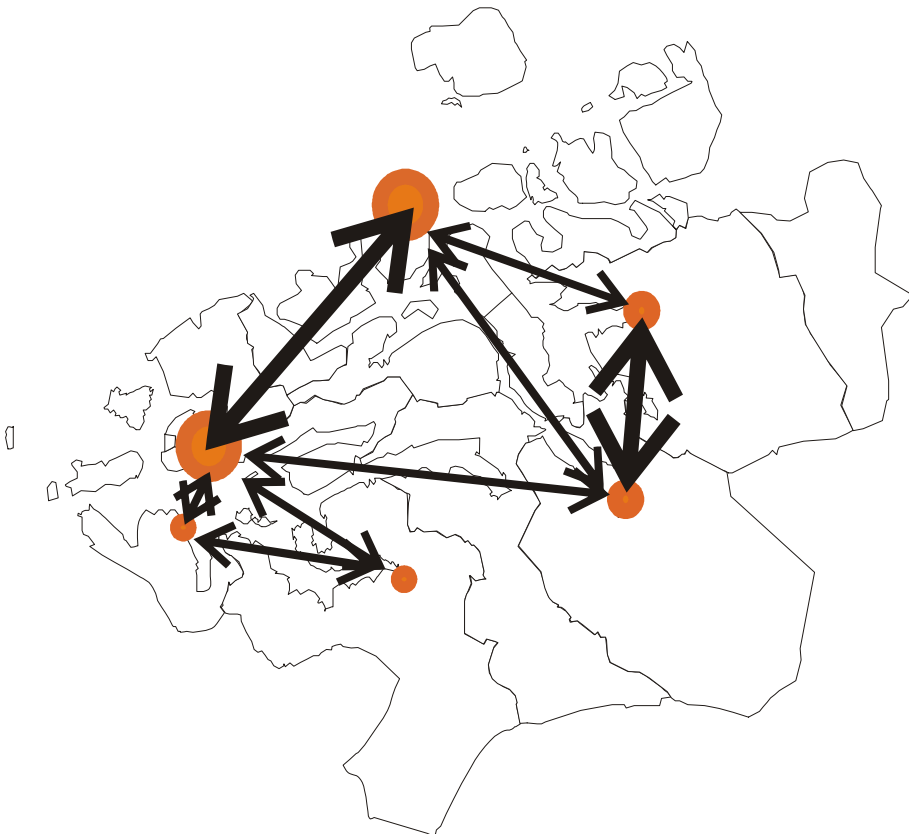


Jørgen Amdam
Johan Barstad
Inge Dyrhol
Else Ragni Yttredal

Kommunestruktur Romsdal og Nordmøre



HØGSKULEN I VOLDA



Prosjekttittel	Kommunestruktur Nordmøre og Romsdal
Oppdragsgjevar	Nordmøre Regionråd og Romsdal Regionråd
Prosjektansvarleg	Møreforskning Volda
Prosjektleiar	Jørgen Amdam
Medforfattarar	Johan Barstad, Inge Dyrhol og Else Ragni Yttredal
Ansvarleg utgjevar	Møreforskning Volda
ISBN	82-7692-237-6 nettutgåve) 82-7692-236-8 (papirutgåve)
ISSN	0805-6609
Sats	Jørgen Amdam
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Arbeidsrapportserien er for faglege og vitskapelege arbeid som ikkje fullt ut stettar krava til forskingsrapportar. Det kan vere delrapportar innanfor større prosjekt, eller læremateriell knytt til undervisningsføremål.

Arbeidsrapportane skal vere godkjende av anten dekanus, gruppeleiar, prosjektleiar eller ein annan fagperson dei har utpeika. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

INNHALD

1. Samandrag og vurdering	7
Identitet	8
Alternativ og konsekvensar.....	9
Trendalternativet.....	10
ABS-kommunar	12
Langsiktige alternativ.....	14
Endringer i regional struktur, kva alternativ er mest aktuelle?.....	15
2. Situasjon og utfordringar	17
Samfunnsutvikling og identitet - det som gjer område til regionar	17
Felles trekk og utfordringar	18
Næringskultur	18
Låg andel tenesteyting	19
Nedgang i sysselsetting.....	21
Nedgang i folketal 1990-2004	21
Eldre befolkning og flyttetap	23
Sentralisering og senterstruktur	23
Identitet	26
Avislesing	27
Val av Vidaregåande skule	32
Kommunane shopper samarbeid.....	35
Molde – området.....	37
Sunnadal – Surnadal området	38
Kristiansund - området.....	39
Rauma	39
Bu- og arbeidsmarknadsregionar og pendling	40
Bu- og arbeidsmarknadsregionar	40
Kven pendlar kvar?	40
Pendling til Molde.....	41
Pendling til Kristiansund.....	42
Surnadal - Sunndalregionen	42
Randkommunane	43
Samandrag regional identitet og samarbeid.....	45
7 regionar	46
3 eller 2 storregionar?	47
Kommunal verksemd og kommunestruktur.....	49
Interne utfordringar knytt til kommunal produksjon og effektivitet.....	49
Produksjon, desentralisering og soner	51
Basiskommune og soneinndeling	53
Vurdering av produksjonsområde, stordrift og kommunestruktur	55
Lokale tenester (basis)	55
Lokale – regionale tenester	56
Regionale tenester.....	57
Konklusjon produksjon.....	59
Eksterne utfordringar - regionalisering.....	59
Kva alternativ er mest sannsynleg sett ovanfrå – tilpassingsstrategi.....	63
3. Kva alternativ er mest aktuelle?.....	64
Alternativ og konsekvensar.....	64
Basiskommunestruktur	65
Trendkommune	66

Trendalternativ A – ”sentrumsalternativet”	66
Trendalternativet og lokalpolitikk.....	68
Sunnalsområdet.....	69
Surnadalsområdet.....	69
Trendalternativ B – ”periferialternativet”	70
Samanlikning av terndalternativ	71
ABS-kommunar	73
Storkommune med tradisjonell kommuneorganisering	74
Storkommune med fleksibel organisering	75
ABS-kommunen Romsdal (Molde)	76
ABS-kommune Kristiansund	78
ABS-kommunen Surnadal	79
ABS-kommunen Sunndal	79
ABS-kommunen Surnadal-Sunndal.....	79
Sentrum og periferi	80
Periferiallianse mot sentrum?	80
2-senterkommunen Sunndal-Surnadal	81
2-senterkommunen Molde-Kristiansund	81
Polysentrisk storkommune for Nordmøre og Romsdal?.....	83
Litteraturliste.....	85
Vedlegg.....	88
Soner - Avstandskriteria i Inntektssystemet	88
Avstandskriteria er relative.....	88
Berekn reisetid	89
Avstand innan sone/mellom nabosoner	89
Resultat for Romsdal.....	93
Resultat for Nordmøre	96
Konsekvensar for dei to andre delene av kriteriet.	96
Endringar i framtida.....	97
Tabellvedlegg.....	99

FIGURAR OG TABELLAR

Figur 1.1 Regional struktur – identitet.....	8
Tabell 1.1. Mest aktuelle alternativ til no-situasjonen.....	10
Figur 1.2. Trendalternativet ”periferikommunar”, frå 21 (19) til 12 kommunar.....	11
Figur 1.3. Romsdal og Nordmøre delt inn i ABS-kommunar.....	13
Figur 1.4. To kommunar i området.....	15
Tabell 1.2. Vurdering av dei 3 hovudalternativa for kommunestruktur opp mot alternativ for struktur på mellomnivået.....	16
Figur 2.1. Analysemodell for strategiutvikling.....	17
Tabell 2.1 Andel sysselsette innafor ulike næringar i Nordmøre og Romsdal, samanlikna med landet totalt, etter bustadkommune (4. kvartal, 2003). Prosent av totalt tal sysselsette (Kjelde: SSB, Statistikkbanken).....	20
Tabell 2.1 Prosentvis endring i sysselsetting i kommunane i Nordmøre og Romsdal, etter arbeidsstad (2000-2003). (Kjelde: SSB, Statistikkbanken).....	21
Figur 2.2 Befolkningsendring 1990 – 2004 (Kjelde: SSB – statistikkbanken.).....	22
Figur 2.3 Tettstader i Nordmøre og Romsdal 1970 (Kjelde: Myklebost 1978) og 2003 (Kjelde: SSB – Statistikkbanken).....	25
Figur 2.4 Endringar i tettstadhierarkiet 1972-2000 i Nordmøre og Romsdal, basert på varehandel. Rangert i forhold til tettstader i heile Møre og Romsdal (Kjelde: Engebretsen (2001))......	25
Figur 2.5 Eksempel på ulike nivå av geografisk identitet.....	26
Figur 2.6 Avisstruktur i Møre og Romsdal 2003. (Kjelder: Aviskatalogane for Mediebedriftenes landsforening og Landslaget for lokalaviser.).....	28
Figur 2.7 Kartet viser aviser med størst dekningsgrad i kommunane i Nordmøre og Romsdal. (Kjelder: Aviskatalogane for Mediebedriftenes landsforening og Landslaget for lokalaviser.).....	31
Tabell 2.2 Tabellen viser søknad til vidaregåande skular for elevar i kommunane i Molde – området i prosent av det totale tal søkjarar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal. (Kjelde: Inntakskontoret i Møre og Romsdal).....	33
Tabell 2.3 Tabellen viser val av vidaregåande skular for elevar i Kristiansund – området i prosent av det totale tal søkjarar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal.	34
Tabell 2.4 Tabellen viser val av vidaregåande skular for elevar i Sunndal – Surnadal – området i prosent av det totale tal søkjarar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal.	34
Figur 2.8. Prosent pendling av totalt tal sysselsette i kommunane i Nordmøre og Romsdal. (Kjelde: SSB – statistikkbanken.).....	41
Figur 2.9. Kartet viser dei store pendlingsstraumane i Nordmøre og Romsdal i prosent av tal sysselsette. (Kjelde: SSB, statistikkbanken.).....	44
Tabell 2.5. Stikkordmessig samandrag av ulike variablar i framstillinga i tidlegare avsnitt.....	45
Figur 2.10 Regional struktur i Romsdal.....	48
Figur 2.11 Regional struktur på Nordmøre.....	48
Tabell 2.6: SSB sin analyse av moglege samanslåingar på Nordmøre (ingen i Romsdal) av ymse grunnar. Kjelde: SSB.....	49
Tabell 2.7: SSB sin analyse av moglege samanslåingar i Romsdal og på Nordmøre for å unngå kommunar med mindre enn 5000 innb. Kjelde: SSB.....	50
Tabell 2.8: SSB sin analyse av moglege samanslåingar i Romsdal og på Nordmøre etter økonomiske regionar. Kjelde: SSB.....	51

Tabell 2.5: Sektorvis innsparing i ymse alternative samanslåingar i SSB-modellen i Mill NOK 2003	55
Tabell 2.6: Brutto driftsutgifter primærlegetenesta etter kommunestorleik. Kjelde: Kjølvik 2004.....	58
Figur 2.12 Samfunns- og forvaltningsregionar. Kjelde: Selstad 2003, s. 186.	60
Figur 2.13. Styringsstruktur på mellomnivå og sannsynleg kommunestruktur	61
Figur 3.1 Mogleg konsekvens av at alle kommunar skal ha minst 3000 innbyggjarar.	65
Figur 3.2. SSB sin ”trendkommunestruktur”.....	66
Figur 3.3 Trendalternativ A: pendling og nærleik – 11 kommunar i Romsdal og Nordmøre.	67
Figur 3.4. Trendalternativ B – ”periferalalternativet”, 12 kommunar	71
Figur 3.5. Romsdal og Nordmøre delt inn i ABS-kommunar.....	73
Figur 3.6. Tradisjonell kommuneorganisering.....	75
Figur 3.7. Fleksibel organisering av storkommunen	76
Figur 3.8. Pendling til Trondheim og Molde/Kristiansund.....	80
Figur 3.9 Framtidig regionstruktur?.....	82
Figur 3.10 Kommunikasjonsutfordringar for å få ein polysentrisk senterstruktur	83
Tabell 3.2 Avstandsmatrise mellom større sentra.....	84

1. Samandrag og vurdering

Romsdal og Nordmøre er eit område med aukande integrasjon, samstundes som utviklinga er ulik mellom spesielt nærområdet til Molde og resten. Berre 5 av 21 kommunar har hatt vekst i folketalet i perioden 1990 til 2004. Området har stor nettoutflytting av ungdom, spesielt dei med høg utdanning. Frå 2000 til 2003 har området også hatt nedgang i sysselsetting, -0,3% i Romsdal og -1,1% på Nordmøre. Eit viktig formål med endring av kommunestruktur kan derfor vere at ein kan greie å få større vekstkraft i området ved å etablere meir ”slagkraftige” politiske og administrative organ.

Endringar i kommunestruktur vil normalt kunne ha verknad for forvaltning, produksjon og samfunnsutvikling. Samstundes er det ikkje berre endringar i grenser og fysisk storleik, men også i organisering som kan virke inn på slike resultat, noko som krev at for alternativ som skal vurderast må ein take omsyn til organisatoriske forhold. I vurderingane seinare er det derfor skissert to organisatoriske hovudmodellar; tradisjonell organisering (flat struktur med funksjonelle resultateiningar) og fleksibel organisering (lokalkommunar med ansvar for basisproduksjon og funksjonelle resultateiningar for sjeldenproduksjon).

I analysen her har vi spesielt fokusert på konsekvensar for:

Basisproduksjon, kommunal verksemd som normalt er desentralisert og nær innbyggjarane som skule, barnehage, heimetenester, hyppige omsorgsplassar m.m. og i tillegg anna arbeid som kommuneorganisasjonen gjer i samfunn/område med om lag 3000 innbyggjarar. Normalt er det små stordriftsfordelar med særleg større einingar enn dei som dekkjer 3 – 5000 innbyggjarar, men endring i kommunestruktur kan endre omfang og lokalisering av slike funksjonar t.d. gjennom sentralisering. Normalt er likevel dette felt som ein ikkje reknar med vert påverka direkte av endringar av kommunegrenser.

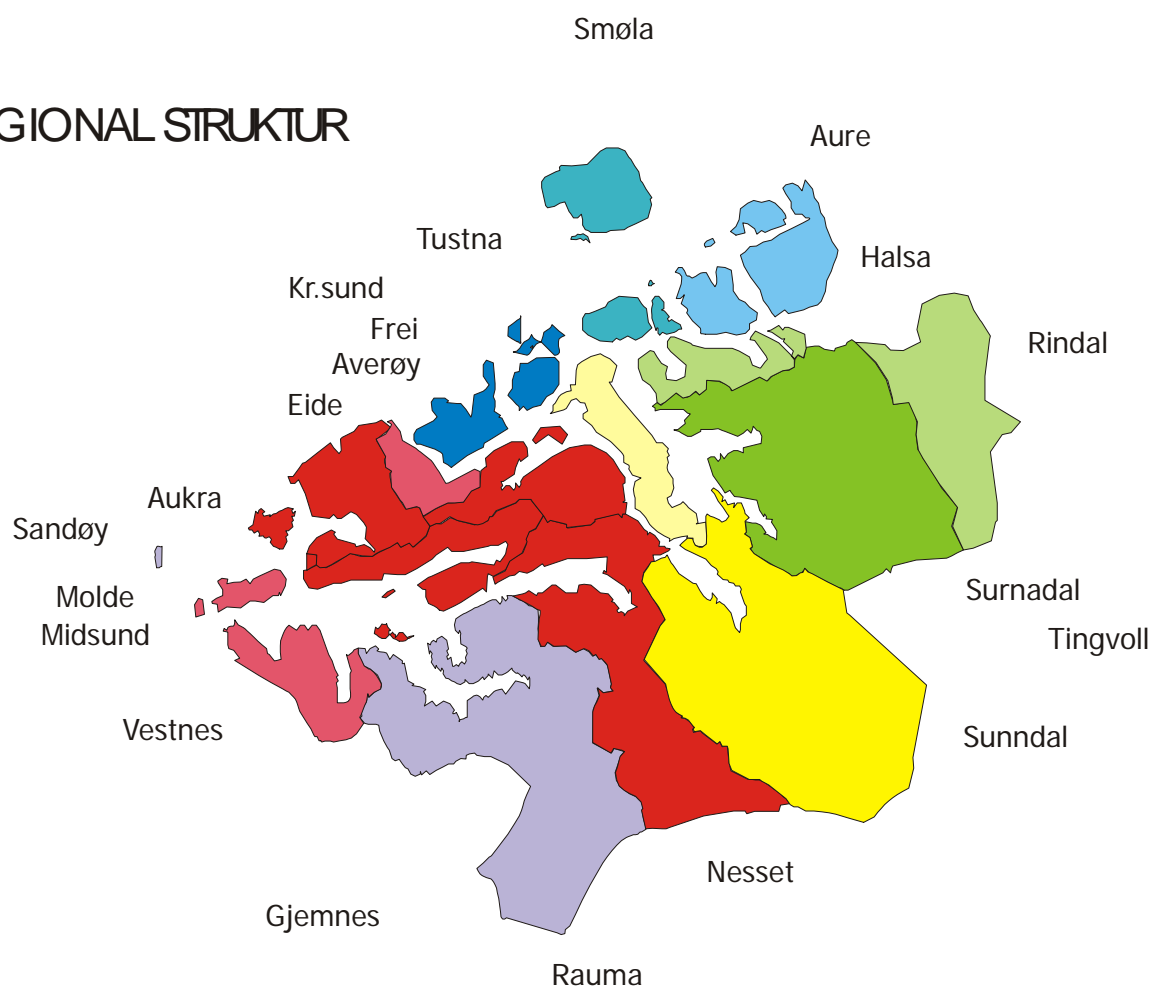
Sjeldenproduksjon, kommunal verksemd der det er klare stordriftsfordelar knytt til mogleg kvalitetsauke, lettare rekruttering av fagfolk, meir effektiv drift m.m. om ein kan etablere større einingar. Typiske døme er drift av ikt-baserte administrative system, forvaltningsoppgåver, spesialiststøtte og opplæring til basisproduksjon, infrastruktur, legevaksordning, bygging og drift av store kultur- og idrettsanlegg m.m. Normalt er det innan slike produksjonsfelt at endring til større kommunar vil ha effektar.

Lokal politikk og samfunnsutvikling – nærmiljøarbeid. Endring av kommunestruktur kan føre til ei vesentleg sentralisering av politiske organ og føre til endringar i politisk nærleik, engasjement, deltaking, innverknad på beslutningar, identitet m.m. Lokale politiske organ og administrasjonen i småkommunar har sentrale roller i lokalsamfunnsutvikling i samspel med innbyggjarar og organisasjonar i det sivile samfunnet, lokalt næringsliv m.m. Endringar i politisk og administrativ struktur kan ha store konsekvensar for nærmiljøarbeid og lokalsamfunnsutvikling. Fokus her må spesielt vere dei lokale samfunna som bumiljø og serviceområde.

Regional politikk og samfunnsutvikling. Ein fragmentert kommunestruktur i samanhengande arbeids-, bu- og serviceområde fører normalt til store utfordringar knytt til samla utvikling av regionen (utanrikspolitikk) og samordning av aktivitetar internt (Amdam m.fl. 2003). Mange meiner at den økonomiske innstramma i

kommunane i lag med at kommunestrukturen er lite tilpassa ABS-regionane har gjort at det viktige heilskaplege samfunnsutviklingsarbeidet har kome ut av kommunalt fokus (Selstad 2002, 2004, NOU 2004:19). Korleis påverkar endringar i kommunestruktur det offentlege næringsutviklingsarbeidet, service, funksjonane til det sivile samfunnet m.m. Kan ein greie å skape større dynamikk og vekstkraft gjennom endring av kommunestrukturen, i tilfelle korleis? Til dømes Amdam m.fl. (2003) peikar på at det synes å vere store forskjellar mellom ABS-område med klart definert sentrum og med omland med identitet knytt til senteret og ABS-område som har fleire og konkurrerande sentrum. I det siste området kan ei samanslåing føre til auke i konfliktnivå og mindre i staden før større fokus på regional samfunnsutvikling hjå offentlege aktørar.

REGIONAL STRUKTUR



Figur 1.1 Regional struktur – identitet.

Identitet

For å få betre innsyn i sei samfunnsmessige tilhøva har vi forsøkt å vurdere korleis den regionale identitetsstrukturen faktisk er i området. Vi har nytta avisstruktur, kvar ungdom går på vidaregåande skule, pendling og samarbeid som indikatorar i denne vurderinga, sjå kapittel 2. Strukturen som kjem fram er avteikna på kartet på figur 1.1, og med 5 ”hovudidentitetar” (sentrum i parentes) og arbeids-, bustads- og

serviceområde (ABS-område). I tillegg er Smøla og Sandøy i realiteten egne bu- og arbeidsmarknadsregionar.

- Romsdal (Molde med Nettet, Gjemnes, Eide, Aukra, Midsund og Vestnes)
- Kristiansund (Kristiansund/Frei med Averøy, Smøla, Tustna og Aure)
- Sunndal (Sunndalsøra, Sunndal med Tingvoll)
- Surnadal (Surnadal sentrum, Surnadal med Halså og Tingvoll)
- Rauma (Åndalsnes)

Gjennom kommunikasjonsendring vil det på sikt vere mogleg å knyte saman Sunndal og Surnadal (Todalsfjord), Rauma og Molde (ferjefritt samband) og Molde – Kristiansund (opprusting av standard og bortfall av avgift).

I kapittel 2 har vi også presentert hovudtrekk i den kommunaløkonomiske analysen til Dyrhol (2004) og der m.a. kommunestrukturordringar som SSB har vurdert er presentert. Vår vurdering er at mykje av ”gevinsten” som SSB har rekna ut er knytt til basisproduksjon og som kommunane kan hente ut sjølv. Dette gjeld spesielt barnehage, grunnskule og pleie og omsorg. Det bør vere mogleg å få betre kapasitet og kvalitet gjennom strukturendring spesielt innan administrasjon, infrastruktur og helsestell. I nokre område som Surnadal, Halså og Rindal og ved eventuelle strukturendringar i området kring Molde, bør det vere klare stordriftsfordelar å hente ut gjennom tettare samarbeid eller samanslåing. I hovudsak er det likevel slik at det ikkje er kommunal økonomi som bør vere hovudargument for å endre kommunestrukturen i området. Til dømes har vi ved å studere moglege soneordringar som kan kome om ein fjernar kommunegrensar (sjå vedlegg) vist at kommunestrukturen i området er rimeleg effektiv til å drive basisproduksjon og som til vanleg utgjer ca. 80% av dagens kommunebudsjett. Ved å studere KOSTRA-tal (Dyrhol 2004) har vi også vist at innan basisproduksjon er alle kommunar rimeleg effektive, Store avvik i forhold til samanlikningskommunar kan lett forklarast med forskjellar i fysisk struktur, aldersstruktur m.m.

Alternativ og konsekvensar

I kapittel 3 er skissert og diskutert ulike alternativ og med drøfting av moglege konsekvensar. Ved hjelp av stegvis samanlikning er underalternativ vurdert opp mot kvarandre og vi har argumentert fram det vi meiner er beste strategi sett i forhold til dei fire konsekvensområda. Hovudalternativ som er vanskeleg realiserbare er like eins vurdert og ”parkert”. Samla står vi tilbake med tre hovudstrategiar til endring i forhold til noverande struktur, sjå tabell 1.1.

Tabell 1.1. Mest aktuelle alternativ til no-situasjonen

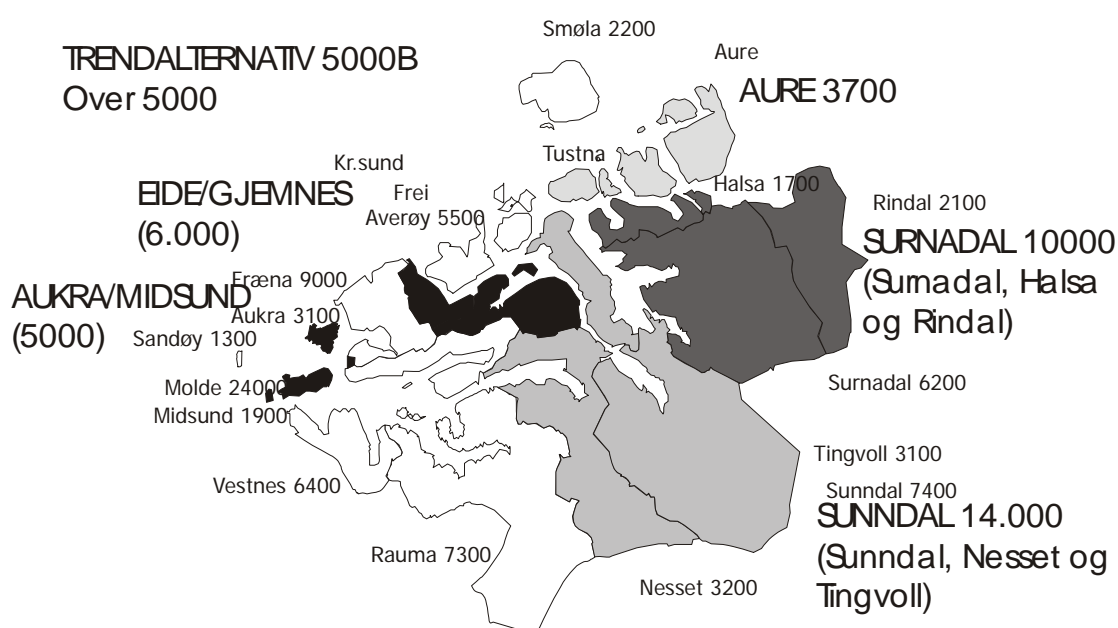
Alternativ: Konsekvensar:	Trend-periferi (12 kommunar)	Fleksible ABS- kommunar (4 kommunar, Gjeld primært Romsdal og Kristiansund)	2 kommunar (fleksible) Kristiansund/Molde Sunndal/Surnadal ¹
Basisproduksjon	0 Nøytral	0 Kan fortsette i lokalkommunar om lag som i dag	0 til Negativ. Store einingar med mange lokalkommunar.
Skjeldenproduksjon	+ Små stordriftsfordelar	++ Klare stordriftsfordelar mht kvalitet og kapasitet	+(+) Klare stordriftsfordelar, men kan få betydelege lokaliseringskonflikter mellom senter
Lokalpolitikk og utviklingsarbeid	- Litt sentralisering	0 Lokalkommunane har ansvar med støtte frå felleskommunen	0 til negativ. Store einingar – kan gi sentraliserings- og sonesamanslåing
Regionalpolitikk og utviklingsarbeid	+ Litt større einingar	++ ABS- kommunen kan konsentrere seg om regional samfunnsutvikling for heile ABS- området	++ Einingar med sams demokratiske organ som kan takle usemje gjennom fleirtalsvedtak m.m.

Trendalternativet.

Kva skjer om kommunar mindre enn 5000 innbyggjarar og som er del i større bu- og arbeidsmarknadsregionar "misser" dei økonomiske kompensasjonane av å vere små, samstundes som dei kan halde på desse 5 til 8 mill. kr. pr. år i minst 10 år til ved å "slå seg saman" før denne endringa vert introdusert? Dette er eigentleg nøkkelspørsmålet ved dette alternativet. På mange måtar står 5000 innbyggjarar fram som "minimumsstorleik" som "eit hellig tal" i sentrale vurdringar, trass i at soneinndeling og vurdering av stordriftsfordelar viser at ein i område med rundt 3000 innbyggjarar kan produsere hyppige tenester rimeleg effektivt. Til dømes har SSB rekna på kva auke ein kan få i "disponible inntekter" i området om ein slår saman kommunar slik at ingen er under 5000. Ein viktig årsak er sjølvstakt den sterke tilrådinga om ei slik endring frå Christiansen-utvalet (NOU 1992:15). Vi har sett nærare på tre slike trendalternativ;

¹ Konsekvensane her er spesielt knytt til Kristiansund/Molde.

- a) SSB sine utrekingar som mest står fram som rekneeksempel, men som viser at det er i Surnadal-området og i området rundt Molde at det kan vere mogleg å få visse stordriftsfordelar ved samanslåing.
- b) Pendling og nærleik, som inneber at kommunar under 5000 vert slått saman med grannekommunen som den har mest pendling til. Kommunar som er eigne bu- og arbeidsmarknadsområde som Smøla, Sandøy og nye Aure er ”freda”. Eit slikt prinsipp vil føre til at store kommunar ”overtrek” små kommunar, noko som vil gi negative lokalpolitiske konsekvensar.
- c) Periferialternativet, som inneber at kommunar under 5000 vert slått saman med grannekommunar som er i om lag same situasjon. Ein slik framgangsmåte tek betre omsyn til lokalpolitiske tilhøve og er elles om lag lik pendlingalternativet kva gjeld andre konsekvensar. Alternativet er presentert på figur 1.2 nedanfor.



Figur 1.2. Trendalternativet ”periferikommunar”, frå 21 (19) til 12 kommunar.

Det grunnleggjande spørsmålet som lett melder seg etter vurderinga av trendalternativa er om slike endringar som dette er ”verdt innsatsen”, sjå også tabell 1.1. La meg peike på nokre forhold:

1. Med unntak av Surnadal, Halsal og Rindal er det ingen av dei andre trendsamanslåingane som ”gir seg sjølv” ut frå drøftingane i kapittel 2, endringane er meir eller mindre konstruerte for å oppfylle sentrale krav (minst 5000). Vurdering av sonestruktur med og utan kommunegrensar (sjå vedlegg) viser at dagens kommunestruktur er rimeleg ”optimal” med omsyn til basisproduksjon (oppvekst og omsorg). Rindal har ein ”splitta identitet” mellom Surnadal og Orkanger.
2. Pendlingsalternativet med utviding av Molde kan tilsynelatande virke logisk, men utfordringa er at dei tre småkommunane ikkje er naturleg integrerte i byen. Midsund er ei ferjeavhengig øykommune som uansett må vere ei eiga ”basiskommune”. Store delar av Nesset ligg utanfor dagleg pendlingsavstand til Molde og mellom Molde og Eidsvåg er det store område som er svært tynt befolka. Det same gjeld til ein viss grad også mellom Molde og Gjemnes.

Kommunar som Fræna, Aukra og Eide er like integrerte i bu- og arbeidsmarknadsregionen som Nesset, Gjemnes og Midsund – grunnen til at dei ikkje er med er at dei er store nok til ”å greie seg sjølv”.

3. Periferialternativet (sjå kart på figur 1.2) står fram som ei pragmatisk ”muddling through” løysing for å ”tekkast staten” samstundes om ein held Molde ”på avstand”. Både rundt Surnadal sentrum og Sunndalsøra vil ein slik kommunestruktur som på figur 1.2 føre til at periferien er i rimeleg lokalpolitisk balanse i forhold til sentra. Rundt Molde skjer ei alliansebygging ”på tvers” av sentrum-periferi. Regionalpolitisk vil ein truleg vinne styrke på Indre Nordmøre med dette alternativet, kanskje også få nokre stordriftsfordelar mht. kompetanse- og kapasitetsbygging innan sjeldentester.

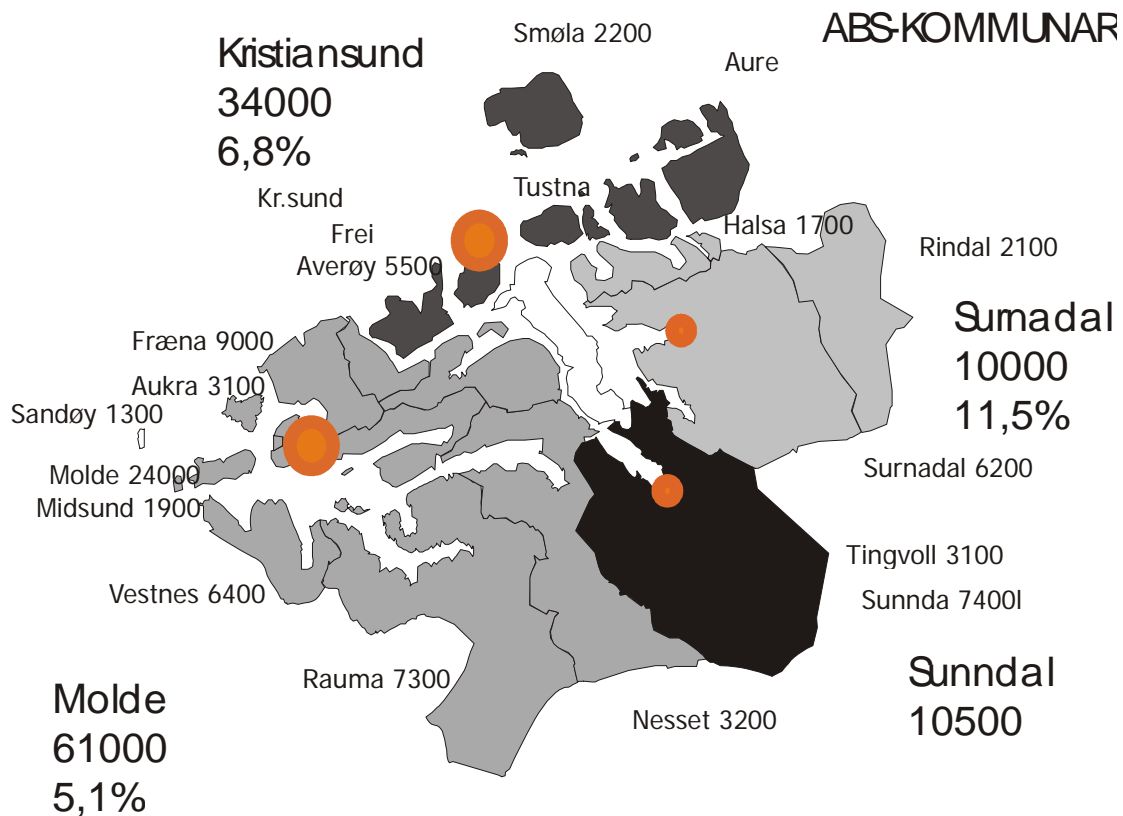
Ut frå situasjonen i området er desse trendalternativa for størstedelen av området ikkje ”radikale nok” til at ein oppnår så nemnande effektar at det er ”bryet verd” – kanskje med unntak av Surnadalsområdet og Sunndalsområdet ved periferialternativ. Om ein som Aure og Tustna kan peike på klare og radikale effektar fordi staten ”kjøper” samanslåing, så vil eg spesielt peike på:

- Midsund og Aukra forutsatt bru mellom dei
- Sunndal og Surnadal forutsatt bru over Todalsfjorden (Amdam og Båtevik 2004). Dette alternativet vil gi ei sterk politisk eining for indre del av området og med betre samband vil dei to sentra bli integrert i eit sams ABS-område. Ein slik struktur vil truleg krevje ei fleksibel organisering for å få stor effekt, sjå nedanfor.

ABS-kommunar

Kva om ein tek utgangspunkt i dagens bu- og arbeidsmarknadsregionar og i tillegg servicestruktur m.m. med litt tilpassing, jamfør drøftingane i kapittel 2? Ei inndeling av området som er nærliggande er presentert på figur 1.3. Vurderinga på figur 1.3 byggjer på at Romsdal og Nordmøre har fire sentrum som kvar for seg er regionsenter for meir enn eigen kommune når ein ser på dagpendling, relativ hyppig service m.m. (Åndalsnes fungerer stort sett berre for eigen kommune):

- **Molde** – sentrum for eit omland på ca. 60.000 innbyggjarar, sjølv om kommunar som Rauma og Vestnes kan vere litt tvilsame og Sandøy går sørover.
- **Kristiansund** – sentrum for eit omland med ca. 35.000 innbyggjarar, sjølv om nye Aure kan vere litt tvilsam (lekasje nordover), på andre sida er Tingvoll splitta mellom indre og ytre (derfor fargelaust på figur 3,5).
- **Sundalsøra** – sentrum for eit omland med ca. 10.000 innbyggjarar sjølv om Tingvoll kan vere tvilsam på sikt.
- **Sundal sentrum** – sentrum for eit omland med ca. 10.000 innbyggjarar. ”Lekasje” nordover frå Rindal og Halså.



Figur 1.3. Romsdal og Nordmøre delt inn i 4 ABS-kommunar

Endringar slik som skissert på figur 1.3 er svært radikale spesielt for kommunane kring Molde og Kristiansund. For Surnadalsområdet er dette same forslag som i begge trendalternativa. Sunndal er uendra, eventuelt med samanslåing av heile eller delar av Tingvoll og som sjølvsagt har lokale konsekvensar. Som markert på figur 1.3 er Tingvoll i ei "mellomstilling" splitta mellom Kristiansund og Sunndal.

Om ein etablerer så store kommunar i folketal og ikkje minst i geografisk utstrekning som ABS-kommunane Romsdal og Kristiansund vil ein stå ovanfor ein god del utfordringar for å få dei til å fungere organisatorisk og på andre måtar. Rett nok vil storkommunen Romsdal vere meir enn dobbelt så stor som noverande Molde og dermed kunne vere dominert av periferien om denne allierer seg. Med grunnlag i m.a. drøftingane av kommunestruktur på Søre Sunnmøre (Amdam m.fl. 2004) vil vi peike på to organisatoriske hovudmodellar som påverkar konsekvensane av strukturendring i like stor grad som geografisk endring (sjå kapittel 3):

- A. Tradisjonell kommuneorganisering med sentralisert politisk og administrativ leiing og funksjonelle resultateiningar
- B. Fleksibel kommuneorganisering, til dømes ein "samkommune" med maksimal desentralisering til basiskommunar med ansvar for lokalproduksjon og lokal samfunnsutvikling og med eigne politiske styrer, medan "samkommunen" har ansvar for sjeldenproduksjon, forvaltning og spesielt for regional samfunnsutvikling. Grunnprinsippa er at: 1) oppgåver innan omsorg, oppvekst, lokal samfunnsutvikling og andre oppgåver som best kan løysast lokalt (basisverksemd) skal organiserast av lokalkommunar med eigne politisk valde styre (lokalkommunar). 2) Oppgåver innan regional samfunnsutvikling og planlegging, spesialiserte funksjonar med klare stordriftsfordelar og kompetansefordelar skal organiserast av den regionale samkommunen.

Lokalkommunar kan tillegkast ansvar for slike spesialfunksjonar når det er tenleg.

Det spesielle med konsekvensar knytt til så radikale endringar i kommunestruktur som vist på figur 1.3 er at intern organisering kan vere like viktig med omsyn til kva konsekvensar ei slik endring kan få som geografisk endring. På tabell 1.2 er samanlikna konsekvensane vi meiner er sannsynlege gitt strukturen på figur 1.3, men ulik organisering. Ein ser at ei storkommune med fleksibel organisering kjem vesentleg betre ut med omsyn til lokalpolitikk og lokal samfunnsutvikling, til dels også basisproduksjon enn ei tradisjonelt organisert storkommune (sjå kapittel 3 for detaljar). Det kan vere at ein slik fleksibel organisasjon er litt dyrare å drive enn ein meir tradisjonell, men dette er vanskeleg å vurdere fordi det er store variasjonar i m.a. administrasjonskostnadene til eksisterande kommunar med ein storleik på rundt 60.000 (Dyrhol 2004). Våre vurderingar er oppsummert slik:

- *Vi meiner at ei slik fleksibel organisering vil vere klart fordelaktig i Romsdalsområdet samanlikna med ei meir tradisjonelt organisert storkommune, sjå tabell 1.2.*
- *Om ein skal etablere ei ABS-kommune med sentrum i Kristiansund synes ei fleksibel organisering med lokalkommunar å vere mest aktuell.*
- *For Sunndal og "nye" Surnadal er storleiken i folketal ikkje større enn at det ikkje bør vere store forskjellar i konsekvensar avhengig av organisering. Om kommunikasjonsendring fører til at desse to bør slå seg saman, bør ei fleksibel organisering gi klare fordelar spesielt lokalpolitisk.*

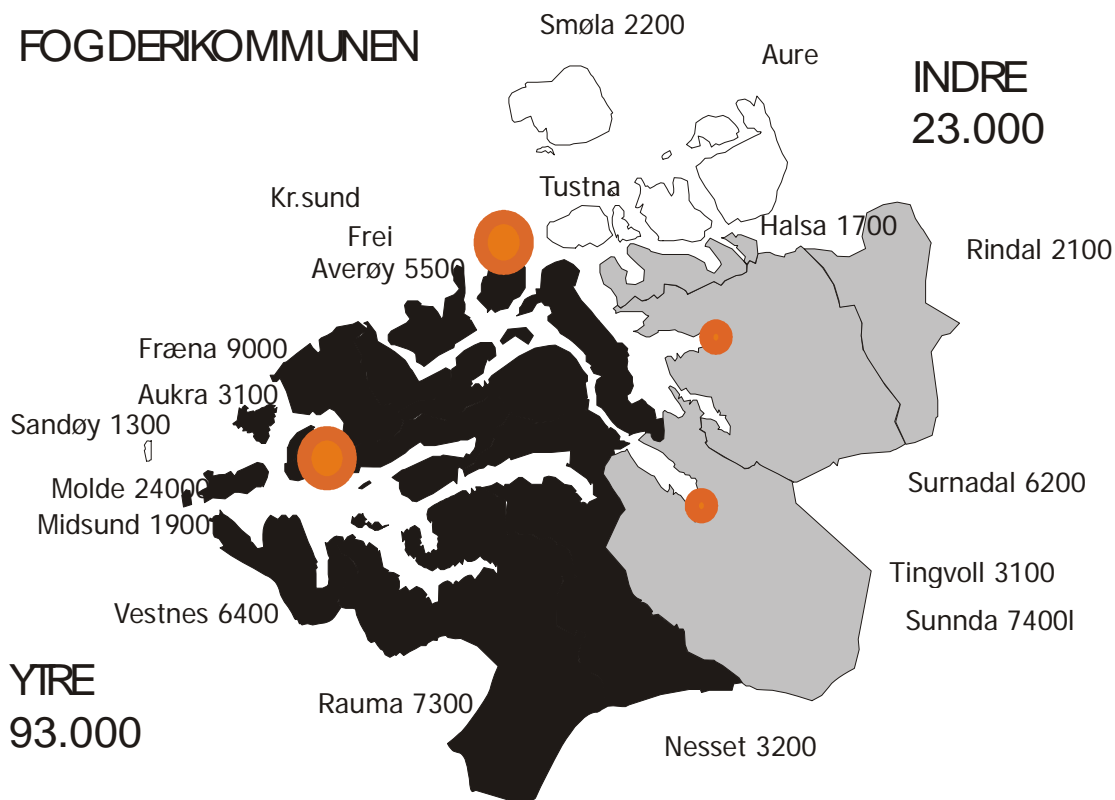
Langsiktige alternativ

I kapittel 3 har vi også forsøkt å vurdere kva som er fornuftig kommunestruktur ut frå endringar av typen:

1. Avgifta på Krifast fell vekk og tidsavstanden mellom Molde og Kristiansund kjem under 45 minutt gjennom kommunikasjonsforbetring.
2. Trondheim vert endå meir dominerande på Indre Nordmøre gjennom forbetring av kommunikasjonar (Amdam og Båtevik 2004).
3. I staden for å tenke innan fylket/fogderiet vil kommunar slå seg saman med kommunar i andre fylke.

Vår vurdering er at ei storkommune med to senter (Molde/Kristiansund) først vert aktuelt ved vesentlege kommunikasjonsforbetringar mellom dei, sjå figur 1.4. Innan den tid vil det vere eit "mellomland" der innbyggjarar kan dagpendle til begge sentera og som kan vere sterke argument for vidare alliansebygging av typen som er skissert på figur 1.2. Med Todalsfjordsambandet vil ei samanslåing til ei kommune på Indre Nordmøre stor i areal vere meir aktuelt, sjå figur 1.4, og truleg gi regionalpolitiske fordelar.

Forutsatt fleksibel organisering og store kommunikasjonsinvesteringar synes det å vere små forskjellar mellom alternativa med 4 og 2 store kommunar i området. Samstundes kan kommunar med 2 konkurrerande senter lett verte "revne i filler innanfrå" og om manglande tillit og samarbeid meiner vi at 2-kommune-alternativet vil vere svakare enn alternativet med 4 kommunar.



Figur 1.4. To kommunar i området.

Er det aktuelt med ei kommune for heile området? Hovudutfordringa her er dei lange avstandane mellom sentera på kysten og i fjordane. Det er lettare å betre nærleiken til Trondheim og Orkdal enn til Molde og Kristiansund og Indre Nordmøre vert stadig meir dominert av og har fordel av relasjonar nordover. Ei storkommune for heile området vil derfor ha lite sams funksjonelt. For Indre Nordmøre kan deltaking i ei storkommune kring Orkdal vere like aktuelt (og problematisk). På den andre sida, med unntak av nye Aure kommune, synes også samanslåing med kommunar i andre fylke som problematisk på grunn av avstandar og maktrelasjonar.

Endringar i regional struktur, kva alternativ er mest aktuelle?

I kapittel 2 har vi drøfta kva konsekvensar endringar i regional struktur kan få for kommunane. På tabell 1.2 er oppsumert kor realistisk vi vurderer dei tre hovudalternativa opp mot ulike former for regional organisering.

Trendalternativet vil føre til nesten ei halvering av talet kommunar i området. Dette er uproblematisk i forhold til vidareføring av fylkeskommunen, men vil vere langt meir problematisk ved etablering av ein landsdel for Midt-Norge og som vi reknar med at heile området vil slutte seg til. Om ein går over til to nivå, stat og kommune, vil trendalternativet vere uaktuelt.

Alternativet med 4 eller 3 ABS-kommunar går godt å kombinere med noverande fylkeskommune. Møre og Romsdal vil då ha mellom 5 og 7 kommunar og det bør vere mogleg å få til eit tettare samarbeid mellom desse kommunane og fylkeskommunen enn det som er mogleg for kvar einskild kommune i dag. ABS-kommunane kan også samarbeide langt meir forpliktande enn regionråd el. kan. Dette alternativet bør også fungere godt i forhold til ein landsdelsmodell, kanskje meir problematisk i forhold til 2 nivå.

Alternativet med 2 kommunar framstår som det mest aktuelle med berre 2 nivå. Dette alternativet, med 3 eller 4 kommunar i heile fylket, framstår som meir problematisk å kombinere med noverande fylkeskommune. Med ein fylkeskommune for til dømes Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane (eller størstedelen av dette området), er dette meir interessant. Ei rimeleg inndeling vil då vere 3 eller 4 kommunar i Møre og Romsdal og 3 kommunar i Sogn og Fjordane.

Tabell 1.2. Vurdering av dei 3 hovudalternativa for kommunestruktur opp mot alternativ for struktur på mellomnivået

Alternativ	Trend - med fylkeskommunen	Landsdel – Området ein del av Midt-Norge	2 nivå – ”fogderikommune”
Trend – 12 kommunar	Aktuelt og realistisk	Lite aktuelt	Lite aktuelt
4 kommunar – fleksibel organisering	Aktuelt og realistisk	Aktuelt og realistisk	Aktuelt
2 kommune – fleksibel organisering	Aktuelt	Aktuelt og realistisk	Aktuelt og realistisk
Samarbeid for å utnytte stordriftsfordelar	Aktuelt og realistisk	Lite aktuelt	Lite aktuelt

På tabell 1.2 har vi også teke med tettare samarbeid mellom kommunar. Dette er mest aktuelt om fylkeskommunane fortset som organisering på regionalt nivå. Ei utfordring er at samarbeid må vere temmeleg forpliktande og etablere fellesorgan som kan gjere bindande fleirtalsvedtak om det skal kunne få tilnærma same regionale utviklingseffekt som samanslåingsalternativa med fleksibel organisering.

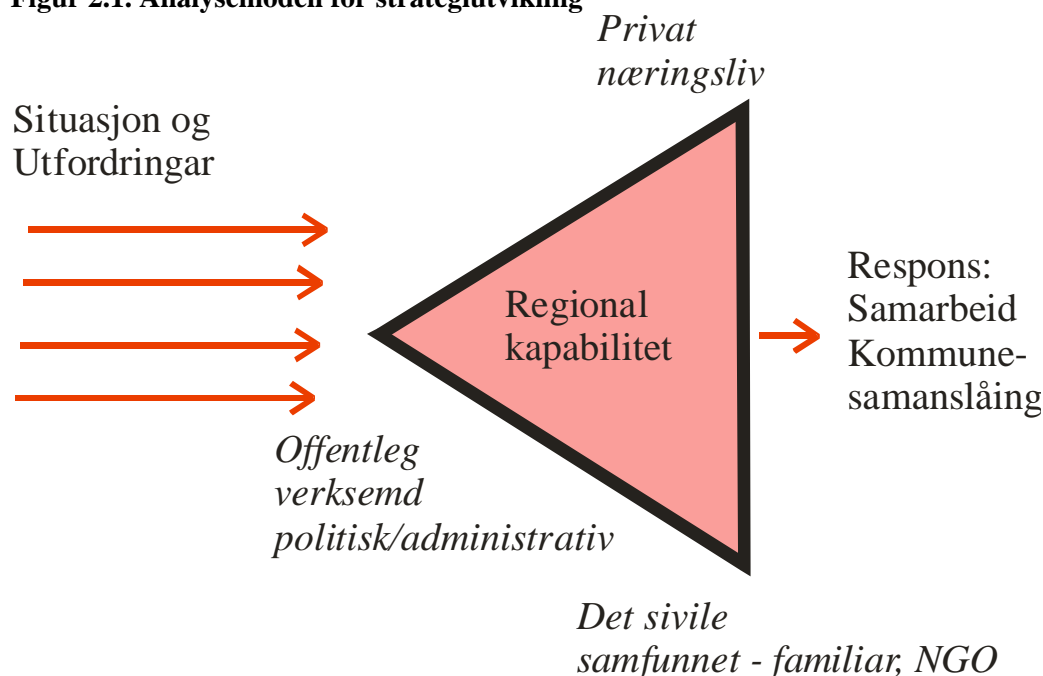
2. Situasjon og utfordringar

På figur 2.1 er den regionale evna (kapabiliteten) til å svare på utfordringar delt inn i tre; offentlig verksemd, næringsliv og det sivile samfunnet. Evnene til utvikling avheng m.a. av at desse aktørgruppene fungerer i lag (Amdam 2000).

I forhold til analyser av kommunestruktur er det tenleg å studere to hovudgrupper av situasjon og utfordringar, jamfør Amdam m. fl. 2003 og KS 2003, og som vi vil bruke også her:

- Samfunnsutvikling – samspelet mellom aktørgruppene og med spesielt fokus på kommunen som kollektiv samfunnsutviklar, fellesorgan for borgarar og næringsliv for utvikling av *kommunen som samfunn*.
- Kommunal verksemd – spesielt kommunal produksjon og med hovudfokus på kommunen som politisk og administrativ organisasjon og ”*velferdskommune*”

Figur 2.1. Analysemodell for strategiutvikling



I denne analysen er hovudfokus forhold som kan innvirke på kommunestrukturen i Romsdal og på Nordmøre og kva konsekvensar slike endringar kan føre til. Først vil vi sjå nærare på samfunnstilhøva med spesiell vekt på identitet og regional struktur og deretter på tilhøve innan kommunal produksjon og økonomi. Det er laga til ein eigen arbeidsrapport om dei kommunaløkonomiske tilhøva i området (Dyrhol 2004) slik at her presenterer vi berre eit samandrag av desse. Deretter vil vi sjå nærare på moglege alternativ for strukturendring og vurdere moglege konsekvensar.

Samfunnsutvikling og identitet - det som gjer område til regionar

Vi er vande med å tenkje regionar med utgangspunkt i politiske og administrative grenser. Når dei administrative grensene vert utfordra, er det naturleg å nytte andre måtar for å forstå regional inndeling. Målsetjinga vert å finne den ”rette” løysinga, og

i analysen vert hovudspørsmålet kva er det som knyter ulike område saman, og kva skil dei frå kvarandre. Vi tek i det følgjande utgangspunkt i tre alternative måtar å tenkje inndeling i regionar på.

- 1) Felles trekk og utfordringar: Ein kan nærme seg omgrepet region med utgangspunkt i felles trekk ved eit område eller i kva som skil området frå omlandet. Det kan vere felles historie, felles språk og felles kultur. Felles trekk kan også vere knytt til næringsliv, sysselsetting og sams utfordringar. Det vert i denne framstillinga lagt hovudvekt på det siste.
- 2) Identitet: Ein annan måte å tenke region på er basert på stadstilknytning og identitet. Kven høyrer saman med kven? Vi vil undersøkje kvar det er naturleg for innbyggjarane i kommunane å vende seg.
- 3) Arbeidsmarknadsregionar og pendling: Omgrepet region kan også ta utgangspunkt i funksjonar, i sams bu og arbeidsmarknadsregionar eller kven som reiser til kven, arbeidspendling.

Det som no er den administrative eininga Møre og Romsdal fylke har i utgangspunktet vore tre fogderi: Sunnmøre, Nordmøre og Romsdal. Mentalt sit denne inndelinga enno i. At det no vert gjort ei sams analyse av utfordringane i Nordmøre og Romsdal, men ikkje for Sunnmøre er både eit teikn på at dette skiljet framleis er til stades, samstundes som det er vilje til å tenkje over fogderigrensene.

Det er ikkje nødvendigvis slik at skiljene i høve til dei tre punkta over følgjer fogderigrensene. I nokre høve gjer dei det, men i andre høve vil det vere meir meningsfylt å tenkje mindre, større eller andre einingar.

I det følgjande skal vi sjå på kva som dreg i ulike retningar, kva som bind ulike kommunar og geografiske område saman, og kva som skil dei frå kvarandre. I framstillinga er det lagt spesiell fokus på dei to større sentra i området: Molde og Kristiansund. Andre inndelingar er framstilt avhengig av kva som synest høveleg for framstillinga av stoffet.

Felles trekk og utfordringar

Næringskultur

Det vert gjerne sett eit skilje mellom Sunnmøre, Romsdal og Nordmøre når det gjeld næringsutvikling og næringskulturar. Sunnmøre på 1800 talet hadde eit relativt lite lagdelt samfunn. På Nordmøre hadde utviklinga både innanfor landbruk og fiske gjort at samfunna utvikla seg i ei anna retning. Samfunna vert meir lagdelte både i Romsdal og på Nordmøre. Både i landbruk, gjennom husmannsvesenet, og gjennom organisering av fiske vart eit klassedelt samfunn skapt (Løseth, 2004). Medan Sunnmøre fekk ei meir lokalt fundert næringsutvikling fekk Romsdal og spesielt Nordmøre, med industriutviklinga i Sunndal, ei utvikling basert på eksterne aktørar. Ein studie av næringskulturar på Nord – Vestlandet (Bjarnar, Løseth og Gammelsæter, 2004) viser at den historiske utviklinga også har ført til ulike næringskulturar mellom dei tre fogderia, og at desse framleis er levande. Bjarnar m.fl. peiker på at næringskulturen på Sunnmøre er meir prega av samarbeid mellom konkurrentar og at dette saman med framveksten av eit pietistisk og puritanistisk livssyn har vore med og prega næringsutviklinga. Regionen har hatt ein såkalla regionkonvergent næringskultur der næringslivsleiarar har sett på det som er bra for regionen også som ein fordel for bedrifta. Dette finn Bjørnar m.fl. har vore positivt for

næringsutviklinga. Denne kulturen har ikkje i same grad har vore til stades i Romsdalen og på Nordmøre.

Utviklinga kan likevel tyde på at dette er i forandring. Bjarnar m.fl. peiker på at dei sosiale klasseskilla i Nordmøre og Romsdal vert dempa. Fallet av gamle næringsstrukturar som konfeksjonsindustrien i Romsdal og oppløysing klippfiskdynastiet i Kristiansund, har bidratt til ei slik endring. Nokre av informantane i studien peiker også på at det er i ferd med å utvikle seg nye nettverksstrukturar i Romsdalen.

Både i Romsdal og på Nordmøre kan det nemnast fleire konkrete tiltak som tyder på at det i større grad vert tenkt i regionar og samarbeid. Næringshagane i Kristiansund, Tingvoll og Næringshagen for Indre Nordmøre i Surnadal er slike eksempel. At lokale investorar som Berg – Jacobsen gruppen investerer i eigedom og turisme i regionen er også eit slikt teikn. Ikkje minst er gassutvinninga på Aukra med ein stor aktør utanfrå, men med eit motsvar i etableringa av lokale og regionale leverandørnettverk eit eksempel på at denne trenden kan vere i ferd med å snu.

Låg andel tenesteyting

Nordmøre og Romsdal har ein relativt lik sysselsettingsstruktur. Noko vi kan sjå av tabell 2.1 under.² Berre innafor kategoriane ”offentleg forvaltning og anna tenesteyting” og ”transport- og kommunikasjon” er det meir enn eitt prosentpoeng skilnad mellom dei to fogderia.

I høve til landet totalt, skil både Nordmøre og Romsdal seg ut med ein høgare del av dei sysselsette i primærnæringane jordbruk, skogbruk og fiske. I tillegg har Nordmøre og Romsdal også ein klart større del av dei sysselsette innanfor industri og bergverksdrift enn resten av landet. Medan 20,7 prosent i 4. kvartal 2003 var tilsett innafor sekundærnæringane i landet totalt sett, er 25,8 prosent i Nordmøre og 24,5 prosent i Romsdal tilsett i sekundærnæringane. Både primærnæringane og sekundærnæringane er i nedgang på landsbasis.

Til gjengjeld ligg Nordmøre og Romsdal godt under landet totalt i andel i privat tenesteytande næringar. 37,5 prosent av landet totalt arbeider innafor denne sektoren, medan tilsvarende tal for Nordmøre er 32,5 prosent og 29,8 prosent for Romsdal. Andelen sysselsette innafor dei tenesteytande næringane har halde seg høveleg stabil frå 2000 – 2003.

² Tala i dei komande avsnitta er henta frå Statistisk Sentralbyrå sine databaser når anna ikkje er oppgitt.

Næring	Landet	Nordmøre	Romsdal	Sektor
Jordbruk, skogbruk og fiske	3.8%	7.0%	7.5%	Primær
Industri og bergverksdrift	12.1%	16.2%	15.7%	Sekundær
Utvinning av råolje og naturgass	1.3%	1.7%	0.9%	-
Kraft- og vatnforsyning	0.7%	0.7%	0.9%	-
Bygge- og anleggsverksemd	6.6%	7.2%	7.0%	-
Varehandel, hotell- og restaurantverksemd	18.5%	16.6%	15.6%	Tenestey.
Transport og kommunikasjon	7.0%	8.2%	6.6%	-
Finansiell tenesteyting	2.0%	1.2%	1.3%	-
Forretningsmessig tenesteyting, eigedomsdrift	10.0%	6.5%	6.3%	-
Offentleg forvaltning og anna tenesteyting	37.5%	34.1%	37.4%	-
Uoppgitt	0.6%	0.6%	0.6%	-

Tabell 2.1 Andel sysselsette innfor ulike næringar i Nordmøre og Romsdal, samanlikna med landet totalt,, etter bustadkommune (4. kvartal, 2003). Prosent av totalt tal sysselsette (Kjelde: SSB, Statistikkbanken)

Sjølv om det er likskap mellom dei to fogderia når det gjeld generelle trekk, er det store forskjellar mellom kommunane. Dersom vi deler kommunane inn etter hovudnæring utanom offentlig forvaltning og anna tenesteyting, finn vi denne fordelinga:

Primærnæringskommunar (jordbruk, skogbruk, fiske):

- Midsund
- Gjemnes
- Rindal
- Aure
- Halså
- Tustna
- Smøla

Industri og bergverkskommunar:

- Vestnes
- Nesset
- Sandøy
- Aukra
- Eide
- Averøy
- Tingvoll
- Sunndal
- Surnadal

Varehandel, hotell og restaurantverksemd:

- Molde
- Kristiansund
- Rauma
- Fræna
- Frei

Nedgang i sysselsetting

Sysselsettinga totalt i Norge har gått ned i perioden 2000-2003 med 0,1 prosent. I same perioden har talet sysselsette med arbeidsstad i Nordmøre og Romsdal gått ned med 0,7 prosent. Det er Nordmøre som har den største nedgangen (-1,1%), medan Romsdal har ein nedgang på 0,3 prosent. Totalt har 384 arbeidsplassar forsvunne frå 2000 til 2003 i dei to regionane.

Berre Nettet og Molde i Romsdal og Sunndal, Aure og Smøla på Nordmøre hadde fleire tilsette i si kommune siste kvartal 2003 enn i siste kvartal 2000. Dei kommunane som hadde størst vekst var Molde med 505 arbeidsplassar, Sunndal med 196 og Nettet med 166. Nettet størst prosentvis framgang i Nordmøre og Romsdal med 14,6 prosent.

I andel av sysselsette i kommunen har Eide mista klart flest (16%). Deretter kjem Midsund (9,8%) og Tustna (8,5%).

Kommune	Endring tal sysselsette NM og Romsdal 2000 - 2003
Molde	3.5
Vestnes	-5.2
Rauma	-3.8
Nettet	14.6
Midsund	-9.8
Sandøy	-2.1
Aukra	-4.2
Fræna	-3.5
Eide	-16.0
Gjemnes	-4.1
Kristiansund	-1.6
Averøy	-2.1
Frei	-8.5
Tingvoll	-5.1
Sunndal	5.3
Surnadal	-4.0
Rindal	-1.2
Aure	5.3
Halsa	-5.7
Tustna	-8.5
Smøla	0.5
Totalt Nordmøre	-1,1
Totalt Romsdal	-0,3
Totalt NM og R	-0.7

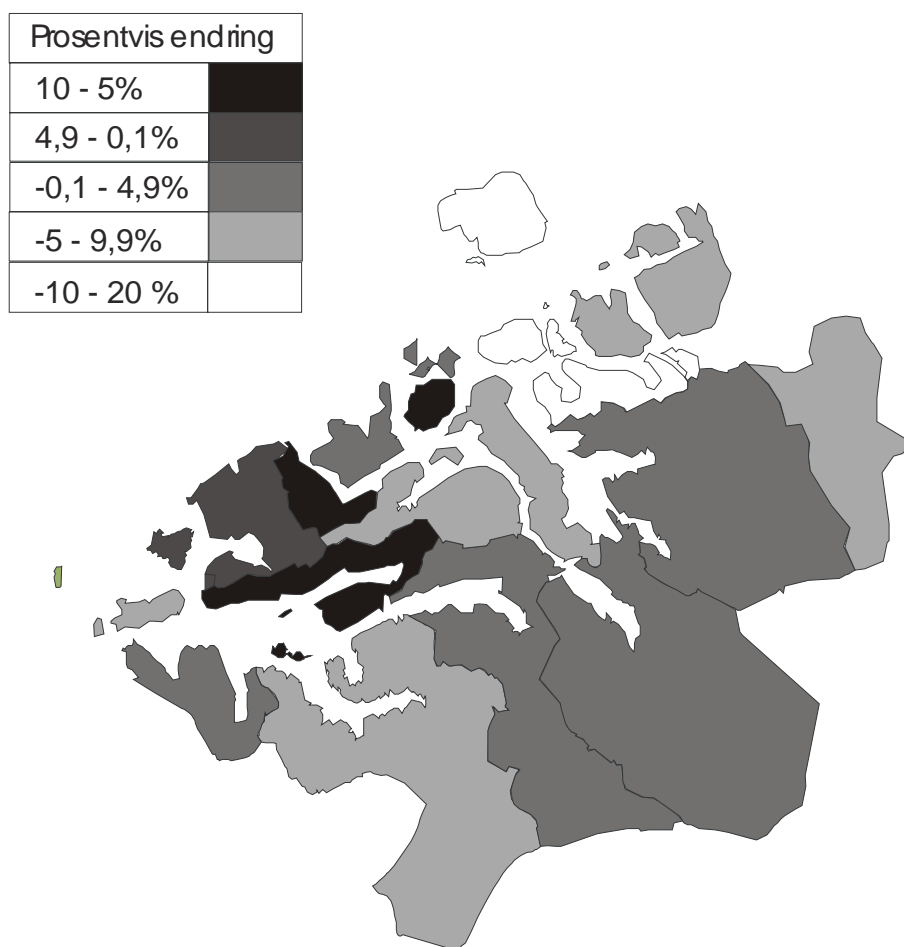
Tabell 2.1 Prosentvis endring i sysselsetting i kommunane i Nordmøre og Romsdal, etter arbeidsstad (2000-2003). (Kjelde: SSB, Statistikkbanken)

Nedgang i folketal 1990-2004

Folketalsutviklinga for Nordmøre og Romsdal ligg godt under utviklinga i landet totalt. Molde har, ikkje overraskande den største auken i folketal med 8,7 prosent, og

er den einaste som ligg høgare enn landet. På den andre sida av skalaen har folketalet i Halså gått mykje tilbake med ein nedgang på nesten 20 prosent sidan 1990. Berre 5 av 21 kommunar i Nordmøre og Romsdal har hatt folketalsauke i perioden. Sjølv om utviklinga skil seg mykje mellom kommunane ser det likevel ut til å vere regionale trekk (sjå kart):

- Kommunane med størst framgang ligg alle i Molde – regionen: Molde (8,7%), Aukra (3%), Eide (7%).
- Utanom Sandøy (-16,3), ligg alle kommunane som har størst tilbakegang på Nordmøre. Kommunane er Halså (-19,7 %), Tustna (-10%), Smøla (-17,8%) og Tingvoll (-9,9%).



Figur 2.2 Befolkningsendring 1990 – 2004 (Kjelde: SSB – statistikkbanken.)

Det viser seg også at det er stor skilnad mellom Nordmøre og Romsdal som heilskap. Medan Nordmøre har hatt ein nedgang i folketalet i perioden på 3,3 prosent, har Romsdal hatt ein framgang på 1,6 prosent. Til samanlikning har landet totalt ei auke i folketalet i same periode på 8,1 prosent³.

³ For eksakte tal for kvar kommune, sjå tabellvedlegg.

Eldre befolkning og flyttetap

Befolkninga i Norge eldast. Dei store barnekulla på 50- og byrjinga av 60- talet er no 40 år og eldre og er ikkje erstatta av nye store barnekull. Dersom ein deler inn i tiårige aldersgrupper har Norge på landsbasis likevel berre nedgang i folketalet i aldersgruppene 20-29 år og 70-79 år i perioden 1995-2004.

Dersom ein deler inn befolkninga i 0-39 år og 40 år og eldre har Norge totalt ein auke i begge desse gruppene. Dette gjeld ikkje dei fleste kommunane i Nordmøre og Romsdal. Sjølv i Molde, med stor generell auke i folketalet, har innbyggjartalet mellom 0 og 39 år gått ned med 0,9 prosent for menn og 3,6 prosent for kvinner. Berre Eide av kommunane i Nordmøre og Romsdal har hatt folketalsauke i denne gruppa mellom 1995 - 2004. Framover har dermed regionen endå større utfordringar i høve til alderssamansetjing i befolkninga enn landet totalt.

Medan aldersgruppa 20-29 år er mykje på flyttefot, er det vanleg å etablere seg og slå rot i alderen 30-39 år. Denne delen av befolkninga gir derfor grunnlag for vekst i befolkninga. Størst vekst i denne aldersgruppa har, noko overraskande, Rindal med ain auke på 19,6 prosent. Kommunen har større vekst enn kommunar med stor folketalsauke som Molde og Eide. Molde har ein nedgang i denne delen av befolkninga på 2,3 prosent. Av dei andre kommunane i Nordmøre og Romsdal, har Vestnes (0,5), Fræna (3,1), Eide (17,9), Frei (14,9), Aure (7,6) og Surnadal (4,9) også vekst i gruppa mellom 30 og 39 år. Spesielt for Rindal er det likevel at veksten er stor både i aldersgruppa 30-39 år og 0-9 år.

Båtevik (2003b) viser at det er flyttetap i alle regionar i Nordmøre og Romsdal. Dette gjeld dei økonomiske regionane Sunndal (Sunndal og Tingvoll), Surnadal (med Halså og Rindal), Kristiansund/Frei (med Averøy, Tustna, Aure og Smøla og Molde (med Midsund, Nettet, Aukra, Fræna, Gjemnes, Eide, Vestnes og Rauma). Undersøkinga viser flytterekneskap for sju regionar i heile Møre og Romsdal. Den tek utgangspunkt i 15 – åringar fødte mellom 1955 og 1964, registrert busette i regionane og følgjer flytteprosessen fram til fylte 35 år.

Av kommunane i Nordmøre og Romsdal var flyttetapet minst i Kristiansund og Molde. Molde ”importerte” i perioden fleire kvinner enn dei eksporterte, men totalt var samla tal 35 – åringar likevel lågare enn tal 15 – åringar tjue år tidlegare.

Undersøkinga viser også nokre andre generelle trekk i flyttemønsteret for Møre og Romsdal:

- Fleire menn enn kvinner vert buande i regionane.
- Medan flyttetapet er lite blant dei gruppene som har kort utdanning, vert få med høgskule- og universitetsutdanning buande. Dette kan påverke flyttebalansen etter som stadig større delar av befolkninga får høgare utdanning.

Sentralisering og senterstruktur

På landsbasis har det skjedd ei sentralisering av busetnadsmønsteret dei siste tiåra. I landet som heilskap økte tal busette i tettstader med 22 000 personer i løpet av 2003. Dei fire største tettstadene står for halvparten av veksten.⁴ Sentraliseringa gjeld nettoflytting til dei meir sentrale områda i landet og i regionen, men også ei endring i busetnadsmønsteret innafor kommunane.

Engebretsen (2001, s.16) viser at gjennomsnittsavstanden til kommunesenteret for busetnadene frå 1980 -1995 har minka i dei aller fleste kommunar, utanom nokre få

⁴ Tal SSB – artikkel <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/befteft/>

kommunar i storbyområda. Det er to moglege forklaringar på dette: fleire flytter til eller nærare tettstadene utan at dette gir seg utslag i auka busetnad i tettbygde strom og/eller det kan ha vore ein nedgang i folketal i ytterområda i kvar sone. Desse utviklingstrekk gjeld også for Nordmøre og Romsdal (sjå Amdam og Båtevik 2004 for ein oversikt over sentralisering innafør kommunane på Indre Nordmøre) .

I Nordmøre og Romsdal har det også skjedd store endringar i tettstadstrukturen dei siste tiåra⁵. I same periode er det gjennomført store vegprosjekt i delar av regionen (Krifast, Atlanterhavsvegen). Ein studie av Chandra og Thompson (2000) frå USA viser at effektane av ny vegbygging påvirkar fordelinga av økonomisk aktivitet innanfor ein region (i Engebretsen 2001, s. 22). Ein ny veg aukar den økonomiske aktiviteten i distrikt den passerar gjennom, men trekkjer aktivitet vekk frå dei tilstøytande distrikta. Studien viser at effektane oppvegar kvarandre slik at nivået for økonomisk aktivitet er uendra i rurale strom.

Dette vert stadfesta av Engebretsen (2001) sin studie. Generelt ser det ut til at nedgang i ein tettstad vert kompensert med vekst i nabo tettstaden. Engebretsen viser også til at det kan vere andre faktorar som er viktigare for tettstadutviklinga enn vegbygging. Slike faktorar er auka mobilitet, folketal, avstand til andre større byar og tettstader og geografisk fordeling av investeringar t.d. kjøpesentra.

I sin studie av Indre Nordmøre peikar Amdam og Båtevik (2004) på at størstedelen av veksten i tettstadane i Nordmøre og Romsdal ligg i ytre strom av fylket, på aksene Molde – Kristiansund.

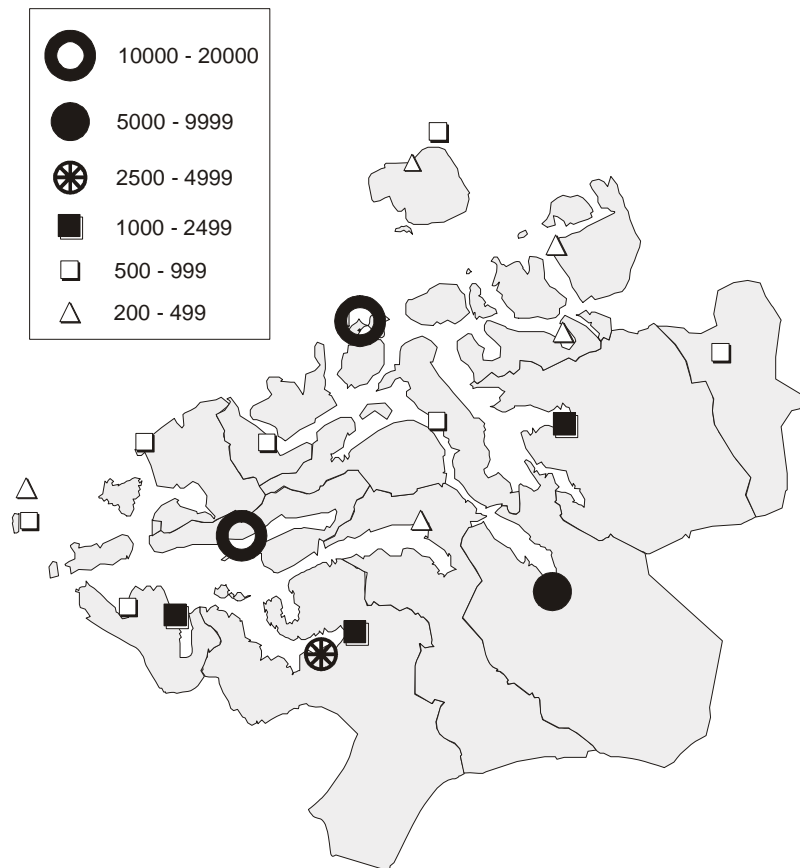
”Her har det vakse opp ei rekkje små tettstader særleg i Frei, i Averøy, i Fræna og utanfor bykjernen i Molde kommune. Berre i desse fire kommunane er det kome til 16 små og litt større tettstader med til saman 10.400 innbyggjarar. Dette tilsvarar heile tettstadbefolkninga i Surnadal- og Sunndalregionen. I indre delar av fylket, har det i realiteten skjedd små endringar i tettstadutviklinga etter 1970.”(s.34).

Det har også skjedd ei viss utvikling av tettstadane på indre. Både i Surnadalsområdet og Sunndalsområdet har det vore vekst i perioden. Skei/Surnadalsøra har dobla folketalet sidan 1970, frå 1051 til 2276. Utviklinga av tettstadane kjem også fram av karta under.

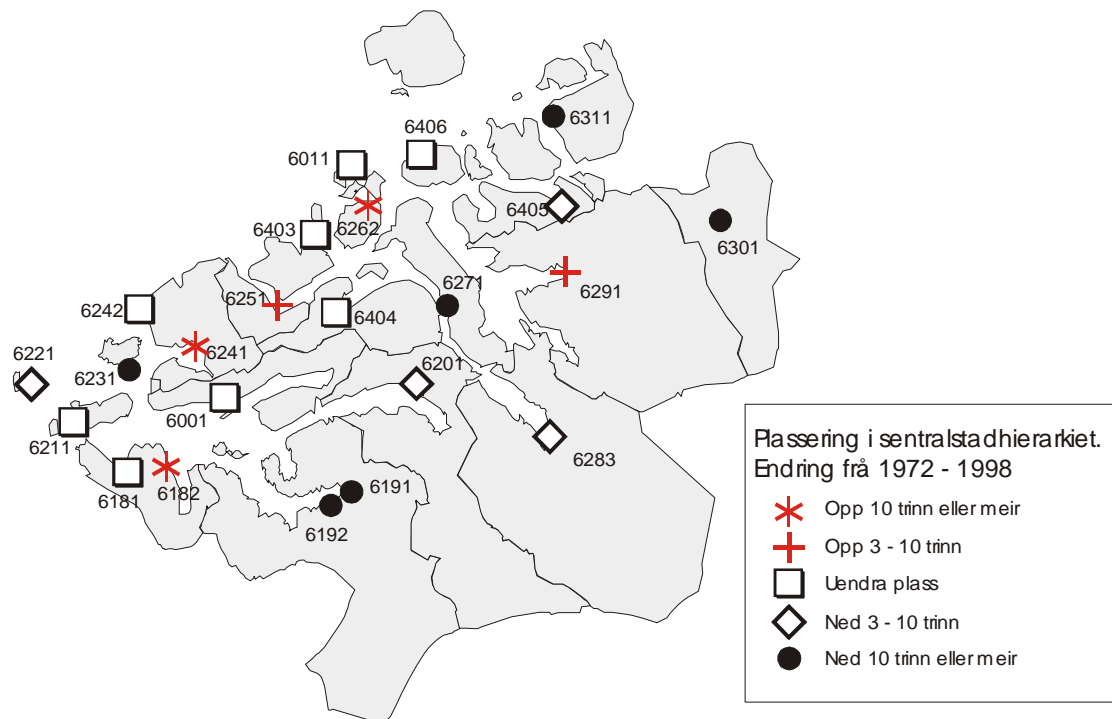
Tettstadene har delvis starta opp som bygdesenter og kommunikasjonsenter med handel, handverkarar og administrative funksjonar. Den tidlege utviklinga har for mange tettstader vore nært kopla til industrialisering av bygdene. Seinare har sørvisnæringane vore den viktigaste drivkrafta i senterutviklinga.

Engebretsen (2001) viser at det har vore ein generell vekst i sørvisfunksjonar og varehandel i tettstadane dei siste 30 åra. Framveksten av kjøpesentre har vore eit viktig kjenneteikn ved denne utviklinga. Det har i Møre og Romsdal skjedd store endringar også i tettstadhierarkiet. Kartet på figur 2.4 viser denne endringa basert på omsetning i varehandel i tettstadane. Vi ser at inntrykket frå utviklinga av talet tettstader vert styrkt. Alle tettstader på indre Nordmøre, utanom Surnadal, har relativt sett blitt svekka i høve til tettstader i andre delar av fylket, medan alle tettstadane som har klara i hierarkiet ligg på aksene Vestnes – Kristiansund.

⁵ Tettstad vert av Mykkelbost definert som ein tettbygd stad med minimum 200 innbyggjarar der minst 75 prosent av dei sysselsette arbeider i andre næringar enn jord- og skogbruk (Mykkelbost 1960, s. 47).



Figur 2.3 Tettsteder i Nordmøre og Romsdal 1970 (Kjelde: Myklebost 1978) og 2003 (Kjelde: SSB – Statistikkbanken)



Figur 2.4 Endringar i tettstadhierarkiet 1972-2000 i Nordmøre og Romsdal, basert på varehandel. Rangert i forhold til tettsteder i heile Møre og Romsdal (Kjelde: Engebretsen (2001)).

Identitet

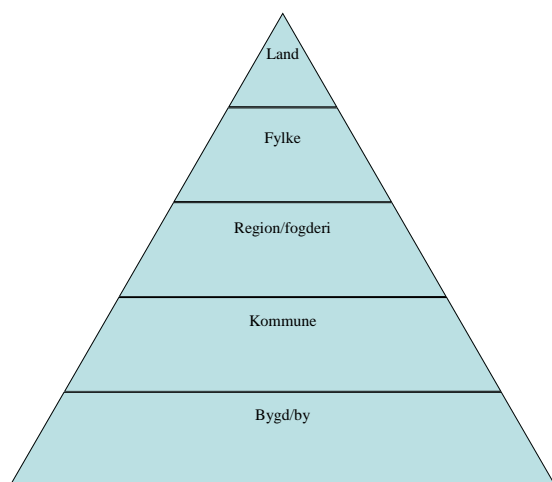
Identitet er samansett og knytt til bakgrunnsvariablar som mellom anna klasse, kjønn, geografi og alder. Kva for identitet som er viktig i ein gitt situasjon er også bestemt ut frå historisk situasjon og erfaringar. I det moderne samfunn er identitet i stadig større grad gjort til gjenstand for refleksjon, forhandlingar og val og vert skapt i ein kontinuerleg prosess gjennom dei val ein gjer. Dette gjeld også i menneska sitt forhold til ulike stader (Vartdal 2003, Lysgård, 2001, Båtevik m.fl. 2003). Vi er opptekne av geografisk identitet og kva for geografiske område innbyggjarane i Nordmøre og Romsdal knyter sin identitet opp mot.

”Regionar vert skapte gjennom sosiale prosessar, utover at ein region er eit geografisk område, er det nettopp det meiningsinnhaldet befolkninga legg i livsformer, livsstilar og levemåtar i området som skaper regionen... Slik vert regional identitet ei kollektiv oppfatning av ein veremåte i eit område som ein får stadfesta av andre, både av andre som bur der og andre utanfrå. Når ein er oppteken av grunnleggande spørsmål ved fenomenet og kategorien region, går en ut frå at regionalisering er eit aspekt ved og resultat av sosial praksis, der region blir oppfatta som eit fenomen og ein kategori som inngår i folk sin sosiale røyndom. (Vartdal, 2003, s. 7). ”

Regional identitet handlar om likskapar i eit geografisk område, men og om forskjellar i høve til omgjevnadene.

”Gjennom å relatere seg til det geografiske området man føler seg hjemme i, settes man i stand til å fortelle andre hvem man er eller ikke er. På samme måte som man bruker stedet, nasjonen, eller andre geografiske kategorier kan man også bruke regioner i sin identifisering overfor andre individer og grupper (Lysgård 2001; 51).

Vi kan tenkje oss geografisk identitet knytt til fleire nivå, sjå figur 2.5:



Figur 2.5 Eksempel på ulike nivå av geografisk identitet.

Båtevik m.fl. (2003a) seier i sin studie av utvalde nøkkelpersonar i bedrifter i Molde-, Kristiansund- og Ulsteinregionane at:

”Identiteten til nøkkelpersonane synest i vel så stor grad å vere regional som lokal. Mange gjev uttrykk for at tilknytninga til fylket synest å vere vel så viktig som tilknytninga til den kommunen dei bur i.” (Båtevik m.fl., s.19)

Fleire (tre fjerdedelar) i utvalet frå dei tre områda meinte at det er viktig for dei å bu i Møre og Romsdal enn dei som meinte det var viktig å bu i den bygda eller bydelen der dei budde (noko over halvparten). Det var også fleire som syntest det var viktig å bu i Møre og Romsdal (77 prosent) enn som syntest det var viktig å bu i det fogderiet der dei bur (64 prosent).

Dette tyder likevel på at alle nivåa i figuren over kan karakteriserast som viktige for fleirtalet av utvalet. Men i kva retning vil identitet trekkje når ein skal vurdere kommunegrenser?

Vi vil sjå på 1.) avislesing, 2.) val av vidaregåande skule og 3) samarbeid mellom kommunane for å vurdere i kva retning identitet mellom innbyggjarane i dei noverande kommunane vil trekkje dersom ein skal vurdere nye kommune- og regiongrenser. Vi meiner dei tre faktorane er resultat av og byggande for den geografiske orientering og identitet innbyggjarane i kvar kommune har.

1. Avislesing.

Kva avis du les, viser kva du er oppteken av og kvar du høyrer heime. Vi har derfor gjort ei kartlegging av lesing av lokale og regionale aviser i Romsdal og på Nordmøre. Korleis er innbyggjarane i kommunane knytte til eigen kommune, og til nabokommunen? Er det klare skille mellom fogderia?

2. Val av vidaregåande skule

Val av vidaregåande skule vil vere eit resultat av ulike faktorar. Til dømes vil sosioøkonomiske bakgrunnsfaktorar påverke val av studieretning, til likes med praktiske omsyn som kommunikasjonar og reiseavstand og nærleik til familie og vener. For unge menneske vil dette også vere det første sjølvstendige vegvalet i livet. Ein kan tenkje seg at dette vil vere eit uttrykk for tilknytning og identitet. I tillegg vil val av vidaregåande skule vere formande i identitetsdanninga i ung vaksen alder og derfor vere relevant i vår samanheng.

3. Samarbeid

I tillegg har vi gjort ei mindre kartlegging av konkret samarbeid mellom kommunane. Vi meiner dette vil vise kva som er naturleg geografisk knytestpunkt for kommunane. Kven samarbeider med kven?

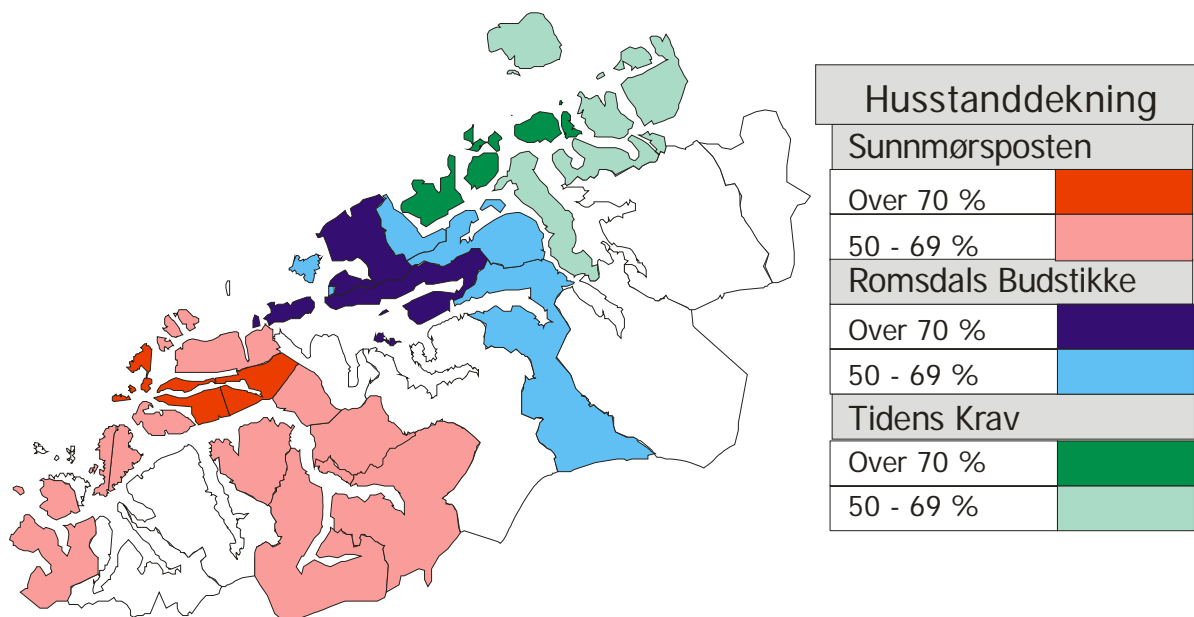
På dette grunnlaget vil vi vurdere kva kommunar som ”høyrer saman” på ulike nivå og som det bør takast utgangspunkt i ved vurdering av mogleg framtidig kommunestruktur.

Avislesing

Ein studie av lesing av regionale og lokale aviser, viser at vi kan dele kommunane inn i ulike grupper⁶: 1. Senterkommunar, 2. Sunndal – Surnadal regionen 3. Dei delte kommunane, 4. Randkommunane 5. Den autonome kommunane. Ein kan tenkje seg at innbyggjarane i ei kommune kan ha ulik tilknytning også avhengig av geografi og lokalisering i kommunen. Våre data gir ikkje svar på deling i befolkninga innafor dei kommunale grensene. Strukturane er samanfatta på karta på figur 2.7.

⁶ Kjelde i avsnittet om avislesing er Mediebedriftenes Landsforening sin aviskatalog på www.aviskatalogen.no for regionavisene, og Landslaget for lokalaviser sin aviskatalog for lokalavisene. I den siste er tala basert på avisene sine egne overslag over dekningsgrad.

Den overordna strukturen knytt til dei tre regionavisene i fylket går fram av figur 2.6. Denne viser den klare tredelinga i fylket men også ”ingenmannsland” på Indre Nordmøre og Rauma/Vestnes og som er utfordringsområde også når det gjeld kommunestruktur.



Figur 2.6 Avisstruktur i Møre og Romsdal 2003. (Kjelder: Aviskatalogane for Mediebedriftenes landsforening og Landslaget for lokalaviser.)

1. Senterkommunane

Med senterkommunane meiner vi dei kommunane som gjennom avislesing er knytt til anten Kristiansund eller Molde.

Moldeområdet

Romsdals Budstikke vert utgitt i Molde og er svært utbreidd også i nabokommunane. I Molde har avisa ein dekningsgrad på vel 85 prosent. I nabokommunane Aukra, Fræna, Eide, Gjemnes, Nesset og Midsund varierer dekningsgraden for avisa mellom 55 og 73 prosent. I dei fem første kommunane er Romsdals Budstikke den viktigaste avisa, medan Midsund har ei eiga lokalavis, Øyavis. Etter avisa sine egne berekningar har den om lag 100 prosent dekning i kommunen⁷ og er dermed den viktigaste avisa på øya.

Kristiansundområdet

Tidens Krav har hovudkontor i Kristiansund og lokalkontor i Averøy og Surnadal. I Kristiansund har avisa ein dekningsgrad på 72,7 prosent. Ingen andre regionaviser har høg dekningsgrad i byen. I nabokommunane Tustna, Frei, Halså og Averøy varierer dekningsgraden frå 65 til 83 prosent. I alle desse kommunane er Tidens krav desidert den viktigaste regionavisa. Dei andre regionavisene har dekning på under 17 prosent, men med tyngde på Adresseavisen i Tustna og Halså nord for Kristiansund og Romsdals Budstikke i Averøy sør for kommunen.

⁷ Dekningsgraden for Øyavis er henta frå avisa sine egne anslag rapportert inn til Landslaget for Lokalaviser.

Når vi går nordover til Aure og Smøla går dekningsprosenten for Tidens Krav noko ned, og er på 55,7 i Aure medan den er på 67 prosent i Smøla kommune. I Tingvoll er dekninga på 60,2 prosent. Også i alle desse tre kommunane er Tidens Krav klart den viktigaste regionavisa, men kommunane Smøla, Tustna og Aure er dekt av lokalavisa Nordvestnytt. Etter Nordvestnytt sine egne berekningar har avisa ein dekningsgrad på rundt 65 prosent i desse kommunane og er dermed like stor og større enn Tidens Krav. Hovudkontoret for Nordvestnytt ligg i Smøla kommune.

Aure er også dekt av lokalavisa Søvsten med hovudkontor i Hemne kommune på Nordmøre, men denne avisa oppgir lågare dekningsgrad i kommunen.⁸

I Halså er også Tidens Krav klart størst (65%), medan Driva er den nest største regionavisa med 23,9 prosent dekningsgrad.

2. Sunndal – Surnadal

Sunndal – Surnadal regionen er ikkje knytt opp til Molde og Kristiansund. 2 aviser dominerer i dei to tettstadane, Driva og Aura Avis, men det er ein klar skilnad mellom dei to avisene. Medan Aura Avis har ein dekningsgrad i Sunndal på 67,7 prosent er Driva heilt nede i 19,9. Motsett har Driva i Surnadal ein dekningsprosent på over 72, medan Aura Avis har under 5 prosent dekningsgrad. I Sunndal dekkjer nest største regionavis, Tidens Krav, berre om lag 20 prosent av hushaldningane, medan tilsvarende tal er vel 30 prosent i Surnadal.

Både Driva og Aura avis har hovudkontor på Sunndalsøra, men medan Aura Avis har avdelingskontor i Tingvoll og Nesset, har Driva kontor i Surnadal og Nesset. Avisene vert dermed også leste av kommunane ikring. Driva dominerer i Nesset og Rindal, medan Aura Avis er størst i Tingvoll med dekning på 46,7 prosent. I desse kommunane er likevel andre regionaviser større. Tidens Krav dominerer i Tingvoll medan Romsdals Budstikke er størst i Nesset. Adresseavisen er størst i Rindal, men berre så vidt. I Halså er Tidens Krav klart størst, medan Driva er nummer to avis. Amdam og Båtevik (2004) forklarar skilnadene mellom dei to avisene med at Aura Avis har røter i arbeidarpessa og slik har ein ”særleg forankring i industristaden Sunndalsøra” (s.43). Driva på den andre sida har tradisjonelt hatt vekt på ”grønne verdier og hatt mye stoff om primærnæringene” (Innvik og Ulvind 1990: s. 202).

3. Dei delte kommunane

Tre av kommunane i Romsdal og på Nordmøre er delt så å seie på midten i si avislesing. Det vil seie at dei er knytt jamnt til to sentra. Fleire aviser kjempar om å vere dei viktigaste, og vi tolkar det slik at innbyggjarane si tilknytning også er delt. Om dette er ei geografisk deling eller ei deling med bakgrunn i arbeidsplass viser ikkje våre data.

Tingvoll

Tingvoll er nemnt i avsnittet over. Tidens Krav er den største avisa i Tingvoll, med ei husstandsdekning på om lag 60 prosent. På den andre sida har Aura Avis også høg dekningsgrad i kommunen, med rett under 50 prosent.

Nesset

Nesset er også i ein nesten tilsvarende posisjon, men i dette tilfellet har Romsdals Budstikke (62,6%) som største avis, ein sterkare posisjon i høve til Driva som har ein dekningsgrad rett i underkant av 40 prosent.

⁸ Også tala frå avisa sine egne berekningar.

Sandøy

Av regionavisene er Sunnmørsposten størst på Sandøy, med ein dekningsgrad på 40,9 prosent. Romsdals budstikke er eit lite stykkje bak med ein dekningsgrad på 32,7 prosent. Sandøy er også sterkt knytt til Haram, og Haramsnytt vert lest av over 40 prosent av husstandane.

4. Randkommunane

Innanfor det geografiske området som utgjer Nordmøre og Romsdal, vert nokre kommunar liggjande i grensa til andre regionar og fylke. Det er naturleg at desse også vender seg mot desse områda når det gjeld avislesing.

Rindal

I Rindal er delinga nesten på midten. Adresseavisen er her største avis med 50,2 prosent dekningsgrad. Driva er tett bak med 49,6 prosent. Tilknyttinga til Trøndelag vert styrkt av at avisa Sør – Trøndelag også har høg dekningsgrad i kommunen (27%).

Aure

Aure er i ein tilsvarande geografisk posisjon i utkanten av Nordmøre, men her er Tidens Krav (55,7%) klart meir lest enn konkurrenten Adresseavisen (25,2%). I Aure finst på den andre sida to lokale alternativ til regionavisene. Det eine, Nordvestnytt, knyter kommunen til nabokommunane Smøla og Tustna. Den andre lokalavisa, som har ein dekningsgrad omtrent like stor som Nordvestnytt, er Søvsten. Denne knyter Aure til Hemne kommune i Sør – Trøndelag. Avisa har hovudkontor på Kyrksæterøra i Hemne kommune.

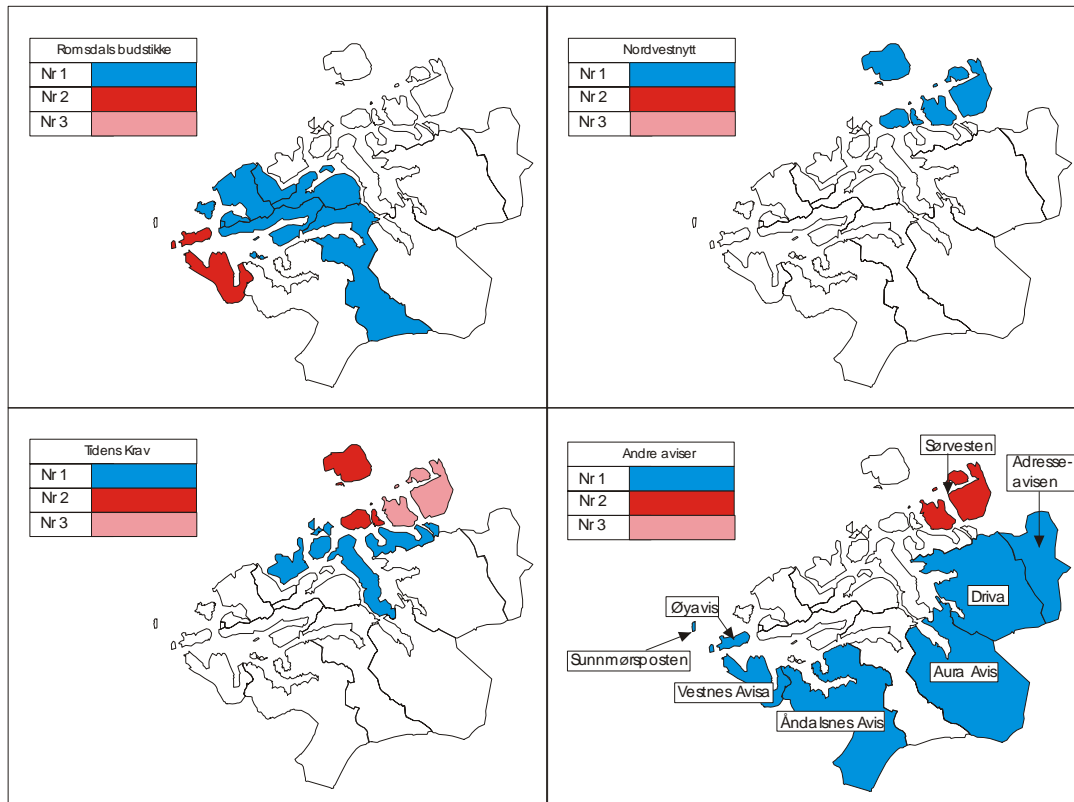
Vestnes

Vestnes ligg geografisk i overgangen mellom Sunnmøre og Romsdal. Kommunen er skilt frå Molde med ein fjord. I Vestnes kommune er Romsdals Budstikke likevel størst med ein dekningsprosent på 44,2. Sunnmørsposten er nest størst av regionavisene med 22 prosent, og ligg dermed eit godt stykke etter. Vestnes ligg likevel langt under dei såkalla "senterkommunane" nemnt over i dekningsgrad. Dette vert også understreka av at Vestnes har ei eiga avis, Vestnes Avisa. Denne dekkjer primært berre Vestnes, og har ein dekningsgrad på om lag 65 prosent.

5. Den autonome kommunen

Rauma

Rauma kommune er stor arealmessig. Kommunen ligg også i stor avstand frå større sentra både i Møre og Romsdal fylke og i andre fylke. Åndalsnes Avis står då også i ei særstilling i denne kommunen med ein dekningsgrad på 87,3 prosent. Avisa har ikkje lokalkontor i nokon av nabokommunene, og vert heller ikkje lese i dei. Til saman har Åndalsnes avis eit opplag berre på 71 i nabokommunane. Spreinga av avisa understrekar dermed den autonome geografiske statusen kommunen har. Den største regionavisa i Rauma er Romsdals Budstikke (31,7%). Sunnmørsposten vert berre lest i 4,3 prosent av husstandane.



Figur 2.7 Kartet viser aviser med størst dekningsgrad i kommunane i Nordmøre og Romsdal. (Kjelder: Aviskatalogane for Mediebedriftenes landsforening og Landslaget for lokalaviser.)

Val av Vidaregåande skule

Val av vidaregåande skule er både eit resultat av eigen identitet og også med på å forme identiteten i ung vaksen alder. Ei stadfesting av det siste finn vi i Amdam og Båtevik (2004) si framstilling av samarbeid på Indre Nordmøre. I intervju med ordføraren i Rindal seier han slik om skulevalet:

”Når det gjeld søking til vidaregåande skule er denne også delt. Orienteringa hos den enkelte seinare i livet er i sterk grad prega av kvar han eller ho gjekk vidaregåande (s.51)”

Generelt vel ungdomane det alternativ for vidaregåande skular som er lettast tilgjengeleg dersom ikkje spesielle ønskje om studieretning trekkjer dei til andre plassar. Sidan elevane har sin rett på vidaregåande skule knytt til fylket dei bur i, vil dette i stor grad vere leiande for søkjarane.

Det er likevel slik at det finst ordningar mellom fylka som gjer det mogleg å søkje seg over fylkesgrensene. For dei aller fleste kommunane er det berre enkeltelevar som vel dette alternativet. For desse kommunane vil totalsummen av søkjarar til vidaregåande skule i Møre og Romsdal vere tilnærma lik totalsummen av søkjarar til vidaregåande skule i heile landet.

Tala under om vidaregåande skule er henta i hovudsak frå inntakskontoret i Møre og Romsdal fylke og supplert med informasjon frå Oppland og Sør – Trøndelag. Prosenttala refererer til førstevalet for søkjarar til alle klassetrinn i vidaregåande skule i 2004 i Møre og Romsdal (altså eksklusive søkjarar til andre fylke). Også dei tekniske fagskulane er inkluderte sjølv om desse er litt på sida av det normale klassetrinn – systemet.

For elevane i nokre av dei såkalla randkommunane er det svært aktuelt å velje skular utanfor fylket. Då vert desse tala noko misvisande. Til dømes i Rindal går om lag ½ av elevane i skular i Sør-Trøndelag. Dette skal vi kome tilbake til i eit eige avsnitt om randkommunane.

Moldeområdet

Av tabell 2.2 under, ser vi at elevane i kommunane rundt Molde stort sett søker seg til Romsdal på vidaregåande skule, men ikkje nødvendigvis til Molde. Gjemnes og Midsund har den lågaste andelen søkjarar til vidaregåande skular i Romsdal, i høve til dei andre kommunane. Av tala kan det sjå ut som avgangselevar i Gjemnes i stor grad søker seg mot Kristiansund. Nesset skil seg, ikkje uventa, ut frå dei andre med at 20 prosent av elevane søker seg til Sunndal Vidaregåande skule. Denne delinga følgjer og mønsteret frå avislesing.

Kristiansund – området

Mellom 62 og 93 prosent av elevane i kommunane i Kristiansund – området, vel å gå på vidaregåande skule i Kristiansund. Tabell 2.3 under viser at av kommunane rundt Kristiansund, er det nabokommunane Frei og Tustna som har størst andel av elevane i Kristiansund. Smøla ligg ikkje langt etter.

Averøy har den lågaste andel elevar som søker seg til Kristiansund. Dei resterande elevane går på skule på Kristiansund vidaregåande, avdeling Averøy, eller på Romsdal vidaregåande skule.

Berre Halså – elevane vender seg i stor grad mot eitt anna område. 24 prosent av elevane frå Halså søkjer seg inn på Surnadal vidaregåande skule.

Sunndal – Surnadal

Det er lita utveksling av elevar mellom kommunane i Sunndal - Surnadal regionen. Både Sunndal, Surnadal og Tingvoll har eigne vidaregåande skular. Fleirtalet av elevane vel då også denne skulen.

79 prosent av elevane frå Sunndal søkjer seg til Sunndal vidaregåande. Ingen søkjer seg til Surnadal. Situasjonen er likeleis i Surnadal, der 80 prosent søkjer til skulen i eigen kommune. Berre to prosent søkjer seg til Sunndal.

I Tingvoll er biletet noko annleis enn i Sunndal og Surnadal. Berre 52 prosent av søkjarane søkjer seg til heimstadkommunen, medan nesten 40 prosent søkjer seg inn til Kristiansund. Berre tre prosent søkjer seg til skulane i Sunndal og Surnadal. I Tingvoll vert dermed tilknyttinga til Kristiansund styrkt, framfor tilknyttinga til Sunndal.

Kommunane Rindal og Tingvoll skal vi også kome tilbake til.

SKULAR I MØRE OG R.*	AUKRA	EIDE	FRÆNA	GJEMNES	MIDSUND	MOLDE	NESSET
Molde Videregående skole	26	2	3	19	11	38	16
Romsdal Videregående skole**	48	23	25	34	49	47	49
Fræna Videregående skole	15	52	57	3	1	5	1
Rauma Videregående skole	0	3	1	1	3	1	6
Gjermundnes Videregående skole	0	2	2	3	1	1	1
Atlanten Videregående skole (Kr. Sund)	0	0	1	6	4	0	0
Kristiansund Videregående skole	7	10	6	29	6	4	2
Sunndal Videregående skole	0	0	0	1	0	1	20
Totalt skular Molde	74	25	28	53	60	85	65
Totalt skular Romsdal	89	82	88	60	65	92	73
Totalt skular Kristiansund	7	10	7	35	10	4	2
Totalt skular Sunndal - området	0	0	0	1	0	1	20

Tabell 2.2 viser førsteval til vidaregåande skular for elevar i kommunane i Molde – området i prosent av det totale tal søkjarar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal (altså eksklusive søkjarar til andre fylke). (Kjelde: Inntakskontoret i Møre og Romsdal)

* Skular utanfor Romsdal og Nordmøre, og skular med mindre enn 3% søknad frå kommunane er fjerna.

** Romsdal Videregående skole har avdeling både i Molde og på Nesjestranda.

SKULAR I MØRE OG ROMSDAL	AVERØY	FREI	HALSA	KRISTIANSUND	SMØLA	TUSTNA
Molde videregående skole	1	1	0	0	2	0
Romsdal vidaregåande skole	9	3	6	2	5	6
Fræna vidaregåande skole	9	1	0	0	2	0
Rauma videregående skole	0	0	0	0	0	0
Atlanten videregående skole	18	45	23	43	22	35
Kristiansund videregående skole	44	45	42	50	64	55
Kristiansund vgs. avd. Averøy	11	0	2	0	2	0
Surnadal Vidaregåande skole	0	0	24	0	0	0
Totalt Kristiansund	62	90	65	93	86	90

Tabell 2.3 viser førsteval av vidaregåande skular for elevar i Kristiansund – området i prosent av det totale tal søkjarar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal (altså eksklusive søkjarar til andre fylke).

** Skular med mindre enn 3 prosent søknad frå alle kommunane er fjerna.*

SKULAR I MØRE OG ROMSDAL*	RINDAL	SUNNDAL	SURNADAL	TINGVOLL
Rauma Videregående skole	0	2	0	2
Romsdal Videregående skole	0	6	4	2
Atlanten videregående skole (Kr. Sund)	6	2	0	13
Kristiansund Videregående skole	10	4	8	26
Sunndal Vidaregåande skole	0	79	2	2
Surnadal Vidaregåande skole	81	0	80	1
Tingvoll Vidaregåande skole	0	2	1	52

Tabell 2.4 viser førsteval av vidaregåande skular for elevar i Sunndal – Surnadal – området i prosent av det totale tal søkjarar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal (altså eksklusive søkjarar til andre fylke).

** Skular med mindre enn 2 prosent søknad i alle kommunane er fjerna.*

Dei delte kommunane

I avsnittet om avislesing fann vi tre delte kommunar. Delvis vert dette styrkt av søkjarane til vidaregåande skule, delvis vender avgangselevane seg mot eitt område.

Sandøy

På Sandøy søkjer 66 prosent av elevane seg til Ålesund, medan heile 84 prosent av elevane søkjer seg til Sunnmøre. Berre 7 prosent søkjer på vidaregåande skule i Molde.

Tingvoll

I Tingvoll er avislesinga delt mellom Tidens Krav i Kristiansund og Aura Avis i Sunndal. Sidan Tingvoll har eigen vidaregåande skule, har elevane høve til å velgje dette alternativet. 52 prosent av elevane gjer det. Av dei resterande søkjarane vender 39 prosent seg mot Kristiansund, medan berre 3 prosent søkjer seg til Sunndal eller Surnadal.

Neset

Heile 65 prosent av søkjarane til vidaregåande skule frå Neset søkjer seg til Molde. 73 prosent søkjer seg til skular i Romsdal, medan 20 prosent søkjer seg til Sunndal.

Randkommunane

Ein kunne tenkje seg at avgangselevane i randkommunane på grensa av Nordmøre og Romsdal, ville søkje seg til vidaregåande skular i andre regionar eller fylke. For elevar

frå Rindal er dette i stor grad tilfelle, i noko mindre grad for elevar frå Aure. I Vestnes vel flesteparten av elevane å gå på skule i Molde og Romsdal.

Rindal

Av tabell 2,4 ser vi at i valet mellom skulane i Møre og Romsdal vel heile 81 prosent av elevane i Rindal, Surnadal vidaregåande skule. Biletet forandrar seg mykje når vi inkluderer dei elevane som søker seg til Sør – Trøndelag. For skuleåret 2004 – 2005 er fleire elevar frå Rindal tekne opp på vidaregåande skule i Sør – Trøndelag (39 elevar) enn i Møre og Romsdal (31 elevar).

Surnadal vidaregåane er likevel den skulen flest av elevane i Rindal vel (25) medan 21 elevar går på Meldal vidaregåande og 12 elevar på Orkdal vidaregåande. 5 elevar vel å gå på skule i Kristiansund.

Aure

Elevane i Aure stadfestar tilknyttinga til Kristiansund. Heile 92 prosent av elevane som vel å gå på skule i Møre og Romsdal, vel vidaregåande i byen. 17 elevar totalt vel å gå på skulane i Sør – Trøndelag. Til samanlikning vel 60 elevar å gå på skule i Møre og Romsdal.

Vestnes

Vestnes har ikkje eigen vidaregåande skule. 59 prosent av søkjarane frå kommunen har søkt seg til Molde. Berre 10 prosent har søkt seg til andre delar av Romsdal. Dei resterande søkjarane i Møre og Romsdal er spreidd. Berre 9 prosent har søkt seg til nabokommunene Ørskog på Sunnmøre. Dei resterande drøye 20 prosent er spreidd utover Nordmøre og Sunnmøre.

Rauma

52 prosent av elevane i Rauma søker seg til Rauma vidaregåande skole. 29 prosent søker seg til Romsdal vidaregåande skole, som har lokale både i Molde og på Nesjestranda. Elevane frå Rauma søker seg i liten grad til andre skular i Møre og Romsdal. Berre 11 elevar totalt går på skule i Oppland mot 284 i Møre og Romsdal.

Kommunane shopper samarbeid

Det er to overordna einingar for samarbeid i Romsdal og på Nordmøre, Regionrådet for Romsdal (ROR) og Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre (Orkidé). Begge organisasjonane er viktige for utveksling av idear, men er ulike i kva grad organisasjonane bidrar til løysing av konkrete oppgåver.

Orkidé består av kommunane: Smøla, Aure, Tustna, Halså, Rindal, Surnadal, Sunndal, Tingvoll, Frei, Kristiansund, Averøy, Gjemnes og Eide. Organisasjonen har faste møte med rådmenn og ordførarar frå alle kommunane tre gongar i året. I tillegg er det nedsett ei fast arbeidsgruppe som består av ein ordførar frå kvar region på Nordmøre: 1. Averøy, Eide, Gjemnes og Frei, 2. Kristiansund, 3. HAST, Halså, Smøla, Aure og Tustna og 4. Surnadal, Rindal, Sunndal og Tingvoll. Rådmennene har også ein representant i arbeidsutvalet. Nordmøre Næringsråd fungerer som sekretariat for arbeidet. Arbeidet med konkrete prosjekt vert leia delvis frå Nordmøre Næringsråd, og delvis av arbeidsgrupper knytt til enkelte kommune. Orkidé har vore svært aktive i gjennomføring av konkrete samarbeidsprosjekt, til dømes IKT – samarbeid og

opprettinga av Nordmøre hamn. Orkidé vert av Nordmørskommunane ofte nemnt som basis for samarbeidsprosjekt, også når organisasjonen eigentleg ikkje står bak. ROR består av kommunane Sandøy, Midsund, Aukra, Fræna, Molde, Nesset, Rauma og Vestnes. I tillegg har Gjemnes og Eide observatørstatus i ROR. ROR har eit mindre formalisert samarbeid, og fungerer meir som eit diskusjonsforum mellom kommunane i Romsdal. Det finst likevel planar i ROR til å utvide dette til meir konkrete samarbeid.

Desse samarbeidsorganisasjonane er interessante for utviklinga i fogderia. Dei ligg også som eit bakteppe for samarbeidsmønstra innanfor og mellom fogderia. Mønstre vi skal sjå nærare på. Informasjonen er henta frå intervju med ordførarar og rådmenn i kommunane⁹ og er meint som ei kartlegging av overordna trekk, utan at dei gir utfyllande informasjon om enkeltsamarbeid. Etter ei slik kartlegging sit nokre hovudintrykk att:

Kommunane shopper samarbeid

Kommunane shopper i stor grad samarbeid, det vil seie at dersom dei ser behov for samarbeid for å løyse konkrete oppgåver, vender dei seg dit det er mest føremålstenleg. Dette fører til at kommunar som ligg i skjæringspunktet mellom ulike regionar eller fylkesgrenser nyttar moglegheiter på begge sider av grensene og er redde for å miste denne moglegheita. Eksempel på slike kommunar er Vestnes, Eide og Gjemnes.

Samarbeid avhenger av kommunikasjon.

Dårleg kommunikasjon er til hinder for tett samarbeid. Eksempel er manglande samarbeid mellom Sunndal og Surnadal - kommunar som elles kan sjå ut til å utfylle kvarandre. At kommunikasjonar er viktig i mange samanhengar vert også illustrert ved at nesten kvar kommune er engasjert i eit samferdselssamarbeid med nabokommunar, eller i større samanhengar.

Ingen vil liggje i utkanten av meir forpliktande samarbeidskonstellasjonar

Kommunane som ligg i sentrum av samarbeidskonstellasjonar ivrar mest for samarbeidet. Kommunar som ligg i utkanten er meir engstelege for å knyte seg for sterkt berre til ei løysing og med dette miste høve til å shoppe løysingar. Eit eksempel på dette er det at Tingvoll synest å ivre for Orkidé, medan Rindal har eit meir avslappa forhold til organisasjonen.

Frykt for, men avhengigheit av regionsentra

Småkommunane er avhengige av regionsentra for å løyse lovpålagde oppgåver. Dei er klar over dette og har også samarbeidsprosjekt med, eller kjøper tenester av byane. Samstundes er det stor frykt i desse små kommunane for at Molde og Kristiansund skal ete opp kommunane rundt utan å gi noko tilbake. Småkommunane er redde for å miste eigen identitet, arbeidsplassar og også fordeler knytt til å løyse oppgåver på eiga hand. Dette gir seg utslag i samarbeidstiltak og politiske initiativ for å hindre at småkommunane vert for avhengige av regionsentra. Audmjukheit frå byane si side,

⁹ For kommunane Surnadal, Rindal, Halså, Sunndal, Tingvoll og Nesset, er det gjort utfyllande intervju med ordførarane i kommunestrukturprosjektet for Indre Nordmøre (Amdam og Båtevik, 2004). Informasjonen derfrå er også nytta i dette prosjektet. For kommunane Vestnes og Sandøy er det også gjort utfyllande intervju, medan det i dei andre kommunane kun har dreid seg om ein oversikt over konkrete samarbeidsprosjekt.

men også frå landkommunane vert nemnt som eit stikkord for å utvikle samarbeidet vidare.

Eksempel er Averøy sitt initiativ til ei storkommune på ytre, med kommunane Aukra, Fræna, Eide og Averøy. Gjemnes har også meldt si interesse i denne diskusjonen.

Molde – området

Nabokommunane til Molde samarbeider med og kjøper tenester av regionsenteret, men det er også andre samarbeidsaksar i området. Dersom vi går nordover, har Fræna og Eide eit utstrakt samarbeid, som også kan trekkjast vidare mot Gjemnes i ein samarbeidsakse inkludert Fræna, Eide og Gjemnes. Kommunane sør for Molde vender seg delvis mot Sunnmøre. Dette gjeld definitivt for Sandøy, Vestnes noko mindre, men det også delvis Midsund. I tillegg er det også samarbeid mellom kystkommunane på tvers av fogderigrensene. Initiativet til ei storkommune på ytre er eit eksempel på at dette også vert løfta opp til politisk nivå.

Når ein ser på kommunane enkeltvis ser biletet slik ut, utan at vi går inn på konkrete samarbeidsavtalar i detalj:

Eide ligg på grensa mellom Nordmøre og Romsdal, og framhevar også denne lokaliseringa. Kommunen er medlem i Orkidé, men kommunen har også observatørstatus i ROR. I tillegg har Eide eit nært samarbeid med Fræna og delvis Gjemnes. Innafor reiseliv er Eide knytt til Romsdal som medlem av Atlantic Safari som dekkjer kommunane frå Lesja til Averøy.

Gjemnes er i ein tilsvarande situasjon som Eide. Kommunen har enklare kommunikasjonar sørover, men er medlem av Orkidé. Her er kommunen til dømes med i innkjøpssamarbeid og IKT – samarbeid. Gjemnes har, slik som Eide, også observatørstatus i ROR og er med på møte, men er ikkje fast medlem. Også Gjemnes er medlem av Atlantic Safari.

Fræna samarbeider i ulike retningar. Delvis er Fræna i same situasjon som Eide og Gjemnes, men omvendt: kommunen er ikkje medlem av Orkidé, men likevel med i IKT – samarbeidet i organisasjonen. Elles er Fræna knytt mot Romsdalen og Molde. Dette gjeld til dømes reiseliv som medlem i Atlantic Safari. Renovasjon gjennom Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap, saman med Gjemnes, Nesset, Eide, Midsund og Molde. Kommunen har også elles eit utstrakt samarbeid mot Eide. Dette gjeld område som PPT, legevakt, utgreiing om interkommunalt landbrukskontor og Nasjonal turistveg for å nemne nokre. Fleire av desse samarbeidsformene inkluderer også fleire andre kommunar. Samstundes er kommunen med i samarbeid mellom kystkommunane på område der dette er naudsynt, til dømes om Nasjonal Turistveg med Eide og Averøy og GassROR samarbeidet med kommunane Aukra, Eide, Midsund, Molde og Sandøy.

Aukra har legevaktsamarbeid med øyane Midsund og Sandøy. Samarbeidet med Midsund gjeld også bru mellom dei to kommunane som del av Møreaksen. Elles har Aukra eit tett samarbeid med Molde på ulike område som PPT, krisesenter, GassROR og meir uformelt innan næring. Aukra er også del i samarbeid nordover langs kysten i diskusjonar om Harøysund Næringspark i Fræna og vassamarbeid med Eide. GassROR samarbeidet nordover er også del av eit slikt bilete.

Midsund er medlem av ROR. I dei aller fleste samarbeid kommunen er med i er Molde ein part i samarbeidet. Dette gjeld ikkje legevaktsamarbeidet mellom Aukra, Midsund og Sandøy. I tillegg får Midsund sine revisjonstenester og arbeidsgjevarkontroll i samarbeid med kommunar på Sunnmøre.

Vestnes prøver å dra nytte av at kommunen ligg lagleg til mellom Sunnmøre og Romsdal og shopper samarbeid der dei meiner det er best. Til dømes er kommunen med i ROR, men har innkjøpssamarbeid med ÅRU (Ålesundregionens utviklingsselskap) på Sunnmøre. Dei har også hamnesamarbeid med Molde og Nesset og rekneskapssamarbeid med Sunnmørskommunane Ørskog, Stranda, Norddal og Skodje. I Vestnes er tilknyttinga sterkare mot Molde enn Sunnmøre, men ordførar Knut Flølo understrekar at valet vert avhengig av kven som skisserer det beste opplegget for utvida samarbeid dersom dette vert aktuelt.

Sandøy har lettast tilgang til kommunane sørover, Haram og Ålesundsregionen. Turen til Brattvågen tek likevel om lag 50 minuttar frå kommunesenteret. Kulturelt samkvem med andre kommunar er derfor ikkje stort. Sandøy er medlem av ROR, men samarbeider mot Ålesund og ÅRU. Dersom Nordøyveg – prosjektet vert realisert, vil kommunen verte enno sterkare knytt mot Ålesund. Generelt vert det i Sandøy lagt stor vekt på å vere sjølvforsynte med tenester og på at Sandøy er ei eining som klarar seg på eiga hand. Ordførar Nils Magne Abelseth i Sandøy seier likevel at det ikkje er tvil om at det er Ålesundregionen som er mest aktuell dersom kommunen må velje tilknytting.

Forskjellen mellom Vestnes og Sandøy vert illustrert med haldninga til fengsel – saka no i haust, der ROR kommunane og ÅRU vart bedne om støtte til to ulike prosjekt. Medan Sandøy gjekk saman med ÅRU og støtta fengsel i Haram, gjekk Vestnes saman med ROR og støtta fengsel på Hustad.

Sunndal – Surnadal området

Surnadal samarbeider mest med kommunane Rindal og Halså. Samarbeidet gjeld til dømes konkrete tenester som PP – teneste og kulturskule, men kommunane har også eit felles energiselskap. Sunndal på den andre sida, samarbeider hovudsakleg mot kommunane Nesset og Tingvoll. Mellom anna har desse kommunane hatt eit nærings – samarbeid for å få ringvirkningar av Norsk Hydro si utbygging i Sunndal. Medan dei to kommunane Sunndal og Surnadal har mykje samarbeid med dei mindre nabokommunane, har dei to kommunane lite formalisert samarbeid seg imellom.

Rindal samarbeider mest mot Surnadal, men har også formalisert samarbeid nordover mot Orkdal – regionen i Sør – Trøndelag. ”Det er Trondheim som er byen vår,” er motto i Rindal.

Nesset samarbeider både mot Molde og mot Sunndal, men i liten grad mot Rauma. PPT – tenestene samarbeider dei med Sunndal og Tingvoll om, men mellom anna brann, hamn, Regionutvikling og innkjøp samarbeider dei med Molde om. I tillegg er Nesset med i IKT – samarbeidet i Orkidé.

Tingvoll legg stor vekt på Orkidé samarbeidet, noko deira sentrale geografiske plassering på Nordmøre tilseier. I tillegg samarbeider dei med Sunndal om

vidaregåande skule. Med Nesset og Sunndal har dei samarbeid om PPT – tenestene og også eit regionalt utviklingsprosjekt knytt til Hydro sitt nybygg i Sunndal.

Halsa er delt, og samarbeider mot Surnadal, men også mot HAST – kommunane, som vi skal kome tilbake til.

Kristiansund - området

Kristiansund og Frei vert slått saman til ei kommune første januar 2008. Arbeidet med samordning og tilrettelegging har starta. Dei to kommunane har allereie eit utstrakt samarbeid på område som næringsutvikling, arealplan, vatn og kloakk. Utanom for Frei står ikkje Kristiansund fram som eit sterkt senter i samarbeidsrelasjonane på Nordmøre. Men då må vi også ha i bakhovudet at Nordmøre har eit aktivt samarbeidsorgan i Orkidé, og at denne organisasjonen moglegvis løyser konkrete oppgåver som det elles ville vore aktuelt for dei mindre kommunane å søke til Kristiansund for å løyse.

Averøy vender seg ikkje i stor grad innover mot Kristiansund, men er med i samarbeid med byen dersom mange andre kommunar også er med. Kommunen søkjer også sørover, gjennom reiselivssamarbeidet Atlantic Safari. Averøy har no vedteke å utarbeide felles næringsplan for Averøy, Kristiansund og Frei. Dersom Atlanterhavstunnelen vert ein realitet, vil Averøy verte sterkare knytt til Kristiansund. Kommunen har også teke initiativ til samtalar om ei storkommune på ytre, med kommunane Fræna, Eide og Aukra.

Aure – Tustna – Smøla - Hals

HAST – samarbeidet omfattar kommunane Hals, Aure, Smøla og Tustna. Formannskapa i dei fire kommunane møttest ein til to gongar i året, og kommunane samarbeider på konkrete område som til dømes om legevakt og legeskysordning. Etter folkerøysting har kommunestyra i Aure og Tustna vedteke samanslåing av dei to kommunane frå 1. januar 2006. Samanslåingsprosessen vil gjere samarbeidet mellom dei to kommunane ekstra tett fram mot samanslåinga. Dei fire HAST – kommunane er elles med i mange prosjekt i Orkidé – regi eller som inkluderar mange av kommunane på Nordmøre. Dei fleste av desse samarbeidsordningane inkluderer også Kristiansund. Aure samarbeider i tillegg nordover mot Hemne. Dei to kommunane har til dømes samarbeid om alt som har med industrianlegga og næringsutvikling i tilknytning til Metanolfabrikken på Tjeldbergodden.

Rauma

Rauma samarbeider mot Molde, via ROR – samarbeidet og også elles. Med Vestnes samarbeider kommunen om PPT og eit tettare økonomisamarbeid er også under planlegging. Innafor reiseliv er Rauma del av Atlantic Safari, og har også et nært samarbeid mot Lesja, men dette samarbeidet er ikkje sterkt formalisert på andre område. Det finst likevel eit kulturelt samspel og uformelle kontaktmøte mellom ordførarar og rådmenn mellom dei to kommunane. Hovudinstrykket er likevel at Rauma ikkje har utstrakt direkte samarbeid med nabokommunane.

Bu- og arbeidsmarknadsregionar og pendling

Vi har skildra felles utfordringar for kommunane, fellestrekk og identitet som gjer eit geografisk område til ein region. I det følgjande skal vi sjå på inndeling på basis av visse funksjonar, verksemd eller aktivitet. Ei slik inndeling kan vere basert på sørvis, arbeidsmarknad, pendling eller bustad og det finst ulike landsomfattande inndelingar med basis i ein eller fleire av desse. Vi vil i denne samanheng presentere Dag Juvkam (2002) si inndeling i bu og arbeidsmarknadsregionar. Vi vil også sjå på pendling mellom kommunane for å få eit mer detaljert oversyn over kven som har mest kontakt med kvarandre.

Bu- og arbeidsmarknadsregionar

Ein bu og arbeidsmarknadsregion kan seiast å vere dei minste geografiske einingane med eigne system innafor ein nasjon. Innanfor ein slik region vil samkvemet vere større enn kontakt utover regionen. Ein slik region er gjerne knytt til eit senter med eit omland.

Juvkam (2002) har gjort ein inndeling i bu- og arbeidsmarknadsregionar der hovudkriteria for inndelinga er grad av dagpendling mellom kommunane og reisetid. Til dømes vil alle kommunar med minst 10% pendling i 2000 leggjast til eit senter når reisetida er under 75 minutt ein veg. Juvkam har denne inndelinga for Nordmøre og Romsdal:

- Kristiansund (Kristiansund, Frei, Averøy, Tustna)
- Molde (Molde, Fræna, Aukra, Gjemnes, Eide, Nettet, Midsund, Vestnes)
- Rauma (Rauma)
- Sandøy (Sandøy)
- Sunndal (Sunndal, Tingvoll)
- Surnadal (Surnadal, Rindal, Halså)
- Smøla (Smøla)
- Hemne/Snillfjord/Aure (Hemne, Snillfjord, Aure)

Kven pendlar kvar?

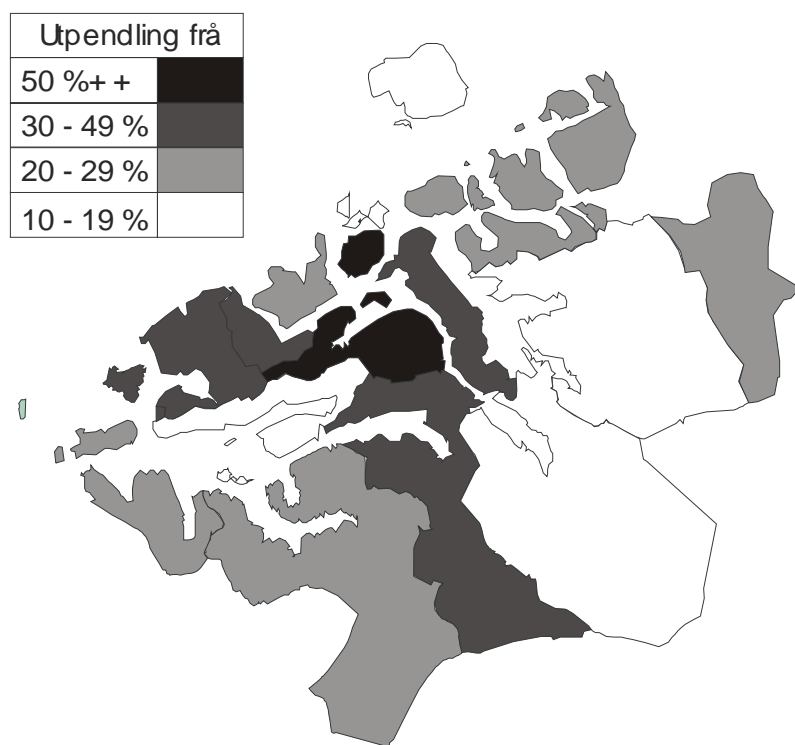
Med pendling meiner vi personar som har arbeid i ein annan kommune enn bustadskommunen. SSB si Folke og bustadtelling i 2001 viser at ein av tre sysselsette pendlar på landsbasis¹⁰. Det er dei største byane som har størst innpendling, men også kommunar som ligg nært dei store byane har stor inn og utpendling. Pendling er ein viktig føresetnad for å oppretthalde busetnaden i område der det ikkje finst gode jobbalternativ innanfor kommunegrensene. Betra kommunikasjonar kan gjere det enklare å pendle, men er ikkje nok aleine for å auke pendlinga. Ein føresetnad for auka pendling er også at betra kommunikasjonar løyser ut ein større og betre arbeidsmarknad og at avstandane ikkje er for store (Engebretsen, 2001).

Engebretsen (2001, 25), peiker på at KRIFAST sambandet mellom Kristiansund og Molde, er eit eksempel på at dei to siste betingelsane ikkje var til stades. Kristiansund og Frei hadde allereie dekkja sine behov seg imellom. Eide og Gjemnes var knytt til Molde, medan Tingvoll framleis var knytt til Sunndalsøra. Utbygginga førte berre til ei registrert trafikkauke på snaut 20 prosent på strekninga. Tal vi kjem tilbake til viser

¹⁰ Tala er henta frå "En av tre sysselsatte er pendlere, artikkel på SSB sine nettsider.

likevel at Tingvoll er den av kommunane med størst auke i pendling til Molde i perioden 2000-2003.

Alle kommunane i Nordmøre og Romsdal hadde ei pendling på 10 prosent av arbeidsstokken eller meir i 2003. Sunndal ligg lågast med 10 prosent, medan Frei ligg høgst med 71 prosent. Tal frå bustad- og folketellinga i 2001 viser at 39 prosent av pendlarane pendlar til kommunar som ligg nært, men mange pendlar også over fylkesgrensene. Ei slik pendling kan vere med å knyte kommunar til kvarandre og regionar saman, eller å trekkje dei frå kvarandre.



Figur 2.8. Prosent utpendling av totalt tal sysselsatte i kommunane i Nordmøre og Romsdal. (Kjelde: SSB – statistikkbanken.)

Det er verdt å merke seg at generelt er det slik at dei større byane har eit urealistisk tal arbeidspendlarar i statistikkane fordi studentar som arbeider deltid i kommunen vert registrerte som innpendlarar.

Pendling til Molde

Totalt pendla 6 prosent av arbeidsstokken i Nordmøre og Romsdal til Molde siste kvartal 2003¹¹. Om lag ein tredel av desse pendlarane kjem frå nabokommunen Fræna, der 26 prosent av arbeidsstokken pendlar til byen. Også Gjemnes, Eide og Aukra har ei pendling til Molde på over 20 prosent, medan Nasset og Midsund har ei tilsvarende pendling på 18 og 13 prosent. Av sysselsatte i dei andre kommunane i Romsdal var pendlinga til Molde i 2003 på under 10 prosent¹². For pendlarar frå Molde er Fræna viktigaste oppmøteplass, deretter kjem Trondheim og Ålesund.

¹¹ Tala under er alle henta frå Statistisk Sentralbyrå.

¹² For fullstendig prosentvis oversikt over pendling mellom kommunane i Nordmøre og Romsdal, sjå tabell – vedlegg.

Pendling frå Nordmøre til Molde foregår i liten grad. Gjennomsnittleg pendlar 1,9 prosent av arbeidsstokken på Nordmøre til byen i Romsdal. Tingvoll er den kommunen på Nordmøre som har størst andel av sine sysselsette innbyggjarar på arbeid i Molde. Pendlinga frå Tingvoll er likevel ikkje meir enn 5 prosent av arbeidsstokken i 2003. For Tingvoll har pendlinga til Molde auka med nesten tre prosent sidan 2000. For Nordmøre totalt sett har det likevel ikkje skjedd nokon auke. Medan 1,1 prosent av dei sysselsette i kommunane på Nordmøre pendla til Molde i 2000, pendla i 2003 1,3 prosent. Auken i pendling frå Tingvoll står for den totale auken i talet pendlarar.

Pendling til Kristiansund

Pendlinga til arbeid i Kristiansund er generelt sett liten for kommunane. Om lag 4 prosent av arbeidsstokken i kommunane i Nordmøre og Romsdal pendlar til Kristiansund. Av desse står Frei kommune for godt over halvparten med 1341 pendlarar. 54 prosent av dei sysselsette i Frei, pendlar til Kristiansund. Utanom Averøy (13%) har alle dei andre kommunane ei pendling til Kristiansund på under 10 prosent av den totale sysselsetjinga.

Det er likevel slik at Kristiansund er viktigaste oppmøtekommune for pendlarar frå fleire kommunar. Dette gjeld Averøy, Frei, Tustna og Smøla. Frei, er viktigaste oppmøtestad for pendlarar frå Kristiansund.

Pendling frå Romsdal til Kristiansund er nesten fråverande. Under ein prosent av arbeidsstokken i desse kommunane pendlar til Kristiansund. Berre frå Gjemnes, med 5 prosent pendling, er pendlinga på over 1,3 prosent.

Trass i betra kommunikasjonar og utfyllande arbeidsmarknad er pendling mellom dei to byane også liten. 0,5 prosent, eller 60 personar pendla 4. kvartal 2003 frå Molde til Kristiansund. 1,2 prosent eller 98 personar pendla frå Kristiansund til Molde. For arbeidsstokken i Molde er Fræna, Rauma og Vestnes i tillegg til byane Trondheim og Ålesund viktigare oppmøtestadar enn Kristiansund.

Surnadal - Sunndalregionen

Det er liten utveksling av arbeidskraft i Sunndal – Surnadalregionen med kommunane Sunndal, Surnadal, Rindal, Tingvoll og Halså. Størst pendling er det frå Tingvoll til Sunndal med 11,9 prosent av arbeidsstokken, frå Rindal til Surnadal med 10,6 prosent av arbeidsstokken og frå Nesset til Sunndal med 8,8 prosent av arbeidsstokken.

Mellom Surnadal og Sunndal er pendlinga også liten. 4,1 prosent av dei sysselsette busett i Surnadal pendlar til Sunndal, medan berre 0,8 prosent pendlar den andre vegen. Surnadal er likevel viktigaste oppmøtekommune for pendlarar frå Sunndal når ein ser bort frå pendling til Trondheim som kan vere influert av tal studentar. Det er generelt heller ikkje stor pendling frå Sunndal til Sør – Trøndelag. Oppdal er største oppmøtekommune i Sør - Trøndelag, men berre halvparten så mange pendlar hit som til Surnadal.

Som pendlarmål for sysselsette busett i Nesset er Molde meir enn dobbelt så viktig som kommunane på Indre Nordmøre til saman. For Sunndal er både Trondheim og Molde viktigare pendlarmål enn Surnadal.

På den andre sida, er det slik at kommunane i regionen er viktigaste oppmøteplass for pendlarar frå Surnadal, Tingvoll, Halså og Rindal. For Surnadal og Tingvoll er Sunndal viktigaste oppmøtestad. For Halså og Rindal er Surnadal viktigaste oppmøtestad, sjølv om dette for Rindal sin del er jamnt fordelt mellom Surnadal og Trondheim.

Randkommunane

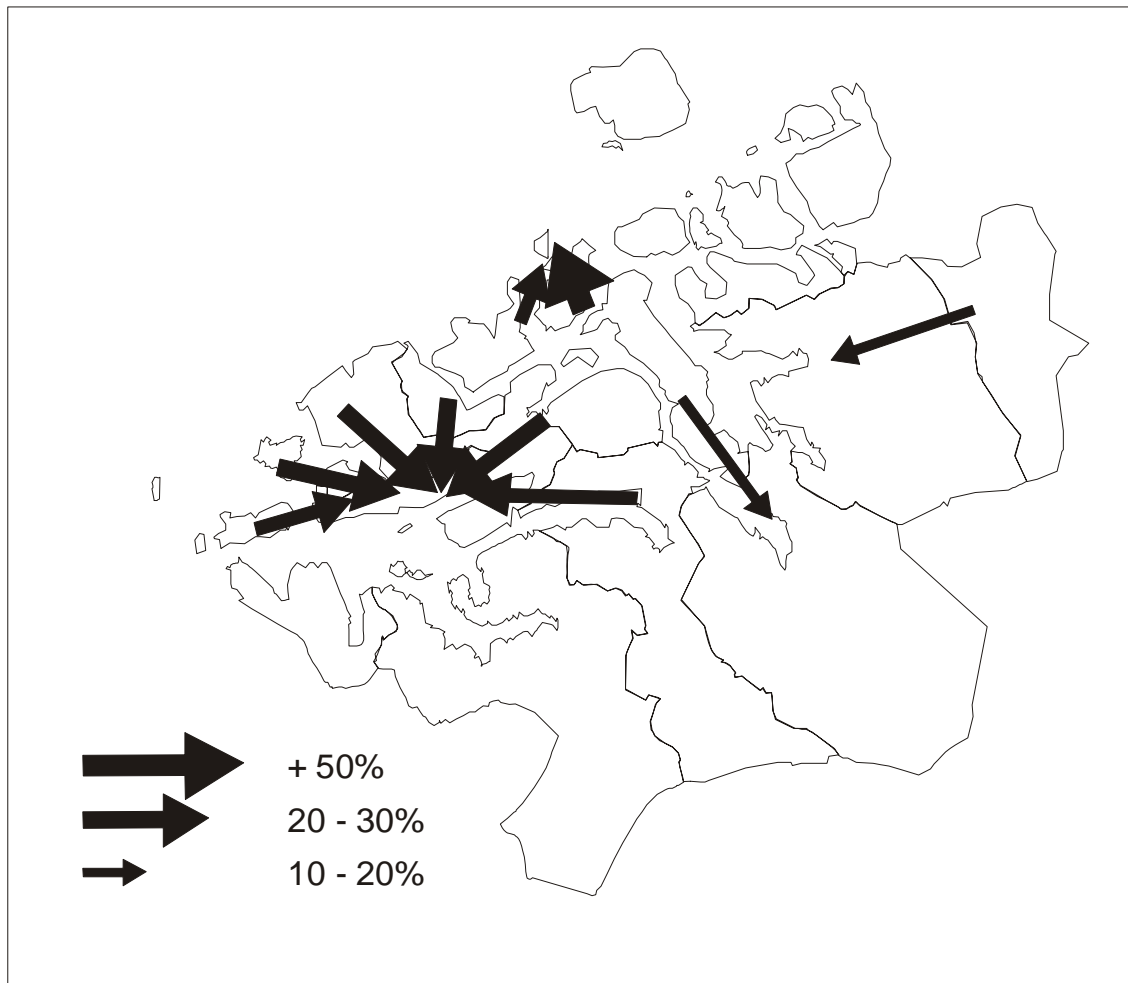
Oversikta over seier noko om pendling til dei større sentra i Nordmøre og Romsdal. For sysselsette i kommunane Aure, Vestnes, Rindal og Sandøy kan det vere like aktuelt å pendle over fylkesgrensene eller regiongrensene.

Aure. Dette skjer i størst grad frå Aure der 33 personar pendlar til Hemne kommune i Sør-Trøndelag. Dette er ti meir enn til nabokommunen Tustna og også meir enn til Kristiansund. Dette gjer Hemne til den viktigaste oppmøtekommunen for pendlarar frå Aure dersom ein ser vekk frå dei store byane. Pendlinga dit utgjer likevel berre 2,6 prosent av dei sysselsette i kommunen. Fleire pendlar også frå Aure til Trondheim enn til Kristiansund. Totalt 107 personar pendlar frå Aure til Møre og Romsdal, medan 95 personar pendlar til Sør – Trøndelag. Då er også moglege studentar inkludert.

Vestnes. Berre 7 personar pendlar frå Vestnes til nabokommunen Ørskog. På Sunnmøre er Haram største oppmøtekommune. 28 personar pendlar dit. Dette er 4,5 prosent av det totale talet pendlarar. Til samanlikning pendlar 36 personar til nabokommunen Rauma. 211 personar pendlar til Molde, medan 101 personar pendlar til Ålesund.

Sandøy. Frå Sandøy pendlar fleire personar til Haram og Ålesund til saman, enn til Molde. 18 personar pendlar til Ålesund, medan 9 personar pendlar til Haram. Til samanlikning pendlar 17 personar til Molde. Sandøy har liten grad av pendling. Til saman pendlar 88 personar eller 13 prosent av dei sysselsette frå Sandøy.

Rindal. Frå Rindal pendlar i alt 30 personar til Meldal og Orkdal i Sør - Trøndelag, i tillegg til 37 til Trondheim. Dette utgjer 2,9 prosent av arbeidsstokken. Til samanlikning pendlar 108 personar til Surnadal.



Figur 2.9. viser dei store pendlingsstraumane i Nordmøre og Romsdal i prosent av tal sysselsette. (Kjelde: SSB, statistikkbanken.)

Samandrag regional identitet og samarbeid

I tabell 2.5 har vi gjort eit stikkordmessig samandrag av hovudtrekka av dei faktorane som bind kommunar saman. Slik er det mogleg å sjå dei ulike faktorane i samanheng.

	Bu og arbeidsmarkn.-regionar	2004 Største avis*	2004 Vdg. skule hovudval	2004 Pendling oppmøte
Molde	Molde	Romsdals buds.	Molde	Fræna
Kristiansund	Kristiansund	Tidens Krav	Kr. sund	Frei
Vestnes	Molde	Vestnes Avisa	Molde	Molde
		Romsdals buds.		
Rauma	Rauma	Åndalsnes Avis	Rauma	Molde
Neset	Molde	Romsdals buds.	Molde	Molde
Midsund	Molde	Øyavis/ Romsdals buds.	Molde	Molde
Sandøy	Sandøy	Sunnmørsposten	Ålesund	Ålesund
Aukra	Molde	Romsdals buds.	Molde	Molde
Fræna	Molde	Romsdals buds.	Fræna	Molde
Eide	Molde	Romsdals buds.	Fræna	Molde
Averøy	Kristiansund	Tidens Krav	Kr.sund	Kr.sund
Frei	Kristiansund	Tidens Krav	Kr.sund	Kr.sund
Gjemnes	Molde	Romsdals buds.	Molde	Molde
Tingvoll	Sunndal	Tidens Krav	Tingvoll	Sunndal
Sunndal	Sunndal	Aura Avis	Sunndal	Tr.heim
Surnadal	Surnadal	Driva	Surnadal	Sunndal
			Orkdal	
Rindal	Surnadal	Adresseavisen	(Surnadal)	Surnadal
Aure	Hemne/Snillfjord/Aure	Nordv.nytt/Søvesten	Kr.sund	Hemne
		Tidens Krav		
Halsa	Surnadal	Tidens Krav	Kr.sund	Surnadal
Tustna	Kristiansund	Nordvestnytt	Kr.sund	Kr.sund
		Tidens Krav		
Smøla	Smøla	Nordvestnytt	Kr.sund	Kr.sund
		Tidens Krav		

Tabell 2.5. Stikkordmessig samandrag av ulike variablar i framstillinga i tidlegare avsnitt.

**Dersom lokalavisa er størst, er største regionavis også ført opp.*

Vi ser at for ein del av kommunane, er det samanfall mellom utfallet for dei ulike variablane. Dette gjeld:

- Tilknytning til Molde sentrum: Molde, Neset, Aukra, Gjemnes
- Tilknytning til Kristiansund sentrum: Kristiansund, Averøy, Frei
- Tilknytning til Sunndal sentrum: Sunndal
- Tilknytning til Surnadal sentrum: Surnadal

Kommunar med hovudvekt av si tilknytning til ein plass, men med ein variabel som skil seg ut:

- Vestnes, til Molde, men med eigen avis.
- Midsund, til Molde, men med eigen avis.
- Fræna, til Molde, men med eigen vidaregåande skule.
- Eide, til Molde, men hovudtyngden av elevar til vidaregåande skule i Fræna.

- Sandøy, til Sunnmøre, men eigen bu og arbeidsmarknadsregion.
- Rindal, til Surnadal, men med høgast dekningsgrad for Adresseavisen og fleirtal skuleelevar i Sør-Trøndelag.
- Tustna, til Kristiansund, men med eigen lokalavis.

Nokre kommunar vert dregne i ulike retningar:

- Tingvoll, til Sunndal, men med eigen vidaregåande skule og med størst dekningsgrad for Tidens Krav
- Aure, dekt av to lokalaviser i tillegg til Tidens Krav, vidaregåande skule i Kristiansund, men størst pendling til Hemne. Bu og arbeidsmarknadsregion med Hemne.
- Halså, bu og arbeidsmarknadsregion med Surnadal, overvekt av pendling til Surnadal, men vidaregåande skule i Kristiansund og størst dekningsgrad for Tidens Krav.
- Smøla, til Kristiansund, men med eigen lokalavis og eigen bu- og arbeidsmarknadsregion.

Den autonome kommunen:

- Rauma knyter ikkje til seg kommunane rundt, og knyter seg heller ikkje sterkt til andre delar av Nordmøre og Romsdal.

7 regionar

Desse strukturane er forenkla forsøkt illustrert på karta nedanfor. I praksis og med hovudvekt på bu- og arbeidsmarknadsområde kan ein dele området inn i sju regionar, tre av desse er eigne kommunar med dårlege kommunikasjonar til senter.

- Molde med det meste av Romsdal og i tillegg Eide og Gjemnes
- Kristiansund med Averøy, Frei og under tvil samanslåtte Aure/Tustna
- Sunndal med Tingvoll
- Surnadal med Rindal og Halså
- Rauma
- Smøla
- Sandøy

På same måten som Rauma kan Smøla og Sandøy kunne karakteriserast som ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion sjølv om kommunane er små. Om ein ser på tilknytning så soknar Smøla til Kristiansund og Sandøy til Haram/Ålesund (Sunnmøre).

Det kan vere at **Aure/Tustna** etter samanslåinga vil vere sterkare knytt til Hemne og Snillfjord enn til Kristiansund, Når vi likevel har teke med Aure/Tustna til Kristiansundsregionen heng det saman med at pendlinga ut av Aure både i retning Hemne/Snillfjord og Kristiansund er lav i dag og den vil truleg kunne auke til Kristiansund når sambandet denne vegen vert betre. For Tustna er Kristiansund alt i dag viktigaste oppmøtekommune.

Tingvoll er også problematisk fordi denne kommunen i praksis truleg er ”delt på midten” geografisk i pendling i retning Kristiansund/Molde og Sunndal. Om pendlinga til Sunndal går mykje ned framover vil Kristiansund kunne stå sterkare.

Samtidig er det ei utfordring at Molde også står sterkt i kommunen. Av slike grunnar har vi som Juvkam valt å sjå Sunndal og Tingvoll i samanheng.

3 eller 2 storregionar?

Om ein legg mindre vekt på arbeidsreiser og større på andre strukturelle trekk i lag med moglege strukturendringar i framtida er det mogleg at området bør delast i 2 eller 3 "samregionar":

Indre Nordmøre. I Amdam og Båtevik (2004) vert det peika på at framtidig samband over Todalsfjorden vil knytte Sunndal og Surnadal tettare saman. Moglege forbetringar av kommunikasjonar nordover vil knytte heile området tettare til Trondheim som "urbanisert landsbygd". Dette talar for å sjå Indre Nordmøre som eit samarbeidsområde der det også kan vere aktuelt å knytte til Meldal og Orkdal, kanskje også Oppdal, Rennebu og Hemne. Ein slik stor struktur kan også omfatte Aure/Tustna. Her forsøker vi å avgrense vurderingane til Indre Nordmøre med blikk på Meldal og Orkdal.

Molde - Romsdal minus Sandøy og med Eide og Gjemnes framstår som den klaraste av strukturane ut frå avisstruktur, pendling, samarbeid m.m. Dei mest usikre kommunane er Vestnes og spesielt Rauma.

Kristiansund, Frei og Averøy er kjerneområdet kring Kristiansund sentrum og med ei viss tilknytning frå spesielt Smøla, Tustna og til ein viss grad Tingvoll. Samanslåinga av Tustna og Aure og med kommunikasjonsforbetringar vil kunne knytter noverande Aure tettare til Kristiansund. Vi har valgt å sjå kommunane Kristiansund, Frei, Averøy, Smøla, Tustna og Aure som storregionen rundt Kristiansund sentrum.

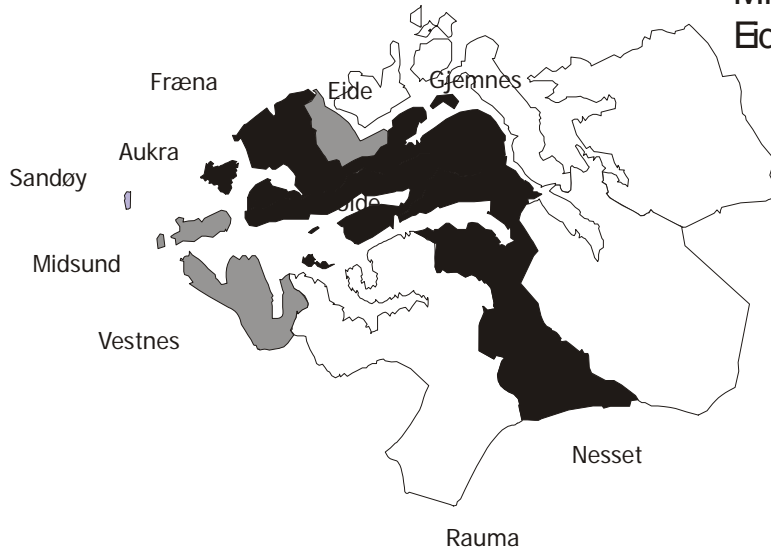
Polysentrisk Kristiansund – Molde region. Avgiftsbortfall for Krifast og moglege framtidige kommunikasjonsforbetringar vil kunne knytte dei to byane saman til ein sams bu- og arbeidsmarknadsregion om reisetida ein veg vert under 45 minutt. I andre delar av Europa vert det arbeidd for å stimulere samarbeid og arbeidsdeling mellom senter i slike tilfelle slik at dei kan framstå som samla og større i funksjonar enn kvar for seg. Dette er ein struktur som vi trur vil ligge noko fram i tid, men som ein bør vere merksam på ved drøftingar av kommunestruktur.

Eit viktig spørsmål er om denne moglege 2-senterstrukturen også vil kunne "dominere" Indre Nordmøre slik at ein får ein samla Romsdal-Nordmøre-region? Utfordringa her er at ein samstundes må rekne med kommunikasjonsforbetringar frå Indre Nordmøre til Trondheim og dette mykje større og truleg meir vekstkraftige området vil nok kunne bli dominerande i det minste i Surnadalsområdet. Sunndal/Tingvoll er meir labilt som område spesielt om det ikkje vert kommunikasjonsforbetringar over Todalsfjorden. Med stadig større vekt på fergefrie samband er også Tustna/Aure usikre "sørover".

REGIONAL STRUKTUR
Romsdal - Molde

Sandøy = Ålesund
Rauma = eigen region

Vestnes - eiga avis
Midsund - eiga avis
Eide - vgs i Fræna



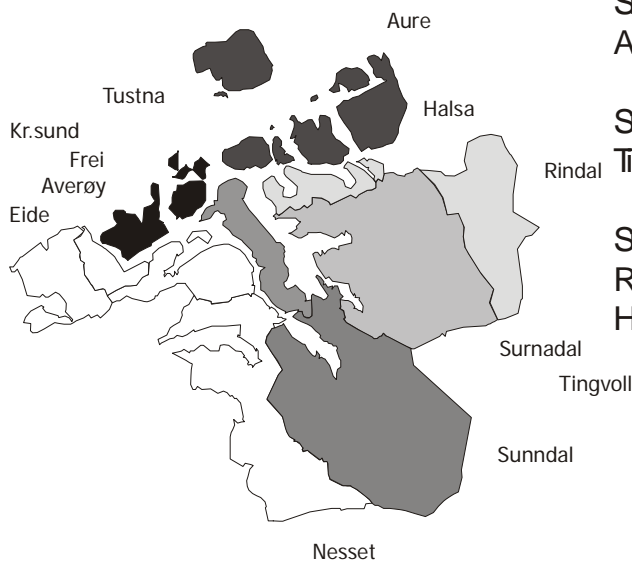
Figur 2.10 Regional struktur i Romsdal

REGIONAL STRUKTUR
Smøla

Kristiansund + Frei + Averøy
Tustna - eigen lokalavis
Smøla - eigen lokalavis og AB-reg
Aure - pendling og AB-reg Hemne

Sunnadal
Tingvoll - eigen vgs, Tidens krav

Sumadal
Rindal - Adressavisa, vgs Sør-T
Halsa - vgs Kr.s, Tidens krav



Figur 2.11 Regional struktur på Nordmøre

Kommunal verksemd og kommunestruktur

Med kommunal verksemd meiner vi her i hovudsak kommunal produksjon og forvaltning og arbeidsfordelinga (oppgåvefordeling) innan offentleg verksemd mellom stat, fylke og kommune. I denne samanhengen er dei indre utfordringane knytt til om det er strukturelle trekk som gjer at endringar i kommunestruktur bør gjennomførast for å kunne få rimelegare produksjon og/eller betre kvalitet i produksjonen. Dette er derfor grundig drøfta i arbeidsrapporten om kommunal økonomi (Dyrhol 2004) og som vi her berre vil oppsummere. Dei ytre utfordringane er knytt til korleis offentleg verksemd vert organisert på eit overordna nivå, mellom anna kva oppgåver kommunane kan få i framtida. Spesielt avgjerande vil vere kva som skjer med fylkeskommunane framover og kva konsekvensar dette kan få for kommunenivået. Dette er drøfta nærare i eit eige notat (Amdam 2004), i Distriktskommisjonen (NOU 2004:19) og Selstad (2004).

Interne utfordringar knytt til kommunal produksjon og effektivitet

Ei vanleg oppfatning er at små kommunar er mindre effektive produsentar enn store kommunar, at det finst stordriftsfordelar og som kan hentast ut ved kommunesamanslåing. Dette er mellom anna grunnlaget for SSB sine analyser og som er nærare presentert i arbeidsrapporten om kommunale tenester og økonomi (Dyrhol 2004 s. 51-). SSB har i denne samanhengen gjort analyser av moglege strukturendringar i Romsdal og på Nordmøre og med ulike forutsetningar (Langørgen mfl (2002)).

- A1: Ymse grunnar (kalla slik her)
- A2: Unngå kommunar med mindre enn 5000 innb
- A3: Økonomiske regionar

For heile landet viser analysen at ei samanslåing etter alternativ A1 vil gje ca 260 mill kr i innsparing. Dette er 4,3% av samla utgift i dei involverte kommunane, eller i storleiksorden eit par titusendelar av brutto nasjonalprodukt. Tabell 2.6 viser to alternativ på Nordmøre som er med i denne gruppa. Som kjent har Kristiansund og Frei vedteke å slå seg saman. Det er Atlanterhavsvegen som er grunnen til at det er rekna på samanslåing av Eide og Averøy, ei samanslåing som etter denne analysen gjev grunnlag for stor innsparing.

Gruppe	Komnr.	Kommune	Innbyggere	Kroner per innbygger			Besparelse i prosent av bundne kostnader	Besparelse i prosent av samlet utgift	Totale besparelser i millioner kroner
				Frie disp. utgifter før sammen-slåing	Frie disp. utgifter etter sammen-slåing	Besparelse			
6	1556	Frei	5 119	4 004					
	1503	Kristiansund*	16 899	12 117					
	Totalt		22 018	10 231	10 946	716	5,3	3,0	15,8
7	1551	Eide	3 096	6 526					
	1554	Averøy	5 520	5 849					
	Totalt		8 616	6 092	8 564	2 472	14,8	10,9	21,3

Tabell 2.6: SSB sin analyse av moglege samanslåingar på Nordmøre (ingen i Romsdal) av ymse grunnar. Kjelde: SSB

Analysen viser at Kristiansund-Frei har eit innsparingspotensiale på 3,0% som er lavare enn landsgjennomsnittet på 4,3% i denne gruppa, medan Eide-Averøy har eit potensiale på heile 10,9%.

Ei samanslåing etter A2 (unngå kommunar under 5000 innbyggjarar) gjev ca 2,3 milliardar kr i innsparing for landet. Dette er 4,4% av samla utgift i dei involverte kommunane, eller i storleiksorden 1,5 promille av brutto nasjonalprodukt. Tabell 2.7 viser seks alternativ i Romsdal og på Nordmøre. Som kjent har Aure og Tustna vedteke å slå seg saman. Samanslåing av Halså, Rindal og Surnadal gjev etter denne analysen grunnlag for stor innsparing med 11,5%, høgt samanlikna med landsgjennomsnittet på 4,4%. Alle alternativa har høgre potensiale enn landsgjennomsnittet.

Gruppe	Komnr.	Kommune	Innbyggere	Kroner per innbygger					
				Frie disponible utgifter før sammenlåing	Frie disp. utgifter etter sammenlåing	Besparelse	Besparelse i prosent av bundne kostnader	Besparelse i prosent av samlet utgift	Totale besparelser i millioner kroner
1501	1572	Tustna	1 082	10 896					
1501	1573	Smøla	2 487	11 387					
1501	1569	Aure	2 862	12 527					
1501		Totalt	6 431	11 812	13 741	1 930	10,1	6,3	12,4
1502	1571	Halså	1 903	8 914					
1502	1567	Rindal	2 193	10 743					
1502	1566	Surnadal	6 319	8 873					
1502		Totalt	10 415	9 274	12 415	3 141	17,4	11,5	32,7
1503	1557	Gjemnes	2 732	7 381					
1503	1560	Tingvoll	3 094	7 345					
1503		Totalt	5 826	7 362	9 109	1 748	9,0	6,5	10,2
1504	1543	Neset	3 267	11 427					
1504	1539	Rauma	7 615	9 318					
1504		Totalt	10 882	9 951	11 574	1 623	9,6	6,0	17,7
1505	1551	Eide	3 096	6 526					
1505	1548	Fræna	9 105	8 034					
1505		Totalt	12 201	7 651	9 162	1 510	10,2	6,7	18,4
1506	1546	Sandøy*	1 359	14 211					
1506	1545	Midsund	2 009	9 245					
1506	1547	Aukra	2 983	8 188					
1506		Totalt	6 351	9 811	11 117	1 305	7,1	4,6	8,3

Tabell 2.7: SSB sin analyse av moglege samanslåingar i Romsdal og på Nordmøre for å unngå kommunar med mindre enn 5000 innb. Kjelde: SSB

Ei samanslåing etter A3 (kommunar lik økonomiske regionar) gjev ca 3,5 milliardar kr i innsparing. Dette er 3,6% av samla utgift i dei involverte kommunane, eller i storleiksorden 2,5 promille av brutto nasjonalprodukt. Tabell 2.8 viser eventuelt samanslåing av kommunane i *økonomiske regionar* definert etter Statistisk sentralbyrå sin standard for slike. Potensialet er 5,1% for "Romsdal" og 6,8% for "Nordmøre".

Region	Komnr.	Kommune	Innbyggere	Kroner per innbygger					
				Frie disponible utgifter før samanslåing	Frie disp. utgifter etter samanslåing	Besparelse	Besparelse i prosent av bundne kostnader	Besparelse i prosent av samlet utgift	Totale besparelser i millioner kroner
1591	1545	Midsund	2 009	9 245					
1591	1557	Gjemnes	2 732	7 381					
1591	1547	Aukra	2 983	8 188					
1591	1551	Eide	3 096	6 526					
1591	1543	Neset*	3 267	11 427					
1591	1535	Vestnes*	6 490	13 705					
1591	1539	Rauma	7 615	9 318					
1591	1548	Fræna	9 105	8 034					
1591	1502	Molde	23 381	9 948					
1591	Totalt		60 678	9 663	10 953	1 290	8,3	5,1	78,3
1592	1572	Tustna	1 082	10 896					
1592	1573	Smøla	2 487	11 387					
1592	1569	Aure*	2 862	12 527					
1592	1556	Frei	5 119	4 004					
1592	1554	Averøy	5 520	5 849					
1592	1503	Kristiansund*	16 899	12 117					
1592	Totalt		33 969	9 818	11 497	1 679	11,2	6,8	57,0

Tabell 2.8: SSB sin analyse av moglege samanslåingar i Romsdal og på Nordmøre etter økonomiske regionar. Kjelde: SSB

Moglege innsparingar er relativt små sett i forhold til andre samfunnsområde. Forskarane i Statistisk sentralbyrå er vel kjende med desse tilhøva, og det kan vere grunn til å peike på at dei ikkje har framstilt kommunesamanslåing som eit svært viktig tiltak samfunnsøkonomisk sett. T.d. er sjukefråvær og arbeidsløyse samfunnsøkonomiske problem som litt fargerikt sagt ”er både 10 og 20 gongar så store kvar for seg”.

Produksjon, desentralisering og soner

Er så desse potensielle innsparingane moglege og realistiske? Dei moglege innsparingane granskinga viser kan tolkast som eit resultat av to tilhøve, det første i regelen med positivt utslag, det andre med i regelen negativt:

1. Utnytting av stordriftsfordelar
2. Endringar i kostnader pga auka reiseavstand

Modellen tek omsyn til at tenestetilbodet skal vere rimeleg desentralisert også etter ei samanslåing. Tanken bak er at mykje av dei kommunale tenestene er lokaliserte til lågare nivå enn kommunen. Spesielt gjeld dette barnehagar, skule, deler av eldreomsorg og andre hyppige tenester. I modellane til SSB er det særleg tenkt på at sonene skal høve til grunnskulekrinsar (Kommunal- og regionaldepartementet 1999-2000:80), dvs. at kvar sone skal ha ein skule og som kommunen får støtte til å drive og som er ein bunden kostnad. Om fleire skular i ei sone så må kommunen dekkje meirkostnaden sjølv. Soneinndelinga gjer at ein ikkje får med alle stordriftsfordelar som er moglege etter ei reindyrka kommunaløkonomisk målsetting om innsparing. Desentraliseringa kjem inn gjennom Statistisk sentralbyrå si soneinndeling. Statistisk sentralbyrå opererer med *delområde*, som eit mellomnivå mellom *grunnkrins* og *kommune*. Eit delområde har som regel mellom 1000-3000 innb i spreiddbygde strok

og 3000-6000 innb i meir tettbygde strok. Soner er samanslutningar av delområde. Ei sone har minst 2000 innb, dersom ikkje kommunen sjølv har mindre enn 2000 innb. Det finst ein fast prosedyre for å slå saman delområde til soner (Reid 2002, vedlegg 3). Når ein studerer samanslåing av kommunar, blir prosedyren brukt for den eventuelle nye eininga. Generelt vil kommunesamanslåing føre til større soner. Eventuell framhald av eit meir desentralisert tenestetilbod reduserer då romet for å hente ut stordriftsfordelane.

Vurderinga av stordriftsfordelar byggjer på omgrepet *bundne kostnader*, som er noko anna enn faste kostnader i vanleg økonomisk terminologi. Bunde kostnader er "kostnader som kommunen ikke kan velge seg bort fra" av demografiske, sosiale og geografiske forhold. "Variasjoner i bundne kostnader er enten avledet fra variasjoner i kostnader pr produsert enhet, eller fra variasjoner i befolkningens behov for ulike tjenester". Dette blir så bygd saman slik (Langørgen mfl 2002:11):

... vi kan simulere hvilke budne kostnader som en gruppe av kommuner vil få dersom de velger å slå seg sammen. For ulike grupper av kommuner kan vi dermed sammenlikne nivået på de bundne kostnadene før og etter sammenslåing. En eventuell reduksjon i de bundne kostnadene blir regnet som en kostnadsbesparelse.

Ressursene som eventuelt er igjen etter at de bundne kostnadene er dekket kalles *frie disponible utgifter*. Dette er midler kommunene selv kan allokere til de formål de ønsker å prioritere.

Når ein reknar ut innsparinga, tek ein omsyn til endringar i gjennomsnittleg reiseavstand. Tolkinga av frie disponible utgifter gjeld fullt ut berre i dei ti åra inndelingstilskot fullt ut gjeld. (Her er "utgifter" ingen lapsus). Ein måte å bruke av dei frie disponible midlane på er å halde fram med eit meir desentralisert tenestetilbod enn det den nye soneinndelinga eventuelt tilseier.

Det ein modell som denne reknar ut med grunnlag i data frå kommunane sjølv er ein slags "teoribasert innsparing" og der det ikkje er skilt mellom kva som skuldast endring av kommunestruktur og kva kommunane kan oppnå sjølv. Det faktiske kostnadsnivået før eventuell samanslåing vert samanlikna med mogleg kostnad etter samanslåing og der produksjonen er "optimalt" lokalisert og organisert etter soningsprinsippa ovanfor. Dette betyr at "innsparinga" er sett saman av to komponentar:

- Innsparing som kjem frå forskjellen mellom faktisk og "optimal" lokalisering og organisering av produksjonen i eksisterande kommunar etter soningsprinsippa og som kommunen kan oppnå sjølv.
- Innsparing som kjem frå at kommunesamanslåing kan gi ei endå betre lokalisering og organisering av produksjonen enn før, vesentleg ved samanslåing av soner og anna effektivisering (stordriftsfordelar).

I tillegg kjem forhold som tregheit i omstilling, endring av rammevilkår som kan gi nye resultat, manglande omsyn til lokale variasjonar sidan modellen byggjer på samanlikningsdata for heile landet m.m. (Dyrhol 2004). Ei sterk innvending står i Myrvold og Toresen (2003:52):

For alle sektorer sett under ett utgjør de bundne utgiftene snaut 59 prosent av kommunenes faktiske driftsutgifter. En nærliggende tolking er at kommunene dermed kan redusere driftsutgiftene med over 40 prosent og likevel tilby de oppgavene som innfrir "minstestandarder og lovpålagde oppgaver som er fastsatt av Stortinget eller Regjeringa" m.v. Dette er høyst urealistisk og resultatet understreker at det er stor usikkerhet knyttet til Statistisk sentralbyrås anslag for innsparingspotensialet ved kommunesammenslutninger.

Basiskommune og soneinndeling

I grove trekk viser kommunaløkonomiske analyser at det er små stordriftsfordelar med skular større enn 2 parallellar, dvs. ca. 45 elevar pr. årskull. Tilsvarande er det små stordriftsfordelar ut over 30 - 40 institusjonsplassar i eldreomsorga og små kostnadsforskjellar mellom små og store kommunar i denne omsorga (kapitalkostnader utanom), jamfør sitatet nedanfor frå NOU 1996:1:

Kommunestørrelse har ingen systematisk effekt på ressursinnsats pr. plass i institusjonsomsorgen. På bakgrunn av disse analysene er det følgelig ikke grunnlag for å si at små kommuner har kostnadsulemper i driften av institusjoner i pleie- og omsorgstjenesten. Analysene antyder at de høye enhetskostnadene i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere i hovedsak skyldes at disse kommunene har et høyt inntektsnivå.

Om ein ser på samansetninga av Noregs befolkning så er det ca. 60.000 barn pr. årskull eller ca. 13 barn pr. 1000 innbyggjarar. Pr. 1000 innbyggjarar er det ca. 45 over 80 år og som ein reknar med at 20% treng institusjonsplass – eller ca. 10 personar. Dette viser at i eit område med ca. 3000 innbyggjarar er det rimeleg effektivt å drive skule og til ein viss grad eldreinstitusjonar og sjølvstøtt andre meir fleksible produksjonar som barnehage, heimehjelp m.m. Samstundes vil det vere variasjonar av typen at i spesielt grisgrente strøk vil reisekostnader m.m. gjere at det kan vere økonomisk rett å ha mindre einingar. Tilsvarande vurderingar som dette finn ein igjen i soneinndelingssystemet til SSB (sjå ovanfor) knytt til utrekning av statlege overføringer til kommunane, men mest med fokus på skulestruktur. Soningsprinsippet til SSB inneber at modellane for utrekning av overføringer mellom stat og kommune byggjer på oppdeling av kommunane i soner eller basiseiningar med mellom 2 til 5000 innbyggjarar – ein slags ”basiskommune”.

Spørsmålet som reiser seg er om ein uavhengig av både generalistprinsipp og fleksibilitet bør starte drøfting av ideen om ”basiskommunen” eller ”grunnleggande produksjonsområde” – rett og slett kva offentleg produksjon og aktivitet som bør vere i eit lokalområde med ca. 3000 innbyggjarar. I tillegg kva slags medvirkning og innvirkning som innbyggjarane bør ha i eit slikt område – korleis skal det styrast? Ut frå vurderingane ovanfor (sjå Amdam 2004) så bør alle hyppige offentlege funksjonar vere tilgjengelege i ei slik basiskommune (ca. 3000 innbyggjarar), det gjeld spesielt:

- Barnehage
- Barneskule og skulefritidsordning
- Heimehjelp
- Institusjonsplassar og bustader eldreomsorg
- Lokalsamfunnsutviklingsarbeid og lokalpolitikk

Med ca. 3000 innbyggjarar vil ei slik eininga ha eit utgiftsbudsjett på ca. 21 mill. kr. for skuledrift (ca. 350 elevar a. kr. 60.000), ca. 3 mill. til barnehage (200 a. kr. 14.000) og ca. 27 mill. kr. til pleie og omsorg (ca. 9000 kr. per innbyggjar), til saman over 50 mill. kr. bygd på landsgjennomsnitt i 2002 utanom Oslo (ssb.no/kostra) – eller ca. 16.700 kr. pr innbyggjar.

Også andre funksjonar kan vere aktuelle, spesielt dersom ein kan knytte saman aktivitetar som:

- Servicekontor og bibliotek
- Fellesadministrasjon av verksemda i området

- Omsorgsaktivitetar for eldre og heimeverande, gjerne i kombinasjon med skulefritidsordning m.m.
- Samfunnsutviklingsarbeid i kombinasjon med sosialt arbeid/barnevern – kanskje også delar av primærhelsetenesta og legekontor

Dersom ein kan lage til fleksible organisasjonar knytt til sams leiing, fleksibilitet i arbeidsoppgåver m.m. slik at det i realiteten er ein organisasjon og ein stab, med ei viss fleksibel spesialisering, som tek seg av alle arbeidsoppgåver – bør det vere mogleg å gi eit forsvarleg tilbod også i mindre einingar enn 3000. Innanfor eit slikt fleksibelt opplegg kan det godt vere at oppgåveløysinga vert gjort av ein lokalt eigd organisasjon på kontrakt med ei overordna eining og der organisasjonen sjølv står relativt fritt til å organisere verksemd og drift, så lenge storsamfunnet er garantert og kan kontrollere at kvalitets- og kvantitetskrav er oppfylt.

Mange av dagens store kommunar har ei tilsvarande organisering i form av bydelsadministrasjonar m.m. Mange kommunar har også vald såkalla ”flat struktur”, dvs. at bestemte produksjonseiningar som skular, eldreinstitusjonar m.m. får eigne rammebudsjett og stor fridom til sjølvorganisering. I prinsippet kan ei organisering med basiskommunar vere ein flat struktur der desse basiseiningane har bestemte oppgåver dei skal løyse innanfor ei tildelt økonomisk ramme og kvalitets- og kvantitetskrav og fridom/ansvar for å gjere det praktiske arbeidet best mogleg. Det interessante er at i perifere område i landet har kommunane om lag denne storleiken i folketal. I større kommunar har ein gjerne ei inndeling i ”ungdomsskulekrinsar”, ”heimehjelpområde” m.m. av om lag denne storleiken. Om ein kan greie å knytte lokal identitet til slik basisproduksjon territorielt, så er det mi vurdering at ein organisatorisk og lokalpolitisk bør arbeide for å utvikle slike einingar uansett ”overbygning”. Men dette kan samstundes krevje at funksjonar som krev større omland, der det er klare stordriftsfordelar m.m. vert løyst av andre organ enn ”basiskommunen”.

Ei utfordring ved drøfting av kommunestruktur og ulike former for romleg organisering er om ein kan bruke slike ”basiskommunar” som ”byggjesteinar”. I vedlegg skreve av Johan Barstad er det gjort nærare greie for soneinndelingsprinsipp og moglege soneendringar i Romsdal og Nordmøre. Stort sett viser det seg at noverande kommunestruktur samsvarer godt med soneinndelinga ein vil få om ein opphevar kommunegrensene.

For Romsdal vil vi få at:

- grenseområda mellom Vestnes og Rauma (Tresfjord og Sørsida) skal koplant i hop til ein sone.
- Midsund kommune skulle koplant på delområdet Haukebøen i Molde kommune, og slik ligge an til å bli ein del av Molde kommune
- Sandøy skulle koplant saman med Aukra kommune

Om vi ser Nordmøre under eitt:

- Få etablert ei ny sone ut frå deler av Tingvoll, Sunndal og Surnadal kommunar (Delområda Tingvoll, Ålvundeid, Stangvik og Todalen)
- Vidare ville delområda Øye og Åsskard i Surnadal verte kopla til Halså kommune inn i ein ny sone.
- Tustna og Aure (som alt er vedtekne slått saman), ville også verte ei sone etter denne modellen.

Vurdering av produksjonsområde, stordrift og kommunestruktur

Ved vurdering av SSB sine utrekninga av kommunaløkonomiske effektar av endring av kommunestruktur bør ein skilje mellom utrekna effektar som kommunane kan oppnå sjølv fordi dei er knytt til basisproduksjon (sjå ovanfor) og slike som berre kan oppstå ved samanslåing, dvs. der det er klare stordriftsfordelar. For å kunne vurdere dette vil vi sjå på dei ulike produksjonsområda til kommunane slik SSB har delt dei opp.

Statistisk sentralbyrå sin modell gir grunnlag for å spesifisere innsparingspotensiale på 8 sektorar. Slik informasjon står ikkje i Langørgen mfl (2002), men ein har fått ut informasjonen i samband med prosjektet for Romsdal og Nordmøre, jf tabell 6.5, her omrekna frå 1998 til 2003-tal (indeks 1,2447). Utrekningane som er gjort er presentert på tabell 2.5.

	Administrasjon	Utdanning	Barnehage	Helsestell	Sosiale tjenester	Pleie og omsorg	Kultur	Infrastruktur	Totalt
6 Frei/Kristiansund	4,2	3,9	1,9	1,7	-1,0	4,0	0,0	4,9	19,6
7 Eide/Averøy	5,3	5,4	2,6	2,3	-1,4	5,6	0,0	6,7	26,5
1501 Tustna/Smøla/Aure	5,7	0,7	2,0	0,8	-1,1	2,3	0,0	5,1	15,4
1502 Halså/Rindal/Surnadal	9,1	7,2	4,2	3,3	-2,3	8,1	0,0	11,0	40,7
1503 Gjemnes/Tingvoll	3,3	2,1	1,3	1,0	-0,7	2,4	0,0	3,3	12,7
1504 Neset/Rauma	6,0	1,5	3,0	1,4	-1,7	3,8	0,0	7,9	22,0
1505 Eide/Fræna	4,8	4,6	2,2	2,0	-1,2	4,7	0,0	5,8	22,9
1506 Sandøy/Midsund/Aukra	5,7	-2,1	1,9	0,1	-1,1	0,7	0,0	5,0	10,3
1591 Midsund/Gjemnes/Aukra/Eide /Neset/Vestnes/Rauma/ Fræna/Molde	28,1	11,0	11,3	6,6	-6,2	17,1	0,0	29,4	97,4
1592 Tustna/Smøla/Aure/Frei/Averø y/ Kristiansund	18,2	11,1	7,5	5,4	-4,1	13,5	0,0	19,4	71,0

Tabell 2.5: Sektorvis innsparing i ymse alternative samanslåingar i SSB-modellen i Mill NOK 2003

Lokale tenester (basis)

Barnehage. Denne produksjonen er typisk lokal og med varierende organisering, dels kommunalt drivne barnehagar, dels støtte til private. I Myrvold og Toresen (2003:120) si vurdering av verksemda får den karakteristikken: "Moderate stordriftsgevinster. Liten betydning for kvalitet (innenfor gitte normer). Sentralisering lite ønskelig.

Rundt 10% av mogleg innsparing til SSB er knytt til barnehagedrift. Dette er ein effekt som vi vurderer slik at kommunane kan hente ut det aller meste sjølv ved endring av struktur, lokalisering, organisering m.m. om dei ønskjer det. Dyrhol (2004) sine analyser av tilsvarende og andre moglege kommunestrukturar i området bygd på KOSTRA-tal viser at gjennomgåande brukar kommunane i området mindre på barnehagar enn samanlikningskommunar. **Vår vurdering er derfor at det er minimalt effektiviseringspotensial ved kommunesamanslåing for barnehagar.**

Grunnskule. Myrvoll og Toresen har same vurdering av barneskulen som barnehagane, dette er ei typisk lokal teneste. Ungdomsskulen er litt meir "regional", i visse tilfelle kan ei kommunesamanslåing gi moderate stordriftsgevinstar, mulig betre kvalitet, slik at ei viss sentralisering kan akseptast. Men dette gjeld i det vesentlege om

strukturendringa kan gi samanslåing av skular over gamle kommunegrenser (samanslåing av soner). SSB sine analyser viser at det er mogleg å spare mellom 10 og 20% ved ulike kommunesamanslåingar, med eitt unntak der kostnadene truleg vil stige.

Som vist i økonomirapporten til Dyrhol (2004) er den vesentlegaste forskjellen mellom kommunane i området kor mange barn som er ved kvar skule og dermed også kostnad. Til dømes har Aure og Halså berre 66 elevar pr. skule medan snittet i KOSTRA-gruppene dei tilhøyrer er 50 til 100% høgre.

Analysene i økonomirapporten (Dyrhol 2004) viser at eventuell ”effektiviseringsgevinst” først og fremst er knytt til den eksisterande kommunestrukturen og kan ”henta ut” av kommunane sjølv om dei ønskjer det. Med unntak av Molde, Kristiansund og Rindal har KR D (2003b) sjølv rekna ut høge (effektive) produksjonsindeksar for grunnskuledrift. **Det er derfor liten grunn til å fokusere på grunnskulen i denne strategiske analysen.**

Myrvold og Torsen (2003) karakteriserer *heimetenester innan pleie- og omsorg* slik sett i høve til kommunestruktur: ”*Ikkje stordriftsfordeler. Liten betydning for kvalitet. Ingen betydning for lokalisering (tjenesten ytes uansett desentralt).*” Dette betyr i ”klartekst” at denne produksjonen i prinsippet ikkje vert påverka av endring i kommunestruktur, sjølv om det kan verte påverka indirekte til dømes ved endring av prioritering i høve til andre sektorar. Men det er ikkje kommunestrukturendring som prinsipp som er årsak til slike endringar. Denne verksemda utgjer ein stor del av ”Pleie og omsorg” som gjennomgåande har eit innsparingspotensiale på 15 – 20% i SSB sine utrekningar, sjå tabell 2.5. I tillegg til heimebasert omsorg dekkjer dette institusjonar av ulike slag. For den vanlege omsorga er det truleg lite å hente ved ei endring av kommunestruktur, men truleg er det visse effektar ein kan oppnå innan kvalitet og kostnad for meir sjelden verksemd.

Noko tilsvarande gjeld for dei *heimebaserte tenestene innan psykiatri, barnevern og psykisk utviklingshemma* som er karakterisert slik i forhold til kommunesamanslåing: ”*Ikkje stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt).*” Det synes derfor å vere små økonomiske motiv i forhold til denne verksemda. På den andre sida er dette felt der mange kommunar har utfordringar med å rekruttere og halde på kompetanse. Ei regional organisering kan derfor gi kvalitetsforbetringar, men truleg også kostnadsauke. Det siste er klart illustrert i SSB sine vurderingar, sjå tabell 2.5. I deira modellar for kommunesamanslåing vil sosiale tenester auke i utgifter som følgje ev ei samanslåing, noko som kan tyde på at desse tenestene er usedvanleg rimelege i området.

Igjen er det vår vurdering at denne ”samanslåingskostnaden” er knytt til den noverande kommunestrukturen og ikkje til endringane som kan kome. Det tala viser er at dette feltet er lavt prioritert av dagens kommunar samanlikna med andre kommunar. KR D (2003b) sine produksjonsindeksar for Sosialkontortenester er og gjennomgåande lave.

Lokale – regionale tenester

Innan fleire felt er det slik at det er visse stordriftsfordelar opp til eit nivå som kan vere noko større enn dagens sonar og/eller kommunar, men kanskje ikkje på eit så

høgt nivå som ein stor bu- og arbeidsmarknad. Slike tenester krev derfor nærare vurdering. Spesielt gjeld dette institusjonsomsorg og kultur.

Pleie- og omsorg – institusjonsomsorg. Dette området er omtalt slik av Myrvold og Toresen (2003): ”*Klare stordriftsfordeler. Liten betydning for kvalitet. Noe sentralisering kan aksepteres.*”. I økonomirapporten (Dyrhol 2004) er det vist til at litteraturen tilseier stordriftsfordelar både på drifts- og kapitalsida. Institusjonar med under 15 senger er dyre i drift, medan det er lite å oppnå på driftssida ved å ha større institusjonar enn 40 senger. Tilsvarende tal for kapitalsida er 30 og 100 senger. I praksis betyr dette at dei fleste kommunane, kanskje med unntak av dei aller minste, kan take ut alle stordriftsfordelar internt. Som vist i økonomirapporten er dette eit felt med svært mange usikre faktorar med omsyn til kostnadstruktur (aldersstruktur, geografi, institusjonsdekning, tradisjon m.m.) og stordriftsfordelar, mellom anna også som ein følgje av den storstilte pågåande institusjonsutbygginga, og konklusjonen viser at dette er eit felt der det truleg er mogleg å oppnå ein del ved endringar av kommunestruktur, til dømes ved forbetra samordning og leiarskap. Kostnadmessig ligg kommunane i området høgt samanlikna ved hjelp av KOSTRA-tal, men truleg skuldast dette ein ugunstig aldersstruktur i området.

Vår vurdering er at endring av kommunestruktur truleg vil påverke sjølve den daglege drifta i mindre grad, med unntak for ”svært pleietrengande pasientar” der det bør vere stordriftsfordelar, men ei slik strukturendring kan føre til ei vesentleg anna organisatorisk læring og endring av arbeidsmåtar og organisering innan eit felt med store variasjonar i kompetanse, organisering m.m. *Det er derfor sannsynleg at ei endring av kommunestruktur kan slå positivt ut både for kvalitet og kostnadsnivå innan dette feltet, men dette er svært vanskeleg å talfeste.*

Kultur. Dette er eit vanskeleg felt å vurdere fordi det er få sentrale pålegg. Utfordringa innan feltet er at det er svært mykje ”samrøre” mellom kommunane og frivillige organisasjonar m.m. og ulike og samtidige utfordringar på lokalt og regionalt nivå. For nokre delar av slik produksjon er det få stordriftsfordelar. For andre som moglegheiter for spesialisering i kulturskolar, sams løft for store anlegg innan idrett og samfunnshus, er det klare stordriftsfordelar. Rett nok kan dette vere ein kommunal produksjon, men det er i like høg grad spørsmål om samfunnsutvikling og prioritering i forhold til å skape identitet, bulyst og framtid for samfunna.

Regionale tenester

Innan dette feltet har vi teke med tenester der det er klare stordriftsfordelar opp til eit regionalt eller bu- og arbeidsmarknadsnivå.

Administrativ verksemd er det feltet i lag med teknisk verksemd som i dei fleste analysar vert peika på som å ha klare stordriftsfordelar, jamfør Myrvold og Toresen (2003): ”*Klare stordriftsfordeler. Ingen kvalitetsforringelse. Sentralisering kan aksepteres.*” I SSB sine utrekningar (sjå tabell 2,5) er potensialet utrekna til 20 – 25% av totalinnsparring, eller 1 – 3% av brutto kommunebudsjett avhengig av alternativ. KOSTRA-analysene viser at kommunane i området etter eventuell samanslåing gjennomgåande ligg på nivå med eller over i administrative kostnader samanlikna med si ”nye” gruppe. Dette tyder på at det kan vere noko å hente økonomisk med samanslåing. Til dømes tyder tabell 2,5 på at ved etablering av regionkommunar kan ein spare 28 mill. kr. i administrasjon i ”Molde” og 18 mill. i ”Kristiansund”. I

økonomirapporten har Dyrhol (2004) samanlikna dei administrative kostnadene med eksisterande store kommunar.

Brutto driftsutgifter pr innb i 2003 var kr 41172 for Regalt 1 ("Molde"), kr 36879 for Tromsø, kr 37664 for Drammen, kr 38884 for Asker og kr 37558 for gruppe 13. Til Adm, styring og fellesutg brukte desse einingane i same rekkefølge: kr 3664, kr 3282, kr 1807, kr 2955 og kr 2629 pr innb. Drammen brukte om lag berre halvparten av det kommunane i Regalt 1 brukte. Dette illustrerer nok fordelene av ein stor by som kommunesenter. Vurdert i høve til Tromsø som ligg meirforbruket i Regalt 1 på ca 23,3 mill kr, til Asker på ca 43,2 mill kr og til gruppe 13 på ca 63 mill kr.

For regionkommunen "Kristiansund" var konklusjonane ikkje så klare. Dette tyder på at det kan vere ein del å hente økonomisk ved kommunesamanslåing innan dette feltet. Samstundes må ikkje forventningane overdrivast. Til dømes ei innsparing på ca. 30 mill. kr. i regionkommunen "Molde" vil utgjere ca. 2% av totalkostnadene.

Helsestell. Helsestell omfattar mellom anna legetenestene som Myrvold og Toresen (2003) omtal ar slik: "Stordriftsfordeler primært knyttet til legevakt. Kan gi bedre kvalitet (større valgfrihet, stabilitet, kompetanse). Noe sentralisering kan aksepteres." Tabell 2.5 viser SSB sine utrekningar for ulike alternativ og viser variasjon frå 0 – 10% i mogleg innsparing. Stordriftsfordelar er vesentleg knytt til legevaksordning, men også til drift av legekontor kan det vere stordriftsfordelar inn til ca. 50.000 innbyggjarar, sjå tabell 2.6. Dette er eit felt der kommunane kan få økonomiske og/eller kvalitetsmessige gevinstar ved samanslåing eller samarbeid.

	Gjennomsnitt pr innbygger løpende kroner	Gjennomsnitt pr innbygger, indeks
	2002	2002
Totalt u/Oslo	738	100
0-1999	2337	316
2000-4999	1422	193
5000-9999	867	117
10000-19999	638	86
20000-29999	549	74
30000-49999	478	65
50000 +	531	72

Tabell 2.6: Brutto driftsutgifter primærlegetenesta etter kommunestorleik. Kjelde: Kjølvik 2004

Infrastruktur – tekniske tenester. Dette er feltet, i lag med kommunal administrasjon, der det meste av litteraturen peikar på at det er klare stordriftsfordelar, mellom anna oppsummert slik av Myrvold og Toresen (2003) for veg: "Klare stordriftsfordeler i vedlikehold. Mulig bedre fordeling av goder og byrder. Sentralisering kun av vedlikeholdsanlegg." og for vatn, renovasjon og kloakk: "Klare stordriftsfordeler. Bedre finansiell bæreevne. Bosettingsstruktur og naturgitte forhold setter klare begrensninger for sentralisering av annett enn vedlikehold." Det vert også peika på andre stordriftsfordelar innan felte knytt til kommunal planlegging (arealforvaltning), sakshandsaming m.m.

Som peika på i økonomirapporten er dette ein vanskeleg sektor å vurdere fordi ein mellom anna har høg grad av sjølvfinansiering gjennom ulike former for brukarbetaling, geografi tel mykje og små kommunar har ein tendens til å bruke mindre enn store kommunar. På den andre sida er dette eit felt med betydelege kompetanseutfordringar

spesielt i små kommunar der visse gjeremål berre dekkjer delar av stilling. I SSB sine utrekningar utgjer denne sektoren 20 til 33% av innsparingspotensialet ved ulike alternativ. På den andre sida må ein vere edrueleg i forhold til dei faktiske utfordringane i området. Ved bruk av KOSTRA-tal for ulike alternativ i økonomirapporten er det slåande at kostnadsnivået innan dette feltet i dag er lavare enn i samanlikningskommunane. I prinsippet skulle dette føre til at dei samanslåtte kommunane burde bruke meir på feltet enn dagens kommunar.

Konklusjon produksjon

I lag med administrasjon utgjer tekniske tenester dei klart viktigaste, desse to felta til saman inneheld 50 til 60% av det totale innsparingspotensialet som SSB har rekna ut. Gjennomgangen her og spesielt i økonomirapporten (Dyrhøl 2004) viser at det eigentlege potensialet for innsparing i Romsdal og Nordmøre relativt lavt. Innan basisproduksjon m.m. bør dagens kommunar kunne hente ut det meste av effektane sjølv om dei ønskjer det. Potensialet er tilsynelatande høgt innan helse og tekniske tenester, men KOSTRA-samanlikningar for ulike alternativ viser for dei fleste alternativ at dagens kostnader er lavare eller på nivå med kostnadene i aktuelle samanlikningsgrupper. Men det bør vere ein god del å hente med omsyn til kvalitet, rekruttering m.m. **Berre administrasjon framstår generelt som eit område der det bør vere klare stordriftsfordelar.**

Eksterne utfordringar - regionalisering

Utfordringane knytt til nivået mellom dagens kommunar og nasjonsnivået er grundig drøfta av Tor Selstad (2003) i boka "Det nye fylket og regionaliseringa" og i Selstad (2004) som er ei utgreiing for KS med forslag om avvikling av dagens fylkeskommunar og etablering av 7 regionar eller landsdelar som i tillegg til oppgåvene til fylkeskommunane skal overta mange oppgåver frå staten. Distriktskommisjonen (NOU 2004:19 – Kap. 7) sitt fleirtal støttar også ei slik regionalisering utan å seie kor mange, men med klare meiningar om kva oppgåver som bør overførast frå staten til regionane.

Det folkevalgte regionale nivået bør i særleg grad overta myndighet fra staten på områder som er av stor betydning for regional utvikling. Dette gjelder områdene infrastruktur, samferdsel, utdanning, forskning, næringsutvikling, kultur, kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning og helse. De regioner som har samisk bosetting bør tillegges økt ansvar i urfolkspolitikken. Der det i større grad åpnes for regionale prioriteringer bør det skapes aksept for regionale ulikheter i politikken, også på sentralt politisk nivå.

Utfordringa er om det er mogleg (og ønskjeleg?) å få betre samsvar mellom samfunnsregionar og politisk/administrative regionar (forvaltningsregionar), noko som er svært viktig for effektiv samfunnsutvikling nedanfrå. Eller er organisering av forvaltningsnivå berre ei administrativ grensetrekking for å skape effektive sektorvise produksjonsterritorium – noko som klart er prinsippa bak pågåande statleg territoriell omorganisering.

Figur 2.12 Samfunns- og forvaltningsregionar. Kjelde: Selstad 2003, s. 186.

Samfunnsregioner	Forvaltningsnivåene
Globalisering	(konvensjoner, organer)
	EU
Megaregioner	(transnasjonale regioner)
	Stat
K-regioner	(fylkessamarbeid)
	Fylke
ABS-regioner	(regionråd)
	Kommune
Lokalsamfunn	(grende- og bydelsutvalg)

Tradisjonelt var **lokalsamfunn** stabile einingar knytt til skulekrins og/eller kyrkjekrins, spesielt i område med klare topografiske grenser (bygda). Spesielt med grunnlag i urbanisering og endringar i busetjingsmønster ser ein at kulturelle og sosiale grenser som eksisterte før er i oppløysing også på dette nivået. Likevel har dei fleste samfunn klare oppfatningar om bygder eller bydelar som har sin eigen identitet og avgrensing og som politisk har sterke fellesinteresser, sjølv om slike avgrensingar kan endre seg over tid. Med sams identifikasjon så er det også behov for sams utviklingsarbeid. I prinsippet kan kanskje soner eller ”basiskommunar” ha eller få slike lokalsamfunnsfunksjonar fordi ein ser at sams institusjonar som skular, barnehagar m.m. utviklar liknande fellesskap i dag.

Urbanisering og kommunikasjonsforbetring har skapt endringar i den regionale organiseringa av livet vårt. I aukande grad betyr arbeids-, bu- og servicemarknadsområdet vi lever i mykje for kva val vi kan gjere – dvs. **ABS-regionen**. Utfordringa i Noreg er at slike regionar er svært ulike. Dag Juvkam (2002) har delt Noreg inn i 161 slike, av desse omfattar 65 berre ei kommune på grunn av fjord- og fjellområda våre der det bur lite folk, det er langt mellom folk og langt til andre tettstadar. Men samstundes ser ein at ein stadig aukande del av innbyggjarane i Noreg bur og arbeider i slike regionar der byar/tettstadar utgjer sentrum og der pendling til denne staden vert stadig viktigare. Til vanleg reknar ein med at slike regionar er omlandet ein kan nå innan 45 min. reise ein veg.

Landsdelar er identitetsregionar som har betydd mykje i Noreg. Dei fleste av oss har klare oppfatningar av om vi er Vestlending, Trønder, Nordlending m.m. I stor grad fell slik identitet saman med omlandet til storbyar eller ”universitetsomland”. Desse har ikkje betydd særleg mykje styringsmessig i Noreg før dei siste åra då ein ser at funksjonell statsverksemd tek til å verte territorielt organsert med utgangspunkt i landsdelar (og tilnærma ABS-regionar), til dømes sjukehusføretak, vegvesen, likningsvesen m.m. – det Selstad kallar K-regionar. Over nasjonsnivået fins tilsvarende identitetar som Skandinav m.m. – det Selstad kallar Megaregionar på figur 2.12.

Basiskommuneperspektivet betyr i denne samanhengen at uavhengig av ”overbygning” kan det vere mogleg å halde på noverande kommunestruktur om det er

ønskeleg, men knytt til færre oppgåver – dei som er nærast folk flest. Langt på veg er dette også grunnlaget for ulike modellar for ”bydelsorganisering” m.m. i storkommunar.

Basis for *regionkommunen* som prinsipp vil vere ABS-regionen, og av dette følgjer at ei hovudoppgåve må vere utvikling av det regionale samfunnet. Dette krev aktivt samarbeid mellom borgarar/sivilt samfunn, næringsliv, frivillige organisasjonar og offentleg verksemd i og utanfor regionen (Amdam 2000). På dette nivået er samanhengen mellom samfunn og politisk/administrativ struktur kanskje klarast og lettast å identifisere også territorielt, sjølv om det er område der grensene mellom regionar er uklare. I tillegg har ein utfordringar med at i utkantstrøk er slike regionar ofte store i areal men små i folketal og dagens utkantkommunar er ofte eigne ABS-regionar.

Vala ein vil stå ovanfor her er om slike utkantområde fortsatt skal vere eigne einingar, eller om dei skal vere knytt til nærliggande større ABS-regionar. Her er det vanskeleg å gi klare vurderingar fordi tilhøva varierer sterkt. Nokre kan innlemmast i større regionar gjennom framtidige kommunikasjonsforbetingar, andre har lite folk, det er langt mellom folk og dei er langt frå folk. I Romsdal og Nørðmøre gjeld dette spesielt Smøla, Sandøy og Rauma som av Juvkam er definert som eigne bu- og arbeidsmarknadsregionar.

I tillegg til hovudoppgåva samfunnsutvikling vil regionkommunen vere eigna til produksjon der det er klare stordriftsfordelar og slike som krev eit stort om-land/folketalsunderlag. Men også her vil ein ha utfordringar.

Forholdet mellom basisnivå og regionnivå er i seg sjølv interessant ut frå eit politisk maktperspektiv og avhengig av om det er basisnivået eller regionnivået som har primærmakt.

Figur 2.13. Styringsstruktur på mellomnivå og sannsynleg kommunestruktur

Struktur på mellomnivå - alternativ	Sannsynleg kommunestruktur
Samarbeidsfylket – trend Vidareføring av noverande struktur med noko samanslåing, Agder, Trøndelag ... Truleg 14 fylke i 2010	Trendmodellen – ca. 300 generalistkommunar med varierende storleik og regionalt samarbeid eller samkommune på ABS-regionnivå.
Landsdelstyre – 7 landsdelar med direkte val og med stor delegert makt frå staten; FoU, kommunikasjonar m.m.	Regionkommunen som generalistkommunar med varierende storleik – ca. 160. Press for at kvar landsdel ikkje bør ha for mange kommunar, kanskje 15 til 30.
2-nivå modell – berre 2 nivå med direkte valde politiske styre	Regionkommunen med 40 til 50 generalistkommunar. Det er opp til desse sjølv å etablere ”basiskommunar” også med direkte val, men desse er ikkje anerkjente som sjølvstendige politiske einingar i staten.

Trend. Ei vidareutvikling av noverande fylkesstruktur vil mest sannsynleg føre til ei viss samanslåing av fylke der omlandet til større byar er delt opp administrativt som i Agder og Trøndelag, kanskje også Troms/Finnmark og Hedmark/Oppland. Ein slik prosess vil mest sannsynleg vere kopla til ei frivillig kommunesamanslåing med ”lokemat” som gjer at ein får rydda i ein del ”opplagte” samanslåingar, som regel som følgje av kommunikasjonsendringar m.m. – truleg til ca. 300 kommunar om 10-15 år. I nokre område vil ein i praksis ha kommunar som dekkjer heile ABS-regionen, andre

vil vere oppdelte. I store kommunar kan det vere ulike variantar av basiskommunar, både med indirekte og direkte val av styrer. Ut frå behova i dei ulike områda er det utvikla samarbeidsmodellar og partnerskap, kanskje også spesialistkommunar for avgrensa funksjonar. Mangfald og utvikling nedanfrå ut frå behov og tillit er det som pregar denne utviklingsmodellen.

Sannsynleg nasjonal politikk vil vere å slå saman kommunar slik at dei fleste har minst 5000 innbyggjarar, jamfør SSB sine modellutrekningar og tidlegare forslag om det same frå m.a. Christiansenutvalget. Dette kan ein til dømes oppnå ved å fjerne særtilskot for små kommunar som er med i større bu- og arbeidsmarknadsregionar. I denne utgreiinga krev dette at vi bør utvikle eit "trendalternativ" som basis for samanlikning fordi det er lite sannsynleg at ein har same kommunestruktur om 10 – 15 år som i dag om slike økonomiske virkemiddel vert brukt.

Landsdelsstyre og regionkommunar. Denne modellen kan kome fram gjennom ei frivillig samanslåing av fylke (noko som neppe er særleg sannsynleg) eller ved at statsnivået tek eit radikalt grep som i Danmark. I siste tilfelle vil fylkeskommunane verte nedlagt og erstatta av landsdelar som dels får oppgåvene til fylkeskommunane og dels får seg tildelt nye oppgåver som ansvar for helseforetaka, universitet og høgskular, regional utvikling med virkemiddel m.m. – jamfør forslaget frå Distriktskommisjonen (NOU 2004:19).

Om endring "frå toppen" er det sannsynleg at det politiske fleirtalet på statsnivået også har klare tankar om kommunenivået. I denne modellen vil landsdelane truleg få eit utvida ansvar også for kommunane og det vil vere behov for å ikkje ha for mange kommunar for kvar landsdel – kanskje 15 til 30. Samtidig har ein utfordringa med utkantkommunane som er eigne ABS-regionar. Ein må rekne med at landsdelsstyra vil ha eit spesielt utviklingsansvar for desse. Eg vurderer det derfor slik at ved denne modellen vert kommunestrukturen omdanna til ein ABS-regionkommunemodell med både små og store regionkommunar etter generalistkommuneprinsippet, men dei store vil vere "meir generelle" enn dei små som må kjøpe eller samarbeide om ein del sjelde og avanserte tenester (som i dag). Truleg vil ein få eit samla kommunetal mellom 100 og 160 etter slike prinsipp. I kommunane med store folketal og/eller klart avgrensa lokale samfunn, vil ein truleg utvikle variantar av "basiskommunemodellen" (bydelar) med direkte eller indirekte politisk styring, men då etter makttildeling frå "regionkommunen".

Eg vurderer det som sannsynleg at Romsdal og Nordmøre vil verte med i Midt-Norge etter dette alternativet og at i dette store og fysiske sterkt oppdelte, men likevel Trondheim-dominerte området vil det vere eit stort press for å redusere talet kommunar i området – truleg til 5 og maksimum 7 kommunar.

Stat og regionkommunar. Om 2-nivåmodellen vert innført er den logiske følgjen at ein må ha færre og større kommunar, mest sannsynleg ein tilpassa ABS-modell der utkantkommunar som fell utanom vert "innført" i næraste tilgrensande region – kanskje variantar av dei "økonomiske regionane" til SSB (sjå ovanfor). Prinsippet vil vere at ein har ei regional generalistkommune som er rimeleg robust og eit så lavt tal at staten kan forhalde seg direkte til dei og dei kan take over oppgåvene til dagens fylkeskommune, dvs. har ein større stad i tillegg til omland – kanskje 40 til 50 slike. Også desse vil sjølvsagt variere i folketal m.m. Samtidig vil desse storkommunane ha eit klart behov for ei lokal organisering etter ein basiskommunemodell, med direkte eller indirekte val av styre m.m. men utan at "staten veit om det", det er generalistkommunen sjølv som har ansvar for intern politisk og administrativ organisering.

Ein kan spørre seg kven er det som treng regionkommunen i dette tilfellet og svaret mitt er regionane sjølv. Eit område vil ha vesentleg større makt om det har eit politisk organ som forhelt seg til staten i staden for 10. Rett nok kan staten bruke ”splitt og hersk” strategiar mellom 40 slike regionar, men truleg i mindre grad enn mellom 400 kommunar.

Kva kan konsekvensen verte for Romsdal og Nordmøre? 40 til 50 regionkommunar tilseier ca. 100.000 innbyggjarar i kvar og eit klart senter. Det mest sannsynlege vil vere ei kommune for heile Romsdal og Nordmøre, eventuelt ei deling der Indre Nordmøre går i lag med Trøndelagskommunar til ein eigen regionkommune og med ein ”polysentrisk” Molde-Kristiansund-region.

Kva alternativ er mest sannsynleg sett ovanfrå – tilpassingsstrategi

Det er vanskeleg å vite korleis dei politiske vindane bles, på sett og vis er sjansane i dag like høge eller lave for kva av dei tre alternativa som kan verte gjennomført frå statsnivået. Med distriktskommisjonen sine forslag seglar ”landsdelsmodellen” i medvind. Men det er nokre trekk ein kan peike på som sams:

1. **Regionkommune.** Med unntak av trendmodellen så inneber dei andre modellane ei storstilt kommunesamanslåing til regionkommunar med generalistkommuneansvar. Det kan derfor vere klokt å førebu seg på at dette kan kome og sjølv finne fram til kven ein samarbeider godt med, kven ein har sams interesser med m.m. Også trendmodellen forutset ei maktoverføring til ABS-nivået men her ”avgitt” frå primærkommunen.
2. **Basiskommunen.** Med ei utvikling av regionkommunar med primærmakt, aukar behovet for lokal organisering for å kunne samordne aktivitetar på dette nivået. Det kan derfor vere lurt alt no å starte arbeidet med korleis slike ”basiseiningar” kan sjå ut og med grunnlag i sosiale, kulturelle og økonomiske tilhøve. Som regel er det strukturelle trekk knytt til busetjing, infrastruktur m.m. som uansett vil prege ei slik inndeling. Eit utgangspunkt kan faktisk vere SSB si soneinndeling i samband med kommuneøkonomisystemet. I svært mange tilfelle bør noverande kommune kunne nyttast som basiseining om innbyggjarane ønskjer dette.

3. Kva alternativ er mest aktuelle?

Alternativ og konsekvensar

Som vist frammanfor er Romsdal og Nordmøre eit område med mange relasjonar og strukturar både med omsyn til identitet, samarbeid og mogleg framtidig tilknytning mellom anna på grunn av kommunikasjonsendringar. Vi har derfor valgt å vurdere alternativ i forhold til 4 hovedgrupper knytt til utfordringane frammanfor:

1. Aktuell basiskommunestruktur (soner) – ca. 3000 innbyggjarar.
2. Trend – samanslåing av kommunar mindre enn 5000 innan sams bu- og arbeidsmarknadsregionar
3. ABS-kommunar – regionkommunar til dømes knytt til ein landsdelsmodell
4. ”Fogderikommunar” – til dømes ved 2 politiske nivå, stat og kommune.

Kvar av alternativa vil verte vurdert i forhold til fire hovedgrupper av konsekvensar, jamfør gjennomgangen av produksjonstilhøve og samfunnsutvikling frammanfor (Amdam m.fl. 2003, 2004):

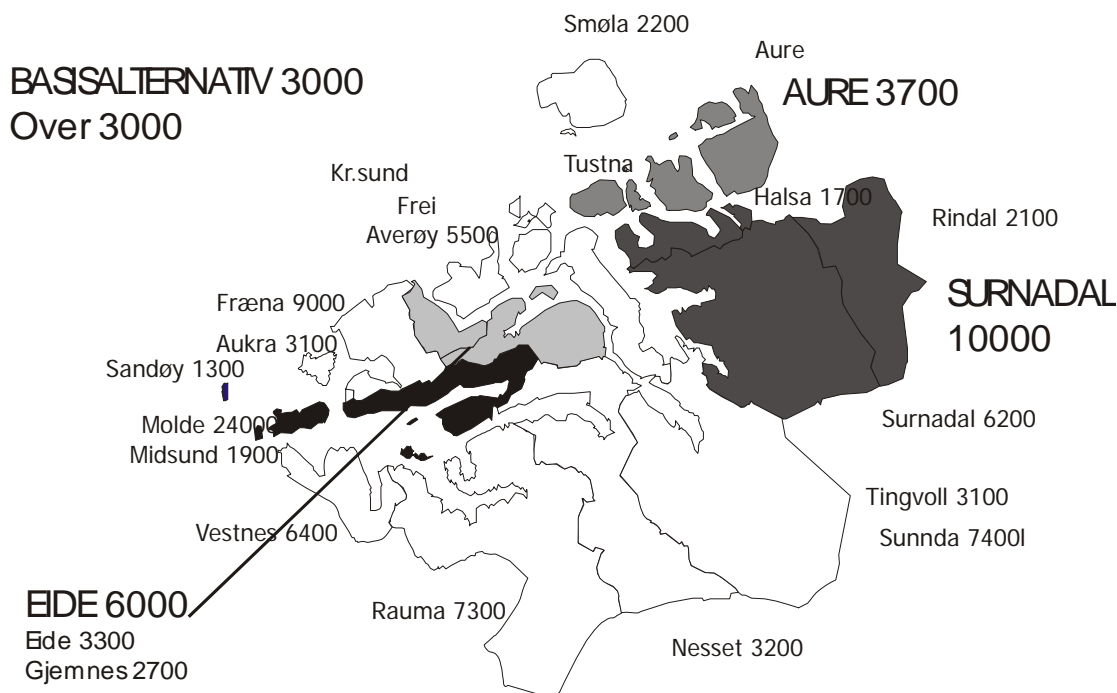
Basisproduksjon, kommunal verksemd som normalt er desentralisert og nær innbyggjarane som skule, barnehage, heimetenester, hyppige omsorgsplassar m.m. og i tillegg anna arbeid som kommuneorganisasjonen gjer i samfunn/område med om lag 3000 innbyggjarar. Normalt er det små stordriftsfordelar med særleg større einingar enn dei som dekkjer 3 – 5000 innbyggjarar, men endring i kommunestruktur kan endre omfang og lokalisering av slike funksjonar t.d. gjennom sentralisering. Normalt er likevel dette felt som ein ikkje reknar med vert påverka direkte av endringar av kommunegrensar.

Skjeldenproduksjon, kommunal verksemd der det er klare stordriftsfordelar knytt til mogleg kvalitetsauke, lettare rekruttering av fagfolk, meir effektiv drift m.m. om ein kan etablere større einingar. Typiske døme (sjå frammanfor) er drift av ikt-baserte administrative system, forvaltningsoppgåver, forvaltningsarbeid, spesialiststøtte og opplæring til basisproduksjon, infrastruktur, legevaktsordning, bygging og drift av store kultur- og idrettsanlegg m.m. Normalt er det innan slike produksjonsfelt at endringar til større kommunar vil ha effektar.

Lokal politikk og samfunnsutvikling – nærmiljøarbeid. Endring av kommunestruktur kan føre til ei vesentleg sentralisering av politiske organ og føre til endringar i politisk nærleik, engasjement, deltaking, innverknad på beslutningar, identitet m.m. Lokale politiske organ og administrasjonen i småkommunar har sentrale roller i lokalsamfunnsutvikling i samspel med innbyggjarar og organisasjonar i det sivile samfunnet, lokalt næringsliv m.m. Endringar i politisk og administrativ struktur kan ha store konsekvensar for nærmiljøarbeid og lokalsamfunnsutvikling. Fokus her må spesielt vere dei lokale samfunna som bu- og serviceområde.

Regional politikk og samfunnsutvikling. Ein fragmentert kommunestruktur i samanhengande arbeids-, bu- og serviceområde fører normalt til store utfordringar knytt til samla utvikling av regionen (utanrikspolitikk) og samordning av aktivitetar internt (Amdam m.fl. 2003). Mange meiner at den økonomiske innstrammainga i kommunane i lag med at kommunestrukturen er lite tilpassa ABS-regionane har gjort at det viktige heilskaplege samfunnsutviklingsarbeidet har kome ut av kommunalt fokus (Selstad 2002, 2004, NOU 2004:19). Korleis påverkar endringar i kommunestruktur det offentlege næringsutviklingsarbeidet, service, funksjonane til det sivile samfunnet m.m. Kan ein greie å skape større dynamikk og vekstkraft?

Basiskommunestruktur



Figur 3.1 Mogleg konsekvens av at alle kommunar skal ha minst 3000 innbyggjarar.

Enn om alle kommunar, utanom spesielt avsidesliggande, skal ha minst 3000 innbyggjarar? Figur 3.1 illustrerer eit slikt tankebile. 2 kommunar, Smøla og Sandøy, må unntakast fordi dei er eigne bu- og arbeidsmarknadsområde og normalt vil det då vere lite å hente innan basisproduksjon ved ei samanslåing med andre.

Utfordringane med for liten storleik vil spesielt vere knytt til kommunane Midsund (1900), Halså (1700), Rindal (2100) og Gjemnes (2700). Figur 3.1 viser ei mogleg slik strukturendring, men Gjemnes kunne like godt verte samanslått med Molde.

I eit basiskommuneperspektiv er alle desse 4 kommunane så store og med ei slik lokalisering at det bør vere mogleg å ha ein rimeleg rasjonell produksjon. Dei bør kunne eksistere som basiskommunar – eventuelt med mindre grensejusteringar.

Utfordringane er faktisk større knytt til dei store kommunane, spesielt Molde (24000), Kristiansund (17000)/Frei (5000), Fræna (9000) og kanskje også Sunndal og Rauma. Kristiansund og Frei er vedtekte samanslåtte og er samstundes rimeleg geografisk for seg sjølv. Ei soneinndeling her vil i stor grad følgje geografi.

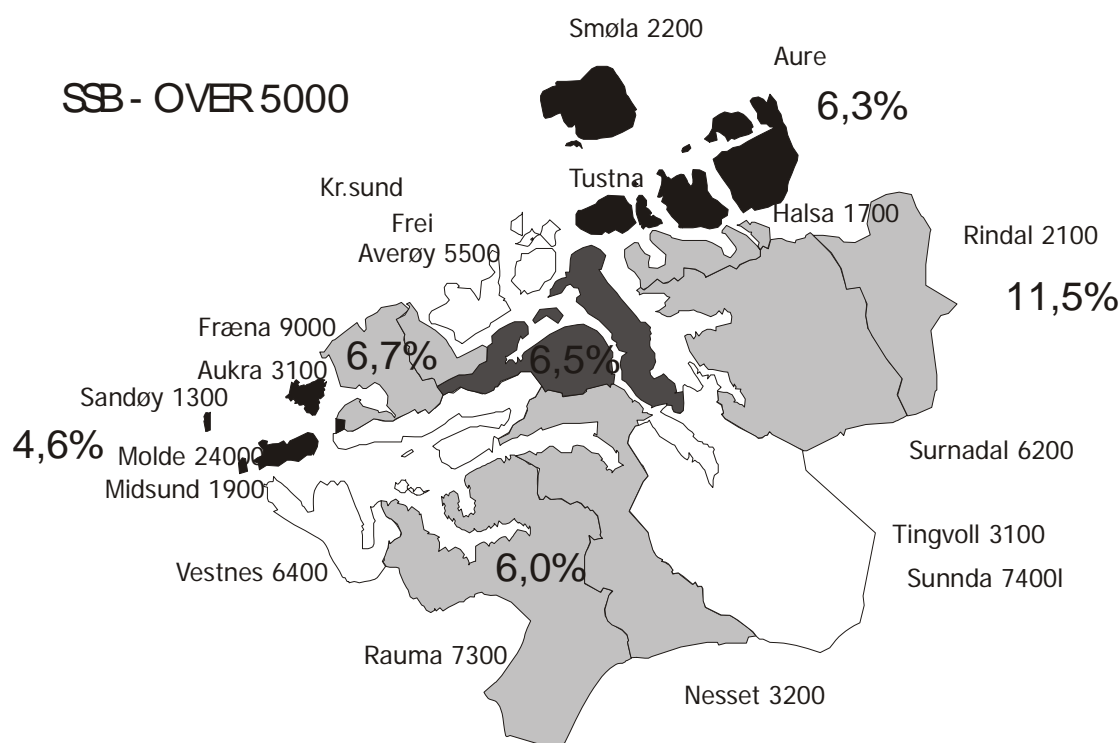
Molde er meir komplisert ved at det geografiske området er stort og med ein del grenseproblematikk i forhold til grannekommunar kva gjeld sonedeling og naturlege "basiskommunar".

Slik grenseproblematikk vil også gjelde Fræna i forhold til grannekommunane, Sunndal i forhold til Tingvoll og Surnadal i forhold til Halså og Rindal. Tingvoll er som vi har vist frammanfor "splitta" mellom Sunndal og Kristiansund/Molde – dette kan også få konsekvensar for soneinndeling. Også i forholdet mellom Rauma og Vestnes kan det vere slike utfordringar. Vi har derfor sett nærare på kva soneinndeling SSB vil kune kome til om vi "fjerner kommunegrenser".

Trendkommune

Kva skjer om kommunar mindre enn 5000 innbyggjarar og som er del i større bu- og arbeidsmarknadsregionar "misser" dei økonomiske kompensasjonane av å vere små, samstundes som dei kan halde på desse 5 til 8 mill. kr. pr. år i minst 10 år til ved å "slå seg saman" før denne endringa vert introdusert? Dette er eigentleg nøkkelspørsmålet ved dette alternativet.

SSB har rekna ut frå denne forutsetninga i sitt alternativ A2 (sjå kapittel 2), men då utan restriksjonen med "isolerte kommunar", sjå figur 3.2.



Figur 3.2. SSB sin "trendkommunestruktur".

Trendalternativ A – "sentrumsalternativet"

Vår vurdering er at kommunar som Sandøy og Smøla som i realiteten er eigne bu- og arbeidsmarknadsområde neppe vil misse småkommunetilskotet fordi "sjølvstendet" ikkje er "sjølvvalgt". Vi trur også at dette vil gjelde samanslåtte Aure/Tustna, dels fordi desse kommunane dels er i ferd med å slå seg saman og ein ny prosess på toppen av den pågåande er lite aktuell, dels fordi det då er mest aktuelt å gå i retning av Hemne (4.300 innbyggjarar), men avstandane til t.d. Kyrksæterøra er relativt lange. Rauma, Vestnes og Averøy har ein storleik, lokalisering og identitet som gjer det mindre aktuelt med samanslåing med grannekommunar med noverande kommunikasjonsstruktur.

Med spesiell vekt på pendling og identitet reknar vi med kommunestrukturen på figur 3.3 som den mest sannsynlege og med desse endringane i forhold til vedtekne endringar:

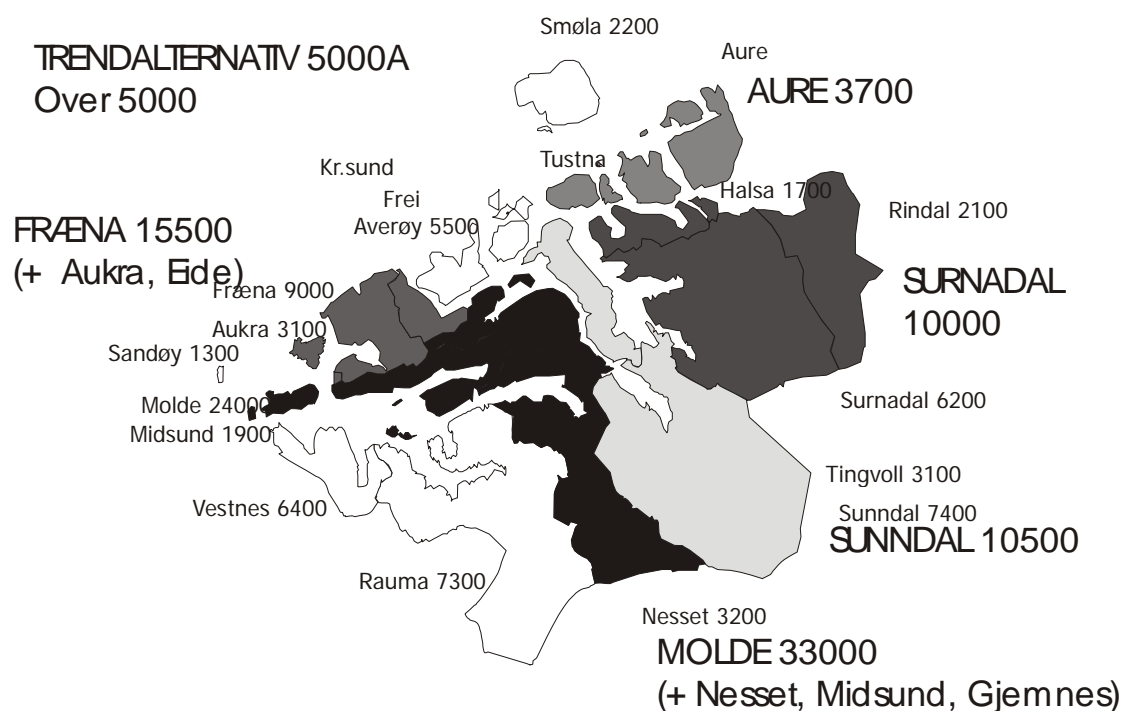
Nye kommunar:

- Molde med Neset, Midsund og Gjemnes (33.000)
- Fræna, Aukra og Eide (15.500)

- Sunndal og Tingvoll (10.500)
- Surnadal, Halså og Rindal (10.000)

Eksisterande kommunar:

- Kristiansund (Frei) (22.000)
- Rauma (7.300)
- Vestnes (6.000)
- Averøy (5.500)
- Aure (Tustna) (3.700)
- Smøla (2.200)
- Sandøy (1.300)



Figur 3.3 Trendalternativ A: pendling og nærleik – 11 kommunar i Romsdal og Nordmøre.

Strukturen på figur 3.3 må sjåast på som eit døme på kva som kan skje ved bruk av drivkrefter som dei skissert her og dersom ein legg hovudvekt på pendling. Men samanslåing av denne typen er forutsatt å vere frivillig frå alle partar. Det som er viktig i denne situasjonen er:

1. Dei fleste endringane vil sett utanfrå framstå som "justeringar", men som kan ha store konsekvensar for kommunane som vert involvert.
2. Samanslåingar av denne typen er ofte "strategiske", dvs. at dei ikkje nødvendigvis vil følgje "instrumentell logikk", men i like stor grad vurderingar av makt/avmakt, tillit og følelsar.
3. Dei fleste kommunar "trua" av slik økonomisk framtvungen samanslåing har relle val med omsyn til "partner" og faktisk også i dag moglegheita å "stå åleine" om ein kan kompensere lavare økonomiske rammer med meir effektiv drift og samarbeid med andre kommunar.
4. Økonomirapporten (Dyrhol 2004) viser at kommunane i området er rimeleg effektive innan basisproduksjon, det er vesentleg innan administrasjon,

helsetenester, infrastruktur m.m. det kan vere gevinstar å hente i form av kompetanseheving, lettare rekruttering av spesialistar m.m. Viktigaste økonomiske drivkraft for endring vil vere bortfall av inntekt og litt stordriftsfordelar.

5. Økonomiske omsyn må vurderast opp mot maktendringar knytt til lokal- og regionalpolitikk og lokal- og regional samfunnsutvikling.

Trendalternativet og lokalpolitikk

Moldeområdet framstår som det mest kompliserte fordi trendalternativet inneber ei "delvis" kommunesamanslåing innanfor ein sams ABS-region. Den økonomiske regionen har eit folketal på ca. 60.000, av dette ca. 23.000 i Molde. Forslaget på figur 3.3. inneber at 3 kommunar med til saman 8.000 blir "tilført" Molde. Til dømes bygd på erfaringar frå samanslåing i Sarpsborg og Fredrikstad (Amdam m.fl. 2003) så gjekk denne tilsynelatande enklast i Sarpsborg der "byen" hadde under ½ av folketallet i den nye kommunen. I alle små forstadskommunar til større byar er det redsle for å verte "slukt" av storebror og misse sin eigen identitet, veremåte, institusjonar m.m. Denne frykta er tydeleg mindre dersom endringa er så radikal at "byen" ikkje har fleirtal eller tilstrekkeleg kapasitet til å overta administrasjonen m.m. utan radikale endringar. På ein måte framstår tre scenarier:

- **Justering** – byen "fangar opp randkommunar", men fortset som før politisk og administrativt fordi det ikkje skjer radikale endringar i måtane å fungere på (institusjonell kapital) – det er dei politiske og administrative aktørane i "byen" som fortsatt spelar hovudrolla – sentrum har klart større makt enn periferien. Endringane på figur 3.3 har klart denne karakteren.
- **Radikal endring** – byen vert slått saman med omegnskommunar som til saman har fleirtal i befolkning. Administrativt og politisk vil det skje så radikale endringar i administrativ og politisk organisering, at det ikkje er mogleg å føre vidare dei politiske og administrative tradisjonane (institusjonane) til byen. Maktmessig vil normalt "byen" ha mindre innvirkning enn ved "justering", periferien kan alliere seg mot sentrum.
- **"Grannesamanslåing"**. Ein variant av radikal endring er om to grannkommunar slår seg saman og endringane i politiske alliansar og administrativ organisering framstår som så radikale at ingen av dei opprinnelege kommunane framstår som klart dominant. "Korta blir stokka på nytt".

Slike forhold kan spele ei vesentleg rolle i eit scenario av denne typen der det er ytre krefter som driv fram endringar av "tilpassingstypen", så la oss sjå nærare på valmoglegheitene til dei tre kommunane som på figur 3.3 er "slått saman" med Molde.

Neset (3.200). SSB har i sine utrekningar slått saman Rauma og Neset. Som vist i kapittel 2 er det lite som bind saman desse to kommunane anna enn at det er fergefritt samband mellom dei to kommunesentera og dei har lange grenser i lag. I forhold til pendling og samarbeid synes Sunndal å vere eit betre alternativ. Enn om Tingvoll, Neset og Sunndal går saman til ei kommune med snart 14.000 innbyggjarar? Maktmessig vil situasjonen vere at Neset og Tingvoll til saman er neste like store i folketal som Sunndal og samtidig har begge desse kommunane grannebygder i Sunndal som kan vere aktuelle alliansepartnarar mot Sunndal sentrum. Om ein tenker

på maktforhold mellom sentrum og periferi vil Sunndal sentrum vere langt mindre dominerande politisk i forhold til Nesset enn Molde sentrum. Denne strukturen er illustrert på figur 3.4

Gjemnes (2.700). SSB har rekna ut eit alternativ med samanslåing med Tingvoll på grunn av Krifast-sambandet, og dette er sjølvsagt ein aktuell kombinasjon sjølv om vi ikkje kan vise til særleg hopehav i dag. Ein annan aktuell kombinasjon er med Eide (3.300) som eg vurderer som meir aktuell fordi desse to kommunane har ein meir lik situasjon og utordringar m.a. i forhold til pendling til Molde. I begge tilfella er det om lag jamstore kommunar som slår seg saman. Det er også mogleg å tenke seg ei større kommune ut frå eit "felleskap" som periferikommunar til Molde; ein kombinasjon av Gjemnes, Eide, Fræna, Aukra, Midsund og eventuelt Averøy. Dette vil innebere ei meir radikal endring enn det som er forutsatt i dette scenariet. For både Gjemnes og Eide vurderer vi ei samanslåing som realistiske alternativ til samanslåing med Molde, respektive Fræna og dette er illustrert på figur 3.4.

Midsund (1.900). I SSB sitt "trendalternativ" er Midsund slått saman med Sandøy og Aukra. Vi trur at Sandøy kan fortsette som eigen kommune i dette scenariet og om ikkje er truleg Haram eit meir aktuelt alternativ om ein får til planlagde kommunikasjonsforbetringar mellom fastlandet og øyane i denne kommunen. Midsund har klart best integrasjon med Molde, men vil lett verte slukt av denne store kommunen. Kommunikasjonane mellom Aukra (3.100) og Midsund er i dag dårlege, men kan truleg forberast på sikt. Det som desse to kommunane har mest i lag er eit "sjebnefelleskap" som små øykommunar dominert av Molde. I ein maktsamanheng og om det er sterk tillit mellom sentrale aktørar i dei to kommunane, kan dette vere eit fornuftig "ekteskap". Det er derfor innteikna på figur 3.4 som eit alternativ.

Sunnalsområdet

Tingvoll. Ut frå pendling, lokalavisstruktur m.m. er samanslåing av Sunndal med Tingvoll nærliggande slik som på figur 3.3, men samtidig kan dette lett framstå som at Sunndal "sluker" Tingvoll som er berre ½ så stor i folketal. Ei tilleggsutfordring er at Krifast-sambandet har auke tilgjenge for Tingvoll i retning Kristiansund og Molde og pendlingsstatistikken viser at kommunen no faktisk er todelt. Ut frå SSB sine soneinndelingsprinsipp er "Ytre Tingvoll" ei eiga sone, medan området frå Tingvoll sentrum i lag med Ålvundfjorden m.m. i Sunndal kan verte ei eiga sone. Om pendlinga går ned til Sunndal no når utbyggingeperioden på verket er over, vil Tingvoll verte trekt ytterlegare mot ytre.

Slik sett kan alternativet Sunndal, Nesset og Tingvoll vere interessant for både Tingvoll og Nesset har mykje sams i dei splitta relasjonane mellom Sunndal på ei side og vekstområda på kysten. I eit trendscenario framstår denne "trekanten" som ein interressant kombinasjon med ei kommune som har ei rimeleg fysisk samling, rimeleg storleik med "regional muskel" og rimeleg balansert lokalpolitisk.

Surnadalsområdet

Situasjonen til Halså (1700) og Rindal (2100) er mykje lik den til Nesset og Tingvoll i forhold til Sunndal. Surnadal sentrum framstår som regionsenter for desse to kommunane med omsyn til handel, pendling, utdanning m.m. Om ein fjernar kommunegrensene med omsyn til SSB si soneinndeling er det sannsynleg at sona med

tyngdepunkt i Halså også vil fange opp Øye og Åsskard i Surnadal, medan Rindal er eiga sone. Ein god del av ”gevinsten” SSB har rekna ut er truleg knytt til denne sonesamanslåinga.

Samstundes vert truleg begge desse kommunane, i lag med Surnadal sjølv, stadig meir vendt nordover i relasjonar, opplevingshandel, utdanning m.m. (Amdam og Båtevik 2004). Funksjonelt og på grunnlag av forutsetningane med trendalternativet, så framstår ikkje samanslåing mellom til dømes Rindal og Meldal (4000) eller Halså og Hemne (4.300) nordover som spesielt gunstig maktmessig, desse to trøndelagskommuneane er kvar for seg dobbelt så store.

Det interessante med Surnadal kommune er at sjølv om Surnadal sentrum har vokalst sterkt som servicesenter for området dei siste åra så er det ikkje dominerande busetjingsmessig på same måten som Sunndalsøra. I ei samanslått kommune med ca. 10.000 innbyggjarar vil periferiområda ha meget klart fleirtal befolkningsmessig. Samstundes framstår denne samanslåtte eininga som ein funksjonell region rundt Surnadal sentrum. Også SSB sine utrekningar viser at i dette området er det truleg reelle stordriftsfordelar. Ut frå ei lokalpolitisk vurdering er truleg denne samanslåinga mindre problematisk enn utviding av Molde og kanskje også Sunndal.

Trendalternativ B – ”periferialternativet”

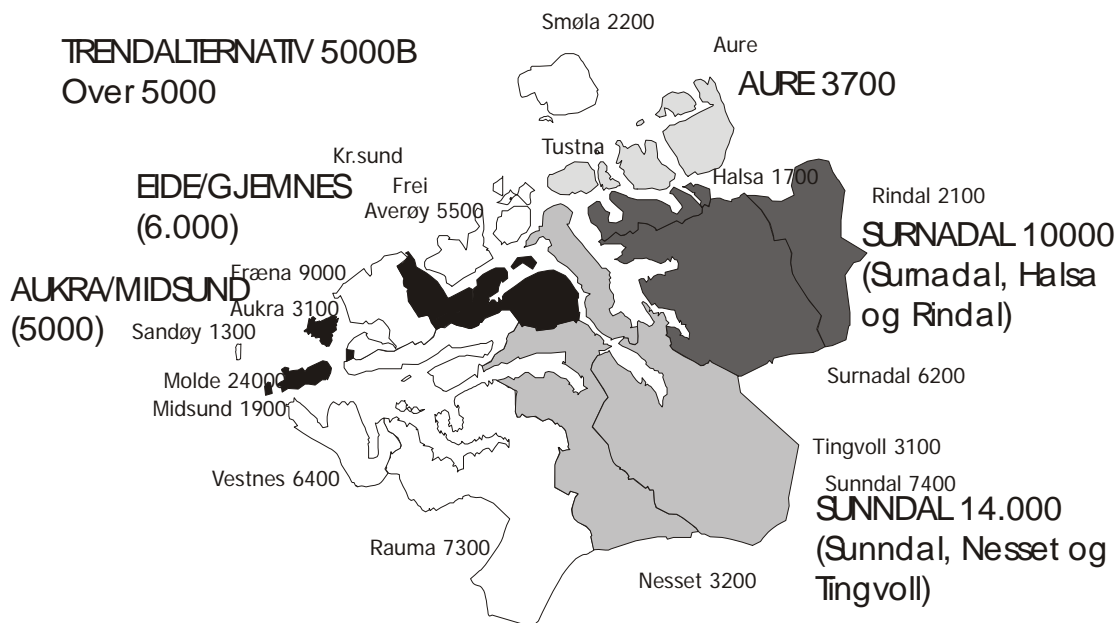
Om ein legg til grunn sentrum-periferivurderingane ovanfor framstår strukturen på figur 3.4 som eit alternativ til det ”sentrumsorienterte” trendalternativet på figur 3.3. Området vil etter dette få desse 12 kommunane:

Nye kommunar:

- Sunndal, Nettet og Tingvoll (14.000)
- Surnadal, Halså og Rindal (10.000)
- Eide/Gjemnes (6.000)
- Aukra/Midsund (5.000)

Eksisterande kommunar:

- Molde (24.000)
- Kristiansund (Frei) (22.000)
- Rauma (7.300)
- Vestnes (6.000)
- Averøy (5.500)
- Aure (Tustna) (3.700)
- Smøla (2.200)
- Sandøy (1.300)



Figur 3.4. Trendalternativ B – ”periferalalternativet”, 12 kommunar

Samanlikning av terndalternativ

Det grunnleggande spørsmålet som lett melder seg etter denne gjennomgangen er om slike endringar som dette er ”verdt innsatsen”. Før eg forsøker å samanlikne dei to alternativa i forhold til dei fire hovudkriteria formulert framanfor, la meg peike på nokre forhold:

4. Med unntak av Surnadal, Rindal og Halsaland er det ingen av dei andre trendsamanslåingane som ”gir seg sjølv” ut frå drøftingane i kapittel 2, endringane er meir eller mindre konstruerte for å oppfylle sentrale krav.
5. Alternativ A med utviding av Molde kan tilsynelatande virke logisk, men utfordringa er at dei tre småkommunane i dag ikkje er naturleg integrerte i byen. Midsund er ei øykommune som uansett må vere ei eiga ”basiskommune”. Store delar av Nesset ligg utanfor dagleg pendlingsavstand til Molde og mellom Molde og Eidsvåg er det store område som er svært tynt befolka. Det same gjeld til ein viss grad også mellom Molde og Gjemnes. Kommunar som Fræna, Aukra og Eide er like integrerte i bu- og arbeidsmarknadsregionen som Nesset, Gjemnes og Midsund – grunnen til at dei ikkje er med er at dei er store nok til ”å greie seg sjølv”.
6. Alternativ B framstår som ei pragmatisk ”muddling through” løysing for å ”tekkast staten” samstundes om ein held Molde ”på avstand”.

Basisproduksjon: Lik

Dei to alternativa framstår som rimeleg like. Dei ulike løysingane i Molde-området fører neppe til endringar i soner m.m. og dermed ikkje til vesentlege endringar i kostnadsstruktur ut frå SSB sin vurderingsmåte. Noko anna er at desse samanslåingane kan føre til ulike endringar på grunn av maktendring. Vil til dømes storkommunen Molde føre ein annan politikk med omsyn til basisproduksjon i Nesset, Gjemnes og Midsund enn dei andre samanslåingsalternativa? Vurdering av dette vert meir spekulasjon enn fakta.

Skjeldenproduksjon: Lik

Også for skjeldenproduksjon er det truleg små forskjellar mellom dei to alternativa. Ved alternativ A får ein litt større og ei færre eining enn ved alternativ B og truleg kan ein kalkulere seg fram til ein liten gevinst ved å velge A fram føre B, men mi vurdering er at den vil vere liten i forhold til den usikkerheit som uansett er i denne typen vurderingar.

Lokalpolitikk og –utvikling: Alternativ B best

Trendalternativ B er laga til for å få ei betre balanse lokalpolitisk i dei samanslåtte kommunane, medan spesielt småkommunane som vert innlemma i Molde ved alternativ A kan kome i ein lokalpolitisk avmaktsituasjon.

Regionalpolitikk og –utvikling: Lik (A+)

Om ein fokuserer på politikk og tiltak for å styrke heile området er det truleg små forskjellar mellom desse to alternativa. Ei litt større Molde kommune (33.000 mot 24.000) kan gi nokre små fordelar til A-alternativet, men truleg marginale. Det er ingen aktørar som framstår som klare utadretta aktørar som arbeider for å utvikle den samla bu- og arbeidsmarknadsregionen rundt Molde til dømes. Med færre kommunar bør regionalt samarbeid kunne verte litt lettare, men fortsatt konsensusbasert.

Som sagt er eg også sterkt i tvil om desse trendalternativa totalt sett vil gi særleg forbetring i forhold til dagens situasjon, kanskje med unntak i to (tre) område:

- Surnadal, Halså og Rindal der det truleg er mogleg å hente effektar med omsyn til produksjon. Lokalpolitisk bør det vere mogleg å oppnå balanse mellom sentrum og periferi og området er i dag så tett integrert at det er stort behov for sams ”utanrikspolitikk” til dømes i forhold til vidare integrasjon/kommunikasjon mot Trondheim.
- B-alternativet med ei større Sunndal kommune bør kunne gi rimeleg balanse mellom sentrum (Sunndalsæra) og periferi og dermed fungere lokalpolitisk betre enn alternativ A, samstundes som eininga bør kunne hente ut litt meir stordriftsfordelar innan skjeldenproduksjon og framstå som ei sterkare regionalpolitisk eining for å fremme indre del av området sine interesser i forhold til omverda. Spesielt i tett samarbeid med nye Surnadal og Rauma ok kommunar i Sør-Trøndelag og Oppland kan utfordringane til fjell- og fjordområde settast sterkare ”på kartet”.
- Eide kommune som kan velge mellom 3 partnarar (Averøy, Gjemnes og Fræna – kanskje også Molde) med ein sannsynleg liten gevinst økonomisk, men som må haldast opp mot mogleg lokalpolitiske effektar. Regionalpolitisk truleg liten effekt. Eide er uansett ei eiga sone i SSB sin inndelingsmodell.

Ut frå situasjonen i området er desse trendalternativa for størstedelen av området ikkje ”radikale nok” til at ein oppnår så nemnande effektar at det er ”bryet verdt” – med unntak av Surnadalsområdet og kanskje Sunndalsområdet ved alternativ B. Om ein som Aure og Tustna kan peike på klare og radikale effektar der staten ”kjøper” samanslåing, så vil eg spesielt peike på:

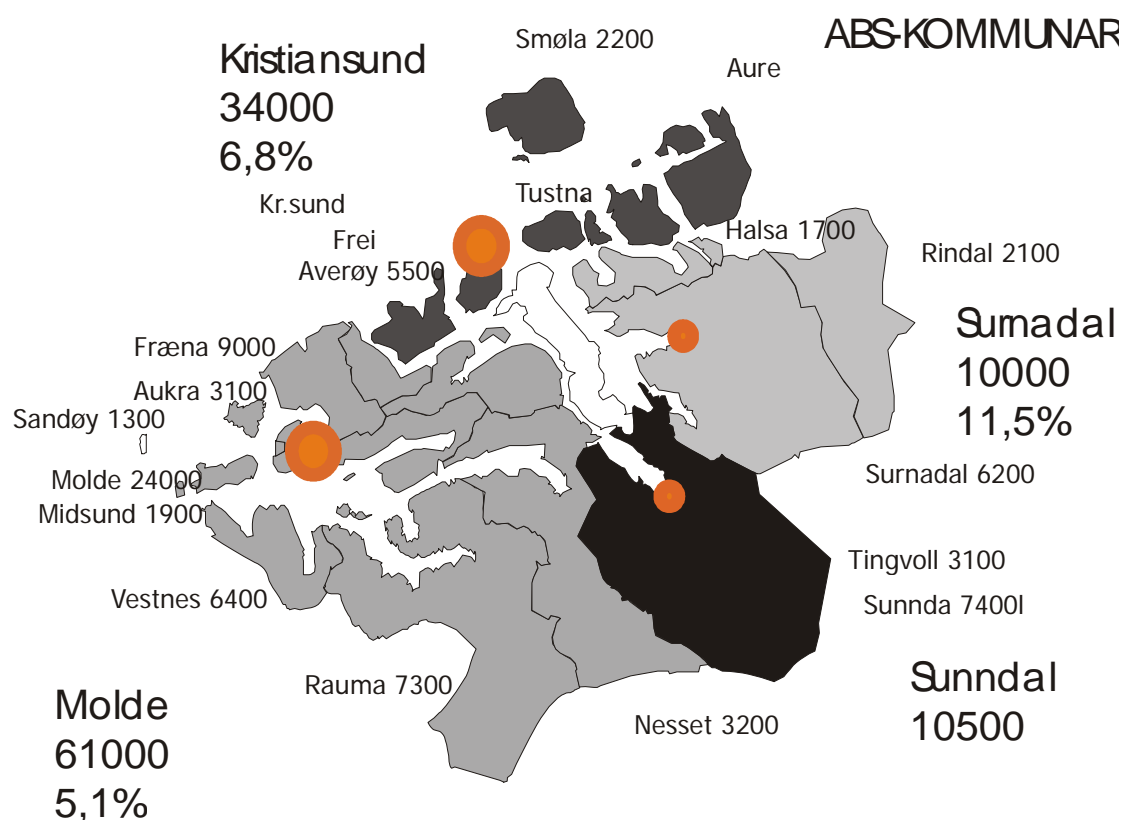
- Midsund og Aukra forutsatt bru mellom dei
- Sunndal og Surnadal forutsatt bru over Todalsfjorden (Amdam og Båtevik 2004). Dette alternativet vil gi ei sterk politisk eining for indre del av området og med betre samband vil dei to sentra bli integrert i eit sams ABS-område.

Ein slik struktur vil truleg krevje ei fleksibel organisering for å få stor effekt, sjå nedanfor.

Samla vurdert framstår periferialternativet (B) som best fordi dei to alternativa er om lag like i konsekvensar med unntak av lokalpolitikk og lokalsamfunnsutvikling der B er klart best. Samstundes er det små forskjellar i forhold til dagens struktur i det meste av området.

ABS-kommunar

Kva om ein tek utgangspunkt i dagens bu- og arbeidsmarknadsregionar og i tillegg servicestruktur m.m. med litt tilpassing, jamfør drøftingane i kapittel 2? Ei inndeling av området som er nærliggande er presentert på figur 3.5.



Figur 3.5. Romsdal og Nordmøre delt inn i ABS-kommunar

Vurderinga på figur 3.5 byggjer på at Romsdal og Nordmøre har fire sentrum som kvar for seg er regionsenter når ein ser på dagpendling, relativ hyppig service m.m.:

- Molde – sentrum for eit omland på ca. 60.000 innbyggjarar, sjølv om kommunar som Rauma og Vestnes kan vere litt tvilsame og Sandøy går sørover.
- Kristiansund – sentrum for eit omland med ca. 35.000 innbyggjarar, sjølv om nye Aure kan vere litt tvilsam (lekasje nordover), på andre sida er Tingvoll splitta mellom indre og ytre (derfor fargelaust på figur 3,5).
- Sunndalsøra – sentrum for eit omland med ca. 10.000 innbyggjarar sjølv om Tingvoll kan vere tvilsam på sikt.

- Sunndal sentrum – sentrum for eit omland med ca. 10.000 innbyggjarar. ”Lekasje” nordover frå Rindal og Halså.

Endringar av denne typen vil vere svært radikale spesielt for kommunane kring Molde og Kristiansund. For Surnadalsområdet er dette same forslag som i begge trendalternativa. Sunndal er uendra, eventuelt med samanslåing av heile eller delar av Tingvoll og som sjølvstendig har lokale konsekvensar. Vi vil likevel konsentrere oss om dei to mest radikale forslaga her.

Om ein etablerer så store kommunar i folketal og ikkje minst i geografisk utstrekning som ABS-kommunane Romsdal og Kristiansund vil ein stå ovanfor ein god del utfordringar for å få dei til å fungere organisatorisk og på andre måtar. Rett nok vil storkommunen Romsdal vere meir enn dobbelt så stor som noverande Molde og dermed kunne vere dominert av periferien om denne allierer seg. Likevel er det sannsynleg at Molde sentrum vil dominere på grunn av sin klare styrke som arbeidsplass, kompetanse, servicesenter m.m. Korleis dette lokalpolitiske maktspelet vil kunne fungere vil i stor grad avhenge av organisering, utvikling av politiske og administrative ”spelereglar” m.m. Utfordringane er korleis ein greier å knyte saman geografi med administrasjon og folkestyre. Det same vil gjelde i endå høgre grad i Kristiansund fordi av dei ca. 34.000 innbyggjarane i storkommunen bur 17.000 eller ½ i Kristiansund i dag og i lag med Frei til saman ca. 22.000 eller snart 2/3.

Med grunnlag i m.a. drøftingane av kommunestruktur på Søre Sunnmøre (Amdam m.fl. 2004) vil vi peike på to organisatoriske hovudmodellar som påverkar konsekvensane av strukturendring i like stor grad som geografisk endring:

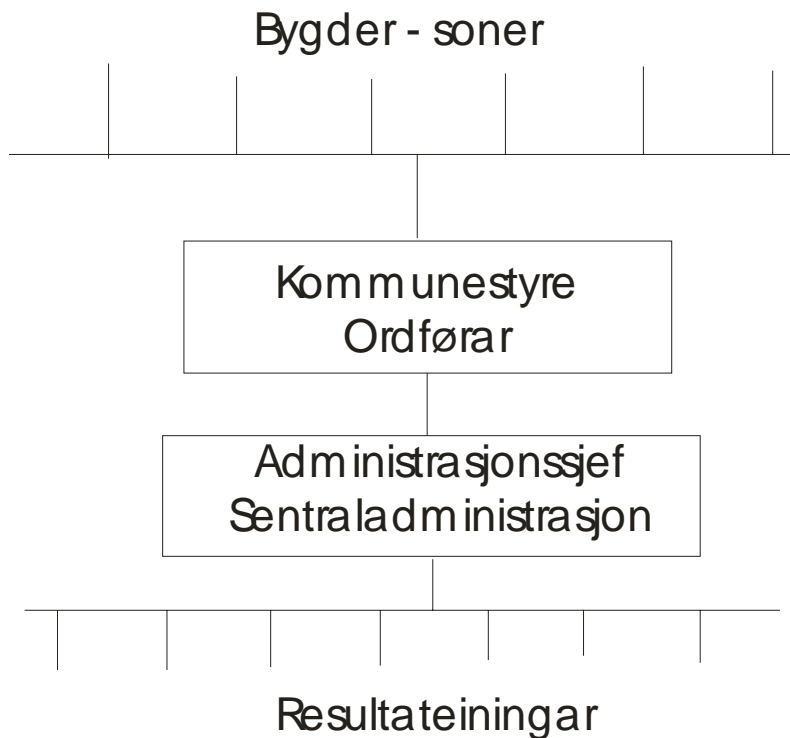
- C. Tradisjonell kommuneorganisering
- D. Fleksibel kommuneorganisering (regionkommune med basiskommunar, konsernkommune m.m.)

Storkommune med tradisjonell kommuneorganisering

Den vanlege kommuneorganiseringa i dag er såkalla ”flat struktur”, og som vanlegvis inneber eit klart skilje mellom politikk og administrasjon. Administrativ inndeling i resultatiningar som til dømes kan vere ein sjukeheim, ein skule eller ein skulekrins, ei funksjonelt avgrensa verksemd som renovasjon m.m. For at eit lokalsamfunn skal få politisk innverknad formelt på til dømes skulen i området, må ein i prinsippet gå vegen om den politiske leiinga i kommunen, som så går til den administrative leiinga m.m., jmfør figur 3.6.

Ei slik organisering kan truleg hente ut mange av dei økonomiske og kvalitetsmessige resultatane som kan vere moglege ved ei strukturendring, men har den klare svakheita i forhold til dagens situasjon og trendalternativa at den lokalpolitiske nærleiken mellom produksjon og bruk vert broten. Regionalpolitisk vil ei slik eining fungere klart betre enn dagens situasjon, fordi ein har ei sams politisk og administrativ leiing som kan arbeide for området som samla eining.

Sett frå eit lokalpolitisk synspunkt er utfordringa med denne modellen at avstand mellom veljar og politikarar/administrasjon vert lengre og vanskelegare enn ved mindre kommunar. Spesielt utkantstrøk kan med rette ha ei reell frykt for ei sentralisering av funksjonar og vanskar med å nå fram til makta. Ein vesentleg grunn er at sjølve organisasjonsmodellen legg hovudvekt på funksjonell rasjonalitet, det å kunne vere så effektiv som mogleg sett i forhold til resultatiningar og sektorar og der områderetta samordning og samarbeid er mindre i fokus.

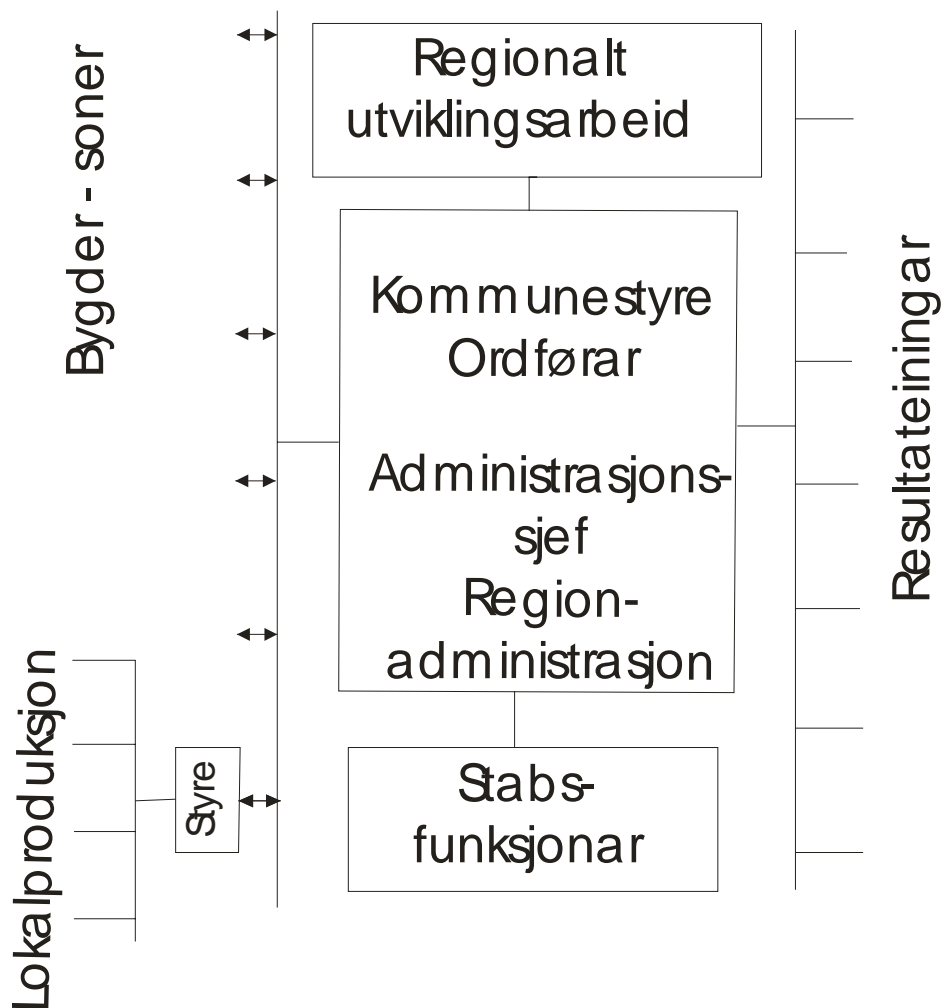


Figur 3.6. Tradisjonell kommuneorganisering

Storkommune med fleksibel organisering

Framanfor i kapittel 2 er drøfta at i geografisk samhoøyrande einingar med rundt 3000 innbyggjarar så kan ein produsere ”hyppige” tenester innan oppvekst og omsorg rimeleg effektivt. Om lag 80% av dagens kommunebudsjett vert nytta til barnehagar, skular, hyppig eldreomsorg m.m. som har denne karakteren av behov for nærleik til innbyggjarane. Kva om ein i staden for funksjonelle resultateiningar etablerer geografiske resultateiningar og som for ansvar for slike funksjonar? Kva om ein i tillegg etablerer lokalpolitiske styrer som får stort delegert ansvar for slik verksemd? Enn om ein organiserer meir skjeldne funksjonar som egne resultateiningar og som organisatorisk vert knytt til ein ”konsernstab” eller fellesadministrasjon for storkommunen? Enn om ein også for slike funksjonar har ei fleksibel organisering avhengig av situasjon og utfordringar slik at ein til dømes har 2 - 5 driftsorganisasjonar (resultateiningar) for teknisk verksemd for ulike delar av kommunen (større enn basiskommunane, mindre enn storkommunen). Enn om ein også kan konkurranseutsette nokre slike klart definerbare funksjonar? Moglegheitene til organisatoriske grep er langt fleire enn det er mogleg å presentere her kort. Eit sterkt forenkla bilde er presentert på figur 3.7. Grunnprinsippa er (Amdam m.fl. 2004):

- Oppgåver innan omsorg, oppvekst, lokal samfunnsutvikling og andre oppgåver som best kan løysast lokalt (basisverksemd) skal organiserast av lokalkommunar med egne politisk valde styre (lokalkommunar).
- Oppgåver innan regional samfunnsutvikling og planlegging, spesialiserte funksjonar med klare stordriftsfordelar og kompetansefordelar skal organiserast av den regionale samkommunen. Lokalkommunar kan tilleggast ansvar for slike spesialfunksjonar når det er tenleg.



Figur 3.7. Fleksibel organisering av storkommunen

Ei slik organisering for Søre Sunnmøre (Amdam m.fl. 2004) vart kalla ”regionkommune med maksimal delegering”. Utad kan ei slik fleksibelt organisert storkommune framstå som ei juridisk eining, ei kommune, samstundes som ein utviklar organisatoriske og politiske måtar å arbeide og fordele ansvar på internt som sikrar både lokale og regionale interesser. Dei lokale og regionale tilhøva må vere utgangspunkt for denne praktiske organiseringa. Slike vurderingar må stå sentralt i meir operasjonelle analyser i dei aktuelle samarbeidsområda, her kan vi berre peike på nokre utfordringar i dei einskilde områda.

ABS-kommunen Romsdal (Molde)

Med unntak av Rauma som i ein del samanhengar framstår som eit eige bu- og arbeidsmarknadsområde, er Juvkam (2002) og SSB samstemte på at Molde med 7 eller 8 grannekommunar utgjer ei regional eining som er knytt til Molde som sentrum og med ca. 60.000 innbyggjarar. Dei store utfordringane i eit slikt område er å få kommunane til å fungere så godt saman at dei arbeider for heile regionen (regionalpolitikk) og ikkje berre for sitt eige nærområde og kommune (lokalpolitikk). At det er behov for sams tak ser ein av det utstrakte regionale samarbeidet i området. Frå granskningar av mellom anna samanslåingar i Sarpsborg og Fredrikstad konkluderer Amdam m.fl. (2003) slik:

- Regionkommunen er betre skikka til å drive regionalt samfunnsutviklingsarbeid enn regionale samarbeid – men kan vere ein ulempe for lokalt utviklingsarbeid
- Store geografiske variasjonar i konsekvensar – dei mest positive i sentrumsorienterte ABS-regionar der sams identitet m.m. er utvikla over lang tid
- I regionar med fleire senter og med liten tillit mellom lokale samfunn og aktørar kan samanslåing føre til auka konfliktnivå og mindre effektivt regionalt utviklingsarbeid enn gjennom samarbeid

Romsdalsregionen slik den er teikna inn på figur 3.5 er ein sentrumsorientert ABS-region. Sjølv i Vestnes og Rauma er det rundt 50 som dagleg pendlar til Molde (sjå vedlegg). Den faktiske reisetida frå alle kommunesentera til Molde er under 45 minutt ein veg; med unntak av Åndalsnes der Nasjonal vegdatabank veser ei reisetid på 70 min. og 59 km og Eidsvåg i Nesset som ligg 53 km frå Molde og med ei offisiell reisetid på 57 min.

Som vi har vist framanfor kan nasjonale endringar under visse forutsetningar tvinge fram danning av fogderikommunar av denne typen, til dømes både ein 2-nivå modell og etablering av landsdelar. Med unntak av Rauma kommune som under viss forutsetningar truleg kan velje å ”stå utanfor” framstår denne eininga som rimeleg avgrensa. Tilsvarande kan det vere at Vestnes på sikt vert trekt mot ei tilsvarande Sunnmørskommune, men i dag er pendlinga til Molde over dobbelt så stor som til Ålesund.

Både tradisjonell og fleksibel organisering kan vere aktuelle i ei slik storkommune. Den store svakheita med ei **tradisjonell organisering** i området er omsynet til lokalpolitikk og sentrum-periferirelasjonar. Vi meiner at det ikkje treng å vere så store forskjellar økonomisk m.m. mellom dette alternativet og dagens situasjon/trend innan basisproduksjon (dagens kommunar kan i stor grad hente ut ”gevinstar” sjølv), men mange vil nok føle ei stor frykt for overdreven og ugrunna sentralisering. Innan skjeldenproduksjon vil ei slik regional storkommune kunne ha klare fordelar. Også innan regional politikk og samfunnsutvikling vil ein ha klare fordelar. Akilleshelen til denne organisasjonsmodellen er lokalpolitikk og sentrum-periferirelasjonar. Vår vurdering er at modellen vil auke det demokratiske underskotet i vesentleg grad. **Fleksibel organisering** kan under visse forutsetningar kombinere dagens lokalkommune sine sterke sider med storkommunens i Romsdalsområdet. Dei fleste av dagens kommunar med unntak av Molde (6 soner i dag) har ein storleik som gjer dei egna som produksjonsområde for basisverksemd (Det kan vere aktuelt å dele opp Fræna og Rauma). I prinsippet kan ein derfor utvikle ei organisering der ein har 12 til 15 sjølvstyrte lokalkommunar som står ansvarlege ovanfor felleskommunen. Alle har dei same basisoppgåvene og med finansieringsrammer gitt frå ein sams utrekningsmodell med så objektive kriterier som mogleg og som byggjer på overføringsmodellen mellom stat og kommune. Nokre lokalkommunar kan i tillegg påta seg oppdrag med å organisere meir sjelden tenesteproduksjon m.m. på oppdrag og finansiering frå felleskommunen fordi dette er hensiktsmessig. Til dømes i lokalkommuna Rauma kan det vere hensiktsmessig at denne tek ansvar for delar av teknisk verksemd m.m. på grunn av avstandsforhold.

Vi meiner at ei slik fleksibel organisering vil vere klart fordelaktig i Romsdalsområdet samanlikna med ei meir tradisjonelt organisert storkommune, sjå tabell 3.1.

Tabell 3.1 Storkommunealternativ i Romsdal samanlikna med trend/dagens struktur

Konsekvensområde	Tradisjonell storkommune	Fleksibel storkommune (Lokal- og regionkommune)
Basisproduksjon (Barnehage, skule, omsorg ...)	Nøytral til negativ Fare for overdreven sentralisering i håp om å få stordriftsfordelar	Nøytral Kan oppretthalde lokal produksjon om denne er rimeleg effektiv eller kan finansierast av innbyggjarane sjølv
Skjeldenproduksjon (Administrasjon, helse, infrastruktur m.m.)	Klart positiv Kan organisere slik verksemd for heile området.	Klart positiv Kan organisere slik verksemd for heile området.
Lokalpolitikk og lokalt utviklingsarbeid	Klart negativ Administrativ organisering med resultateiningar som er direkte underlagt sentraladministrasjonen og sentral politisk styring. Manglande eller svake lokalpolitiske organ. Den sentrale politiske makta må både drive lokal- og regionalpolitikk.	Nøytral til negativ Lokalkommunen og lokale politikarar har kontroll over basisproduksjon og lokalt utviklingsarbeid. Avgrensa ansvarsfelt både ein ulempe og ein fordel. Kan påvirke regionalpolitikk gjennom politisk arbeid.
Regionalpolitikk og regionalt utviklingsarbeid	Klart positiv Området får eit samla politisk organ med makt til å drive utadretta politikk og utviklingsarbeid for området som ei samla eining. Men kan oppstå tids- og ressurskonflikter mellom lokal- og regionalpolitikk.	Klart (meget) positiv Området får eit samla politisk organ med hovudfokus på regional utvikling og sams produksjon.

ABS-kommune Kristiansund

På figur 3.5 er skissert ei arbeids-, bu- og servicekommune kring Kristiansund og samansett av dei samanslåtte kommunane Aure/Tustna, Frei/Kristiansund, Smøla og Averøy, til saman ca. 34.000 innbyggjarar. Ved ei slik strukturendring er det sannsynleg at også ytre delar av Tingvoll blir med. Samstundes er dette er relativt labil struktur. Kommunikasjonsforbetringar mellom Smøla og Aure/Tustna i kombinasjon med kommunikasjonsforbetringar i retning Trondheim/Orkdal kan gjere det like naturleg for desse tre kommunane på sikt å orientere seg nordover. Ut frå strukturtilhøva i dag har til dømes Juvkam (2003) plassert Aure i sams region med Hemne og Snillfjord.

Med 34.000 innbyggjarar er ikkje Stor-Kristiansund større enn at den kunne fungere greitt som ei tradisjonell storkommune, på den andre sida vil den sterke oppdelinga i

øyar, store avstandar og avhengigheit av ferger faktisk tale endå sterkare for ei fleksibel organisering enn i Romsdalsområdet, sjå tabell 3.1.

Averøy (evt. delt i 2 soner), Smøla, Aure/Tustna og eventuell del av Tingvoll er naturlege lokalkommunar (4 eller 5). Noverande Frei er delt i to soner og Kristiansund er delt i 6 soner. Til saman har området 13 soner i dag om ein ser bort frå kommunegrensar. Ut frå identitet m.m. er det ikkje sikkert at ein bør ha ei så sterk oppdeling i lokalkommunar, 6 lokalkommunar i noverande Kristiansund virkar til dømes høgt. I stor grad bør ein sjå kva som er naturlege produksjonseiningar for oppvekst og omsorg i dag og i framtida.

Organisatorisk er det også truleg at ein del av sjeldenproduksjonen bør organisierast for område som er større enn lokalkommunar og mindre enn heile området, til dømes innan infrastruktur.

Om ein skal etablere ei ABS-kommune med sentrum i Kristiansund synes ei fleksibel organisering med lokalkommunar å vere mest aktuell.

ABS-kommunen Surnadal

Strukturmessig er det her ingen forskjell i forhold til "trend", dvs. ei samanslåing av Halså, Surnadal og Rindal og med ei befolkning på ca. 10.000 innbyggjarar.

Sonemessig ser ein at dette området etter SSB sin modell vert delt inn i tre soner ved at noverande Halså vert knytt saman med delar av Surnadal.

I motsetning til ABS-kommunane Romsdal og Kristiansund der fleksibel organisering står fram som det gunstigaste organiseringsprinsippet for slike storkommunar, er dette ikkje like klart i nye Surnadal kommune. Det kan vere fordelaktig å dele inn i tre lokalkommunar med ansvar for basisproduksjon og lokalpolitikk, på den andre sida er ikkje forholda større enn at ei tradisjonell kommuneorganisering også kan fungere godt også lokalpolitisk sidan Surnadal sentrum er lite dominerande befolkningsmessig. Fordelen med ein relativ enkel "sentralisert" men likevel oversiktleg organisasjon må haldast opp mot mogleg redusert lokalpolitisk makt over lokal produksjon og samfunnsutvikling.

ABS-kommunen Sunndal

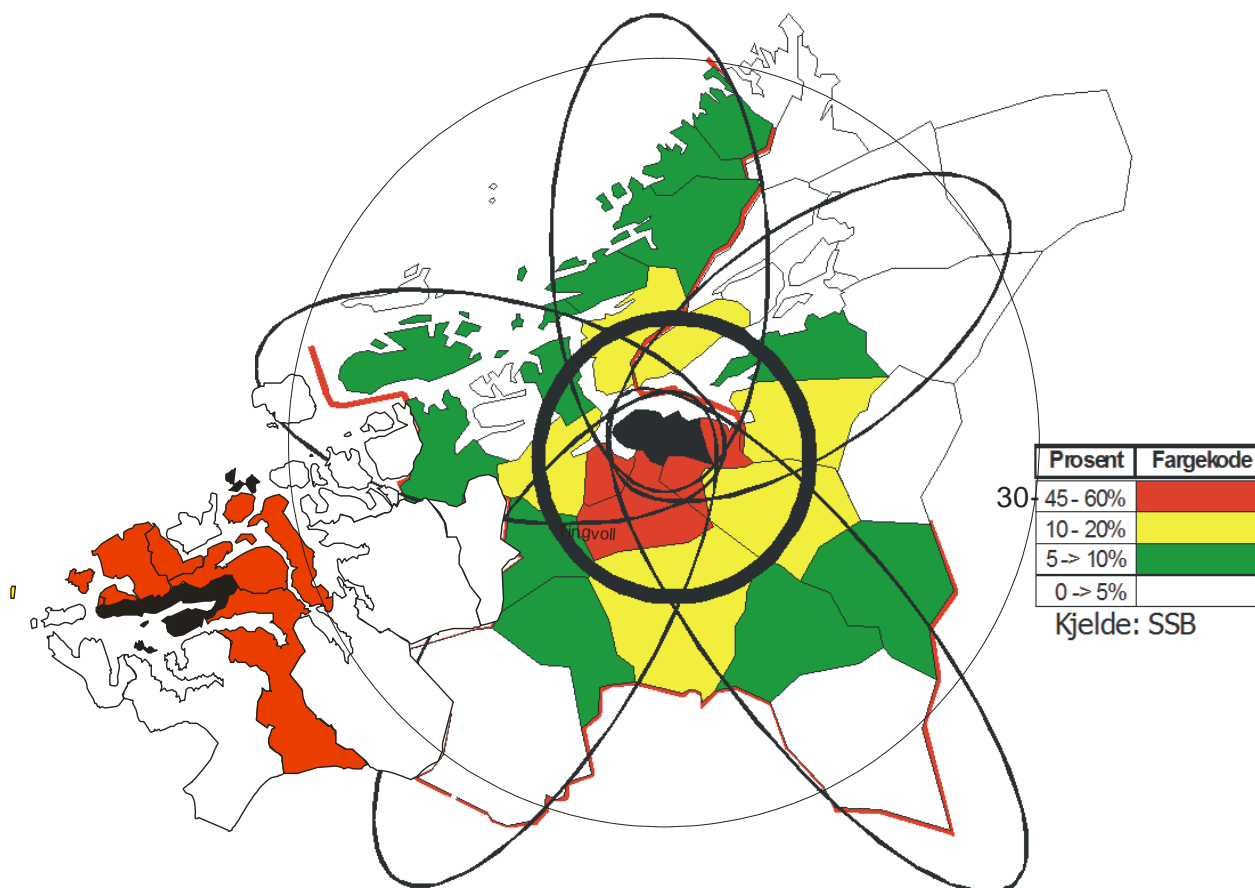
På figur 3.5 er Sunndal den einaste kommunen som er uendra ut frå dagens vurderingar av arbeida-, bu- og serviceområde. Juvkam (2003) knyter Tingvoll til Sunndal, men som vi har vist framanfor er Tingvoll todelt og ytre del kan lett gå med i ei stor Kristiansundkommune, medan indre delt kan verte samanføyd med Sunndal. Uansett vil slike endringar berre innebere marginale endringar i forhold til dagens situasjon. Samanlikna med trend er det meir problematisk fordi i dei scenaria kan Sunndal verte samanslått med både Tingvoll og Nesset. Om dette skjer så kan det vere aktuelt å nytte fleksibel organisering her også.

ABS-kommunen Surnadal-Sunndal

Todalsfjordprosjektet (Amdam og Båtevik 2004) vil føre til at dei to sentra får sams ABS-område og det kan vere fornuftig å etablere ei sams kommune med fleksibel organisering, sjå seinare.

Sentrum og periferi

Enn om vi løftar blikket og ser nærare på ein del langsiktige trendar (Amdam og Amdam 2004, Amdam og Båtevik 2004)? På figur 3.8 er eit pendlingskart for Trondheim (Amdam og Matland Olsen 2004) kopla saman med pendlingskart for Romsdal og Nordmøre, raud farge markerer meir enn 30% pendling ut av kommunen. Det som går klart fram av dette kartet er at kommunar som Surnadal, Rindal, Halså, Aure/Tustna og Smøla er klart innan ei randzone i forhold til både Trondheim og Kristiansund/Molde, Spesielt fordi desse kommunane er "landfaste" i forhold til Trondheim, medan dei må nytte ferge for å nå dei to nære byane i Møre og Romsdal, vil tilknytninga til Trondheim verte stadig sterkare relativt sett med kommunikasjonsforbetringar i den retninga. Kommunikasjonsendringar vil også knyte Kristiansund og Molde tettare saman over tid. La oss derfor sjå nærare på konsekvensar av slike endringar knytt til dei regionale tilhøva.



Figur 3.8. Pendling til Trondheim og Molde/Kristiansund.

Periferiallianse mot sentrum?

Kommunane i området mellom Trondheim og Molde/Kristiansund vil i aukande grad kunne "spele på" dei to sentrumsstrukturane. Dei ligg utanom dagpendlingsavstand, samstundes som maksimal faktisk reisetid kan kome under 3 timar til begge senterområda. Ein slik nærleik til eit så stort byområde som Trondheim gjer at ein kan

kombinere nærleiken til storbyen med bygda sine fordelar, det ein kallar ”urbanisert landsbygd”.

I ein sentrum-periferisamanheng kan området ha politisk og samfunnsmessig nytte av å ikkje vere ein politisk-administrativ del av storbyen. Samstundes er kommunane små kvar for seg. Enn om å bygge allianse med andre kommunar som er i om lag same situasjon? Dette er ein diskusjon som er reist av kommunar i Trøndelag som er lokalisert med om lag same avstandstilhøve. På figur 3.9 er dette ”beltet” markert som Indre og med ei befolkning på ca. 23.000. Om ein slik allianse blir etablert så må den organiserast fleksibelt på grunn av vanskelege kommunikasjonar på tvers av hovudkommunikasjonslinene mellom Trondheim og Molde/Kristiansund.

Meir sannsynleg alliansebygging er langs stamvegssystemet og kanskje ei eller to fleksibelt organiserte kommunar av strukturane:

- Aure/Tustna, Smøla, Hemne og Snillfjord (ca. 10.000)
- Surnadal, Halså, Rindal, Meldal og Orkdal, kanskje også Sunndal med Todalsfjordsambandet (ca. 32.000).

2-senterkommunen Sunndal-Surnadal

Spesielt ein struktur med Surnadal, Sunndal og Orkdal vil verte komplisert med omsyn til senterstruktur. Samband over Todalsfjorden vil knyte Sunndalsøra og Sunndal sentrum saman til ein sams struktur og til eitt ABS-område. Mi vurdering er at Sunndal/Surnadal vil stå sterkare i ein kommunestruktur som ikkje omfattar Orkdal, fordi dei då lett vil verte ”periferi i periferien” i staden for ”sentrum i periferien”.

Om dei to sentera kan samarbeide og utvikle ei fornuftig arbeidsdeling bør ei samla kommune med Sunndal, Surnadal, Rindal, Halså og kanskje delar av Tingvoll og med ca. 18.000 innbyggjarar framstå som ei eigna eining med Todalsfjordsambandet. Med fleksibel organisering bør det vere mogleg å kome ut om lag likt med omsyn til lokalpolitikk og lokalproduksjon med tidlegare alternativ. Med betre samband mellom dei to sentera bør det vere mogleg å hente ut betre kvalitetar innan skjeldanproduksjon. Like eins ved tillit og samarbeid bør den regionalpolitiske muskelen vere vesentleg sterkare. Ein slik kommune vil neppe fungere utan ei fleksibel organisering der spesielt Rindal og Halså (med evt. del av Surnadal) fortset som lokalkommunar. Det kan også vere at Nesset og Tingvoll kan finne det fornuftig å vere med som eigne lokalkommunar i ein slik fleksibel struktur som vert meir oversiktleg enn Romsdal. Det same kan gjelde Aure og Smøla.

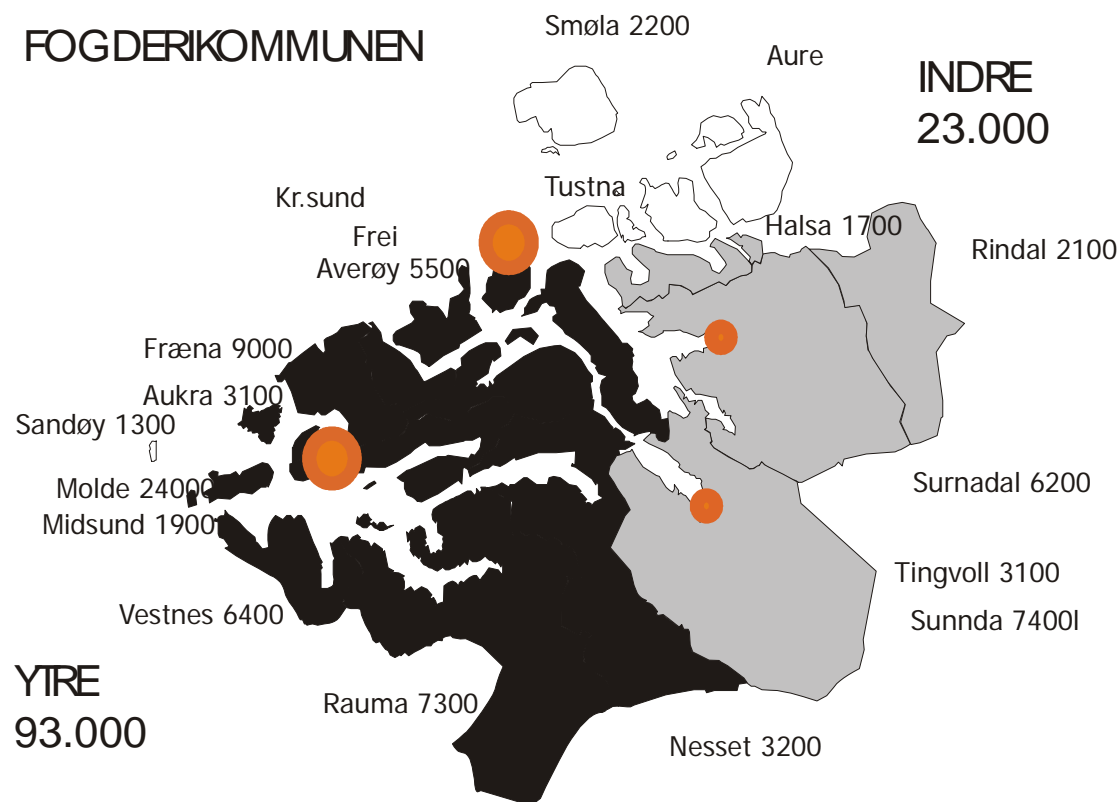
Fornuften i dette prosjektet er svært avhengig av Todalsfjordsambandet. Med dette sambandet på plass framstår dette alternativet som realistisk og godt spesielt i ein regionalpolitisk maktsamanheng.

2-senterkommunen Molde-Kristiansund

Den faktiske reisetida mellom Molde og Kristiansund er nær 45 minutt, men i tillegg fungerer bomavgifta på Krifast som ei tilleggshindring. Likevel ser ein aukande interaksjon mellom dei to sentera, noko som kjem til syne som spørsmål om ein treng 2 sjukehus, 2 flyplassar m.m. Kva skjer når Krifast-avgifta fell vekk og ein har fått kommunikasjonsforbetringar som gjer at faktisk reisetid kjem under 45 minutt? I realiteten vert Molde-Kristiansund eit sams ABS-område med 2 senter. Dette vil medføre eit aukande behov for å sjå funksjonar i heile området i samanheng, finne fram til ei fornuftig arbeidsdeling mellom dei to sentera og mellom sentrum og omland m.m.

Sjølv om området på sikt vil verte eit sams ABS-område, vurderer vi det som ein vanskeleg og langsiktig prosess om dei to sentera Kristiansund og Molde skal gå saman i ei sams regionkommune. Det vil krevje ei fleksibel organisering med stor delegering til lokalkommunar, likevel vil et vere meir enn nok av konfliktspørsmål spesielt knytt til lokalisering av funksjonar. På den andre sida krevs eit befolkningsgrunnlag i dag på minst 50.000 ja kanskje 100.000 for å kunne ha grunnlag for avanserte og kompetansekrevjande servicefunksjonar. Utfordringane synes størst for Kristiansund som vil kome i utkanten av regionen og som lett kan dominerast av Molde. For Kristiansund vil det vere svært viktig å få betre kommunikasjonar nordover for å kunne "take med" størst moglege delar av "Indre"-området som faktisk omland.

Om dei to sentera kan samarbeide vil dette verte ei meir "slagkraftig" regional utviklingseining enn Molde og Kristiansund kvar for seg. Med fleksibel organisering kan dette alternativet framstå som rimeleg likt med tilsvarande ABS-kommunealternativ. Med godt samarbeid og tillit internt, som klart betre innan regional samfunnsutvikling og politikk.

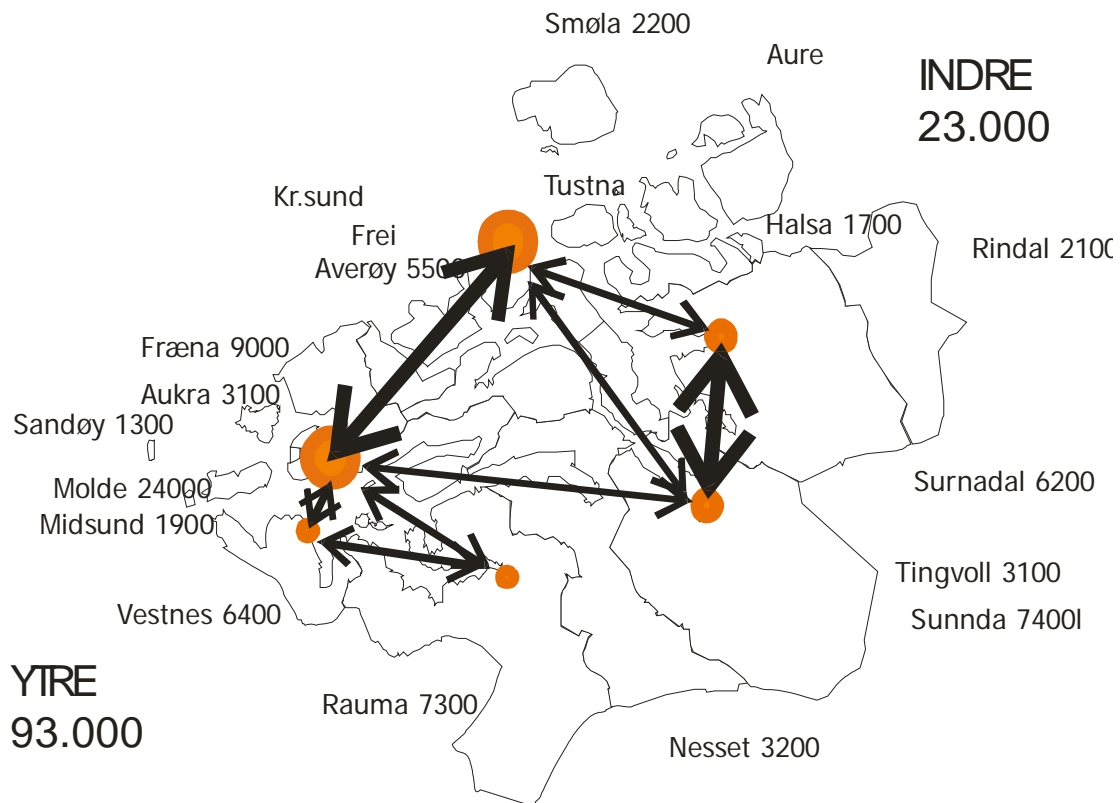


Figur 3.9 Framtidig regionstruktur?

Smøla og Aure/Tustna framstår som "mellomområde" til dei to 2-senterstrukturane på figur 3.9. Desse kommunane kan også etablere samarbeid nordover. Dei er derfor markert som "nøytrale" på figur 3.9.

Polysentrisk storkommune for Nordmøre og Romsdal?

Under visse vilkår, til dømes bortfallet av eit politisk nivå mellom stat og kommune, kan det framførast argument for kommunar som er endå større enn dei skissert framanfor. Samstundes bør slike kommunar vere rimeleg funksjonelle, folk bør ha ein rimeleg sams identitet og så langt som mogleg bør dei omfatte eit sams bu- og arbeidsmarknadsområde – eller ”overlappende” slike. Den største utfordringa i dag er avstandstilhøva som gjer det vanskeleg med ein slik integrasjon. Eigentleg er utfordringa å skape ein ”polysentrisk struktur” og der viktige senter bør ha rimeleg pendlingsavstand til minst eitt, helst to andre senter med rimeleg storleik. Utfordringane er skissert på figur 3.10.



Figur 3.10 Kommunikasjonsutfordringar for å få ein polysentrisk senterstruktur

Utfordringane kommunikasjonsmessig er vist på tabellen nedanfor. Om avstandane med god veg er under 60 km så kan det vere mogleg med dagpendling. Der potensialet for slik integrasjon er størst er:

- Molde til Åndalsnes – kutte ut ferje
- Sunndalsøra til Surnadal sentrum – kutte ut ferje
- Åndalsnes til Vestnes – bru over Tresfjorden

Ein ser også at avstanden mellom Molde og Kristiansund er 73 km, noko som betyr at det må vesentlege investeringar til før ein får reell pendling for helst bør tidsavstanden med mot 30 minutt.

For å integrere ytre og indre del må tidsavstandane mellom Molde – Sunndalsøra og Kristiansund – Surnadal sentrum helst kome under 45 minutt. Det synes svært vanskeleg.

Ein kan elles merke seg at frå Surnadal sentrum er det kortare avstand til Orkdal enn til Kristiansund i rein lengde og i tillegg er det ferje. Like eins er det kortare frå

Sunnalsøra til Oppdal (70 km) enn til Molde (90 km.). Slike forhold gjer at det kan vere meir naturleg for dei indre kommunane/sentera å tenke i retning Trøndelag som alternativ (Amdam og Båtevik 2004). Avstandane er imidlertid for store til at ein kan få reelle sams ABS-område for Sunndal-Oppdal og Surnadal-Orkdal. Ein kan også merke seg at avstanden frå Vestnes til Moa i Ålesund berre er ca. 50 km og dermed innanfor dagpendlingsavstand alt i dag.

Tabell 3.2 Avstandsmatrise mellom større sentra

Frå	Til	Avstand km.	Avstand minutt
Molde	Kristiansund	73	79
	Sunnalsøra	90	96
	Åndalsnes	59	70
	Vestnes	16	70
Kristiansund	Surnadal sentrum	91	114
	Sunnalsøra	106	106
Sunnalsøra	Surnadal sentrum	45	56
	Oppdal	70	71
Surnadal sentrum	Orkdal	81	83
	Trondheim	127	133
	Åndalsnes	67	69
Åndalsnes	Dombås	107	102
	Vestnes	67	66

På kort sikt synes dei reelle tidsavstandane å vere så store mellom ytre og indre del av Romsdal/Nordmøre at det ikkje kan skje ein reell integrasjon til ein sams ABS-region. Dermed vil ein sams kommune framstå som vanskeleg fordi områda vil ha få sams interesser. Ei lokalisering i ytre vil ikkje fungere godt for indre og motsatt. Det er derfor lite som talar for ei slik storkommune utan svært store kommunikasjonsinvesteringar.

Litteraturliste

- Agenda 2000: *Kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst*.
- 2004: *Samarbeidsrådet for Nedre Romerike. Tid for grenseoppgang?*
- Amdam, J. (2000): «*Struktur og strategi for regional kunnskapsproduksjon og innovasjon*». I Gammelsæter (red.): *Innovasjonspolitik, kunnskapsflyt og regional utvikling*. Trondheim: Tapir Akademisk forlag
- Amdam, J. (2004): *Kommunestruktur. Notat Møreforskning og Høgskulen i Volda*. http://tilsett.hivolda.no/ja/aktuelle_notat.htm
- Amdam, J. og R. Amdam (2004): *Vurdering av bystrukturen i Møre og Romsdal. Notat til Møre og Romsdal fylkeskommune*. Notat Møreforskning og Høgskulen i Volda
- Amdam, J., J. Barstad, L. Halvorsen og G. Tangen (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Forskningsrapport 52. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda
- Amdam, Jørgen og Båtevik, Finn Ove (2004): *Dei fragmenterte samfunna – analyse av utviklingstrekk og utfordringar på Indre Nordmøre*. Møreforskning Volda.
- Baldersheim, Harald 2003: *IKT och samarbete över kommungränserna – räddningen för småkommunerna eller ett steg mot sammanslagning?*, i Harald Baldersheim mfl: *Demokratins geografiska gränser*, Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet.
- Baldersheim, Harald mfl 2003: *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*, Forskningsrapport 1/2003, Det samfunnsvitenskapelige fakultetet, Universitetet i Oslo.
- Bukve O. (1999): *Samanståing, samarbeid eller status quo. Kva bør skje med kommunestrukturen?* Rapport nr. 1/99. Høgskulen i Sogn og Fjordane. Sogndal.
- Bræin, Lasse og Reitan, Christine (1996): *Befolkning, næringsutvikling og kompetanse på Nordmøre*. Statistisk oversikt over utviklingen de 10 siste årene med kommentarer. Møreforskning Molde
- Båtevik, Finn Ove, Olsen, Grethe Mattland og Vartdal, Barbro (2003a): *Jakta på det regionale mennesket. Om bulyst og regionale tilpassingar i Møre og Romsdal*. Kortversjon. Arbeidsrapport nr. 140, Høgskulen i Volda, Møreforskning Volda.
- Båtevik, Finn Ove (2003b): *Demografi og mobilitet i Møre og Romsdal. Flyttehistoriene til årskulla fødte 1955 – 64*. Møreforskning Volda.
- Dyrhol, Inge 1998 *Kvifor låner kommunane så mykje - og kvifor får dei gjere det?*, notat 7/98, Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- 2001: *Samanheng mellom budsjett og rekneskap i norske kommunar*, notat 6/2001, Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- 2004: *Kommunestruktur på Søre Sunnmøre. Kommunale tenester og økonomi*, arbeidsrapport nr 158, Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Engebretsen, Øystein (2001): *Senterstruktur og servicenæringenes lokaliseringmønster – betydning av veibygging og økt mobilitet*. TØI rapport 513/2001. Oslo.
- Erlandsen, Espen 1998: *En analyse av teknisk effektivitet i pleie og omsorgssektoren i norske kommuner basert på Data Envelopment Analysis*, arbeidsnotat 4/98, SNF.
- Gammelsæter, Hallgeir, Bukve, Oddbjørn og Løseth, Arnljot (red.) (2004): *Nord – Vestlandet – liv laga?*. Ålesund, Sunnmørsposten forlag.
- Grefsrud, Reidun og Svein Erik Hagen 2003: *Kriterier for kommuneinndeling*, ØF-rapport nr 21/2003.
- Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen 2001: *Kommunal organisering*, Universitetsforlaget
- Høyland, Karin 2003: *Ny sykehjemsmodell gir ”smådriftsfordeler”*, *Nordisk Sosialt Arbeid*, nr 1 2003, side 37-43.
- Innvik, P.E. og Ulvund A. (1990). *Fra bondebygd til industristed: Hovedlinjer i Sunndals historie 1850 – 1990*. Sunndalsøra: Didakta forlag.
- Kommunenes Sentralforbund (red.) (2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringar? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Kommuneforlaget. Oslo.
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. Oslo: NIBR-rapport 2002:20
- Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø 1995: *Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway*, *European Journal of Political Economy*, 11, står og i Jørn Rattsø red 1998: *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar.
- 1998: *Political control of administrative spending: The case of local government in Norway*, *Economics and Politics*, vol. 10, march 1998, 181-201, står og i Jørn Rattsø red 1998: *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar.

- Kaupang as 2003: *Ekteskap – eller bare gode venner? Frei og Kristiansund – En eller to kommuner?*
- Kjelvik, Julie 2004: *Del I: Kommunenes utgifter til primærlegetjenesten 2002 Del II: Organisering av legevaktjenesten*, notat 2004/6 SSB.
- Kommunal- og regionaldepartementet 1999-2000: St.prp.nr.62: *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*
- 2001: *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2001*, Rundskriv nr. H-36/01 utgitt november 2001.
 - 2002-2003: St. prp. nr. 66: *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*.
 - 2003a: *Beregningsteknisk dokumentasjon for inntektssystemet 2004*, rundskriv H-24/03.
 - 2003b: *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2003*.
 - 2004 *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2004*.
- Kommunal Rapport* 02.09., 09.09, 15.09. og 07.10.04.
- Kommunal økonomi* 8/2002.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud 2002: *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*, rapport 2002/15, Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun og Dag Rønningen 2002: *Kapitalkostnader i kommunene*, rapport 2002/34, Statistisk sentralbyrå.
- Lysgård, H.K (2001): *Produksjon av rom og identitet i transnasjonale regioner. Et eksempel fra det politiske samarbeidet i Midt – Norden*. Dr. Polit. – avhandling 2001. Geografisk institutt. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. NTNU Trondheim.
- Løseth, Arnljot (2004): "Region, kultur og økonomi – Nord – Vestlandet 1850 – 1975" (i *Gammelsæter m.fl.* 2004)
- Myklebost, Hallstein (1960): *Norges Tettbygde steder 1875 – 1950*. Universitetsforlaget, Oslo
- Myklebost, Hallstein (1979): *Norges Tettsteder. Folketall og næringsstruktur*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Myrvold T. M. og J. Toresen (2003): *Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon*. I Kommunenes Sentralforbund (red.)
- NOU 1992:15. *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring*. Kommunaldepartementet.
- NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2004:19. *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Pedersen, Niels og Jørgen Mau 1995: *Desentralisering og kommunaløkonomi*, Jurist og Økonomiforbundets forlag Putnam, R.D. 1993: *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rattsø, Jørn og Rune J. Sørensen 1997: *Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?*, i Harald Baldersheim mfl red: *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*, Tano Aschehoug.
- Reid, Svein 2002: *Bosettingskriteriene i inntektssystemet til kommunene*, notat 2002/33 Statistisk sentralbyrå.
- Ringstad, Vidar og Knut Løyland 1998: *Cost Efficiency in the Provision of Child Care Services: A Hedonic Cost Approach*, i Jørn Rattsø red: *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Edward Elgar.
- Sanda, K.G. (2000): *Regionråd i Noreg – hvem, hva, hvor?* Rapport nr. 167. Bø: Telemarkforskning
- Sanda, K.G. (2002): *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein? Utgreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området*. Rapport nr. 192. 2002. Bø: Telemarkforskning
- 2003: *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid*, rapport nr 204, Telmarksforskning.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionalseringa*. Fagbokforlaget. Oslo.
- Selstad, T. (2004): *Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling i Norge*. KOU 2004:1. Kommuneforlaget.
- Selstad mfl 2004: *Regionenes tilstand*, ØF-rapport 07/2004.
- Statistisk sentralbyrå 2001: *Standard for økonomiske regionar*.
- StolzLöfgren, Marie 2002: *Balansen – den nye måten å utvikle og lede Göteborg by på*, i Per Gunnar Hoff og Per Aksel Holving: *Balansert målstyring*, Universitetsforlaget.
- Sundström, Björn 2003: *Är det dags för en ny inndelingsreform?*, i Harald Baldersheim mfl: *Demokratins geografiska gränser*, Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet.
- Sørensen, Rune, Lars-Erik Borge og Terje P. Hagen 1999: *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*, Fagbokforlaget.

Toresen, Jøran 2003: *Handlingsplan for eldreomsorgen*, NIBR-rapport 2003:1
Vartdal, Barbro (2003): Stedstilknytning og regional identitet på Nord – Vestlandet. Paper, ikke publisert.

Vedlegg.

Johan Barstad:

Soner - Avstandskriteria i Inntektssystemet

Når det gjeld inntektssystemet for overføringar til kommunane, er dette utforma med tanke på å ha kriterium som ikkje skal vere påverkelege av t.d. endringar i kommunestruktur. Basert på t.d. prosent av folketal innan spesielle grupper, vil det vere slik at resultatet vert det same for sum av einskildkommunar som for dei same kommunane sett som ei eining.

Eit sett av kriterium er annleis, *avstandskriteria*. Desse er utforma nettopp for å skulle ta omsyn til ulikskapar i geografi, topografi og utstrekning, og kan kort sagt seiast å skulle gje meirinntekt som kompensasjon om ein har ei utforming som gjev store reiseavstandar mellom kvar folk bur og kommunesenteret.

I og med at desse er dei einaste som kan påverkast direkte av endringar i kommunegrensene, har vi set litt nærare på dei. Målet med vår analyse er dels å vurdere om og i kva grad ulike alternativ for samanslåing vil ha innverknad på overføringane, men også å bruke dette verktøyet til å kunne beskrive konsekvensar av ulike restruktureringalternativ.

Avstandskriteria er relative.

Det første vi bør nemne, er at avstandskriteria er relative og ikkje absolutte. Med det meiner vi at lokale endringar i grunnlaget, som slår ut i endra data for reisetid/reiseavstand, ikkje nødvendigvis gjev seg proporsjonale utslag i endra overføringar. Dette skuldast at resultatet er avhengig av i kva grad det skjer endringar også i andre kommunar/regionar. Forenkla sagt kan seiast at dess fleire endringar som skjer i kommunane innan same perioden, dess mindre utslag vil endringane i den einskilde kommune/kommunesamanslåing resultere i.

Relatert til Nordmøre og Romsdal og dei aktuelle drøftingane, så veit vi at det samstundes vert gjennomført parallelle samanslåingsvurderingar i eit stort tal kommunar. Fellestrekket ved desse er nettopp muleg oppretting av nye, større einingar som totalt vil resultere i ein aggregert auke i kriterieverdiane, landet sett under eitt. Vi må difor gå ut frå at effekten av lokale endringar her til ei viss grad vil verte vege opp av at tilsvarande endringar vil finne stad også i andre kommunar.

Avstandsriteria er sett saman av tre delar:

Kriterium 1 Berekna reisetid

- gjennomsnittlig tal minutt ein innbyggjar må bruke på å reise til rådhuset i sin kommune

Kriterium 2 Reiseavstand innan eigen sone

- innbygarane sin gjennomsnittlige reiseavstand til eit senter innanfor sonen

Kriterium 3 Reiseavstand mellom nabokrinsar i sonen

- innbygarane sin gjennomsnittlige reiseavstand til næraste nabogrunnkrins i same sonen

Berekna reisetid

K1 er det einaste av desse som alltid vil verte påverka ved kommunesamanslåingar. Ein ny kommune, som per definisjon må ha eit rådhus lokalisert, vil måtte føre til at reiseavstanden endrar seg. På den andre sida er det ikkje gitt at dette må gje auka reisetid for summen av kommunen sine innbyggjarar, dette vil avhenge av rådhuset si lokalisering i dei opphavlege kommunane, vegkvalitet innad i regionen etc. Men det vil truleg vere rett å hevde at i regelen vil dette kriteriet medføre at samla reisetid frå bustad til rådhus, rekna i minutt, vil auke. Vi har ikkje gjort nøyaktige berekningar av dette, ut frå at resultatet vil vere heilt avhengig av kva lokalisering som vert valt for rådhuset i den nye kommunen/dei nye kommunane. Enkelt sagt kan ein her ha eit visst høve til å påverke resultatet, gjennom å kunne velje ei meir eller mindre sentral lokalisering i forhold til kvar storparten av folket i regionen bur.

Vi ser også at det er ved eksempela for Fogderikommunar at dette ville gje største utslaget. Om to kommunar (t.d. Kristiansund og Frei) vert slått saman, vil dette berre gje mindre utslag i avstandsberekninga, då stordelen av befolkninga er konsentrert tett ved sentra i to kommunar som ligg tett ved einannan.

Avstand innan sone/mellom nabosoner

For K2 og K3 har vi at desse berre vil verte endra dersom den nye kommunegeografien fører til at basiseininga for kriteria, sonene, vert endra. Som vi skal sjå er dette slett ikkje alltid tilfelle.

Sonene

Sonene, som utgjer hovudeininga for desse kriteria, er etablert som eit slags mål for ei basiseining innan kommunane sin produksjon. (Meir om dette i Engebretsen 1998). Sonene er bygd opp av Delområde (kommunedeler) som kvar kommune er delt inn i. Delområda er igjen aggregat av grunnkrinsar som til saman utgjer ein "naturleg del" av kommunen. Grunnkrinsane og delområda er definerte einingar i norsk statistikk (forvalta av SSB) og ligg i utgangspunktet fast, uavhengig av endringar i kommunegrensar.

Sonene vert vidare bygd opp frå desse delområda etter ein fast modell (henta frå Rapport frå Referansegruppe (1998)):

- (Finn frem til alle kommunar som har minst eit delområde med færre enn 2000 innbyggjarar.)
- (Innanfor kvar av dei utvalde kommunane,) ta utgangspunkt i det delområdet som har færrest innbyggjarar og slå det saman med det næraste nabodelområdet som har færre enn 2000 innbyggjarar. Dersom ingen av nabodelområda har under 2000 innbyggjarar, blir det næraste delområdet valt (utan omsyn til innbyggjartalet). Dette gir ei ny delområdeinndeling.
- Dersom kommunen framleis har delområde med færre enn 2000 innbyggjarar, skal ein gjenta prosedyren. Ein tek då utgangspunkt i det delområdet i kommunen som no har færrest innbyggjarar, og slår det saman med det næraste nabodelområdet som har færre enn 2000 innbyggjarar. Dersom ingen av nabodelområda har under 2000 innbyggjarar, blir det næraste nabodelområdet valt (utan omsyn til innbyggjartalet).
- Prosedyren skal repeterast heilt til den nye delområdeinndeling gir soner som alle har fleire enn 2000 innbyggjarar.

- Reisetid blir brukt for å avgjere kva som er det næraste delområdet. Reisetid skal reknast mellom senterpunkta i delområda. Grunnkrinsen med flest busette er valt som definisjon av senterpunkt¹³.

Vi gjennomførde denne modellbygginga for kommunane på Nordmøre og i Romsdal. Utgangspunktet var situasjonen som den er i dag (21 kommunar, fastlagde soner), og vi gjorde berekningane for dei ulike samanslåingsalternativa vi drøftar i rapporten:.

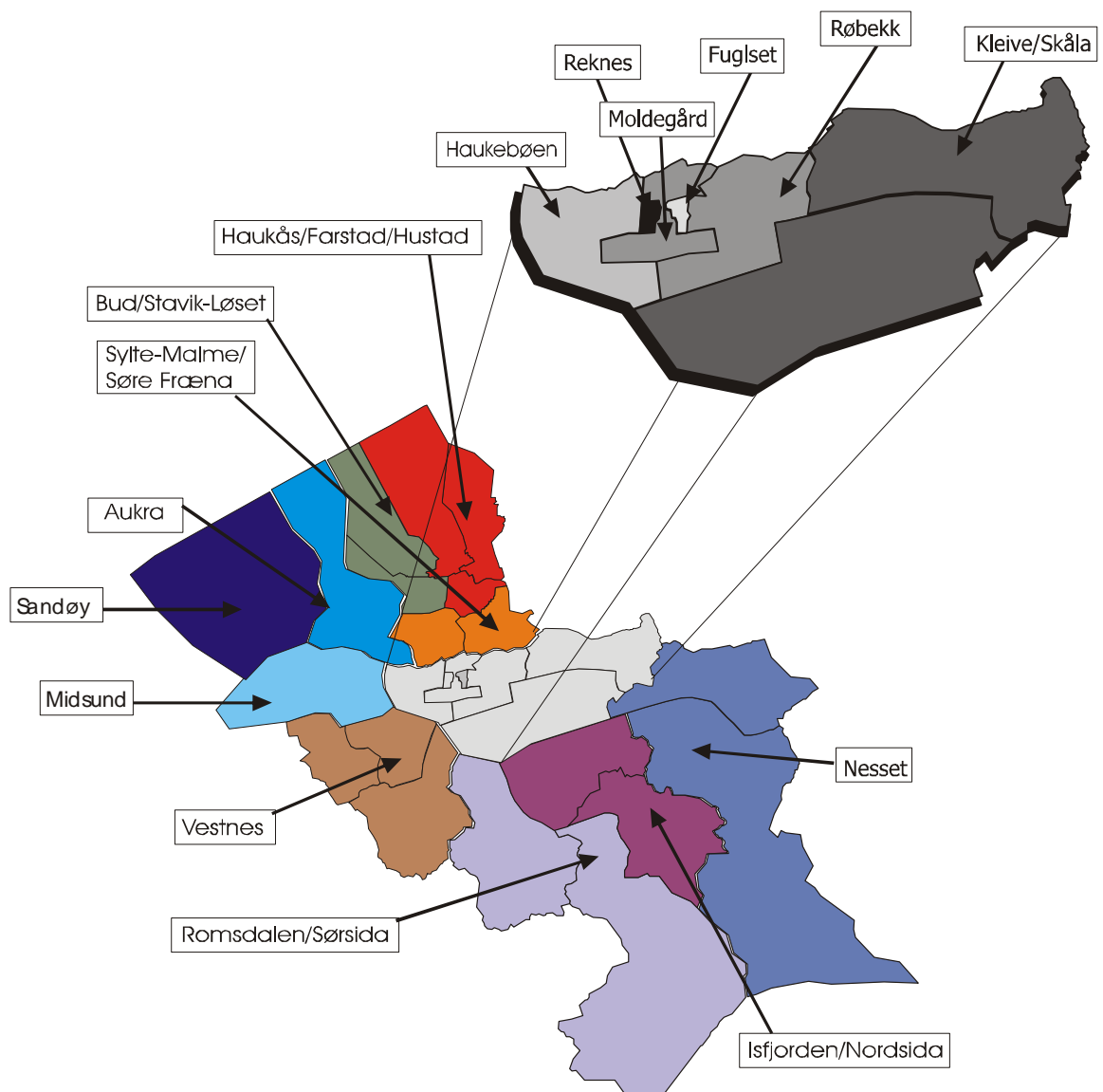
Tabellen nedanfor viser fordelinga av soner på dei sju kommunane.

1502	Molde	6	Haukebøen	Reknes	Moldegård
			Fuglset	Røbekk	Kleive/Skåla
1535	Vestnes	1	Vestnes		
1539	Rauma	2	Isfjorden/Nordsida	Romsdalen/Sørsida	
1543	Neset	1	Neset		
1545	Midsund	1	Midsund		
1546	Sandøy	1	Sandøy		
1547	Aukra	1	Aukra		
1548	Fræna	3	Bud/Stavik-Løset	Sylte-Malme/Søre-Fræna	Haukås/Farstad/Hustad
1503	Kristiansund	6	Vestre bydel/Innlandet	Kirkelandet/Kringsjø	Gomalandet/Teistholmen
			Nordre bydel	Nordlandet	Dale
1551	Eide	1	Eide		
1554	Averøy	2	Vestre/Midtre/Ytre/Indre	Nordre Averøy	
1556	Frei	2	Rensvik	Frei/Bjerkelund	
1557	Gjemnes	1	Gjemnes		
1560	Tingvoll	1	Tingvoll		
1563	Sunndal	1	Sunndal		
1566	Surnadal *	1	Surnadal		
1567	Rindal	1	Rindal		
1569	Aure	1	Aure		
1573	Smøla	1	Smøla		
1571	Halsa	1	Halsa		
1572	Tustna	1	Tustna		

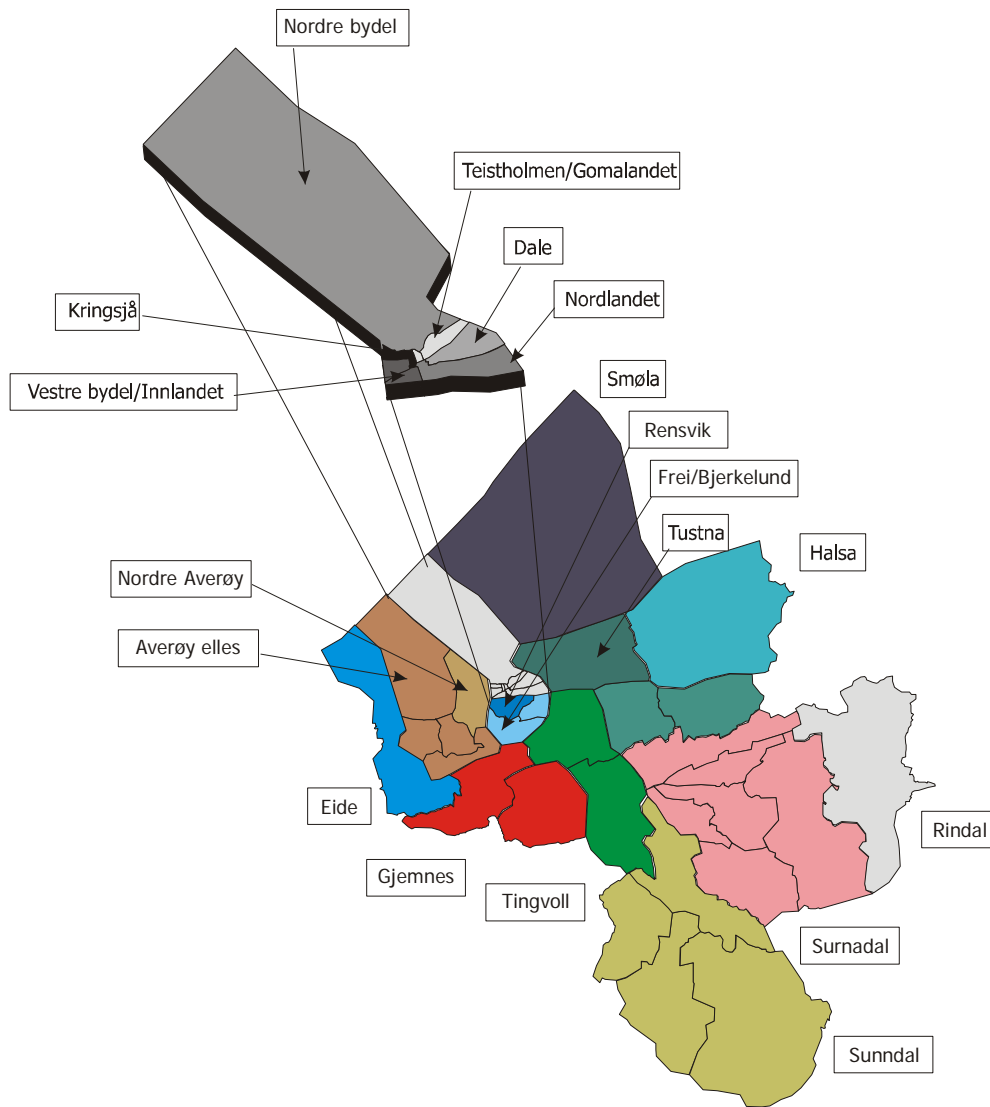
* Merk at Surnadal kommune per 2004 kjem ut som ein sone, medan den i grunnlagsberekningane i 1998 kom ut med to. Dette skuldast folketalsendring, og spesielt ein relativ nedgang i områda utanfor sentrum. Dermed når ikkje sum av delområde utanom sentrumsområda lenger 2000 innbyggjarar.

Figurane nedanfor viser soneinndelinga som den er i dag, i alt 35 soner fordelt på dei 21 kommunane

¹³ For rådhuskrinsen gjeld at rådhuset er definert som senterpunkt



	Sone		Kommune(r)		Sone		Kommune(r)
1	Haukebøen		1502	9	Isfjorden/ Nordsida		1539
2	Reknes		1502	10	Nesset		1543
3	Moldegård		1502	11	Midsund		1545
4	Fuglset		1502	12	Sandøy		1546
5	Røbekk		1502	13	Aukra		1547
6	Kleive/Skåla		1502	14	Bud/Stavik-Løset		1548
7	Vestnes		1535	15	Haukås/ Farstad/Hustad		1548
8	Romsdalen/ Sørsida		1539	16	Sylte-Malme/ Søre Fræna		1548



	Sone		Kommune(r)		Sone		Kommune(r)
1	Nordre bydel		1503	11	Frei/Bjerkelund		1556
2	Teistholmen/Gomalandet		1503	12	Gjemnes		1557
3	Dale		1503	13	Tingvoll		1560
4	Nordlandet		1503	14	Sunndal		1563
5	Vestre bydel/Innlandet		1503	15	Surnadal		1566
6	Kringsjå		1503	16	Rindal		1567
7	Eide		1551	17	Aure		1569
8	Nordre Averøy		1554	18	Halsa		1571
9	Averøy elles		1554	19	Tustna		1572
10	Rensvik		1556	20	Smøla		1573

Spørsmålet vert så om og korleis ei eventuell kommunesamanslåing vil endre denne soneinndelinga. Som vi såg frå modellkriteria, er det folketal i delområda og avstand som er dei sentrale faktorane. På eit gitt tidspunkt vil folketal vere konstant for delområda, det vil difor vere eventuelle endringar i kva som vert næraste nabosone som slår ut.

Vi har gjort desse berekningane i eit rekneark som det vil føre for langt å gje att her. Resultatea er derimot klare: Anten vi bereknar kommunane kvar for seg, eller om vi brukar dei ulike kommunesamslåingsalternativa, så vil dette ikkje føre til monaleg endring i sonedelinga som går over dagens kommunegrensar.

Resultat for Romsdal

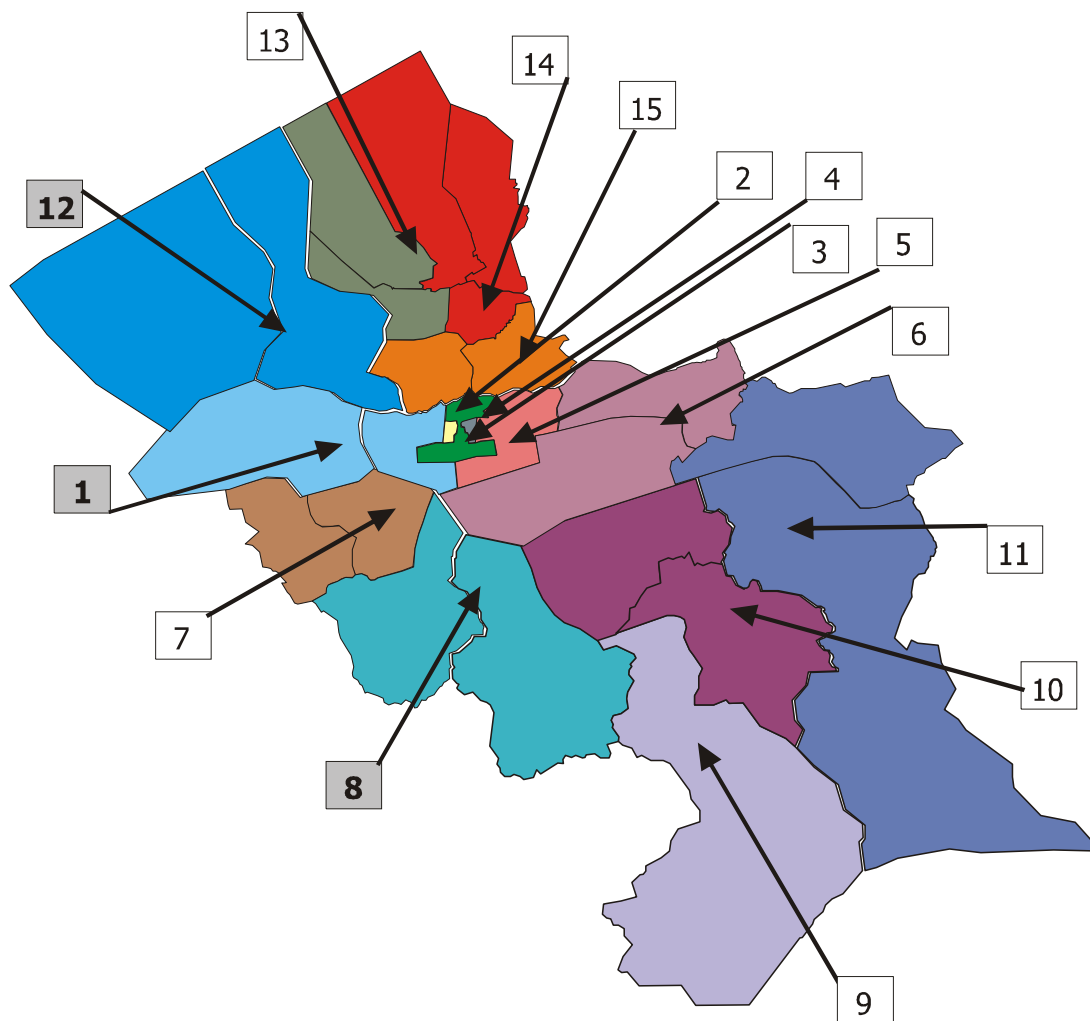
For Romsdal vil vi få at
















1. grenseområda mellom Vestnes og Rauma (Tresfjord og Sørsida) skal koplast i hop til ein sone.
2. Midsund kommune skulle koplast på delområdet Haukebøen i Molde kommune, og slik ligge an til å bli ein del av Molde kommune
3. Sandøy skulle koplast saman med Aukra kommune.

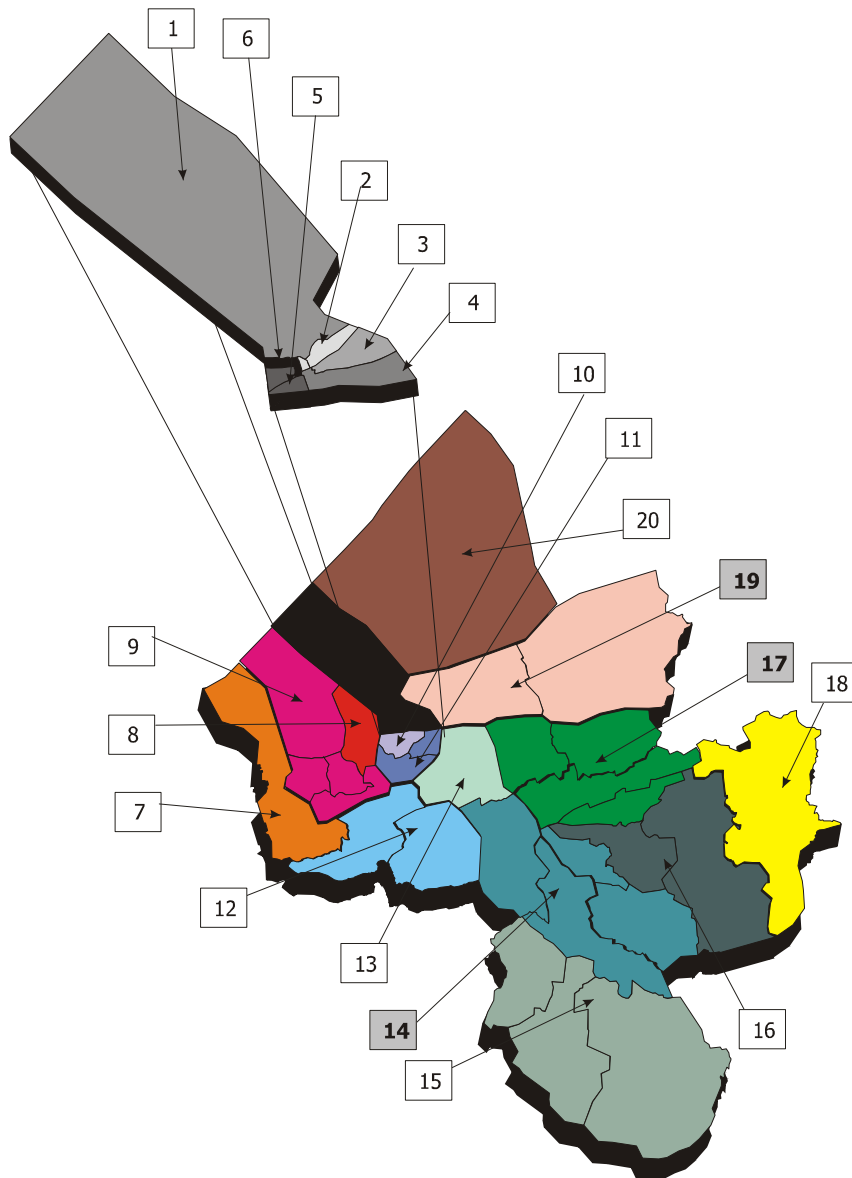
For dei to siste endringane ser modellen bort frå at det i båe høve vert tale om ferjetransport mellom deler av ein "ny" kommune. Dette kan vere med å gjere desse to resultatata mindre aktuelle. For den første gjeld at den vil bety at to kommunar som i dag utgjer tre soner, etter berekningane no ville bestå av 4.

Vi sit dermed att med at det, gitt berekningsmodellen som er nytta for inntektssystemet, ikkje ser ut til å vere særlege restrukturingsbehov som går ut over dei eksisterande kommunegrensene.

Vi har også gjort berekningane for det vi kalla "Molderegionen", dvs. Romsdalkommunane minus Sandøy, Rauma og Nesset, tillagt Nordmørskommunane Eide og Gjemnes. Desse berekningane gav ikkje andre resultat for denne regionen enn det vi ser for Romsdal under eitt



	Sone		Kommune(r)		Sone		Kommune(r)
1	Haukebøen/ Midsund		1502 + 1545	9	Romsdalen		1539
2	Reknes		1502	10	Isfjorden/ Nordsida		1539
3	Moldegård		1502	11	Neset		1543
4	Fuglset		1502	12	Sandøy/Aukra		1546 + 1547
5	Røbekk		1502	13	Bud/Stavik-Løset		1548
6	Kleive/Skåla		1502	14	Haukås/ Farstad/Hustad		1548
7	Vestnes/ Tomrefjord		1535	15	Sylte-Malme/ Søre Fræna		1548
8	Tresfjord/ Sørsida		1535 + 1539				



	Sone		Kommune(r)		Sone		Kommune(r)
1	Nordre bydel		1503	11	Frei/ Bjerkelund		1556
2	Teistholmen/ Gomalandet		1503	12	Gjemnes		1557
3	Dale		1503	13	Straumsnes		1560
4	Nordlandet		1503	14	Tingvoll/Ålvundeid/ Stangvik/Todalen		1560 + 1563 + 1566
5	Vestre bydel/ Innlandet		1503	15	Sunndalsøra/ Øksendal/Sunndal		1563
6	Kringsjø		1503	16	Ranes/Mo		1566
7	Eide		1551	17	Øye/Åsskard/ Halsa/Valsøyfjord		1566 + 1571
8	Nordre Averøy		1554	18	Rindal		1567
9	Averøy elles		1554	19	Aure/Tustna		1569 + 1572
10	Rensvik		1556	20	Smøla		1573

Resultat for Nordmøre

Heller ikkje her er det tale om dei heilt store endringane, men det vil kunne opne for noko meir restrukturering:

1. Om vi ser Nordmøre under eitt, vil vi få etablert ei ny sone ut frå deler av Tingvoll, Sunndal og Surnadal kommunar (Delområda Tingvoll, Ålvundeid, Stangvik og Todalen)
2. Vidare ville Delområda Øye og Åsskard i Surnadal verte kopla til halsa kommune inn i ein ny sone.
3. Tustna og Aure (som alt er vedtekne slått saman), ville også verte ei sone etter denne modellen.

For dei to første endringane ser vi at dette ville bety at fire kommunar som i dag utgjer 4 soner (ein per kommune), etter dette ville utgjere fem. Isolert sett skulle ikkje dette tyde på at desse endringane ville gje særlege vinstar. Den tredje konsekvensen av modellberekningane er allereie vedteken gjennomført.

Med tanke på at også kommunane Frei og Kristiansund skal slå seg saman, kan vi merkje oss at modellen ikkje tilseier at desse to skulle ha behov for sonejustering over eksisterande kommunegrenser for å hente ut eventuelle gevinstar knytt til dei kommunale basisoppgåvene.

For Indre Nordmøre, så er det interessant at det kan ligge an til ei soneendring etter pkt 1. Konsekvensen av dette ville vere ei deling av Tingvoll, der den indre delen går mot Indre Nordmøre og dannar region i lag med Sunndal, Surnadal, Halså og eventuelt Rindal. Men som vist ovanfor, ville dette isolert sett auke tal på soner, og det er då ikkje gitt at dette ville gje vesentlege effektiviseringsgevinstar i høve til dagens struktur.

Konklusjonen vert difor at heller ikkje for Nordmøre skulle modellberekningane tilseie eit spesielt restrukturingsbehov utover dagens kommunegrenser.

Konsekvensar for dei to andre delene av kriteriet.

I og med at eventuelle kommunesamanslåingar berre i liten grad vil endre sonene, vil heller ikkje verdiane for desse endrast særleg. Vi må ta eit lite forbehold her. I ein samanslått kommune, uansett kva av alternativa som vert valt, vil vi få at ein/fleire noverande rådhuskrinsar ikkje lenger vert verande rådhuskrinsar, og at det dermed kan vere aktuelt at den indre avstandsberekninga i K2 og K3 vert endra (dersom den gamle rådhuskrinsen ikkje er den mest folkerike krins i sitt delområde/soner). Vi har sett på dette, men finn ikkje at dette vil gje anna enn minimale endringar for totalresultatet. Dette er også kriterium som er vart for endringar elles i landet. Vi kan difor ikkje seie noko om i kva grad dette vil gje endringar i overføringane inn til den/dei nye kommunane på sikt.

Vi vil difor anta at for K2 og K3 i avstandskriteria, vil kommunesamanslåing ikkje ha spesielle verknader for overføringane gjennom Inntektssystemet.

Endringar i framtida

Vidare har vi sett på kva endringar vi vil kunne vente oss over tid (10-15 års perspektiv). Det vi ser frå utviklinga internt i dei fleste av kommunane, er at der har skjedd ei intern sentralisering slik at sentrumsområda/sentrumssonen får relativt meir av folketalet.

Det er å vente at dette vil halde fram, bl.a. som følge av satsing på fortetting, sentrumsutvikling etc. Isolert sett vil dette virke til å befeste kommunen som ein eining (utvikling i retning av at stadig fleire av kommunane vil bestå av berre ein sone. Sannsynet for at dette (folketalsnedgang i utkantområda) skal gje nye, grenseoverskridande soner, er relativt låg. Dette skuldast m.a. den spesielle geografien, der busetjinga i stor grad er lokalisert kring fjordar og etter dalføre, noko som i regelen er med å "leie" delområda inn mot "sine" kommunesenter, også i dei ulike storkommunealternativa.

Ved å utføre same berekningane på SSM sitt MMMM-alternativ, og ta som grunnlag at dei relative endringane vi ser mellom område i kommunane vil vere retningsgjevande også framover (dette er ein streng påstand, som vil kunne gjerast om inkje ved t.d. utlegging av byggefelt i nye deler av kommunar), fekk vi eit resultat som er nesten likt med det vi fekk for Nordmøre per i dag. Tek då også som gitt at Aure/Tustna er blitt ein kommune og det same for Kristiansund/Frei (ingen av desse føresetnadane virka inn på resultatet). Vi fekk:

- 1 Svak vekst i folketalet i Indre/Søre luten gjorde at delområdet Tingvoll i Tingvoll kommune ikkje lenger vert å kople på Ålvundeid/Stangvik/Todalen. Denne berekninga gjev såleis dagens Tingvoll som eigen sone.
- 2 Ålvundeid/Stangvik/Todalen vert eigen sone.
- 3 Rindal kjem under 2000-grensa og vert å kople med Mo i Surnadal.
- 4 Halså sine to soner vert framleis å kople til Åsskard/Øye i Surnadal

Viser resultatet i ein tabell:

Kommune	Kommune	Sone	Folketal 2020
1503		Kirkelandet/Kringsjå	3657
1503		Vestre bydel/Innlandet	3097
1503		Nordre bydel	2763
1503		Gomalandet/Teistholmen	2281
1503		Nordlandet	3092
1503		Dale	2648
1551		Eide	3623
1554		Nordre Averøy/Indre Averøy	2872
1554		Vestre Averøy/Midtre Averøy/Ytre Averøy	2530
1556		Frei/Bjerkelund	3151
1556		Rensvik	2827
1557		Ytre Gjemnes/Indre Gjemnes	2484
1560		Straumsnes/Tingvoll	3131
1563		Sunnalsøra/Øksendal/Sunnal	6334
1563	1566	Ålvundeid/Stangvik/Todalen	2193
1566		Ranes	2614
1566	1571	Øye/Åsskard/Halsa/Valsøyfjord	3418
1567	1566	Rindal/Mo	2663
1569	1572	Aure/Tustna	2775
1573		Smøla	2126

Utheving tyder at modellen foreslår soner som kryssar kommunegrensene.

Med andre ord, eit bilete i all hovudsak som vi fekk for berekning av fogderiet per 2004.

For Romsdal gjev same berekningsgrunnlaget for år 2020 ingen endringar frå det vi fekk for 2004. Midsund skulle koplant med Haukebøen inn i Molde, Sandøy koplant med Aukra og Tresfjorden i Vestnes koplant med Sørsida i Rauma.

Tabellvedlegg

Folketalsutvikling 1990-2004

	Totalbefolkning				Endring i %			
	1990	1995	2000	2004	1990-1995	1995-2000	2000-2004	1990-2004
1502 Molde 1503	22125	22888	23710	24041	3.4%	3.6%	1.4%	8.7%
Kristiansund	17150	17057	16925	17105	-0.5%	-0.8%	1.1%	-0.3%
1535 Vestnes	6396	6467	6530	6389	1.1%	1.0%	-2.2%	-0.1%
1539 Rauma	7819	7715	7415	7334	-1.3%	-3.9%	-1.1%	-6.2%
1543 Nesset 1545	3353	3291	3289	3201	-1.8%	-0.1%	-2.7%	-4.5%
Midsund	2077	2035	1978	1925	-2.0%	-2.8%	-2.7%	-7.3%
1546 Sandøy	1528	1406	1332	1279	-8.0%	-5.3%	-4.0%	-16.3%
1547 Aukra	2967	2934	2978	3055	-1.1%	1.5%	2.6%	3.0%
1548 Fræna	8916	9067	9005	9004	1.7%	-0.7%	0.0%	1.0%
1551 Eide	3071	3060	3193	3287	-0.4%	4.3%	2.9%	7.0%
1554 Averøy	5618	5590	5409	5472	-0.5%	-3.2%	1.2%	-2.6%
1556 Frei 1557	4867	5035	5199	5274	3.5%	3.3%	1.4%	8.4%
Gjemnes	2915	2812	2683	2650	-3.5%	-4.6%	-1.2%	-9.1%
1560 Tingvoll	3463	3257	3148	3120	-5.9%	-3.3%	-0.9%	-9.9%
1563 Sunndal 1566	7553	7513	7368	7409	-0.5%	-1.9%	0.6%	-1.9%
Surnadal	6466	6429	6252	6209	-0.6%	-2.8%	-0.7%	-4.0%
1567 Rindal	2263	2179	2138	2118	-3.7%	-1.9%	-0.9%	-6.4%
1569 Aure	2848	2726	2782	2661	-4.3%	2.1%	-4.3%	-6.6%
1571 Halså	2134	2023	1808	1714	-5.2%	-10.6%	-5.2%	-19.7%
1572 Tustna	1128	1132	1041	1015	0.4%	-8.0%	-2.5%	-10.0%
1573 Smøla	2736	2626	2432	2248	-4.0%	-7.4%	-7.6%	-17.8%
Møre og Romsdal	238346	240146	243158	244570	0.8%	1.3%	0.6%	2.6%
Nordmøre	56226	55567	54502	54345	-1.2%	-1.9%	-0.3%	-3.3%
Romsdal	61167	61675	62113	62165	0.8%	0.7%	0.1%	1.6%
Hele landet	4233116	4348410	4478497	4577457	2.7%	3.0%	2.2%	8.1%

Folketalsutvikling i kommunane i Nordmøre og Romsdal frå 1990 – 2004 samanlikna med utviklinga i Møre og Romsdal og heile landet. (Kjelde: SSB, statistikkbanken)

Sysselsette fordelt på næring

	Jord skog fiske	Ind. og bergv. drift	Utv. av råolje og naturg.	Kraft- og vassfor- syning	Bygge- og anlegg- verk- semnd	Varehand. hotell- og restaur. verksemnd	Trans. og kom.	Finan- siell teneste- yting	Forr. teneste yting og eiged.	Off. forv. og anna teneste yting
Molde	1.5%	11.9%	0.6%	0.5%	6.3%	19.0%	6.0%	1.7%	7.7%	44.8%
Kristiansund	1.2%	10.4%	2.8%	0.6%	5.2%	18.9%	9.8%	1.7%	10.2%	39.1%
Vestnes	6.1%	23.6%	0.9%	0.7%	6.3%	13.8%	6.3%	0.7%	4.4%	37.3%
Rauma	8.3%	17.6%	0.5%	1.1%	8.9%	18.6%	9.3%	1.1%	5.9%	28.7%
Nesset	11.0%	17.1%	1.3%	1.3%	9.9%	13.5%	6.3%	0.9%	3.1%	35.6%
Midsund	16.6%	12.5%	1.7%	0.3%	8.2%	12.2%	9.5%	0.8%	4.6%	33.6%
Sandøy	12.3%	25.0%	0.8%	1.7%	3.0%	11.4%	8.6%	0.8%	6.8%	29.6%
Aukra	7.3%	22.4%	1.1%	0.1%	5.8%	13.7%	7.2%	0.8%	5.3%	36.4%
Fræna	11.8%	16.9%	2.1%	0.4%	8.9%	17.6%	7.4%	1.3%	3.9%	29.6%
Eide	9.4%	19.3%	1.2%	0.6%	10.8%	14.8%	5.9%	1.3%	6.6%	30.1%
Averøy	12.8%	21.7%	1.4%	0.9%	6.8%	11.7%	8.3%	0.9%	5.7%	29.7%
Frei	2.7%	13.5%	3.1%	0.7%	6.7%	18.7%	10.8%	0.8%	9.4%	33.6%
Gjemnes	16.1%	14.9%	1.0%	0.4%	10.1%	12.0%	5.9%	0.6%	3.4%	35.5%
Tingvoll	12.8%	12.9%	0.6%	0.6%	10.2%	11.2%	6.6%	1.3%	4.8%	38.8%
Sunnadal	5.5%	30.1%	0.9%	2.6%	6.7%	14.7%	2.9%	1.1%	6.0%	29.6%
Surnadal	9.8%	19.6%	0.4%	1.3%	7.1%	14.9%	7.1%	1.2%	4.4%	34.3%
Rindal	20.2%	15.6%	0.3%	0.4%	9.7%	12.8%	3.5%	1.7%	3.2%	32.7%
Aure	16.4%	11.5%	1.4%	0.6%	8.7%	9.1%	10.0%	1.0%	5.3%	36.1%
Halsa	21.4%	12.5%	0.4%	0.5%	6.8%	12.3%	5.8%	1.0%	3.2%	36.3%
Tustna	17.0%	7.2%	1.4%	0.9%	6.8%	10.5%	14.5%	0.7%	6.5%	34.5%
Smøla	22.8%	10.1%	1.1%	0.6%	5.5%	13.1%	10.7%	0.8%	4.9%	30.4%
Møre og Romsdal	6.6%	18.4%	0.9%	0.8%	6.4%	16.9%	7.5%	1.6%	6.2%	34.6%
Landet	3.8%	12.1%	1.3%	0.7%	6.6%	18.6%	7.0%	2.0%	10.1%	37.7%

Sysselsette etter bustadkommune, fordelt på næring. Kommunane i Nordmøre og Romsdal, samanlikna med fylket og landet 4. kvartal 2003. (Kjelde: SSB, statistikkbanken)

Endring sysselsetting 2000-2003

	2000 Sysselsette personar totalt	2003 Sysselsette personar totalt	Endring sysselsette	Endring % av 2000
1502 Molde	12308	12421	113	0.9%
1503 Kristiansund	8080	7878	-202	-2.5%
1535 Vestnes	3154	3056	-98	-3.1%
1539 Rauma	3677	3637	-40	-1.1%
1543 Nesset	1528	1458	-70	-4.6%
1545 Midsund	999	937	-62	-6.2%
1546 Sandøy	657	661	4	0.6%
1547 Aukra	1503	1515	12	0.8%
1548 Fræna	4478	4482	4	0.1%
1551 Eide	1589	1558	-31	-2.0%
1554 Averøy	2614	2678	64	2.4%
1556 Frei	2504	2482	-22	-0.9%
1557 Gjemnes	1345	1380	35	2.6%
1560 Tingvoll	1428	1437	9	0.6%
1563 Sunndal	3654	3629	-25	-0.7%
1566 Surnadal	2997	2987	-10	-0.3%
1567 Rindal	1025	1018	-7	-0.7%
1569 Aure	1293	1252	-41	-3.2%
1571 Halså	851	832	-19	-2.2%
1572 Tustna	452	431	-21	-4.6%
1573 Smøla	1110	1064	-46	-4.1%
Gjennomsnitt	2726	2704	-22	-1.3%
Total	57246	56793	-453	-0.8%
Landet	2262000	2260000	-2000	-0.1%
Nordmøre			-316	-1.1%
Romsdal			-137	-0.5%

Endring i sysselsetting for kommunane i Nordmøre og Romsdal 2000-2003 samanlikna med landet totalt og gjennomsnitt for kommunane. (Kjelde: SSB, statistikkbanken.)

Pendling mellom kommunane i Nordmøre og Romsdal

	Pendling til																						
	Molde	Kristiansund	Ålesund	Vestnes	Rauma	Nasset	Midsund	Sandøy	Aukra	Fræna	Eide	Averøy	Frei	Gjemnes	Tingvoll	Sunndal	Surnadal	Rindal	Aure	Halsa	Tustna	Smøla	Trondheim
Pendling frå																							
1502 Molde	-	6	16	7	7	5	3	0	6	25	3	1	0	3	0	1	0	0	0	-	0	-	16
1503 Kristiansund	14	-	9	1	1	0	-	-	0	1	1	11	29	4	3	3	-	-	2	2	1	2	18
1535 Vestnes	51	0	24	-	9	5	1	-	-	3	-	1	-	-	-	4	-	-	-	0	-	-	3
1539 Rauma	47	2	13	16	-	11	0	0	-	2	-	0	-	-	-	0	-	-	-	-	-	-	8
1543 Nasset	55	1	3	1	8	-	-	-	-	1	0	0	-	1	-	27	0	-	-	-	-	-	1
1545 Midsund	67	2	19	1	1	1	-	-	2	3	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
1546 Sandøy	35	-	38	-	2	-	8	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
1547 Aukra	80	2	2	2	0	0	1	1	-	7	-	0	0	1	-	-	-	-	-	-	-	-	4
1548 Fræna	77	2	1	1	1	7	-	0	1	-	5	2	-	0	-	1	-	-	0	0	-	0	3
1551 Eide	54	3	1	0	0	7	0	-	1	21	-	5	0	2	-	0	-	-	-	-	-	-	4
1554 Averøy	9	64	3	0	0	0	-	-	0	6	7	-	1	-	0	0	-	-	-	1	-	0	8
1556 Frei	2	89	1	0	0	0	-	-	0	0	1	1	-	1	0	0	0	-	-	0	0	0	3
1557 Gjemnes	58	12	1	0	1	15	0	-	0	3	2	0	1	-	2	1	0	-	0	0	-	-	4
1560 Tingvoll	17	22	1	1	0	1	-	-	-	1	0	1	3	3	-	43	1	-	-	2	-	-	5
1563 Sunndal	19	5	5	-	-	9	-	-	1	2	1	1	-	1	7	-	18	1	1	-	-	1	30
1566 Surnadal	4	5	2	0	1	-	-	-	0	1	-	0	1	2	1	29	-	21	1	11	-	-	21
1567 Rindal	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-	3	69	-	1	-	-	-	24
1569 Aure	11	20	7	1	-	-	-	-	-	-	-	2	3	1	-	-	1	-	-	3	17	3	32
1571 Halsa	6	17	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	4	3	29	3	4	-	4	-	28
1572 Tustna	9	41	5	1	-	1	-	-	-	-	-	2	5	-	-	-	1	-	14	-	-	7	13
1573 Smøla	10	41	2	-	-	-	-	-	-	2	2	2	1	-	-	2	-	-	9	1	4	-	25

Oppmøtekommunar for pendlarar frå kommunane i Nordmøre og Romsdal. Prosent av pendlarar til Nordmøre, Romsdal og kommunane Trondheim og Ålesund. Dei største oppmøtekommunane er merka av. (Kjelde SSB – statistikkbanken.)

