



# DET KONGELEGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Ifølgje liste

Dykkar ref

Vår ref

Dato

17/1212-171

2. juli 2018

## **Vedtak i saker om grensejustering mellom Stranda, Norddal og Stordal kommunar**

Eg viser til brev av 23. mars frå Fylkesmannen i Møre og Romsdal med fylkesmannens utgreiing og tilråding i sakene om grensejustering mellom kommunane Stranda, Norddal og Stordal, for områda Liabygda og Norddal/Eidsdal.

### **Bakgrunn**

8. juni 2017 vedtok Stortinget samanslåing av Norddal og Stordal kommunar. 28. september 2017 gav departementet fylkesmannen i oppdrag å greie ut grensejustering mellom kommunane Stranda og Norddal og Stordal, for områdene Liabygda og Norddal/Eidsdal. Oppdraget for Norddal/Eidsdal, frå Norddal kommune til Stranda, blei gitt etter initiativ frå innbyggjarar i Norddal, som fremja søknaden til fylkesmannen i juni 2016. Oppdraget for Liabygda, frå Stranda til den nye kommunen av Norddal og Stordal, blei gitt etter at fylkesmannen tidlegare hadde tilrådd ei utgreiing av dette området, og det var naturleg å sjå dei to sakene i samanheng.

### **Norddal og Eidsdal**

Det er 488 innbyggjarar i bygdene Norddal og Eidsdal, noko som utgjer 29 prosent av innbyggartalet i dagens Norddal kommune. Bygdene utgjer om lag 21 prosent av arealet i dagens Norddal. Det er barnehage og barneskule i bygdene, andre kommunale tenester blir gitt av Norddal kommune med utgangspunkt i kommunesenteret. Det er litt ulik reisetid frå ulike delar av bygdene til kommunale tenester i Stranda og Norddal, men det er kortare veg til kommunesenteret i Norddal kommune enn til kommunesenteret i Stranda.

Ei spørjeundersøking blant innbyggjarane i bygdene viser at 57 prosent ønsker å høyre til Stranda kommune, og at 26 prosent ønsker å høyre til Norddal kommune. 17 prosent veit ikkje.

### **Fråsegner frå kommunane**

Kommunestyret i Norddal fatta 12. mars 2018 følgjande vedtak:

*Norddal kommunestyre vil på det mest bestemte gå imot at bygdene Norddal og Eidsdal vert skilte frå Norddal og flytta over til Stranda kommune gjennom ei deling eller ei grenseregulering. Bakgrunn for kommunestyret si haldning går fram av saksframlegget, men hovedpunkta kan summerast opp slik:*

- 1. Etableringa av Fjord kommune er ei frivillig samanslåing og ein direkte respons til ei statleg bestilling. Samanslåinga av Norddal og Stordal er motivert ut ifrå Kommunereforma sin intensjon om større og meir robuste einingar. Sjølv om Fjord kommune er ei lita eining i folketal, har fylkesmannen gitt uttrykk for stor tilfredsheit med fusjonen og sagt at den nye eininga kan lukkast med [å] ta ut eit større gevinstpotensiale enn dei fleste andre samanslåingar i fylket. Telemarksforsking karakteriserer Fjord kommune som «ei av dei mest «lønsame kommunesamanslåingane» i heile Noreg. Å ta sjansen på at Fjord kommune no går oppløysing, eller bli vesentleg svekka gjennom grenseendringar, vil vere i strid med reformtanken.*
- 2. Prosessen med samanspleising av Norddal og Stordal til ny kommune har kome svært langt. Fjord kommune er godkjent av stortinget i juni 2017, og departementet (KMD) har i februar 2018 godkjent endeleg forskrift for den nye kommunen. Vidare er det tilsett prosjektleiar, og administrasjonssjef i Fjord kommune er planlagt tilsett 13. mars d.å. Ein er og i gang med å ta ut rasjonaliseringsgevinstar gjennom «sambruk» av personell og samarbeid om budsjett og planar. Ved ei oppdeling av Norddal, og i verste fall ei oppsplitting av Fjord kommune, vil alt dette arbeidet vere bortkasta. I tillegg vil det verke svært demotiverande for dei som har vore involverte i prosessane over fleire år.*
- 3. Ei flytting av lag 30 % av innbyggjarane til Stranda vil få store negative økonomiske konsekvensar for «rest-Norddal»/Fjord kommune. Det klårt mest dramatiske scenariet er viss Fjord kommune skulle bli oppløyst. Ei deling eller grensejustering av Norddal - utan oppløysing av Fjord – vil og få svært negative utslag med m.a. reduksjon i førespeila reformmidlar og redusert uttak av konsesjonskraft.*
- 4. Norddal kommunestyre merkar seg at 57% av dei som svarte på innbyggjarhøyringa, i bygdene Eidsdal og Norddal, ønskte å verte ein del av Stranda Kommune. For at kommunestyre skal legge avgjerande vekt på resultatet av innbyggjarhøyringa bør det vere eit langt større fleirtal for flytting. Utifrå dette meiner Norddal kommunestyre at bygdene Eidsdal og Norddal ikkje skal delast frå. Ein viser til dei mange argumenta for dette i dei andre punkta i vedtaket.*
- 5. Søknaden om grensejustering viser til urettferdig fordeling av ressursar mellom nord- og sørsida i kommunen og til sentralisering av tenester og funksjonar i kommunesenteret i Valldal som dei to viktigaste grunnane for ønsket om skifte av*

- kommunetilknytning. Dette er ikkje relevante argument i høve intensjonen i Kommunereforma.
6. Søknaden peikar på ei rekke vesentlege tilhøve som vil verke negativt om bygdene vert flytta til Stranda. Dette går m.a. på tilgjengelegheit av kritiske kommunale tenester og faren for at det oppstår konflikt mellom bygdelag på sørsida av Norddalsfjorden, inklusive Geiranger.
  7. Norddal kommune seier seg samd i konklusjonen i pkt.6 og meiner dette langt på veg kan forklarast ved at innbyggjarane ved ei flytting må krysse to fjordar mot ein i dag. Med dagenas kommunikasjonsløysingar har fjorden blitt ei «barriere meir enn ei bru». Det er pt. heller ikkje sannsynleggjort at Stranda kommune vil etablere egne leveransepunkt på sørsida av fjorden som opphevar desse ulempene.
  8. Ei flytting til Stranda vil og ha direkte negative økonomiske konsekvensar for innbyggjarane på sørsida av Norddalsfjorden. Døme på dette er innføring av eigedomsskatt på bustad - og fritidshus og høgare årsavgifter på SFO, avfall og avløp.
  9. I søknaden om kommunebyte for bygdene Eidsdal og Norddal er det føresett at Stranda kommune held fram som eigen kommune. Både ordføraren og andre politiske toppleiarar i Stranda, har nyleg uttalt at Stranda vil måtte slå seg saman med andre i løpet av kort tid. Det foregår no sonderingar mot fleire kommunar. Dersom dette slår inn, noko det er sannsyn for, fell den viktigaste føresetnaden for søknaden vekk.
  10. Dersom grensene til Norddal kommune skulle bli endra, vil prosessen med taksering av aktiva/passiva, skjønn/overskjønn, forhandlingar etc., jfr. prosesskrav etter Inndelingslova, bli svært omfattande og kostnadsskrevande. Det er vanskeleg å sjå at kommuneadministrasjonen kan handtere desse utfordringane utan å styrke kapasiteten vesentleg når dette skal skje samtidig med bygging av ei ny kommune.
  11. I følgje Inndelingslova sin hovudregel er denne saka ei delingssak og ikkje ei grensejustering, jfr. 25% regelen. I dette tilfellet er 29% av innbyggjarane omfatta av ei eventuelle flytting til Stranda kommune. Då er det kommunestyret som har lokal initiativrett, dvs. ikkje innbyggjarane sjølve. Med bakgrunn i dette, og i fylkesutvalet si fråsegn i saka, ber Norddal kommune om at vedtaket i kommunestyret blir tillagt avgjerande vekt.

Formannskapet i Stranda fatta 6. mars 2018 følgjande vedtak:

Stranda kommune stiller seg positiv til ei grensejustering der bygdene Norddal og Eidsdal vert ein del av Stranda kommune.

Møre og Romsdal fylkeskommune ved Fylkesutvalet fatta 26. februar 2018 følgjande vedtak:

1. Fylkesutvalet i Møre og Romsdal ser ikkje at grensejusteringane fylkesmannen har til behandling, med unntak for Gjemnes og Norddal, har regionale verknader av eit slikt omfang at det er naturleg for fylkeskommunen å gje uttale i den enkelte sak.
2. Fylkesutvalet meiner at grensejusteringar med potensielt store verknader for «restkommunen» og regionen bør få eit breiare beslutningsgrunnlag enn mindre

*justeringar. Her må innbyggjarundersøkinga offentleggjerast på grunnkrinsnivå og kommunestyret si uttale må leggast stor vekt på i den vidare behandlinga.»*

- 3. Fylkesutvalet for sin del meiner at dei omsøkte grensejusteringane i Norddal og Gjemnes representerar ei deling av kommunane og difor må behandlast av Stortinget.*

### **Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen tilrår at departementet vedtar ei grensejustering der bygdene Norddal og Eidsdal blir overførte frå Norddal kommune til Stranda kommune. Fylkesmannen legg avgjerande vekt på at resultatet frå innbyggjarhøyringa gir eit klart svar på at innbyggjarane ønsker å høyre til i Stranda kommune. Fylkesmannen legg også stor vekt på at ei grensejustering vil gi gevinstar for samarbeidet mellom bygdene Eidsdal, Norddal og Geiranger, som alle er geografisk plassert langt unna kommunesentera og vil kunne tene på å høyre til same kommune.

### **Departementets vurdering**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova), med tilhøyrande rundskriv. Det formelle grunnlaget for utgreiinga til fylkesmannen er i tråd med reglane og retningslinjene som går fram av desse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert fylkesmannens tilråding og halde møte med kommunane. Departementet meiner fylkesmannen har levert ei grundig og god utgreiing, som i tilstrekkeleg grad opplyser saka slik at den kan avgjerast.

Gjennom prosessen har det blitt stilt spørsmål ved om denne saka er ei deling eller grensejustering. Departementet har uttalt at det vil bli tatt stilling til om saka skal behandlast som ei deling eller grensejustering når saka skal avgjerast, slik omtalen av ny § 3 tredje ledd tredje punktum i Prop. 76 L (2016–2017) "Endringar i inndelingslova og kommunelova (behandlig av kommunesamanslåingar mv.)" pkt. 5.2. gir høve til.

Inndelingslova § 3 definerer ulike former for grenseendring. Form for grenseendring har betydning for kven som har rett til å ta initiativ til endringa, kven som avgjer saka mv. "Deling" inneber at ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar, eller at ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke, jf. § 3 andre ledd. "Grensejustering" inneber at eit område blir flytta over frå ein kommune til ein annan, eller frå eit fylke til eit anna, jf. § 3 tredje ledd.

§ 3 seier vidare at "departementet kan fastsetje at endring av grensene til eit område skal behandlast som ei grensejustering, dersom området har ein mindre del av innbyggjarane i ein kommune eller eit fylke som skal leggjast til andre kommunar eller fylke etter andre ledd bokstav b." Det følger ikkje av lova kva som er ein "mindre del", men det går fram av forarbeida (Prop. 76 L (2015–2016)) at "normalt vil 25 prosent av innbyggjarane danne den øvste grensa for når ein del av ein kommune eller fylkeskommune som skal delast etter § 3 andre ledd bokstav b, kan behandlast etter reglane om grensejustering".

Sidan Norddal kommune blir slått saman med Stordal, er ei flytting av bygdene Norddal og Eidsdal til Stranda i utgangspunktet ei delingssak, men departementet har høve til å fastsetje at saka skal behandlast som ei grensejustering. Bygdene Norddal og Eidsdal utgjer 29 prosent av innbyggjarane i Norddal. Omtalen i forarbeida av kva som vil vere ein "mindre del" inneber ikkje ei absolutt grense på 25 prosent av innbyggjarane. Departementet meiner likevel delen innbyggjare i denne saka talar for at ei grenseendring for bygdene Norddal og Eidsdal er å rekne som ei deling, og ikkje skal vurderast som ei grensejusteringssak. Det er ingen tvil om at innbyggjarane i bygdene utgjer ei ikkje ubetydeleg del av Norddal kommune, og det er vanskeleg å finne argument for at dei utgjer ein "mindre del" slik lovregelen seier. Departementet meiner heller ikkje det ligg føre særlege argument i denne saka som talar for at saka skal handterast som ei grensejustering. Etter ei heilskapleg vurdering er departementet komme til at saka er ei deilingssak.

Det følger av inndelingslova § 5 at "Kongen gjer vedtak om deling av ein kommune når kommunen eller kommunane saka gjeld, har slutta seg til forslaget. Dersom éin kommune har uttalt seg mot deling, skal saka leggjast fram for Stortinget for avgjerd." Norddal kommune har uttalt seg mot delinga.

Stortinget har vedtatt at alle kommunesamanslåingar i perioden 2017–2021 utelukkande skal baserast på kommunane sine eigne vedtak. Departementet vurderer at dette vedtaket også gjeld for delingar, og at det derfor ikkje er grunnlag for å legge saka fram for Stortinget. Å legge saka fram for Stortinget vil også gjere at det vil ta lang tid å få ei avgjerd, noko som vil vere svært uheldig for den pågåande samanslåingsprosessen mellom Norddal og Stordal til nye Fjord kommune frå 1. januar 2020.

Vurderinga av at dette er ei deling er i seg sjølv nok til å konkludere i saka. Departementet finn likevel grunn til å leggje til at dei viktigaste objektive kriteria i saka heller ikkje tilseier at grenseendringa bør gjennomførast.

Departementet meiner grensejusteringar først og fremst skal vere eit reiskap for å tilpasse kommunegrensar til eksisterande samhandlingsmønstre og innbyggjaranes bruk av kommunale tenester. Det ligg i dette at ei kommunegrense må gi nokre utfordringar for innbyggjarane som ei grensejustering vil kunne løyse, til dømes kortare reiseveg eller demokratisk påverknad på tenestetilbodet dei nyttar, for at ei grensejustering skal bli vedtatt.

Innbyggjarane i Norddal og Eidsdal mottek per i dag alle tenester frå Norddal kommune, og framstår som klart mest knytt til Norddal kommune. Utgreiinga har ikkje påvist openberre ulemper for innbyggjarane ved dagens grense som vil bli betre ved at bygdene blir flytta til Stranda. Det vil ikkje gje vesentlege kortare reisetid til kommunale tenester, og innbyggjarane vil måtte reise gjennom store deler av Fjord kommune for å komme til administrasjonssenteret i Stranda. Vidare viser resultatane av spørjeundersøkinga at

innbyggjarane er delte i synet på kva for ein kommune dei vil tilhøyre. Eit fleirtal vil til Stranda, men eit slikt fleirtal kan etter departementets vurdering ikkje aleine grunngi ei grenseending.

## **Liabygda**

Det er 220 innbyggjarar i Liabygda, noko som utgjer i underkant av 5 prosent av innbyggartalet i Stranda kommune. Liabygda utgjer også i underkant av 5 prosent av arealet i kommunen. Liabygda ligg på andre sida av Storfjorden i høve til resten av Stranda kommune, og er geografisk plassert mellom Stordal og Norddal kommunar. Det er barnehage og barneskule i Liabygda, andre kommunale tenester blir gitt av Stranda kommune med utgangspunkt i kommunesenteret. Det er kortare reisetid til kommunale tenester i både Norddal og Stordal enn til tilsvarande tenester i Stranda, som også krev bruk av ferje.

Ei spørjeundersøking blant innbyggjarane viser at 68 prosent ønsker å høyre til Stranda kommune, og at 27 prosent ønsker å høyre til nye Fjord kommune. 5 prosent veit ikkje.

## **Fråsegner frå kommunane**

Formannskapet i Stranda fatta 1. mars 2018 vedtak der mellom anna følgjande går fram: *Det er viktig for Stranda kommune å vere ei samla kommune inn i drøftingar med nabokommunane om eventuelle framtidige kommunesamanslåingar.*

*Stranda kommune syner til innbyggjarhøyringa der det kjem klart fram at innbyggjarane i Liabygda framleis ynskjer å høyre til, og nytte, kommunen sitt tenestetilbod. Stranda kommune viser til at spesielt skuletilbodet i Stranda er viktig med tanke på Liabygda sine innbyggjarar i høve til framtidig bruk av Stranda vidaregåande skule.*

*I denne samanheng vil Stranda kommune beklage at ein ikkje er kome i posisjon til vidare drøftingar med Fjord kommune. Stranda kommune er framleis open for dialog kring kommunestruktur saman med Fjord kommune.*

*Stranda kommune meiner det vil få store konsekvensar for kommunen om Liabygda vert overført til Fjord kommune. Dette vil i ytterste konsekvens kunne svekke det samla tenestetilbodet i andre delar av Stranda kommune og såleis kunne få negative konsekvensar for alle bygdelaga i kommunen.*

Kommunestyret i Stordal behandla saka 14. februar 2018, og av saksutgreiinga går det frem at: *Stordal kommunestyre vil utelukkande sjå det som ein fordel om Liabygda krins blei ein del av Fjord kommune i framtida. Vi har respekt for at fleirtalet av innbyggjarane i dag ynskjer å halde fram i Stranda kommune, men har også lagt merke til at i aldersgruppa 16-29 år er der eit fleirtal for Fjord kommune. Nye Fjord kommune vil ha kapasitet til å yte velferdstenester som vil vere lettare tilgjengeleg for innbyggjarane i Liabygda krins.*

Fellesnemnda for nye Fjord kommune behandla saka 15. februar 2018 og av saksutgreiinga går det fram at: *Fellesnemnda for nye Fjord kommune vil utelukkande sjå det som ein fordel om Liabygda krins blei ein del av Fjord kommune i framtida, ettersom Liabygda er del av same kvardagsregion. Vi har respekt for at fleirtalet av innbyggjarane i dag ynskjer å halde fram i Stranda kommune, men har også lagt merke til at i aldersgruppa 16-29 år er der eit fleirtal for Fjord kommune. Nye Fjord kommune vil ha kapasitet til å yte velferdstenester som vil vere lettare tilgjengeleg for innbyggjarane i Liabygda krins. Reint geografisk høyrer også Liabygda naturleg inn i det som blir Fjord kommune frå 1.1.2020.*

Møre og Romsdal fylkeskommune ved Fylkesutvalet fatta 26. februar 2018 vedtak der mellom anna følgjande går fram: *Fylkesutvalet i Møre og Romsdal ser ikkje at grensejusteringane fylkesmannen har til behandling, med unntak for Gjemnes og Norddal, har regionale verknader av eit slikt omfang at det er naturleg for fylkeskommunen å gje uttale i den enkelte sak.*

### **Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen rår til at Liabygda ikkje blir grensejustert over til nye Fjord kommune. Fylkesmannen legg stor vekt på at resultatet frå innbyggjarhøyringa gir eit klart svar på at innbyggjarane ønsker å bli verande i Stranda kommune. Fylkesmannen meiner også at det ikkje er grunnlag for å grensejustere Liabygda over til ein mindre berekraftig kommune enn den dei høyrer til i dag.

### **Departementets vurdering**

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova), med tilhøyrande rundskriv. Det formelle grunnlaget for utgreiinga til fylkesmannen er i tråd med reglane og retningslinjene som går fram av desse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert fylkesmannens tilråding og halde møte med kommunane. Departementet meiner fylkesmannen har levert ei grundig og god utgreiing, som i tilstrekkeleg grad opplyser saka slik at den kan avgjerast.

Departementet meiner at Liabygda geografisk høyrer naturleg til i nye Fjord kommune, skilt frå resten av Stranda kommune av Storfjorden og liggande midt mellom Norddal og Stordal kommunar, med vegen gåande gjennom. Det er også kortare og ferjefri reiseveg til alle tenester i nye Fjord kommune. Ei grensejustering vil derfor etter departementets vurdering gi ei meir formålstenleg grense enn i dag.

Departementet meiner likevel at det i denne saka må leggjast stor vekt på at eit stort fleirtal av innbyggjarane ikkje ønsker justeringa. Dette momentet får ekstra tyngde ved at det ikkje ligg noko innbyggjarinitiativ til grunn for utgreiinga. Utgreiinga blei satt i gang på fylkesmannens oppmoding, og fylkesmannen tilrår sjølv at justeringa ikkje skal gjennomførast. Departementet meiner derfor at det ikkje bør gjennomførast ei grensejustering for Liabygda.

**Vedtak**

Med heimel i § 6 i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova), vedtar Kommunal- og moderniseringsdepartementet ikkje å endre grensa mellom Stranda og Norddal og Stordal (nye Fjord) kommunar.

Det er ikkje klagerett på endeleg vedtak om grensejustering.

Med helsing



Monica Mæland

Kopi

Møre og Romsdal fylkeskommune

Møre og Romsdal fylkeskommune



## Adresseliste

Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE
Norddal kommune	Postboks 144	6211	VALLDAL
Stordal kommune	Kommunehuset	6250	STORDAL
Stranda kommune	Øyna 13	6200	STRANDA