TELEMARKSFORSKING

TF-rapport 941

Utgreiing av framtidig kommunestruktur

Volda og Ørsta

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

---

29. oktober 2026 av Bent Aslak Brandtzæg

Formålet med utgreiinga

Formål: Gi kommunestyra eit kunnskapsbasert grunnlag for å vurdere framtidig kommunestruktur

Strukturalternativ:

- Vidareføring av dagens struktur
  - To sjølvstendige kommunar med ansvar for eiga omstilling
- Forsterka interkommunalt samarbeid
  - To kommunar med meir omfattande samarbeid om utvalde oppgåver og fagmiljø
- Samanslåing av Ørsta og Volda
  - Éin kommune med eitt kommunestyre, éi overordna leiing og eitt budsjett

Utgreiinga vurderer alternativa, men tilrår ikkje eitt bestemt strukturval

Kriterium for god kommunestruktur

Ti kriterium retta mot kommunane

1. Tilstrekkeleg kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkeleg distanse
4. Effektiv tenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valfridom
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde
8. Høg politisk deltaking
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

To kriterium retta mot staten

- Brei oppgåveportefølje
- Statleg rammestyring

Sentrale vurderingsdimensjonar

- Tenester, kapasitet og kompetanse
- Økonomisk bereevne
- Samfunnsutvikling
- Lokaldemokrati og styring

God kommunestruktur må vurderast ut frå fleire omsyn, ikkje berre økonomi eller kommunestorleik

Kunnskapsgrunnlag og metode

- Statistikk frå SSB, KOSTRA og regionale analysar
- Kommunale rekneskapar, budsjett og styringsdokument
- Forsking og erfaringar frå kommunesamanslåingar og samarbeid
- Spørjeundersøking blant folkevalde, leiarar og representantar for tilsette
- Intervju med kommunale aktørar og næringsliv

- Inviterte til spørjeundersøkinga: 208
- Samla svarprosent: 59 %

Ørsta og Volda. Ein felles bu- og arbeidsmarknadsregion

- Ørsta 11 068 innbyggjarar og Volda 10 925 innbyggjarar
- Omfattande pendling og bruk av tilbod på tvers av kommunegrensa
- Komplementære nærings-, utdannings- og kompetansemiljø
- Ørsta: industri, handel, yrkesfagleg utdanning og samferdsel
- Volda: høgare utdanning, helse og offentleg verksemd
- Utviklinga i éin kommune påverkar den andre

		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	

Kommunane er tett integrerte, men har to politiske og administrative organisasjonar.

Kommunestruktur og samfunnsutvikling

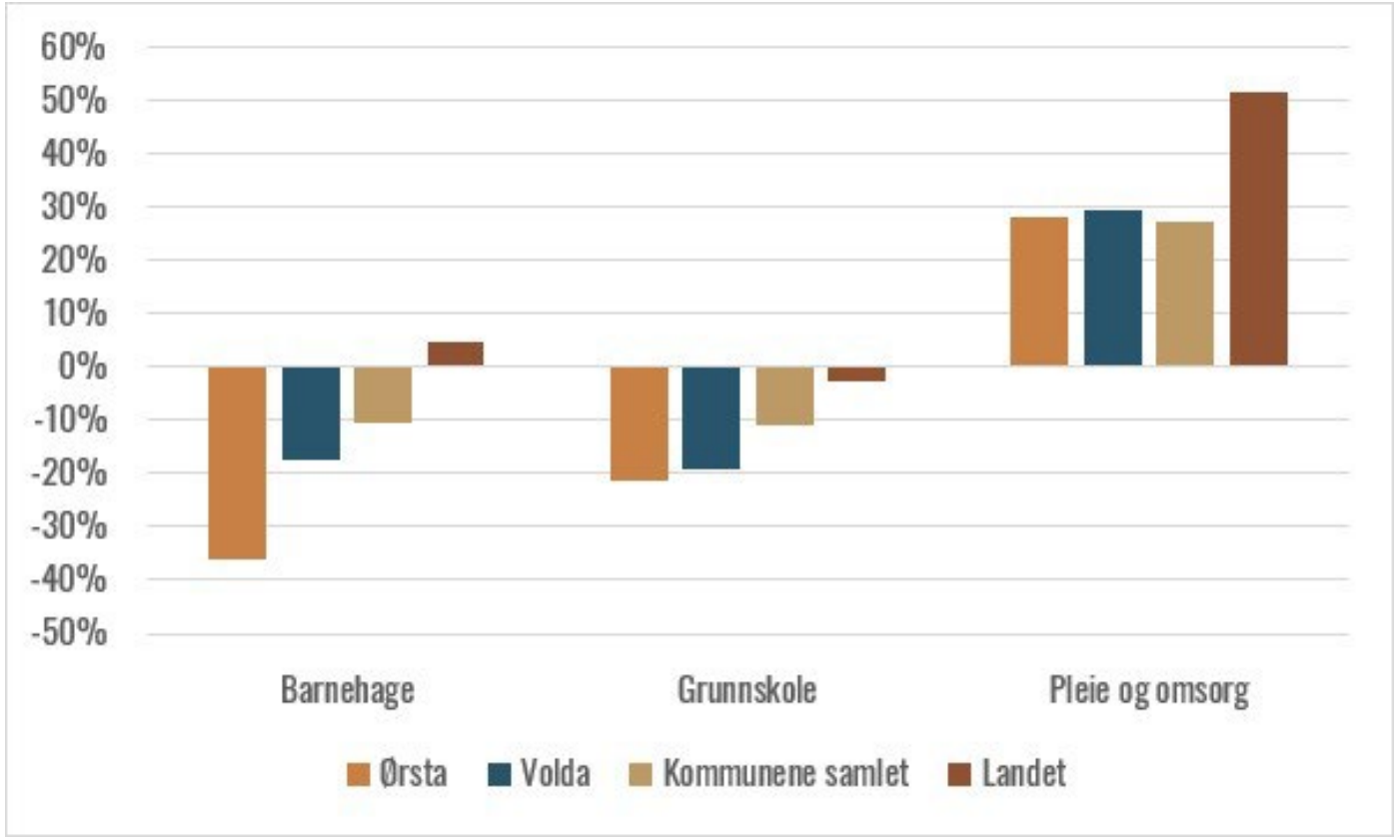
- Bustadutvikling, næringsareal, samferdsel og tenestetilbod heng saman
- Felles interesser i å tiltrekkje seg innbyggjarar, arbeidskraft og næringsliv
- Komplementære styrkar gir grunnlag for regional utvikling
- To kommunar må samordne planar, investeringar og politiske prioriteringar
- Éin kommune kan prioritere utviklinga innanfor eitt samla ansvar
- Ein kommune kan ha sterkare regional tyngde og påverknadskraft

Kommunestrukturen påverkar føresetnadene for å utvikle regionen som ein heilskap

Demografi og framtidige tenestebehov

- Fleire eldre og lågare del innbyggjarar i yrkesaktiv alder
- Aukande behov for helse- og omsorgstenester
- Redusert behov innan delar av barnehage og grunnskule
- Endra tenestebehov krev tilpassing av bemanning, bygg og ressursbruk

Prosentvis endring i berekna årsverksbehov frå 2025 til 2050

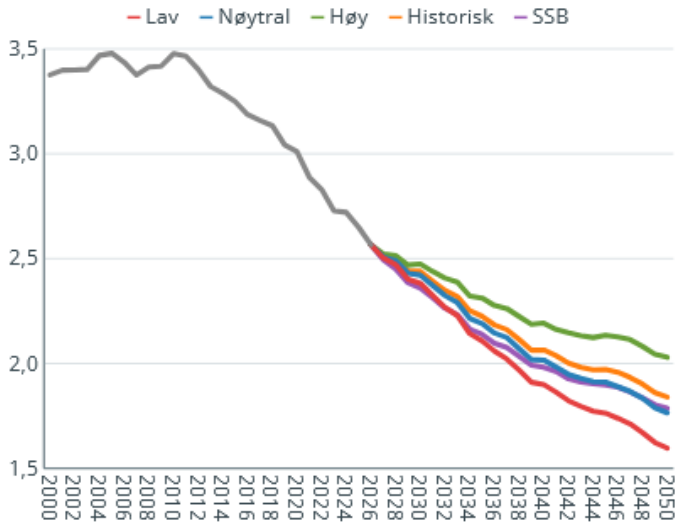


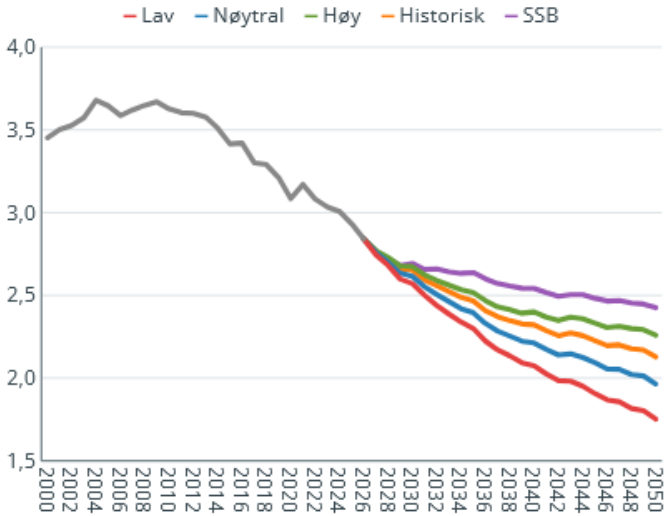
Demografiske endringar krev omstilling i kommunale tenester uavhengig av kommunestruktur

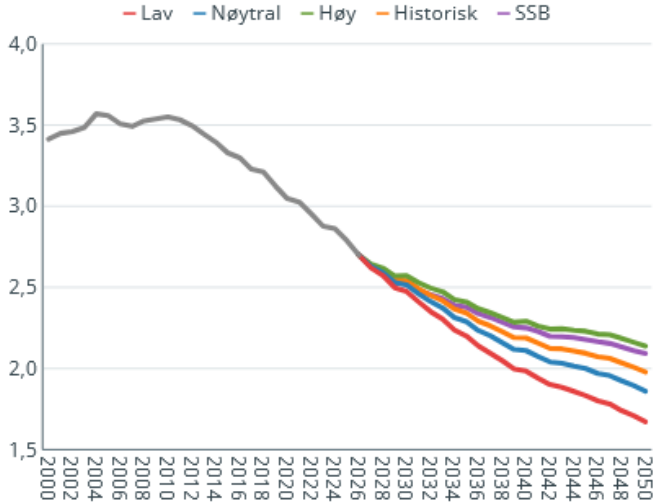
Arbeidskraft og robuste fagmiljø

- Aukande konkurranse om arbeidskraft og spesialisert kompetanse
- Små fagmiljø kan vere sårbare ved fråvær, utskifting og rekrutteringsvanskar
- Større fagmiljø kan gi spesialisering, kontinuitet og fagleg utvikling
- Robuste fagmiljø er viktige for kvalitet, habilitet og rettstryggleik
- Organisering av fagmiljø må skiljast frå lokalisering av tenester

Større fagmiljø og felles leiing treng ikkje innebere sentralisering av innbyggjarnære tenester.







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

Kommuneøkonomien er under press

Indikator	Ørsta	Volda	Landet
Netto driftsresultat	−2,4 %	−1,8 %	2,3 %
Disposisjonsfond	0,5 %	5,2 %	11,7 %
Netto lånegjeld	108,2 %	131,6 %	90,1 %

- Ørsta har oppsamla meirforbruk (48 mill. kr ved utgangen av 2025), små reservar og ROBEK-status
- Volda har større reservar, men svært høg gjeld og eit betydeleg omstillingsbehov (anslått årleg gap på 50 mill. kr mellom inntekter og utgifter i tertialrappor i 2026)
- Begge kommunane må tilpasse utgiftene til inntektene, og står overfor omfattande økonomisk omstilling

Administrasjon. Låge kostnader og avgrensa innsparingspotensial

- Teoretisk effektiviseringspotensial på 0,3 mill. kr innan sentraladministrasjon, stab og støtte, målt mot KOSTRA-gruppe 9 (sammenlignbare kommuner)
- Dersom politisk styring, kontroll og revisjon, eigedomsforvaltning, administrasjonslokale og landbruksforvaltning blir inkluderte, ligger effektiviseringspotensialet på 7,2 mill. kr.
- Begge kommunane har relativt låge administrative kostnader
- Avgrensa rom for store, generelle administrative innsparingar
- Samanslåing kan redusere parallelle politiske og administrative funksjonar
- Éin administrasjon kan gi større fagmiljø og meir utviklingskapasitet

Moglege gevinstar handlar både om kostnadsreduksjon og meir kostnadseffektiv administrativ kapasitet

Tenestene. Kostnadsavvik i Ørsta, Volda og samla

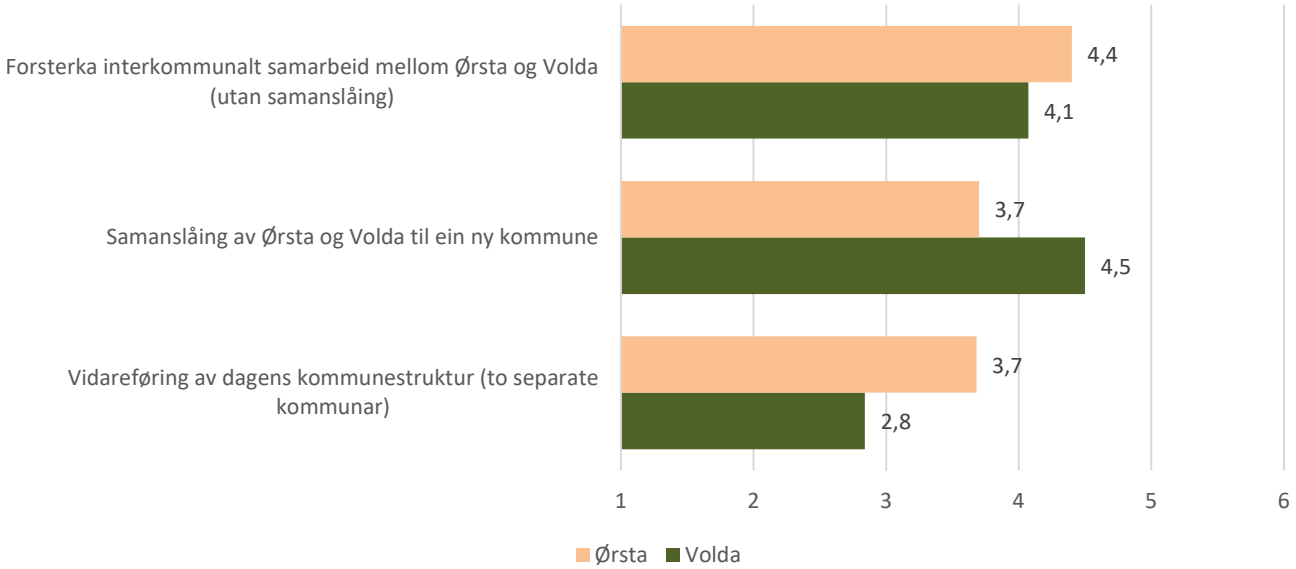
Behovs- og inntektsjustert meir-/mindreforbruk i 2025. Millionar kroner

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

Kva viser spørjeundersøkinga og intervjua?

- Brei erkjenning av behovet for omstilling
- Positive, opne og skeptiske haldningar til strukturalternativa
- Forsterka samarbeid får dei mest positive vurderingane blant respondentane i Ørsta
- Samanslåing får dei mest positive vurderingane blant respondentane i Volda
- Konkrete løysingar og gjennomføring har betydning for vurderingane

Kor tenleg meiner du følgjande alternativ er for å møte framtidige utfordringar i regionen? 1 er "svært negativ effekt" og 6 er "svært positiv effekt". Gjennomsnitt for alle respondentane i kommunane



Respondentane vurderte alternativa kvar for seg. Resultata viser ikkje kva alternativ dei ville prioritert framfor dei andre.

Lokaldemokrati, lokal identitet og dei tilsette

Lokaldemokrati og identitet

- Nærleik og representasjon må vegast mot politisk handlingsrom
- Samanslåing endrar lokalpolitisk representasjon
- Lokal identitet gjeld både kommunesentera og bygdene

Tilsette og arbeidsmiljø

- Større fagmiljø kan gi betre kompetanseutvikling og rekruttering
- Omstilling kan skape uvisse om arbeidsstad og organisering
- Tidleg informasjon og medverknad er viktig

Endringar i kommunestrukturen må ivareta både demokratisk legitimitet og arbeidsgjevaransvar

Alternativ 1. Vidareføring av dagens struktur

Moglege styrkar

- To sjølvstendige kommunestyre
- Lokal politisk nærleik og representasjon
- Kontinuitet i organisering
- Mindre overgangsrisiko

Sentrale utfordringar

- Omstilling i kvar kommune
- Sårbare fagmiljø kan bestå
- Felles prioriteringar krev samarbeid
- Avgrensa fleksibilitet på tvers av kommunegrensa

Hovudavveging: Sjølvstendig lokal styring mot avgrensa rom for samla prioriteringar

Alternativ 2. Forsterka interkommunalt samarbeid

Utgangspunkt: Ørsta og Volda har allereie omfattande samarbeid, også med andre kommunar

Moglege styrkar

- Større fagmiljø og tilgang til spesialisert kompetanse
- Kan utviklast stegvis på utvalde område
- Kommunane beheld eigne kommunestyre
- Byggjer på etablerte samarbeidsordningar

Sentrale utfordringar

- Koordinering og behov for avtalar
- Kostnadsdeling og ansvarslinjer
- Meir indirekte politisk styring
- Framleis to budsjett og overordna organisasjonar

Hovudavveging: Felles kapasitet og kompetanse mot behovet for samordning mellom sjølvstendige kommunar

Alternativ 3. Samanslåing av Ørsta og Volda

Moglege styrkar

- Eitt kommunestyre og eitt budsjett
- Samordna administrasjon og fagmiljø
- Større fleksibilitet i tenesteorganisering og ressursbruk
- Heilskapleg planlegging og samfunnsutvikling

Sentrale utfordringar

- Omfattande organisatorisk omstilling
- Gjennomføringskostnader og risiko
- Endra lokal representasjon
- Behov for geografisk balanse og medverknad

Hovudavveging: Større samla handlingsrom mot gjennomføringsrisiko og demokratiske endringar

Økonomiske verknader av ei eventuell samanslåing

- 45 mill.: Foreslått kompensasjon for nødvendige eingongskostnader
- 30 mill.: Foreslått fritt disponibelt oppstartstilskot
- Tilskotsordningane i statsbudsjettforslaget for 2027 er ikkje endeleg vedtekne

- Bortfallet av eitt basistilskot blir etter føresetnadene kompensert i 15 år, deretter trappa ned over fem år gjennom inndelingstilskotet
  - 26,6 mill.: Illustrativt årleg bortfall av eitt basistilskot på lang sikt
- Samanslåing medfører kostnader i overgangsfasen
- Langsiktige effektiviseringsgevinstar og samla nettoverknader er usikre

Samla vurdering. Kva viser utgreiinga?

Vurderingstema	Vidareføring	Forsterka samarbeid	Samanslåing
Politisk styring	To kommunestyre	To kommunestyre	Eitt kommunestyre
Kapasitet og kompetanse	Kvar kommune for seg	Felles på utvalde område	Samla organisering
Økonomisk omstilling	To budsjett	Avtalar og samordning	Eitt budsjett
Samfunnsutvikling	Krev samordning	Felles løysingar	Samla planlegging
Gjennomføringsrisiko	Intern omstilling	Koordinering og avtalar	Omfattande overgang

Tre hovudkonklusjonar

- Omstilling er nødvendig uansett kommunestruktur
- Alternativa gir ulike føresetnader for tenester, økonomi, samfunnsutvikling og lokaldemokrati
- Resultata avheng av konkrete politiske prioriteringar og gjennomføring

Kommunestruktur er eit verkemiddel, ikkje eit mål i seg sjølv

Vidare prosess. Betydning av strukturvalet

Vidare arbeid

- Konkretisere mål, tiltak og forventa gevinstar
- Vurdere kostnader, risiko og føresetnader for gjennomføring
- Sikre politisk forankring, medverknad og gjennomføringskapasitet

Kva betyr strukturvalet?

- Ulike føresetnader for å sikre robuste fagmiljø og gode tenester
- Ulikt handlingsrom for økonomisk omstilling og samfunnsutvikling
- Ulike konsekvensar for lokaldemokrati, lokal representasjon og styring
- Valet av kommunestruktur handlar om kva føresetnader Ørsta og Volda skal ha for å møte framtidige utfordringar

Valet av kommunestruktur handlar om kva føresetnader Ørsta og Volda skal ha for å møte framtidige utfordringar



TELEMARKSFORSKING

Takk for merksemda!

Bent Aslak Brandtzæg| 90 92 82 68| brandtzag@tmforsk.no