

NIVI Rapport 2018:1

Læringspunkter fra kommunereformen

Utarbeidet på oppdrag av kommunene på Søre Sunnmøre

Av Geir Vinsand



11.mai 2018

INNHOLD

HOVEDPUNKTER	2
1 INNLEDNING	3
1.1 Bakgrunn og problemstillinger	3
1.2 Metodisk tilnærming.....	3
2 GENERELT OM KOMMUNEREFORMEN	3
2.1 Mål og milepeler på nasjonalt nivå.....	3
2.2 Nye oppgaver til større kommuner	5
2.3 Kjennetegn ved den nasjonale reformstrategien	6
2.4 De nye kommunene	8
2.5 Gjenstående utfordringer	9
3 KOMMUNEREFORMEN I MØRE OG ROMSDAL.....	9
3.1 Mål og resultater i Møre og Romsdal	9
3.2 Fire konsekvenser	12
3.3 Nærmere om reformprosessene på Søre Sunnmøre	12
3.4 Omfang og struktur på det interkommunale samarbeidet.....	14
3.5 Organisering av dagens samarbeid	17
3.6 Fortsatt sårbare kommuner	18
3.7 Faglig utarming av kommunene	20
4 LÆRINGSPUNKTER FRA SØRE SUNNMØRE	22
4.1 Optimisme og reformvilje.....	22
4.2 Runde kommune	22
4.3 Registrerte hindringer	24
4.4 Informantenes målbilde for videre omstilling	24
4.5 Syv spørsmål til det pågående samarbeidet	25
5 TILNÆRMING TIL DET VIDERE REFORMARBEID	26
5.1 Overgang til to-sporet kommunereform	26
5.2 Stegvis integrasjon i nye samarbeidsstrukturer	27
5.3 Kommuneblokk, kommuneklynge og regionalt tyngdepunkt	27
5.4 Potensial for utvidet samarbeid.....	28
5.5 Organisering og styring av et voksende samarbeid	30

Hovedpunkter

Rapporten kan sammenfattes i følgende hovedpunkter:

1. Omfattende prosesser for å endre på dagens kommunestruktur på Søre Sunnmøre har så langt ikke medført endringer i dagens kommunegrenser. Reformstatus på Søre Sunnmøre gjenspeiler en kommunereform som medfører økt polarisering og større ubalanser mellom oppgaver og lokale ressurser i kommunene. Styrkefoldet mellom byregionene og de regionale tyngdepunktene i fylket endres vesentlig som følge av de nye kommunene.
2. I rapporten skiller det mellom to typer årsaker til motstand mot kommunesammenslutning, som begge antas å være viktige for å forstå utfallet av de lokale prosessene. Fordelingsproblemer av ulik karakter har antakelig vært avgjørende, herunder først og fremst klassisk senterstrid og frykt for sentralisering av sentrumsfunksjoner og lokale tilbud. Incentivproblemer har også gjort seg gjeldende, som betyr at kommunereformens mål og rammebetingelser ikke har medført tilstrekkelig lokal motivasjon og endringsvilje.
3. Fra intervjuersamtalene med politiske og administrative ledere på Søre Sunnmøre kan det trekkes ut minst tre viktige konklusjoner med betydning for det videre arbeid. For det første er det bred enighet om behov for å forsterke det interkommunale samarbeidet i regionen. Det gjelder både det bilaterale og det regionale samarbeidet. Søre Sunnmøre oppleves som en viktig samarbeidsregion med sterke felles interesser og store muligheter for utvidet interkommunalt samarbeid. For det andre er det også bred enighet om behov for et større regionalt grep, hvis det på et senere tidspunkt skal tas nye initiativ til kommunesammenslutning. En framtidig inndeling med to eller én samlet regionkommune på Søre Sunnmøre framstår som den mest aktuelle løsning på lang sikt. For det tredje ser lederne for seg en trinnvis tilnærming til økt integrasjon og samarbeid i regionen. Utvikling av en felles strategi for samarbeid og et videre arbeid med varianter av blokksamarbeid, interkommunalt klyngeprogram og økt regionalt samarbeid om tyngdepunktutvikling, kan være viktige elementer i det videre arbeid. Dialog med de regionale aktørene om felles løsninger og rammebetingelser for omstilling vil være viktig.
4. I rapporten er det også pekt på mulige nasjonale endringer i kommunereformens mål og prinsipielle utforming, som på den ene side kan gi en bærekraftig løsning på strukturutfordringene i offentlig sektor og på den annen side samtidig sikre lokal motivasjon og fleksibilitet i valg av løsning. Et hovedelement i en slik reformretning kan være overgang til to-sporet kommunereform med mål om å realisere en ny landsdekkende grunnstruktur for oppgaveløsning i offentlig sektor. Viktige forutsetninger for en slik reformlinje vil være at kommunereformen gis prioritert i det videre arbeid og at kommunene gis hovedansvaret for helhetlig planlegging og tilretteleggende samfunnsutvikling innenfor felles bo- og arbeidsmarkedsområder.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Arbeidet med kommunereformen på Søre Sunnmøre har så langt ikke ledet til endringer i kommunestrukturen. Til tross for omfattende prosesser i perioden 2014 til 2016 er alle de tidligere kommunene videreført. I denne rapporten belyses følgende problemstillinger:

- Kommunereformens mål og resultater på nasjonalt nivå, inkludert en tolkning av viktige kjennetegn ved reformens rammer og gjenstående utfordringer (kap.2)
- Gjennomgang av kommunereformen i Møre og Romsdal med vekt på de lokale prosessene på Søre Sunnmøre og endringer i det interkommunale samarbeidet mellom kommunene (kap.3)
- Læringspunkter fra de lokale prosessene og målbilde for videre omstilling, sett fra politiske og administrative ledere i regionen (kap.4)
- Mulige prinsipper og rammer for det videre arbeid, herunder vurdering av potensial for forsterket samarbeid på Søre Sunnmøre (kap.5)

1.2 Metodisk tilnærming

Som del av arbeidet er det gjennomført intervjuer med ordførere, rådmenn, øvrig fagpersonell i kommunene, tillitsvalgte og representanter for næringslivet. Utreder har deltatt på tre fellesmøter i regionen, to i forbindelse med det pågående samarbeidsprosjektet mellom Vanylven, Herøy og Sande og ett fellesmøte mellom alle ordførere og rådmenn i de syv kommunene. Oppsummeringer i denne rapporten bygger på intervjuersamtalene og utreders egne problematiseringer.

2 Generelt om kommunereformen

2.1 Mål og milepeler på nasjonalt nivå

Kommunereformen ble vedtatt av Stortinget i 2014. Rammene for reformen ble presentert i en egen meldingsdel til kommuneopposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013-2014). Målene med reformen ble formulert som følger:

Regjeringen ønsker robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere. Kommunene er grunnmuren i det norske demokratiet. Regjeringen vil styrke kommunene gjennom en reform. Kommunereformen skal sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, gi bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling og styrke lokaldemokratiet. Reformen skal sikre at kommunene også i framtiden kan løse oppgavene sine på en god måte. Større og mer robuste kommuner kan få større oppgaver og mer ansvar enn dagens kommuner. Å flytte makt og myndighet til kommunene gir innbyggerne økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø.

I dag presenteres målet med kommunereformen på følgende måte på KMDs hjemmesider:

- Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet
- Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Kommunegrensene skal i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner

- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer
- Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt lokalt. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger.

Milepelene i reformen har vært som følger:

2014

- 31. mars: Ekspertutvalget la fram sin første delrapport - Kriterier for god kommunestruktur. Rapporten presenterte hvilke kriterier kommunene må ivareta for å løse oppgavene de i dag har ansvar for.
- 14. mai: Kommuneproposisjonen ble lagt frem for Stortinget. Prop. 95 S (2013-2014). I en egen meldingsdel presenterte regjeringen rammene for kommunereformen.
- Juni: Stortinget behandlet meldingen om kommunereformen.
- Juli: Fylkesmannen ble gitt ansvar for å igangsette regionale og lokale prosesser.
- August: Statsråden inviterte alle landets kommuner til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.
- Desember: Ekspertutvalget la fram sin sluttrapport om kriterier for god kommunestruktur. Utvalget vurderer hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver.

2015

- 20. mars: Stortingsmelding om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner ble lagt fram. Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner.
- Mai: Kommuneproposisjonen ble lagt frem for Stortinget 12. mai. Prop. 121 S (2014-2015) - Kommuneproposisjonen 2016.
- Juni: Stortingsmelding om nye oppgaver til robuste kommuner ble behandlet i Stortinget.

2016

- Mai: Kommuneproposisjonen for 2017 ble lagt frem for Stortinget
- Juli: Frist for lokale vedtak. Utvidet frist for kommuner som har behov for mer tid til å fullføre prosessen.
- Oktober: Tilrådinger fra fylkesmennene

2017

- Januar: Sammenslåingen av kommunene Stokke, Andebu og Sandefjord til Sandefjord kommune trådte i kraft 1. januar
- Vår: Departementet legger frem en proposisjon med forslag til ny kommunestruktur. Prop. 96 S (2016-2017). Departementet legger frem en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene. Prop. 91 L (2016–2017).
- Mai: Kommuneproposisjonen for 2018 ble lagt frem for Stortinget
- Juni: Stortinget behandlet proposisjon om ny kommunestruktur. Stortinget behandlet lovproposisjon om nye oppgaver.

2018

- Januar: Sammenslåinger som ble vedtatt gjennom kongelig resolusjon våren 2016 trer i kraft 1. januar. Larvik og Lardal blir nye Larvik kommune. Hof og Holmestrand blir nye Holmestrand kommune. Rissa og Leksvik blir Indre Fosen kommune. Tjøme og Nøtterøy blir Færder kommune.

2019

- September: Valg til nye kommunestyre

2020

- 1. januar: Sammenslåingene som er vedtatt av Stortinget trer i kraft. Det blir 356 kommuner i Norge.

2.2 Nye oppgaver til større kommuner

Våren 2017 la Regjeringen fram Prop. 91 L (2016–2017) Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgiveoverføring til kommunene) og lov om overføring av ansvar for kollektivtransport. Lovproposisjonen var en oppfølging av stortingsmelding 14 (2014–2015) "Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner." Stortinget sluttet seg til hovedinnholdet i meldingen. Nedenfor følger en oversikt over oppgaver som er vedtatt overført til kommunene eller som skal vurderes nærmere. Kilde: KMDs hjemmesider.

Velferd



- Det boligsosiale området – tilskudd til boligtablering og boligtilpasning. Foreslås fra 1.1.2020.
- Tannhelsetjenesten. Foreslås fra 1.1.2020.
- Barnevernsreform. Det tas sikte på ikrafttredelse tidligst i 2020. Egen proposisjon fra Barne- og likestillingsdepartementet.
- Forsøk distriktspsykiatriske sentre (DPS).
- Forsøk varig tilrettelagt arbeid (VTA).
- Hjelpermidler. Under utredning.
- Finansieringsansvar pasienttransport. Under utredning.

Lokal utvikling



- Tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket. Foreslås fra 1.1.2020.
- Tilskudd til tiltak i beiteområder. Foreslås fra 1.1.2020.
- Tilskudd til verdensarvområdene og utvalgte kulturlandskap i jordbruket. Foreslås fra 1.1.2020.
- Enkelte oppgaver etter forurensningsloven. Foreslås fra 1.1.2020.
- Vilt- og innlandsfiskforvaltning. Foreslås fra 1.1.2020.
- Konsesjonsbehandling små vannkraftverk. Egen lovpropositjon fra Olje- og energidepartementet.
- Forvaltning av verneområder. Allerede overført.
- Mindre vindkraftanlegg. Allerede overført.
- Motorferdsel i utmark - snøscooterløyper. Allerede overført.
- Motorferdsel i utmark - catskiing. Under utredning.
- Tilskudd til frivilligentraler. Allerede overført.
- Vannscooterregelverket. Under utredning.
- Navnsettings- og adressepoltikken. Under utredning.

Andre oppgaver



- Kollektivtransport. Til store kommuner på visse vilkår. Foreslås fra 1.1.2020.
- Vigselsmyndighet. Foreslås fra 1.1.2018.
- Notarialforretninger. Foreslås fra 1.1.2020.
- Godkjenning svømmeanlegg. Foreslås fra 15.6.2020.
- Hittegods. Under utredning.

2.3 Kjennetegn ved den nasjonale reformstrategien

Sett i lys av kommuneinndelingsreformen på 1950 og 1960-tallet og tilsvarende strukturreformene i de andre nordiske landene, er det flere sider ved den seneste kommunereformen som er spesiell. Reformen bygger på et knapt flertall i Stortinget og den er koplet sammen med en samtidig gjennomføring av en regionreform.

Kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet var underlagt nasjonal ledelse fra Stortinget og Regjeringen. Et nasjonalt utvalg (Scheikomiteen) ledet den fylkesvise gjennomgangen med kommunene og den regionale forvalting som høringsinstanser. Målet var en reform som ”*..med bibehold av selvstyreideen legger forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir geografisk naturlig skatteutjamning, kvalitetsutbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen*”.

På 60-tallet sørget Stortinget for at alle landets herredskommuner ble vurdert i forhold til lokale, regionale og nasjonale hensyn. Tydelige nasjonale inndelingsprinsipper lå til grunn for reformen. Disse ble vedtatt av Stortinget i 1956 og kan sammenfattes i følgende punkter:

- Kommunene skulle ha et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for å sikre en forsvarlig og tidsmessig administrasjon, kvalitet i tjenesteapparatet og kommuner med økonomisk grunnlag og handleevne
- Stortinget mente dette krevde kommuner med minst 2500-3000 innbyggere, helst 5-10.000 innbyggere der de geografiske forholdene lå til rette for det
- Det ble vektlagt at kommunene burde ha eller kunne utvikle et kraftig, levedyktig sentrum, ved hjelp av gjennomførte og planlagte endringer i kommunikasjonene
- Det ble også vektlagt at kommunene skulle kunne ta ansvar for å rasjonalisere skoleverket og sørge for en vellykket utbygging av 9-årig grunnskole

I perioden 1957-1967 ble antall kommuner i Norge redusert med 290. Antall kommuner sank fra 744 til 454 kommuner. Reformen var i hovedsak en herredskommunereform uten store forandringer for bykommunene. Ca. en tredjedel av de nye kommunene ble vedtatt av Stortinget, mens to tredjedeler ble vedtatt gjennom frivillige prosesser og forhandlinger.

Det har vært sagt at en slik prosess er gammeldags og ikke lenger mulig i dagens politiske Norge. Noen viktige kjennetegn ved dagens kommunereform kan sammenfattes i følgende 10 punkter:

1. **Én av flere parallelle reformer:** Kommunereformen er én blant mange reformer i offentlig sektor. I tillegg kommer regionreformen, strukturreformen for fylkesmannen, en rekke innholdsreformer knyttet til kommunenes lovpålagte oppgaver, arbeid med ny kommunelov, Nav-reform, strukturreformer i Politiet, omlegging av Skatteetaten m.fl.
2. **Generelle råd om god kommunestruktur:** Målene med reformen er generelt utformet og kriteriene for god kommunestruktur har karakter av veiledende råd for en frivillig lokal tilpasning. Stortinget har ikke vedtatt tydelige inndelingsprinsipper for verken kommunenes størrelse eller geografiske funksjonalitet.
3. **Løfte om nye oppgaver:** Meldingen om nye oppgaver til større kommuner definerer ingen nye viktige roller for kommunene. De nye oppgavene som foreslås overført er ikke i tråd med kommunenes favorittoppgaver og har delvis karakter av oppgaver som staten ønsker å bli kvitt.
4. **Kommunene som forandringsledere:** Det ble tidlig forutsatt at Stortinget som en hovedregel ikke skulle overprøve kommunestyrenes vedtak. Nasjonal overprøving kunne være aktuelt i tilfeller der enkeltkommuner sperret for en helhetlig regional løsning. Fylkesmannens rolle ble definert som tilrettelegger for lokale prosesser. Fylkesmannen skulle samtidig foreta en selvstendig vurdering av kommunestrukturen i eget fylke, som grunnlag for en konkret tilrådning til KMD.
5. **Én spors reform:** Hovedbudskapet var «slå dere sammen, det går ikke over». Et voksende interkommunalt samarbeid ble definert som en del av problemet, ikke som del av løsningen. Fra ekspertutvalget og departementet ble det pekt på at interkommunalt samarbeid kunne være en naturlig løsning i visse unntakssituasjoner, men dette alternativet er så langt ikke nærmere klarlagt.
6. **Kommunereform formidlet som konsekvensreform:** Jf. statsråd Sanners gjentakende uttalelse om at kommunereformen ikke gjennomføres for å forandre Norge, men fordi Norge er forandret, med referanse til store endringer i kommunenes oppgaver og geografiske forutsetninger.

7. **Gunstige økonomiske gulerøtter:** I kommunereformen ble det fra oppstarten veklagt økonomisk forutsigbarhet for de kommuner som gjorde vedtak om sammenslutning. De økonomiske virkemidlene omfattet inndelingstilskudd, engangsstøtte, reformstøtte, regionsentertilskudd og infrastrukturtilskudd. Flere av tilskuddene ble knyttet opp mot objektive kriterier og fordelt etter en standardisert modell. KMD har beregnet at de økonomiske utbetalingene så langt beløper seg til vel 3,2 milliarder. Kritikere av reformen mener den har kostet over 5 milliarder kroner.
8. **Løypemelding i Stortinget:** I forbindelse med Stortingets behandling av endringer i kommunestrukturen i juni 2017, ble det veklagt at kommunereformen ikke er fullført. De fleste partier på Stortinget formidlet ønske om at kommunereformen må fortsette inn i neste stortingsperiode. Flere mente det er grunn til å forvente nye frivillige sammenslutninger, dels som reaksjon på allerede vedtatte sammenslutninger og dels som følge av at mange kommunestyre allerede har gjort positive vedtak om sammenslutning.
9. **Nasjonal overprøving i 11 tilfeller:** Stortinget traff vedtak om sammenslutning i strid med kommunestyrenes vedtak i noen utvalgte tilfeller. I ettermiddag er det vanskelig å se at Stortingets overprøving var av prinsipiell og faglig godt begrunnet karakter. Stortingsflertallet behandlet ikke like tilfeller likt, jf. overprøvingen av Haram kommune, men ikke forstadskommunene Sula og Giske.
10. **Frivillig reform i fortsettelsen:** Flertallspartiene på Stortinget har varslet at kommunereformen vil fortsette som en frivillig reform og at det er aktuelt å videreføre hoveddelen av de økonomiske virkemidlene. Regjeringen har nylig varslet at det skal utarbeides en samlet innovasjonsmelding for offentlig sektor i 2020.

2.4 De nye kommunene

Kommunereformen berører så langt 119 av landets 428 kommuner, regnet fra oppstart i 2014. De 119 kommunene danner 47 nye kommuner og kommunetallet endres dermed fra 428 i 2014 til 356 fra 1.1.2020. Navn og folketall i de nye kommunene framgår av tabellen nedenfor.

1	Fjord	2642	17	Hustadvika	13215	33	Øygarden	37687
2	Hamarøy	2777	18	Senja	15025	34	Indre Østfold	44035
3	Åfjord	4230	19	Namsos	15281	35	Larvik	46801
4	Tjeldsund	4253	20	Voss	15508	36	Moss	48671
5	Hitra	4973	21	Aurskog-Høland	17072	37	Tønsberg	54981
6	Heim	5796	22	Orkland	17872	38	Nordre Follo	58058
7	Stad	9455	23	Kinn	17448	39	Sandefjord	62615
8	Nærøysund	9609	24	Sunnfjord	21963	40	Ålesund	65065
9	Indre Fosen	10090	25	Narvik	22136	41	Sandnes	77574
10	Ørland	10215	26	Lindesnes	22905	42	Lillestrøm	83821
11	Lyngdal	10357	27	Holmestrand	23938	43	Asker	92828
12	Volda	10363	28	Bjørnefjorden	24493	44	Drammen	100302
13	Midt-Telemark	10819	29	Steinkjer	24569	45	Kristiansand	109438
14	Ullensvang	11294	30	Færder	26734	46	Stavanger	141186
15	Hammerfest	11560	31	Alver	28997	47	Trondheim	199595
16	Sogndal	11666	32	Molde	31895			

Tabell 2.1 Nye kommuner vedtatt som del av kommunereformen. Folketall 1.1.2018.

2.5 Gjenstående utfordringer

I forhold til problembeskrivelsen ved inngangen til reformen og omfanget av «geografiske typeproblemer» kan det gjøres følgende oppsummering av reformens foreløpige konsekvenser:

- Kommunereformen er så langt ikke en landsdekkende reform. Over 70 prosent av landets kommuner er ikke berørt av reformen. Antall kommuner som er berørt pr fylke svinger fra samtlige kommuner i Vestfold til ingen kommuner i fylkene Oslo, Hedmark, Oppland og Aust-Agder.
- Samtlige storbyregioner og de fleste andre større byområder vil fortsatt være flerkommunale. Med unntak for noen få byer er ingen organisert etter prinsippet «ett bysamfunn én kommune». Tettstedsoppsplitting er fortsatt et vanlig fenomen i mange byregioner. Mange av de vedtatte sammenslutningene går likevel i retning av mer helhetlige løsninger innenfor felles bo- og arbeidsmarkedsområder.
- En stor overvekt av små kommuner i folketall er fortsatt hovedbildet i store deler av landet. Det gjelder Møre og Romsdal og samtlige typiske distriktsfylker. I hele Nord-Norge er det vedtatt kun fire sammenslutninger. Antall kommuner i Nord-Norge reduseres fra 87 til 80. 60 prosent av de 80 kommunene vil ha under 3.000 innbyggere i 2020. Kommunestrukturen er tilnærmet uforandret i store landsdeler som Nord-Norge og Innlandet (Hedmark og Oppland).
- Omfanget av grensereguleringer mellom kommuner er i hovedsak begrenset til de nye kommunene og dekker antakelig en liten del av behovet sett i lys av store endringer i kommunikasjoner og bosettingsmønster. Grenseregulering av nye og gamle fylker er en særskilt problemstilling som potensielt kan berøre ganske mange enkeltkommuner.

Ut fra kommunereformens resultat kan det reises grunnleggende spørsmål om kommunesystemets videre utforming. Økende polarisering mellom store og små kommuner i folketall reiser spørsmål om oppgavefordelingen skal tilpasses nye regionkommuner som Ålesund eller sårbarer småkommuner som Gjemnes og Fjord. De økte forskjellene i behov og muligheter for effektiv organisering mellom urbane og spredtbygde deler av landet reiser også spørsmål om kommunesektoren og statens organisering skal tilpasses de integrerte byregionene eller landdistriktenes utvikling. Så langt foreligger ingen nasjonal plan for å løse de voksende ubalansene mellom gamle og nye strukturer i offentlig sektor.

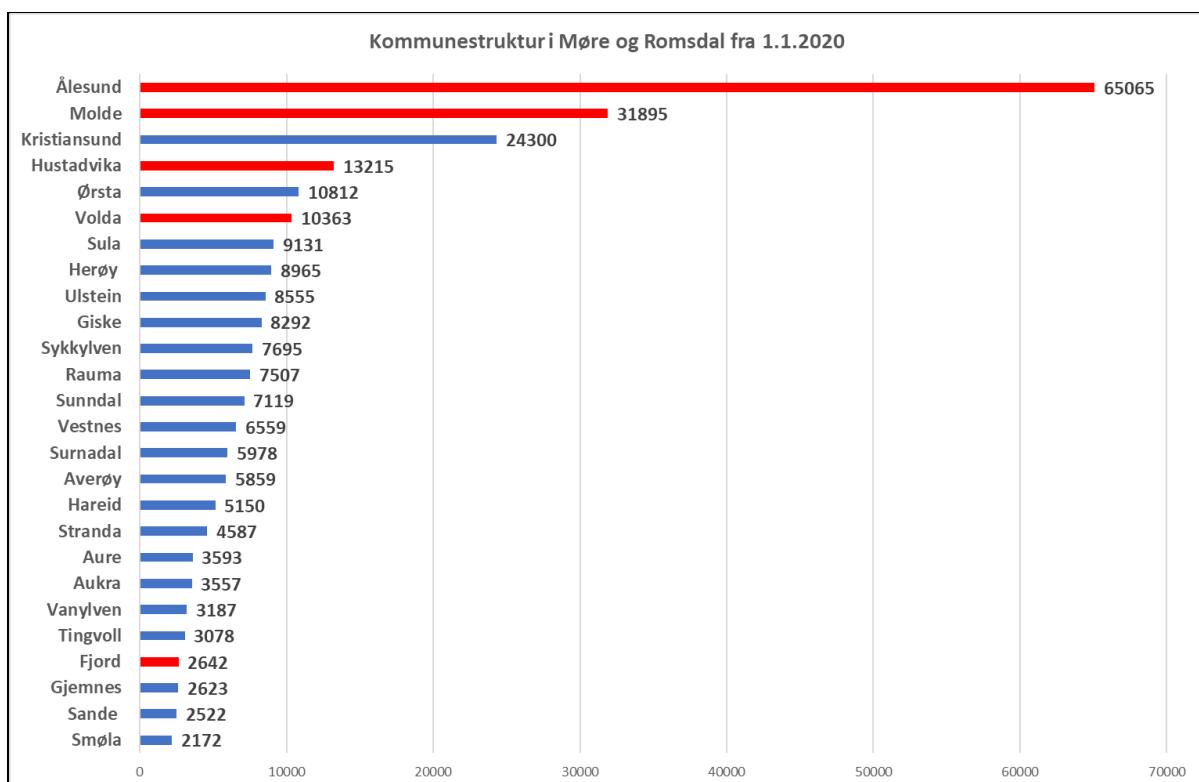
3 Kommunereformen i Møre og Romsdal

3.1 Mål og resultater i Møre og Romsdal

Resultatene av kommunereformen i Møre og Romsdal gjenspeiler det nasjonale hovedbildet med lite systematiske endringer i både by- og landdistrikturene. Som et spesielt utviklingstrekk i Møre og Romsdal kan det nevnes at det pågår vurderinger av relativt store grensereguleringssaker, både mellom kommuner og når det gjelder fylkesgrensen mot Trøndelag. Vedtatte endringer i Møre og Romsdal kan oppsummeres som følger:

- Av fylkets 36 kommuner er 14 kommuner berørt av sammenslutninger. Antall kommuner i Møre og Romsdal endres fra 36 i 2014 til 26 i 2020.
- Fylket får fem nye kommuner: Ålesund (Ålesund, Haram, Sandøy, Skodje, Ørskog), Molde (Molde, Nesset, Midsund), Fjord (Stordal, Norddal), Hustadvika (Fræna, Eide) og Volda (Volda, Hornindal).
- Det er vedtatt at Halsa skal inngå i Heim kommune og bli en del av Trøndelag fra 2020, sammen med Hemne og en tredjedel av Snillfjord kommune. KMD har bekreftet at det skal legges til rette for at også Rindal kommune kan bli en del av Trøndelag fra 2019/2020.

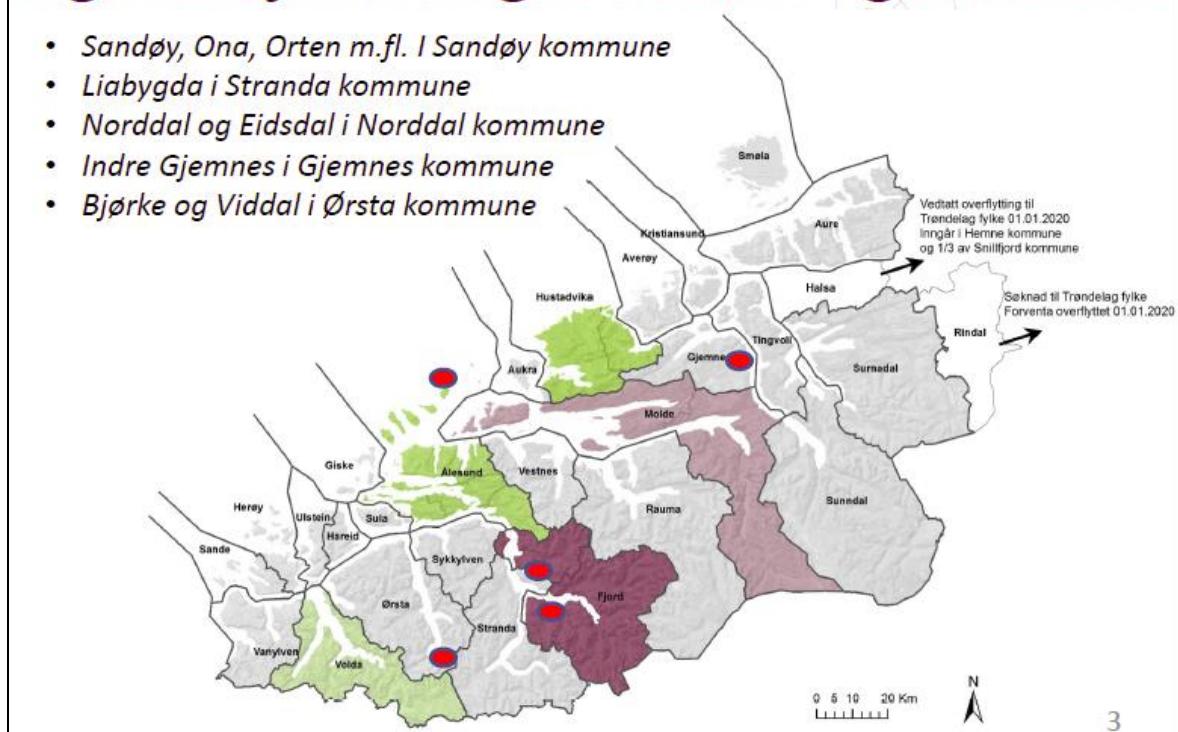
- Fylkesmannen har utredet fem grensereguleringer mellom kommuner (Ørsta/Volda, Norddal/Stordal, Stordal/Stranda, Sandøy/Aukra og Gjemnes/Molde). Fylkesmannen har nylig gitt sin tilrådning til KMD og foreslått at fire av de fem grensereguleringene bør gjennomføres.
- Fylkesmannens tilrådning om ny kommunestruktur for Møre og Romsdal fra oktober 2016 innebar en inndeling med syy regionkommuner jf. kart nedenfor.



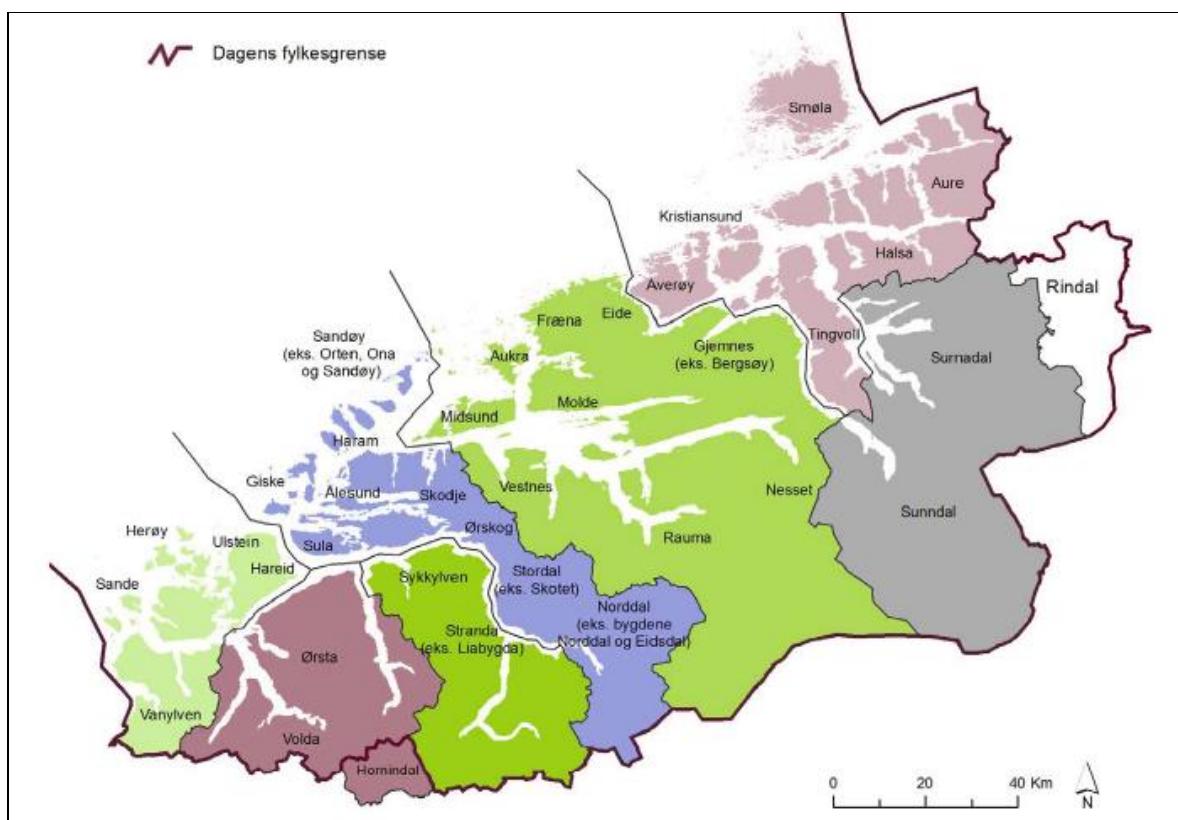
Figur 3.1 Kommunestrukturen i Møre og Romsdal fra 1.1.2020. Folketall pr. 1.1.2018.

5 grensejusteringar i Møre og Romsdal

- Sandøy, Ona, Orten m.fl. i Sandøy kommune
- Liabygda i Stranda kommune
- Norddal og Eidsdal i Norddal kommune
- Indre Gjemnes i Gjemnes kommune
- Bjørke og Viddal i Ørsta kommune



Figur 3.2 Oversikt over aktuelle grensereguleringer i Møre og Romsdal. Kilde: Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

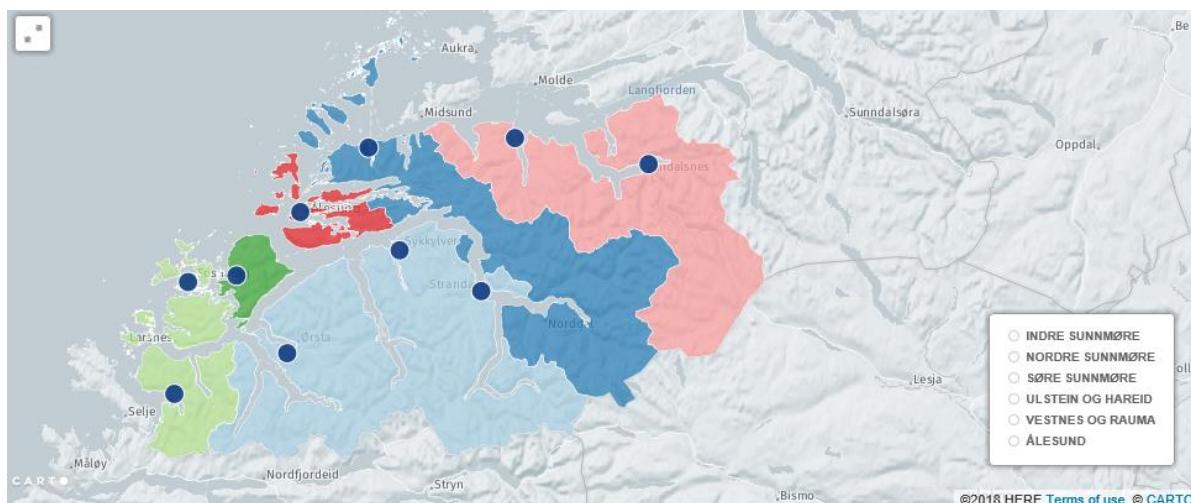


Figur 3.3 Fylkesmannens tilrådning av 1.10.2016 til ny kommunestruktur i Møre og Romsdal. Kilde: Fylkesmannen

3.2 Fire konsekvenser

Det kan pekes på minst fire viktige konsekvenser av de vedtatte endringene:

1. Kommunestrukturen i Møre og Romsdal blir mer polarisert fra 2020 enn den var før reformen startet i 2014. Det har dels sammenheng med at flere av de største kommunene som Ålesund og Molde har blitt større gjennom sammenslutninger, dels av flere av de minste kommunene vil stå overfor en krevende befolkningsutvikling. Kommuner som står overfor økte eldreandeler og evt. fallende folketall vil stå overfor store utfordringer i en tid hvor oppgavene og kravene til kommunen vil være voksende.
2. Den nye kommunestrukturen innebefatter at styrkeforholdet mellom byregionene og fylkets regionale tyngdepunkter endres. Det er særlig etableringen av nye Ålesund kommune som kan bidra til økte ubalanser i kompetanse, regional tyngde og påvirkningskraft. Til dette kommer at byregionene i Møre og Romsdal er relativt små og svakt organisert sett i et bredere regionalt og nasjonalt perspektiv.
3. Den nye fylkesgrensen mot Trøndelag blir mindre funksjonell etter overføring av Halsa og Rindal, vurdert ut fra regionale hensyn. En evt. overføring av hele Nordmøre til Trøndelag kan reise spørsmål om videreføring av Møre og Romsdal som eget fylke.
4. Pågående endringer i viktige statlige inndelinger innenfor bl.a. Nav og Politiet betyr at statens 1.linje vil avvike fra kommuneinndelingen i store deler av fylket. Organiseringen av Nav preges av digitalisering av tjenestene og det pågår en regionalisering som betyr overgang til færre, større og mer myndige Nav kontor. Fra 1.april 2018 ble Møre og Romsdal politidistrikt delt inn i en ny geografisk struktur. Sunnmøre har fått ett politidistrikt og fire lensmannsdistrikter.



Figur 3.4 Grenser for nye politi- og lensmannsdistrikter og lokalisering av kontor på Sunnmøre, inkludert Vestnes og Rauma. Kilde: Sunnmørsposten/politiet.no

3.3 Nærmere om reformprosessene på Søre Sunnmøre

Alle kommunene på Søre Sunnmøre har vært gjennom omfattende prosesser i forbindelse med kommunereformen. Det er gjennomført utredninger, meningsmålinger, folkemøter og forhandlinger - i flere faser og med ulike alternativer. Prosessene er godt oppsummert og dokumentert i Fylkesmannens tilrådningsdokument til KMD av 1.10.2016.

Det kan nevnes at Vanylven har forhandlet både sørover mot Eid, Selje og Vågsøy (Stadt kommune) og nordover mot Sande, Herøy, Ulstein og Hareid (Runde kommune). Hærøy og Sande har vurdert både Runde kommune og sammenslutning seg i mellom (Havøy kommune).

Ulstein og Hareid har vært gjennom tilsvarende løp med vurdering av både Runde kommune og sammenslutning seg imellom på Hareidlandet. I en tidlig fase var også Regionkommune Sunnmøre et mulig alternativ.

Tilsvarende har det også vært kontinuerlige prosesser mellom Ørsta og Volda. Kommunene fremforhandlet en omfattende intensjonsavtale om sammenslutning som ble lagt til grunn for folkeavstemning i mai 2016. Volda har også vært i prosess med Hornindal og sondert med flere andre kommuner.

Etter alt dette arbeidet på Søre Sunnmøre er det kun vedtatt sammenslutning mellom Volda og Hornindal. I regionen er det gjennomført 10 folkeavstemninger. Det ene alternativet etter det andre har falt, enten til fordel for videreføring av egen kommune eller fordi det ikke har vært flertall for sammenslutning i aktuelle nabokommuner, jf. dokumentasjon av resultater fra folkeavstemningene nedenfor. Deltakelsen har variert fra 21 til 63 prosent.

I folkeavstemningene er det kun to avstemninger som har endt med flertall for sammenslutning. Det gjelder Vanylven, der 61 prosent av innbyggerne stemte for kommunesammenslutning i april 2016, mens 37 stemte imot. Og det gjelder Sande, der 51 prosent av innbyggerne stemte for sammenslutning mellom fem kommuner på Ytre Søre i mai 2016, mens 43 prosent mente at Sande kommune burde stå alene.

I Sande og Herøy ble det også holdt folkeavstemning om sammenslutning mellom kun disse to kommunene i februar 2017. Den endte med flertall imot sammenslutning i begge kommunene, med 59 prosent nei i Sande og tilsvarende 51 prosent nei i Herøy.

På Søre Sunnmøre har to kommuner fått økonomisk kompensasjon fra staten som «ufrivillig alene». Det gjelder Ulstein som mottok vel 2 mill. kr og Sande som mottok 337.000 kr i 2017. Kompensasjonen ble gitt av KMD fordi disse kommunene ikke lyktes med å oppnå gjensidige vedtak og fordi de tapte på endringene i basistilskuddet og småkommunetillegget fra 2016 til 2017.

Dato	Kommune	Resultat	Deltakelse
25.04.2016	Vanylven	61% ja til sammenslutning, hvorav 73% ja til Runde kommune (Ytre Søre Sunnmøre), 13% ja til Stadt kommune (Vanylven, Selje og Vågsøy) 37% nei til sammenslutning	63 %
19.05.2016	Herøy	63% fortsette som egen kommune (stå alene) 19% Sammenslutning med Sande kommune 17% Ytre Søre Sunnmøre (5K)	63 %
27.02.2017	Herøy	52% nei til sammenslutning med Sande (Havøy kommune) 46% ja til sammenslutning med Sande (Havøy kommune)	21 %
19.05.2016	Sande	51% Ytre Søre Sunnmøre (5K) 43% fortsette som egen kommune (stå alene)	43 %
27.02.2017	Sande	59% nei til sammenslutning med Herøy (Havøy kommune) 40% ja til sammenslutning med Herøy (Havøy kommune)	40 %
19.05.2016	Hareid	72% fortsette som egen kommune 11% Regionkommune Sunnmøre 15% Ytre Søre Sunnmøre (5K)	44 %
22.08.2016	Hareid	60% nei til sammenslutning med Ulstein 39% ja til sammenlutting med Ulstein	52 %
19.05.2016	Ulstein	63% fortsette som egen kommune 25% Ytre Søre Sunnmøre (5K)	37 %
19.05.2016	Ørsta	62% nei til sammenslutning med Volda 37% ja til sammenslutning med Volda	50 %
19.05.2016	Volda	69% nei til sammenslutning med Ørsta 31% ja til sammenslutning med Ørsta	49 %

Tabell 3.1 Resultater fra lokale folkeavstemninger om veivalg i kommunereformen på Søre Sunnmøre. Kilde: Distriktsenteret og kommunene.

3.4 Omfang og struktur på det interkommunale samarbeidet

Når det så langt ikke har blitt enighet om sammenslutninger, er interkommunalt samarbeid en naturlig strategi for å møte grenseoverskridende utfordringer og evt. mangel på kapasitet og kompetanse i dagens kommuner. I 2013 ble det i regi av NIVI gjennomført en kartlegging av det interkommunale samarbeidet i Møre og Romsdal¹. Denne viste at antall interkommunale ordninger på Søre Sunnmøre varierte mellom 32 (Vanylven) og 41 formelle ordninger (Ulstein og Sande). Etter 2013 har det i hovedsak skjedd følgende viktige endringer i tjenestesamarbeidet på Søre Sunnmøre:

- Samarbeidet om IKT er reorganisert og forsterket
- Det bilaterale samarbeidet mellom Ulstein og Hareid er videreutviklet med bl.a. felles brannvern og felles NAV-kontor
- Ørsta og Volda etablerte felles landbrukskontor fra 1.9.2014, med Ørsta som vertskommune. Ørsta og Volda har også fått felles Nav-kontor fra 1.mai 2017, med Ørsta som vertskommune.

¹ NIVI Rapport 2013:3 Status for interkommunalt samarbeid i Møre og Romsdal. På oppdrag av Fylkesmannen i Møre og Romsdal og KS Møre og Romsdal.

- Det er etablert en regional barneverntjeneste mellom Volda, Ørsta, Ulstein og Hareid, med Volda som vertkommune. Samarbeidet om PTT er utvidet til et regionalt samarbeid mellom de samme fire kommunene, med Ulstein som vertskommune.
- Det er etablert et kystsamarbeid om Interkommunal kystsoneplan for Ytre Søre Sunnmøre (Møre Pilot), basert på samarbeid om marine grunnkart og interkommunal marin næringsutviklingsplan for Søre Sunnmøre

Som grunnlag for en nærmere analyse av dagens samarbeid, har NIVI foretatt en ny gjennomgang av formelle samarbeidsordninger regionen. Det er brukt samme definisjon av interkommunalt samarbeid som i 2013. Kartleggingen omfatter alle samarbeidsordninger organisert med hjemmel i kommuneloven, herunder samarbeid etter §27 og vertskommunesamarbeid etter §28, med tillegg av interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskap med kommunal eiermajoritet. Kartleggingen omfatter også avtalebasert samarbeid om kjøp og salg av tjenester mellom kommunene. Midlertidige prosjekter, stiftelser og foreninger regnes som en hovedregel ikke med i oppstellingen

Den reviderte gjennomgangen viser at dagens samarbeid har følgende omfang og struktur, jf. tabell med oversikt over konkrete samarbeidsordninger nedenfor:

- De syv kommunene på Søre deltar i minst 47 formelle interkommunale ordninger. Antall ordninger er justert litt ned etter kartleggingen i 2013. Det skyldes dels at noen ordninger er nedlagt, dels at noen er slått sammen til større ordninger og dels at noen ordninger vurderes å ha karakter av løsere prosjektsamarbeid (prosjekter under Sunnmøre Regionråd).
- I gjennomsnitt deltar hver av kommunene i 30 formelle ordninger. Ulstein og Hareid deltar i flest (35), dernest følger Sande og Herøy (32), Volda (30), Ørsta (29) og Vanylven (26).
- Ordningene fordeler seg ganske likt på fire forskjellige samarbeidsstrukturer: 13 ordninger dreier seg om lokalt samarbeid mellom 2-3 kommuner, 11 ordninger er subregionalt samarbeid mellom 4-5 kommuner, ytterligere 10 ordninger er etablert på regionalt nivå mellom 6-7 kommuner og 13 ordninger gjelder samarbeid på Sunnmørsnivå eller fylkesnivå.

Utreder i NIVI vurderer det lokale samarbeidet mellom enkeltkommuner som svakt utviklet i alle deler av regionen, sett i forhold til potensialet for helhetlig samarbeid mellom nære nabokommuner. Det gjelder Ulstein og Hareid som er 10 km fra hverandre, det gjelder Ørsta og Volda som vokser sammen i et sammenhengende flerkjernet tettstedsområde og det gjelder også Herøy, Sande og Vanylven, som så langt har utviklet få bilaterale samarbeidsordninger.

Det meste av dynamikken i samarbeidet har skjedd i det regionale samarbeidet, både mellom 4-5 av kommunene og på 7-kommunenivå. Som viktige strategiske elementer kan det nevnes at alle syv kommunene deltar i et helhetlig IKT-samarbeid gjennom Søre Sunnmøre IKT. Utviklingen har gått i retning av full digital fusjon mellom alle syv kommunene i regionen, inkludert etablering av eget fibernett som gir mulighet for samarbeid om i praksis alle typer oppgaver mellom kommunene. Søre Sunnmøre IKT har i dag en samlet organisasjon på rundt 25 personer fordelt på server/nettverksdrift, applikasjonsdrift og support.

Til dette kommer at kompetanse- og nettverkssamarbeidet gjennom Sjustjerna er videreutviklet og forsterket. Ledere og ansatte i alle syv kommunene samhandler i dag om felles utviklingsoppgaver og løpende kompetanseutvikling innenfor de fleste kommunale sektorområder.

Etter Eiksundsambandet i 2008 er det etablert flere nye former for tjenestesamarbeid mellom de ytre og indre kommunene. Det gjelder lovpålagte kjerneoppgaver som felles legevakt for alle kommunene unntatt Vanylven (natt), felles barneverntjeneste for Hareid, Ulstein, Ørsta og Volda og felles PP-tjeneste for de samme fire kommunene.

Endelig er det grunn til å nevne at samarbeidet om marin og maritim næringsutvikling og felles kystplanlegging på Ytre Søre Sunnmøre har skutt fart og er i en spennende utviklingsfase. Samarbeidet er basert på identifiserte behov for samhandling om plan- og forvaltningsoppgaver og store muligheter for marin og maritim næringsutvikling.

En nærmere gjennomgang viser likevel at flere av de regionale ordningene preges av kryssende og variabel deltakelse. Det regionale samarbeidet er best utviklet mellom alle syv kommunene, mens subregionale samarbeidet mellom 4-5 kommuner går på kryss og tvers. Blant 11 subregionale ordninger finner vi f.eks. svært få ordninger der alle fem kommunene på Ytre Søre samhandler alene, uten deltakelse fra andre kommuner. Det nylige samarbeidet om kystsoneplan og havbasert næringsutvikling er et viktig unntak.

Gjennomgangen ovenfor tilsier store muligheter for harmonisering av samarbeidsstrukturer og innholdsmessig utvikling av samarbeidet på Søre Sunnmøre. Potensialet for utvidet samarbeid er nærmere kommentert i kap.5.

Fylkesmannen og en rekke fagmiljøer har understreket at et voksende interkommunalt samarbeid kan medføre demokratisk underskudd og styringsutfordringer. På Søre Sunnmøre er det viktig å være klar over at leveransene av kommunale kjerneoppgaver i all hovedsak skjer av dagens kommuner i egenregi.

Rådmannen i Vanylven opplyser at det interkommunale samarbeidet i dag favner om mindre enn 3 prosent av kommunens netto driftsbudsjett. Det antas at initiativet til økt samarbeid mellom Vanylven, Herøy og Sande kan føre til at omfanget øker til kanskje 5-7 prosent av kommunebudsjettet. Dette er uttrykk for at mesteparten av det formelle interkommunale samarbeidet ikke omfatter kommunenes kjerneoppgaver innenfor barnehage, grunnskole, pleie og omsorg. Vi ser da bort ifra det nettverksbaserte kompetansesamarbeidet mellom de ansatte, som er omfattende og som også i stor grad berører kommunenes kjerneoppgaver.

Nr	Navn på samarbeidet	Kommuner
1	Felles Nav-kontor Hareid-Ulstein	Hareid, Ulstein
2	Felles Brannvesen Ulstein-Hareid	Ulstein, Hareid
3	Søre Sunnmøre Landbrukskontor	Herøy, Ulstein, Hareid
4	Brannsamarbeid Herøy-Ulstein	Herøy, Ulstein
5	Felles Nav-kontor Ørsta-Volda	Ørsta, Volda
6	Landbrukskontor for Ørsta og Volda	Ørsta, Volda
7	Felles kommuneoverlege Volda-Ørsta	Volda, Ørsta
8	Interkommunalt dagsenter Volda-Ørsta	Ørsta, Volda
9	Volda og Ørsta Reinhaldsverk IKS	Ørsta, Volda
10	Veterinærkraft Volda og Ørsta	Volda, Ørsta
11	PPT for Sande og Vanylven	Sande, Vanylven
12	Sande fastlandssamband AS	Sande, Vanylven
13	Herøy og Sande legevakt	Herøy, Sande
14	Interkommunal kystsoneplan for Ytre Søre Sunnmøre	Sande, Herøy, Hareid, Ulstein og Vanylven
15	Søre Sunnmøre Barneverntjeneste	Ørsta, Volda, Ulstein, Hareid
16	Interkommunalt PPT for Ulstein, Hareid, Volda og Ørsta	Ulstein, Hareid, Ørsta, Volda
17	Felles jordmor Ulstein-Hareid	Ulstein, Herøy, Hareid, Sande
18	Søre Sunnmøre Reinhaldsverk IKS	Ulstein, Herøy, Hareid, Sande
19	Interkommunal gjeldsrådgivning Hareid	Hareid, Ulstein, Sande, Vanylven
20	Felles sentralbord Vanylven	Vanylven, Herøy, Ulstein, Hareid?
21	Skogbrukstjenester Sande-Søre Sunnmøre landbrukskontor	Sande, Herøy, Ulstein, Hareid
22	AV-senteret	Volda, Sykkylven, Vanylven, Sande
23	Dragvoll Asvo AS	Herøy, Ulstein, Hareid, Vanylven
24	Veterinærkraft Ulstein	Ulstein, Hareid, Herøy, Sande
25	Søre Sunnmøre IKT	Alle syv kommunene på Søre
26	Sjøstjerna oppvekstsamarbeid	Alle syv kommunene på Søre
27	Sjøstjerna helse og omsorg	Alle syv kommunene på Søre
28	Søre Sunnmøre Interkommunale Nattlegevakt	Seks kommuner på Søre, alle unntatt Vanylven
29	Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS	Alle syv kommunene på Søre
30	Ruspolitiske handlingsplan Søre Sunnmøre	Alle kommunene på Søre unntatt Vanylven
31	Tussa kraft AS	7 kommuner på Søre, KLP og Hornindal kraftlag
32	Rovdefjordbrua AS	Vanylven, Sande og Tussa Kraft har aksjesmajoritet
33	Fefast AS	Alle syv kommunene på Søre, indirekte eierskap
34	Vest kontrollutvalssekretariat	9 kommuner, 7 på Søre med tillegg av Selje og Vågsøy
35	Kystvegen Måløy-Florø AS	Herøy, Vanylven, Sande, Vågsøy, Bremanger, Flora m.fl.
36	Sunnmøre regionråd IKS	Alle kommunene på Sunnmøre (17), Vestnes, Sandøy
37	IUA Sunnmøre	Alle kommunene på Sunnmøre (17)
38	Arbeidsgiverkontroll Sunnmøre	Alle kommunene på Sunnmøre (17)
39	Innkjøppssamarbeidet på Sunnmøre	Alle kommunene på Sunnmøre (17), Vestnes, Sandøy
40	Overgrepsmottaket i Ålesund	Alle kommunene på Sunnmøre (17)
41	Krisesenter for Sunnmøre	Alle kommunene på Sunnmøre (17)
42	Team kommuneadvokat Ålesund	Ålesund, Herøy og 8 andre kommuner på Sunnmøre
43	Møre og Romsdal 110-sentral KF	Alle kommunene i fylket
44	IKA Møre og Romsdal IKS	Alle kommunene i fylket og fylkeskommunen
45	Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep (SMISO MR)	Alle kommuner i fylket
46	Muritunet AS	Norddal kommune og alle øvrige kommuner i fylket
47	Driftsassistansen for vann og avløp i Møre og Romsdal	Alle kommuner i MR, RIR og over 30 medlemmer

Tabell 3.2 Registrerte interkommunale samarbeidsordninger på Søre Sunnmøre

3.5 Organisering av dagens samarbeid

Når det gjelder styringsutfordringer, kan det være en utfordring at de interkommunale ordningene er organisert på mange forskjellige måter. En nærmere analyse av de kartlagte ordningene viser at kommunene gjør bruk av så godt som alle tilgjengelige juridiske tilknytningsformer. Av de 47 kartlagte samarbeidsordningene finner vi 8 aksjeselskaper med kommunal eiermajoritet, 5 interkommunale selskaper etter egen lov, 11 samarbeid organisert

som administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28b og 5 samarbeid med styre organisert etter kommunelovens §27, hvorav noen kan være egne rettssubjekter.

I tillegg kommer 15 eksempler på det vi tolker som avtalebasert samarbeid om kjøp og salg av tjenester uten myndighetsoverføring, som ikke krever spesiell hjemmel i lov. I kartleggingen finner vi ingen eksempler på bruk av vertskommune med felles folkevalgt nemnd etter kommunelovens 28c.

Vi gjør oppmerksom på at det kan være tvil om hvilken juridisk status en del av samarbeidsordningene har. Det er ikke gjort grundige undersøkelser av dette i forbindelse med kartleggingen.

Tilknytningsform	Antall ordninger
Aksjeselskap(AS)	8
Interkommunale selskap(IKS)	5
Administrativ vertskommune KL §28b	11
Samarbeid med styre KL §27	5
Øvrig avtalebasert samarbeid	15
Annet	3
Sum ordninger	47

Tabell 3.3 Juridiske tilknytningsformer for 47 ordninger på Søre Sunnmøre

3.6 Fortsatt sårbare kommuner

Dagens kapasitet og kompetanse i kommuneorganisasjonene er som regel en viktig grunnelse for utvidet samarbeid mellom kommunene. Etter at resultatet av kommunereformen ble klarlagt på Søre Sunnmøre, fattet kommunestyret i Vanylven vedtak om forsterket interkommunalt samarbeid. I mai 2016 ble det vedtatt en framdriftsplan for etablering av interkommunalt samarbeid på fem kompetansekrevende områder: IKT-informasjons- og kommunikasjonsteknologi (2017), lønn og regnskap (2018), plan og teknisk (2019), barnevernstjenesten (2020), PPT – pedagogisk-psykologisk tjeneste (2021). I den videre dialog med Herøy og Sande er det nedsatt arbeidsgrupper og laget en plan for utredning av samarbeid på en rekke områder.

Av tabellen nedenfor framgår kommunenes kapasitet på aktuelle fagområder som vurderes i de pågående utredninger. Tallene viser med tydelighet at Vanylven og Sande mangler fagmiljø og er svært sårbarer på alle de aktuelle fagområdene.

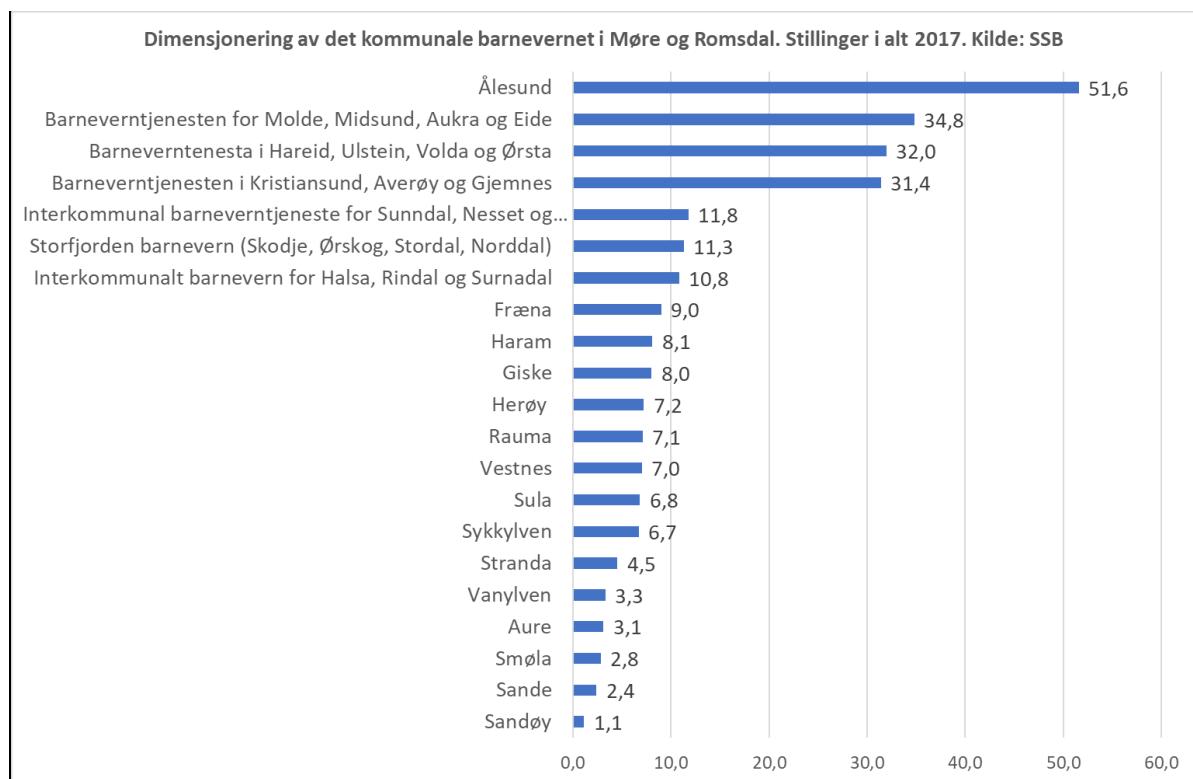
Oppgavefelt	Herøy	Sande	Vanylven	Sum årsverk	Kommentar/forklaring (fagstillingar/merkantile/vertsko mmuneansvar etc.)
Regnskap	7	1,5	1,2	9,7	Vakant 0,8 i Herøy
Lønn	1,2	1	0,9	3,1	
Skatt	1	1	0,8	2,8	
Øvrige økonomioppgaver (budsjett, rapportering, rådgivning) etc.	1	1	1	3	Økonomileiarar
Sum økonomiavdeling	10,2	4,5	2,9	17,6	
Personal/organisasjon	2,8	1	1	4,8	
Arkiv/dokumentservice	2,5	0,8	2	5,3	Vakant 0,6 i Herøy
Servicetorg	5,5	2	2,5	10	Vakant 1,0 i Herøy
Sum personal, arkiv og service	10,8	3,8	4,5	19,1	
Byggesak	3,1	1	1,2	5,3	
Areal- og samfunnsplan (planlegging)	5,45	0	0	5,45	
Oppmåling/geodata	2,35	1	1,5	4,85	
Sum byggesak, plan og oppmåling	10,9	2	2,7	15,6	
Barnevern	6,5	2,4	3,5	12,4	0,5 årsverk merkantilt i Vanylven
Nav-kontor kommunale stillinger	3,7	1	2	6,7	
Nav-kontor statlige stillinger	12	2,8	2,5	17,3	Leiar i stat i Vanylven
Sum barnevern og NAV	22,2	6,2	8	36,4	
Brannsjef	0,5	0	0,3	0,8	Litt
Forebyggende brannvern	2	0	0,2	2,2	Forebyggende/beredskap
Brannvern	2,5	0	0,5	3	
Sum årsverk	56,6	16,5	18,6	91,7	

Tabell 3.4 Dagens dimensjonering av utvalgte tjenester i kommunene Herøy, Sande og Vanylven. Årsverk 2018. Kilde: Kommunene

Kapasitetstall for de kommunale barneverntjenesten i Møre og Romsdal illustrerer at det fortsatt finnes flere kommuner som driver sårbarer tjenester i egenregi, uten forankring i et barnevernsfaglig miljø i kommunen. Tall fra SSB for 2017 viser at de kommunale barneverntjenestene i Møre og Romsdal samlet var dimensjonert med 260 stillinger i 2017. Disse fordeler seg på 6 interkommunale tjenester som dekker 21 kommuner, mens de øvrige 15 kommunene har enhetskommunale tjenester. Tre av kommunene som ikke deltar i interkommunalt samarbeid har organisert tjenesten som del av Nav. Det gjelder kommunene Sande, Sandøy og Smøla.

Barneverntjenestene i Møre og Romsdal er i lys av denne tjenestestrukturen svært ulikt dimensjonert, jf. figuren nedenfor. Antall stillinger varierer fra 1,1 stilling i Sandøy til 51,6 stillinger i barneverntjenesten i Ålesund. De seks interkommunale tjenestene har mellom 10 og 35 stillinger. På dette området vil det skje betydelige endringer i lys av vedtatte

communesammenslutninger og pågående diskusjoner om etablering av flere interkommunale tjenester.



Figur 3.5 Dimensjonering av kommunale og interkommunale barneverntjenester i Møre og Romsdal. Stillinger i alt. 2017. Kilde: SSB

3.7 Faglig utarming av kommunene

NIVI Analyse har gjennom de siste årene gjennomført flere kartlegginger som tyder på store variasjoner i kommunenes kapasitet og kompetanse til å ivareta lovpålagede oppgaver. Det gjelder kommunenes barnevern², forekomst av fagmiljører for ivaretakelse av plan- og bygningsloven³ og kommunenes kapasitet til å ivareta landbruksforvaltning og miljøvernoppgaver⁴.

Barnevernsområdet har vært preget av betydelig stillingsvekst de siste årene, men denne er ujevnt fordelt mellom de kommunale tjenestene. Det skyldes store ulikheter i kommunestrukturen og samarbeidsmønsteret mellom kommunene, jf. kapasitetstallene for barnevernstjenestene i Møre og Romsdal ovenfor.

På flere av de andre fagområdene har det i mange kommuner skjedd en nedbygging av kommunens kapasitet og fagkompetanse i en periode hvor oppgaveansvaret har vokst. Det kan gjelde planfunksjon inkludert kart og oppmåling, landbruksforvaltningen og ikke minst kommunenes kapasitet innenfor naturforvalting og miljøvern. Dette er typiske oppgaver som lett kan bli nedprioritert i interne budsjettdiskusjoner i kommunene til fordel for f.eks. skole og eldreomsorg.

² NIVI Rapport 2010:1 Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag

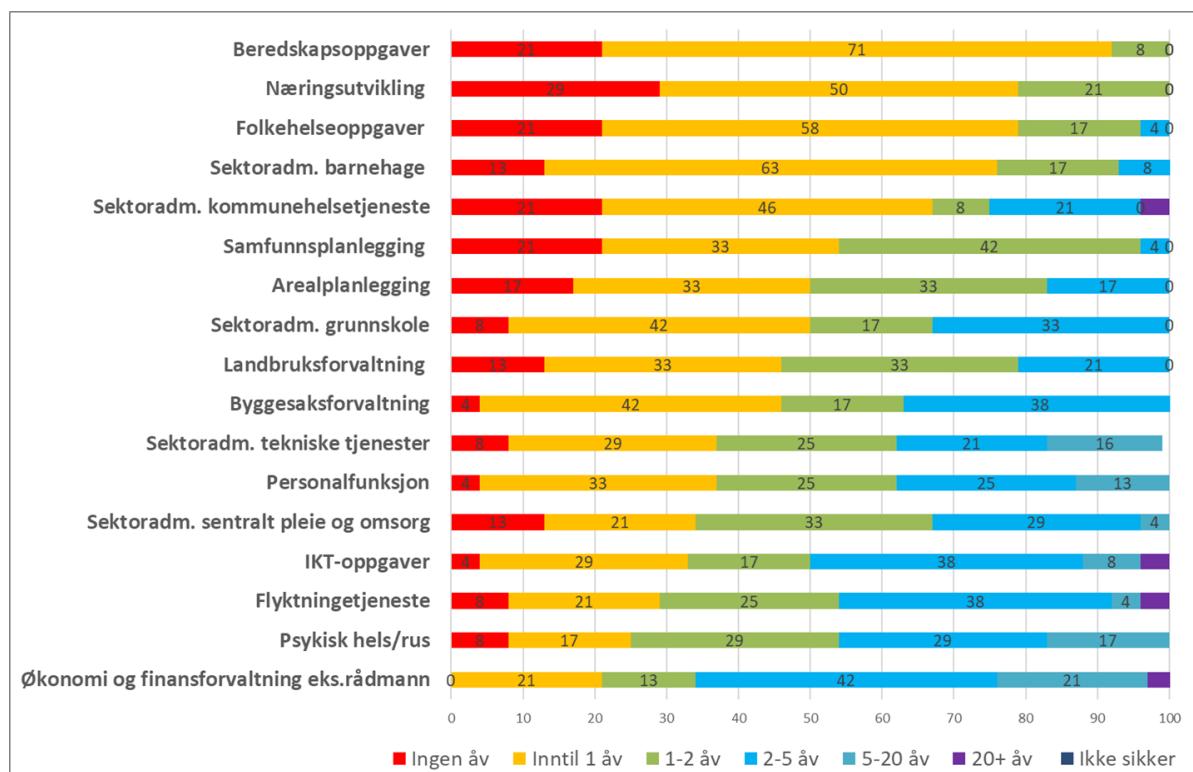
³ NIVI Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene

⁴ NIVI Rapport 2012:3 Fylkespilot for å styrke plan-, miljøvern- og landbrukskompetansen i kommunene i Sør-Trøndelag

I en regional studie av samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet⁵ fremkommer bekymring for en nasjonal ubalanse i ressursfordelingen innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Bekymringen knytter særlig til den operative 1.linje med vekt på kapasitetssituasjonen i kommunene etter innføring av kommunal beredskapsplikt fra 2010. Kapasitetkartlegginger viser at kommunene som regel ikke har egne fagmiljøer som kan ivareta lovpålagte oppgaver innenfor beredskap og samfunnssikkerhet.

Størrelsen på kommunenes fagmiljøer er kartlagt i større bredde i KMDs landsomfattende rådmannsundersøkelse fra 2016⁶. I denne undersøkelsen ble rådmennene spurta om hvor mange årsverk kommunen hadde i egen organisasjon (utenom rådmannen) på 17 definerte oppgaveområder. Rådmennene ble bedt om å ta med andel av kombinerte stillinger, mens ubesatte og midlertidige stillinger ikke skulle medregnes. Det ble også forutsatt at evt. årsverk som brukes til å betjene andre kommuner skulle medregnes (interkommunalt samarbeid).

I Møre og Romsdal foreligger svar fra 24 kommuner, jf. hovedtallene i figuren nedenfor. Tallene tilsier at over halvparten av dagens 36 kommuner har bare inntil ett årsverk for å ivareta oppgaver som areal- og samfunnsplanlegging, skoleadministrasjon og annen sektorfaglig kompetanse, folkehelse, næringsutvikling og beredskapsoppgaver. Tallene underbygger inntrykket av at mange av dagens kommuner preges av stor faglig og kapasitetsmessige sårbarhet på flere viktige ansvarsområder.



Figur 3.6 Kapasitetstall fra 24 kommuner i Møre og Romsdal. Faste årsverk i egen organisasjon utenom rådmannen i 2016. Kilde: KMDs rådmannsundersøkelse/NIVI Analyse.

⁵ NIVI Rapport 2017:5 Regionale strukturers betydning for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Østlandet

⁶ Rådmannsundersøkelsen ble gjennomført som del av KMDs nullpunktsmåling for kommunereformen jf. SØF-rapport 01/17 Nullpunktsmåling: Hovedrapport og NIVI Rapport 2016:5 Landsomfattende rådmannsundersøkelse

4 Læringspunkter fra Søre Sunnmøre

4.1 Optimisme og reformvilje

I samtalene med ordførere, rådmenn og andre nøkkelinformer fremhever de fleste at de i utgangspunktet hadde en positiv innstilling til kommunereformen. Som viktige begrunnelser for endring pekes det på de korte reiseavstandene mellom kommunene og at kommunikasjonsutbyggingen har medført et felles bo-, arbeids- og serviceområde som i dag dekker hele Søre Sunnmøre. Mange peker også på fordeler med en større kommune i form av bedre kompetanse, muligheter for effektivisering og større påvirkningskraft ved utvikling av infrastruktur og næringsliv.

Blant informantene går et merkbart skille i argumentasjon mellom informantene fra de minste kommunene, Vanylven og Sande, og de øvrige kommunene i regionen. Fra begge de to minste framheves særlig den faglige sårbarhet og sterkt personavhengige kommuneforvaltning som viktige begrunnelser for endring i kommunestrukturen. Behov for næringsutvikling, utvikling av kompetansearbeidsplasser og realisering av planlagte kommunikasjonsutbygginger som Sande fastlandssamband og kryssing av Rovdefjorden, trekkes fram som viktige begrunnelser for en sterkere kystkommune.

Informantene fra de andre kommunene gir uttrykk for at de ikke anser dagens kommuneforvaltning som kritisk i forhold til målene med kommunereformen. Tvert imot framhever både ordførere og rådmenn nærhetsfordeler med dagens kommuner, som gode forutsetninger for «operativ ledelse i ytterste ledd», «god kvalitet på de fleste tjenester» og «gode tilbakemeldinger fra lokalsamfunn og det lokale næringslivet». Noen informanter vektlegger også at de oppfattet at «kommunereformen ikke var myntet på oss, men på nabokommunen».

Ønske om å utvikle en ny kommune handlet for de fleste om å utnytte nye muligheter, om å få til mer og om å mobilisere sammen for å sikre kompetanse som er nødvendig for å utvikle gode tjenester med høy kvalitet. Fra særlig administrativt hold framheves behov for å samordne investeringer og planlegge den videre utvikling av senterstruktur og det felles bo-, service- og arbeidsmarkedet på Søre Sunnmøre.

4.2 Runde kommune

Kommunereformens forløp innebar en todeling av prosessene mellom de ytre og indre delene av regionen. På Ytre var ble det fra starten gjennomført omfattende prosesser rundt Runde kommune, som innebar sammenslutning av de fem ytterste kommunene. Begrunnelsene for Runde kommune var offensive og nært knyttet til de fire målene med kommunereformen. I den fremforhandlete intensjonsavtalen, som ble lagt til grunn for folkeavstemning, ble visjon og prioriterte mål beskrevet som følger:

2. Visjon

«Runde kommune» skal vere nyskapande og attraktiv, med lokal identitet og regional slagkraft. Vi skal vidareutvikle kommunen som global spydspiss for havbasert verdiskapning.

PRIORITERTE MÅL

- Den mest attraktive kommunen å busette seg i på Sunnmøre
- Samordna innsats, større handlekraft og omstillingsevne på alle område
- Bygge ut viktig infrastruktur, betra kollektivtilbod, større samordna satsing på næringsutvikling, nye og eksisterande arbeidsplassar

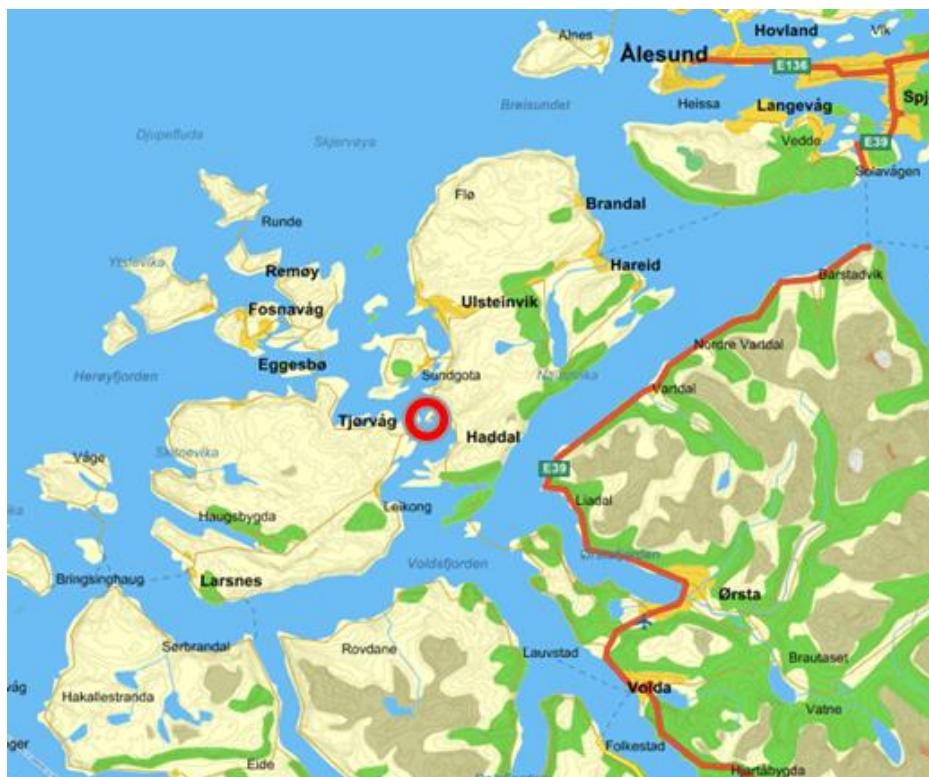
- Yte tenester av god kvalitet nær innbyggjarane, utvikle sterke fagmiljø og arbeidsplassar i alle kommunedelssenter, ha eit aktivt forhold til tenesteinnovasjon og ny velferdsteknologi
- Samarbeid mellom kommune, videregåande skular og høgare utdanning
- Eit levande lokaldemokrati der innbyggjarar, næringsliv og organisasjonar har reell medverknad
- Sunn økonomi og effektiv kommunal drift
- Arbeidet med ein ny felles kommune skal vere prega av tillit, respekt, raushet og likeverd

I intensjonsavtalen ble det konkretisert en rekke strategier og tiltak som skulle realiseres som del av den nye kommunen. Et viktig punkt dreide seg om et spesielt prinsipp om lokalisering av kommunesenteret. I avtalen står det: *Kommunenteret og rådhuset skal leggjast til Myrvåg. Her skal den strategiske leiinga med ordførar, rådmann og rådmannen sitt leiarteam, samt andre strategiske stabsfunksjonar, vere lokaliserte.*

Flere av informantene uttrykker at tankene om senteroppbygging i Myrvåg var en tabbe. Det blir fra flere sagt at det bør være uaktuelt å bygge opp et nytt kommunesenter i konkurranse med de eksisterende kommunesentrene. Fra andre informanter vektlegges praktiske fordeler ved at å utnytte regionens kommunikasjonsmessige knutepunkt, både av hensyn til innbyggerne og de ansatte.

I flere samtalene blir det sagt at diskusjonen om lokalisering av institusjoner og tjenester til Myrvåg illustrerer på en god måte hvorfor det ikke ble flertall for en ny kommune. Samtalene kan tyde på at ideene og prinsippene som ble lagt til grunn for Runde kommune var svakt forankret blant sentrale politiske og administrative ledere i de største kommunene.

Også mellom Ørsta og Volda ble det fremforhandlet en intensjonsavtale som ble lagt til grunn for folkeavstemning. Avtalen var omfangsrik og sjeldan detaljert i omtalen av økonomiske og andre fordelingspolitiske spørsmål. Også her spilte usikkerhet om sentrumsfunksjoner og prioriteringer i den nye kommunen en viktig rolle i debatten om sammenslutning.



Figur 4.1 Tanker om senteroppbygging i Myrvåg

4.3 Registrerte hindringer

Årsaker til motstand mot kommunesammenslutning og manglende resultat, kan ut fra samtalene sammenfattes i to grunnleggende problemer:

1. **Fordelingsproblemet**, herunder først og fremst klassisk senterstrid og frykt for sentralisering av sentrumsfunksjoner og lokale tilbud. En del av fordelingsproblemet var av økonomisk karakter, det handlet om inntekts- og utgiftsfordeling, frykt for innføring av lokale skatter (eiendomsskatt, bompenger) og overtakelse av naboenes høye gjeld. Fordelingsproblemet handlet også om opplevde forskjeller i identitet og tilhørighet mellom sentrum og bygd og om frykt for politisk marginalisering. Prosessene på Søre Sunnmøre tyder på at fordelingsproblemet er sammensatt og ofte styrt av forestillinger og stor usikkerhet om konsekvenser av en kommunesammenslutning.
2. **Insettivproblemet**, som har med prosessen, virkemiddelbruken og reformens rammebetegnelser å gjøre. Det blir sagt at kommunereformen ble vanskelig å gjennomføre uten nye interessante oppgaver til kommunene, særlig innenfor samfunnsutvikling. Det blir etterlyst mer aktiv deltagelse og støtte fra de regionale aktørene i de lokale prosessene. Noen mener at insettivene i reformen burde vært mer orientert mot kompetanseutvikling (innovasjonsstøtte) og aktiv samfunnsutvikling (infrastrukturstøtte), framfor ren økonomisk premiering av kommunesammenslutning. Fra noen blir det også etterlyst mer kunnskap om organisering og tiltak for å møte utfordringer knyttet til en mer sammensatt senterstruktur, lengre reiseavstander og fare for demokratisk underskudd i en større regionkommune.

4.4 Informantenes målbilde for videre omstilling

Alle informanter ble spurta om hva de ser for seg som langsiktig løsning for framtidig kommunestruktur og samarbeid i regionen.

Samtlige informanter svarer at de på kort sikt ser behov for utvidet interkommunalt samarbeid mellom kommunene. I samtalene blir det pekt på flere viktige samarbeidsområder innenfor samfunnsutvikling, som f.eks. havbasert næringsutvikling og lokale og regionale samferdselssaker. Mange viser også til at samarbeidet om administrasjon og tjenester kan forsterkes ytterligere som følge av investeringene i felles fibernet og felles IKT-systemer. En felles økonomiavdeling nevnes som ett blant flere mulige prosjekter i den videre diskusjon mellom kommune.

Flere informanter fra særlig Vanylven og Herøy vektlegger at det framover kan være viktig med en stegvis og erfaringsbasert utvikling av det interkommunale samarbeidet. Det blir sagt at det nå bør «skje noe» mellom de kommuner som kan bli enige og at gode erfaringer med bilateralt samarbeid kan være raskeste vei til bredere fellesløsninger i regionen.

Fra informantene i Sande blir det understreket at de helst ser at det interkommunale samarbeidet forsterkes og utvikles mellom alle fem kommunene på Ytre. Det blir sagt at de fleste innbyggere og ansatte i Sande ser på Ulstein kommune og Ulsteinvik som det naturlige regionsenter, ikke Herøy og Fosnavåg. For å klargjøre kommunens videre veivalg ble det fattet følgende vedtak i Sande kommunestyre den 17.4.2018:

Sande kommunestyre vil arbeide vidare med å utvikle eit sterkare samarbeid mellom kommunane på Søre Sunnmøre. Sande kommunestyre legg til grunn dei 5 kommunene på Ytre Søre Sunnmøre (5K) som eit naturlig kommuneblokk-samarbeid, men supplert med ei vidareføring og -utvikling av samarbeidsløysingar i 7-stjerna basert på dagens etablerte praksis. Sande kommune legg til grunn at eit framtidig blokksamarbeid skal organiserast på ein enkel og oversiktlig måte basert på etablerte prinsipp som vertskommunemodell eller liknande, og der folketal vert grunnlag for kostnadsfordelingar. Sande kommunestyre vidareføre sin etablerte praksis i å delta aktivt i ulike pilotprosjekter og forsøk i andre skala og

former enn det som er nemnt over om formålet gir positiv effekt for Sande kommune som organisasjon, tenesteytar, eller samfunnsutviklar.

Som langsiktig løsning peker nesten alle informantene på kommunesammenslutning som en naturlig eller nødvendig løsning. Endringer i kommunestrukturen bør i følge de fleste skje ved at det enten dannes to regionkommuner, en ytre og en indre, eller en storkommune med alle syv kommunene på Søre Sunnmøre.

En løsning med to kommuner begrunnes bl.a. med sterke fellesinteresser mellom de ytre kommunene knyttet til kystutvikling og havbasert næringsutvikling. Realisering av Hafast og tettere samhandling mot Ålesund som regionby, blir også nevnt som viktige argumenter for en større kystkommune. I tillegg pekes det også på store kulturforskjeller mellom de ytre og de indre kommunene i regionen. Fra noen blir det sagt at «det er Ålesund som er vår by», at det er «Sunnmøre som er den politiske regionen» og at det må unngås at «Søre Sunnmøre utvikler seg til det fjerde fogderi i Møre og Romsdal». Noen framhever også at sammenslutning mellom alle syv kommunene vil være en komplisert prosess.

Som viktige begrunnelser for en evt. storkommune for hele Søre Sunnmøre vektlegges særlig regionalpolitiske hensyn og regionens påvirkningskraft i forhold til utviklingen i Ålesund og resten av Møre og Romsdal. Behov for regionalt samhold for å sikre grunnlag statlige funksjoner i Volda og Ørsta framheves, som flyplass, sykehus, høgskole og tingrett. Utviklingen i det regionale samarbeidet og de økte kravene til kommunene som tjenesteprodusenter og utviklingsorganer framheves også som tunge argumenter for en storkommune. Det blir også sagt at det vil være enklere å fusjonere alle syv kommunene enn to og to med henvisning til at kulturforskjellene mellom f.eks. Ørsta og Volda oppleves som større enn tilsvarende mellom Ørsta og Ulstein.

Blant informantene finner vi også noen som mener en løsning med tre kommuner kan være tilstrekkelig og bærekraftig i kombinasjon med et godt regionalt samarbeid. En slik løsning kan tenkes å innebære sammenslutning mellom Herøy, Sande og Vanylven, mellom Ulstein og Hareid på Hareidlandet og tilsvarende mellom Ørsta, Volda og evt. andre nabokommuner på indre strøk.

Prosessene som er gjennomført kan tyde på at oppfatninger om kulturforskjeller og hvem som oppleves som naturlige fusjonspartnere, vil gjøre en konsolidering mellom nære nabokommuner til et vanskelig prosjekt. Blant informantene er det bred enighet om behov for et større regionalt grep, hvis det skal tas nye initiativ til kommunesammenslutning.

4.5 Syv spørsmål til det pågående samarbeidet

I etterkant av intervjuasmtalene, er det utviklet syv spørsmål til det pågående interkommunale samarbeidet på Søre Sunnmøre. Disse er presentert på felles ordfører- og rådmannssamling i regionen og gjengis nedenfor.

1. **Behov for økt forutsigbarhet om hvem man samarbeider med om hva?** Evt. lage rutiner/prinsipper for nærsamarbeid på 2-3K-nivå, samarbeid på 5K-nivå og 7K-nivå.
2. **Behov for økt oppmerksamhet om styring av interkommunalt samarbeid?** Prinsipper for politisk og administrativ styring, tilpasning til nytt regelverk, lage en samordnet styringsløsning for flere oppgaver (blokksamarbeid/oppgavefellesskap).
3. **Behov for økt oppmerksamhet om felles planutfordringer?** Klargjøring av senterstatus, lokaliseringsprinsipper, plan for kollektivtransport og veiutbygging, kystplanlegging, strategisk næringsplan, felles samfunnsplan, samordning av store investeringer.
4. **Enda fastere grep om digitalisering?** For å unytte mulighetene, bygge egen kompetanse nær brukerne, understøtte og utvikle nye tjenester.

5. **Utvikle et mer helhetlig og offensiv samarbeid?** Tyngre samarbeidsgrep i blokkene, klyngeprogrammer på Ytre og Indre, tyngre regionale satsinger i Sjustjerna.
6. **Beredskap for kommunesammenslutning?** Møte nye initiativ, følge med på nye løsninger, kunnskap om flersenterkommuner, nye lokalstyremodeller, evt. starte konseptutredning for 5k/7k.
7. **Dialog med de regionale aktørene om bistand og gode incentiver?** Be om støtte til innovasjon, lokal forsterkning av kapasitet og kompetanse, blokksamarbeid, klyngeprogram, regionalt utviklingsprogram for Søre Sunnmøre.

5 Tilnærming til det videre reformarbeid

5.1 Overgang til to-sporet kommunereform

For å komme videre i kommunereformen, kan det tenkes overgang til en to-sporet reform, med anvisning av to mulige løsninger på strukturutfordringene i offentlig sektor. Det kan bety følgende:

- Nasjonale myndigheter fastholder behovet for en ny landsdekkende grunnstruktur for oppgaveløsning i offentlig sektor. Denne grunnstrukturen kan defineres som landets byregioner og de felles bo- og arbeidsmarkedsområdene som er utviklet eller som kan utvikles de neste tiårene.
- Kommunene kan koples til og sammenfalle med den nasjonale grunnstrukturen på to måter: Enten gjennom en ny kommune dvs. en geografisk funksjonell regionkommune som samsvarer med hele eller de viktigste delene av det felles bo- og arbeidsmarkedsområdet (spor 1). Alternativet er at dagens kommuner danner et forpliktende samarbeidsområde som tilfredsstiller kravene til nasjonale grunnstrukturen (spor 2).

Spor 2 vil innebære dannelse av en kommuneblokk dvs. et fast geografisk samarbeidsområde som grunnlag for et forsterket regionalt samarbeid om samfunnsutvikling og andre kommunale kjerneoppgaver. Spor 2 kan være et steg på veien mot en regionkommune, eller en permanent løsning som del av landets grunnstruktur for oppgaveløsning i offentlig sektor.

Det kan legges til grunn at ingen av landets kommuner skal stå utenfor den nye grunnstrukturen. Ikke Sula og Giske. Og heller ikke Loppa og Røst. En viktig begrunnelse vil være hensynet til likebehandling og likeverdig velferd i alle deler av landet. Den definerte grunnstrukturens vil være en viktig arena for omstilling i næringslivet, tilpasning til miljø- og klimautfordringer og innovasjon i offentlig sektor.

I en to-sporet reform vil det være opp til kommunene å velge lokal inndeling og hvilken demokratisk styringsløsning de ønsker innenfor den nasjonale grunnstrukturen. Sett fra kommunene vil det være viktig at staten legger føringer og tilrettelegger for omstilling i begge sporene.

Sett fra staten kan en to-sporet reform innebære både statlig pålegg om interkommunalt samarbeid om nasjonale kjerneoppgaver i faste strukturer (kommuneblokker) og mer oppgavedifferensiering for å tydeliggjøre hva som er det nasjonale hovedsporet. For staten kan det være naturlig at spor 1 defineres som hovedsporet, fordi det gir en enhetlig demokratisk styringsløsning og fordi spor 1 gir best grunnlag for helhetlig omstilling i offentlig sektor. Spor 2 kan ut fra en slik tenkning formuleres som en midlertidig unntaksløsning og i noen særskilte tilfeller en permanent løsning (ufrivillige små).

Overgang til to-sporet reform kan kreve en nærmere diskusjon om forståelse av landets generalistkommunesystem, herunder prinsippene for oppgavefordeling, statlig styring og finansiering av kommunene. Tanken er likevel at staten i økende grad kan forholde seg til den definerte grunnstrukturen. Det kan gjelde ved organisering av nye krevende oppgaver som det er naturlig at kommunene tar ansvar for og det kan gjelde ved organisering av statens egen virksomhet (Nav, politi, skatt osv.).

Som andre mulige elementer i en alternativ reformretning på nasjonalt nivå, kan det tenkes følgende endringer:

- Overgang til målstyrt reform med omstilling av kommunene som høyeste prioritet (kommunene først)
- Klargjøring av prinsippene for etablering av den nye ny grunnstrukturen, herunder rammer for kommunenes valg av lokal løsning (reviderte inndelingsprinsipper, prinsipper for samarbeid i spor 2, ny forståelse av generalistkommunen)
- Ny oppgavegjennomgang med sikte på tilføring av nye interessante oppgaver til kommunene, herunder hovedansvar for samfunnsutvikling og helhetlig ansvar for individrettet tjenesteproduksjon (bred kommunemodell, nærmere omtale av oppgavedifferensiering og oppgaver som skal løses med utgangspunkt i den nasjonale grunnstrukturen)
- Ny vurdering av fylkeskommunens rolle med vekt på integrasjon mot kommunene og fleksibel organisering av den regional forvaltning (smal regionmodell)
- Tilpasning av statens lokale organisering til ny nasjonal grunnstruktur og bedre samordning av den regional statsforvaltning (samordnet statsforvaltning)
- Ny gjennomgang av den statlige styringen med sikte på overgang til ansvarsbasert forvaltning med mindre behov for rapportering og kontroll (redusert statlig styring)
- Vurdering av prinsippene for finansieringssystemets utforming og behov for nytt incentivsystem for innovasjon i offentlig sektor (rammefinansiering og innovasjonsstøtte)

5.2 Stegvis integrasjon i nye samarbeidsstrukturer

En viktig konklusjon på Søre Sunnmøre er at evt. nye kommunedannelser må komme fra et høyere samarbeidsnivå mellom kommunene. Uten nye nasjonale initiativ framstår spor 2 som den mest realistiske reformretning i det videre arbeid.

Det betyr at viktige deler av utfordringsbildet i dagens kommuner må løses gjennom et videre arbeid med det interkommunale samarbeidet. Nedenfor følger en definisjon av mulige samarbeidsstrukturer som kan være nyttig i det videre arbeid med strategi for samarbeidet, inkludert dialog med de regionale aktørene. Potensial for utvidet interkommunalt samarbeid på Søre Sunnmøre er nærmere kommentert. Det samme gjelder behov for å utvikle et enklere system for organisering og styring av et utvidet samarbeid mellom faste partnere (blokksamarbeid).

5.3 Kommuneblokk, kommuneklynge og regionalt tyngdepunkt

I diskusjonene om fornyelse av det interkommunale samarbeidet, har det dukket opp tre nye begreper som kan kreve en nærmere definisjon.

En kommuneblokk kan defineres på følgende måte:

- En kommuneblokk er en gruppe nært sammenhørende kommuner med felles utfordringer og sterke felles interesser i den kommunale virksomhet
- Kommuneblokken har minst 15-20.000 innbyggere og tilfredsstiller de viktigste faglige kravene til geografisk funksjonelle og faglig bærekraftige kommuner

- Kommuneblokken er et naturlig samarbeidsområde for lovpålagte kjerneoppgaver og kan bli en ny regionkommune

En kommuneklynge kan defineres på følgende måte:

- En kommuneklynge er en gruppe kommuner med en særskilt sektoriell og funksjonell begrunnelse, f.eks. kystmobilisering for havbasert næringsutvikling
- Kommuneklyngen etableres for å gi påvirkningskraft, utløse innovasjon og merverdier av faglig, økonomisk eller politisk karakter
- Kommuneklyngen er en del av et større organisert nettverk dvs. den samhandler med det lokale næringslivet og utdannings- og forskningsinstitusjoner for å fremme kompetanseutvikling og innovasjon

Et regionalt tyngdepunkt kan defineres slik:

- En ABS-region dvs. en felles arbeids-, bolig- og serviceregion med minst 50.000 innbyggere
- Den består av én eller flere regionbyer med naturlig tilhørende omland
- I regionen finnes viktige statlige funksjoner som flyplass, sykehus, høgskole og andre regionale institusjoner

På Søre Sunnmøre kan begrepene operasjonaliseres på følgende måte:

- Søre Sunnmøre tilfredsstiller kravene til en ABS-region og er definert som et eget regionalt tyngdepunkt i senterstrukturplan for Møre og Romsdal 2014-2020⁷. De syv kommunene på Søre Sunnmøre har en samlet befolkning på ca. 50.000 innbyggere (inkl. Hornindal). Dersom Stryn, Stranda og Sykkylven regnes med øker befolkningsgrunnlaget til nesten 70.000 innbyggere. Kommunikasjonsutløsning mot Ålesund kan endre dette bildet vesentlig, særlig dersom Hafast realiseres (forbindelse Sula-Hareid). Også andre alternativer for fjordkryssing kan på sikt innebære at hele Sunnmøre framstår som én flerkjernet ABS-region.
- Regionen kan ut fra dagens reformbilde deles i to eller tre kommuneblokker. Med to kommuneblokker, vil den ytre ha ca. 29.000 innbyggere, den indre vel 21.000 innbyggere. Med tre kommuneblokker blir befolkningsgrunnlaget hhv. 14.000 og 15.000 på ytre og 21.000 på indre.
- En kommuneklynge kan danne ramme for kystmobilisering og samarbeid om havbasert planlegging og næringsutvikling. En kystklynge kan bestå av alle de fem kommunene på Ytre, evt. også inkludert nabokommuner som har felles utfordringer og muligheter, f.eks. nye Ålesund og kommunene Stad og Kinn. En kommuneklynge for økt verdiskapning på kysten vil være nært knyttet til etablerte nettverk i næringslivet og relevante utdannings- og forskningsinstitusjoner i f.eks. Ørsta/Volda og nye Ålesund.

5.4 Potensial for utvidet samarbeid

Gjennomgangen i denne rapporten tyder på at kommunene på Søre Sunnmøre har svært gode forutsetninger for å utvikle et sterkere og bedre organisert interkommunalt samarbeid i regionen. Det skyldes flere gode forutsetninger:

- En felles bo-, arbeids- og serviceregion med velutviklet infrastruktur, et sterkt og innovativt næringsliv, utviklingsorienterte kommuner og egne regionale institusjoner innenfor utdanning og forskning

⁷ Regional delplan for attraktive byar og tettstader, vedtatt i fylkestinget i juni 2015

- Svært gode geografiske forutsetninger for felles kompetanseutvikling og balansert arbeidsdeling mellom kommunene
- Bred støtte til felles regional mobilisering fra de minste og mest perifere kommunene, Vanylven og Sande
- Ingen viktige teknologiske barrierer for utvidet samarbeid ved at kommunene har felles infrastruktur for IKT og felles IKT-organisasjon
- Etablerte fagnettverk mellom ansatte på de fleste kommunale sektorområder gjennom Sjustjerna
- Sterke politiske og administrative ledere i kommunene som etterlyser utvidet ansvar for samfunnsutvikling og som kan ivareta et større ansvar for regional utvikling og innovasjon

Ut fra gjennomgangen av dagens interkommunale samarbeidsordninger, kan potensialet for utvidet samarbeid grovt sett deles i to:

1. Utvidelse av eksisterende samarbeidsordninger

Det kan dreie seg om faglig dypning og forsterkning av dagens tjenester eller det kan handle om å løfte bilateralt samarbeid til et samarbeid mellom fem eller alle syv kommunene. Antakelig kan det være særlig interessant å vurdere en harmonisering av samarbeidet om typiske regionale tjenester som f.eks. PPT, brannvesen og renovasjon, kanskje også samordning av oppdelte samarbeidsløsninger innenfor helse og sosial, stab og støttefunksjoner og oppgaver innenfor teknisk sektor.

Et viktig område for nærmere vurdering kan være utvidet samarbeid om IKT-basert tjenesteutvikling, med mulig oppbygging av et bredere fagmiljø og kompetanse på digital tjenesteutvikling, f.eks. som del av SSIKT. Utvikling og innføring av velferdsteknologi i kommunene kan også begrunne utvidet IKT-samarbeid.

I en vurdering av geografiske utvidelser av samarbeidet kan det også ligge initiativ til bredere og mer helhetlig samarbeid rettet mot tilgrensende nabokommuner, som f.eks. Stryn, Stranda og Sykkylven. Salg av tjenester til andre kommuner utenfor regionen kan evt. defineres som et eget satsingsområde.

Videre kan det være mulighet for forsterket regionalt samarbeid ved at oppgaver som i dag er satt bort til Ålesund eller andre kommuner kan organiseres i egen regi på Søre Sunnmøre. Evt. tilbaketrekkning og reorganisering av oppgaver som i dag løses på Sunnmørsnivå, kan f.eks. dreie seg om arbeidsgiverkontroll og advokattjenester.

Av det eksisterende samarbeidet kan det også være grunn til å se nærmere på regionrådets rolle og organisering (Sunnmøre Regionråd IKS).

2. Utvikling av samarbeid på nye områder

Ut fra gjennomgangen av dagens samarbeidsordninger kan det pekes på flere oppgaver som i dag ikke er en del av det pågående samarbeidet mellom kommune. Det gjelder f.eks. samarbeid om økonomikontor, felles kemnerfunksjon og flere andre administrative stabs- og støttetjenester. Utvidet samarbeid kan også gjelde oppgaver innenfor helse- og sosialfeltet, som f.eks. kommunepsykolog og psykiatritjenester. Innenfor teknisk sektor finnes en rekke tjenester som kan være egnet for samarbeid, som f.eks. geodata og kart- og oppmåling.

Utvikling av samarbeid på nye områder kan også dreie seg om felles tilnærming til nye oppgaver som er vedtatt overført til kommunene, eller som skal vurderes som del av det løpende reformarbeid på nasjonalt nivå.

Endelig kan kommunene også ta initiativ til utvidet ansvar for oppgaver som i dag er fylkeskommunale eller statlige. Forsøk med endret oppgavefordeling kan f.eks. dreie seg om utvidet kommunalt ansvar for tilretteleggende næringsutvikling, utvikling av et mer samordnet system for kommunal og regional planlegging i regionen, en ny Nav-modell med utvidet kommunalt ansvar for f.eks. arbeidsmobilisering, eller en ny samhandlingsreform mellom lokalsykehuset og primærhelsetjenesten. Også innenfor utdannings- og forskningsfeltet kan det ligge spennende utviklingsmuligheter i et mer formalisert samarbeid mot kommunene og næringslivet i regionen jf. NTNUs initiativ til etablering av universitetskommuner i Trondheim, Ålesund og Gjøvik.

5.5 Organisering og styring av et voksende samarbeid

Både på Søre Sunnmøre og i andre deler av landet er det høstet viktige erfaringer med organisering og styring av interkommunalt samarbeid. Erfaringene tilsier at et strategisk samarbeid om lovpålagede kjerneoppgaver stiller krav til felles IKT-system, forpliktende deltagelse i samarbeidet og tilrettelegging for politisk og administrativ styring av samarbeidet.

Hvis kommuneblokker og blokksamarbeid skal utgjøre et alternativ til kommunesammenslutning, må det etableres et stabilt og bærekraftig samarbeid. Tilfeldig shopping av tjenester, stadige endringer i samarbeidspartnere og en oppdeling av samarbeidet i en mengde forskjellige samarbeidsformer, gir ikke forutsetninger for et bærekraftig samarbeid.

Etter ca. år 2000 er det gjennomført to viktige forsøk med etablering av et samordnet styringssystem for interkommunalt samarbeid i Norge, dels gjennom samkommuneforsøkene og samkommuneregelverket i kommuneloven (Innherred samkommune og Midtre Namdal samkommune) og dels gjennom etablering av et omfattende vertskommunesystem, inkludert politiske nemnder for politisk styring av samarbeidet (Værnesregionen).

Begge disse alternativene for organisering av et voksende samarbeid om kjerneoppgaver framstår i dag som uaktuelle. Samkommune fordi samarbeidsformen ble ansett som en uønsket og unødvendig del av vårt kommunesystem. Regelverket om samkommuner er nylig fjernet fra kommuneloven, i hovedsak av prinsipielle grunner og ikke fordi samkommunene ikke fungerte i praksis. Forsøket på å etablere et styringssystem basert på vertskommune med flere politiske nemnder har vist seg ikke å fungere i Værnesregionen, som var den kommuneregionen som var kommet lengst i arbeidet med vertskommunemodell med politiske nemnder. Kommunene har nylig vedtatt å legge ned alle politiske nemnder, inkludert regionrådet for Værnesregionen.

I ny kommunelov er det ikke vurdert eller anvist nye løsninger som kan bidra til en mer samordnet organisering og styring av interkommunal virksomhet. I ny kommunelov er det tatt inn nytt regelverk for regionråd og såkalt oppgavefellesskap, men ingen av disse organisasjonsformene har som formål å være et samordnet regelverk for organisering av flere oppgaver som del av et blokksamarbeid mellom faste partnere.

I lys av erfaringene med samkommuner og omfattende vertskommunesystem med politiske nemnder, kan det kanskje ligge til rette for initiering av forsøk med samordnet regelverk på dette området. På Søre Sunnmøre kan det ligge godt til rette for et videre arbeid med å klargjøre behovene for samordnet regulering og styring av det interkommunale samarbeidet.