



## Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Smøla Formannskap	45/16	14.06.2016
Smøla Kommunestyre	36/16	23.06.2016

### Kommunereformen - framtidig kommunestruktur for Smøla kommune

#### Kildehenvisninger

Kilder som ligger til grunn for saksframstillingen er hyperkoblet:

[Kommunereform i Smøla](#)  
[Kommunereform på Nordmøre](#)

[KST-sak 32/14 Utredning av kommunestruktur for øykommuner uten fastlandsforbindelse](#)  
[KST-sak 53/14 Kommunereformen fastsetting av prosess i Smøla](#)  
[KST-sak 22/15 Kommunereformen justering og pressisering av prosess i Smøla](#)  
[KST-SAK 65/15 Kommunereformen - status og veien videre](#)  
[KST-sak 1/16 Kommunereformen retningsvalg for Smøla kommune](#)

[Rapport fra Bygdeforskning - Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse](#)  
[Sammendrag fra Bygdeforskning - Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse](#)

[Delrapport 1 fra Telemarksforskning om helhetlig og samordnet samfunnsutvikling](#)  
[Delrapport 2 fra Telemarksforskning bærekraftig og økonomisk robuste kommuner](#)  
[Delrapport 3 fra Telemarksforskning om gode og likeverdige tjenester](#)  
[Delrapport 4 fra Telemarksforskning om styrket lokaldemokrati](#)  
[Sluttrapport fra Telemarksforskning](#)

[Kommunereformen - telefonbasert innbyggerundersøkelse](#)  
[Kommunereformen - nettbasert innbyggerundersøkelse](#)

## Saksopplysninger

### *Innledning -bakgrunn*

Stortinget behandlet 18.06.2014 kommuneproposisjonen for 2015, og stortingsflertallet stilte seg bak at det gjennomføres en kommunereform i Norge. I henhold til vedtaket har alle kommuner en utredningsplikt i saken, og det har vært et mål å sørge for gode og lokalt forankrede prosesser.

Regjeringen framhever fire overordna mål for kommunereformen:

- 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.

Regjeringen oppnevnte i januar 2014 et hurtigarbeidende ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier som har betydning for kommunenes oppgaveløsning. Ekspertutvalget leverte sin sluttrapport i desember samme år.

### *Nasjonal tidsplan*

Startskuddet for kommunereformen gikk i juli 2014, og fylkesmennene fikk i oppdrag å legge til rette for lokale prosesser. Det ble utarbeidet en nasjonal framdriftsplan for kommunereformen, der kommunene kunne velge mellom to ulike tidsløp. Kommunene i Møre og Romsdal har valgt løp 2, hvor hver kommune skal gjøre sitt endelige vedtak om framtidig kommunestruktur innen 1. juli 2016. Fylkesmannen i Møre og Romsdal vil 3. oktober 2016 presentere en samlet vurdering for hele fylket som oversendes Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Fremtidig kommunestruktur blir behandlet av Stortinget i kommuneproposisjonen vårsesjonen 2017, og endelig vedtak fattes da.

### *Kommunefakta*

Smøla er den nordligst kommunen i Møre og Romsdal. Den består av hovedøya Smøla og mer enn 5000 mindre øyer, holmer og skjær. Totalt landareal i kommunen er på ca 275 km<sup>2</sup>. I øst grenser kommunen til Hitra, en øy-kommune med landfast forbindelse, i sør grenser Smøla til fastlandskommunen Aure og i sørvest til Kristiansund kommune.

Fv 669 går rundt hele Smøla, og over broer og fyllinger til Veiholmen, Kuløy og Edøya. Fra Edøya er det fergeforbindelse til Aure og videre til Kristiansund, eller innover mot E39. Det er hurtigbåtforbindelse til Kristiansund og Trondheim. Reisetiden fra fergeleiet på Smøla (Edøya) til Kristiansund er 1,5 time med to ferger og bil. Intern reisetid til fergeleiet på Edøya kommer i tillegg. Med hurtigbåt fra Edøya tar det ca 45 min til Kristiansund og ca 3 timer til Trondheim.

Administrasjonssenteret ligger på Hopen på nordsiden av øya. Mesteparten av bosettingen er langs kysten, og de fleste bor på selve Smøla. Pr. 1. april 2016 bor det 2 141 innbyggere i kommunen. I perioden 1990 - 2010 hadde Smøla en befolkningsnedgang på ca. 22%. Etter 2010 har folketallet vært ganske stabilt.

De viktigste næringene på Smøla er innenfor primærnæringene. Både fiske og jordbruk er sentrale. Innenfor jordbruket drives det både melkeproduksjon og grønnsaksdyrking. Smøla har

også et rikt sjøfiske og en rekke havbruksanlegg og noe mekanisk industri. Smøla kommune er den største arbeidsgiveren. Reiselivsnæringen har siden nittitallet framstått som vekstnæring. Norges største vindkraftverk ligger også på Smøla.

Bygdeforskning viser til at sammenlignet med antall ikke-pendlere er innpendlingen på beskjedne 7%, noe som er lavest blant øy-kommunene som var med i undersøkelsen fra Bygdeforskning. Undersøkelsen fra Bygdeforskning viser også at det er flere som pendler ut av Smøla til annet fylke enn til Kristiansunds-regionen, som er den økonomiske regionen SSB regner Smøla innunder.

### *Milepælsplan*

Kommunene på Nordmøre har valgt å organisere felles utredningsprosess gjennom ORKidé – Nordmøre Regionråd. Våren 2015 engasjerte regionrådet en prosessleder for å støtte kommunenes arbeid og koordinere felles aktiviteter i kommunereformen. Kommunene valgte høsten samme år å slutte seg til en felles framdriftsplan:

<b>Fase</b>	<b>Frist</b>
Utredningsfase	Høst 2014 – høst 2015
Sonderingsfase – snevre ned antall alternativ og innlede forhandlinger	Desember 2015- ultimo februar 2016
Utarbeide intensjonsavtaler	Innen utgangen av mars 2016
Innbyggerhøringer	April 2016
Sakforberedelse og dialog etter innbyggerhøring	Mai-juni 2016
Endelig vedtak	Innen 1. juli 2016

### *Utredning av aktuelle alternativer*

Telemarksforskning ble våren 2015 gitt oppdraget med å gjennomføre en felles utredning for deltakerkommunene, ut fra de fire målene i kommunereformen og kriteriene foreslått av det nasjonale Ekspertutvalget. Fire delrapporter ble levert sommeren og høsten 2015, og sluttrapporten med forskernes anbefalinger ble presentert 5. november samme år. I tillegg er det gjort andre mindre utredningsarbeid.

Totalt utredet Telemarksforskning 15 alternativer, basert på de enkelte kommunenes ønsker

Smøla kommune har inngått i følgende utredningsalternativer utført av Telemarksforskning:

- Storkommune Nordmøre
- Kristiansund, Averøy, Gjemnes, Tingvoll, Halså, Aure og Smøla
- Hemne, Hitra, Aure, Smøla og Halså
- Aure, Smøla og Halså

En samlet oversikt over Telemarksforskning sine rapporter finnes på

[www.orkideportalen.no/kommunereform](http://www.orkideportalen.no/kommunereform) og [www.smola.kommune.no/kommunereformen](http://www.smola.kommune.no/kommunereformen)

I tillegg har Smøla utredet 0-alternativet (Smøla som egen kommune)

Utredning av 0-alternativet ble gjennomført av Bygdeforskning i 2014 i regi av det såkalte "Øykommune-prosjektet". Dette prosjektet ble initiert etter at Ekspertutvalget leverte sin

delrapport nr. 1 i mars 2014. Formålet med øykommune-prosjektet var å få gjort supplerende kartlegging og utredning av særskilte utfordringer som øykommuner uten fastlandsforbindelse måtte ha, også i relasjon til nye kommunesentra i en evt. storkommune der disse kunne inngå. Prosjektet la opp til at supplerende kartlegging av en mulig kommunestruktur for øykommunene skulle bidra til et helhetlig debattgrunnlag i det videre arbeidet med fastsetting kommunestruktur.

Træna kommune var oppdragsgiver for prosjektet på vegne av 10 øykommuner (Fedje, Hasvik, Kvitsøy, Leka, Røst, Smøla, Solund, Træna, Utsira og Værøy). Prosjektet oppnådde statlig finansiering fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Bygdeforskning overleverte sin rapport nr. 1/2015, 17.02.2015, med konklusjoner og anbefalinger.

Sluttrapporten fra Bygdeforskning finnes på [www.smola.kommune.no/kommunereformen](http://www.smola.kommune.no/kommunereformen)

### *Prosess i Smøla*

Arbeidet med kommunereformen startet for Smøla sin del med deltakelse i øykommuneprosjektet, sommeren 2014. Formannskapet behandlet i møte 28.10.2014 kommunereformen - planlegging av prosess. Det ble her konkludert med at saken skulle tas videre til kommunestyre med informasjon og drøfting, der representantene ble utfordret til å komme med innspill til prosessen.

Kommunestyret behandlet kommunereformen som drøftingssak i november 2014, med utfordring om å komme med innspill innenfor følgende tema:

- Hva er god prosess for å involvere innbyggere, lag og organisasjoner, næringsliv og ansatte i Smøla kommune
- Organisering av kommunereformarbeidet - styringsgruppe/prosjektgruppe og referansegrupper
- Milepælplan

Etter dette gjorde kommunestyret vedtak i desember 2014 om hvordan den lokale prosessen skulle drives fram.

Smøla kommunestyre har tidligere gjort vedtak i følgende saker vedr. kommunereform og kommunestruktur:

26.06.2014 – Sak 32/14	- Utredning av kommunestruktur for øykommuner uten fastlandsforbindelse
18.12.2014 - Sak 53/14	- Kommunereformen fastsetting av prosess i Smøla kommune
25.06.2015 – Sak 22/15	- Kommunereformen justering og presisering av prosess i Smøla kommune
22.10.2015 – Sak 65/15	- Kommunereformen status og veien videre
18.02.2016 - Sak 1/16	- Kommunereformen - retningsvalg for Smøla kommune

Det er avholdt to folkemøter. Første møte ble holdt i februar 2015, og det andre møtet ble holdt i januar 2016. Fem ulike referansegrupper har vært engasjert i prosessen.

Smøla kommune fulgte samme prosess og deltok i samme aktiviteter som øvrige Nordmørskommuner og deler av Trøndelagskommunene, helt fram til februar 2016. På lik linje med øvrige kommuner deltok Smøla kommune i forberedende arbeid med å utforme intensjonsavtale for alternativet Kristiansund, Averøy, Gjemnes, Tingvoll, Halså, Aure og Smøla, og intensjonsavtale for alternativet Hemne, Hitra, Aure, Smøla og Halså. Etter at Smøla

kommunestyre gjorde vedtak i møte 18.02.2016 - sak 1/16 ble naturlig nok Smøla sitt engasjement stanset i forhold til videre arbeid med intensjonsavtalene, og Smøla deltok ikke i sluttforhandlingene.

I møte 18.02.2016 - sak 1/16 vedtok Smøla kommunestyre:

*"Smøla kommune avslutter sitt arbeid i tilknytting til kommunereformen med den begrunnelse at vi ønsker å bestå som egen kommune.*

*Vi legger til grunn for denne beslutningen, tydelige konklusjoner fra Bygdeforskning og Telemarksforskning som anbefaler Smøla kommune å gå videre som egen kommune, og at gjennomførte innbyggerhøringer klart sier at primærstandpunktet til Smølaværingene er å bestå som egen kommune."*

### *Innbyggerundersøkelse*

Smøla kommune har i utredningsprosessene fått gjennomført innbyggerundersøkelser i regi av Bygdeforskning og Telemarksforskning.

I flg. rapporten fra Bygdeforskning opplever innbyggerne det som vanskelig å diskutere eller spå en framtidig situasjon, fordi en ikke vet hvilke oppgaver en framtidig kommune skal ha, eller hvilke økonomiske forutsetninger/rammebetingelser inntektsgrunlaget gir. Dette er også noe av bakgrunnen for at noen opplever det vanskelig å si hva som kan bli bedre og hva som kan bli dårligere også ved en eventuell sammenslåing. Resultatet fra innbygger-undersøkelsen viser likevel en klar overvekt på at Smøla fortsatt skal bestå som egen kommune.

I de tilfeller informantene hilser reformen velkommen, er det ikke fordi de ikke ønsker å bestå som egen kommune, men fordi de ser nødvendigheten av en endring av dagens situasjon og/eller fordi de ønsker å få en debatt om distriktsutvikling. I diskusjonen om kommunereform gis det mulighet til å synliggjøre verdiene i kystsamfunnene og diskutere hva likeverdighet er og hva som skal til for å tilby likeverdige tjenester til befolkningen.

Resultatene fra innbyggerundersøkelsen som Telemarksforskning har gjennomført viser at innbyggerne i Smøla generelt er mindre positive til de aktuelle alternativene enn de øvrige kommunene. Alternativet med Hemne, Hitra, Aure, Smøla og Halså får høyest score med 3,5. Når det gjelder 0-alternativet (oppretholdelse av dagens kommune) er innbyggerne i Smøla noe mer positive enn de øvrige kommunene med en score på 4,9. Resultatene viser at innbyggerne i Smøla føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», dernest følger kommunen og til slutt Nordmøre. Et flertall av innbyggerne i Smøla svarer at de er enig i samtlige påstander om dagens tjenestetilbud. «Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav». Resultatene viser at et flertall av innbyggerne i mindre grad mener det er behov for færre og større kommuner. Når det gjelder innbyggernes vurdering av ulike mål med kommunesammenslåing, viser resultatene at samtlige av de oppgitte målene blir vurdert som viktig. «Større fagmiljøer i kommunen» blir vurdert som minst viktig. Innbyggerne ble bedt om å vurdere i hvilken grad de føler de har behov for mer kunnskap før de tar endelig stilling til hva som er aktuelt å gjøre for sin kommune. Resultatene viser at et flertall av innbyggerne i Smøla mener de har behov for mer kunnskap før de tar endelig stilling til kommune-strukturspørsmålet.

### *Utredning og råd om retningsvalg fra Bygdeforskning:*

Bygdeforskning viser i sin rapport til at kommunesammenslåing ikke er et lokalt ønske i

øykommunene generelt – hverken hos politisk ledelse, administrativ ledelse, lokalbefolkningen eller næringslivet.

Bygdeforskning mener det er få indikasjoner på at kommunesammenslåing for øykommunene i utvalget vil kunne løse ut fordelene man ønsker med kommunereformen. Men hva som skjer med inntektssystemet og dets innretning med tanke på å kompensere for geografiske ulemper vil være av avgjørende betydning. For øykommunenes del gjør geografien at økonomisk soliditet ikke nødvendigvis kommer som en følge av kommunesammenslåing, men som følge av forutsigbare overføringer gjennom et inntektssystem som erkjenner at god kommunal tjenesteproduksjon koster, også i kommuner som preges av avstand og/eller negativ befolkningsutvikling. Det er også lite som tyder på at tjenestene for øykommunens del blir mer «robuste» av sammenslåing. De tjenestene som kommunereformen er særlig rettet inn mot å styrke, må uansett møte de geografiske realitetene i disse områdene – og sammenslåinger endrer ikke geografien. Utredningen gir en tydelig indikasjon på at landet har et kommunefinansieringssystem som i hovedtrekk fungerer etter hensikten – all den tid den tverrpolitiske målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret består.

Kommunefinansieringssystemet muliggjør en kommuneinndeling som ikke bare er tilpasset landets geografiske realiteter, som øykommuner uten landfast forbindelse, men systemet visker også ut geografiske ulemper slik at velferdsstaten produserer gode tjenester også i distriktene.

Når det gjelder kommunereformens målsetting om å styrke lokaldemokratiet viser utredningen at det er sannsynlig at kommunesammenslåing for øykommunenes del vil føre med seg en betydelig svekking av lokaldemokratiet – selv om det skulle vise seg å bli færre interkommunale samarbeid å holde styr på.

#### *Utredning og råd om retningsvalg fra Telemarksforskning:*

I sluttrapporten fra Telemarksforskning anføres det at kommunene har ulike utgangspunkt og dermed ulike preferanser for å ta sine retningsvalg. Det er gjort vurdering for hver kommune samt for hvert av de 15 strukturalternativene.

Smøla har vært med i utredning av 4 alternativer, og alternativet med Hemne, Hitra, Aure, Smøla og Halså gjør det best i vurderingene. Spesielt gjør dette alternativet det godt på tjenester og økonomi. Den største utfordringen også for dette alternativet er geografi og avstander. Uansett hva Smøla skulle velge å gjøre så er avstander og geografi den største utfordringen.

Telemarksforskning viser til at Smøla er blant de minste kommunene i utredningen. Det betyr at Smøla er definert som småkommune, og blant annet mottar småkommunetilskudd gjennom inntektssystemet. Inntektsnivået til Smøla er 108 prosent av landsgjennomsnittet. Respondentene i Smøla er enig i at tjenestene er gode, og mener ikke at den økonomiske situasjonen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. Smøla opplever utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft, og i noe grad at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. Respondentene mener kommunen kan ha utfordringer med å møte stadig økende krav til de kommunale tjenestene. Noen av disse utfordringene løser Smøla gjennom interkommunalt samarbeid, men Smøla er likevel den kommunen på Nordmøre med minst interkommunalt samarbeid.

Telemarksforskning viser til at alle alternativene Smøla inngår i scorer dårlig på kriteriene som er basert på avstand.

Ut fra samlede vurdering mener Telemarksforskning at det kan være aktuelt for Smøla å bestå som egen kommune siden avstandene er store, men innbyggertallet er lavt og Smøla er liten og

sårbar på flere tjenesteområder. Derfor peker Telemarksforskning på at fortsatt og sannsynligvis økt interkommunalt samarbeid vil være helt nødvendig for å nå målene i kommunereformen. Telemarksforskning peker på at Smøla sannsynligvis vil bli omfattet av den varslede hjemmelen for pålagt interkommunalt samarbeid dersom vi fortsetter som egen kommune. Avslutningsvis sier Telemarksforskning at utforming av nytt inntektssystem også vil legge føringer for muligheten til å bestå som egen kommune.

## Vurdering

I tilknytning til kommunestyrets gjennomgang av kommunereformarbeidet ble det gjennomført SWOT-analyse, der de ulike strukturalternativene er vurdert opp i mot det å bestå som egen kommune (0-alternativet). Analyser foretatt av Bygdeforskning og Telemarksforskning samt kommunestyrets SWOT-analyse legges til grunn for vurdering av de fire hovedmålsettingene for reformen:

### 1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Alle kommuner har samme ansvar for å tilby innbyggerne lovpålagte tjenester.

Tjenestekvaliteten kan vurderes på flere ulike måter, for eksempel om tjenestene er godt strukturert, om de ytes på en effektiv måte eller om brukeren opplever tjenesten som god og nyttig. Økonomiske rammebetingelser vil legge føringer for ressursene som kan anvendes i en tjeneste, men det er ikke nødvendigvis sammenheng mellom ressursbruk og kvalitet på tjenesten.

Smøla utpeker seg ikke særlig i forhold til øvrige kommuner i undersøkelsen fra Telemarksforskning. Smøla er et lite samfunn der det er mulig å anvende lokalkunnskap i utforming av tjenestetilbudet. Det er nærhet til innbygger og bruker og "kort vei" fra bruker til beslutningstaker. Dette oppfattes som en styrke med mulighet til fleksibel og rasjonell utforming og tilpasning av tjenestetilbud.

Bygdeforskning valgte noen målepunkter som kan være uttrykk for kvalitet på kommunale tjenester:

- dispensasjon fra krav om pedagogisk utdannet barnehagepersonale
- lege- og fysioterapeuttetthet
- enerom og andel eldre med institusjonsplass.

Dette er et forsøk på å se om det er tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og det som defineres som mål og kvalitet på tjenesten, jfr. kap. 8.2 i rapporten.

### *Dispensasjon fra krav om pedagogisk utdannet barnehagepersonale*

Rapporten viser til at det er vanskelig å se noen sammenheng mellom kommunestørrelse og andel av styrere og pedagogiske ledere i barnehager med fritak fra utdanningskravet. En slik sammenheng synes ikke å eksistere på kommunenivå. For eksempel er det gjennomsnittlig større andel dispensasjoner blant kommuner med mer enn 100 000 innbyggere (12,0%) enn det er blant de aller minste kommunene i landet, de med under 1000 innbyggere (9,5 prosent).

Rapporten konkluderer med at det ikke finnes noe tydelig mønster mellom kommunestørrelse og bruken av dispensasjoner fra kravet om pedagogisk utdanning for styrere og pedagogiske ledere av barnehager. Det er andre grunner enn størrelse som kan forklare at noen kommuner knapt

eller ikke i det hele tatt har behov for dispensasjon fra utdanningskravet, mens andre kommuner er en flittig bruker av dispensasjon.

### *Lege- og fysioterapeutetthet*

Hverken lege- eller fysioterapeutetthet per innbygger sier nødvendigvis noe om kvaliteten på tjenestene, selv om det er et godt mål på tilgang til lege. I motsetning til barnehage kan man ikke søke dispensasjon fra utdanningskravet for lege eller fysioterapeut, og mål på kvalitet må derfor være annet enn for barnehage. Det finnes ingen register som sier noe om kvalitet på legene eller fysioterapeutene og tjenestene de utfører. Her er man henvist til å bruke innbyggernes egen vurdering av tjenesten, noe som ikke er et uegnet mål. Den subjektive oppfatningen (brukertilfredshet) hos hver enkelt bruker er et velegnet mål for å måle kvalitet på tjenesten, og i Bygdeforskning sin undersøkelse er det tilgang på brukertilfredshet for legetjenester (se kapittel 6 i rapporten). Det er gjort en analyse av legetettheten for å se hvordan «små øykommuner» plasserer seg i det store bildet. I tillegg er det sett på fysioterapeutetthet i kommunene.

Sammenstillingen viser at innbyggerne i små kommuner har langt større legetetthet enn innbyggerne i større kommuner. Forskjellen er spesielt merkbar for kommuner under og over 5000 innbyggere. Det er også forskjeller når det gjelder fysioterapeutetthet, men her er forskjellene langt mindre enn de er for legetetthet.

### *Pleie- og omsorg*

Andel med enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner kan brukes som et mål på kvalitet i kommunenes tjenestetilbud. I tillegg har Kostra tall på hvor stor andel av innbyggerne 80+ som er på institusjon. I hvilken grad det er et mål på kvalitet kan diskuteres, men det sier uansett noe tilgang på pleieplass for eldre. Bygdeforskning har sett på i hvilken grad begge disse størrelsene har sammenheng med kommunestørrelse.

Bygdeforskning finner ikke noe mønster mellom andel i enerom og kommunestørrelse og det er heller ikke betydelige forskjeller mellom kommunegruppene. Lavest andel med enerom finner vi i kommuner mellom 50 000 og 99 999 innbyggere (89,6 prosent) og høyest andel i kommuner med 1000 til 4999 innbyggere. De forskjellene som er mellom kommunene når det gjelder andel i enerom kan ikke forklares av kommunestørrelse.

Det kan være utfordringer med å rekruttere enkelte fagfolk. På Smøla er det særlig helse og omsorg og plan og teknisk som blir trekt fram. Dette er ofte i stillinger hvor man ser at det også kan være utfordrende å rekruttere uavhengig av kommunestørrelse. Få ansatte og sårbare miljøer trekkes fram som utfordringer av respondentene i undersøkelsen fra Telmarksforskning. Interkommunalt samarbeid kan kompensere for noe av slike utfordringer, og et flertall av innbyggerne i Smøla svarer at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing. Undersøkelsen fra Telemarksforskning viser at innbyggerne er enig i samtlige påstander om dagens tjenestetilbud, og mener at tjenestetilbudet er svært bra i dagens kommune.

**Av de utredningene som foreligger er det ingenting som gir grunnlag for å konkludere med at kommunesammenslåing vil gi store forbedringer i tjenestetilbudet.**



## 2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Smøla kommune har 2141 innbygger, og i SSB's befolkningsframskrivningsscenario "Middels nasjonal vekst" forventes Smøla å ha en befolkningsvekst på knappe 10% og ha 2375 innbyggere i 2040. Bygdeforskning sin rapport viser at 58 arbeidstakere pendler fra Smøla til Kristiansund, 22 arbeidstakere pendler fra Kristiansund til Smøla, 17 fra Trondheim og 11 fra Aure. Smøla defineres som egen bo- og arbeidsmarkedsregion. *Kilde NIBR - Gundersen og Juvkam 2013.*

Samfunnsutviklingen vil i veldig stor grad være avhengig av vilkårene for næringsutvikling, sysselsetting og derav bosetting. Smøla har med sin lokalisering og geografiske beliggenhet naturgitte lokaliseringsfordeler og lokaliseringsulemper. Forøvrig vil det også være sosiologiske relasjonsfordeler og relasjonsulemper. Ser en dette i sammenheng kan en også se at geografien og sosiologien flyter sammen, og at geografien på flere måter skaper og stimulerer bestemte sosiale relasjoner. Smøla ble en gang bosatt fordi det var hensiktsmessig basert på at det var stedlige egenskaper og ressurser som ga grunnlag for å bygge samfunnet. Disse egenskapene finnes ennå, men det som tidligere var viktige fordeler med lokaliseringen blir i sentraliseringsiveren viktigere å peke på som ulemper.

Lokaliseringsfordelene er i hovedsak nærhet og egenart, der bl.a. ressursene i havet og råstofftilgangen absolutt må framstå som lokaliseringsfordel. Tilgang på fiskeressurser og muligheter for havbruksnæringer viser at Smøla ligger midt i matfatet. En eventyrlig vekst i reiselivsnæringen er også resultat av at Smøla har gunstige naturgitte forhold, basert på forståelse av egenart og eksklusivitet. I tillegg til å produsere varer for eksport ut av et lokalsamfunn må det legges vekt på å lokke kundene til Smøla for å konsumere varen lokalt. Satsing på lokal mat både innen fiskeri og landbruk, og ruralt reiseliv har gitt gode resultater med store muligheter for videre utvikling, basert på at man trekker veksler på den opplevde eksklusiviteten.

Smøla er ei øy uten fastlandsforbindelse og dette gir lokaliseringsulemper ut i fra avstand. Avstandsulempene har stått svært sentralt i diskusjon om ny kommunestruktur for Smøla sitt vedkommende. Det handler både om risiko i forhold til leveringssikkerhet og kostnader i en konkurransesituasjon. Avstand blir et fordyrende ledd som kan gjøre det nødvendig å tilby og levere noe ekstra i forhold til konkurrentene. Avstand betyr ikke bare økte transportkostnader og at det tar lengre tid, men det vil også kunne bety uforutsigbarhet. Båt- og fergetider, og båt- og fergekapasitet sammenholdt med værforhold og ustabil regularitet i rutetilbudet kan utfordre leveringspresisjonen med de konsekvenser det i konkurranse om markedet.

Sosiale relasjoner i en liten kommune som Smøla gir et transparent samfunn med korte avstander både fysisk og sosialt. Dette vil gi både relasjonsfordeler og relasjonsulemper, men geografien vil på mange måter kunne stimulere til bestemte sosiale relasjoner. Mulighetene for at fordeler i geografien og sosiologien bedre skal flyte sammen antas å være større dersom Smøla består som egen kommune enn i en større sammenslått kommune.

**Ulempene ved å være ei øy uten landfast forbindelse vil uansett være de samme for samfunnsutviklingen uavhengig av kommunestruktur.**

## 3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Et av målene i reformen er at kommunen skal tåle økonomiske svingninger og øke den økonomiske handlefriheten. Økonomiargumentet ser på småkommuner og små enheter som dyre, men økonomiargumentet er ikke først og fremst at kommunene skal spare penger, men bli

mer "robuste". For ekspertutvalget er "økonomisk soliditet" ett av kriteriene som vurderes i forbindelse med oppgaveoverføring. Etter som utvalget legger til grunn at "kommuner i størrelsesorden 15000 - 20000 innbyggere på generelt grunnlag antas å tilfredsstille kriteriet for økonomisk soliditet", kan det se ut som at dette må sees i sammenheng med innbyggertall.

Bygdeforskning har valgt ut noen målepunkt for øykommunenes pengebruk og sammenlignet med landsgjennomsnittet. Målepunktene er andel årsverk i kommuneadministrasjonen etter kommunestørrelse, frie inntekter pr. innbygger, netto driftsutgifter per innbygger grunnskole og barnehage, netto driftsutgifter pr innbygger i kommunehelsetjenesten; netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner til pleie- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten og andel sosialhjelpsmottakere, samt til barneverntjenesten og andel barn pr. innbygger med barnevernstiltak.

#### *Andel administrative årsverk (Kilde Kostra SSB 2013)*

Undersøkelsen viser at de minste kommunene ligger over gjennomsnittet på 15,4 prosent av alle avtalte årsverk i norske kommuner knyttet til kommuneadministrasjonen. For de andre kommunene (over 5000 innbyggere) er det ingen store forskjeller. Bygdeforskning konkluderer med at de aller minste kommunene bruker større andel av kommunale årsverk til administrasjon, men forskjellene mellom kommuner med 5000 innbyggere og de aller største kommunene synes i snitt å være små. Kommunestørrelse synes ikke å påvirke hvor stor andel som går til administrasjon for disse kommunene.

#### *Andel frie inntekter (Kilde Kostra SSB 2013)*

Undersøkelsen viser at i gjennomsnitt har norske kommuner 48 205 kroner pr innbygger i frie inntekter, med store forskjeller kommunene imellom. Smøla har innført eiendomsskatt på verker og bruk, og har med 80 932 kroner betydelig mer frie inntekter pr. innbygger enn gjennomsnittet for norske kommuner.

#### *Utgifter til tjenesteproduksjon (Kilde Kostra SSB 2013)*

*Grunnskole:* Gjennomsnittlig bruker norske kommuner 100 469 kroner per innbygger 6-15 år til drift av grunnskole. Smøla ligger med 134 360 over dette gjennomsnittet, men undersøkelsen er basert på dagens skolestruktur med tre lokasjoner for barneskole. Fra høsten 2017 vil Smøla ha en barneskole, og det er forutsatt betydelige effektiviseringsgevinster i ny skolestruktur.

*Barnehage:* Når det gjelder barnehage ligger Smøla med 93 684 kroner og ligger betydelig under landsgjennomsnittet på 120 137 kroner.

*Kommunehelsetjeneste:* Smøla ligger med kr. 6 522 i driftsutgifter til kommunehelsetjeneste målt pr innbygger godt over landsgjennomsnittet på 2 134 kroner. Det samme er tilfelle når det gjelder hvor mye Smøla bruker i drift av pleie- og omsorgstjenester. Landsgjennomsnittet er på 15 296 kroner mens Smøla bruker 26 813 kroner.

*Sosiale tjenester:* Når det gjelder sosialtjenesten blir bildet annerledes. Her er landsgjennomsnittet 3 320 kroner i netto driftsutgifter pr. innbygger 20-66 år, mens Smøla ligger på 1 438 kroner.

*Barnevernstjenester:* Også når det gjelder utgifter til barnevern ligger Smøla godt under landsgjennomsnittet med kr. 4 656 pr. innbygger 0-17 år. Landsgjennomsnittet er på 7 298 kroner.

Både rapporten fra Bygeforskning og rapporten fra Telemarksforskning konkluderer naturlig nok med at det er innsparingspotensiale på administrasjonsutgiftene sammenlignet med landsgjennomsnittet. Telemarksforskning konkluderer også med at det kan være innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivå. Telemarksforskning peker likevel på at erfaringer viser at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster spesielt for tjenester hvor nærhet til innbygger er viktig. Her er det også pekt på at erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er.

Rapporten fra Bygdeforskning konkluderer med at det er lite som tyder på at større kommuner er mer økonomisk effektive enn små kommuner om man måler etter netto driftsresultat. Ser man på økonomisk soliditet kan de minste kommunene være mer sårbare for årlige svingninger i inntekter og utgifter, men på kommunenivå er det lite å spare på sammenslåinger. Det er tjenesteproduksjon og tjenesteproduksjonsstrukturen som representerer de største utgiftene, og dette gjør innsparingspotensialet følsomt for bosettingsmønster og avstander i kommuner som vurderes sammenslått. Så lenge tjenestene skal produseres der folk bor, er det kun utgifter å spare i sentraladministrasjonen ved en eventuell sammenslåing.

Bygdeforskning har i sin rapport oppsummert slikt:

***"De to enkle spørsmålene representantene for øykommunene bør stille overordnede myndigheter er:***

- 1. Mener samfunnet alvor med målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret?***
- 2. Mener samfunnet alvor med målsettingen om at den lokale velferden skal være den samme over hele landet?***

***Om svaret på disse to spørsmålene er ja, og dersom man tar inn over seg landets mangfoldige geografiske beskaffenhet og topografi, må Norge ha en kommunal inndeling og et inntektssystem som gjør det mulig å oppfylle disse to målsettingene. Dette innebærer at kommuner vil ha ulik størrelse også i framtida og at interkommunalt samarbeid vil eksistere også etter en kommunereform."***

#### 4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Telemarksforskning viser til sammenhengen mellom demokratisk deltakelse og kommunestørrelse og at det her er to konkurrerende perspektiver som dominerer. På den ene siden antas det at demokratiet og muligheten for deltagelse best ivaretas i små kommuner, der innbyggerne føler tilhørighet og identitet. På den andre siden peker Telemarksforskning på at deltakelsen kan bli bedre i en stor kommune fordi disse har større handlingsrom og kapasitet, som stimulerer interessen for engasjement. Forøvrig viser Telemarksforskning til at kommunestørrelse i seg selv har liten eller ingen selvstendig effekt på valgdeltakelsen.

I undersøkelsen som Bygdeforskning har gjort gir innbyggerne uttrykk for at lokal innflytelse via demokratiet vil bli svekket i en ny stor kommune, med fare for at interessen for lokaldemokratiet også svekkes. Uten nye kommunikasjonsløsninger som gjør Smøla landfast gir også avstandene og geografien negative utfordringer for lokaldemokratiet i en evt. storkommune.

Referansergrupper i Smøla har pekt på dette med nærhet til politikerne som en styrke med Smøla som egen kommune, og at det er enklere å engasjere seg lokalpolitisk - stille på liste.

Det er også pekt på at beslutningstakerne har god lokalkunnskap og nærhet til samfunnet. Noen uttrykker frykt for at det blir få representanter og en "svak stemme" fra Smøla i en eventuell storkommune.

I spørreundersøkelsen som Telemarksforskning gjennomførte, mener politikerne at det ikke er lite handlingsrom i egen kommune. Politikerne mener det er *"Et greit økonomisk handlingsrom. Kommunen har gjort store investeringer de siste 8-10 årene"....." Bra miljø og godt samarbeid på tvers av partiene. Politikerne har god kjennskap til hverandre og går på sak, ikke på person. Opplevs som et kollegium som stort sett er enige i de store linjene."*

Smøla har mange interkommunale samarbeid, men likevel færre enn de andre kommunene som er omfattet av undersøkelsen fra Telemarksforskning. I grunnlaget for kommunereformen er interkommunale samarbeid trekt fram som en fare for lokaldemokratiet. Smøla kommune har gode erfaringer med interkommunalt samarbeid og har ikke erfaringsgrunnlag som underbygger denne frykten. Telemarksforskning peker i sin rapport på at dersom Smøla består som egen kommune er det behov for økt interkommunalt samarbeid. Omfanget av og utviklingen av interkommunale samarbeid vil være avhengig av hvilke oppgaver framtidens kommune blir ansvarlig for.

**Det foreligger ingen funn som gir grunnlag for å konkludere med at kommunesammenslåing vil styrke lokaldemokratiet for innbyggerne på Smøla.**

### Oppsummering

Undersøkelsen fra Telemarksforskning viser at av de ulike alternativ for sammenslåing, er det alternativet med Hemne, Hitra, Aure, Smøla og Halså skåret best i innbyggerundersøkelsen. Dette alternativet gjør det godt på tjenester og økonomi, men geografi og avstander gir store utfordringer. Disse fem kommunene tilhører i dag fem ulike bo- og arbeidsmarked. Respondentene på Smøla er negative til dette alternativet, og forøvrig negative også til alle alternativene som inngikk i undersøkelsen. Innbyggerne er nøytrale til alternativet, men i ulik grad negative til de øvrige alternativene.

Smøla har i dag samarbeid på noen områder med Aure og Halså, men dette er i hovedsak basert på samarbeid som har utspring fra Kristiansund og Nordmøre. Det er kun i forhold til legevakt og båttransport for helsepersonell at Smøla har samarbeid som kun inkluderer Aure og Halså. Basert på Telemarksforskning sine rapporter, utviklingen i prosessen og de veivalg som kommunene har pekt på underveis, kan ikke rådmannen se at dette er et alternativ som gjenreises rendyrket i en senere sammenheng.

Kristiansund framstår for Smøla som et tydelig regionsenter, og det er over tid etablert flere interkommunale samarbeidsløsninger for ulike tjenesteområder. Respondentene i undersøkelsen til Telemarksforskning er mer positiv til en kommunesammenslåing med Kristiansund, enn tilfellet er for alternativet med Hemne, Hitra, Aure, Smøla og Halså. Innbyggerundersøkelsen viser det motsatte.

Begge disse to alternativene til kommunesammenslåing har store og uløste problemer i forhold til avstander og geografi. Uten at det i nær framtid blir utløst samferdselsprosjekt som gjør Smøla landfast, er ingen av sammenslåingsalternativene realiserbare for Smøla. Avstandsulempene som bl.a. Smøla opplever har i liten grad vært en del av kunnskapsgrunnlaget for kommunereformen, og det er få indikasjoner på at kommunesammenslåing for Smøla vil gi de fordelene som er ønsket med reformen.

Basert på omfattende utredningsarbeid i regi av Bygdeforskning og Telemarksforskning med tydelige konklusjoner, samt innspill og føringer fra den lokale prosessen både fra referansegrupper, folkemøter og politiske utvalg konkluderer rådmannen med at Smøla går videre som egen kommune. Hovedargument for denne konklusjonen er:

- Det er framkommet få indikasjoner på at kommunesammenslåing for Smøla sin del vil kunne løse ut fordelene man ønsker med kommunereformen.
- Framtidig inntektssystem og dets innretning med tanke på å kompensere for geografiske ulemper vil ha avgjørende betydning for Smølas framtid. For Smøla sin del gjør geografien at økonomisk soliditet ikke nødvendigvis kommer som en følge av kommunesammenslåing, men heller som følge av forutsigbare overføringer basert på et inntektssystem som erkjenner at god kommunal tjenesteproduksjon koster også i kommuner som preges av avstand og et folketall som ikke er raskt voksende.
- Det er lite som tyder på at tjenestene for Smøla sin del blir mer "robust" av sammenslåing. De tjenestene som kommunereformen særlig er rettet inn mot å styrke, må uansett møte de geografiske realitetene for Smøla.
- Interkommunale samarbeid gir mulighet til tjenesteproduksjon på mange områder, uten at det er grunnlag for å hevde at dette svekker lokaldemokratiet.
- Kommunesammenslåing for en øykommune som Smøla, med lange og kostbare reiser vil kunne svekke lokaldemokratiet.

### **Rådmannens innstilling**

1. Smøla kommune skal bestå som egen kommune uten sammenslåing.
2. Smøla kommune skal arbeide godt for interkommunale samarbeidsløsninger.

### **Behandling i Smøla Formannskap - 14.06.2016,**

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

### **Vedtak:**

1. Smøla kommune skal bestå som egen kommune uten sammenslåing.
2. Smøla kommune skal arbeide godt for interkommunale samarbeidsløsninger.

### **Behandling i Smøla Kommunestyre - 23.06.2016,**

Repr. Vetle Wang Soleim (H) ba om å få protokollført følgende:

*"Repr. Vetle Wang Soleim (H) er for at Smøla kommune skal slå seg sammen med andre kommuner. Dette mener også flere i Smøla høyre. Likevel velger representanten å votere for rådmannens innstilling, da det ikke er noen gode alternative forslag å fremme når prosessen i Smøla kommune egentlig er avsluttet.*

*På bakgrunn av mitt innlegg fremmer jeg et nytt forslag til punkt nummer 3 til rådmannens innstilling:*

*Kommunestyret ber rådmannen legge fram en sak hvor det gjøres en vurdering på hvorvidt de interkommunale selskapene og samarbeidene som Smøla deltar i, vil bli svekket som følge av endret kommunestruktur på Nordmøre."*

Votering:

Det ble først votert over formannskapetets tilrådning:

Formannskapetets tilrådning ble enstemmig vedtatt.

Deretter ble det votert over repr. Vetle Wang Soleim (H) sitt forslag til pkt.3:

Repr. Vetle Wang Soleim (H) sitt forslag til pkt. 3 fikk 3 stemmer og falt.

Protokolltilførsel fra Vetle Wang Soleim:

Repr. Vetle Wang Soleim (H) er for at Smøla kommune skal slå seg sammen med andre kommuner. Dette mener også flere i Smøla høyre. Likevel velger representanten å votere for rådmannens innstilling, da det ikke er noen gode alternative forslag å fremme når prosessen i Smøla kommune egentlig er avsluttet.

**Vedtak:**

1. Smøla kommune skal bestå som egen kommune uten sammenslåing.
2. Smøla kommune skal arbeide godt for interkommunale samarbeidsløsninger.