

Innst. S. nr. 174.

(1998-99)

Innstilling frå kommunalkomiteen om regulering av grensa mellom Sande og Vanylven kommunar i Møre og Romsdal fylke.

St.prp. nr. 44 (1998-99).

Til Stortinget.

1. SAMANDRAG

1.1 Innleiing

I proposisjonen legg departementet fram ei sak om endringar i kommunegrensa mellom Sande og Vanylven kommunar i Møre og Romsdal fylke. Endringa inneber at Åram krins i Sande kommune blir overført til Vanylven kommune.

Etter § 1 i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endringar i kommunal inndeling, er det Kongen som har mynde til å gjere endring i den administrative inndeling. Dersom dei berørte kommunane og fylkeskommunane er samde om regulering av grensa, kan saka avgjerast av Kongen (delegert til Kommunal- og regionaldepartementet). Dersom ein eller fleire av kommunane eller fylkestinget uttaler seg imot grensereguleringa, og reguleringa heller ikkje "er av mindre omfang", må Stortinget samtykke til framlegget til grenseendring.

I denne saka er ikkje kommunane samde om grenseregulering. Departementet meiner at saka ikkje er av mindre omfang, og legg den difor fram for Stortinget. Området som blir foreslått ført over til Vanylven kommune utgjer ca. 33 pst. av Sande kommune sitt totale areal og får konsekvensar for ca. 13 pst., eller 393 av dei 3 108 innbyggjarane i Sande kommune.

1.2 Saksframstilling

Departementet viser til at Åram krins er einaste fastlandsområde i Sande kommune. Åram krins er ei naturleg forlenging av arealet på fastlandet som ligg i Vanylven kommune. Grunna endra kommunikasjons-tilhøve i området, har spørsmålet om kva kommune Åram krins skal høyre til dukka opp med jamne mellomrom. I dag må innbyggjarane i Åram reise med ferje når dei skal til kommunesenteret Larsnes på Gurskøya i Sande kommune. Det er to alternative rei-

seruter. Det enklaste er å reise med ferja frå Åram tettstad til Larsnes som tar 20 minuttar og går ni gonger dagleg. Det andre alternativet er å reise med ferjesambandet Koparnes-Årvik. Frå Åram tettstad er det 15 km til Koparnes, og derifrå 15 minuttar med ferje over til Årvik. Denne ferja går 28 gonger dagleg. I tillegg til dette kjem ulemper i form av ventetid og skifte av kommunikasjonsmiddel. Til samanlikning er det om lag 20 km til Fiskåbygd som er kommunesenteret i Vanylven, dersom ein køyrer om Hakallestranda, og 24 km dersom ein køyrer om Koparnes.

For ein del reisande med kollektive transportmiddel, kan det likevel opplevast som meir praktisk å hente tenester på Larsnes på grunn av at ferja går direkte til kommunesenteret. Ferja har fleire avgangar enn det bussrutesambandet til Fiskåbygd truleg vil få. Men det er også slik at på grunn av ferjefritt samband til Vanylven, vil ein stor del av innbyggjarane i Åram krins ha sine arbeidsplassar i Vanylven kommune og hente tenester i denne kommunen.

Departementet gjev i proposisjonen ei nærare utgreiing om gangen i saka.

1.3 Departementet sine merknader

Departementet viser til at Vanylven kommune støttar framlegget om at grensa blir regulert slik at Åram krins blir overført til Vanylven kommune, medan Sande kommune er imot forslaget. Fylkesmannen i Møre og Romsdal rår til at Åram krins blir overført til Vanylven kommune. Fylkeskommunen ønskjer at spørsmålet om grenseregulering blir sett i ein større samanheng. Departementet gjorde for eit par år sidan sonderingar i høve til ei større utgreiing av kommunestrukturen i denne delen av fylket, men det var ikkje semje mellom kommunane om ei slik utgreiing.

Departementet meiner at ei eventuell overføring av Åram krins til Vanylven kommune ikkje legg hindrin-

gar for ein eventuell framtidig og meir omfattande gjennomgang av kommunegrensene i området.

Det overordna målet ved grenseendringar er å få til ei føremålstenleg og tidsmessig administrativ inndeling. Grensene bør framstå som dei mest ønskjelege for kommunane og fylkeskommunen som produsentar og leverandørar av offentlege tenester. Dei same omsyn må takast til innbyggjarane som brukarar av tenestene. Til grunn for ei avgjerd om grenseregulering må ein leggje ei totalvurdering av spørsmålet om kva kommune det aktuelle området naturleg høyrer til, mellom anna ut i frå geografiske og kommunikasjonsmessige tilhøve, som vegsamband, avstandar og reisetid. Kva befolkninga på staden meiner om spørsmålet, er også eit viktig moment.

Departementet viser til at når ein nå ønskjer å endra grensene i området er det viktig at dei nye grensene byggjer på at kommunikasjonen i dag i stor grad foregår langs vegsambandet, og ikkje sjøvegen som er grunnlaget for dagens grense.

Det er òg eit spørsmål om kva grensereguleringa vil føre til for dei ulike kommunale tenestene i Sande kommune. Det er knytt stor uvisse til framtidige endringar av tenestestrukturen i kommunen, noko som er eit problem for konsekvensvurderinga som er gjort. Uvisse blir forsterka ved at folketalet i begge kommunar er redusert dei seinare år.

Departementet meiner at Åram krins står i ei særstilling i og med at det er den einaste krinsen i Sande kommune som ligg på fastlandet. Befolkninga i Åram er allereie i dag brukarar av tenestetilboda i Vanylven kommune. Fylkesmannen peiker på at både geografi og kommunikasjonar tilseier at den kulturelle og sosiale integreringa av Åram krins i Vanylven vil bli forsterka i åra framover. Departementet vil peike på at dette tyder på at den naturlege tilknyttinga for Åram krins er Vanylven kommune.

Når det gjelder konsekvensane for rest-Sande vil departementet peike på at kommunen framleis vil ha ca. 2 715 innbyggjarar. Det er 138 kommunar i Noreg som har færre innbyggjarar.

Departementet legg til grunn at dei økonomiske konsekvensane av den grensereguleringa det er gjort framlegg om, vil vere avhengig av utviklinga i kommunane i åra som kjem, og av korleis kommunane organiserer verksemda si.

Samanlikna med rammetilskotet som kommunane mottar i 1999 ville Sande kommune få om lag 3 mill. kroner mindre i rammetilskot dersom Åram var overført til Vanylven kommune med verknad frå 1. januar 1999. Vanylven ville fått ei auke med om lag 2,3 mill. kroner. På det noverande tidspunkt er det ikkje mogleg å seie noko om den samla storleiken på rammetilskotet i 2000.

Som følge av ei eventuell regulering som fører til at folketalet i Sande blir lågare enn 3 000, vil kommunen kvalifisere for regionaltilskot frå og med tidspunktet for overføring av Åram krins. Regionaltilskotet er knytt saman med det ekstraordinære skjønnsstilskotet.

Auken i regionaltilskotet blir grovt rekna motsvara av ein reduksjon i det ekstraordinære skjønnsstilskotet. Sjølv om Sande får regionaltilskot frå og med år 2000, får dei difor ikkje meir i rammetilskot totalt sett.

I 1999 mottar Sande 4 mill. kroner i skjønnsstilskot, mens Vanylven mottar 1,7 mill. kroner. Ettersom tildeeling av ordinært skjønnsstilskot blir gjort i samband med statsbudsjettet, er det uråd å seie noko om utviklinga i dette for Sande og Vanylven.

Det er også vanskeleg å seie noko om utviklinga i skatteinntekter etter ei grenseregulering. Dersom ein legg til grunn at alle innbyggjarane i Åram i dag betaler like mykje i skatt som gjennomsnittet av innbyggjarar i Sande, ville ei regulering i 1999 ført til at Sande miste om lag 3,7 mill. kroner i skatteinntekter, og at skatteinntektene i Vanylven auka tilsvarande. Det må understrekast at dette er høgst usikre tal.

Departementet har etter ei samla vurdering kome til at grensereguleringa bør gjennomførast. Eit viktig siktemål med dette er å tilpasse kommunegrensene til endringar i kommunikasjonsføre. Departementet legg særleg vekt på folkemeininga i Åram krins der hovudtyngda av befolkninga ved folkerøysting i 1998 ville tilhøyre Vanylven kommune. Departementet kan heller ikkje sjå at ei grenseregulering vil ha vesentlege negative verknader for Sande kommune. Departementet tilrår at grensa blir endra slik at Åram krins blir overført frå Sande kommune til Vanylven kommune.

1.4 Iverksetjing

Departementet ser det som rimeleg at iverksetjing av grensereguleringa skjer frå 1. januar 2000.

Av omsyn til innbyggjarane meiner departementet at det her er grunn til å nytte heimelen i inndelingslova § 17 om å gjere unntak frå gjeldande lov, slik at iverksetjinga blir framskunda for så vidt gjeld valet. Unntaka inneber at ein ved kommande kommune- og fylkestingsval legg til grunn at grensereguleringa allereie er gjennomført.

2. KOMITEEN SINE MERKNADER

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Sylvia Brustad, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Leif Lund og Signe Øye, frå Framstegspartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm, frå Kristeleg Folkeparti, Olaf Gjedrem og Ivar Østberg, frå Høgre, Sverre J. Hoddevik og Lars Arne Ryssdal, frå Senterpartiet, Inga Kvalbukt, og frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at etter § 1 i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endringar i kommunal inndeling, er det Kongen som har mynde til å gjere endring i den administrative inndelinga.

Komiteen viser vidare til at før ei sak om endring i kommuneinndelinga kan avgjerast skal kommune-

styra og fylkestinga i kommunane og fylka som blir berørt av endringa få høve til å gi fråsegn, jf. lova § 1.

Komiteen vil òg vise til at dersom kommunane og fylkeskommunen er samde, så kan Kongen vedta ei grenseregulering, og at det berre er ved dei høve at ein ikkje er samde og at grensereguleringane ikkje er av mindre omfang at Stortinget skal handsame saka.

Komiteen viser til at i denne saka er kommunane usamde og at departementet meiner at dette ikkje er ei regulering av mindre omfang og derfor legg saka fram for Stortinget til avgjerd.

Komiteen vil peike på at området som blir foreslått ført over til Vannylven kommune utgjer ca. 33 pst. av Sande kommune sitt totale areal og får konsekvensar for 13 pst. av innbyggjarane i Sande kommune.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Stortinget i 1995 sa nei til å slå sammen kommuner med tvang mot den lokale folkevilje.

Flertallet vil peke på at man samtidig oppfordret til frivillige sammenslåinger. Videre vil flertallet vise til at ved utforming av kommunegrenser, og dermed størrelsen på kommuner, bør det først og fremst være innbyggernes behov som må stå i sentrum.

Flertallet viser til at i denne saken er ikke kommunene enige om grensereguleringen.

Komiteens medlemmer fra Høyre deler departementets oppfatning om at dette er en grenseregulering av betydelig omfang for de berørte kommuner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, ser det som naturlig at kommunegrensene er gjenstand for vurdering. Det må til enhver tid være innbyggernes muligheter for et best mulig tjenestetilbud som må være avgjørende for kommunegrenser og organisering.

Gjennom høringer i komiteen og annen informasjon er det avdekket at saksbehandlingen og konsekvensutredninger i denne saken ikke er av tilfredsstillende kvalitet. Særlig er konsekvensene for Sandsøy og Kvamsøy for dårlig belyst.

Flertallet mener at høringene i denne saken med all tydelighet har vist at bruk av folkeavstemning som kriterium i denne type saker stiller strenge krav til metode. Klare alternativer med kjente konsekvensanalyser må forlegges alle berørte parter ved slike folkeavstemninger. Dette var ikke tilfelle ved behandlingen av Åram krets i Sande kommune.

Flertallet mener at departementet må gå nye runder med de berørte kommunene, slik at konsekvensene av en grenseflytting kommer klart fram for både Sande og Vannylven. Flertallet mener at saken må sendes tilbake til departementet for ny behandling.

Flertallet viser til at regionen tidligere har takket nei til en overordnet vurdering av kommunestrukturen i regionen.

Flertallet har grunn til å tro at holdningen i regionen til en slik gjennomgang av kommunestrukturen nå har endret seg.

Flertallet ønsker derfor at regionen på nytt skal få tilbud om en slik gjennomgang av kommunestrukturen.

Flertallet forutsetter at også Vannylven kommune omfattes av et slikt tilbud.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener at ny behandling må inkludere folkeavstemning i større omfang enn hittil avholdt. Sandsøy og Kvamsøy har særlig interesse av å bli hørt.

Komiteen sine medlemmer fra Framstegspartiet og Kristeleg Folkeparti er av den mening at kommunegrensene ofte generelt sett ikkje samsvarer med det ein i dag finn naturleg og tenleg, men som den gongen dei vart laga var det.

Desse medlemmene meiner vidare at det generelt sett burde ha vore føreteke ein del grensereguleringar rundt om i landet mellom kommunar, som ville gje meir tenlege og naturlege grenser, sett ut frå dagens infrastruktur og kommunikasjonslinjer.

Komiteen sine medlemmer frå Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet meiner likevel at ein i slike saker må legge stor og mest vekt på kva innbyggjarane i dei grendene som vert berørt, har å seie. Desse medlemmene viser til at det har vore halde ei folkerøysting i Åram krins der om lag 62 pst. var for den omsøkte grensereguleringa medan om lag 38 pst. var i mot ei slik grenseregulering.

Desse medlemmene viser til at grensene mellom Vannylven og Sande for det som gjeld Åram krins synes å være unaturleg sett ut frå dagen sine vilkår til tenlege og naturlege kommunegrenser, til beste for innbyggjarane.

Desse medlemmene ser sjølvstøtt dei sterke band som er knyta mellom grendelag i ein kommune og at det i seg sjølv talar i mot ei regulering. På den andre sida er det òg ei kjensgjerning sidan Åram krins er einaste krinsen i Sande kommune som ligg på fastlandet, at det har blitt sterke band mellom innbyggjarane i Åram krins og innbyggjarane i Vannylven kommune.

Desse medlemmene viser òg til at nærleiken til kommunesentret for innbyggjarane i Åram krins vert vesentleg betra dersom den omsøkte grensereguleringa vert gjennomført, sjølv om dette vil variere noko sett ut i frå geografi og val av kommunikasjonsmiddel.

Desse medlemmene ser at for ein del reisande med kollektive transportmiddel, kan det likevel opplevast som meir praktisk å hente tenester på Larsnes grunna at ferja går direkte til kommunesentret. Ferja har fleire avgangar enn bussrutesambandet til Fiskå-

bygd truleg vil få. Men det er også slik at grunna ferjefritt samband til Vanylven vil ein stor del av innbyggjarane i Åram krins ha sine arbeidsplassar i Vanylven kommune og hente tenester i denne kommunen.

Desse medlemene har derfor forståing for dei som hevdar at det naturlege er at Åram krins tilhøyrer den kommunen dei grensar opp til på fastlandet.

Desse medlemene viser òg til handsaminga i dei berørte kommunane Vanylven og Sande, samt fylkesmannen sin utgreiing og fråsegna frå fylkesutvalet i Møre og Romsdal fylkeskommune.

Desse medlemene vil særskilt vise til vedtak i Sande kommune gjort den 17. desember 1998 med 19 mot 10 røyster.

Desse medlemene har lagt merke til at fleire enn dei representantane som kjem i frå Åram krins stemde i mot framlegget om ikkje å godta ei overføring av Åram krins til Vanylven kommune.

Desse medlemene viser òg til fylkesmannen sitt brev av 12. februar 1999 der han konkluderer slik:

"Eg vil difor rå til at det bør leggjast vekt på den rådjevande folkerøystinga og at Åram krins difor blir overført frå Sande kommune til Vanylven kommune."

Desse medlemene viser dessutan til at det økonomiske oppgjeret ser ut til å verte eit nullspel. Desse medlemene vil i denne samanheng vise til Sande kommune sin konsekvensutgreiing som konkluderer med:

"Med dagens organisering synes det ikkje å være økonomiske driftsulemper ved ei grenseregulering."

Desse medlemene kan ikkje sjå at Sande kommune vil tape noko vesentleg på at det vert ei grenseregulering. Desse medlemene viser elles til proposisjonen si utgreiing når det gjeld dei økonomiske konsekvensane for begge kommunane.

Desse medlemene er av den meinig at det er mykje som talar for å regulere grensene som omsøkt.

Desse medlemene vil peike på dei fordelane innbyggjarane i krinsen får i høve nærleiken til kommunesentret og derfor nærleiken til dei kommunale tenestetilboda.

Desse medlemene legg likevel mest vekt på folkerøystinga som ein hadde i Åram krins 16. mars 1998 der vel 62 pst. av innbyggjarane røysta for ei regulering av grensene som omsøkt.

Desse medlemene er derfor samd med Regjeringa i at ei grenseregulering vert gjort mellom Sande og Vanylven kommunar slik at Åram krins frå og med 1. januar 2000 vert ein del av Vanylven kommune.

Desse medlemene meiner vidare at reguleringa for det som gjeld kommunevalet til hausten vert sett i verk snarast, slik at Åram krins sine innbyggjarar kan delta i valet i Vanylven kommune alt no til hausten.

Desse medlemene har ingen andre merknader og stør forslaget frå Regjeringa til vedtak.

Komiteen sine medlemmer frå Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet finn denne saka vanskeleg. På den eine sida står vi framføre to distriktskommunar som båe kunne ønskje eit auka folketal. Med framlegget til endring av kommunegrensene vil Sande kommune, som den minste av desse, miste omlag 400 av sine innbyggjarar, og den delen av kommunen der mellom anna vassverk og ein ungdomsskule ligg. På den andre sida har eit klart fleirtal av innbyggjarane i denne delen av Sande kommune gjennom ei folkerøysting sagt at dei ønskjer å verte knytte til Vanylven kommune.

Desse medlemmer ser at geografisk er det ikkje unaturleg med ei slik regulering av grensene. Desse medlemmer har vørndnad for folkerøystinga i Åram krins i Sande kommune. Når eit så stort fleirtal ønskjer å endre kommunegrensene, finn desse medlemmer det rett å stø framlegget. Samstundes finn desse medlemmer det nausynt å streke under at Sande kommune har bygd mellom anna vassverk og ungdomsskule ut frå dei grensene som gjeld i dag. Dette må det takast omsyn til i framtida, slik at Sande kommune ikkje lid tap eller får problem i høve til vassverk eller skuletilbod.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti finner ikke grunnlag for å si at kommunegrensene i dag generelt ikke samsvarer med det som er tjenlig og naturlig.

Dette medlem har ikke prinsipielle motforestillinger mot å regulere grenser mellom kommuner der kommunenes innbyggere finner dette tjenlig, eller å slå sammen kommuner der befolkningen ønsker det.

Dette medlem vil vise til Innst. S. nr. 225 (1995-96), der flertallet sier:

"Flertallet mener lokale folkeavstemninger bør avholdes som et ledd i den lokale avgjørelsesprosessen."

Når det dreier seg om sammenslåing av kommuner/fylkeskommuner, er fortolkningen enkel, men det er ikke avklart om kravet om lokale folkeavstemninger bare gjelder de innbyggerne som geografisk blir berørt av en eventuell grenseregulering, eller om det er hele kommunens befolkning som skal høres i slike saker.

Dette medlem vil hevde at det er stor grunn til å legge vekt på hva de som reiser et slikt krav ønsker. Imidlertid kan en grenseregulering få store konsekvenser for hele restkommunen og kanskje spesielt for deler av den. Dette er hensyn som ikke kan overses eller overhøres. Kommune- og fylkesinndelingen baserer seg på tilhørighet og historie, men er også geografiske enheter for utøvelse av demokrati, fordeling av plikter og goder og arenaer for utvikling av fellesskap og solidaritet på lokalplanet. Derfor kan det få svært store fordelingspolitiske konsekvenser for hele kommunen å ta vekk deler av den.

Dette medlem vil legge til grunn at det er kommunestyret i den eller de kommunene/fylkeskommu-

nene som vil miste areal og befolkning, som skal ta stilling til hvem som skal høres i en lokal og rådgivende folkeavstemning.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Sosialistisk Venstreparti vil hevde at ved så store grensereguleringer som det her er snakk om, vil konsekvensene bli store og grunnlaget for den kommunen som må avstå areal kan bli svært lite robust. Konsekvensene av dette er lite utredet og kan føre til en "bit for bit"-regulering som blir svært uhensiktsmessig for små distriktskommuner.

Disse medlemmer mener at dersom befolkningen i de to kommunene dette gjelder mener kommunegrensene er uhensiktsmessige, må helhetlige løsninger utredes og foreligge til vurdering sammen med delløsningene.

Disse medlemmer konstaterer at det ikke er enighet mellom kommunene om den foreslåtte grensereguleringen.

Disse medlemmer vil derfor gå imot at kommunegrensa mellom Vanylven og Sande kommune blir omregulert nå.

3. FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Framstegspartiet, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet:

Med heimel i lov av 21. desember 1956 nr. 3 om endringar i kommunal inndeling bestemmes:

Grensa mellom Sande og Vanylven kommunar i Møre og Romsdal fylke blir endra slik at Åram krins blir overført til Vanylven kommune.

Overføringa skjer med verknad frå 1. januar 2000.

4. KOMITEEN SIN TILRÅDING

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

St.prp. nr. 44 (1998-99) vert send tilbake til Regjeringa for ny handsaming.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 6. mai 1999.

Sylvia Brustad,
leiar.

Lodve Solholm,
ordfører.

Sverre J. Hoddevik,
fung. sekretær.