



Rapport 941

Utgreiing av framtidig kommunestruktur

Volda og Ørsta

Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Hanna Storm og Elisabet
Sørfjorddal Hauge

Tittel: Utgreiing av framtidig kommunestruktur

Undertittel: Volda og Ørsta

Rapport nr.: 941

Forfattar(ar): Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Hanna Storm og Elisabet Sørfjorddal Hauge

Dato: 26.10.2026

ISBN: 978-82-336-0851-4

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Volda og Ørsta - Utgreiing av framtidig kommunestruktur

Prosjektleiar: Bent Aslak Brandtzæg

Oppdragsgivar(ar): Volda kommune og Ørsta kommune

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Denne rapporten presenterer ei utgreiing av framtidig kommunestruktur i Ørsta og Volda. Utgreiinga er gjennomført av Telemarksforskning på oppdrag frå dei to kommunane.

Formålet har vore å gi kommunestyra eit kunnskapsbasert grunnlag for å vurdere tre alternativ: vidareføring av dagens kommunestruktur, forsterka interkommunalt samarbeid og samanslåing til éin kommune. Rapporten belyser mellom anna konsekvensar for kommunale tenester og fagmiljø, økonomisk bereevne, lokaldemokrati, styring, samfunnsutvikling og organisering.

Utgreiinga byggjer på statistikk, kommunale styringsdokument, forskingslitteratur, spørjegransking og intervju. Telemarksforskning har hatt ansvar for analysane og dei faglege vurderingane. Rapporten gir ikkje ei tilråding om kva strukturalternativ kommunane bør velje, men synleggjer moglegheiter, utfordringar og føresetnader ved dei ulike alternativa.

Vi vil takke representantar frå Ørsta og Volda kommunar, folkevalde, tilsette og andre informantar som har bidrege med opplysningar, erfaringar og vurderingar i arbeidet.

Bø, 26. oktober 2026

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Samandrag.....	7
1. Innleiing	15
1.1 Bakgrunn for oppdraget.....	15
1.2 Formål med utgreiinga.....	16
1.3 Dei tre hovudalternativa for kommunestruktur	17
2. Metode og gjennomføring.....	18
2.1 Overordna metodisk tilnærming.....	18
2.2 Datakjelder.....	18
2.3 Spørjeundersøking.....	19
2.4 Intervju.....	21
2.5 Scenarioarbeid og framtidsbilete	22
2.6 Bruk av kunstig intelligens	23
3. Kunnskapsstatus. Overordna perspektiv på kommunesamanslåing	24
3.1 Kvifor vurdere kommunestruktur?.....	24
3.2 Sentrale samfunnsutfordringar	25
3.3 Viktige oppgåver og ansvarsområde for kommunane.....	26
3.4 Kommunestrukturen si betydning for oppgåveløysing.....	27
3.5 Potensielle fordelar og ulemper ved endringar i kommunestrukturen	28
3.6 Interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing. Ulike organisatoriske løysingar	30
4. Faktagrunnlag og framtidsbilete fram mot 2040–2050.....	32
4.1 Kommuneøkonomi og tenester.....	32

4.2	Befolkning og næring.....	38
4.3	Befolkningsframskrivingar	52
4.4	Interkommunalt samarbeid.....	64
4.5	Oppsummering av faktagrunnlag	72
5.	Økonomiske konsekvensar av kommunestruktur.....	75
5.1	Kommunane sitt økonomiske utgangspunkt.....	75
5.2	Langsiktig økonomisk bereevne.....	77
5.3	Inntektssystemet og økonomiske verknader av ei kommunesamanslåing.....	78
5.4	Effektivisering og gevinstpotensial.....	81
5.5	Andre økonomiske konsekvensar.....	87
6.	Synspunkt gjennom spørjegransking og intervju.....	100
6.1	Vurderingar av tenester og fagmiljø	100
6.2	Økonomi og styring.....	107
6.3	Lokaldemokrati	110
6.4	Vurdering av styrkar ved dagens kommunestruktur.....	113
6.5	Erfaringar med interkommunalt samarbeid.....	115
6.6	Framtidige utfordringar for kommunane	120
6.7	Omsyn til lokal identitet og geografisk representasjon ved eventuell endring av kommunestruktur.....	123
6.8	Demokratiske effektar av eventuell endring i kommunestrukturen.....	125
6.9	Generell vurdering av strukturalternativa.....	127
6.10	Vurdering av verknader av ei eventuell samanslåing	132
6.11	Verknader av forsterka interkommunalt samarbeid	136
6.12	Viktige mål for framtidig kommunestruktur.....	139
6.13	Fordelar og ulemper.....	141

6.14	Kva meiner næringslivet?	145
6.15	Samla vurdering av funna frå spørjegranskinga og intervju.....	148
7.	Samla vurdering av alternativa	153
7.1	Alternativ 1. Vidareføring av dagens kommunestruktur.....	154
7.2	Alternativ 2. Forsterka interkommunalt samarbeid	155
7.3	Alternativ 3. Samanslåing av Ørsta og Volda	157
7.4	Samla vurdering av verknader, risiko og handlingsrom	159
8.	Vidare prosess og oppfølging av strukturalternativa.....	165
8.1	Premissar for vidare prosess	165
8.2	Oppfølging av dei ulike strukturalternativa.....	166
8.3	Arbeidsgjevarpolitikk, arbeidsmiljø og medverknad.....	167
8.4	Tilrådingar for vidare arbeid.....	169
	Litteratur	170

Samandrag

Formål og datagrunnlag

Utgreiinga vurderer tre alternativ for framtidig kommunestruktur i Ørsta og Volda. Desse er vidareføring av dagens kommunestruktur, forsterka interkommunalt samarbeid og samanslåing til ein ny kommune. Formålet er å gi kommunestyra eit kunnskapsbasert grunnlag for vidare politisk behandling.

Rapporten byggjer på statistikk og framskrivingar, kommunale styringsdokument, forskingslitteratur, ei spørjeundersøking blant folkevalde, leiarar og representantar for dei tilsette og intervju med kommunale aktørar og næringsliv. Analysen vurderer kva føresetnader alternativa gir for tenester, fagmiljø, økonomisk bereevne, samfunnsutvikling og lokaldemokrati.

Eit gjennomgåande spørsmål er korleis kommunane kan oppretthalde gode og tilgjengelege tenester når behova endrar seg, og konkurransen om arbeidskrafta aukar. Alle alternativa krev omstilling. Skilnadene gjeld særleg kva handlingsrom kommunane har til å organisere fagmiljø, disponere ressursar og gjennomføre prioriteringar for den felles bu- og arbeidsmarknadsregionen, og kva konsekvensar dette får for lokal styring og representasjon.

Felles utfordringar og behov for omstilling

Ørsta og Volda står overfor fleire av dei same langsiktige utfordringane. Talet på eldre aukar, medan færre barn og unge gir redusert behov innan delar av oppvekstsektoren. Samtidig blir tilgangen på arbeidskraft strammare. Kommunane må derfor tilpasse bygg, bemanning, kompetanse og økonomiske prioriteringar til ei endra samansetjing av tenestebehovet.

Framskrivningane viser at det berekna årsverksbehovet innan pleie og omsorg aukar med om lag 27 prosent fram mot 2050 dersom dagens bemanningsintensitet blir vidareført. Behovet innan barnehage og grunnskule går derimot ned. Tala er ikkje prognosar for faktisk bemanning, men illustrerer omfanget av utfordringane dersom dagens praksis i hovudsak blir vidareført.

Dei lokale vurderingane viser mange velfungerande tenester og kompetente fagmiljø. Utfordringa er å sikre kvalitet, kapasitet og tilgjenge også framover. Små og personavhengige fagmiljø kan vere sårbare ved frávær, utskifting og rekrutteringsvanskar. Større og attraktive fagmiljø kan gi betre høve til spesialisering, fagleg utvikling og kollegial støtte, og dermed gjere det lettare å rekruttere og halde på medarbeidarar. Verknadene vil avhenge av organisering, leing og arbeidsvilkår. Ei endring av kommunestrukturen aukar ikkje i seg sjølv den samla tilgangen på arbeidskraft.

Spørjegranskinga og intervjuet synleggjer også moglegheiter og bekymringar knytte til kommunane som arbeidsgjevarar. Større fagmiljø, betre arbeidsdeling og meir føremålstenlege arbeidsprosessar blir framheva som potensielle gevinstar ved organisatoriske endringar. Samtidig er det uro for større avstand til leiinga, meir byråkrati og tap av etablerte arbeidsmiljø og samarbeidsformer. Verknadene for dei tilsette vil avhenge av konkrete løysingar og korleis omstillinga blir gjennomført. Datagrunnlaget gir ikkje grunnlag for å fastslå dei framtidige konsekvensane for arbeidsmiljø og arbeidsvilkår.

Kommunane har ulike økonomiske utgangspunkt. Ørsta har den mest akutte situasjonen, med oppsamla meirforbruk, små reservar og ROBEK-status. Volda har eit sterkare inntektsgrunnlag og større reservar, men driftsnivået er høgare enn dei løpande inntektene kan bere. Eit årleg gap mellom inntekter og utgifter på om lag 50 mill. kroner, venta nedbygging av disposisjonsfondet og svært høg gjeld inneber at også Volda står overfor eit omfattande og nært føreståande omstillingsbehov. Volda sitt eksisterande inndelingstilskot etter samanslåinga med Hornindal er mellombels og skal trappast ned.

Økonomisk og organisatorisk omstilling er nødvendig uavhengig av strukturvalet. Vidareføring av kommunane inneber derfor ikkje at tenester, lokalisering, bemanning og arbeidsmåtar kan halde fram som før. Strukturvalet påverkar kva ressursar og verkemiddel som kan nyttast i omstillinga, og korleis prioriteringar kan samordnast. Det erstattar ikkje nødvendige politiske og administrative grep.

Samfunnsutvikling og tenester i ein felles region

Ørsta og Volda utgjer ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Kommunane er tett integrerte gjennom pendling, bruk av tenester og omfattande interkommunalt samarbeid. Dei har også komplementære nærings- og kompetansmiljø og viktige regionale funksjonar. Ørsta har sterke miljø innan mellom anna industri, vidaregåande yrkesfagleg opplæring og samferdsel, med Ørsta–Volda lufthamn som ein viktig del av infrastrukturen. Volda har sterke funksjonar innan høgare utdanning, helse og offentleg verksemd. Utviklinga i den eine kommunen påverkar dermed føresetnadene for utvikling i den andre.

Samfunnsutviklinga heng nært saman med utviklinga av tenestetilbodet. Bustadbygging og busetjingsmønster påverkar kvar behovet for barnehagar, skular og omsorgstenester oppstår. Lokalisering og tilgjenge til tenester påverkar samtidig attraktiviteten til lokalsamfunna. Arbeidsplassar, utdanningstilbod, bustader og transport har betydning for om regionen kan tiltrekkje seg og halde på arbeidskraft som både kommunale tenester og næringslivet treng.

Den sterke integrasjonen talar for felles prioriteringar og ei samordna rolle overfor omverda. Kommunane har ei felles interesse i å styrkje attraktiviteten overfor andre regionar og stå samla i spørsmål om kompetanse, infrastruktur og regionale funksjonar. Konkurransen mellom kommunane om arbeidskraft, etableringar eller lokalisering kan gi mindre samla nytte dersom ho først og fremst flyttar aktivitet internt i

regionen. Ei regional tilnærming bør derfor leggje vekt på korleis kommunane sine ulike styrkar kan utfylle kvarandre.

Samanslåing gir eitt politisk og administrativt ansvar for å sjå samfunns- og tenesteutvikling i samanheng. Det gjer det organisatorisk enklare å samordne arealbruk, tenestekapasitet og investeringar ut frå behova i regionen samla. Som sjølvstendige kommunar kan Ørsta og Volda også finne felles løysingar, men desse krev samordning mellom eigne budsjett, planar og politiske prioriteringar. I alle alternativa må heilskapleg planlegging kombinerast med geografisk tilgjenge og lokale behov.

Vidareføring av dagens kommunestruktur

Vidareføring inneber at Ørsta og Volda held fram med eigne kommunestyre, administrasjonar og budsjett. Styrken er at kvar kommune beheld direkte kontroll over tenester, investeringar og lokale prioriteringar. Dagens politiske arenaer består, og kommunane unngår den omfattande harmoniseringa av organisasjonar og system som ei samanslåing krev. Kvart sitt basistilskot blir vidareført, gitt eit uendra inntektssystem.

Kvar kommune må likevel sikre økonomisk balanse og tilpasse tenestene til endra behov og tilgang på arbeidskraft. Vidareføring krev dermed aktiv omstilling. Også innanfor dagens kommunegrenser kan det bli nødvendig å endre organisering, kapasitet og lokalisering av tenester.

Handlingsrommet for omstilling på tvers av kommunegrensa er meir avgrensa enn i ein felles organisasjon. Kvar kommune disponerer eigne ressursar og må vurdere tiltak ut frå eigen økonomi og eigne behov. Kompetanse, bygg og tenestekapasitet i nabokommunen kan inngå i felles løysingar, men dette krev avtalar. På små og spesialiserte fagområde kan det vere krevjande å sikre kontinuitet, fagleg utvikling og rekruttering kvar for seg.

Det kan også vere vanskelegare å gjennomføre tiltak som gir størst nytte for regionen samla, dersom kostnader og fordelar blir ulikt fordelte mellom kommunane. Ei felles prioritering av tenestekapasitet eller investeringar kan vere føremålstenleg regionalt, men mindre attraktiv for éin kommune isolert sett. Vidareføring krev derfor både intern omstilling og evne til å samordne utviklinga på tvers av kommunegrensa.

Den sentrale avveginga er mellom å bevare sjølvstendig lokal styring og å ha eit meir avgrensa handlingsrom for å disponere ressursar og gjennomføre prioriteringar for regionen som heilskap.

Forsterka interkommunalt samarbeid

Forsterka interkommunalt samarbeid inneber at kommunane samlar fleire oppgåver og fagmiljø, samtidig som dei beheld eigne kommunestyre og budsjett. Samarbeid kan gi felles bemanning, spesialisering og

betre utnytting av kompetanse der fagmiljøa kvar for seg er små. Det kan redusere personavhengigheit, styrkje kontinuiteten i tenestene og gjere arbeidsplassane meir attraktive.

Alternativet kan utviklast stegvis med utgangspunkt i eksisterande samarbeid. Kommunane kan prioritere område der behovet er størst, utan å gjennomføre ei samla endring av kommuneorganisasjonane. Samarbeid kan også styrkje felles samfunns- og tenesteplanlegging og gi grunnlag for å opptre meir samla overfor regionale og nasjonale aktørar.

Utfordringa er å kombinere felles oppgåveløysing med sjølvstendig politisk styring. Kommunane må bli samde om mellom anna tenestenivå, kostnadsdeling, lokalisering og avgjerdsmynde. Endringar som er tenlege for regionen samla, kan få ulike konsekvensar for kvar kommune. Omstilling på samarbeidsområda krev derfor både faglege avklaringar og politisk semje.

Intervjua viser at enkelte informantar meiner kommunane nærmar seg grensa for kor langt det er føremålstenleg å utvide samarbeidet innanfor dagens organisering. Dei peikar på at fleire felles oppgåver kan gi større behov for koordinering, meir krevjande ansvarslinjer og svakare politisk oversikt. Eit sentralt spørsmål er derfor når fordelane ved større fagmiljø og felles ressursbruk blir vegne opp av ulemper ved styring, koordinering og avklaringar mellom kommunane. Utreiinga fastset ikkje ei slik grense. Ho vil avhenge av oppgåvene, organiseringa og kor godt samarbeidet fungerer.

Kommunane vil framleis ha to overordna leiingar, separate budsjett og ansvar for omstilling i resten av eigen organisasjon. Samarbeid gir dermed større handlingsrom på dei områda som blir omfatta, men ikkje eitt samla ansvar for prioriteringar på tvers av alle tenester og investeringar.

Regjeringa framhevar i *Prop. 1 S (2026–2027)* samarbeid som nødvendig for mange kommunar og viser til forslag til regelendringar som kan leggje til rette for mindre fragmenterte samarbeidsstrukturar. Meir samla ordningar kan redusere enkelte styringsutfordringar og utvide rommet for samarbeid. Verknadene er ikkje avklarte, og utreiinga bereknar ikkje samla nettogevinstar for ein konkret samarbeidsmodell.

Den sentrale avveginga er mellom større felles kapasitet og belastninga ved å samordne prioriteringar mellom sjølvstendige kommunar. Vidare utvikling bør derfor vurderast ut frå både gevinstante på kvart samarbeidsområde og konsekvensane for den samla kommunale styringa.

Samanslåing av Ørsta og Volda

Samanslåing inneber eitt kommunestyre, éi overordna leiing og eitt budsjett med samla ansvar for tenester og samfunnsutvikling. Kompetanse, kapasitet og økonomiske ressursar kan disponerast innanfor éin organisasjon. Dette gir høve til å samle parallelle leiings- og støttefunksjonar, utvikle større fagmiljø og bruke spesialisert kompetanse på tvers av dagens kommunegrense.

Ein felles kommune vil ha betre organisatoriske føresetnader for å drive heilskapleg samfunns- og tenesteutvikling i den felles bu- og arbeidsmarknadsregionen. Bustad- og næringsutvikling kan vurderast saman med tenestelokaliserings, transportbehov og tilgang på arbeidskraft. Kommunen kan også utvikle felles prioriteringar og opptre samla overfor omverda, utan at desse først må avklarast mellom to sjølvstendige kommunar.

Samanslåing gir eit breiare handlingsrom i omstillingsarbeidet. Bemanning, kompetanse, bygg og investeringar kan vurderast samla, og tiltak kan prioriterast ut frå behova i heile kommunen. Det kan gjere det lettare å finne løysingar som gir større samla nytte, sjølv om kostnader og fordelar oppstår i ulike delar av området. Politiske avvegingar mellom stader og interesser vil framleis vere nødvendige, men dei kan handterast innanfor eitt budsjett og éi avgjerdsline.

Mange innbyggjarnære tenester må framleis leverast lokalt. Større fagmiljø og felles leing kan kombinerast med tenesteyting på fleire stader. Samanslåing fastset derfor ikkje kvar skular, omsorgstilbod eller andre tenester skal ligge. Betre organisatoriske føresetnader gir heller ingen garanti for betre resultat. Gevinstane vil avhenge av konkrete val om organisering, arbeidsmåtar og ressursbruk.

Gjennomføringa krev at nødvendig økonomisk og tenestemessig omstilling blir kombinert med etableringa av ein ny kommune. Organisasjonar, IKT-system, arbeidsprosessar og økonomiske ordningar må samordnast. Dette krev leingskapasitet, involvering av tilsette og ressursar i overgangsperioden. Dersom parallelle strukturar blir vidareførte eller prosessen blir langvarig, kan forventa gevinstar bli reduserte.

Den sentrale avveginga er mellom betre føresetnader for samla utvikling og omstilling, og kostnadene og risikoen ved gjennomføringa og endringane i lokal politisk styring.

Økonomiske verknader og nye verkemiddel

Den økonomiske analysen viser at begge kommunane har høgare utgifter på fleire tenestekområde enn det berekna samanlikningsnivået, også etter justering for utgiftsbehov og inntektsnivå. Saman med den pressa økonomiske situasjonen understrekar dette behovet for å tilpasse utgiftene til inntektene. Kostnadsavvikar peikar på område der organisering, tenestestruktur og ressursbruk bør undersøkast nærare. Dei er ikkje direkte mål på kva kommunane kan spare, eller på gevinstar ved samanslåing.

Ein samanslått kommune vil ha større organisatorisk fleksibilitet til å gjennomføre slike tilpassingar på tvers av dagens kommunegrense. Bemanning, kompetanse, bygg og tenestekapasitet kan vurderast innanfor eitt budsjett og éin organisasjon. Det gir betre føresetnader for å utnytte ledig kapasitet, redusere parallelle funksjonar og sjå investeringar og tenestestruktur i samanheng. Tiltak kan prioriterast ut frå samla behov, utan at kostnader og fordelar må fordelast mellom to sjølvstendige kommunar gjennom avtalar. Dette kan utvide handlingsrommet for å redusere utgifter samtidig som kvalitet og tilgjenge blir ivaretekne.

Fleire omstillingstiltak kan også gjennomførast innanfor dagens kommunestruktur eller gjennom samarbeid. Samanslåing gir derfor eit breiare handlingsrom for samla omstilling, men ikkje automatisk betre økonomi. Utgreiinga dokumenterer ikkje store og raske administrative innsparingar. Faktiske gevinstar krev konkrete endringar i organisering, arbeidsmåtar og ressursbruk, og må vurderast mot gjennomføringskostnader og langsiktige inntektsverknader.

Bortfallet av eitt basistilskot er illustrativt berekna til om lag 26,6 mill. kroner årleg med inntektssystemet for 2026. Etter ordninga som er lagd til grunn, blir bortfallet kompensert fullt gjennom inndelingstilskot i 15 år, før tilskotet blir trappa ned over fem år. Dette er ei berekning av ein langsiktig inntektsreduksjon, ikkje av den samla økonomiske nettoverknaden av samanslåing.

Nettoverknaden vil også avhenge av varige kostnadsendringar og andre inntektsverknader. Utgreiinga gir ikkje grunnlag for å fastslå om desse samla vil gi ein økonomisk gevinst eller eit tap. Ein eventuell ny kommune må uansett planleggje for nedtrappinga av tilskotet. Behandlinga av Volda sitt eksisterande inndelingstilskot ved ei ny samanslåing må avklarast særskilt. Ved vidareføring eller forsterka samarbeid vil dette tilskotet framleis vere omfatta av den planlagde nedtrappinga.

Regjeringa sitt forslag til statsbudsjett for 2027 omfattar nye økonomiske verkemiddel for frivillige kommunesamanslåingar. Med dei foreslåtte satsane kan Ørsta og Volda få 45 mill. kroner i delvis kompensasjon for nødvendige eingongskostnader og 30 mill. kroner i fritt disponibelt oppstartstilskot. I tillegg oppnar ordninga for utgreiingsstøtte på inntil 2 mill. kroner. Kommunane har allereie fått 0,5 mill. kroner kvar etter den eksisterande ordninga, og det er ikkje avklart om dei kan få ny eller supplerande utgreiingsstøtte. Dei foreslåtte ordningane kan dermed samla utgjere inntil 77 mill. kroner, men utgreiingsstøtta er usikker. Ordningane er ikkje endeleg vedtekne, og tildeling føreset at vilkåra er oppfylte.

Gjennomførings- og oppstartstilskota blir ikkje utløyste ved omstilling innanfor dagens struktur eller gjennom samarbeid. Dei kan redusere finansieringsbehovet i overgangsfasen ved samanslåing, men må vurderast mot ekstrakostnadene og er ikkje varige driftsinntekter. Kompensasjonen for eingongskostnader kan heller ikkje reknast som fritt tilgjengelege midlar til generell omstilling eller standardheving av tenestene.

Lokaldemokrati og lokale vurderingar

Dei demokratiske avvegingane gjeld både nærleik til folkevalde, lokal representasjon og kommunestyra sitt reelle handlingsrom. Eit lokaldemokrati må gi innbyggjarane høve til å påverke, men også gi dei folkevalde kapasitet og mynde til å gjennomføre politiske prioriteringar.

Vidareføring bevarer to sjølvstendige politiske arenaer og dagens føresetnader for kontakt mellom innbyggjarar og folkevalde. Samtidig kan avgrensa økonomisk og fagleg kapasitet, og avhengigheit av interkommunale ordningar, redusere kva kvart kommunestyre kan avgjere og gjennomføre åleine. Forsterka

samarbeid kan styrkje oppgåveløysinga, men krev politisk samordning og kan gi meir indirekte styring av enkelte oppgåver.

Samanslåing kan gi større lokalpolitisk handlingsrom ved å samle ansvar, ressursar og avgjerdsmynde i eitt kommunestyre. Enkelte oppgåver som i dag blir løyste gjennom samarbeid mellom Ørsta og Volda, kan leggjast inn i den ordinære kommuneorganisasjonen og under meir direkte politisk styring og kontroll. Dette kan gjere ansvarslinjene tydelegare og gi dei folkevalde betre høve til å prioritere tenester, investeringar og samfunnsutvikling i samanheng. Ein samanslått kommune vil likevel framleis ha behov for samarbeid med andre kommunar.

Ein felles kommune kan også stå meir samla overfor regionale og nasjonale aktørar. Større kapasitet til å førebu saker og følgje opp vedtak kan styrkje den politiske påverkingskrafta. Dersom politiske verv gir større høve til å påverke utviklinga og gjennomføre prioriteringar, kan det også gjere lokalpolitisk engasjement meir attraktivt. Utgreiinga gir likevel ikkje grunnlag for å fastslå at samanslåing vil auke deltakinga eller gjere rekrutteringa til politiske verv lettare.

Samanslåing erstattar samtidig dagens to sjølvstendige kommunestyre med eitt. Det kan gi større geografisk og opplevd avstand til dei folkevalde og endre representasjonen frå ulike delar av området. Avveginga står derfor mellom nærleik og sjølvstendig lokal representasjon på den eine sida, og meir samla politisk ansvar, handlingsrom og påverkingskraft på den andre.

Lokal identitet og geografisk balanse er viktige omsyn i begge kommunane. Spørsmåla gjeld både forholdet mellom Ørsta og Volda og mellom kommunesentera og bygdene. Tilhøyrse til bygder og lokalsamfunn kan bestå uavhengig av kommunegrenser, men lokal innverknad, medverknad og nærleik til tenester må ivaretakast gjennom organiseringa.

Spørjeundersøkinga viser at forsterka samarbeid får dei mest positive vurderingane blant respondentane i Ørsta, medan samanslåing får dei mest positive vurderingane i Volda. Både samarbeid og samanslåing får likevel vurderingar på den positive sida av skalaen frå eit fleirtal i begge kommunane. Respondentane har vurdert alternativa kvar for seg. Resultata viser derfor ikkje kva alternativ kvar respondent føretrekkjer, og kan ikkje generaliserast til innbyggjarane samla.

Intervjua viser positive, opne og skeptiske haldningar i begge kommunane. For fleire har føresetnader, tidspunkt og gjennomføring betydning for vurderinga. Det er større grad av samsvar når det gjeld behovet for omstilling enn om kva struktur som best kan leggje til rette for omstillinga.

Samla vurdering og vidare prosess

Den samla analysen peikar ikkje på eitt alternativ som er best på alle område. Han viser likevel tydelege forskjellar i føresetnadene for omstilling og regional utvikling. Vidareføring bevarer sjølvstendig lokal

styring, men avgrensar høvet til å disponere ressursar og gjennomføre prioriteringar på tvers av kommunegrensa. Forsterka samarbeid kan utvide det felles handlingsrommet på utvalde område, men krev semje mellom to kommunar og kapasitet til å handtere samarbeidsstrukturen. Samanslåing gir dei breiaste organisatoriske føresetnadene for å sjå samfunnsutvikling, tenester og investeringar samla, men medfører ein omfattande overgangsprosess og endringar i lokal representasjon.

Den felles bu- og arbeidsmarknaden gjer det viktig at Ørsta og Volda utviklar løysingar som styrkjer regionen samla. Dette gjeld både evna til å oppretthalde tenester og fagmiljø og evna til å tiltrekkje seg innbyggjarar, arbeidskraft og verksemd. Uavhengig av strukturval bør kommunane leggje vekt på felles interesser og komplementære styrkar, og redusere risikoen for at interne konkurranseomsyn svekkjer den samla utviklinga.

Demokratisk handlar valet både om nærleik til dei folkevalde og om kva dei folkevalde faktisk kan påverke. Samanslåing kan samle styringa av oppgåver som i dag krev interkommunale avklaringar, og gi større handlingsrom for regionale prioriteringar. Dette må vegast mot endringar i lokal representasjon og risikoen for større avstand mellom innbyggjarane og kommunestyret.

Ved vidareføring må omstillingstiltak og kapasitet i kvar kommune konkretiserast, saman med ordningar for regional samordning. Ved forsterka samarbeid må oppgåver, organisering, kostnader og forventa gevinstar avklarast. Ved samanslåing må økonomisk tilpassing, tenesteorganisering og demokratisk og geografisk balanse inngå i grunnlaget for vidare avgjerder.

Uavhengig av strukturval må konsekvensane for tilsette, arbeidsmiljø og arbeidsgjevarpolitikk vurderast nærare når konkrete organisatoriske løysingar ligg føre. Den vidare prosessen bør sikre tidleg og systematisk medverknad frå tilsette, tillitsvalde og vernetenesta. Det vil også vere viktig å konkretisere forventa gevinstar, gjennomføringskostnader og risiko som grunnlag for vidare politiske avgjerder og planlegging av organisatoriske endringar.

Rapporten skisserer eit mogleg prosessløp dersom kommunestyra ønskjer å konkretisere samanslåing vidare. Dette omfattar politiske avklaringar, innbyggjarmedverknad og utarbeiding av ei intensjonsavtale. Prosessløpet er ikkje ei tilråding om samanslåing. Rapporten omtalar også vidare oppfølging ved vidareføring av dagens struktur eller forsterka samarbeid.

Nødvendig omstilling i dagens kommunar må halde fram medan strukturspørsmålet blir vurdert. Valet står mellom ulike måtar å organisere endring på. Kva føresetnader kommunane ønskjer for dette arbeidet, og korleis omsyna til lokal styring, regional utvikling, fagleg kapasitet, økonomi og gjennomføringsrisiko skal vektast, er til slutt ei politisk vurdering.

1. Innleiing

Ørsta og Volda er nabokommunar på Søre Sunnmøre og inngår i same bu- og arbeidsmarknadsregion. Det er stor pendling mellom kommunane, og innbyggjarane nyttar arbeidsplassar, utdanningstilbod, helse-tenester, handel, kulturtilbod og andre funksjonar på tvers av kommunegrensa. Kommunane har også lang erfaring med interkommunalt samarbeid.

Kommunesektoren står overfor fleire langsiktige utfordringar. Endringar i befolkningssamansetjinga, aukande behov for helse- og omsorgstenester, mangel på arbeidskraft og kompetanse og strammare økonomiske rammer kan gjere det meir krevjande å oppretthalde gode tenester og robuste fagmiljø. Samtidig stiller samfunnsutviklinga krav til heilskapleg planlegging og til kommunane si evne til å ivareta rollene som tenesteytar, myndeutøvar, samfunnsutviklar og demokratisk arena.

Ørsta og Volda kommunar har på denne bakgrunnen teke initiativ til ei felles utgreiing av framtidig kommunestruktur. Utgreiinga samanliknar tre hovudalternativ: vidareføring av dagens kommunestruktur, forsterka interkommunalt samarbeid og samanslåing av Ørsta og Volda.

Telemarksforskning har gjennomført utgreiinga på oppdrag frå dei to kommunane. Rapporten presenterer eit felles faktagrunnlag og vurderer konsekvensane av dei tre alternativa innanfor sentrale tema som tenester og fagmiljø, myndeutøving og rettstryggleik, demokrati og styring, samfunnsutvikling, økonomi og organisering. Analysane har eit langsiktig perspektiv og legg særleg vekt på korleis alternativa kan møte framtidige utfordringar og behov.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Bakgrunnen for oppdraget er både utviklingstrekk i kommunesektoren generelt og situasjonen i Ørsta og Volda spesielt. Befolkningsutvikling og endringar i alderssamansetjinga påverkar behovet for kommunale tenester og tilgangen på arbeidskraft. Samtidig møter kommunane krav til kompetanse, kvalitet, rettstryggleik og beredskap. Dette aktualiserer spørsmål om kva kapasitet og kompetanse kommunane treng for å løyse oppgåvene sine i framtida.

Ørsta og Volda har om lag same folketal, men noko ulike funksjonar og næringsmessige tyngdepunkt. Volda har viktige regionale funksjonar innan mellom anna høgare utdanning, helse, vidaregåande opplæring, kultur og media. Ørsta har ein brei næringsstruktur med viktige arbeidsplassar innan mellom anna industri, handel, bygg og anlegg, reiseliv og landbruk. Kommunen har også Ørsta vidaregåande skule, som mellom anna tilbyr yrkesfagleg opplæring, og Ørsta–Volda lufthamn, Hovden, som er viktig for

kommunikasjonane og tilgjenge til regionen. Kommunane utfyller dermed kvarandre både når det gjeld næringsliv, utdanning, offentlege funksjonar og samferdsel.

Kommunane er samtidig tett integrerte gjennom arbeidsmarknaden og innbyggjarane sin bruk av tenester og tilbod. Dei samarbeider allereie om ei rekkje kommunale oppgåver, mellom anna gjennom Sjustjerna-samarbeidet. Det gir eit utgangspunkt for å vurdere om fleire utfordringar kan løysast gjennom vidare utvikling av samarbeidet.

Kommunane har på den andre sida eigne politiske og administrative organisasjonar, ulike geografiske føresetnader og sterke lokale identitetar. Spørsmålet om framtidig kommunestruktur omfattar derfor fleire omsyn. Det gjeld mellom anna kapasitet og kompetanse, økonomi og samfunnsutvikling, men også lokal representasjon, styring, nærleik til tenester og lokalt sjølvstyre.

Behovet for utgreiinga spring ut av desse utviklingstrekk og av ønsket om å vurdere ulike måtar å møte dei på. Utgangspunktet er derfor ikkje berre spørsmålet om kommunesamanslåing, men kva organisering som kan gi Ørsta og Volda gode føresetnader for å løyse kommunale oppgåver og møte framtidige utfordringar.

1.2 Formål med utgreiinga

Formålet med utgreiinga er å gi kommunestyra i Ørsta og Volda eit kunnskapsbasert og etterprøvbart grunnlag for den vidare behandlinga av spørsmålet om framtidig kommunestruktur. Utgreiinga skal vise kva konsekvensar ulike strukturelle val kan få, og kva handlingsrom dei to kommunane har.

Analysen skal særleg belyse konsekvensar for tenester og fagmiljø, myndeutøving og rettstryggleik, politisk og administrativ styring, lokaldemokrati, samfunns- og næringsutvikling, økonomisk bereevne, organisering, arbeidsgjevarrolle og IKT. Eit langsiktig perspektiv står sentralt, slik at alternativa blir vurderte i lys av utviklinga i mellom anna demografi, arbeidskraft, økonomi og tenestebehov.

Eit sentralt formål er å få fram kva som skil dei tre alternativa frå kvarandre. Utgreiinga skal synleggjere kva utfordringar kommunane kan handtere innanfor dagens struktur, kva som eventuelt kan løysast gjennom eit meir omfattande interkommunalt samarbeid, og kva ei kommunesamanslåing kan innebere. Både moglege gevinstar, ulemper, omstillingskostnader og risiko skal inngå i vurderingane.

Utgreiinga skal ikkje ta stilling til kva alternativ kommunane skal velje. Rapporten skal gi eit fagleg grunnlag for politiske vurderingar og vidare offentlig diskusjon, og skal også kunne nyttast som grunnlag for informasjon og innbyggjarmedverknad.

1.3 Dei tre hovudalternativa for kommunestruktur

Utgreiinga samanliknar tre hovudalternativ for framtidig kommunestruktur i Ørsta og Volda.

Alternativ 1: Vidareføring av dagens kommunestruktur

I dette alternativet held Ørsta og Volda fram som to sjølvstendige kommunar. Alternativet fungerer som nullalternativ i analysen. Det inneber ikkje at organiseringa og tenestene vil vere uendra framover. Begge kommunane må tilpasse seg endringar i befolkning, tenestebehov, tilgang på arbeidskraft, økonomiske rammer og nasjonale krav. Eksisterande interkommunale samarbeid kan vidareførast og justerast, men utan ei omfattande utviding av samarbeidet som hovudstrategi.

Alternativ 2: Forsterka interkommunalt samarbeid

I dette alternativet held Ørsta og Volda fram som sjølvstendige kommunar, samtidig som samarbeidet om kommunale oppgåver blir meir omfattande og målretta. Det kan innebere vidareutvikling av eksisterande samarbeid og etablering av nye felles løysingar på område der kommunane ser behov for større fagmiljø, meir kapasitet eller betre ressursutnytting.

Alternativet omfattar ikkje éin bestemt organisatorisk modell. Omfang og organisering vil kunne variere mellom ulike teneste- og fagområde. Eit sentralt spørsmål er kva som kan oppnåast gjennom samarbeid utan å endre kommunegrensene, og kva konsekvensar meir omfattande samarbeid kan få for styring, ansvar og demokratisk kontroll.

Alternativ 3: Samanslåing av Ørsta og Volda

I dette alternativet blir Ørsta og Volda slått saman til éin kommune med eitt kommunestyre og ein felles administrasjon. Den nye kommunen vil ha samla ansvar for tenester, forvaltning og samfunnsutvikling innanfor det nye kommuneområdet.

Ei samanslåing inneber både ei varig endring av kommunestrukturen og ein omstillingsprosess. Organisasjonar, fagmiljø, system og administrative ordningar må samordnast. Det må også takast stilling til mellom anna politisk organisering, lokalisering av kommunale funksjonar, tenestestruktur og korleis lokal representasjon og nærleik skal ivaretakast.

Dei tre alternativa er utgangspunktet for analysane i rapporten. Dei blir vurderte etter eit felles sett med tema og kriterium, slik at konsekvensar, moglegheiter og utfordringar kan samanliknast på ein systematisk måte.

2. Metode og gjennomføring

2.1 Overordna metodisk tilnærming

Utgreiinga er basert på ein kombinasjon av kvantitative og kvalitative metodar. Denne tilnærminga er vald for å få fram både eit breitt og databasert bilete av situasjonen og utviklingstrekk i Volda og Ørsta, og meir inngåande kunnskap om korleis administrative leiarar, politikarar og tillitsvalde oppfattar dagens situasjon og vurderer behova framover. Analysane byggjer også på erfaringar og kunnskap frå tidlegare utgreiingar og evalueringar av kommunestruktur.

2.2 Datakjelder

2.2.1 Kvantitative kjelder

Det kvantitative kunnskapsgrunnlaget er i hovudsak henta frå Statistisk sentralbyrå (SSB), supplert med data frå våre egne regionale analysar.¹ SSB-data er nytta til å kartleggje befolkningsutvikling og befolkningsframskrivingar, sysselsetjing og pendling. Vidare er KOSTRA nytta som kjelde til informasjon om økonomisk utvikling, ressursbruk og omfanget av kommunale tenester. Dette omfattar sentrale nøkkeltal for mellom anna helse og omsorg, oppvekst, barnevern og tekniske tenester.

For å få eit meir detaljert grunnlag for dei økonomiske analysane har vi i tillegg nytta kommunale rekneskap, budsjett, økonomiplanar og årsmeldingar. Desse kjeldene gir informasjon om utviklinga i kommunane sine inntekter og utgifter, netto driftsresultat, gjeld, fond og investeringar.

2.2.2 Kvalitative kjelder

Det kvalitative datamaterialet består av kommunale plan- og styringsdokument, dokumentasjon av eksisterande interkommunale samarbeid (NIVI 2023), intervju, arbeidsmøte og resultat frå nettbaserte spørjeundersøkingar.

Gjennom intervju og arbeidsmøte med politisk og administrativ leiing har vi innhenta kunnskap om lokale erfaringar og vurderingar. Her har vi særleg lagt vekt på kva aktørane oppfattar som styrkar og utfordringar ved dagens kommunestruktur og eksisterande samarbeid, og korleis dei vurderer ulike løysingar for

¹ <https://regionalanalyse.no/>

framtida. Som del av kunnskapsgrunnlaget har vi også nytta relevant forskningslitteratur og nasjonale utgreiingar om kommunestruktur, generalistkommunesystemet, kommuneøkonomi og lokaldemokrati.

2.2.3 Kvantitative analysar

Dei kvantitative analysane gir grunnlag for å kartleggje og samanlikne sentrale utviklingstrekk i Volda og Ørsta. Data frå SSB og KOSTRA er nytta til å analysere demografisk utvikling, befolkningsframskrivingar og endringar i alderssamansetjinga. Desse utviklingstrekkane er sette i samanheng med forhold på arbeidsmarknaden, pendling og næringsstruktur.

KOSTRA-data og kommunale rekneskap og styringsdokument er nytta til å analysere driftsresultat, gjeld, fond, ressursbruk og økonomisk handlingsrom. Den langsiktige vurderinga byggjer på framskrivingar av befolkning, demografibaserte utgiftsbehov og behov for årsverk, supplert med opplysningar om investeringar og økonomiske forpliktingar.

Innan dei kommunale tenesteyrsmråda er KOSTRA-data nytta til å undersøkje ressursbruk, kapasitet og tenestestruktur. For å få eit breiare grunnlag for vurderingane av fagmiljøa har vi supplert desse analysane med opplysningar om bemanning, lokale data og informasjon frå intervjuar. Dette materialet er mellom anna nytta til å vurdere storleiken på fagmiljøa og kor sårbare dei er.

2.3 Spørjeundersøking

2.3.1 Målgrupper og utval

Spørjeundersøkinga utgjer ein viktig del av datagrunnlaget for utgreiinga. Undersøkinga vart gjennomført blant fire målgrupper i dei to kommunane: toppleiing og sentraladministrasjon, mellomleiarar og einingsleiarar, hovudtillitsvalde og hovudverneombod, og kommunestyrerepresentantar. Datainnsamlinga vart gjennomført elektronisk ved hjelp av SurveyXact. Alle respondentane fekk det same spørjeskjemaet, som bestod av spørsmål med faste svaralternativ og opne felt der respondentane kunne utdjupe svara sine.

Ørsta og Volda kommunar stilte e-postlister til disposisjon for gjennomføringa, og undersøkinga vart forankra både administrativt og politisk.

2.3.2 Svarprosent og dekning av målgruppene

Til saman vart spørjeskjemaet sendt til 208 personar, fordelte på 88 i Ørsta og 120 i Volda. At utvalet er større i Volda, har i hovudsak samanheng med ulik organisering og leiarstruktur i dei to kommunane. Volda har fleire leiarstillingar på underliggjande nivå, mellom anna avdelings- og seksjonsleiarar innan helse og omsorg, oppvekst og tekniske tenester. Fleire personar fell dermed inn under målgruppene for undersøkinga i Volda enn i Ørsta. Skilnaden i talet på inviterte må derfor sjåast i lys av organiseringa i kommunane, og ikkje som eit uttrykk for at det er lagt opp til eit større utval i Volda.

Den samla svarprosenten var 59 prosent. Svarprosenten var noko høgare i Volda enn i Ørsta, med høvesvis 61 og 57 prosent. Det var noko større variasjon i svarprosenten mellom ulike roller. Blant hovudtillitsvalde og hovudverneombod var svarprosenten 62 prosent, medan 59 prosent av kommunepolitikarane og 57 prosent av mellomleiarane og einingsleiarane svara på undersøkinga. Svarprosenten var høgast blant toppleiinga og sentraladministrasjonen, med 79 prosent. Det er samstundes ei lita gruppe på 14 respondentar, slik at prosentdelen må tolkast med varsemd.

Blant kommunepolitikarane var den samla svarprosenten 59 prosent. Svarprosenten varierte mellom partia, men fleire av partigruppene omfattar få respondentar. Prosentdelane for dei minste partia må derfor tolkast varsamt. Blant partia med meir enn ti inviterte respondentar var svarprosenten 64 prosent for Høgre, 62 prosent for Senterpartiet, 60 prosent for Arbeidarpartiet og 50 prosent for Framstegspartiet. For dei mindre partigruppene varierer svarprosenten meir, men talet på respondentar er for lågt til at skilnadene gir eit godt grunnlag for samanlikningar.

2.3.3 Innhald og bruk av resultata

Spørjeundersøkingane omfattar ei rekkje spørsmål som er relevante for vurderinga av framtidig kommunestruktur. Respondentane har mellom anna teke stilling til spørsmål om dagens kommunestruktur og interkommunale samarbeid, kvalitet og kapasitet i tenestene, rekruttering og sårbarheit i fagmiljøa. Undersøkingane omfattar også spørsmål om styring, organisering og oversikt. Vidare er respondentane bedne om å vurdere ulike alternativ for framtidig kommunestruktur, behovet for nærdemokratiske ordningar og kva utfordringar kommunane kan stå overfor i åra som kjem.

Svarmaterialet er analysert ved hjelp av frekvensfordelingar og enkle kryssanalysar. Resultata inngår som ein eigen del av kunnskapsgrunnlaget, men er også brukte til å supplere og nansere informasjon frå statistikk, dokument og intervju. Undersøkinga gir særleg innsikt i korleis folkevalde, leiarar og representantar for dei tilsette vurderer styrkar og svakheiter ved dagens organisering, og kva utfordringar og moglegheiter dei meiner vil vere sentrale framover.

Resultata må tolkast ut frå kva type informasjon spørjeundersøkingane gir. Dei fangar opp erfaringar og vurderingar blant utvalde grupper av folkevalde, leiarar og representantar for dei tilsette. Svara kan derfor ikkje forståast som direkte mål på til dømes kvaliteten på tenestene, graden av organisatorisk sårbarheit eller verknadene av ulike alternativ for kommunestruktur. Dei uttrykkjer respondentane sine vurderingar av desse forholda og må sjåast i samanheng med statistiske analysar, dokumentasjon og dei andre datakjeldene som inngår i utgreiinga.

Gjennomsnittsskårane samanfattar svara på ein skala frå 1 til 6. Det aritmetiske midtpunktet er 3,5, men skalaen har ikkje eit eige nøytralt svaralternativ. Ein gjennomsnittsskår nær midtpunktet kan uttrykkje både moderate vurderingar og ulike oppfatningar blant respondentane. Gjennomsnittet gir ikkje åleine grunnlag for å fastslå kor stor del som vurderer ein påstand eller eit alternativ positivt eller negativt. Dette må undersøkjast gjennom svarfordelingane. Når respondentane vurderer fleire strukturalternativ kvar for seg, viser heller ikkje svarfordelingane kva alternativ dei føretrekkjer framfor dei andre.

Samanlikningane mellom kommunane må også tolkast i lys av samansetjinga av respondentgruppene. Kommunane har ulik organisering og leiarstruktur, og gruppene som deltek i undersøkinga, kan ha ulike erfaringar og ansvarsområde. Forskjellar i svara kan derfor vere knytte både til forhold i kommunane og til kven som har svart. Resultata gir eit bilete av vurderingane blant deltakarane i undersøkinga og kan ikkje generaliserast til innbyggjarane samla.

2.4 Intervju

I tillegg til spørjeundersøkinga har vi gjennomført intervju og arbeidsmøte med aktørar i dei to kommunane. Tabell 1 viser fordelinga av informantar etter kommune og informantgruppe. Enkelte intervju er gjennomførte med fleire informantar samtidig.

Intervjua omfattar politisk leiing, kommunedirektørar og andre administrative leiarar, fagleiing, tilsettereppresentantar og utvalde næringsaktørar. Informantane er valde strategisk for å dekkje sentrale perspektiv og problemstillingar i utgreiinga. Utvalet er ikkje meint å vere statistisk representativt. Føremålet har vore å få fram erfaringar og vurderingar frå aktørar med ulike roller og ståstader i dei to kommunane. Ved bruk av intervjumaterialet har vi lagt vekt på å få fram både vurderingar som går igjen på tvers av informantane, og synspunkt der informantane vurderer situasjonen ulikt.

Intervjua og arbeidsmøta har vore viktige for å få fram lokale erfaringar og vurderingar som ikkje kjem fram gjennom statistikk og spørjeundersøkingar åleine. Samtalane har gitt djupare innsikt i korleis ulike aktørar opplever lokaldemokrati og styring, organisering og leiingsstruktur, arbeidsgjevarrolla, samarbeid og sårbarheit i fagmiljøa. Dei har også bidrege til å identifisere lokale identitetar, konfliktliner og politiske prioriteringar som er relevante når kommunane skal vurdere framtidige strukturval.

Tabell 1 Informantar etter kommune og informantgruppe.

Informantgruppe	Volda	Ørsta	Samla tal informantar
Politisk leiing	2 (ordførar, varaordførar)	3 (ordførar, varaordførar, leiar for mindretalet)	5
Kommunedirektør/administrativ leiing	2 (kommunedirektør og økonomisjef)	1 (kommunedirektør)	3
Kommunalsjefar/fagleiing	2 (helse, personalsjef)	4 (helse, teknisk, oppvekst, personal)	6
Tilsettere representantar*	2	2	4
Næringsliv	3	2	5
Ungdom/innbyggjarmedverknad	0	0	0

* Intervjua med tilsettere representantane vart gjennomførte som éi samtale med to informantar i kvar kommune

Intervjua er gjennomførte som strukturerte eller semistrukturerte samtalar. Notat frå intervju og arbeidsmøte er systematiserte tematisk med utgangspunkt i problemstillingane i utgreiinga. I analysen har vi sett etter vurderingar og erfaringar som går igjen på tvers av informantar og kommunar, men også etter forskjellar og motstridande synspunkt. Intervjumaterialet er nytta til å utdjupe og nyansere funn frå statistikk, dokument og spørjeundersøkingar, og ikkje som grunnlag for å generalisere til alle tilsette, folkevalde eller innbyggjarar i kommunane. Enkeltpersonar blir ikkje identifiserte i rapporten.

Representantar for dei tilsette har delteke både i intervju og spørjeundersøking. Datagrunnlaget er likevel avgrensa når det gjeld dei tilsette sine erfaringar med og vurderingar av moglege organisatoriske endringar. Materialet gir derfor ikkje grunnlag for å trekkje sikre konklusjonar om konkrete konsekvensar for arbeidsvilkår, arbeidsmiljø og arbeidsgjevarpolitikk. Desse forholda må vurderast nærare når aktuelle organisatoriske løysingar blir konkretiserte.

2.5 Scenarioarbeid og framtidsbilete

Som del av utgreiinga har vi utvikla fleire framtidsbilete med eit tidsperspektiv fram mot 2040–2050. Grunnlaget for scenarioarbeidet er befolkningsframskrivingar frå SSB, moglege utviklingstrekk i arbeidsmarknaden og næringslivet og kjende eller sannsynlege endringar i statlege rammevilkår. Det siste omfattar mellom anna endringar i inntektssystemet og krav til kommunale tenester. Vi har også trekt inn forskningsbasert kunnskap om kommunereform, stordriftsfordelar og økonomisk bereevne.

Scenarioa er utforma for å undersøkje korleis dei ulike alternativa for kommunestruktur kan stå seg under ulike framtidige rammevilkår. Føremålet er ikkje å føreseie utviklinga mest mogleg presist, men å belyse robustheit og handlingsrom dersom føresetnadene endrar seg. Framtidsbileta er derfor bygde opp rundt enkle og tydelege utviklingsbaner, med føresetnader og premissar som kan etterprøvast. Dei fungerer som eit bakteppe for analysane av økonomi, tenester og samfunnsutvikling, og bidreg til å vise korleis langsiktige endringar kan påverke føresetnadene for dei tre strukturalternativa.

Det er betydeleg usikkerheit knytt til den langsiktige utviklinga i demografi, økonomi, arbeidsmarknad og statlege rammevilkår. Handtering av denne usikkerheita er derfor ein integrert del av analysane. Vi gjer greie for datakjeldene og avgrensingane ved desse, og peikar på forhold som kan påverke kvaliteten på datagrunnlaget. Dette gjeld mellom anna tilfelle der tala er usikre, eller der skilnader i føresetnader gjer at samanlikningar mellom kommunane må tolkast med varsemd.

Usikkerheita blir synleggjord gjennom ulike attraktivitetsscenario i befolkningsframskrivingane og gjennom drøfting av føresetnader og avgrensingar i dei økonomiske analysane. Analysen av administrativ ressursbruk nyttar fleire samanlikningsgrunnlag. Desse illustrerer kostnadsforskjellar og må ikkje forståast som scenario for sikre innsparingar ved samanslåing.

Gjennom rapporten skil vi mellom dokumenterte fakta og faglege vurderingar. Det går fram når analysane er baserte på forskingslitteratur eller nasjonale kunnskapsoppssummeringar. Tilsvarande blir det gjort tydeleg når vurderingane i større grad byggjer på lokale erfaringar og informasjon frå intervju og spørjeundersøkingar.

2.6 Bruk av kunstig intelligens

Generativ kunstig intelligens er nytta som eit støtteverktøy i arbeidet med rapporten. Bruken har i hovudsak vore avgrensa til språkleg handsaming og strukturering av tekst. I tillegg er Sikt KI-chat nytta i ein avgrensa del av analysearbeidet, der verktøyet vart brukt til å foreslå førebelse tematiske grupperingar av anonymiserte tekstutdrag.

Dei foreslegne grupperingane frå Sikt KI-chat vart gjennomgått, vurderte og vidare handsama av forskarane før dei vart nytta som støtte i den vidare analysen. Kunstig intelligens er dermed ikkje nytta til sjølvstendig koding eller fortolking av datamaterialet. Den endelege kodinga og fortolkinga, og alle faglege vurderingar og konklusjonar i rapporten, er gjorde av prosjektgruppa.

3. Kunnskapsstatus. Overordna perspektiv på kommunesamanslåing

3.1 Kvifor vurdere kommunestruktur?

Kommunestrukturen legg viktige rammer for korleis kommunane kan løyse oppgåvene sine, og det er fleire omsyn som må inngå i vurderinga av kva som er ein føremålstenleg struktur. Eitt av desse er effektiv ressursbruk. Erfaringar frå den danske kommunereforma viser at kommunesamanslåingar kan gi administrative stordriftsfordelar, men også at resultata varierer med korleis administrativ ressursbruk blir målt, og at gevinstane kan vere mindre og kome seinare enn føresett (Houlberg 2011). Kommunestrukturen har samtidig betydning for kommunane si evne til å tilby likeverdige tenester, slik at innbyggjarane har tilgang til grunnleggjande tenester og rettar uavhengig av bustad.

Storleiken på kommunen kan påverke føresetnadene for kapasitet, kompetanse og rekruttering, særleg på små og spesialiserte fagområde. Generalistkommuneutvalet (2023) viser at små og usentrale kommunar gjennomgåande har større utfordringar med tilgang til spesialisert kompetanse og tilstrekkeleg kapasitet enn større kommunar. Samtidig er variasjonane store mellom kommunar med same storleik og sentralitet, og også større kommunar kan ha utfordringar med kapasitet, kompetanse og oppgåveløysing. Økonomisk bereevne er eit anna sentralt omsyn. Denne blir påverka av inntektsgrunnlag, utgiftsbehov, gjeld, økonomiske reservar, effektivitet og statlege rammevilkår, og kan derfor ikkje vurderast ut frå kommunestorleik aleine.

Kommunestrukturen har også betydning for lokaldemokratiet. Kommunane må ha ein struktur som legg til rette for effektiv forvaltning, samtidig som innbyggjarane opplever nærleik til dei folkevalde og har reelle moglegheiter til å påverke avgjerder som gjeld lokalsamfunnet (St.meld. nr. 33 (2007–2008)). Sidan samfunnsbehov og rammevilkår endrar seg over tid, må vurderingar av kommunestruktur også ta omsyn til kva handlingsrom ulike organisasjonsformer gir for omstilling og tilpassing.

Eit anna omsyn er kommunane si rolle som samfunnsutviklar. Ein kommunestruktur som i større grad samsvarer med funksjonelle samfunnsområde, kan leggje til rette for meir heilskapleg planlegging og utvikling på tvers av dagens administrative grenser. Dette kan vere relevant innan mellom anna arealplanlegging, miljø og næringsutvikling (Ekspertutvalet 2014; Meld. St. 14 (2014–2015); Leknes et al. 2013). Kapasitet, kompetanse, økonomiske reservar og tilgang til relevante fagmiljø kan dessutan påverke kommunane si evne til å handtere kriser og uventa hendingar. Samanhengen mellom kommunestorleik og beredskap vil likevel vere avhengig av fleire forhold, mellom anna organisering, geografi og samarbeid med andre kommunar og beredskapsaktørar.

Vurderingar av kommunestruktur handlar dermed om kva føresetnader kommunane har for å møte både dagens oppgåver og framtidige utfordringar. Kva struktur som er føremålstenleg, må derfor sjåast i samanheng med utviklingstrekk og rammevilkår som kommunane kan stå overfor i åra framover.

3.2 Sentrale samfunnsutfordringar

Perspektivmeldinga 2024 (Meld. St. 31 (2023–2024)) peikar på tre overordna utfordringar for Noreg fram mot 2060: kampen om arbeidskrafta, behovet for omstilling og behovet for å oppretthalde god fordeling og økonomisk berekraft.

Kampen om arbeidskrafta heng nært saman med den demografiske utviklinga. Befolkningsveksten er venta å kome i dei eldste aldersgruppene, medan talet på personar i yrkesaktiv alder mellom 20 og 66 år vil stagnere. Låge fødselstal bidreg til å forsterke denne utviklinga og til at forsørgingsbyrda aukar. Fruktbarheita var 1,4 barn per kvinne i 2023, medan ho i framskrivingane er venta å stabilisere seg på 1,7 barn per kvinne. Samtidig er delen barn og unge venta å gå ned. Innvandring kan bidra til å dekkje delar av arbeidskraftsbehovet, men effekten vil avhenge av mellom anna alderssamansetjing og yrkesdeltaking blant innvandrarar. Høgare levealder og friskare aldring kan også bidra til at fleire står lenger i arbeid, men vil ikkje åleine kompensere for den demografiske ubalansen.

Denne utviklinga vil særleg påverke helse- og omsorgstenestene. Perspektivmeldinga anslår eit behov for minst 180 000 fleire tilsette innan 2060. Samtidig blir det viktig å auke deltakinga i arbeidslivet, særleg blant unge, innvandrarar og eldre, og å redusere fråfall frå arbeidslivet.

Den andre hovudutfordringa er behovet for omstilling. Den endra tryggingpolitiske situasjonen etter Russlands angrep på Ukraina inneber behov for auka ressursar til forsvar og beredskap. Parallelt skal Noreg redusere klimagassutsleppa i tråd med Parisavtalen og gjennomføre overgangen til eit lågutsleppssamfunn. Dette vil krevje investeringar i mellom anna fornybar energi og infrastruktur. Auka etterspurnad etter kraft kan samtidig gi målkonfliktar mellom industriutvikling, naturvern og lokal forankring. På lengre sikt er petroleumsverksemda venta å bli redusert, noko som vil stille krav til omstilling i økonomien og arbeidsmarknaden og til utvikling av nye næringar.

Digitalisering og automatisering er ein annan del av omstillingsbiletet. Teknologisk utvikling vil påverke arbeidsmarknaden og endre kompetansebehova. Fleire arbeidstakarar kan måtte skifte yrke eller sektor, og investeringar i utdanning, forskning og innovasjon vil vere viktige for omstillingsevna i økonomien. Samtidig vil offentleg sektor stå overfor krav om effektivisering for å kunne oppretthalde berekraftige velferds-tenester.

Den tredje hovudutfordringa er å sikre økonomisk berekraft og halde oppe ei jamn fordeling av velstanden. Noreg har relativt små økonomiske forskjellar samanlikna med mange andre land, men aukande

ulikskap kan bli ei utfordring framover. Samtidig er offentlege utgifter venta å vekse raskare enn inntektene. Auka utgifter til helse, omsorg og pensjonar vil leggje press på offentlege budsjett. *Perspektivmeldinga* anslår at dei offentlege utgiftene vil auke med 5,7 prosent av BNP for Fastlands-Noreg fram mot 2060, og at finansieringsgapet utan nye tiltak vil utgjere 6,2 prosent av BNP. Auka arbeidstilbod, høgare produktivtetsvekst og meir effektiv ressursbruk i offentlig sektor blir peika på som sentrale tiltak.

Desse utviklingstrekk er særleg relevante for kommunesektoren fordi kommunane har ansvar for ei rekke grunnleggjande velferdstenester og samfunnsfunksjonar. Endringar i demografi, arbeidsmarknad, økonomi og nasjonale prioriteringar vil dermed påverke både rammevilkåra og kommunane si evne til å løyse oppgåvene sine.

Kommunekommisjonen peikar også på at aldring av befolkninga og mangel på arbeidskraft utfordrar kommunane si evne til å løyse grunnleggjande oppgåver og levere tenester. Den første utgreinga, *NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor*, vart lagd fram i januar 2026. I *Prop. 1 S (2026–2027)* held regjeringa fast ved generalistkommuneprinsippet og framhevar kommunane sitt ansvar for omstilling og lokale løysingar. Proposisjonen omtalar både nye økonomiske verkemiddel for frivillige samanslåingar og utvikling av regelverket for interkommunalt samarbeid. Desse signala er relevante for vurderinga av strukturalternativa, men avgjer ikkje kva løysing som er mest føremålstenleg for Ørsta og Volda. Kommunekommisjonen skal etter planen levere si andre utgreiing i løpet av 2026.

3.3 Viktige oppgåver og ansvarsområde for kommunane

Norske kommunar er generalistkommunar. Det inneber at alle kommunar i utgangspunktet har ansvar for det same breie spekteret av lovpålagde oppgåver, uavhengig av folketal, økonomi og geografiske føresetnader. Dette omfattar mellom anna helse- og omsorgstenester, utdanning, sosialtenester, tekniske tenester og arealforvaltning (Brandtzæg 2019). Generalistkommunesystemet skal samtidig bidra til ein einskapleg tenestestruktur og likebehandling av innbyggjarane uavhengig av kvar i landet dei bur (Generalistkommuneutvalet 2023).

Kommunane sine oppgåver kan overordna grupperast i rollene som tenesteytar, myndeutøvar, samfunnsutviklar og demokratisk arena. Som tenesteytar har kommunane ansvar for mellom anna barnehage, grunnskule, helse og omsorg, barnevern, sosialtenester og tekniske tenester som vatn, avløp og renovasjon. Dei har også ansvar for beredskap og ei rekkje andre lokale samfunnsfunksjonar.

Som myndeutøvar behandlar kommunane søknader, gir løyve, fattar enkeltvedtak og fører tilsyn. Dette omfattar mellom anna forvaltning etter plan- og bygningslova, miljøregelverk og reguleringsplanar, i tillegg til regelverk knytt til næringsverksemd, skjenkebevilling og brannvern.

Samfunnsutviklarrolla omfattar mellom anna arealplanlegging, næringsutvikling og infrastruktur. Kommunane skal leggje til rette for bustadbygging, transportløyningar og berekraftige lokalsamfunn, og har gjennom plan- og bygningslova ei sentral rolle i den lokale samfunnsutviklinga. Kommunane er samtidig ein grunnleggjande arena for lokaldemokratiet, der innbyggjarane vel representantar og kan påverke politiske avgjerder. Kommunestyret har ansvar for mellom anna økonomistyring og tenestekvalitet og skal ivareta lokale behov og interesser.

Kommunane har dermed eit omfattande ansvar for oppgåver som har direkte betydning for innbyggjarane og lokalsamfunna. Føresetnadene for å ivareta dette ansvaret blir påverka av økonomiske rammer, demografisk utvikling og statleg styring. Utviklingstrekk som sterkare konkurranse om arbeidskraft, overgangen til eit lågutsleppssamfunn, større merksemd om forsvar og beredskap og utsikter til strammare offentlege økonomiske rammer vil stille krav til innovasjon, digitalisering og omstilling. Eit sentralt spørsmål i denne utgreiinga er derfor kva betydning kommunestrukturen har for kommunane sine føresetnader for å møte desse utfordringane.

3.4 Kommunestrukturen si betydning for oppgåveløysing

Vurderingar av kommunestruktur må ta omsyn til fleire sider ved kommunane si oppgåveløysing. Ekspertutvalet for kommunereforma (2014) utarbeidde ti kriterium retta mot kommunane og to kriterium retta mot staten som grunnlag for slike vurderingar.

For kommunane omfattar kriteria tilstrekkeleg kapasitet, relevant kompetanse, tilstrekkeleg distanse i myndautøvinga, effektiv tenesteproduksjon, økonomisk soliditet, valfridom, funksjonelle samfunnsutviklingsområde, høg politisk deltaking, lokal politisk styring og lokal identitet. For staten er brei oppgåveportefølje og statleg rammestyring trekte fram som sentrale kriterium.

Kriteria illustrerer at kommunestruktur må vurderast langs fleire dimensjonar. Kapasitet og relevant kompetanse er viktig for tenesteyting og oppgåveløysing, medan tilstrekkeleg distanse i myndautøvinga har betydning for rettstryggleik og habilitet. Effektiv tenesteproduksjon og økonomisk soliditet handlar om evna til å forvalte ressursane på ein berekraftig måte. Samtidig er funksjonelle samfunnsutviklingsområde viktige for heilskapleg planlegging, medan politisk deltaking, lokal styring og identitet er sentrale sider ved lokaldemokratiet. Lokal tilhøyrsløse kan også ha betydning for engasjementet i utviklinga av lokalsamfunnet og for utfallet av prosessar knytte til endringar i kommunestrukturen (Brandtzæg 2014).

Tidlegare undersøkingar peikar på at identitet og tilhøyrsløse kan vere viktige i kommunesamanslåingsprosessar. Frisvoll og Almås (2004) fann at sterk interkommunal identitet kan vere ein viktig føresetnad for vellukka samanslåingsprosessar. Nordtug et al. (2004) peikar samtidig på betydninga av at innbyggjarane ser utsikter til ei positiv utvikling i heile den nye kommunen, og ikkje berre i kommunesenteret. Erfaringar

frå andre prosessar tyder også på at identitet og tilhøyrse ofte er sterkare knytt til staden og lokalsamfunnet enn til kommunen som administrativ eining (Brandtzæg 2014).

Staten har på si side ansvar for å leggje rammer som gir kommunane føresetnader for å løyse ei brei oppgåveportefølje, samtidig som rammestyringa gir rom for lokale prioriteringar. Ekspertutvalet tilrådde i 2014 kommunar med minst 15 000–20 000 innbyggjarar for å leggje til rette for sterke fagmiljø, stabil kompetanse og føreseieleg tenesteyting. Tilrådinga var fagleg grunngitt ut frå oppgåveporteføljen og rammevilkåra på dette tidspunktet, og var ikkje eit lovfesta minstekrav. Departementet peika også på at geografiske forhold og avstandar kunne gjere storleikstilrådinga mindre relevant i enkelte delar av landet.

Interkommunalt samarbeid kan vere eit alternativ eller supplement når kommunane ikkje har tilstrekkeleg kapasitet eller kompetanse i eigen organisasjon. Samtidig viser tidlegare forskning at omfattande samarbeid kan gi utfordringar knytte til politisk styring og kontroll. Kor store desse utfordringane er, avheng mellom anna av omfanget av samarbeidet, kva oppgåver det omfattar, og korleis det er organisert. Fragmenterte samarbeid på tvers av mange ulike konstellasjonar kan gi større styringsutfordringar enn samarbeid innan meir faste strukturar, der kommunane lettare kan utvikle felles rutinar for styring, oppfølging og kontroll.

Kor langt det er føremålstenleg å utvikle interkommunalt samarbeid, vil dermed variere mellom oppgåver og kommunar. Brandtzæg (2019) peikar på at omfattande og fragmenterte samarbeid kan skape styrings- og koordineringsutfordringar. Generalistkommuneutvalet (2023) framhevar samtidig interkommunalt samarbeid som ein nødvendig og føremålstenleg del av generalistkommunesystemet, særleg for kommunar med utfordringar knytte til kapasitet og spesialisert kompetanse. Utvalet peikar både på større kommunar og styrkt interkommunalt samarbeid som aktuelle verkemiddel.

Framtidige demografiske, økonomiske og teknologiske endringar vil samtidig påverke kva kapasitet og kompetanse kommunane treng. Ein større del eldre i befolkninga vil auke behovet for arbeidskraft og spesialiserte tenester, medan digitalisering og endringar i arbeidsmarknaden kan påverke både organisering og tenesteproduksjon. Kommunane må derfor sikre nødvendig kapasitet og kompetanse gjennom eigen organisasjon, interkommunalt samarbeid, kjøp av tenester eller andre organisatoriske løysingar.

Samla sett må ein føremålstenleg kommunestruktur leggje til rette for god tenestekvalitet, effektiv ressursbruk, tydeleg demokratisk styring og heilskapleg samfunnsutvikling. Dette føreset kapasitet, kompetanse og økonomisk soliditet til å ivareta kommunane sine ansvarsområde over tid.

3.5 Potensielle fordelar og ulemper ved endringar i kommunestrukturen

Kriteria for ein god kommunestruktur kan slå ulikt ut avhengig av mellom anna folketal, areal og sentralitet. Mindre kommunar kan ha utfordringar knytte til kapasitet og kompetanse, medan større kommunar kan møte andre utfordringar, mellom anna knytte til nærleik og lokal demokratisk forankring.

Små kommunar kan ha fordelar i form av nærleik, lokalkunnskap, korte avgjerdsvegar og sterk lokal identitet. Samtidig viser fleire undersøkingar at små og usentrale kommunar oftare har utfordringar med kapasitet og tilgang til spesialisert kompetanse. Dette kan vere særleg relevant for oppgåver som krev små, spesialiserte eller tverrfaglege fagmiljø. Interkommunalt samarbeid kan redusere noko av denne sårbarheita ved å gi tilgang til større fagmiljø og delt kapasitet. På den andre sida kan eit omfattande eller fragmentert samarbeid gi utfordringar knytte til koordinering, styring og politisk oversikt. Kva fordelar og ulemper som gjeld i ein liten kommune, vil derfor variere med mellom anna geografi, økonomi, kompetansetilgang, organisering og eksisterande samarbeid.

Større kommunar kan på si side ha breiare fagmiljø, større grunnlag for spesialisering og meir kapasitet til utviklings- og planarbeid. Kommunestorleik er likevel ikkje i seg sjølv ein garanti for effektiv drift, god økonomi eller høg tenestekvalitet. Også større kommunar kan ha utfordringar med økonomi, kapasitet og oppgåveløysing. Større geografiske og organisatoriske avstandar kan dessutan påvirke nærleiken til folkevalde, lokal representasjon og innbyggjarmedverknad. Konsekvensane av større kommunestorleik vil derfor avhenge av korleis kommunen er organisert, geografiske forhold, tenestestruktur og utforminga av lokaldemokratiet.

Eit særleg spørsmål gjeld område der funksjonelle bu- og arbeidsmarknader går på tvers av kommunegrenser. I slike område kan omfattande pendling og aktivitet på tvers av kommunane gjere heilskapleg planlegging meir krevjande. Dette kan gjelde utvikling av bustad- og næringsareal, transportløysingar og tenestetilbod. Dersom fleire kommunar planlegg kvar for seg innanfor det same funksjonelle samfunnsutviklingsområdet, kan det vere vanskelegare å finne løysingar som er optimale for området samla sett. Det finst også døme på konkurrerande kommunale planar som kan vere uheldige for utviklinga av bu- og arbeidsmarknadsregionen og for ivaretaking av klima- og miljøomsyn.

Samfunnsutviklarrolla omfattar samtidig meir enn dei lovpålagde oppgåvene og er ofte avhengig av samarbeid med andre lokale, regionale og nasjonale aktørar. Mindre kommunar kan ha avgrensa kapasitet og ressursar til utviklingsarbeid, men kan samtidig ha fordelar gjennom god lokalkunnskap og nære relasjonar til lokalt næringsliv. Større kommunar kan ha meir ressursar og breiare fagmiljø, men også større organisatorisk kompleksitet og utfordringar knytte til lokal forankring.

Uavhengig av kommunestorleik vil samarbeid med andre aktørar vere viktig for samfunnsutviklarrolla. Dette kan skje gjennom møteplassar, nettverk og partnerskap på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Endringar i kommunestrukturen kan påvirke føresetnadene for dette arbeidet, men resultatet vil også vere avhengig av kapasitet, politiske prioriteringar og regionale relasjonar.

3.6 Interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing. Ulike organisatoriske løysingar

Interkommunalt samarbeid og kommunesamanslåing representerer ulike organisatoriske strategiar for å møte utfordringar knytte til mellom anna kapasitet, kompetanse, effektivitet og økonomi. Begge løysingane kan gi gevinstar, men dei kan også medføre kostnader og styringsutfordringar. Mekanismane og konsekvensane er likevel ulike.

Interkommunalt samarbeid inneber at to eller fleire kommunar samarbeider om bestemte oppgåver. Slike samarbeid er vanlege innan spesialiserte eller ressurskrevjande område som barnevern, IKT, renovasjon, brannvern og innkjøp (Borge et al. 2017). Samarbeid kan gi stordriftsfordelar gjennom deling av faste kostnader og gi tilgang til kompetanse som den enkelte kommunen har avgrensa grunnlag for å byggje opp åleine. Felles innkjøp og digitale løysingar kan til dømes redusere kostnader, medan større fagmiljø kan styrkje kapasitet og kvalitet. Kor store gevinstane er, vil variere mellom oppgåver og samarbeidsformer.

Samtidig kan omfattande interkommunalt samarbeid føre til større behov for koordinering og meir indirekte politisk styring. Tidlegare forskning har peika på at styringsutfordringar kan oppstå når avgjerdsmynde blir flytta frå kommunestyra til interkommunale organ, eller når eit stort tal samarbeid gjer det vanskelegare å halde oversikt over den samla tenestestyringa (Brandtzæg 2019).

Kunnskapen om dei økonomiske verknadene av interkommunalt samarbeid er ikkje eintydig. Samarbeid kan gi betre kapasitetsutnytting og redusere kostnader på enkelte område, men kan også medføre etablerings-, koordinerings- og styringskostnader. Det ligg ikkje føre grunnlag for å talfeste ein generell økonomisk nettogevinst. Verknadene må vurderast konkret for den enkelte oppgåva og samarbeidsmodellen.

Kommunesamanslåing inneber at to eller fleire kommunar blir samla i éin politisk og administrativ organisasjon. Ei samanslåing kan gi høve til å redusere parallelle administrative og politiske funksjonar og til å organisere planlegging, investeringar og tenesteproduksjon på nye måtar. Ein større organisasjon kan også gi grunnlag for breiare fagmiljø og meir spesialisering. Kor store slike gevinstar blir, er avhengig av korleis den nye kommunen blir organisert, og i kva grad parallelle strukturar faktisk blir reduserte.

Erfaringar frå Noreg og andre land viser samtidig at ei samanslåing kan medføre vesentlege omstillingskostnader i ein overgangsperiode. Harmonisering av mellom anna IKT-system, lønsnivå og tenestetilbod kan krevje betydelege investeringar, og det kan ta fleire år før eventuelle økonomiske gevinstar kjem til uttrykk i drifta (Dieserud 2025; Agenda 2020).

Kva organisatorisk løysing som er føremålstenleg, må vurderast ut frå lokale føresetnader og kva oppgåver og utfordringar som skal handterast. Interkommunalt samarbeid kan vere særleg aktuelt på spesialiserte område der større fagmiljø og deling av kapasitet gir gevinstar. Eit omfattande system av samarbeid i ulike

konstellasjonar kan samtidig gjere koordinering, oversikt og politisk styring meir krevjande. Kommunesamanslåing kan gi høve til å samle fleire oppgåver innanfor éin organisasjon, men inneber også omstilling og kan skape nye utfordringar knytte til geografi, representasjon og lokal nærleik.

Dei statlege rammevilkåra for interkommunalt samarbeid er under utvikling. I *Prop. 1 S (2026–2027)* framhevar Kommunal- og distriktsdepartementet at interkommunalt samarbeid er nødvendig for at mange kommunar skal kunne løyse oppgåvene sine. Mangel på arbeidskraft og sårbare fagmiljø er venta å auke behovet for samarbeid om fleire oppgåver og tenester. Regjeringa legg derfor vekt på at kommunane må ha tilgang til samarbeidsmodellar som møter desse behova.

Departementet har sendt forslag til endringar i reglane om interkommunalt samarbeid på høyring. I budsjettproposisjonen blir forslaget omtalt som eit verkemiddel for å leggje til rette for mindre fragmentert og meir framtidsretta samarbeid. Dette inneber at forsterka samarbeid må vurderast både ut frå erfaringane med dagens ordningar og ut frå moglegheitene for å utvikle meir samordna samarbeidsstrukturar. Kva handlingsrom eventuelle regelendringar vil gi, og kva verknader dei vil få for organisering og folkevald styring, vil avhenge av den endelege utforminga og korleis kommunane nyttar modellane.

Forskinga gir ikkje grunnlag for å slå fast at interkommunalt samarbeid eller kommunesamanslåing generelt er den mest føremålstenlege løysinga. Interkommunalt samarbeid kan styrkje kapasitet, kompetanse og effektivitet, men kan også gi styrings- og koordineringsutfordringar når omfanget og kompleksiteten aukar. Kommunesamanslåing kan gi eit anna organisatorisk handlingsrom og potensial for å redusere parallelle funksjonar, men verknadene vil vere avhengige av gjennomføringa og lokale forhold. Vurderinga av alternativa må derfor ta utgangspunkt i kva utfordringar som skal løysast, kva oppgåver det gjeld, og dei konkrete føresetnadene i kommunane.

4. Faktagrunnlag og framtidsbilete fram mot 2040–2050

4.1 Kommuneøkonomi og tenester

I dette kapitlet blir kommuneøkonomien i Ørsta og Volda analysert. Analysen omfattar økonomiske rammevilkår, finansielle nøkkeltal, ressursprioriteringar og tenestekapasitet, og gir eit grunnlag for å vurdere kommunane si økonomiske berekraft og evne til å møte framtidige utfordringar.

4.1.1 Økonomiske rammevilkår

Dei økonomiske rammevilkåra har stor betydning for kommunane sitt handlingsrom. Tabell 2 viser korrigerte frie inntekter i 2025 i prosent av landsgjennomsnittet (100). Korrigerte frie inntekter tek omsyn til skilnader i kommunane sitt utgiftsbehov og gir derfor eit betre grunnlag for å samanlikne dei økonomiske rammevilkåra enn frie inntekter åleine.

Volda ligg litt over landsgjennomsnittet med ein indeks på 102, medan Ørsta ligg noko under med 96. Dette tyder på at Volda har noko betre inntektsmessige føresetnader enn Ørsta. Møre og Romsdal samla ligg på 101, altså noko over landsgjennomsnittet.

Tabell 2 Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet per innbyggjar 2025. Kjelde: KDD

Korrigerte frie inntekter 2025	
Ørsta	96
Volda	102
Møre og Romsdal	101
Landet	100

Gjennom kostnadsutjamninga i inntektssystemet blir kommunane kompenserte for strukturelle skilnader i utgiftsbehov. Tabell 3 viser berekna utgiftsbehov fordelt på sentrale tenesteområde. Ein kostnadsindeks på 1,0 svarar til eit utgiftsbehov på nivå med landsgjennomsnittet.

Tabell 3 Berekna utgiftsbehov på ulike område 2025. Kjelde: KDD

	Ørsta	Volda
Barnehage	1,0807	1,0079
Administrasjon og landbruk	1,0734	1,0826
Grunnskule	1,0864	1,0400
Pleie og omsorg	1,1024	1,0749
Kommunehelse	1,0958	1,1097
Barnevern	0,8235	0,8362
Sosialteneste	0,7498	0,8115
Kostnadsindeks	1,0565	1,0309

Ørsta har eit noko høgare berekna utgiftsbehov enn Volda. Skilnadene er størst innan barnehage, grunnskule og pleie og omsorg, medan Volda har eit noko høgare utgiftsbehov innan administrasjon og landbruk og kommunehelse. Begge kommunane har eit berekna utgiftsbehov under landsgjennomsnittet innan barnevern og sosiale tenester.

4.1.2 Finans og prioriteringar

God økonomistyring og tilstrekkelege økonomiske reservar er viktige føresetnader for å kunne oppretthalde eit stabilt tenestetilbod over tid. Tabell 4 viser sentrale finansielle nøkkeltal for kommunekonserna i Ørsta og Volda i 2025.²

Tabell 4 Finansielle nøkkeltal for kommunekonsern i prosent av brutto driftsinntekter. 2025. Kjelde: SSB

	Ørsta	Volda	Møre og Romsdal	Landet
Netto driftsresultat	-2,4	-1,8	0,9	2,3
Disposisjonsfond	0,5	5,2	7,9	11,7
Netto lånegjeld	108,2	131,6	107,8	90,1

Begge kommunane hadde ei krevjande økonomisk stilling i 2025. Netto driftsresultat var negativt og låg klart under fylkes- og landsgjennomsnittet, medan disposisjonsfonda var låge og gjelda høg. Utviklinga dei siste åra viser ei svekking av driftsbalansen og dei økonomiske bufferane i begge kommunane. Situasjonen

² Netto driftsresultat er den sentrale indikatoren for økonomisk balanse. TBU tilrår at netto driftsresultat for kommunane over tid utgjer om lag 1,75 prosent av brutto driftsinntekter.

er mest pressa i Ørsta, medan Volda har større reservar men vesentleg høgare gjeld. Kommunane sitt framtidige omstillingsbehov og konsekvensane ved ei eventuell kommunesamanslåing blir nærare drøfta i kapittel 5.

Netto driftsutgifter viser korleis kommunane fordeler ressursane mellom ulike tenestekområde. Tabell 5 viser netto driftsutgifter på utvalde område som prosent av dei samla netto driftsutgiftene i 2025. Tala uttrykkjer relative prioriteringar og må sjåast i samanheng med kommunane sine utgiftsbehov og samla økonomiske rammer.

Tabell 5 Ressursbruk på ulike tenestekområde i 2025. Del av netto driftsutgifter. Kjelde: SSB³

	Ørsta	Volda	Møre og Romsdal	Landet
Barnehage	14,9	15,4	14,1	14,4
Administrasjon og landbruk	5,6	7,0	7,4	7,3
Grunnskule	23,1	22,1	22,3	21,8
Pleie og omsorg	38,3	37,5	37,7	33,0
Kommunehelse	5,5	5,4	6,5	6,1
Barnevern	2,7	3,2	3,2	3,8
Sosialteneste	3,3	2,8	3,8	5,1
Sum sentrale tenestekområde	93,4	93,4	95,0	91,5
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø	1,4	1,7	1,1	1,4
Kultur	2,4	3,4	3,2	3,8
Kyrkje	0,8	0,8	0,9	0,8
Samferdsel	2,0	2,7	1,8	1,6
Brann og ulykkesvern	1,5	1,7	1,8	1,4
Sum andre utvalde områder	8,1	10,3	8,8	9,0
Totalt	101,5	103,7	103,8	100,5

Ørsta og Volda har gjennomgåande relativt like prioriteringar. Begge bruker ein større del av dei samla netto driftsutgiftene på barnehage, grunnskule og særleg pleie og omsorg enn landet. Samstundes går ein mindre del til kommunehelse, barnevern og sosialtenester.

³ Summen av dei viste tenestekområda kan overstige 100 prosent fordi enkelte tenestekområde som ikkje er viste, kan ha negative netto driftsutgifter som følgje av brukarbetalingar, refusjonar og andre inntekter.

Volda bruker ein større del på administrasjon og landbruk, kultur og samferdsel enn Ørsta, medan Ørsta bruker ein større del på grunnskule og pleie og omsorg. Skilnadene er likevel relativt små samanlikna med hovudbiletet av prioriteringane.

4.1.3 Tenestruktur og kapasitet på sentrale område

Ørsta og Volda har mange fellestrekk i tenestestrukturen, men det finst òg skilnader i organisering, bemanning og ressursbruk innan oppvekst-, omsorgs- og tekniske tenester. I dette delkapittelet blir kommunane samanlikna ved hjelp av eit avgrensa utval sentrale nøkkeltal for barnehage, grunnskule, helse- og omsorgstenester og samfunnsutvikling. Analysen viser først og fremst skilnader i ressursbruk, organisering og kapasitet. Nøkkeltala gir ikkje åleine grunnlag for å vurdere den samla kvaliteten eller effektiviteten i tenestene, men gir eit faktagrunnlag for den vidare vurderinga av kommunane sine føresetnader for tenesteproduksjon.

Barnehage

Barnehagetilbodet er godt utbygd i begge kommunane. Dei største skilnadene gjeld bemanning og ressursbruk, medan dekningsgraden og eigarstrukturen er relativt lik.

Barnehagedekninga er høg i begge kommunane og ligg over landsgjennomsnittet. Om lag 60 prosent av barna går i kommunale barnehagar, noko som er ein høgare del enn nasjonalt. Volda har den høgaste delen barnehagelærarar i grunnbemanninga, medan Ørsta har færre korrigerte opphaldstimar per årsverk og dermed noko høgare samla bemanning. Begge kommunane har høgare netto driftsutgifter per innbyggjar i alderen 1–5 år enn landsgjennomsnittet.⁴

Tabell 6 Sentrale indikatorar barnehage (2025). Kjelde: SSB

Indikator (2025)	Ørsta	Volda	Landet
Barn 1–5 år i barnehage (%)	96,7	96,0	94,5
Barn i kommunale barnehagar (%)	60,4	59,6	51,2
Barnehagelærarar i grunnbemanninga (%)	48,4	52,2	41,2
Korrigerte opphaldstimar per årsverk	99,7	107,5	106,0
Netto driftsutgifter per innbyggjar 1–5 år (kr)	263 078	269 411	246 013

⁴ Ei supplerande samanlikning utarbeidd av Volda kommune i samband med vurderinga av barnehagestrukturen viser at Volda har høgare netto driftsutgifter enn enkelte kommunar i same KOSTRA-gruppe. Samanlikninga viser òg høgare utgifter til reinhald og drift av barnehagebygg og ein høgare del barnehagelærarar.

Grunnskule

Skilnadene mellom Ørsta og Volda gjeld først og fremst ressursinnsats og gruppestorleik, medan elevresultata gjennomgåande ligg nær landsgjennomsnittet.

Begge kommunane har mindre undervisningsgrupper enn landsgjennomsnittet, og gruppene er minst i Volda. Ørsta har ein noko høgare del elevar med spesialundervisning, medan Volda har høgare netto driftsutgifter per innbyggjar i alderen 6–15 år. Resultata for grunnskulepoeng og nasjonale prøver varierer mellom kommunane. Tala gjeld eitt enkelt år og gir ikkje grunnlag for sikre konklusjonar om systematiske resultatskilnader. Samla viser indikatorane små undervisningsgrupper og eit relativt høgt utgiftsnivå, medan dei målte resultata ligg rundt landsgjennomsnittet.

Tabell 7 Sentrale indikatorar grunnskule (2025). Kjelde: SSB

Indikator (2025)	Ørsta	Volda	Landet
Gjennomsnittleg gruppestorleik	14,8	13,8	15,6
Elevar med spesialundervisning (%)	7,9	6,0	7,6
Gjennomsnittleg grunnskulepoeng	42	41,5	42,2
Elevar på meistringsnivå 3–5 i lesing, 8. trinn (%)	66,9	61,9	65,3
Netto driftsutgifter per innbyggjar 6–15 år (kr)	166 110	178 206	163 131

Helse- og omsorgstenester

Begge kommunane har høgare utgifter og fleire årsverk per innbyggjar innan helse- og omsorgstenestene enn landsgjennomsnittet. Indikatorane viser samstundes enkelte skilnader i tenesteprofil og bemanning.

Tabell 8 Sentrale indikatorar helse og omsorg (2025). Kjelde: SSB

Indikator (2025)	Ørsta	Volda	Landet
Netto driftsutgifter per innbyggjar (kr)	44 254	46 881	39 197
Årsverk per 10 000 innbyggjarar	368,2	381,5	325,1
Årsverk per brukar av omsorgstenester	0,4	0,5	0,6
Mottakarar av heimetenester 80 år og eldre (%)	8,4	8,6	9,0
Legeårsverk per 10 000 innbyggjarar	17,8	17,3	12,8

Volda har noko høgare netto driftsutgifter og fleire årsverk per innbyggjar enn Ørsta. Begge kommunane ligg over landsgjennomsnittet i årsverk per innbyggjar og legeårsverk, men under landsgjennomsnittet i årsverk per brukar av omsorgstenestene. Andelen innbyggjarar over 80 år som får heimetenester, er òg

noko lågare enn i landet. Indikatorane kan vere påverka av skilnader i alderssamansetjing, talet på brukarar, tenesteprofil og registreringspraksis og gir ikkje åleine grunnlag for å vurdere kapasiteten eller kvaliteten i tenestene.

Samfunnsutvikling og tekniske tenester

Dei største skilnadene mellom kommunane gjeld prioriteringar innan teknisk infrastruktur, medan kapasitetsindikatorane elles er relativt like.

Målt per innbyggjar har Ørsta høgare netto driftsutgifter til plan-, byggjesaks- og kartforvaltning, medan Volda har høgare utgifter til kommunale vegar. Begge kommunane har ein noko lågare del innbyggjarar knytte til kommunal vass- og avløpsinfrastruktur enn landsgjennomsnittet, men Volda ligg noko høgare enn Ørsta. For byggjesaksbehandling ligg det berre føre samanliknbare tal for Volda, som har kortare saksbehandlingstid enn landsgjennomsnittet.

Tabell 9 Sentrale indikatorar samfunnsutvikling og tekniske tenester (2025). Kjelde: SSB

Indikator (2025)	Ørsta	Volda	Landet
Saksbehandlingstid byggjesøknader, 3 vekers frist (dagar)	..	18	21
Netto driftsutgifter til plan-, byggjesaks- og kartforvaltning per innbyggjar (kr)	950	752	934
Netto driftsutgifter kommunale vegar per innbyggjar (kr)	1 684	2 412	1 593
Del innbyggjarar tilknytte kommunal vassforsyning (%)	79,4	82,1	85,7
Del innbyggjarar tilknytte kommunalt avløp (%)	82,0	84,4	86,9

Oppsummering

Dei utvalde indikatorane viser fleire fellestrekk i Ørsta og Volda. Begge kommunane har høg barnehagedekning, mindre undervisningsgrupper og fleire årsverk innan helse og omsorg per innbyggjar enn landsgjennomsnittet.

Skilnadene gjeld mellom anna ressursbruk, bemanning og prioriteringar. Volda har høgare utgifter på fleire velferdsområde, medan Ørsta mellom anna har høgare utgifter per innbyggjar til plan-, byggjesaks- og kartforvaltning. Indikatorane må vurderast i lys av brukargrunnlag, utgiftsbehov, geografi og organisering.

Tala gir ikkje åleine grunnlag for å konkludere med at kapasiteten er tilstrekkeleg, eller at kommunane har same tenestekvalitet og effektivitet. Dei gir eit avgrensa samanlikningsgrunnlag som blir supplert med lokale erfaringar og vurderingar i kapittel 6.

Tabell 10 Samandrag av hovudtrekk ved tenestestruktur og kapasitet.

Kommune	Sentrale hovudtrekk
Ørsta	Høg barnehagedekning, små undervisningsgrupper og god legedekning. Prioriterer fysisk planlegging noko høgare enn Volda og har gjennomgåande noko lågare ressursinnsats innan fleire velferdstenester.
Volda	Høg del barnehagelærarar og noko høgare ressursinnsats innan barnehage, grunnskule og helse- og omsorgstenester. Prioriterer kommunale vegar høgare enn Ørsta.

4.1.4 Samla vurdering

Analysen viser at Ørsta og Volda har ulike økonomiske føresetnader, men fleire felles utfordringar. Utviklinga dei siste åra viser ei svekking av driftsbalansen og dei økonomiske bufferane i begge kommunane. Situasjonen er mest pressa i Ørsta, som har eit høgare berekna utgiftsbehov, svært små reservar, oppsamla meirforbruk og ROBEK-status. Volda har eit sterkare inntektsgrunnlag og større reservar, men eit vesentleg høgare gjeldsnivå.

Kommunane har mange fellestrekk i tenestestruktur og prioriteringar, men òg enkelte skilnader i ressursbruk og bemanning. Volda har høgare utgifter per innbyggjar på fleire sentrale velferdsområde, medan Ørsta mellom anna har høgare bemanning i barnehagane. Nøkkeltala gir ikkje åleine grunnlag for å vurdere kvaliteten eller effektiviteten i tenestene.

Den økonomiske berekrafta vil framover i stor grad bli påverka av utviklinga i befolkning, tenestebehov og tilgang på arbeidskraft. Dette gir eit viktig bakteppe for vurderinga av framtidig kommunestruktur. Konsekvensane av vidareføring, forsterka samarbeid og kommunesamanslåing blir vurderte i kapittel 5.

4.2 Befolkning og næring

Dette kapittelet analyserer utviklinga i befolkning, arbeidsplassar, næringsliv og arbeidsmarknad i Ørsta og Volda. Analysane byggjer på Telemarksforsking sine modellar for attraktivitet og regional utvikling, som gjer det mogleg å vurdere utviklinga opp mot dei strukturelle føresetnadene for kvar kommune (Vareide 2024).⁵

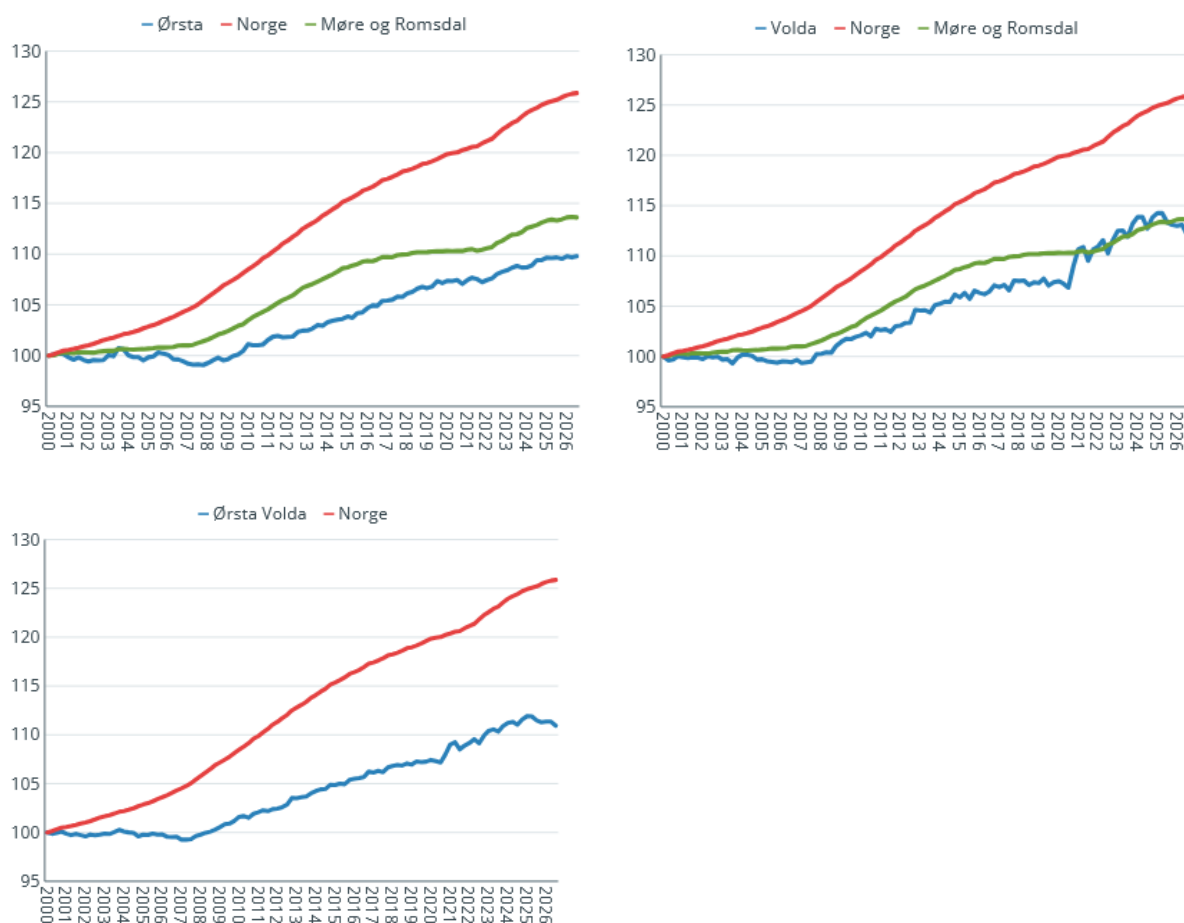
Kapittelet omtalar først befolkningsutvikling, flyttemønster og alderssamansetjing. Deretter blir utviklinga i arbeidsplassar, næringsstruktur, attraktivitet og pendling analysert. Til slutt blir dei viktigaste utviklings- trekkka oppsummerte og sette inn i eit regionalt perspektiv.

⁵ <https://regionalanalyse.no/>

4.2.1 Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklinga i Ørsta og Volda har vore relativt lik sidan 2000, men Volda har hatt noko sterkare vekst enn Ørsta. Samla har folketalsveksten vore svakare enn både i Møre og Romsdal og i landet som heilskap (Figur 1).

Ved inngangen til tredje kvartal 2026 hadde Ørsta 11 068 innbyggjarar og Volda 10 925 innbyggjarar. Til saman hadde dei to kommunane 21 993 innbyggjarar. Frå 2000 til 2026 auka folketalet med om lag 9 prosent i Ørsta og 13 prosent i Volda. For kommunane samla var veksten om lag 11 prosent, mot 14 prosent i Møre og Romsdal og 26 prosent på landsbasis.



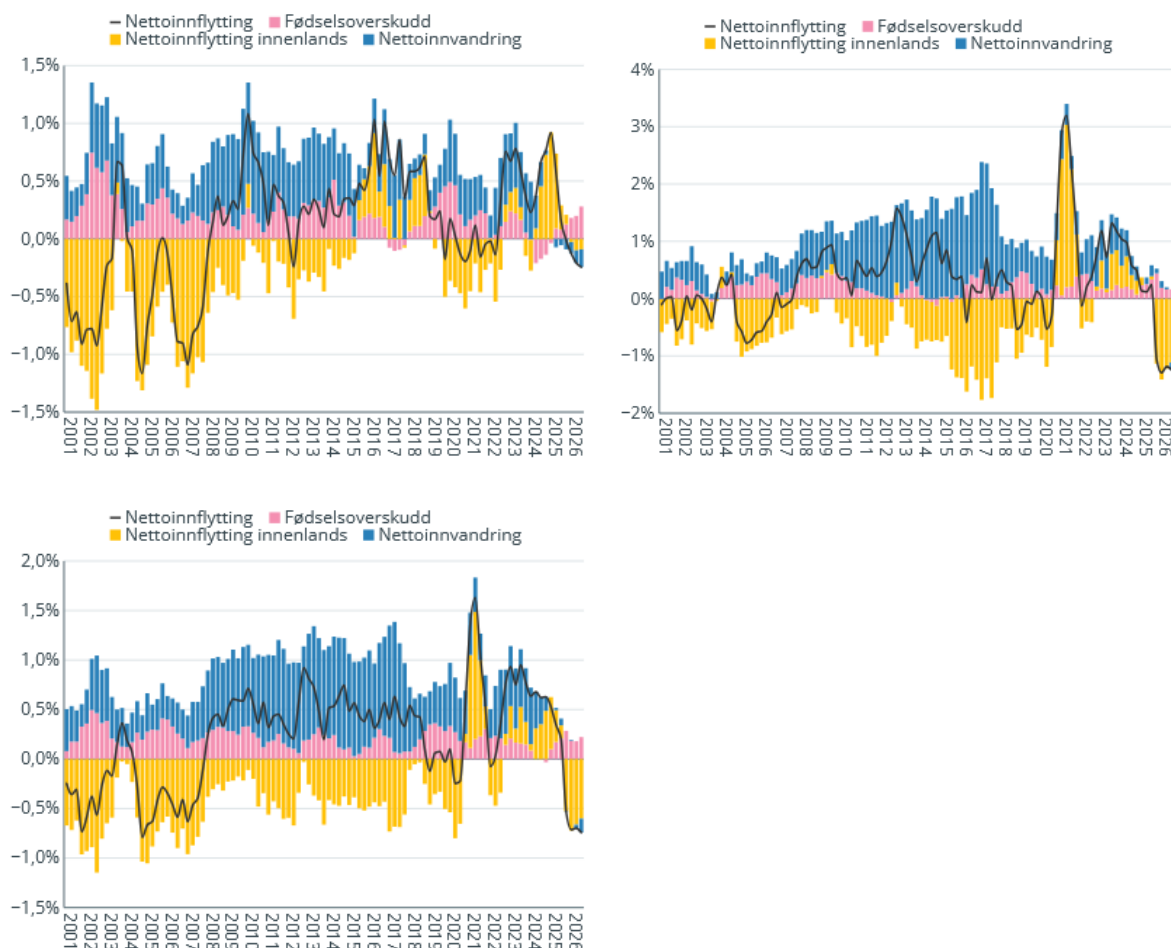
Figur 1 Utvikling i folketallet i Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre), indeksert med folketallet ved inngangen til 2000 = 100. Folketallet er målt ved starten av kvart kvartal.⁶

Befolkningsutviklinga kan delast i tre hovudkomponentar: fødselsbalanse, innanlandsk flyttebalanse og nettoinnvandring (Figur 2). Begge kommunane har hatt fødselsoverskot i store delar av perioden, men overskotet har gradvis blitt mindre. Innvandring har vore den viktigaste drivkrafta bak folketalsveksten.

⁶ Volda og Hornindal vart slått saman til nye Volda kommune 1. januar 2020. Samtidig vart Bjørke og Viddalen overførte frå Ørsta til Volda.

Den innanlandske flyttebalansen var negativ gjennom store delar av 2000-talet, men betra seg etter 2008. Volda har gjennomgåande hatt ein betre innanlandsk flyttebalanse enn Ørsta.

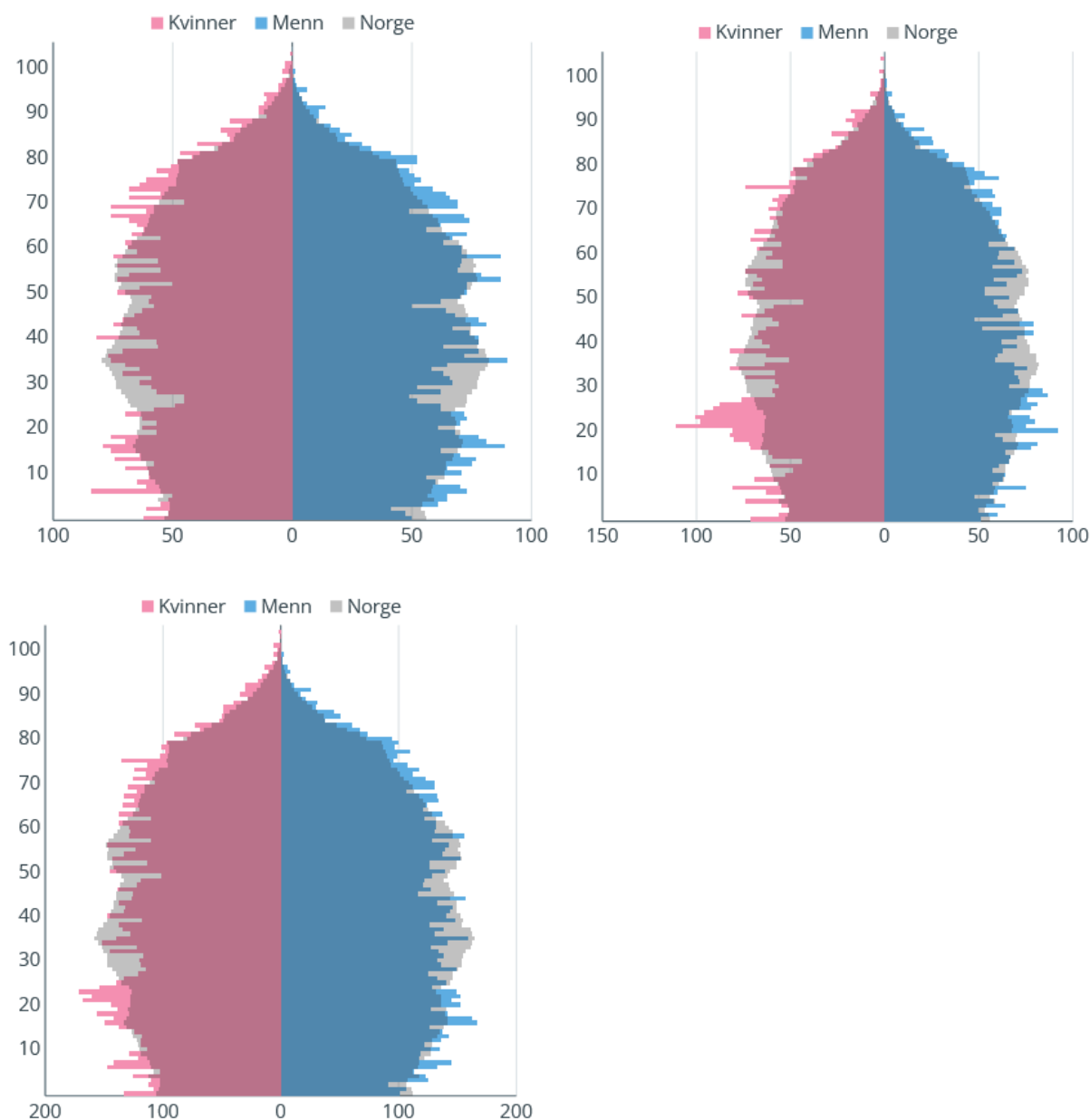
Etter 2022 auka nettoinnvandringa markant som følge av busetjinga av flyktningar frå Ukraina. Dette gav ein periode med sterkare folketalsvekst i begge kommunane. Mot slutten av perioden har nettoinnvandringa gått tilbake, og den samla nettoflyttinga og folketalsveksten har dermed blitt svakare.



Figur 2 Befolkningsveksten i Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre), dekomponert i overlappende 12-månadersperiodar og målt kvart kvartal.

Alderssamansetjinga i Ørsta og Volda ligg samla sett nær landsgjennomsnittet, men det er tydelege skilnader mellom kommunane. Volda har ein større del unge vaksne, medan Ørsta har ein noko eldre befolkning (Figur 3).

Volda har ein tydeleg topp i aldersgruppa 20–25 år. Dette kan i stor grad knytast til Høgskulen i Volda og tilflytting av studentar. Ørsta har ei jamnare aldersfordeling, men ein noko større del eldre innbyggjarar. Når kommunane blir vurderte samla, ligg alderssamansetjinga relativt nær landsgjennomsnittet.



Figur 3 Talet på innbyggjarar etter kjønn og alder i Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre). Det skuggelagde området viser korleis fordelinga ville sett ut dersom kommunane hadde same kjønns- og aldersfordeling som landet.

Gjennomsnittsalderen har auka dei siste ti åra både nasjonalt og i dei to kommunane. Per 1. januar 2026 var gjennomsnittsalderen 42,8 år i Ørsta og 41,6 år i Volda, mot 41,8 år på landsbasis. Ørsta hadde dermed ei noko eldre befolkning enn landet, medan Volda låg om lag på landsgjennomsnittet.

Flyttemønstera varierer mellom kommunane. Ørsta har netto utflytting blant unge vaksne i 20-åra. Volda har derimot sterk netto innflytting i aldersgruppa 19–22 år, noko som i stor grad kan knytast til studenttilflytting. Etter avslutta utdanning flyttar mange vidare, og kommunen har netto utflytting i aldersgruppa 23–30 år. Høgskulen bidreg dermed til eit flyttemønster som skil Volda frå distriktskommunar utan høgare utdanning.

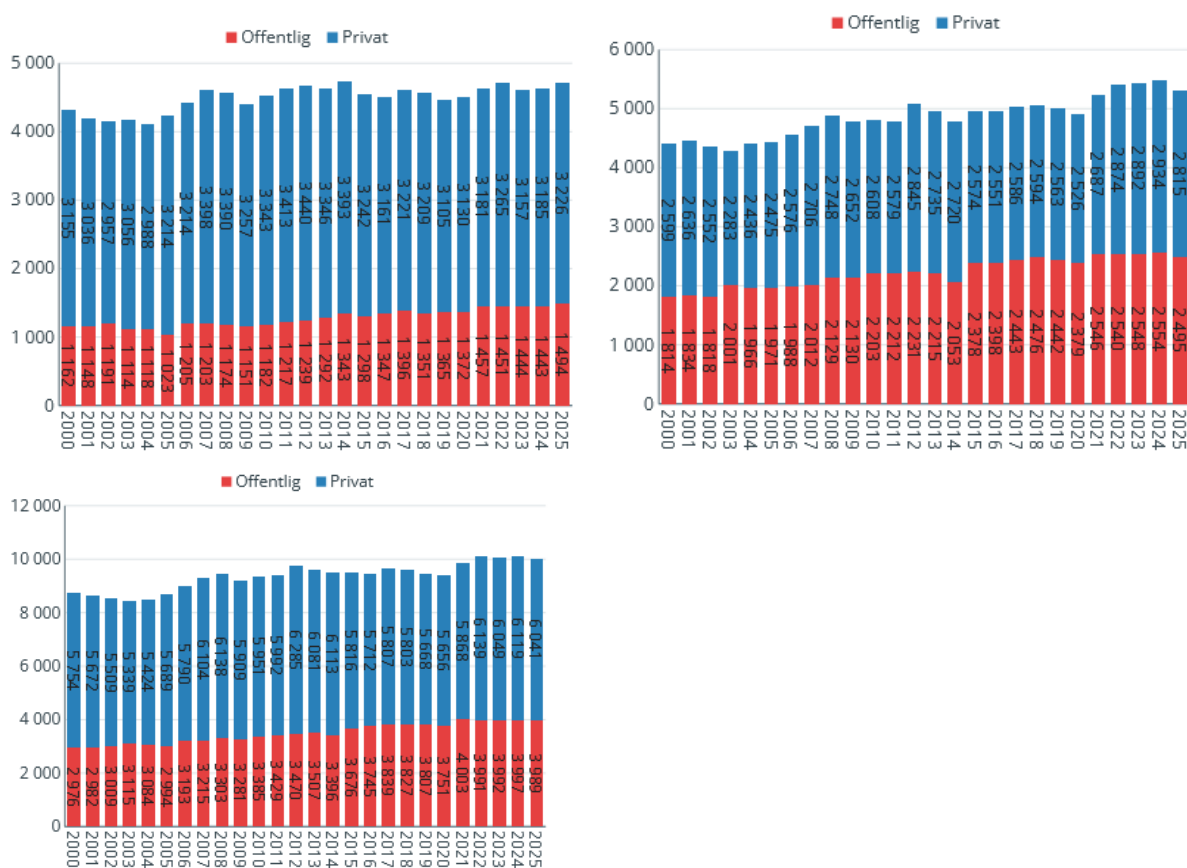
Ørsta og Volda har samla sett eit relativt godt demografisk utgangspunkt samanlikna med mange andre distriktskommunar. Volda sin høge del unge vaksne er ein særleg styrke, men den store utflyttinga etter avslutta utdanning viser at potensialet ikkje fullt ut blir omsett i varig busetjing. Samstundes vil begge kommunane få ei eldre befolkning og svakare vekst i den yrkesaktive delen av befolkninga. Den vidare utviklinga vil derfor avhenge av evna til å halde på fleire unge vaksne, tiltrekkje seg arbeidskraft og vidareutvikle attraktive bu- og arbeidsmiljø.

4.2.2 Arbeidsplassar

Dette delkapittelet skildrar utviklinga i talet på arbeidsplassar i Ørsta og Volda og samanliknar utviklinga med landet. Med arbeidsplassar meiner vi her sysselsette personar etter arbeidsstad.

Figur 4 Talet på arbeidsplassar i offentleg og privat sektor i Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre).

Figur 4 viser talet på arbeidsplassar fordelt på privat og offentleg sektor i perioden 2000–2025.



Figur 4 Talet på arbeidsplassar i offentleg og privat sektor i Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre).⁷

⁷ Utviklinga rundt 2020 må òg sjåast i lys av kommunesamanslåinga mellom Volda og Hornindal og overføringa av Bjørke og Viddal frå Ørsta til Volda.

Begge kommunane har hatt vekst i talet på arbeidsplassar sidan 2000, men veksten har vore sterkast i Volda. I Volda auka talet frå om lag 4 400 arbeidsplassar i 2000 til over 5 300 i 2025. I Ørsta auka talet frå om lag 4 300 til nær 4 800 i same periode. Utviklinga har likevel vore ulik i privat og offentleg sektor.

I Ørsta har fordelinga mellom privat og offentleg sektor vore relativt stabil. I Volda har ein større del av veksten kome i offentleg sektor. Dette må mellom anna sjåast i samanheng med lokaliseringa av Høgskulen i Volda, Volda sjukehus og andre regionale og statlege funksjonar. For kommunane samla auka talet på arbeidsplassar til om lag 10 000 i 2025. Veksten har kome i både privat og offentleg sektor, men har vore sterkast i offentleg sektor.

Dei offentlege kompetansesarbeidsplassane i Volda er samtidig påverka av endringar i statlege rammevilkår og sektorprioriteringar. Helse Møre og Romsdal står overfor eit omfattande omstillingsbehov, medan Høgskulen i Volda arbeider med økonomisk omstilling, studieportefølje og organisering innanfor strammare rammer. Lågare ungdomskull kan også påverke rekrutteringsgrunnlaget for høgare utdanning. Dette skaper usikkerheit om den framtidige utviklinga i to av dei viktigaste kompetansesarbeidsplassane i Volda, utan at det ligg føre grunnlag for å leggje til grunn konkrete strukturendringar.

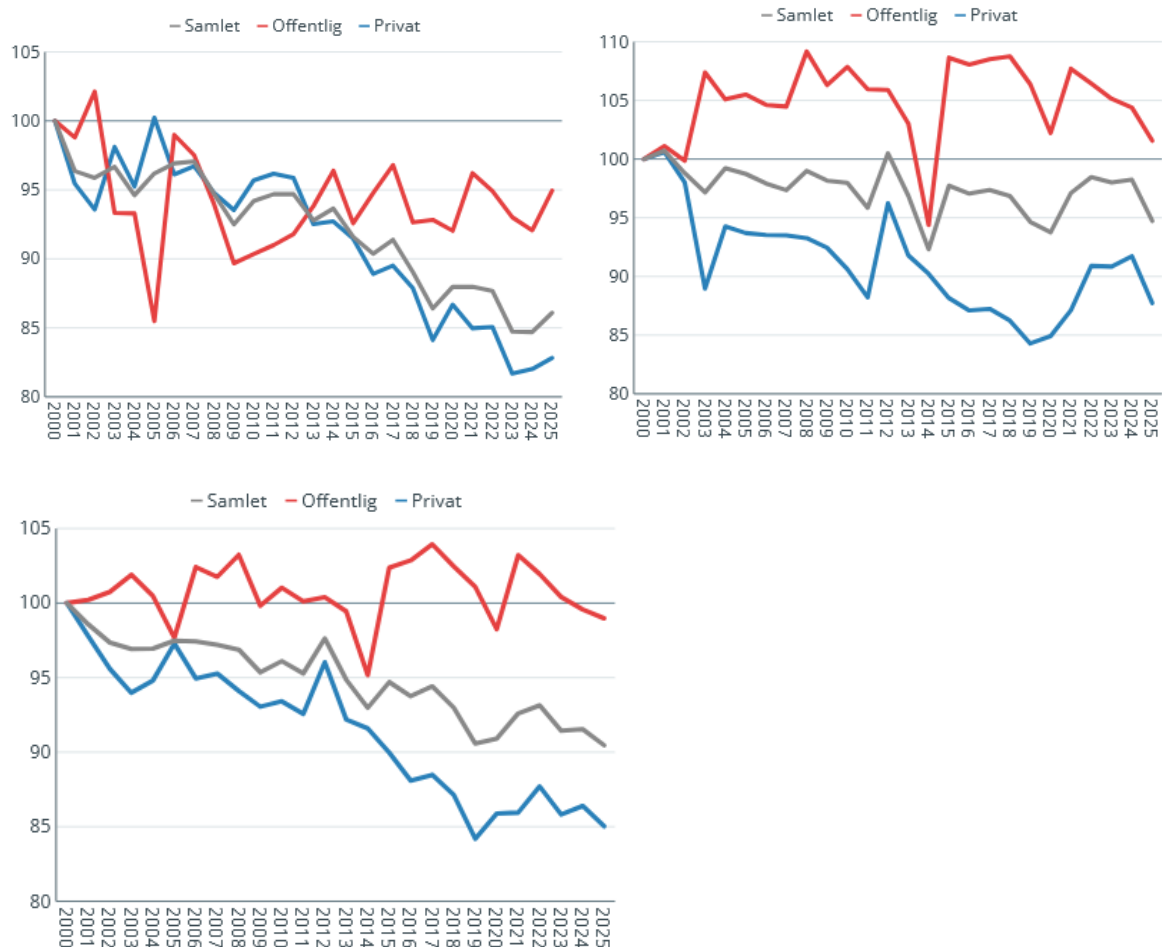
Figur 5 viser arbeidsplassutviklinga i privat og offentleg sektor relativt til utviklinga i Noreg. Nivået i 2000 er sett til 100. Ein verdi over 100 inneber at utviklinga har vore sterkare enn på landsbasis, medan ein verdi under 100 viser svakare utvikling.

og kommunane samla (nedst til venstre), relativt til utviklinga i Noreg. Nivået i 2000 er sett til 100.

Arbeidsplassutviklinga har samla sett vore svakare enn i landet, først og fremst som følge av svakare vekst i privat sektor. Både Ørsta og Volda har hatt ei svakare utvikling i privat sektor enn landsgjennomsnittet. Utviklinga har vore svakast i Ørsta, medan Volda ligg noko nærare den nasjonale utviklinga.

Offentleg sektor har utvikla seg sterkare enn privat sektor i begge kommunane. I Volda har veksten i offentlege arbeidsplassar gjennomgåande vore sterkare enn på landsbasis, medan utviklinga i Ørsta har lege nærare landsgjennomsnittet.

For Ørsta og Volda samla viser utviklinga dermed eit todelt bilete: Privat sektor har hatt svakare vekst enn i landet elles, medan offentleg sektor har utvikla seg om lag på nivå med eller noko betre enn landsgjennomsnittet. Dette har bidrege til at offentleg sektor har fått større betydning for den samla arbeidsmarknaden i regionen.



Figur 5 Utvikling i talet på arbeidsplassar i privat og offentlig sektor i Ørsta (øvtst til venstre), Volda (øvtst til høgre) Næringsstruktur

Næringsstrukturen påverkar kommunane sine føresetnader for arbeidsplassvekst og verdiskaping. Kommunar med mange arbeidsplassar i næringar som veks nasjonalt, vil normalt ha betre strukturelle føresetnader for vekst enn kommunar som er spesialiserte i næringar med svakare utvikling. Kva næringsstrukturen betyr for vekstvilkåra, endrar seg derfor over tid.

Ørsta og Volda har eit variert næringsgrunnlag, men med ulike tyngdepunkt. Figur 6 viser lokaliseringkvotientar for ulike bransjar i 2025. Lokaliseringkvotienten viser kor stor del ein bransje utgjer av arbeidsplassane i kommunen samanlikna med den tilsvarende delen på landsbasis. Ein verdi over 1 inneber at bransjen er sterkare representert lokalt enn nasjonalt. Ein høg lokaliseringkvotient viser dermed spesialisering, men ikkje nødvendigvis høg vekst eller lønsemd. Dei grå søylene viser lokaliseringkvotientane i 2016 og illustrerer korleis den relative bransjesamansetjinga har endra seg.

Ørsta har ein næringsstruktur prega av fiske og havbruk, industri, næringsmiddelindustri og kraftproduksjon. Fiske og havbruk er den tydelegaste spesialiseringa. Kommunen har òg ein relativt høg konsentrasjon av arbeidsplassar innan besøksnæringar som overnatting, detaljhandel og aktivitetar. Den relative

næringsstrukturen har vore nokså stabil sidan 2016, men kraftproduksjon er noko svakare representert samanlikna med landsnivået enn tidlegare.



Figur 6 Lokaliseringskvotientar for ulike bransjar i Ørsta (øvtst til venstre), Volda (øvtst til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre) i fjerde kvartal 2025, samanlikna med 2016.

Volda har ein meir samansett næringsstruktur, med sterke offentlege funksjonar og fleire spesialiserte basisnæringar. Fiske og havbruk er den tydelegaste spesialiseringa også i Volda. Kommunen har i tillegg ein relativt høg konsentrasjon av arbeidsplassar innan olje og gass, verkstadindustri og annan industri. Den relative bransjesamansetjinga har endra seg forholdsvis lite sidan 2016.

Sett under eitt kombinerer dei to kommunane dei industrielle næringsmiljøa i Ørsta med dei sterke offentlege kompetansemiljøa i Volda. Fiske og havbruk er den tydelegaste private spesialiseringa. Annan industri, verkstadindustri, næringsmiddelindustri og kraftproduksjon er òg sterkare representerte enn på landsbasis. Den samla arbeidsmarknaden har i tillegg eit variert innslag av handel, service og transport.

Analysen viser at Ørsta og Volda har ulike, men delvis komplementære nærings- og kompetansemiljø. Ørsta har den tydelegaste private industri- og næringslivsprofilen, medan Volda har ein større konsentrasjon av offentlege arbeidsplassar og kompetansesarbeidsplassar knytte til mellom anna høgskulen og sjukehuset. Arbeidsplassveksten har likevel vore svakare enn på landsbasis, særleg i privat sektor. Den vidare utviklinga vil derfor vere avhengig av evna til å skape vekst i eksisterande og nye private næringar og styrkje regionen som ein samla bu- og arbeidsmarknad.

4.2.3 Bustad- og næringsattraktivitet

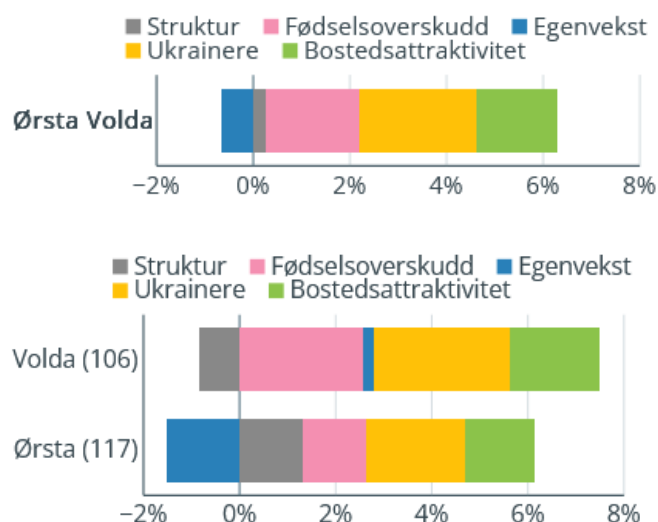
Bustad- og næringsattraktivitet viser om utviklinga i ein kommune har vore sterkare eller svakare enn det dei strukturelle føresetnadene skulle tilseie. Bustadattraktivitet blir målt som avviket mellom faktisk og forventta nettoflytting, medan næringsattraktivitet viser avviket mellom faktisk og forventta arbeidsplassvekst i næringslivet. Analysane byggjer på Telemarksforskning sine modellar for attraktivitet og regional utvikling (Vareide 2024).⁸

Både Ørsta og Volda har hatt positiv bustadattraktivitet dei siste ti åra, medan næringsattraktiviteten har vore negativ. Det inneber at nettoflyttinga har vore høgare enn det arbeidsplassutviklinga og dei strukturelle flytteføresetnadene skulle tilseie. Arbeidsplassveksten i næringslivet har samstundes vore svakare enn forventta ut frå dei strukturelle vekstvilkåra.

Figur 7 viser befolkningsveksten dei siste ti åra fordelt på fødselsbalanse, strukturelle flytteføresetnader, effekten av arbeidsplassvekst, bustadattraktivitet og busetjing av flyktningar frå Ukraina. Fødselsbalansen og dei strukturelle flytteføresetnadene er forhold kommunane i avgrensa grad kan påverke på kort sikt. Arbeidsplassvekst og bustadattraktivitet kan i større grad påverkast av lokal og regional utvikling, men attraktivitetstala kan ikkje tolkast som ein direkte effekt av kommunale tiltak.

Volda har hatt den sterkaste befolkningsveksten i perioden, med positive bidrag frå fødselsoverskot, busetjing av flyktningar frå Ukraina, arbeidsplassvekst og bustadattraktivitet. Ørsta har òg hatt positiv bustadattraktivitet, men noko svakare folketalsvekst. Arbeidsplassutviklinga har gitt eit positivt bidrag til nettoflyttinga i Volda og eit svakt negativt bidrag i Ørsta.

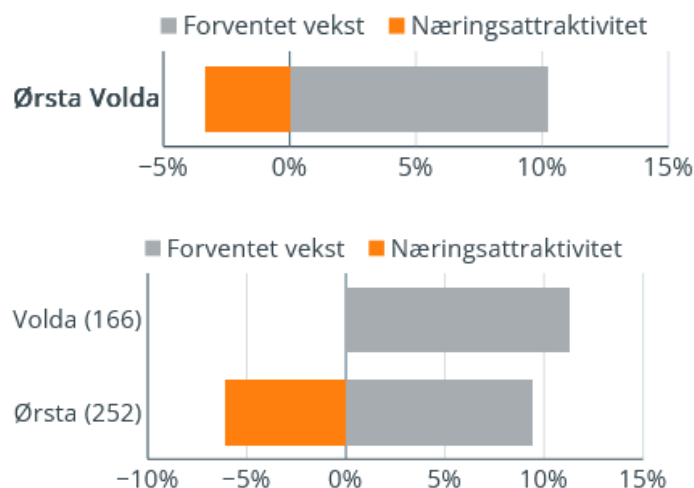
⁸ <https://regionalanalyse.no/>



Figur 7 Befolkningsvekst dei siste ti åra dekomponert i fødselsbalanse, forventa nettoflytting, busetjing av flyktningar frå Ukraina, effekten av arbeidsplassvekst på nettoflyttinga og bustadattraktivitet. Rangert etter bustadattraktivitet.

For kommunane samla har fødselsoverskot, busetjing av flyktningar frå Ukraina og positiv bustadattraktivitet vore sentrale bidrag til befolkningsveksten. Bustadattraktiviteten svarar til om lag 1,5 prosent av folketalet. Det inneber at nettoflyttinga har vore høgare enn det arbeidsplassutviklinga og dei strukturelle flytteføresetnadene åleine skulle tilseie. For Volda må resultatet òg sjåast i samanheng med Høgskulen i Volda og den omfattande flyttinga av studentar inn og ut av kommunen.

Næringsattraktiviteten har derimot vore negativ i begge kommunane. Figur 8 viser forventa arbeidsplassvekst i næringslivet og bidraget frå næringsattraktivitet i perioden 2016–2025. Den forventa veksten er berekna ut frå den nasjonale veksten, bransjesamansetjinga og befolkningsutviklinga. Næringsattraktiviteten er differansen mellom den faktiske og den forventa veksten.



Figur 8 Forventa arbeidsplassvekst og næringsattraktivitet i perioden 2016–2025. Den faktiske veksten er summen av søylene.

For Ørsta og Volda samla tilsa dei strukturelle føresetnadene ein vekst i talet på arbeidsplassar i næringslivet på om lag 10 prosent. Den faktiske veksten vart om lag 3,5 prosentpoeng lågare. Ørsta hadde den svakaste utviklinga, med ein næringsattraktivitet på om lag –6 prosentpoeng. Volda hadde òg negativ næringsattraktivitet, men avviket frå den forventta veksten var mindre.

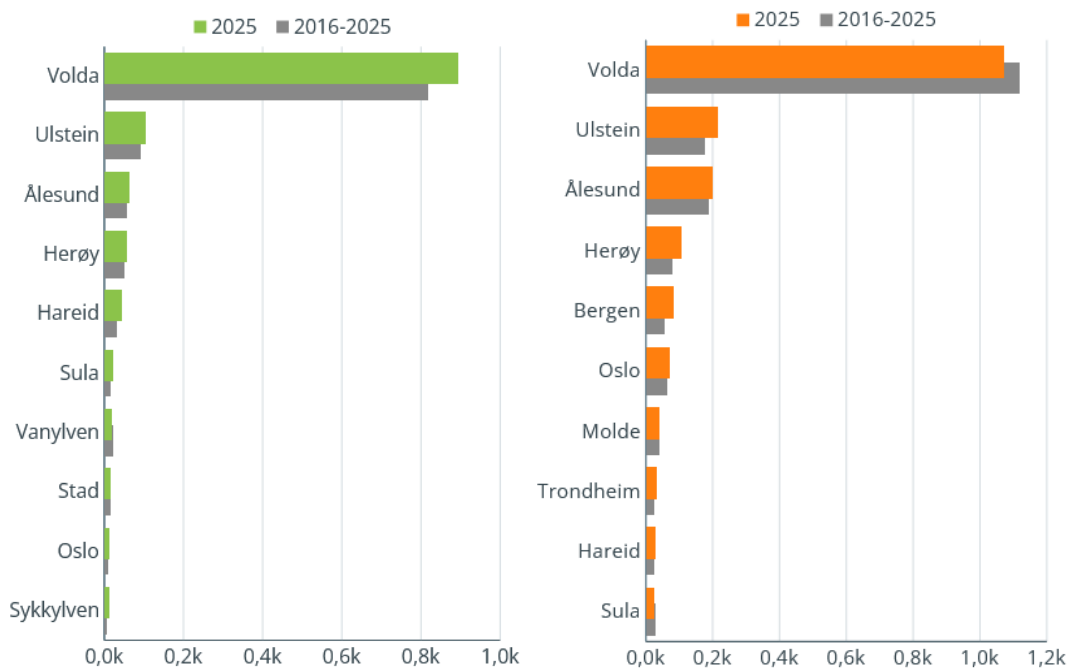
Resultata viser at Ørsta og Volda har hatt ei betre utvikling i nettoflyttinga enn dei strukturelle føresetnadene skulle tilseie, samstundes som arbeidsplassveksten i næringslivet har vore svakare enn forventta. Dette samsvarer med den relativt svake utviklinga i privat sektor samanlikna med landet. Den felles bu- og arbeidsmarknaden, dei komplementære nærings- og kompetansmiljøa og Volda si rolle som utdanningssenter gir likevel eit relevant utgangspunkt for å styrkje både bustad- og næringsattraktiviteten. Ei sentral utfordring vil vere å omsetje studenttilflytting og bustadattraktivitet i meir varig busetjing og sterkare vekst i private arbeidsplassar.

4.2.4 Pendling

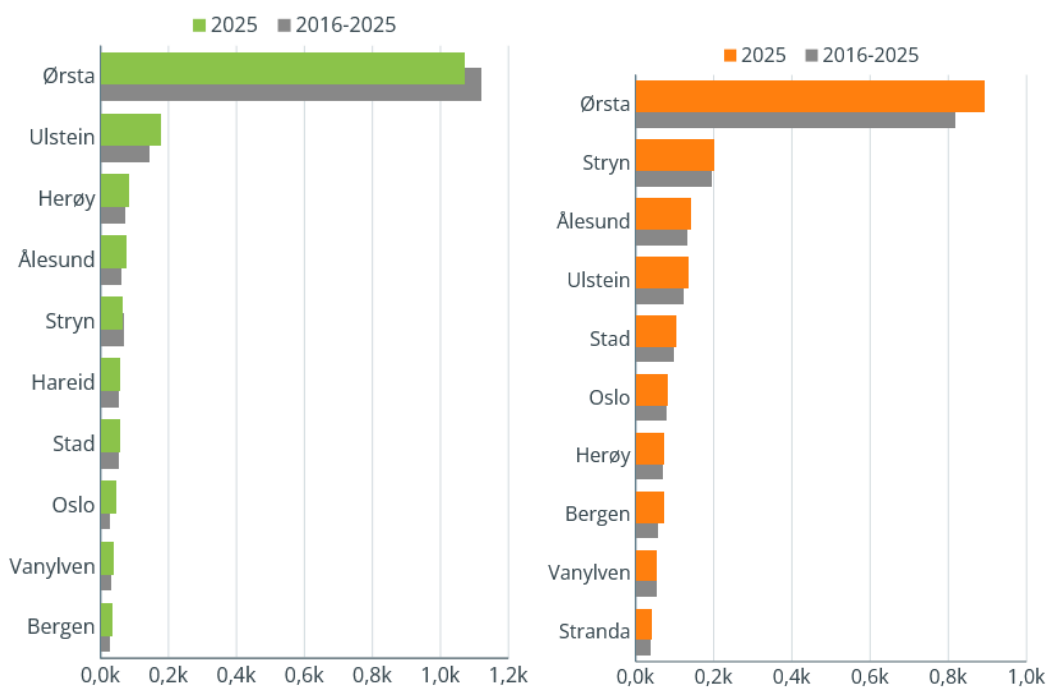
Pendling gir eit bilete av kor tett kommunar er knytte saman gjennom arbeidsmarknaden. Kommunar med omfattande inn- og utpendling inngår ofte i ein felles bu- og arbeidsmarknad, der innbyggjarar og verksemder er integrerte på tvers av kommunegrensene.

Ørsta og Volda er tett integrerte gjennom omfattande pendling begge vegar. Arbeidsmarknadsintegrasjonen, målt som summen av innpendlinga som del av arbeidsplassane og utpendlinga som del av dei sysselsette innbyggjarane, var om lag 70 prosent i Ørsta og 81 prosent i Volda i 2025.⁹ Det viser at ein stor del av arbeidskrafta er mobil på tvers av kommunegrensene, og at kommunane inngår i ein felles bu- og arbeidsmarknad.

⁹ Arbeidsmarknadsintegrasjonen er summen av innpendling som prosent av talet på arbeidsplassar i kommunen og utpendling som prosent av sysselsette busette i kommunen. Målet kan derfor overstige 100 prosent.



Figur 9 Innpendling (venstre) og utpendling (høgre) for Ørsta.



Figur 10 Innpendling (venstre) og utpendling (høgre) for Volda.

Pendlingsstraumane mellom Ørsta og Volda er klart dei største for begge kommunane. Ørsta har både størst innpendling frå og utpendling til Volda. Tilsvarande har Volda dei klart sterkaste pendlingssambanda med Ørsta. Begge kommunane har òg pendling til og frå Ulstein, Ålesund og andre kommunar på Sunnmøre.

Tabell 11 viser kvar dei sysselsette innbyggjarane i Ørsta og Volda har arbeidsplassen sin. Om lag 60 prosent arbeider i eigen kommune, medan 19 prosent av dei sysselsette i Ørsta arbeider i Volda og 17 prosent av dei sysselsette i Volda arbeider i Ørsta. Når kommunane blir vurderte samla, bur og arbeider om lag 77 prosent av dei sysselsette innanfor dei to kommunane. Dette understrekar den sterke integrasjonen i den felles arbeidsmarknaden.

Tabell 11 Pendlingsmatrise Ørsta og Volda. Tal sysselsette og prosent. Kjelde: SSB.

		Arbeidsstad		
		Ørsta	Volda	Utanfor
Bustad	Ørsta	3 307 (60 %)	1 073 (19 %)	1 150 (21 %)
	Volda	893 (17 %)	3 162 (59 %)	1 280 (24 %)
	Utanfor	521	1 075	

Bu- og arbeidsmarknadsregionar, såkalla BA-regionar, er funksjonelle regionar definerte med utgangspunkt i pendling og reisetid mellom kommunar. I TØI si inndeling inngår Ørsta og Volda i same BA-region, med Volda som senterkommune.

Tabell 12 BA-region Volda. Kjelde: TØI rapport 1713/2019 (Gundersen et al. 2019).¹⁰

Tabell 4.89 Reisetid og pendling i BA-region Volda. 2017. Minutter og prosent.

		Reisetid	Ut-pendling	Inn-pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets-klasse	Inkluderingsgrunnlag
1577	Volda	15,02	52,57	52,57	698,28	4,11	Senterkommune
1520	Ørsta	20,7	16,99	17,35	709	4	Utpendling > 8

Tabellen viser ei berekna gjennomsnittleg reisetid på 20,7 minutt mellom Ørsta og Volda. TØI har veka reisetidene mellom grunnkrinsar i dei to kommunane etter folketal. Talet gjeld dermed ikkje reisetida mellom kommunesentera. Saman med dei omfattande pendlingsstraumane viser dette at Ørsta og Volda utgjør ein tett integrert bu- og arbeidsmarknad. Kommunane har dermed mange felles interesser knytte til arbeidsmarknad, bustadutvikling, samferdsel og regional utvikling.

Den sterke arbeidsmarknadsintegrasjonen gir gode føresetnader for å utnytte den samla arbeidskrafta i regionen. Pendling kan bidra til betre samsvar mellom kompetansen til innbyggjarane og behovet til verksemdene. Auka pendling innan regionen vil likevel i hovudsak omfordele den eksisterande arbeidskrafta.

¹⁰ For senterkommunen er inn- og utpendlingsdelane like store og viser delen av den arbeidsaktuelle befolkninga som arbeider i eigen kommune. Reisetida på 15,02 minutt på Volda-rada er gjennomsnittleg reisetid mellom grunnkrinsar internt i Volda.

Dersom den samla tilgangen på arbeidskraft blir redusert, vil ikkje meir pendling åleine vere tilstrekkeleg til å møte framtidige rekrutteringsbehov.

Hovudbiletet er at Ørsta og Volda allereie fungerer som ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion. Den sterke integrasjonen gir eit godt grunnlag for vidare samarbeid og er eit sentralt utgangspunkt i vurderinga av framtidig kommunestruktur.

4.2.5 Samla vurdering

Analysane viser at Ørsta og Volda har ulike styrkar, men mange felles føresetnader for vidare utvikling. Volda har hatt noko sterkare befolknings- og arbeidsplassvekst enn Ørsta og har ei viktig rolle som utdannings- og regionsenter. Ørsta har på si side ein tydelegare industri- og næringslivsprofil, samtidig som kommunen har viktige regionale funksjonar knytte til vidaregåande opplæring og samferdsel. Ørsta vidaregåande skule er viktig for yrkesfagleg utdanning og kompetanseutvikling, medan Ørsta–Volda lufthamn, Hovden, gir regionen tilgang til flytransport. Samla gir dette ein breiare arbeidsmarknad og eit meir variert nærings-, kompetanse- og tenestetilbod enn kommunane har kvar for seg.

Den samla arbeidsmarknaden er kjenneteikna av sterke offentlege fag- og kompetansemiljø og eit variert privat næringsliv. Arbeidsplassveksten i privat sektor har likevel vore svakare enn på landsbasis, og næringsattraktiviteten har vore negativ i begge kommunane. Bustadattraktiviteten har derimot vore positiv. Nettoflyttinga har dermed vore høgare enn det arbeidsplassutviklinga og dei strukturelle flytteføresetnadene skulle tilseie. For Volda må dette òg sjåast i samband med Høgskulen i Volda og flyttinga av studentar inn og ut av kommunen.

Pendlingsanalysane viser at Ørsta og Volda allereie fungerer som ein integrert bu- og arbeidsmarknadsregion. Dei største pendlingsstraumane går mellom kommunane, og om lag 77 prosent av dei sysselsatte bur og arbeider innanfor det samla området. Den omfattande pendlinga og den felles BA-regionen illustrerer dei sterke funksjonelle bindingane innan arbeidsmarknad, bustadutvikling, samferdsel og regional utvikling.

Kommunane utfyller kvarandre men står samstundes overfor fleire av dei same langsiktige utfordringane. Den vidare utviklinga vil i stor grad avhenge av evna til å skape fleire private arbeidsplassar, halde på fleire unge vaksne, tiltrekkje seg arbeidskraft og styrkje regionen som bu- og arbeidsmarknad. Den sterke arbeidsmarknadsintegrasjonen gir eit godt utgangspunkt, men vil ikkje åleine vere tilstrekkeleg dersom den samla tilgangen på arbeidskraft blir redusert som følgje av den demografiske utviklinga.

Desse utviklingstrekk danner eit viktig grunnlag for framskrivingane av befolkning, tilgang på arbeidskraft og framtidige tenestebehov i neste kapittel.

4.3 Befolkningsframskrivingar

Framskrivningane frå Telemarksforsking supplerer SSB sine befolkningsframskrivingar ved å vise korleis ulike føresetnader om bustad- og næringsattraktivitet kan påverke utviklinga. Alle scenarioa tek utgangspunkt i SSB sitt hovudalternativ for den nasjonale befolkningsutviklinga, men byggjer på ulike føresetnader om den lokale attraktiviteten.

Det er berekna fire utviklingsbanar fram mot 2050. Scenarioet med høg attraktivitet føreset at bustad- og næringsattraktiviteten blir styrkt, medan scenarioet med låg attraktivitet føreset ei svakare utvikling enn dei strukturelle føresetnadene skulle tilseie. Det nøytrale scenarioet viser utviklinga dersom flyttemonsteret og arbeidsplassveksten følgjer dei strukturelle føresetnadene. I tillegg er det berekna eit historisk scenario, der bustad- og næringsattraktiviteten blir vidareført på nivå med gjennomsnittet dei siste ti åra.

Scenarioa er ikkje prognosar for kva som mest sannsynleg vil skje, men illustrerer eit mogleg utfallsrom under ulike føresetnader om attraktivitet.

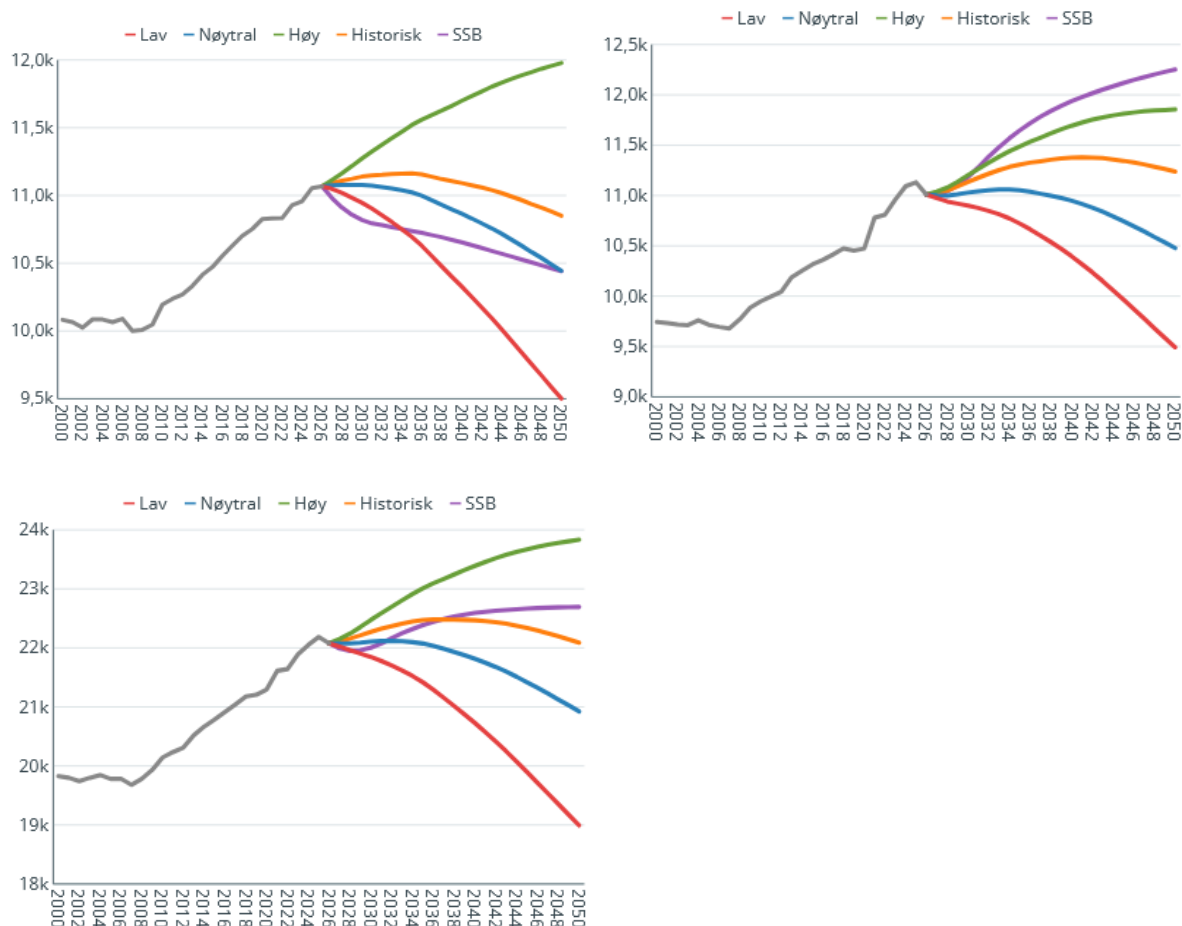
4.3.1 Framtidig befolkningsutvikling

Framskrivningane viser eit stort spenn i den moglege befolkningsutviklinga fram mot 2050 (Figur 11). For Ørsta og Volda samla varierer folketalet frå om lag 19 000 innbyggjarar i scenarioet med låg attraktivitet til nær 23 800 ved høg attraktivitet. Samanlikna med folketalet i 2026 svarar dette til ein variasjon frå ein nedgang på om lag 14 prosent til ein vekst på om lag 8 prosent.

Det historiske scenarioet gir eit samla folketal på om lag 22 000 i 2050, altså omtrent på nivå med 2026. Det nøytrale scenarioet gir ein nedgang til om lag 20 900 innbyggjarar. SSB sitt hovudalternativ viser ein svak vekst til om lag 22 700 innbyggjarar.

For Ørsta peikar dei fleste scenarioa mot nedgang i folketalet. Scenarioet med høg attraktivitet gir vekst til nær 12 000 innbyggjarar, medan både det nøytrale scenarioet og SSB sitt hovudalternativ gir eit folketal på om lag 10 450 i 2050. Det historiske scenarioet viser ein meir moderat nedgang.

Volda har eit sterkare demografisk utgangspunkt. Scenarioet med høg attraktivitet gir vekst til om lag 11 800 innbyggjarar, medan det historiske scenarioet gir ein meir moderat vekst fram mot 2040 og deretter noko nedgang. Det nøytrale og det låge scenarioet gir nedgang fram mot 2050. SSB sitt hovudalternativ skil seg tydeleg frå scenarioa til Telemarksforsking og viser ein vekst til om lag 12 250 innbyggjarar.



Figur 11 Folketalet i Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre). Faktiske tal fram til 2026 og framskrivingar etter ulike scenario fram til 2050.

Skilnaden mellom SSB og Telemarksforsking er særleg stor for Volda. Dette viser at framskrivingane byggjer på ulike føresetnader om mellom anna flytting og framtidig befolkningsutvikling. Resultata bør derfor først og fremst tolkast som eit uttrykk for usikkerheita og det moglege utfallsrommet fram mot 2050.

Ørsta og Volda inngår i ein felles bu- og arbeidsmarknad, og utviklinga i den eine kommunen vil påverke føresetnadene for utvikling i den andre. Samstundes kan auka attraktivitet i éin kommune føre til intern flytting utan at folketalet i regionen samla aukar tilsvarande. Det er derfor viktig å vurdere utviklinga for regionen samla, ikkje berre for kvar kommune isolert.

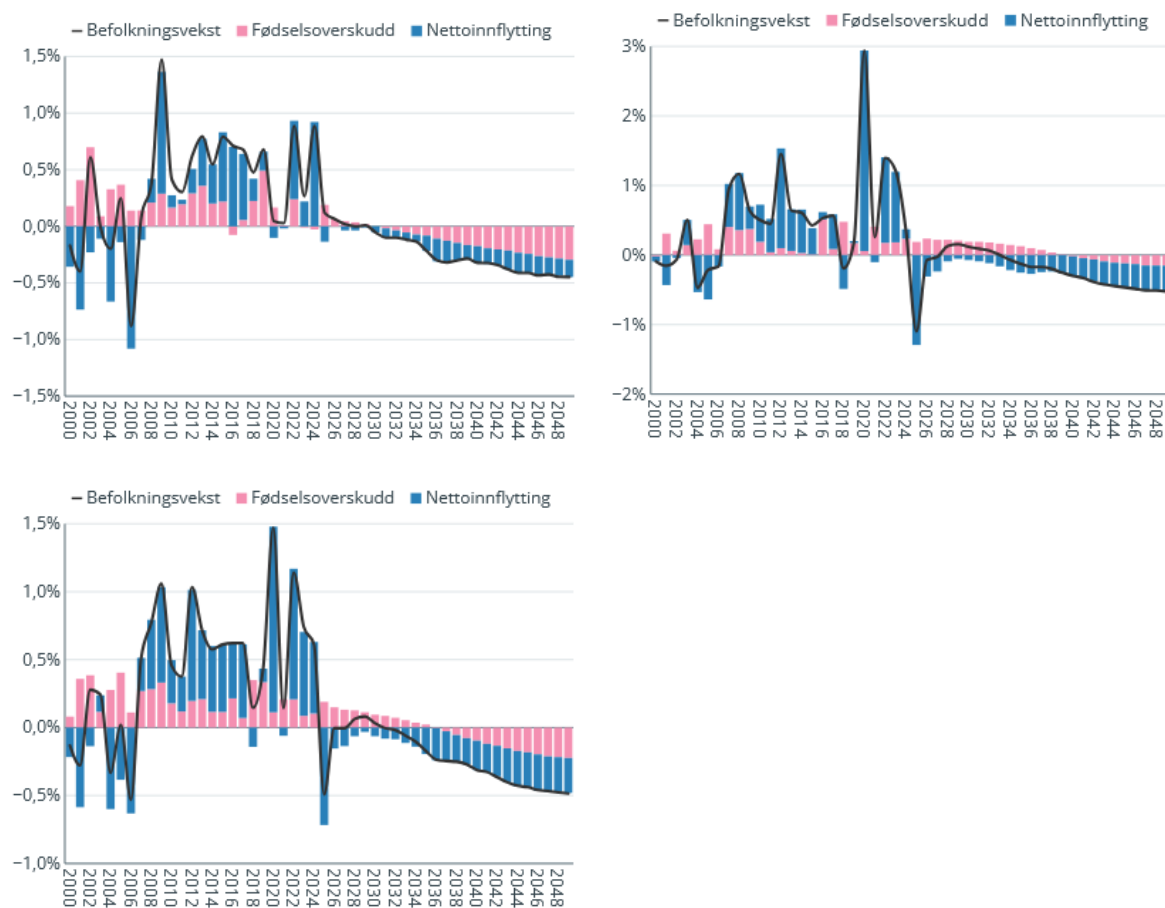
4.3.2 Fødselsbalanse og nettoflytting

Figur 12 viser korleis fødselsbalansen og nettoflyttinga bidreg til befolkningsutviklinga i nøytralscenarioet. Nøytral attraktivitet inneber ikkje at nettoflyttinga er null, men at flyttemønsteret utviklar seg i tråd med dei strukturelle føresetnadene.

I Ørsta blir nettoflyttinga og fødselsbalansen gradvis svekte. Befolkningsveksten blir negativ rundt 2030 og nedgangen tiltek deretter fram mot 2050. Mot slutten av perioden bidreg både fødselsunderskot og netto utflytting til befolkningsnedgangen.

Volda har eit noko sterkare demografisk utgangspunkt og held på fødselsoverskotet lenger enn Ørsta. Nettoflyttinga blir likevel negativ tidleg i framskrivingssperioden. Etter kvart blir ikkje fødselsoverskotet stort nok til å vege opp for netto utflytting, og befolkningsveksten blir negativ i første halvdel av 2030-åra. Mot slutten av perioden går også fødselsbalansen over til underskot.

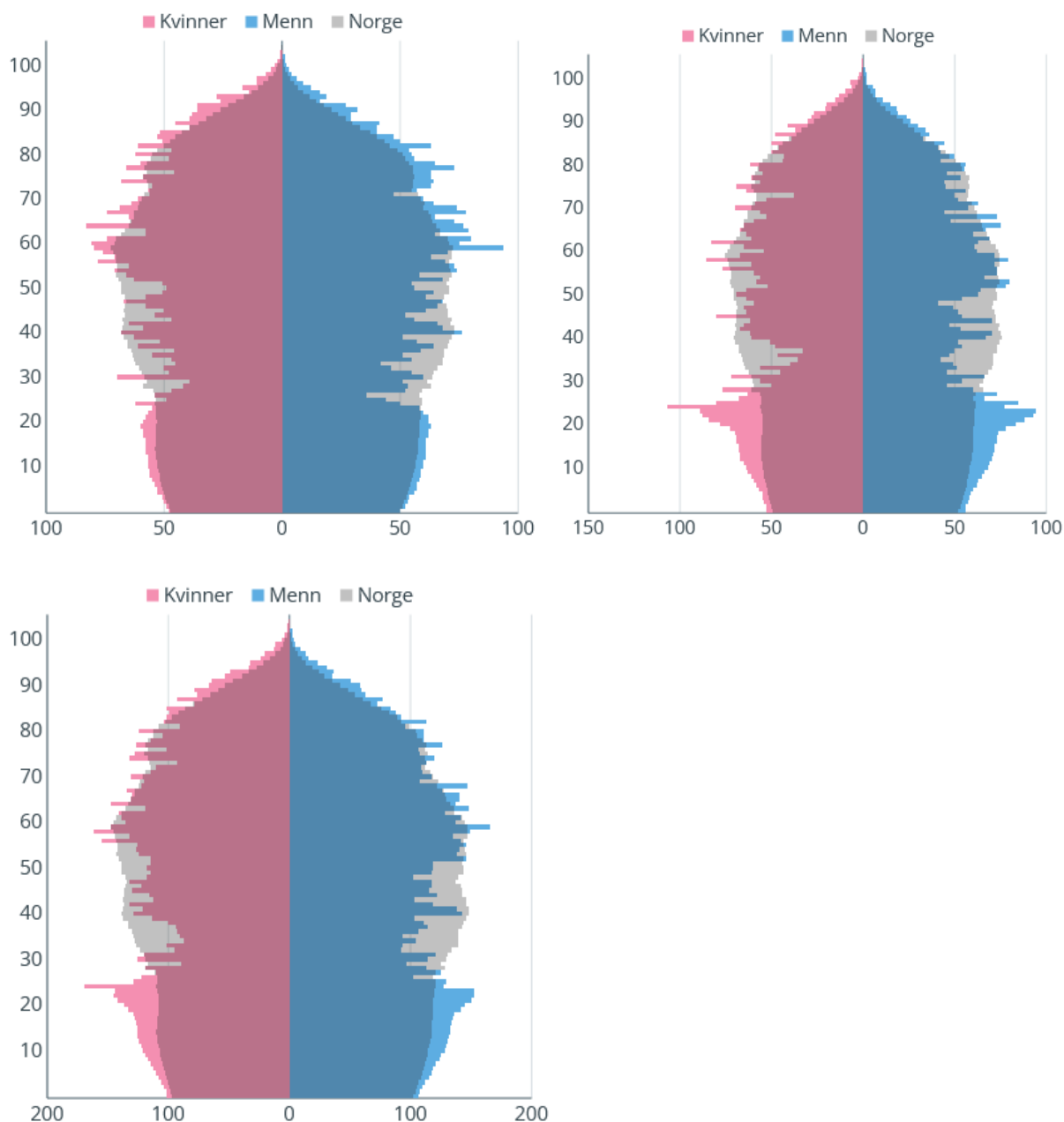
For kommunane samla blir nettoflyttinga negativ før fødselsbalansen. Etter kvart som befolkninga blir eldre, går fødselsoverskotet gradvis over til fødselsunderskot. Mot 2050 bidreg dermed både netto utflytting og fødselsunderskot til ein aukande befolkningsnedgang.



Figur 12 Befolkningsvekst, fødselsbalanse og nettoflytting i Ørsta (øvtst til venstre), Volda (øvtst til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre). Faktiske tal fram til 2025 og framskrivingar etter nøytralscenariotet fram til 2050.

4.3.3 Framtidig alderssamansetjing

Framskrivingane viser at både Ørsta og Volda får ei eldre befolkning fram mot 2050. Delen innbyggjarar i dei eldre aldersgruppene aukar, medan delen i alderen 20–66 år blir redusert. Aldringa blir mest tydeleg i Ørsta (Figur 13).



Figur 13 Innbyggjarar etter kjønn og alder i 2050 for Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre). Det skuggelagde området viser korleis fordelinga ville sett ut dersom kommunane hadde same kjønns- og aldersfordeling som landet. Nøytralscenarioet.

Ørsta får ei klar overvekt av innbyggjarar i aldersgruppene frå om lag 55 til 85 år samanlikna med landet. Samstundes blir dei yngre og midtre aldersgruppene svakare representerte. Dette inneber at forholdet mellom innbyggjarar i yrkesaktiv alder og eldre blir vesentleg svakare fram mot 2050.

Volda skil seg framleis ut med ein stor del unge vaksne, særleg i aldersgruppa 20–25 år. Dette heng i stor grad saman med rolla som studiestad. Studentmiljøet gir Volda ein yngre aldersprofil enn Ørsta, men mange flyttar vidare etter avslutta utdanning. Den store delen unge vaksne inneber derfor ikkje nødvendigvis ein tilsvarande stor tilgang på permanent busett arbeidskraft. Også i Volda aukar delen eldre betydeleg fram mot 2050.

Når kommunane blir vurderte samla, blir aldersprofilen noko meir balansert. Den høge delen unge vaksne i Volda veg til ein viss grad opp for den eldre aldersstrukturen i Ørsta. Regionen samla får likevel ein større del eldre og ein mindre del innbyggjarar i yrkesaktiv alder enn landet i 2050.

Kommunane sine eigne styringsdokument understøttar denne utviklinga. Ørsta legg til grunn at talet på innbyggjarar over 65 år vil bli høgare enn talet under 20 år allereie i perioden 2026–2029. Begge kommunane peikar på at fleire eldre og svakare vekst i den yrkesaktive befolkninga vil auke presset på tenestene og gjere rekruttering meir krevjande.

Høg bustad- og næringsattraktivitet kan dempe utviklinga gjennom auka tilflytting, særleg dersom kommunane greier å tiltrekke og halde på unge vaksne og personar i yrkesaktiv alder. Attraktivitet kan likevel berre delvis motverke den langsiktige aldringa. Hovudbiletet er derfor at endringane i alderssamansetjinga blir ei av dei viktigaste utfordringane fram mot 2050 og legg grunnlaget for analysane av framtidig tenestebehov og arbeidskraft.

4.3.4 Aldersbereevne og forsørgjarbyrde

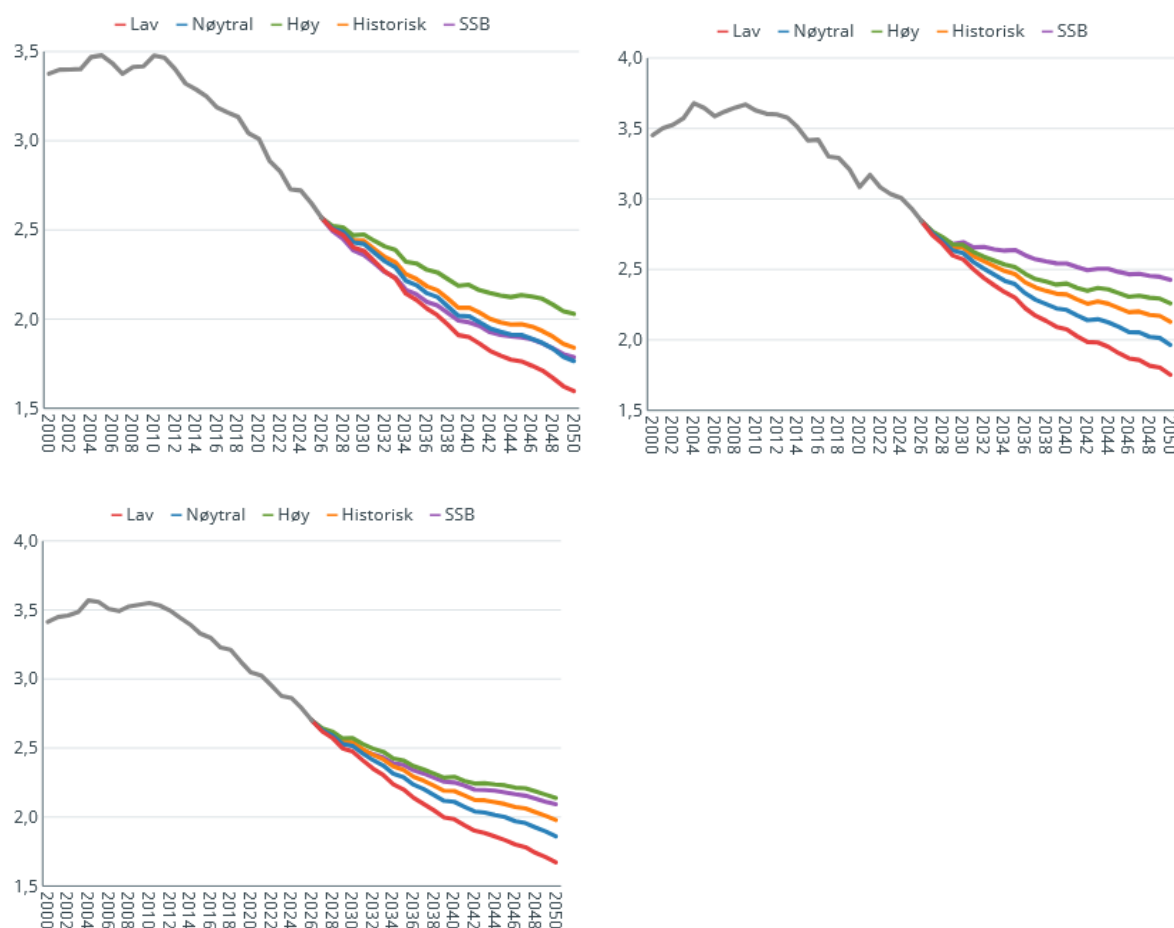
Framskrivningane viser at forsørgjarbyrda aukar betydeleg fram mot 2050. Indikatoren er her målt som talet på personar i alderen 20–66 år per innbyggjar som er 67 år eller eldre. Eit lågare forholdstal inneber svakare aldersbereevne og dermed høgare forsørgjarbyrde. Utviklinga kjem av at talet på eldre aukar raskare enn talet på personar i yrkesaktiv alder. For landet samla er forholdstalet berekna til om lag 2,5 i 2050.

I 2025 var det om lag 2,7 personar i alderen 20–66 år per innbyggjar som var 67 år eller eldre i Ørsta og om lag 3,0 i Volda. For kommunane samla var forholdstalet om lag 2,8. I nøytralscenarioet fell forholdstalet fram mot 2050 til om lag 1,8 i Ørsta, 2,0 i Volda og 1,9 for kommunane samla. Dette svarar til ein reduksjon på om lag ein tredel.

Volda har gjennomgåande det mest gunstige forholdet mellom personar i yrkesaktiv alder og eldre, medan Ørsta har det minst gunstige. Dette heng saman med skilnadene i alderssamansetjing, mellom anna den større delen unge vaksne i Volda. Ein del av desse er studentar og inngår ikkje nødvendigvis i den lokale arbeidsstyrken.

Høg bustad- og næringsattraktivitet kan dempe utviklinga dersom ho gir tilflytting av personar i yrkesaktiv alder. Skilnadene mellom scenarioa er likevel relativt små samanlikna med den langsiktige effekten av aldring. Sjølv i scenarioet med høg attraktivitet blir aldersberekvna vesentleg svakare fram mot 2050.

Utviklinga inneber at det blir færre potensielle arbeidstakarar og skattebetalarar per eldre innbyggjar. Dette kan gi større utfordringar med å finansiere, bemanne og organisere dei kommunale tenestene. Samstundes vil fleire eldre auke utgiftsbehovet, særleg innan helse- og omsorgstenestene.



Figur 14 Personar i alderen 20–66 år per innbyggjar som er 67 år eller eldre i ulike attraktivitetsscenario. Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre).

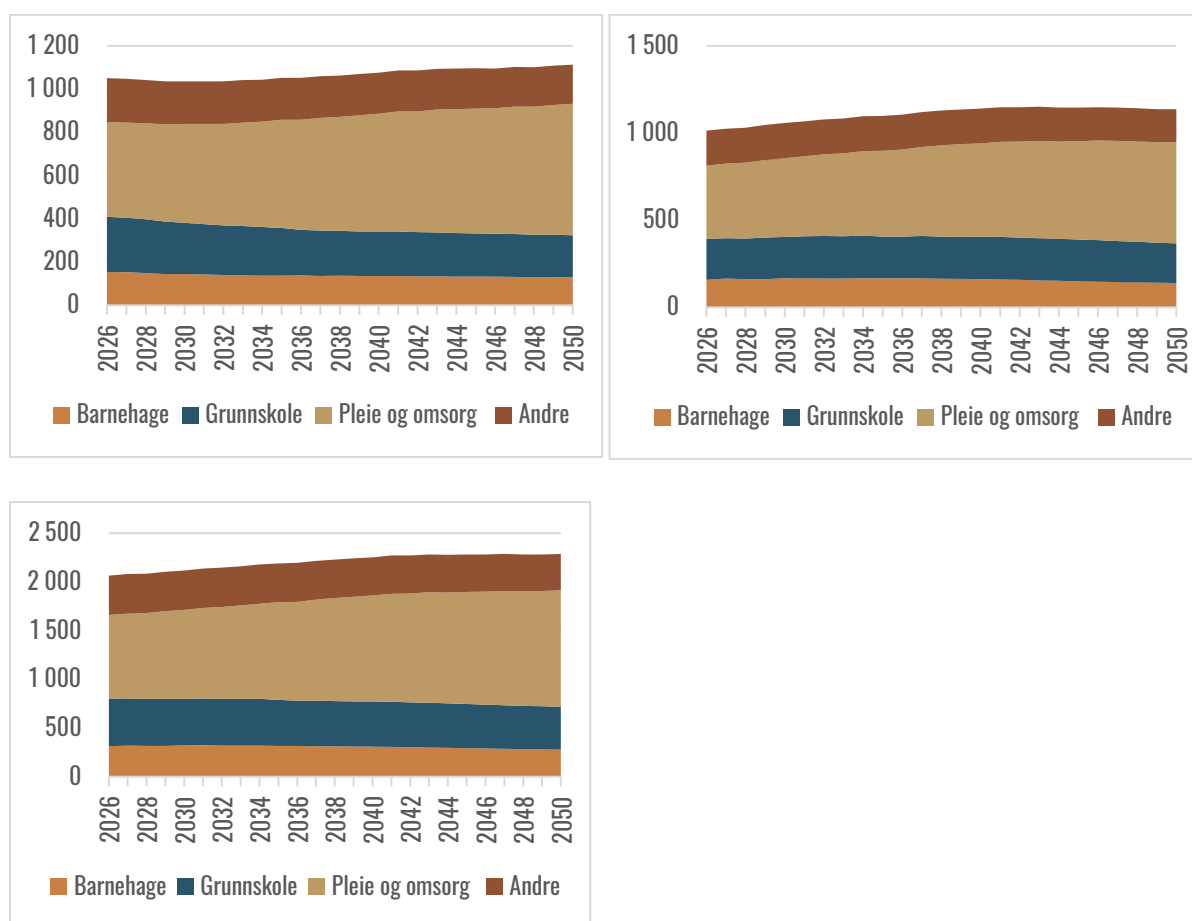
4.3.5 Framtidig utgiftsbehov

Den demografiske utviklinga påverkar kommunane sitt framtidige utgiftsbehov gjennom endringar i storleiken og alderssamansetjinga i befolkninga. Berekningane følgjer metoden som Teknisk berekningsutval for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) nyttar for å berekne demografikostnader. Dei viser korleis befolkningsutviklinga isolert sett påverkar utgiftsbehovet, gitt uendra standard, dekningsgrad, produktivitet og realkostnad per brukar.

Utgiftsbehovet aukar i begge kommunane fram mot 2050, først og fremst som følge av fleire eldre innbyggjarar. Veksten er i hovudsak knytt til pleie- og omsorgstenestene, medan behovet innan barnehage og grunnskule går ned. Utviklinga inneber dermed ei omfattande forskyving av ressursbehovet frå oppvekstenestene mot pleie og omsorg.

I Ørsta går det samla utgiftsbehovet først noko ned, før det aukar gjennom resten av perioden. Nedgangen innan barnehage og grunnskule blir etter kvart meir enn oppvegd av veksten innan pleie og omsorg. I Volda aukar utgiftsbehovet fram mot byrjinga av 2040-åra, før det flatar ut og går svakt ned mot slutten av perioden.

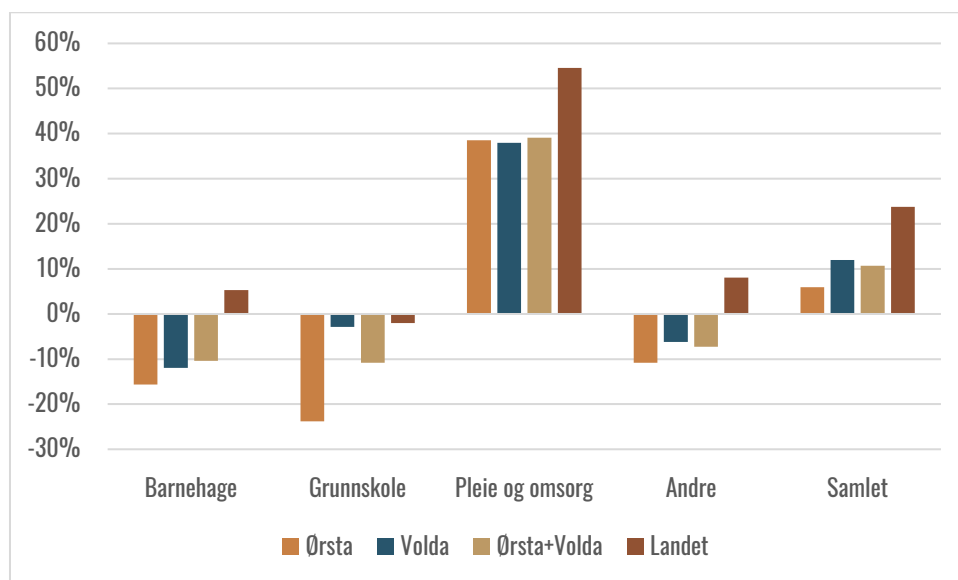
For kommunane samla aukar dei berekna demografikostnadene frå om lag 2,0 mrd. kroner i 2026 til om lag 2,25 mrd. kroner i 2050, målt i faste 2026-kroner. Utgiftene til pleie og omsorg aukar markert, medan utgiftene til barnehage og grunnskule blir reduserte.



Figur 15 Berekna demografikostnader 2026–2050. Millionar 2026-kroner. Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre). Kjelde: Telemarksforsking, basert på metoden til TBU.

Figur 16 viser at det samla utgiftsbehovet aukar med om lag 6 prosent i Ørsta og 12 prosent i Volda frå 2026 til 2050. For kommunane samla er veksten om lag 10 prosent, mot om lag 24 prosent på landsbasis.

Innan pleie og omsorg aukar utgiftsbehovet med nær 40 prosent i begge kommunane. Samstundes blir utgiftsbehovet redusert innan barnehage og grunnskule. Nedgangen innan grunnskule er særleg sterk i Ørsta, medan Volda får ein meir moderat reduksjon. Også for dei andre tenesteyrmda samla er det berekna ein nedgang i begge kommunane. Den nasjonale utviklinga skil seg frå dette ved at det samla utgiftsbehovet aukar meir, mellom anna som følgje av sterkare befolkningsvekst.



Figur 16 Prosentvis endring i berekna utgiftsbehov frå 2026 til 2050. Kjelde: Telemarksforsking, basert på metoden til TBU.

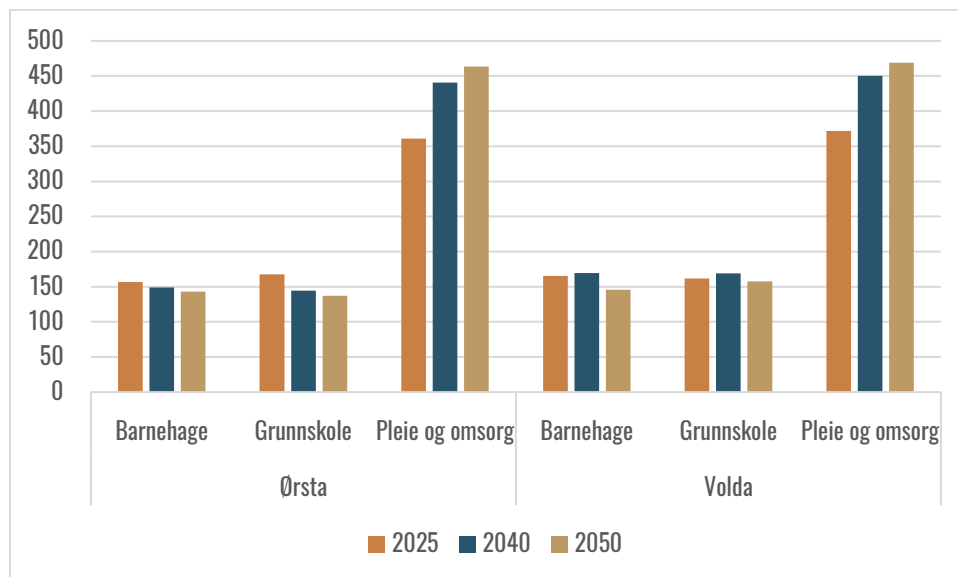
Hovudutfordringa er både ein moderat vekst i det samla utgiftsbehovet og ei omfattande endring i samansetjinga av tenestebehovet. Ein vesentleg større del av ressursane vil måtte nyttast til pleie- og omsorgstenester, medan behovet innan barnehage og grunnskule blir redusert. Dette skaper behov for omstilling av bygg, bemanning, kompetanse og økonomiske rammer mellom tenesteyrmda.

Utviklinga inneber òg eit aukande behov for arbeidskraft innan helse- og omsorgstenestene, samstundes som tilgangen på arbeidskraft blir strammare. Dette blir analysert nærare i neste delkapittel.

4.3.6 Framtidig behov for årsverk på sentrale område

Den demografiske utviklinga påverkar ikkje berre kommunane sitt utgiftsbehov, men òg behovet for arbeidskraft. Berekningane viser korleis befolkningsutviklinga åleine påverkar behovet for årsverk innan barnehage, grunnskule og pleie- og omsorgstenester, gitt uendra standard, dekningsgrad og bemanningsintensitet frå 2025. Berekningane er ikkje prognosar for faktisk bemanning og tek ikkje særskilt omsyn til ny teknologi, førebyggjande arbeid, endra omsorgsmodellar, framtidige oppgåveendringar eller konkrete omstillingstiltak. Tala illustrerer dermed årsverksbehovet dersom dagens praksis i hovudsak blir vidareført.

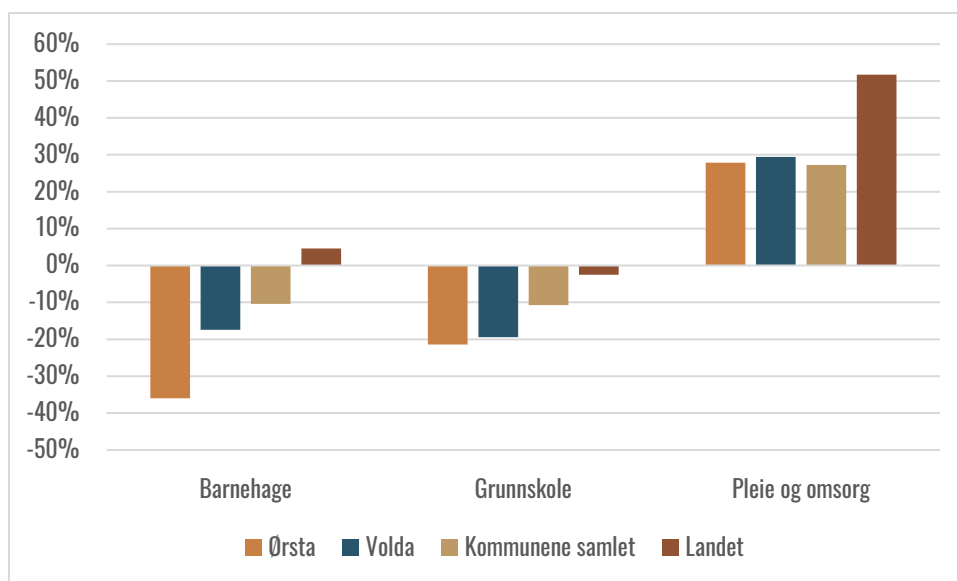
Veksten i årsverksbehovet kjem først og fremst innan pleie- og omsorgstenestene. I Ørsta aukar det berekna behovet frå om lag 361 årsverk i 2025 til 441 årsverk i 2040 og 463 årsverk i 2050. I Volda aukar behovet frå om lag 372 til 450 årsverk i 2040 og 469 årsverk i 2050. Dette inneber ei tydeleg forskyving av bemanningsbehovet mot pleie- og omsorgstenestene.



Figur 17 Berekna årsverksbehov innan barnehage, grunnskule og pleie og omsorg i Ørsta og Volda. 2025, 2040 og 2050. Nøytralscenarioet.

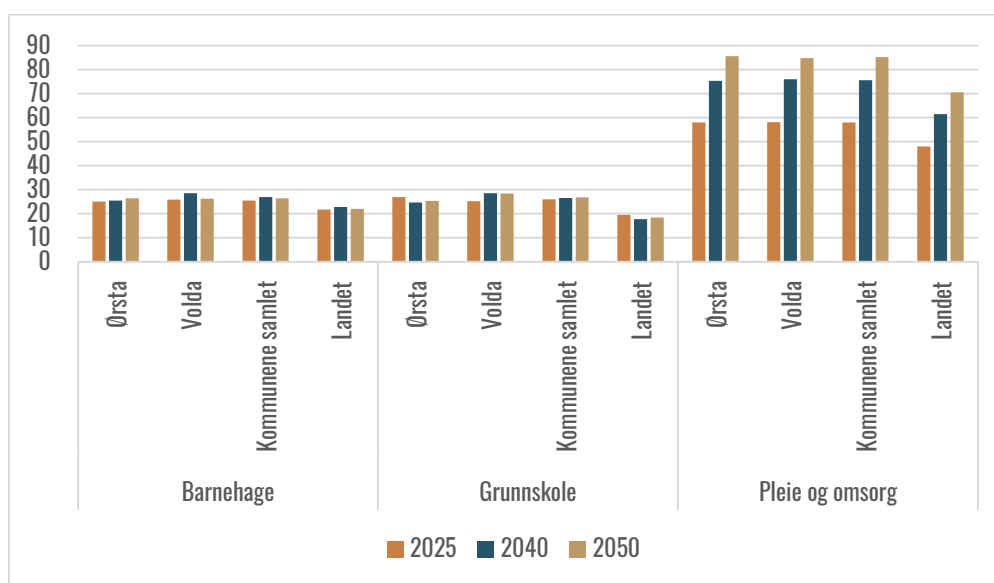
Innan barnehage og grunnskule er årsverksbehovet venta å gå ned fram mot 2050. I Ørsta blir behovet redusert gjennom heile perioden, frå 157 til 143 årsverk innan barnehage og frå 168 til 137 årsverk innan grunnskule. I Volda aukar behovet svakt fram mot 2040, før det blir redusert. Frå 2025 til 2050 går behovet ned frå 166 til 146 årsverk innan barnehage og frå 162 til 157 årsverk innan grunnskule.

Figur 18 viser den prosentvise endringa frå 2025 til 2050. Innan pleie og omsorg aukar årsverksbehovet med om lag 28 prosent i Ørsta og 26 prosent i Volda. Innan barnehage blir behovet redusert med om lag 9 prosent i Ørsta og 12 prosent i Volda. For grunnskulen er den berekna nedgangen om lag 18 prosent i Ørsta og 3 prosent i Volda. For kommunane samla aukar årsverksbehovet innan pleie og omsorg med om lag 27 prosent, medan det blir redusert med om lag 11 prosent innan både barnehage og grunnskule.



Figur 18 Prosentvis endring i berekna årsverksbehov frå 2025 til 2050.

Utfordringa blir forsterka av at den yrkesaktive delen av befolkninga utviklar seg svakare enn årsverksbehovet. Figur 19 viser det berekna behovet per 1 000 innbyggjarar i alderen 20–66 år. Ørsta og Volda ligg allereie i 2025 over landsgjennomsnittet på alle dei tre tenestoområda, med størst skilnad innan pleie og omsorg.



Figur 19 Berekna årsverksbehov per 1 000 innbyggjarar i alderen 20–66 år. 2025, 2040 og 2050.

For kommunane samla aukar årsverksbehovet innan pleie og omsorg frå 58,0 årsverk per 1 000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder i 2025 til 75,6 i 2040 og 85,2 i 2050. Tilsvarande nivå for landet aukar frå 48,0 til 70,5 årsverk. I 2050 er det berekna behovet dermed om lag 21 prosent høgare i Ørsta og Volda enn i landet.

Innan barnehage og grunnskule er utviklinga per innbyggjar i yrkesaktiv alder meir stabil. For kommunane samla aukar barnehagebehovet svakt frå 25,5 til 26,4 årsverk per 1 000 innbyggjarar i alderen 20–66 år,

medan grunnskulebehovet aukar frå 26,1 til 26,9 årsverk. Sjølv om det absolutte årsverksbehovet går ned, held behovet målt opp mot den yrkesaktive befolkninga seg dermed om lag stabilt.

Kommunane sine eigne styringsdokument understøttar utfordringsbiletet. Ørsta har starta ei gradvis dreining av ressursar frå oppvekst mot helse og omsorg og viser til at talet på innbyggjarar over 65 år vil bli høgare enn talet under 20 år i løpet av perioden 2026–2029. Volda peikar tilsvarende på at fleire eldre og færre i yrkesaktiv alder vil auke behovet for lovfesta og individretta tenester, samstundes som tilgangen på arbeidskraft blir strammare.¹¹

Hovudbiletet er at ein aukande del av arbeidskraftbehovet vil vere knytt til pleie- og omsorgstenestene. Samstundes aukar behovet raskare enn talet på innbyggjarar i yrkesaktiv alder. Rekruttering og kompetanseutvikling vil derfor vere sentrale utfordringar, men framskrivingane viser òg behovet for nye arbeidsmåtar, heiltidskultur, velferdsteknologi og ei meir effektiv organisering av tenestene fram mot 2050.

4.3.7 Sysselette og arbeidsplassar fram mot 2050

Framskrivingane viser at talet på busette sysselette blir redusert meir enn talet på arbeidsplassar fram mot 2050. Nedgangen i sysselettinga heng først og fremst saman med aldringa i befolkninga og færre innbyggjarar i yrkesaktiv alder. Talet på arbeidsplassar er venta å halde seg meir stabilt, men samansetjinga mellom næringar og sektorar vil endre seg. Framskrivingane byggjer på Telemarksforsking sin modell for utviklinga i talet på sysselette og arbeidsplassar fram mot 2050. Modellen er nærare dokumentert i Vareide mfl. (2026).

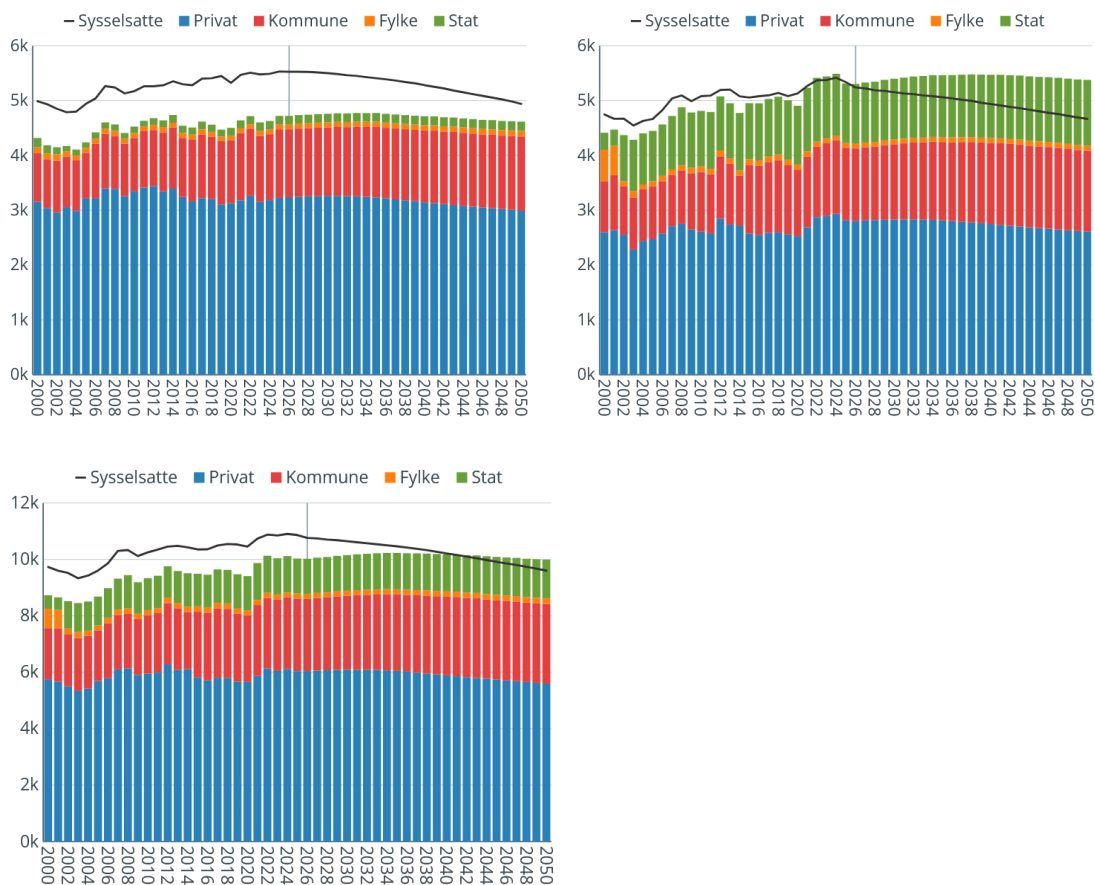
I Ørsta er det færre arbeidsplassar enn busette sysselette gjennom heile perioden. Kommunen har dermed netto utpendling. Talet på busette sysselette blir redusert frå om lag 5 500 i 2025 til rundt 4 900 i 2050, medan talet på arbeidsplassar går noko mindre ned. Skilnaden mellom busette sysselette og arbeidsplassar blir dermed mindre, men Ørsta vil framleis ha fleire busette sysselette enn arbeidsplassar i 2050.

Volda har om lag like mange arbeidsplassar som busette sysselette i utgangspunktet, men utviklinga blir annleis enn i Ørsta. Talet på busette sysselette går tydeleg ned, medan talet på arbeidsplassar held seg relativt stabilt. Volda får dermed eit aukande behov for netto innpendling eller andre tiltak som kan styrkje tilgangen på arbeidskraft.

For Ørsta og Volda samla blir talet på busette sysselette redusert frå om lag 10 800 i 2025 til rundt 9 500 i 2050. Talet på arbeidsplassar ligg på om lag 10 000 gjennom store delar av perioden og er berekna til i underkant av dette nivået i 2050. Regionen går dermed frå å ha fleire busette sysselette enn arbeidsplassar til

¹¹ Ørsta kommune, Budsjett 2026 og økonomiplan 2026–2029; Volda kommune, Årsrapport 2025 og Budsjett og økonomiplan 2026–2029.

å ha fleire arbeidsplassar enn busette sysselsatte. Mot slutten av perioden kan regionen derfor bli avhengig av netto innpendling frå kommunar utanfor Ørsta og Volda.



Figur 20 Talet på sysselsatte og talet på arbeidsplassar i Ørsta (øvt til venstre), Volda (øvt til høgre) og kommunane samla (nedst til venstre). Historiske tal fram til 2025 og framskrivingar etter nøytralscenarioet fram til 2050. Kjelde: Telemarksforsking, jf. Vareide mfl. (2026).

Framskrivingane inneber ikkje at differansen automatisk vil gi ubesette stillingar. Arbeidsmarknaden kan tilpasse seg gjennom høgare yrkesdeltaking, auka stillingsprosentar, innflytting, innpendling, teknologiske løysingar eller endringar i talet på arbeidsplassar. Tala illustrerer likevel at rekrutteringsgrunnlaget i dei to kommunane kan bli vesentleg svakare.

Utfordringa handlar heller ikkje berre om talet på arbeidstakarar. Samstundes som den samla tilgangen på arbeidskraft blir redusert, aukar behovet for arbeidskraft særleg innan helse- og omsorgstenestene. Det kan oppstå mangel på bestemte typar kompetanse sjølv om det samla talet på arbeidsplassar held seg relativt stabilt.

Den omfattande pendlinga mellom Ørsta og Volda gir gode føresetnader for å utnytte arbeidskrafta på tvers av kommunegrensa. Intern pendling kan likevel ikkje løyse ein samla mangel på arbeidskraft i regionen. Dersom arbeidsplassnivået skal oppretthaldast, vil både offentleg og privat sektor vere avhengige av tiltak som aukar yrkesdeltakinga, held på arbeidskrafta og gjer regionen meir attraktiv for tilflytting og innpendling.

4.3.8 Samla vurdering

Framskrivningane viser at Ørsta og Volda står overfor ei gradvis aldring av befolkninga fram mot 2050.

Volda har eit noko sterkare demografisk utgangspunkt enn Ørsta, mellom anna som følge av ein større del unge vaksne. Ein del av desse er studentar og inngår ikkje nødvendigvis i den varige lokale arbeidsstyrken. Begge kommunane får ein høgare forsørgjarbyrde og eit aukande behov for helse- og omsorgstenester.

For kommunane samla blir talet på personar i alderen 20–66 år per innbyggjar som er 67 år eller eldre redusert frå om lag 2,8 i 2025 til 1,9 i 2050 i nøytralscenarioet. Samstundes aukar det berekna utgiftsbehovet med om lag 10 prosent. Veksten er i hovudsak driven av pleie- og omsorgstenestene, der utgiftsbehovet aukar med nær 40 prosent. Behovet innan barnehage og grunnskule går derimot ned.

Den demografiske utviklinga fører dermed til ei omfattande forskyving av ressursar og arbeidskraft frå oppveksttenestene mot pleie og omsorg. Det berekna årsverksbehovet innan pleie og omsorg aukar med om lag 27 prosent for kommunane samla fram mot 2050. Samstundes blir talet på busette sysselsette redusert frå om lag 10 800 til rundt 9 500, medan talet på arbeidsplassar held seg meir stabilt.

Folketalsutviklinga er usikker og vil avhenge av den framtidige bustad- og næringsattraktiviteten. Den mest robuste utfordringa på tvers av scenarioa er likevel aldringa i befolkninga og den svakare tilgangen på arbeidskraft. Høg attraktivitet kan dempe utviklinga gjennom tilflytting av personar i yrkesaktiv alder, men kan ikkje fullt ut motverke dei langsiktige demografiske endringane.

Den felles bu- og arbeidsmarknaden gir gode føresetnader for å utnytte arbeidskraft og kompetanse på tvers av kommunegrensa. Intern pendling kan likevel ikkje løyse ein samla mangel på arbeidskraft i regionen. Rekruttering, kompetanseutvikling, heiltidskultur, teknologi og ei meir effektiv organisering av tenestene blir derfor avgjerande for kommunane si økonomiske og tenestemessige berekraft fram mot 2050.

Ein større kommune kan gi betre føresetnader for samla planlegging, kompetanseutvikling og omstilling av tenestene, men vil ikkje i seg sjølv endre den underliggjande demografien eller auke den samla tilgangen på arbeidskraft i regionen.

4.4 Interkommunalt samarbeid

Ørsta og Volda løyser i dag ei rekkje kommunale oppgåver gjennom interkommunalt samarbeid. Samarbeida omfattar både ordningar mellom dei to kommunane, samarbeid med andre kommunar på Søre Sunnmøre og større regionale og fylkesdekkande ordningar. Interkommunalt samarbeid er dermed ein viktig del av den samla oppgåveløysinga i begge kommunane.

Kartlegginga av dagens samarbeidsstruktur er relevant for vurderinga av framtidig kommunestruktur. Ho viser kva oppgåver kommunane allereie løyser i fellesskap, korleis samarbeida er organiserte, og kva geografiske konstellasjonar dei inngår i. Dette gir eit viktig utgangspunkt for å vurdere både vidareføring av dagens struktur, eit forsterka interkommunalt samarbeid og ei eventuell kommunesamanslåing.

Framstillinga tek utgangspunkt i NIVI si kartlegging av interkommunalt samarbeid frå 2023. Sidan kartlegginga vart gjennomført, har fleire samarbeid blitt endra eller vidareutvikla, og nye samarbeidsområde har kome til. Oversikta frå NIVI er derfor supplert med informasjon om utviklinga etter 2023 og om samarbeidsområde som er under utgreiing.

4.4.1 Omfang og utvikling i samarbeidet

NIVI-kartlegginga frå 2023 viste at Ørsta og Volda var registrerte med 32 interkommunale samarbeid kvar (jf. Tabell 13). Oversikta omfattar formelle interkommunale ordningar, interkommunale selskap, regionale samarbeidsstrukturar og kjøp og sal av tenester. Samarbeida spenner over eit breitt spekter av kommunale oppgåver og funksjonar.

Samarbeidsmønsteret for dei to kommunane er i stor grad samanfallande. Når dei to kommunevis oversiktene blir slått saman, omfattar dei 33 unike samarbeidsordningar. Av desse er 31 registrerte for både Ørsta og Volda. Åknes/Tafjord Beredskap IKS er registrert for Ørsta, men ikkje Volda, medan Personvernombud IKA Møre og Romsdal IKS er registrert for Volda, men ikkje Ørsta. Kvar av kommunane står dermed med 32 samarbeid i NIVI-kartlegginga.

Tabell 13 Interkommunale samarbeid i Ørsta og Volda, basert på NIVI (2023).

Nr.	Namn på samarbeidsordning	Ørsta	Volda	Andre deltakarkommunar
1	Volda og Ørsta Reinholdswerk IKS	X	X	–
2	Landbrukskontoret for Ørsta og Volda	X	X	–
3	Veterinærvaktområde Ørsta, Volda	X	X	–
4	NAV Ørsta–Volda	X	X	–
5	Hamna Dagsenter Volda–Ørsta	X	X	–
6	PPT for Ulstein, Hareid, Volda og Ørsta	X	X	Ulstein, Hareid
7	Åknes/Tafjord Beredskap IKS	X		Stranda, Sykkylven, Ålesund, Fjord

8	Søre Sunnmøre barnevernssamarbeid	X	X	Hareid, Ulstein, Sande, Vanylven
9	Søre Sunnmøre legevakt	X	X	Ulstein, Hareid, Sande, Herøy
10	Søre Sunnmøre IKT (SSIKT)	X	X	Herøy, Sande, Ulstein, Hareid
11	Geodatasamarbeid Søre Sunnmøre	X	X	Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
12	Sjusstjerna oppvekst-samarbeid	X	X	Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
13	Sjusstjerna helse og omsorg	X	X	Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
14	Regional koordinator for helsesamarbeidet i Sjusstjerna	X	X	Vanylven, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
15	Regional innføringsleiar for Helseplattformen på Søre Sunnmøre	X	X	Herøy, Sande, Vanylven, Ulstein, Hareid
16	LVS Søre Sunnmøre	X	X	Sande, Herøy, Hareid, Ulstein, Vanylven
17	Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS	X	X	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven
18	Tussa Kraft AS	X	X	Herøy, Ulstein, Hareid, Vanylven, Stryn, Stranda, Sande
19	Vest Kontroll	X	X	Hareid, Ulstein, Herøy, Sande, Vanylven, Stad, Kinn
20	Stiftinga Viti	X	X	Fjord, Giske, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Ålesund
21	Barnevernvakten på Sunnmøre	X	X	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Ålesund
22	Krisesenter for Sunnmøre	X	X	Ålesund, Haram, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
23	Overgrepsmottaket i Ålesund	X	X	Ålesund, Haram, Herøy, Sande, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Fjord, Vanylven, Stranda, Sykkylven
24	Sunnmøre regionråd IKS	X	X	Haram, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Ålesund
25	Sunnmøre friluftsråd (KO)	X	X	Giske, Fjord, Hareid, Herøy, Sandøy, Stranda, Sula, Sykkylven, Ulstein, Vestnes, Vanylven, Ålesund, Haram
26	IUA Sunnmøre kommunalt oppgåvefellesskap (IUAS)	X	X	Haram, Fjord, Stranda, Sykkylven, Vanylven, Sande, Herøy, Ulstein, Hareid, Sula, Giske, Ålesund

27	Sunnmøre innkjøps-samarbeid	X	X	Ålesund, Haram, Vestnes, Sykkylven, Sula, Stranda, Fjord, Giske, Hareid, Herøy, Ulstein, Sande, Vanylven
28	Nok. Møre og Romsdal	X	X	Kristiansund, Molde, Ålesund, Vanylven, Herøy, Stranda, Vestnes, Rauma, Aukra, Gjemnes, Tingvoll, Surnadal, Sunndal, Hustadvika
29	Personvernombud IKA Møre og Romsdal IKS		X	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Haram, Hareid, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Rindal, Smøla, Stranda, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vestnes, Ålesund
30	Driftsassistansen for vann og avløp i Møre og Romsdal	X	X	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Herøy, Hustadvika, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Ålesund
31	Biblioteksentralen SA	X	X	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Hareid, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Ålesund, Haram
32	Møre og Romsdal 110-sentral Ålesund KF	X	X	Aukra, Aure, Averøy, Fjord, Giske, Gjemnes, Haram, Hareid, Herøy, Hustadvika, Kristiansund, Molde, Rauma, Sande, Smøla, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Ålesund
33	Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS	X	X	Rindal, Surnadal, Sunndal, Tingvoll, Molde, Hustadvika, Rauma, Aukra, Gjemnes, Kristiansund, Averøy, Aure, Smøla, Ålesund, Giske, Sula, Fjord, Haram, Hareid, Herøy, Sande, Stranda, Ulstein, Vanylven, Sykkylven, Vestnes

4.4.2 Utvikling i samarbeidet etter 2023

Etter at NIVI-kartlegginga vart gjennomført, har det skjedd endringar i fleire av dei interkommunale samarbeida. Nokre eksisterande ordningar er endra eller utvida, og nye samarbeid er etablerte. Oversikta frå 2023 gir derfor ikkje eit fullstendig bilete av samarbeidsstrukturen i dag.

Eit av dei nye tiltaka er eit utvida samarbeid om dokumentasjonsforvaltning og arkiv. Seks kommunar deltek i samarbeidet. Ordninga omfattar om lag ti årsverk og mellom 16 og 18 tilsette og er organisert som eit oppgåvefellesskap med Volda kommune som kontorkommune. Kvar kommune er framleis formell arbeidsgjevar for eigne tilsette. Volda har som kontorkommune eit koordinerande ansvar, medan eit politisk representantskap er øvste organ. Organiseringa samlar fleire tilsette i eit felles fagmiljø, samtidig som arbeidsgjevaransvar, fagleg koordinering og politisk styring går gjennom ulike styringslinjer.

Det har også skjedd endringar innan landbruk, beredskap, NAV og PPT. Det er arbeidd fram eit utvida landbrukssamarbeid der Ørsta og Volda inngår saman med andre kommunar i regionen, og det er teke initiativ til å styrkje samarbeidet om beredskap.

Innan NAV er det to større samarbeid i Sjustjerna. Det eine omfattar Hareid, Herøy, Sande, Vanylven og Ulstein, med Hareid som vertskommune. Det andre omfattar Ørsta og Volda. Innan PPT er det etablert eit felles kontor for Hareid, Herøy, Ulstein, Ørsta og Volda, med Ulstein som vertskommune. Herøy gjekk inn i PPT-samarbeidet i 2025.

Det er også aktuelt med endringar i samarbeidet om dagtilbod ved Hamna Dagsenter. Ørsta kommune har ei sak til politisk behandling om vidareføring av samarbeidet med Volda. Administrasjonen har tilrådd å avslutte samarbeidet, men behandlinga av saka er utsett i kommunestyret. Det er dermed ikkje teke endeleg stilling til om samarbeidet skal vidareførast.¹²

Utviklinga etter 2023 viser at samarbeidsstrukturen ikkje er statisk. Eksisterande ordningar blir endra og vidareutvikla, samtidig som nye samarbeidsområde kjem til.

4.4.3 Samarbeidsstruktur og geografiske nivå

Eit sentralt kjenneteikn ved samarbeidsstrukturen er at oppgåvene blir løyste innanfor ulike geografiske konstellasjonar. Nokre samarbeid omfattar berre Ørsta og Volda, fleire omfattar heile eller delar av Sjustjerna og Søre Sunnmøre, medan andre inngår i større regionale og fylkesdekkande ordningar.

Samarbeid mellom Ørsta og Volda

Ørsta og Volda har fleire samarbeid som berre omfattar dei to kommunane. I NIVI-kartlegginga gjeld dette Volda og Ørsta Reinhaldsverk IKS, Landbrukskontoret for Ørsta og Volda, Veterinærvaktområde Ørsta, Volda, NAV Ørsta-Volda og Hamna Dagsenter Volda-Ørsta.

Dei bilaterale ordningane omfattar ulike typar oppgåver, frå renovasjon og landbruksforvaltning til NAV-tenester. Dei viser at Ørsta og Volda over tid har etablert felles løysingar på fleire kommunale teneste- og forvaltningsområde.

Sjustjerna og Søre Sunnmøre

Ørsta og Volda inngår også i ein breiare samarbeidsstruktur saman med Hareid, Herøy, Sande, Ulstein og Vanylven. Dei sju kommunane utgjer samarbeidsregionen Sjustjerna.

NIVI-kartlegginga viser fleire samarbeid som omfattar heile eller store delar av denne gruppa. Dette gjeld mellom anna samarbeid innan PPT, barnevern, legevakt, IKT, geodata, oppvekst, helse og omsorg og

¹² https://www.orsta.kommune.no/api/presentation/v2/nye-innsyn/filer/v-12dfcb31__f55b__4c07__a34a__27efa064582f-682151_1_Ald-2020192107!972nYF?pid=204

kommunerevisjon. Samarbeida omfattar dermed både velferdstenester og administrative og tekniske støt-tefunksjonar.

Dei sju kommunane har slutta seg til ei felles grunnavtale for interkommunalt samarbeid. Avtalen gir eit overordna rammeverk for samarbeidet og uttrykkjer ein ambisjon om å utvikle meir samordna løysingar. Målet er mellom anna å redusere faren for eit lappeteppe av tilfeldig samansette samarbeidskonstellasjonar.

Til samarbeidet er det også knytt skjønnsmiddel frå Statsforvaltaren som blir nytta til å finansiere ei eiga koordinatorfunksjon for interkommunalt samarbeid i Sjustjerna. Dette gir kapasitet til å arbeide systematisk med utvikling og samordning av samarbeida. Samtidig varierer deltakinga mellom kommunane på dei ulike samarbeidsområda. Sjustjerna fungerer derfor som ei overordna ramme for samarbeid, utan at alle konkrete ordningar omfattar alle dei sju kommunane.

Større regionale og fylkesdekkande samarbeid

Ørsta og Volda deltek i tillegg i ei rekkje ordningar som omfattar større delar av Sunnmøre eller Møre og Romsdal. Dette gjeld mellom anna Tussa Kraft AS, Vest Kontroll, Stiftinga Viti, Barnevernvakten på Sunnmøre, Krisesenter for Sunnmøre, Overgrepsmottaket i Ålesund, Sunnmøre regionråd IKS, Sunnmøre friluftsråd, IUA Sunnmøre, Sunnmøre innkjøpssamarbeid, Nok. Møre og Romsdal, Driftsassistansen for vatn og avlaup i Møre og Romsdal, Biblioteksentralen SA, Møre og Romsdal 110-sentral Ålesund KF og Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS.

Desse ordningane omfattar mellom anna innkjøp, beredskap og krisehandtering, vatn og avlaup, arkiv, kultur og andre spesialiserte funksjonar. Samla viser dette ein samarbeidsstruktur der ulike oppgåver er organiserte på ulike geografiske nivå.

4.4.4 IKT og faglege nettverk

Felles IKT-plattform og digital infrastruktur på Søre Sunnmøre er ein sentral del av samarbeidsstrukturen. Seks kommunar deltek i Søre Sunnmøre IKT (SSIKT), medan Vanylven står utanfor. Gjennom samarbeidet deler kommunane teknisk plattform, system og drift, med eit mål om å fungere som éin digital kommune. Til samarbeidet er det også knytt ei avdeling for tenesteutvikling og innovasjon som skal bidra til felles løysingar og samordna digital utvikling.

Den felles digitale infrastrukturen har også betydning for andre interkommunale samarbeid. Felles tekniske løysingar og system gir eit grunnlag for å organisere og utvikle tenester på tvers av kommunegrensene.

Ved sida av dei formelle samarbeidsordningane finst det fleire faglege nettverk og møteplassar på regionalt nivå. Kommunedirektørar, kommunalsjefar og fagpersonar frå Ørsta og Volda deltek i slike nettverk. På tenestenivå finst det mellom anna nettverk innan oppvekst, helse og omsorg, tekniske tenester, vaksenopplæring og flyktningtenester. Nettverka gir arenaer for utvikling, koordinering og fagleg samhandling utover det som er regulert gjennom formelle samarbeidsavtalar.

4.4.5 Planar og aktuelle samarbeidsområde framover

Ørsta og Volda har utfordringar knytte til rekruttering og sårbarheit på fleire område. På spesialiserte fagfelt og i enkelte støttefunksjonar er det få tilsette i kvar kommune, og fråvær eller utskifting kan påverke kapasiteten. Interkommunalt samarbeid er eitt av verkemidla kommunane kan nytte for å samle kompetanse og kapasitet på slike område.

I juni 2026 gjorde kommunestyra vedtak om at kommunane har som mål å styrkje samarbeidet om samfunnsutvikling og tenesteyting til felles beste for innbyggjarane. Vedtaka legg også til grunn at kommunane skal støtte prosjekt som gir meirverdi og utløyser større potensial enn det kommunane kan oppnå kvar for seg.

I første omgang vart det vedteke å prioritere utgreiing av samarbeid om vaksenopplæring og flyktningtenester, felles lønsfunksjon, legetenester og samfunnsmedisinske oppgåver, vederlagsutrekning og felles rutinar innan økonomi. Dei foreslåtte samarbeidsområda skal utgreiast nærare i ein konseptfase før det blir teke endeleg stilling til etablering. Kommunestyra legg til grunn at samarbeid skal bidra til betre kvalitet i tenestene, redusert sårbarheit og meir effektiv ressursbruk over tid.

Det kan i tillegg vere aktuelt å vurdere samarbeid på fleire område framover. I grunnlaget for dette kapitlet er tekniske område som vatn og avlaup, energi og avfallshandtering nemnde som moglege område for vidare utvikling. Dette er ikkje presentert som vedtekne nye samarbeid og må derfor skiljast frå dei samarbeidsområda kommunestyra har vedteke å greie ut.

4.4.6 Gevinstar og styringsutfordringar

Trass i at Ørsta og Volda har om lag 11 000 innbyggjarar kvar, er det fleire område der fagmiljøa er små og kapasiteten kan vere sårbar. Dette gjeld både spesialiserte fagstillingar og funksjonar innan økonomi, teknisk sektor, oppvekst og helse og omsorg. Interkommunalt samarbeid gir høve til å samle kompetanse og ressursar på tvers av kommunegrensene.

Dagens samarbeidsstruktur viser at kommunane nyttar interkommunale løysingar på ei rekkje område der oppgåvene krev kompetanse eller kapasitet på tvers av kommunegrensene. Samarbeid kan leggje til rette

for større fagmiljø og redusert sårbarheit, men kva gevinstar som blir realiserte, vil avhenge av kva oppgåver samarbeidet omfattar, og korleis ordningane fungerer i praksis.

Samtidig er samarbeidsstrukturen omfattande og samansett. Nokre ordningar omfattar berre Ørsta og Volda, andre omfattar heile eller delar av Sjustjerna på Søre Sunnmøre-, Sunnmøre- eller fylkesnivå. Samarbeida er også organiserte gjennom ulike modellar, mellom anna vertskommunesamarbeid, interkommunale selskap, oppgåvefellesskap, aksjeselskap og stiftingar. Dei ulike organisasjonsformene har eigne styringsstrukturar og rettslege rammer.

For den politiske og administrative leiinga inneber dette at fleire styre, representantskap og samarbeidsorgan må følgjast opp parallelt med den ordinære kommunale verksemda. Fordi deltakarane varierer mellom samarbeida, finst det ikkje éin felles arena der alle interkommunale spørsmål kan behandlast samla. Ansvar for tenester og oppgåver er fordelte på fleire nivå, og delar av styringa skjer i organ der kommunestyra har ei meir indirekte rolle.

Interkommunalt samarbeid kan dermed gi kommunane tilgang til kompetanse og kapasitet på tvers av kommunegrensene, samtidig som eit omfattande samarbeid stiller krav til administrativ koordinering, eigarstyring, politisk oversikt og demokratisk forankring. Desse omsyna blir særleg relevante dersom interkommunalt samarbeid skal utviklast vidare som eit alternativ til dagens organisering eller til ei kommunesamanslåing.

4.4.7 Samla vurdering

NIVI-kartlegginga frå 2023 viser at interkommunalt samarbeid allereie utgjer ein omfattande del av oppgåveløysinga i Ørsta og Volda. Begge kommunane var registrerte med 32 samarbeid. Av 33 unike ordningar i dei to kommunevise oversiktene var 31 registrerte for begge kommunane. Dette viser at Ørsta og Volda i stor grad inngår i dei same interkommunale samarbeidsstrukturane.

Samarbeida er organiserte på fleire geografiske nivå. Nokre ordningar omfattar berre Ørsta og Volda, fleire inngår i Sjustjerna og andre samarbeid på Søre Sunnmøre, medan andre omfattar større delar av Sunnmøre eller Møre og Romsdal. Etter NIVI-kartlegginga har fleire ordningar blitt endra eller vidareutvikla, og kommunane har vedteke å greie ut samarbeid på nye område.

Dagens samarbeidsstruktur viser at kommunane har omfattande erfaring med å løyse oppgåver på tvers av kommunegrensene. Interkommunale løysingar kan gi tilgang til felles kompetanse og kapasitet og redusere sårbarheit på område med små fagmiljø. Samtidig inneber breidda i samarbeidet at oppgåver blir organiserte gjennom fleire geografiske konstellasjonar, organisasjonsformer og styringslinjer. Dette stiller krav til koordinering, administrativ oppfølging, eigarstyring og politisk forankring.

Kartlegginga viser dermed både eit etablert grunnlag for vidare interkommunalt samarbeid og nokre av dei styringsmessige spørsmåla som blir aktuelle dersom samarbeidet blir meir omfattande. Desse forholda inngår som ein del av grunnlaget for den vidare samanlikninga av dagens kommunestruktur, forsterka interkommunalt samarbeid og ei eventuell samanslåing av Ørsta og Volda.

4.5 Oppsummering av faktagrunnlag

Analysane viser at Ørsta og Volda har mange felles utviklingstrekk, men òg ulike styrkar og føresetnader. Kommunane står overfor fleire av dei same langsiktige utfordringane knytte til økonomi, demografi og tilgang på arbeidskraft. Samstundes fungerer dei allereie som ein tett integrert bu- og arbeidsmarknadsregion. Dette dannar eit samla faktagrunnlag for den vidare vurderinga av framtidig kommunestruktur.

4.5.1 Økonomi og tenesteyting

Begge kommunane har eit avgrensa økonomisk handlingsrom. Netto driftsresultat låg i 2025 under nivået som er tilrådd over tid, medan låge disposisjonsfond og høg gjeld reduserer den økonomiske fleksibiliteten. Ørsta har eit høgare berekna utgiftsbehov og svakare økonomiske reservar. Volda har noko sterkare inntektsmessige føresetnader og større reservar, men samstundes vesentleg høgare gjeld.

Kommunane prioriterer ein stor del av ressursane til dei sentrale velferdstenestene. Begge har høg barnehagedekning, små undervisningsgrupper og fleire årsverk innan helse og omsorg per innbyggjar enn landsgjennomsnittet. Det er samstundes skilnader i ressursbruk, bemanning og organisering. Dei utvalde indikatorane viser mange fellestrekk, men gir ikkje åleine grunnlag for å vurdere den samla kvaliteten eller effektiviteten i tenestene.

Kommunane sitt framtidige omstillingsbehov og dei økonomiske konsekvensane av ei eventuell kommunesamanslåing blir vurderte nærare i kapittel 5.

4.5.2 Demografi og framtidig tenestebehov

Den demografiske utviklinga er ei av dei viktigaste langsiktige utfordringane for begge kommunane. Talet på eldre aukar, medan den yrkesaktive delen av befolkninga utviklar seg svakare. For kommunane samla blir talet på personar i alderen 20–66 år per innbyggjar som er 67 år eller eldre redusert frå om lag 2,8 i 2025 til 1,9 i 2050 i nøytralscenarioet.

Endringane påverkar både utgiftsbehovet og behovet for arbeidskraft. Det samla utgiftsbehovet aukar med om lag 10 prosent fram mot 2050, medan utgiftsbehovet innan pleie og omsorg aukar med nær 40

prosent. Det berekna årsverksbehovet innan pleie og omsorg aukar med om lag 27 prosent. Behovet innan barnehage og grunnskule går derimot ned.

Volda har i dag ein yngre aldersprofil enn Ørsta, i stor grad som følgje av høgskulen og studentbefolkninga. Mange studentar flyttar vidare etter avslutta utdanning, og den store delen unge vaksne gir derfor ikkje nødvendigvis ein tilsvarande stor tilgang på varig busett arbeidskraft. Trass i skilnadene i aldersstruktur møter begge kommunane dei same overordna utfordringane knytte til aldring, omstilling og rekruttering.

4.5.3 Arbeidsmarknad og regional utvikling

Ørsta og Volda utgjer i praksis ein felles bu- og arbeidsmarknad. Pendlingsstraumane mellom kommunane er dei klart største for begge, og om lag 77 prosent av dei sysselsette bur og arbeider innanfor det samla området. Ørsta har eit tydeleg industrielt tyngdepunkt, medan Volda har sterke funksjonar innan utdanning, helse og offentleg verksemd. Kommunane har dermed fleire komplementære nærings- og kompetansmiljø.

Arbeidsplassutviklinga har likevel vore svakare enn på landsbasis, særleg i privat sektor. Næringsattraktiviteten har vore negativ i begge kommunane, medan bustadattraktiviteten har vore positiv. Den vidare utviklinga vil i stor grad avhenge av evna til å skape fleire private arbeidsplassar, halde på fleire unge vaksne og styrkje regionen si samla attraktivitet.

Fram mot 2050 er talet på busette sysselsette berekna å gå ned frå om lag 10 800 til rundt 9 500, medan talet på arbeidsplassar held seg meir stabilt. Den felles arbeidsmarknaden gir gode føresetnader for å utnytte arbeidskrafta på tvers av kommunegrensa, men intern pendling kan ikkje løyse ein samla mangel på arbeidskraft i regionen.

4.5.4 Interkommunalt samarbeid og regional funksjonalitet

Ørsta og Volda er allereie tett integrerte gjennom ei rekkje interkommunale samarbeid innan tenester, forvaltning og samfunnsutvikling. Samarbeida gir tilgang til større fagmiljø og kan redusere sårbarheita i små og spesialiserte funksjonar.

Samtidig inneber interkommunale løysingar behov for koordinering, felles styring og demokratisk forankring på tvers av kommunegrensene. Omfanget av samarbeidet viser at kommunane allereie løyser fleire sentrale oppgåver innanfor ein felles funksjonell region.

4.5.5 Samla vurdering

Faktagrunnlaget viser at Ørsta og Volda har ulike styrkar og noko ulike økonomiske føresetnader, men i hovudsak møter dei same langsiktige utfordringane. Begge kommunane har eit avgrensa økonomisk handlingsrom og står overfor omfattande omstilling som følgje av ei eldre befolkning, endra tenestebehov og svakare tilgang på arbeidskraft.

Samtidig er kommunane tett integrerte gjennom pendling, nærings- og kompetansemiljø og interkommunale samarbeid. Dette gir gode føresetnader for samordning og felles utvikling, men endrar ikkje dei underliggjande demografiske utfordringane. Ei eventuell endring i kommunestrukturen må derfor vurderast ut frå om ho kan styrkje kommunane si evne til å gjennomføre nødvendig omstilling, utvikle robuste fagmiljø og utnytte ressursar og kompetanse meir effektivt.

5. Økonomiske konsekvensar av kommunestruktur

Kommunane sine økonomiske føresetnader og langsiktige bereevne er sentrale i vurderinga av framtidig kommunestruktur. Ørsta og Volda har ulikt inntektsgrunnlag og noko ulik finansiell situasjon, men begge kommunane har avgrensa økonomisk handlingsrom. Høge finansutgifter, svake driftsresultat og omfattande omstillingsbehov pregar økonomien i begge kommunane.

I dette kapittelet vurderer vi først det økonomiske utgangspunktet i Ørsta og Volda, med vekt på inntektsnivå, driftsresultat, fondsreservar, gjeld og investeringar. Deretter analyserer vi korleis demografiske endringar, investeringsbehov og andre utviklingstrekk kan påverke den langsiktige økonomiske bereevna.

Vidare ser vi på korleis ei eventuell kommunesamanslåing kan påverke inntektene gjennom inntektssystemet, og vurderer potensialet for effektivisering og økonomiske gevinstar. Kapittelet omtalar òg gjennomføringskostnader og fordelingsverknader knytte til harmonisering av tenestenivå, gebyr, skattar, gjeld, fond og investeringar.

Analysane gir grunnlag for å vurdere kva dei tre strukturalternativa kan innebære for det økonomiske handlingsrommet på kort og lang sikt.

5.1 Kommunane sitt økonomiske utgangspunkt

Det økonomiske utgangspunktet har betydning for kommunane si evne til å oppretthalde tenestene, gjennomføre nødvendige omstillingar og handtere uventa utgifter. Som vist i kapittel 4.1 har Ørsta og Volda ulike økonomiske rammevilkår, men begge kommunane har ein krevjande økonomisk situasjon.

Volda hadde i 2025 korrigererte frie inntekter på om lag 2 prosent over landsgjennomsnittet, medan Ørsta låg om lag 4 prosent under. Ørsta hadde samstundes eit noko høgare berekna utgiftsbehov enn Volda. Skilnaden i inntektsnivå gir Volda eit betre inntektsmessig utgangspunkt, men den finansielle situasjonen blir òg påverka av driftsnivå, gjeld, finansutgifter og fondsreservar.

Begge kommunane hadde negativt netto driftsresultat i 2025. Ørsta hadde dei svakaste fondsreservane og eit oppsamla meirforbruk som førte til at kommunen vart registrert i ROBEK i 2026. Volda hadde ein større økonomisk buffer, men skilde seg ut med eit høgt gjeldsnivå.

Tabell 14 Økonomisk utgangspunkt for Ørsta og Volda, 2025. Dei finansielle nøkkeltala gjeld kommunekonsernet og er oppgitte i prosent av brutto driftsinntekter. Kjelde: SSB/KOSTRA, KDD og kommunane sine årsmeldingar for 2025.

	Ørsta	Volda
Korrigerte frie inntekter, prosent av landsgjennomsnittet	96	102
Netto driftsresultat	-2,4	-1,8
Disposisjonsfond	0,5	5,2
Netto lånegjeld	108,2	131,6
ROBEK per september 2026	Ja	Nei
Samla økonomisk utgangspunkt	Svært pressa	Sårbart, med høg gjeld

Tal frå kommunekassa i årsmeldingane kan avvike frå konserntala i tabellen.

Tal for kommunekassa i årsmeldingane for 2025 og budsjetta for 2026 utdjupar utfordringsbiletet. Ørsta hadde eit negativt netto driftsresultat på 2,6 prosent i kommunekassa i 2025. Kommunen hadde ved utgangen av året eit oppsamla meirforbruk på om lag 48 mill. kroner, medan disposisjonsfondet i kommunekassa var tømt. Meirforbruket utgjorde meir enn 3 prosent av driftsinntektene, og Ørsta vart registrert i ROBEK i 2026. Dette inneber statleg kontroll med mellom anna låneopptak og langsiktige leigeavtalar og reduserer det økonomiske handlingsrommet.

Volda hadde eit negativt netto driftsresultat på om lag 1,9 prosent i kommunekassa i 2025. Resultatet var betre enn budsjettert, men kommunen brukte likevel meir enn dei løpande inntektene og finansierte delar av drifta gjennom bruk av disposisjonsfondet. Kommunen har i samband med rapporteringa for 2026 anslått eit årleg gap mellom inntekter og utgifter på om lag 50 mill. kroner. Dersom driftsnivået ikkje blir redusert, er disposisjonsfondet venta å vere brukt opp i 2027.¹³ Kommunen står derfor overfor eit omfattande omstillingsbehov og ein risiko for at økonomiplanen for 2027–2030 ikkje kan leggjast fram i balanse. Det høge gjeldsnivået bind dessutan ein stor del av inntektene til renter og avdrag og gjer økonomien sårbar for renteendringar og nye investeringsbehov.

Samla går Ørsta og Volda inn i vurderinga av framtidig kommunestruktur med eit svært avgrensa økonomisk handlingsrom. Ørsta har den mest akutte situasjonen, med oppsamla meirforbruk, svært små reservar og ROBEK-status. Volda har eit sterkare inntektsgrunnlag og større fondsreservar, men også her er driftsnivået høgare enn dei løpande inntektene kan bere. Eit årleg gap mellom inntekter og utgifter på om lag 50 mill. kroner, forventa nedbygging av disposisjonsfondet og svært høg gjeld inneber at Volda står overfor eit omfattande og nært føreståande omstillingsbehov. Begge kommunane må derfor gjennomføre vesentlege tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse og sikre eit berekraftig driftsnivå.

¹³ Kjelde: Volda kommune, Andre tertialrapport 2026.

5.2 Langsiktig økonomisk bereevne

Den langsiktige økonomiske bereevna handlar om kommunane si evne til å finansiere tenestene, gjennomføre nødvendige investeringar og oppretthalde eit økonomisk handlingsrom over tid. For Ørsta og Volda må dette vurderast i lys av dagens økonomiske ubalanse, høge finansutgifter, demografiske endringar og redusert tilgang på arbeidskraft.

Som vist i kapittel 4 blir tenestebehovet gradvis forskove frå oppvekst til helse og omsorg. Frå 2025 til 2050 aukar det berekna årsverksbehovet innan pleie og omsorg med om lag 28 prosent i Ørsta og 26 prosent i Volda. Samstundes går behovet innan barnehage og grunnskule ned. Kommunane må derfor omprioritere ressursar og tilpasse kapasitet, bygg og bemanning til færre barn og fleire eldre.

Det samla demografibaserte utgiftsbehovet aukar relativt moderat, men dette dekkjer over store endringar mellom tenesteområda. Utgiftsbehovet innan pleie og omsorg aukar med nær 40 prosent i begge kommunane fram mot 2050, medan behovet innan oppvekst blir redusert. Utfordringa blir dermed å gjennomføre ei omfattande omstilling av tenestene innanfor eit avgrensa økonomisk handlingsrom.

Tilgangen på arbeidskraft forsterkar utfordringa. Som vist i kapittel 4.3.7 er talet på busette sysselsette venta å gå ned, medan arbeidsplassnivået held seg nær dagens nivå. Kommunane får dermed eit aukande behov for arbeidskraft innan helse og omsorg samstundes som den regionale arbeidsstyrken blir mindre.

Framtidige endringar i oppgåvefordelinga mellom kommunane og spesialisthelsetenesta kan i tillegg auke krava til kommunal kompetanse og kapasitet. Slike endringar er ikkje berekna i analysen, men kan forsterke behovet for robuste fagmiljø og tverrfagleg samarbeid.

Tabell 15: Langsiktig økonomisk bereevne – samla vurdering. Kjelde: SSB, KOSTRA, kommunane sine budsjett og økonomiplanar 2026–2029 og Telemarksforskning sine framskrivingar og vurderingar.

Tema	Ørsta	Volda
Økonomisk utgangspunkt	Oppsamla meirforbruk, svært små reserver og ROBEK-status	Negativ driftsbalanse og fondsreservar som blir bygde ned
Finansielle bindingar	Høge rente- og avdragsutgifter	Svært høg gjeld og høge finansutgifter
Demografisk utvikling	Sterk aldring og svak folketalsutvikling	Noko yngre befolkning, men også sterk aldring
Viktigaste omstillingsbehov	Gjenopprette økonomisk balanse og bygge opp reserver	Redusere driftsnivået og avgrense gjeldsveksten
Langsiktig økonomisk bereevne	Svært sårbar	Ikkje berekraftig driftsnivå, stort omstillingsbehov, minkande fondsreservar og svært høg gjeld

Ørsta har den mest akutte økonomiske situasjonen. Oppsamla meirforbruk, svært små reserver og ROBEK-status inneber at kommunen må redusere driftsnivået og gjenopprette økonomisk balanse. Høge

finansutgifter og vidare investeringsbehov avgrensar samtidig moglegheita til raskt å byggje opp eit nytt økonomisk handlingsrom.

Volda har eit betre inntektsgrunnlag og større reservar enn Ørsta, men driftsnivået er høgare enn dei løpande inntektene kan bere. Kommunen har anslått eit årleg gap mellom inntekter og utgifter på om lag 50 mill. kroner, og utan omfattande tiltak er disposisjonsfondet venta å vere brukt opp i 2027. Kommunen må derfor gjennomføre omfattande omstillingar og redusere gjeldsveksten. Den høge gjelda vil binde ein stor del av inntektene til renter og avdrag i mange år framover.

Begge kommunane må dermed redusere driftsnivået samtidig som ressursar skal omprioriterast mot helse og omsorg. Den langsiktige bereevna vil avhenge av om kommunane klarer å tilpasse tenestestrukturen, avgrense gjeldsveksten og bruke arbeidskrafta meir effektivt.

Ei kommunesamanslåing vil ikkje endre den underliggjande demografien, auke den samla tilgangen på arbeidskraft eller fjerne eksisterande gjeld og meirforbruk. Ein ny kommune vil overta dei økonomiske forpliktingane og investeringsbehova i begge kommunane. Samanslåing kan likevel gi betre føresetnader for samla økonomistyring, prioritering av investeringar og omstilling av tenestestrukturen. Den økonomiske verknaden vil avhenge av inntektsutviklinga, gjennomføringskostnadene og i kva grad varige effektiviseringsgevinstar blir realiserte.

5.3 Inntektssystemet og økonomiske verknader av ei kommunesamanslåing

Ei kommunesamanslåing kan påverke dei frie inntektene gjennom fleire delar av inntektssystemet. Den mest direkte verknaden for Ørsta og Volda er at ein ny kommune vil få eitt basistilskot, mot eitt tilskot til kvar av kommunane i dag.

Dei fleste kriteria i utgiftsutjamninga er i hovudsak samanslåingsnøytrale. Det kan likevel oppstå mindre utslag gjennom mellom anna reiseavstandskriteria. Desse verknadene er ikkje berekna særskilt her. Analysen tek derfor utgangspunkt i dei direkte og føreseielege verknadene etter inntektssystemet for 2026.

5.3.1 Inndelingstilskot

Inndelingslova § 15 gir kommunar som slår seg saman, kompensasjon for delar av dei økonomiske verknadene. Staten kan etter søknad gi delvis kompensasjon for eingongskostnader ved gjennomføringa. Når den nye kommunen trer i kraft, blir det òg gitt inndelingstilskot som kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot og eventuell netto nedgang i distriktstilskot som følge av samanslåinga. Tilskotet blir berekna med utgangspunkt i inntektssystemet det året samanslåinga trer i kraft og blir deretter prisjustert årleg. Etter gjeldande ordning blir det gitt fullt i 15 år og deretter trappa gradvis ned over fem år.¹⁴

Volda mottok 25,535 mill. kroner i inndelingstilskot i 2026 etter samanslåinga med Hornindal i 2020. Tilskotet er ein del av kommunen sitt eksisterande inntektsnivå og må skiljast frå eit eventuelt nytt inndelingstilskot ved samanslåing med Ørsta. Etter hovudregelen blir tilskotet gitt fullt til og med 2034 og deretter trappa ned over fem år. Bortfallet vil isolert sett auke det langsiktige omstillingsbehovet for Volda.

5.3.2 Bortfall av basistilskot

Basistilskotet er eit fast beløp per kommune og skal kompensere for smådriftsulemper i kommunal administrasjon og tenesteproduksjon. I 2026 utgjer basistilskotet 26,554 mill. kroner per kommune.

Ørsta og Volda får i dag kvart sitt basistilskot, til saman 53,108 mill. kroner. Etter ei samanslåing vil den nye kommunen få eitt basistilskot på 26,554 mill. kroner. Det direkte inntektstapet blir dermed eitt basistilskot, tilsvarande om lag 26,6 mill. kroner.

5.3.3 Distriktstilskot

Verken Ørsta eller Volda får distriktstilskot Sør-Noreg i 2026. Distriktsindeksen er 60 for Ørsta og 65 for Volda. Ein illustrativt berekna, innbyggjarvekta indeks for ein samanslått kommune er om lag 63. Alle desse verdiane ligg over den øvre grensa på 58 for kommunar med minst 3 200 innbyggjarar.¹⁵

Eit anna vilkår er at den gjennomsnittlege skatteinntekta, inkludert definerte naturressursinntekter, må vere lågare enn 140 prosent av landsgjennomsnittet. Ørsta og Volda låg på høvesvis 80 og 75 prosent av landsgjennomsnittet etter dette målet. Begge oppfyller dermed inntektsvilkåret, men får ikkje tilskot fordi dei har meir enn 3 200 innbyggjarar og distriktsindeks over 58.¹⁶

Med desse føresetnadene vil heller ikkje ein samanslått kommune få distriktstilskot. Ei samanslåing gir derfor ingen berekna reduksjon i distriktstilskot som skal kompenserast gjennom inndelingstilskotet.

¹⁴ Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet, «Økonomiske verkemiddel for kommunesamanslåing».

¹⁵ Den innbyggjarvekta distriktsindeksen er berekna med utgangspunkt i folketal og distriktsindeks for Ørsta og Volda i inntektssystemet for 2026. Distriktsindeksen måler graden av distriktsutfordringar; lågare verdi uttrykkjer større distriktsutfordringar.

¹⁶ Naturressursinntektene i denne berekninga omfattar mellom anna netto inntekter frå konsesjonskraft, havbruksinntekter og enkelte kraftrelaterte skatte- og avgiftsinntekter. Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet, Grønt hefte 2026, tabell D-k.

Vurderinga er basert på inntektssystemet for 2026 og kan bli påverka av framtidige endringar i regelverket eller distriktsindeksen.

5.3.4 Samla berekning av inndelingstilskotet

Tabell 16 Berekna inndelingstilskot i mill. kroner, målt i 2026-kroner

Økonomisk verknad	Mill. kroner
Bortfall av eitt basistilskot	26,6
Netto reduksjon i distriktstilskot	0,0
Berekna inndelingstilskot	26,6

Berekninga viser at ei samanslåing isolert sett vil redusere rammetilskotet med om lag 26,6 mill. kroner som følgje av bortfallet av eitt basistilskot. Reduksjonen blir kompensert gjennom inndelingstilskotet.

Etter gjeldande ordning får den nye kommunen fullt inndelingstilskot i 15 år, før tilskotet blir trappa gradvis ned over fem år. Bortfallet av basistilskotet blir dermed fullt kompensert dei første 15 åra. Eventuelle utslag gjennom utgiftsutjamninga kjem i tillegg og er ikkje berekna her.

Etter 20 år er inndelingstilskotet avvikla. Inntektsgrunnlaget vil då isolert sett vere om lag 26,6 mill. kroner lågare enn dersom kommunane framleis hadde fått kvart sitt basistilskot, gitt at inntektssystemet elles er uendra. Overgangsperioden gir den nye kommunen tid til å tilpasse kostnadsnivået før tilskotet blir trappa ned.

Berekninga er illustrativ. Det faktiske inndelingstilskotet vil bli fastsett etter inntektssystemet det året ei eventuell samanslåing trer i kraft. Framtidige endringar i basistilskotet, distriktsindeksen eller andre delar av inntektssystemet kan derfor gi andre utslag enn berekninga for 2026.

Berekninga på 26,6 mill. kroner gjeld den isolerte kompensasjonen for bortfall av eitt basistilskot ved ei eventuell samanslåing av dagens Ørsta og Volda. Volda har i tillegg eit eksisterande inndelingstilskot etter samanslåinga med Hornindal. Storleiken på dette tilskotet, tidspunktet for nedtrapping og behandlinga ved ei eventuell ny samanslåing må inngå i ei fullstendig vurdering av inntektsutviklinga. Nedtrapping av det eksisterande tilskotet er også relevant dersom dagens kommunestruktur blir vidareført.

Den langsiktige inntektsverknaden må sjåast i samanheng med moglegheitene for å realisere effektiviseringsgevinstar. Dette blir vurdert i neste delkapittel.

5.4 Effektivisering og gevinstpotensial

Ei kommunesamanslåing kan gi økonomiske gevinstar gjennom samordning av administrasjon, politisk styring, støttefunksjonar og tenesteproduksjon. Gevinstane kjem ikkje automatisk, men vil avhenge av organiseringa av den nye kommunen og i kva grad parallelle funksjonar og strukturar blir samordna.

På kort sikt vil ei samanslåing òg medføre kostnader til mellom anna prosjektleiing, harmonisering av system, organisatoriske endringar og oppfølging av tilsette. Effektiviseringsgevinstante må derfor vurderast i eit langsiktig perspektiv og sjåast i samanheng med gjennomføringskostnadene.

Analysen skil mellom effektiviseringspotensial innan administrasjon og styring og kostnadsforskjellar på tenesteområda. Berekningane illustrerer moglege økonomiske handlingsrom, men er ikkje konkrete forslag til innsparing.

5.4.1 Effektiviseringspotensial innan administrasjon og styring

Ein del administrative funksjonar er knytte til kommunen som organisatorisk eining og varierer i mindre grad med innbyggjartalet. Ved ei samanslåing vil to kommuneorganisasjonar bli samla i éin. Det kan gi grunnlag for å samordne politisk og administrativ leiing og sentrale støttefunksjonar.

For å illustrere potensialet tek vi først utgangspunkt i KOSTRA-funksjon 120 Administrasjon. Denne funksjonen omfattar sentrale administrative oppgåver der det kan vere stordriftsfordelar ved ei kommunesamanslåing. I 2025 hadde Ørsta og Volda samla netto driftsutgifter til administrasjon på 3 645 kroner per innbyggjar. Utgiftsnivået var 3 317 kroner i Ørsta og 3 974 kroner i Volda.

KOSTRA-gruppe 9 blir nytta som den mest relevante illustrative referansegruppa for ein eventuell ny kommune. Gruppa omfattar kommunar med 20 000–29 999 innbyggjarar og relativt samanliknbare økonomiske rammevilkår. Ei endeleg plassering vil avhenge av SSB si gruppering på det aktuelle tidspunktet.¹⁷ KOSTRA-gruppe 7 er teken med som ei supplerande referansegruppe.

Dersom ein samanslått kommune hadde eit kostnadsnivå tilsvarande KOSTRA-gruppe 9, ville utgiftene vore om lag 0,3 mill. kroner lågare enn dei samla utgiftene i Ørsta og Volda i 2025. Samanlikning med KOSTRA-gruppe 7 og landet gir ikkje noko teoretisk potensial, fordi kommunane samla allereie har lågare utgifter enn desse samanlikningsområda.

¹⁷ SSB grupperer kommunane etter folketal, bundne kostnader og frie disponible inntekter. Grupperinga blir oppdatert med fleire års mellomrom. Sjå SSB, dokumentasjon av KOSTRA.

Tabell 17 Teoretisk effektiviseringspotensial innan administrasjon (funksjon 120). 2025. Kjelde: SSB/Telemarksforskning¹⁸

	Kroner per innbyggjar	Differanse frå kommunane samla	Teoretisk potensial, mill. kroner
Ørsta	3 317		
Volda	3 974		
Kommunane samla	3 645	–	–
KOSTRA-gruppe 7	4 378	–733	0,0
KOSTRA-gruppe 9	3 633	12	0,3
Landet	4 371	–726	0,0
Landet utan Oslo	4 518	–873	0,0

KOSTRA-samanlikninga fangar ikkje nødvendigvis opp heile det samanslåingsspesifikke potensialet ved å gå frå to politiske og administrative organisasjonar til éin. Ho må derfor ikkje tolkast som ei øvre grense for moglege gevinstar. Eit meir presist anslag ville krevje ei konkret vurdering av bemanning, funksjonar, leiingsstruktur og framtidig organisering.¹⁹

Når politisk styring, kontroll og revisjon, eigdomsforvaltning, administrasjonslokale og landbruksforvaltning blir inkluderte, hadde kommunane samla utgifter på 5 548 kroner per innbyggjar. Tilsvarende nivå var 5 220 kroner i KOSTRA-gruppe 9. Skilnaden svarer til eit breiare teoretisk avvik på om lag 7,2 mill. kroner.

KOSTRA-tala viser ressursbruken, men ikkje om kapasiteten er tilstrekkeleg til å løyse oppgåvene med ønskt kvalitet og innanfor lovpålagde fristar. Eit lågt utgiftsnivå kan vere uttrykk for effektiv drift, men kan òg vere påverka av vakansar, små fagmiljø eller avgrensa utviklingskapasitet. Før eventuelle innsparringar blir konkretiserte, må det derfor vurderast kva funksjonar som kan samordnast, og kva fagmiljø som heller bør styrkjast.

Det breiare anslaget er usikkert og kan i hovudsak førast tilbake til funksjon 121 Forvaltningsutgifter i eigdomsforvaltninga. Volda hadde her vesentleg høgare utgifter enn Ørsta og samanlikningsområda. Skilnaden kan vere påverka av organisering, bygningsmasse og rekneskapsføring. Dersom funksjon 121 blir halden utanfor, ligg kommunane samla om lag på nivå med eller noko under KOSTRA-gruppe 9.

¹⁸ Differansen er berekna som netto driftsutgifter per innbyggjar for kommunane samla minus nivået i samanlikningsområdet. Det teoretiske potensialet er differansen multiplisert med samla innbyggjartal på 22 077. Når kommunane samla har lågare utgifter enn samanlikningsområdet, er potensialet sett til null. Tala illustrerer eit mogleg økonomisk handlingsrom og er ikkje eit konkret forslag til innsparring.

¹⁹ Agenda Kaupang si analyse av Volda gir eit tilsvarende hovudbilete og viser at kommunen har eit lågt kostnadsnivå innan administrasjon og leiing samanlikna med kommunegruppe 7 (Agenda Kaupang 2026). Dette understøttar ei varsam vurdering av det generelle administrative innsparingspotensialet.

Den mest direkte samanslåingsrelaterte moglegheita er derfor knytt til at parallelle politiske og administrative funksjonar kan samordnast. Ein ny kommune vil ha eitt kommunestyre, eitt kontrollutval og éi overordna administrativ leing. Det kan òg vere mogleg å samle funksjonar innan økonomi, løn, personal, arkiv, innkjøp, IKT og samfunnsplanlegging. Eventuelle innsparingar må sjåast i samanheng med kostnader til geografisk fordeling av funksjonar, lokale tenestepunkt og eventuelle ordningar for politisk eller administrativ nærleik.

Kor store gevinstane blir, vil avhenge av organisering, lokalisering, naturleg avgang og kor raskt bemanning og system kan samordnast. Frigjorde ressursar kan anten takast ut som innsparing eller nyttast til å styrkje fagmiljø, utviklingskapasitet og økonomistyring.

5.4.2 Ressursbruk og kostnadsforskjellar på tenesteområda

Ei kommunesamanslåing kan gi grunnlag for betre kapasitetsutnytting, større fagmiljø og meir samordna tenesteproduksjon. Effektiviseringspotensialet er likevel meir usikkert enn innan administrasjon. Dei fleste tenestene er knytte til innbyggjarane og må framleis leverast nær der brukarane bur.

Tabell 18 samanliknar netto driftsutgifter for Ørsta og Volda samla med KOSTRA-gruppe 7, KOSTRA-gruppe 9 og landet utan Oslo. Tala er ikkje korrigererte for skilnader i utgiftsbehov eller inntektsnivå og kan derfor ikkje tolkast som eit direkte effektiviseringspotensial.

Tabell 18 Netto driftsutgifter på sentrale tenesteområde i 2025. Kr per innbyggjar. Kjelde: SSB/Telemarksforskning

Tenesteområde	Ørsta	Volda	Kommune samla	KOSTRA-gruppe 7	KOSTRA-gruppe 9	Landet utan Oslo
Barnehage	13 114	13 925	13 518	12 024	11 952	11 929
Grunnskule	20 189	19 943	20 066	19 299	18 793	18 481
Pleie og omsorg	33 491	33 733	33 611	26 887	28 003	28 412
Kommunehelse	4 830	4 758	4 794	4 904	5 058	5 206
Barnevern	2 339	2 852	2 595	3 356	3 276	3 265
Sosialteneste	2 931	2 520	2 726	3 321	3 540	3 830

Ørsta og Volda samla hadde høgare utgifter enn KOSTRA-gruppe 9 innan barnehage, grunnskule og pleie og omsorg. Utgiftene var lågare innan kommunehelse, barnevern og sosialteneste.

Den klart største skilnaden gjeld pleie og omsorg. Kommunane brukte om lag 5 600 kroner meir per innbyggjar enn KOSTRA-gruppe 9, tilsvarende om lag 124 mill. kroner. Innan barnehage var skilnaden om lag 35 mill. kroner og innan grunnskule om lag 28 mill. kroner. Lågare utgifter til kommunehelse, barnevern og sosialteneste reduserer den samla forskjellen med om lag 39 mill. kroner.

For dei seks tenestoområda samla var utgiftene om lag 148 mill. kroner høgare enn i KOSTRA-gruppe 9. Tilsvarende skilnad var om lag 144 mill. kroner samanlikna med KOSTRA-gruppe 7 og 137 mill. kroner samanlikna med landet utan Oslo. Hovudbiletet er dermed at dei høgare utgiftene er konsentrerte om barnehage, grunnskule og særleg pleie og omsorg.

Kostnadsforskjellane kan ikkje tolkast som tilsvarende effektiviseringsgevinstar. Utgiftene blir påverka av alderssamansetjing, busettingsmønster, reiseavstandar, tenestestruktur, dekningsgrader og omfanget av brukarar med omfattande behov.

5.4.3 Behovs- og inntektsjustert analyse

Den direkte KOSTRA-samanlikninga tek ikkje omsyn til at kommunane har ulike demografiske, strukturelle og økonomiske føresetnader. Analysen er derfor supplert med Telemarksforskning si KOSTRA- og effektivitetsanalyse, som korrigerer for skilnader i berekna utgiftsbehov og inntektsnivå.

Ørsta og Volda hadde i 2025 eit samla berekna utgiftsbehov om lag 4,4 prosent over landsgjennomsnittet. Korrigerte frie inntekter utgjorde samstundes 98,7 prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 19 Behovs- og inntektsjustert meir-/mindreforbruk 2025. Mill. kr

Tenestoområde	Ørsta	Volda	Kommunane samla
Barnehage	6,0	16,7	22,8
Administrasjon og landbruk	-16,6	-5,7	-22,3
Grunnskule	12,3	7,1	19,4
Pleie og omsorg	46,8	39,6	86,4
Kommunehelse	-5,7	-10,5	-16,2
Barnevern	-1,8	1,3	-0,5
Sosialteneste	-0,1	-11,1	-11,2
Sum	40,9	37,6	78,5

Positive tal viser meirforbruk og negative tal mindreforbruk samanlikna med berekna nivå når det er teke omsyn til økonomiske rammevilkår. Summane kan avvike noko frå summen av dei avrunda tala.

Etter korreksjon viser analysen eit samla berekna meirforbruk på om lag 78,5 mill. kroner. Det klart største meirforbruket er innan pleie og omsorg, med om lag 86 mill. kroner. Analysen viser òg meirforbruk innan barnehage på om lag 23 mill. kroner og grunnskule på om lag 19 mill. kroner.

Meirforbruket blir delvis motverka av lågare utgifter enn forventa innan administrasjon og landbruk, kommunehelse og sosialteneste. Innan barnevern ligg kommunane samla om lag på berekna nivå.

For dei seks tenesteområda utanom administrasjon og landbruk er det samla meirforbruket om lag 101 mill. kroner. Mindreforbruket innan administrasjon og landbruk reduserer det samla avviket til om lag 79 mill. kroner. Dette understøttar vurderinga om at kommunane samla ikkje har eit høgt administrativt kostnadsnivå.

Det behovs- og inntektsjusterte meirforbruket på dei seks sentrale tenesteområda er lågare enn det ukorrigerte avviket mot KOSTRA-gruppe 9 på om lag 148 mill. kroner. Berekningane har ulike samanlikningsgrunnlag og kan ikkje samanliknast direkte, men resultata indikerer at demografiske, strukturelle og økonomiske føresetnader forklarar delar av kostnadsforskjellen. Også etter korreksjon står det att eit betydeleg meirforbruk, særleg innan pleie og omsorg.

Tala kan ikkje tolkast som eit tilsvarande innsparingspotensial ved ei kommunesamanslåing. Meirforbruket kan vere påverka av lokale prioriteringar, kvalitet, brukarprofil og forhold som ikkje blir fanga fullt ut av kostnadsnøklane.

Agenda Kaupang si økonomianalyse av Volda kommune gir i hovudsak det same utfordringsbiletet. Analysen viser at Volda i 2025 hadde om lag 93 mill. kroner høgare utgifter enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 7. Dei største avvika var innan pleie og omsorg, med om lag 56 mill. kroner, og barnehage, med om lag 22 mill. kroner. Innan grunnskule var avviket om lag 8 mill. kroner, medan administrasjon og landbruk låg om lag 3 mill. kroner under gjennomsnittet i gruppa.

Agenda Kaupang si analyse og Telemarksforsking si behovs- og inntektsjusterte analyse har ulike avgrensingar og metodar, og beløpa kan derfor ikkje samanliknast direkte. Begge analysane viser likevel at det største økonomiske handlingsrommet er knytt til organisering og struktur innan tenesteområda, særleg pleie og omsorg og barnehage, og ikkje til eit generelt høgt administrativt kostnadsnivå.

5.4.4 Andre tenesteområde

Det er òg relevant å sjå på ressursbruken innan enkelte mindre tenesteområde som ikkje inngår i den behovs- og inntektsjusterte analysen ovanfor.

Tabell 20 Netto driftsutgifter på andre utvalde tenestoområde 2025. Kr per innbyggjar. Kjelde: SSB/Telemarksforskning

Tenestoområde	Ørsta	Volda	Kommunane samla	KOSTRA-gruppe 7	KOSTRA-gruppe 9	Landet utan Oslo
Fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø	1 127	1 542	1 334	1 020	1 014	1 225
Kultur	2 079	3 115	2 596	2 761	2 761	3 219
Kyrkje	708	763	735	685	678	756
Samferdsel	1 790	2 428	2 108	1 479	1 387	1 452
Brann- og ulukkesvern	1 359	1 584	1 471	1 144	1 195	1 227

Kommunane samla hadde høgare utgifter enn KOSTRA-gruppe 9 innan fysisk planlegging og nærmiljø, kyrkje, samferdsel og brann- og ulukkesvern. Kulturutgiftene var lågare enn i alle samanlikningsområda.

Den største skilnaden gjeld samferdsel, der kommunane brukte om lag 16 mill. kroner meir enn KOSTRA-gruppe 9. Høgare utgifter innan fysisk planlegging og nærmiljø og brann- og ulukkesvern utgjorde høvesvis om lag 7 og 6 mill. kroner. Lågare kulturutgifter reduserer den samla forskjellen.

For dei fem områda samla var utgiftene om lag 27 mill. kroner høgare enn i KOSTRA-gruppe 9. Målt mot KOSTRA-gruppe 7 var forskjellen om lag 26 mill. kroner, medan forskjellen frå landet utan Oslo var om lag 8 mill. kroner.

Forskjellane kan ikkje tolkast som eit tilsvarende effektiviseringspotensial. Utgiftene er påverka av geografi, infrastruktur, bygningsmasse, beredskapskrav og lokale prioriteringar. Ei samanslåing kan gi enkelte moglegheiter for samordning, men dei fysiske strukturane og behovet for lokal beredskap vil i stor grad vere dei same.

5.4.5 Samla vurdering av effektiviseringspotensialet

KOSTRA-samanlikninga viser ikkje noko vesentleg generelt effektiviseringspotensial innan administrasjon. For funksjon 120 er det teoretiske potensialet berekna til om lag 0,3 mill. kroner målt mot KOSTRA-gruppe 9. Når fleire administrasjons- og styringsfunksjonar blir inkluderte, er det berekna eit breiare KOSTRA-avvik på om lag 7,2 mill. kroner. Dette avviket er usikkert og kan i stor grad førast tilbake til registrerte utgifter til eigedomsforvaltning.

Det mest konkrete samanslåingsrelaterte potensialet er knytt til at to politiske og administrative organisasjonar blir samla i éin. Dette kan gi grunnlag for å redusere parallelle funksjonar innan politisk styring, overordna leiing og administrative støttefunksjonar. Storleiken på gevinstane vil avhenge av organisering, lokalisering, naturleg avgang og i kva grad frigjorde ressursar blir tekne ut som innsparing.

På tenesteområda viser den behovs- og inntektsjusterte analysen eit samla berekna meirforbruk på om lag 78,5 mill. kroner når administrasjon og landbruk er inkludert. For dei seks sentrale tenesteområda er meirforbruket om lag 101 mill. kroner, særleg som følgje av høgare utgifter innan pleie og omsorg, barnehage og grunnskule. Desse beløpa er ikkje berekna effektiviseringsgevinstar ved ei samanslåing. Moglege tiltak må vurderast konkret og kan i ulik grad gjennomførast innanfor dagens kommunestruktur, gjennom interkommunalt samarbeid eller i ein samanslått kommune.

Når inndelingstilskotet er avvikla, vil bortfallet av eitt basistilskot isolert sett gi ein varig inntektsreduksjon på om lag 26,6 mill. kroner, gitt eit elles uendra inntektssystem. Ein kostnadsreduksjon tilsvarande det breiare KOSTRA-avviket på 7,2 mill. kroner vil dekkje om lag 27 prosent av denne inntektsreduksjonen. Samanlikninga mellom den isolerte inntektsreduksjonen og dei illustrerte administrative kostnadsreduksjonane tilseier at det kan vere behov for ytterlegare organisatoriske eller strukturelle tilpassingar dersom det økonomiske handlingsrommet skal oppretthaldast på lang sikt. Den samla økonomiske verknaden vil òg avhenge av utgiftsutjamninga, utviklinga i inntektssystemet og andre inntekts- og kostnadsverknader som ikkje er berekna her.

Overgangsperioden med inndelingstilskot gir den nye kommunen tid til å samordne organisasjonen og tilpasse kostnadsnivået. Den viktigaste økonomiske grunngivinga for ei eventuell samanslåing er likevel betre samla planlegging, meir robuste fagmiljø og større kapasitet til langsiktig omstilling, snarare enn kortsiktige administrative innsparingar.

5.5 Andre økonomiske konsekvensar

Ei kommunesamanslåing vil ha økonomiske konsekvensar utover endringane i inntektssystemet og moglege effektiviseringsgevinstar. Dette omfattar kostnader ved å etablere den nye kommunen, harmonisering av skattar, gebyr og betalingsordningar og handtering av gjeld, fond, egedelar og investeringsforpliktingar.

Fleire av verknadene vil vere mellombelse og særleg knytte til gjennomførings- og overgangsfasen. Andre kan få varige konsekvensar for økonomien i den nye kommunen og for fordelinga av kostnader og inntekter mellom innbyggjarane i dagens Ørsta og Volda. I dette delkapittelet vurderer vi dei viktigaste av desse forholda.

5.5.1 Kostnader ved gjennomføring av ei samanslåing

Etableringa av ein ny kommune vil medføre kostnader både før samanslåinga og i dei første driftsåra. Kostnadene kan mellom anna vere knytte til prosjektleiing, politisk og administrativ organisering, organisasjonsutvikling, opplæring og involvering av tilsette. I tillegg kjem samordning av IKT-, arkiv-, lønns- og økonomisystem, harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår og etablering av felles rutinar, planar og styringssystem.

Forskjellar i lønnsnivå, lokale avtalar, pensjonsordningar og arbeidsgivarpraksis kan også utløyse eingongskostnader og varige meirkostnader når ordningane blir harmoniserte. Verknadene vil avhenge av kva ordningar kommunane har, og korleis harmoniseringa blir gjennomført.

Omfanget vil avhenge av kor ulike organisasjonane og systema i Ørsta og Volda er, og kva løysingar som blir valde for den nye kommunen. Noko av arbeidet kan gjennomførast innanfor eksisterande organisasjonar, medan andre oppgåver vil krevje kjøp av tenester, mellombelse prosjektressursar eller auka intern ressursbruk. Omstillingskostnadene kan derfor bli betydelege, og det kan ta fleire år før eventuelle effektiviseringsgevinstar overstig kostnadene ved gjennomføringa.

I *Prop. 1 S (2026–2027)* foreslår regjeringa tre standardiserte økonomiske verkemiddel for frivillige kommunesamanslåingar. Desse skal erstatte dagens søknadsbaserte ordningar og gi meir føreseielege økonomiske rammer for utgreiing og gjennomføring. Forslaget omfattar utgreiingsstøtte, delvis kompensasjon for nødvendige eingongskostnader og eit oppstartstilskot.

Utgreiingsstøtta er foreslått til 1 mill. kroner per kommune som deltek i utgreiingsprosessen. For Ørsta og Volda svarer dette i utgangspunktet til 2 mill. kroner. Kommunane har tidlegare fått 0,5 mill. kroner kvar i utgreiingsstøtte etter den eksisterande ordninga. Det er ikkje avklart om kommunane kan få ny eller supplerande støtte etter den foreslåtte ordninga. Utgreiingsstøtta på 2 mill. kroner er derfor ikkje rekna som ei sikker inntekt.

Med to kommunar og eit samla innbyggjartal over 20 000 gir dei foreslåtte satsane følgjande maksimale, illustrative beløp for Ørsta og Volda (Tabell 21). Beløpa i tabellen byggjer på dei foreslåtte satsane og kan samla utgjere inntil 77 mill. kroner. Av dette er 2 mill. kroner utgreiingsstøtte, som er usikker fordi kommunane allereie har fått støtte etter den eksisterande ordninga. Kompensasjonen for eingongskostnader og oppstartstilskotet utgjer til saman 75 mill. kroner. Alle ordningane føreset at vilkåra er oppfylte, og er del av eit budsjettforslag som ikkje er endeleg vedteke.

Kompensasjonen på 45 mill. kroner er knytt til nødvendige ekstrakostnader ved samanslåingsprosessen. Dette beløpet skal etter forslaget utbetalast etter nasjonalt vedtak om samanslåing. Kompensasjonen er ikkje meint å dekkje andre omstillingskostnader eller standardheving av tenestene. Beløpet kan derfor ikkje reknast som fritt tilgjengelege midlar til generell omstilling.

Tabell 21 Forslag om standardiserte økonomiske verkemiddel for frivillige kommunesamanslåingar. Illustrative satsar for samanlång av Ørsta og Volda. Kjelde er Kommunal- og distriktsdepartementet, *Prop. 1 S (2026–2027)*, kapittel 573, post 60, side 92–94.

Verkemiddel	Beløp
Mogleg utgreiingsstøtte, usikker	Inntil 2 mill. kroner
Delvis kompensasjon for nødvendige eingongskostnader	45 mill. kroner
Oppstartstilskot	30 mill. kroner
Samla støtte til utgreiing, gjennomføring og oppstart	77 mill. kroner

Oppstartstilskotet på 30 mill. kroner er foreslått utbetalt året før samanslåinga trer i kraft, utan statlege føringar på bruken. Kommunane kan til dømes nytte midlane til å betale ned gjeld, dekkje meirforbruk eller finansiere andre lokalt prioriterte tiltak. Dette tilskotet kan dermed gi eit mellombels økonomisk handlingsrom utover dekninga av nødvendige ekstrakostnader.

Tilskota kjem i tillegg til inndelingstilskotet som er omtalt i kapittel 5.3. Dei kan redusere den økonomiske belastninga ved å gjennomføre ei samanslåing, men er ikkje varige driftsinntekter. Kommunane må framleis bere kostnader som ikkje blir dekte av kompensasjonen, og tilpasse drifta til dei langsiktige inntektene.

Kompensasjonen for eingongskostnader og oppstartstilskotet er knytte til samanslåing. Dei vil ikkje bli utløyste dersom kommunane møter omstillingsbehova gjennom vidareføring av dagens struktur eller forsterka interkommunalt samarbeid. Dette er ein økonomisk forskjell mellom alternativa. Forskjellen må likevel vurderast saman med dei særskilde kostnadene ved samanslåing, bruken av tilskota og den langsiktige inntektsverknaden.

5.5.2 Harmonisering av skattar, gebyr og betalingsordningar

Ørsta og Volda har enkelte ulike satsar og ordningar for eigedomsskatt og kommunale gebyr. Ved ei kommunesamanslåing må den nye kommunen ta stilling til korleis desse skal harmoniserast. Endringane vil først og fremst kunne gi fordelingsverknader mellom innbyggjarar og eigedomseigarar i dei to kommunane, men kan òg påverke inntektene til den nye kommunen.

Både Ørsta og Volda har eigedomsskatt i heile kommunen. I 2026 er satsen for bustad- og fritidseigedomar 4 promille i begge kommunane, medan den generelle satsen er 4 promille i Ørsta og 5 promille i Volda. Ei harmonisering kan derfor få konsekvensar for mellom anna næringseigedomar, avhengig av kva sats den nye kommunen vel.

Tabell 22 Utvalde skattar, gebyr og betalingsordningar i kommunane. 2026

	Ørsta	Volda
Generell eigedomsskattesats, promille	4,0	5,0
Årsgebyr avfall, kr	4 259	4 259
Årsgebyr avløp, kr	4 248	4 167
Årsgebyr vatn, kr	3 682	5 576
Årsgebyr feiing og tilsyn, kr	693	684
Sum utvalde kommunale gebyr, kr	12 882	14 686

Merknad: Begge kommunane har eigedomsskatt i beile kommunen og ein sats på 4 promille for bustad- og fritidseigedomar. Gebyra er oppgitt eksklusive meirverdiavgift. Summen omfattar årsgebyr for avfall, avløp, vatn og feiing. Eigedomsskatten kan ikkje samanliknast direkte berre ut frå skattesatsen, sidan mellom anna takstgrunnlag, fritak og utforminga av ordninga òg har betydning.

Skattesatsane gir ikkje åleine eit fullstendig bilete av skattebelastninga. I 2025 var den gjennomsnittlege eigedomsskatten for bustader om lag 4 900 kroner i Ørsta og 8 800 kroner i Volda. Dei samla inntektene frå eigedomsskatt var høvesvis 35,3 og 52,3 mill. kroner. Av dette kom 28,2 mill. kroner i Ørsta og 38,3 mill. kroner i Volda frå bustader og fritidsbustader. Forskjellane reflekterer mellom anna ulike skattesatsar, eigdomsverdiar og skattegrunnlag. Tala gjeld før endringane i 2026 og kan derfor ikkje nyttast som uttrykk for dagens skattebelastning.

Takstgrunnlaget må òg harmoniserast. Takstane i Ørsta er frå 2026, medan takstane i Volda er frå 2014 og vart kontorjusterte med 5 prosent i 2026. Ulike takstgrunnlag kan gi fordelingsverknader sjølv om skattesatsane blir sette likt. Ein ny kommune må i tillegg harmonisere eventuelle fritaksordningar og andre delar av eigedomsskatteregimet. Dette kan krevje ny eller supplerande taksering.

Dei utvalde årsgebyra utgjer samla om lag 12 900 kroner i Ørsta og 14 700 kroner i Volda. Forskjellen kjem i hovudsak av at årsgebyret for vatn er høgare i Volda. Gebyra for avfall, avløp og feiing er like eller nokså like. Det er òg forskjellar i enkelte gebyr som ikkje er viste i tabellen, mellom anna for septiktømming, målarleige og tilknytning til vatn og avløp.

Dei tekniske tenestene er i hovudsak finansierte etter sjølvkostprinsippet. Gebyrnivået vil derfor vere påverka av infrastrukturen, investeringsbehova, kostnadsnivået og utforminga av gebyrmodellane. Ei samanslåing inneber ikkje nødvendigvis at alle gebyra kan eller bør bli like med ein gong. Før ei harmonisering bør kommunane gjennomgå sjølvkostrekneskapane, sjølvkostfonda og framtidige investeringsbehov.

For sjølvkosttenestene vil den nye kommunen overta sjølvkostfond, eventuelle framførbare underskot, gjeld og investeringsbehov. Sjølv om gebyra blir harmoniserte, kan det derfor vere nødvendig å vidareføre geografisk differensierte gebyr i ein overgangsperiode dersom kostnadsgrunnlaget og infrastrukturen er ulike.

Begge kommunane er i sentralitetsklasse 4 og har same maksimale foreldrebetaling i barnehage. På dette området er det derfor ikkje behov for harmonisering med dagens ordning.

Samla er forskjellane mellom Ørsta og Volda relativt avgrensa. Dei viktigaste harmoniseringsspørsmåla er knytte til takstgrunnlaget for eigedomsskatt, skattesatsen for andre eigedomar enn bustad- og fritidseigedomar og enkelte kommunale gebyr. Verknadene vil avhenge av vala den nye kommunen gjer, og bør ikkje reknast inn som sikre gevinstar eller kostnader på førehand.

5.5.3 Harmonisering av tenestenivå

Ørsta og Volda kan ha ulik standard, organisering, bemanning og praksis innan dei kommunale tenestene. Ved ei samanslåing vil det over tid vere behov for å utvikle meir einsarta kriterium og tenestetilbod i heile den nye kommunen.

Moglege samordningsgevinstar må samtidig vurderast opp mot geografi, reisetider og behovet for desentraliserte tenester og lokale tenestepunkt. Ei samanslåing reduserer ikkje i seg sjølv kostnadene ved å levere tenester i område med lange avstandar eller spreidd busetnad.

Harmonisering kan gi auka kostnader dersom tenestene blir løfta opp mot nivået i kommunen med høgast standard eller ressursbruk. Samtidig kan felles organisering, arbeidsprosessar og tildelingspraksis gi grunnlag for meir effektiv drift. Den økonomiske verknaden vil derfor avhenge av kva tenestenivå og organisering den nye kommunen vel.

5.5.4 Gjeld, fond og eigedelar

Ved ei kommunesamanslåing blir gjeld, fond, eigedelar og andre økonomiske forpliktingar samla i den nye kommunen. Ørsta og Volda har ulike finansielle utgangspunkt. Ørsta har den mest pressa økonomiske situasjonen, med oppsamla meirforbruk, små reservar og ROBEK-status, medan Volda har større økonomiske bufferar, men eit høgare gjeldsnivå.

Ørsta sitt oppsamla meirforbruk må dekkjast inn etter kommunelova og vil inngå i den nye kommunen sin økonomi. Korleis ROBEK-statusen blir handtert ved ei eventuell samanslåing, må avklarast med Statsforvaltaren som del av gjennomføringsplanlegginga.

Den nye kommunen vil også overta pensjonsforpliktingar, garantiansvar, langsiktige leige- og tenesteavtar og eigarskap i kommunale og interkommunale selskap. Desse forpliktingane kjem ikkje nødvendigvis fullt ut fram gjennom nøkkeltala for gjeld og fond, men kan påverke den samla økonomiske risikoen.

Ei samanslåing endrar ikkje i seg sjølv den samla finansielle posisjonen. Ein ny kommune vil overta dei økonomiske forpliktingane og verdiane frå begge kommunane. Ein større økonomi kan likevel gi betre føresetnader for gjeldsforvaltning, likviditetsstyring og handtering av økonomisk risiko.

I perioden fram mot ei eventuell samanslåing kan det vere relevant å avklare prinsipp for større låneopp-
tak, bruk av fond, sal av eigedelar og andre vesentlege økonomiske disposisjonar. Dette kan bidra til at av-
gjerdene blir vurderte i lys av den framtidige kommunen sin samla økonomi.

Ei samanslåing kan òg krevje endringar i interkommunale samarbeid, selskapsstrukturar og avtalar. Dette kan medføre eingongskostnader og påverke fordelinga av utgifter og inntekter mellom den nye kommu-
nen og andre samarbeidande kommunar. Slike verknader bør kartleggjast som del av gjennomføringsplan-
legginga, men kan ikkje bereknast presist på grunnlag av det overordna faktagrunnlaget.

5.5.5 Investeringar og framtidige forpliktingar

Kommunane sine budsjett og økonomiplanar for 2026–2029 viser at både Ørsta og Volda står overfor større investeringar innan kommunale bygg, teknisk infrastruktur og helse- og omsorgstenester. Investe-
ringsplanane må sjåast i samanheng med at begge kommunane allereie har høg gjeld og høge finansutgif-
ter. Særleg for Volda er det venta at gjeldsbelastninga vil halde seg svært høg gjennom planperioden, me-
dan Ørsta sitt investeringsrom er avgrensa av oppsamla meirforbruk og ROBEK-status.

Ved ei kommunesamanslåing vil den nye kommunen overta vedtekne investeringar og inngåtte for-
pliktingar frå begge kommunane. Framtidige investeringar kan samtidig vurderast som del av ein samla
strategi for bygg, infrastruktur og tenestekapasitet.

Ei samanslåing kan gi betre føresetnader for å prioritere mellom prosjekt, utnytte eksisterande kapasitet og
tilpasse investeringane til endringar i befolkning og tenestebehov. Dette kan over tid redusere risikoen for
unødige parallelle investeringar.

Det er likevel ikkje grunnlag for å leggje til grunn at ei samanslåing i seg sjølv reduserer investeringsbeho-
vet. Potensialet ligg først og fremst i betre koordinering, langsiktig planlegging og ei meir heilskapleg prio-
ritering av investeringane.

Dersom kommunane vedtek å gå vidare med ei samanslåing, bør det tidleg etablerast felles prinsipp for
større investeringar, låneopptak, bruk av fond, langsiktige leigeavtalar og sal av vesentlege eigedelar. For-
målet er å sikre at større økonomiske disposisjonar i overgangsperioden blir vurderte i lys av den nye kom-
munen sin samla økonomi og framtidige tenestestruktur.

5.5.6 Andre tilskot og rammevilkår

Kommunane mottok statlege tilskot og er omfatta av ordningar utanfor dei frie inntektene. Mange av desse er i hovudsak samanslåingsnøytrale fordi inntektene følger aktivitet, brukarar, geografiske område eller konkrete investeringar. For enkelte ordningar kan kommunegrenser eller klassifisering av den nye kommunen likevel få betydning.

Tabell 23 Distriktpolitiske ordningar og andre rammevilkår. Opplysningane gjeld 2025 eller oppgitt referanseår.²⁰

	Ørsta	Volda
Distriktsindeks 2024	60	65
Sentralitetsklasse	4	4
Sone for arbeidsgivaravgift	1 (14,1 %)	1 (14,1 %), tidlegare Hornindal sone 2 (10,6 %)
Distriktsretta investeringsstøtte	Ja	Ja
Gjeldssletting for utdanningsgjeld	Nei	Nei
Eigardel i Tussa Kraft, prosent	om lag 30	om lag 14
Konsesjonskraft 2025, MWh	22 651	16 871
Havbruksfondet 2024–2025, mill. kroner	21,6	15,6

Merknad: Ordningane og klassifiseringane kan bli endra over tid.

Distriktsindeks og sentralitet

Ørsta og Volda har relativt like distriktpolitiske føresetnader. Distriktsindeksen var 60 for Ørsta og 65 for Volda i 2024, og begge kommunane er i sentralitetsklasse 4. Ingen av kommunane er dermed omfatta av ordninga for sletting av utdanningsgjeld i kommunar i sentralitetsklasse 5 og 6.

Ei samanslåing vil derfor truleg gi mindre utslag i ordningar baserte på sentralitet enn i alternativ der kommunane tilhører ulike sentralitetsklassar. Klassifiseringa av ein ny kommune må likevel fastsetjast etter reglane som gjeld på tidspunktet for samanslåinga.

Differensiert arbeidsgivaravgift og investeringsstøtte

Ørsta og hovuddelen av Volda ligg i sone 1 for arbeidsgivaravgift, med ein sats på 14,1 prosent. Området i Volda som før 2020 utgjorde Hornindal kommune, ligg i sone 2 med ein sats på 10,6 prosent. Den geografiske differensieringa er dermed allereie vidareført innanfor dagens Volda kommune. Ei samanslåing

²⁰ Kjelde: Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet, NVE, Fiskeridirektoratet, kommunane sine årsrekneskap og eigaropplysningar for Tussa Kraft.

treng derfor ikkje i seg sjølv å endre avgiftssona for det tidlegare Hornindal-området. Gjeldande ordning gjeld ut 2027, og soneinndelinga etter dette vil avhenge av det framtidige regelverket.

Både Ørsta og Volda er omfatta av verkeområdet for distriktsretta investeringsstøtte for perioden 2022–2027. Ei samanslåing vil derfor ikkje ha direkte betydning for tilgangen til ordninga under gjeldande regionalstøttekart. Rammevilkåra etter 2027 vil avhenge av utforminga av det nye verkeområdet.

Kraftrelaterte inntekter og eigarskap

Ørsta og Volda har kraftrelaterte inntekter gjennom eigarskap i Tussa Kraft, konsesjonskraft, konsesjonsavgifter og naturressursskatt. Ørsta eig om lag 30 prosent og Volda om lag 14 prosent av Tussa Kraft. Ved ei samanslåing vil den nye kommunen dermed få ein samla eigardel på om lag 44 prosent. Dette vil ikkje i seg sjølv auke utbyteinntektene, men kan gi ei sterkare rolle i eigarstyringa.

I 2025 hadde Ørsta rett til 22 651 MWh konsesjonskraft og Volda 16 871 MWh, til saman 39 522 MWh. Konsesjonskrafta kan kjøpast til ein lovregulert pris. For konsesjonar gitt etter 10. april 1959 er prisen 14,7 øre/kWh i 2026. Den økonomiske verdien av ordninga avheng av differansen mellom salsverdien og kjøpsprisen, fråtrekt kostnader til forvaltning og omsetning.

Konsesjonsavgiftene utgjorde om lag 0,25 mill. kroner i Ørsta og 3,09 mill. kroner i Volda i 2025. Volda fekk i tillegg 4,15 mill. kroner i naturressursskatt, medan Ørsta ikkje hadde slike inntekter. Naturressursskatten inngår i inntektsutjamninga, slik at bruttoinntekta ikkje gir eit tilsvarande utslag i kommunen sine nettoinntekter.

I samband med grensejusteringa for Bjørke og Viddal har Ørsta og Volda inngått ein avtale om ei tidsavgrensa fordeling av nettoinntektene frå konsesjonskraft og eigedomsskatt frå det overførte området. Etter avtalen får Ørsta 45 prosent av dei aktuelle inntektene i perioden 2024–2027 og 20 prosent i perioden 2028–2031. Frå 2032 fell utbetalingane til Ørsta bort.²¹ Dersom kommunane held fram som to kommunar, vil Volda frå dette tidspunktet behalde alle inntektene som er omfatta av avtalen.

Prognosen frå Volda kommune viser ei samla utbetaling til Ørsta på om lag 4,42 mill. kroner i 2026 og 4,15 mill. kroner i 2027. Utbetalinga er deretter berekna til om lag 1,38 mill. kroner årleg i perioden 2028–2031. Prognosen omfattar Ørsta sin del av både eigedomsskatt og nettoinntekter frå konsesjonskraft. Den største berekna reduksjonen kjem i 2028, då utbetalinga blir redusert med om lag 2,77 mill. kroner samanlikna med 2027.²² Dei faktiske beløpa vil avhenge av utviklinga i kraft- og eigedomsskatteinntektene.

²¹ Kjelde: Volda kommune og Ørsta kommune, avtale om fordeling av inntekter etter grensejusteringa for Bjørke og Viddal, signert 19. januar 2023.

²² Kjelde: Volda kommune, prognose for utbetalingar til Ørsta etter avtalen om eigedomsskatt og konsesjonskraft, oversendt 22. oktober 2026.

Ei samanslåing vil normalt ikkje endre det samla kraftgrunnlaget, men eigardelar, kraftrettar, avgiftsinntekter og naturressursskatt vil bli samla i den nye kommunen. Avtalen etter grensejusteringa vil då ikkje lenger ha betydning for fordelinga mellom Ørsta og Volda, fordi inntektene inngår i økonomien til den nye kommunen. Eksisterande kraft- og næringsfond og eventuelle geografiske føringar for bruken av midlane må samtidig gjennomgåast.

Havbruksmidlar

Ørsta og Volda får inntekter frå Havbruksfondet. I 2024 fekk Ørsta 13,4 mill. kroner og Volda 12,6 mill. kroner. I 2025 var utbetalingane høvesvis 8,2 og 3,0 mill. kroner. Samla mottok kommunane om lag 37,2 mill. kroner i dei to åra. Utbetalingane varierer mykje mellom år, mellom anna som følge av variasjonar i inntektene frå sal av ny produksjonskapasitet.

Midlar frå Havbruksfondet blir i hovudsak fordelte etter klart lokalitets-MTB. Ved ei samanslåing vil lokalitetane framleis ligge innanfor den nye kommunen, og hovuddelen av dei samla inntektene vil derfor bli lite påverka. For den delen som blir fordelt etter ny lokalitets-MTB, er utbetalinga avgrensa til 5 mill. kroner per kommune. Ei samanslåing kan dermed gi lågare samla utbetaling dersom både Ørsta og Volda elles ville fått uttelling etter denne delen av ordninga.

Samla vurdering

Ørsta og Volda har i hovudsak dei same distriktspolitiske rammevilkåra, og ei samanslåing vil truleg ha avgrensa direkte verknad på desse. Kraftrelaterte eigardelar, rettar og inntekter vil i hovudsak bli samla i den nye kommunen utan at det underliggjande inntektsgrunnlaget blir vesentleg endra. Dei viktigaste avklaringane gjeld vidareføringa av redusert arbeidsgivaravgift i det tidlegare Hornindal-området, disponeringa av kraft- og næringsfond og enkelte fordelingsreglar i Havbruksfondet.

5.5.7 Samla økonomisk vurdering

Den økonomiske analysen viser at Ørsta og Volda står overfor fleire av dei same langsiktige utfordringane, men har ulike økonomiske utgangspunkt. Ørsta har den mest akutte situasjonen, med oppsamla meirforbruk, små reserver og ROBEK-status. Volda har eit sterkare inntektsgrunnlag og større økonomiske bufferar, men driftsnivået er høgare enn dei løpande inntektene kan bere. Kommunen har anslått eit årleg gap mellom inntekter og utgifter på om lag 50 mill. kroner, og utan omfattande tiltak er disposisjonsfondet venta å vere brukt opp i 2027. Svært høg gjeld og høge finansutgifter forsterkar omstillingsbehovet. Begge kommunane står derfor overfor omfattande og nært føreståande økonomiske tilpassingar.

Ved vidareføring som to kommunar vil utbetalingane til Ørsta etter avtalen om kraftsal og eigedomsskatt bli reduserte frå 2028 og falle bort frå 2032. Dette svekkjer isolert sett Ørsta sitt framtidige inntektsgrunnlag og styrkjer Volda sitt. Ved ei kommunesamanslåing har fordelinga ikkje betydning for den samla kommuneøkonomien.

Begge kommunane står overfor ei aldrande befolkning, aukande behov innan pleie og omsorg og svakare tilgang på arbeidskraft. Dette vil stille større krav til prioritering, omstilling og effektiv ressursbruk, uavhengig av framtidig kommunestruktur.

Dersom kommunane held fram som eigne kommunar, vil dei behalde kvart sitt basistilskot, gitt eit uendra inntektssystem. Dette inneber likevel ikkje at heile dagens inntektsnivå blir vidareført. Volda sitt eksisterande inndelingstilskot etter samanslåinga med Hornindal skal etter ordninga som er omtalt i kapittel 5.3.1, trappast ned. Dette vil påverke det langsiktige handlingsrommet også utan ei ny samanslåing. Kvar kommune må samtidig handtere eigne omstillings- og investeringsbehov. Ørsta sitt oppsamla meirforbruk og ROBEK-status gir eit akutt behov for å gjenopprette økonomisk balanse. Volda sitt driftsgap, den venta nedbygginga av disposisjonsfondet og den høge gjelda inneber at kommunen også står overfor eit omfattande og nært føreståande omstillingsbehov.

Forsterka interkommunalt samarbeid endrar ikkje i seg sjølv desse inntektsføresetnadene. Kommunane beheld kvart sitt basistilskot, medan nedtrappinga av Volda sitt eksisterande inndelingstilskot framleis er relevant. Samarbeid om enkelte funksjonar og tenestemråde kan gi større fagmiljø, redusert sårbarheit og betre ressursutnytting. To politiske og administrative organisasjonar blir likevel vidareførte. Det er ikkje berekna samla nettogevinstar for ein konkret modell for forsterka samarbeid.

Ved ei kommunesamanslåing vil den nye kommunen få eitt basistilskot i staden for to. Med inntektssystemet for 2026 er bortfallet berekna til om lag 26,6 mill. kroner. Verken Ørsta eller Volda får distriktstilskot, og det er derfor ikkje berekna noko tap på dette området. Inndelingstilskotet er illustrativt berekna til 26,6 mill. kroner og vil etter gjeldande ordning bli gitt fullt i 15 år før det blir trappa ned over fem år.

Dei foreslåtte økonomiske verkemidla i statsbudsjettet for 2027 gir eit anna utgangspunkt for finansieringa av ein samanslåingsprosess, jf. kapittel 5.5.1. Med satsane i forslaget kan Ørsta og Volda få 45 mill. kroner i delvis kompensasjon for nødvendige eingongskostnader og 30 mill. kroner i oppstartstilskot. I tillegg oppnar ordninga for utgreiingsstøtte på inntil 2 mill. kroner. Kommunane har allereie fått 0,5 mill. kroner kvar etter den eksisterande ordninga, og det er ikkje avklart om dei kan få ny eller supplerande utgreiingsstøtte. Det samla beløpet på inntil 77 mill. kroner er derfor eit maksimalt illustrativt beløp. Kompensasjonen og oppstartstilskotet blir ikkje utløyste ved vidareføring eller forsterka samarbeid. Dei kan redusere finansieringsbehovet i overgangsfasen ved samanslåing, men må haldast skilde frå varige effektiviseringsgevinstar og den langsiktige inntektsverknaden.

Analysen viser ikkje noko vesentleg generelt effektiviseringspotensial innan funksjon 120 Administrasjon. Målt mot KOSTRA-gruppe 9 er det teoretiske potensialet berre om lag 0,3 mill. kroner årleg. Når fleire administrasjons- og styringsfunksjonar blir inkluderte, er det berekna eit breiare KOSTRA-avvik på om lag 7,2 mill. kroner. Avviket er usikkert, det kan i stor grad førast tilbake til registrerte utgifter til eigedomsforvaltning, og det er ikkje nødvendigvis uttrykk for samanslåingsspesifikke gevinstar.

Det mest konkrete samanslåingsspesifikke potensialet er knytt til at to politiske og administrative organisasjonar blir samla i éin. Dette kan gi grunnlag for å redusere parallelle funksjonar innan politisk styring, overordna leiing og administrative støttefunksjonar. Ein kostnadsreduksjon tilsvarande det breiare KOSTRA-avviket på 7,2 mill. kroner vil likevel berre dekkje om lag 27 prosent av den isolerte inntektsreduksjonen etter at inndelingstilskotet er avvikla. Samanlikninga mellom bortfallet av basistilskotet og dei illustrerte administrative kostnadsreduksjonane tilseier derfor at det kan vere behov for ytterlegare organisatoriske eller strukturelle tilpassingar dersom det økonomiske handlingsrommet skal oppretthaldast. Den samla økonomiske verknaden vil òg avhenge av utgiftsutjamninga, utviklinga i inntektssystemet og andre inntekts- og kostnadsverknader som ikkje er berekna her.

På dei seks tenesteområda utanom administrasjon og landbruk viser den behovs- og inntektsjusterte analysen eit samla berekna meirforbruk på om lag 101 mill. kroner. Når det berekna mindreforbruket innan administrasjon og landbruk på 22,3 mill. kroner blir inkludert, er det samla meirforbruket 78,5 mill. kroner, jf. tabell 19. Tala viser avvik frå eit berekna samanlikningsnivå og er ikkje anslag på innsparingar ved samanslåing. Dei peikar på område der organisering, tenestestruktur og ressursbruk bør undersøkast nærare. Moglege tiltak kan i ulik grad gjennomførast innanfor dagens kommunestruktur, gjennom interkommunalt samarbeid eller i ein samanslått kommune.

Strukturalternativa gir ulike føresetnader for å gjennomføre slike tiltak på tvers av kommunegrensa. Ein samanslått kommune kan vurdere bemanning, kompetanse, bygg, tenestekapasitet og investeringar innanfor eitt budsjett og éin organisasjon. Det gir større fleksibilitet til å utnytte kapasitet og gjennomføre tilpassingar ut frå samla behov. Ved vidareføring må kvar kommune i utgangspunktet gjennomføre tilpassingane innanfor eigen organisasjon, medan felles løysingar krev avtalar om ansvar, kostnader og prioriteringar. Forsterka samarbeid kan utvide handlingsrommet på dei områda som blir omfatta. Desse organisatoriske forskjellane gir ikkje i seg sjølve grunnlag for å talfeste innsparingar, men har betydning for korleis kommunane kan arbeide med å redusere utgifter og sikre økonomisk balanse.

Ei samanslåing vil i tillegg medføre gjennomføringskostnader og behov for harmonisering av eigedoms-skatt, gebyr, betalingsordningar og tenestenivå. Den nye kommunen vil òg overta gjeld, fond, eigedelar, oppsamla meirforbruk og investeringsforpliktingar frå begge kommunane. Dei distriktpolitiske rammevilkåra er i hovudsak like, og ei samanslåing er derfor venta å ha avgrensa direkte verknad på desse. Kraftrelaterte inntekter og eigardelar vil i hovudsak bli samla i den nye kommunen, medan eksisterande kraft- og næringsfond og eventuelle geografiske føringar må handterast særskilt.

Tabell 24 Samla økonomiske verknader og vurderingar

Tema	Vidareføring som to kommunar	Forsterka samarbeid	Samanslått kommune
Inntektsgrunnlag	To basistilskot blir vidareførte, gitt uendra inntektssystem. Volda sitt eksisterande inndelingstilskot er mellombels	Same inntektsstruktur som ved vidareføring	Bortfall av eitt basistilskot, berekna til om lag 26,6 mill. kroner
Nytt inndelingstilskot ved samanslåing av Ørsta og Volda	Ikkje aktuelt	Ikkje aktuelt	Om lag 26,6 mill. kroner årleg, fullt i 15 år og deretter nedtrapping over fem år
Eksisterande inndelingstilskot i Volda	Planlagd nedtrapping påverkar det langsiktige inntektsgrunnlaget	Same føresetnad som ved vidareføring	Behandlinga av det eksisterande tilskotet ved ei ny samanslåing må avklarast
Foreslåtte tilskot til gjennomføring og oppstart*	Utløyser ikkje desse samanslåingsspesifikke tilskota.	Utløyser ikkje desse samanslåingsspesifikke tilskota.	45 mill. kroner til nødvendige eingongskostnader og 30 mill. kroner i oppstartstilskot, føresett vedtak og oppfylte vilkår. I tillegg kjem mogleg utgreiingsstøtte på inntil 2 mill. kroner. Denne er usikker fordi kommunane allereie har fått støtte etter den eksisterande ordninga.
Administrasjon og styring	Effektivisering må gjennomførast innanfor kvar kommune	Utvalde funksjonar kan samordnast, men to politiske og administrative organisasjonar består	Funksjon 120 viser eit teoretisk potensial på om lag 0,3 mill. kroner målt mot KOSTRA-gruppe 9. For fleire administrasjons- og styringsfunksjonar samla er det berekna eit breiare og meir usikkert KOSTRA-avvik på om lag 7,2 mill. kroner
Tenesteområde	Omstilling må gjennomførast i kvar kommune	Kan gi større fagmiljø og betre ressursutnytting på område som blir organiserte i fellesskap	Kan gi betre føresetnader for felles planlegging, samordning og bruk av kapasitet og kompetanse
Demografi og arbeidskraft	Kommunane må kvar for seg tilpasse tenestene til fleire eldre og knappare arbeidskraft	Kan redusere sårbarheit og styrkje enkelte fagmiljø	Utfordringane blir ikkje borte, men ein større organisasjon kan gi andre føresetnader for omstilling og kompetansebruk
Gjeld og investeringar	Kvar kommune handterer eigne forpliktingar og investeringsbehov	Dei finansielle forpliktingane ligg framleis i kvar kommune	Gjeld, fond, egedelar og investeringsforpliktingar blir samla i den nye kommunen

Andre rammevilkår	Utbetalingane til Ørsta etter avtalen om kraftsal og eigedomsskatt blir trappa ned til om lag 1,38 mill. kroner årleg i 2028–2031 og fell bort frå 2032	Same føresetnad som ved vidareføring	Kraftrelaterte inntekter og eigardelar blir samla i den nye kommunen. Avtalen får dermed ikkje betydning for fordelinga mellom kommunane. Enkelte geografiske føringar kan framleis måtte avklarast
Langsiktig økonomisk risiko	Ørsta har oppsamla meirforbruk, svært små reservar og ROBEK-status. Volda har eit ikkje berekraftig driftsnivå, minkande fondsreservar og svært høg gjeld	Kan gi større robustheit på samarbeidsområda, men dei finansielle utfordringane består	Den nye kommunen overtek oppsamla meirforbruk og høg gjeld. Inndelingstilskotet gir ein lang overgangsperiode, men inntektsgrunnlaget blir isolert sett redusert når tilskotet blir fasa ut

* Tilskota byggjer på regjeringa sitt budsjettforslag for 2027 og er ikkje endeleg vedtekne. Ørsta og Volda har tidlegare fått 0,5 mill. kroner kvar i utgreiingsstøtte. Det er ikkje avklart om kommunane kan få ny eller supplerande utgreiingsstøtte etter den foreslåtte ordninga. Det samla beløpet på inntil 77 mill. kroner er derfor eit maksimalt illustrativt beløp. Tilskota er ikkje varige driftsinntekter.

Samla gir analysen ikkje grunnlag for å konkludere med at eitt av strukturalternativa i seg sjølv vil løyse dei økonomiske utfordringane. Kommunane vil ha eit omfattande omstillingsbehov uavhengig av framtidig kommunestruktur. Verken forsterka samarbeid eller ei kommunesamanslåing vil fjerne det demografiske presset, gjelda eller behovet for prioritering og effektivisering.

Forsterka samarbeid kan gi større fagmiljø og betre ressursutnytting på utvalde område, samtidig som kommunane beheld kvart sitt basistilskot, gitt eit uendra inntektssystem. Volda sitt eksisterande inndelingstilskot er likevel mellombels og vil påverke det langsiktige handlingsrommet når det blir trappa ned. Ei samanslåing gir større moglegheiter for samla planlegging, samordning og omstilling, men det KOSTRA-baserte innsparingspotensialet innan administrasjon er avgrensa. Når eit nytt inndelingstilskot er avvikla, vil bortfallet av eitt basistilskot isolert sett gi eit lågare inntektsgrunnlag enn ved vidareføring som to kommunar. Behandlinga av Volda sitt eksisterande tilskot ved ei ny samanslåing må avklarast særskilt.

Økonomisk handlar valet av kommunestruktur derfor ikkje om å unngå omstilling, men om kva organisering som gir best føresetnader for å gjennomføre henne. Ei samanslåing kan gi betre føresetnader for samla prioritering og langsiktig omstilling, men krev at overgangsperioden blir nytta aktivt til å utvikle organisasjonen og tilpasse kostnadsnivået før inndelingstilskotet blir fasa ut.

6. Synspunkt gjennom spørjegransking og intervju

Vi har i dei føregåande kapitla gått gjennom status og utviklingstrekk i kommunane basert på tilgjengelege data og statistikk. I dette kapitlet vil vi supplere kunnskapsgrunnlaget med vurderingar og erfaringar frå aktørar i dei to kommunane. Grunnlaget er spørjeundersøkinga blant folkevalde, administrative leiarar, tillitsvalde og verneombod, samt intervju med politisk og administrativ leiing, fagleiing, tillitsvalde og lokalt næringsliv.

Kapitlet gir først eit bilete av korleis situasjonen i kommunane blir opplevd i dag. Vi ser mellom anna på vurderingar av tenestetilbod og fagmiljø, økonomi og styring, lokaldemokrati og styrkane ved dagens kommunestruktur. Vidare går vi nærare inn på erfaringane med interkommunalt samarbeid og kva utfordringar kommunane sjølv meiner vil vere viktigast i åra framover. Til slutt rettar vi merksemda mot framtidig kommunestruktur, og kva betydning lokal identitet, geografisk representasjon, lokalisering av tenester og demokratiske omsyn har ved ei eventuell strukturendring. Vi presenterer også respondentane og informantane sine vurderingar av dei tre hovudalternativa og kva fordelar, ulemper og moglege gevinstar dei knyter til desse alternativa.

Spørjeundersøkinga gir høve til å samanlikne vurderingar mellom kommunane og mellom ulike grupper, medan intervjuet utdjupar og nyanserer svara og gir innsikt i kva som ligg bak vurderingane.

6.1 Vurderingar av tenester og fagmiljø

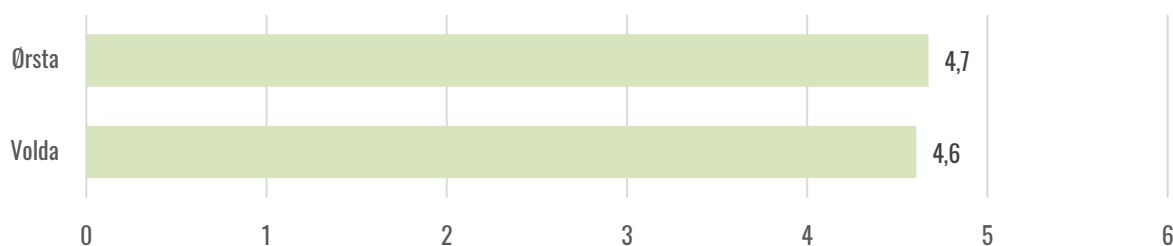
Kommunen har ei sentral rolle som tenesteprodusent og er ansvarleg for dei viktigaste velferds- og kvardagstenestene innbyggjarane treng, som barnehage, skule, helse- og omsorgstenester, barnevern, NAV og tekniske tenester som vatn, avlaup, renovasjon, veg og plan- og byggesaker. Som tenesteprodusent skal kommunen både sikre at lovpålagde tenester blir levert, og arbeide for god kvalitet, likeverd og tilgjenge i heile kommunen. Dette krev robuste fagmiljø, tilstrekkeleg kapasitet og riktig kompetanse, samt evne til å rekruttere og behalde arbeidskraft. Samstundes må kommunen organisere tenestene og bruke ressursane effektivt og berekraftig, slik at ein kan møte framtidige krav og nye oppgåver på ein forsvarleg måte.

Dei viktigaste konklusjonane er:

- Tenestene blir opplevde som gode, men strukturen er lite berekraftig
- Helse, omsorg, oppvekst og små tekniske/samfunnsfaglige miljø er mest pressa
- Berekraft krev strukturgrep, større fagmiljø og betre samordning

6.1.1 Samla vurdering av tenestetilbodet

I spørjegranskinga blei respondentane først bedne om å vurdere det samla kommunale tenestetilbodet i eigen kommune på ein skala frå 1 til 6, der 1 er «svært dårleg» og 6 er «svært bra». Svara viser at både administrative leiarar, folkevalde og tillitsvalde gjennomgåande vurderer tenestene som gode. Ørsta ligg så vidt høgast med ein gjennomsnittsskår på 4,7, medan Volda har ein gjennomsnittsskår på 4,6. Forskjellen mellom kommunane er liten, og hovudbiletet er dermed at respondentane i begge kommunane er relativt godt nøgde med det kommunale tenestetilbodet.



Figur 21: Korleis vurderer du det kommunale tenestetilbodet i kommunen totalt sett? Svar på ein skala frå 1-6, der 1 er "svært dårleg" og 6 er "svært bra". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Intervjua støttar opp under dette hovudbiletet. I begge kommunane blir det vist til kompetente medarbeidarar, sterke fagmiljø og tenester som i hovudsak fungerer godt. Informantane trekkjer fram fleire område der kommunane over tid har bygd opp kompetanse og gode arbeidsmåtar. Samtidig nyanserer intervjua det biletet. Fleire av fagmiljøa er små og personavhengige, og rekruttering er krevjande på enkelte område. Begge kommunane har dessutan ein desentralisert og på fleire område kostnadskreivjande tenestestruktur. Kombinert med stramt økonomisk handlingsrom og endringar i befolkningssamansetjinga skaper dette usikkerheit om kor lett det vil vere å oppretthalde dagens kvalitet og organisering over tid.

Skule og oppvekst

Ørsta har 9 barnehagar (6 kommunale og 3 private) og 8 grunnskular (7 kommunale og 1 privat). Volda har 14 barnehagar (8 kommunale og 6 private heildagsbarnehagar) og 7 grunnskular.²³

I både Ørsta og Volda blir skule- og oppvekstilbodet omtala i hovudsak som godt. I Volda blir det vist til sterke fagmiljø og god tilgang på kompetanse, mellom anna som følge av nærleiken til lærarutdanninga. Samtidig har kommunen ein delt og til dels desentralisert skulestruktur. Små bygdeskular kan ha høg lærar- og vaksenttettleik, medan sentrumsskulane har større elevgrupper og knappare ressursar. Fleire informantar peikar på dette som ein ubalanse i ressursbruken.

²³ Kjelde: Kommunane sine årsmeldingar 2025.

Også i Ørsta blir kvaliteten på oppveksttenestene gjennomgåande vurdert som god. Samtidig bidreg mange mindre skular og barnehagar til ein kostnadskrevjande struktur. I begge kommunane er skular og barnehagar viktige institusjonar i lokalsamfunna, og endringar i strukturen er derfor politisk krevjande. Erfaringar frå tidlegare prosessar viser at forslag om endringar kan møte sterk lokal motstand, også når dei er grunngitte i faglege og økonomiske omsyn. Det kjem dermed fram ei spenning mellom fagleg og økonomisk bereevne på den eine sida og omsynet til nærleik, lokal identitet og lokale tilbod på den andre.

Helse og omsorg

Helse- og omsorgstenestene i Volda kommune har to sentrale geografiske tyngdepunkt, Volda sentrum og Hornindal, med heimebaserte tenester som dekkjer dei andre delane av kommunen. I Ørsta er tenestestrukturen fordelt på fleire geografiske knutepunkt. Ørsta sentrum er det største tyngdepunktet, medan Vartdal og Sæbø har lokale omsorgsmiljø der institusjons-, bustad- og heimetenester er samla. Heimetenestene dekkjer områda rundt desse knutepunkta.

Helse- og omsorgstenestene blir i begge kommunane vurderte som fagleg gode. I Volda blir det mellom anna vist til god samhandling, stabil leing og etablerte samarbeidsformer, og samlokalisering ved Volda omsorgssenter og satsing på velferdsteknologi blir trekte fram som styrkar. I Ørsta blir god sjukepleiardekning og ein relativt sterk heiltidskultur framheva som viktige kvalitetar. Samtidig har begge kommunane utfordringar med rekruttering av helsepersonell, og enkelte mindre og spesialiserte fagmiljø er sårbare.

Informantane peikar også på utfordringar knytte til ein desentralisert og kostnadskrevjande tenestestruktur. Fleire institusjonar, omsorgsbustader og andre tenestelokasjonar inneber at både personell og økonomiske ressursar blir fordelte på mange einingar. Spreidd busetnad og lange avstandar gjer samtidig delar av heimetenestene meir ressurskrevjande. Geografi og lokal tilhøyrslø kan også påverke både organiseringa og bruken av tenestene. I Volda finst det døme på at brukarar har takka nei til eit høgare omsorgsnivå fordi tilbodet ligg «feil» geografisk, og i staden har fått omfattande heimetenester. I Ørsta kjem den desentraliserte strukturen mellom anna til uttrykk ved at kommunen har tre sjukeheimar i ulike delar av kommunen. Strukturen har røter i den tidlegare kommuneinndelinga, då Ørsta, Vartdal og Hjørundfjord var eigne kommunar fram til samanslåinga i 1964. I intervjuet blir det stilt spørsmål ved om det er fagleg og økonomisk berekraftig å oppretthalde tre separate institusjonar over tid. Einskilde omtalar dagens løysing som «*uhaldbart*» og peikar på behovet for større grad av samling. Tidlegare forsøk på strukturelle endringar viser samtidig at dette er politisk krevjande, mellom anna fordi omsynet til å oppretthalde eit godt tenestetilbod i ulike delar av kommunen står sterkt.

Døma frå begge kommunane illustrerer dermed ei avveging mellom geografisk nærleik og lokal tilhøyrslø på den eine sida og behovet for å samle personell, kompetanse og ressursar på den andre. Denne avveginga blir særleg aktuell når kommunane samtidig møter aukande behov for helse- og omsorgstenester og utfordringar med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft.

Tekniske tenester, administrasjon og støttefunksjonar

Også innan tekniske og administrative tenester er hovudbiletet at kommunane har mykje kompetanse, men med enkelte sårbare fagmiljø. I Ørsta blir dei tekniske tenestene framheva som ein styrke, med solide fagmiljø innan mellom anna plan, bygg, beredskap og samfunnsutvikling. Også økonomi- og personalfunksjonane blir vurderte som fagleg kompetente. I Volda blir administrasjonen omtala som profesjonell og strukturert, med kompetente miljø innan mellom anna økonomi, HR og internkontroll. Samtidig er enkelte tekniske, administrative og strategiske funksjonar små og personavhengige. Det gjeld mellom anna delar av økonomi, planlegging og tekniske tenester. Sårbarheita handlar her mindre om kvaliteten på arbeidet som blir utført, og meir om at få personar sit på sentral kompetanse, og at fråvær eller avgang derfor kan få store konsekvensar.

Gode, men sårbare tenester

Samla sett er det stor grad av samsvar mellom spørjegranskinga og intervjuar. Tenestetilbodet blir vurdert som gjennomgåande godt i både Ørsta og Volda, og intervjuar viser det er kompetente medarbeidarar og sterke fagmiljø på fleire område.

Sårbarheita ligg i større grad i føresetnadene for å oppretthalde dette nivået over tid. Rekrutteringsutfordringar, små og personavhengige fagmiljø, strammare økonomiske rammer og ein på fleire område desentralisert og kostnadskrevjande tenestestruktur kan gjere det vanskelegare å vidareføre dagens kvalitet. Utfordringsbiletet er noko ulikt mellom sektorane og kommunane.

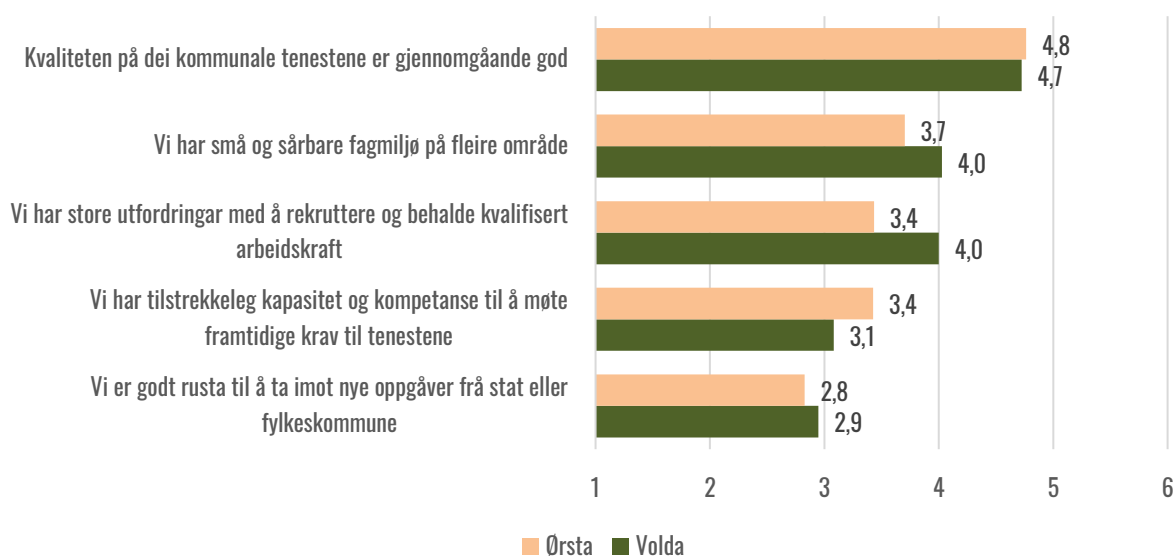
Hovudbiletet er dermed ikkje at Ørsta og Volda har svake kommunale tenester per i dag, men at gode tenester på fleire område blir leverte innanfor rammer som er under aukande press. Omsynet til den langsiktige bereevna er sentralt for vurderinga av tenestetilbodet i begge kommunane.

6.1.2 Vurdering av påstandar om tenestebod og fagmiljø

Vidare blei respondentane bedne om å ta stilling til fem påstandar om tenester og fagmiljø i kommunen. Svara viser for det første at kvaliteten på dei kommunale tenestene gjennomgåande blir vurdert som god. Gjennomsnittet ligg på 4,7 i Volda og 4,8 i Ørsta. Samstundes peikar resultata på utfordringar knytte til fagmiljø og rekruttering. Påstanden om at kommunen har små og sårbare fagmiljø på fleire område får ein gjennomsnittsskår på 4,0 i Volda og 3,7 i Ørsta. Rekrutteringsutfordringane blir vurderte som noko større i Volda, med ein skår på 4,0 på påstanden om at kommunen har store utfordringar med å rekruttere og behalde kvalifisert arbeidskraft, mot 3,4 i Ørsta.

Vurderingane er meir moderate når det gjeld kapasitet og kompetanse til å møte framtidige krav til tenestene. Her ligg Volda på 3,1 og Ørsta på 3,4. Endå lågare er vurderinga av om kommunane er godt rusta til å ta imot nye oppgåver frå stat eller fylkeskommune, med skårar på 2,9 i Volda og 2,8 i Ørsta.

Samla sett teiknar svara eit bilete av kommunar der dagens tenestekvalitet blir vurdert som god, men der føresetnadene for å møte framtidige krav blir vurderte meir avdempa. Små og sårbare fagmiljø blir framheva i begge kommunane, medan rekrutteringsutfordringane står tydelegare fram i Volda. På dei to spørsmåla som mest direkte gjeld framtidig kapasitet og nye oppgåver, er vurderingane relativt låge i begge kommunane.



Figur 22: I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om tenester og fagmiljø i kommunen? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt ueinig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

I spørjegranskinga blei respondentane bedne om å vurdere kva tenestekområde dei opplever som mest krevjande i dag, og kva som ligg bak utfordringane. Svara frå Volda og Ørsta viser stor grad av samanfall. Helse og omsorg og oppvekst blir særleg framheva, men det blir også peika på sårbarheit i mindre og meir spesialiserte tenester, tekniske fagmiljø og sentrale stabs- og støttefunksjonar. På tvers av områda går økonomisk press, rekrutteringsutfordringar, knapp bemanning, sjukefråvær og små og personavhengige fagmiljø igjen som sentrale utfordringar. Enkelte peikar også på organisering, struktur og geografi som forhold som gjer tenestene meir krevjande.

Helse og omsorg

Helse og omsorg skil seg ut som det tenestekområdet som oftast blir trekt fram som krevjande i begge kommunane. Utfordringane er samansette og omfattar både rekruttering, bemanning, sjukefråvær, arbeidsbelastning og økonomi. Fleire viser også til at tenestemottakarane har større og meir komplekse behov enn tidlegare.

Rekruttering av kvalifisert personell er eit gjennomgåande tema. Det gjeld særleg sjukepleiarar og anna helsepersonell, men også enkelte leiarstillingar. I Volda blir det mellom anna vist til utfordringar med å fylle turnusar med fast personell, bruk av vikarbyrå og konkurranse mellom kommunane om den same arbeidskrafta. Ein administrativ leiar peikar på at kommunane til dels «*overbyr kvarandre i løn*». Samtidig blir høgt sjukefråvær, vakante stillingar og stor arbeidsbelastning for dei som er på jobb trekte fram som forhold som aukar presset på tenestene.

Svara viser også at utfordringane omfattar fleire delar av helse- og omsorgssektoren. Heimeutenester og institusjonstenester blir nemnde, men også bu- og habiliteringstenester og rus og psykiatri. I Volda blir det mellom anna peika på høg turnover og mykje deltid innan enkelte av desse tenestene. Fleire viser dessutan til at fleire eldre og meir sjuke tenestemottakarar aukar behovet for både kapasitet og spesialisert kompetanse.

Enkelte respondentar knyter også utfordringane til organisering, struktur og geografi. Dette gjeld mellom anna eldreomsorga, der spreidd busetnad og tenestetilbod på fleire stader kan gjere drifta meir ressurskrevjande. Struktur er likevel eitt av fleire forhold som blir trekte fram i dei opne svara. Hovudbiletet er at helse- og omsorgstenestene er under press frå ein kombinasjon av aukande behov, utfordringar med tilgang på arbeidskraft og stramme økonomiske rammer.

Oppvekst

Også oppvekstsektoren blir ofte framheva som krevjande. Her handlar svara både om økonomi og bemanning og om aukande og meir samansette behov blant barn og unge. Fleire viser til at innsparingar har redusert bemanninga, samtidig som forventningane og oppgåvene i stor grad er dei same. Ein folkevald i Volda peikar til dømes på at kutt i barnehage og skule fører til at færre tilsette må utføre like mykje arbeid.

Behova blant barn og unge blir samtidig skildra som meir samansette. Det blir peika på behov for tettare oppfølging, tilrettelegging og spesialpedagogisk og sosialfagleg kompetanse. Fleire framhevar også betydninga av førebyggjande arbeid, samtidig som dette kan vere vanskeleg å prioritere når økonomien er pressa. I Volda blir det mellom anna peika på behov for meir sosialfagleg kompetanse rundt elevane.

Barnevernet blir også trekt fram som ei krevjande teneste. Her blir både aukande behov og usikkerheit om kostnadsnivå nemnt. Barnevernstenesta er i dag organisert gjennom interkommunalt samarbeid, men utgiftene er i stor grad styrte av behovet for tiltak, der særleg ressurskrevjande enkeltsaker kan føre til store kostnadsvariasjonar frå år til år. Dette illustrerer ei utfordring som går igjen i fleire spesialiserte tenester: Kommunane må framleis handtere komplekse og til dels uventa behov som kan krevje store ressursar, samtidig som både tenestebehovet og kostnadene kan vere vanskelege å føreseie.

Også innan oppvekst peikar enkelte på strukturelle forhold. I Volda omtalar ein administrativ leiar strukturen i oppvekstsektoren som krevjande, og andre viser til utfordringar knytte til struktur og geografi. Dette

er likevel mindre gjennomgåande i dei opne svara enn utfordringar knytte til økonomi, bemanning og behov blant barn og unge.

Tekniske tenester og samfunnsutvikling

Tekniske tenester og samfunnsutvikling blir nemnde sjeldnare enn helse og omsorg og oppvekst, men svara viser at enkelte fagmiljø blir opplevde som sårbare. Dette gjeld mellom anna byggjesak, vatn og avløp, kommunalteknikk og eigedomsdrift.

Her handlar utfordringane særleg om små og personavhengige fagmiljø og rekruttering. Ein respondent frå Volda peikar på at «*få personar i vide funksjonar*» gjer tenestene personavhengige og dermed sårbare. Det blir også vist til sterk konkurranse om arbeidskraft frå både private verksemdar og andre offentlege arbeidsgivarar, mellom anna innan eigedomsdrift.

Sårbare stabs- og støttefunksjonar

Dei opne svara peikar også på sårbarheit i enkelte sentrale administrative funksjonar. Dette kjem særleg tydeleg fram i Volda, der stab, økonomi, personal og IKT blir omtalte som «*svært sårbare miljøer*». Det blir vist til både få personar og avgrensa kapasitet, og ein administrativ leiar peikar på at den pressa økonomien har ført til redusert strategisk utviklingskompetanse i staben. Dette kan igjen påverke kommunen si evne til å handtere nye krav og gjennomføre utviklings- og omstillingsarbeid.

Felles utfordringar på tvers av tenestoområda

Samla sett viser dei opne svara at utfordringane varierer mellom tenestoområda, men at fleire av dei same faktorane går igjen. Rekruttering og tilgang på kvalifisert arbeidskraft står sentralt, særleg innan helse og omsorg og enkelte tekniske og administrative fagområde. Sjukefråvær, turnover og knapp bemanning forsterkar utfordringane i fleire av dei innbyggjarnære tenestene. Samtidig gjer stramme økonomiske rammer det vanskelegare å kompensere for manglande kapasitet og å prioritere førebygging og utviklingsarbeid.

Intervjua støttar i stor grad dette biletet, men utdjupar særleg betydninga av korleis tenestene er organiserte. Her blir ein desentralisert og på fleire område kostnadskrevjande tenestestruktur tydelegare framheva som ei underliggjande utfordring i begge kommunane. Informantane viser mellom anna til mange små skular og barnehagar, fleire omsorgslokasjonar og andre mindre einingar som bind opp både personell og økonomiske ressursar.

Dette illustrerer ei utfordring som går igjen i fleire av dei mindre og spesialiserte tenestene: Kommunane skal handtere komplekse behov som kan krevje mykje ressursar og spesialisert kompetanse, samtidig som både kapasiteten og kostnadene kan vere vanskelege å føreseie.

Materialet viser at dagens utfordringar er samansette. Presset på tenestene oppstår i samspelet mellom aukande og meir komplekse behov, tilgang på arbeidskraft, kapasiteten i fagmiljøa og økonomiske rammer. Intervjua viser i tillegg at organisering og tenestestruktur kan forsterke fleire av desse utfordringane. Hovudbiletet er likevel at kvaliteten på tenestene blir vurdert som god, samtidig som føresetnadene for å oppretthalde denne kvaliteten blir utfordra av rekrutteringsproblem, sårbare fagmiljø og avgrensa økonomisk og personellmessig kapasitet.

6.2 Økonomi og styring

Vi har tidlegare gått gjennom den økonomiske stoda i faktagrunnlaget innleiingsvis i rapporten. Her vil vi sjå nærare på korleis dette blir oppfatta gjennom spørjegransking og intervju. De viktigaste funna er:

- Volda opplever å ha noko betre system og oversikt enn Ørsta, men begge har svakt økonomisk handlingsrom
- Politisk gjennomføring av nødvendige strukturgrep er svært krevjande
- Økonomien er alvorleg pressa, og omfattande omstilling er uunngåeleg i begge kommunar

6.2.1 Vurdering av stoda i dag

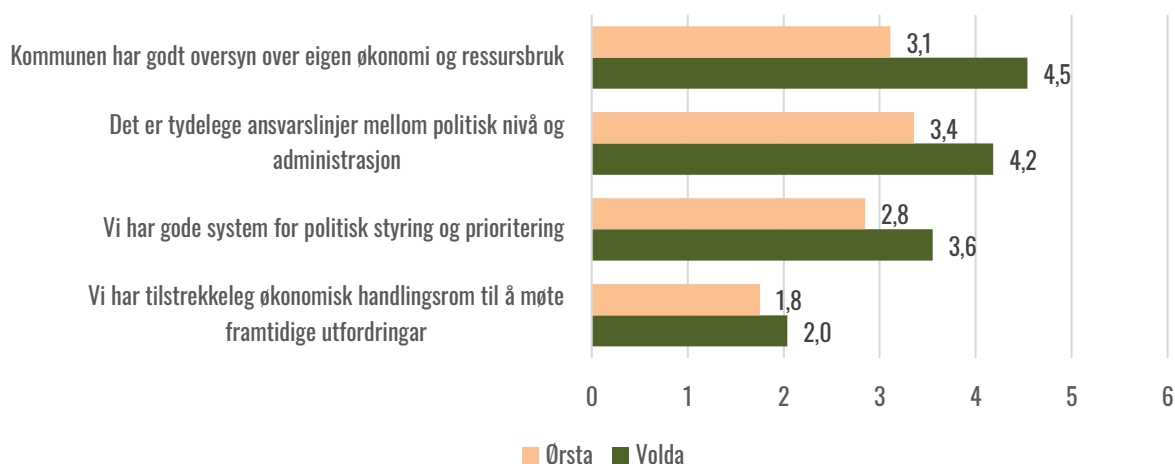
Respondentane blei bedne om å ta stilling til fire påstandar om økonomi og styring. Svara viser tydelege skilnader mellom kommunane, men også nokre felles trekk.

Respondentane i Volda vurderer gjennomgåande oversikt, ansvarslinjer og styringssystem meir positivt enn respondentane i Ørsta. Vurderingane er særleg positive når det gjeld oversikt over økonomi og ressursbruk og tydelege ansvarslinjer mellom politisk og administrativt nivå. Påstanden om gode system for politisk styring og prioritering får ein gjennomsnittsskår på 3,6, nær midtpunktet på skalaen.

I Ørsta er vurderingane meir kritiske. Påstanden om tydelege ansvarslinjer får ein gjennomsnittsskår på 3,4, medan oversikt over økonomi og ressursbruk får 3,1. Påstanden om gode system for politisk styring og prioritering får 2,8. Gjennomsnittsskåran ligg dermed under midtpunktet på desse tre spørsmåla.

Det økonomiske handlingsrommet blir vurdert som avgrensa i begge kommunane. Dette samsvarar med dei økonomiske analysane i kapittel 5 og blir utdjupa gjennom intervju. I Volda gir både administrative leiarar og folkevalde uttrykk for at kommunen har god oversikt over den økonomiske situasjonen, og at

ansvarsdelinga mellom politisk og administrativt nivå er tydeleg. Det daglege samarbeidet blir i hovudsak skildra som godt, med gjensidig respekt og profesjonell samhandling. Administrasjonen viser også til etablerte system for økonomistyring, internkontroll og rutinar.



Figur 23: I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om økonomi og styring? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt ueinig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Utfordringane blir tydelegare når kunnskapen om den økonomiske situasjonen skal omsetjast til prioriteringar og konkrete strukturelle grep. Administrasjonen har over fleire år lagt fram analysar og forslag til endringar innan mellom anna skule, barnehage og helse og omsorg, utan at desse alltid har fått politisk gjennomslag. Særleg krevjande er forslag som rører ved etablerte tenestetilbod i bygdene. Ein administrativt tilsett omtalar tenestestrukturen som «*ikkeje berekraftig*», men samtidig som «*frykteleg vanskeleg politisk å gjere vedtak som skjerar dette ned*» fordi lokale interesser mobiliserer når etablerte tilbod blir utfordra. Intervjua peikar dermed på eit skilje mellom å ha oversikt over utfordringane og å klare å gjennomføre dei prioriteringane og strukturendringane som situasjonen krev.

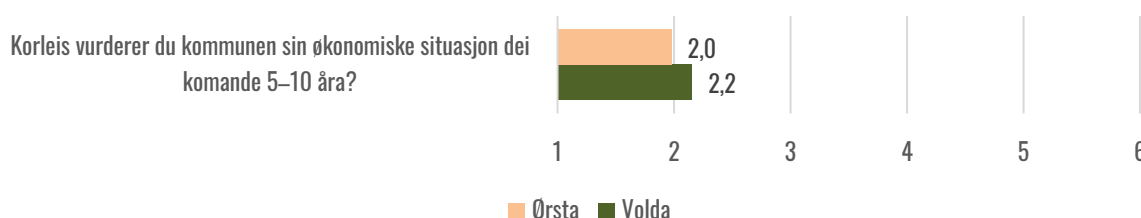
I Ørsta er biletet noko meir samansett. Også her meiner administrative leiarar at dei har god fagleg oversikt over økonomien og dei strukturelle utfordringane. Samtidig er informantane meir kritiske til systema og prosessane for politisk styring og prioritering. Det blir vist til periodar med uryddige prosessar, omkampar og strukturelle grep som har blitt utsette eller endra. Som i Volda blir dette særleg knytt til saker der skular, institusjonar og andre lokale tilbod blir råka. Ein administrativt tilsett framhevar at økonomien «*overskyggar alt*», og fleire meiner at omfattande omstilling vil vere nødvendig uavhengig av framtidig kommunestruktur.

På tvers av kommunane er det økonomiske handlingsrommet ei grunnleggjande utfordring. Informantane peikar mellom anna på gjeld, ein kostnadskrevjande tenestestruktur, demografiske endringar og framtidige investerings- og vedlikehaldsbehov. Intervjua tyder derfor på at utfordringa ikkje først og fremst er mangel på oversikt over den økonomiske situasjonen, men korleis kommunane skal skape større handlingsrom gjennom prioriteringar, effektivisering og strukturelle endringar.

Samla sett viser spørjegranskinga og intervjuet at økonomi og styring heng tett saman. Kommunane har i stor grad kunnskap om utfordringane dei står overfor, men eit avgrensa økonomisk handlingsrom aukar behovet for prioritering og omstilling. Det er når denne kunnskapen skal omsetjast til politiske vedtak med konkrete geografiske og fordelingsmessige konsekvensar, at styringsutfordringane blir mest synlege. Dette gjeld begge kommunane, men intervjuet tyder på at utfordringane knytte til sjølve styrings- og prioriteringsprosessane er meir framtrêdande i Ørsta.

6.2.2 Vurdering av dei økonomiske framtidsutsiktene

Respondentane blei først bedne om å ta stilling til korleis dei vurderer kommunen sin økonomiske situasjon dei komande 5–10 åra. På ein skala frå 1-6 der 1 er «svært dårleg» og 6 er «svært bra», så viser svara ein gjennomsnittsverdi på 2,0 i Ørsta og 2,2 i Volda. Dette viser at dei fleste vurderer den økonomiske situasjonen som svak, og at situasjonen er nokså lik i begge kommunane.



Figur 24: Korleis vurderer du kommunen sin økonomiske situasjon dei komande 5–10 åra? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er «svært dårleg» og 6 er «svært bra». Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Informantane vurderer det økonomiske handlingsrommet i Volda og Ørsta som svært avgrensa, sjølv om kommunen har god oversikt over den økonomiske situasjonen. Intervjuet viser korleis økonomisk handlingsrom i aukande grad handlar om å oppretthalde den ordinære tenesteproduksjonen, medan rommet for utvikling og nye prioriteringar er vesentleg avgrensa.

Frå administrativt hald blir det peika på at kommunen allereie har eit negativt handlingsrom, og at disposisjonsfond blir nytta for å få budsjettet i balanse. Fleire uttrykkjer uro for at Volda kan hamne i ROBEK dersom utviklinga held fram, noko som vil forsterke behovet for ein forpliktande plan for strukturelle grep. Høg gjeld, avgrensa fond, svake driftsresultat og ein tenestestruktur som er kostbar å oppretthalde, blir trekte fram som sentrale utfordringar. Fleire informantar meiner derfor at dagens måte å organisere tenestene på vil vere krevjande å vidareføre over tid.

Informantane frå Ørsta skildrar ein endå meir pressa situasjon. Kommunen er allereie innmeld i ROBEK, og både administrativt tilsette og folkevalde omtalar økonomien som den klart største utfordringa. Ein informant uttrykkjer dette ved å seie at svak økonomi og vedlikehaldsetterslep «*overskyggar alt*». Frå administrativt hald blir det peika på at kommunen over tid har nytta lånefinansiering for å møte investeringsbehov,

og at renteauken har gjort slike løysingar «*for tøffe*». Samtidig har manglande systematisk vedlikehald bidrege til eit betydeleg etterslep. Informantane vurderer derfor større strukturelle grep, særleg innan skule og helse og omsorg, som nødvendige uavhengig av framtidig kommunestruktur.

Også folkevalde i begge kommunane framhevar gjeld og stram drift som sentrale utfordringar. Ein informant uttrykkjer dette som at «*tida for store investeringar*» er over, og at kommunane no må handtere konsekvensane av tidlegare investeringar og eit avgrensa økonomisk handlingsrom. Blant administrativt tilsette og leiarar går det samtidig igjen at generelle «*ostehøvelkutt*» gjer det stadig vanskelegare å skjerme tenestene. Fleire opplever at ressursane i aukande grad blir konsentrerte om å oppfylle lovpålagde krav, medan førebygging, utviklingsarbeid og nye satsingar får mindre rom.

6.3 Lokaldemokrati

Kommunen er den viktigaste lokaldemokratiske arenaen i det norske styringssystemet. Her blir nasjonale mål og rammer omsette til lokale prioriteringar, og her kan innbyggjarane påverke utviklinga gjennom val, folkemøte, høyringar og direkte kontakt med folkevalde. Kommunestyret er øvste politiske organ, med ansvar for å styre økonomi og tenester, setje langsiktige mål og ivareta lokalsamfunnet sine interesser overfor stat og region. Som lokaldemokratisk arena skal kommunen både sikre representativitet, reell politisk styring og gode kanalar for medverknad, samstundes som ein skal rekruttere og halde på innbyggjarar som vil ta på seg politiske verv.

De viktigaste funna frå Ørsta og Volda er:

- Lokaldemokratiet fungerer i hovudsak godt, med nærleik og gode påverknadsmoglegheiter
- Sterke bygdeinteresser kan skape skeivskap i politisk påverknad
- Lokaldemokratiet blir sett under press når upopulære strukturgrep skal gjennomførast

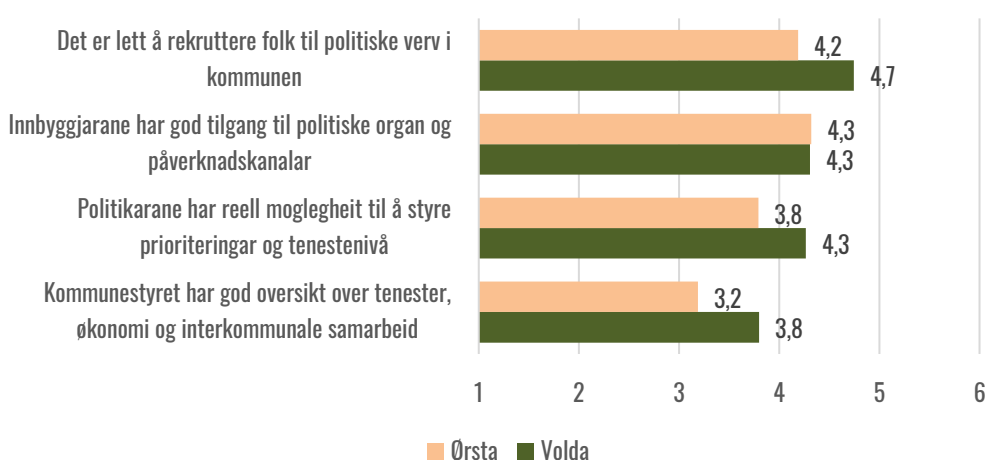
6.3.1 Vurdering av ulike lokaldemokratiske tilhøve

Respondentane blei bedne om å vurdere fire påstandar om lokaldemokratiet i dag. Svara gir samla sett eit bilete av at fleire sider ved lokaldemokratiet blir vurderte relativt positivt i begge kommunane.

Situasjonen vurderast som nokså positiv når det gjeld å rekruttere folk til politiske verv i kommunen. Dette gjeld spesielt i Volda. Innbyggjarane si tilgang til politiske organ og påverknadskanalar blir også vurdert som relativt god, med skårar godt over midten. Det same gjeld politikarane si reelle moglegheit til å styre prioriteringar og tenestenivå. Her er vurderinga mindre positiv i Ørsta samanlikna med i Volda.

Når det gjeld kommunestyret sin oversikt over tenester, økonomi og interkommunale samarbeid, er vurderinga meir moderat. I Ørsta ligg oppfatninga om dette på den negative sida, mens i Volda er ein litt over på den positive sida.

Intervjua utdjupar dette biletet. I begge kommunane blir nærleiken mellom innbyggjarar og folkevalde framheva som ein styrke. Låg terskel for kontakt, sterke lokale miljø og engasjement rundt saker som betyr mykje for lokalsamfunna, gir gode føresetnader for deltaking og medverknad. I Volda peikar ein administrativt tilsett på at kommunestorleiken gir politikarane god kjennskap til lokale forhold, medan tillitsvalde og verneombod framhevar informasjon og involvering i relevante prosessar. Også i Ørsta blir nærleik og sterk lokal tilhøyrsl trekt fram som viktige kvalitetar ved lokaldemokratiet.



Figur 25: I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om lokaldemokratiet i dag? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt uenig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Samtidig viser intervjua at den sterke lokale mobiliseringa kan skape utfordringar når politiske prioriteringar får konkrete konsekvensar for enkelte delar av kommunen. I begge kommunane står grendeidentiteten sterkt, og gamle kommunegrenser og lokale tilhøyrslar har framleis betydning. Dette blir særleg synleg når endringar i skular, barnehagar, institusjonar og andre lokale tenestetilbod kjem på dagsorden. Sterke bygdeinteresser og lokal mobilisering har i fleire tilfelle gjort slike strukturgrep politisk krevjande.

Ein administrativt tilsett i Volda peikar på at enkelte bygdemiljø mobiliserer kraftig når lokale tilbod blir utfordra, medan sentrum og meir «*stille*» grupper i mindre grad gjer seg gjeldande. Informanten stiller dermed spørsmål ved om ulike grupper og geografiske område i praksis har dei same føresetnadene for å påverke politiske prioriteringar. Eit liknande spenningsfelt kjem fram i Ørsta, der informantane viser til at sterke grendeinteresser kan gjere det krevjande å gjennomføre endringar i skule-, barnehage- og institusjonsstrukturen.

Dette må også sjåast i samanheng med kommunane sitt økonomiske og politiske handlingsrom. Intervjua viser at begge kommunane står overfor behov for omfattande omstilling, samtidig som forslag til

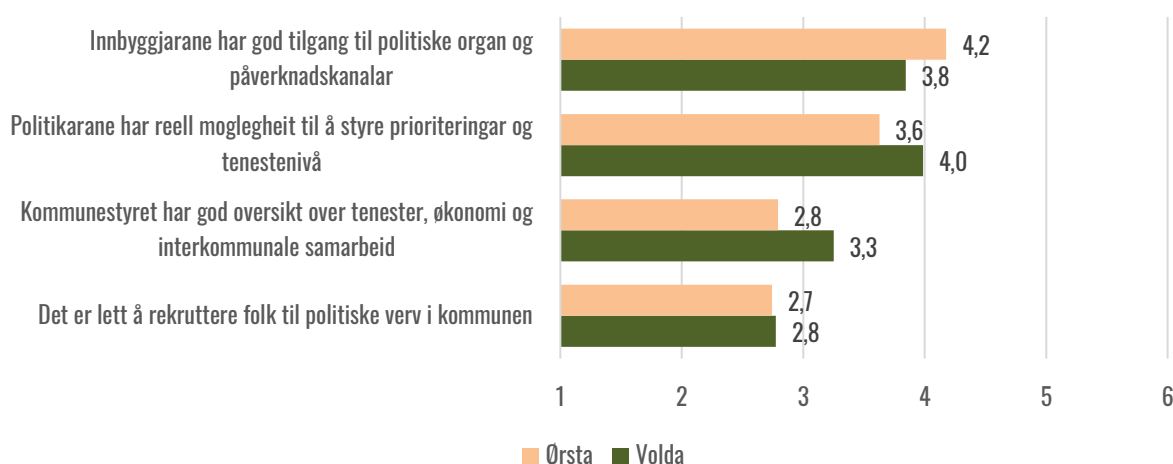
strukturelle endringar ofte utløyser lokal motstand og kan ende i utsetjingar eller omkampar. Lokaldemokratiet blir dermed sett på prøve når omsynet til lokale interesser og nærleik til tenester skal vegast mot behovet for økonomisk berekraft, robuste fagmiljø og meir heilskaplege prioriteringar.

Intervjua synleggjer dermed eit sentralt dilemma. Den lokale nærleiken som skaper engasjement, medverknad og legitimitet, kan samtidig gjere det politisk krevjande å gjennomføre strukturelle endringar som inneber at enkelte lokalsamfunn mister eller får redusert etablerte tilbod. Fleire informantar meiner at dette har bidrege til at nødvendige strukturvedtak har blitt utsette eller vanskelege å gjennomføre. Spenninga mellom lokale interesser og behovet for heilskaplege prioriteringar framstår derfor som ei sentral utfordring når kommunane skal handtere eit stramt økonomisk handlingsrom og aukande behov for omstilling.

Samla viser materialet at nærleik, lokal identitet og aktive lokalsamfunn gir gode føresetnader for deltaking og påverknad. Samtidig kan omstilling bli politisk krevjande når tiltak får ulike konsekvensar for ulike delar av kommunen. Lokal mobilisering er ein del av lokaldemokratiet og kan synleggjere omsyn som må inngå i avgjerdene. Usemje eller manglande gjennomslag for administrative forslag er derfor ikkje i seg sjølv uttrykk for svak demokratisk styring. Det sentrale er om avgjerdene byggjer på eit godt kunnskapsgrunnlag, opne prosessar og tydelege avvegingar mellom lokale behov og kommunen sitt samla ansvar.

6.3.2 Folkevalde sine oppfatningar av eigen situasjon

I spørjegransking hadde vi spørsmål som berre gjekk til kommunestyrerepresentantane, som kartlegg korleis dei opplever eigen situasjon som folkevalde. Skalaen går frå 1 «heilt uenig» til 6 «heilt enig».



Figur 26: I kva grad er du einig eller uenig i desse påstandane om din situasjon som folkevald? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt uenig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for politikarane i kommunane.

Dei folkevalde er nokså positive i vurderinga av innbyggjarane sin tilgang til politiske organ og påverknadskanalar. Gjennomsnittet er 4,2 i Ørsta og 3,8 i Volda. I begge kommunane heller svara dermed mot at

innbyggjarane har gode moglegheiter for kontakt og påverknad, og vurderinga er noko meir positiv i Ørsta enn i Volda.

Intervjua støttar opp under dette biletet. Nærleik mellom innbyggjarar og folkevalde blir trekt fram som ein styrke ved dagens kommunestruktur. Relativt oversiktlege kommunar og korte avstandar mellom innbyggjarar, politikarar og administrasjon bidreg til låg terskel for kontakt. Lokal kunnskap og kjennskap til ulike delar av kommunen blir også framheva som viktig for dei politiske vurderingane.

Dei folkevalde er også relativt positive til moglegheita for å styre prioriteringar og tenestenivå, men her er det ein viss skilnad mellom kommunane. Gjennomsnittet er 4,0 i Volda og 3,6 i Ørsta. Særleg i Volda heller svara dermed i retning av at politikarane opplever å ha reell innverknad på kommunale prioriteringar. I Ørsta ligg vurderinga nærare midtpunktet på skalaen.

Samstundes kjem det fram nokre tydelege utfordringar. Kommunestyrerepresentantane er relativt kritiske til kommunestyret si oversikt over tenester, økonomi og interkommunale samarbeid. Her er gjennomsnittet 3,3 i Volda og 2,8 i Ørsta. Særleg i Ørsta tyder dermed svara mot at kommunestyret ikkje har tilstrekkeleg oversikt.

Den tydelegaste utfordringa i spørjegranskinga gjeld likevel rekruttering til politiske verv. Gjennomsnittet er berre 2,8 i Volda og 2,7 i Ørsta. Det er dermed eit klart fellestrekk at dei folkevalde opplever det som vanskeleg å rekruttere folk til politiske verv.

Samla sett teiknar resultata eit bilete der nærleik og tilgang til politiske organ framleis blir opplevd som ein styrke ved lokaldemokratiet i begge kommunane. Dei folkevalde opplever også i ein viss grad å ha reell innverknad på prioriteringar og tenestenivå. Utfordringane er først og fremst knytte til oversikt over ei kompleks kommunal verksemd og til rekruttering av nye folkevalde. Skilnadene mellom kommunane er gjennomgåande moderate, men Volda kjem noko meir positivt ut når det gjeld oversikt og politisk styringsmoglegheit, medan Ørsta har ei noko meir positiv vurdering av innbyggjarane sine moglegheiter for tilgang og påverknad.

6.4 Vurdering av styrkar ved dagens kommunestruktur

I dei opne svara på spørsmålet «Kva meiner du er dei viktigaste styrkane ved kommunen slik han er organisert i dag?» kjem det spesielt fram tre type styrkar ved dagens kommunestruktur: nærleik og lokaldemokrati, oversiktlege organisasjonar med korte styringslinjer og kompetente fagmiljø med gode tenester. Intervjua støttar i stor grad opp under desse funna og gir eit meir utfyllande bilete.

Nærleik og lokaldemokrati blir særleg framheva i begge kommunane. Respondentane frå Ørsta viser til «*nærheit, oversikt og kjennskap*» og «*kort veg frå beslutningstakarane til folket*». Den relativt oversiktlege

kommunen gir etter deira vurdering god lokalkunnskap og låg terskel for kontakt mellom innbyggjarar, folkevalde og administrasjon. Det same mønsteret finn vi i Volda, der ein respondent framhevar «*nærleik mellom innbyggjarar, folkevalde og kommunale leiarar, slik at me møter kvarandre i kvardagen*». Fleire peikar også på at dagens struktur legg til rette for politisk representasjon og merksemd om behova i ulike delar av kommunen.

Intervjua utdjupar korleis denne nærleiken fungerer i praksis. Informantane legg vekt på at folkevalde og administrasjon kjenner lokalsamfunna godt, og at innbyggjarane har låg terskel for å ta kontakt. Nærleiken handlar dermed både om korte geografiske og organisatoriske avstandar og om lokal kunnskap. Dette blir framheva som ein fordel når kommunen skal fange opp lokale behov og finne løysingar som er tilpassa ulike delar av kommunen.

Oversiktlege organisasjonar og korte styringslinjer er ein annan gjennomgåande styrke. I begge kommunane blir administrasjonen omtalt som kompetent og profesjonell, og fleire framhevar korte avstandar mellom leiing, tilsette og folkevalde. Respondentane viser også til eit godt samspel mellom politikk og administrasjon, kjenneteikna av «*god dialog*», «*godt samarbeidsklima*» og «*gjensidig tillit*». I Volda blir det mellom anna vist til «*tydeleg styring frå kommuneleiinga*», medan respondentane i Ørsta framhevar fordelane ved ein relativt liten og oversiktleg organisasjon.

Dette blir også understreka i intervjua. Korte avstandar mellom ulike delar av organisasjonen gir gode føresetnader for kontakt, samordning og samarbeid på tvers av fagområde og nivå. Informantane trekkjer fram at ein kjenner kvarandre og veit kven ein skal kontakte, noko som kan gjere det enklare å avklare spørsmål og finne løysingar raskt. Nærleiken mellom politikk og administrasjon blir på same måte framheva som ein styrke for dialog og informasjonsutveksling.

Den tredje hovudstyrken er kompetente fagmiljø og gode tenester. Respondentar frå Ørsta framhevar «*mykje kompetente tilsette*» og breie fagmiljø, medan Volda blir omtalt som ein «*fagleg sterk kommune*» med «*mykje god fagkompetanse*». I begge kommunane blir det peika på at kommunen har dyktige medarbeidarar og gode tenester på ei rekkje område.

Intervjua gir fleire døme på at kompetansen til dei tilsette og kjennskapen til kommunen blir sett på som viktige ressursar. Informantane framhevar fagleg engasjement, erfaring og evne til å samarbeide på tvers som kvalitetar ved organisasjonane. Samstundes gir interkommunalt samarbeid tilgang til kompetanse og fagmiljø utover det kommunane har kvar for seg. Samarbeid mellom anna innan barnevern, legevakt, renovasjon, IKT og PPT blir trekt fram som ein måte å kombinere lokal nærleik med større og meir spesialiserte fagmiljø.

Samla gir spørjegranskinga og intervjua eit relativt samstemt bilete av styrkane ved dagens kommunestruktur. Nærleik og lokalkunnskap, korte avstandar mellom innbyggjarar, politikk og administrasjon, oversiktlege organisasjonar og kompetente medarbeidarar blir framheva som sentrale kvalitetar. Materialet viser

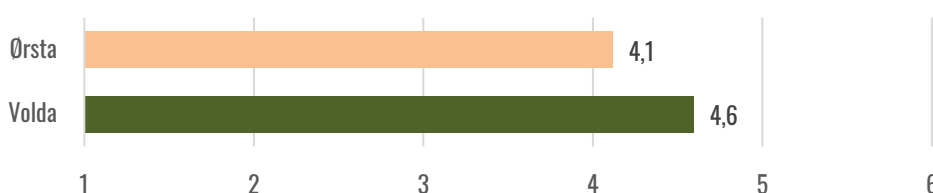
også korleis desse styrkane heng saman: Den relativt nære og oversiktlege organiseringa legg til rette for lokal kunnskap, direkte kontakt, samarbeid og fleksibilitet, medan interkommunale samarbeid på fleire område supplerer dei lokale fagmiljøa med kompetanse og kapasitet.

6.5 Erfaringar med interkommunalt samarbeid

Dei viktigaste funna i dette kapittelet er:

- Interkommunalt samarbeid blir vurdert som viktig, og på fleire område nødvendig, for å sikre robuste fagmiljø, tilgang til spesialisert kompetanse og gode tenester innanfor dagens kommunestruktur.
- Samarbeida blir samtidig opplevde å kunne gjere politisk styring og direkte innverknad meir krevjande. Kor store desse utfordringane er, ser mellom anna ut til å henge saman med korleis samarbeida er organiserte.
- Interkommunalt samarbeid blir vurdert som særleg godt eigna for avgrensa og spesialiserte tenester, medan det blir opplevd som meir krevjande på område som føreset heilskaplege politiske prioriteringar og langsiktig samfunnsutvikling.

I kapittel 4.4 viste vi ei oversikt over det interkommunale samarbeidet, som viser at begge kommunane deltek i ei rekkje ordningar på tvers av tenesteområde. Når respondentane blir bedne om å gi ei samla vurdering av desse samarbeida, er vurderingane gjennomgåande positive. Volda har ein gjennomsnittsskår på 4,6 og Ørsta på 4,1 på ein skala frå 1 til 6. Dette tyder på at dei interkommunale samarbeida samla sett blir vurderte som relativt velfungerande og nyttige.



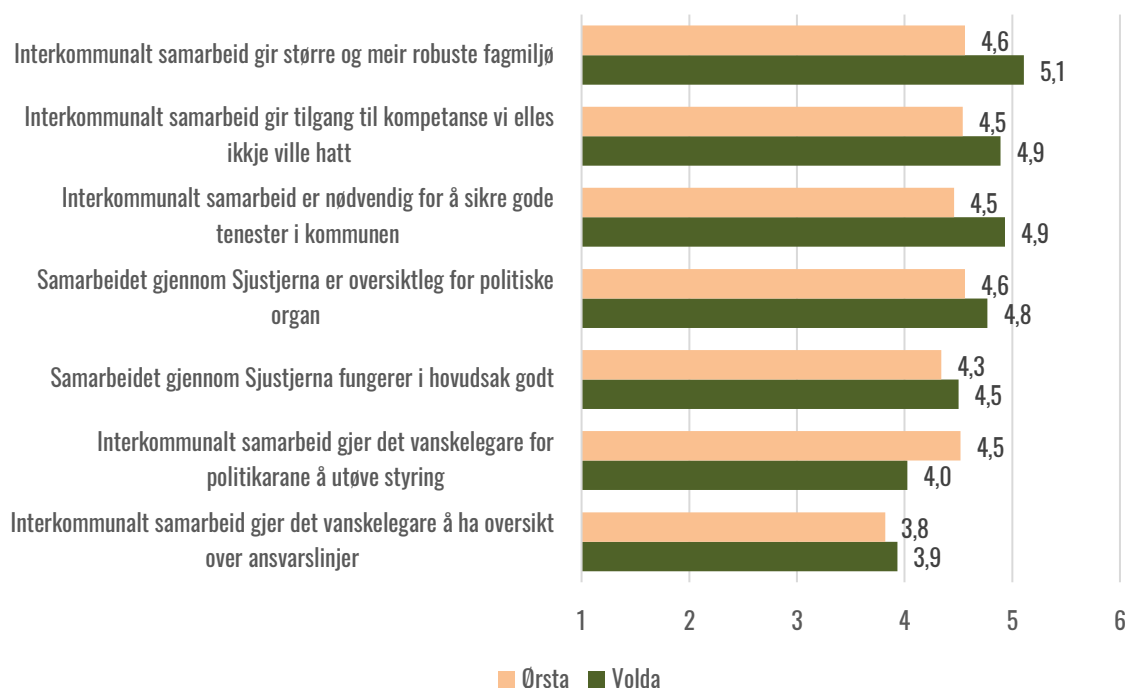
Figur 27: Korleis vil du samla sett vurdere det interkommunale samarbeidet kommunen deltek i? Svar på ein skala frå 1-6, der 1 er "svært dårleg" og 6 er "svært bra". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Samtidig viser spørjegranskinga og intervjuar at erfaringane varierer mellom ulike typar samarbeid og mellom ulike sider ved samarbeida. I det følgjande ser vi først på kva faglege og organisatoriske gevinstar samarbeida blir vurderte å gi. Deretter ser vi på utfordringar knytte til styring og politisk innverknad, før vi avslutningsvis ser nærare på kva typar oppgåver interkommunalt samarbeid blir vurdert som best eigna for.

6.5.1 Faglege og organisatoriske gevinstar

Eit tydeleg hovudmønster i materialet er at interkommunalt samarbeid blir vurdert som viktig for å etablere større og meir robuste fagmiljø (jf. Figur 28). Dette kjem fram både i spørjegranskinga og i intervju.

Den sterkaste oppslutninga i spørjegranskinga finn vi om dei faglege gevinstane ved interkommunalt samarbeid. I Volda er respondentane særleg samde i at samarbeid gir større og meir robuste fagmiljø, med ein gjennomsnittsskår på 5,1. Påstandane om at samarbeid er nødvendig for å sikre gode tenester, og at det gir tilgang til kompetanse kommunen elles ikkje ville hatt, får begge ein gjennomsnittsskår på 4,9. I Ørsta er vurderingane noko lågare, men framleis klart positive, med gjennomsnittsverdiar mellom 4,5 og 4,6 på dei same påstandane.



Figur 28: I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om interkommunalt samarbeid? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt ueinig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Dei opne svara i spørjegranskinga viser eit liknande mønster i Volda og Ørsta. I begge kommunane blir barnevern og PPT særleg framheva som viktige interkommunale samarbeid. Betydninga av større fagmiljø kjem tydeleg fram i vurderingane av desse tenestene. Ein administrativt tilsett forklarar:

«Det er viktig å ha større einingar for å ha best mogleg fagleg kvalitet på tenestene. T.d. barnevernet jobbar med svært krevjande og komplekse faglege oppgåver, og i ei lita eining vil ein ikkje ha same 'mengdetrening' og samla kompetanse som i ei stor eining. Ei mindre eining enn ein er i dag, vil vere ei svekking av fagmiljøet.»

Barnevern blir særleg framheva i begge kommunane. Respondentane frå Ørsta omtalar samarbeidet som eit fagleg sterkt miljø som har gitt «eit stort fagleg løft» og «veldig gode tenester». Også respondentane frå

Volda framhevar at barnevernet har fått «eit stort fagleg løft». PPT, legevakt, renovasjon, NAV, landbruk og arkiv- og dokumentasjonsforvaltning blir også trekte fram som område der samarbeid er viktig eller fungerer godt.

Intervjua støttar opp under dette biletet. Informantane legg særleg vekt på at samarbeid gjer det mogleg å samle kompetanse på område der kvar kommune åleine ville hatt få tilsette. Større fagmiljø kan gi betre føresetnader for spesialisering, fagleg utvikling og kontinuitet og redusere sårbarheita ved fråvær og utskiftingar. På denne måten blir interkommunalt samarbeid ikkje berre vurdert som eit spørsmål om ressursbruk, men også som eit verkemiddel for å oppretthalde kapasitet og kvalitet i tenestene.

Materialet peikar også på at samarbeid kan vere fordelaktig for tekniske og administrative oppgåver der behovet for lokal og fysisk nærleik er mindre. IKT, renovasjon og dokumentasjonsforvaltning er døme på slike område. Ein respondent frå Volda oppsummerer eit gjennomgåande trekk ved å seie at samarbeid *«fungerer best på tenester som ikkje er stadbundne»*.

Samla viser materialet at ei viktig grunngeving for interkommunalt samarbeid er moglegheita til å etablere fagmiljø og kapasitet som det kan vere vanskeleg å byggje opp i kvar kommune kvar for seg. Gevinstane blir særleg framheva på spesialiserte tenestområde og på område der oppgåvene kan organiserast på tvers av kommunegrensene utan at behovet for lokal og fysisk nærleik er like stort.

6.5.2 Styring, ansvar og politisk innverknad

Sjølv om respondentane vurderer dei faglege gevinstane positivt, viser materialet samtidig at interkommunalt samarbeid kan gjere politisk styring meir krevjande. Det er dermed viktig å skilje mellom vurderinga av kvaliteten og nytten av ei teneste på den eine sida og moglegheita for direkte kommunal styring på den andre.

I spørjegranskinga heller respondentane i begge kommunane mot å vere samde i at interkommunalt samarbeid gjer det vanskelegare for politikarane å utøve styring. Dette er særleg tydeleg i Ørsta, med ein gjennomsnittsskår på 4,5, mot 4,0 i Volda. Påstanden om at samarbeid gjer det vanskelegare å ha oversikt over ansvarsliner, får noko lågare verdiar, med 3,9 i Volda og 3,8 i Ørsta. Utfordringa ser dermed ut til å vere sterkare knytt til moglegheita for politisk styring enn til manglande oversikt over kven som har ansvar.

Intervjua utdjupar dette biletet. Når oppgåver blir organiserte gjennom interkommunale ordningar, må prioriteringar og styring skje på tvers av kommunegrensar. Informantane peikar på at dette kan gjere det meir krevjande for den enkelte kommunen å påverke prioriteringar, økonomi og utvikling i tenestene. Vertskommunemodellar og interkommunale selskap blir i denne samanhengen trekte fram som organisasjonsformer som kan skape større avstand mellom politiske prioriteringar i kommunen og styringa av

tenestene. Ein administrativt tilsett i Volda omtalar dette som eit «politisk vakuum», medan informantar frå Ørsta viser til ei oppleving av å mangle «hand på rattet» når kommunen ikkje sjølv er vertskommune.

IKT-samarbeidet gjennom SSIKT illustrerer spenninga mellom nytte og styring. Samarbeidet blir framheva som viktig, men fleire respondentar peikar samtidig på utfordringar ved korleis det fungerer. Ein respondent frå Volda formulerer dette slik: «SSIKT har etter mitt syn størst betydning, men det betyr ikkje at det fungerer optimalt». Andre respondentar peikar mellom anna på utfordringar knytte til kostnader, styring og framdrift. SSIKT illustrerer dermed at eit samarbeid kan bli vurdert som viktig for kommunen utan at respondentane nødvendigvis er tilfredse med organiseringa eller styringa av det.

Samtidig viser resultata frå spørjegranskinga at interkommunalt samarbeid ikkje nødvendigvis blir opplevd som uoversiktleg for dei folkevalde. Samarbeidet gjennom Sjustjerna blir vurdert positivt. Respondentane er samde i at samarbeidet i hovudsak fungerer godt, med ein gjennomsnittsskår på 4,5 i Volda og 4,3 i Ørsta. Vurderinga av om samarbeidet er oversiktleg for politiske organ, er også positiv, med 4,8 i Volda og 4,6 i Ørsta.

Materialet peikar dermed mot at styringsutfordringane ikkje berre kan forståast ut frå omfanget av interkommunalt samarbeid. Korleis samarbeida er organiserte, kor avgjerdsmakta ligg, og kva moglegheiter den enkelte kommunen har til å påverke prioriteringar og ressursbruk, ser også ut til å ha betydning. Hovudbiletet er derfor ei avveging mellom dei faglege gevinstane ved å samle kompetanse og kapasitet på tvers av kommunane og moglegheitene for direkte kommunal styring.

6.5.3 Kva oppgåver er interkommunalt samarbeid best eigna for?

På tvers av spørjegranskinga og intervjuar kjem det fram eit relativt tydeleg mønster i kva typar oppgåver interkommunalt samarbeid blir vurdert som best eigna for. Samarbeida får gjennomgåande gode vurderingar når oppgåvene er relativt klart avgrensa, krev spesialisert kompetanse eller kan organiserast utan sterk geografisk tilknytning til den enkelte kommunen.

Barnevern og PPT er sentrale døme. Her er behovet for større fagmiljø, spesialisering og mindre sårbarheit viktige argument for samarbeid. Eit liknande resonnement kjem fram for legevakt og fleire tekniske og administrative oppgåver. På slike område kan kommunane gjennom samarbeid få tilgang til kompetanse og kapasitet som det kan vere vanskeleg å etablere kvar for seg.

Samtidig peikar materialet på at samarbeidsforma kan vere meir krevjande når oppgåvene føreset heilskaplege prioriteringar på tvers av sektorar, eller når dei er tett knytte til lokal samfunnsutvikling og politiske prioriteringar. Informantar viser mellom anna til strategisk planlegging, areal-, bustad- og næringsutvikling. Slike oppgåver krev samordning mellom fleire politiske og administrative styringslinjer, noko som kan

gjere det vanskelegare å etablere felles prioriteringar og retning på tvers av kommunane. Ein respondent viser til at det er «svært lite reelt samarbeid på samfunnsutvikling».

Materialet peikar dermed mot eit skilje mellom oppgåver der hovudformålet er å produsere eller administrere ei relativt avgrensa teneste, og oppgåver som krev breiare politiske avvegingar og samordning. Interkommunalt samarbeid blir gjennomgåande vurdert som betre eigna for den første typen oppgåver enn for den siste.

Nokre respondentar set erfaringane med interkommunalt samarbeid inn i ein breiare diskusjon om kommunestrukturen. Dei gir uttrykk for at samarbeida til dels kompenserer for utfordringar knytte til små fagmiljø og kommunestorleik, og enkelte stiller spørsmål ved om interkommunalt samarbeid er den beste langsiktige løysinga. Ein respondent frå Volda uttrykkjer dette tydeleg og meiner at «alle interkommunale samarbeid ville fungert betre om vi berre var ein kommune». Slike synspunkt er ikkje nødvendigvis representative for respondentane samla sett, men illustrerer ei problemstilling som også kjem fram på andre måtar i materialet: Når fleire oppgåver blir organiserte gjennom ulike interkommunale ordningar, kan den samla styringsstrukturen bli meir kompleks.

6.5.4 Samla vurdering

Erfaringane med interkommunalt samarbeid i Volda og Ørsta er samla sett positive. Materialet viser særleg brei oppslutning om betydninga av samarbeid for å etablere robuste fagmiljø, få tilgang til spesialisert kompetanse og redusere sårbarheita i mindre tenestemiljø. Dette gjeld særleg tenester som barnevern og PPT, men også fleire tekniske og administrative oppgåver.

Samtidig viser resultata ei avveging mellom fagleg robustheit og direkte kommunal styring. Når tenester blir organiserte på tvers av kommunegrensene, kan den enkelte kommunen få mindre direkte innverknad på prioriteringar, økonomi og utvikling. Kor store desse utfordringane er, ser likevel ut til å variere mellom samarbeida og med måten dei er organiserte på.

Materialet peikar vidare mot at interkommunalt samarbeid er særleg godt eigna når oppgåvene er relativt klart avgrensa, har behov for spesialisert kompetanse og ikkje føreset omfattande samordning av lokale politiske prioriteringar. Samarbeidsforma framstår som meir krevjande når oppgåvene er tett knytte til heilskapleg og langsiktig samfunnsutvikling. Hovudbiletet er dermed ikkje at interkommunalt samarbeid anten fungerer godt eller dårleg, men at nytten og utfordringane varierer med kva oppgåver kommunane samarbeider om, og korleis samarbeida er organiserte.

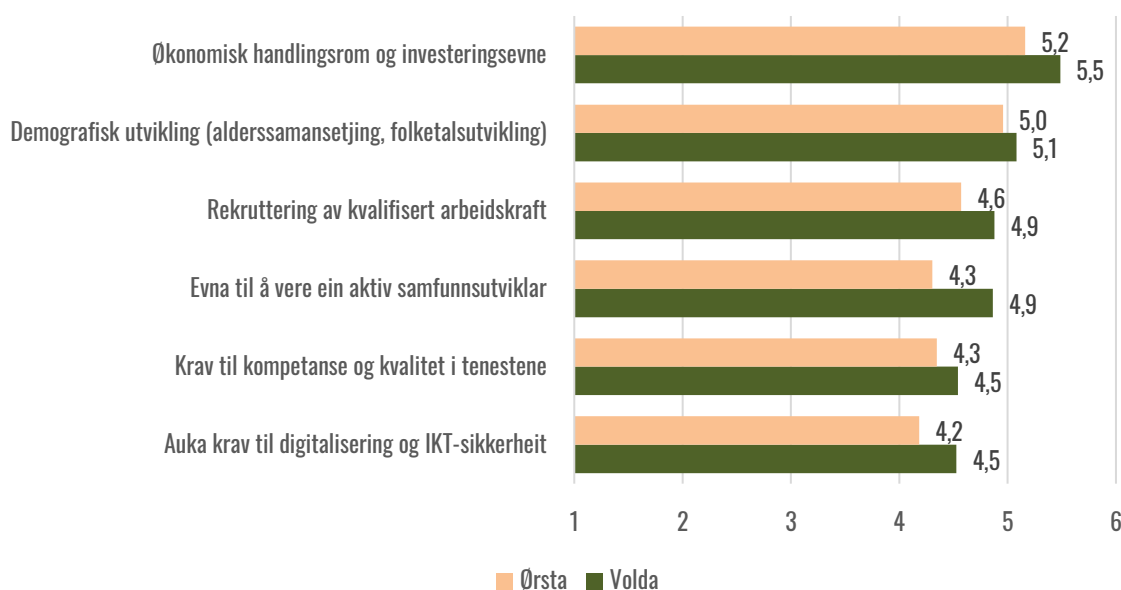
6.6 Framtidige utfordringar for kommunane

Dei viktigaste funna knytt til framtidige utfordringar er:

- Økonomisk handlingsrom er den største framtidige utfordringa i begge kommunane
- Demografi og mangel på arbeidskraft vil forsterke presset på tenestene
- Hovudutfordringa blir å omsetje dette presset til faktisk omstilling og sterkare styringskraft

6.6.1 Vurdering av ulike utfordringsområde

Respondentane blei bedne om å vurdere kor utfordrande dei trur ulike forhold vil bli for kommunen dei neste 15–20 åra. Svara ligg gjennomgåande høgt i begge kommunane, noko som tyder på at kommunane står overfor utfordringar på fleire område.



Figur 29: I kva grad trur du følgjande forhold vil bli utfordrande for kommunen dei neste 15–20 åra? Svar på ein skala frå 1-6, der 1 er «ikkje utfordrande» og 6 er «svært utfordrande». Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Økonomisk handlingsrom og investeringsevne blir vurdert som den største utfordringa i begge kommunane. Gjennomsnittsskåren er 5,5 i Volda og 5,2 i Ørsta, på ein skala der 6 er «svært utfordrande», viser at dette blir vurdert som svært utfordrande. Også den demografiske utviklinga blir vurdert som ei stor utfordring, med ein gjennomsnittsskår på over 5 i begge kommunane. Dette samsvarar godt med intervju-funna, der stram kommuneøkonomi og ei aldrende befolkning blir trekte fram som sentrale utfordringar.

Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft blir vurdert som den tredje største utfordringa, medan evna til å vere ein aktiv samfunnsutviklar kjem på fjerdeplass. Også på desse områda er skårane relativt høge i begge kommunane, men respondentane i Volda vurderer utfordringane som noko større enn respondentane i Ørsta. Krav til kompetanse og aukande krav til digitalisering og IKT-tryggleik får noko lågare skårar, men blir framleis vurderte som relativt utfordrande.

Samla sett er det stor grad av samsvar mellom kommunane i vurderinga av kva som vil vere dei viktigaste utfordringane dei neste 15–20 åra. Volda har likevel gjennomgåande noko høgare skårar enn Ørsta på dei fleste områda, noko som tyder på at respondentane i Volda vurderer utfordringsbiletet som noko meir krevjande.

I spørjegranskinga blei respondentane bedne om å utdjupe «kva dei ser som dei viktigaste utfordringane dei neste 15–20 åra». Dei opne svara og intervjuar viser i stor grad eit samanfallande utfordringsbiletet, der økonomi, demografi, tilgang på arbeidskraft og behovet for å tilpasse tenestestrukturen står sentralt.

Økonomi og tenestestruktur står sentralt i begge kommunane, men utgangspunktet er noko ulikt. I Ørsta er det økonomiske presset særleg tydeleg. I dei opne svara blir svak økonomi, vedlikehaldsetterslep og mange små einingar framheva. Kommunen har «*for mykje areal å drifte*», og fleire etterlyser strukturgrep som kan gi «*meir ut av kvar krone*». Intervjua forsterkar dette biletet. ROBEK-status, høg gjeld og vedlikehaldsetterslep avgrensar handlingsrommet, og ein informant viser til at kommunen har «*lånt mykje for å byggje seg ut av enkelte utfordringar*», medan høgare renter har gjort denne strategien langt meir krevjande.

I Volda er den økonomiske situasjonen også alvorleg. Kommunen har framleis større reserver enn Ørsta, men driftsnivået er ikkje berekraftig, og utan omfattande tiltak er disposisjonsfondet venta å vere brukt opp i 2027. I dei opne svara blir handlingsrommet omtalt som «*svært dårleg*», samtidig som kommunen har gode tenester, «*kanskje betre enn det økonomien tilseier*». Intervjua peikar i same retning og viser ei forventning om at dagens tenestestruktur vil krevje omfattande omstilling. Ein administrativt tilsett uttrykkjer uro for at kommunen kan bli tvinga inn i ROBEK og dermed måtte «*rydde i strukturen*», mellom anna gjennom færre skular og barnehagar. I begge kommunane blir det dermed peikt mot behov for strukturelle endringar, særleg innan skule, barnehage og helse og omsorg.

Demografi og arbeidskraft er ei sentral utfordring som forsterkar det økonomiske presset. Både dei opne svara og intervjuar peikar på fleire eldre og fleire brukarar med omfattande tenestebehov, samtidig som delen innbyggjarar i yrkesaktiv alder blir mindre. Utfordringa handlar dermed ikkje berre om aukande behov, men om at kommunane skal levere meir arbeidsintensive tenester med knappare tilgang på arbeidskraft. Ein tillitsvald i Volda formulerer det slik: «*Det er ikkje berre fleire eldre som er utfordringa, men at vi skal gi meir pleie og omsorg med færre i arbeid. Rekruttering kjem til å bli eit av dei verkeleg store problema framover.*»

Dette aktualiserer også spørsmålet om tenestestrukturen. Mange små og geografisk spreidde einingar bind ressursar og kan gi sårbare fagmiljø, særleg innan skule, barnehage og helse og omsorg. Utfordringa blir

derfor å tilpasse strukturen til endra økonomiske og demografiske føresetnader, samtidig som kommunane skal sikre kvalitet, nærleik og tilstrekkeleg kompetanse.

Også her er det nokre nyansar mellom kommunane. Volda har i dag fordelar gjennom nærleiken til sjukehuset og høgskulen og tilgangen på kompetansearbeidsplassar, men informantane understrekar at dette *«treng ikkje vere»*. Den store studentbefolkninga kan dessutan gi eit meir positivt bilete av den langsiktige demografiske utviklinga enn utviklinga blant dei fastbuande tilseier. I Ørsta blir rekrutteringsutfordringane i større grad kopla til behovet for å oppretthalde kompetanse og robuste fagmiljø innanfor ein pressa økonomisk og organisatorisk situasjon.

Respondentane peikar også på at utfordringa ikkje berre handlar om ressursar, men om forventningar til kva kommunen skal levere. Nye lovkrav, dokumentasjon, rapportering, digitalisering og krav til kompetanse legg beslag på kapasitet. Dette skjer samtidig som dei økonomiske og demografiske føresetnadene blir strammare. I både dei opne svara og intervjuet blir det derfor stilt spørsmål ved om kommunane må definere eit meir berekraftig tenestenivå. Dette blir formulert som eit behov for å gå frå *«best mogleg»* til *«gode nok»* tenester og å *«klare å bygge ned forventningar til innbyggjarane»*. Utfordringa blir dermed både å prioritere knappare ressursar og å skape forståing for at tenestetilbodet ikkje nødvendigvis kan vidareførast på dagens nivå og med dagens struktur.

Samstundes er det ein tendens til at administrativt tilsette legg størst vekt på drift og organisering, medan dei folkevalde i større grad knyter utfordringane til politiske prioriteringar, omstillingsevne og samfunnsutvikling. Dei folkevalde deler i stor grad problemforståinga til dei administrative informantane, men legg meir vekt på utfordringane ved å gjennomføre nødvendige prioriteringar. Eit *«meget begrensa handlingsrom»* reduserer rommet for eigne politiske satsingar, samtidig som endringar i skule-, barnehage- og tenestestruktur kan utløyse sterke lokale motreaksjonar. I begge kommunane blir spenningar mellom sentrum og periferi trekte fram i denne samanhengen. Enkelte peikar også på *«manglande evne og vilje til omstilling»* som ein risiko når økonomiske og demografiske endringar krev nye prioriteringar.

Samfunnsutviklinga utgjer ein siste sentral del av utfordringsbiletet. I Ørsta blir behovet for arbeidsplassar, bustader og eit funksjonelt sentrum framheva, medan informantar i Volda mellom anna er opptekne av å sikre regionale funksjonar som sjukehuset og høgskulen, utvikle sentrum og leggje til rette for fleire arbeidsplassar. Kommunane har ulike utgangspunkt, med ein sterkare industri- og næringsprofil i Ørsta og større innslag av offentlege og regionale kompetansearbeidsplassar i Volda. Felles er likevel uro for om økonomisk press og aukande krav til tenestene vil redusere den administrative og økonomiske kapasiteten til langsiktig utviklingsarbeid.

Samla viser dei opne svara og intervjuet ei kjede av gjensidig forsterkande utfordringar. Demografiske endringar aukar tenestebehovet og reduserer tilgangen på arbeidskraft, medan eit avgrensa økonomisk handlingsrom gjer det vanskelegare å møte utviklinga innanfor dagens tenestestruktur. Samtidig krev omstilling politiske prioriteringar som kan utfordre lokale interesser og kvalitetar ved dagens struktur. Utfordringa

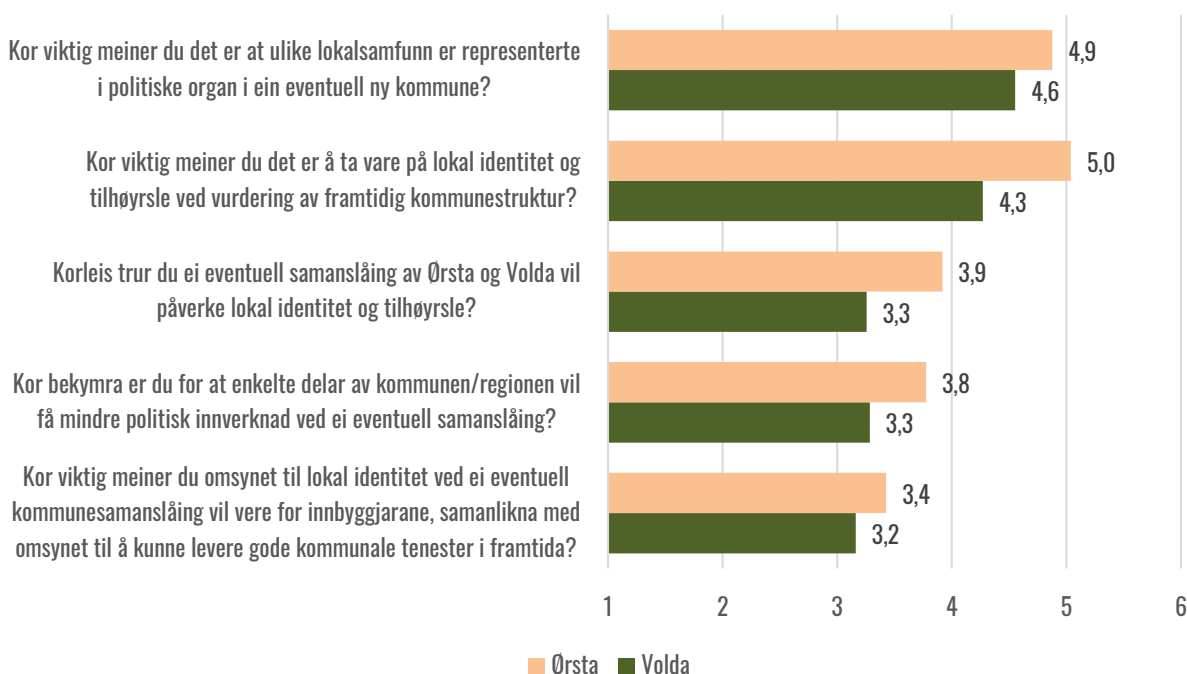
dei neste 15–20 åra handlar derfor ikkje berre om å redusere kostnader, men om korleis kommunane kan tilpasse tenestene til nye økonomiske og demografiske føresetnader, sikre nødvendig kompetanse og samtidig oppretthalde kapasitet til langsiktig samfunnsutvikling.

6.7 Omsyn til lokal identitet og geografisk representasjon ved eventuell endring av kommunestruktur

De viktigaste funna i dette kapitelet er:

- Lokal identitet og geografisk representasjon er viktige omsyn, men veg ikkje nødvendigvis tyngre enn gode tenester
- Ørsta uttrykkjer større uro for konsekvensane av ei samanslåing enn Volda
- Kommunegrensa ser ut til å ha mindre betydning for kvardagslivet enn dei lokale identitetane

Figur 30 under samanstiller fem spørsmål om lokal identitet og geografisk representasjon knytt til ein eventuell ny kommune. Svara viser at lokal identitet og geografisk representasjon blir vurdert som klart viktige tema når framtidig kommunestruktur skal vurderast, og at dette er spørsmål som er spesielt viktige i Ørsta.



Figur 30: Svar på ulike spørsmål om lokal identitet og geografisk representasjon. Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane. Alle er svarte på ein skala frå 1 til 6, men med forskjellige benevningar:

- For spørsmålet om kor viktig det er at ulike lokalsamfunn er representerte i politiske organ i ein eventuell ny kommune, og spørsmålet om kor viktig det er å ta vare på lokal identitet og tilhøyrslø, og, betyr 1 «ikkje viktig» og 6 «svært viktig».
- For spørsmålet om korleis ei samanslåing vil påverke lokal identitet og tilhøyrslø, betyr 1 «i svært liten grad» og 6 «i svært stor grad».
- For spørsmålet om bekymring for redusert politisk innverknad betyr 1 «ikkje bekymra» og 6 «svært bekymra».
- For spørsmålet om kor viktig omsynet til lokal identitet vil vere for innbyggjarane samanlikna med omsynet til å kunne levere gode tenester, betyr 1 «mykje mindre viktig enn tenestene» og 6 «mykje viktigare enn tenestene».

Respondentane i begge kommunane legg stor vekt på geografisk representasjon og på å ta vare på lokal identitet og tilhøyrslø i ein eventuell ny kommune. På spørsmålet om i kva grad ei samanslåing vil påverke lokal identitet og tilhøyrslø, er gjennomsnittsskåren 3,9 i Ørsta og 3,3 i Volda. Respondentane i Ørsta ventar dermed større påverknad enn respondentane i Volda. Spørsmålet gir ikkje åleine grunnlag for å avgjere om påverknaden blir oppfatta som positiv eller negativ. Respondentane i Ørsta uttrykkjer også større uro for at enkelte delar av kommunen eller regionen skal få mindre politisk innverknad.

Spørsmålet om balansen mellom lokal identitet og tenestekvalitet gir eit meir moderat bilete, med skårar på 3,4 og 3,2. Dette tyder på at respondentane meiner omsynet til identitet vil vere viktig for innbyggjarane ved ei eventuell samanslåing, men ikkje klart viktigare enn evna til å levere gode tenester i framtida.

Dei kvalitative intervjuar viser at lokal identitet og tilhøyrslø står sterkt i både Volda og Ørsta, særleg i bygden. Samstundes meiner fleire informantar at omsynet til identitet må vegast mot kommunane si evne til å sikre gode tenester, robuste fagmiljø og økonomisk berekraft. Lokal identitet blir heller ikkje oppfatta som avhengig av dagens kommunegrensar. Fleire peikar på at tilhøyrslø til bygder og lokalsamfunn kan vidareførast også innanfor ein større kommune.

Intervjuar synleggjer dermed eit viktig skilje mellom lokal identitet og kommuneidentitet. Tilhøyrslø til bygda og lokalsamfunnet blir skildra som sterk, medan den kjenslemessige bindinga til kommunegrensa mellom Volda og Ørsta ser ut til å vere svakare. Informantar omtalar Volda og Ørsta som «*trillingbyar*» og som ein funksjonelt integrert region, der innbyggjarane bur, arbeider og nyttar tenester og fritidstilbod på tvers av kommunegrensa. Samtidig sit bygdeidentitetar og tilhøyrslø til tidlegare kommunar framleis sterkt, særleg i Ørsta. Det er derfor først og fremst frykt for sentralisering, tap av lokale tenester og svekka nær-demokrati som blir trekt fram som moglege kjelder til motstand mot ei samanslåing.

Enkelte informantar meiner at unge i mindre grad er bundne til kommunegrensa og i større grad orienterer seg mot Ørsta og Volda som ein felles region gjennom skule, idrett, kultur og fritid. Dette er informantane sine vurderingar av ungdom sitt perspektiv. Utgreiinga har ikkje undersøkt haldningane blant unge direkte. Intervjuar tyder dermed på at den viktigaste identitetsutfordringa ved ei eventuell samanslåing ikkje nødvendigvis er å bevare kommunegrensa, men å sikre at bygder og lokalsamfunn opplever tilhøyrslø, politisk innverknad og nærleik til tenester også i ein større kommune.

6.8 Demokratiske effektar av eventuell endring i kommunestrukturen

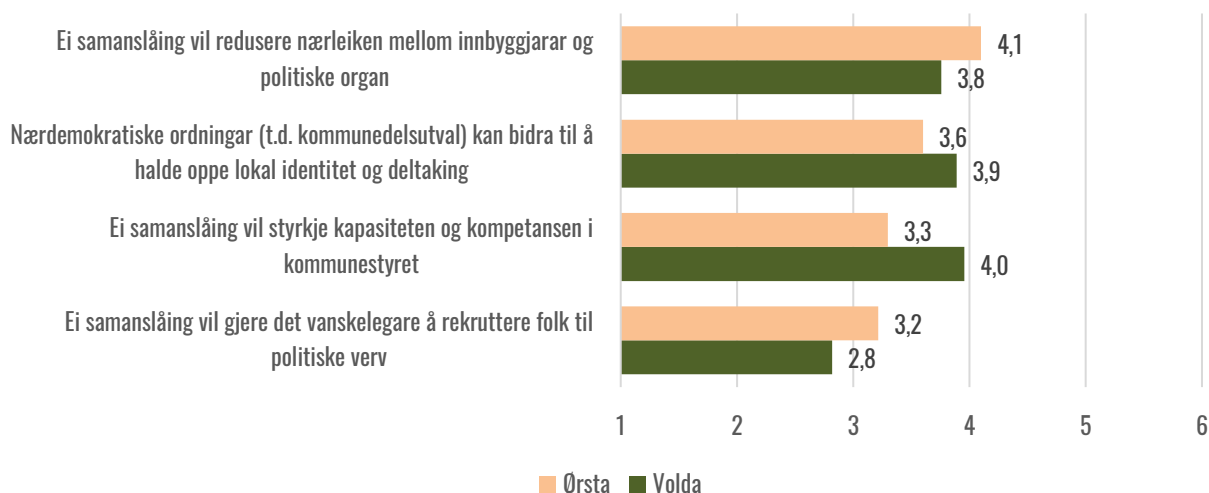
De viktigaste funna er:

- Ei samanslåing blir forventa å gi større politisk styringskraft, men også større avstand til innbyggjarane
- Den største demokratiske risikoen er svekka nærdemokrati og geografisk representasjon
- Dagens kommunestruktur har også demokratiske utfordringar

Respondentane blei bedne om å ta stilling til fire påstandar om demokratiske verknader av ei eventuell samanslåing, på ein skala der 1 er heilt ueinig og 6 heilt enig. Svara gir eit bilete av kva dei trur vil skje med lokaldemokratiet i ein ny kommune.

Mange av respondentane er skeptisk til kva for demokratiske kostnader ei kommunesamanslåing vil ha. Påstanden om at nærleiken mellom innbyggjarar og politiske organ vil bli redusert, får skårar på 4,1 i Ørsta og 3,8 i Volda. Det er altså ei forventning om at avstanden mellom folk og politiske beslutningar vil auke i ein større kommune. Det er også ei lita forventning om at nærdemokratiske ordningar som kommunedelsutval kan bidra til å halde oppe lokal identitet og deltaking. Her ligg Volda på 3,9 og Ørsta 3,6.

Påstanden om at ei samanslåing kan styrkje kapasiteten og kompetansen i kommunestyret, får ein gjennomsnittsskår på 4,0 i Volda og 3,3 i Ørsta. Forventningane til ein slik verknad er dermed meir positive i Volda. Påstanden om at samanslåing vil gjere det vanskelegare å rekruttere til politiske verv, får 3,2 i Ørsta og 2,8 i Volda. Gjennomsnittsskåraner heller mot usemje med denne påstanden. Dette kan ikkje utan vidare tolkast som ei forventning om at rekrutteringa blir lettare.



Figur 31: I kva grad er du einig eller ueinig i følgjande påstandar om demokrati ved ei eventuell samanslåing? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "heilt ueinig" og 6 er "heilt enig". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Dei kvalitative intervjuar viser at ei eventuell samanslåing blir vurdert å kunne gi både demokratiske gevinstar og kostnader. På den eine sida peikar informantar i begge kommunane på at ein større kommune kan styrkje den politiske styringskrafta. Større fagmiljø kan gi betre grunnlag for politiske avgjerder. Som ein administrativt tilsett i Volda uttrykkjer det, kan dette gi «*enda betre beslutningsgrunnlag*». Eitt kommunestyre og enklare styringslinjer kan samtidig redusere behovet for å koordinere og forhandle gjennom ei rekkje interkommunale organ.

På den andre sida er informantane opptekne av risikoen for større avstand mellom innbyggjarane og dei folkevalde. Dette kjem særleg tydeleg fram i Ørsta, der låg terskel for kontakt med politikarane, geografisk representasjon og grendelagsordningar blir framheva som styrkar ved dagens lokaldemokrati. Ei samanslåing kan utfordre desse kvalitetane dersom enkelte bygder og delar av den nye kommunen opplever mindre politisk innverknad eller ytterlegare sentralisering av tenester.

Erfaringar og historikk påverkar også korleis denne risikoen blir vurdert. I Volda viser informantar til erfaringane frå samanslåinga med Hornindal, der enkelte innbyggjarar har opplevd større avstand til avgjerdestakarane og at forventningar frå samanslåingsprosessen ikkje fullt ut er innfridde. Samstundes inneheldt samanslåingsprosessen forventningar og lovnader om ein desentralisert tenestestruktur som framleis påverkar handlingsrommet for nye strukturgrep. Ifølgje enkelte informantar inneheld intensjonsavtalen ei rekkje detaljerte lovnader som det med utfordringane kommunen står overfor i dag, er «heilt utopi» å kunne innfri. Forsøk på endringar kan i neste omgang bli møtte med argument om «brotne løfter». Erfaringane frå Hornindal handlar dermed også om kva politiske og organisatoriske bindingar ein samanslåingsprosess kan skape over tid. I Ørsta blir historiske grenseendringar og opplevd maktforskyving trekte fram som bakgrunn for uro knytt til geografisk representasjon og sentralisering.

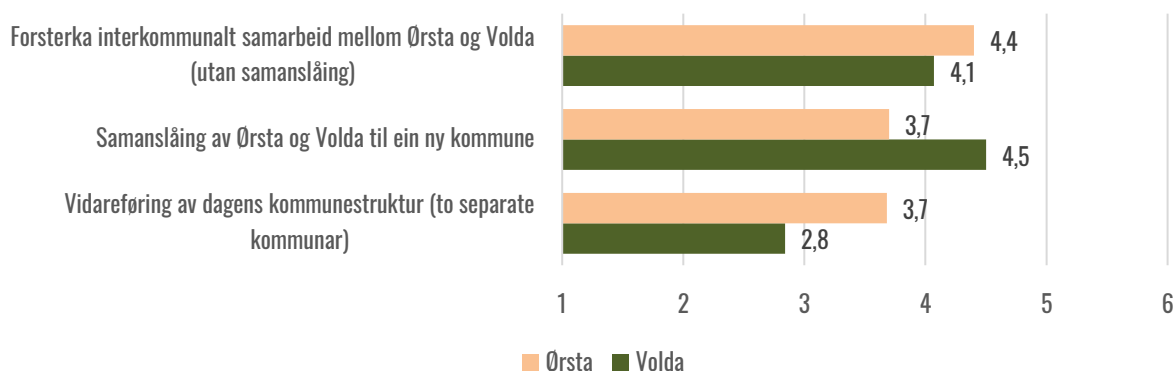
Samtidig problematiserer intervjuar førestillinga om at dagens kommunestruktur nødvendigvis sikrar eit meir representativt lokaldemokrati. Sterke grendeinteresser og mobilisering i små, ressurssterke miljø kan ifølgje fleire informantar gi enkelte grupper stor innverknad i krevjande budsjett- og struktursaker. Nærleik mellom innbyggjarar og folkevalde kan også gjere det vanskelegare å gjennomføre heilskaplege prioriteringar når lokale interesser står mot kvarandre.

Intervjuar synleggjer dermed eit grunnleggjande demokratisk dilemma mellom nærleik og styringskraft. Ei eventuell samanslåing kan gi enklare styringslinjer, betre avgjerdsgrunnlag og større kapasitet til heilskaplege prioriteringar, men samtidig skape større geografisk og politisk avstand. Eit sentralt spørsmål ved ei eventuell endring av kommunestrukturen blir derfor korleis ein kan kombinere sterkare politisk styringskraft med ordningar som sikrar lokal representasjon, medverknad og nærleik til innbyggjarane.

6.9 Generell vurdering av strukturalternativa

Respondentane blei bedne om å vurdere kor tenlege dei tre strukturalternativa er for å møte framtidige utfordringar i regionen. Svara blei gitt på ein skala frå 1 til 6, der 1 er «svært negativ effekt» og 6 er «svært positiv effekt». Figur 32 viser gjennomsnittsskårane, medan Figur 33–Figur 35 viser korleis svara fordeler seg i kvar kommune.

I omtalen av frekvensfordelingane blir skårane 1–3 rekna som vurderingar på den negative sida av skalaen og skårane 4–6 som vurderingar på den positive sida. Grupperinga omfattar både moderate og sterke vurderingar. Respondentane har vurdert kvart alternativ for seg og kan ha vurdert fleire alternativ positivt. Svara viser derfor korleis alternativa blir vurderte, men ikkje kor stor del som føretrekkjer eitt alternativ framfor dei andre.

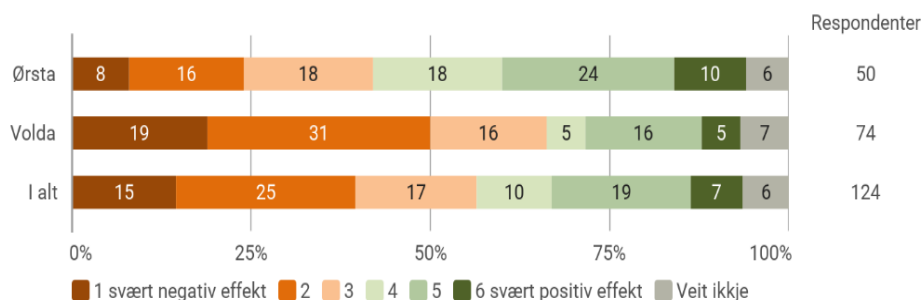


Figur 32: Kor tenleg meiner du følgjande alternativ er for å møte framtidige utfordringar i regionen? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "svært negativ effekt" og 6 er "svært positiv effekt". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Gjennomsnittsskårane viser ulike vurderingsmønster i kommunane. I Ørsta får forsterka interkommunalt samarbeid den høgaste skåren, med 4,4. Vidareføring av dagens struktur og samanslåing får begge om lag 3,7. I Volda får samanslåing den høgaste skåren, med 4,5, følgd av forsterka samarbeid med 4,1 og vidareføring med 2,8. Frekvensfordelingane utdjupar desse forskjellane og viser korleis positive og negative vurderingar fordeler seg.

6.9.1 Vidareføring av dagens kommunestruktur

I Ørsta gir 52 prosent ein skår på den positive sida av skalaen, medan 42 prosent gir ein skår på den negative sida. Seks prosent svarer «veit ikkje». Vurderingane er dermed delte, med eit svakt fleirtal på den positive sida. Til saman gir 34 prosent skår 5 eller 6, medan 24 prosent gir skår 1 eller 2.



Figur 33 Vurdering av vidareføring av dagens kommunestruktur som alternativ for å møte framtidige utfordringar i regionen. Prosentvis svarfordeling etter kommune. Skala frå 1 til 6, der 1 er «svært negativ effekt» og 6 er «svært positiv effekt». Tal respondentar er 50 i Ørsta og 74 i Volda.

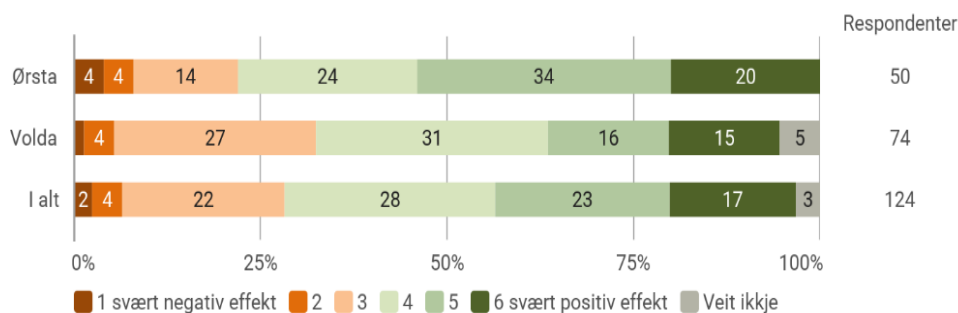
I Volda er vurderingane meir negative. Om lag 66 prosent gir ein skår på den negative sida og 26 prosent på den positive sida. Sju prosent svarer «veit ikkje». Halvparten av respondentane gir skår 1 eller 2. Frekvensfordelinga viser dermed at den låge gjennomsnittsskåren ikkje berre kjem av moderate vurderingar, men også av at ein stor del vurderer vidareføring klart negativt.

Intervjua utdjupar argumenta for å halde fram som to kommunar. Særleg i Ørsta viser fleire informantar til sterke fagmiljø, lokal handlekraft og ein organisasjonskultur der tilsette og lokalsamfunn mobiliserer for kommunen. Nærleik mellom innbyggjarar og folkevalde og lokal kontroll over prioriteringar og tenestetilbod blir også framheva. For informantar som er skeptiske til samanslåing, handlar vidareføring mellom anna om å ta vare på kvalitetar dei meiner kan bli svekte i ein større kommune.

Samtidig er det ei gjennomgåande forståing i intervjua av at vidareføring av kommunegrensene ikkje inneber at dagens drift og organisering kan halde fram uendra. Informantar i begge kommunane peikar på økonomisk press, demografiske endringar og behov for å tilpasse tenestestrukturen. Også vidareføring blir derfor forstått som eit alternativ som krev omfattande omstilling.

6.9.2 Forsterka interkommunalt samarbeid

Forsterka interkommunalt samarbeid blir vurdert positivt av eit fleirtal i begge kommunane. I Ørsta gir 78 prosent ein skår på den positive sida av skalaen, medan 22 prosent gir ein skår på den negative sida. Ingen svarer «veit ikkje». Til saman gir 54 prosent skår 5 eller 6. Samarbeid får dermed både den høgaste gjennomsnittsskåren og den største delen positive vurderingar av dei tre alternativa i Ørsta.



Figur 34 Vurdering av forsterka interkommunalt samarbeid mellom Ørsta og Volda utan samanslåing som alternativ for å møte framtidige utfordringar i regionen. Prosentvis svarfordeling etter kommune. Skala frå 1 til 6, der 1 er «svært negativ effekt» og 6 er «svært positiv effekt». Tal respondentar er 50 i Ørsta og 74 i Volda.

I Volda gir om lag 62 prosent ein skår på den positive sida. Skår 4 er det mest brukte svaralternativet, med 31 prosent, medan til saman 31 prosent gir skår 5 eller 6. Fem prosent svarer «veit ikkje». Vurderingane er dermed gjennomgåande positive, men meir moderate enn i Ørsta.

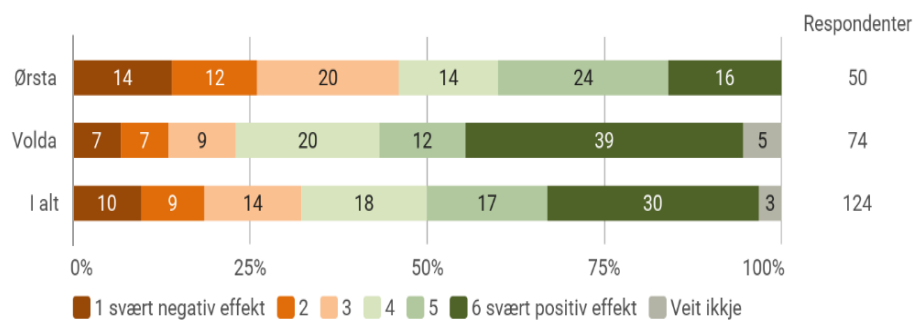
Intervjua viser at samarbeid blir vurdert som eit viktig verkemiddel for å styrkje fagmiljø, få tilgang til spesialisert kompetanse og redusere sårbarheit. Erfaringane er særleg positive på relativt avgrensa oppgåver der kommunane har nytte av å samle kapasitet og kompetanse. Samarbeid gir samtidig høve til å halde på eigne kommunestyre og lokal kontroll over oppgåvene som framleis ligg i kvar kommune.

Informantane har likevel ulike syn på samarbeidet som langsiktig strukturalternativ. Nokre ser forsterka samarbeid som ei sjølvstendig løysing, medan andre ser det som ei mellomløysing eller eit supplement til vidare omstilling. Fleire stiller spørsmål ved kor langt samarbeid kan gi tilstrekkeleg samordning av økonomi, tenestestruktur og samfunnsutvikling. Utfordringane blir mellom anna knytte til behovet for semje mellom sjølvstendige kommunar og til oppfølging av fleire styringslinjer.

Dei positive vurderingane av samarbeid må derfor sjåast saman med ulike forventningar til kva modellen kan oppnå. At ein respondent vurderer samarbeid positivt, inneber ikkje nødvendigvis at vedkomande meiner alternativet kan møte alle dei langsiktige utfordringane.

6.9.3 Samanslåing av Ørsta og Volda

Samanslåing blir vurdert meir positivt i Volda enn i Ørsta. I Volda gir om lag 71 prosent ein skår på den positive sida av skalaen og 23 prosent på den negative sida. Skår 6 er det mest brukte svaralternativet, med 39 prosent. Til saman gir om lag 51 prosent skår 5 eller 6. Samanslåing får dermed både den høgaste gjennomsnittsskåren og den største delen positive vurderingar av dei tre alternativa i Volda.



Figur 35 Vurdering av samanslåing av Ørsta og Volda til ein ny kommune som alternativ for å møte framtidige utfordringar i regionen. Prosentvis svarfordeling etter kommune. Skala frå 1 til 6, der 1 er «svært negativ effekt» og 6 er «svært positiv effekt». Tal respondentar er 50 i Ørsta og 74 i Volda.

I Ørsta gir 54 prosent ein skår på den positive sida og 46 prosent på den negative sida. Ingen svarer «veit ikkje». Til saman gir 40 prosent skår 5 eller 6, medan 26 prosent gir skår 1 eller 2. Det er dermed eit svakt fleirtal av positive vurderingar, samtidig som ein betydeleg del vurderer samanslåing negativt.

Vidareføring og samanslåing får om lag same gjennomsnittsskår i Ørsta, men svarfordelingane er noko ulike. Samanslåing får både ein større del skårar på 5–6 og ein større del skårar på 1–2. Dette viser at like gjennomsnitt kan skjule forskjellar i kor sterkt respondentane vurderer alternativa positivt eller negativt.

Intervjua synleggjer argumenta bak vurderingane. Informantar som er positive til samanslåing, framhevar særleg større og meir robuste fagmiljø, samla politisk og administrativ styring og betre føresetnader for heilskapleg areal-, nærings- og samfunnsutvikling. Ørsta og Volda blir oppfatta som ein tett integrert bu- og arbeidsmarknad, og éin kommune kan etter deira vurdering gi betre høve til å sjå ressursar og utviklingsbehov i samanheng.

Informantar som er meir skeptiske, legg større vekt på lokal kontroll, nærleik, organisasjonskultur og risikoen for sentralisering. Uroa gjeld både forholdet mellom Ørsta og Volda og forholdet mellom kommunesentera og bygdene. Desse omsyna kjem særleg tydeleg fram i Ørsta, men finst i begge kommunane.

På tvers av intervjua er det samtidig usikkerheit om kor store gevinstar ei samanslåing faktisk vil gi. Fleire understrekar at samanslåing ikkje i seg sjølv fjernar gjeld, økonomisk ubalanse eller behovet for endringar i tenestestrukturen. Eventuelle gevinstar vil avhenge av korleis den nye kommunen blir organisert, og kva politiske og administrative grep som blir gjennomførte.

6.9.4 Samla vurdering

Spørjegranskinga viser eit fleirtal av positive vurderingar av både forsterka interkommunalt samarbeid og samanslåing i begge kommunane. Forsterka samarbeid får dei mest positive vurderingane i Ørsta, medan samanslåing får dei mest positive vurderingane i Volda. Vidareføring blir vurdert meir positivt i Ørsta enn i Volda, der eit fleirtal gir skårar på den negative sida av skalaen.

Frekvensfordelingane nyanserer dermed forskjellane mellom kommunane. Respondentane i Ørsta vurderer ikkje samanslåing eintydig negativt, sjølv om vurderingane er meir delte enn i Volda. Tilsvarande får forsterka samarbeid positive vurderingar også i Volda, sjølv om samanslåing blir vurdert meir positivt. Resultata viser derfor fleire alternativ som blir oppfatta som tenlege, og ikkje eit eintydig val mellom samarbeid og samanslåing.

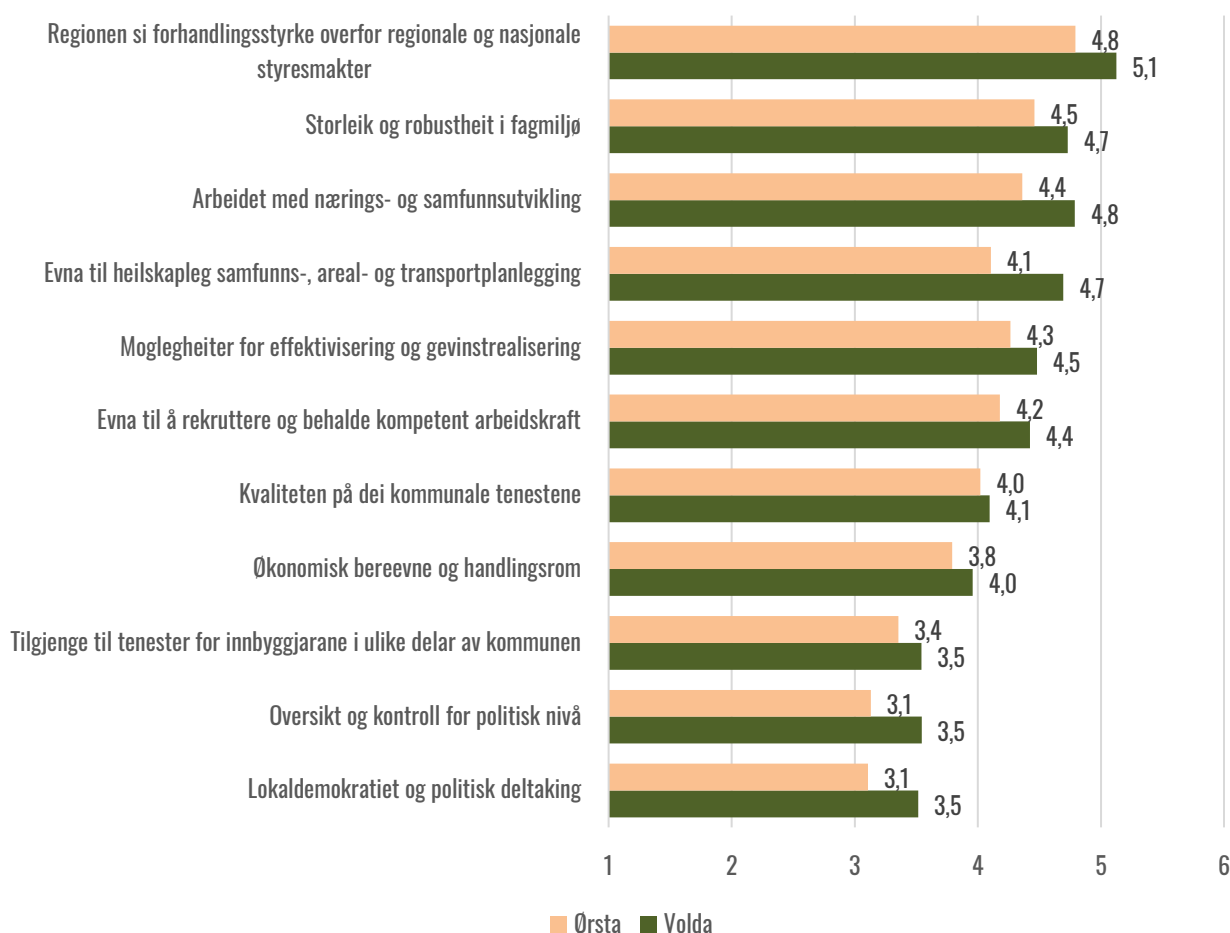
Intervjua viser også positive, opne og skeptiske haldningar til samanslåing i begge kommunane. Rolle og ansvar ser ut til å påverke kva omsyn informantane framhevar, men materialet gir ikkje grunnlag for eit klart skilje mellom administrative og politiske aktørar. For enkelte handlar vurderinga dessutan om tidspunkt og gjennomføring. Ei positiv vurdering av moglege verknader kan derfor ikkje utan vidare lesast som støtte til å gjennomføre samanslåing no.

Det er større grad av samsvar om behovet for omstilling enn om kva struktur som best kan leggje til rette for henne. Skiljet mellom alternativa handlar dermed om kva organisatorisk og politisk handlingsrom kommunane ønskjer å utvikle, og kva omsyn og risikoar dei legg størst vekt på. Resultata gjeld dei undersøkte gruppene av folkevalde, leiarar og tilsettere representantar, og kan ikkje generaliserast til innbyggjarane samla.

6.10 Vurdering av verknader av ei eventuell samanslåing

6.10.1 Vurdering av effektar på ulike område

I denne delen omtalar vi korleis respondentane meiner ei samanslåing vil påverke fagmiljø, tenester, økonomi, demokrati og samfunnsutvikling. Respondentane blei bedne om å vurdere forventa effektar på ein skala frå 1 til 6, der 1 er svært negativ effekt og 6 svært positiv effekt.



Figur 36: Korleis trur du ei samanslåing av Ørsta og Volda vil påverke følgjande? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "svært negativ effekt" og 6 er "svært positiv effekt". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane.

Resultata viser eit tydeleg mønster. Dei største positive effektane er venta på faglege og strategiske område. I begge kommunane er vurderingane særleg positive når det gjeld regionen si forhandlingsstyrke overfor regionale og nasjonale styresmakter, større og meir robuste fagmiljø, nærings- og samfunnsutvikling og evna til heilskapleg samfunns-, areal- og transportplanlegging. Også moglegheitene for effektivisering og gevinstrealisering, rekruttering og tenestekvalitet blir vurderte positivt. Volda har gjennomgåande høgare skårar enn Ørsta, men vurderingane ligg på den positive sida i begge kommunane.

Forventningane er meir moderate når det gjeld økonomisk bereevne og handlingsrom. Også her er vurderingane positive, men skårane på 4,0 i Volda og 3,8 i Ørsta er lågare enn for mellom anna effektivisering og gevinstrealisering. Det tyder på at respondentane skil mellom potensialet for å effektivisere organisasjonen og i kva grad ei samanslåing vil styrkje det samla økonomiske handlingsrommet.

Lågast er forventningane til effektar på tilgjenge til tenester, politisk oversikt og kontroll og lokaldemokrati og politisk deltaking. I Volda ligg vurderingane rundt midtpunktet på skalaen, medan Ørsta ligg noko under for alle dei tre områda. Her ventar fleire ein negativ enn positiv effekt.

Samla sett viser resultata dermed størst forventningar til faglege og strategiske gevinstar, medan effektane på nærleik, politisk styring og lokaldemokrati blir vurderte meir avdempa. Volda vurderer gjennomgåande effektane av ei samanslåing meir positivt enn Ørsta.

Dei opne svara og intervjuar bekreftar i stor grad dette biletet og viser særleg tre område der det blir sett potensielle gevinstar: større og meir robuste fagmiljø, meir heilskapleg samfunnsutvikling og auka organisatorisk og strategisk kapasitet. Samtidig går det igjen på tvers av det kvalitative materialet at gevinstane ikkje blir oppfatta som automatiske følgjer av ei samanslåing.

Større og meir robuste fagmiljø er blant dei mest gjennomgåande argumenta. Både respondentar og informantar peikar på at større fagmiljø kan redusere sårbarheit, gi betre høve til spesialisering og gjere det lettare å rekruttere og halde på kvalifisert arbeidskraft. Ein respondent frå Ørsta meiner kommunen treng «*større einingar*» for å møte framtidige utfordringar, medan ein respondent frå Volda peikar på at «*alle fagmiljø vil kunne få auka kompetanse*». Intervjuar støttar dette biletet, særleg for små og personavhengige fagmiljø og funksjonar der kommunane i dag er sårbare.

Samtidig blir forventningane til effektar på sjølve tenestene nyanserte. Større fagmiljø og betre rekruttering kan gi betre føresetnader for tenesteutvikling, men behovet for tenester og omsynet til geografisk nærleik vil i stor grad vere det same etter ei samanslåing. Dette blir mellom anna framheva innan helse og omsorg, der ein informant peikar på at det er grenser for kor mykje ein kan «*trykke i bop*» tenester og einingar utan at det går ut over nærleik og kvalitet. Ei samanslåing kan dermed styrkje organisasjonen rundt tenestene utan at det nødvendigvis er tilsvarande gevinstar å hente gjennom sentralisering av sjølve tenesteproduksjonen.

Samfunnsutvikling blir trekt fram som ein annan viktig gevinstarena. Ørsta og Volda utgjer i stor grad ein felles bu- og arbeidsmarknad, medan areal-, nærings- og samfunnsutvikling blir styrt gjennom to kommunar. Både dei opne svara og intervjuar peikar på at ein felles kommune kan gi betre samordning av arealbruk, bustadutvikling, transport, næringsareal og sentrumsutvikling og redusere konkurranse og «*drakamp*» mellom kommunane. Ein respondent frå Volda uttrykkjer dette som behovet for ei styringsline der «*beslutningstakarane har felles mål og sit i same rom*». Gevinsten blir dermed knytt til moglegheita for å sjå utviklinga av regionen meir samla og opptre med større tyngde utetter, spesielt overfor fylkeskommune og stat.

Det blir også peika på potensial for effektivisering og betre ressursutnytting. Ein større kommune kan redusere enkelte dobbeltfunksjonar og gi betre samordning av administrative ressursar, system, innkjøp, bygg og tekniske ressursar, samt gi betre «bestillarevne» overfor eksterne leverandørar. Større fagmiljø og analysekapasitet kan samtidig gi politikarane «betre beslutningsgrunnlag». Dette samsvarer med dei relativt positive vurderingane av effektivisering og gevinstrealisering i spørjegranskinga.

På tvers av både opne svar og intervju er det likevel mange som stiller spørsmål ved kor store gevinstane faktisk vil bli. Ei samanslåing fjernar ikkje kommunane si gjeld, den eksisterande tenestestrukturen eller behovet for omfattande omstilling. Dette er særleg tydeleg i Ørsta, der omstilling blir vurdert som nødvendig uavhengig av framtidig kommunestruktur. Nokre folkevalde problematiserer derfor om to økonomisk pressa kommunar nødvendigvis vil bli ein «rik» kommune. Det blir særleg stilt spørsmål ved kor store økonomiske innsparingar som kan hentast ut i tenesteproduksjonen. Eventuelle gevinstar vil avhenge av om ein faktisk gjennomfører endringar i organisering, tenestestruktur og ressursbruk. Dette kan forklare kvifor forventningane til effektivisering og gevinstrealisering er høgare enn forventningane til ei samla styrking av økonomisk berevne og handlingsrom.

Dei opne svara og intervjuar peikar samtidig på fleire moglege ulemper og risikoar. Mest gjennomgåande er uro for sentralisering og geografisk fordeling av tenester, arbeidsplassar og politisk makt. Informantar og respondentar i begge kommunane peikar på at bygder og utkantområde kan få større avstand til både tenester og politiske avgjerder. Denne uroa er særleg tydeleg i Ørsta, noko som også samsvarer med dei meir negative vurderingane av effektane på tilgjenge til tenester og lokaldemokrati i spørjegranskinga.

Historiske og kulturelle skilnader mellom kommunane blir også trekte fram. Fleire er opptekne av risikoen for konfliktar om lokalisering av administrasjon, tenester og investeringar, og av at «gamle Volda» og «gamle Ørsta» kan halde fram som konkurrerande delar av ein ny kommune. Intervjuar viser samtidig til kulturelle forskjellar mellom ein meir akademisk og forvaltningsorientert kultur i Volda og ein meir industri- og gjennomføringsorientert kultur i Ørsta. Slike forskjellar kan vere ein ressurs i ein ny organisasjon, men kan også skape utfordringar i arbeidet med å utvikle ein felles organisasjonskultur.

Samtidig er fleire opptekne av kva ei samanslåing vil bety for bygdene. Bekymringa er at større avstand til politiske organ og sterkare konsentrasjon rundt Ørsta og Volda kan gi bygdene mindre merksemd og innverknad, og over tid føre til sentralisering av tenester og arbeidsplassar. I Ørsta blir frykt for sentralisering og «bygdedød» særleg trekt fram. Dette viser at spørsmålet om geografisk balanse ikkje berre handlar om forholdet mellom Ørsta og Volda, men også om forholdet mellom kommunesentera og bygdene i ein eventuell ny kommune.

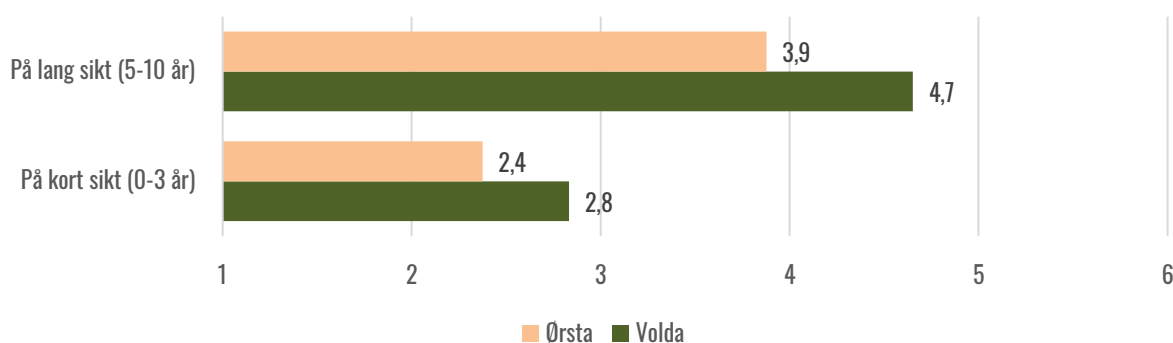
Ein annan risiko er knytt til sjølve gjennomføringa. Ei samanslåing vil krevje samordning av organisasjonar, system og arbeidsmåtar, samtidig som det må takast politiske avgjerder om mellom anna tenestestruktur, lokalisering og representasjon. Fleire peikar på at slike prosessar kan bli tid- og ressurskrevjande og

utløyse konflikhtar som reduserer eller forseinkar gevinstane. Mellom anna så blir det åtvare mot «*tunge splitande drakampar*» om lokalisering og funksjonsfordeling og mot ein situasjon der «*alt blir politikk*».

Det kvalitative materialet synleggjer dermed eit viktig skilje mellom potensielle gevinstar og faktisk gevinstrealisering. Ei samanslåing kan gi nye føresetnader for større fagmiljø, meir heilskapleg samfunnsutvikling og betre samordning av ressursar, men gevinstane følgjer ikkje automatisk av at kommunegrensa blir endra. Kor store dei blir, vil avhenge av korleis den nye kommunen blir organisert, kva strukturelle grep som blir gjennomførte, og korleis spørsmål om tenester, lokalisering, identitet og geografisk representasjon blir handterte.

6.10.2 Moglegheit for gevinstrealisering

Respondentane blei bedne om å vurdere kor sannsynleg dei meiner det er at eventuelle gevinstar ved ei samanslåing faktisk vil bli realiserte, på ein skala der 1 er «svært usannsynleg» og 6 «svært sannsynleg».



Figur 37: Kor sannsynleg meiner du det er at eventuelle gevinstar ved ei samanslåing faktisk vil bli realiserte? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er «svært usannsynleg» og 6 er «svært sannsynleg».

På kort sikt, definert som 0–3 år, er forventningane til gevinstrealisering relativt låge i begge kommunane. Gjennomsnittsskåren er 2,8 i Volda og 2,4 i Ørsta, noko som tyder på at respondentane i avgrensa grad ventar at gevinstar ved ei eventuell samanslåing kan realiserast dei første åra.

På lengre sikt, det vil seie innan 5–10 år, er vurderingane meir positive. Her er gjennomsnittsskåren 4,7 i Volda og 3,9 i Ørsta. Respondentane har dermed større tru på at gevinstar kan realiserast over tid, men forventningane er tydeleg høgare i Volda enn i Ørsta.

Samla sett viser svara at respondentane har avgrensa forventningar til raske gevinstar, men større tru på gevinstrealisering i eit lengre tidsperspektiv. Dette mønsteret er tydelegast i Volda, medan vurderingane i Ørsta er meir moderate. Resultata tyder dermed på ei forståing av at eventuelle gevinstar ved ei kommunesamanslåing vil krevje tid, og i større grad kan ventast å kome etter ein lengre omstillingsperiode.

Informantane frå både Volda og Ørsta ser at ei samanslåing kan gi potensielle gevinstar, men vurderer at desse i hovudsak ligg på lengre sikt og er avhengig av tydelege strukturgrep. I Volda blir ein større kommune knytt til forventningar om breiare og meir robuste fagmiljø, betre rekruttering, sterkare analysekapasitet og meir profesjonell organisasjon, særleg innan økonomi, plan, tekniske tenester, HR og velferd. Informantane meiner også at éi felles styringslinje vil kunne styrkje samfunns-, areal- og næringsutvikling og regionen si forhandlingskraft. Samstundes er det låg tru på raske gevinstar, og fleire peikar på at gevinstane i ein første fase i stor grad vil gå til å rydde opp i svak økonomi og høg gjeld, slik at innbyggjarane kan oppleve mykje omstilling utan direkte synlege forbetringar i tenestene.

I Ørsta vurderer administrativ leiing samanslåing som ein mogleg veg til sterkare fagmiljø, færre dobbeltstrukturar og betre styringskraft, og ser potensial for gevinstar dersom ein faktisk vågar å redusere talet på skular, sjukeheimar og administrative einingar. Samstundes er både politiske og administrative informantar meir reserveerte enn i Volda når det gjeld sannsynet for reell gevinstrealisering. Dei tvilar på om to kommunar med pressa økonomi vil gi ein økonomisk sterk kommune, og fryktar at gevinstar kan bli etne opp av nye leiarnivå, byråkrati og kostbar gjennomføring dersom samanslåinga ikkje blir følgt av klare og upopulære strukturgrep. På tvers av kommunane er det dermed ein felles forståing av at moglegheitene for gevinstrealisering er til stades, men at dei vil krevje tid, sterk politisk vilje og ein godt planlagt og forankra omstillingsprosess.

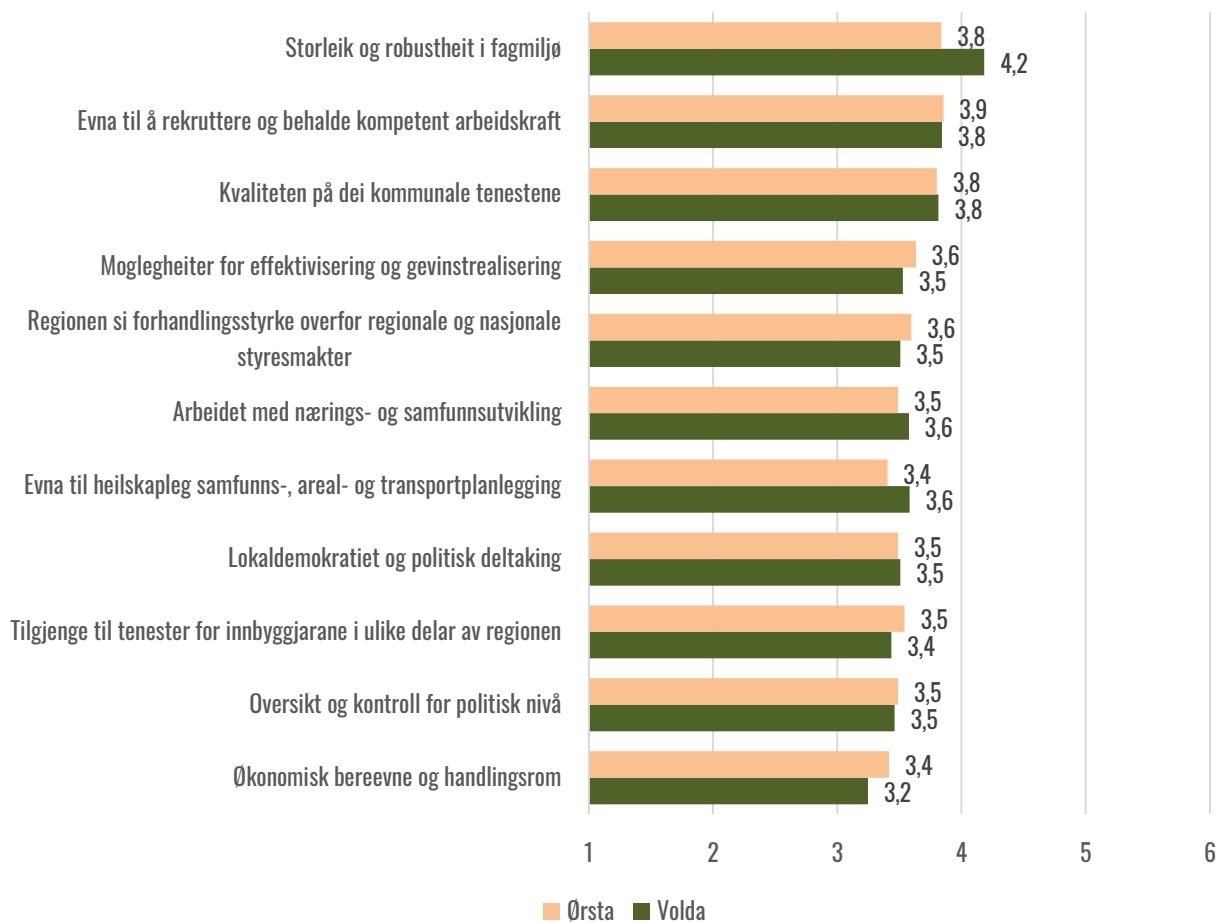
6.11 Verknader av forsterka interkommunalt samarbeid

De viktigaste funna er:

- Respondentane ventar særleg positive verknader på fagmiljø, rekruttering og tenestekvalitet, medan vurderingane av fleire andre område ligg nær midtpunktet på skalaen.
- Forventningane til betre økonomisk handlingsrom og politisk oversikt er avgrensa.
- Informantane vurderer forsterka samarbeid ulikt. Nokre ser det som eit sjølvstendig alternativ, medan andre ser det som ei mellomløysing eller eit supplement til vidare omstilling.

6.11.1 Vurdering av verknader på ulike område

Respondentane har òg vurdert korleis eit alternativ med forsterka interkommunalt samarbeid utan samanslåing vil påverke ulike område, på ein skala der 1 er «svært negativ effekt» og 6 «svært positiv effekt».



Figur 38: Korleis trur du eit alternativ med forsterka interkommunalt samarbeid (utan samanslåing) vil påverke dei same områda? Svar på ein skala frå 1-6 der 1 er "svært negativ effekt" og 6 er "svært positiv effekt".

Storleik og robustheit i fagmiljøa ligg øvst, med ein skår på 4,2 i Volda og 3,8 i Ørsta. Dette tyder på at eit forsterka interkommunalt samarbeid er venta å ha ein positiv effekt på fagmiljøa, men at effekten blir vurdert som moderat samanlikna med ei kommunesamanslåing.

Også evna til å rekruttere og halde på kompetent arbeidskraft og kvaliteten på tenestene blir vurderte positivt, med skårar på mellom 3,8 og 3,9. Det er med andre ord ei viss forventning om betring på desse områda, men ikkje om store endringar.

For dei fleste andre områda ligg skårane nær midtpunktet på skalaen, mellom 3,4 og 3,6. Det tyder på at respondentane i liten grad ventar vesentlege positive eller negative effektar. Moglegheitene for effektivisering og gevinstrealisering, regionen si forhandlingsstyrke overfor regionale og nasjonale styresmakter, arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling og evna til heilskapleg samfunns-, areal- og transportplanlegging ligg alle svakt på den positive sida. For lokaldemokrati og politisk deltaking er vurderinga nøytral, med ein skår på 3,5.

Tilgang til tenester for innbyggjarane i ulike delar av regionen og oversikt og kontroll for politisk nivå ligg svakt på den negative sida. Det same gjeld økonomisk bereevne og handlingsrom, med skårar på 3,2 i

Volda og 3,4 i Ørsta. Dette er særleg interessant fordi økonomisk handlingsrom tidlegare er vurdert som ei av dei største utfordringane kommunane står overfor. Svara tyder dermed på at respondentane i liten grad forventar at eit forsterka interkommunalt samarbeid vil bidra til å møte denne utfordringa.

Samla sett får fagmiljø, rekruttering og tenestekvalitet dei mest positive gjennomsnittsskårane. For fleire andre område ligg gjennomsnitta nær midtpunktet, medan økonomisk bereevne og handlingsrom får skårar under midtpunktet i begge kommunane. Resultata viser dermed meir positive samla forventningar til faglege verknader enn til økonomiske verknader.

Dei opne svara i spørjegranskinga viser at respondentane i Volda og Ørsta vurderer forsterka interkommunalt samarbeid relativt likt. Samarbeid blir sett som eit viktig verkemiddel for å styrkje fagmiljø og redusere sårbarheit, men samtidig som ei løysing med klare avgrensingar når det gjeld økonomi, styring og samfunnsutvikling. Fleire omtalar derfor forsterka samarbeid som ein «*plan B*» eller det «*nest beste alternativet*» dersom kommunesamanslåing ikkje blir realisert.

Fordelane blir først og fremst knytte til fagmiljø, kompetanse og ressursutnytting. Respondentane peikar på at samarbeid kan gjere små og sårbare fagområde meir robuste, gi større fleksibilitet i bruk av personell og styrkje kapasiteten til utviklingsarbeid. Modellen gjer det samtidig mogleg å hente ut slike faglege gevinstar utan å endre kommunegrensene eller gi opp lokal politisk sjølvråderett. Fleire framhevar også læring og kunnskapsdeling mellom kommunane som ein gevinst.

Samtidig peikar respondentane på eit grunnleggjande dilemma. Jo fleire oppgåver som blir lagde til interkommunale samarbeid, desto meir komplekse kan styringslinjene bli. Særleg respondentane frå Ørsta trekker fram uklare roller og ansvar, meir administrasjon og svakare politisk og økonomisk kontroll. Det blir også vist til risiko for konflikthar om vertskommunestatus, lokalisering og fordeling av kostnader. Ein respondent oppsummerer dette som «*mindre kontroll og meir kamp i kulissane*». Forsterka samarbeid kan dermed styrkje fagmiljøa, men samtidig gjere den samla kommunale styringa meir kompleks.

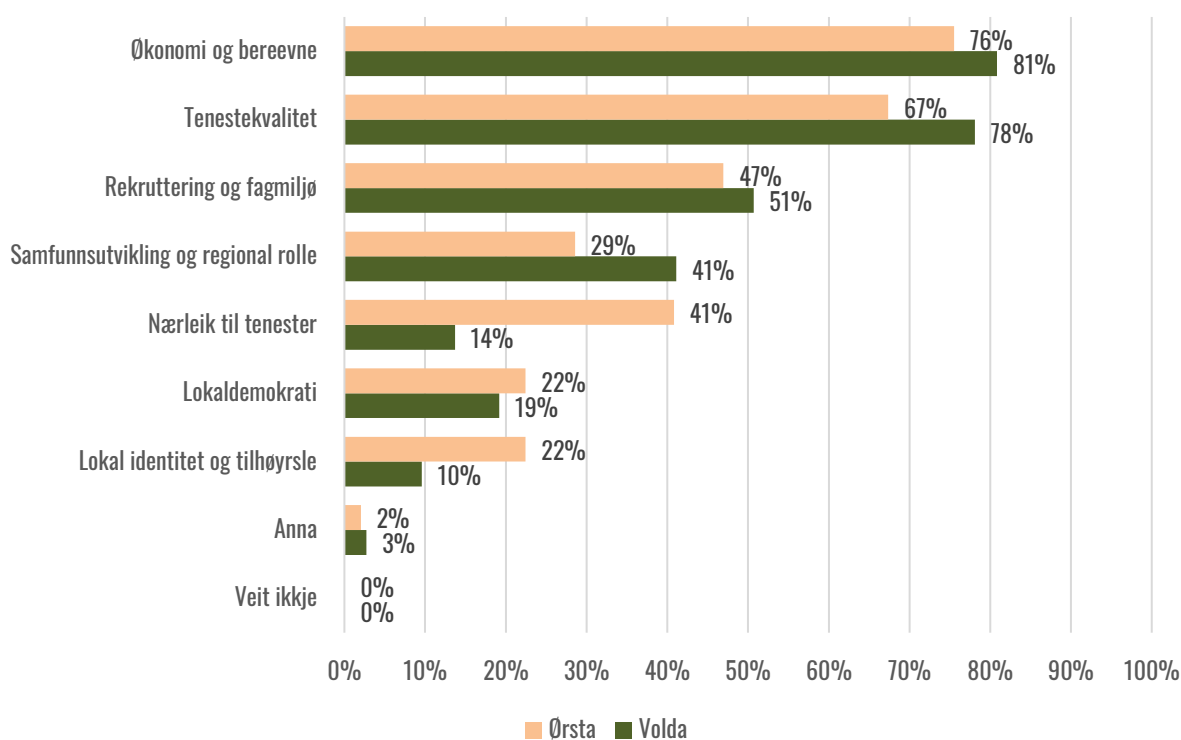
Dei kvalitative intervjuar utdjupar dette biletet. Informantar i begge kommunane meiner at det framleis er eit potensial for meir samarbeid, særleg innan digitale og tekniske område og tenester som i mindre grad er avhengige av fysisk nærleik. Samtidig meiner dei at gevinstane først og fremst vil vere faglege, medan potensialet for større økonomiske og strukturelle gevinstar er meir avgrensa. I Ørsta blir dette også sett i samanheng med svak økonomi og avgrensa kapasitet til å etablere og styre stadig fleire samarbeidsordningar.

Intervjuar synleggjer dermed ei viktig grense for denne modellen. Interkommunalt samarbeid kan vere godt eigna til å løyse avgrensa og spesialiserte oppgåver, men er vanskelegare å bruke som verkemiddel for heilskaplege prioriteringar på tvers av tenester, økonomi og samfunnsutvikling. Fleire informantar meiner derfor at større strukturelle grep vil vere nødvendige uavhengig av kor langt kommunane utviklar det interkommunale samarbeidet.

Samla peikar materialet på eit skilje mellom fagleg samarbeid og heilskapleg styring. Forsterka interkommunalt samarbeid kan gi større fagmiljø, kompetansedeling og redusert sårbarheit utan å endre kommunegrensene. Samtidig aukar styringsutfordringane når omfanget av samarbeidet blir stort. Modellen blir derfor av fleire vurdert som eit viktig supplement til dagens kommunestruktur, men med avgrensa kapasitet til å møte dei samla langsiktige utfordringane i Volda og Ørsta.

6.12 Viktige mål for framtidig kommunestruktur

Figuren under viser kor stor del av respondentane i kvar kommune som har valt ulike mål som eitt av dei tre viktigaste ved val av framtidig kommunestruktur.



Figur 39: Kva tre forhold meiner du bør vektleggjast mest ved val av framtidig kommunestruktur? Vel maks tre alternativ.

Økonomi og bereevne blir tillagt størst vekt i begge kommunane. I Volda har 81 prosent valt dette som eitt av dei tre viktigaste omsyna, mot 76 prosent i Ørsta. Tenestekvalitet ligg nesten like høgt, og blir særleg vektlagt i Volda, med 78 prosent mot 67 prosent i Ørsta. Det er dermed eit tydeleg fleirtal i begge kommunane som meiner at økonomisk bereevne og kvaliteten på tenestene bør vere blant dei viktigaste omsyna i valet av framtidig kommunestruktur.

Rekruttering og fagmiljø blir også høgt prioritert, av 51 prosent i Volda og 47 prosent i Ørsta. Dette omsynet heng tett saman med tenestekvalitet, ettersom tilgang på kvalifisert arbeidskraft og robuste fagmiljø er viktig for å kunne oppretthalde gode tenester over tid.

For samfunnsutvikling og regional rolle og nærleik til tenester er det større forskjellar mellom kommunane. I Volda har 41 prosent valt samfunnsutvikling og regional rolle som eitt av dei tre viktigaste omsyna, mot 29 prosent i Ørsta. For nærleik til tenester er biletet motsett: Dette blir valt av 41 prosent i Ørsta, men berre 14 prosent i Volda. Resultata tyder dermed på at respondentane i Ørsta legg større vekt på nærleik til det lokale tenestetilbodet, medan samfunnsutvikling og regional rolle blir tillagt større vekt i Volda.

Omsynet til lokaldemokrati blir prioritert noko lågare enn dei funksjonelle omsyna, og er valt av 22 prosent i Ørsta og 19 prosent i Volda. Lokal identitet og tilhøyrslø blir samla sett tillagt minst vekt, men også her er det ein tydeleg forskjell mellom kommunane. I Ørsta har 22 prosent valt dette som eitt av dei tre viktigaste omsyna, mot 10 prosent i Volda. Saman med den større vektlegginga av nærleik til tenester tyder dette på at omsyn knytte til nærleik og lokal tilhøyrslø står sterkare blant respondentane i Ørsta enn i Volda.

Intervjua utdjupar funna. Informantane er gjennomgåande opptekne av at framtidig kommunestruktur må vurderast ut frå kva som gir best føresetnader for å møte eit strammare økonomisk handlingsrom, rekrutteringsutfordringar og sårbare fagmiljø. Større og meir robuste fagmiljø blir knytte til både kvalitet, rekruttering og mindre personavhengigheit, medan økonomisk bereevne blir knytt til behovet for å gjennomføre strukturelle endringar og få betre samsvar mellom ressursar og tenestestruktur. Samtidig understrekar fleire at dette ikkje i seg sjølv peikar mot eitt bestemt strukturalternativ. Det sentrale er kva løysing som faktisk gir betre føresetnader for omstilling og for å oppretthalde gode tenester over tid.

Intervjua bidreg også til å forklare forskjellane mellom kommunane. I Ørsta blir nærleik til tenester og lokal tilhøyrslø tett knytt til sterke bygdemiljø, lokal identitet og ein organisasjons- og dugnadskultur som fleire ønskjer å ta vare på. Bekymringa handlar særleg om kva ein større kommune kan bety for bygdene, både når det gjeld lokalisering av tenester og arbeidsplassar og moglegheitene for lokal politisk påverknad. Dette samsvarer med at respondentane i Ørsta legg klart større vekt på nærleik til tenester og noko større vekt på lokal identitet enn respondentane i Volda.

I Volda legg fleire informantar på si side vekt på at Ørsta og Volda allereie utgjer ein felles bu- og arbeidsmarknad, medan samfunns-, areal- og næringsutvikling framleis blir styrt gjennom to kommunar. Frå dette perspektivet blir evna til å planleggje bustadutvikling, næringsareal, transport og annan samfunnsutvikling meir samla eit viktig omsyn ved val av framtidig struktur. Dette kan bidra til å forklare kvifor samfunnsutvikling og regional rolle blir prioritert høgare i Volda enn i Ørsta.

Samla sett er hovudbiletet likevel prega av stor grad av samsvar mellom kommunane. Økonomisk bereevne, tenestekvalitet og rekruttering og fagmiljø blir klart høgast prioritert i både Ørsta og Volda, noko

intervjua også støttar. Dei viktigaste forskjellane gjeld kva som blir vektlagt utover desse omsyna: I Ørsta står nærleik, bygdene og lokal tilhøyrse sterkare, medan informantane og respondentane i Volda i større grad legg vekt på samfunnsutvikling og den regionale dimensjonen. Intervjua viser samtidig at desse omsyna ikkje utan vidare kan forståast som argument for eller mot samanslåing. Dei uttrykkjer snarare kva kvalitetar og utfordringar informantane meiner må stå sentralt når dei ulike strukturalternativa skal vurderast.

6.13 Fordelar og ulemper

Avslutningsvis fekk respondentane opne spørsmål om:

- Kva dei ser som dei viktigaste fordelane med ei samanslåing av Ørsta og Volda?
- Kva dei ser som dei viktigaste ulempene eller risikoane ved ei samanslåing?
- Kva dei ser viktigaste fordelane med å satse vidare på forsterka interkommunalt samarbeid utan samanslåing?
- Kva dei ser som dei viktigaste ulempene eller avgrensingane ved ein modell med omfattande interkommunalt samarbeid?

Vi vil i det følgjande gå igjennom svara på dei opne spørsmåla og supplere det med funn frå intervjua.

6.13.1 Dei viktigaste fordelane ved ei samanslåing

Dei opne svara viser at argumenta for ei samanslåing særleg er knytte til større og meir robuste fagmiljø, betre rekruttering, meir samla styring og betre føresetnader for samfunnsutvikling. Mange ser potensial for å samle kompetanse som i dag er fordelt på to organisasjonar, redusere personavhengigheita i små fagmiljø og få større kapasitet til spesialisering og utviklingsarbeid. Ein administrativ leiar trekkjer mellom anna fram «*meir ressursar innanfor fagmiljø, mindre sårbarheit, enklare rekruttering*», i tillegg til meir like tenester for innbyggjarane i dei to kommunane. Det blir også peika på at kommunane i dag konkurrerer om mykje av den same arbeidskrafta, og at ein felles organisasjon kan gi betre høve til å disponere kompetansen samla.

Dette perspektivet er særleg framtrедande blant administrative leiarar, som ofte ser spørsmålet om kommunestruktur i samanheng med kapasiteten i organisasjonen. Her er robuste fagmiljø også knytt til mindre sårbarheit ved fråvær og utskiftingar, betre arbeidsdeling og større kapasitet til å møte aukande krav til kompetanse og spesialisering. Intervjua viser tilsvarande at det særleg er innan små og personavhengige fagmiljø og spesialiserte funksjonar at potensialet for større fagmiljø blir trekt fram.

Eit anna sentralt argument er enklare og meir heilskaplege styringslinjer. Ørsta og Volda samarbeider allerede om ei rekkje oppgåver, men respondentane peikar på at samarbeid mellom to sjølvstendige

kommunar krev koordinering mellom ulike politiske og administrative system. Ved ei samanslåing vil felles oppgaver kunne inngå i ein organisasjon, med éi politisk og administrativ styringsline. Dette blir av enkelte sett som ein fordel både for den løpande tenesteproduksjonen og for moglegheita til å prioritere ressursar på tvers av dagens kommunegrense.

Denne problemstillinga blir også knytt til samfunns- og arealutvikling. Intervjua viser at fleire oppfattar Ørsta og Volda som ein felles bu- og arbeidsmarknad, samtidig som arealbruk, bustadutvikling, næringsareal, transport og tenestestruktur blir planlagde gjennom to kommunar. Frå dette perspektivet kan ein felles kommune gi betre føresetnader for å sjå utviklinga av området under eitt, redusere konkurransen mellom kommunane og gi større tyngde overfor regionale og nasjonale aktørar. Dette argumentet står noko sterkare i materialet frå Volda enn frå Ørsta.

Også økonomi og ressursutnytting blir nemnt som ein mogleg fordel, mellom anna gjennom samordning av administrative funksjonar, system og ressursar. Samtidig er svara meir atterhaldne på dette området enn når det gjeld fagmiljø og styring. Det er ikkje ei gjennomgåande forventning om store eller raske økonomiske innsparingar. Gevinstane blir snarare knytte til moglegheita for å organisere ressursane meir effektivt over tid og til at ein større organisasjon kan gi betre føresetnader for å gjennomføre nødvendige omstillingar.

6.13.2 Dei viktigaste ulempene eller risikoane ved ei samanslåing

Den mest gjennomgåande uroa ved ei samanslåing er knytt til sentralisering, større avstand og svekt lokal innverknad. Fleire respondentar er opptekne av at tenester, arbeidsplassar og politiske funksjonar kan bli samla i eller rundt kommunesentera, og at bygdene dermed kan få større avstand til både tenester og avgjerder. Ein folkevald i Ørsta formulerer denne uroa som at «*utkantane blir meir utkantane*», samtidig som tenester blir sentraliserte og lokaldemokratiet svekt.

Denne uroa er særleg synleg i svara frå Ørsta, og samsvarer med at respondentane der også legg større vekt på nærleik til tenester og lokal identitet når dei vurderer kva som bør vere viktig ved val av framtidig kommunestruktur. Intervjua utdjupar dette ved å vise til sterke bygdeidentitetar og ei uro for at ein større kommune kan føre til mindre lokal merksemd og svakare politisk representasjon for enkelte område. Samtidig finst tilsvarande problemstillingar også i Volda, mellom anna knytt til tidlegare kommunegrenser og forholdet mellom sentrum og bygdene.

Lokaldemokrati og politisk styring er ein annan del av denne problemstillinga. Ein større kommune vil gi færre folkevalde i forhold til folketalet og større geografisk avstand mellom enkelte innbyggjarar og dei politiske organa. Fleire folkevalde er derfor opptekne av korleis representasjon, medverknad og kontakt mellom innbyggjarar og politikarar kan ivaretakast. Rolleforskjellen er relativt tydeleg i materialet: medan

administrative leiarar oftare legg vekt på fagmiljø, organisering og kapasitet, er spørsmål om lokal representasjon, identitet og geografisk fordeling meir framtrедande blant dei folkevalde.

Ei tredje gruppe innvendingar handlar om usikre gevinstar og kostnadene ved sjølve omstillinga. Ein administrativ respondent peikar på risiko for «*liten gevinstrealisering i form av drift*», samtidig som ulike organisasjonskulturar kan gjere samordninga krevjande. Fleire er opptekne av at ei samanslåing ikkje i seg sjølv løysar dei økonomiske utfordringane kommunane står overfor. Gjeld, bygg, eksisterande tenestestruktur og behovet for omstilling vil i stor grad følge med inn i ein ny kommune. Dersom ein ikkje samtidig gjennomfører strukturelle endringar, kan dei økonomiske gevinstane bli avgrensa.

Sjølve samanslåingsprosessen blir også trekt fram som ein risiko. To organisasjonar med ulike system, arbeidsmåtar og kulturar skal samordnast, samtidig som det må takast stilling til organisering, bemanning, lokalisering og tenestestruktur. Ein respondent understrekar behovet for å setje av nok tid til å planleggje den nye organisasjonen og involvere tillitsvalde for å ivareta dei tilsette. Intervjua peikar også på kulturelle forskjellar mellom organisasjonane som både kan vere ein ressurs og ei utfordring i etableringa av ein ny kommune.

6.13.3 Dei viktigaste fordelane knytt til forsterka interkommunalt samarbeid

Dei opne svara viser at den viktigaste fordelan ved forsterka interkommunalt samarbeid er moglegheita til å hente ut faglege gevinstar på utvalde område utan å gjennomføre ei full kommunesamanslåing. Respondentane peikar mellom anna på meir robuste tenester, erfaringsutveksling, kompetansedeling og betre ressursutnytting. Ein respondent oppsummerer dette som «*meir robuste tenester. Erfaringsutveksling og kompetanse*».

Samarbeid kan vere særleg aktuelt på område der kvar kommune har små fagmiljø eller der det er behov for spesialisert kompetanse som det er krevjande å byggje opp kvar for seg. På slike område kan kommunane samle ressursar og kompetanse samtidig som dei held fram som sjølvstendige politiske og administrative einingar. Ein administrativ respondent peikar på at meir forpliktande samarbeid om «*felles arbeidsmåtar, system, kompetansutvikling og fagmiljø*» kan gi både betre tenester, meir robuste fagmiljø og meir effektiv ressursbruk.

Ein annan fordel er at modellen bevarer kommunegrensene og den lokale politiske forankringa. For respondentar som legg stor vekt på lokal identitet, nærleik og politisk sjølvstyre, kan dette vere ein måte å kombinere fordelane ved større faglege fellesskap med kvalitetar ved dagens kommunestruktur. Dette perspektivet er særleg relevant i Ørsta, der både spørjegranskinga og intervjua viser større vektlegging av nærleik, lokal identitet og kontroll over eigen organisasjon.

Interkommunalt samarbeid kan også oppfattast som eit mindre omfattande og meir gradvis alternativ. Kommunane kan utvikle samarbeid på dei områda der gevinstane er størst, utan å måtte samordne heile organisasjonen. Samtidig viser svara at respondentane har ulike syn på kva eit slikt samarbeid skal vere på lengre sikt. Nokre ser forsterka samarbeid som eit sjølvstendig alternativ til samanslåing, medan andre ser det som eit steg mot tettare integrasjon. Ein respondent skriv til dømes at *«meir samarbeid fører til at det blir naturleg at vi blir ei kommune»*. Ein annan omtalar samarbeid som ei noko svakare, men nødvendig løysing dersom det ikkje blir samanslåing.

Det er ikkje noko eintydig skilje mellom kommunane i synet på interkommunalt samarbeid, men i Ørsta blir moglegheita for å hente ut faglege gevinstar gjennom samarbeid samtidig som ein beheld lokal styring og eigen organisasjon, noko tydelegare framheva. I Volda finn vi på si side fleire svar der forsterka samarbeid blir sett som ei mellomløysing eller eit steg mot tettare integrasjon, samtidig som det blir stilt spørsmål ved kor langt ein kan kome gjennom samarbeid utan ei felles styringsline.

6.13.4 Dei viktigaste ulempene eller avgrensingane ved ein modell med omfattande interkommunalt samarbeid

Den klart mest brukte innvendinga mot omfattande interkommunalt samarbeid er knytt til styring, ansvar og organisatorisk kompleksitet. Når tenester blir organiserte på tvers av sjølvstendige kommunar, må dei forhalde seg til fleire politiske organ, administrative leiingar og økonomiske prioriteringar. Ein administrativ respondent oppsummerer utfordringa som *«meir kompliserte styringslinjer, uklare ansvarsforhold og lengre veg til avgjerden»*. Ulike prioriteringar, økonomiske interesser og politiske mål kan gjere samarbeidet ytterlegare krevjande.

Dette blir også sett frå eit politisk hald. Ein folkevald frå Ørsta peikar på *«mindre mulegheit for politisk styring»* som ei sentral ulempe. Intervjua viser tilsvarande at interkommunale samarbeid kan gi gode og robuste fagmiljø, samtidig som avstanden mellom kommunestyra og den faktiske tenesteproduksjonen aukar. Når avgjerder må koordinerast mellom fleire kommunar, kan ansvarslinene bli mindre oversiktlege og moglegheita for den enkelte kommunen til å endre prioriteringar bli redusert.

Administrative respondentar er særleg opptekne av den praktiske kompleksiteten i omfattande samarbeid. Det blir peika på utfordringar med plassering av avgjerdsmynde og leiaransvar, økonomistyring og eit system med ulike vertskommuneavtalar. Ein respondent formulerer dilemmaet som ein risiko for å få *«mykje av kompleksiteten ved ein større kommune, utan å få den samla leiinga og styringa»* som ei samanslåing kan gi.

Ei anna avgrensing er at interkommunalt samarbeid i hovudsak løyser avgrensa oppgåver, medan kommunane framleis har kvar si overordna styring og prioritering. Intervjua viser at samarbeid fungerer godt på fleire spesialiserte tenestemråde, men at modellen er mindre eigna til å skape ei felles retning i spørsmål

som krev heilskaplege prioriteringar på tvers av sektorar og kommunegrenser. Dette gjeld mellom anna samfunns- og arealutvikling og større strukturelle spørsmål.

Det er heller ikkje ei gjennomgåande forventning om at meir samarbeid vil gi store økonomiske gevinstar. Erfaringane som blir trekte fram i intervju, er snarare at samarbeid kan vere nødvendig for å sikre kompetanse, kapasitet og kvalitet, medan økonomiske innsparingar kan vere vanskelegare å realisere. Dette er eit viktig skilje mellom faglege og økonomiske gevinstar: samarbeid kan gjere små fagmiljø meir robuste utan nødvendigvis å redusere dei samla kostnadene vesentleg.

6.14 Kva meiner næringslivet?

Dette kapittelet byggjer på fem intervju med næringsaktørar knytte til Volda og Ørsta. Intervjua er ikkje representative for næringslivet i dei to kommunane, men gir innsikt i korleis utvalde næringsaktørar vurderer dagens kommunestruktur, samarbeidet mellom kommunane og moglege verknader av ulike strukturalternativ.

Dei fem næringsaktørane argumentera gjennomgåande for kommunesamanslåing som det mest tenlege langsiktige alternativet, sjølv om vurderingane av kor raskt dette bør skje, varierer. Dagens kommunestruktur blir vurdert som mogleg å vidareføre, medan forsterka interkommunalt samarbeid i større grad blir sett som ei mellomløysing. Preferansen for samanslåing blir særleg grunnlagt med sterkare fagmiljø, meir heilskapleg areal- og næringsutvikling og større regional gjennomslagskraft i blant annet næringslivsspørsmål. Samtidig understrekar informantane at gevinstante ikkje kjem automatisk, men krev faktisk samordning, omstilling og strukturelle grep.

6.14.1 Volda og Ørsta som ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion

Eit gjennomgåande funn i intervju er at kommunegrensa mellom Volda og Ørsta har relativt lita betydning for korleis næringslivet opererer. Informantane skildrar kommunane som ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion og peikar på omfattande pendling og på at arbeidskraft, kundar og næringsverksemd går på tvers av kommunegrensa. Ein næringsaktør frå Ørsta seier det slik: «*Næringslivet ser jo ikkje denne kommunegrensa. Vi er éin arbeidsregion.*» Informanten utdjupar at dei ikkje opplever området som «*to regionar*», sjølv om næringslivet må forhalde seg til to kommunale system. Næringslivet opererer dermed i stor grad regionalt, samtidig som det må forhalde seg til to politiske og administrative system.

Informantane peikar samtidig på at dei to kommunane har ulike, men komplementære næringsprofilar. Volda blir skildra som ein kommune med sterke akademiske og offentlege miljø knytte til mellom anna høgskulen og sjukehuset, medan Ørsta har ein sterkare industriell og privat næringsprofil. Ein

næringsaktør omtalar Volda og Ørsta som «*tvillingbyar*», der kombinasjonen av akademiske, offentlege og industrielle arbeidsplassar kan vere ein styrke for regionen. Breidda kan mellom anna gjere området meir attraktivt for hushald der den eine ønskjer arbeid i privat næringsliv og den andre innan akademia eller offentleg sektor.

6.14.2 Komplementære styrkar og felles utfordringar

Trass i ulike næringsprofilar peikar informantane på mange av dei same utfordringane. Tilgang på kvalifisert arbeidskraft, mangel på eigna næringsareal, kapasitet innan plan og tekniske tenester og behovet for betre infrastruktur går igjen i intervjua. Særleg blir tilgang på arbeidskraft vurdert som ei langsiktig utfordring. Demografiske endringar og konkurranse om kvalifisert arbeidskraft gjer det etter informantane si vurdering stadig viktigare å utvikle Volda og Ørsta som ein attraktiv region for både arbeid og busetjing.

Næringsareal og kommunale planprosessar blir også framheva. Informantar frå begge kommunane etterlyser betre tilgang på næringsareal, særleg sjønære areal, og større kapasitet innan plan, byggjesak og tekniske tenester. Lange og lite føreseielege kommunale prosessar kan stå i kontrast til næringslivet sine kortare tidshorisonter. Informantane etterlyser derfor kommunar som ikkje berre fungerer som regeltolkarar, men som også kan vere konstruktive medspelarar i utviklingsprosessar. På spørsmål om kva informantane forventar av kommunen, svarer ein av dei; «[...] *effektive prosessar, sterkare fagmiljø, raskare svar*.» I intervjumaterialet blir dette utdjupa som eit ønske om raskare og meir løysingsorientert saksbehandling, særleg innan reguleringsplanar, næringsareal, byggjesaker og teknisk infrastruktur. Næringslivet forventar med andre ord at kommunen har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å vere ein aktiv medspelar i utviklingsprosessar, ikkje berre ein forvaltar av regelverk. Ein informant hevdar utfordringa med at «*kommunen har sterke kompetansemiljø, men utfordringar med tempo og gjennomføringsevne i strategisk næringsutvikling*». Utfordringa ser dermed ikkje først og fremst ut til å vere mangel på kompetanse, men evna til å mobilisere og samordne kompetansen på tvers av sektorar og omsetje planar og strategiar i handling.

Det kjem samtidig fram ein forskjell mellom kommunane. Informantane frå Volda er meir kritiske til kommunen si næringsorientering. Ein næringslivsaktør etterlyser meir «*næringsvett*» i den politiske og administrative organisasjonen og meiner kommunen har for svak forståing for behova i privat næringsliv. Det blir også etterlyst sterkare kopling mellom høgskulen og næringslivet, mellom anna innan innovasjon, praksis, forskning og rekruttering. Informantane frå Ørsta gir ikkje den same grunnleggjande kritikken av kommunen si haldning til næringslivet. Her blir utfordringane i større grad knytte til økonomi, små fagmiljø, kapasitet og lange saksbehandlingstider.

6.14.3 Kommunestruktur, samarbeid og regional utviklingskraft

Interkommunalt samarbeid blir vurdert som nyttig for å byggje større fagmiljø og løyse enkelte oppgåver meir effektivt. Samtidig er fleire informantar skeptiske til kor langt denne modellen kan utviklast. Ein næringsaktør frå Volda karakteriserer ein mellommodell med omfattande samarbeid utan samanslåing som «*ingenting*», fordi han meiner modellen blir for lite forpliktande. Andre er mindre kategoriske, men peikar på at omfattande interkommunalt samarbeid i seg sjølv aktualiserer spørsmålet om kva som skil samarbeidet frå ein felles kommune.

Alle dei fem informantane vurderer kommunesamanslåing som eit aktuelt eller ønskjeleg alternativ på lengre sikt, sjølv om vurderingane av kor raskt dette bør skje, varierer. Argumenta handlar i mindre grad om kommunegrensa i seg sjølv enn om kva ein felles kommune kan gi av kapasitet og samordning. Informantane peikar særleg på potensialet for større fagmiljø, meir heilskapleg areal-, bustad-, transport- og næringsplanlegging og større regional gjennomslagskraft overfor fylkeskommunale og statlege aktørar. Samferdsel illustrerer dette perspektivet. Informantar frå Ørsta meiner ein større kommune kan stå sterkare i arbeidet for større investeringar i vegar, bruer og andre samband. Tilsvarande blir heilskapleg planlegging av næringsareal og bustader trekt fram som område der éi kommunal styringsline kan vere ein fordel. Kommunestruktur blir dermed først og fremst vurdert ut frå kva struktur som gir regionen kapasitet til å opptre meir samla i konkurransen om arbeidskraft, investeringar og offentlege ressursar.

Næringslivsinformantane verkar gjennomgåande lite opptekne av om kommunale funksjonar skal ligge i Volda eller Ørsta. Dei er meir opptekne av at tenestene blir organiserte effektivt, at fagmiljøa blir sterke, og at innbyggjarar og næringsliv har god tilgang til tenestene. Ein informant forklarar at: «*Om det ligg i Ørsta sentrum, Volda sentrum eller midt imellom, det spelar inga rolle. Det er så kort avstand.*» Informanten meiner vidare at administrative og mindre stadbundne funksjonar bør kunne samlokaliseras, medan til dømes helse- og omsorgstenester framleis må organiserast slik at innbyggjarane har rimeleg nærleik til dei. Perspektivet deira er i stor grad funksjonelt: Kvar ei teneste ligg, er mindre viktig enn kvalitet, tilgjenge, effektivitet og organisering.

Eit gjennomgåande trekk i intervjuet er at næringslivet orienterer seg mot ein større geografi enn den enkelte kommunen. Arbeidskraft, kundar og næringsverksemd går på tvers av kommunegrensa, og fleire av verksemdene opererer i marknader som strekkjer seg utover Volda og Ørsta. Konkurransen mellom dei to kommunane blir derfor mindre viktig enn regionen si samla evne til å konkurrere om arbeidskraft, investeringar og marknader utanfor regionen. Dette bidreg til at næringsaktørane i større grad vurderer kommunestrukturen ut frå om han styrkjer regionen samla, enn ut frå interessene til kvar enkelt kommune.

Dette perspektivet blir særleg relevant dersom kommunestrukturen elles på Søre Sunnmøre blir endra. Ei eventuell samanslåing mellom Herøy, Sande og Ulstein vil kunne etablere ein større og meir samla kommunal aktør på ytre Søre Sunnmøre. Sett i lys av intervjuet kan dette få betydning for Volda og Ørsta si

relative regionale tyngde. Informantane er opptekne av gjennomslagskraft overfor fylkeskommunale og statlege aktørar, mellom anna i spørsmål om samferdsel, infrastruktur, næringsutvikling og offentlege investeringar. Dei peikar også på konkurransen om kompetent arbeidskraft som ei sentral framtidig utfordring.

6.14.4 Forventning om gevinstar

Sjølv om informantane gjennomgåande ser potensielle fordelar ved ei samanslåing, er dei varsame med å forvente raske økonomiske gevinstar. Fleire understrekar at ei endring av kommunegrensa i seg sjølv ikkje vil løyse utfordringane. Gevinstane vil vere avhengige av om ein faktisk gjennomfører organisatoriske og strukturelle endringar.

Ein informant frå Volda reknar med at gevinstante kan vere små dei første åra og først bli tydelege etter ein lengre omstillingsperiode. Informantar frå Ørsta understrekar tilsvarande at samanslåing må kombinerast med effektivisering og ny organisering dersom gevinstante skal kunne realiserast. Svak økonomi og vedlikehaldsetterslep inneber dessutan at fleire strukturelle grep vil vere nødvendige uavhengig av framtidig kommunestruktur. Ifølgje ein av informantane vil gevinstante først blir synlege når ein faktisk klarer å endre måten ein arbeider på, som for eksempel ved å «[...] *samløkalisere alle tenester ein kan, for å redusere kostnadene ved å drive det. [...] Ein må sjå på ei heilskapleg strukturendring*» Videre er næringslivsinformantane opptekne av tolmod i påvente av gevinstrealisering. Ein annan Volda-informant seier: «*Eg er 100 % sikker på at det blir gevinstar, men eg trur dei blir små dei første tre–fem åra*», og anslår at det kan ta ti år før vesentlege gevinstar blir synlege.

6.15 Samla vurdering av funna frå spørjegranskinga og intervju

Spørjegranskinga og intervju gir eit bilete av kommunar med mange velfungerande tenester og kompetente fagmiljø, men også med utfordringar som kan gjere det krevjande å oppretthalde kvalitet og kapasitet over tid. Respondentane vurderer gjennomgåande dagens tenestetilbod positivt. Samtidig peikar informantane på små og personavhengige fagmiljø, rekrutteringsutfordringar og ein desentralisert og på fleire område kostnadskrevjande tenestestruktur. Materialet viser dermed ei spenning mellom kvalitetane ved dagens tenester og organisering og behovet for å tilpasse verksemda til strammare økonomiske og demografiske føresetnader.

Det er stor grad av samsvar mellom kommunane i vurderinga av dei viktigaste framtidige utfordringane. Økonomisk handlingsrom, demografiske endringar og tilgang på kvalifisert arbeidskraft står sentralt i både spørjegranskinga og intervju. Økonomisk bereevne, tenestekvalitet og rekruttering og fagmiljø blir også

prioriterte høgast som mål for framtidig kommunestruktur. Usemja handlar derfor i større grad om kva løysingar som best kan møte utfordringane, enn om kva utfordringar kommunane står overfor.

6.15.1 Tenester, fagmiljø og behovet for omstilling

Intervjua utdjupar korleis økonomi, demografi og arbeidskraft verkar saman. Fleire eldre og færre barn og unge gir behov for å omprioritere ressursar mellom tenesteyr. Samtidig kan knappare tilgang på arbeidskraft gjere det vanskelegare å oppretthalde kapasiteten, særleg innan helse og omsorg. Informantane peikar på at tilpassing av bemanning, bygg og tenestestruktur vil vere nødvendig uavhengig av framtidige kommunegrenser.

Nærleik til tenestene og lokal kunnskap blir framheva som kvalitetar ved dagens struktur. Samtidig kan små einingar og fagmiljø vere sårbare ved fråvær, utskifting og vanskar med å rekruttere. Materialet peikar derfor mot eit behov for å styrkje fagleg kapasitet og redusere personavhengigheit, samtidig som kommunane tek omsyn til geografisk tilgjenge og lokale behov.

Det kjem også fram uro for om økonomisk press og løpande driftsoppgåver reduserer kapasiteten til langiktig utviklingsarbeid. Omstillingsbehovet omfattar dermed både tilpassing av tenestene og evna til å planleggje, prioritere og gjennomføre endringar. Vidareføring av dagens kommunegrenser blir heller ikkje forstått som vidareføring av dagens drift og organisering utan vesentlege endringar.

6.15.2 Arbeidsgjevar- og arbeidstakarperspektivet

Spørjegranskinga og intervjua gir også innsikt i korleis aktørane vurderer kommunane som arbeidsgjevarar, og kva moglegheiter og bekymringar dei knyter til organisatoriske endringar. Utfordringane gjeld ikkje berre rekruttering og tilgang på kompetanse, men også arbeidsbelastning, bemanning og korleis arbeidskvardagen er organisert. Innan enkelte tenesteyr blir det vist til høgt arbeidspress, sjukefråvær og sårbare fagmiljø. Det blir også peika på at administrative oppgåver, lite føremålstenlege system og krevjande arbeidsprosessar kan redusere kapasiteten til å løyse kjerneoppgåvene.

Dei potensielle gevinstane ved tettare samarbeid eller samanslåing blir mellom anna knytte til betre arbeidsdeling, større og meir robuste fagmiljø, styrkt kompetanseutvikling og meir føremålstenlege støttefunksjonar. Samtidig blir nærleik mellom leiing og medarbeidarar, fleksibilitet, etablerte samarbeidsformer og gode arbeidsmiljø framheva som kvalitetar ved dagens organisasjonar. Det kjem fram bekymringar for at større organisatoriske einingar kan føre til meir byråkrati, større avstand til leiinga og tap av velfungerande arbeidsmåtar. Ulike organisasjonskulturar og spørsmål om framtidig arbeidsstad og geografisk organisering blir også trekte fram som forhold som kan gjere ei omstilling krevjande.

Informasjon og medverknad er viktige tema i materialet. Det blir framheva at tillitsvalde, vernetenesta og dei tilsette bør involverast i arbeidet med å utvikle konkrete organisatoriske løysingar. Medverknad kan både bidra til å redusere uvisse og gi eit betre grunnlag for å vurdere konsekvensane for arbeidsdeling, kompetansebehov og arbeidsmiljø. Samla synleggjer materialet både forventningar om betre ressursutnytting og faglege gevinstar og bekymringar for konsekvensane av organisatoriske endringar. Datagrunnlaget er likevel avgrensa når det gjeld dei tilsette sine egne vurderingar, og gir ikkje grunnlag for å fastslå korleis ulike strukturalternativ faktisk vil påverke arbeidsmiljø og arbeidsvilkår. Desse konsekvensane må vurderast nærare når konkrete organisatoriske løysingar ligg føre.

6.15.3 Interkommunalt samarbeid gir gevinstar, men krev styring

Erfaringane med interkommunalt samarbeid er samla sett positive. Både spørjegranskinga og intervjuar framhevar betydninga av samarbeid for tilgang til spesialisert kompetanse, større fagmiljø og redusert sårbarheit. Samarbeid blir særleg vurdert som føremålstenleg for relativt klart avgrensa oppgåver der kommunane har nytte av å samle kapasitet og kompetanse.

Samtidig viser materialet at nytten og utfordringane varierer mellom samarbeida. Samarbeidet gjennom Sjustjerna blir i hovudsak vurdert positivt, også når det gjeld politisk oversikt. Intervjuar synleggjer likevel utfordringar med direkte kommunal innverknad på prioriteringar, økonomi og utvikling i enkelte ordningar. Det er derfor ikkje berre omfanget av samarbeid som har betydning, men også organiseringa, plasseringa av avgjerdsmynde og oppfølginga frå kommunane.

Informantane stiller særleg spørsmål ved kor langt samarbeid kan gi tilstrekkeleg samordning av oppgåver som krev breie politiske avvegingar og heilskaplege prioriteringar. Dette gjeld mellom anna areal-, bustad- og næringsutvikling. Forsterka samarbeid blir dermed vurdert som eit relevant verkemiddel for konkrete faglege og kapasitetsmessige utfordringar, men vurderingane er meir delte når det gjeld modellen som grunnlag for samla omstilling og samfunnsutvikling.

6.15.4 Nærleik, representasjon og samla politisk styring

Lokaldemokrati, lokal identitet og geografisk representasjon er viktige omsyn i begge kommunane. Dagens struktur blir knytt til nærleik mellom innbyggjarar og folkevalde og til lokal kontroll over tenester og prioriteringar. Samtidig viser materialet at direkte politisk styring også kan vere utfordrande innanfor dagens omfattande samarbeidsstruktur.

Vurderingane av ei samanslåing uttrykkjer ei avveging mellom større samla styringskraft og risiko for større avstand til innbyggjarane. Informantane peikar på at éin kommune kan gi meir heilskapleg politisk ansvar for ein region som allereie er tett integrert. Samtidig er det uro for sentralisering og for at enkelte

lokalsamfunn skal få mindre innverknad. Spørsmålet om geografisk balanse gjeld både forholdet mellom Ørsta og Volda og forholdet mellom kommunesentera og bygdene.

Intervjua tyder også på at lokal identitet ikkje nødvendigvis er avhengig av dagens kommunegrenser. Tilhøyrsla til bygder og lokalsamfunn blir skildra som sterk, medan kommunegrensa har mindre betydning for delar av kvardagslivet. Det sentrale omsynet er derfor at lokalsamfunna opplever tilhøyrse, representasjon og tilgang til tenester, uavhengig av kva struktur som blir vald.

6.15.5 Ulike vurderingar av strukturalternativa

Spørjegranskinga viser ulike vurderingsmønster i kommunane. Forsterka interkommunalt samarbeid får den høgaste gjennomsnittsskåren og den største delen positive vurderingar blant respondentane i Ørsta, medan samanslåing får dei mest positive vurderingane i Volda. Både forsterka samarbeid og samanslåing får likevel vurderingar på den positive sida av skalaen frå eit fleirtal av respondentane i begge kommunane, jf. kapittel 6.9. Respondentane har vurdert alternativa kvar for seg, og resultata viser ikkje kva alternativ kvar respondent føretrekkjer. Respondentane i Ørsta legg også større vekt på nærleik til tenester og lokal tilhøyrse, medan samfunnsutvikling og regional rolle blir prioriterte høgare i Volda.

Intervjua bidreg til å forklare desse forskjellane. Informantar som er positive til samanslåing, framhevar særleg større fagmiljø, samla styring og betre føresetnader for heilskapleg samfunnsutvikling. Informantar som er meir skeptiske, legg større vekt på kvalitetar ved dagens organisasjonar, lokal kontroll og risikoen for sentralisering. Dei uttrykkjer også usikkerheit om kor store gevinstane faktisk vil bli.

Forskjellane mellom kommunane er likevel ikkje eintydige. Det finst positive, opne og skeptiske haldningar til samanslåing i begge kommunane. Materialet viser også at aktørar kan dele ei overordna forståing av utfordringane utan å føretrekkje same strukturalternativ. Rolle og ansvar ser ut til å påverke kva omsyn som blir framheva i enkelte intervju, men gir ikkje grunnlag for eit klart skilje mellom politiske og administrative aktørar.

6.15.6 Føresetnader og tidspunkt har betydning

Haldningane til samanslåing handlar også om tidspunkt og gjennomføring. Enkelte informantar meiner kommunane først bør prioritere intern omstilling og tilpassing av tenestestrukturen. Dei utelukkar ikkje samanslåing på lengre sikt, men er skeptiske til å gjennomføre ein omfattande strukturprosess samtidig med krevjande endringar i dagens organisasjonar. Andre ser samanslåing som eit verkemiddel som kan styrkje føresetnadene for denne omstillinga.

Det finst også informantar som ser potensielle fordelar ved samanslåing, men som ønskjer eit meir konkret grunnlag før dei tek endeleg stilling. Spørsmål om organisering, lokalisering, økonomiske gevinstar og geografisk representasjon har betydning for vurderingane. Ei positiv vurdering av moglegheitene ved samanslåing kan derfor ikkje utan vidare forståast som støtte til å gjennomføre henne no. Tilsvarande er skepsis til samanslåing no ikkje nødvendigvis uttrykk for prinsipiell motstand.

Samla viser spørjegranskinga og intervjuar større grad av samsvar om utfordringane og måla enn om kva struktur som best kan møte dei. Kommunane må sikre økonomisk bereevne, oppretthalde gode tenester og styrkje tilgangen på kompetanse, samtidig som nærleik, lokal innverknad og kapasitet til samfunnsutvikling blir ivaretekne. Materialet gir innsikt i kva dei undersøkte aktørgruppene meiner og forventar, men dokumenterer ikkje framtidige effektar av alternativa og kan ikkje lesast som uttrykk for haldningane blant innbyggjarane samla.

Funna peikar dermed mot sentrale avvegingar som må inngå i den samla alternativvurderinga. I kapittel 7 blir desse erfaringane og vurderingane sette i samanheng med kunnskapsstatusen, faktagrunnlaget og dei økonomiske analysane for å vurdere kva handlingsrom og risiko dei tre strukturalternativa inneber.

7. Samla vurdering av alternativa

Utgreiinga har vurdert tre hovudalternativ for framtidig kommunestruktur i Ørsta og Volda:

- vidareføring av dagens kommunestruktur
- forsterka interkommunalt samarbeid
- samanslåing til ein ny kommune

Alternativa representerer ulike måtar å organisere oppgåveløysinga og møte dei langsiktige utfordringane på. Dei skil seg særleg når det gjeld handlingsrommet for å samordne ressursar og kompetanse, gjennomføre omstilling og styre samfunnsutviklinga, og kva konsekvensar dei kan få for lokal politisk styring, representasjon og nærleik.

Den samla vurderinga byggjer på kunnskapsstatusen i kapittel 3, faktagrunnlaget og framtidsbileta i kapittel 4, dei økonomiske analysane i kapittel 5 og erfaringane og vurderingane frå spørjegranskinga og intervju i kapittel 6. Kunnskapsstatusen viser at kommunestorleik kan påverke føresetnadene for kapasitet, kompetanse og oppgåveløysing, men ikkje åleine forklarar tenestekvalitet, økonomisk bereevne eller demokratisk kvalitet. Som drøfta i kapittel 3.4–3.6 må strukturalternativa derfor vurderast ut frå lokale føresetnader, kva oppgåver som skal løysast, og korleis organiseringa blir utforma og gjennomført.

Eit sentralt utgangspunkt er at begge kommunane må gjennomføre omfattande omstilling uavhengig av framtidig kommunestruktur. Analysane i kapittel 4.3 og 5.2 peikar mot fleire eldre, færre barn og unge og svakare tilgang på arbeidskraft. Ressursar og kapasitet må gradvis omprioriterast frå oppvekst til helse og omsorg, samtidig som kommunane må tilpasse drifta til eit avgrensa økonomisk handlingsrom. Dette svarar med dei overordna utviklingstrekk som er omtalte i kapittel 3.2, og med utfordringsbiletet som kjem fram i kapittel 6.6. Framskrivingane er ikkje sikre prognosar, men viser omstillingsbehov under dei føresetnadene som er lagde til grunn.

Strukturvalet avgjer dermed ikkje om omstilling er nødvendig, men påverkar kva organisatoriske og politiske verkemiddel kommunane har til å gjennomføre henne. Vidareføring gir kontinuitet og lokalt sjølvstyre, men krev at kommunane handterer utfordringane innanfor kvar sin organisasjon, supplert med samarbeid. Forsterka samarbeid kan samle kapasitet på utvalde område, men krev styring og samordning mellom sjølvstendige kommunar. Samanslåing gir høve til å prioritere innanfor éin organisasjon, men inneber omfattande omstilling, økonomisk usikkerheit og endringar i lokal representasjon.

Vurderingane nedanfor skil mellom dokumenterte forhold, aktørane sine erfaringar og forventningar og faglege vurderingar av moglege verknader. Spørjegranskinga omfattar utvalde grupper av folkevalde, leiarar og representantar for dei tilsette, og er ikkje ei innbyggjarundersøking. Som presisert i kapittel 2.3

uttrykkjer svara respondentane sine vurderingar. Dei dokumenterer ikkje i seg sjølve kvaliteten på tenestene eller framtidige effektar av alternativa.

7.1 Alternativ 1. Vidareføring av dagens kommunestruktur

Vidareføring inneber at Ørsta og Volda held fram som to sjølvstendige kommunar med eigne kommunestyre og administrasjonar. Alternativet omfattar også vidareføring og utvikling av eksisterande interkommunalt samarbeid. Skiljet mot alternativ 2 er at meir omfattande og systematisk samarbeid ikkje blir den overordna strategien for å møte utfordringane.

Den fremste styrken er at dagens lokale politiske ansvar og kommunale sjølvstyre blir vidareførte. Kvar kommune kan prioritere tenester, investeringar og samfunnsutvikling ut frå eigne behov og politiske mål. Kommunestyra har direkte ansvar for oppgåvene som ligg i eigen organisasjon, og dagens politiske arenaer blir haldne ved lag. Nærleik, lokalkunnskap og lokal handlekraft blir framheva som styrkar i kapittel 6.3 og 6.4, særleg av aktørar i Ørsta. Dette samsvarar med kvalitetane ved mindre kommunar som er drøfta i kapittel 3.5.

Analysane gir ikkje grunnlag for å hevde at kommunane generelt manglar evne til å løyse oppgåvene sine innanfor dagens struktur. I kapittel 6.1 blir tenestene i hovudsak vurderte positivt, og intervjuar viser til kompetente medarbeidarar og velfungerande fagmiljø. Samtidig kjem det fram sårbarheit på enkelte små og spesialiserte fagområde. Vidareføring vil derfor krevje målretta arbeid med rekruttering, kompetanseutvikling, kapasitet og kontinuitet. Som omtalt i kapittel 3.1 og 3.4 kan kommunestorleik påverke desse føresetnadene, men lokale forhold og organisering har også betydning.

Det økonomiske utgangspunktet er krevjande i begge kommunane. Kapittel 5.1 viser at Ørsta har den mest pressa situasjonen, med oppsamla meirforbruk, svært små reserver og ROBEK-status i 2026. Volda har eit sterkare inntektsgrunnlag og større reserver, men negativ driftsbalanse og høg gjeld avgrensar handlingsrommet. Vidareføring inneber at kvar kommune må gjenopprette økonomisk balanse og handtere eigne finansielle forpliktingar og investeringsbehov.

Samtidig har vidareføring ein inntektsmessig fordel samanlikna med samanslåing. Det inneber at kommunane held på kvart sitt basistilskot, gitt eit uendra inntektssystem. Dette er omtalt i kapittel 5.5.7. Alternativet gir derfor ikkje grunnlag for å omtale økonomien som eintydig svakare enn i ein samanslått kommune. Avgrensinga ligg først og fremst i at ressursar, investeringar og omstilling må prioriterast innanfor to organisasjonar. Kapittel 5.4 viser dessutan at fleire moglege tiltak i tenestene kan gjennomførast utan å endre kommunegrensene.

Dei demografiske endringane gjer det nødvendig å tilpasse tenestestruktur, bygg og bemanning i begge kommunane. Framskrivingane i kapittel 4.3 peikar mot redusert behov innan oppvekst og auka behov

innan pleie og omsorg. Intervjua i kapittel 6.1 og 6.6 viser samtidig at endringar i skule-, barnehage- og omsorgsstruktur kan vere politisk krevjande. Dagens kommunegrenser gir lokal kontroll over desse prioriteringane, men fjernar ikkje behovet for å gjennomføre dei.

Handlingsrommet for omstilling på tvers av kommunegrensa er likevel avgrensa av at kvar kommune disponerer egne ressursar og har ansvar for eigen økonomi. Felles bruk av bemanning, kompetanse, bygg og tenestekapasitet krev avtalar mellom kommunane. Ei løysing som gir størst nytte for regionen samla, kan vere vanskelegare å gjennomføre dersom kostnadene i hovudsak fell på éin kommune, medan fordelane kjem i den andre. Vidareføring føreset derfor at kommunane også utviklar ordningar for å handtere slike fordelingsprosmål og samordne omstillinga der felles løysingar er føremålstenlege.

For samfunnsutvikling er utfordringa at Ørsta og Volda i stor grad inngår i ein felles bu- og arbeidsmarknad, medan overordna prioriteringar blir gjorde gjennom to politiske og administrative system. Pendlinga og dei komplementære nærings- og kompetansetiljøa er omtalte i kapittel 4.2. Behovet for meir samordna areal-, bustad- og næringsutvikling kjem også fram i kapittel 6.14. Vidareføring gir høve til å ivareta lokale interesser, men føreset at kommunane finn felles løysingar der utviklinga går på tvers av kommunegrensa.

Samla har alternativet styrkar knytte til lokalt sjølvstyre, kontinuitet og avgrensa organisatorisk overgangsrisiko. Den viktigaste langsiktige risikoen er at økonomisk press, knapp arbeidskraft og sårbare fagmiljø reduserer kapasiteten til nødvendig omstilling. Kor stor denne risikoen blir, vil avhenge av kva tiltak kommunane gjennomfører. Vidareføring er derfor eit aktivt omstillingsalternativ, og føreset både interne endringar og samarbeid der eigen kapasitet ikkje er tilstrekkeleg.

7.2 Alternativ 2. Forsterka interkommunalt samarbeid

Forsterka interkommunalt samarbeid inneber at Ørsta og Volda held fram som sjølvstendige kommunar, men nyttar samarbeid meir systematisk for å styrkje fagmiljø, redusere sårbarheit og utnytte ressursar betre. Samarbeidet kan utviklast både mellom dei to kommunane og innanfor dei breiare regionale strukturene dei allereie deltek i.

Kapittel 4.4 dokumenterer omfattande eksisterande samarbeid på fleire geografiske nivå. Kommunane har dermed erfaringar, organisatoriske rammer og faglege nettverk å byggje vidare på. Grunnavtalen og koordinatorfunksjonen i Sjustjerna gir eit utgangspunkt for meir samordna utvikling. Kommunestyra har også vedteke å greie ut nye samarbeidsområde, mellom anna løn, vaksenopplæring og flyktningtenester og legetenester og samfunnsmedisinske oppgåver, jf. kapittel 4.4.5. Desse områda er under utgreiing og må skiljast frå allereie etablerte ordningar.

Den viktigaste potensielle gevinsten er tilgang til større fagmiljø og delt kapasitet utan å endre kommunegrensene. Samarbeid kan redusere personavhengigheit, gi betre grunnlag for spesialisering og gjere det

lettare å rekruttere og halde på kompetanse. Kunnskapsstatusen i kapittel 3.4 og 3.6 peikar på slike mekanismar. Dei lokale erfaringane i kapittel 6.5 støttar særleg nytten av samarbeid om klart avgrensa oppgåver med behov for spesialisert kompetanse. Barnevern og PPT blir trekte fram som sentrale døme, saman med fleire tekniske og administrative funksjonar.

Resultata gir likevel ikkje grunnlag for å omtale alle samarbeid som like føremålstenlege. Kapittel 6.5 viser at nytten og styringsutfordringane varierer med oppgåvene, organiseringa og plasseringa av avgjerdsmynde. Samarbeidet gjennom Sjustjerna blir i hovudsak vurdert positivt, også når det gjeld politisk oversikt. Samtidig uttrykkjer fleire informantar uro for avgrensa direkte innverknad på prioriteringar, økonomi og utvikling i enkelte ordningar. Den styringsmessige utfordringa er derfor ikkje berre kor mange samarbeid kommunane deltek i, men korleis dei blir styrte og følgde opp.

Vurderingane i kapittel 6.5 og 6.11 reiser også spørsmålet om kor langt det er føremålstenleg å utvide samarbeidet innanfor dagens organisering. Enkelte informantar framhevar avgrensa kapasitet til å etablere og styre fleire ordningar og meiner samarbeid har klare avgrensingar som verkemiddel for samla omstilling. Eit sentralt vurderingsspørsmål er derfor når gevinstane ved større fagmiljø og felles ressursbruk blir oppvegne av ulemper ved koordinering, ansvarslinjer og politiske avklaringar. Utgreiinga fastset ikkje ei slik grense. Ho vil variere mellom oppgåver og samarbeidsmodellar, og kan bli påverka av meir samla organisering og betre politisk oppfølging.

Eit meir omfattande samarbeid vil krevje kapasitet til koordinering, avtaleoppfølging, eigarstyring og politisk kontroll. Faste samarbeidsstrukturar, tydelege ansvarslinjer og felles rutinar kan redusere desse utfordringane, slik kapittel 3.4, 3.6 og 4.4 peikar på. Forsterka samarbeid treng derfor ikkje innebere fleire separate ordningar, men kan også utviklast gjennom samling av oppgåver og meir samordna styring. Kommunestyra vil likevel måtte avklare prioriteringar med andre kommunar. Lokalt politisk sjølvstende blir bevart, medan graden av direkte kontroll over samarbeidsoppgåvene vil avhenge av organiseringa og avgjerdsmyndet som blir lagt til samarbeidet.

Dei statlege signala i *Prop. 1 S (2026–2027)* er relevante for vidareutviklinga av dette alternativet, jf. kapittel 3.6. Regjeringa framhevar at mangel på arbeidskraft og sårbare fagmiljø vil auke behovet for samarbeid, og viser til forslag til regelendringar som kan leggje til rette for mindre fragmentert og meir framtidsretta samarbeid. For Ørsta og Volda er det derfor relevant å vurdere både utviding av eksisterande samarbeid og moglegheiter for å samle fleire oppgåver innanfor felles strukturar. Eventuelle regelendringar kan gi eit anna organisatorisk handlingsrom, men verknadene vil avhenge av den endelege utforminga og korleis kommunane organiserer og følgjer opp samarbeidet.

Økonomisk beheld kommunane kvart sitt basistilskot, gitt eit uendra inntektssystem. Dette inneber likevel ikkje at heile dagens inntektsnivå blir vidareført. Volda sitt eksisterande inndelingstilskot etter samanslåinga med Hornindal skal trappast ned, jf. kapittel 5.3.1. Samarbeid kan gi betre kapasitetsutnytting og redusere kostnader på enkelte område, men etablering og oppfølging krev også ressursar. To kommunestyre,

to overordna administrative leingar og separate budsjett blir vidareførte. Som drøfta i kapittel 5.5.7 er handlingsrommet for å redusere parallelle overordna strukturar derfor avgrensa. Det ligg ikkje føre ei samla berekning av nettogevinstane ved ein konkret modell for forsterka samarbeid.

Samarbeid gir også høve til betre koordinering av samfunnsutviklinga. Samtidig peikar kapittel 6.5.3 på at samarbeidsforma kan vere meir krevjande når oppgåvene føreset breie politiske avvegingar og samordning på tvers av sektorar. Felles areal-, bustad- og næringsutvikling krev semje mellom kommunar med eigne budsjett og politiske prioriteringar. Modellen gir dermed større rom for samordning enn separate løysingar, men ikkje eitt samla politisk ansvar for utviklinga av regionen.

Endringane kan gjennomførast stegvis og justerast etter erfaringane. Dette avgrensar overgangsrisikoen samanlikna med ei samanslåing. Samarbeid er likevel ikkje kostnadsfritt å etablere, endre eller avvikle. Avtalar, bemanning og felles system kan binde kommunane over tid. Samla framstår alternativet som særleg relevant for faglege og kapasitetsmessige utfordringar. Dei statlege signala understrekar samtidig at samarbeidsmodellane er under utvikling, og at vurderinga ikkje berre bør byggje på dagens organisering. Føresetnaden er at kommunane vurderer både nytten av dei enkelte samarbeida og moglegheitene for ein meir samordna samarbeidsstruktur. Faglege gevinstar og betre ressursutnytting må vurderast saman med kostnader, ansvarslinjer og føresetnader for folkevald styring.

7.3 Alternativ 3. Samanslåing av Ørsta og Volda

Ei samanslåing inneber at dei to kommunane blir samla i éin politisk og administrativ organisasjon med eitt kommunestyre, éi overordna administrativ leing og felles ansvar for økonomi, tenester, planlegging og samfunnsutvikling. Alternativet gir det breiaste formelle handlingsrommet for å prioritere ressursar og organisere oppgåver på tvers av dagens kommunegrense.

Eit sentralt potensial er å samle kompetanse og kapasitet i større fagmiljø. Det kan redusere personavhengigheit og gi betre føresetnader for spesialisering, rekruttering og utviklingsarbeid. Slike moglegheiter er drøfta i kapittel 3.4–3.6 og blir framheva i dei lokale vurderingane i kapittel 6.10. Potensialet er særleg relevant for små og spesialiserte fagmiljø, leing og støttefunksjonar. Gevinstane føreset at organiseringa faktisk gir meir samarbeid og betre bruk av kompetansen.

Større organisatoriske einingar inneber ikkje at alle tenester bør samlokalisast. Behovet for geografisk nærleik til mange oppvekst- og omsorgstenester vil bestå. Kapittel 6.1 og 6.10 viser at både kvalitet, kapasitet og tilgjenge må inngå i vurderinga av framtidig tenestestruktur. Ei samanslåing gir eit anna handlingsrom for organisering, men avgjer ikkje kvar tenestene skal liggje. Ho aukar heller ikkje i seg sjølv den samla tilgangen på arbeidskraft i regionen, jf. kapittel 4.3 og 5.2.

For samfunnsutvikling kan ei samanslåing samle ansvar og prioriteringar for eit område som allereie er tett integrert. Som vist i kapittel 4.2 går arbeidsmarknad og næringsaktivitet på tvers av kommunegrensa. Éin kommune kan sjå arealbruk, bustader, næringsareal og kommunale investeringar meir samla. Dette svarar med perspektivet på funksjonelle samfunnsutviklingsområde i kapittel 3.4 og 3.5. Informantane i kapittel 6.10 og 6.14 framhevar også potensialet for større regional gjennomslagskraft. Dette er forventningar til kva ei samla organisering kan gi, og må følgjast opp gjennom politiske prioriteringar og samarbeid med andre aktørar.

Det økonomiske grunnlaget gir ikkje støtte for å leggje til grunn store og raske administrative innsparingar. Kapittel 5.4.1 viser eit teoretisk potensial på om lag 0,3 mill. kroner innan funksjon 120 Administrasjon, målt mot KOSTRA-gruppe 9. Når fleire administrasjons- og styringsfunksjonar blir inkluderte, er det berekna eit breiare avvik på om lag 7,2 mill. kroner. Dette er usikkert, det er i stor grad knytt til eigedomsforvaltning, og det kan ikkje utan vidare reknast som ein samanslåingsspesifikk gevinst.

Ei samanslåing kan gi grunnlag for å redusere parallelle politiske og administrative funksjonar. Ho gir også større fleksibilitet til å vurdere ressursbruken i tenestene samla. Bemanning, kompetanse, bygg og kapasitet kan disponerast på tvers av dagens kommunegrense, og investeringar kan prioriterast ut frå den nye kommunen sine samla behov. Dette kan gjere det lettare å finne løysingar som reduserer utgifter eller styrkjer kapasiteten, utan at kostnader og fordelar først må fordelast mellom to sjølvstendige kommunar gjennom avtalar. Det behovs- og inntektsjusterte meirforbruket i kapittel 5.4 viser kostnadsforskjellar som bør undersøkast nærare, ikkje eit berekna innsparingspotensial ved samanslåing. Fleire tiltak kan gjennomførast også innanfor dei andre alternativa. Forskjellen ligg i handlingsrommet for å planleggje og gjennomføre tiltaka samla, medan faktiske gevinstar må vurderast konkret.

Den langsiktige inntektsverknaden er ein vesentleg del av vurderinga. Med føresetnadene i kapittel 5.3 er bortfallet av eitt basistilskot berekna til om lag 26,6 mill. kroner årleg, målt i 2026-kroner. Etter ordninga som er lagd til grunn i analysen, blir bortfallet kompensert fullt gjennom inndelingstilskot i 15 år, før tilskotet blir trappa ned over fem år. Berekninga er illustrativ, og det faktiske tilskotet vil avhenge av inntektssystemet det året ei eventuell samanslåing trer i kraft.

Overgangsperioden gir tid til tilpassing, men den illustrerte inntektsreduksjonen er større enn dei administrative kostnadsreduksjonane som er skisserte i kapittel 5.4. Berekningane dokumenterer dermed ikkje administrative innsparingar som aleine kan oppvege den illustrerte langsiktige inntektsreduksjonen. Den nye kommunen må også handtere gjeld, oppsamla meirforbruk, investeringsbehov og andre forpliktingar frå begge kommunane. Som drøfta i kapittel 5.5.7 er den økonomiske verknaden avhengig av fleire forhold enn sjølve strukturendringa.

Gjennomføringa vil krevje kapasitet og medføre kostnader. Kapittel 5.5 omtalar samordning av organisasjonar og system og harmonisering av løns- og arbeidsvilkår, skattar, gebyr, betalingsordningar og tenestnivå. Dei foreslåtte verkemidla i statsbudsjettet for 2027 kan redusere finansieringsbehovet i denne fasen.

For Ørsta og Volda gir satsane eit illustrativt beløp på 45 mill. kroner til nødvendige eingongskostnader og 30 mill. kroner i oppstartstilskot, jf. kapittel 5.5.1. Oppstartstilskotet kan disponerast fritt, medan kompensasjonen er knytt til ekstrakostnader ved samanslåinga. Støtta fjernar derfor ikkje all økonomisk risiko eller behovet for eigen kapasitet. Kunnskapsstatusen i kapittel 3.6 viser at omstilling kan ta tid, og kapittel 6.10 og 6.13 synleggjer lokal uro for konflikhtar om lokalisering og funksjonsfordeling. Ein krevjande prosess kan forseinke gevinstane og binde kapasitet som også trengst til ordinær drift og omstilling.

På demokratiområdet kan éin organisasjon gi meir direkte folkevald styring av oppgåver som i dag blir løyste gjennom samarbeid mellom Ørsta og Volda. Samtidig blir to sjølvstendige kommunestyre erstatta av eitt, og representasjonen må utformast for eit større geografisk område. Talet på folkevalde vil avhenge av den politiske organiseringa som blir vald. Kapittel 6.7 og 6.8 viser uro for større avstand og svekka innverknad for bygder og lokalsamfunn. Desse omsyna må vurderast saman med moglegheitene for samla politisk styring.

Lokal identitet må også skiljast frå tilhøyrsløse til kommunen som administrativ eining. Både kunnskapsstatusen i kapittel 3.4 og intervjuet i kapittel 6.7 peikar på at bygde- og stadidentitet kan stå sterkt uavhengig av kommunegrensa. Utfordringa er derfor å sikre at ulike lokalsamfunn opplever tilhøyrsløse, representasjon og tilgang til tenester i ein ny kommune. Ordningar for lokal medverknad og geografisk fordeling av funksjonar kan bidra, men erstattar ikkje dagens sjølvstendige kommunestyre.

Samla gir samanslåing størst handlingsrom for å samle organisasjon, planlegging og prioriteringar. Alternativet inneber samtidig den mest omfattande organisatoriske overgangen og eit langsiktig behov for å tilpasse kostnadene til endra inntekter. Ei eventuell samanslåing føreset derfor ei konkret avklaring av organisering, økonomisk tilpassing, gevinstrealisering og geografisk og demokratisk balanse.

7.4 Samla vurdering av verknader, risiko og handlingsrom

Samanlikninga viser at alternativa gir ulike føresetnader for å møte eit i hovudsak felles utfordringsbilette. Kunnskapsstatusen i kapittel 3 gir ikkje grunnlag for å rangere organisasjonsformene generelt. Analysane i kapittel 4–6 viser heller ikkje eitt alternativ som er best på alle område for Ørsta og Volda. Valet inneber avvegingar mellom lokalt sjølvstyre, fagleg robustheit, økonomiske rammer, samla prioritering og risiko ved gjennomføring.

For tenester og fagmiljø er eit sentralt spørsmål kva føresetnader alternativa gir for å oppretthalde kvalitet, kapasitet og tilgjenge når konkurransen om arbeidskrafta aukar. Både samarbeid og samanslåing kan gi større fagmiljø på område som i dag er sårbare. Fagleg utvikling, spesialisering og kollegial støtte kan gjere miljøa meir attraktive og bidra til å rekruttere og halde på medarbeidarar. Verknadene vil avhenge av organisering, leiing og arbeidsvilkår. Vidareføring krev tilsvarande målretta arbeid med fagmiljø og rekruttering

i kvar kommune, supplert med eksisterande samarbeid. Organisering av kompetanse må samtidig skiljast frå lokalisering av tenestene. Mange innbyggjarnære tenester vil framleis måtte leverast lokalt. Ingen av alternativa aukar i seg sjølv den samla tilgangen på arbeidskraft i regionen, men dei kan gi ulike føresetnader for å tiltrekkje seg, halde på og nytte kompetansen.

Dei arbeidsgjevarmessige konsekvensane av alternativa vil i stor grad avhenge av korleis den framtidige organiseringa blir utforma. Sjølv om endringar i kommunestrukturen kan gi nye føresetnader for organisering av fagmiljø, kompetanseutvikling og rekruttering, vil verknadene for arbeidsmiljø, leing og arbeidsvilkår vere avhengige av konkrete organisatoriske val. Utgreiinga gir ikkje grunnlag for å fastslå desse verknadene på førehand. I det vidare arbeidet vil det derfor vere viktig å konkretisere aktuelle organisatoriske løysingar og vurdere konsekvensane for dei tilsette, med aktiv medverknad frå tillitsvalde og vernetenesta. Dette gjeld uavhengig av kva strukturalternativ kommunane vel.

For myndeutøving og rettstryggleik er relevant kompetanse, kontinuitet, habilitet og tilstrekkeleg distanse sentrale omsyn, jf. kapittel 3.4. Både samarbeid og samanslåing kan gi tilgang til breiare fagmiljø. Utgreiinga har likevel ikkje gjennomført ei systematisk kartlegging av lovoppfylting, klagesaker eller habilitetsutfordringar i dei to kommunane. Det er derfor ikkje grunnlag for å rangere alternativa etter dokumenterte lokale verknader på rettstryggleiken.

På økonomiområdet må større organisatorisk handlingsrom skiljast frå dokumenterte nettogevinstar. Vidareføring og forsterka samarbeid bevarer to basistilskot, gitt eit uendra inntektssystem. Volda sitt eksisterande inndelingstilskot skal likevel trappast ned også innanfor desse alternativa. Samanslåing gir eit illustrert langsiktig inntektsbortfall som følgje av at eitt basistilskot fell bort. Alternativet gir større organisatorisk fleksibilitet til å samordne ressursbruk, tilpasse tenestekapasitet og redusere parallelle funksjonar. Kapittel 5 bereknar likevel ikkje den samla økonomiske nettoverknaden av desse endringane og inntektsbortfallet. Analysen gir derfor ikkje grunnlag for å fastslå om samanslåing samla vil gi ein økonomisk gevinst eller eit tap. Behandlinga av Volda sitt eksisterande tilskot ved ei ny samanslåing må avklarast. Det er heller ikkje berekna samla nettogevinstar for ein konkret modell for forsterka samarbeid.

Dei foreslåtte tilskota til kommunesamanslåing gir samtidig ein forskjell i tilgangen på midlar i gjennomførings- og oppstartsfasen. Ørsta og Volda kan etter forslaget få 45 mill. kroner til nødvendige eingongskostnader og 30 mill. kroner i oppstartstilskot. Desse midlane blir ikkje utløyste dersom kommunane gjennomfører omstilling innanfor dagens struktur eller gjennom forsterka samarbeid. Oppstartstilskotet kan gi eit mellombels handlingsrom for lokalt prioriterte tiltak, medan kompensasjonen må vurderast mot ekstrakostnadene ved samanslåinga. Tilskota kan redusere belastninga i overgangsfasen, men erstattar ikkje behovet for varig økonomisk balanse. Alle alternativa krev derfor omstilling og nærare vurderingar av tiltak, kostnader og gevinstar.

Forsterka interkommunalt samarbeid må også vurderast i lys av dei statlege signala om vidareutvikling av samarbeidsmodellane, jf. kapittel 3.6 og 7.2. Regjeringa ønskjer å leggje til rette for mindre fragmentert og

meir framtidsretta samarbeid. Eit større omfang av felles oppgåver treng derfor ikkje gi ein tilsvarande auke i talet på separate samarbeidsordningar. Meir samla strukturar kan gi betre føresetnader for koordinering, oversikt og politisk oppfølging. Dette er eit mogleg utviklingsrom, ikkje ein dokumentert verknad av regelendringane. Kommunane vil framleis ha eigne budsjett og politiske prioriteringar, og felles løysingar vil krevje semje og tydelege ansvarslinjer.

Den felles bu- og arbeidsmarknaden gir eit grunnlag for å sjå samfunnsutvikling og utvikling av tenestetilbodet i samanheng, jf. kapittel 4.2, 4.3 og 6.14. Bustadbygging og busetjingsmønster påverkar kvar behovet for barnehagar, skular og omsorgstenester oppstår. Lokalisering og tilgjenge til tenester påverkar samtidig attraktiviteten til lokalsamfunna. Arbeidsplassar, utdanningstilbod, bustader og transport har også betydning for tilgangen på arbeidskraft som både kommunale tenester og næringslivet treng. Desse samhengane gjer det relevant å vurdere arealbruk, tenestekapasitet og investeringar samla.

Vidareføring krev at kommunane samordnar utviklinga gjennom kvar sine planar og politiske prioriteringar. Forsterka samarbeid kan gi felles planar og tiltak, men føreset semje mellom sjølvstendige kommunar. Samanslåing gir eitt formelt politisk ansvar og breiare handlingsrom for å sjå samfunnsutvikling, tenester og ressursbruk under eitt. Dette dokumenterer ikkje at resultata automatisk blir betre, men viser ein forskjell i føresetnadene for samla prioritering. Også ein samanslått kommune vil vere avhengig av samarbeid med andre kommunar, næringslivet, fylkeskommunen og staten.

Den felles bu- og arbeidsmarknaden gir også ei felles interesse i å styrkje regionen overfor omverda. Kapittel 6.10, 6.13 og 6.14 viser at fleire aktørar framhevar behovet for samla prioriteringar og større gjennomslagskraft i spørsmål om arbeidskraft, næringsutvikling, infrastruktur og offentlege investeringar. Intern konkurranse om personell eller lokalisering kan gi avgrensa regional nytte dersom ho først og fremst flyttar ressursar og aktivitet mellom kommunane. Det er derfor relevant å vurdere korleis alternativa legg til rette for å utvikle komplementære styrkar og prioritere løysingar som gagnar regionen samla. Samanslåing samlar desse avvegingane i eitt politisk system, medan vidareføring og forsterka samarbeid krev at kommunane etablerer og held ved lag ei felles retning.

Dei demokratiske avvegingane gjeld både nærleik, representasjon og dei folkevalde sitt reelle handlingsrom. Vidareføring bevarer to sjølvstendige politiske arenaer og direkte ansvar for eigne prioriteringar. Samtidig kan avgrensa økonomisk og fagleg kapasitet og avhengigheit av interkommunale ordningar redusere kva kvart kommunestyre kan avgjere og gjennomføre åleine. Forsterka samarbeid kan styrkje oppgåveløysinga, men krev politisk samordning og kan gi meir indirekte styring av enkelte oppgåver.

Samanslåing kan gi større lokalpolitisk handlingsrom ved å samle ansvar, ressursar og avgjerdsmynde. Enkelte oppgåver som i dag blir løyste gjennom samarbeid mellom Ørsta og Volda, kan leggjast inn i den ordinære kommuneorganisasjonen og under meir direkte politisk styring og kontroll. Dette kan gjere ansvarslinjene tydelegare og gi betre høve til å prioritere tenester, investeringar og samfunnsutvikling i samanheng. Ein felles kommune kan også opptre meir samla overfor regionale og nasjonale aktørar.

Dersom dei folkevalde får større høve til å påverke utviklinga og gjennomføre prioriteringar, kan dette gjere politiske verv meir attraktive. Dette er ei mogleg organisatorisk verknad, ikkje eit dokumentert resultat. Som presisert i kapittel 6.8 gir spørjegranskinga heller ikkje grunnlag for å konkludere med at rekrutteringa til politiske verv vil bli lettare.

Samanslåing erstattar samtidig dagens to sjølvstendige kommunestyre med eitt og kan gi større geografisk og opplevd avstand til dei folkevalde. Representasjon og medverknad frå ulike delar av området må derfor inngå i utforminga av ein eventuell ny kommune. Som drøfta i kapittel 3.4–3.6 og belyst i kapittel 6.3, 6.7 og 6.8 må lokaldemokratiet vurderast både ut frå nærleik og deltaking og ut frå dei folkevalde si evne til å styre oppgåveløysinga og påverke utviklinga.

Spørjegranskinga viser ulike vurderingsmønster i kommunane. Forsterka interkommunalt samarbeid får den høgaste gjennomsnittsskåren og den største delen positive vurderingar blant respondentane i Ørsta, medan samanslåing får dei mest positive vurderingane i Volda. Både samarbeid og samanslåing får likevel vurderingar på den positive sida av skalaen frå eit fleirtal i begge kommunane, jf. kapittel 6.9. Respondentane har vurdert alternativa kvar for seg, og resultatane viser ikkje kva alternativ kvar respondent føretrekker. Intervjua viser også positive, opne og skeptiske haldningar i begge kommunane. Kapittel 6.12 viser stor grad av samsvar om dei viktigaste omsyna, særleg økonomisk berevne, tenestekvalitet og rekruttering og fagmiljø. Nærleik og lokal tilhøyrse blir tillagde større vekt i Ørsta, medan samfunnsutvikling og regional rolle blir prioriterte høgare i Volda. Resultatane gjeld dei undersøkte aktørgruppene og kan ikkje generaliserast til innbyggjarane samla.

Tabellen nedanfor samanfattar dei relative styrkane og utfordringane ved alternativa. Relativ styrke tyder at alternativet gir eit gunstig utgangspunkt på det aktuelle temaet samanlikna med dei andre alternativa. Blanda vurdering tyder at det finst både fordelar og utfordringar, at kunnskapsgrunnlaget ikkje gir ei eintydig retning, eller at verknadene særleg avheng av utforminga og gjennomføringa. Relativ utfordring tyder at alternativet har ei tydeleg avgrensing eller ein særleg risiko samanlikna med dei andre. Kategoriane uttrykkjer ikkje målte effektar eller sikre framtidige resultat. Dei er heller ikkje poeng og kan ikkje summerast til ei samla rangering.

Tabell 25 Samla og forenkla vurdering av dei tre strukturalternativa

Vurderings-tema	Vidareføring av dagens struktur	Forsterka interkommunalt samarbeid	Samanslåing
Lokalt politisk sjølvstende	Relativ styrke. To kommunestyre med ansvar for eigne prioriteringar blir vidareførte.	Relativ styrke. Kommunane er sjølvstendige, men prioriteringar på samarbeidsområda må avklarast med andre.	Relativ utfordring. Dagens to sjølvstendige politiske arenaer blir erstatta av éin.
Nærleik og lokal representasjon	Relativ styrke. Dagens politiske arenaer og føresetnader for lokal representasjon består.	Blanda vurdering. Kommunestyra består, men styringa av fleire oppgåver kan bli meir indirekte.	Relativ utfordring. Representasjonen må tilpassast eit større område, med risiko for større opplevd avstand.

<i>Robuste fagmiljø og rekuttering</i>	Relativ utfordring. Små fagmiljø kan framleis vere sårbare; eksisterande samarbeid avhjelper noko.	Relativ styrke. Kompetanse og kapasitet kan samlast på utvalde område.	Relativ styrke. Breitt handlingsrom for å samle fagmiljø og disponere kompetanse, utan at tilgangen på arbeidskraft automatisk aukar.
<i>Samla organisering og prioritering</i>	Relativ utfordring. Ressursar og omstilling på tvers av kommunegrensa må samordnast mellom to organisasjonar.	Blanda vurdering. Felles organisering er mogleg på samarbeidsområda, men separate budsjett og politiske prioriteringar består.	Relativ styrke. Eitt kommunestyre og éin organisasjon gir formelt handlingsrom for samla organisering, ressursbruk og investeringar.
<i>Økonomisk handlingsrom og effektivisering</i>	Blanda vurdering. To basistilskot blir bevarte, men økonomisk omstilling må gjennomførast i kvar kommune.	Blanda vurdering. To basistilskot blir bevarte, gitt eit uendra inntektssystem. Volda sitt eksisterande inndelingstilskot skal likevel trappast ned. Gevinstar på samarbeidsområda må vurderast mot kostnader ved etablering, drift og koordinering.	Blanda vurdering. Forslaget omfattar 45 mill. kroner til nødvendige eingongskostnader og eit fritt disponibelt oppstartstilskot på 30 mill. kroner. Tilskota kan redusere belastninga i overgangsfasen. Varige nettogevinstar er usikre, og langsiktig inntektsbortfall må handterast.
<i>Tenestekvalitet og tilgjenge</i>	Blanda vurdering. Lokal nærleik kan bevarast, men kvalitet og kapasitet krev tilpassing og tilstrekkeleg kompetanse.	Blanda vurdering. Felles fagmiljø kan styrkje kvaliteten; tilgjenge avheng av organiseringa.	Blanda vurdering. Samla kapasitet kan styrkje tenestene; lokal tilgjenge avheng av organisering og lokalisering.
<i>Planlegging i den felles bu- og arbeidsmarknaden</i>	Relativ utfordring. Areal-, bustad- og næringsutvikling må samordnast mellom to kommunar.	Blanda vurdering. Felles planar og tiltak er moglege, men krev semje mellom sjølvstendige kommunar.	Relativ styrke. Eitt politisk ansvar gir betre formelle føresetnader for samla kommunal planlegging i området.
<i>Styringskompleksitet</i>	Blanda vurdering. Eigne organisasjonar gir direkte styring, men den omfattande samarbeidsstrukturen krev oppfølging.	Relativ utfordring. Felles oppgaver krev koordinering og politisk oppfølging mellom sjølvstendige kommunar. Meir samla samarbeidsstrukturar kan redusere fragmentering, men verkna-dene av eventuelle regelendringar er ikkje avklarte.	Blanda vurdering. Bilaterale styringslinjer kan samlast, men overgangsfasen er kompleks og breiare regionale samarbeid vil framleis vere nødvendige.
<i>Gjennomførings- og overgangsrisiko</i>	Relativ styrke. Avgrensa risiko ved sjølv strukturvalet, men interne omstillingar kan vere krevjande.	Blanda vurdering. Stegvis utvikling er mogleg, men etablering og endring av samarbeid krev kapasitet.	Relativ utfordring. Mest omfattande behov for harmonisering og organisasjonsendring.

Tabellen viser at alternativa gir ulike kombinasjonar av handlingsrom og risiko. Vidareføring har styrkar knytte til lokalt politisk sjølvstende og kontinuitet, men føreset at kvar kommune klarer å gjennomføre nødvendig omstilling. Forsterka samarbeid kan styrkje kapasiteten på konkrete område, men krev at faglege gevinstar blir kombinerte med tydeleg styring og oppfølging. Samanslåing gir størst formelt handlingsrom for samla prioriteringar, men dette må vurderast opp mot overgangsrisiko, langsiktige inntektsverknader og omsynet til lokal representasjon.

Eit gjennomgåande vurderingss spørsmål er korleis alternativa kan bidra til å oppretthalde tenestene når tilgangen på arbeidskraft blir strammare. Dette krev både attraktive fagmiljø og ei samfunnsutvikling som legg til rette for arbeid, busetjing og tilgang til tenester. Verdien av organisatorisk samordning må derfor

vurderast ut frå om ho gir betre føresetnader for å planleggje desse forholda i samanheng og omsetje prioriteringane i konkrete tiltak.

Den krevjande økonomiske situasjonen i begge kommunane aktualiserer også spørsmål om lokaldemokratiet si evne til å sikre langsiktig økonomisk bereevne og gjennomføre nødvendige prioriteringar. Ørsta er registrert i ROBEK, medan Volda har eit driftsnivå som er høgare enn dei løpande inntektene kan bere, høg gjeld og eit avgrensa økonomisk handlingsrom. Situasjonen kan ikkje utan vidare tolkast som eit uttrykk for sviktande politisk styring. Økonomiske rammevilkår, demografiske endringar, tidlegare investeringar, politiske prioriteringar og organisatoriske forhold kan alle ha betydning. Samtidig er evna til å tilpasse tenester og ressursbruk til dei økonomiske rammene ein viktig del av den demokratiske styringa.

Dette perspektivet er relevant for vurderinga av alle dei tre strukturalternativa. Vidareføring av dagens kommunestruktur føreset at kvart kommunestyre har evne og kapasitet til å gjennomføre nødvendige økonomiske og organisatoriske omstillingar. Forsterka interkommunalt samarbeid kan gi betre ressursutnytting på utvalde område, men inneber også behov for samordning mellom to sjølvstendige kommunestyre. Ei samanslåing kan gi større organisatorisk handlingsrom for samla prioriteringar og økonomisk styring, men vil ikkje i seg sjølv sikre betre økonomisk balanse eller meir føremålstenlege politiske avgjerder. Eit sentralt spørsmål er derfor ikkje berre kva alternativ som gir størst formelt politisk handlingsrom, men kva føresetnader alternativa gir for å gjennomføre nødvendige prioriteringar og sikre berekraftig økonomisk styring over tid.

Dersom lokalt politisk sjølvstende, nærleik og kontinuitet blir tillagde størst vekt, har vidareføring klare styrkar. Dersom hovudmålet er større fagmiljø utan å endre den politiske hovudstrukturen, er forsterka samarbeid eit relevant alternativ. Dersom samla styring av organisasjonen og den funksjonelle regionen blir tillagd størst vekt, gir samanslåing det breiaste handlingsrommet. Ingen av desse vurderingane gir grunnlag for å føresetje at økonomiske eller faglege gevinstar kjem automatisk.

Det sentrale politiske spørsmålet er derfor kva omsyn kommunane ønskjer å prioritere, kva risiko dei vil redusere, og kva føresetnader dei kan sikre for gjennomføringa. Ved vidareføring må omstillingstiltak og kapasitet i kvar kommune konkretiserast. Ved forsterka samarbeid må oppgåver, styringsmodell, kostnader og forventa gevinstar avklarast. Ved samanslåing må organisering, økonomisk tilpassing, tenestelokalisering og demokratisk og geografisk balanse gjerast til konkrete delar av grunnlaget for vidare avgjerder. Nødvendig omstilling i dagens kommunar må halde fram medan strukturspørsmålet blir vurdert.

Kommunestruktur er eit verkemiddel for å ivareta kommunane sine oppgåver og ansvar. Det avgjerande er kva alternativ som gir best føresetnader for gode og tilgjengelege tenester, økonomisk bereevne, tilstrekkeleg kompetanse, reell folkevald styring og langsiktig utvikling av lokalsamfunna og regionen. Utgreiinga synleggjer avvegingane og føresetnadene. Korleis dei skal vektast mot kvarandre, er til slutt ei politisk vurdering.

8. Vidare prosess og oppfølging av strukturalternativa

Utgreiinga viser at Ørsta og Volda står overfor behov for økonomisk og organisatorisk omstilling uavhengig av framtidig kommunestruktur. Dei tre strukturalternativa gir ulike føresetnader for å møte desse utfordringane, men kva resultat som kan oppnåast, vil i stor grad avhenge av korleis konkrete tiltak blir utforma og gjennomførte.

Den vidare prosessen bør derfor leggje vekt på å konkretisere aktuelle løysingar, synleggjere forventede gevinstar og risiko og sikre god politisk og administrativ forankring. Informasjon og medverknad frå innbyggjarar, tilsette og andre relevante aktørar vil vere viktig uavhengig av kva alternativ kommunestyra vel å arbeide vidare med.

8.1 Premissar for vidare prosess

Kommunestyra må ta stilling til korleis dei ønskjer å følgje opp utgreiinga, og om det er grunnlag for å gå vidare med eitt eller fleire av strukturalternativa. Den vidare prosessen bør ta utgangspunkt i det arbeidet og dei prosessplanane som allereie er etablerte gjennom den politiske arbeidsgruppa. Utgreiinga er meint som eit fagleg grunnlag for dei vidare politiske vurderingane, og ikkje som eit alternativt eller bindande prosessopplegg. Ei vidare avklaring bør byggje på ei samla vurdering av utfordringsbiletet, dei organisatoriske føresetnadene og dei økonomiske og demokratiske konsekvensane som er synleggjorde i rapporten.

Eit sentralt premiss for det vidare arbeidet er at strukturvalet ikkje i seg sjølv løyser utfordringane kommunane står overfor. Alle alternativa krev konkrete tiltak for å sikre økonomisk bereevne, tilstrekkeleg kompetanse og gode tenester. Kommunane bør derfor klargjere kva mål dei ønskjer å oppnå, kva tiltak som kan bidra til å nå måla, og korleis resultata skal vurderast og følgjast opp. Det bør skiljast tydeleg mellom dokumenterte verknader, berekna gevinstpotensial og gevinstar som føreset konkrete organisatoriske endringar og prioriteringar.

Det bør også leggjast til rette for open informasjon og medverknad. Erfaringar frå tidlegare kommunestrukturprosessar viser at det kan vere krevjande å få til ein opplyst debatt dersom dei organisatoriske og praktiske konsekvensane av alternativa er lite konkretiserte. Medverknaden bør derfor knytast til eit grunnlag som gjer det mogleg å diskutere både mål, alternative løysingar og moglege konsekvensar.

Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at god planlegging, tydeleg ansvarsdeling og tilstrekkeleg kapasitet til å gjennomføre omstillinga er viktige føresetnader for ein god prosess. Det er også viktig

å avklare tidleg kva som må vere på plass før ein eventuell ny kommune blir etablert, og kva utviklingsoppgåver som kan gjennomførast etter etableringa. Erfaringane viser vidare at det bør leggjast vekt på informasjon, medverknad og realistiske forventningar til kva som kan oppnåast gjennom ei samanslåing (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016; Brandtzæg et al. 2017).

8.2 Oppfølging av dei ulike strukturalternativa

Vidareføring av dagens kommunestruktur

Dersom kommunestyra vel å vidareføre dagens kommunestruktur, bør utgreiinga følgjast opp gjennom konkrete planar for økonomisk og organisatorisk omstilling i kvar kommune. Planane bør vise kva tiltak som skal gjennomførast, kva kapasitet og kompetanse dei krev, og korleis forventa verknader skal følgjast opp. Område der kommunane er avhengige av kvarandre, bør vurderast i fellesskap.

Forsterka interkommunalt samarbeid

Dersom kommunestyra ønskjer å prioritere forsterka interkommunalt samarbeid, bør neste steg vere å konkretisere kva oppgåver det er aktuelt å samarbeide om, og korleis samarbeidet skal organiserast og styrast. Arbeidet bør omfatte vurderingar av kostnader ved etablering og drift, forventa faglege og økonomiske gevinstar, ansvarslinjer og ordningar for politisk oppfølging. Moglegheitene for å samle fleire oppgåver innanfor felles strukturar bør inngå i vurderinga.

Det bør også vurderast korleis samarbeidet kan styrkje fagmiljø og ressursutnytting, og kva konsekvensar aktuelle løysingar kan ha for tilsette og tenester. På område der det er aktuelt med endringar i organisering eller oppgåvefordeling, bør fordelane ved samarbeid vurderast opp mot kostnader, styringsutfordringar og omstillingsbehov.

Samanslåing av Ørsta og Volda

Dersom kommunestyra ønskjer å arbeide vidare med ei eventuell samanslåing, bør prosessen ta utgangspunkt i dei politiske avklaringane og planane som allereie ligg føre. Som del av arbeidet kan det utarbeidast ei intensjonsavtale som uttrykkjer felles mål og overordna prinsipp for etableringa av ein ny kommune. Avtalen kan mellom anna omtale sentrale omsyn knytte til økonomi, tenester, organisering, arbeidsgjevarpolitikk, lokal identitet og geografisk og demokratisk balanse.

Innbyggjarmedverknad kan gi eit viktig grunnlag for utforminga av desse måla og prinsippa. Gjennom informasjon og dialog kan kommunane få kunnskap om korleis innbyggjarane vurderer ei eventuell

samanslåing, og kva omsyn dei meiner bør leggjast vekt på. Innspela kan inngå i det politiske arbeidet med ei eventuell intensjonsavtale.

Ei intensjonsavtale bør gi eit tydeleg bilete av kva kommunane ønskjer å oppnå, men ikkje vere meir detaljert enn det er grunnlag for eller innehalde lovnader om framtidige løysingar som ikkje kan sikrast. Avtalen bør heller ikkje leggje unødige bindingar på det framtidige kommunestyret. Etter ei eventuell samanslåing må den konkrete utviklinga av kommunen skje gjennom ordinære demokratiske prosessar, kommuneplanar, økonomiplanar og politiske vedtak.

Før kommunestyra tek endeleg stilling til ein eventuell søknad om samanslåing, bør innbyggjarane sine synspunkt innhentast i tråd med inndelingslova § 10. Dette kan mellom anna skje gjennom spørjeundersøking, møte eller rådgjevande folkerøysting.

Dersom kommunane vedtek å søkje om samanslåing, og samanslåinga blir vedteken av staten, går arbeidet over i ein gjennomføringsfase. Etter reglane i inndelingslova skal det då etablerast ei fellesnemnd som skal førebu og samordne etableringa av den nye kommunen. Erfaringar frå tidlegare samanslåingsprossar viser at det er viktig å etablere ei tydeleg prosjektorganisering med klare ansvarsforhold, tilstrekkelege ressurser og ein realistisk framdriftsplan. Arbeidet bør omfatte administrativ organisering, leiingsstruktur, arbeidsgjevarpolitikk, økonomiske ordningar, IKT-system og andre nødvendige fellessystem. Det bør også utarbeidast ein plan for korleis forventa gevinstar skal realiserast, og korleis resultata skal følgjast opp. Samtidig må den ordinære tenesteproduksjonen ivaretakast gjennom omstillinga. Desse omsyna blir framheva både i nasjonale rettleiingar og i evalueringa av samanslåinga mellom Sandefjord, Andebu og Stokke (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016; Brandtzæg et al. 2017).

8.3 Arbeidsgjevarpolitikk, arbeidsmiljø og medverknad

Val av framtidig kommunestruktur vil ha betydning for organiseringa av kommunane som arbeidsgjevarar. Samtidig vil begge kommunane ha behov for organisatorisk omstilling uavhengig av kva strukturalternativ som blir valt. Omsynet til dei tilsette, arbeidsmiljøet og tilgangen på kompetanse bør derfor vere ein sentral del av det vidare arbeidet.

Utgreiinga viser at både forsterka interkommunalt samarbeid og samanslåing kan gi nye føresetnader for å utvikle større fagmiljø, redusere sårbarheit og utnytte kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser. Desse mogleheitene inneber likevel ikkje at rekrutteringsutfordringane blir løyste, eller at arbeidsmiljøet og arbeidsvilkåra automatisk blir betre. Verknadene vil avhenge av mellom anna organisering, leiing, lokalisering av arbeidsplassar og korleis medarbeidarane blir involverte i omstillinga.

Ei nærare vurdering av konsekvensane for dei tilsette føreset at aktuelle organisatoriske løysingar blir konkretiserte. Dette gjeld mellom anna spørsmål om arbeidsstad og reiseavstand, endringar i

arbeidsoppgåver, arbeidstid, leiingsstruktur, kompetansebehov og framtidige arbeidsvilkår. Ved ei eventuell samanslåing vil det også vere behov for å samordne arbeidsgjevarpolitiske ordningar og avklare overordna prinsipp for personalmessig omstilling. Tilsvarende problemstillingar kan oppstå ved etablering eller utviding av interkommunale samarbeid og ved større organisatoriske endringar innanfor dagens kommunar.

I den vidare prosessen bør kommunane etablere tydelege rammer for informasjon, medverknad og partsamarbeid. Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at det er viktig å avklare rollene til tillitsvalde og vernetenesta tidleg, og å sikre tilstrekkeleg tid og kapasitet til medverknad. Det bør også vere tydeleg kva spørsmål som skal drøftast med dei tilsette sine representantar, og korleis innspel skal inngå i avgjerdsprosessane. Evalueringa av samanslåinga mellom Sandefjord, Andebu og Stokke synleggjer betydninga av tydelege roller, tilstrekkeleg kapasitet og systematisk involvering av tillitsvalde og vernetenesta i omstillingsarbeidet (Brandtzæg et al. 2017). Det er derfor viktig at tillitsvalde og vernetenesta blir involverte tidleg og systematisk i arbeidet med å utvikle organisatoriske løysingar og vurdere konsekvensane for dei tilsette.

Aktuelle organisatoriske endringar bør følgjast opp med nødvendige risiko- og konsekvensvurderingar, mellom anna knytte til arbeidsmiljø, arbeidspress, leiingsstruktur og geografisk organisering. Det bør også vurderast korleis vernetenesta, arbeidsmiljøutvala og det organiserte partssamarbeidet skal ivaretakast gjennom omstillinga. Slike vurderingar bør gjennomførast i tråd med gjeldande regelverk og på eit tidspunkt der dei kan påverke utforminga av løysingane.

Kommunane bør vidare prioritere arbeidet med ein langsiktig arbeidsgjevarstrategi. Strategien bør omfatte rekruttering, kompetanseutvikling, tiltak for å halde på medarbeidarar, heiltidskultur, seniorpolitikk og utvikling av gode arbeidsmiljø. Ved ei eventuell samanslåing bør det i tillegg utarbeidast overordna prinsipp for personalmessig omstilling, mellom anna knytte til innplassering av tilsette, harmonisering av løns- og arbeidsvilkår og organisering av partssamarbeidet. Erfaringar frå tidlegare samanslåingar viser at tidlege avklaringar av slike spørsmål kan bidra til større føreseielegheit for dei tilsette. Departementet si rettleiing tilrår mellom anna ein omstillingsplan og tidleg kartlegging av behovet for lønsharmonisering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Også evalueringa av samanslåinga mellom Sandefjord, Andebu og Stokke understrekar betydninga av tydelege personalpolitiske prinsipp og god involvering gjennom omstillingsprosessen (Brandtzæg et al. 2017).

Det er ikkje føremålstenleg å fastsetje den detaljerte framtidige organiseringa som del av ei overordna strukturutgreiing. Før endelege organisatoriske løysingar blir valde, bør kommunane likevel ha eit tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere forventade gevinstar, konsekvensar for dei tilsette og risiko ved gjennomføringa. Dette føreset at arbeidsgjevarperspektivet blir ein integrert del av den vidare planlegginga, uavhengig av strukturalternativ.

8.4 Tilrådingar for vidare arbeid

Uavhengig av kva strukturalternativ kommunestyra vel å arbeide vidare med, peikar utgreiinga på fire sentrale omsyn som bør ligge til grunn for den vidare prosessen:

- **Konkretisering av tiltak og gevinstar.** Kommunane bør klargjere kva utfordringar dei ønskjer å løyse, kva tiltak som er aktuelle, og kva faglege og økonomiske gevinstar som kan forventast. Gevinstane må vurderast opp mot kostnader, risiko og føresetnader for gjennomføring.
- **Medverknad og forankring.** Det bør leggjast til rette for open informasjon og systematisk involvering av innbyggjarar, tilsette, tillitsvalde og andre relevante aktørar. Medverknaden bør skje på tidspunkt der det framleis er mogleg å påverke viktige val.
- **Arbeidsgjevarpolitikk og arbeidsmiljø.** Konsekvensar for tilsette, arbeidsmiljø, kompetanse og organisering bør vurderast når konkrete løysingar blir utvikla. Tillitsvalde og vernetenesta må involverast, og nødvendige risiko- og konsekvensvurderingar må gjennomførast.
- **Gjennomføringskapasitet og oppfølging.** Kommunane bør sikre tilstrekkeleg kapasitet til å gjennomføre nødvendige omstillingar, samtidig som den ordinære tenesteproduksjonen blir ivareteken. Det bør etablerast tydelege mål, ansvar og rutinar for å følgje opp gjennomføringa og resultat.

Ved ei eventuell samanslåing bør desse omsyna inngå i dei overordna politiske avklaringane og i den vidare planlegginga og etableringa av den nye kommunen. Ei eventuell intensjonsavtale kan klargjere felles mål og prinsipp, medan konkrete organisatoriske og tenestemessige løysingar må utviklast og behandlast i dei ordinære politiske og administrative prosessane. Ved vidareføring eller forsterka interkommunalt samarbeid bør omsyna følgjast opp gjennom kommunane sitt ordinære plan- og utviklingsarbeid og gjennom konkrete samarbeidsprosjekt.

Utgreiinga viser at alle alternativa gir moglegheiter, men også avgrensingar og risiko. Kva resultat som blir oppnådde, vil i stor grad avhenge av dei konkrete vala kommunane tek, og korleis omstillinga blir planlagt, gjennomført og følgd opp.

Litteratur

- Agenda Kaupang 2026. Heilskapleg innsatstrapp og bustadtrapp Volda 2026. Presentasjon utarbeidd for Volda kommune.
- Agenda Kaupang 2020. Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger. Agenda Kaupang. Rapport nr. R1021221.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B.A., Flatval, V.S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., Sørensen, R. & Vinsand, G. 2017. Nullpunksmåling: Hovedrapport. – Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Interkommunalt samarbeid om beredskap og samfunnssikkerhet. Status og utfordringer. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 11/2003.
- Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. Telemarksforskning. TF-notat nr. 29/2014.
- Brandtzæg, B.A. 2019. *Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid*. Vitenskapelig publikasjon. Tidsskriftet Norges Barnevern 04/2019 (Volum 96).
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. 2019. Utredning om små kommuner. Telemarksforskning. Rapport nr. 473.
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E., Heian, M.T., Kvernenes, M.S., Vike, H., Jupskås, A.R. & Ruud, S.R. 2022. *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltagelse i lokalpolitisk arbeid*. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 636 2022.
- Brandtzæg, B.A., Williksen, R.M., Johnsen, E.T. & Groven, S. 2017. *Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke*. Telemarksforskning og Deloitte. TF-rapport nr. 396.
- Dieserud & Karlsen. J.E. (2025). Har sammenslåtte kommuner fått bedre økonomi?. NTNU.
- Ekspertutvalget 2014. Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg, mars 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Frisvoll, S. & Almås, R. 2004. Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing. – Norsk senter for bygdeforskning og KS.
- Generalistkommuneutvalget 2023. NOU 2023: 9. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet.

- Gundersen, F., Holmen, B.H, & Hansen W. 2019. *Inndeling i BA-regioner 2020*. Transportøkonomisk institutt.
- Houlberg, K. 2011. Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede? *Scandinavian Journal of Public Administration* (15:1): 41-61.
- Jacobsen, D. I. (2022). Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter (2. utgave ed.). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.54337/aau460195653>.
- Jacobsen, D.I. (2014). Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter. Fagbokforlaget.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. 2026. Prop. 1 S (2026–2027). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2027.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. *Å bygge en ny kommune – råd fra tidligere sammenslåinger*. Veileder del 2. Publikasjonskode H-2376.
- Leknes, E.; Gjertsen, A.; Tennås Holmen, A. K.; Lindeløv, B.; Aars, J.; Sletnes, I.; & Røyseland, A. 2013. Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. IRIS, Nordlandsforskning, UNI Rokkansenteret og Høgskolen i Oslo og Akershus. Rapport IRIS – 2013/008.
- Meld. St. 14 (2014-2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet.
- NIVI 2023. Interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal. Utarbeidet på oppdrag av Statsforvalteren i Møre og Romsdal. NIVI Rapport 2023:3
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.
- NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommisjonens første delutredning. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. mai 2025. Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 9. januar 2026.
- St.meld. nr. 33 (2007-2008): Eit sterkt lokaldemokrati. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Vareide, K. 2024. Hvordan skape vekst? Kan steder påvirke sin egen vekst? Regional utvikling, sentralitet og attraktivitet. Cappelen Damm Akademisk.

Vareide, K. S., Brandtzæg, B., Storm, H. og Westernen, I. (2026): Mangel på arbeidskraft i kommunene.

Hvordan arbeidskraftbehovet er ventet å utvikle seg fram mot 2050 og hvilke konsekvenser dette får for kommunene. Telemarksforskning, rapport 924.

Volda kommune 2026. Andre tertialrapport 2026.

Volda kommune 2026. Prognose for utbetalinger til Ørsta etter avtalen om egedomsskatt og konsesjonskraft. Oversendt 22. oktober 2026.

Volda kommune og Ørsta kommune 2023. Avtale om fordeling av inntekter etter grensejusteringa for Bjørke og Viddal. Signert 19. januar 2023.

Weigård, J. (1991). Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:22.

Øren, A.; Wasilkiewicz, K.; Mohammed, A.B.; Almklov, P.; Albrechtsen, E.; Schiefloe, P.K. & Antonsen, S. 2016. Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne? SINTEF Teknologi og samfunn.