

Gjemnes kommune

Oppsummerende notat kommunereformen

ANJA HJELSETH, SONDRE GROVEN OG AUDUN THORSTENSEN

TF-notat nr. 27/2016

Tittel: Gjemnes kommune
Undertittel: Oppsummerende notat kommunereformen
TF-notat nr.: 27/2016
Forfatter(e): Anja Hjelseth, Sondre Groven og Audun Thorstensen
Dato: 03.06.16
ISBN: 978-82-7401-960-7
ISSN: 1891-053X
Pris: 145,- (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto: Telemarksforsking
Prosjekt: Gjemnes kommune. Utarbeidelse av notat om kommunereformen.
Prosjektnr.: 20160580
Prosjektleder: Anja Hjelseth
**Oppdragsgi-
ver(e):** Gjemnes kommune

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforsking
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Som en del av arbeidet med kommunereformen, har Gjemnes kommune ønsket å se nærmere på alternativene Gjemnes + Kristiansund og Gjemnes + Kristiansund + Molde (+ Midsund) opp mot målene i kommunereformen og kriteriene for god kommunestruktur. I tillegg legger notatet spesielt vekt på økonomiske konsekvenser av å stå alene, samt de to hovedalternativene i lys av forslaget til nytt inntektssystem.

Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag av Gjemnes kommune å utarbeide en oversikt over forde-
ler og ulemper knyttet til de to strukturalternativene Gjemnes har inngått intensjonsavtale om:

- 1) Gjemnes + Kristiansund
- 2) Gjemnes + Molde + Nesset

Analysene og vurderingene er gjort knyttet til målene i kommunereformen om tjenester, sam-
funnsutvikling, økonomi og lokaldemokrati. Notatet har spesielt fokus på økonomiske conse-
kvenser av å stå alene, samt de to hovedalternativene i lys av forslaget til nytt inntektssystem. I
tilknytning til alternativ 2 har vi også gitt en vurdering av hvilken effekt det vil ha om Midsund
inngår i alternativet. Analysene og vurderingene er gjort på bakgrunn av kjennskap Telemarks-
forskning har om Gjemnes og de andre kommunen fra utredninger om kommunereformen i
Molde-regionen og på Nordmøre.

Notatet er utarbeidet i mai-juni 2016. Ved Telemarksforskning har Anja Hjelseth vært prosjektle-
der. Sondre Groven og Audun Thorstensen har vært prosjektmedarbeidere og viktige bidrags-
ytere i arbeidet.

Vi vil takk for oppdraget og ønske Gjemnes kommune lykke til videre i arbeidet med kommune-
reformen.

Bø, 03.06.16

Anja Hjelseth

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	7
Sammendrag økonomi.....	7
Sammendrag fordeler og ulemper knyttet til målene i kommunereformen.....	9
1. Innledning	12
1.1 Bakgrunn og formål med utredningen	12
1.2 Gjennomføring av arbeidet	13
2. Økonomi	14
2.1 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.....	14
2.2 Økonomisk status	14
2.2.1 Økonomiske rammevilkår	14
2.2.2 Finansielle nøkkeltall	16
2.2.3 Prioritering for kommunen samlet.....	17
2.2.4 Framtidig behov for kommunale årsverk	18
2.2.5 Oppsummering økonomisk status	19
2.3 Nytt inntektssystem fra 2017.....	19
2.3.1 Effektberegninger av nytt inntektssystem.....	20
2.3.2 Utgiftsutjevningen	20
2.3.3 Innføring av strukturkriterium.....	21
2.3.4 Regionalpolitiske tilskudd	21
2.3.5 Skatteelementer.....	21
2.3.6 Oppsummering nytt inntektssystem	22
2.4 Nytt inntektssystem og konsekvenser ved kommunesammenslåing	22
2.4.1 Økonomiske virkemidler kommunereformen.....	23
2.4.2 Nytt inntektssystem - utslag for kommunene hver for seg og samlet.....	24
2.4.3 Effekter på overføringene fra inntektssystemet.....	25
2.4.4 Effekt på frie inntekter for de to aktuelle sammenslåingsalternativene	25
2.4.5 Oppsummering effekt ved sammenslåing	27

3. Fordeler og ulemper ved alternativene	29
3.1 Mål 1: Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.....	31
3.1.1 Gjemnes + Kristiansund	32
3.1.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund).....	34
3.2 Mål 2: Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling	36
3.2.1 Gjemnes + Kristiansund	36
3.2.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+Midsund).....	38
3.3 Mål 3: Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.....	39
3.3.1 Gjemnes + Kristiansund	40
3.3.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund).....	42
3.4 Mål 4: Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver	45
3.4.1 Gjemnes + Kristiansund	46
3.4.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund).....	48
Referanser	51
Vedlegg.....	52
Effektivitetsberegninger administrasjon og tjenester	52
Demografi og kommuneøkonomi.....	53
Effekter kommunesammenslåing.....	54
Høring av forslag til innretning på havbruksfondet.....	55

Sammendrag

Telemarksforskning har fått i oppdrag fra Gjemnes kommune å utarbeide en oversikt over forde-
ler og ulemper knyttet til de to strukturalternativene Gjemnes har inngått intensjonsavtale om:

- 1) Gjemnes + Kristiansund
- 2) Gjemnes + Molde + Nesset

Analysene og vurderingene er gjort knyttet til målene i kommunereformen om tjenester, sam-
funnsutvikling, økonomi og lokaldemokrati. Rapporten er bygd opp med en innledning i kapittel
1. Kapittel 2 har fokus på økonomi, og spesielt på økonomiske konsekvenser av å stå alene,
samt de to hovedalternativene i lys av forslaget til nytt inntektssystem. I kapittel 3 har vi gått
igjennom fordeler og ulemper ved de to hovedalternativene, samt gitt en ekstra vurdering av
hvilke konsekvenser det kan få dersom Midsund blir en del av alternativ 2 sammen med Gjem-
nes, Molde og Nesset.

Sammendrag økonomi

Gjemnes har et høyere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet. Nivået på korrigerede frie inntekter
(inkl. e-skatt og konsesjonskraftsinntekter) lå 8 prosent over landssnittet i 2015. Gjemnes har
hatt rimelig tilfredsstillende nivå på de finansielle nøkkeltallene de siste årene. Kommunen
hadde et netto driftsresultat på 5,9 prosent i 2015. Det er godt over den anbefalte «normen» på
1,75 prosent, sammenlignbare kommuner og landssnittet.

På de sentrale tjenestoområdene hadde Gjemnes i 2015 en høyere andel ressursbruk (netto
driftsutgifter/egenfinansiering) på grunnskole, pleie og omsorg og barnevern enn både lands-
gjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. På sosialtjeneste var andel ressursbruk lavere
enn både sammenlignbare kommuner og landssnittet.

Det er anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil øke med ca. 55 (per 1000 innbygger i
yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må sees i lys av eldrebølgen etter 2020, som
vil gjelde alle kommunene i landet.

KMD har gjort illustrasjonsberegninger som viser at effekten av nytt inntektssystem vil utgjøre
ca. -3,7 mill. kr for Gjemnes. Effekten av oppdatert kostnadsnøkkel, gradert basistilskudd og
endring i regionalpolitiske tilskudd er beregnet til hhv. -0,9 mill. kr, -1,2 mill. kr og -1,6 mill. kr.
KMD har også gjort beregninger av utslag i inntektsgarantiordningen (INGAR). INGAR sørger
for at ingen kommuner taper mer enn -300 kroner per innbygger av landssnittet fra et år til et an-
net. Gjemnes er anslått å få et inntektsgarantitilskudd på ca. 2,9 mill. kr i 2017. INGAR vil der-
med redusere nedgangen fra 2016 til 2017 til -348 kroner per innbygger, eller -0,9 mill. kr. Tallet
-3,7 mill. kr viser imidlertid den langsiktige systemendringen av endringen i nytt inntektssystem.

KMD presiserer at de oppgitte fordelingsvirkningene er foreløpige, og at den endelige forde-
lingen av rammetilskuddet for 2017 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet i oktober 2016.

Våre illustrasjonsberegninger, basert på mer oppdaterte data, viser en samlet effekt (system-
virkning) for Gjemnes på -4,1 mill. kr. Fordelt med -1,2 mill. kr på utgiftsutjevningen, -1,4 mill. kr
på gradert basistilskudd og -1,6 mill. kr på regionaltilskudd.

Vi har gjort effektberegninger for følgende sammenslåingsalternativer:

- 1) Kristiansund + Gjemnes
- 2) Molde + Nesset + Gjemnes.

Det er lagt til grunn at eventuelle sammenslåinger skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Beregningene baserer seg ellers på at inntektssystemet vil bli endret slik det er/blir? lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2017. Proposisjonen behandles i Stortinget i juni 2016.

Tabellen under oppsummerer effektberegningene for de to sammenslåingsalternativene. Effektene er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for summen av aktuelle kommuner.

Tabell 1 Oppsummering av effektberegninger. Alt. 1 og 2. I mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2015

	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	Alt 1	Alt 2	Alt 1	Alt 2
Effekt nytt IS (fra 2016-2017)	10,7	2,4	0,5 %	0,1 %
Basistilskuddskompensasjon (årlig, 2017-2019)	6,3	5,9	0,3 %	0,2 %
Økonomiske virkemidler (engangsmidler)	45,0	60,0	2,2 %	2,3 %
Effekt år 1-15 (årlig, 2020-2034)	0,2	2,9	0,0 %	0,1 %
Effekt etter år 20 (årlig)	-18,4	-34,4	-0,9 %	-1,3 %
<i>Inndelingstilskudd</i>	<i>18,7</i>	<i>37,3</i>	<i>0,9 %</i>	<i>1,4 %</i>

Illustrasjonsberegningene viser en effekt av nytt inntektssystem for alternativ 1 og 2 på hhv. 10,7 mill. kr og 2,4 mill. kr (tilsvarende 0,5 prosent og 0,1 prosent av brutto driftsinntekter). Det vil si som summen av aktuelle kommuner og dermed som en isolert effekt også for sammenslåingsalternativet.

I nytt inntektssystem er det foreslått at alle kommuner i en vedtatt sammenslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskudd (på 13,2 mill. kr) også fram til selve sammenslåingsåret, dvs. ikke oppleve noen mellomliggende år (2017-19) med avkortet basistilskudd. Effekten av denne skjermingsregelen, gitt et sammenslåingsvedtak, er for de to sammenslåingsalternativene anslått til hhv. 6,3 mill. kr og 5,9 mill. kr (hhv. 0,3 prosent og 0,2 prosent) i merinntekter på årsbasis i den aktuelle perioden.

Økonomisk støtte (engangsstøtte) er for de to alternativene beregnet til hhv. 45 mill. kr og 60 mill. kr (tilsvarende hhv. 2,2 prosent og 2,3 prosent av brutto driftsinntekter).

Tabellen viser at en sammenslåing vil gi en effekt år 1-15 etter sammenslåing for de to alternativene på hhv. 0,2 mill. kr og 2,9 mill. kr. Etter år 20, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativene gi en årlig effekt på hhv. -18,4 mill. kr og -34,4 mill. kr. Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til hhv. 18,7 mill. kr og 37,3 mill. kr.

Eventuelle effektiviseringsgevinster på utgiftssiden vil komme i tillegg. For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Når vi ser samlet på de økonomiske effektene for strukturalternativene, så er det alternativ 1 med Gjemnes og Kristiansund som kommer best ut av nytt inntektssystem. Spesielt skyldes

dette at endringer i utgiftsutjevningen slår positivt ut for Kristiansund. Basistilskuddkompensasjonen, som er vil gjelde fra 2017-2019, er relativt lik for de to alternativene. Når en tar hensyn til inndelingstilskuddet, så kommer alternativ 2 med Gjemnes, Nesset og Molde best ut de første 1-15 årene etter sammenslåing. Etter at inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, så fremstår igjen alternativ 1 med Gjemnes og Kristiansund som det mest gunstige.

Sammendrag fordeler og ulemper knyttet til målene i kommunereformen

I kapittel 4 har vi gått igjennom fordeler og ulemper ved de to alternativene opp mot målene i kommunereformen. Målene med kommunereformen er:

- 1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- 2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- 3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- 4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Vi har vurdert hvert av målene ved hjelp av kriteriene for god kommunestruktur utarbeidet av regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen. Ekspertutvalget har utarbeidet kriterier knyttet til kommunens rolle som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Som vi ser, er det ikke utarbeidet egne kriterier knyttet til økonomi, men vi har vurdert dette ut fra kriteriet «økonomisk soliditet», som sokner under tjenester.

Der det har vært naturlig har vi i oppsummeringene vist til intensjonsavtalene som er skrevet. Som et tillegg til alternativet med Gjemnes, Molde og Nesset har vi skrevet noen vurderinger rundt hvilken effekt det kan få dersom Midsund blir en del av en ny kommune.

De to alternativene vi har vurdert ligner i noe grad på hverandre. I begge er det en eller to små kommuner som går sammen med en større regionsenterkommune. Det gjør at flere av vurderingene av alternativene er like. Vi har her oppsummert kort noen av de viktigste vurderingene:

- Begge strukturalternativene vil ha et innbyggertall som er høyere enn det anbefalte minstenivået til ekspertutvalget med 15 – 20 000 innbyggere. Ekspertutvalget mener en minstestørrelse på 15 – 20 000 innbyggere vil ha en positiv effekt på kriteriene tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse innenfor tjenesteyting og samfunnsutvikling, samt være positivt på kapasitet og kompetanse hos administrasjonen til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for politikerne. En sammenslåing av Gjemnes og Kristiansund ville per 1.1.2016 gitt innbyggertall på 27 119, mens en sammenslåing av Gjemnes, Molde og Nesset ville gitt et innbyggertall på 32 295. Dersom Midsund blir med en ny kommune vil innbyggertallet øke med 2 088 innbyggere.
- Kommunesammenslåing vil spesielt for Gjemnes sin del bety behov for færre interkommunale samarbeid. Begge de nye kommunene vil kunne håndtere dagens oppgaver selv, samt ta på seg nye oppgaver. Det er imidlertid lite trolig at noen av dem vil være av en slik størrelse at de kan påta seg oppgaver knyttet til videregående opplæring og kollektivtrafikk. Mindre interkommunalt samarbeid er blant annet positivt for den politiske styringen, som blir mer direkte. En ulempe kan være at en del mindre kommuner rundt de nye kommunene fortsatt vil ha behov for samarbeid. Det vil gjøre at styringen

fortsatt vil være kompleks, men det kan bety at færre «enheter» inngår i hvert samarbeid.

- En ulempe med sammenslåing kan være at avstandene innad i en ny kommune blir større. Dette kan være negativt for innbyggerne dersom tjenester sentraliseres, og at det blir mer krevende å engasjere seg i politisk arbeid. I intensjonsavtalene er det lagt føringer på at tjenester som innbyggerne bruker ofte skal lokaliseres som i dag, nær der folk bor, og at det skal arbeides for å bedre den digitale tilgangen der det er mulig til andre tjenester. Det er også foreslått tiltak i begge intensjonsavtalene for å sikre at det skal være mulig å engasjere seg politisk og at avstanden mellom politikere og innbyggere ikke skal bli for stor. For eksempel foreslås det i avtalen mellom Gjemnes, Molde og Nesset at det skal etableres en prøveordning med lokalutvalg i Gjemnes og Nesset. Uansett vil antallet innbyggere bak hver kommunestyrerepresentant øke, men dette skal blant annet kompenseres ved at flere folkevalgte enn ordføreren frikjøpes og at de frikjøpte har kontor både i kommunesenteret og i de gamle kommunehusene.
- Å oppnå helhetlig og samordnet samfunnsutvikling er et viktig mål for regjeringen, og kriteriet funksjonelt samfunnsutviklingsområde hos ekspertutvalget ivaretar dette. Ekspertutvalget peker blant annet på at alle kommuner som har mer enn 25 prosent pendling fra en kommune til en annen, bør utgjøre en kommune. Gjemnes har mer enn 25 prosent pendling til Molde, og ut fra kriteriet bør det være alternativet Gjemnes, Molde og Nesset som er mest aktuelt. Gjemnes tilhører også bo- og arbeidsmarkedsregion Molde. Ingen av alternativene bidrar imidlertid til å samle kommunene i funksjonelle samfunnsutviklingsområder siden mange av kommunene som tilhører bo- og arbeidsmarkedsregion Molde og Kristiansund ikke er med. I begge alternativene vil reiseavstanden fra Batnfjord til det nye kommunesenteret (som i intensjonsavtalene er avtalt til å være Kristiansund og Molde) være under 45 minutter som er definert som en akseptabel pendlingsavstand. Avstanden er imidlertid høyere for andre steder i Gjemnes.
- Etter å ha vært på ROBEK i flere år kom Gjemnes ut av registeret i 2015 etter at årsregnskapet for 2014 var godkjent. Gjemnes har også forholdsvis gode økonomiske nøkkeltall de siste årene. Av de to strukturalternativene fremstår per i dag alternativet med Molde som mest gunstig. Kristiansund er per i dag på ROBEK, og vi finner liten effekt på rammetilskuddet de første 15 årene etter sammenslåing (+0,9 mill. kr årlig) i dette alternativet. I det andre alternativet er verken Molde eller Nesset på ROBEK, og en innlemming av Nesset i en ny kommune vil sikre økte kraftinntekter siden Nesset har overskudd av konsesjonskraft. Vi finner en noe større effekt på rammetilskuddet de første 15 årene i denne sammenslåingen (+2,9 mill. kr årlig). Dersom Gjemnes blir stående alene, finner vi samlet en negativ effekt på -4,1 mill. kr årlig. Ved å stå alene vil også Gjemnes gå glipp av de økonomiske virkemidlene som er stilt til rådighet gjennom kommunereformen. Se mer om økonomi under oppsummeringen på side 7.
- Endringene ved at Midsund eventuelt blir en del av ny kommune sammen med Gjemnes, Molde og Nesset er begrenset siden kommunen kun har i overkant av 2 000 innbyggere. Det vil kunne ha en positiv effekt på hvor mange partnere som inngår i interkommunalt samarbeid. Midsund er også en del av bo- og arbeidsmarkedsregion Molde, og slik sett vil en i noe større grad nærme seg et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Midsund har også forventet vekst i folketallet mot 2025, i motsetning til Gjemnes og Nesset. Både Molde og Kristiansund har forventet vekst. Dersom Midsund inngår i sammenslåingen vil engangsstøtten øke med 10 mill. kr og reformstøtten med 5 mill. kr.

Men i intensjonsavtalen mellom Molde og Midsund kommune er det skrevet at reforms-
tøtten (dersom de to kommunene slår seg sammen) på 20 mill. kr i sin helhet, skal bru-
kes til tiltak i Midsund kommune. Det står også henvist til dette i intensjonsavtalen mel-
lom Gjemnes, Molde og Nettet at dersom Midsund kommune blir en del av den nye
kommunen, er 20 mill. kroner av reformstøtten disponert. Antall kommunestyrepre-
senter vil neppe økes ved at Midsund inngår, det legges til grunn i begge avtalene at
kommunestyret skal bestå av 2 representanter per 1000 innbyggere. I avtalen mellom
Gjemnes, Molde og Nettet begrenses dette tallet oppad til 59 representanter.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål med utredningen

I forbindelse med kommunereformen har Gjemnes kommune tidligere vært med i utredninger om framtidig kommunestruktur i ulike sammenslåingsalternativ som Telemarksforskning har hatt ansvar for, både fra Romsdal regionråd (Hjelseth et al. 2015a) og Nordmøre næringsråd (Hjelseth et al. 2015b).

I utredningen for Romsdal regionråd var Gjemnes med i følgende fem alternativ:

- Romsdalshalvøya – Molde + Nesset + Midsund + Aukra + Fræna + Eide + **Gjemnes**

I utredningen mot Nordmøre inngikk Gjemnes i de fire følgende sammenslåingsalternativ:

- Storkommune Nordmøre: Kristiansund + Averøy + Eide + **Gjemnes** + Tingvoll + Aure + Smøla + Halså + Surnadal
- Kristiansund, Averøy + **Gjemnes** + Tingvoll + Halså, Aure og Smøla
- Kristiansund + Averøy + **Gjemnes** + Tingvoll, Halså + Eide
- Kristiansund + Averøy + **Gjemnes** + Tingvoll

I sluttrapporten for begge utredningene konkluderte Telemarksforskning med at Gjemnes bør se mot Molde og Romsdalshalvøya i en sammenslåingsprosess. Begrunnelsen for dette er blant annet at Gjemnes har tett arbeidsmarkedsintegrasjon med Molde. Samtidig ble det pekt på at Gjemnes også har mange interkommunale samarbeid nordover mot Kristiansund. I begge utredningene kom det opp spørsmål om Gjemnes kommune skal deles, men det var ikke en del av utredningsarbeidet å vurdere dette.

Siden utredningene for Romsdal og Nordmøre var avsluttet har Gjemnes inngått i forhandlinger om flere intensjonsavtaler og det er gjennomført innbyggerhøringer i flere av kommunene som er involvert i arbeidet. Dette har resultert i at «storkommunealternativene» både i Romsdal og på Nordmøre ikke blir realisert. Gjemnes har inngått to intensjonsavtaler; en med Kristiansund og en med Molde og Nesset. Vi har i dette notatet sett på økonomiske konsekvenser av disse to alternativene, samt vurdert dem opp mot målene i kommunereformen og kriteriene for god kommunestruktur, som er utarbeidet av Regjerings ekspertutvalg. Molde har også en intensjonsavtale med Midsund, derfor har vi i dette notatet også gitt noen vurderinger av et alternativ med Gjemnes, Molde, Nesset og Midsund. Hovedfokuset har vært å vise fordeler og ulemper når det gjelder de overordnede målene med kommunereformen knyttet til økonomi, tjenester, samfunnsutvikling og demokrati.

Mandag 6. juni skal det gjennomføre en folkeavstemming, hvor innbyggerne både får spørsmål om Gjemnes bør bli del av en større kommune eller fortsette som egen kommune, samt hvilket alternativ en ønsker dersom Gjemnes skal bli en del av en større kommune. Alternativene svarer med intensjonsavtalene som er inngått med Kristiansund på den ene siden og Molde og Nesset på den andre. I tillegg gjennomfører Gjemnes en opinionundersøkelse for å kartlegge hva innbyggerne mener om disse intensjonsavtalene.

1.2 Gjennomføring av arbeidet

Utredningsarbeidet har i hovedsak vært å sammenstille, systematisere og analysere tilgjengelig informasjon.

Innledningsvis i notatet ser vi nærmere på økonomiske forutsetninger og konsekvenser for Gjemnes som egen kommune. Her har vi lagt vekt på økonomiske rammevilkår, økonomiske virkemidler knyttet til kommunereformen og effekter av nytt inntektssystem for kommunene. Disse analysene baserer seg i stor grad på aktuell statistikk fra SSB og KOSTRA.

I tillegg har vi gjort effektberegninger av følgende sammenslåingsalternativer:

- Kristiansund + Gjemnes
- Molde + Nesset + Gjemnes

I det videre har vi sett på fordeler og ulemper knyttet til de ulike sammenslåingsalternativene sett i forhold til de fire målene i kommunereformen. Med unntak av økonomi er det ikke gjennomført nye utredninger, så vurderingene er basert på informasjon fra utredningene Telemarksforskning har gjennomført for Romsdal regionråd og Nordmøre næringsråd. Som en del av disse utredningene ble det blant annet gjennomført intervjuer med administrative og politiske ledere, samt gjennomført en spørreundersøkelse blant politikere, administrative ledere og tillitsvalgte. I tillegg er det benyttet forskjellige typer data fra SSB, Kostra og Telemarksforskings egne data-sett, samt dokumenter og informasjon fra den enkelte kommune.

Vi gjør oppmerksom på at intervjuene ble gjennomført på slutten av 2014, og at spørreundersøkelsen ble gjennomført i starten av 2015. Hvilken situasjonen kommunen var i på daværende tidspunkt vil påvirke svarene som ble gitt. For eksempel var Gjemnes den gangen på ROBEK, og hadde et mindre økonomisk handlingsrom enn det kommunen har i 2016. Det vil blant annet kunne spille inn på svar knyttet til økonomiske og politisk handlingsrom.

2. Økonomi

I dette kapitlet blir økonomisk status og effekter av nytt inntektssystem for Gjemnes kommune belyst. Vi gjort effektberegninger for følgende sammenslåingsalternativer:

- 1) Kristiansund + Gjemnes
- 2) Molde + Nesset + Gjemnes

Vi har valgt å dele økonomikapitlet inn i 3 hoveddeler. Først presenterer vi ulike økonomiske indikatorer for Gjemnes kommune. Videre presenteres effekter av det som ser ut til å bli nytt inntektssystem. Til slutt vises effekter for de to sammenslåingsalternativene.

Vi har altså både vurdert konsekvensene ved at kommunen står alene, og antatte konsekvenser for hvert enkelt alternativ.

2.1 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget, for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte.¹ At en kommune har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at en kommune skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester.

2.2 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i Gjemnes kommune, og hvilke utfordringer kommunen står ovenfor.

2.2.1 Økonomiske rammevilkår

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssida samlet. Kommuner med lavt beregnet utgiftsbehov (= «billige» i drift) får justert opp inntektene sine, mens kommuner med høyt utgiftsbehov (= «dyre» i drift) får justert ned inntektene sine. Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.

¹ Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over korrigerte frie inntekter for Gjemnes og to andre KOSTRA-gruppe 2 kommuner i Møre og Romsdal.² Nivået (i prosent av landssnittet) er vist både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 2 Korrigerte frie inntekter 2015. Kilde: KMD.

	Korrigerte frie inntekter, ekskl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter	Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter
Gjemnes	105	108
Neset	99	104
Tingvoll	100	97
Møre og Romsdal	99	100
Hele landet	100	100

Gjemnes kommune lå 8 prosent over landsgjennomsnittlig nivå for korrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter) i 2015.³

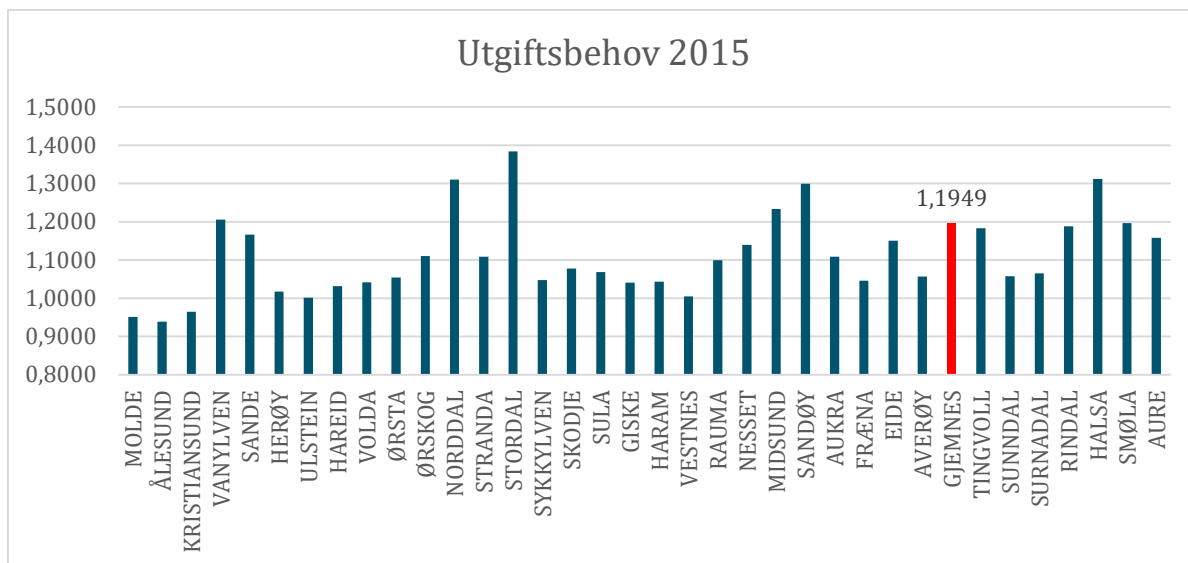
Kommunene sine økonomiske rammevilkår vil være styrende for det tjenestenivået kommunen kan levere til innbyggerne.

Forskjellen mellom kommunene i landet er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur og demokratisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med inntektssystemet til kommunen er å fange opp slike variasjoner. En «tar» fra de relativt sett lettdrevne kommunen og «gir» til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vekter blir variasjoner i utgiftsbehovet til kommunene fanga opp. Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor «tung» eller «lett» en kommune er å drive, sammenligna med det som er gjennomsnittet for kommunene i hele landet. Det vil blant annet avhenge av alderssammensetning, avstander og så videre.

I 2015 fikk Gjemnes beregnet et høyere utgiftsbehov enn landssnittet med en indeks på 1,1949, slik vi ser i figuren under. Gjemnes er altså ca. 19 prosent «dyrere» å drive enn en kommune på landsgjennomsnittet i 2015.

² I KOSTRA er Gjemnes plassert i kommunegruppe 2. Det vil si små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og middels frie disponible inntekter. Hensikten er å kunne sammenligne seg med «like kommuner»

³ Gjemnes har eiendomsskatt i hele kommunen.



Figur 1 Indeks for beregnet utgiftsbehov. Kilde: Grønt hefte – kommunal- og moderniseringsdepartementet

2.2.2 Finansielle nøkkeltall

Tabellen nedenfor gir en oversikt over sentrale finansielle nøkkeltall for Gjemnes kommune, KOSTRA-gruppe 2 og landssnittet. Tallene er hentet fra KOSTRA. Det er klare sammenhenger mellom de ulike nøkkeltallene. Dersom kommunen klarer å holde seg til et gitt mål på netto driftsresultatet, vil dette gi anledning til å nå målet om en økonomisk buffer i form av et gitt nivå på disposisjonsfondet. Nivået på finansutgifter og lånebelastning (netto lånegjeld) er også knyttet tett sammen. Dersom kommunen klarer å holde nivået nede på lånegjelden, vil også rente og avdragsbelastningen (finansutgifter) bli lavere.

Tabell 3 Sentrale finansielle nøkkeltall. I prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: KOSTRA 2013-2015

	Gjemnes kommune			KOSTRA-gruppe 2	Landsgjennomsnittet
	2013	2014	2015	2015	2015
Brutto driftsresultat	7,1	8,5	6,6	1,3	2,3
Netto driftsresultat	5,9	7,5	5,9	1,8	3,0
Finansutgifter	4,8	4,8	4,7	3,9	3,9
Disposisjonsfond	0,3	0,3	4,1	5,3	6,6
Netto lånegjeld	70,9	68,6	65,9	75,3	77,1

Gjemnes hadde i 2015 et netto driftsresultat på 5,9 prosent. Det er godt over enn den anbefalte «normen» på 1,75 prosent, sammenlignbare kommuner og landssnittet i 2015.⁴

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken «buffer» kommunen har ved utforutsette hendelser, eller ved egenfinansiering av investeringer. Gjemnes hadde i 2015 et disposisjonsfond på 4,1 prosent. Til sammenligning var nivået for KOSTRA-gruppe 2, og landssnittet hhv. 5,3 og 6,6 prosent i 2015.

Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansierungsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er økonomien til kommunen. Gjeldsgraden til Gjemnes var lavere enn både KOSTRA-gruppe 2 og landssnittet i 2015. Gjemnes hadde noe høyere finanskostnader (her målt som netto renter og avdrag i driftsregnskapet) enn landssnittet i kommuner i KOSTRA-gruppen i 2015.

2.2.3 Prioritering for kommunen samlet

Netto driftsutgifter (=driftsutgifter – driftsinntekter) viser hvordan kommunen prioriterer sine frie midler. Prioriteringsindikatorene sier noe om hvor mye av egne penger kommunen «velger» å bruke på det enkelte tjenesteområde. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker en relativt stor andel av ressursene sine på en bestemt tjeneste.

⁴ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bruker netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. TBU har tidligere gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene, for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene. For kommunene isolert sett er nivået 1,75 prosent. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

Tabellen under viser andelen av de totale netto driftsutgiftene på ulike tjenesteområder i 2015.

Tabell 4 Del av totale netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder. Kilde: KOSTRA 2015/beregninger ved Telemarksforsking

	Gjemnes kommune			K-gr. 2	Hele landet
	2013	2014	2015	2015	2015
Administrasjon og styring	8,9	10,2	10,3	10,5	7,6
Barnehage	10,8	12,2	12,6	11,5	14,8
Grunnskole	25,4	25,1	26,0	24,0	23,7
Pleie og omsorg	33,7	36,2	34,3	32,7	30,0
Kommunehelse	4,1	4,7	4,6	5,3	4,4
Samhandling	2,0	2,0			
Sosialtjeneste	1,1	1,1	1,4	3,5	5,8
Barnevern	5,1	4,7	4,3	3,3	3,4
Sum sentrale tjenesteområder	91,1	96,2	93,5	90,8	89,7
VARF	-0,2	-1,1	-0,5	-0,4	-0,7
Fys. planlegging	0,6	0,7	1,3	1,2	1,1
Kultur	3,4	3,7	3,8	3,4	3,8
Kirke	1,4	1,4	1,4	1,6	1,2
Samferdsel	1,2	1,3	1,4	2,1	1,4
Bolig	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	0,1
Næring	0,1	0,8	-1,7	0,5	0,3
Brann og ulykkesvern	1,6	1,7	2,1	1,5	1,4
Tjenester utenfor kommunalt ansvar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3

På de sentrale områdene hadde Gjemnes i 2015 en høyere andel ressursbruk (netto driftsutgifter/egenfinansiering) på grunnskole, pleie og omsorg og barnevern enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. På administrasjon og styring og kommunehelse var ressursbruken høyere enn landssnittet, men lavere enn sammenlignbare kommuner. På barnehage var ressursbruken høyere enn sammenlignbare kommuner, men lavere enn landsgjennomsnittet. På sosialtjeneste var andel ressursbruk lavere enn både sammenlignbare kommuner og landssnittet. Totalt hadde Gjemnes i 2015 en høyere andel av ressursbruken på de sentrale tjenesteområdene med 93,5 prosent enn sammenlignbare kommuner (90,8 prosent) og landssnittet (89,7 prosent).

2.2.4 Framtidig behov for kommunale årsverk

Oppstillingene under viser antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år) i barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg i 2014. På bakgrunn av tjenestenivå i 2014 og anslag på befolkningsutviklingen, vises et anslag på behovet i antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole vil endres relativt lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg vil behovet endres lite fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til 2040. Det er anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil øke med ca. 55 årsverk (per 1000 innbygger i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040.

Tabell 5 Anslåtte framtidige antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år).

Kilde: Nykommune.no

	2014	2020	2040
Barnehage	23,9	23,6	25,6
Grunnskole	19,9	17,8	16,0
Pleie og omsorg	59,1	62,1	117,0

2.2.5 Oppsummering økonomisk status

Gjemnes har et høyere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet. Kommunen hadde et nivå på korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og konsesjonskraftinntekter) som lå 8 prosent over landssnittet i 2015. Gjemnes har hatt rimelig tilfredsstillende nivå på de finansielle nøkkeltallene de siste årene. Kommunen hadde et netto driftsresultat på 5,9 prosent i 2015. Det er godt over enn den anbefalte «normen» på 1,75 prosent, sammenlignbare kommuner og landssnittet. Gjeldsgraden var lavere enn både sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet. Nivået på disposisjonsfond var noe lavere enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet. Finanskostnader (her målt som netto renter og avdrag i driftsregnskapet) var høyere enn sammenlignbare kommuner og landsgjennomsnittet

På de sentrale områdene hadde Gjemnes i 2015 en høyere andel ressursbruk (netto driftsutgifter/egenfinansiering) på grunnskole, pleie og omsorg og barnevern enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. På sosialtjeneste var andel ressursbruk lavere enn både sammenlignbare kommuner og landssnittet. Totalt hadde Gjemnes i 2015 en høyere andel av ressursbruken på de sentrale tjenesteområdene med 93,5 prosent enn sammenlignbare kommuner (90,8 prosent) og landssnittet (89,7 prosent).

For Gjemnes er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil øke med ca. 55 (per 1000 innbygger i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må sees i lys av eldrebølgen etter 2020, som vil gjelde alle kommunene i landet.

2.3 Nytt inntektssystem fra 2017

Regjeringen har nylig lagt fram kommuneproposisjonen for 2017, hvor det presenteres endringer i inntektssystemet som skal være gjeldende fra 1.1.2017. Det legges opp til endringer i basistilskuddet, regionalpolitiske tilskudd og oppdatering av kostnadsnøkkelen/utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Selv om kommuneproposisjonen ikke er vedtatt enda, så er det rimelig å anta at forslagene vil få flertall siden regjeringspartiene og Venstre har inngått en avtale om nytt inntektssystem allerede før kommuneproposisjonen ble lagt fram. Kommuneproposisjonen 2017 behandles i Stortinget i juni 2016.

2.3.1 Effektberegninger av nytt inntektssystem

I kommuneproposisjonen for 2017 er følgende oppstilling over fordelingsvirkninger av nytt inntektssystem for Gjemnes kommune oppgitt. KMD presiserer at de oppgitte fordelingsvirkningene er foreløpige, og at den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2017 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet i oktober 2016.

Tabell 6 Fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet. I mill. kr. Kilde: Kommuneproposisjonen for 2017.

	Innb. 1.1.15	Fordelingsvirkning			Totalt
		Utgiftsutjevning	Grad. basistilskudd	Regionalpol. tilskudd	
Gjemnes	2 580	-0,9	-1,2	-1,6	-3,7

Totalt er Gjemnes kommune anslått å få en effekt av de foreslåtte endringene på -3,7 mill. kr. I oppsettet fra KMD er det også vist effekter av inntektsgarantiordningen, inkl. finansiering (48 kr per innb.).⁵ Etter INGAR (2,9 mill. kr) er effekten for Gjemnes anslått til -0,9 mill. kr. Beregningene fra departementet baserer seg på kriteriedata og utgiftsbehov for 2014, basistilskudd fra 2015 (12,8 mill. kr) og distriktsindeks fra 2014.

Våre illustrasjonsberegninger, basert på mer oppdaterte data, viser en samlet effekt for Gjemnes på -4,1 mill. kr (dvs. før INGAR). Fordelt med -1,2 mill. kr på utgiftsutjevningen, -1,4 mill. kr på gradert basistilskudd og -1,6 mill. kr på regionaltilskudd.

2.3.2 Utgiftsutjevningen

Forslaget til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av dagens kostnadsnøkler. Det skjer både endring i sektornøklerne og endring i vektning mellom sektorene. Når det gjelder sektornøklerne, er det ett nytt kriterium (aleneboende 30–66 år) og to som faller bort (urbanitetskriteriet og norskfødte 6–15 år med innvandrerforeldre).

Vektingen av kriteriet for psykisk utviklingshemmede 16 år og over i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg vil være uendret – og ikke kraftig nedjustert slik høringsnotatet la til grunn.

Samlet sett er Gjemnes anslått å få en effekt på rundt -0,9 mill. kr som følge av oppdatert kostnadsnøkkel. Dette er basert på kriterieverdier og utgiftsbehov for 2014. Våre illustrasjonsberegninger, som er basert på kriteriedata for 2016, viser en effekt av oppdatert kostnadsnøkkel for Gjemnes på -1,2 mill. kr.

⁵ Inntektsgarantiordningen (INGAR) sikrer i dagens system at ingen kommune opplever en for brå nedgang i rammetilskuddet, ved at nedgangen fra et år til et annet ikke kan bli lavere enn 300 kroner pr. innbygger under beregnet vekst for pr. innbygger for hele landet. Denne ordningen foreligger det ikke forslag om å endre på.

2.3.3 Innføring av strukturkriterium

Basistilskuddet står sentralt i nytt inntektssystem. I dag får alle kommuner et fullt basistilskudd (tilsvarende 13,2 millioner i 2016) uavhengig av størrelse og geografi. I forslaget til nytt inntektssystem skal 50 prosent av basistilskuddet graderes ut fra kommunenes verdi på strukturkriteriet. Det betyr at alle kommuner skal få minimum 50 prosent basistilskudd, men at summen over dette graderes ut fra kommunens verdi på strukturkriteriet. Det er lagt til grunn en grenseverdi på 25,4 km, det vil si grensen for å nå 5000 innbyggere.⁶

Gjemnes har en avstand for å nå 5000 innbyggere på 18,1 km, altså noe lavere enn grensen på 25,4. Det betyr at Gjemnes, dersom kommunen fortsetter alene, er beregnet å få en effekt av gradert basistilskudd på -0,9 mill. kr (basistilskudd med 2015-verdi). Våre illustrasjonsberegninger viser en effekt på ca. -1,4 mill. kr. Verdien av et basistillegg er i disse beregningene satt til 14,233 mill. kr.⁷

2.3.4 Regionalpolitiske tilskudd

Alle regionalpolitiske tilskudd videreføres. Regionaltilskuddene slås sammen til to nye tilskudd: Nord-Norgetilskudd og Sør-Norgetilskudd. Dagens småkommunetilskudd videreføres innenfor de nye tilskuddene. Småkommunetillegget gis som en sats per kommune, med differensiering av satsene etter distriktsindeksen. Det er ellers lagt til grunn vridning av satsene for øvrige kommuner i Sør-Norge i retning av mer per innbygger og mindre per kommune.

Gjemnes kommune mottar småkommunetilskudd på 5,5 mill. kr i 2016. Gjemnes har en distriktsindeks på 43 i 2015 og får dermed avkortet småkommunetilskuddet i 2017.⁸ I nytt inntektssystem er Gjemnes beregnet å få et småkommunetillegg på 3,8 mill. kr.⁹ Effekten av endring i regionalpolitiske tilskudd er dermed beregnet til -1,6 mill. kr for Gjemnes.

2.3.5 Skatteelementer

Kommunenes skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skatteyttere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller regulering. Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen mellom kommunene. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 milliarder.

⁶ I utgangspunktet vil dermed omfordelingseffekten, inkl. tilbakeføring av midler til innbyggertilskuddet, halveres sammenlignet med modellen som ble skissert i høringsnotatet (ved grenseverdi 25,4 km).

⁷ I kommuneproposisjonen omtales en overgangsordning for utmålingen av basistilskuddet for den enkelte kommune i en gitt sammenslåingskonstellasjon. Den går ut på at alle kommuner i en eventuelt vedtatt sammenslåingskonstellasjon skal få fullt basistilskudd (13,2 mill. kr) også fram til selve sammenslåingsåret, dvs. ikke oppleve noen mellomliggende år (2017-19) med avkortet basistilskudd. Effekten av den skjermingsregelen – gitt et sammenslåingsvedtak, er for Gjemnes kommune beregnet til rundt 1,0 mill. kr i merinntekter på årsbasis i den aktuelle perioden (=13,180-12,187).

⁸ Ingen avkortning for kommuner med distriktsindeks under 35. Gradert tilskudd for kommuner med distriktsindeks mellom 36 og 46. Kommuner med distriktsindeks i intervallet 42-44 får et småkommunetillegg på 3 833 (-30 prosent).

⁹ Hensyntatt også tilbakeføring av 15 kr per innbygger til innbyggertilskuddet, som følge av omlegging av småkommunetilskuddet og distrikstilskudd Sør-Norge (ca. 50.000 kr for Gjemnes).

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Siden 2011 har det vært et mål at skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter skal være på 40 prosent. I utgangspunktet er det satsen for kommunalt skattøre på personskatten som brukes til å regulere ønsket skatteandel.

Gjemnes hadde i 2015 en skatteinntektsandel på 87,1 prosent av landsgjennomsnittet, og er slik sett vurdert til å være en relativt skattesvak kommune. Inntektsutjevningen kan tenkes utført på flere måter, blant annet endring i utjevningsgraden. En eventuell lavere skatteutjevningsgrad vil gi negativt utslag for skattesvake kommuner og positivt utslag for skattesterke kommuner. Økning i skatteandel og redusert utjevning vil gi tilsvarende fordelingsvirkning.

I kommuneproposisjonen viderefører regjeringen en skatteandel på 40 prosent. Regjeringen utsetter også innføring av selskapsskatt, som har vært varslet innført fra 2017.

2.3.6 Oppsummering nytt inntektssystem

KMD har gjort illustrasjonsberegninger som viser at effekten av nytt inntektssystem vil utgjøre ca. -3,7 mill. kr for Gjemnes. Effekten av oppdatert kostnadsnøkkel, gradert basistilskudd og endring i regionalpolitiske tilskudd er beregnet til hhv. -0,9 mill. kr, -1,2 mill. kr og -1,6 mill. kr. KMD har også gjort beregninger av utslag i inntektsgarantiordningen (INGAR). INGAR sørger for at ingen kommuner taper mer enn – 300 kroner per innbygger av landsnittet fra et år til et annet. Gjemnes er anslått å få et inntektsgarantitilskudd på ca. 2,9 mill. kr i 2017. INGAR vil dermed redusere nedgangen fra 2016 til 2017 til -348 kroner per innbygger, eller -0,9 mill. kr. -3,7 mill. kr viser imidlertid den langsiktige systemendringen av endringen i nytt inntektssystem.

KMD presiserer at de oppgitte fordelingsvirkningene er foreløpige, og at den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2017 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet i oktober 2016.

Våre illustrasjonsberegninger, basert på oppdaterte data, viser en samlet effekt (systemvirkning) for Gjemnes på -4,1 mill. kr. Fordelt med -1,2 mill. kr på utgiftsutjevningen, -1,4 mill. kr på gradert basistilskudd og -1,6 mill. kr på regionaltilskudd.

2.4 Nytt inntektssystem og konsekvenser ved kommunesammenslåing

Vi har gjort effektberegninger for følgende sammenslåingsalternativer:

- 1) Kristiansund + Gjemnes
- 2) Molde + Nesset + Gjemnes

Det er lagt til grunn at eventuelle sammenslåinger skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Beregningene baserer seg ellers på at inntektssystemet vil bli endret slik det lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2017.

2.4.1 Økonomiske virkemidler kommunereformen

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Flere av disse ble lansert i forbindelse med planen for kommunereformen, mens de nederste punktene har kommet i statsbudsjettet for 2016 og i kommuneproposisjonen for 2017. Den siste er ikke vedtatt i Stortinget enda, men virkemidlene knyttet til kommunereformen baserer seg på en enighet mellom regjeringspartiene og Venstre.

De økonomiske virkemidlene er:

- Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell.
- Kommuner som slår seg sammen, vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune.
- Dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Dette kompenserer for bortfallet av basistillegg og eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd. Inndelingstilskuddet varer over en 20-årsperiode, der det etter de første 15 årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på nivået som gjelder på lang sikt.
- I behandlingen av statsbudsjettet for 2016 vedtok Stortinget å opprette en bevilgning til fylkesveier og andre infrastrukturiltak i kommuner som vedtar sammenslåing innen 1. juli 2016. Det er satt av 50 millioner i 2016, og regjeringen varsler i kommuneproposisjonen for 2017 at de vil sette av 100 millioner neste år.
- I tillegg skal det etableres et nytt tilskudd til mellomstore kommuner som slår seg sammen og dermed utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Ordningen vil også omfatte kommuner med 9-10 000 innbyggere etter sammenslåing. Departementet vil i statsbudsjettet for 2017 komme tilbake med nærmere kriterier for tildeling og innretning av tilskuddet.
- I Kommuneproposisjonen er det omtalt en overgangsordning for utmålingen av basistillegget for den enkelte kommune i en gitt sammenslåingskonstellasjon. Den går på at alle kommuner i en vedtatt sammenslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskudd (på 13,2 mill. kr) også fram til selve sammenslåingsåret, dvs. ikke oppleve noen mellomliggende år (2017-19) med avkortet basistilskudd.¹⁰ Denne skjermingsregelen er regjort for andre steder i kapitlet.

Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. Det tyder på at dersom en kommune velger å stå alene, vil en samtidig velge å si nei til de økonomiske virkemidlene i kommunereformen.

Tabell 7 Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr. Kilde: KMD

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 – 49 999 innbyggere	50 – 99 999 innbyggerne	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

¹⁰ 4,9 mill. kr for Molde, 5,3 mill. kr for Kristiansund og 0,9 mill. kr Gjemnes. Se dokumentasjon i vedlegg.

Tabell 8 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016.

De to alternativene som er utredet i denne rapporten vil utløse støtte slik det er vist i tabellen under.

Tabell 9 Økonomisk støtte. I mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter

	Innbyggertall 1.1.15	Støtte til engangskostnader (mill. kr)	Reformstøtte (mill. kr)	Samlet støtte (mill. kr)	I prosent av brutto driftsinntekter 2015
Alt. 1	27 087	25,0	20,0	45,0	2,2 %
Alt. 2	31 947	35,0	25,0 ¹¹	60,0	2,3 %

2.4.2 Nytt inntektssystem - utslag for kommunene hver for seg og samlet

Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at endring per kommune også vil gjelde for et eventuelt sammenslåingsalternativ).

Tabellen under oppsummerer effektene av nytt inntektssystem (systemvirkning) for de aktuelle kommunene og for de to sammenslåingsalternativene.

Tabell 10 Oppsummering effekter av nytt inntektssystem. I mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2015

	Utgiftsutjevning ¹²	Gradert basistillegg ¹³	Regionaltilskudd	Samlet fordelingsvirkning	Samlet i % av brutto driftsinnt. 2015
Molde	5,0	1,2	0,4	6,5	0,3 %
Kristiansund	14,3	0,2	0,4	14,8	0,8 %
Neset	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,0 %
Gjemnes	-1,2	-1,4	-1,6	-4,1	-1,9 %
Alt 1	13,1	-1,2	-1,2	10,7	0,5 %
Alt 2	4,0	-0,4	-1,2	2,4	0,1 %

¹¹ Dersom Midsund blir med i alternativ 2 med Gjemnes, Molde og Neset, så er 20 mill. av reformstøtten disponert til investeringer i Midsund kommune.

¹² Fordelingsvirkningene er beregnet på kriteriedata og utgiftsbehov fra 2016.

¹³ Verdien av et basistillegg er i disse beregningene satt til 14,2 mill. kr. Tilbakeført beløp. er 268 kr per innb.

Illustrasjonsberegningene viser en samlet fordelingsvirkning for alternativ 1 og 2 på hhv. 10,7 mill. kr og 2,4 mill. kr (tilsvarende 0,5 prosent og 0,1 prosent av brutto driftsinntektene i 2015).

I kommuneproposisjonen for 2017 er anslag for effekter av nytt inntektssystem (systemvirkning) for summen av de aktuelle kommuner oppgitt på hhv. 9,2 mill. kr og 2,9 mill. kr. Merk at de oppgitte fordelingsvirkningene er foreløpige, og at den endelige fordelingen av rammetilskuddet for 2017 ikke vil foreligge før i statsbudsjettet i oktober 2016.

I Kommuneproposisjonen er det omtalt en overgangsordning for utmålingen av basistillegget for den enkelte kommune i en gitt sammenslåingskonstellasjon. Den går på at alle kommuner i en vedtatt sammenslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskudd (på 13,2 mill. kr) også fram til selve sammenslåingsåret, dvs. ikke oppleve noen mellomliggende år (2017-19) med avkortet basistilskudd. Effekten av denne skjermingsregelen, gitt et sammenslåingsvedtak, er for de to sammenslåingsalternativene anslått til hhv. 6,3 mill. kr og 5,9 mill. kr (hhv. 0,3 prosent og 0,2 prosent) i merinntekter på årsbasis i den aktuelle perioden.¹⁴

2.4.3 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de «gamle» kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompensere for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Med reglene for frivillige sammenslåinger som gjelder i dag (og for resten av reformperioden), vil kommuner som slår seg sammen få beholde kompensasjonen i 15+5 år i form av et inndelingstilskudd. De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.

Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er i stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Beregningene våre i denne rapporten tar utgangspunkt i forslaget til nytt inntektssystem.

2.4.4 Effekt på frie inntekter for de to aktuelle sammenslåingsalternativene

Et sentralt spørsmål ved kommunesammenslåing er hvordan rammeoverføringene vil bli påvirket av det aktuelle sammenslåingsalternativet. Det er lagt til grunn at eventuelle sammenslåinger skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige

¹⁴ 4,9 mill. kr for Molde, 5,3 mill. kr for Kristiansund og 0,9 mill. kr Gjemnes. Se dokumentasjon i vedlegg.

kommuner. Beregningene baserer seg ellers på at inntektssystemet vil bli endret slik det lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2017.¹⁵

Tabell 11 Effekt på frie inntekter ved sammenslåing. År 1-15 og etter år 20. Alt 1 og 2. I mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2015.

	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1-15	År 20 og utover	År 1-15	År 20 og utover
Alt. 1	0,2	-18,4	0,0 %	-0,9 %
Alt. 2	2,9	-34,4	0,1 %	-1,3 %

Den årlige effekten for år 1-15 utgjør altså hhv. 0,2 mill. kr og 2,9 mill. kr Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til hhv. 18,7 mill. kr og 37,3 mill. kr. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt – og er da beregnet å være hhv. 18,4 mill. kr (0,9 prosent) og 34,4 mill. kr (1,3 prosent) lavere per år enn det man ville ha mottatt som enkeltkommuner.¹⁶

Tabellen under viser hvordan effekten på frie inntekter (år 1-15) er sammensatt på ulike tilskuddskomponenter for de to sammenslåingsalternativene.

Tabell 12 Endring på ulike tilskuddskomponenter. Alt. 1 og 2. I mill. kr.

	Alt. 1	Alt. 2
Basistilskudd	-11,8	-24,7
Opphopningsindeksen	-0,2	0,0
Sone ¹⁷	0,1	0,4
Nabo	0,2	0,4
Småkommunetilskudd	-5,5	-9,3
Inntektsutjevning ¹⁸	-1,2	-1,2
Inndelingstilskudd	18,7	37,3
Sum endring	0,2	2,9

Inndelingstilskuddet for alternativ 1 på 18,7 mill. kr består av et basistillegg (13,180 mill.) og et småkommunetilskudd (5,475 mill.). Inndelingstilskuddet for alternativ 2 består av to basistillegg (26,360 mill.) og to småkommunetilskudd (10,950 mill.)

¹⁵ Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS (versjon prok1602, som bygger på Kommuneproposisjonen 2017 og RNB 2016) ved å opprette nye, «konstruerte» kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier: Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevningen (kriterier og vektorer fra forslaget til nytt inntektssystem). Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen. Inndelingstilskudd med 2016-verdier.

¹⁶ Ved å legge til grunn at verdien av ulike komponenter i inntektssystemet endrer seg proporsjonalt fra år til år, kan vi samtidig si at beregningene våre gir uttrykk for utslag i nåverdi. Inndelingstilskuddet vil uansett opprettholde sin reelle verdi over 15 år, dvs. bli årlig regulert med deflatoren. Isolert sett vil også den nominelle effekten mot utgiftsutjevningen i inntektssystemet være lik effekten av lønns- og prisveksten (deflatoren) fra år til år.

¹⁷ Sammenlånede verdier for bosettingskriteriene sone og nabo er beregnet av SSB som et betalt oppdrag.

¹⁸ Kommunene befinner seg i ulike skatteinntektsklasser (+/- 90 prosent av landsgjennomsnittet). En eventuell sammenslåing vil dermed påvirke inntektsutjevningen over inntektssystemet.

2.4.5 Oppsummering effekt ved sammenslåing

Vi gjort effektberegninger for følgende sammenslåingsalternativer:

- 1) Kristiansund + Gjemnes
- 2) Molde + Nesset + Gjemnes.

Det er lagt til grunn at eventuelle sammenslåinger skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Beregningene baserer seg ellers på at inntektssystemet vil bli endret slik det er lagt til grunn i Kommuneproposisjonen for 2017.

Tabellen under oppsummerer effektberegningene for de to sammenslåingsalternativene. Effektene er vist i mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter for summen av aktuelle kommuner.

Tabell 13 Oppsummering av effektberegninger. Alt. 1 og 2. I mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2015

	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	Alt 1	Alt 2	Alt 1	Alt 2
Effekt nytt IS (fra 2016-2017)	10,7	2,4	0,5 %	0,1 %
Basistilskuddskompensasjon (årlig, 2017-2019)	6,3	5,9	0,3 %	0,2 %
Økonomiske virkemidler (engangsmidler)	45,0	60,0	2,2 %	2,3 %
Effekt år 1-15 (årlig, 2020-2034)	0,2	2,9	0,0 %	0,1 %
Effekt etter år 20 (årlig)	-18,4	-34,4	-0,9 %	-1,3 %
<i>Inndelingstilskudd</i>	<i>18,7</i>	<i>37,3</i>	<i>0,9 %</i>	<i>1,4 %</i>

Illustrasjonsberegningene viser en effekt av nytt inntektssystem for alternativ 1 og 2 på hhv. 10,7 mill. kr og 2,4 mill. kr (tilsvarende 0,5 prosent og 0,1 prosent av brutto driftsinntekter). Det vil si som summen av aktuelle kommuner og dermed som en isolert effekt også for sammenslåingsalternativet.

I nytt inntektssystem er det foreslått at alle kommuner i en vedtatt sammenslåingskonstellasjon skal få utmålt fullt basistilskudd (på 13,2 mill. kr) også fram til selve sammenslåingsåret, dvs. ikke oppleve noen mellomliggende år (2017-19) med avkortet basistilskudd. Effekten av denne skjermingsregelen, gitt et sammenslåingsvedtak, er for de to sammenslåingsalternativene anslått til hhv. 6,3 mill. kr og 5,9 mill. kr (hhv. 0,3 prosent og 0,2 prosent) i merinntekter på årsbasis i den aktuelle perioden.

Økonomisk støtte (engangsmidler) er for de to alternativene beregnet til hhv. 45 mill. kr og 60 mill. kr (tilsvarende hhv. 2,2 prosent og 2,3 prosent av brutto driftsinntekter).

Beregningene viser at en sammenslåing vil gi en effekt år 1-15 etter sammenslåing for de to alternativene på hhv. 0,2 mill. kr og 2,9 mill. kr. Etter år 20, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativene gi en årlig effekt på hhv. -18,4 mill. kr og -34,4 mill. kr. Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til hhv. 18,7 mill. kr og 37,3 mill. kr.

Eventuelle effektiviseringsgevinster på utgiftssiden vil komme i tillegg. For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et effektiviseringspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Når vi ser samlet på de økonomiske effektene for strukturalternativene, så er det alternativ 1 med Gjemnes og Kristiansund som kommer best ut av nytt inntektssystem. Spesielt skyldes

dette at endringer i utgiftsutjevningen slår positivt ut for Kristiansund. Basistilskuddkompensasjonen, som er vil gjelde fra 2017-2019, er relativt lik for de to alternativene. Når en tar hensyn til inndelingstilskuddet, så kommer alternativ 2 med Gjemnes, Nesset og Molde best ut de første 1-15 årene etter sammenslåing. Etter at inndelingstilskuddet er trappet ned etter 20 år, så fremstår igjen alternativ 1 med Gjemnes og Kristiansund som det mest gunstige.

3. Fordeler og ulemper ved alternativene

I dette kapittelet har vi vurdert fordeler og ulemper ved strukturalternativene med utgangspunkt i målene i kommunereformen og kriteriene for god kommunestruktur utarbeidet av Regjeringens ekspertutvalg. Vi har i utgangspunktet vurdert strukturalternativene hvor Gjemnes har inngått intensjonsavtale. Alternativene vi har vurdert nærmere er:

- 1) Gjemnes + Kristiansund
- 2) Gjemnes + Molde + Nesset

I tillegg har Molde inngått en intensjonsavtale med Midsund. Vi har derfor, under hvert tema som er vurdert knyttet til det andre alternativet, gitt en kort vurdering av hva som kan endre seg dersom Midsund inngår i en sammenslåing.

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv. Målene i kommunereformen er¹⁹:

- 5) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- 6) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- 7) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- 8) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. Utvalget fikk et todelt oppdrag og skulle først foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver²⁰ (jf. Tabell 14). Utvalgets neste oppgave var å vurdere behov for justeringer av kriterier fra delrapport 1 som grunnlag for overføring av nye oppgaver til kommunene. Disse vurderingene tok utgangspunkt i en gjennomgang av 10 eksempeloppgaver som det kunne være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Utvalget har vurdert eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten ble levert i desember 2014.²¹

Ekspertutvalget har gitt følgende tre anbefalinger for god kommunestruktur:

- Kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning dersom kommunene i størst mulig grad skal kunne håndtere oppgavene uten behov for

¹⁹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/>

²⁰ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/>

²¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

interkommunalt samarbeid. Regjeringen har ikke gitt absolutte krav om innbyggertall i forbindelse med reformen.

- Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
- Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske lokalpolitiske arenaer.

Tabell 14 Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur

Samfunns- messige hensyn	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
-Kvalitet i tjenestene -Effektiv bruk av samfunnets ressurser -Likeverdighet	-Tilstrekkelig kapasitet -Relevant kompetanse -Effektiv tjenesteproduksjon -Økonomisk soliditet -Valgfrihet -Statlig rammestyring	-Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn -Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	-Funksjonelle samfunnsutviklingsområder -Tilstrekkelig kapasitet -Relevant kompetanse
MYNDIGHETSUTØVELSE		DEMOKRATISK ARENA	
Rettssikkerhet	-Tilstrekkelig kapasitet -Relevant kompetanse -Tilstrekkelig distanse	-Betydningsfulle oppgaver og rammestyring -Lokal politisk styring -Levende lokalt folkestyre -Aktiv lokal politisk arena	-Høy politisk deltakelse -Lokal politisk styring -Lokal identitet -Bred oppgaveportefølje -Statlig rammestyring

Regjeringen har benyttet mye av materiale fra ekspertutvalget i sin begrunnelse og i utformingen av målsetninger ved kommunereformen. En valgte imidlertid å ikke sette noe grense for folketall slik som ekspertutvalget anbefalte.

I det videre har vi sett på fordeler og ulemper knyttet til de ulike sammenslåingsalternativene sett i forhold til de fire målene i kommunereformen. Vi har ikke her gjennomført helt nye utredninger (med unntak av økonomi i forrige kapittel), så mye av bakgrunnsinformasjonen som er benyttet er hentet fra utredningene Telemarksforsking har gjennomført for Romsdal regionråd og Nordmøre næringsråd. Som en del av disse utredningene ble det blant annet gjennomført intervjuer med administrative og politiske ledere, samt gjennomført en spørreundersøkelse blant politikere, administrative ledere og tillitsvalgte.

Der vi mener det er relevant har vi henvist til intensjonsavtalene som Gjemnes har inngått. For hvert mål har vi satt opp tabeller med fordeler og ulemper for hver av alternativene basert på kriteriene til ekspertutvalget. Under alternativet med Gjemnes + Molde + Nesset har vi også sagt noe om hva det kan bety om Midsund blir en del av den nye kommunen.

3.1 Mål 1: Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Regjeringen skriver at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

Ekspertutvalget peker på 5 kriterier for god kommunestruktur i kommunens rolle som tjenesteyter. Disse er:

- Tilstrekkelig kapasitet. For å begrunne blant annet dette og neste kriterium innenfor tjenesteyting, så peker ekspertutvalget i sin rapport på flere tjenesteområder der de mener kommunene bør ha en viss størrelse. Spesielt er dette PPT og barnevern (minst 10 000 innbyggere) og spesialiserte helsetjenester. Ekspertutvalget foreslår også en minste-størrelse på en kommune på 15 – 20 000 innbyggere. De mener en slik størrelse også vil ha positiv effekt på kvalitetsutvikling blant annet innenfor grunnskole og pleie og omsorg.
- Relevant kompetanse. Se kriteriet over.
- Effektiv tjenesteproduksjon. Det er smådriftsulemper knyttet til administrasjon i mindre kommuner, og det vil være mulig å hente ut stordriftsfordeler i større kommuner. Undersøkelser viser at det er sammenheng mellom kommunestørrelse og effektivitet i tjenesteproduksjonen. I kommuner med mellom 5 000 og 20 000 innbyggere blir effektiviteten høyere, jo høyere innbyggertallet er.
- Økonomisk soliditet. Se delkapittel 3.3 om bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.
- Valgfrihet. Innbyggerne stiller høye krav til kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet, og ønsker gjerne å påvirke omfanget og innretningen på tilbudet. Innbyggerne i større kommuner opplever at muligheten til å velge er større enn innbyggerne i små kommuner.

I tillegg er det et kriterium rettet mot staten om statlig rammestyring. Vi har i denne oversikten valgt å se på kriteriet økonomisk soliditet som en del av målsetningen i kommunereformen om økonomisk robuste kommuner (se delkapittel 3.3).

Vi har ikke eksplisitt sett på myndighetsutøvelse her siden det ikke er et definert mål i kommunereformen. Men ekspertutvalget peker på at mange mindre kommuner mangler fagekspertise og tilgang på forvaltningskompetanse og juridisk kompetanse, og knyttet dette til kriteriene om tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse. Videre viser ekspertutvalget til at inhabilitet er en større utfordring i små enn i store kommuner. Samtidig kan saksbehandlers kunnskap i små kommuner legge til rette for tilpasset skjønn. Ekspertutvalget peker likevel på at kommunene må ha en størrelse som sikrer tilstrekkelige distanse mellom innbyggere og medarbeidere.

3.1.1 Gjemnes + Kristiansund

Tabell 15 Fordeler og ulemper for gode og likeverdige tjenester til innbyggere – Gjemnes + Kristiansund

Gjemnes + Kristiansund	Fordeler	Ulemper
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • En ny kommune vil ha per 01.01.16 ha et innbyggertall på 27 119. Det er høyere enn anbefalingen til ekspertutvalget. I spørreundersøkelsen opplever spesielt Gjemnes utfordringer med små og sårbare fagmiljøer. Dette vil kunne bedres ved en sammenslåing. • I intensjonsavtalen påpeker kommunene at behovet for interkommunalt samarbeid vil være mindre for de to kommunene etter sammenslåing. I spørreundersøkelsen foretrekker et flertall av respondentene både fra Gjemnes og Kristiansund kommunesammenslåing framfor ytterligere interkommunalt samarbeid. • For Gjemnes alene vil det kreve ytterligere interkommunalt samarbeid for å ta på seg oppgavene som er foreslått overført til kommunene. Det vil en kunne unngå ved en større kommune. • I både Kristiansund og Gjemnes vil en oppleve en kraftig økningen i antall eldre fra 2020 til 2040, slik som de fleste norske kommuner på grunn av eldrebølgen. For Gjemnes alene er de økte demografikostnadene fram mot 2040 beregnet til 16,9 mill., jf. vedlegg. En sammenslått kommune vil kunne finne strategier for å løse dette på en bedre måte enn Gjemnes alene. I intensjonsavtalen skriver også kommunene at de ønsker å etablere et regionalt senter for helseinnovasjon og samhandling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Både Kristiansund og Gjemnes melder om noen utfordringer med rekruttering i spørreundersøkelsen. Det er viktig å være oppmerksom på dette dersom en etablerer en ny kommune. • En ny kommune vil ikke utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Kristiansund utgjør et eget bo- og arbeidsmarkedsområde sammen med Averøy og Tingvoll, mens Gjemnes hører til bo- og arbeidsmarkedsregion Molde. Vår vurdering er at den nye kommunen heller ikke vil være stor nok til å påta seg oppgaver som videregående opplæring og kollektivtrafikk.
Effektiv tjenesteproduksjon	<ul style="list-style-type: none"> • Jf. vedlegg om effektivitetsberegninger på administrasjon og tjenester, så finner vi at Gjemnes kan effektivisere sin tjenesteproduksjon med omtrent 6 millioner kroner. Vi 	<ul style="list-style-type: none"> • Gjemnes driver i dag administrasjonen mer effektivt enn andre kommuner på samme størrelse i Møre og Romsdal. Undersøkelser viser imid-

	<p>understreker at dette er grove beregninger. Slike effektiviseringsgevinster er vanskeligere å ta ut i en mindre kommune, men vil kunne vært mulig å ta ut i en større enhet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økt avstand mellom saksbehandlere og innbyggere kan i større grad sikre tilstrekkelig distanse i saksbehandlingen. 	<p>lertid at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og ressursbruk på administrasjon. Men det er vanskelig å vurdere hvorvidt en ny kommune vil kunne øke sin samlede effektivitet på administrasjon betydelig.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En sammenslåing vil kunne føre til endringer i tjenestestrukturen, og at noen tjenester flyttes lengre bort fra innbyggerne og gir lengre reisevei. Spesielt vil det være aktuelt å sentralisere spesialisttjenester. I intensjonsavtalen har imidlertid kommunene lagt til grunn at en rekke tjenester skal bli liggende der folk bor, samt at det skal jobbes med bedret digital tilgjengelighet til tjenester som flyttes lenger unna. • En økt avstand mellom saksbehandlere og innbyggere vil kunne gjøre det vanskeligere for kommunen å tilpasse vedtak etter lokale behov.
Valgfrihet	<ul style="list-style-type: none"> • Valgfriheten vil bli større i en ny kommune. Kommunen vil ha et godt utvalg av skoler. Det er også avtalt i intensjonsavtalen å ta hensyn til skolestrukturen i Gjemnes. • Det vil være en kombinasjon av både offentlige og private barnehager i kommunen. Videre vil det også være variasjon i pedagogiske tilbud med åpen barnehage, friluftsbarnehage/gårdsbarnehage, barnehage med kristen formålsparagraf og familiebarnehage. I dag har Gjemnes to alternative pedagogiske tilbud, mens Kristiansund har tre. • Det vil videre være et variert tilbud innenfor pleie og omsorg i den nye kommunen. 	

3.1.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund)

Tabell 16 Fordeler og ulemper for gode og likeverdige tjenester til innbyggerne – Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund)

Gjemnes + Molde + Nesset	Fordeler	Ulemper
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • En ny kommune vil ha per 01.01.16 et innbyggertall på 32 295. Det er høyere enn anbefalingen til ekspertutvalget. I spørreundersøkelsen opplever spesielt Gjemnes og Nesset utfordringer med små og sårbare fagmiljøer. Dette vil kunne bedres ved en sammenslåing. • Ved en sammenslåing vil behovet for interkommunalt samarbeid kunne reduseres. I spørreundersøkelsen foretrekker respondentene fra Molde i stor grad, og respondentene fra Gjemnes og Nesset i noe grad kommunesammenslåing framfor ytterligere interkommunalt samarbeid. • Både for Gjemnes og Nesset alene vil det kreve ytterligere interkommunalt samarbeid for å ta på seg oppgavene som er foreslått overført til kommunene. Det vil en kunne unngå ved en større kommune. • I alle tre kommunene vil en oppleve en kraftig økningen i antall eldre fra 2020 til 2040, slik som de fleste norske kommuner på grunn av eldrebølgen. For Gjemnes alene er de økte demografikostnadene fram mot 2040 beregnet til 16,9 mill., jf. vedlegg. En sammenslått kommune vil kunne finne strategier for å løse dette på en bedre måte enn Gjemnes alene. 	<ul style="list-style-type: none"> • Både respondentene i Molde, Gjemnes og Nesset melder om noen utfordringer med rekruttering i spørreundersøkelsen. Det er viktig å være oppmerksom på dette dersom en etablerer en ny kommune. • En ny kommune vil ikke utgjøre et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. For eksempel har Fræna kommune rundt 30 prosent pendling til Molde. Vår vurdering er at den nye kommunen heller ikke vil være stor nok til å påta seg oppgaver som videregående opplæring og kollektivtrafikk.
Effektiv tjenesteproduksjon	<ul style="list-style-type: none"> • Jf. vedlegg om effektivitetsberegninger administrasjon og tjenester, så finner vi at Gjemnes kan effektivisere sin tjenesteproduksjon med omtrent 6 millioner kroner. Vi un- 	<ul style="list-style-type: none"> • Gjemnes driver i dag administrasjonen mer effektivt enn andre kommuner på samme størrelse i Møre og Romsdal. Undersøkelser viser imidlertid at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og ressursbruk på administrasjon.

	<p>derstreker at dette er grove beregninger. Slike effektiviseringsgevinster er vanskeligere å ta ut i en mindre kommune, men vil kunne vært mulig å ta ut i en større enhet. I utredningen i Molde-regionen fant vi også et betydelig effektiviseringspotensial for Nesset kommune tilsvarende 26,2 millioner. Vi fant også noe potensial hos Molde kommune.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Økt avstand mellom saksbehandlere og innbyggere kan i større grad sikre tilstrekkelig distanse i saksbehandlingen. 	<p>Men det er vanskelig å vurdere hvorvidt en ny kommune vil kunne øke sin samlede effektivitet på administrasjon betydelig. Vi så også i utredningen i Molde-regionen, at Molde driver administrasjonen effektivt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En sammenslåing vil kunne føre til endringer i tjenestestrukturen, og at noen tjenester flyttes lengre bort fra innbyggerne og gir lengre reisevei. Spesielt vil det være aktuelt å sentralisere spesialisttjenester. I intensjonsavtalen er det et mål at stadig flere tjenester/tilbud skal være digitalt tilgjengelig for brukerne 24 timer 365 dager i året. • En økt avstand mellom saksbehandlere og innbyggere vil kunne gjøre det vanskeligere for kommunen å tilpasse vedtak etter lokale behov.
Valgfrihet	<ul style="list-style-type: none"> • Valgfriheten vil bli større i en ny kommune. Kommunen vil ha et godt utvalg av skoler. Det er også avtalt i intensjonsavtalen å ta hensyn til skolestrukturen i Gjemnes og Nesset. • Det vil være en kombinasjon av både offentlige og private barnehager i kommunen. Videre vil det også være variasjon i pedagogiske tilbud med åpen barnehage, fri-luftsbarnehage/gårdsbarnehage, barnehage med kristen formålsparagraf, Montessori pedagogikk og familiebarnehage. I dag har Gjemnes to alternative pedagogiske tilbud, mens Nesset har ett og Molde har fem. • Det vil videre være et variert tilbud innenfor pleie og omsorg i den nye kommunen. 	

Molde har også inngått en intensjonsavtale med Midsund, det kan derfor være et aktuelt alternativ at Midsund inngår i en ny kommune med Gjemnes, Molde og Nesset.

Midsund kommune hadde 2 088 innbyggere per 1. januar 2016. Altså vil ikke innlemming av Midsund ha det store utslaget på det totale innbyggertallet, men det ville økt til 34 383 per 1. januar 2016. Innlemming av Midsund vil kunne ha en ytterligere effekt på hvor mange partere som deltar i interkommunalt samarbeid. Molde har i dag et utbredt samarbeid med flere av de mindre kommunene rundt seg i Romsdal.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med utredningen for Romsdal regionråd, så var det respondentene fra Midsund som i størst grad pekte på utfordringer med rekruttering av kompetansearbeidskraft og utfordringer med små og sårbare fagmiljøer. Spesielt det siste vil kunne bli bedre i en større kommune, spesielt dersom spesialiserte tjenester samlokaliseres. Avstandene innad i en ny kommune vil imidlertid øke, men det er en fordel at Molde i denne sammenheng ligger i midten.

Når det gjelder effektiv tjenesteproduksjon i dag, så fant vi i utredningen i Molde-regionen at Midsund ut fra inntektsnivå og utgiftsbehov driver tjenestene sine effektivt i dag.

3.2 Mål 2: Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Regjeringen skriver at kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Ekspertutvalget peker på 3 kriterier for god kommunestruktur i kommunens rolle som samfunnsutvikling. Disse er:

- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget skriver at befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene, og at kommunestrukturen i liten grad er endret i tråd med denne utviklingen. Utvalget peker på særskilte utfordringer i byområder hvor en i flerkommunale byområder kan se administrativ oppsplitting som oppsplittede tettsteder, bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene og byområder med begge disse kjennetegnene. Dette kan blant annet være til hindre for helhetlige areal- og transportløsninger. Flere byområder har også begrenset areal, og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner. Utvalget peker på at det er nødvendig å se arbeidsplasser og boligområder i bedre sammenheng for å begrense transportveksten. Utvalget foreslår konkret at der hvor en eller flere kommuner har over 25 prosent pendling til en annen kommune, så bør disse utgjøre én kommune.
- Tilstrekkelig kapasitet. Ekspertutvalget foreslår en minstestørrelse på kommunene på mellom 15 000 til 20 000 innbyggere. Innenfor dette område mener de det vil ha en positiv effekt på areal- og samfunnsutvikling, næringsutvikling, miljø- og ressursforvaltning og folkehelse.
- Relevant kompetanse. Se kriteriet over.

3.2.1 Gjemnes + Kristiansund

Tabell 17 Fordeler og ulemper for helhetlig og samordnet samfunnsutvikling – Gjemnes + Kristiansund

Gjemnes + Kristiansund	Fordeler	Ulemper
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	<ul style="list-style-type: none"> Reiseavstanden mellom dagens to kommunesentre (Kristiansund og Batnfjord) er under 45 minutter. 45 minutter er definert som en grense for akseptabel reiseavstand. Avstanden fra Kristiansund til andre tettsteder/boligområder i Gjemnes i midlertid høyere enn 45 minutter. Kommunen er i intensjonsavtalen enig om at Kristiansund skal være kommunesenter. 	<ul style="list-style-type: none"> Gjemnes og Kristiansund er ikke i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Kristiansund utgjør i dag en egen bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med Averøy og Tingvoll, men ingen av disse kommunene har over 25 prosent pendling til Kristiansund. Gjemnes tilhører BA-region Molde og over 25 prosent av arbeidstakerne i Gjemnes pendler til Molde. Den tilsvarende andelen fra Gjemnes til Kristiansund er rundt 8 prosent. Kun 0,2 prosent av arbeidstakerne i Kristiansund pendler til Gjemnes. Ekspertutvalget har anbefalt at kommuner som har høyere pendling enn 25 prosent seg imellom, bør utgjøre en kommune. Det kan blant annet være en fordel for helhetlig planlegging, hvor den nye kommunen kan se arbeidsplasser, boligutvikling og transportløsningen i en bedre sammenheng enn om et bo- og arbeidsmarked består av flere kommuner. Det er i dag ingen flerkommunale byområder på tvers av kommunegrensene som kunne vært et argument for sammenslåing.
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> En ny kommune vil ha per 01.01.16 ha et innbyggertall på 27 119. Det vil kunne sikre tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å drive med samfunnsutvikling. Kristiansund har forventet befolkningsvekst fram mot 2025 som er høyere enn landssnittet (13,5 prosent). Kristiansund har hatt en positiv utvikling i antall arbeidsplasser etter finanskrisa og fram til i dag. Gjemnes hadde omtrent samme antall arbeidsplasser i 2013 som i 2008. Det kan være positivt for Gjemnes at kommunen omfatter et større arbeidsmarked, men generelt reiser 	<ul style="list-style-type: none"> Gjemnes har forventet befolkningsnedgang på 3,8 prosent fram mot 2025. Befolkningsutviklingen samlet vil imidlertid kunne være positiv siden det er forventet vekst i Kristiansund. Det blir viktig i en ny kommune å fokusere på at alle deler av kommunen skal ha utvikling. I intensjonsavtalen er kommunene enig om at det skal være aktivitet i begge de gamle rådhusene. Etter finanskrisen har Gjemnes kunne forvente en svakere arbeidsplassvekst i næringslivet enn de fleste andre kommuner i Norge, hvis vi legger bransjestruktur til grunn. Tallene på bransjestruktur er fra 2013, og en må være klar over at

	<p>folk på tvers av kommunegrensene for å finne arbeid.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kristiansund har en gunstig bransjestruktur når vi ser på tallene fra 2013, og har derfor kunnet forvente høyere arbeidsplassvekst enn landsgjennomsnittet. 	<p>dette er et stillbilde av situasjonen det aktuelle året. Kristiansund har for eksempel en del arbeidsplasser knyttet til oljesektoren som nå i 2016 har større utfordringer. Samlet mener vi allikevel at en ny kommune vil få en mer gunstig næringsstruktur enn det Gjemnes har alene i dag.</p>
--	---	---

3.2.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+Midsund)

Tabell 18 Fordeler og ulemper for helhetlig og samordnet samfunnsutvikling – Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund)

Gjemnes + Molde + Nesset	Fordeler	Ulemper
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	<ul style="list-style-type: none"> • De tre kommunene er i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Gjemnes har i overkant av 25 prosent innpendling til Molde. Tilsvarende har Nesset over 20 prosent. Ekspertutvalget har anbefalt at kommuner som høyere pendling enn 25 prosent seg imellom, bør utgjøre en kommune. Det kan blant annet være en fordel for helhetlig planlegging, hvor den nye kommunen kan se arbeidsplasser, boligutvikling og transportløsningen i en bedre sammenheng enn om et bo- og arbeidsmarked består av flere kommuner. • Reiseavstanden mellom Molde og Batnfjord er under 45 minutter. 45 minutter er definert som en grense for akseptabel reiseavstand. Avstanden fra Molde til andre tettsteder/boligområder i Gjemnes i midlertid høyere enn 45 minutter. • Kommunen er i intensjonsavtalen enig om at Molde skal være kommunesenter. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bo- og arbeidsmarkedsregion Molde utgjør flere kommuner enn de tre. Dette er Vestnes, Midsund, Aukra, Fræna og Eide. Slik sett vil ikke sammenslåingen fullt ut føre til et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Spesielt Fræna har høy innpendling til Molde, med rundt 30 prosent. • Avstanden til Eidsvåg (dagens kommunesenter i Nesset) og andre tettsteder i Nesset er opp mot en time eller lenger. • Det er i dag ingen flerkommunale byområder på tvers av kommunegrensene som kunne vært et argument for sammenslåing.
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • En ny kommune vil per 01.01.16 ha et innbyggertall på 32 295. Det vil kunne sikre tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å drive med samfunnsutvikling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gjemnes har forventet befolkningsnedgang på 3,8 prosent fram mot 2025, og Nesset har forventet en nedgang på 1,6 prosent. Befolkningsutviklingen samlet vil imidlertid kunne være positiv siden det er forventet vekst i Molde. Det blir

	<ul style="list-style-type: none"> • Molde har en forventet befolkningsvekst fram mot 2025 som er høyere enn 10 prosent. • Molde har hatt en positiv utvikling i antall arbeidsplasser etter finanskrisa og fram til i dag. Gjemnes har omtrent samme antall arbeidsplasser i 2013 som i 2008. Det kan være positivt for Gjemnes og Nesset at kommunen omfatter et større arbeidsmarked, men generelt reiser folk på tvers av kommunegrensene for å finne arbeid. • Molde har en gunstig bransjestruktur når vi ser på tallene fra 2013, og har derfor kunnet forvente arbeidsplassvekst. 	<p>viktig i en ny kommune å fokusere på at alle deler av kommunen skal ha utvikling. I intensjonsavtalen er kommunene enig om at eksisterende kommunehus skal utnyttes og at en skal tilstrebe balansert fordeling i utvikling av arbeidsplasser i kommunehusene.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nesset har hatt en nedgang i arbeidsplasser fra 2008 og fram til i dag. Både Gjemnes og Nesset har etter finanskrisen kunne forvente en svakere arbeidsplassvekst i næringslivet enn de fleste andre kommuner i Norge hvis vi legger bransjestruktur til grunn. • Tallene på bransjestruktur er fra 2013, og en må være klar over at dette er et stillbilde av situasjonen det aktuelle året. Molde har for eksempel en del arbeidsplasser knyttet til oljesektoren som nå i 2016 har større utfordringer. Samlet mener vi allikevel at en ny kommune vil få en mer gunstig næringsstruktur enn det Gjemnes har alene i dag.
--	--	---

Midsund kommune inngår i bo- og arbeidsmarkedsregion Molde, og omtrent 15 prosent av arbeidstakerne pendler til Molde. I dag er reiseavstanden mellom Molde og kommunesenteret i Midsund omtrent 1 time, inkludert ferge Solholmen - Mordalsvågen. E39 Romsdalsfjorden som er planlagt med oppstart i 2017 og skal stå ferdig i 2023, vil sørge for at dette fergesambandet erstattes med bro. Dermed vil reisetiden fra Midsund og inn til Molde reduseres.

Midsund har forventet en befolkningsvekst fram mot 2025 på mellom 5 og 10 prosent. Slik sett ligger de an til en bedre utvikling enn det vi så i Nesset og Gjemnes.

Midsund har arbeidsplasser innenfor flere bransjer, men en forholdsvis ensidig næringsstruktur med 18,9 ganger flere arbeidsplasser i fiske enn landssnittet. Denne kategorien inneholder imidlertid også havbruk, som en ønsker skal være en vekstnæring i Norge også framover. Det kan være et positivt bidrag inn i en ny kommune, for å sikre en variert næringsstruktur.

3.3 Mål 3: Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Regjeringen skriver at større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Som vi skrev i kapittel 2 om økonomi, spiller ikke bærekraft og økonomi er ikke noen egen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Ekspertutvalget har derfor ikke økonomi som

et eget område, men kriteriet økonomisk soliditet inngår som en del av kommunenes rolle som tjenesteyter. At en kommune har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at en kommune skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester.

Vi har her valgt å vurdere økonomisk soliditet som en del av målsetningen om bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.

3.3.1 Gjemnes + Kristiansund

Tabell 19 Fordeler og ulemper for bærekraftige og økonomisk robuste kommuner – Gjemnes + Kristiansund

Gjemnes + Kristiansund	Fordeler	Ulemper
Økonomisk soliditet	<ul style="list-style-type: none"> Som en del av kommunereformen har Stortinget vedtatt økonomiske virkemidler som engangsstøtte og reformstøtte (til sammen 45 millioner for alternativet Gjemnes + Kristiansund). Dette, sammen med inndelingstilskuddet som kompenserer for bortfall av inntekter i 15+5 år, har regjeringen sagt vil være tilgjengelig i reformperioden. I tillegg er/vil det opprettes tilskudd til infrastruktur og tilskudd til nye kommuner som blir et tyngdepunkt i sin region, som en del av reformen. Regjeringen har lagt fram nytt forslag til inntektssystem som sannsynligvis vil vedtas i Stortinget i juni 2016. Samlet effekt for Gjemnes alene (basert på oppdaterte data) er -4,1 millioner på sikt. Inntektsgarantiordningen vil sikre at nedgangen ikke blir for brå fra år til år, men dette viser systemvirkningen. Regjeringen har foreslått at kommuner som velger å slå seg sammen skal få utmålt fullt basistilskudd også fram til selve sammenslåingsåret. For Gjemnes utgjør dette 0,9 mill. kr årlig fra 2017-2019. Samlet for strukturalternativet Gjemnes + Kristiansund, så vil nytt inntektssystem gi en positiv effekt på 10,7 mill. kr. Dette er bedre enn alternativ 2. Basistilskuddskompensasjonen fra 2017- 	<ul style="list-style-type: none"> Kristiansund er en av kommunene som er i ROBEK (register for betinget godkjenning og kontroll), som betyr at fylkesmannen blant annet må godkjenne investeringer. Gjemnes har per 2015 et netto driftsresultat som er høyere enn anbefalt nivå på 1,75 % av brutto driftsinntekter, og netto lånegjeld er lavere enn landsnittet. Men andelen disposisjonsfond er også lavere enn landsnittet. Gjemnes kom ut av ROBEK-lista etter at årsregnskapet for 2014 var levert. Når inndelingstilskuddet trappes ned fra 15-20 år etter sammenslåingen, så vil inntektsnivået til den nye kommunen gå ned. Våre beregninger viser at nedgangen etter 20 år er -18,4 mill. kr. Dette utgjør -0,9 prosent av brutto driftsinntekter. Av de to alternativene, så er nedgangen mindre i alternativ 1 enn i alternativ 2.

	<p>2019 vil utgjøre 6,3 mill. kr. Det er omtrent på samme nivå som alternativ 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inndelingstilskuddet bidrar til at den nye kommunen mer eller mindre får beholde inntektsnivået før sammenføring. Våre beregninger viser at rammetilskuddet vil være 0,2 mill. kr mer de første 15 årene. Av de to alternativene, så kommer alternativ 2 bedre ut enn alternativ 1 de første 1-15 årene. • En ny kommune vil være mindre sårbar for uforutsette hendelser som gir stor innvirkning på økonomien. F.eks. kan tunge brukere og omsorgsovertakerer være lettere å håndtere i en større kommune. • I intensjonsavtalen har kommunene blitt enig om mål på diverse nøkkeltall, og at hver av dagens kommuner skal legge en plan for å nå økonomimålene innen en ny kommune etableres i 2020. Målene på nøkkeltallene er følgende: <ul style="list-style-type: none"> - Netto driftsresultat: 3 prosent. - Egenfinansieringsgrad: 30 prosent innen 2025. - Disposisjonsfond: Minimum 5 prosent av brutto driftsinntekter. - Netto lånegjeld: Ikke overstige 90 prosent av brutto driftsinntekter. <p>Målene på økonomiske nøkkeltall er mer offensive i avtalen med Kristiansund, enn i avtalen Gjemnes har med Nettet og Molde.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regjeringen har hatt på høring et forslag om innretning av et havbruksfond. Stortinget har tidligere sagt at 80 prosent av vederlaget for tildeling av ny kapasitet skal tilfalle kommunal sektor, mens statens andel skal være 20 prosent. Regjeringen har ikke lagt fram sitt endelige forslag til innretning for Stortinget, men med utgangspunkt i høringen vil en ny kommune bestående av Gjemnes og Kristiansund på sikt kunne motta mellom 4,8 og 19,1 millioner i merinntekter. Nivået vil avhenge av hvor stort provenyet er, se 	
--	--	--

	<p>vedlegg. Dette vil være engangsbe- løp, men kan bli utbetalt over flere år avhengig av modell for utbetaling. Re- gjeringen har skissert tre ulike utbeta- lingsmodeller: Umiddelbar utbetaling, fast utbetaling og prosentvis utbeta- ling. Det er verdt å merke seg at ord- ningen er sammenslåingsnøytral si- den beløpene som er regnet ut er ba- sert på areal i eksisterende kommu- ner. Eks. vil arealet tilhørende Gjem- nes kommune generere den samme inntekten uavhengig av om Gjemnes består som egen kommune, eller blir del av en større kommune.</p>	
--	--	--

3.3.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund)

Tabell 20 Fordeler og ulemper for bærekraftige og økonomisk robuste kommuner – Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund)

Gjemnes + Molde + Nesset	Fordeler	Ulemper
Økonomisk soliditet	<ul style="list-style-type: none"> Som en del av kommunereformen har Stortinget vedtatt økonomiske virke- midler som engangsstøtte og reform- støtte (til sammen 60 millioner for al- ternativet Gjemnes + Molde + Nes- set). Dette, sammen med inndelings- tilskuddet som kompenserer for bort- fall av inntekter i 15+5 år, har regje- ringen sagt vil være tilgjengelig i re- formperioden. I tillegg er/vil det opp- rettes tilskudd til infrastruktur og til- skudd til nye kommuner som blir et tyngdepunkt i sin region som en del av reformen. Regjeringen har lagt fram nytt forslag til inntektssystem som sannsynligvis vil vedtas i Stortinget i juni 2016. Samlet effekt for Gjemnes alene (ba- sert på oppdaterte data) er -4,1 millio- ner på sikt. Inntektsgarantiordningen vil sikre at nedgangen ikke blir for brå fra år til år, men dette viser system- virkningen. Regjeringen har foreslått at kommuner som velger å slå seg 	<ul style="list-style-type: none"> Når inndelingstilskuddet trappes ned fra 15-20 år etter sammenslåingen, så vil inntektsnivået til den nye kommu- nen gå ned. Våre beregninger viser at nedgangen etter 20 år er -34,4 mill. kr. Dette utgjør -1,3 prosent av brutto driftsinntekter. Av de to alternativene, så er nedgangen større i alternativ 2 enn i alternativ 1. Molde og Nesset har svakere nøkkel- tall enn Gjemnes i 2015. De tre kom- munen har i intensjonsavtalen blitt enig om at kommunene skal være mi- nimum i balanse når ny kommune dannes. De har også blitt enig om målsetninger på økonomiske nøkkel- tall i en ny kommune: <ul style="list-style-type: none"> Netto driftsresultat: 2 prosent (på sikt 3 prosent). Egenfinansieringsgrad: 30 pro- sent (på sikt). Disposisjonsfond: Minimum 5 pro- sent av brutto driftsinntekter (langsiktig mål).

	<p>sammen skal få utmålt fullt basistilskudd også fram til selve sammenslåingsåret. For Gjemnes utgjør dette 0,9 mill. kr årlig fra 2017-2019. Samlet for strukturalternativet Gjemnes + Molde + Nettet, så vil nytt inntektssystem gi en positiv effekt på 2,4 mill. kr. Dette er dårligere enn alternativ 1. Basistilskuddskompensasjonen fra 2017-2019 vil utgjøre 5,9 mill. kr. Det er omtrent på samme nivå som alternativ 1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inndelingstilskuddet bidrar til at den nye kommunen mer eller mindre får beholde inntektsnivået før sammenslåing. Våre beregninger viser at rammetilskuddet vil være 2,9 mill. kr mer de første 15 årene. Av de to alternativene, så kommer alternativ 2 bedre ut enn alternativ 1 de første 1-15 årene. • Alle tre kommunene har kontroll på økonomien, og ingen av dem er på ROBEK. Gjemnes har per 2015 et netto driftsresultat som er høyere enn anbefalt nivå på 1,75 % av brutto driftsinntekter, og netto lånegjeld er lavere enn landssnittet. Men andelen disposisjonsfond er også lavere enn landssnittet. Gjemnes kom ut av ROBEK-lista etter at årsregnskapet for 2014 var levert. • Nettet har som vi viste i utredningen mot Molde-regionen, overskudd av konsesjonskraft. Det betyr at en ny kommune vil kunne ta ut merinntekter etter sammenslåing. I intensjonsavtalen har kommunene blitt enig om at kraftinntekter som er konsesjonsregulert + årlige inntekter fra Kraftfondet på ca. 8 mill. kroner skal brukes i Nettet kommune. Øvrige kraftinntekter skal gå inn i den nye kommunen, blant annet alle inntektene fra konsesjonskraften. • En ny kommune vil være mindre sårbare for uforutsette hendelser som gir stor innvirkning på økonomien. F.eks. kan tunge brukere og omsorgsovertakerer være lettere å håndtere i en større kommune. 	<ul style="list-style-type: none"> - Netto lånegjeld: Ikke overstige 100 prosent av brutto driftsinntekter (langsiktig mål). <p>Målene på økonomiske nøkkeltall er mindre offensive i avtalen med Nettet og Molde, enn i avtalen med Kristiansund. Dette gjelder spesielt på netto driftsresultat og netto lånegjeld, samt at målene i avtalen med Nettet og Molde er moderert ved å skrive at de er langsiktige og skal nås på sikt.</p>
--	---	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Regjeringen har hatt på høring et forslag om innretning av et havbruksfond. Stortinget har tidligere sagt at 80 prosent av vederlaget for tildeling av ny kapasitet skal tilfalle kommunal sektor, mens statens andel skal være 20 prosent. Regjeringen har ikke lagt fram sitt endelige forslag til innretning for Stortinget, men med utgangspunkt i høringen vil en ny kommune bestående av Gjemnes, Nettet og Molde Kristiansund på sikt kunne motta mellom 2,5 og 10,2 millioner i merinntekter. Nivået vil avhenge av hvor stort provenyet er, se vedlegg. Dette vil være engangsbeløp, men kan bli utbetalt over flere år avhengig av metode for utbetaling. Regjeringen har skissert tre ulike utbetalingsmetoder: Umiddelbar utbetaling, fast utbetaling og prosentvis utbetaling. Det er verdt å merke seg at ordningen er sammenslåingsnøytral siden beløpene som er regnet ut er basert på areal i eksisterende kommuner. Eks. vil arealet tilhørende Gjemnes kommune generere den samme inntekten uavhengig av om Gjemnes består som egen kommune, eller blir del av en større kommune. 	
--	--	--

Dersom Midsund inngår i sammenslåingen, vil engangsstøtten øke med 10 mill. kr (fra 35 til 45), mens reformstøtten fortsatt vil være på 25 mill. kr. Til sammen blir engangsutbetalingene knyttet til kommunereformen på disse to virkemidlene 70 mill. kr. I intensjonsavtalen mellom Molde og Midsund kommune er det skrevet at reformstøtten (dersom de to kommunene slår seg sammen) på 20 mill. kr i sin helhet skal brukes til tiltak i Midsund kommune. Det står også henvisning til dette i intensjonsavtalen mellom Gjemnes, Molde og Nettet at dersom Midsund kommune blir en del av den nye kommunen, er 20 mill. kroner av reformstøtten disponert.

Midsund er også en kommune som har kontroll på økonomien, og ikke er på ROBEK. Men kommunen har svakere økonomiske nøkkeltall enn Gjemnes i 2015. Andelen disposisjonsfond er imidlertid høyere enn Molde og Nettet, mens netto lånegjeld er lavere. I Intensjonsavtalen mellom Molde og Midsund er det lagt opp til investeringer i Midsund tilsvarende 100 millioner fra 2017 til 2024. Det skal investeres i:

- Nytt kommunehus for service og administrative funksjoner i Midsund sentrum i samarbeid med private aktører.
- Ny skole i Midsund.
- Innendørs fotballhall i samarbeid med idrettslaget og næringslivet.

Slike investeringer vil øke lånegjelden.

I Midsund var netto driftsresultat i 2015 på 1,2 prosent av brutto driftsinntekter, mens tall for Molde og Nesset var hhv. 3,2 prosent og 1,3 prosent. Som vi så i tabellene over hadde Gjemnes et netto driftsresultat på 3,2 prosent. I intensjonsavtalen mellom Molde og Midsund skrives det at boliger/fritidseiendommer på øyer uten fastlandsforbindelse ikke skal ha eiendomsskatt, og at en skal jobbe for å få til en unntaksbestemmelse for eiendomsskatt på næringseiendommer, verker og bruk i nåværende Midsund. Midsund har i dag ikke eiendomsskatt, og en ønsker altså å videreføre dette i en ny kommune. Molde hadde i 2016 eiendomsskatt på boliger/fritidseiendommer, verker og bruk og næringseiendommer på 3,6 prosent.

Utbetalingene til en ny kommune fra et nytt havbruksfond vil øke dersom en inkluderer Midsund i alternativet med Gjemnes, Molde og Nesset. Med utgangspunkt i høringen til regjeringen vil en ny kommune bestående av Gjemnes, Nesset og Molde Kristiansund på sikt kunne motta mellom 5,4 og 21,5 millioner i merinntekter. Nivået vil avhenge av hvor stort provenyet er, se vedlegg. Som vist til i tabellene ovenfor, så vil dette være engangsbetaling. Men som kan bli utbetalt over flere år avhengig av metode for utbetaling.

Vi har ikke kjøpt inn data fra SSB slik at vi har kunnet beregne effektene på rammetilskuddet etter sammenslåing dersom Midsund blir en del av en ny kommune.

3.4 Mål 4: Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Regjeringen skriver at større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Ekspertutvalget peker på 3 kriterier for god kommunestruktur i kommunens rolle som lokaldemokratisk arena. Disse er:

- Høy politisk deltagelse. Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltagelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene, og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Analyser viser imidlertid at det er andre forhold enn kommunestørrelse som er avgjørende for valgdeltakelsen.
- Lokal politisk styring. Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.
- Lokal identitet. Lokal identitet kan beskrives ut fra to dimensjoner. For det første opplevd tilknytning til et område, og for det andre felles identitet med andre områder. Det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha én interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det. Videre peker

ekspertutvalget på utviklingen med at flere innbyggere pendler ut av egen kommune enn tidligere. Ekspertutvalget mener det er negativt at pendlere eller andre flerkommunale innbyggere ikke har mulighet til å påvirke politiske vedtak som interesserer og påvirker deres hverdag (også der de arbeider). Samtidig viser undersøkelser at engasjementet for hjemkommunen ikke svekkes som følge av en pendlertilværelse.

I tillegg er det to kriterier rettet mot staten om bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring. Ekspertutvalget skriver at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver. Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurderinger redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Vi har i det videre sett på de tre kriteriene som er rettet mot kommunesektoren.

3.4.1 Gjemnes + Kristiansund

Tabell 21 Fordeler og ulemper for styrket lokaldemokrati – Gjemnes + Kristiansund

Gjemnes + Kristiansund	Fordeler	Ulemper
Høy politisk deltagelse	<ul style="list-style-type: none"> Gjemnes har en valgdeltagelse over landsgjennomsnittet ved lokalvalget i 2015. Forskning viser imidlertid at kommunesammenslåing i liten grad har direkte innvirkning på endringer i valgdeltagelsen, det er andre faktorer som avgjør dette. Ved gitte forutsetninger (valgresultat, antall partier som stiller til valg og størrelse på kommunestyret) vil sammenslåing føre til flere partier å stemme på. Dette vil gi økt representasjon av meninger og flere politiske valgmuligheter. I dag har Gjemnes 7 partier/lister representert i kommunestyret, mens Kristiansund har 9. En sammenslåing vil kunne øke mulighetene for innbyggermedvirkning. Forskning viser at større kommuner i større grad legger til 	<ul style="list-style-type: none"> En kommunesammenslåing vil gi færre folkevalgte, noe som kan føre til større avstand mellom innbygger og politiker. I intensjonsavtale er kommunene enig om at et nytt kommunestyret skal ha 45 representanter. Det er 17 færre representanter enn i dag, som tilsvarer størrelsen på kommunestyret i Gjemnes. I intensjonsavtalen er det understreket at politikerne bør være tilgjengelige for innbyggerne i hele kommunen, og oppsøke lokalsamfunnene aktivt for å sikre at lokale interesser ivaretas. Det legges også opp til at utvalgsmøter holdes på flere steder i den nye kommunen. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politiske verv kan bli noe redusert i den nye kommunen. I intensjonsavtalen legges det opp til at flere enn ordføreren frikjøpes i en

	rette for deltagelse mellom valgene. Avstander og færre folkevalgte kan imidlertid gi behov for tiltak for å styrke lokaldemokratiet. Vi ser eksempler på det i kolonnen til høyre.	ny kommune, samt at frikjøpte politikere skal ha kontorsted både i Kristiansund og på Batnfjord. Det kan være tiltak som bidrar til å sikre rekruttering.
Lokal politisk styring	<ul style="list-style-type: none"> • En ny kommune vil trolig ha behov for færre interkommunale samarbeid etter som kommunen vil ha mer kapasitet og kompetanse til å håndtere disse selv. Det vil kunne gi en enklere og mer direkte politisk styring. Respondentene i Kristiansund er noe negative, mens respondentene i Gjemnes er noe positive til at dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. • En ny kommune vil ha per 01.01.16 ha et innbyggertall på 27 119. Det vil kunne sikrestrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. I dag mener respondentene i Kristiansund i større grad enn i Gjemnes at kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til dette. 	<ul style="list-style-type: none"> • Både respondenter fra Gjemnes og Kristiansund vurderer sitt politiske handlingsrom som lite i spørreundersøkelsen. Det bør være fokus på hvordan handlingsrommet kan bedres i en eventuell ny kommune. • Dersom nabokommuner fortsatt har behov for samarbeid vil imidlertid den politiske styringen fortsatt være mer kompleks enn om det er direkte styring av de kommunale tjenestene. Noen samarbeid vil også en ny kommune har behov for å videreføre.
Lokal identitet	<ul style="list-style-type: none"> • Hvor sterk identiteten er til egen kommune, samt til nabokommunene, vil kunne være avgjørende for hvor sterk identitet en føler til en ny kommune. Gjennom intervjuer får vi inntrykk av at innbyggerne i Gjemnes har sterkere identitet til bygdene og bostedet sitt enn til selve kommunen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det kan ta lang tid å bygge opp en ny identitet. Dersom kommunene utgjør samme «hverdagsregion» kan det være enklere å få til dette. I dette tilfellet er det en betydelig større andel av Gjemnes sin befolkning som gjennom skole og arbeid har sin hverdag i Molde fremfor Kristiansund. • Ekspertutvalget mener det er negativt at pendlere eller andre flerkommunale innbyggere ikke har mulighet til å påvirke politiske vedtak som interesserer og påvirker deres hverdag (også der de arbeider). For eksempel er det flere pendlere som benytter seg av kommunale tjenester, som barnehage og lege, der de arbeider uten at de har demokratiske rettigheter i den

		samme kommunen. En sammenslåing med Kristiansund vil føre til at en andel på 8 prosent av innbyggerne vil få større innflytelse i hele sin «hverdagsregion».
--	--	--

3.4.2 Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund)

Tabell 22 Fordeler og ulemper for styrket lokaldemokrati – Gjemnes + Molde + Nesset (+ Midsund)

Gjemnes + Molde + Nesset	Fordeler	Ulemper
Høy politisk deltagelse	<ul style="list-style-type: none"> Gjemnes har en valgdeltagelse over landsgjennomsnittet ved lokalvalget i 2015. Forskning viser imidlertid at kommunesammenslåing i liten grad har direkte innvirkning på endringer i valgdeltagelsen, det er andre faktorer som avgjør dette. Ved gitte forutsetninger (valgresultat, antall partier som stiller til valg og størrelse på kommunestyret) vil sammenslåing føre til flere partier å stemme på. Dette vil gi økt representasjon av meninger og flere politiske valgmuligheter. I dag har Gjemnes og Nesset 7 partier/lister representert i kommunestyret, mens Molde har 9. En sammenslåing vil kunne øke mulighetene for innbyggermedvirkning. Forskning viser at større kommuner i større grad legger til rette for deltagelse mellom valgene. Avstander og færre folkevalgte kan imidlertid gi behov for tiltak for å styrke lokaldemokratiet. Vi ser eksempler på det i kolonnen til høyre. 	<ul style="list-style-type: none"> En kommunesammenslåing vil gi færre folkevalgte, noe som kan føre til større avstand mellom innbygger og politiker. I intensjonsavtale er kommunene enig om at et nytt kommunestyret skal ha 2 representanter per 1000 innbyggere, begrenset opp til 59. Med dagens innbyggertall betyr det 59 representanter. Det er 26 færre representanter enn i dag. I dag har Gjemnes 17 representanter, Molde 47 representanter og Nesset 21 representanter. I intensjonsavtalen er det lagt opp til utprøving av en modell med kommunedelsutvalg i Gjemnes og Nesset som skal være høringsinstans for kommunestyret, og ha beslutningsmyndighet innenfor definerte økonomiske rammer. Erfaringer fra tidligere sammenslåinger viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politiske verv kan bli noe redusert i den nye kommunen. I intensjonsavtalen legges det opp til at flere enn ordfører, varaordfører og utvalgsledelse frikjøpes i den nye kommunen, samt at frikjøpte politikere skal ha faste kontordager i de gamle kommunehusene. Det kan være tiltak som bidrar til å sikre rekruttering.
Lokal politisk styring	<ul style="list-style-type: none"> En ny kommune vil trolig ha behov for færre interkommunale samarbeid etter som kommunen vil ha mer kapasitet og kompetanse til å håndtere disse selv. Det vil kunne 	<ul style="list-style-type: none"> Både respondenter fra Gjemnes, Nesset og Molde vurderer sitt politiske handlingsrom som lite i spørreundersøkelsen. Det bør være fokus på

	<p>gi en enklere og mer direkte politisk styring. Respondentene i Nesset er noe negative, mens respondentene i Gjemnes er noe positive til at dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Vi har ikke data fra Molde.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En ny kommune vil per 01.01.16 ha et innbyggertall på 32 295. Det vil kunne sikre tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. I dag mener respondentene i Nesset i større grad enn i Gjemnes at kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til dette. Vi har ikke data fra Molde. 	<p>hvordan handlingsrommet kan bedres i en eventuell ny kommune.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dersom nabokommuner fortsatt har behov for samarbeid vil imidlertid den politiske styringen fortsatt være mer kompleks enn om det er direkte styring av de kommunale tjenestene. Noen samarbeid vil også en ny kommune har behov for å videreføre.
Lokal identitet	<ul style="list-style-type: none"> • Hvor sterk identiteten er til egen kommune, samt til nabokommunene, vil kunne være avgjørende for hvor sterk identitet en føler til en ny kommune. Gjennom intervjuer får vi inntrykk av at innbyggerne i Gjemnes har sterkere identitet til bygdene og bostedet sitt enn til selve kommunen. • Det kan ta lang tid å bygge opp en ny identitet. Dersom kommunene utgjør samme «hverdagsregion» kan det være enklere å få til dette. I dette tilfellet tilhører de tre kommunene samme bo- og arbeidsmarkedsregion, og over 20 prosent av innbyggerne i Nesset og over 25 prosent av innbyggerne i Gjemnes har arbeidet sitt i Molde. En innbyggerundersøkelse i Nesset fra 2015 viser at et flertall av innbyggerne (60 prosent) har stor eller noe tilhørighet til Molde. • Ekspertutvalget mener det er negativt at pendlere eller andre flerkommunale innbyggere ikke har mulighet til å påvirke politiske vedtak som interesserer og påvirker deres hverdag (også der de arbeider). For eksempel er det flere 	

	<p>pendlere som benytter seg av kommunale tjenester, som barnehage og lege, der de arbeider uten at de har demokratiske rettigheter i den samme kommunen. En sammenslåing med Molde vil føre til ca. 25 prosent av innbyggerne i Gjemnes har større mulighet til å påvirke «hverdagsregionen» sin enn i dag.</p>	
--	--	--

Dersom Midsund skulle inngå i en ny kommune sammen med Gjemnes, Molde og Nesset, så vil det potensielt gi innbyggerne i kommunen flere partier å stemme på. Etter valget i 2015 er det 6 partier/lister representert i kommunen. Antallet kommunestyrerepresentanter i den nye kommunen vil sannsynligvis bli den samme som i alternativet uten Midsund, siden det i intensjonsavtalen mellom Midsund og Molde også legges opp til 2 representanter per 1000 innbyggere. Det vil sannsynligvis være naturlig at også Midsund inngår i en ny modell for kommunedelsutvalg.

Ellers ser vi ikke de store forskjellene på om Midsund inngår i alternativet eller ikke. Blant annet i en innbyggerundersøkelse gjennomført i 2015, sier flertallet av innbyggerne (79 prosent) at de har noe eller stor tilhørighet til Molde.

Referanser

Gundersen, F. og Juvkam, D. 2013. Inndeling i senterstrukturer, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.

Hjelseth, A., Brandtzæg, B., Thorstensen, A., Sudbø, B.W. og Nygaard, M.O. (2015a). Kommunestruktur i Molde-regionen. Sluttrapport. Telemarksforskning. Rapport nr. 360.

Hjelseth, A., Kallager, P.K., Thorstensen, A., Groven, S. og Nygaard, M.O. (2015b) Kommunestruktur på Nordmøre. Sluttrapport. Telemarksforskning. Rapport nr. 368.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.

Nærings- og fiskeridepartementet. 2015. Høring av forslag til innretning på havbruksfondet. Desember 2015.

Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 (med meldingsdel om kommunereformen)

Nettsider:

- Intensjonsavtale mellom Kristiansund og Gjemnes: <http://www.gjemnes.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=170&FillId=1261> (Lastet ned 26.05.16)
- Intensjonsavtale om å lage nye kommune mellom kommunene Gjemnes, Molde og Nettet: <http://www.gjemnes.kommune.no/Handlers/fh.ashx?MId1=170&FillId=1260> (Lastet ned 26.05.16)
- Fakta om kommunereformen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Hvorfor-kommunereform/id752904/> (Lastet ned 31.05.16)
- Tilhørighet og veivalg for Nettet kommune: http://nivianalyse.no/imaget/NIVI_rapportarkiv/2015/Oppsummeringsrapport_Hovedtall_NESSET.pdf (Lastet ned 01.06.16)
- Tilhørighet og veivalg for Midsund kommune: http://nivianalyse.no/imaget/NIVI_rapportarkiv/2015/Oppsummeringsrapport_Hovedtall_MIDSUND.pdf (Lastet ned 01.06.16)

Vedlegg

Effektivitetsberegninger administrasjon og tjenester

Tabellen under viser beregningen av effektiviseringspotensial sammenlignet med to kommuner i samme KOSTRA-gruppe i Møre og Romsdal, samt gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 2. Tabellen viser at Gjemnes driver mellom 2,6 og 3,4 mill. kr mer effektivt enn Tingvoll og Nesset, samt 0,7 mill. kr mer effektivt enn snittet av KOSTRA-gruppe 2. Vi finner derfor ingen effektiviseringsgevinster på administrasjon.

Tabell 23 Dokumentasjon effektivisering administrasjon

	Innbyggertall (1.1.16)	Netto driftsutgifter per innbygger per innbygger
Gjemnes	2 593	6 015
Nesset	2 970	7 346
Tingvoll	3 103	7 031
KOSTRA-gruppe 2		6 297
Effektiviseringspotensial (mill. kr) tilsvarende:		
Nesset		-3,4
Tingvoll		-2,6
KOSTRA-gruppe 2		-0,7

Tabellen under viser netto driftsutgifter i kroner pr. innbygger i målgruppen innenfor ulike områder i 2015-tall. Målgruppen betyr innbyggere som tjenesten i hovedsak er rettet inn mot. Tabellen viser tall for Gjemnes, sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 2 og landssnittet.

Den neste tabellen illustrerer et teoretisk effektiviseringspotensial for Gjemnes dersom utgiftene pr. innbygger (i målgruppen) legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for alle de aktuelle tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, kan vi summere at Gjemnes har et effektiviseringspotensial på ca. 7 mill. kr. Etter justering for et samlet utgiftsbehov tilsvarende ca. 19,5 prosent over landsgjennomsnittet i 2015, nedjusteres effektiviseringspotensialet til ca. 5,8 mill.kr. Målt i prosent av brutto driftsinntektene utgjør dette 2,6 %. Det bør imidlertid også nevnes at Gjemnes har et høyere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet (korrigerede frie inntekter 8 prosent over landsgjennomsnittet i 2015), og slik sett også kan tillate seg et høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet.

Tabell 24 Netto driftsutgifter tjenesteområdene (per innb. i målgruppen) Kilde: KOSTRA 2015

Tjenesteområdene status	Gjemnes	K-gr. 2	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	142 254	127 767	131 808
Grunnskole (6-15 år)	114 664	121 435	102 376
Barnevern (0-17 år)	11 461	9 411	8 356
Sosialtjeneste (20-66 år)	1 338	2 454	3 600
Pleie og omsorg (67+)	109 520	107 934	111 343
Kommunehelse	2 712	3 166	2 348
Brann/ulykkesvern	1 227	874	739
Fysisk planlegging	733	696	600
Samferdsel	830	1 269	730
Kirke	784	906	553
Kultur	2 204	2 055	2 023

Tabellen illustrerer et teoretisk effektiviseringspotensial for Gjemnes dersom utgiftene pr. innbygger (i målgruppen) legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet.

Tabell 25 Effektiviseringspotensial i mill. kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet med landssnittet i 2015. Gjemnes kommune. Behovsjustert. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning

Tjenesteområdene status	Gjemnes
Barnehage	1,4
Grunnskole	4,2
Barnevern	1,8
Sosialtjeneste	-3,4
Pleie og omsorg	-0,9
Kommunehelse	0,9
Brann/ulykkesvern	1,3
Fysisk planlegging	0,4
Samferdsel	0,3
Kirke	0,6
Kultur	0,5
Sum	7,0
Behovsjustering (-)	1,1
Sum etter justering	5,9

Demografi og kommuneøkonomi

Tabell 26 Beregnede demografikostnader 2016-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2016-kr. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved Telemarksforskning

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Totalt	I % av brutto driftsinntekter
Gjemnes	-1,7	-14,9	-0,6	-3,7	3,1	20,4	14,3	16,9	7,9 %

Effekter kommunesammenslåing

Tabell 27 Effekter nytt inntektssystem (illustrasjonsberegninger). Kilde: Kommuneproposisjonen 2017. I mill. kr.²²

	Utgiftsutjevning ²³	Gradert basistilskudd ²⁴	Regionaltilskudd	Totalt	INGAR ²⁵	Totalt etter INGAR
Molde	4,9	1,0	0,4	6,3	-1,3	5,0
Kristiansund	12,4	0,2	0,4	13,0	-1,2	11,8
Neset	0,4	-0,2	0,0	0,3	-0,1	0,2
Gjemnes	-0,9	-1,2	-1,6	-3,7	2,9	-0,9
Alt 1	11,5	-1,0	-1,2	9,2	1,7	10,9
Alt 2	4,4	-0,4	-1,2	2,9	1,4	4,3

Tabell 28 Dokumentasjon basistillegg og basistilleggskompensasjon. I mill. kr

	Reiseavstand (km)	Basistilskudd 2017, mill. kr	Basistilskuddskompensasjon (2017-19), mill. kr
Molde	4,1	8,3	4,9
Kristiansund	2,7	7,9	5,3
Neset	21,9	13,2	0,0
Gjemnes	18,1	12,2	1,0
Alt 1	4,1	8,3	6,3
Alt 2	6,9	9,1	5,9

Tabell 29 Endring i frie inntekter år 1-15 og etter 20 år. I mill. kr.

	Alt 1		Alt. 2	
	År 1-15	År 20 og utover	År 1-15	År 20 og utover
Endring i frie inntekter (fast)	-18 409	-18 409	-34 380	-34 380
Inndelingstilskudd	18 655		37 310	
Endring frie inntekter ved sammenslåing	246	-18 409	2 930	-34 380

²² KMD presiserer at dette er en illustrasjon av hvordan effektene av forslaget vil bli. Endelige fordelingsvirkninger vil avhenge av nye kriteriedata for 2017 og vekst i frie inntekter for 2017.

²³ Fordelingsvirkningene er beregnet på kriteriedata og utgiftsbehov for 2014.

²⁴ Fordelingsvirkningene er beregnet på bakgrunn av IS 2015 (basistilskudd 12,8 mill.). Restmidler er tilbakeført med et likt beløp på 242 kr per innb.

²⁵ Kolonnen viser den isolerte effekten av inntektsgarantiordningen, inkl. finansiering (48 kr per innb.).

Tabell 30 Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd. I 1000 kr (2016-verdier).

	Skatte-% (gj.snitt 2013-15)	Basistilskudd	Småkommunetilskudd	Inndelingstilskudd
Molde	98,2 %	13 180		
Kristiansund	91,5 %	13 180		
Nesset	93,4 %	13 180	5 475	
Gjemnes	85,4 %	13 180	5 475	
Alt. 1	90,9 %	13 180	5 475	18 655
Alt. 2	96,7 %	26 360	10 950	37 310

Høring om forslag til innretning på havbruksfondet

Nærings- og fiskeridepartementet sendte på høring et forslag til innretning på havbruksfondet i desember 2015 med høringsfrist i februar 2016. Saken er under behandling i departementet, og saken er foreløpig ikke lagt fram for Stortinget.

I høringen følger departementet opp en merknad fra Stortinget om at en større andel av inntektene fra vederlag for nye konsesjoner og vekst på eksisterende skal tilfalle kommuner og fylkeskommuner. I høringen er fordelingen av vederlaget satt til 70 prosent til kommune, 10 prosent til fylkeskommunene og 20 prosent til staten.

For å gi en vurdering av hvor mye som kan tilfalle den enkelte kommune er det tatt utgangspunkt i Maksimalt Tillat Biomasse (MTB) som er klarert for bruk i de ulike kommunene. I Tabell 31 under er dette vist, sammen med inntektsnivå ved ulike nivå på provenyet, for hver av kommunene som inngår i utredningen.

Tabell 31 Fordeling av samlet proveny på hhv. 500 mill. kroner, 1 mrd. kroner og 2 mrd. kroner på kommuner basert på lokalitets-MTB per 10.11.2015. Kilde: Hørings av forslag til innretning på havbruksfondet, nærings- og fiskeridepartementet

Kommune	Lokalitets-MTB per kommune	Inntekter fra proveny på 500 mill. kroner	Inntekter fra proveny på 1 mrd. kroner	Inntekter på proveny på 2 mrd. kroner
Gjemnes	12400	2 051 981	4 103 961	8 207 922
Kristiansund	16542,5	2 719 943	5 439 866	10 897 772
Midsund	17160	2 821 473	5 642 947	11 285 893
Molde	3000	493 265	986 529	1 973 058

I Tabell 32 under har vi vist potensielt inntektsnivå for de ulike alternativene med utgangspunkt i de tre nivåene på provenyet. Det er disse tallene det er vist til i tabell 19 og 20 under delkapittel 3.3. Dette vil være engangsinntekter knyttet til tildeling av nye konsesjoner. Men hvorvidt midlene vil fordeles ut som ett beløp løpende etter hvert som konsesjoner gis, eller om en forsøker å fordele beløpene utover flere år vil avhengig av hvilken innretning for utbetaling som velges. I høringen har regjeringen foreslått tre ulike modeller: Umiddelbar utbetaling, fast utbetaling og prosentvis utbetaling. I Figur 1 er det vist fordeler og ulemper med de ulike modellene. Uansett

vil beløpet på lang sikt være det samme, og avhengig av det gis nye konsesjoner og skjer utvidelser av eksisterende produksjon.

Tabell 32 Inntekter sammenslåingsalternativene samlet proveny på hhv. 500 mill. kroner, 1 mrd. kroner og 2 mrd. kroner per 10.11.2015.

Sammenslåingsalternativ	Inntekter fra proveny på 500 mill. kroner	Inntekter fra proveny på 1 mrd. kroner	Inntekter på proveny på 2 mrd. kroner
Gjemnes + Kristiansund	4 771 924	9 543 827	19 105 694
Gjemnes + Molde + Nesselset	2 545 246	5 090 490	10 180 980
Gjemnes + Molde + Nesselset + Midsund	5 366 719	10 733 437	21 466 873

Figur 2 Sammenligning av ulike modeller for utbetaling. Kilde: Hørings av forslag til innretning på havbruksfondet, nærings- og fiskeridepartementet

Ordning	Fordeler	Ulemper	Merknad
Alternativ 1: umiddelbar utbetaling	Ingen utfordringer med forvaltning sentralt. Kommuner og fylkeskommuner kan få renter på sin andel av inntektene eller bruke midlene til drift.	Ujevn inntektsstrøm.	Det forvaltningsmessig enkleste alternativet som sikrer at midlene kommer i bruk eller overlater ev. forvaltning til den enkelte kommune. Midlene kan disponeres fritt av kommunene – også til drift.
Alternativ 2: fast utbetaling	Sikrer jevne utbetalinger. Gir maksimal forutsigbarhet.	Vanskelig å fastsette riktig størrelse på utbetalingene, mye midler bindes opp i fondet. Forvaltningsutfordringer.	Alternativet kan bidra til forutsigbarhet for den enkelte kommune, gitt at anslagene på fremtidige inntekter er riktige. For å sikre seg mot at fondet går i minus, bør man "gjette lavt" på størrelsen. Dette gjør at midler vil bli stående ubenyttet, og skaper et behov for forvaltning. Det reiser spørsmål om hvordan midlene skal forvaltes – bl.a. av hvem og med hvilken risikoprofil. Det kan bli nødvendig å justere størrelsen om det skulle vise seg at man har gjettet feil.
Alternativ 3: prosentvis utbetaling	Mindre variable utbetalinger enn alternativ 1. Sikrer at fondet ikke tømmes.	Mindre jevne utbetalinger enn alternativ 2. Forvaltningsutfordringer. Midler står ubenyttet.	Gir relativt jevne utbetalinger og dermed forutsigbarhet. Samtidig blir det utfordringer med sentral forvaltning av midlene, samt at en andel av midlene til enhver tid står ubenyttet.