



FYLKESMANNEN
I MØRE OG ROMSDAL

Grensejustering

utgreiing og tilråding

GJEMNES KOMMUNE
Indre Gjemnes

23. MARS 2018



INNHALD – Grensejustering indre Gjemnes – Gjemnes kommune

1.0	Oppsummering	2
2.0	Bakgrunn	3
	2.1 Innbyggerinitiativet.....	3
	2.2 Oppfølging av initiativet.....	4
3.0	Utgreiing	5
	3.1 Faktagrunnlag	5
	3.1.1 Storleik og geografisk plassering	5
	3.1.2 Innbyggartal og demografi	6
	3.1.3 Kommunikasjonstilhøve og arbeidspending.....	7
	3.1.3.1 Kommunikasjonstilhøve.....	7
	3.1.3.2 Arbeidspending	8
	3.1.4 Kommunalt tenestetilbod	9
	3.1.4.1 Reisetid/reiseavstand	9
	3.1.4.2 Barnehage og skule	9
	3.1.4.3 Helse og omsorg.....	10
	3.1.5 Utbyggingsmønster	10
	3.1.6 Anna	10
	3.1.6.1 Kultur- og foreiningsliv.....	10
	3.1.6.2 Næring og handel.....	10
	3.1.6.3 Økonomi.....	10
	3.2 Innbyggerhøyring.....	11
	3.3 Høyringsuttaler	11
	3.3.1 Gjemnes kommune	11
	3.3.2 Molde og Midsund kommune	11
	3.3.3 Fellesnemnda i nye Molde	12
	3.3.4 Møre og Romsdal fylkeskommune.....	12
	3.3.5 Kartverket.....	12
4.0	Utgangspunktet for vår vurdering	12
	4.1 Rettsgrunnlag.....	12
	4.1.1 Relevante omsyn i inndelingslova	12
	4.1.2 Spørsmålet om initiativet gjeld deling eller grensejustering.....	13
	4.2 Grunnlaget for saksbehandlninga	14
5.0	Fylkesmannen si samla vurdering	14
6.0	Tilråding	17

Søknad om grensejustering for bygdene Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem - Fylkesmannen si vurdering og tilråding

1.0 Oppsummering

Bygdene Angvik, Flemma, Fagerli og Øye/Heggem (indre Gjemnes) dannar ein naturleg geografisk einskap sør i Gjemnes kommune. Det bur 645 innbyggjarar i indre Gjemnes.

Det har vore breitt engasjement og stor offentleg debatt knytt til søknaden om grensejustering frå Angvik bygdelag. Debatten er prega av sterkt motstridande synspunkt på kva som er beste løysinga for indre Gjemnes, heile Gjemnes kommune og Nordmøre. Fylkesmannen meiner at denne usemja ikkje bør få avgjerande vekt når endeleg vedtak skal fattast.

Kommunestyret i Gjemnes går i mot grensejusteringa og viser til at det vil få alvorlege konsekvensar for resten av kommunen. Kommunestyret i Molde og Midsund kommune og fellesnemnda i nye Molde er positive til grensejusteringa.

Resultatet frå innbyggjarhøyringa viser at 57 % ønskjer overflytting til nye Molde kommune mens 36 % ønskjer å bli verande i Gjemnes kommune.

Fylkesmannen vurderer at ei grensejustering vil gi gevinstar for innbyggjarane i indre Gjemnes i form av:

- Integrasjon mot kvardagsregion og bu- og arbeidsmarknad
- Legge til rette for samordna og heilskapleg samfunnsplanlegging
- Auka ressursar til samfunnsutvikling
- Auka ressursar til utvikling av kommunale tenester

Det er Fylkesmannen si vurdering at for bygdene i indre Gjemnes vil den beste løysinga vere ei grensejustering over til nye Molde som vil vere ein berekraftig kommune også i framtida. Fylkesmannen rår derfor til at indre Gjemnes blir grensejustert over til nye Molde kommune.

Fylkesmannen ser det slik at Gjemnes kommune innan kort tid vil måtte inngå i ei større kommunesamanslåing. Utfordringsbildet for Gjemnes kommune har ikkje endra seg sidan vår tilråding i kommunereforma, og det er vår vurdering at kommunen på sikt ikkje vil vere berekraftig verken med eller utan ei grensejustering. Gjemnes kommune har per dags dato ikkje gjort noko vedtak om å ta opp at forhandlingar om kommunesamanslåing med sine nabokommunar og vår tilråding er gitt med bakgrunn i dette.

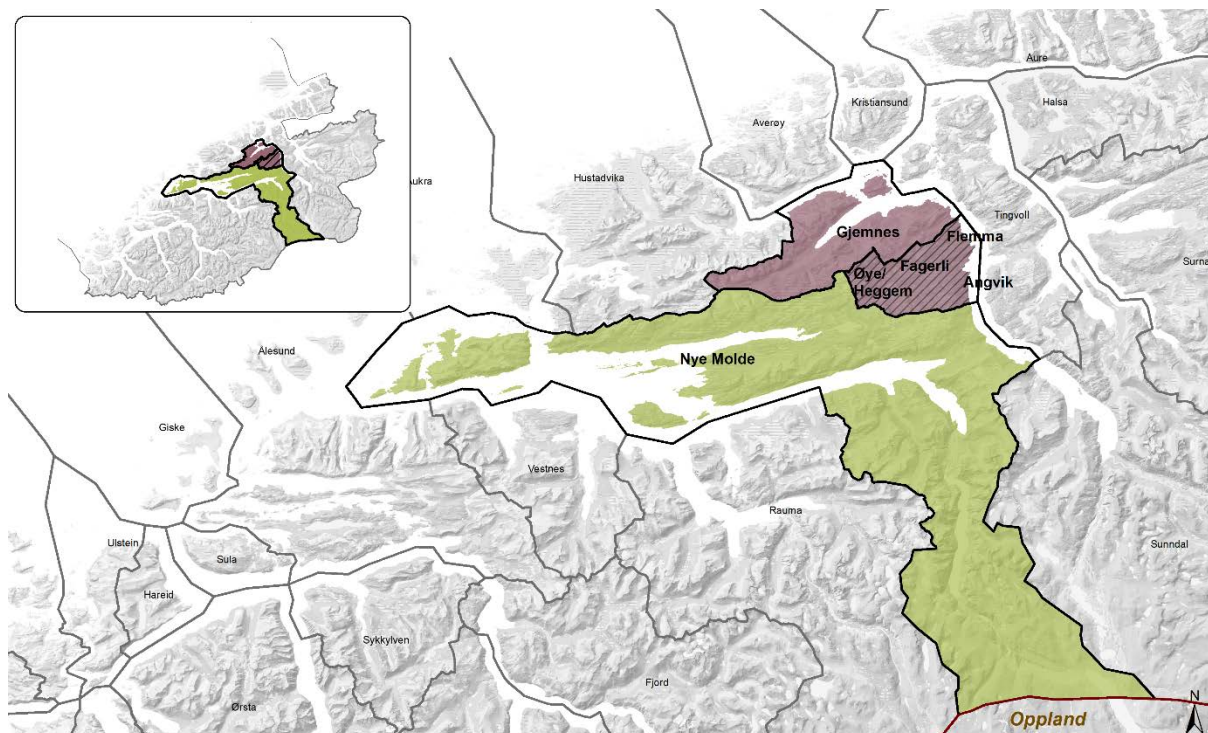
Ei grensejustering er ein ressurskrevjande prosess både for kommunane sjølve og andre involverte statlege og regionale instansar. Det vil vere unødig ressursbruk å gjennomføre ei grensejustering dersom kommunen innan kort tid skal gjennom ei kommunesamanslåing. Dersom Gjemnes kommune gjer vedtak om å ta opp igjen forhandlingar med nabokommunane om samanslåing bør grensejusteringssøknaden leggast på vent.

Fylkesmannen si tilråding:

Fylkesmannen rår til at indre Gjemnes (Angvik skulekrins) blir grensejustert frå Gjemnes kommune til nye Molde kommune. Dersom Gjemnes kommune i nær framtid gjer vedtak om å ta opp igjen forhandlingar med nabokommunane om samanslåing bør grensejusteringssøknaden leggast på vent.

2.0 Bakgrunn

Figur 1 – oversiktskart og utsnitt av heile fylket – utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



2.1 Innbyggjarinitiativet

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har den 13.07.2016 motteke søknad frå Angvik bygdelaag om utgreiing av ei grensejustering av det området som i dag utgjer **Angvik skulekrins**, frå Gjemnes kommune til nye Molde kommune. I Angvik skulekrins inngår bygdene Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem med postnummer 6636 Angvik, 6636 Flemma og 6638 Osmarka. Søknaden er lagt ved (vedlegg 1). Det er ikkje fullstendig samsvar mellom det som utgjer Angvik skulekrins og grunnkrinsane Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem. Innbyggartal er oppgitt på grunnkrinsnivå då Fylkesmannen ikkje har tilgang til innbyggartal på skulekrinsnivå.

I søknaden til Angvik bygdelaag legg søkarane vekt på at dei ønsker å vere del av ei samfunnsutvikling for indre Gjemnes i ein større og meir berekraftig kommune. Det blir i søknaden vist til at:

«Denne søknaden er et resultat av at Gjemnes kommune har vedtatt å fortsette som egen kommune. Dette på tross av rådmannens klare konklusjon om at Gjemnes ikke vil være i stand til å oppfylle intensjonene i kommunereformen om å tilby gode og likeverdige tjenester, eller utføre oppdraget som samfunnsutvikler på en tilfredsstillende måte.»

Det er vidare vist til at Gjemnes kommune høyrer til kvardagsregionen Molde, blant anna med ei utpendling til Molde på over 25 %. For bygdene i indre Gjemnes er integrasjonen mot Molde/Neset spesielt sterk og søkarane ønskjer å styre si utvikling i retning av sin eigen kvardagsregion og bli ein del av ein robust ny Molde kommune.

2.2 Oppfølging av initiativet

I vår tilråding i kommunereforma anbefalte vi at Gjemnes kommune med unntak av Bergsøya, gjekk saman med kommunane Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Vestnes, Rauma, Eide og Nesset og del av Sandøy.

Gjemnes kommune gjorde i kommunereforma vedtak å om å stå åleine.

Stortinget behandla sak om kommunereforma den 08.06.2017 og vedtok då i tråd med kommunane sine egne vedtak samanslåing av Molde, Nesset og Midsund frå 1.1.20. På bakgrunn av at Molde, Nesset og Midsund går saman frå 1.1.2020 vil vi i det vidare relatere grensejusteringa til nye Molde kommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt Fylkesmannen i oppdrag å gjere greie for konsekvensar av ei eventuell grensejustering av Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem frå Gjemnes til nye Molde kommune.

Fylkesmannen gjennomførte den 02.11.2017 oppstartsmøte med dei aktuelle kommunane og søkar der det blei orientert om vidare saksong i utgreiingsarbeidet.

I tidsrommet 02.11-21.12.2017 har Fylkesmannen samla inn faktagrunnlag frå mellom anna Møre og Romsdal fylkeskommune og dei aktuelle kommunane. Faktagrunnlag med suppleringsar er vedlagt (vedlegg 3-5). På vegne av Fylkesmannen har Opinion i tidsrommet 15.01-26.01.2018 gjennomført ei innbyggjarhøyring i form av telefonundersøking for dei aktuelle innbyggjarane. Resultatet frå innbyggjarhøyringa og saksdokumenta blei den 06.02.2018 sendt på høyring til kommunane, Møre og Romsdals fylkeskommune og Kartverket. Vi har motteke høyringssvar frå Gjemnes, Molde, Midsund, Kartverket og fylkeskommunen. I kapittel 3.0 er det gjort greie for faktagrunnlag, gjennomført innbyggjarhøyring og høyringsuttaler.

I kapittel 4.0 gjer Fylkesmannen greie for det rettslege utgangspunktet for vurderinga og saksbehandlingsgrunnlaget for tilrådinga.

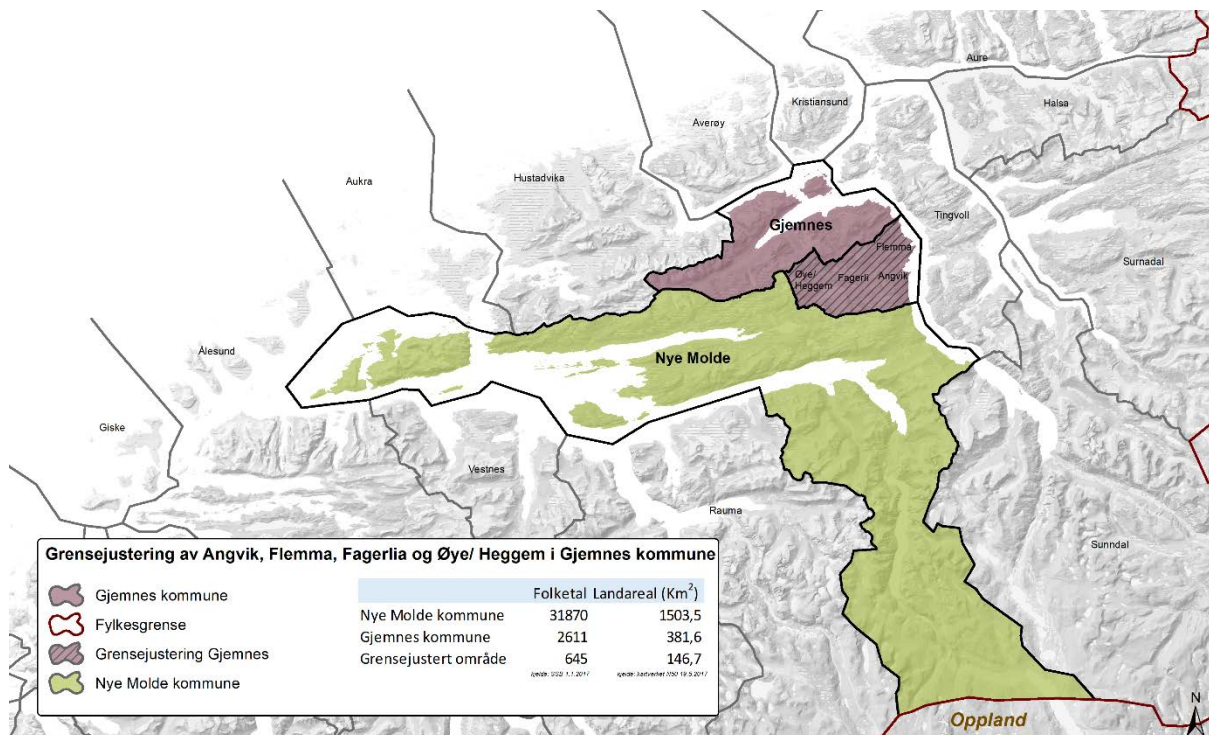
I kapittel 5.0 gjer Fylkesmannen greie for si samla vurdering og grunngevinga for tilrådinga.

3.0 Utgreiing

3.1 Faktagrunnlag

3.1.1 Storleik og geografisk plassering

Figur 2 – grensejustering av indre Gjemnes - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



Gjemnes kommune ligg på Nordmøre, i grenseland mellom kyst og innland. Mot vest grenser Gjemnes kommune til kommunane Eide og Fræna, i sør mot Molde, i sør-aust mot Nesset kommune og i nord mot kommunane Tingvoll, Kristiansund og Averøy. Bygdene Angvik, Flemma, Fagerli og Øye/Heggem dannar ein naturleg geografisk einskap sør i Gjemnes kommune. I nord ligg resten av Gjemnes kommune, mot nordaust er kommunegrensa mot Tingvoll/Tingvollfjorden og mot sør og sørvest kommunegrensa mot dagens Nesset og Molde (nye Molde). Kart over grensejustering i figur 2 og stipla linjer viser området med bygdene i indre Gjemnes.

Kommunesenteret ligg i tettstaden Batnfjordsøra.

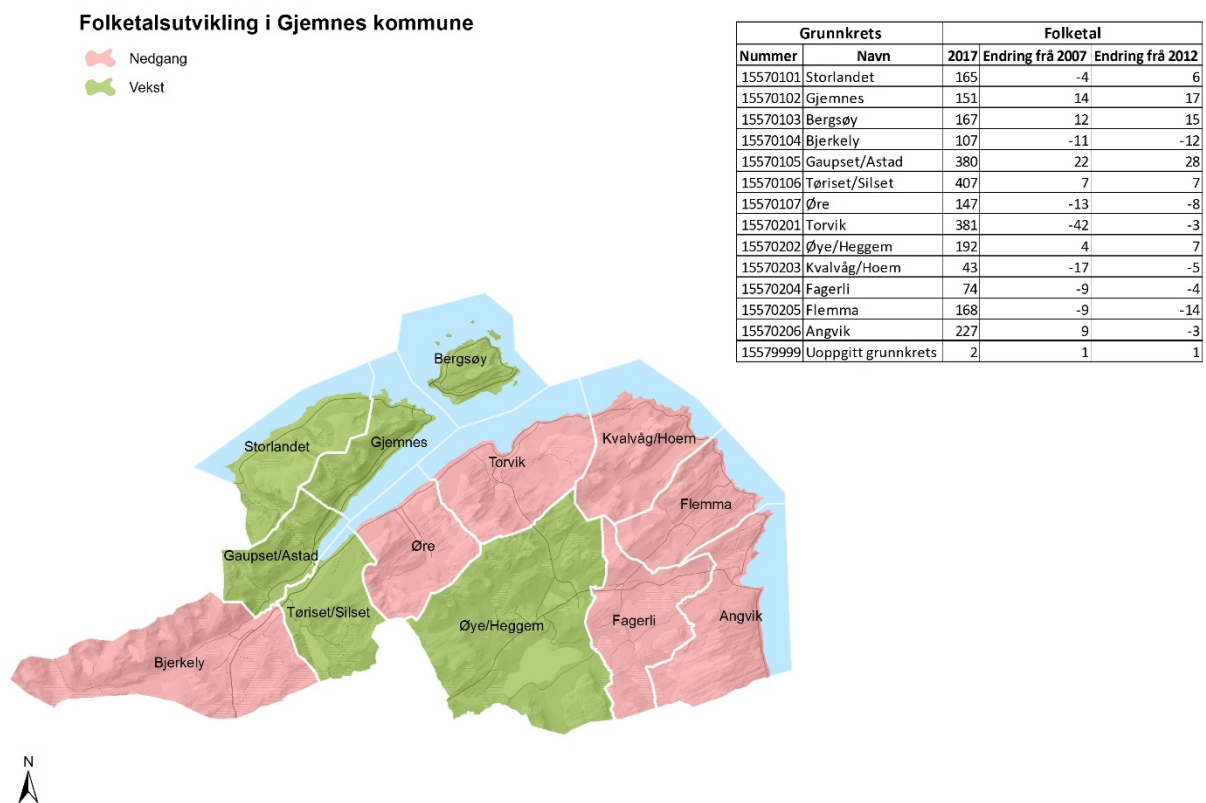
Gjemnes kommune har eit samla areal på 381,63 km². Bygdene i indre Gjemnes har til saman eit areal på 146,7 m², om lag 38 % av totalarealet i kommunen.

3.1.2 Innbyggartal og demografi

Talet på innbyggjarar per 1.7.2017 i bygdene i indre Gjemnes er 645. Innbyggartalet for heile Gjemnes kommune er 2611. Innbyggartalet for nye Molde kommune er om lag 31870. Bygdene i indre Gjemnes utgjer om lag 25, 3 % av innbyggjarane i Gjemnes kommune.

Gjemnes har den siste 10-årsperioden (2005-2015) hatt ein nedgang i folketalet med -4,4 %. Fordelinga av befolkninga på aldersgrupper viser at kommunen for gruppa 0-17 år ligg over fylkesgjennomsnittet; 22,3 mot 22 %. For gruppa 70 år og eldre ligg kommunen med ein andel på 13,0 mot 12,0 for fylket samla.

Figur 3 – folketalsutvikling i Gjemnes kommune – grunnkrinsnivå – kjelde Møre og Romsdal fylkeskommune



I Gjemnes er det i 2016 3,1 yrkesaktive pr. person over 67 år, og 10,1 yrkesaktive pr. person over 80 år. Aldersframskrivinga viser at det i 2040 vert 1,9 yrkesaktive pr. person over 67 år og 4,1 yrkesaktive pr. person over 80 år.

3.1.3 Kommunikasjonstilhøve og arbeidspendling

3.1.3.1 Kommunikasjonstilhøve

Figur 4 – infrastruktur i Møre og Romsdal frå 1.1.2020 - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



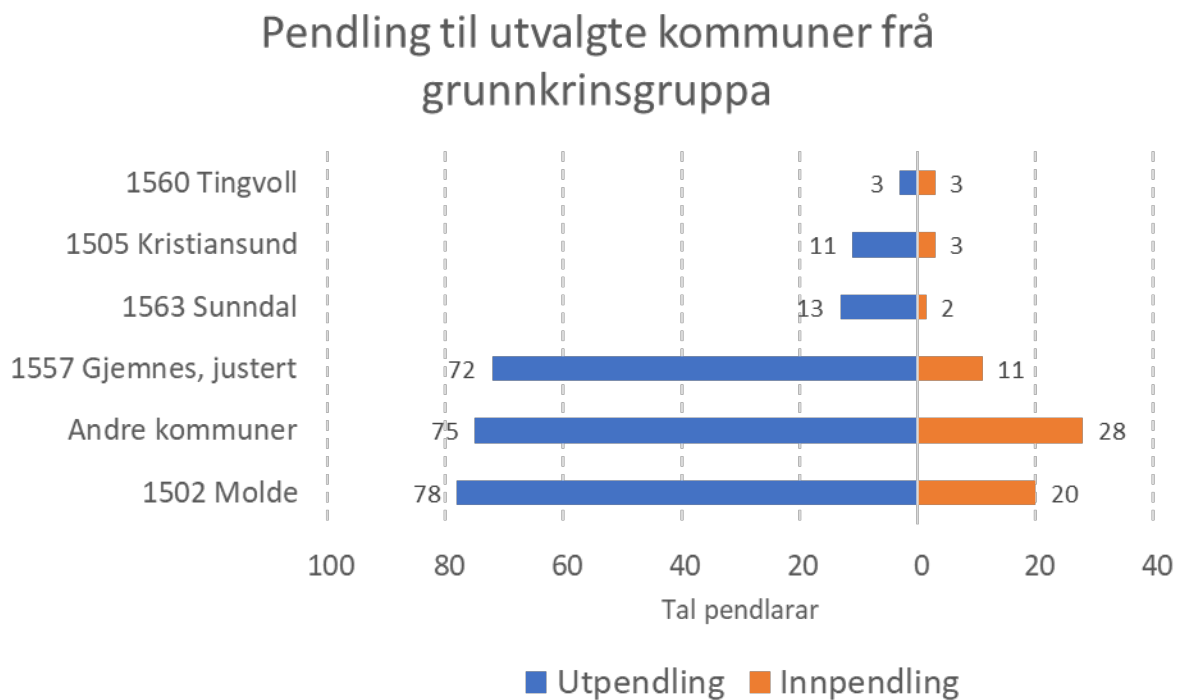
E 39 går gjennom Batnfjordsøra i Gjemnes kommune og gjer at kommunen er sentralt plassert midt i mellom byane Kristiansund og Molde. Bygdene i indre Gjemnes ligg ikkje direkte knytt til E 39. Nærmaste avstand frå Angvik til Batnfjordsøra (E 39) er 29 km. Frå Angvik er det kort reiseavstand både til Kristiansund lufthamn Kvernberget (55 min) og til Molde lufthamn Årø (43 min).

3.1.3.2 Arbeidspendling

Gjemnes inngår i ein felles bu- og arbeidsmarknad med nabokommunane Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Molde, Vestnes og Nesset. Kommunen har vesentleg større ut- enn innpendling. Molde er den klart viktigaste utpendlingskommunen.

249 sysselsette personar pendlar ut frå grunnkringsgruppa (Øye/Heggem, Fagerli, Flemma og Angvik) og 66 personar pendlar inn til grunnkringsgruppa. Samla gjer dette at det er ei netto utpendling frå grunnkringsgruppa på 183 sysselsette. Pendlinga fordeler seg som vist i figur 5.

Figur 5 – arbeidspendling – kjelde SSB

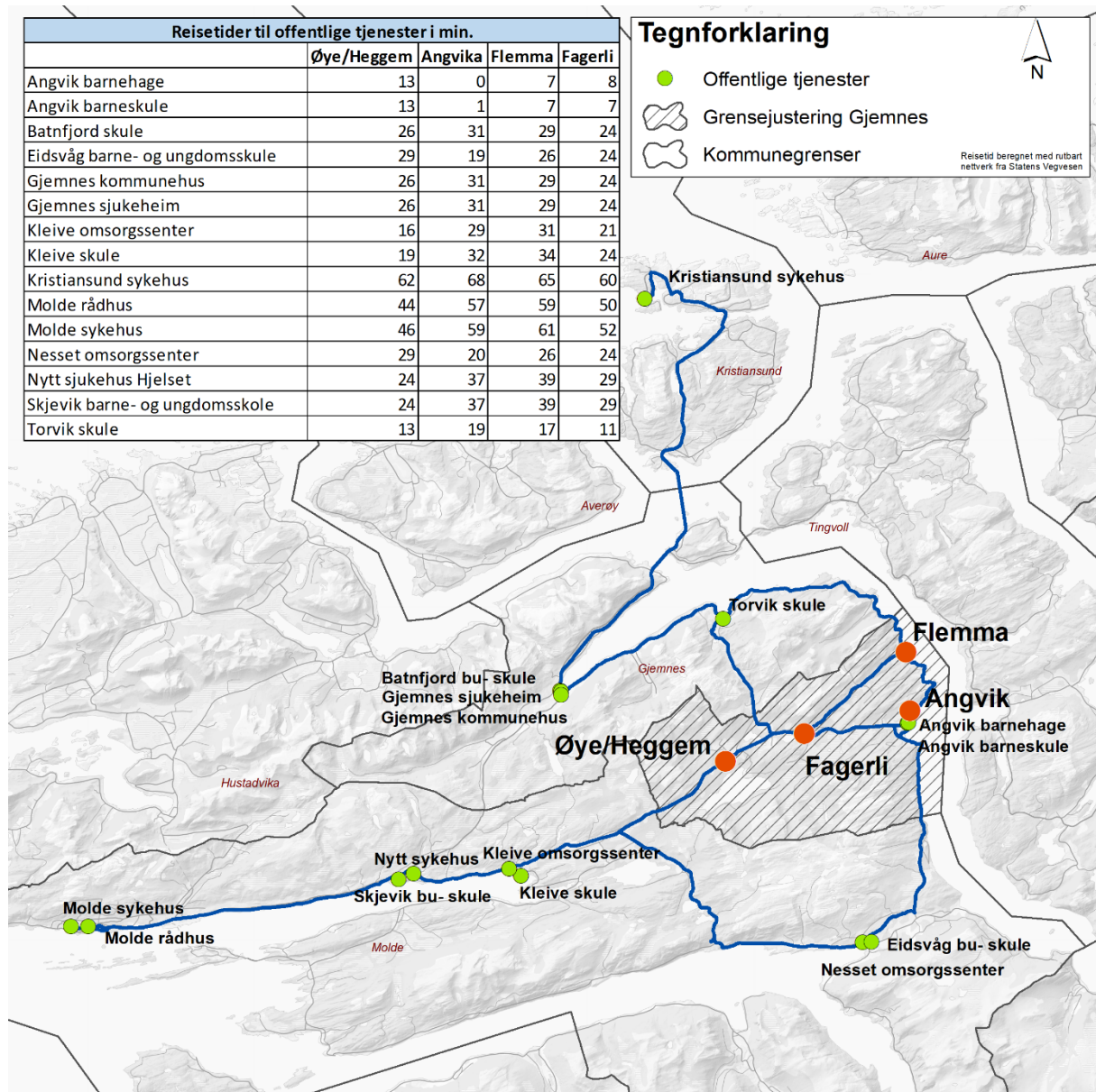


3.1.4 Kommunalt tenestetilbod

3.1.4.1 Reisetid/reiseavstand

Det er lite forskjell i reiseavstand/reisetid til offentlege tenester for innbyggjarane i indre Gjemnes til dei ulike kommunesentera i Gjemnes, Nesset og Molde, sjå figur 6 nedanfor.

Figur 6 – reiseavstand til offentlege tenester - utarbeidd av Møre og Romsdal fylkeskommune



3.1.4.2 Barnehage og skule

Innbyggjarane i indre Gjemnes brukar barnehage og barneskule i Angvik. Angvik barnehage har full dekning med 36 plassar. I barnehageåret 2017/2018 er 28 plassar i bruk.

Angvik barneskule har fire klassar på årstrinna 1-7. I skuleåret 2017/2018 har skulen 48 elevar. Elever ved skulen er frå Angvik skulekrins som omfattar bygdene Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem. Det er totalt 12 tilsette ved skulen i heil- eller deltidstilling. Angvik barneskule har skulefritidsordning.

Per i dag er skuletilbod på barnetrinn i nabobygda Torvikbukta, og ungdomsskuletrinn er plassert på Batnfjordsøra i Gjemnes kommune. I nye Molde kommune er det barne- og ungdomsskule i Eidsvåg, barneskule på Kleive og ungdomsskule på Skjevika.

3.1.4.3 Helse og omsorg

Med unntak av ein kommunal omsorgsbustad er det ingen kommunale tenestetilbod relatert til helse og omsorg som er lokalisert i det aktuelle området. Gjemnes kommune har helsestasjon og jordmorteneste på helse- og omsorgssenteret på Batnfjordsøra. Tilsvarende kommunalt tenestetilbod i nye Molde vil vere lokalisert i Eidsvåg i Nesset kommune. Helsestasjon og jordmorteneste i Eidsvåg i Nesset kommune blir i dag i nokon grad nytta av innbyggjarar frå indre Gjemnes.

Gjemnes kommune har legevakt-samarbeid med Kristiansund kommune. Legevakta held til i same lokala som Kristiansund sjukehus. Nye Molde kommune skal ha legevakt i Eidsvåg alle kvardagar fram til kl. 21.00. Utover dette vil legevakta vere i Molde. Vi viser til figur 6 med oversikt over reiseavstandar til sjukehusa i Molde og Kristiansund, og til nytt sjukehus på Hjelset.

3.1.5 Utbyggingsmønster

I kommuneplana sin arealdel for 2017 – 2029 (ikkje vedteke) ligg det føre utbyggingsplanar for 12 nye tomter i tillegg til 12 ubebygde regulerte tomter frå før på Heggem. Spesielt på Heggem må utbyggingsplanane sjås i samband med nytt sjukehus på Hjelset. I Flemma og Angvik er det også lagt til rette for nye bustadtomter.

3.1.6 Anna

3.1.6.1 Kultur- og foreiningsliv

Gjemnes og Nesset kulturskule har følgjande aktivitet i indre Gjemnes for skuleåret 2017/2018:

- Sal av musikk lærar til Angvik skule
- Sal av musikkterapeut til Angvik skule

15 kulturskuleelevar frå indre Gjemnes får tilbod av til saman 3 lærarar (55 % stilling).

Kommunen viser til at Gjemneshallen ligg i Torvikbukta og at den blei bygd for å dekke heile kommunen. Ved ei eventuell grensejustering vil ei større gruppe av brukarar felle bort. Mellom anna vil ungdomsklubben som kommunen driftar i Gjemneshallen, miste ei stor gruppe av brukarar. Svømmehallen på Batnfjord samfunnshus blir brukt av Angvik skule og ved ei eventuell grensejustering vil noko av grunnlaget for drift av svømmehallen falle bort.

Det er mange frivillige lag og organisasjonar i bygdene i Indre Gjemnes og det er samarbeid om idretts- og kulturarrangement mellom desse og andre lag/organisasjonar i resten av kommunen.

3.1.6.2 Næring og handel

I Angvik ligg Angvik næringspark og Angvik gamle handelssted (hotell). I næringsparken er det etablert om lag 10 ulike bedrifter. I indre Gjemnes ligg det daglegvarebutikk i Angvik.

3.1.6.3 Økonomi

Gjemnes kommune har nytta Telemarksforsking for å utgreie økonomiske konsekvensar ved ei grensejustering (vedlegg 6) og det går fram at:

«Vi har beregnet en effekt på frie inntekter på ca. -34 mill. kr for Gjemnes og +44 for Molde.»

«Oppsummert konkluderer vi med at en eventuell grensejustering/deling ikkje vil være økonomisk fordelaktig for Gjemnes kommune. Gjemnes kommune mister innbyggere og inntekter og må dermed tilpasse tjenestene til et lavere befolkningsgrunnlag.»

3.2 Innbyggjarhøyring

Opinion har på oppdrag frå Fylkesmannen gjennomført ei innbyggjarhøyring i Angvik skulekrins. Innbyggjarhøyringa blei gjennomført som ei telefonundersøking. Heile rapporten (datert 06.02.2018) ligg på Fylkesmannen sine [heimesider](#), sjå vedlegg 7.

I perioden frå og med 15. januar til og med 26. januar blei alle innbyggjarar som er 16 år eller fyller 16 år i 2018, og som har tilgjengeleg telefonnummer, oppringt. Opinion ringte opptil ti gonger til alle tilgjengelege telefonnummer (536 totalt). Innbyggjarane ble i forkant informert om telefonundersøkinga på Fylkesmannen og kommunane sine [heimesider](#).

Innbyggjarane blei stilt eitt hovudspørsmål med tre svaralternativ:

Kva kommune meiner du at Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem skal høyre til i framtida?

- *Bli i Gjemnes kommune.*
- *Overflytting til nye Molde kommune.*
- *Veit ikkje.*

Det blei gjennomført 429 intervju. Resultatet frå telefonundersøkinga viser ein svarprosent på 82 % og fordelar seg slik:

Svaralternativ	Svarprosent
Bli i Gjemnes kommune	36 %
Overflytting til nye Molde kommune	57 %
Veit ikkje	7 %

3.3 Høyringsuttaler

Grensejusterings-saka blei i brev av 06.02.2018 sendt på høyring til dei aktuelle kommunane, fylkeskommunen og Kartverket, med høyringsfrist til 01.03.2018. Vi har motteke høyringsuttaler innan fristen frå høyringspartane. Alle høyringsuttaler med vedlegg er lagt ved (vedlegg 9-14).

3.3.1 Gjemnes kommune

Gjemnes kommunestyre behandla saka den 13.03.2018 (vedlegg 9) og fatta følgjande vedtak:

«Gjemnes kommunestyre anbefaler ikke den foreslåtte grensejustering av Angvik skolekrets. Kommunestyret viser til sitt vedtak av 28.6.2016 i sak 24/16 om kommunereformen hvor kommunestyret vedtok at Gjemnes kommune skal videreføres som egen kommune.

Som det fremgår av saksutredningen, vil det medføre svært uheldige konsekvenser for Gjemnes kommune dersom over 25 % av innbyggerne skal overføres til Nye Molde kommune. I praksis vil det medføre at resten av Gjemnes ikke kan fortsette som egen kommune, og resultatet av grensejusteringen er å oppfatte som en deling av kommunen. Deling er ikke utredet, og skal dessuten vedtas av Stortinget.»

3.3.2 Molde og Midsund kommune

Kommunestyra i Molde og Midsund behandla saka den 08.02.2018 (vedlegg 11 og 12) og fatta einstemmig likelydande vedtak:

«Molde/Midsund kommunestyre viser til foreløpige resultater frå innbyggerundersøkelsen om grensejustering for grendene Angvik, Flemma, Fagerlia og Osmarka i Gjemnes kommune, der et stort flertall ønsker flytting til nye Molde kommune

Kommunestyret er positive til å innlemme bygdene som har søkt om grensejustering og ønsker innbyggerne velkommen til nye Molde kommune.

Kommunestyret er også positive til at en større del av Gjemnes kommune blir en del av nye Molde kommune dersom dette er aktuelt.

Kommunestyret ber om at det eventuelt blir lagt fram sak der deler av Gjemnes kommune inngår i nye Molde kommune så snart vedtak om dette er klargjort.»

3.3.3 Fellesnemnda i nye Molde

Fellesnemnda har den 01.03.2018 (vedlegg 10) fatta slikt vedtak:

«1. Fellesnemnda for nye Molde kommune stiller seg positiv til initiativet fra Angvik bygdelaag om grensejustering for bygdene Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem over til nye Molde kommune.

2. Fellesnemnda for nye Molde kommune viser for øvrig til vedtak i fellesnemnda 8. januar 2018.»

3.3.4 Møre og Romsdal fylkeskommune

Fylkesutvalet behandla saka den 26.02.2018 (vedlegg 14) og fatta følgjande vedtak:

«1. Fylkesutvalet i Møre og Romsdal ser ikkje at grensejusteringane fylkesmannen har til behandling, med unntak for Gjemnes og Norddal, har regionale verknader av eit slikt omfang at det er naturleg for fylkeskommunen å gje uttale i den enkelte sak.

2. Fylkesutvalet meiner at grensejusteringar med potensielt store verknader for «restkommunen» og regionen bør få eit breiare beslutningsgrunnlag enn mindre justeringar. Her må innbyggjarundersøkinga offentleggjerast på grunnkrinsnivå og kommunestyret si uttale må leggast stor vekt på i den vidare behandlinga.»

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

3.3.5 Kartverket

Kartverket kom med sin høyringsuttale den 27.02.2018 (vedlegg 13) og viser mellom anna til at:

«Slik det faktiske forhold er i denne saka står man overfor to val på vedtak på en eventuell ny kommunegrense:

- 1. Sammenfallende med eiendomsgrenser slik de fremstår i matrikkelen.*
- 2. Ny kommunegrense langs terrengformasjoner (f.eks. høyeste topp på fjell og langs vassdrag) eller i rettlinjer uavhengig av hvordan eiendomsgrenser fremstår i matrikkelen i dag.»*

4.0 Utgangspunktet for vår vurdering

4.1 Rettsgrunnlag

4.1.1 Relevante omsyn i inndelingslova

Det er inndelingslova som regulerer endring av kommunegrenser. Inndelingslova gir innbyggjarar, grunneigarar og næringsdrivande med forretningsstad i kommunen, rett til å sette fram ein søknad om at det skal setjast i gong utgreiing av grensejustering. Fylkesmannen eller departementet avgjer om ei slik utgreiinga skal setjast i gong.

Inndelingslova sjølv seier ikkje noko om når ei grense bør endrast eller kvar grensa bør gå, men gjev reglar om kva som skal skje frå det er teke initiativ til ei endring og til endringa er gjennomført. Den

som står ansvarleg for utgreiinga må avgjere kva som er nødvendig å greie ut i kvar einskilde sak. Før avgjerd vert tatt skal dei aktuelle kommunane få høve til å uttale seg til saka.

For å sikre brei medverknad bør innbyggjarane sitt synspunkt hentast inn. I forarbeida til inndelingslova er det i ulike kapittel drøfta kva vekt resultatet frå innbyggjarhøyringar skal ha. I forarbeida til inndelingslova (Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) kapittel 2 skriv departementet mellom anna:

«Høyring av innbyggjarane – mest konkret gjennom lokale folkerøystingar – er i praksis eit viktig moment i ei inndelingssak. Særleg i grensejusteringssaker har det vore lagt vekt på ein dokumentasjon av folkemeininga.»

I kapittel 5 skriv departementet:

«Departementet vil ikkje gå inn for at resultatet skal vere bindande for kommunestyret, og finn det heller ikkje formålstenleg å innføre detaljerte reglar om kva vekt høyringa skal ha i høve til andre moment. I så fall ville ein ta frå kommunestyret retten til å ha ei eiga oppfatning om saka. Det må vere opp til kommunestyret (eller det organet som er delegert slik myndigheit) å avgjere kva fråsegn kommunen skal kome med i den aktuelle saka. Kommunen kan t.d. ønskje å leggje ei meir heilskapleg vurdering til grunn, og leggje mindre vekt på høyringa. Uavhengig av kva vekt kommunen legg på høyringa, vil avgjerdsinstansen vurdere resultatet frå ei høyring på sjølvstendig grunnlag. Departementet finn det heller ikkje her tenleg å lovfeste vilkår for vektleggjinga.»

I forarbeida kapittel 4 peikar departementet på at:

«Departementet presiserte i høyringsnotatet at den kjensla innbyggjarane har av å høyre til ein stad, vil vere eit kriterium som alltid vil vege tungt i konkrete saker. Å nemne særskilde kriterium i lovteksten vil likevel kunne føre til mistydingar, som til dømes at kriteria er uttømmende rekna opp i lovteksten. I praksis vil likevel identitetskriteriet inngå som eit sentralt element i vurderinga av den enkelte sak. Departementet ønskjer difor ikkje å gjere nokon endring her.»

Inndelingslova seier ikkje noko om kor stor vekt ein skal leggje på dei ulike momenta i ei grensejusteringssak, men forarbeida taler for at resultatet frå ei innbyggjarhøyring bør få stor vekt.

Det vil i kvar einskilde sak måtte gjerast ei konkret og heilskapleg vurdering. Det vil i denne vurderinga vere relevant å sjå til forarbeida og inndelingslovas formålsregel i § 1. Formålsregelen skal tene som rettleiar ved tolking og bruk av reglane i lova og vil formidle sentrale verdiar som ligg bak reglane i lova. Det går fram av formålsregelen i § 1 at:

«Føremålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- og fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning.»

Det følgjer av forarbeida kapittel 12 at det med formålstenlege einingar er tenkt på mellom anna økonomisk berekraft, tilstrekkeleg kapasitet til å løyse pålagde oppgåver og fagleg kompetanse.

4.1.2 Spørsmålet om initiativet gjeld deling eller grensejustering

Grensejusteringssøknaden omfattar om lag 25 % av innbyggjarane i Gjemnes kommune. I rundskriv til inndelingslova er det vist til at *«normalt vil 25 % av innbyggjarane danne den øvste grensa for kva som er ein mindre del av kommunen»*. Det går vidare fram av rundskrivet at det må gjerast ei individuell vurdering i kvar sak og at *«oftast gjeld reglane om deling viss delen har mellom 25-40 prosent av innbyggjarane i kommunen.»*

Gjemnes kommune har undervegs stilt spørsmål ved om grensejustering sin storleik gjer at den bør behandlast som ei delingssak.

Departementet har bedt Fylkesmannen om å utgreie konsekvensar av ei eventuell grensejustering. Fylkesmannen tar ikkje stilling til om grensejusteringa bør behandlast som ei deling eller ikkje, og viser til at departementet tek endeleg avgjerd om dette.

4.2 Grunnlaget for saksbehandlinga

I denne saka er det departementet som skal avgjere grensejusteringsøknaden, men Fylkesmannen er bedt om å gi si vurdering og tilråding i saka. Fylkesmannen er i brev av 28.09.2017 bedt om å gjere greie for konsekvensar av ei eventuell grensejustering mellom Gjemnes og nye Molde kommune. Det går fram av brevet at utgreiinga skal gi opplysningar om relevante forhold som folketal, areal, geografi, kommunikasjonsforhold, pendling, utbyggingsmønster og det kommunale tenestetilbodet, og Fylkesmannen har henta inn desse opplysningane (sjekklister i vedlegg 2). På oppdrag frå Gjemnes kommune har Telemarksforsking gjort greie for dei økonomiske verknader av ei eventuell grensejustering (vedlegg 6).

Inndelingslova §§ 9 og 10 slår fast at kommunestyra som saka gjeld, skal få høve til å uttale seg og innbyggerane sitt synspunkt på forslag til grenseendring bør hentast inn. Fylkesmannen har gjennomført ei innbyggjarhøyring i det aktuelle området. Kommunestyret i Gjemnes kommune, fellesnemnda i nye Molde, fylkeskommunen og Kartverket har fått saka på høyring.

Fakta grunnlaget i saka er etter vår meining godt nok til å gi ei tilråding til departementet og dei relevante instansane er høyrde i saka jf. inndelingslova §§ 9 og 10.

5.0 Fylkesmannen si samla vurdering

Fylkesmannen si tilråding bygger på ei konkret og heilskapleg vurdering av fakta grunnlaget, høyringsuttala, omsynet til ein funksjonell kommunestruktur og innbyggerane sine ønsker.

Det har vore breitt engasjement og stor offentleg debatt knytt til søknaden om grensejustering frå Angvik bygdelag. Debatten er prega av sterkt motstridande synspunkt på kva som er beste løysinga for indre Gjemnes, heile Gjemnes kommune og Nordmøre. Fylkesmannen meiner at denne usemja ikkje bør få avgjerande vekt når endeleg vedtak skal fattast.

Resultatet frå innbyggjarhøyringa for bygdene i indre Gjemnes viser eit fleirtal for overflytting til nye Molde kommune. Innbyggjarhøyringa i indre Gjemnes gir eit klart svar og må derfor få stor vekt i vår vurdering.

Fylkesmannen er kjent med at nokre av innbyggerane meiner det er av betydning for saka at resultatet frå innbyggjarhøyringa også blir lagt fram på grunnkrinsnivå. Vi har bestilt resultat for området samla sett (Angvik skulekrins) og ikkje på grunnkrinsnivå. Grunngevinga for dette er at vi har tatt utgangspunkt i søknaden og oppdraget frå KMD. Bygdene i indre Gjemnes står i denne samanhengen fram som ei samla geografisk eining og Fylkesmannen vurderer at det ikkje vil naturleg å dele opp denne grensejusteringa.

Fylkesmannen har motteke innspel frå innbyggjarar i Øye/Heggem (16 underskrifter) (vedlegg 8a) som er i mot grensejustering og ønskjer at Gjemnes skal halde fram som eigen kommune. Bygdelaget i Fagerlia (vedlegg 8c) ber om ei grensejustering tilbake til Gjemnes kommune dersom grensejustering av indre Gjemnes over til nye Molde blir vedtatt.

Grensejusteringssøknaden for indre Gjemnes ikkje er endeleg avgjort. Det vil vere naturleg å sjå grensejusteringssøknaden frå Fagerlia grendelag i samanheng med søknaden for indre Gjemnes og ikkje på sjølvstendig grunnlag.

Dei fire bygdene Angvik, Flemma, Fagerlia og Øye/Heggem står fram som ein geografisk einskap som grensar mot Molde og Nesset kommune og det er naturleg å sjå dei samla under eitt. Fylkesmannen vurderer det derfor som uaktuelt at berre ei eller to av bygdene blir grensejustert til nye Molde. Det er vidare Fylkesmannen si vurdering at bygdene er så geografisk integrert at det vil svekke samfunnsutviklinga om dei skulle høyre til forskjellige kommunar.

Kommunikasjonsmessig er det liten forskjell i reisetid til Molde, Nesset og Batnfjordsøra, men reiseavstand er noko ulik i forhold til kva bygd ein bur i. Fylkesmannen vurderer derfor at reiseavstand ikkje får noko større betydning i denne samanheng.

Folketalet i indre Gjemnes utgjer ca. 25 % av innbyggartalet i heile kommunen og Gjemnes kommune meiner dei ikkje vil vere berekraftig dersom ¼ av befolkningsgrunnlaget fell bort. I høyringsbrevet frå Gjemnes kommune går det fram at kommunen ikkje vil greie utfordringane framover dersom indre Gjemnes blir flytta over til nye Molde kommune. Gjemnes kommune har i sitt høyringssvar vist til at:

«Resten av Gjemnes er ikke berekraftig som egen kommune videre. Innbyggertallet vil være under 2000, men det største problemet er at inntektene til kommunen, allerede med dagens størrelse, geografiske plassering og endring i inntektssystemet, er sterkt redusert.»

«Telemarksforskings rapport viser at kommunen vil få reduserte inntekter, naturlig nok. Ansvar for tjenester som er lokalisert i Angvik skolekrets overføres til Nye Molde kommune. Imidlertid er det ikke nødvendigvis samanheng mellom reduksjon i inntektene og reell reduksjon i utgifter. TFs rapport viser at utgiftsnivået til kommunen vil stige til over 23 % av landsgjennomsnittet etter grensejustering. Nedgangen i antall innbyggere hindrer effektiv drift i resten av kommunen da den blir for liten.»

Det overordna føremålet med inntektssystemet er å jamne ut kommunane sine føresetnader for å gi eit likeverdig tilbod til sine innbyggjarar. Ved fordelinga av rammetilskotet tek ein derfor omsyn til strukturelle forskjellar i utgifter og forskjellar i inntekter. Utgiftsutjamninga er grunngeve med at demografiske, geografiske og sosiale forhold gir utgiftsforskjellar som kommunane i liten grad kan påverke. For å oppnå ei rimeleg utjamning av dei økonomiske føresetnadene for å tilby velferdstenester, blir også skatteinntektene utjamna. Dersom ei grensejustering skulle medføre betydelege endringar i kommunane sine skatteinntekter per innbyggjar, så vil ein vesentleg del av endringa utliknast gjennom skatteutjamninga. I tillegg kan ei eventuell grensejustering bli fylgt opp av eit økonomisk oppgjær jf. inndelingslova §§ 18 flg., for å hindre utilsikta økonomiske konsekvensar for kommunane. Ei grensejustering vil gi utfordringar for Gjemnes kommune i forhold til dimensjonering av tenestetilbodet, men dette vil gjennom inntektssystemet jamnast ut. Fylkesmannen vurderer det slik at dei økonomiske verknadene som er påvist i saksutgreiinga er innanfor det som er forventa løyst gjennom oppgjærreglane og framtidige inntekter og utgifter for Gjemnes kommune. Fylkesmannen er klar over at det vil vere meir krevjande for små kommunar å tilpasse både redusert inntektsgrunnlag og tenestetilbod, og at det blir ei tilleggsbelastning for Gjemnes kommune.

Fylkesmannen legg vekt på at søkarane definerer Molde som sin kvardagsregion og at indre Gjemnes er i same bu- og arbeidsmarknadsregion som nye Molde kommune. Nærleik til nytt sjukehus på Hjelset gjer at indre Gjemnes blir enda meir integrert i bu- og arbeidsmarknad med Molde og omland. Dette gjeld for heile Gjemnes kommune, og for indre Gjemnes vil det ha særleg stor

betydning. Det aktualiserer også behovet for regional og samordna samfunnsplanlegging til dømes når det gjeld bustadbygging, infrastruktur og anna samfunnsutvikling. I kommuneplana sin arealdel (ikkje vedtatt) ligg det til dømes ute forslag om nye utbyggingsområde for bustader på Heggem i samband med nytt sjukehus på Hjelset. Det er viktig at slik utbygging blir sett inn i ein større regional samanheng. Indre Gjemnes vil med ei grensejustering ha potensial til å bli ein sentral del av samfunnsutviklinga rundt bygginga av nytt sjukehus på Hjelset. Omsynet til ei samordna samfunnsplanlegging og fordelar ved å utvikle vidare samarbeid mellom indre Gjemnes og Molde er argument Fylkesmannen legg vekt på.

Søkarane meiner at Gjemnes kommune ikkje er stor nok til å løyse alle sine lovpålagte oppgåver og trur derfor at det om ikkje lenge blir naudsynt med ei samanslåing. Søkarane grunngjev søknaden om grensejustering med at nye Molde kommune er stor nok til å sikre berekraft, samfunnsutvikling og utvikling av tenestetilboda til bygdene i indre Gjemnes.

Gjemnes kommunestyre gjorde i kommunereforma vedtak om å stå åleine. I same vedtak går det fram at: *«Kommunestyret er innforstått med utfordringene som ligger i å videreføre Gjemnes kommune, når det gjelder både økonomi og sårbare tjenester på kort og lang sikt.»*

I tilrådinga vår i kommunereforma viste vi til at Gjemnes kommune er demografisk sårbar og står ovanfor utfordringar knytt til nedgang i folketalet og ei aldrande befolkning. Kommunen har ikkje tilstrekkeleg kompetanse til å løyse alle sine lovpålagte oppgåver og er derfor avhengig av interkommunale samarbeid. Med eit slikt utgangspunkt vil det vere vanskeleg for kommunen å ta på seg ei rolle som heilskapleg samfunnsutviklar. Fylkesmannen støttar derfor opp om dei argumenta som søkarane har vist til.

Fylkesmannen har forståing for at Gjemnes kommune ønskjer respekt for sitt vedtak om å stå åleine. Samstundes er det naturleg at det kan oppstå ønskjer om grensejustering som følgje av at Gjemnes kommune valte å stå åleine. Det er Fylkesmannen si vurdering at kommunestrukturen framover vil vere i stadig endring som følgje samfunnsutviklinga. Fylkesmannen meiner at kommunar som har valt å stå åleine i denne perioden vil kunne oppleve nye behov for endringar i kommunestrukturen.

I vår vurdering ovanfor er det mange argument som talar for ei grensejustering av indre Gjemnes til nye Molde kommune. Ei grensejustering vil utan tvil gi gevinstar i form av:

- Integrasjon mot kvardagsregion og bu- og arbeidsmarknad
- Legge til rette for samordna og heilskapleg samfunnsplanlegging
- Auka ressursar til samfunnsutvikling
- Auka ressursar til utvikling av kommunale tenester

Det er Fylkesmannen si vurdering at for bygdene i indre Gjemnes vil den beste løysinga vere ei grensejustering over til nye Molde som vil vere ein berekraftig kommune også i framtida. Fylkesmannen rår derfor til at indre Gjemnes blir grensejustert til nye Molde kommune.

Fylkesmannen ser det slik at Gjemnes kommune innan kort tid vil måtte inngå i ei større kommunesamanslåing. Utfordringsbildet for Gjemnes kommune har ikkje endra seg sidan vår tilråding i kommunereforma og det er vår vurdering at kommunen på sikt ikkje vil vere berekraftig verken med eller utan ei grensejustering. Gjemnes kommune har per dags dato ikkje gjort noko vedtak om å ta opp at forhandlingar om kommunesamanslåing med sine nabokommunar og vår tilråding er gitt med bakgrunn i dette.

Ei grensejustering er ein ressurskrevjande prosess både for kommunane sjølve og andre involverte statlege og regionale instansar. Det vil vere unødig ressursbruk å gjennomføre ei grensejustering

dersom kommunen innan kort tid skal gjennom ei kommunesamanslåing. Dersom Gjemnes kommune gjer vedtak om å ta opp igjen forhandlingar med nabokommunane om samanslåing bør grensejusteringsøknaden leggest på vent.

6.0 Tilråding

Fylkesmannen si tilråding:

Fylkesmannen rår til at indre Gjemnes (Angvik skulekrins) blir grensejustert frå Gjemnes kommune til nye Molde kommune. Dersom Gjemnes kommune i nær framtid gjer vedtak om å ta opp igjen forhandlingar med nabokommunane om samanslåing bør grensejusteringsøknaden leggest på vent.

Fylkesmannen foreslår etter råd frå Kartverket at ny kommunegrense mellom Gjemnes og nye Molde blir justert slik at eigedommar slik ligg i Angvik skulekrins blir flytta frå Gjemnes kommune til nye Molde kommune, sjå figur 7 på neste side.

Figur 7 – forslag til ny kommunegrense – utsnitt

