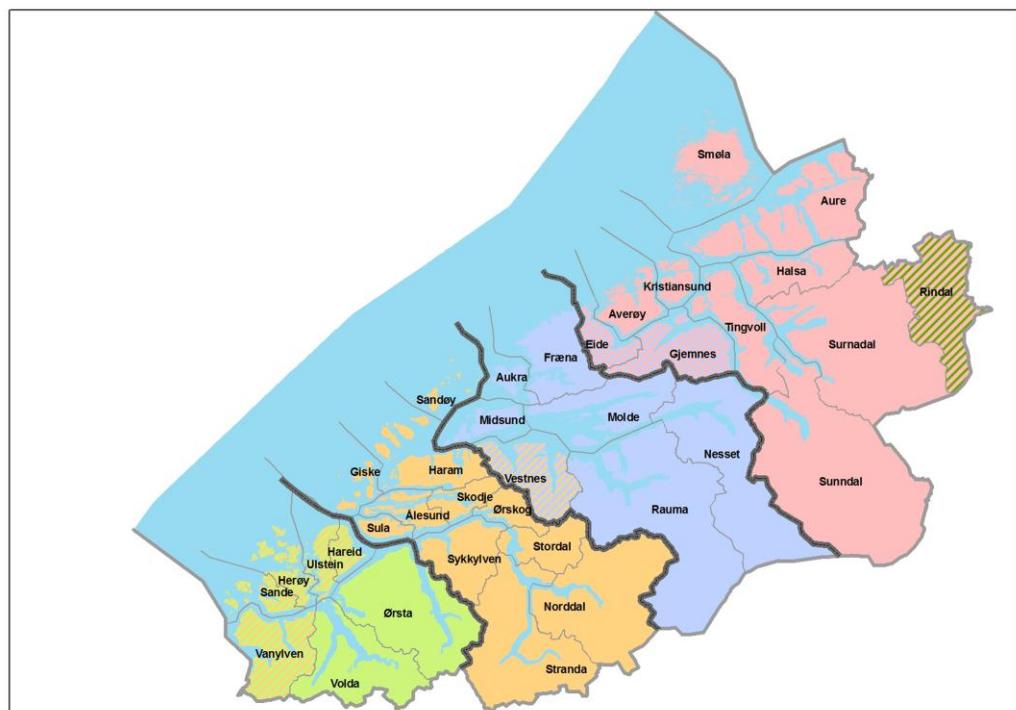


NIVI Rapport 2011:1
**Kommunestruktur og interkommunalt
samarbeid i Romsdal – en forstudie**
Utarbeidet på oppdrag av Romsdal Regionråd

Av Geir Vinsand og Magne Langset



FORORD

NIVI Analyse har gjennomført en forstudie om status, utfordringer og veivalg for syv kommuner som tilhører Romsdal Regionråd. Forstudien omfatter også Eide og Gjemnes som er assosierede medlemmer. I arbeidet er det gitt prioritert til en kartlegging av geografiske og administrative forhold i regionen som utgangspunkt for en drøfting av utfordringsbildet for kommunene. Målet med prosjektet har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag for utvidet samarbeid eller evt. utredning av kommunesammenslutninger i regionen. Forstudien skal legges til grunn for et hovedprosjekt om veivalg i kommunestyrrene og videre arbeid med de løsningsmodeller som er ønsket av kommunene.

Prosjektet er gjennomført i perioden februar–juni 2011. NIVI har forholdt seg til styret i Romsdal Regionråd og en representant for sekretariatet som styringsgruppe for prosjektet. Styringsgruppen har hatt følgende deltakere:

- Rigmor Brøste Kjersem, rådmann i Nessest kommune (leder)
- Jan Petter Hammerø, ordfører i Molde kommune
- Kjell Lode, ordfører i Fræna kommune
- Torbjørn Rødstøl, ordfører i Rauma kommune
- Jorid Søvik, sekretær i Romsdal regionråd

I prosjektperioden har det vært gjennomført tre møter med styringsgruppen. Sluttrapporten er presentert på et medlemsmøte med bred deltagelse fra kommunene. I arbeidet har NIVI hatt kontakt med representanter for fylkeskommunen, fylkesmannen og andre regionale aktører.

Styringsgruppen har deltatt i diskusjoner av sluttrapporten og konsulentens tolkninger. Konsulenten er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert oppsummering av hovedinntrykk og problematiseringer. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Geir Vinsand (prosjektleader) og Magne Langset. Jørund K Nilsen i NIVI har bistått ved kvalitetssikring. GIS-koordinator Knut Sindre Vale i Møre og Romsdal fylkeskommune har bistått ved kartutforming.

Oslo, 9.juni 2011

INNHOLD

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER.....	4
1 INNLEDNING	6
1.1 Mål med prosjektet	6
1.2 Problemstillinger.....	6
1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming	6
1.4 Faglige hovedaktiviteter	7
2 HISTORISK TILBAKEBLIKK OG HOVEDPRINSIPPER FOR DAGENS FORVALTNING.....	9
2.1 Bakgrunn for dagens kommuneinndeling.....	9
2.2 Reformdiskusjoner og utviklingen i det regionale samarbeidet	11
2.3 Prinsipper for dagens generalistkommuner	13
2.4 Generalistkommuner og interkommunalt samarbeid.....	15
2.5 Prinsipper for interkommunalt samarbeid	16
2.6 Oppsummering.....	17
3 GEOGRAFISK KJENNETEGN OG UTVIKLINGSTREKK.....	19
3.1 Tilnærming og kriterier.....	19
3.2 Kommunestørrelse målt i folketall	20
3.3 Kommunestørrelse målt i areal	21
3.4 Befolkningsutvikling	22
3.5 Senterstruktur.....	23
3.6 Reiseavstander og reisetid	25
3.7 Næringsstruktur	27
3.8 Regional integrasjon	27
3.9 Lokal og regional tilhørighet	30
3.10 Oppsummering.....	33
4 ANALYSE AV REGIONRÅDET	35
4.1 Innledning	35
4.2 Definisjon av regionråd	35
4.3 Regionrådene i Møre og Romsdal	35
4.4 Geografiske kjennetegn	37
4.5 Organisatoriske kjennetegn.....	38
4.6 Prosjektsjektaktivitet i Romsdal Regionråd.....	42
4.7 Sterke og svake sider ved dagens roller og organisering.....	44
4.8 Oppsummering.....	47
5 KARTLEGGING OG ANALYSE AV DAGENS SAMARBEID	48
5.1 Metodisk tilnærming og erfaringer fra kartleggingen.....	48
5.2 Regionoversikt for Romsdal inkl. Eide og Gjemnes	49
5.3 Antall formelle ordninger pr kommune	52
5.4 Sektorfordeling	53
5.5 Sektorvis gjennomgang av etablerte ordninger	54
5.6 Geografisk samarbeidsmønster.....	64
5.7 Bruk av juridiske tilknytningsformer.....	68
5.8 Nærmere om fagnettverk	69
5.9 Nærmere om NAV i Romsdal	71
5.10 Oppsummering.....	73
6 UTFORDRINGSBILDET FOR KOMMUNENE.....	75
6.1 Innledning	75

6.2	Velferdsutfordringen.....	75
6.3	Arbeidskraftutfordringen	77
6.4	Kompetanseutfordringen	77
6.5	Økonomiutfordringen	78
6.6	Utviklingsutfordringen.....	78
6.7	Generalistutfordringen	78
6.8	Demokratiutfordringen	79
6.9	Kommunenes opplevelse av utfordringsbildet	79
6.10	Ved et forvaltningsskille	80

Hovedpunkter og konklusjoner

I denne rapporten konkluderes det med at kommunene i Romsdal har utviklet et svært omfattende interkommunalt samarbeid målt i antall ordninger. Det formelle interkommunale samarbeidet i Romsdal inkl. Eide og Gjemnes består av 100 forskjellige ordninger. Det er registrert 17 andre formaliserte samarbeidsordninger, 57 permanente fagnettverk og 22 pågående prosjekter i eller utenfor regionrådet. Antall ordninger i ROR-området er det høyeste som er registrert i NIVIs kartlegginger som omfatter alle samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland.

For Fræna, Eide, Aukra og Molde er det registrert mellom 44 og 48 formelle ordninger. Det er det høyeste antall ordninger pr kommune som er registrert i NIVIs kartlegginger som nå er foretatt i 102 kommuner. Fræna og Eide har satt en foreløpig Norgesrekord og Molde er den senterkommunen i landet hvor det foreløpig er registrert flest formelle samarbeidsordninger.

En sektorvis gjennomgang tyder samtidig på svak innholdsmessig utvikling og en sterk geografisk og organisatorisk fragmentering. Det gjelder samarbeidet om IKT og administrative støttefunksjoner, smale kompetansekrevede tjenestefunksjoner som barnevern og kommunehelsetjenester, tekniske funksjoner som brannvern og byggesaksbehandling, samt utviklings- og forvaltningsoppgaver innenfor landbruk, miljøvern, samfunnsplanlegging og næringsutvikling. Potensialet for høyere kompetanse, bedre kvalitet på tjenestetilbud og bedre ressursbruk gjennom utvidet samarbeid vurderes som stort. Bedre samordning av utviklingsoppgaver kan gi større regional utviklingskraft.

Nærmere analyser av geografisk samarbeidsmønster for grensekommuner mot Nordmøre og Sunnmøre viser at Eide, Nesset og Vestnes er sterke integrert mot Molde og de andre Romsdalskommunene enn mot hhv Nordmøre og Sunnmøre. Gjemnes er i en spesiell situasjon med en jevn fordeling av samarbeidsordninger mot både Romsdal og Nordmøre.

I regionen er det registrert 21 selskaper hvorav 10 aksjeselskaper og 11 interkommunale selskaper. Over halvparten av dagens ordninger er etablert uten organisatorisk overbygning dvs. som rent avtalebasert samarbeid eller i form av administrativt vertskommunesamarbeid. I de sistnevnte samarbeidsformene deltar ikke politikerne i egne styringsorganer. Ut fra dagens organisering kan det reises spørsmål om hensynet til politisk styring og kontroll blir godt nok ivaretatt gjennom dagens samarbeidsordninger.

Dagens samarbeid framstår som dårlig tilpasset utfordringsbildet for kommunene som preges av kompetanseutfordringer og voksende sårbarhet som følge av nasjonale reformer og mer krevende oppgaver. Gjennomførte analyser tyder på bred enighet om behov for å utvikle et utvidet og mer forpliktende samarbeid, særlig om administrasjon og tjenesteyting. Et sterke og mer strukturert samarbeid vurderes som et nødvendig og riktig skritt framfor konkrete diskusjoner om kommunestruktur. Bredden i utfordringene tilskir et samlet politisk og administrativt styringsgrep innenfor faste geografiske samarbeidsområder. Gjennomførte analyser tilskir at regionrådet bør reorganiseres og styrkes som støtte- og utviklingsorgan i det videre arbeid.

I gjennomførte intervjuer vektlegges at det bør gis prioritet til utvikling av en mer forpliktende samarbeidsstrategi som kan skape grunnlag for samarbeid om kommunale kjernefunksjoner. Det er behov for prioritering og forankring av konkrete regionale satsingsområder. Gjennomførte intervjuer tilskir at det er behov for ytterligere samordning av IKT-systemer med vekt på etablering av felles bredbåndsnett for kommuner i ROR som pr i dag ikke har det. Som andre viktige satsingsområder pekes det på utvidet samarbeid om administrative støttefunksjoner, planlegging og byggesaksforvaltning, skoleutvikling, barnevern og øvrige sosialtjenester, samt kommunehelsetjenester i forbindelse med

oppfølging av samhandlingsreformen. Behov for en gjennomgang av det næringspolitiske samarbeidet blir også veklagt.

NIVIs tolkning er at kommunene står ved et forvaltningsskille som følge av at nasjonale reformer er dårlig tilpasset det lokale kompetanse- og ressursgrunnlag som følger av dagens kommunestruktur. Endringer i kommuneinndelingen kan være et naturlig svar på utfordringene, men krever nasjonal medvirkning og avklaring av sentrale rammebetingelser for den videre utvikling av kommunesystemet. Erfaringer tilsier at utvikling av gode interkommunale svar på utfordringene krever overgang fra et praktisk pragmatisk samarbeid i ulike geografiske retninger til et mer strategisk forpliktende samarbeid mellom faste partnere. Samarbeid om lovpålagte oppgaver vil kreve innføring av systemer for ivaretakelse av demokratisk og administrativ styring og kontroll. Åpenhet og rettssikkerhet for innbyggerne må ivaretas.

Selv om kommunene måtte velge samarbeid som hovedstrategi for å møte utfordringene, kan kommunene velge å arbeide videre med kommunestruktur. Det kan f.eks. skje gjennom et felles modellkommuneprosjekt under regionrådet der egenskaper ved ulike inndelings- og forvaltningsmodeller kan konkretiseres og drøftes i et bredt perspektiv. Særlig interesse knytter seg til egenskaper ved en moderne regionkommune basert på felles bolig- og arbeidsmarkedsområde, et bredt oppgaveansvar og evt. en friere rolle i forhold til staten. I et slikt arbeid kan også nordiske løsninger og erfaringer trekkes inn. Gjennom et slikt prosjekt kan det høstes erfaringer som kan fungere som beredskap og gi lokal påvirkningskraft i den videre forvaltningsutvikling.

1 Innledning

1.1 Mål med prosjektet

I 2010 vedtok årsmøtet i Romsdal Regionråd (ROR) å starte et arbeid for å utrede mulighetene for utvidet samarbeid i regionen fremover. Målet med prosjektet er å etablere grunnlag for et utvidet interkommunalt samarbeid blant kommunene i Romsdal, samt også utrede mulige alternativer for eventuelle kommunesammenslutninger dersom det er en ønsket løsning av kommunestyrrene.

Som en viktig forutsetning ble det uttrykt at prosjektet må være forankret i den enkelte kommune og hos den enkelte politiker. Det gjelder både forståelsen av hvilke utfordringer kommunene står overfor og de løsninger som skal velges for å møte utfordringene.

1.2 Problemstillinger

Oppdragsgiver har formulert et prosjekt i tre faser:

1. En forstudie hvor målet er at kommunene skal utvikle en felles forståelse og aksept av utfordringsbildet, herunder avklare hvilke kommuner som har en felles forståelse av utfordringsbildet
2. Et forprosjekt om ulike løsningsmodeller hvor målet er å avklare veivalg, hva det er vilje til å gjøre sammen og mellom hvem
3. Et hovedprosjekt om konkretisering og implementering av valgt løsningsmodell

Det er tenkt at hver fase skal forankres med vedtak i kommunene som grunnlag for videre arbeid. Målet med forstudien er med andre ord at det skal etableres en felles forståelse og felles aksept av utfordringsbildet for kommunene. I fase to er det veivalgene og viljen til å løse oppgaver sammen som skal klargjøres og forankres, mens fase tre handler om konkretisering og implementering av valgt løsning.

Oppdragsgiver la til grunn at forstudien skulle gjennomføres i løpet av våren 2011. Det ble forutsatt at arbeidet med forstudien skulle samordnes med et 5-årig prosjekt om Lokal Utvikling i kommunene (LUK) som er iverksatt av Møre og Romsdal fylkeskommune.

1.3 Avgrensninger og metodisk tilnærming

Ut fra erfaring fra andre samarbeidsregioner har NIVI veklagt at det er gode grunner til en skrittvis tilnærming til integrasjon mellom kommuner. Erfaringer tilsier at selve tilnærmingen kan være svært viktig for hvilke faktiske resultater som oppnås gjennom felles strategiprosesser. Den valgte tilnærmingen er samtidig komplisert av flere grunner:

- Prosjektet berører potensielt hele den kommunale virksomhet i minst syv forskjellige kommuner, inkludert den enkelte kommunenes grad av selvstendighet og evt framtidige eksistens
- Utfordringsbildet for norske kommuner er både bredt og sammensatt og det er som regel slik at bevisstheten om samarbeidsbehov og viljen til samarbeid i utgangspunktet er ulik mellom kommunestyrrene
- Den enkelte kommune står overfor flere veivalg og det kan tenkes høyst forskjellige løsninger på samme type utfordring, dvs. både forsterket interkommunalt samarbeid og kommunesammenslutning

- Viljen til felles mobilisering og omstilling vil som regel være geografisk betinget. Det betyr at det må tas høyde for at den enkelte kommune kan velge å møte utfordringsbildet gjennom både bilaterale, subregionale og regionale strategier. Mulighetsbildet for ROR-kommunene kompliseres av at enkeltkommuner kan ha sterke koplinger til andre kommuner og samarbeidsregioner, både Ålesundregionen og ORKidésamarbeidet på Nordmøre.
- Prosjektet krever forpliktende prosesser og forankring mot syv kommunestyre, evt. ni kommunestyre inkludert Eide og Gjemnes
- Oppstarten av prosjektet kommer i et valgår hvor det kan skje utskifting av nøkkelpersoner i flere av kommunene

Denne kompleksiteten stiller krav til en bredt anlagt prosess hvor mye av hensikten vil være å klargjøre felles utfordringer og veivalg som er av langsigktig karakter og som kommunene uansett må forholde seg til uavhengig av endringer i kommunestyrenes sammensetning. Prosjektet skal bidra til klargjøring og avklaring av retning og innhold i det framtidige kommunesamarbeidet i ROR, inkludert regionrådets framtidige rolle og de hovedstrategier det enkelte kommunestyre ønsker å forfølge i det videre arbeid.

Når det gjelder faseinndeling, har NIVI lagt til grunn oppdragsgivers tre-delte tilnærming, men samtidig foreslått at forstudien bør inneholde en første tilnærming til aktuelle veivalg og løsningsmodeller. Begrunnelsen er at veivalgene og aktuelle løsningsmodeller er godt kjent fra andre samarbeidsregioner og etter hvert står klarere i lys av pågående nasjonale reformer. Begrunnelsen er også at kommunestyrenes bevissthet om utfordringer og vilje til å gjøre forpliktende vedtak kan henge nøyne sammen med løsningsiden. Det er også et poeng at det generelle reformbildet kan tilsi raske avklaringer fra kommunestyrene, hvilket kan bety at kommunestyrene ikke bør vente for lenge med å drøfte aktuelle hovedlösninger.

1.4 Faglige hovedaktiviteter

I samråd med styringsgruppen har NIVI konsentrert seg om følgende temaer i forstudien:

- Gjennomgang av viktig bakgrunnsinformasjon, herunder geografiske kjennetegn, inndelingshistorikk, reformhistorie i ROR og sentrale prinsipper for dagens kommuneforvaltning
- Kartlegging av dagens interkommunale samarbeid og analyse av samarbeidsmønsteret mellom kommunene
- Analyse av regionrådet, herunder geografiske og institusjonelle kjennetegn, inkl. aktivitetsnivå og roller i forhold til andre regionråd
- Analyse av utfordringsbildet for kommunene med vekt på pågående reformer og lokal kompetanse og kapasitet
- Drøfting av reformbehov, herunder fordeler ved innarbeidet forvaltning og muligheter for bedre oppgaveløsning gjennom mer interkommunalt samarbeid eller evt. kommunesammenslutning
- En kort beskrivelse av aktuelle veivalg og kjennetegn ved alternative løsningsstrategier

I arbeidet med forstudien er det nedlagt et betydelig arbeid med å skape oversikt over dagens samarbeidsordninger mellom kommunene. Kartleggingen er gjennomført med samme metodikk som NIVI har brukt i tre andre fylker og det foreligger dermed grunnlag for sammenlikninger mellom ROR og andre samarbeidsregioner. Innsamling av informasjon har

skjedd i nær dialog med rådmenn og annet fagpersonell i ni kommuner, inkludert Eide og Gjemnes.

NIVI har videre gjennomført intervjuer med alle ordførere og rådmenn i de ni kommunene, som støtte og underlag for de hovedtemaer som er drøftet i forstudien. For øvrig bygger NIVIs tilnærming på dokumentanalyser og bruk av registerstatistikk, samt dialog med fagpersonell i kommunene, fylkeskommunen og hos fylkesmannen.

2 Historisk tilbakeblikk og hovedprinsipper for dagens forvaltning

2.1 Bakgrunn for dagens kommuneinndeling

Behovet for samarbeid mellom kommunene i Romsdal henger nære sammen med dagens kommuneinndeling. Vi skal her kort se nærmere på den historiske bakgrunnen for dagens kommuner med vekt på inndelingsprinsipper og tidligere endringer i kommuneinndelingen.

Utgangspunktet for kommunene var den kirkelige inndelingen i prestegjeld. Med innføringen av formannskapslovene i 1837 fikk Møre og Romsdal 33 kommuner, hvorav tre bykommuner og 30 herredskommuner. Det var det høyeste kommunetallet blant alle landets fylker. Fram til begynnelsen av 1950-tallet var kommunene gjennom en omfattende delingsprosess som medførte opprettelse av 35 nye kommuner. Før Scheikomiteen innleddet sitt arbeid på begynnelsen av 1960-tallet var det 68 kommuner i Møre og Romsdal. Delingene hadde sammenheng med at mange av prestegjeldene var store i utstrekning i forhold til datidens kommunikasjoner, samt at sognene ivaretok oppgaver som gjorde at flere av disse ble etablert som egne kommuner.

Ålesund	Borgund	Grytten	Stangvik
Molde	Haram	Vold og Eid	Halsa
Kristiansund	Stranda	Bud	Sunndal
Herøy	Norddal	Aukra	Surnadal
Ulstein	Sunnylven og Geiranger	Vågøy (Fræna)	Aure
Vanylven	Nesset	Kvernes	Edøy
Volda	Bolsøy	Øre	
Hjørundfjord	Veøy	Tingvoll	
Ørskog	Vestnes	Frei	

Tabell 2.1 Kommuner i Møre og Romsdal i 1838

I Romsdal var det ni prestegjeld som ble egne kommuner i 1937. Disse ble delt opp i 16 forskjellige kommuner i perioden fram til Scheikomiteens gjennomgang. I grenseområdene mot Nordmøre ble de opprinnelige kommunene Kvernes og Øre delt opp i seks ulike kommuner. I Romsdal og grenseområdene mot Nordmøre var det dermed 22 kommuner før inndelingsrevisjonen startet på 1960-tallet.

Scheikomiteens gjennomgang medførte store endringer i kommuneinndelingen i Møre og Romsdal. Kommunetallet ble nesten halvert fra 68 til 36. I Romsdal falt kommunetallet fra 16 til dagens åtte kommuner (inkl Sandøy), eller fra 22 til 11 kommuner hvis vi tar med grenseområdene mot Nordmøre (Eide, Averøy og Gjemnes).

I Romsdal ble det gjennomført moderate endringer på kysten med unntak for dannelsen av storkommunen Fræna som ble sluttet sammen med Bud og Hustad. I fjordstrøkene ble det gjennomført omfattende sammenslutninger gjennom opprettelse av storkommunene Vestnes (sammenslutning med Tresfjord), Rauma (sammenslutning mellom Vold, Eid, Grytten, Hen og del av Veøy), Nesset (sammenslutning med Eresfjord og Vistdal) og Molde (sammenslutning med Bolsøy, del av Veøy og del av Nord-Aukra). Molde fikk for øvrig en byutvidelse rett før inndelingsrevisjonen ved at vel 1900 personer fra Bolsøy ble overført i 1952. Ser en bort fra delingen av den tidligere Veøy kommune mellom Molde og Rauma,

skjedde endringene i fjordstrøkene ved sammenslutning av hele kommuner. For Vestnes og Nasset ble kommunene fra 1838 gjenopprettet.

For øvrig kan det nevnes at Midsund, Aukra og Eide kun ble berørt av grensereguleringer i forbindelse med inndelingsrevisjonen. Gjemnes ble etablert gjennom sammenslutning med den tidligere Øre kommune og en del av Tingvoll kommune. Gjemnes har for øvrig en meget spesiell inndelingshistorie ved at kommunen opprinnelig ble etablert ut fra biter av tidligere herreder i 1893 (Øre, Kvernes og Frei). Kommunen ble også etablert uavhengig av sognegrensene, noe som var høyst uvanlig.

Etter 1965 er det ikke foretatt endringer kommuneinndelingen i Romsdal, verken i form av sammenslutninger, delinger eller grensereguleringer. Det betyr at dagens kommuneinndeling er et produkt av nasjonale inndelingsprinsipper som ble trukket opp på 1950-tallet. Endringene på 1960-tallet skjedde på bakgrunn av prinsipper vedtatt av Stortinget og som innebar at det var et mål å skape kommuner 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"*¹. Stortingsprinsipper for herredsinnndelingen var som følger:

- En minstestørrelse som sikrer kommunene et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag for en forsvarlig og tidsmessig administrasjon og tjenesteapparat og gir økonomisk grunnlag for handleevne. Scheikomiteen anslo at dette ville kreve kommuner med minst 2.500-3.000 innbyggere og der de geografiske forholdene lå til rette for det, 5-10.000 innbyggere.
- Enheter med et så allsidig næringsliv at det gir flere ben å stå på i vanskelige tider, og dermed kan demme opp mot fraflytting.
- Enheter der en har eller kan utvikle et kraftig, levedyktig sentrum, ved hjelp av bl.a. gjennomførte og planlagte endringer i kommunikasjonene.
- Enheter der en kan rasjonalisere skoleverket og som kan danne grunnlag for en vellykket utbygging av niårig grunnskole.

Dette er i korthet de sentrale prinsippene som ligger til grunn for dannelsen av dagens kommuner i Romsdal. De nasjonale inndelingsprinsippene ble vedtatt av Stortinget i 1956 og som kjent ble Christiansenutvalgets forslag til nye inndelingsprinsipper på 1990-tallet ikke vedtatt. Det kan nevnes at Stortinget trakk opp inndelingsprinsipper for byene i 1962. Disse ble tolket og lagt til grunn for gjennomgangen av noen utvalgte flerkommunale byområder i regi av Buvikutvalget på 1980- og 1990-tallet. Disse byprinsippene er myntet på såkalte inneklemte byer og er ikke særlig relevante for vurdering av Molde som byregion. Det betyr at det i dag ikke foreligger tidsmessige nasjonale inndelingsprinsipper som dagens kommuneinndeling i Romsdal kan vurderes ut fra.

Nedenfor gjengis alle endringer i kommuneinndelingen for dagens kommuner i Romsdal inkl. Sandøy, Gjemnes og Eide kommuner.

- Molde kommune var kjøpstadsstatus i 1837 og ble opprettet som bykommune ved innføring av formannskapslovene. Molde fikk sin første byutvidelse i 1915 (183 personer). En ny og større byutvidelse skjedde i 1952 da 1913 personer ble overført fra Bolsøy. Siste endring skjedde i 1964 da Molde ble sluttet sammen med Bolsøy, del av Veøy (756 personer) og del av Nord-Aukra (77 personer).

¹ Kilde: NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring, s372

- Aukra var egen kommune fra 1837. Sandøy ble utskilt som egen kommune i 1867 og resterende Aukra ble delt i Nord-Aukra og Sør-Aukra i 1923. Nord-Aukra ble grenseregulert mot Molde i 1964 (mistet 77 personer) og endret navn til Aukra i 1965.
- Sandøy ble etablert som egen kommune etter utskillelse fra Aukra i 1867. Sandøy fikk overført 287 personer fra Haram i 1965.
- Midsund har hatt kommunestatus siden 1923 etter delingen av Aukra i Sør- og Nord-Aukra. Kommunen fikk dagens navn etter sammenslutning mellom Sør-Aukra og en del av Vatne kommune (334 personer) i 1965. Vatne er i dag en del av Haram kommune (Sunnmøre).
- Dagens Fræna ble etablert i 1965 etter sammenslutning med Bud og Hustad kommuner. Fra 1837 var det to kommuner i området, hhv Vågøy (Fræna) og Bud. Hustad ble skilt ut fra Bud i 1918.
- Vestnes ble opprettet som egen kommune fra 1837. Sylte (Tresfjord) ble skilt ut som egen kommune i 1899 og sluttet sammen med Vestnes i 1964.
- Dagens Rauma ble etablert i 1964 gjennom sammenslutning av Grytten, Vold og Eid kommuner, med tillegg av en del av Veøy kommune (1400 personer). De opprinnelige kommunene fra 1837 var Grytten og Vold og Eid. Vold og Eid ble delt i to kommuner i 1874. Hen ble skilt fra Grytten i 1900.
- Nesset var egen kommune fra 1837. Eresfjord og Vistdal ble skilt ut som egen kommune i 1890 og tilbakeført til Nesset kommune i 1964.
- Gjemnes ble opprinnelig opprettet av deler av Øre, Kvernes og Frei kommuner i 1893. I 1964 ble Gjemnes sluttet sammen med Øre kommune og en del av Tingvoll kommune (778 personer).
- Eide ble skilt ut som egen kommune fra Kvernes i 1897. Kommunen ble grenseregulert i 1964 da kommunen fikk overført 562 personer fra Kornstad kommune (nå Averøy kommune).

2.2 Reformdiskusjoner og utviklingen i det regionale samarbeidet

Så lenge Romsdal Regionråd har eksistert (1996) har det mer eller mindre løpende vært fokus på både interkommunalt samarbeid og kommunestruktur i regionen. Regionrådet har initiert og etablert flere interkommunale ordninger som kommer i tillegg til lokale samarbeidsordninger utviklet mellom enkeltkommuner. Status for dagens samarbeid i regionen er nærmere beskrevet mht. omfang og innhold i kap.5.

Gjennom prosjektet Fremtidens kommunestruktur i Møre og Romsdal i perioden 2003-2005² ble det gjennomført en samordnet prosess i hele fylket, der alle kommunestyrene tok stilling til kommunestruktur og behov for samarbeid. Kommunenes vurderinger i 2005 ble basert på et omfattende materiale, herunder forskningsbaserte utredninger av kommunestruktur i Romsdal og på Nordmøre³, samt et arbeid med alternative forvaltningsmodeller (konsernkommune)⁴ med forankring på Sunnmøre.

² Fremtidens kommunestruktur. Prosjektrapport Møre og Romsdal 27.april 2005.

³ Kommunestruktur i Romsdal og på Nordmøre. Kommunale tjenester og økonomi. Arbeidsrapport nr.168 2004 og nr.175 2005..Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.

⁴ På vei mot det nye Sunnmøre. Kommuner organisert etter konsernmodellen. Arbeidsrapport nr.176 2005. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.

I Møreforsknings utredninger om kommunestruktur i Romsdal og på Nordmøre ble det arbeidet med alternative inndelingsmodeller med ulike tilpasninger til regional integrasjon (pendling), funksjonsfordeling og antall forvaltningsnivåer, samt andre drivkretser. Hovedalternativene for administrativ inndeling var som følger:

- Basisalternativ basert på at alle kommuner skal ha minst 3.000 innbyggere, som ville medført lokale fusjoner mellom de mest integrerte kommunene
- Trendkommunealternativ med minstestørrelse på 5.000 innbyggere, konkretisert til et sentrumsalternativ med 11 kommuner i Romsdal og på Nordmøre og et periferalternativ med 12 kommuner i samme område
- ABS-kommuner eller funksjonell regionkommune med utgangspunkt i de største kommunene, som ville medført fire kommuner (Romsdal inkl. Eide og Gjemnes, Kristiansund med tre omegnskommuner, Surnadal med to omegnskommuner og Sunndal som nå).
- Fogderikommunen som en polysentrisk storkommune for Romsdal og Nordmøre, evt. delt i en indre og ytre kommune

Kommunestyrebehandlingen ledet til at de fleste ønsket å bestå som egne kommuner samtidig som de pekte på interkommunalt samarbeid som ønsket alternativ framfor kommunesammenslutning. Det ble framhevet at endringer i kommuneinndelingen forutsetter avklaringer av hvilke oppgaver kommunene skal løse og fremtidig forvalningsstruktur. Flere kommuner, som Aukra og Midsund, forutsatte også kommunikasjonsutbygging og fergefri forbindelse mellom kommunene som betingelse for sammenslutning. Kommunenes vedtak om de ulike alternativene var som følger:

Molde: Romsdal regionkommune inkl. Eide og Gjemnes (1), ABS-regionkommune bestående av både Romsdals- og Nordmørskommuner organisert som en polysentrisk Molde-Kristiansundregion (2).

Fræna: Egen kommune med utvidet interkommunalt samarbeid (1), sammenslutning med en eller flere mindre nabokommuner (2), ABS-regionkommune med sammenslutning av ROR-kommunene (3)

Aukra: Sammenslutning med Midsund forutsatt fergefri forbindelse gjennom realisering av Møreaksen, samt flertall i lokal folkeavstemming

Midsund: Samme konklusjon som Aukra

Vestnes: Vestnes holder fram som egen kommune (1), ABS-kommuneinndeling (2)

Rauma: Rauma fortsetter som egen kommune (1), Rauma inngår i en større ABS-regionkommune for Romsdal (2)

Nesset: Nesset fortsetter som egen kommune (1), sammenslutning med Sunndal, ABS-regionkommune dersom det innføres et forvaltingssystem med to forvaltningsnivåer

Eide: Eide kommune består med utvidet interkommunalt samarbeid (1), ABS-modell der dagens kommuner består som administrative enheter i en regionkommune (2), sammenslutning med en eller flere nabokommuner (3)

Gjemnes: Gjemnes kommune består som egen kommune i kombinasjon med økt regionalt samarbeid nordover (1), ABS-regionkommune på Romsdalshalvøya med fleksibel intern organisering (2)

For Sandøy er det ikke gjengitt svar fra kommunestyrebehandling i fylkesrapporten for Møre og Romsdal. Sandøy var medlem i Romsdal Regionråd fra 2004, men meldte seg ut i 2005 og ble deretter fullverdig medlem i Ålesundregionens Utviklingsselskap IKS (ÅRU), som er regionrådet for Sunnmøre.

I perioden etter 2005 har det vært gjennomført en rekke prosjekter med sikte på videreutvikling av det interkommunale samarbeidet i Romsdal. En gjennomgang av prosjekttilkudd til omstilling og fornying (prosjektskjønn) fra Fylkesmannen viser at ROR-kommunene inkl. Eide og Gjemnes har mottatt 12 mill. kr i perioden 2005-2010 til dette formålet, inkludert regionale prosjekter mot Nordmøre og Sunnmøre. Fylkesmannen har i denne perioden fordelt til sammen 30 mill. kr i fylket, hvorav altså 12 mill. er gått til prosjekter hvor Romsdalskommunene inkl. Eide og Gjemnes har deltatt.

Nærmere analyse av fordelingen viser at ROR har mottatt 4,55 mill. kr til 11 forskjellige prosjekter i den aktuelle perioden. Prosjektene har omhandlet samarbeid om IKT, innkjøp, barnevern, voksenopplæring, kulturskole, læringsnettverk, språkutvikling, psykisk helse, rus handlingsplan og modellutvikling. Videre har Fylkesmannen støttet utvikling av lokale samarbeidsordninger med 1,9 mill, herunder bl.a. utvikling av vertskommunesamarbeid mellom Fræna og Eide og felles barnevern mellom Nesset, Sunndal og Tingvoll. ORKidé IKT og ORKidé innkjøp er støttet med 1,5 mill. kr, ÅRU-prosjekter hvor Vestnes har deltatt med 750.000 (administrasjon, IKT, avfall), og det er gitt tilskudd til etablering av felles friluftsråd mellom Romsdal og Nordmøre (200.000). Endelig har 3,1 mill. kr gått til interne utviklingsprosjekter i enkeltkommuner hvor målet ikke har vært å etablere samarbeid med andre kommuner.

Det kan konkluderes med at diskusjonene om kommunestruktur så langt ikke har medført konkrete endringer i Romsdal eller i grenseområdene mot Nordmøre. Perioden etter år 2000 har vært preget av en ganske omfattende innsats for å videreutvikle samarbeidet mellom kommunene, både på regionalt og lokalt nivå. Fylkesmannen har bidratt med betydelige finansielle ressurser og det er foreløpig ikke gjennomført utredninger av konkrete sammenslutninger. Også Fylkeskommunen, KS og andre regionale aktører har vært aktive bidragsytere til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet i regionen.

2.3 Prinsipper for dagens generalistkommuner

Begrepet generalistkommune ble introdusert av Christiansenutvalget (NOU 1992:15) for å beskrive sentrale kvaliteter ved kommuner og fylkeskommuner, og det kommunesystemet som har vokst fram etter krigen. I dette avsnittet beskrives sentrale kjennetegn ved generalistkommunesystemet som grunnlag for en kort diskusjon i neste avsnitt om interkommunalt samarbeid bryter med grunnleggende prinsipper for kommunesystemet. Fremstillingen er i hovedtrekk hentet fra NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag og tidligere arbeid i regi av konsulentene.

Viktige kjennetegn ved generalistkommunesystemet er nærmere beskrevet i en rapport utarbeidet på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet⁵:

- *Demokrati gjennom direkte valg.* Det betyr at velgerne kan utøve demokratisk kontroll gjennom direkte valg, samt at alle kommuner forholder seg til samme kommunelov med de samme prinsipper for styring og organisering.

⁵ Bør kommunene ha forskjellige oppgaver? Generalistkommunesystemet og differensiert oppgavefordeling. Agenda-rapport 2005.

- *Bredt oppgaveansvar.* Det innebærer at kommunene har ansvar for både tjenesteytende oppgaver og utviklingsoppgaver. Brede oppgaver kan innebære interessante politiske roller og gir kommunene ansvar for å avveie ulike oppgaver og samfunnsinteresser opp mot hverandre.
- *Enhetlig oppgavefordeling.* Gjennom lovgivningen er alle kommuner tillagt de samme oppgavene og det tas for gitt at kommunene har forutsetninger for å løse lovpålagte oppgaver i tråd med nasjonale mål.
- *Enhetlig finansieringssystem.* Hovedformene for finansiering skal være rammefinansiering som gir prioriteringsfrihet og finansieringssystemet skal være bygd opp på en slik måte at det gir likeverdige muligheter for å løse oppgaver.
- *Likebehandling gjennom statlig styring.* Alle kommuner skal være likestilt i forhold til staten og den statlige styringen. Det innebærer grenser for statlig forskjellsbehandling gjennom bruk av ulike incentiver og motiveringsordninger.

I Norge har det så langt vært bred enighet om at det er ønskelig å videreføre et generalistkommunesystem. Alternativet kan være et differensiert kommunesystem, der kommuner med ulik størrelse løser ulike oppgaver, eller et system med spesialkommuner for hver enkelt oppgave. En rekke argumenter kan tale for å videreføre et generalistkommunesystem:

- *Demokratiargumenter* knyttet til direkte demokratisk styring med den lokale oppgaveløsningen, interessante lokalpolitiske roller og likeverdig lokaldemokrati i alle deler av landet. Generalistkommuner kan også gi et vesentlig bidrag til lokale fellesskap og lokal tilhørighet i kraft av sine ressurser og sin organisatoriske tyngde.
- *Effektivitetsargumenter* knyttet til at et bredt oppgaveansvar gir mulighet for god allokeringseffektivitet, at rammefinansiering gir incentiver til å finne fram til kostnadseffektive løsninger, samt at generalistkommuner kan ivareta det finansielle ansvarsprinsipp som går ut på at den myndighet som har ansvar for å løse en oppgave også skal ha ansvar for finansieringen. Generalistkommuner med et bredt og enhetlig oppgaveansvar kan også legge til rette for en oversiktlig forvaltning og lave prosesskostnader.
- *Styringsmessige argumenter* ved at generalistkommuner kan legge til rette for et enhetlig lovgrunnlag og et enhetlig nasjonalt finansieringssystem som fremmer nasjonal utjevning, inkludert regional- og distriktpolitiske mål. Den løpende statlige styringen kan utformes ut fra de samme prinsipper og baseres på de samme systemer for tilsyn, kontroll og rapportering. Likestilling i den statlige styringen innebærer også frihet til å prioritere og organisere oppgaveløsningen i tråd med lokale behov, herunder påta seg oppgaver og roller som går ut over lovpålagte funksjoner.

Motargumentene mot et generalistkommunesystem knytter seg til at den enkelte kommune ikke er skreddersydd for bestemte oppgaver. Ulempene er nært knyttet til manglende betingelser for spesialisering og effektiv organisering for å imøtekommne særskilte behov innenfor tjenesteproduksjonen eller som plan- og utviklingsorganer. Det gjelder spesielt dersom det over tid ikke skjer endringer i kommunestrukturen eller det interkommunale samarbeidet. I den nevnte KRD-rapporten ble ulempene med dagens generalistkommunesystem sammenfattet i følgende punkter:

- Dagens generalistkommuner kan innebære ujevn kvalitet på offentlige tjenester som følge av for store ulikheter i kompetanse og andre lokale ressurser

- Dagens generalistkommuner kan medføre lav kostnadseffektivitet fordi enhetskommunale løsninger kan medføre dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler eller høye geografisk betingede kostnader
- Dagens generalistkommuner kan være dårlig egnet til å takle dynamikk i strukturelle utviklingstrekk og oppgaver
- Dagens generalistkommunesystem kan oppfattes som lite fleksibelt i den løpende nasjonale reformpolitikken
- Det kan være vanskelig å sikre et velfungerende generalistkommunesystem over tid fordi det stiller krav til en overordnet tilpasning av flere rammebetingelser etter bestemte prinsipper, noe som kan være vanskelig å få til i et sektorisert politisk system

2.4 Generalistkommuner og interkommunalt samarbeid

I alle deler av landet finnes kommunale oppgaver som krever samordning på tvers av kommunegrensene. Det kan ha sammenheng med endringer i bosettingsmønster og andre geografiske forhold, endringer i kommunenes oppgaver som følge av nasjonale reformer eller lokale utfordringer knyttet til kommuneøkonomi, kompetanse etc. I denne rapporten er det pekt på at dagens kommuneinndeling i Romsdal er fastsatt i en annen tid hvor kommunene hadde færre oppgaver og hvor avstander og teknologiske muligheter var vesentlig forskjellig fra dagens situasjon. Samarbeid er en betingelse for gode tjenester til innbyggerne og aktiv deltagelse i nasjonale reformer. Et viktig spørsmål blir da om det over tid er mulig å videreføre et generalistkommunesystem under forutsetning av tilnærmet statiske kommunegrenser og kombinert med en utbygging og formalisering av interkommunale ordninger. Det er et omfattende tema som her kommenteres i noen korte punkter.

For det første kan det være viktig å konstatere at interkommunalt samarbeid som løsning betraktet bryter med sentrale prinsipper for generalistkommuner. Det skyldes at interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati og styring, indirekte finansiering og en særorganisering som bidrar til fragmentering av kommunenes oppgaveportefølje og politiske roller.

For det andre er det slik at generalistkommunesystemet tåler avvikende organisering. Betydningen av de prinsipielle motargumentene avhenger av hvilken type oppgaver som organiseres interkommunalt, hvor mange oppgaver det dreier seg om og ikke minst hvilke organisasjonsformer eller hvilken styringsmodell som velges for de interkommunale oppgavene.

Det kan argumenteres for at de systemmessige konsekvensene vil være moderate så lenge kommunale kjerneoppgaver ikke er berørt, så lenge omfanget er begrenset og så lenge organiseringen sikrer politisk styring og samordning av de interkommunale oppgavene. Det er først når kjerneoppgaver fragmenteres i ulike interkommunale organisasjoner med dårlige betingelser for politisk styring og dårlig oversiktighet for innbyggerne, at det kan være grunn til systemmessige bekymringer. Det vil også være slik at en systematisk mangel på kompetanse og lokale ressurser for å løse lovpålagte oppgaver, kan være et kritisk signal om at det bør vurderes alternativer til utbygging av et omfattende interkommunalt system. Løsningen kan da være enten formell avlastning ved at nærliggende større kommuner, fylkeskommunen eller staten overtar oppgaver, eller det kan være kommunesammenslutning.

For det tredje kan det være viktig å merke seg at målet om generalistkommuner kan vurderes ulikt sett fra statens side og fra kommunenes side. Sett fra statens side er det mulig å se for seg utbygging av et ganske omfattende interkommunalt system samtidig som staten kan hevde at prinsippene for generalistkommunesystemet følges. Staten kan holde fast ved like oppgaver til alle kommuner og velge å forholde seg til den enkelte kommune ved finansiering og i

styringsmessige sammenhenger. Staten kan også gjennom kommuneloven og særlovgivningen legge til rette for interkommunal organisering, også når det gjelder offentlige myndighetsoppgaver og kjerneoppgaver, slik den nylig har gjort gjennom nytt regelverk for interkommunalt samarbeid i kommuneloven.

Sett fra innbyggernes og kommunenes side kan en slik frivillighetslinje og en tilretteleggende stat lede til høyst ulike systemer for å løse offentlige oppgaver. Full frivillighet og kommunal suverenitet kan noen steder bety at det skjer like lite med den interkommunale organiseringen som med kommunestrukturen. Resultatet kan bli verken sterke kommuner eller sterke organisering gjennom forpliktende interkommunale ordninger. Lite samarbeidsorienterte kommuner kan tolke målet om generalistkommuner i retning av at oppgavene som en hovedregel skal løses av kommunen uten samarbeid, uavhengig av om kommunen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å imøtekjemme lovpålagte krav og uavhengig av om kommunens opptreden har store konsekvenser for nabokommuner.

Andre steder kan samarbeidsorienterte og aktive kommuner utnytte handlingsrommet og innføre et omfattende interkommunalt samarbeid. Med dagens regelverk for interkommunalt samarbeid foreligger store muligheter for videreformidling av lovpålagte oppgaver til vertskommuner. Resultatet kan bli forskjellige vertskommuneordninger for ulike oppgaver i kombinasjon med selskaper og andre interkommunale organer. Hvorvidt en slik utvikling kan tolkes å stride med generalistkommuneprinsippet, avhenger av omfang og grad av formalisering av de enkelte interkommunale ordningene. Grensen for systembrudd går neppe ved noen få prosent interkommunal virksomhet og resten enhetskommunalt, slik tilfellet er i de fleste samarbeidsregioner som så langt er kartlagt i Norge⁶.

Et alternativt scenarie kan være at det utvikles faste og forutsigbare interkommunale systemer underlagt politisk styring. En slik utviklingsretning rommer varianter av et samkommunesystem. Samkommuner kan på den ene siden tolkes å stride med generalistkommuner fordi det etableres et eget styringssystem med faste politikere og fast administrasjon til å ivareta interkommunale oppgaver. På den annen side kan samkommuner forstås som en enkel og effektiv organisasjonsform, der flere interkommunale oppgaver samles under ett politisk styringsorgan som er utgått fra kommunestyrrene. Samkommuner kan også forstås som en etterligning av generalistkommunen i det interkommunale rom, som kan legge til rette for allokering og samordnet politisk styring. Igjen vil antakelig omfang på oppgaver i forhold til hva som ligger igjen i morkommunene være avgjørende for modellens praktiske og prinsipielle egenskaper.

2.5 Prinsipper for interkommunalt samarbeid

Prinsippene for interkommunalt samarbeid kan i korthet sammenfattes i to hovedpunkter:

- Kommunene har i utgangspunktet *full organisasjonsfrihet* med store muligheter for å etablere interkommunalt samarbeid om de fleste typer oppgaver. Når det gjelder lovpålagte oppgaver, må kommunene ha hjemmel for å etablere samarbeidsordninger. Frem til 2007 hjemlet kommuneloven kun samarbeid om såkalt ”drift og organisering”, som innebar at det kun var mulig å samarbeide om offentlig myndighetsutøvelse dersom vedkommende særlov ga åpning for det. Kun et fåtall særlover inneholdt slike hjemler og et unntak var bl.a. brannloven. Fra og med 2007 er det innført nye bestemmelser om vertskommuner i kommuneloven, hvor det åpnes opp for at det enkelte kommunestyre kan legge offentlige myndighetsoppgaver til vertskommuner. Samtidig med innføring av nytt regelverk om vertskommuner er det utredet et tilsvarende regelverk om

⁶ Jfr. NIVIs kartleggingsrapporter for Nord-Trøndelag (2008), Sør-Trøndelag (2009) og Nordland (2010).

samkommuner. Regjeringen har nylig varslet at det snarlig vil bli fremmet en lovproposisjon for Stortinget med sikte på innføring av et nytt kapittel om samkommuner i kommuneloven. Kommunene står for øvrig fritt til å etablere interkommunale selskaper, aksjeselskaper, stiftelser osv. som del av den vanlige avtalemessige frihet.

- Det er *det enkelte kommunestyre som bestemmer* om det skal etableres interkommunalt samarbeid, hvilken tilknytningsform, finansieringsform osv. som skal benyttes. Staten har hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid, men den er svært sjeldent brukt. Interkommunal organisering må betraktes som et kommunalt ansvar og en valgfri communal strategi, som på ulike måter påvirkes av staten, men som for øvrig ikke er en del av den formelle forvaltningsstruktur på linje med kommuner og fylkeskommuner.

De nye bestemmelsene om vertskommune i Kommuneloven har sammenheng med økt behov for forpliktende samarbeid om kommunale kjerneoppgaver, bl.a. sett i lys av gode erfaringer med myndighetsoverføring i nasjonale forsøk. Utsikter til få frivillige endringer i kommunestrukturen danner også bakgrunn for det nye regelverket. KRD har uttalt at departementet ikke godkjenner flere nasjonale forsøk med myndighetsoverføring til interkommunale styrer, med henvisning til det nye regelverket. KRD har også uttalt at nye forsøk med kommunal eller fylkeskommunal oppgavedifferensiering vil være mindre aktuelt. Departementet viser i denne sammenheng til at Regjeringen og Stortinget legger generalistkommuneprinsippet til grunn for den framtidige utviklingen av kommuner og fylkeskommuner.

2.6 Oppsummering

Noen hovedpunkter fra dette kapitlet er som følger:

- Etter 1965 er det ikke foretatt endringer kommuneinndelingen i Romsdal, verken i form av sammenslutninger, delinger eller grensereguleringer. Dagens kommuneinndeling er fastsatt ut fra kommunikasjoner og oppgaver slik de var for over 50 år siden.
- Dagens kommuneinndeling i Romsdal er et produkt av nasjonale inndelingsprinsipper som ble trukket opp på 1950-tallet. Stortinget har ikke trukket opp nye nasjonale inndelingsprinsipper som dagens kommuneinndeling i Romsdal kan vurderes ut fra. Det er forutsatt at endringer i kommuneinndelingen skal skje gjennom lokale og regionale prosesser, uten nærmere nasjonal veiledning om aktuelle inndelingsmodeller.
- I Romsdal er det gjennomført omfattende prosesser om kommunestruktur uten at det har kommet til konkrete endringer. Gjennom kommunestyrevedtak er det dokumentert at de fleste kommuner ønsker å bestå som egne kommuner og at det er ønskelig å bygge ut det interkommunale samarbeidet som alternativ til kommunesammenslutning.
- Kommunene vektlegger at endringer i kommuneinndelingen forutsetter nasjonale avklaringer av hvilke oppgaver kommunene skal løse og fremtidig forvaltningsstruktur. Flere kommuner vektlegger også at ny kommunikasjonsutbygging vil gjøre det aktuelt å vurdere endringer i inndelingen.
- I regionen er det gjennomført en rekke prosjekter med sikte på videreutvikling av det interkommunale samarbeidet. Etter 2005 har Fylkesmannen fordelt 30 mill. kr til omstilling og fornying, hvorav 12 mill. kr har gått til prosjekter hvor Romsdalskommunene inkl. Eide og Gjemnes har deltatt. Også fylkeskommunen, KS og andre regionale aktører har vært aktive bidragsytere til videreutvikling av det interkommunale samarbeidet i regionen.
- Både nasjonalt og lokalt synes det å være bred tilslutning til at det er ønskelig å videreføre et generalistkommunesystem basert på demokrati gjennom direkte valg og et bredt og likelydende oppgaveansvar til kommunene.

- Ut fra prinsipielle argumenter kan det hevdes at interkommunalt samarbeid bryter med sentrale prinsipper for generalistkommunesystemet. Generalistkommuner må samtidig kombineres med interkommunale ordninger for å møte grenseoverskridende utfordringer. Omfang og organisering av det interkommunale samarbeidet kan være avgjørende for betydningen av prinsipielle og praktiske motargumenter.
- Prinsippene for interkommunalt samarbeid tilsier at staten har en tilretteleggende rolle og at det er det enkelte kommunestyre som avgjør deltagelse og organisering av interkommunal virksomhet.

3 Geografisk kjennetegn og utviklingstrekk

3.1 Tilnærming og kriterier

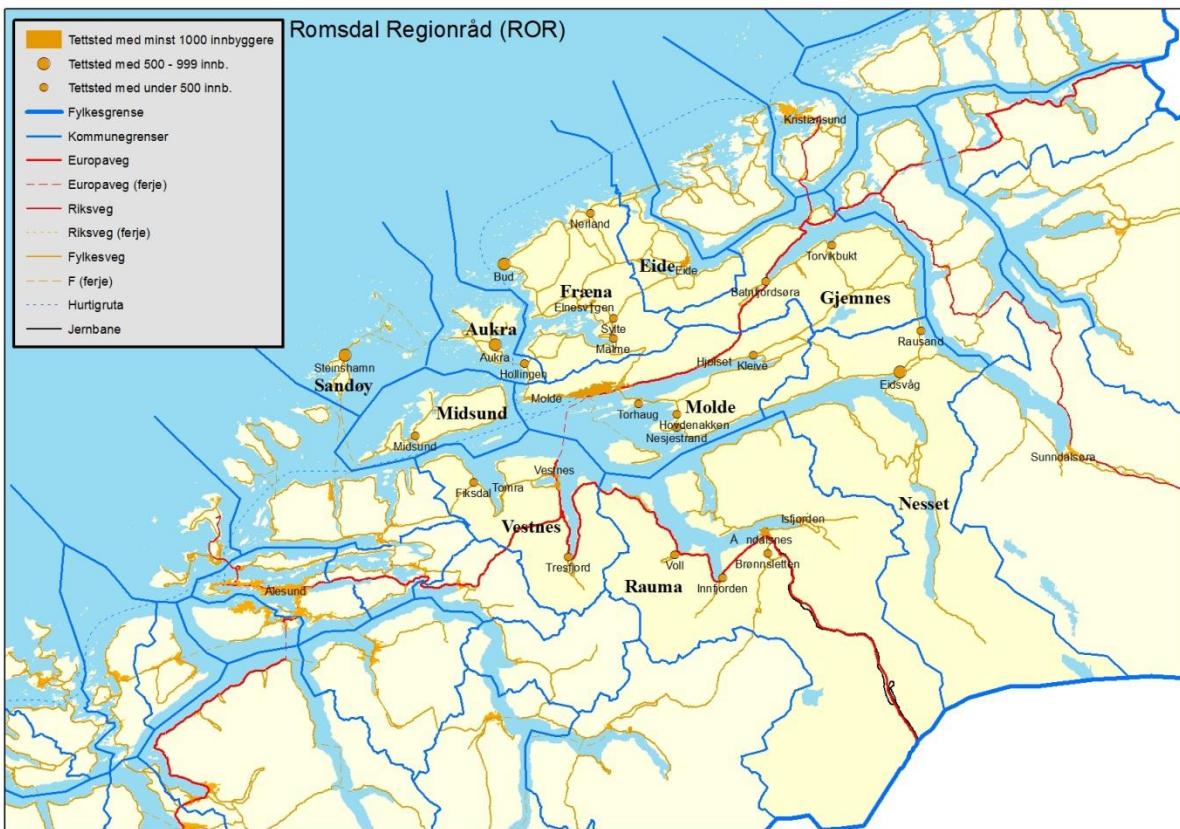
Nedenfor følger en summarisk gjennomgang av utvalgte geografiske kjennetegn ved Romsdalskommunene inkl. Gjemnes og Eide. Geografiske forhold kan være avgjørende for om det ligger til rette for sterkere formell samordning mellom kommunene og evt. dannelse av nye kommuner.

Dagens kommuneinndeling har to geografiske dimensjoner som kan være viktig for oppgaveløsningen og for innbyggerne. Det gjelder dels kommunestrukturen dvs. kommunenes størrelse målt gjennom befolkningsstørrelse og areal. Kommunens befolningsgrunnlag påvirker størrelsen på kommuneinstitusjonen, herunder dens kapasitet og kompetanse til å løse krevende velferdsoppgaver og utviklingsoppgaver. Kommunenes størrelse i areal er bl.a. av betydning for reiseavstander og interne tilgjengelighetsforhold for innbyggerne.

Den andre dimensjonen handler om hvor kommunegrensene går i forhold til bosettingsmønster, kommunikasjoner og hvordan innbyggere og næringsliv bruker dagens kommuner som territorier. Et viktig spørsmål er om dagens kommuner er geografisk funksjonelle for næringsliv og innbyggere. Særlig interesse knytter seg til interaksjon på bolig-, service- og arbeidsmarkedet. I kapitlet beskrives kommunene og regionen ut fra følgende kriterier:

- Kommunestørrelse målt i folketall og areal
- Langsiktig befolkningsutvikling
- Bosettingsmønster med vekt på senterstruktur og reiseavstander
- Næringsstruktur, arbeidsplassdekning og regional integrasjon på arbeidsmarkedet
- Lokal og regional tilhørighet

I et evt. hovedprosjekt kan det være viktig å gjennomføre bredere og dypere analyser av geografiske utviklingstrekk. Det kan gjelde befolkning, utdanning, kommunikasjoner og næringsutvikling, eller andre aspekter som innbyggernes lokale og regionale tilhørighet.



Figur 3.1 Kart over kommunene i Romsdal med tillegg av Eide og Gjemnes. Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune 2011.

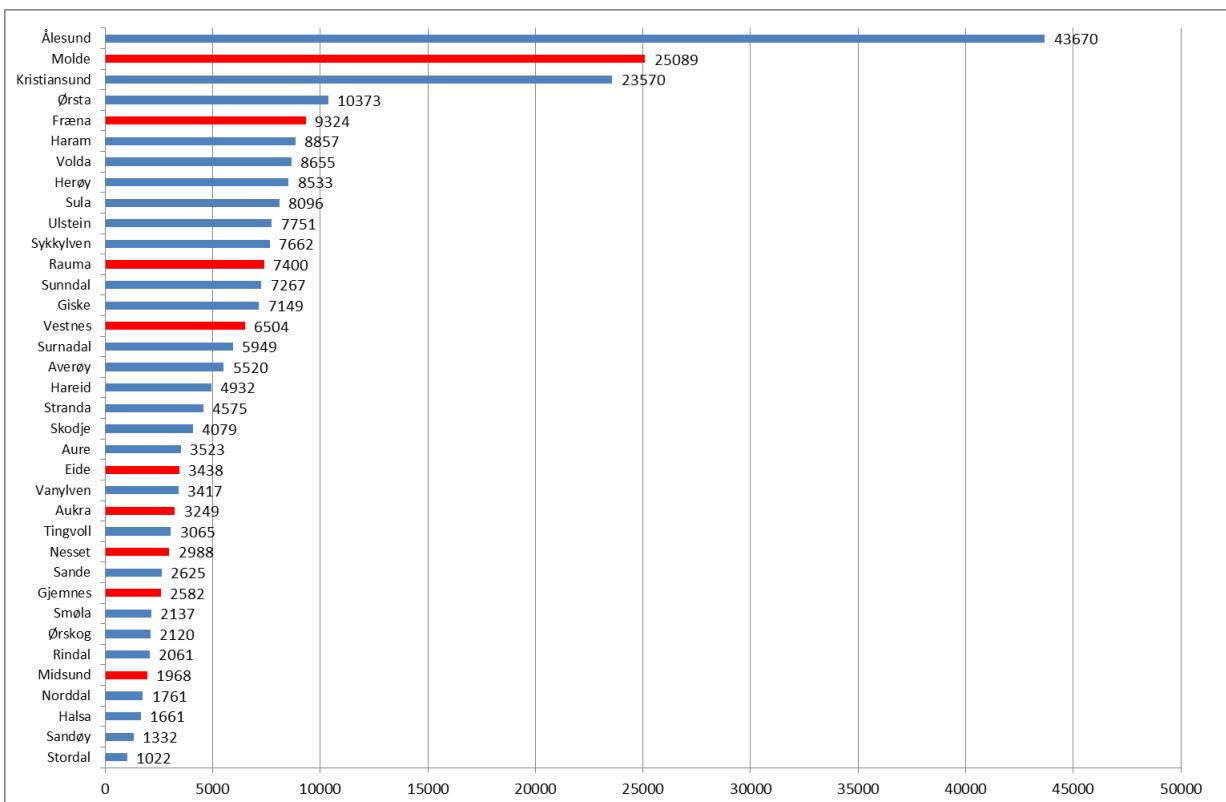
3.2 Kommunestørrelse målt i folketall

Kommunestrukturen i Romsdal preges av store variasjoner i kommunestørrelse. Det er seks kommuner som kan betegnes som små kommuner målt i folketall, Sandøy er minst med 1332 innbyggere, dernest følger Midsund med 1968, Gjemnes med 2582, Nesset med 2988, Aukra med 3249 og Eide med 3438 (folketall pr 1.1.2011). I regionen finner vi tre mellomstore kommuner, Vestnes med 6504 innbyggere, Rauma med 7400 og Fræna med 9324. Molde er regionens klart største kommune med vel 25000 innbyggere. Gjennomsnittlig kommunestørrelse målt i folketall ligger på vel 6000 innbyggere i Romsdal mot tilsvarende 7000 for Møre og Romsdal fylke og vel 11000 for landet som helhet. Kommunestrukturen i Romsdal har klare likhetstrekk med kommunestrukturen for øvrig i fylket, som begge kjennetegnes ved et relativt høyt antall små kommuner og til dels betydelig lavere gjennomsnittlig kommunestørrelse sammenliknet med landet for øvrig.

Et annet viktig trekk ved kommunestrukturen i Romsdal knytter seg til befolkningens fordeling i regionen og forekomst av relativt store kommuner utenfor regionsenterkommunen. Molde som bykommune er utvilsomt regionens befolkningstyngdepunkt. Men Molde har i dag 39 prosent av regionens samlede befolkning, mens de mellomstore kommunene Fræna, Vestnes og Rauma har en nesten like stor andel med 36 prosent av regionbefolkingen. De seks små kommunene har 24 prosent av regionbefolkingen. Det er en jevnere fordeling av regionbefolkingen enn hva som er vanlig i mange byregioner.

	Hele landet	Møre og Romsdal	Romsdal,Eide og Gjemnes (10K)
Minste kommune	216	1022	1332
Største kommune	599230	43670	25089
Gjennomsnittsstørrelse	11443	7053	6387
Medianstørrelse	4563	4754	3344

Tabell 3.1 Befolkingens fordeling på dagens kommuner. Folketall pr 1.1.2011. Kilde: SSB



Figur 3.2 Folketall i dagens kommuner i Møre og Romsdal pr 1.1.2011. Kilde: SSB

3.3 Kommunestørrelse målt i areal

Ser vi på kommunestørrelsen målt i areal framkommer ytterligere særtrekk ved dagens kommunestruktur. Kommunene i både Romsdal og resten av fylket kjennetegnes ved at svært mange av kommunene er små i areal. Gjennomsnittlig arealstørrelse for kommunene i Møre og Romsdal er 420 kvadratkilometer som er litt over halvparten av gjennomsnittet for landet (753 kvkm). Over 70 prosent, dvs. 26 av fylkets 36 kommuner, er mindre i areal enn gjennomsnittet for landet.

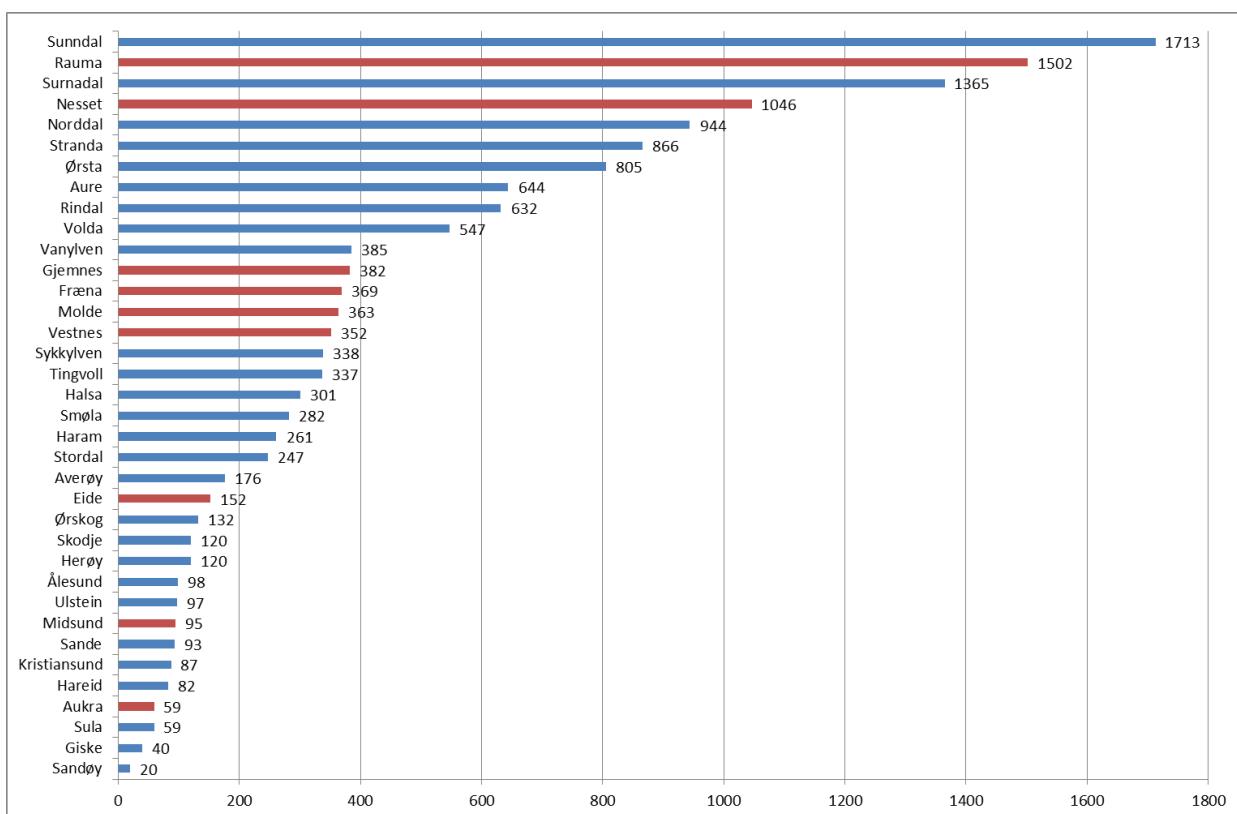
I Romsdal finner vi samme mønster ved at 7 av 10 kommuner har til dels betydelig mindre geografisk utstrekning enn landsgjennomsnittet. Det gjelder Sandøy som med sine 20 kvadratkilometer er landets syvende minste kommune i utstrekning. Aukra har en utstrekning på 59 kvadratkilometer, Midsund 95, Eide 152, Vestnes 352, Molde 363, Fræna 369 og Gjemnes 382. I Romsdal finner vi to store kommuner i areal som har en utstrekning som er mer på linje med hva som er vanlig i Distrikts-Norge. Det gjelder Nesset med 1046 kvadratkilometer og Rauma med 1502 kvadratkilometer.

Molde, med sine 363 kvadratkilometer, kan likevel betraktes som en mellomstor bykommune, noe som forteller at mange av landets bykommuner fortsatt er små i geografisk utstrekning. I Sør-Norge finner vi rundt 20 bykommuner som har til dels betydelig mindre areal enn Molde.

Molde med omegn Kommuner kan til tross for korte avstander og relativt sterkt geografisk integrasjon (se nærmere nedenfor), ikke betraktes som et flerkommunalt byområde på linje med f.eks. kommuneregionene rundt Haugesund, Stavanger, Kristiansand og mange andre utpregede flerkommunale byregioner i Sør-Norge. Molde er også vesentlig større i areal enn både Kristiansund (87 kvkm) og Ålesund (98 kvkm).

	Hele landet	Møre og Romsdal	Romsdal, Eide og Gjemnes (10K)
Minste kommune	6	20	20
Største kommune	9707	1713	1502
Gjennomsnittsstørrelse	753	420	434
Medianstørrelse	468	292	358

Tabell 3.2 Kommunenes størrelse målt i kvadratkilometer (land og ferskvann). Kilde: SSB

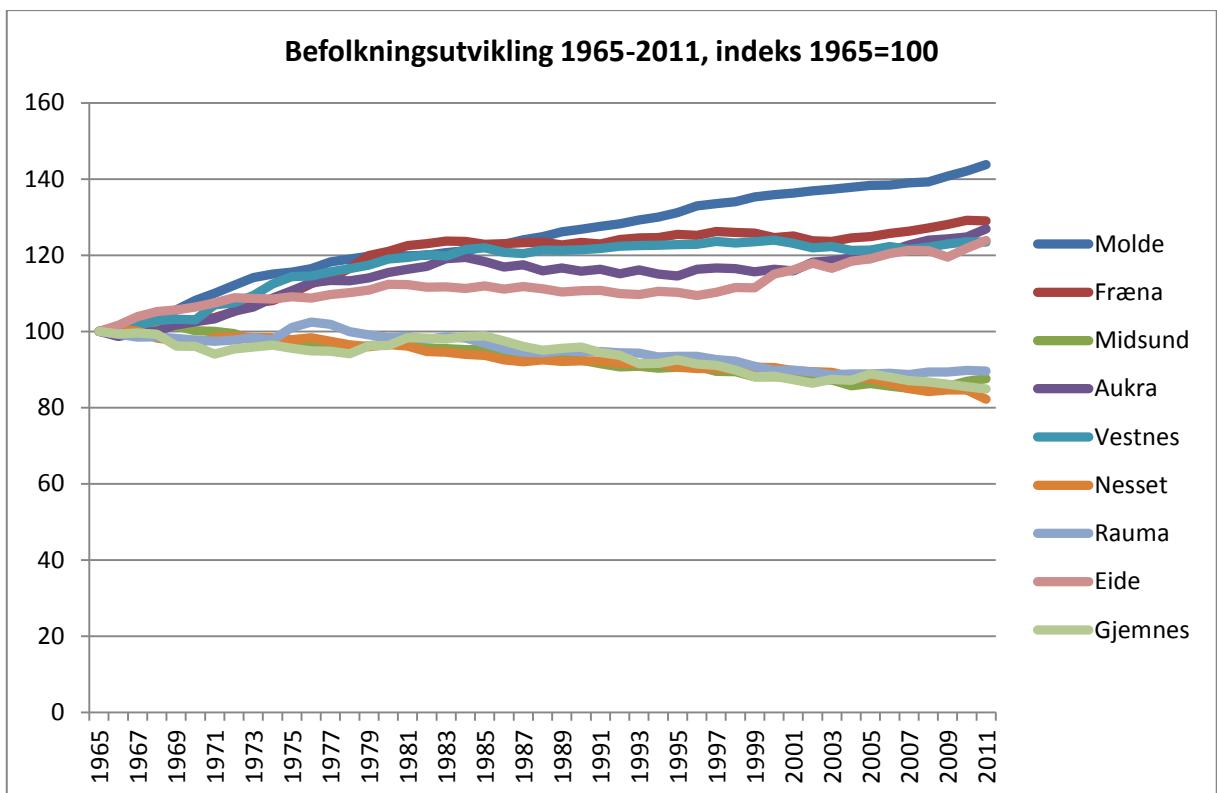


Figur 3.3 Kommunenes areal i kvadratkilometer (land og ferskvann). Kilde: SSB

3.4 Befolkningsutvikling

Den langsiktige befolkningsutviklingen fra 1960-tallet og framover har vært preget av til dels kraftig vekst i folketallet i fem av kommunene, Molde, Fræna, Aukra, Vestnes og Eide. Folketallsutviklingen i de fire øvrige dvs. Nesset, Gjemnes, Rauma og Midsund, har vært preget av sakte tilbakegang med tendenser til stabilisering og svak vekst i enkelte år. Molde har opplevd den sterkeste veksten i tiårene etter kommunesammensluttingen i 1964. Folketallet i Molde har vokst fra vel 17.000 i 1965 til overkant av 25.000 i dag, som utgjør en vekst på 44 prosent. Nesset har i samme periode mistet 645 innbyggere eller 18 prosent av folketallet.

SSBs befolkningsframskrivninger fram til 2020 og 2030 tilsier at hovedmønsteret med vekst i de sentrale delene av regionen må forventes å fortsette.



Figur 3.4 Folketallsutvikling i ni kommuner 1965-2011. Indeks 1965=100. Kilde: SSB

3.5 Senterstruktur

I Romsdal finnes 30 registrerte tettsteder iht. SSBs definisjon. I tettstedene bor det til sammen nærmere 40.000 innbyggere som utgjør i overkant av 60 prosent av regionenes samlede befolkning. I Molde by (tettsted) bor det ca 20.000 innbyggere som utgjør halvparten av regionens samlede tettstedsbefolkning. I Molde kommune finnes fem andre tettsteder, hvorav Hjelset er det største med vel 1000 innbyggere. I Fræna kommune finnes seks tettsteder, med kommunesenteret Elnesvågen som det største med over 2000 innbyggere. I Aukra er det to registrerte tettsteder, kommunesenteret ute på øya med 7-800 innbyggere (Aukra eller Aukrasanden) og Hollingen med 2-300 innbyggere som ligger på fastlandsdelen mot Molde. I øykommunene Midsund og Sandøy har kommunesentrene rundt 500 innbyggere. I Vestnes finnes fire tettsteder, med kommunesenteret Vestnes med over 2000 innbyggere som det største. I Rauma er Åndalsnes på størrelse med kommunesenteret i Vestnes og for øvrig finnes fire andre tettsteder i kommunen. I Nesset har kommunesenteret Eidsvåg ca. 900 innbyggere og for øvrig finnes ytterligere ett mindre tettsted (Rausand). I Gjemnes finnes to mindre tettsteder, kommunesenteret Batnfjordsøra med vel 300 innbyggere og Torvikbukt med vel 200 innbyggere. I Eide finnes kun ett tettsted, kommunesenteret Eide med rundt 1300 innbyggere.

Senterstrukturen i Romsdal preges av Molde som by og regionsenter, men samtidig har flere av de øvrige kommunesentrene et betydelig befolkningsgrunnlag. Utenom Molde finnes syv andre tettsteder som alle har over 1.000 innbyggere. Kommunesentrene Elnesvågen, Vestnes og Åndalsnes har alle over 2.000 innbyggere.

En viktig observasjon er at flertallet av dagens kommuner preges av polysentriskitet dvs. forekomst av flere tettsteder internt i kommunen. Senterstrid kan være en betydelig utfordring både i den interne fordelingspolitikken i kommunene og ikke minst ved kommunesammenslutninger. Kommunene Fræna, Rauma og Vestnes har i dag en sammensatt senterstruktur som henger nært sammen med at disse kommunene ble sterkt berørt av

sammenslutninger på 1960-tallet. Gjemnes framstår med en svak intern senterstruktur. Det samme gjelder Nesset og øykommunene Aukra, Midsund og Sandøy, men kommunesentrene er her større enn i Gjemnes. Eide framstår som en sentrert landkommune hvor rundt 40 prosent av innbyggerne i kommunen bor i kommunesenteret.

Det er også en viktig observasjon at ingen av dagens tettsteder i Romsdal er delt på flere kommuner. Tettstedsoppsplitting forekommer i rundt 50 byer og mindre tettsteder i Sør-Norge. I Møre og Romsdal er det kun Ålesund tettsted som er flerkommunalt ved at 7.000 av den samlede tettstedsbefolkningen tilhører Sula kommune. At kommunegrensene deler opp tettsteder må antas å være den mest alvorlige formen for oppdeling av sammenhørende områder. Det finnes altså ikke i Romsdal, men derimot finnes eksempler på lite hensiktsmessige kommunegrenser ut fra dagens kommunikasjoner og bosettingsmønster. Aukra har f.eks. en fastlandsdel og lokalt kan det finnes mindre områder som kan ha både kortere vei og større tilhørighetsforhold til nabokommuner enn til hjemkommunen. Tilsvarende har Gjemnes geografiske områder med kortere reisetid til kommunesenteret i nabokommunen enn til eget kommunesenter. Videre har Nesset et lokal område i Vistdal med en viss tilhørighet og kort reiseavstand over til Rauma (Mittet). Det er ikke foretatt en nærmere kartlegging av omfanget av uhensiktsmessige grensedragninger i Romsdal.

Nr	Tettsted	Kommune	Folketall 1.1.2009
1	Molde	Molde	19 353
2	Hjelset	Molde	1 020
3	Nesjestranda	Molde	379
4	Kleive	Molde	474
5	Hovdenakken	Molde	319
6	Bolsøya	Molde	247
7	Elnesvågen	Fræna	2 222
8	Bud	Fræna	744
9	Tornes	Fræna	478
10	Malme	Fræna	411
11	Sylte	Fræna	314
12	Nerland	Fræna	242
13	Aukra	Aukra	766
14	Hollingen	Aukra	260
15	Midsund	Midsund	486
16	Steinshamn	Sandøy	505
17	Vestnes	Vestnes	2 207
18	Tomra	Vestnes	1 173
19	Tresfjord	Vestnes	218
20	Fiksdal	Vestnes	209
21	Åndalsnes	Rauma	2 207
22	Isfjorden	Rauma	1 243
23	Voll	Rauma	487
24	Innfjorden	Rauma	271
25	Brønnsletten	Rauma	266
26	Eidsvåg	Nesset	914
27	Rausand	Nesset	265
28	Batnfjordsøra	Gjemnes	326
29	Torvikbukt	Gjemnes	239
30	Eide	Eide	1 289
	Sum		39 539

Tabell 3.3 Registrerte tettsteder i Romsdal iht. SSB definisjon.
Folketall pr.1.1.2009. Kilde: SSB

3.6 Reiseavstander og reisetid

I Romsdal er kommunikasjonene relativt gode og det er med noen unntak korte reiseavstander i regionen. Vi skal her se nærmere på følgende:

- Interne reiseavstander i eksisterende kommuner
- Tilgjengeligheten til Molde målt fra kommunesentrene i omegnskommunene
- Tverrforbindelser internt i regionen
- Avstander til naboregioner, Ålesund og Kristiansund

Interne reiseavstander er størst i Rauma med inntil 4-5 mil og reisetider på opptil 40 minutter fra kommunens ytterområder til kommunesenteret i Åndalsnes. Fem kommuner har interne avstander på maksimalt 3-4 mil og interne reisetider på inntil 30 minutter. Det gjelder Molde, Fræna, Vestnes, Nesset og Gjemnes. Fire kommuner har til dels meget korte interne reisetider på under et par mil og tidsbruk på inntil 15 minutter til kommunesenteret for det store flertallet av innbyggerne. Det gjelder øykommunene Sandøy, Aukra og Midsund, og det gjelder Eide hvor alle innbyggerne bor under 10-12 km fra kommunesenteret. Sandøy og Aukra er litt spesielle ved at Sandøy har flere bebodde øyer og ved at Aukra har en fastlandsdel mot Molde som er avhengig av ferge for å komme til kommunesenteret. I en sammenlikning mot andre distriktskommuner preges alle dagens kommuner i Romsdal av til dels meget gode tilgjengelighetsforhold til kommunesenteret.

Reisetidene fra kommunesentrene i omegnskommunene til Molde er som følger:

- Fra Molde by til kommunesenteret Elnesvågen i Fræna er det 22 km, beregnet reisetid på 21 minutter
- Fra Molde by til kommunesenteret på Aukra er det 20 km, beregnet reisetid på 25 min inkl. en kort fergetur fra Hollingsholmen til Aukrasanden. Fergen har god regularitet. Fra Aukra går det ferge videre til Sandøy med beregnet reisetid fra Molde på 55 min inkl. 2 ferger.
- Fra Molde by til kommunesenteret i Midsund er det 26 km, beregnet reisetid på 30 minutter inkl. en kort fergetur fra Mordalsvågen til Solholmen.
- Fra Molde by til kommunesenteret i Vestnes er det 5 km, beregnet reisetid på 20 min med ferge over Storfjorden. Hurtibåt med pendlingsavganger og ferge.
- Fra Molde til kommunesenteret Åndalsnes i Rauma er det 55 km, beregnet reisetid på 50 minutter inkl. en kort fergetur fra Nesjestranda til Hesjestranda. Ferga har god regularitet.
- Fra Molde til kommunesenteret Batnfjordsøra i Gjemnes er det 35 km, beregnet reisetid på 29 minutter
- Fra Molde til kommunesenteret Eidsvåg i Nesset er det 53 km, beregnet reisetid på 46 minutter
- Fra Molde til kommunesenteret i Eide er det 32 km, beregnet reisetid på 29 minutter

Avstander og reisetider langs noen viktige tverrforbindelser i Romsdal er som følger:

- Fra kommunesenteret på Aukra til Elnesvågen i Fræna er det 29 km, beregnet reisetid på 32 minutter inkl. en kort fergetur.
- Fra Elnesvågen i Fræna til Eide er det 20 km, reisetid på 19 minutter
- Fra Eide til Batnfjordsøra i Gjemnes er det 34 km, reisetid på 29 minutter

- Fra Batnfjordsøra i Gjemnes til Eidsvåg i Nesset er det 45 km, reisetid på 40 minutter
- Fra Eidsvåg i Nesset til Åndalsnes i Rauma er det 66 km, reisetid på 65 minutter
- Fra Åndalsnes i Rauma til Vestnes i Vestnes kommune er det 66 km, reisetid på 55 minutter

Avstander til regionsentrene på Sunnmøre og Nordmøre er som følger:

- I avstand er Molde like langt fra Ålesund som Kristiansund dvs. ca. 7 mil. Reisetiden til Kristiansund er ca. 60 minutter, til Ålesund et kvarter lengre som følge av ferge over til Vestnes.
- Fra Vestnes til Ålesund er det 65 km, reisetid på ca 55 minutter
- Fra Eide til Kristiansund er det 48 km, reisetid på 45 minutter. Eide har dermed kortere reisetid til Molde (32 km) enn til Kristiansund.
- Fra kommunesenteret i Gjemnes til Kristiansund er det 38 km, reisetid på 35 minutter. Gjemnes er dermed plassert midt mellom regionsentrene, men med litt kortere reisetid til Molde.
- Fra Åndalsnes i Rauma til Lesja er det 5 mil oppover Romsdalen til kommunegrensen mot Lesja (Bjorli) og ytterligere 4 mil til kommunesenteret i Lesja. Molde er utvilsomt det mest naturlige regionsenteret for innbyggerne i Rauma.

I regionen finnes flere planlagte og aktuelle veiprosjekter som på sikt vil bedre kommunikasjonsmulighetene i regionen. Minst tre store prosjekter framstår som særlig viktige:

- Langfjordtunnelen: Undersjøisk tunell fra Sølsnes i Molde kommune til Åfarnes/Hesjestranda i Rauma kommune. Forbindelsen vil gi fergefri forbindelse fra Molde til Åndalsnes og videre sørover. Ytterligere forbedring av veistandard i Romsdalen er under planlegging (Flatmark-Marstein, inkl. ny tunnel).
- Tresfjordforbindelsen, veien rundt Tresfjorden blir ikke vedlikeholdt i påvente av en kryssing av Tresfjorden på bru eller tunnel. Denne forbindelsen vil forkorte avstanden mellom Åndalsnes og Vestnes og Åndalsnes-Ålesund med rundt 15 km. En bru på 1,2 km over Tresfjorden skal bygges.
- Møreaksen, fergefri forbindelse fra Molde over Midsund og sørover mot Ålesund, via Vestnes og/eller Haram. Hengebro eller flytebro over Storfjorden/Romsdalsfjorden blir også vurdert, samt bru mellom Midsund og Aukra. Tidsperspektiv for fergefri kyststamvei er tidligst 5-10 år fram i tid.

Av øvrige aktuelle kommunikasjonsforbedringer kan nevnes:

- Nordøyveien, mulig sammenkopling av Molde-Aukra-Sandøy-Haramsøyene-Søvik-Vigra.
- Molde ny innfartsåre øst, evt. firefeltsvei/motorvei vil bedre tilgjengeligheten østfra
- Forbedring av vei nordover i Gjemnes, Astad-Knutset

Pågående og planlagt kommunikasjonsutbygging vil innebære krymping av interne reiseavstander i regionen og særlig Møreaksen vil kunne medføre bedre kommunikasjoner mellom hovedbyene i fylket. På sikt vil dette kunne påvirke regionsenterets rolle og det framtidige arbeidsmarkedet, inkludert samarbeidsmønster mellom kommunene og evt. nye kommunedannelser. Møreaksen og flere av de øvrige prosjektene vil imidlertid ta tid å realisere.

3.7 Næringsstruktur

Næringsstrukturen i Romsdal inkl. Gjemnes og Eide har store likhetstrekk med næringsstrukturen for øvrig i Møre og Romsdal. Regionen har en sterk industrisektor som sysselsetter i underkant av 20 prosent av de yrkesaktive. Bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, hotell og restaurant, transport og kommunikasjon og forretningsmessig tjenesteyting er representert i regionen på linje med gjennomsnittet for fylket. Sysselsettingen i primærnæringene dekker 5 prosent som også er lik snittet for fylket. Sysselsettingen i offentlig sektor ligger på 34 prosent som er noe høyere enn i fylket ellers.

Brutt ned på kommunenivå finner vi naturligvis større variasjoner i næringsstruktur, jf. tabellen nedenfor. Vi ser bl.a. at industrisysselsettingen er betydelig i alle kommunene, mens varehandel og forretningsmessig tjenesteyting naturlig nok er overrepresentert i Molde. Primærnæringene utgjør størst andel i Gjemnes som også har en relativt høy andel offentlig sysselsetting. Molde har høyest andel sysselsatte i offentlig sektor, hvilket henger sammen med lokalisering av fylkeskommunen, fylkesmannen og andre statlige funksjoner i regionsenteret.

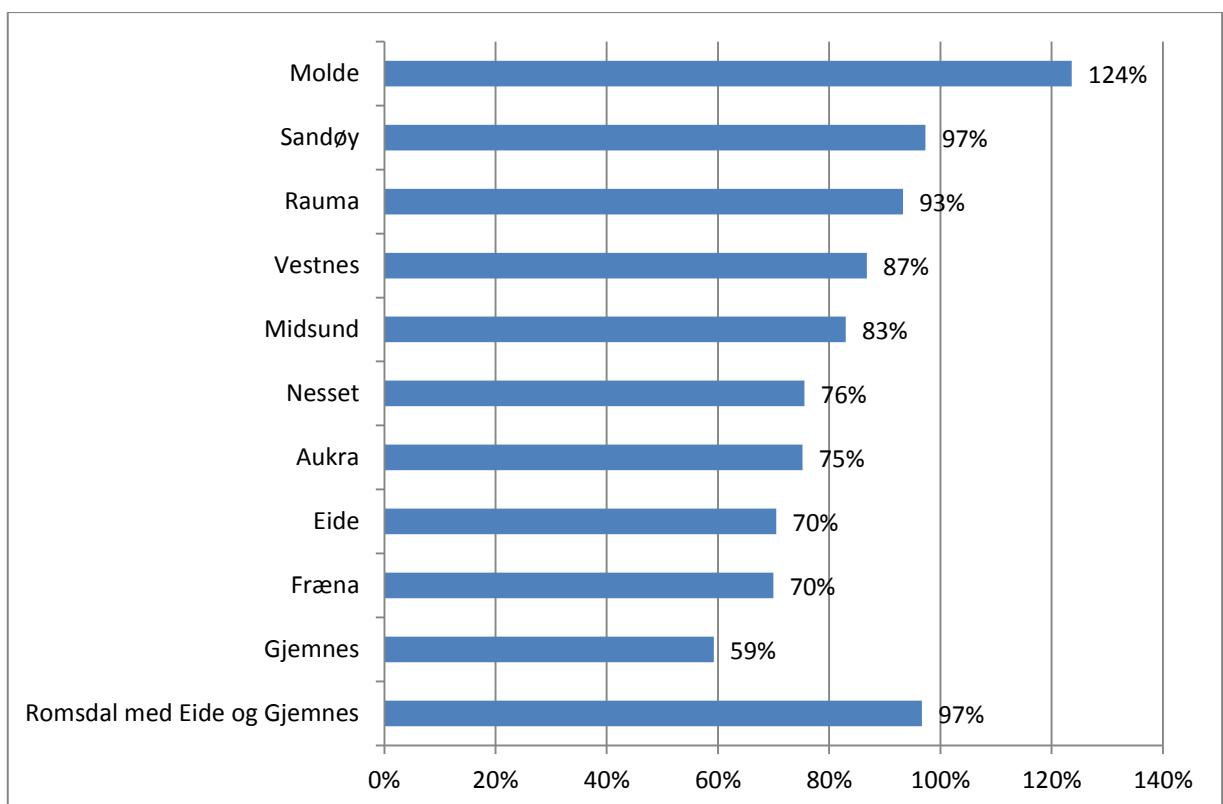
Kommune/region	Jordbruk, skogbruk og fiske	Industri m.m.	Bygge- og anleggsvirks omhet	Varehandel, hotell- og restaurantvirks omhet	Transport og kommunika sjon	Finans og forretningsmes sig tjenesteyting	Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	Sum
Molde	1,2	14,0	6,7	18,3	7,2	13,8	38,8	100,0
Vestnes	4,5	24,9	6,9	14,0	7,5	8,7	33,6	100,0
Rauma	6,5	17,8	10,5	19,0	10,1	9,4	26,7	100,0
Nesset	8,7	20,5	11,4	14,8	4,6	9,2	30,8	100,0
Midsund	9,9	20,5	9,2	10,7	9,3	8,7	31,6	100,0
Sandøy	8,5	31,5	2,8	10,6	7,9	10,3	28,5	100,0
Aukra	5,0	20,9	8,5	13,1	8,9	10,3	33,2	100,0
Fræna	7,5	19,3	9,6	15,7	9,0	10,1	28,8	100,0
Eide	5,6	23,0	12,9	13,4	6,5	9,4	29,2	100,0
Gjemnes	12,4	16,4	11,3	11,6	5,8	8,0	34,5	100,0
Romsdal m/Eide og Gjemnes	4,7	18,1	8,4	16,2	7,8	11,2	33,6	100,0

Tabell 3.4 Sysselsatte etter næring pr 4.kv.2009. Prosent. Kilde SSB

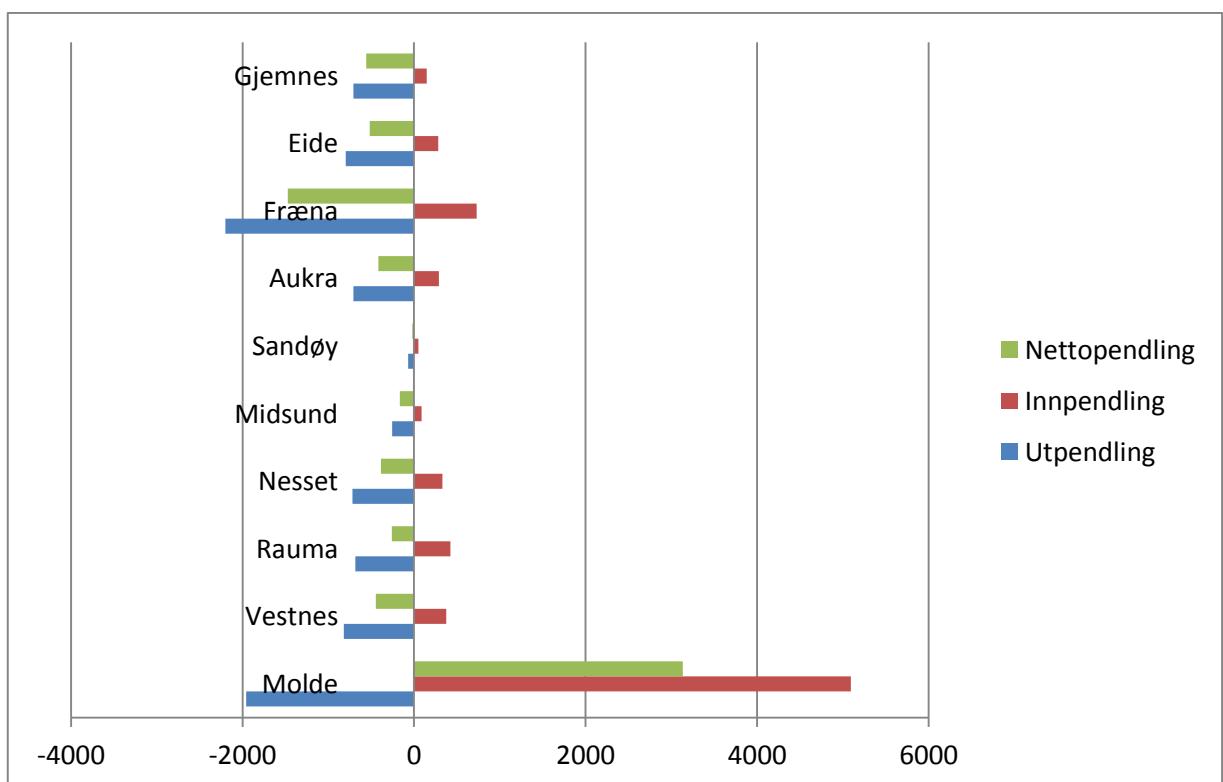
3.8 Regional integrasjon

Arbeidsmarkedet i Romsdal er dynamisk med betydelig utveksling av arbeidskraft på tvers av kommunegrensene. Vi skal se nærmere på to indikatorer på regional integrasjon, dels kommunenes egendekning av arbeidsplasser og dels graden av arbeidspendlingspendling i regionen. Egendekning av arbeidsplasser er lik totalt antall arbeidstakere som arbeider i kommunen dividert med antall bosatte arbeidstakere i kommunen. Noen kommuner har overskudd av arbeidsplasser i forhold til egne arbeidstakere, mens andre har underskudd. I Romsdal er Molde den eneste kommunen som har overskudd med en egendekning på 124 prosent. Sandøy og Rauma ligger over 90 prosent, mens Gjemnes har lavest egendekning med litt under 60 prosent, jf. figuren nedenfor.

Blant kommunene er det bare Molde som har pendlingsoverskudd, som betyr at det er flere som pendler inn enn ut av kommunen. Overskuddet er betydelig og ligger på over 3000 arbeidstakere. Alle de andre kommunene har pendlingsunderskudd i forhold til omgivende kommuner.



Figur 3.5 Arbeidsplassdekning i kommunene og regionen. Prosent. 2009. Kilde: SSB



Figur 3.6 Innpending, utpendling og nettopendling i kommunene. Antall arbeidstakere pr 4.kv. 2009. Kilde: SSB

Arbeidspendling har ofte stått sentralt i diskusjoner om regional tilhørighet og kommunestruktur. Vi skal se nærmere på to interessante problemstillinger i forhold til Romsdalskommunene:

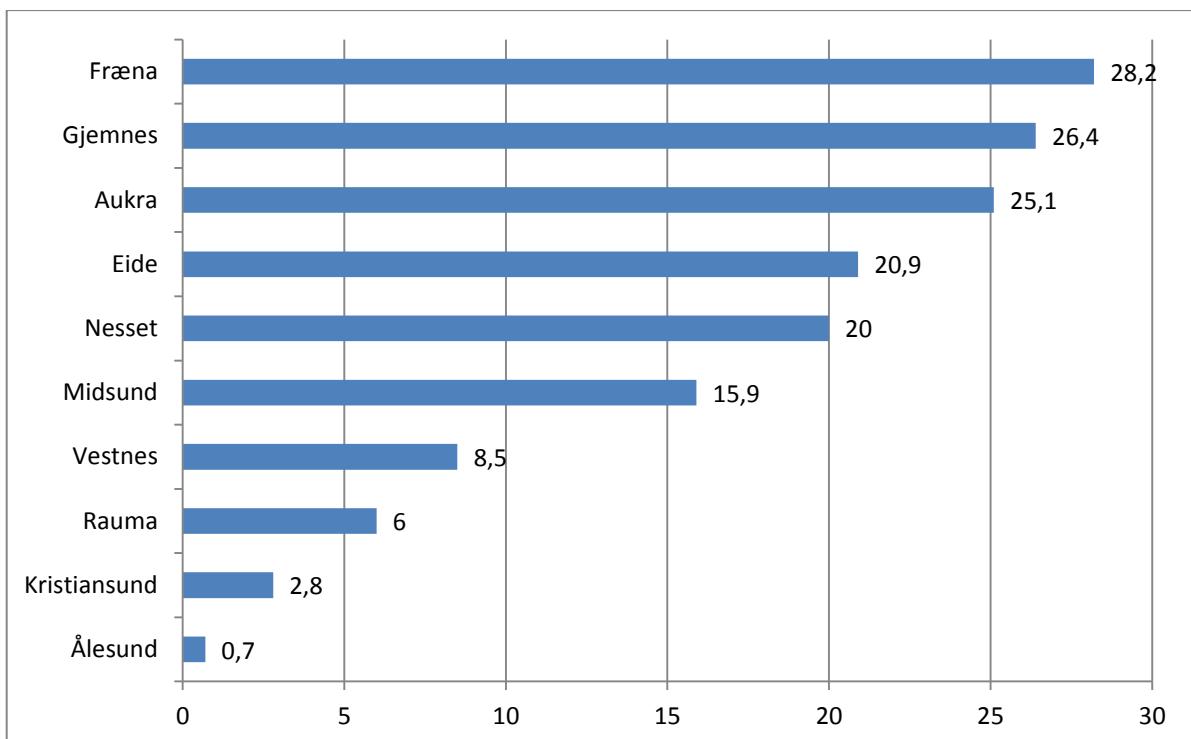
- Kommunenes tilhørighet etter inndelingen i felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner, herunder omfanget på arbeidspendlingen fra omegnskommunene til Molde som regionsenter
- Utveksling av arbeidskraft ifht. Nordmøre (Kristiansund og Sunndalsøra) og Sunnmøre (Ålesund)

Inndelingen i felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner ble gjort av NIBR⁷ i 2002. Inndelingen tar hensyn til senterstruktur, reisetid og pendling. I Romsdal er det i følge denne inndelingen definert tre felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner:

- Molderegionen er klassifisert som en sentrert region sammen med følgende omegnskommuner: Fræna, Aukra, Gjemnes, Eide, Midsund, Nesset og Vestnes. Det er omfanget på arbeidspendlingen og kort reisetid til Molde som gjør at de to Nordmørskommunene Eide og Gjemnes tilhører Molderegionen. I inndelingen er det kommentert at Nesset kunne vært plassert i Sunndalsregionen (Sunndal og Tingvoll) ut fra kortere reisetid til Sunndalsøra og at det er større arbeidspendling til Molde som begrunner plasseringen. For Vestnes blir det kommentert at pendlingen til Molde ligger under 10 prosent, som er under minstegrensen for tilordning til en senterkommune. Vestnes er likevel lagt til Molderegionen ut fra kort reisetid.
- Rauma er klassifisert som en selvstendig region ut fra lite pendling og lang reisetid til Molde
- Sandøy er også klassifisert som en selvstendig region med lite pendling og lang reisetid til aktuelle senterkommuner

Ut fra siste tilgjengelige data er utpendlingen til Molde størst for Fræna (28,2 prosent), dernest følger Gjemnes, Aukra, Eide og Nesset som alle har over 20 prosent utpendling til Molde. Vi ser at Midsund ligger på 16 prosent utpendling, mens Vestnes og Rauma ligger under 10 prosent og dermed er minst integrert mot Molde som senterkommune. Utpendlingen fra Kristiansund og Ålesund til Molde dreier seg om hhv 272 og 134 personer og utgjør en svært liten andel av bosatte arbeidstakere i de respektive kommunene.

⁷ Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner, NIBR-rapport 2002:20



Figur 3.7 Utpendling til Molde fra omegnskommuner. Prosent pr. 4 kv. 2009. Kilde: SSB

Kristiansundregionen som felles bolig- og arbeidsmarkedsregion består av to kommuner, Kristiansund og Averøy. Antall kommuner i regionen ble endret etter kommunesammenslutningen mellom Kristiansund og Frei 1.1.2008 og etter at Tustna gikk sammen med Aure 1.1.2006. Pendlingen fra Averøy til Kristiansund ligger på 15,6 prosent. Utpendlingen fra Eide til Kristiansund ligger på under 2 prosent, fra Gjemnes litt høyere med 6,7 prosent.

I Sunndalsregionen inngår to kommuner, Sunndal og Tingvoll. Tingvoll har større utpendling til Kristiansund (11,8 prosent) enn til Sunndal (8,7%), men har kortere reisetid til Sunndal. Ut pendlingen fra Nesset til Sunndal ligger på 10,7 prosent som betyr at Sunndal er kommunens nest største mottaker av arbeidstakere etter Molde. Gjemnes er enda klarere orientert mot Molde og har minimal pendling mot Sunndal (11 registrerte pendlere). Gjemnes har også lite pendling mot Nesset (4,7 prosent) og motsatt er pendlingen fra Nesset til Gjemnes enda mindre (under 1 prosent).

I sør følger Ålesundregionen grensen mot Romsdalskommunene. Ålesundregionen utgjør et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde med åtte kommuner (Ålesund, Sula, Skodje, Giske, Ørskog, Haram, Sykkylven og Stordal). Av kommunene i Romsdal er det Vestnes som er sterkest orientert mot Ålesundregionen. Ut pendlingen sørover er likevel liten og ligger på 5,8 prosent samlet til de fire kommunene Haram, Ørskog, Skodje og Ålesund, hvorav halvparten til Ålesund. Vestnes har dermed høyere pendling til Molde (8,5 prosent) og tar vi med pendlingen til de andre kommunene i Romsdal er det klart at Vestnes er sterkest orientert nordover på arbeidsmarkedet. Også Midsund og Sandøy har svært lite pendling mot nabokommuner sørover med pendlingsandeler på under 2 prosent eller lavere.

3.9 Lokal og regional tilhørighet

En viktig forutsetning for å utvikle et robust regionalt samarbeid er eksistensen av en felles opplevd regional identitet og tilhørighet. Regional identitet blir gjerne forstått som en sosial og kulturell konstruksjon knyttet til spørsmål om kultur, næring, folkelynne og natur. Identitet

vokser ikke ut av jordsmonnet, den blir til takket være andre. Kjernen i spørsmålet er; hva er spesielt for oss og hva definerer vårt område i forhold til våre naboer?

Romsdal utgjør som kjent ett av tre tidligere fogderier i Møre og Romsdal. På bakgrunn av så vel historiske, kulturelle, næringsmessige og språklige faktorer fremstår de tre delregionene i fylket med klare identitetsmessige profiler. Romsdal har en rekke tydelige identitetsmarkører, godt synlig også på den nasjonale arena, som underbygger bevisstheten om Romsdal som region. Dette omfatter så vel et spektakulært naturlandskap som kulturelle fyrtårn, som MFK, Jazzfestivalen og Bjørnsonfestivalen.

Selv om Romsdal fremstår som en region med identitetsmessig tydelig profil, innebærer ikke det at det ikke er krefter som virker over regiongrensene. Også i Romsdal vil innbyggerne kunne si at de i noen sammenhenger opplever en sterkere tilhørighet til større felleskap, som fylket eller nasjonen, eller mindre fellesskap som kommunen eller grenda. Det vil også være slik at styrken i den regionale identiteten kan variere; fra kommuner som utgjør kjernen i regionen hvor den regionale identiteten ofte er sterkt, til grensekommuner som kan ha mye samarbeid og kontakt med kommuner i naboregionene og hvor den regionale identiteten ikke fremstår like tydelig.

Tilhørigheten til Romsdal som identitetsregion kan studeres på ulike måter. Vi har valgt å se på avisdekningen i regionen med utgangspunkt i en antagelse om at innbyggernes valg av avisabonnement er en indikator på geografiske orientering og tilhørighet. Lokale og regionale medier har en identitetsskapende funksjonen både gjennom nyhetsformidling og ved å sette dagsorden for offentlig meningsutveksling og debatt. Det interessante her vil være å se nærmere på mørsteret for avislesningen i regionen. I hvor stor grad er det romsdalske aviser som dominerer? I hvilken utstrekning aboneses det på aviser med geografisk tilhørighet i naboregionene?

I Møre og Romsdal er det tre regionaviser som har sitt hovednedslagsfelt i hver av delregionene; Sunnmørsposten på Sunnmøre, Romsdals Budstikke i Romsdal og Tidens Krav på Nordmøre.

Avis	Opplag	Dekning i fylket
Romsdals Budstikke	16 930	15,97 %
Sunnmørsposten	28 961	27,33 %
Tidens Krav	13 921	13,13 %

*Tabell 3.5 Regionaviser i Møre og Romsdal, oppdag og dekningsgrad. Kilde:
<http://www.aviskatalogen.no>*

Regionavisen for Romsdal er Romsdals Budstikke. Dekningsområdet er kommunene Molde, Rauma, Vestnes, Midsund, Aukra, Sandøy, Nesset, Eide, Gjemnes og Fræna. Men også de to andre regionavisene har en del abonnenter i noen av romsdalskommunene, jf tabell under.

I tillegg til regionavisene er det flere lokalaviser i fylket som i hovedsak dekker en eller flere kommuner. Utgivelseshyppigheten varierer fra en eller noen dager i uken til en gang i måneden. Vi har registrert følgende lokalaviser som oppgir å ha romsdalskommuner i sitt dekningsområde:

- VestnesAvisa som dekker Vestnes. Utgivelse en gang i uken.

- Bygdebladet som dekker Vestnes i tillegg til Sunnmørskommunene Ørskog, Stordal, Skodje og Haram. Utgivelse to dager i uken.
- Driva som dekker Nesset i tillegg til Nordmørskommunene Surnadal, Sunndal, Rindal, Halsa og Tingvoll. Utgivelse tre dager i uken
- Åndalsnes Avis som dekker Åndalsnes. Utgivelse tre dager i uken.
- Øyavis som dekker Midsund. Utgivelse en gang i måneden

Tabellen under viser husstandsdekningen for regionavisene og de største lokalavisene i romsdalskommunene. Nedre grenseverdi er dekning av 5 prosent av husstandene. Statistikken er hentet fra www.aviskatalogen.no som driftes av Mediebedriftenes Landsforening.

	Romsdal Budstikke	Sunnmørs-posten	Tidens Krav	Åndalsnes Avis	Driva	Aura Avis	Harams-nytt
Vestnes	37 %	16 %					
Molde	78 %						
Rauma	28 %			85 %			
Midsund	67 %	9 %					
Fræna	67 %						
Aukra	56 %						
Nesset	59 %				38 %	6 %	
Gjemnes	54 %		38 %				
Eide	60 %		18 %				
Sandøy	30 %	34 %					35 %

Tabell 3.6 Avisdekning i romsdalskommuner 2011. Kilde: <http://www.aviskatalogen.no>

Tabellen viser at regionavisen Romsdal Budstikke har høy dekningsgrad i Molde og i nabokommunene på Romsdalshalvøya. Det omfatter også grensekommunene mot Nordmøre som Fræna og Eide. I Gjemnes har Romsdal Budstikke en også en dekningsgrad på over 50 prosent av husstandene, men her har også nordmørske Tidens Krav mange leser med en husstandsdekning på nærmere 40 prosent. I Nesset kan det også sies å være et mer delt bilde der de to nordmørske lokalavisene Driva og Aura Avis samlet dekker 44 prosent av husstandene. Romsdals Budstikke er likevel klart størst med dekningsgrad på 59 prosent. I øykommunen Midsund er også Romsdals Budstikke klart dominerende med 67 prosent dekningsgrad. Sunnmørsposten har knapt 10 prosent husstandsdekning. Midsund har som nevnt over sin egen lokalavis Øyavis som har 100 prosent husstandsdekning⁸

Ser vi på Romsdalskommunene sør for Romsdalsfjorden har Romsdals Budstikke betydelig lavere husstandsdekning enn kommunene på nordsiden. I Vestnes har avisen en dekningsprosent på 37, mens Sunnmørsposten har 16 prosent. I Vestnes finner man i tillegg lokalavisa VestnesAvisa med en dekningsgrad på 75 prosent av husstandene og Bygdebladet med en dekningsprosent på 32 prosent (tallet inkluderer Sunnmørskommunene). I Rauma har

⁸ Opplysninger om dekningsgrad for lokalavisene er hentet fra Nærpressekatalogen til Landslaget for lokalaviser.

Romsdals Budstikke lavest prosentvise husstandsdekning av alle Romsdalskommunene (inkl. Sandøy) med 28 prosent. Åndalsnes Avis er klart dominerende avis i kommunen med en dekningsgrad på 85 prosent. Verken Sunnmørsposten eller Tidens Krav som regionavisser når over terskelverdien på 5 prosent av husstandene i Rauma. Heller ingen andre lokalaviser har nevneverdig dekningsgrad i Rauma. Innbyggerne i Vestnes og særlig i Rauma fremstår på bakgrunn av disse tallene som mer lokalt enn regionalt orientert i sin avislesning. Det skal imidlertid tilføyes at Åndalsnes Avis er eid av avishuset Romsdals Budstikke.

Den Romsdalskommunen som på bakgrunn av avisabonnement fremstår som mest splittet med hensyn til regional tilhørighet er Sandøy. Her er de to regionavisene Romsdals Budstikke og Sunnmørsposten nesten like store med dekningsprosenter på hhv 30 og 34. En sterkere sunnmørorientering kommer likevel til uttrykk gjennom at lokalavisen for Haram, Haramsnytt, har en dekningsgrad på 35 prosent.

Samlet gir denne gjennomgangen et bilde som kan sammenfattes i to hovedpoeng:

- Regionavisen Romsdals Budstikke er klart største regionavis og er i liten grad utfordret av regionavisene i hhv Sunnmøre og Nordmøre i kampen om leserne i Romsdal. Bilde har likevel nyanser og særlig i grensekommunene Gjemnes (mot Nordmøre) og Sandøy (mot Sunnmøre) har konkurrerende regionaviser betydelige markedsandeler.
- Regionavisen Romsdals Budstikke når ut til langt flere husstander (andelsmessig) i kommunene på Romsdalshalvøya enn kommunene på sydsiden av Romsdalsfjorden. I Rauma og Vestnes synes en lavere husstandsdekning for Romsdals Budstikke å være knyttet til at innbyggerne i større grad abонnerer på lokale aviser. Det *kan* tolkes som en indikasjon på en noe svakere regional orientering blant innbyggerne i disse to kommunene enn i øvrige Romsdalskommuner. Det kan muligens for Raumas del forklares med lang avstand til regionsenteret i Molde. Det er samtidig påfallende stor forskjell mellom husstandsdekningen for Romsdals budstikke i Rauma og nabokommunen Nesset som har tilnærmet lik reisetidsavstand til Molde.

Regional tilhørighet er nærmere kommentert i kap.4 og 5, jf særlig kap.5.6 om geografisk samarbeidsmønster for grensekommuner.

3.10 Oppsummering

Noen hovedpunkter fra dette kapitlet er som følger:

- Dagens kommunestruktur i Romsdal preges av store forskjeller i befolningsgrunnlag og gjennomgående små kommuner i areal. Befolningsgrunnlaget varierer fra i underkant av 2000 i Midsund til 25000 i Molde. Tre av kommunene, Vestnes, Rauma og Fræna, har et betydelig befolningsgrunnlag på hhv. 6500, 7400 og 9300 innbyggere.
- Molde med omegnskommuner kan ikke sammenliknes med klassiske flerkommunale byområder preget av tettstedsoppsplitting og forstadskommuner med pendlingsandeler på over 40-50 prosent mot senterkommunen. Romsdalshalvøya og de nærmeste omegnskommunene er likevel en sentrert region med felles bolig- og arbeidsmarked og en betydelig pendling fra omegnskommunene til Molde.
- Med unntak for at Aukra har en fastlandsdel og spesielle lokale forhold i Gjemnes og Nesset, er det er det ikke registrert andre eksempler på uhensiktmessige avgrensinger av dagens kommuner.
- Dagens kommuner medfører til dels meget gode interne tilgjengelighetsforhold for innbyggerne. Fire kommuner har interne reisetider på inntil 15 minutter til

kommunesenteret for flertallet av innbyggerne. Interne reiseavstander ligger på maksimalt 4-5 mil (Rauma).

- Flertallet av kommunene har også kort reisetid til Molde med inntil 30 minutter. Midsund og Aukra er imidlertid avhengig av ferge og det samme gjelder Vestnes og Rauma på andre siden av Romsdalsfjorden. For Rauma og Nesset ligger reisetiden til Molde på rundt 50 minutter regnet fra kommunesentrene, fra Gjemnes ca. 30 minutter. Fra kommunesentrene i Fræna og Eide til Molde er reisetiden kort med bare ca. 20 minutter.
- Næringsstrukturen preges av en sterk industrisektor som sysselsetter inntil 20 prosent av de yrkesaktive. Industrisysselsettingen er betydelig i mange av kommunene og gjenspeiler et differensiert og sterkt næringsliv sammenliknet med mange andre regioner. Molde har den høyeste egendekning av arbeidsplasser med 124 prosent, lavest ligger Gjemnes med 59 prosent. Innpendlingen til Molde er størst fra Fræna, Aukra og Gjemnes med 25-30 prosent, lavest for Rauma og Vestnes med 6-8 prosent.
- Alle ni kommuner, inkludert grensekommuner mot Sunnmøre og Nordmøre, er sterkest integrert mot Molde på arbeidsmarkedet. Det gjelder Vestnes og det gjelder Nesset, Eide og Gjemnes.
- Et klart flertall av kommunene har en klar regiontilhørighet til Romsdal. Ut fra avisdekning og geografisk plassering ser det ut til at Rauma og Vestnes har en noe svakere regional orientering enn øvrige Romsdalskommuner.

4 Analyse av regionrådet

4.1 Innledning

Nedenfor følger en analyse av Romsdal Regionråd ut fra følgende tilnærming:

- Sammenlikning av sentrale trekk ved regionrådene i Møre og Romsdal og andre regionråd ellers i landet
- Gjennomgang av hovedaktiviteter under regionrådet
- Synspunkter på og vurderinger av dagens regionråd med bakgrunn i intervjuer med ordførere og rådmenn, samt samtalene med sekretariatet og andre faglige tilsatte i kommunene
- Konklusjoner trukket med bakgrunn i NIVIs tolkning av foreliggende dokumentasjon og informasjon

4.2 Definisjon av regionråd

NIVI Analyse har tidligere gjennomført en nasjonal kartlegging av regionråd⁹ med utgangspunkt i følgende definisjon:

- Samarbeidsorganet må være et *politisk samarbeidsorgan* mellom kommuner der minst ordførerne deltar med stemmerett i det politiske styringsorganet. Det godtas deltagelse fra andre aktører som rådmenn, tillitsvalgte og representanter for næringslivet eller fylkeskommunen. Samarbeidsorganer hvor flere fylkeskommuner deltar og/eller som i hovedsak driver strategisk-politisk interessearbeid, vil normalt ikke bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være *formalisiert* med egne vedtekter eller skriftlig samarbeidsavtale. Etter en nærmere vurdering i forhold til øvrige kriterier godtas også likelydende vedtak i deltakende samarbeidskommuner som det formelle grunnlaget for samarbeidsorganet.
- Samarbeidsorganet må ha *mange typer saker som arbeidsfelt* dvs. ikke være et sektororgan. Det er her lagt vekt på hva som er det formelle og viktigste formålet med organet. At for eksempel samarbeidsorganer med næringspolitikk som hovedformål i praksis kan brukes til koordinering av andre typer saker mellom kommuner, er normalt ikke nok til å bli definert som et regionråd.
- Samarbeidsorganet må være i *operativ funksjon* dvs. avholdt møter eller behandlet saker i løpet av det siste året.

Disse kriteriene er i hovedsak de samme som ble brukt av Telemarksforskning-Bø i en tilsvarende kartlegging fra år 2000. Definisjonen skiller ikke mellom ulike juridiske organisasjonsformer for regionråd. Det kan være litt uvant for regionråd som er organisert som f.eks. selskaper. Etter definisjonen regnes både selskaper, samkommuner og organer organisert etter kommuneloven som regionråd, gitt at de fyller innholds-kriteriene.

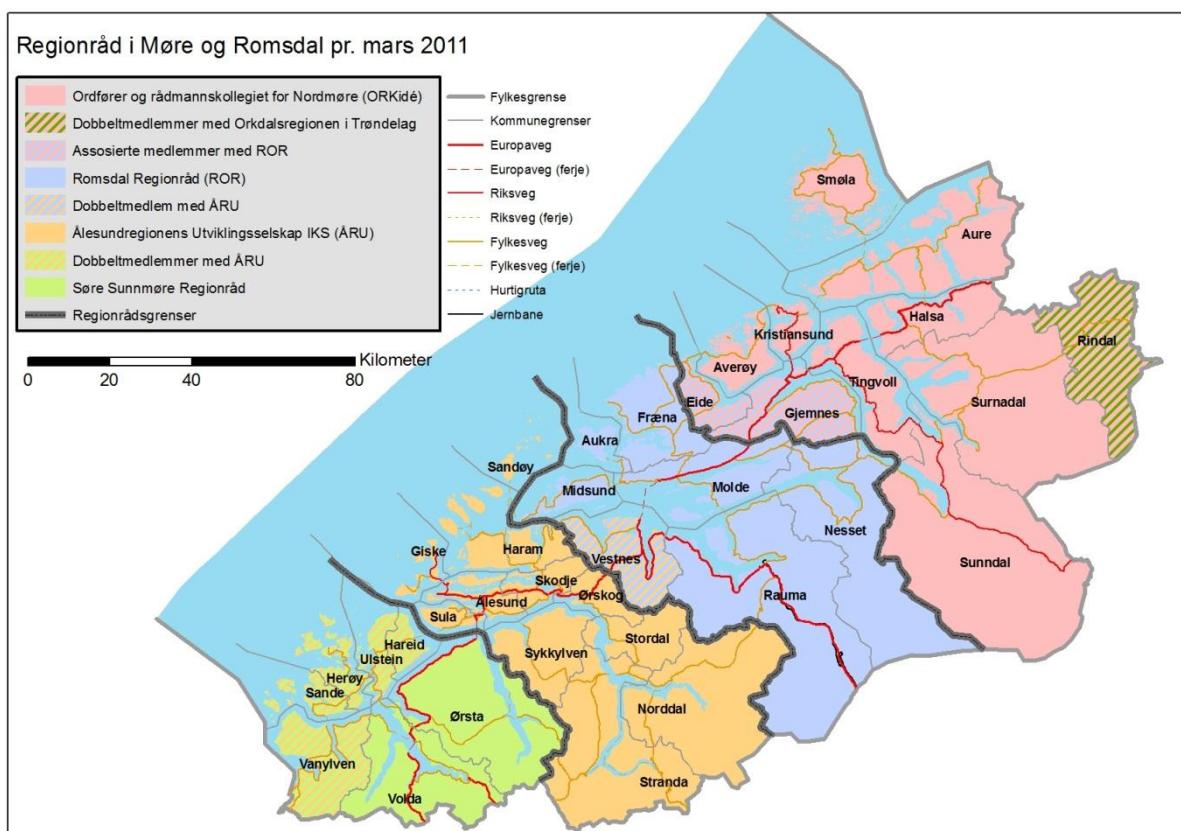
4.3 Regionrådene i Møre og Romsdal

I Møre og Romsdal finnes fire regionråd som alle fyller definisjonen ovenfor. Alle fylkets 36 kommuner er medlemmer i minst ett regionråd. Inndelingen for regionrådene følger i hovedsak gamle fogderigrenser for Sunnmøre, Romsdal og Nordmøre, med unntak for at

⁹ NIVI-rapport 2007:2 Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner

Sunnmøre er delt i to regionråd. Inndelingen er spesiell i landssammenheng av minst to grunner:

- To av regionrådene har svært mange medlemskommuner. Det gjelder Ålesundregionens Utviklingsselskap (ÅRU), som med sine 17 medlemskommuner er landets klart største regionråd målt i antall kommuner. Det gjelder også Ordfører og rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKidé) som har 11 medlemskommuner. Gjennomsnittet for alle landets ca. 70 regionråd er seks medlemskommuner. Romsdal Regionråd (ROR) og Søre Sunnmøre Regionråd (SSRR) har begge syv medlemskommuner.
- Regionrådsinndelingen preges av at mange av kommunene er dobbeltsmedlemmer i to forskjellige regionråd. Dobbeltsmedlemsskap er mest utbredt på Sunnmøre ved at fem av syv kommuner i Søre Sunnmøre Regionråd er fullverdig medlemmer i ÅRU. I tillegg er Vestnes fullverdig medlem i både ÅRU og ROR, mens Sandøy, som regnes som en Romsdalskommune, har meldt seg ut av ROR (2004) og inn i ÅRU. I ORKidé er Rindal medlem i både ORKidé og Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen. Regionrådkartet kompliseres ytterligere av at Gjemnes og Eide er assoserte medlemmer i ROR og at ROR-kommunene Fræna og Nesset deltar i IKT-samarbeidet i ORKidé.



Figur 4.1 Regionråd i Møre og Romsdal pr mars 2011. Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune.

Mange medlemskommuner i et regionråd kan medføre både fordeler og ulemper. Fordelene kan være knyttet til regional tyngde og påvirkningskraft ved felles interessehevdning i typiske regionalpolitiske spørsmål overfor eksterne aktører som staten, fylkeskommunen og tunge næringspolitiske aktører. Mange medlemskommuner kan også innebære fordeler ved utvikling av brede interkommunale løsninger, f.eks. innenfor IKT og administrative funksjoner. Ulempene kan være knyttet til vanskeligheter med å tilpasse løsninger til ulike samarbeidsbehov i mange medlemskommuner. Samarbeid om kommunale tjenester kan kreve tilpasning av løsninger mellom nære nabokommuner. Med mange deltagere kan

prosesskostnadene bli høye og faren for fordelingskonflikter kan være store. Over tid kan forskjeller i behov og ønsker om samarbeid lede til svak fremdrift i det interkommunale samarbeidet.

Dobbeltmedlemskap kan også innebære fordeler og ulemper. For de aktuelle kommunene kan medlemskap i ulike geografiske retninger innebære fleksibilitet når det gjelder påvirkning i viktige regionale saker og valgfrihet når det gjelder deltagelse i konkrete interkommunale samarbeidsordninger. Ulempene kan være knyttet til manglende forpliktelser i det regionale samarbeidet gjennom regionrådene og at det over tid utvikler seg et lite oversiktlig samarbeidsmønster som kan være vanskelig å følge opp og styre.

Det er grunn til å tro at dagens regionrådsstruktur i Møre og Romsdal har påvirket samarbeidsmønsteret og kanskje særlig graden av integrasjon i administrasjon og tjenesteproduksjon mellom kommunene. Med flere regionråd bestående av uvanlig mange kommuner og en utbredt praksis med dobbeltmedlemskap, er det grunn til å forvente at tjenestesamarbeidet utvikles på flere geografiske nivåer. Kartleggingen av det interkommunale samarbeidet i Romsdal bekrefter at samarbeidet om administrasjon og tjenester utvikles i et svært sammensatt geografisk mønster. Tilsvarende kartlegging er foreløpig ikke gjort for de øvrige regionrådsområdene. Det er grunn til å tro at det er interessante likhetstrekk i samarbeidsmønsteret mellom de ulike delregionene i fylket.

4.4 Geografiske kjennetegn

Nedenfor beskrives utvalgte geografiske kjennetegn ved de fire regionrådsområdene i Møre og Romsdal. Av tabellen framgår antall kommuner pr region med tillegg av regionens folketall, intern kommunestruktur, samt areal.

Regionrådsområde	Antall kom.	Folketall 1.1.2011		Areal kv.km
		Region	Kommuner	
Nordmøre	11	60.773	Kristiansund (23.570), Sunndal (7.267), Surnadal (5.949), Averøy (5.520), Aure (3.523), Eide (3.438), Tingvoll (3.065), Gjemnes (2.582), Smøla (2.137), Rindal (2.061), Halsa (1.661)	6.071
Romsdal	7	56.522	Molde (25.089), Fræna (9.324), Rauma (7.400), Vestnes (6.504), Aukra (3.249), Nesset (2.988), Midsund (1.968)	3.784
Ålesundregionen	17	124.085	Ålesund (43.670), Haram (8.857), Herøy (8.533), Sula (8.096), Ulstein (7.751), Sykkylven (7.662), Giske (7.149), Vestnes (6.504), Hareid (4.932), Stranda (4.575), Skodje (4.079), Vanylven (3.417), Sande (2.625), Ørskog (2.120), Norddal (1.761), Sandøy (1.332), Stordal 1.022)	4.254
Søre Sunnmøre	7	46.286	Ørsta (10.373), Volda (8.655), Herøy (8.533), Ulstein (7.551), Hareid (4.932), Vanylven (3.417), Sande (2.625)	2.129
Hele fylket	36	253.904	36 kommuner	15.111

Tabell 4.1 Geografiske kjennetegn ved fire regionråd i Møre og Romsdal. Kilde: SSB

I befolkningsstørrelse varierer regionrådsområdene fra 124.000 i Ålesundregionen til vel 46.000 på Søre Sunnmøre. Ålesundregionen har et folketall på nivå med Nord-Trøndelag fylke (132.000) og er større i folketall enn både Sogn og Fjordane, Aust-Agder og Finnmark. Romsdal og Nordmøre er omtrent like store i folketall med hhv 56.000 og 60.000 innbyggere.

Gjennomsnittet for landets regionråd ligger på 55.000. Ut fra rene folketallsvurderinger har alle regionrådsområdene et betydelig befolningsgrunnlag som kan danne grunnlag for samarbeid om alle typer kommunale oppgaver, både utviklingsoppgaver og kompetansekrede velferdstjenester.

Målt i geografisk utstrekning er Nordmøre klart størst med et areal på 6.000 kvadratkilometer, som er ca. tre ganger så stort som Søre Sunnmøre. Romsdal og Ålesundregionen er ganske like i utstrekning og har begge et areal i underkant av landsgjennomsnittet for regionråd som er 4.600 kvadratkilometer.

Alle regionrådsområdene preges av til dels store forskjeller i intern kommunestuktur og grad av funksjonalitet i forhold til felles bolig- og arbeidsmarkedsområder. Blant de fire er antakelig Romsdal den mest funksjonelle samarbeidsregionen, selv om også Romsdal regionråd har medlemskommuner som er relativt svakt integrert mot senterkommunen jf. dokumentasjon i kap.3. Alle regionrådsområdene preges av indre og ytre kommuner med ulik integrasjon mot den største senterkommunen.

Målt som andel av den samlede regionbefolkningen er Molde størst med 44 prosent, dernest følger Kristiansund med 39 prosent og Ålesund med 35 prosent. Sett i forhold til mange andre samarbeidsregioner er dette ganske lave tall for befolkningskonsentrasjon til senterkommunen. Tallene gjenspeiler særtrekk ved bosettingsmønsteret og kommunestrukturen med opptil flere relativt store kommuner utenfor de største senterkommunene. Søre Sunnmøre framstår som en spesiell region med to omtrent like store ”tvillingkommuner” i indre strøk (Ørsta/Volda) og samtidig to par ”tvillingkommuner” på øyer med utbygde kommunikasjoner på kysten (Hareid/Ulstein og Herøy/Sande).

4.5 Organisatoriske kjennetegn

Nedenfor følger en kort sammenlikning av utvalgte trekk ved regionrådenes politiske og administrative organisering i Møre og Romsdal. Det er mange aspekter ved regionrådenes organisering som er interessante, men vi skal her konsentrere oss om følgende:

- Formål, som definerer regionrådenes tiltenkte roller i forhold til medlemskommunene og det øvrige samfunn
- Etableringsår, som sier noe om samarbeidets varighet/historie
- Juridisk tilknytningsform dvs. samarbeidsorganets juridiske status
- Politisk organisering, herunder antall politiske styringsnivåer i organisasjonen, antall medlemmer i råd/generalforsamling og politisk forankring i kommunestyrene
- Administrativ organisering, herunder forekomst av rådmannsgruppe/rådmennenes rolle, samt faste årsverk i sekretariat og øvrig faglig/administrativ innsats
- Arbeidsgiveransvar for sekretariat og andre fast ansatte

ROR, ÅRU og ORKidé ble etablert på 1990-tallet, SSRR i år 2000. I alle regionene har det vært et langvarig samarbeid, flere steder med forløpere til dagens regionråd. Gjennom de siste årene har det skjedd vedtektsendringer i noen av regionrådenes som følge av endringer i deltakelsen. I ROR ble vedtekten endret i forbindelse med at Sandøy meldte seg inn i 2004 og ut i 2005 med virkning fra 1.1.2007. Sandøy er i dag fullverdig medlem av ÅRU.

Kjennetegn	Søre Sunnmøre Regionråd (SSRR)	Ålesundregionens Utviklingsselskap IKS (ÅRU)	Romsdal Regionråd (ROR)	Ordfører og rådmannskolleget for Nordmøre (ORKidé)
Etableringsår	2000/2003	1992/1998	1996/2004	1990
Juridisk form	Avtalebasert/KL §27 styre	IKS	Avtalebasert/KL §27 styre	Avtalebasert/KL §27 styre
Antall politiske styringsnivåer	Ett nivå: (1) Råd med ordførere	To nivåer: (1) Rep.skap med ordførere fra alle medl.kommuner (2) Styre med 5 ordførere og 2 rådmenn fra 2011	To nivåer: (1) Råd med ordførere og rådmenn (2)AU med 3 ordførere+1 rådmann	To nivåer: (1) Råd med ordførere og rådmenn (2)AU med 4 ordførere fra fire valgkretser+1 rådmann
Antall deltagere med stemmerett	7 (én pr kommune)	13/17 (én pr kommune)	14 (to pr kommune)	22 (to pr kommune)
Politisk deltagelse med stemmerett i råd/GF fra hver av kommunene	Kun ordfører	Kun ordfører	Kun ordfører	Kun ordfører
Rådmannsgruppe koplet opp mot regionrådet/selskapet	Ja, alle har møte-,tale og forslagsrett, jevnlige RM-møter	Ja, alle har møte- og talerett i repr.skap, fast representasjon med 2 repr i styre, faste RM-møter 2.hver måned	Nei, ikke ut over representasjon i AU. RM-gruppe utenfor regionrådet inkl deltagelse fra Eide og Gjemnes, tidligere sporadisk når mer jevnlige møter	Ja, alle deltar i kollegiet og 1 repr i AU, jevnlige RM-møter
Årsverk i regionrådets faste sekretariat	Begrenset tjenstekjøp fra Volda kommune tilsvarende inntil 20% stilling	2 fast tilsatte i selskapet, daglig leder og rådgiver	Kjøp av ca 0,5 åv fra Molde Næringsforum (560 timer)	Kjøp av ca 0,5 åv fra Nordmøre Næringsforum (600 timer). Fylkeskommunen faglig rådgiver.
Øvrig fast faglig/administrativ innsats	IKT-konsulent i 100% stilling ansatt i Vanylven kommune, for øvrig løpende prosjektorganisering	Prosjekledere i 100% stilling for eKommune, skole- og barnehageutvikling, ENØK og LUK, med tillegg av 20% stilling i kompetanseløft barneværn, til sammen 4.2 årsverk. I tillegg løpende prosjektorganisering med bruk av personell fra kommunene samt kjøp av eksterne tjenester.	20% stilling i ROR Barneværn, for øvrig løpende prosjektorganisering basert på dugnad, frikjøp av personell fra kommunene og kjøp av eksterne tjenester	Daglig leder for IKT ORKidé fast tilslatt i Sunndal kommune, i tillegg løpende prosjektorganisering basert på dugnad, frikjøp av personell fra kommunene og kjøp av eksterne tjenester
Faste årsverk totalt	1,2 + løpende	6,2 + løpende	0,7 + løpende	1,5 + løpende
Arbeidsgiveransvar for ansatte	Volda og Vanylven kommuner, ingen i regionrådet	Selskapet	Molde Næringsforum, ingen i regionrådet	Nordmøre Næringsforum og Sunndal kommune, ingen i regionrådet

Tabell 4.2 Organisatoriske kjennetegn ved fire regionråd i Møre og Romsdal.

Regionrådenes juridiske form er et litt vanskelig, men viktig tema som vi ikke skal gå grundig inn i her. Det er grunn til å merke seg at ÅRU er organisert som et eget rettssubjekt utenfor kommunene med hjemmel i loven om interkommunale selskaper. De øvrige regionrådene er ikke opprettet med lovhenvisning til kommunelovens §27. Det ville i så fall medført at vedtekten måtte gjenspeile kommunelovens minimumskrav til innhold. Deres juridiske status tolkes å være vanlig avtalebasert samarbeid, selv om de alle har klare likhetstrekk med et §27-samarbeid etter kommuneloven.

Dersom utviklingen tilsier at regionrådene får en sterkere formell rolle med selvstendig oppgaver, budsjett, avtalefrihet, arbeidsgiveransvar og evt. beslutningsmyndighet på avgrensende felt, vil det være særlig viktig at regionrådenes juridiske status er klart definert i vedtekten.

For ÅRU kan det være av betydning at organiseringen som et IKS kan innebære begrensinger i hvilke roller regionrådet kan påta seg når det gjelder forvaltningsoppgaver og offentlig myndighetsutøvelse i medlemskommunene. Et IKS er med noen få unntak avskåret fra ivaretakelse av slike oppgaver. I forbindelse med samhandlingsreformen er det avklart at et IKS kan ivareta rene driftsoppgaver f.eks. for et lokalmedisinsk senter, men ikke forvaltningsoppgaver som innebærer myndighetsutøvelse. Slike oppgaver krever samarbeid

etter kommunelovens bestemmelser dvs. reglene om vertskommune, evt. samkommune hvor lovregulering nylig er varslet.

Generelt peker ROR seg ut med minimumsvedtekter med svært knapp omtale av formål og organisering. Formålet er svært generelt uttrykt: *Romsdal regionråd skal være en interesseorganisasjon for alle dei deltakande kommunane på alle område og alle plan, og skal dessuten vere eit organ for løysing av felles spørsmål og oppgaver for dei same viktige kommunane.*

For andre regionråd er det vanlig at formålet uttrykker mer konkrete regionale ambisjoner, samtidig som det pekes på bestemte roller og prioriterte arbeidsfelt. Utforming av formålet trenger ikke være av stor betydning for faktisk rolleutøvelse som kan være klarere definert i strategier, handlingsplaner og løpende prosjekter. Men utformingen av formålet er likevel et viktig signal om felles ambisjoner og prioriteringer. Ofte observeres forskjeller mellom regionråd som har næring og regionalpolitiske saker som arbeidsfelt og regionråd som i tillegg har som formål å initiere interkommunalt samarbeid om administrasjon og tjenesteyting. NIVIs nasjonale kartlegging av regionråd viste at de fleste regionråd i landet så langt har hatt næring og regionalpolitikk som sitt hovedformål. Det er grunn til å tro at dette er i forandring som følge av nasjonale velferdsreformer og store utfordringer innenfor administrasjon og tjenesteyting i kommunene.

Formålet med ORKidé består av fem punkter: *1) ORKidé skal arbeide til fremme for regionen i fellesskap 2) ORKidé vil gi uttalelser og saklig informasjon rettet mot offentlige politiske og administrative miljø 3) Særleg viktige saker er næringslivs- og kompetanseutvikling, utdanning og kultur og samferdsel 4) Sekretariatet for kollegiet kan arbeide for andre kommunegrupper i regionen etter avtale 5) Konsulenthjelp blir benyttet til spesielle/konkrete prosjekt. Aktuelle prosjekt kan vedtas inntatt i arbeidsprogrammet (se dette).*

ÅRU har så langt vektlagt at de er et utviklingsselskap for medlemskommunene, til forskjell fra et klassisk regionråd. I forslaget til ny selskapsavtale, som ventes å bli vedtatt i 2011 etter innmelding av fire nye kommuner fra Søre Sunnmøre (Hareid, Ulstein, Herøy og Sande), er det foreslått navnebytte til Sunnmøre Regionråd IKS. Selskapets formål vil være som følger:

Sunnmøre Regionråd er eit felles organ for deltakarkommunane. Selskapet har som målsetting å bidra til ei positiv utvikling i regionen samla og i deltakarkommunane. Selskapet skal vere ein aktiv regional pådrivar med vekt på regional samfunnsutvikling og næringsutvikling og interkommunalt samarbeid. Selskapet skal drive med regional strategiutvikling, vere ein regional utviklingsaktør og fremje saker som utviklar regionen. Sunnmøre Regionråd skal vektlegge offentleg partnarskap og partnarskap mellom kommunar og næringslivet, vere ein arena for samhandling på Sunnmøre med vekt på regional utvikling, nærings- og kompetanseutvikling, regionale rammevilkår og samferdsel og vere eit bideledd mellom politikk, næringsliv, utdanning, helse og andre regionale og statlege styringsorgan.

SSRR har fra 2003 hatt følgende formål: *Samarbeidsorganet er eit interkommunalt organ skipa for å fremje regionen sine felles interesser. Samarbeidsorganet skal gje uttale og sakleg informasjon retta mot offentlege politiske og administrative miljø. Særleg viktige saker for samarbeidet er: Regional utvikling, samferdsel, kompetanse- og næringsutvikling, kultur, utdanning og oppvekstmiljø, tiltak for å effektivisere og betre communal tenesteyting og forvaltning.*

Når det gjelder den politiske organiseringen, har alle regionrådene med unntak for SSRR to politiske styringsnivåer, et råd/kollegium og et styre/arbeidsutvalg. ÅRU er et interkommunalt selskap, hvor generalforsamlingen består av ordførerne i medlemskommunene, mens styret består av 5 ordførere og 2 rådmenn (7 ordførere og 2 rådmenn etter ny selskapsavtale). Eierorganet i ÅRU er en ren ordførermodell til forskjell fra regionrådet i ROR og kollegiet i

ORKidé, som begge er organisert som en ordfører/rådmannsmodell som betyr at både ordførere og rådmenn i utgangspunktet deltar med stemmerett, i den grad det er aktuelt å stemme over saker i denne typen konsensusorganer.

I alle regionrådene er det kun ordførerne som deltar i regionrådet fra politisk side. Den politiske representasjonen er dermed lik fra alle kommunene uansett kommunestørrelse. Ellers i landet er det ganske vanlig med bredere politisk representasjon fra kommunestyrene, f.eks. ved valg av to eller tre politikere pr kommune til regionrådet. Det er også vanlig å skille mellom politikk og administrasjon ved at rådmennene kun har møte-, tale og forslagsrett i regionrådet, slik det er i SSRR. Ulik representasjon fra store og små kommuner er mer sjeldent, men er gjennomført ved sammensetningen av Midtre Namdal Samkommune og noen regionråd i byregioner f.eks. Regionrådet for Hamaregionen. Ulik representasjon fra kommunene er kanskje særlig aktuelt dersom regionrådet gis beslutningsmyndighet for egne oppgaver. En hovedbegrunnelse er at vanlige demokratiske representasjonsprinsipper også bør gjelde det interkommunale samarbeidet.

Når det gjelder administrativ organisering, tyder den innsamlede informasjonen på visse forskjeller i rådmannsgruppens rolle og den administrative innsatsen i sekretariat og faste prosjektstillinger. Alle regionrådene med unntak for ROR tolkes å ha aktive rådmannsgrupper koplet opp mot regionrådets virksomhet. I ROR finnes en rådmannsgruppe, men det opplyses at denne har selvstendige møter uavhengig av regionrådets virksomhet. I ROR finnes også en rådmannsgruppe i tilknytning til GassROR IKS, men her deltar rådmenn fra kun fem av kommunene (Molde, Midsund, Aukra, Fræna, Eide med tillegg av fylkeskommunen). I SSRR er det en for tiden en litt spesiell situasjon som følge av at fire av kystkommunene nylig har meldt seg inn i ÅRU. En aktiv rådmannsgruppe påkoplet regionrådet er i mange andre regionråd en viktig forutsetning for forankring av regionrådets arbeid i kommunene.

ROR skiller seg antakelig også ut med en forholdsvis liten administrativ ressurs knyttet opp mot regionrådet. ÅRU har to faste årsverk i sekretariatet og i tillegg 4,2 faste årsverk i øvrige stillinger, til sammen 6,2 faste årsverk. ORKidé har til sammen ca 1,5 årsverk inkludert fast stilling som daglig leder for IKT ORKidé, mens ROR har en samlet administrativ innsats på 0,7 faste årsverk inkludert 20 prosent stilling som koordinator i ROR Barnevern. Selv om dette ikke gir et dekkende bilde av den samlede prosjektaktiviteten, er det liten tvil om at ROR opererer med en minimumsadministrasjon som ligger betydelig under det som er vanlig for andre regionråd. Det kan nevnes at NIVIs siste kartlegging av regionrådene i Nordland viste at de syv regionrådene har opptil 12 årsverk til sekretariatsoppgaver og underlagte virksomheter. Det er også litt spesielt at regionrådet kjøper sekretariatsoppgaver fra et kommunalt næringsråd i senterkommunen og dermed ikke har satset på oppbygging av et mer selvstendig og uavhengig sekretariat med bred kompetanse på kommunal forvaltning. ORKidé har her samme type løsning som ROR.

I kartleggingen av regionrådene i Møre og Romsdal er det også observert visse forskjeller i arbeidsform mellom ÅRU/ORKidé på den ene siden og ROR på den andre. Alle tre har de siste årene hatt aktive strategier for å initiere interkommunalt samarbeid, men det ser ut til at dette arbeidet har vært fastere organisert og mer planmessig fulgt opp i ÅRU og ORKidé enn hva som har skjedd i ROR. Bedre forankring i kommunene og større administrativ innsats i fellesprosjektene kan være en viktig forklaring på at ÅRU og ORKidé antakelig kan vise til flere konkrete resultater enn ROR.

ÅRU representerer en betydelig faglig utviklingsressurs som har som mål å bidra til konkrete resultater i medlemskommunene. ÅRU har i dag et budsjett på nærmere 5 mill. kr. I ORKidé foreligger en innarbeidet og vedtektsfestet rutine med 4-årige arbeidsprogram og årlege handlingsprogrammer som styringsdokumenter for den løpende prosjektaktiviteten. ORKidé

ser ut til å ha lykkes med mobilisering av fagpersonell og et langsiktig arbeid for å bygge felles kompetanse og felles systemer mellom kommunene.

Det er i denne fasen ikke gjort grundige innholdsstudier av regionrådene aktivitet og det er grunn til å ta forbehold om omfanget på de forskjeller som her er framhevet. Det kan også være viktig å være klar over at nivået på samarbeidet gjennom regionrådene i Møre og Romsdal antakelig ikke er like innholdsmessig og helhetlig utviklet slik vi ser i de mest velutviklede regionrådene i landet, jf. nærmere omtale i neste kapittel.

4.6 Prosjektsjektaktivitet i Romsdal Regionråd

I oversikten nedenfor er det gitt en nærmere beskrivelse av pågående prosjektaktivitet i ROR. Pr dato pågår 10 konkrete prosjekter hvor det er fastlagt prosjektlederansvar og nedsatt styrings- eller arbeidsgrupper med deltagelse fra medlemskommunene. I oversikten er det ikke tatt med innkjøppssamarbeidet i ROR og interkommunalt barnevernsamarbeid gjennom ROR fordi disse er registrert som permanente samarbeidsordninger, jf. nærmere oversikt i neste kapittel.

Som det framgår har ROR en ganske omfattende prosjektportefølje som dreier seg om flere typer oppgaver, både næringsutvikling, regional infrastruktur, omdømme, tjenestesamarbeid, samhandlingsreformen og veivalgsprosjekt om det framtidige samarbeidet. Det er grunn til å merke seg at flere av prosjektene har vært av relativt langvarig karakter. Det gjelder særlig sykehushiprojektet som har krevd mye ressurser og oppmerksomhet. Utredning av felles legevakt har pågått over flere år og saken har så langt vært utredet i tre omganger.

Under regionrådet finnes flere eksempler på utredning av interkommunalt samarbeid som ikke har blitt realisert, vesentlig som følge av ulike vurderinger av samarbeidsbehovet og ulike holdninger til omstillingmessige konsekvenser for egen kommune. Det gjelder f.eks. regionale løsninger for barnevern, landbruk, brannvern og utvidet samarbeid innenfor vann- og avløp. På flere av disse områdene er det etablert bilaterale og subregionale samarbeidsordninger som omfatter deler av regionen.

Det er også grunn til å merke seg følgende:

- Prosjektaktiviteten må betraktes som omfattende sett i forhold til oppfølgingsressurser i sekretariatet. Aktiviteten stiller krav til kapasitet og kompetanse i forhold til oppfølging og samordning av aktiviteten mot det enkelte prosjekt, regionrådet og eksterne aktører.
- Viktige deler av RORs prosjektaktivitet retter seg mot noen av medlemskommunene og ikke hele Romsdal. Det gjelder GassROR og utvikling av Nyhamna som gassknutepunkt, hvor Molde, Midsund, Aukra, Fræna og Eide deltar. Det gjelder også IKT-samarbeidet, hvor fem av medlemskommunene deltar i ROR IKT, mens Fræna og Nesset deltar i ORKidé IKT. Nærmere kartlegging viser at slike forskjeller i deltagelse gjelder en rekke permanente samarbeidsordninger, jf oversikt i neste kapittel.
- Regionrådet ser ut til å ha kommet sent i gang med planlegging og forberedelse av samhandlingsreformen. Det kan henge sammen med sykehusstriden og fusjonen mellom Helse Nordmøre og Helse Sunnmøre. Kommunene innenfor ORKidé er på dette området i samme situasjon.
- De seneste årene kan det spores en viss stagnasjon i initiering av nye interkommunale samarbeidsordninger på ROR-nivå. Igangsetting av veivalgsprosjekt om framtidige utviklingsretninger i 2011 betyr at kommunene ser behov for klargjøring av status og veivalg i det videre samarbeidet.

ROR har en strategisk utviklingsplan som ble utviklet i perioden 2006-2007¹⁰. Planen ble utviklet av en prosjektgruppe med én representant fra administrasjonen i hver av kommunene og én representant fra Møre og Romsdal fylke. Molde Næringsforum var sekretariat og medlemsmøtet og styret i ROR fungerte som styringsgruppe. Den strategiske planen ble behandlet i alle kommunestyrrene i 2007.

RORs strategiske plan ble betegnet som en førstegenerasjons plan for regionrådet. Visjonen "Ville, våge og vinne" ble knyttet opp mot rekruttering og nyskapning som to hovedutfordringer i regionen. I planen ble det formulert strategier innenfor fire prioriterte innsatsområder: 1) Vinne kampen om innbyggerne-bolyst, 2) Verdiskapning, herunder kompetanse, kommunikasjoner, energi og reiseliv, 3) Molde som motor og 4) Samarbeid.

I ettertid er det lett å se at strategiene spenner ut et svært omfattende samarbeidsfelt for regionrådet, inkludert "alle" typer regionale utviklingsspørsmål og i tillegg samarbeid om ulike typer kommunale funksjoner. Under innsatsområdet som gjelder interkommunalt samarbeid (pkt.4 Samarbeid), er det gitt en interessant omtale av ROR: *I dag er ROR etablert som et politisk konsensusorgan for kommunene i Romsdalsregionen. Det er etablert et stort antall interkommunale ordninger, samarbeidstiltak og selskaper med ulik deltagelse fra kommunene. Det nedlegges store ressurser fra kommunene for å drive og vedlikeholde gjeldende strukturer. Det er ut fra dette behov for å gjennomgå, og eventuelt endre, måten ROR er organisert på, for å finne fram til om regionen kan utvikles bedre og raskere med en større grad av samordning av enkelttiltak.*

ROR har for øvrig en strategisk plan for ROR eForvaltning fra desember 2007¹¹ som er konkret og handlingsorientert. Planen gjelder fem kommuner dvs. de kommuner som ikke deltar i IKT ORKidé (ikke Fræna og Nesset). Planen angir en rekke mål og prioriterte samarbeidsområder som er under utvikling og implementering i pågående samarbeidsprosjekt om IKT. Medlemsmøtet i ROR fungerer som styringsgruppe og det er etablert en egen strategi- og forankringsgruppe bestående av to rådmenn, en IKT-sjef og prosjektleder. Den faglige prosjektgruppen består av IKT-sjefene i de deltakende kommunene.

IKT-samarbeidet i ROR er i en handlingsfase hvor kommunene etter all sannsynlighet vil få en felles kommunikasjonsløsning basert på bredbånd, samme type felles systemer og fagmoduler, samt innkjøpssamarbeid som er realisert i IKT ORKidé. Selv om det i dag er en klar forskjell i integrasjonsnivå mellom ROR og ORKidé på IKT-feltet, gir utviklingen store muligheter for harmonisering og utvidet samarbeid mellom Romsdal og Nordmøre, ikke bare innenfor IKT og innkjøp, men på en rekke andre kommunale oppgavefelt. I RORs IKT-strategi er det pekt på gjensidig nytte av et godt samarbeid mellom ROR eForvaltning og IKT ORKidé. Samtidig som mulighetene for harmonisering er store, gir utviklingen også muligheter for valg av forskjellige løsninger, inkludert fare for etablering av digitale sperrer for langsiktig samordning. Det gjelder både internt i ROR og mellom Romsdal og Nordmøre. I lys av at nesten alt øvrig samarbeid mellom kommunene og mellom regionene er avhengig av en felles infrastruktur, framstår styring og samordning av IKT-utviklingen som kanskje den viktigste strategiske utfordringen i begge regionrådene.

¹⁰ Strategisk utviklingsplan for Romsdal. Ville, våge, vinne. Romsdal regionråd (ROR).

¹¹ ROR eForvaltning. Samarbeidsstrategi 2008-2009. Desember 2007.

Nr	Navn	Deltakere	Oppstart	Innhold
1	Nye Molde Sjukehus ROR	ROR-kommunene	2007-	Omfattende arbeid med nytt sykehus med konseptrapport etc. og sykehuskonflikt i 2010. Arbeid ledet av en egen sykehusgruppe.
2	Interkommunal legevakt	Molde, Fræna, Nesset, Eide, Sunndal	2007-	Felles legevakt, utredet med sikte på oppstart 1.1.2012. Utredet i tre omganger. Ulike kommunekonstellasjoner.
3	ROR eForvaltning	Molde, Midsund, Aukra, Vestnes, Rauma	2008-	Prosjekt for oppfølging av vedtatt IKT-strategi. Omfatter bl.a. etablering av bredbåndsnett mellom medlemskommunene. Fem kommuner, Aukra, Midsund, Molde, Rauma og Vestnes, har gjort vedtak om å finansiere planlegging og gjennomføring av innkjøpsprosess (registrert som formell samarbeidsordning- ROR IKT). Arbeid med felles avtale for økonomisystem og rammeavtaler på innkjøp har pågått. Nettverk mellom IKT-sjefene er etablert. Kursvirksomhet.
4	Omdømmeprosjekt i ROR	ROR-kommunene i samarbeid med reiseliv, næringsliv, mediehus, produksjonselskap	2008-	Felles profilering av Romsdal i samarbeid med næringsforumene. Avsluttet som eget prosjekt, men andre profilingsaktiviteter er initiert gjennom bl.a. prosjektet Ønskedømmen (TV-serie).
5	Gassprosjektet ROR	Molde, Midsund, Aukra, Fræna, Eide, Molde Næringsforum, LO, NHO, Høgskolen i Molde	2009-	Arbeidsgruppe nedsatt for å vurdere lokal verdiskapning basert på gass fra Norskehavet. Fokus på Nyhamna som gassknutepunkt, samt utvikling av Høgskolen i Molde som senter for petroleumslogistikk. Arbeid med å bedre kraftsituasjonen i Midt-Norge pågår. Forslag til mål og organisering av videre arbeid foreligger.
6	Basefunksjoner for vindkraft ROR	ROR-kommunene i samarbeid med næringsforeningene i Romsdal	2009-	Nedsatt styringsgruppe for å avklare lokaliseringsalternativ for et havneområde som skal være havn, utbyggings- og monteringsbase for offshore vindkraft i Romsdal. Gjennomføres i samarbeid med næringsforeningene. Rapport i 2010 konkluderte med at Misund, Fræna og Rauma har aktuelle havnealternativer og at alle tre bør markedsføres opp mot utbyggere.
7	Psykiasamarbeid i Romsdal	samarbeid med Høgskolen i Molde og Nasjonalt kompetansesenter for	2009-	Skal kartlegge samarbeidsområder, utvikle samarbeidsformer og gjøre felles utviklingsarbeid for å styrke psykiatrisamarbeidet. Kommunenettverk etablert og arbeid med kompetanseutvikling pågår.
8	Kompetansehevingstiltak i Romsdalskommunene	ROR-kommunene i samarbeid med fylkeskommunen	2011-	LUK-satsing i samarbeid med fylkeskommunen med fokus på lokal samfunnsanalyse i hver kommune, ny plan- og bygningslov og planarbeid i kommunene. Arbeidsgruppe skal nedsettes. Fokus på kompetansehevende tiltak.
9	Forprosjekt kommunesamarbeid	ROR-kommunene	2011-	Prosjekt hvor utfordringsbilde og muligheter for utvidet samarbeid inkl. kommunessammenslutning skal vurderes. Eksternt konsulent er innleid (NIVI Analyse).
10	Samhandlingsreformen ROR	ROR + evt. grensekommuner	2011-	Etablert felles prosjekt. Ansatt prosjektleder.

Tabell 4.3 Pågående prosjekter under ROR. Kilde: Årsmeldinger og øvrig kartlegging.

4.7 Sterke og svake sider ved dagens roller og organisering

Fra intervjuene med ordførere og rådmenn i ROR inkl. Eide og Gjemnes, med tillegg av fagpersonell i ROR-prosjekter og andre ansatte i kommunene, fremkommer et ganske entydig inntrykk av at ROR på den ene siden er en nødvendig og viktig samarbeidsarena samtidig som det pekes på en rekke utfordringer ved dagens organisering og arbeidsform.

Som sterke sider ved regionrådet fremheves:

- Nær tilknytning til næringslivet og aktive næringsforum
- Godt samarbeidsklima mellom kommunene preget av åpenhet og vilje til å tenke helhetlige løsninger for Romsdal
- Evne til å stå sammen i viktige saker overfor staten og andre aktører
- Mulighet for løpende drøfting og høring av viktige saker som berører kommunene
- Stor innsats i sekretariatet som får til mye ut fra knappe ressurser
- Rask og fleksibel organisering av prosjekter

Blant informantene spores ingen tvil om behovet for et regionråd i Romsdal, verken fra grensekommuner eller informanter som fyller ulike roller i kommunene. Noen få informanter er inne på tanker om at det kunne vært et felles regionråd for Romsdal og Nordmøre, men dette synet ser ikke ut til å ha bred tilslutning som et aktuelt veivalg som nå bør prioriteres. Det er betydelig flere som er opptatt av at IKT-samarbeidet bør harmoniseres ved at ROR kommer på nivå med ORKidé og at det evt. på sikt bør legges opp til full harmonisering av både systemer og organisasjon på IKT-feltet. Informanter fra Fræna, Nesset, Eide og Gjemnes ser ut til å være særlig opptatt av denne problemstillingen. Når det gjelder Vestnes, er kommunen aktiv deltaker i ROR IKT og det anses ikke aktuelt med tilnærming mot Sunnmøre og ÅRU på dette området. Rauma er også aktiv deltaker i ROR IKT og ROR framstår dermed som samlet på IKT-feltet i forhold til kommunene i sør.

Når det gjelder svake sider ved ROR, fremkommer en bred og samstemt vurdering som tilsier at ROR bør reorganiseres og styrkes. De svake sidene kan oppsummeres som følger:

- For får konkrete resultater og for liten framdrift i samarbeidet, særlig om administrasjon og tjenesteyting
- For svak prioritering og styring av samarbeidet har ledet til et fragmentert og lite oversiktlig samarbeidsmønster mellom kommunene
- Dagens regionråd er dårlig egnet til å treffe forpliktende strategiske beslutninger som følge av svak forankring i medlemskommunene
- Samarbeidet framstår som lite effektivt som følge av en arbeidsform som er for mye preget av løse prosesser
- Løs organisering betyr at samarbeidet ofte ikke er tilgjengelig for demokratisk innsyn og kontroll for allmenheten
- Det er behov for større administrativ kapasitet og bredere kompetanse på kommunal forvaltning i regionrådets sekretariat

Når det gjelder resultatoppnåelse, er det mange som sier de har inntrykk av at ORKidé og ÅRU har kommet lenger enn ROR og at dette henger sammen med en mer forpliktende organisering og en arbeidsform som er mer forankret i medlemskommunene. Fra flere blir det også fremhevet at Kristiansund over lengre tid har invitert til samarbeid og i større grad en Molde lykkes med å bygge opp en samarbeidskultur preget av gjensidighet og balanse mellom senterkommunen og omegnkskommunene. Dette kommer i praksis til uttrykk ved lokalisering av felles kompetanse på IKT-området, der Sunndal er vertskommune for viktige funksjoner. Det blir sagt at det er vanskelig å finne tilsvarende eksempler i ROR og det blir pekt på at for mange prosesser har vært preget av at Molde og Fræna på hver sin side og på ulike måter har bidratt til blokkering for brede regionale fellesløsninger. Samtidig skal det understrekkes at flere framhever at Molde er i dag framstår med stor vilje til samarbeid. Det blir også pekt på at forholdet mellom to store kommuner som Molde og Fræna gir en litt annen situasjon enn på Nordmøre.

Blant informanter som er opptatt av Molde som motor i det regionale samarbeidet etterlyses en klarere og mer åpen strategi for regionalt samarbeid fra senterkommunen. De fleste gir imidlertid uttrykk for at dette er et felles ansvar hvor alle kommunene i Romsdal må bidra til avklaring av egne intensjoner og motiver.

Når det gjelder framdrift, er det flere som understreker at IKT-samarbeidet bør gis høyeste prioritet og at samhandlingsreformen vil stille krav til et betydelig mer formalisert og forpliktende samarbeid gjennom ROR. PÅ IKT-området understrekkes behovet for etablering av et felles bredbåndsnett mellom de ROR-kommunene som i dag ikke har det, samt behov for samordning mot IKT-samarbeidet innenfor ORKidé. Ønske om brede regionale

fellesløsninger gjelder særlig kommunehelsetjenesten, hvor det er liten tvil om at kommunene er tjent med å stå sammen i den videre tjenesteutvikling og overfor helseforetaket. I intervjuene fremkommer også ønsker om initiering og restrukturering av samarbeidet innenfor en rekke kommunale oppgavefelt som brannvern, administrative støttefunksjoner, plan/byggesak, barnevern, psykiatri/rus, skoleutvikling etc. Blant informantene finner vi flere som ser for seg at det på kort sikt vil bli behov for delte løsninger i tjenestesamarbeidet, med en gruppe kommuner rundt Molde, en tilsvarende rundt Fræna, mens Nesset og Sunndal vil utvikle flere fellesløsninger seg i mellom. Kun Gjemnes framstår som litt spesiell i dette bildet ettersom kommunen foreløpig ikke er tydelig på veivalg mellom Romsdal og Nordmøre.

Det skal understreses at mer eller mindre alle informanter gir uttrykk for at det på lang sikt går i retning av brede regionale fellesløsninger i Romsdal og at det er en ønsket utvikling for egen kommune. Gjemnes fremstår som mest uavklart i forhold til en slik oppfatning. Nesset vektlegger sin regionale tilhørighet til Romsdal og det samme gjør Vestnes vurdert ut fra deltakelse i rekke interkommunale ordninger i ROR og framtidig kommunikasjonsutvikling mot Rauma og Molde.

Når det gjelder type samarbeid, er det bred enighet om at kommunene ikke vil være tjent med videreutvikling av et fragmentert og shoppingorientert samarbeidsmønster. Det virker også å være bred enighet om at kommunenesammenslutning er en aktuell problemstilling på lang sikt, men at en slik løsning krever modning gjennom forpliktende samarbeid. Det framheves at en framtidig kommunenesammenslutning ideelt sett bør dreie seg om etablering av Romsdal som regionkommune og at felles bolig- og arbeidsmarkedsområder bør danne grunnlag for diskusjoner om framtidige kommunenesammenslutninger. Fusjon av mindre landkommuner og randsoner mellom Molde og Kristiansund virker å ha liten tilslutning, men det blir også framhevet at slike løsninger likevel kan vokse fram som følge av lite styrbare prosesser. Flere informanter er også inne på at kommunene ikke bør låse seg til beste inndelingsmodeller som følge av behov for nasjonale avklaringer av oppgavefordeling og andre sentrale rammebetingelser for det framtidige kommunesystemet.

Når det gjelder prioritering og styring av samarbeidet, vektlegges både ordførere og rådmenn at det er krevende å følge opp og holde oversikt over dagens mange samarbeidsordninger. Vervbelastning for en av ordførerne er talt opp til 25 forskjellige generalforsamlinger, styrer og årsmøter knyttet til interkommunale virksomheter. Flere av rådmennene mener det må skje en harmonisering i deltakelse og bedre strukturering av dagens samarbeidsordninger. Tilnærmet alle ser ut til å være enige om at de styringsmessige utfordringene krever grunnleggende diskusjoner om deltakelse og organisering av det samlede samarbeidet. Flere er inne på at det bør tenkes i retning av et mer samordnet og helhetlig styringssystem for interkommunalt samarbeid i regionen.

Når det gjelder regionrådets strategiske rolle, blir det vektlagt at regionrådets arbeid bør forankres bedre i medlemskommunene på ikke bare politisk nivå, men også administrativt og faglig nivå. Det blir sagt at kommunestyrene bør trekkes mer med i initiering av samarbeidsområder og strategiske diskusjoner av veivalg i samarbeidet. Det gjelder f.eks. vektlegging av det næringspolitiske samarbeidet i forhold til samarbeid om administrasjon og tjenester. Dagens representasjon fra kommunestyrene i regionrådet er en del av de problemstillinger som bør diskuteres. Det blir sagt at et bredere og mer omfattende samarbeid om kommunale kjerneoppgaver kan tilsi f.eks. 2-3 representanter fra hver kommune.

Flere rådmenn er opptatt av at det faglige arbeidet i regionrådet bør forankres bedre i kommuneadministrasjonene og at sakene fra ROR bør forberedes bedre før de oversendes kommunestyrene. Det blir sagt at bruk av arbeidsgrupper med fagpersonell fra kommunene i utgangspunktet er en god arbeidsform, men at det bør finnes fram til tiltak som kan forhindre

at disse lever sitt eget liv. Saksbehandlingen bør gjøres mer skriftlig for å skape forutsigbarhet og bedre muligheter for demokratisk innsyn, styring og kontroll. Flere rådmenn vektlegger at det bør utvikles en arbeidsform som virker avlastende i hverdagen og som er mer effektiv sammenliknet med at kommunene løser oppgavene alene.

Både ordførere, rådmenn og andre fagtilsatte er opptatt av at det rådmannsgruppens rolle bør formaliseres og knyttes nærmere opp mot regionrådets virksomhet. Det framheves at dette er viktig for å sikre effektive prosesser og god samordning innover i kommuneorganisasjonene. Flere uttrykker at de ser for seg et klarere skille mellom politikk og administrasjon i regionrådet, samtidig som det kan være ønskelig med et styre med bredere representasjon fra rådmennene.

Når det gjelder sekretariatet, virker det å være bred enighet om at regionrådet bør ha et selvstendig sekretariat med kapasitet og kompetanse som gjenspeiler kommunenes hovedutfordringer og ønsket aktivitetsnivå på samarbeidet. Intervjuene tyder på at dagens sekretariatstilknytning til Molde næringsforum bør diskuteres.

4.8 Oppsummering

Kapitlet kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- I Møre og Romsdal finnes fire regionråd som kjennetegnes ved et betydelig befolkningsgrunnlag, mange medlemskommuner og flere grensekommuner som er fullverdige eller assosierte medlemmer i to regionråd.
- Regionrådene spenner over flere bolig- og arbeidsmarkedsområder og preges av en kompleks indre geografisk struktur. Nedslagsfeltet for Romsdal Regionråd er mest i samsvar med den geografisk funksjonelle regionen vurdert ut fra bolig- og arbeidsmarkedsriterier.
- Viktige likhetstrekk ved regionrådene knytter seg til at de er rådgivende konsensusorganer med et bredt mandat fra medlemskommunene. De fleste har også en klassisk politisk og administrativ organisering basert på lik representasjon fra medlemskommunene og svake skiller mellom politikk og administrasjon.
- Romsdal Regionråd skiller seg ut med minimumsvedtekter med svært knapp omtale av formål og organisering og en næringsspolitisk forankring ved at sekretariatet ivaretas av Molde næringsforum. Arbeidsformen er prosjektrettet og er i liten grad styrt ut fra strategiske planer forankret i medlemskommunene.
- Sammenliknet med mange andre regionråd fremstår Romsdal Regionråd som svakere organisert for å møte behov for et tyngre og mer strategisk samarbeid. Det gjelder både den politiske og administrative organiseringen.
- Gjennomførte intervjuer tyder på regionrådet vurderes som en viktig arena som på mange områder har gjort en god jobb ut fra knappe ressurser. Likevel etterlyses et sterkere og bedre organisert regionråd med bredere forankring i medlemskommunene, større administrativ kapasitet og mer formelle rutiner for prioritering, prosjektstyring og saksforberedelse overfor kommunestyrene. Det gjelder særlig innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon hvor utfordringene er store og behovet for samarbeid er voksende.

5 Kartlegging og analyse av dagens samarbeid

5.1 Metodisk tilnærming og erfaringer fra kartleggingen

I forstudien ble det satt som mål å foreta en forenket kartlegging av dagens samarbeid som grunnlag for analyser av samarbeidets omfang og innhold. Det ble vektlagt at kartleggingen skulle brukes som premiss for drøfting av det framtidige samarbeidet i regionen.

Med hjelp fra styringsgruppen og rådmennene i den enkelte kommune er det gjennomført en tilnærmet totalkartlegging av alt det pågående interkommunale samarbeidet i regionen. Kartleggingen har skjedd med bruk av samme metodikk som NIVI har brukt i Trøndelagsfylkene og Nordland. Det foreligger dermed en tilnærmet heldekkende oversikt over det formaliserte samarbeidet for alle ni kommunene dvs. de syv ROR-kommunene med tillegg av Eide og Gjemnes.

Kartleggingen har skjedd med utgangspunkt i en definisjon av interkommunalt samarbeid der følgende typer samarbeid regnes med:

- Alle formelle ordninger med en organisatorisk overbygning dvs. IKS, AS, styre etter kommunelovens §27, vertskommune med felles folkevalgt nemnd etter kommunelovens §28c, stiftelser og BA/foreninger
- Alle formelle ordninger uten organisatorisk overbygning dvs. vertskommuneavtaler etter kommunelovens §28b og øvrig avtalebasert kjøp og salg av tjenester (alt rutinemessig kjøp og salg av tjenester)

For hvert tiltak ble det satt som mål å registrere følgende:

- Navn på samarbeidstiltaket
- Deltakende kommuner
- Hvem som er leverandørkommune/vertskommune
- Samarbeidets formål/innhold
- Juridisk form og andre kjennetegn ved organiseringen
- Etableringsår
- Det ble i tillegg satt som mål å kartlegge følgende:
 - Alle permanente fagnettverk mellom kommunalt tilsatte
 - Øvrig uformelt samarbeid form av prosjekter
 - Formalisert samarbeid mellom kommunene opp mot NAV

Kartleggingen har skjedd via rådmennene som i flere tilfeller har innhentet sektorvise innspill fra egen organisasjon. NIVI har foretatt en omfattende sporing av innholdsinformasjon og etterkontroll av opplysninger fra kommunene. NIVI har også gjennomført en systematisk sporing av mulig utelatte ordninger for enkeltkommuner gjennom sammenlikning på tvers i regionen og i forhold til andre gjennomførte kartlegginger.

Foreliggende kartleggingsfiler har vært til etterkontroll hos den enkelte rådmann og det antas at foreliggende data gir en tilnærmet fullstendig oversikt for den enkelte kommune hva gjelder det formaliserte samarbeidet. En viss usikkerhet knytter seg til ordninger som innebærer kjøp og salg av tjenester uten formalisert overbygning. Det er også en viss usikkerhet knyttet til hva som skal regnes som selskaper i forhold til kommunal eierandel, hvorvidt selskaper med begrenset ansvar (BA) og foreninger skal regnes med, samt hvordan samarbeidsordninger mellom kommunene og staten og kommunene og fylkeskommunen skal vurderes.

En hovedregel er at kartleggingen kun omfatter samarbeid mellom kommuner, der kommunene er hovedaktører. Når det gjelder selskaper, er hovedregelen at selskaper med over 50 prosent kommunal eierandel (direkte eller indirekte) regnes med. Kartleggingen har krevd skjønnsmessige vurderinger som i hovedsak er foretatt av NIVI. Kartleggingen av fagnettverk og prosjekter har ikke foregått med utgangspunkt i samme stramme definisjon som det formaliserte samarbeidet. Følgende typer samarbeid er i utgangspunktet ikke omfattet av kartleggingen:

- Uformelle nettverk og diskusjonsfora
- Midlertidige prosjekter og fellesaktiviteter mellom kommunene
- Medlemsbaserte samarbeider og foreninger
- Samarbeidsordninger der staten eller private aktører er dominerende deltagere
- Nasjonale nettverk eller prosjekter av typen effektivitetsnettverkene, kvalitetskommuner etc.

Fra kartleggingen er det høstet fire viktige erfaringer:

- Kommunene har i variabel grad oversikt over det samlede engasjement i interkommunal virksomhet
- Det registreres lav bevissthet om juridiske tilknytningsformer og behov for klargjøring av foreliggende regelverk om interkommunalt samarbeid. Det gjelder særlig det nye vertskommuneregelverket som kom inn i kommuneloven i 2007, samarbeid etter kommunelovens §27 og bruk av IKS.
- Kartleggingen medfører i noen tilfeller tvil om kommunene har valgt rett hjemmelsgrunnlag for samarbeidet og om inngåtte avtaler er i tråd med kommunelovens formelle krav
- Kommunenes eierskapsmeldinger inneholder i variabel grad informasjon om kommunenes samlede relasjoner til andre kommuner. Selskaper utgjør bare en femtedel av det formaliserte samarbeidet og det kan reises spørsmål om kommunenes eierstrategi bør utvikles og drøftes i et bredere perspektiv.

5.2 Regionoversikt for Romsdal inkl. Eide og Gjemnes

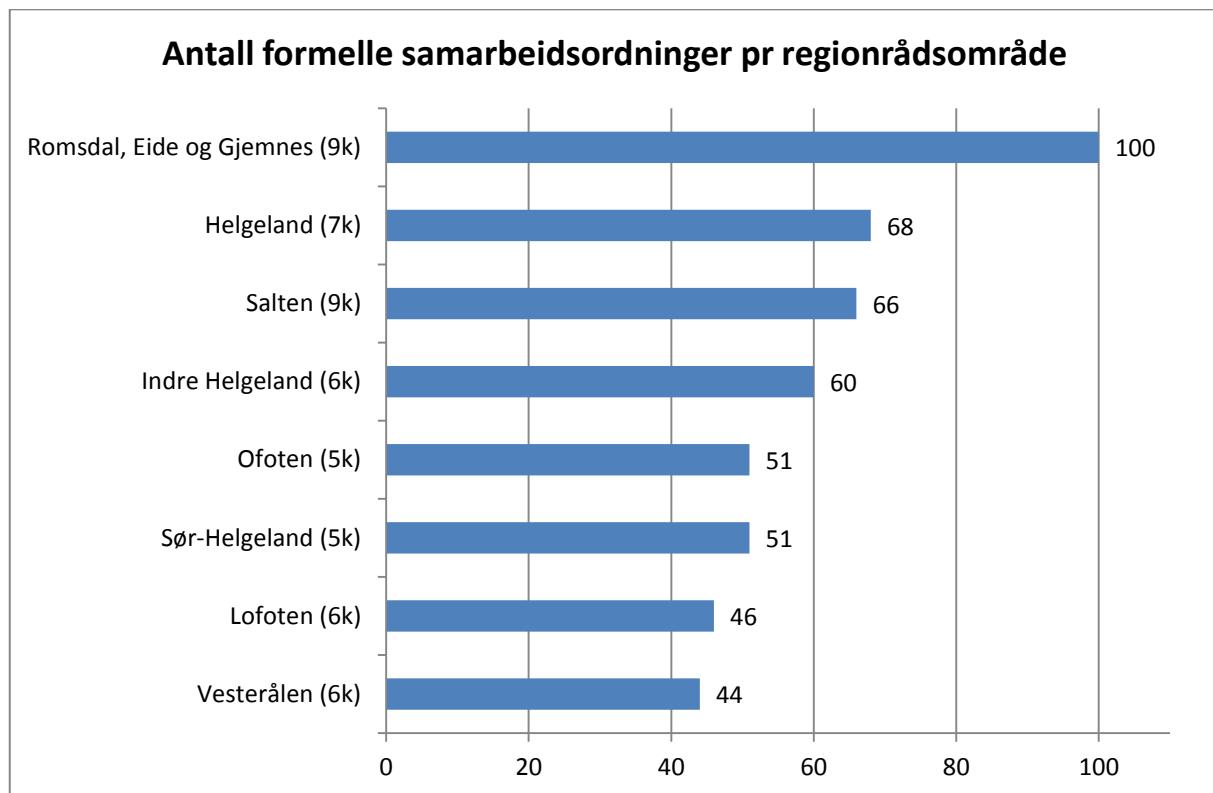
For de ni kommunene som inngår i kartleggingen er det registrert følgende omfang på samarbeidet:

- De ni kommunene deltar i 100 forskjellige formaliserte samarbeidsordninger iht. definisjonen
- Det er registrert 17 andre formaliserte samarbeidsordninger hvor en eller flere av de ni kommunene deltar. Det gjelder for en stor del selskaper hvor kommunene har under 50 prosent eierandel.
- Det er registrert 57 permanente fagnettverk på interkommunalt nivå hvor fagpersonell fra kommunene deltar
- De ni kommunene deltar i 22 pågående prosjekter i eller utenfor ROR

Antall formaliserte ordninger er det høyeste som er registrert for en samarbeidsregion i NIVIs kartlegginger som omfatter alle samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland (93 kommuner). Oppstellingen for Romsdal er litt spesiell ved at tre av kommunene (Eide, Gjemnes og Vestnes) er medlemmer i tilgrensende regionråd, men endrer ikke på en hovedkonklusjon om at kommunene har initiert et svært omfattende samarbeid i dette området, målt i antall ordninger.

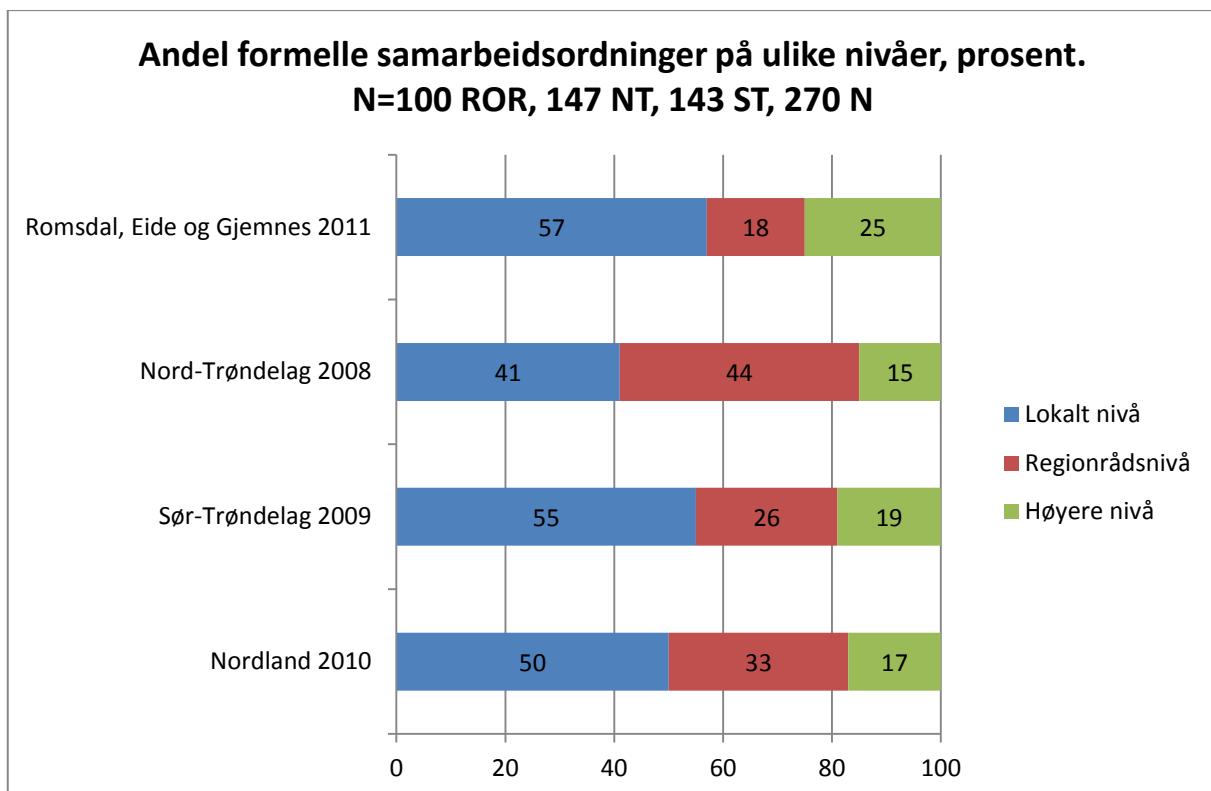
I figuren nedenfor er tallene for Romsdal inkl. Eide og Gjemnes sammenliknet med tilsvarende tall for syv permanente samarbeidsområder i Nordland. Antall ordninger henger

naturlig nok sammen med antall kommuner i regionrådsområdene, men også kontrollert for dette ligger Romsdalskommunene høyt. Kartleggingene i Nordland ble foretatt i 2010. Tallene for Romsdal ligger for øvrig også vesentlig høyere enn for regionrådsområdene i Trøndelagsfylkene.



Figur 5.1 Antall registrerte formelle samarbeidsordninger i Romsdal inkl. Eide og Gjemnes i 2011 og tilsvarende for regionrådsområder i Nordland i 2010. Kilde: NIVI

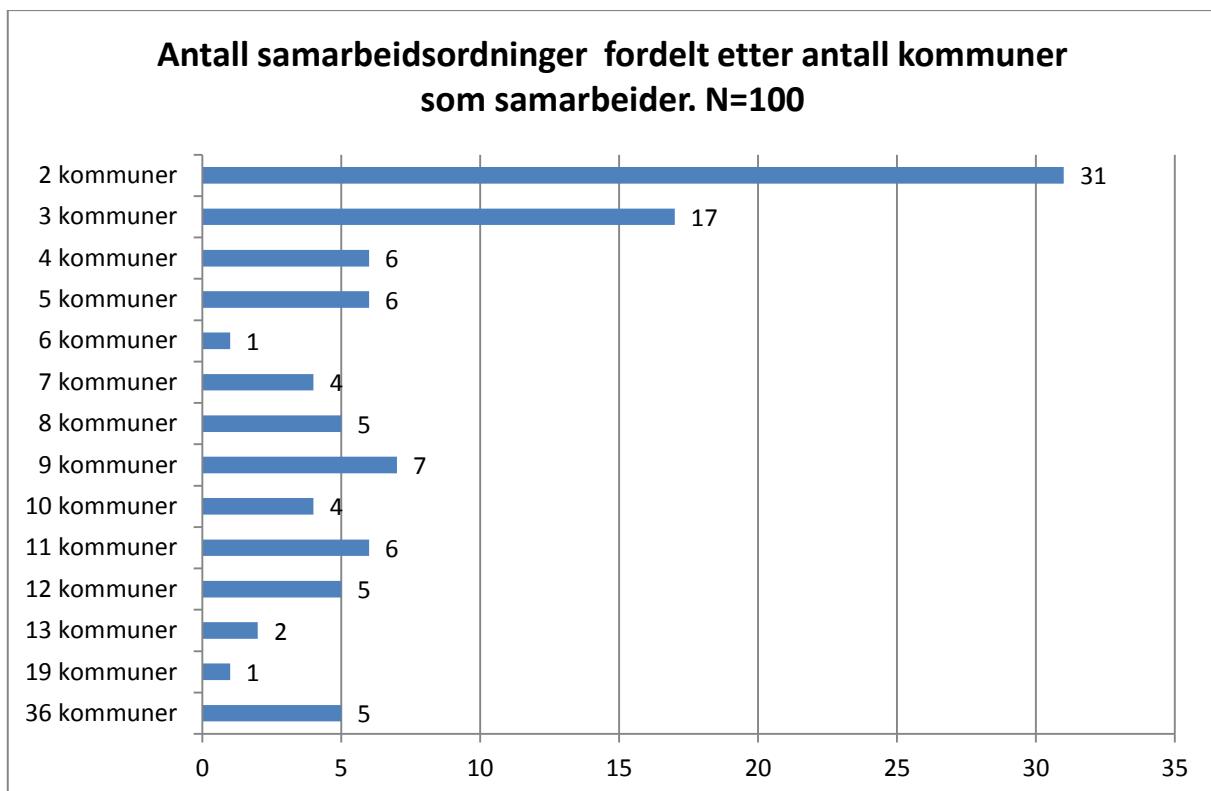
De 100 ordningene i Romsdal er utviklet på ulike geografiske nivåer. I kartleggingen er det skilt mellom ordninger på regionrådsnivå og på henholdsvis høyere og lavere geografisk nivå. Ordningene er fordelt ut fra antall kommuner og hvilke kommuner som deltar i ordningene. Ordninger på regionrådsnivå gjelder ordninger der ROR-kommunene deltar, inkludert ordninger der noen færre eller noen flere kommuner deltar. Ordninger på høyere geografisk nivå er typisk ordninger på fylkesnivå eller på tvers av regionrådsstrukturen. Ordninger på lokalt nivå gjelder bilateralt eller subregionalt samarbeid dvs. mellom en mindre gruppe av kommuner enn de som inngår i regionrådet. Strukturen på samarbeidet framgår av figuren nedenfor inkludert referanse tall for samarbeidsstrukturen i Trøndelagsfylkene og Nordland.



Figur 5.2 Andel formelle samarbeidsordninger på ulike geografiske nivåer i Romsdal inkl. Eide og Gjemnes, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Nordland. Prosent. Kilde: NIVI

Som det framgår har ROR-kommunene den laveste andelen ordninger på regionrådsnivå og tilsvarende en høy andel ordninger på høyere og lavere geografisk nivå. Som nevnt har vi her regnet ordninger på tvers av regionrådsstrukturen som ordninger på høyere geografisk nivå. Korrigerer vi for at Vestnes, Midsund, Eide og Gjemnes deltar i ordninger under ÅRU og ORKidé endres tallene til 29 prosent på regionrådsnivå og 14 prosent på høyere geografisk nivå. Det betyr at det regionale samarbeidet ligger på nivå med samarbeidsregionene i Sør-Trøndelag og Nordland, men likevel betydelig lavere enn for regionrådene i Nord-Trøndelag.

Figuren nedenfor gir en mer detaljert oversikt over antall deltakende kommuner i de 100 registrerte samarbeidsordningene. Som det framgår dominerer det lokale samarbeidet og tallene indikerer at ROR-kommunene samarbeider eksklusivt sammen om svært få ordninger. Kartleggingen tyder på at de syv kommunene i ROR er eksklusivt sammen om bare to ordninger, regionrådet og Molde og Romsdal Havn IKS. Mellom ROR-kommunene, Eide og Gjemnes er det registrert tre ordninger hvor bare disse ni kommunene samarbeider. Det gjelder Kunnskapsnett Romsdal, Tøndergård skole og ressurssenter og Molde Lufthavnutvikling IKS. I regionen finnes betydelig flere ordninger hvor Eide, Gjemnes, Sandøy eller andre konstellasjoner samarbeider, jf. oversikt over alle 18 registrerte ordninger på regionrådsnivå nedenfor. Det vises til kap.5.6 for nærmere analyse av det geografiske samarbeidsmønsteret.



Figur 5.3 Antall formelle samarbeidsordninger fordelt etter antall kommuner som samarbeider i Romsdal inkl. Eide og Gjemnes. N=100.

1	Romsdal regionråd	10	Salg av tjenster fra voksenopplæringssenter Molde
2	RIUA - Romsdal Interkommunale Utvalg mot Akutt forurensning	11	Innkjøpssamarbeidet i Romsdal
3	Molde og Romsdal Havn IKS	12	Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal
4	ROR Barnevern	13	Kontrollutvalgssekretariat for Romsdal
5	ROR PPT	14	Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR)
6	Kunnskapsnett Romsdal	15	Romsdalsmuseet
7	Kulturskolesamarbeid i Romsdal	16	Astero AS
8	Tøndergård skole og ressurssenter	17	Molde Lufthavnutvikling AS
9	Samarbeid om ACT-team	18	GassROR IKS

Tabell 5.1 Samarbeidsordninger på ROR-nivå.

5.3 Antall formelle ordninger pr kommune

Av tabellen nedenfor framgår antall formelle ordninger pr kommune i Romsdal inkl. Eide og Gjemnes. For Eide, Gjemnes, Vestnes og Midsund har vi her valgt å telle ordningene disse kommunene har mot ÅRU og ORKidé som ordninger på regionrådsnivå.

Antall ordninger for Fræna, Eide, Molde og Aukra er det høyeste som er registrert i NIVIs kartlegginger som til nå er foretatt i 102 kommuner. Fræna og Eide har satt en foreløpig Norgesrekord og Molde er den senterkommunen i landet hvor det foreløpig er registrert flest samarbeidsordninger.

Midsund, som har 42 ordninger, ligger på samme antall som Fauske, som er senterkommunen i Indre Salten og som har flest ordninger i Nordland (2010). I Sør-Trøndelag ble det registrert

flest ordninger for på Fosen, hvor Ørland og Bjugn hadde hhv 40 og 41 ordninger (2009). I Nord-Trøndelag ble det i 2008 registrert flest ordninger for Namsos som hadde 35 ordninger. Det var før innføringen av samkommunen i 2009. Styringsmessige utfordringer i et fragmentert samarbeid var en vesentlig årsak til at kommunestyrrene i Midtre Namdal (Namsosregionen) valgte å samle de interkommunale ordningene under et felles politisk styringsorgan og en felles administrasjon framfor videreutvikling av et vertskommunesystem.

Kommune	Høyere nivå	Regionråds nivå	Lavere nivå	Sum ordninger
Fræna	11	16	21	48
Eide	15	15	18	48
Molde	10	18	18	46
Aukra	10	18	16	44
Midsund	12	16	14	42
Nesset	12	15	12	39
Gjemnes	11	15	11	37
Rauma	10	16	8	34
Vestnes	11	14	4	29

5.2 Antall formelle ordninger pr kommune i Romsdal inkl. Eide og Gjemnes

Av tabellen framgår vesentlige forskjeller i strukturen på samarbeidet. Fræna og Eide har utviklet et relativt omfattende vertskommunesamarbeid seg i mellom som kommer i tillegg til øvrige ordninger. Vertskommunesamarbeidet omfatter samarbeid om skatt, regnskap, psykiatri, legevakt, voksenopplæring, landbruk, logoped og feiing.

Molde og Aukra er med på samtlige ROR-ordninger og har begge et ganske omfattende bilateralt samarbeid både seg i mellom og med andre nabokommuner. Molde samarbeider i alle geografiske retninger og har f.eks. seks bilaterale samarbeidsavtaler om deler av brannverntjenesten, inkludert at brannsjefen i Molde er brannsjef i tre kommuner, Molde, Midsund og Eide. Aukra har bl.a. felles PP-tjeneste og felles barneverntjeneste med Molde og Midsund, felles arbeidsgiverkontroll med Molde og Fræna, felles legevakt med Midsund og Sandøy og felles landbrukskontor med Fræna. Det vises til den sektorvisse gjennomgangen nedenfor for nærmere oversikt.

For Nesset registreres at kommunen har utviklet flere bilaterale ordninger med Sunndal i tillegg til at kommunen i likhet med Fræna deltar i både en rekke ROR-ordninger og IKT-samarbeidet gjennom ORKidé.

Gjemnes er i en litt spesiell situasjon med ordninger mot både Romsdal og Nordmøre. Tilsvarende er Vestnes medlem av både ROR og ÅRU og har samarbeidsordninger i begge retninger. Det vises til kap.5.6 for nærmere analyse av samarbeidsmønsteret for grensekommuner.

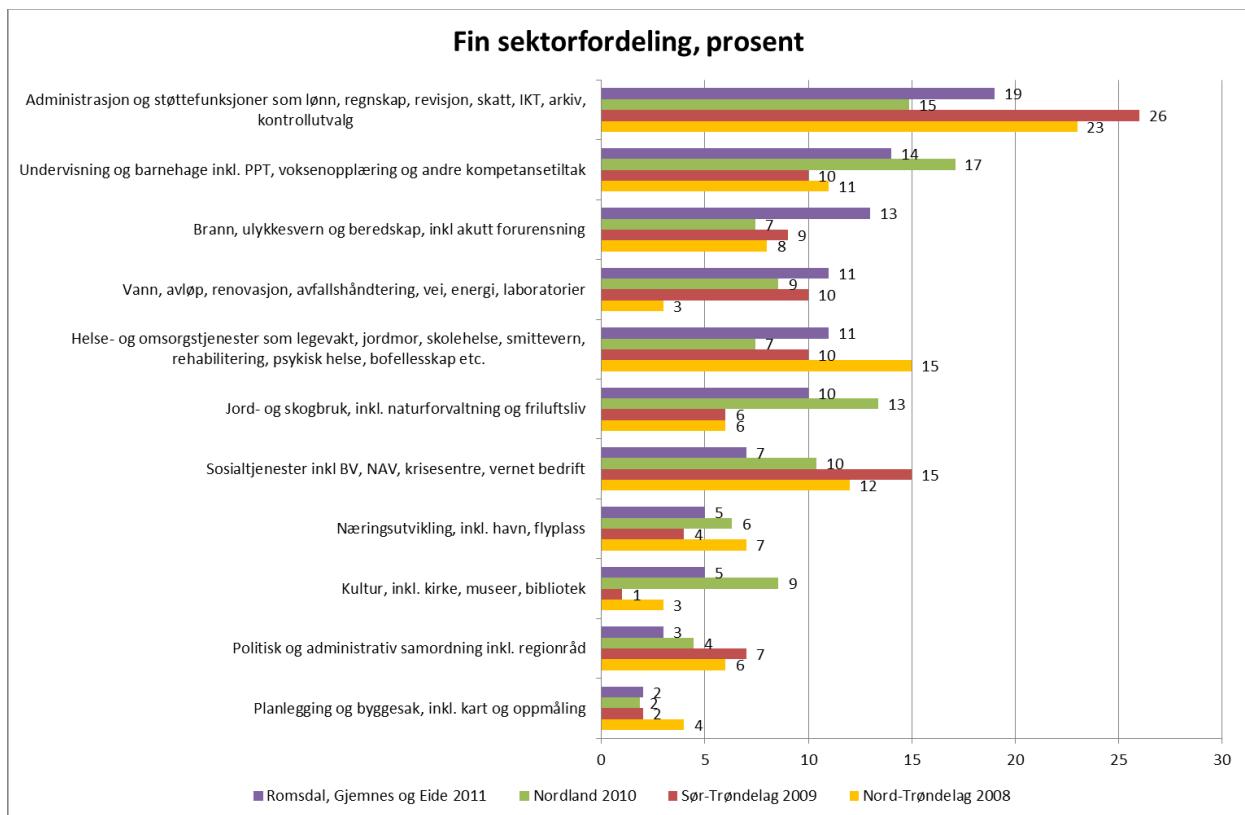
Rauma er med på de fleste regionale ordninger i Romsdal med unntak for visse ordninger som f.eks. Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap (RIR) og GassROR. Mellom Rauma og Vestnes er det kun registrert én bilateral ordning. Det gjelder et felles veterinærvaktdistrikt.

5.4 Sektorfordeling

I de neste delkapitler skal vi studere samarbeidets innhold. Først vises forekomst på ulike kommunale sektorområder. Dernest følger en mer detaljert innholdsanalyse av forekomst på mer homogene oppgavefelt. I figurene nedenfor er alle samarbeidsordningene klassifisert etter sektor. Referansetall fra tilsvarende kartlegginger i tre fylker er tatt med i figurene. Vi gjør

oppmerksom på at alle ordningene teller likt i fremstillingen, uavhengig av organisasjonsform og økonomisk omfang på samarbeidet.

Oversikten viser at det er flest ordninger innenfor administrasjon (eksklusiv regionråd) og relativt mange ordninger innenfor undervisning, brannvern, vann, avløp og andre tekniske tjenester, samt helse- og omsorg og landbruk. Minst formalisert samarbeid registreres innenfor plan og byggesak.



Figur 5.4 Sektorfordeling av registrerte samarbeidsordninger i Romsdal inkl Eide og Gjemnes og tilsvarende for tre fylker. Prosent. N=100 for Romsdal inkl. Eide og Gjemnes.

5.5 Sektorvis gjennomgang av etablerte ordninger

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av alle registrerte samarbeidsordninger på konkrete sektorområder. Interessen knytter seg til omfang, innhold og deltagelse i samarbeidet.

5.5.1 Samarbeid om IKT og andre administrative funksjoner

Innenfor administrative fagområder er det registrert 19 forskjellige ordninger. Vi regner da ikke med regionrådene, som må regnes som administrasjon og hvor de ni kommunene har utviklet samarbeid mot tre forskjellige regionråd. Som beskrevet i kap.4 er Vestnes fullverdig medlem av både ROR og ÅRU, mens Eide og Gjemnes er medlemmer av ORKidé og samtidig assosiert medlemmer i ROR. Fra andre deler av landet finnes eksempler på dobbeltmedlemskap og utvikling av samarbeidsordninger i ulike geografiske retninger, men det langt vanligste er at kommunene forholder seg til én regional overbygning i strategiske spørsmål (ett regionråd). Over tid kan en delt overbygning og forsøk på integrasjon i flere geografiske retninger særlig være problematisk innenfor administrasjon og tjenesteyting.

Ser vi nærmere på de 19 samarbeidsordningene, må det konkluderes med at samarbeidet framstår som oppstykket og lite helhetlig. Det gjelder både faglig, organisatorisk og geografisk.

Romsdal er splittet i IKT-samarbeidet ved Fræna og Nesset deltar i IKT-samarbeidet i ORKidé mens de øvrige fem ROR-kommunene har et eget IKT-samarbeid. IKT må betraktes som en grunnleggende infrastruktur for det meste av det øvrige samarbeidet i regionen. Det gjelder i særlig grad samarbeid om administrasjon og tjenesteyting hvor også samordning mot statlige aktører vil være svært viktig i årene framover.

Det er en realitet at IKT-samarbeidet i ORKidé har pågått i over 10 år og at dette samarbeidet har kommet vesentlig lengre enn i de fem ROR-kommunene. ROR IKT har uttrykt ønsker om å harmonisere systemer i forhold til ORKidé og det kan tenkes ulike utviklingsbaner for det videre samarbeidet, både i retning av mer felles systemer, men også utvikling av separate løsninger som kan fungere som digitale barrierer i det i det framtidige samarbeidet. Styring og samordning av IKT-feltet framstår på denne bakgrunn som ett av de viktigste strategiske spørsmål som kommunene og de to regionene står overfor. Spørsmålet berører alle kommunene, men i særlig grad de to største kommunene på Romsdalshalvøya - Molde og Fræna.

IKT-samarbeidet mellom Aukra og Midsund dreier seg om samordning av IKT-systemer opp mot NAV. Samarbeidet illustrerer hvor viktig det kan være at kommunene samordner sine IKT-systemer for å legge til rette for samarbeid med staten. Det gjelder NAV og ikke minst i forhold til statlig helseforetak (Helsenett) ved oppfølging av samhandlingsreformen.

Når det gjelder andre administrative støttefunksjoner, ser vi også et oppstykket og lite helhetlig samarbeid. Samarbeidet om skatt og arbeidsgiverkontroll er delt opp i fem forskjellige ordninger. I andre regioner finnes en rekke eksempler på bredere og mer helhetlige regionale løsninger for denne typen oppgaver.

Når det gjelder regnskap, finnes kun ett eksempel på samarbeid gjennom en bilateral ordning mellom Eide og Fræna (Eide er vertskommune).

Innkjøpssamarbeidet er delt på fire ordninger som retter seg både mot ORKidé og ÅRU for noen av kommunene. ROR-kommunene er heller ikke samlet for samarbeid om revisjon og kontrollutvalgssekretariat og det kan pekes på en rekke administrative oppgaver hvor det foreløpig ikke er initiert samarbeid. Det gjelder enkle oppgaver som scanning og fakturahåndtering og det gjelder mer strategiske funksjoner innenfor et bredere økonomisamarbeid.

Vurdert ut fra dagens samarbeidsmønster og realiserte ordninger i andre regioner, kan det konkluderes med store potensialer for utvidet samarbeid om administrative støttefunksjoner. Mulighetene knytter seg dels til regional utvidelse av eksisterende ordninger og dels til initiering av et mer helhetlig samarbeid om økonomi og administrasjon.

Ut fra erfaringer i andre samarbeidsregioner kan et helhetlig samarbeid om administrative støttefunksjoner medføre betydelige kompetansegevinster og på sikt også betydelig økonomisk innsparing og frigjøring av ressurser til andre oppgaver. Det forutsetter en helhetlig tilnærming med vekt på kompetanse og kvalitet. Realisering av regionale løsninger krever en aktiv og langsiktig styring. Regional arbeidsdeling, utnyttelse av ny teknologi og desentralisert organisering kan være viktige virkemidler for å motvirke fordelingsmessige utfordringer.

Eksisterende samarbeidsordninger innenfor administrasjon er listet opp nedenfor.

1. ROR IKT: Molde, Aukra, Midsund, Rauma, Vestnes
2. IKT-samarbeid Aukra-Midsund (NAV)
3. IKT ORKidé 13k: Aure, Averøy, Eide, Gjemnes, Halsa, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal, Tingvoll, samt Fræna og Nesset
4. Skatteoppkrever Molde-Vestnes

5. Skatt og arbeidsgiveravgift Fræna-Eide
6. Arbeidsgiverkontroll Molde, Fræna, Aukra
7. Eiendomsskattetaksering Aukra, Fræna, Sandøy
8. Arbeidsgiverkontroll Nordmøre 8k: Kristiansund, Aure, Averøy, Eide, Gjemnes, Smøla, Tingvoll, Halsa
9. Arbeidsgiverkontroll og skatteregnskap Ålesund - Midsund
10. Felles regnskapskontor Eide-Fræna
11. Innkjøpssamarbeidet i Romsdal 5k: Molde, Nesset, Midsund, Rauma, Aukra
12. Samarbeid om anbud vaskeriavtale 4k: Rauma, Midsund, Fræna, Eide
13. Nordmøre interkommunale innkjøpssamarbeid 12k inkl. Fræna, Eide, Gjemnes
14. Innkjøpssamarbeid Ålesund 11k inkl. Vestnes, Sandøy
15. Interkommunalt arkiv for Møre og Romsdal IKS (IKA) 36 k + fylkeskommunen
16. Kommunerevisjonsdistrikt 2 Møre og Romsdal 9k, hvorav 6 ROR-kommuner Molde, Vestnes, Rauma, Nesset, Fræna og Aukra, med tillegg av Eide, Gjemnes og Sunndal
17. Kommunerevisjonsdistrikt 3 Møre og Romsdal IKS 12k, hvorav Midsund, Sandøy og 10 kommuner på Sunnmøre
18. Kontrollutvalgssekretariat for Romsdal 9 k, samme som for revisjonsdistrikt 2
19. Sunnmøre Kontrollutvalgssekretariat IKS 12k, samme som for revisjonsdistrikt 3

5.5.2 Samarbeid om undervisning

Samarbeid om undervisning skjer bl.a. gjennom tre subregionale løsninger for PPT med tillegg av et kompetansesamarbeid gjennom ROR PPT for noen av kommunene. Ytterligere kompetansesamarbeid skjer gjennom Kunnskapsnett Romsdal som dekker både barnehage og grunnskoleområdet. I kunnskapsnett Romsdal deltar alle ROR-kommunene med tillegg av Eide og Gjemnes. Samarbeidet skjer i to faste kompetansegrupper og ledes av en fast koordinator i 25 prosent stilling fra Molde kommune.

Samarbeidet om kulturskole dreier seg dels om et bredt samarbeid om talentprogram og stillinger innenfor frivillig musikkliv med utgangspunkt i Molde kommune, dels en felles kulturskole mellom Gjemnes og Nesset. Kulturskolesamarbeidet i Romsdal er under utvikling og det knytter seg usikkerhet til om Nesset vil videreføre sitt samarbeid om kulturskole med Gjemnes i lys av et mulig utvidet kultursamarbeid med Sunndal.

Også innenfor voksenopplæring finnes en regional og en lokal ordning. Den regionale ordningen gjelder kjøp og salg av tjenester fra voksenopplæringssenteret i Molde, mens Fræna og Eide har et mer helhetlig vertskommunesamarbeid om lovpålagte oppgaver.

Tøndergård skole og ressurssenter er en interkommunal spesialskole for barn og ungdom i alderen 6-21 år med lærevansker. Skolen tilbyr opplæring, internat og veiledingstjeneste.

Samarbeid om logoped finnes kun mellom Fræna og Eide og finnes ikke som en bredere regional tjeneste. Samarbeid om syn- og audiotjeneste er organisert på fylkesnivå mellom alle kommunene i Møre og Romsdal og fylkeskommunen.

I regionen finnes to eksempler på ordninger med gjesteelever i andre kommuner. Det gjelder Aukras fastlandsdel hvor Fræna kjøper ungdomsskoleplasser fra Aukra. Videre har Rauma noen få elever som går på Lesjaskog skole i Lesja kommune. For Aukras fastlandsdel foreligger planer om et utvidet samarbeid om en rekke kommunale kjernefunksjoner bl.a. innenfor skole og pleie og omsorg.

Også innenfor undervisningssektoren finnes store muligheter for utvidet samarbeid, både bilateralt og regionalt. I andre samarbeidsregioner finnes interessante eksempler på bl.a. formalisert samarbeid om skolefaglige utviklingsressurser gjennom pedagogisk

kompetansesenter. Løsningen gir mulighet for samordning mot PPT, voksenopplæring og andre aktuelle felt på undervisningsområdet.

De konkrete ordningene i Romsdal er listet opp nedenfor.

1. PPT Aukra, Midsund, Molde
2. PPT Gjemnes, Eide, Fræna
3. PPT Sunndal, Tingvoll, Nesset
4. ROR PPT: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Vestnes, Rauma, Nesset
5. Kunnskapsnett Romsdal 9k: ROR + Eide, Gjemnes
6. Kulturskolesamarbeid i Romsdal: Romsdal + Eide, Gjemnes
7. Kulturskolen i Gjemnes og Nesset
8. Salg av tjenester fra voksenopplæringssenter Molde: Romsdal og Nordmøre
9. Voksenopplæring Fræna-Eide
10. Tøndergård skole og ressurscenter 9k: ROR+ Eide, Gjemnes
11. Logopedsamarbeid Fræna-Eide
12. Samarbeid om syn- og audiotjeneste (fylke)
13. Kjøp av ungdomsskoleplasser Fræna-Aukra
14. Kjøp av grunnskoleplasser Rauma-Lesja

5.5.3 Samarbeid om brannvern og beredskap

Når det gjelder beredskap mot akutt forurensning, finnes to regioner gjennom RIUA Romsdal og RIUA Nordmøre. I Romsdal inngår de syv ROR-kommunene med tillegg av Sandøy. I Nordmøre inngår alle Nordmørskommunene inkludert Eide og Gjemnes. Inndelingen er statlig initiert og er et eksempel på at staten ikke nødvendigvis følger kommunenes tilhørighet gjennom øvrig samarbeid.

110-sentralen er organisert på fylkesnivå og er felles for alle kommunene i fylket. For øvrig preges de lovpålagte kommunale brannvernoppgavene av en oppstykket struktur. I regionen er det registrert ni formelle samarbeidsordninger. Brannvesenet i Molde har nå seks formelle samarbeidsavtaler med seks forskjellige omegnskommuner, inklusiv at brannsjefen i Molde er brannsjef i tre kommuner (Molde, Eide og Midsund). For øvrig i landet er det helt vanlig at kommunene har innført et helhetlig regionalt brannvernsamarbeid med felles brannsjef og felles organisasjon på alle aktuelle områder. Den mest vanlige organisasjonsformen er IKS, men det finnes eksempler på at kommunene har ønsket å beholde brannvesenet som en ordinær kommunal funksjon gjennom en vertskommunemodell. Brannvesenet er for øvrig organisert felles for Levanger og Verdal gjennom Innherred samkommune og en tilsvarende ordning er vurdert i Midtre Namdal.

Det øvrige samarbeidet om beredskap dreier seg om et konkret område på Indre Sunnmøre (Åkneset) der Rauma deltar i et selskap for ivaretakelse av beredskapsoppgaver.

I Romsdal finnes ingen registrerte eksempler på formalisert samarbeid om oppgaver som følger med lovpålagt beredskapsplikt som nylig ble innført, herunder risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og andre oppgaver innenfor samfunnssikkerhet.

Registrerte samarbeidsordninger innenfor brannvern og beredskap følger nedenfor.

1. RIUA-Romsdal 8k: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Vestnes, Rauma, Nesset, Sandøy
2. RIUA-Nordmøre 11k: Nordmøre inkl. Eide, Gjemnes
3. Møre og Romsdal 110-sentral KF (alle 36k i fylket)
4. Brannsamarbeid Molde-Midsund
5. Brannsamarbeid Molde-Eide
6. Brannsamarbeid Molde-Fräna
7. Brannsamarbeid Molde-Aukra

8. Brannsamarbeid Molde-Nesset
9. Brannsamarbeid Molde-Rauma
10. Feietjenester Fræna-Eide
11. Brannsamarbeid Sunndal-Nesset
12. Brannsamarbeid Rauma-Nesset
13. Åknes Tafjord Beredskap IKS: Rauma+ 6 Sunnmørskommuner

5.5.4 Samarbeid om VAR og andre tekniske oppgaver

Alle kommunene i Romsdal samarbeider om avfall og renovasjon gjennom to interkommunale selskaper. Syv kommuner inkludert Eide og Gjemnes er medeiere i Romsdalshalvøya Interkommunale Renovasjonsselskap IKS (RIR), mens Vestnes og Sandøy er medeiere i Ålesundregionens Interkommunale Miljøselskap IKS (ÅRIM). Ellers i landet er det helt vanlig at kommunene løser sine lovpålagte oppgaver på dette området gjennom interkommunale selskaper.

I regionen finnes ett eksempel på samarbeid om vannforsyning gjennom Eide Vassverk BA hvor Fræna og Aukra deltar. Gjennom selskapet er det foretatt store investeringer i utvidet kapasitet og regional utbygging av ledningsnett for bedre vannforsyning i de tre kommunene. Kommunene er fysisk koplet sammen og samarbeidet har sin bakgrunn i utbyggingen av ilandføringsterminal på Aukra (Nyhavna) fra 2003-2004.

Driftsassistansen for vann og avløp i Møre og Romsdal er et kompetansesamarbeid mellom alle kommunene i fylket. Driftsassistansen har et eget sekretariat som gjennomfører kurs, driftsoperatørsamlinger og ulike fellesprosjekt. Sekretariatet yter også teknisk assistanse og kompetansestøtte ved planlegging og utbygging av VA-anlegg.

Det kan nevnes at det over en del tid har pågått et prosjekt for å vurdere utvidet samarbeid om vann og avløp mellom Molde, Aukra, Fræna og Eide. Foreløpig ser det ikke ut å bli noen felles driftsløsning gjennom selskapsetablering, som var et av siktet målene med prosjektet.

Kystlab AS har som formål å selge laboratorie-, konsulent- og rådgivningstjenester til offentlige og private innenfor vann, næringsmidler, miljø mm. Selskapet har sin bakgrunn i de kommunale næringsmiddeltilsynene som er reorganisert.

De øvrige ordningene innenfor teknisk sektor dreier seg om ulike selskaper som har som formål å planlegge, bygge og drive ulike tunnel- og brusamband i regionen. Møreaksen er et stort samferdselsprosjekt med mål om fergefri forbindelse mellom Molde og Ålesund. Prosjektet kan innebære sammenknytning og landfast forbindelse mellom Molde, Midsund, Aukra og Vestnes. Selv om det vil ta tid å realisere prosjektet, vil Møreaksen kunne medføre store forandringer i kommunikasjonsforholdene internt i Romsdal. Prosjektet vil knytte kommunene sterkere sammen og gi vesentlig bedre forutsetninger for ikke bare næringsutvikling, men også samordning av offentlige tjenester i regionen. Kommunestyrene i Aukra og Midsund har kommunestyrevedtak på at de skal vurdere kommunenesammenslutning dersom de aktuelle bru- og tunnelforbindelsene kommer. Landfast forbindelse kan også aktualisere andre inndelingsalternativer, inkludert en større regionkommune rundt Molde.

Eksportveien AS er et selskap for planlegging og utbygging av tunnel og bro over Tresfjorden mellom Rauma og Vestnes kommune. Utbyggingen vil forkorte reiseavstanden med 15 kilometer mellom de to kommunene. Nordøyveien AS arbeider for en mulig sammenkoppling av Romsdal og Sunnmøre langs ytre kystlinje dvs. Molde-Aukra-Sandøy-Haramsøyene-Søvik-Vigra.

Samspleis AS har som formål å realisere viktige vei- og trafikksikkerhetsprosjekter i Romsdal og på Nordmøre, inkl. finansiering av utbygger, drift av bompengeinnkreving etc. Selskapet arbeider med en felles regional samferdselspakke for Romsdal og Nordmøre.

På energiområdet pågår samarbeid gjennom Energi 1 Kraft AS som er eid av kraftselskaper i Romsdal og på Nordmøre. Eierne er tre kommunalt eide kraftselskaper, Rauma Energi AS, Nesset Kraft AS og Sunndal Energi, samt Nordmøre Energiverk AS og Svorka Energi AS. Gjennom selskapet samarbeides det om strategisk eierskap, drift, økonomi etc. Ellers i regionen finnes eksempler på mer uformelt samarbeid på energiområdet bl.a. mellom Vestnes og Sunnmøre. Også gjennom GassROR (se nedenfor) pågår samarbeid på energifeltet.

Det kan bemerkes at flere oppgaver i teknisk sektor stiller krav til forvaltningskompetanse og spesiell fagkompetanse som kan være vanskelig å rekruttere. Dagens samarbeid i regionen innebærer at de fleste kommuner i dag løser kompetansekrevende oppgaver innenfor teknisk sektor hver for seg. Også andre steder i landet er det lite samarbeid om tekniske oppgaver utover renovasjon og regionale brannselskaper. Det finnes imidlertid unntak, inkludert at to kommuner har slått sammen hele teknisk sektor gjennom en vertskommuneløsning (Evenes og Tjeldsund).

Registrerte ordninger innenfor teknisk sektor er listet opp nedenfor.

1. RIR IKS 7k: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Nesset, Eide, Gjemnes
2. ÅRIM IKS 12 k inkl. Vestnes og Sandøy
3. Eide Vassverk BA: Eide, Fræna og Aukra
4. Driftsassistansen for vann og avløp i Møre og Romsdal 36 k + RIR
5. Kystlab AS 12 k, hvorav 6 i ROR og øvrige på Nordmøre: Molde, Fræna, Rauma, Nesset, Aukra, Midsund, Eide, Gjemnes, Kristiansund, Averøy, Aure, Smøla
6. Tusten Tunnelselskap AS: Fræna, Molde, Eide, Averøy + banker
7. Møreaksen AS: Molde, Aukra, Midsund, Ålesund, Haram, samt 6 andre eiere
8. Eksportvegen AS: Vestnes, Rauma, Ålesund + 3 banker
9. Nordøyvegen AS: Haram, Sandøy, Midsund mfl.
10. Samspleis AS 19k, alle kom i Romsdal og på Nordmøre
11. Energi 1 Kraft AS 11 k, eiere av kraftselskaper i Romsdal/Nordmøre

5.5.5 Samarbeid om planlegging og byggesak

I regionen er det registrert kun to bilaterale samarbeidsordninger om kart- og oppmålingstjenester. Det gjelder et geodatasamarbeid mellom Nesset, Sunndal og Tingvoll og samarbeid om oppmåling mellom Nesset og Gjemnes. Regionale ordninger for kart og oppmåling finnes ikke og vi finner ingen eksempler på formalisert samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver som kommuneplan, reguleringsplan og byggesaksbehandling. Det er overraskende sett i lys av at flere kommuner mangler fagkompetanse og i dag løser krevende oppgaver med svært små stillingsressurser. Med ny plan- og bygningslov stilles strengere krav til aktiv planprosess og løpende oppfølging av kommuneplanene, inkludert utarbeidelse av planstrategi og planprogram i tillegg til selve planverket.

Også i andre deler av landet finnes lite formalisert samarbeid om disse funksjonene. Noen unntak finnes gjennom interkommunale plankontor, f.eks. mellom Rennebu og Oppdal. Gjennom Innherred samkommune har Levanger og Verdal et helhetlig og omfattende samarbeid som innebærer felles fagkompetanse for plan, byggesak og oppmåling, felles kommuneplanprosess og utarbeidelse av en felles kommuneplan (samfunnsdel). Kommunene har utviklet en løsning der politikerne i samkommunestyret er planutvalg etter plan- og bygningsloven i regionale saker, mens de ordinære planutvalgene i morkommunene behandler lokale saker.

5.5.6 Samarbeid om helse og omsorg

Dagens formaliserte helsesamarbeid i Romsdal kan i korthet oppsummeres med tre lokale legevaktsamarbeid, samarbeid om en legesyssbåt og tre rene bilaterale samarbeid om hhv

jordmor, psykiatri og fysioterapi. Sett i forhold til omfanget på lovpålagte funksjoner og nasjonale forventninger om et betydelig utvidet og mer formalisert samarbeid om både kommunehelsetjenester og folkehelse, er det et ganske magert utgangspunkt. Visse fagnettverk eksisterer og det er startet prosjekter for oppfølging av samhandlingsreformen i 2011 i både ROR og ORKidé. Det er likevel grunn til å understreke at kommunene har liten erfaring med samarbeid om lovpålagte helsetjenester. Det gjelder store deler av Kommune-Norge, men det er spesielt at kommunene i denne delen av landet har startet så sent med konkretisering av felles utfordringer. Årsaken er sannsynligvis ikke bare at det har vært knyttet betydelig usikkerhet til reformens innhold, herunder oppgaver, finansiering og styringsløsninger. Det er grunn til å tro at oppfølgingen av samhandlingsreformen har blitt påvirket av sykehusstriden og endringene i organiseringen av helseforetaket. Med nye lovpålagte oppgaver og lovpålagt samhandlingsansvar i forhold til statlig helseforetak allerede fra 1.1.2012, er det neppe tvil om at det må utvikles et betydelig mer omfangsrikt og formalisert samarbeid om kommunehelsetjenester og folkehelse.

Når det gjelder legevakt, kommer antakelig en ny ordning mellom Molde, Fræna, Nesset, Eide og Sunndal fra 1.1.2012. Det vil da være fire legevaksamarbeid i regionen.

Samarbeidet om omsorg er også begrenset til noen få enkeltordninger innenfor psykisk helse og bofellesskap, inkludert felles ACT-team for 10 kommuner (oppsokeende behandlingsteam for mennesker med psykiske lidelser).

Det skal nevnes at det over lengre tid har vært stimulert til nasjonale piloter for oppfølging av samhandlingsreformen. Aktive kommuner og samarbeidsregioner har flere steder kommet langt i utvikling av nye løsninger og noen er også i en implementeringsfase med etablering av samarbeid om lokalmedisinsk senter og en rekke andre oppgaver som legevakt, kommuneoverlegefunksjon, folkehelse, psykisk helse, rus etc. Utviklingsarbeidet dreier seg også om samarbeid om forvaltningsoppgaver og utvikling av nye planverktøy og systemer på tvers av kommunegrenser og forvaltningsgrenser. I flere området av landet vurderes også nye styringsløsninger for det regionale samarbeidet inkludert vertskommuner og samkommuner.

Registrerte samarbeidsordninger innenfor helse og omsorg er listet opp nedenfor.

1. Felles legevakt Fræna-Eide
2. Legevaksamarbeid Midsund, Aukra, Sandøy
3. Felles legevakt Kristiansund sykehus: Gjemnes, Tingvoll, Averøy, Kristiansund
4. Felles legeskysbåt Midsund, Aukra, Sandøy
5. Jordmorsamarbeid Eide-Gjemnes
6. Psykiatrisamarbeid Eide-Fräna
7. Svanetunet interkommunale dagsenter Eide, Fræna, Gjemnes
8. Psykisk utviklingshemmede Molde, Nesset, Gjemnes
9. Bofellesskap Molde, Misund, Gjemnes, Nesset
10. Samarbeid om ACT-team 10k: ROR + Eide, Gjemnes, Sunndal, Helseforetaket
11. Kjøp av fysioterapitjenester fra Molde kommune, diverse nabokommuner etter behov

5.5.7 Samarbeid om sosialtjenester

I regionen finnes to felles barneverntjenester, begge helhetlige løsninger med myndighetsoverføring til vertskommune og felles barnevernleder. Molde er vertskommune for felles tjeneste med Midsund og Aukra. Sunndal er vertskommune for en tilsvarende fellestjeneste med Nesset og Tingvoll. Kommunene Fræna, Vestnes, Rauma, Eide og Gjemnes har enhetskommunale tjenester. Gjennom ROR Barnevern er det etablert et kompetansesamarbeid mellom åtte kommuner som er ledet av en felles koordinator ansatt i Molde kommune.

I regionen har det vært utredet en regional barnevernløsning i ROR som ikke fikk tilslutning fra berørte kommunestyrer. Løsningen var basert på at Molde skulle være vertskommune, noe som bl.a. ikke fikk tilslutning i Fræna kommune. En vesentlig årsak til at det ikke ble realisert en felles tjeneste var at de store kommunene hadde ulike vurderinger av samarbeidsbehovet og at det oppsto uenighet om intern organisering og lokalisering av fagpersonell. Fræna kommune var for øvrig i dialog med Eide kommune om et mulig vertskommunesamarbeid som også omfattet barnevern.

Etter hvert blir det mer og mer uvanlig at kommunene ikke samarbeider formelt om barneverntjenesten. Feltet har stor nasjonal oppmerksomhet og det pågår prosesser for å etablere felles tjenester en rekke steder. Det kan nevnes at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag igangsatte et fylkesinitiativ for samarbeid om barnevern i 2009. Flere steder i landet er det etablert brede regionale fellestjenester med fra 10 og opptil 30 årsverk. Det gjelder også i områder med mange typiske distriktskommuner, f.eks. Vest-Telemark, Midtre Namdal (samkommuneløsning), Værnesregionen, Vesterålen etc. Et hovedargument for store tjenester er at disse gir grunnlag for faglig spesialisering. Gjennom bl.a. nasjonale barnevernforsøk etter år 2000 er det arbeidet med ulike modeller for styring og organisering av tjenestene for å sikre lokal tilstedeværelse. Det er for øvrig et poeng at en viss avstand kan være en kvalitetsfaktor og ikke en ulempe i barneverntjenesten.

Det øvrige samarbeidet om sosialtjenester gjelder krisenteret i Molde som dekker 11 kommuner og incestsenter på fylkesnivå. Begge funksjonene er interkommunalt organisert over det ganske land.

Astero AS er en arbeidsmarkedsbedrift som eies av ni kommuner med tillegg av fylkeskommunen og noen andre aktører. Astero er en stor bedrift med 80 fast ansatte og i tillegg 160 ansatte på tiltak.

I regionen finnes ett eksempel på kommunalt samarbeid opp mot NAV. Det gjelder Fræna og Eide som har felles samarbeidsavtale med NAV Møre og Romsdal, jf. nærmere omtale av NAV i kap.5.9.

Ellers i landet finnes få eksempler på brede og omfattende samarbeid om sosialpolitiske og sosialfaglige utfordringer. Et unntak gjelder Midtre Namdal samkommune, hvor samkommunestyret er sosialstyret etter loven for fire kommuner, inkludert ansvar for avtaler og samordning mot statlig del av NAV. Et annet er NAV Nord-Gudbrandsdal som er et samarbeid mellom seks kommuner.

Samarbeidsordningene innenfor sosialetfeltet i Romsdal er listet opp nedenfor.

1. Felles barnevern Molde, Midsund, Aukra
2. Felles barnevern Sunndal, Nesset, Tingvoll
3. ROR Barnevern 8k: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Vestnes, Rauma, Eide og Gjemnes
4. Krisenteret Molde og omegn IKS 11 k: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Vestnes, Rauma, Nesset, Sandøy, Eide, Gjemnes, Sunndal
5. Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep - Møre og Romsdal (SMISO MR) 36 k
6. Astero AS 9k: Molde, Vestnes, Fræna, Aukra, Midsund, Rauma, Nesset, Sandøy, Eide, MRFK, samt 7 andre eiere
7. Samarbeid opp mot NAV Fræna-Eide

5.5.8 Samarbeid om landbruk

I regionen finnes to felles landbrukskontor, et mellom Fræna og Aukra og et mellom Gjemnes og Kristiansund. For øvrig finnes et lokalt skogbrukssamarbeid mellom Fræna, Aukra og Eide og landbruksamarbeid mellom Midsund og Haram på Sunnmøre. Innenfor ROR har det vært

utredet et bredt landbrukssamarbeid etter år 2000 som ikke ble realisert som følge av ulike vurderinger av samarbeidsbehov og omstillingmessige konsekvenser.

I regionen finnes tre veterinærvaktdistrikter som alle ble opprettet etter en statlig reform i 2008.

Øvrig samarbeid gjelder Friluftsrådet for Nordmøre og Romsdal, hvor 10 av 17 kommuner deltar. Vestnes deltar i Friluftsrådet for Ålesund og omland.

Dovrefjellrådet er en litt spesiell samarbeidskonstruksjon mellom åtte kommuner og fire fylkeskommuner. Dovrefjellrådet er et forvaltningsorgan for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og tilgrensende landskapsvernområder i kommunene. Konstruksjonen er bl.a. interessant i forhold til myndighetsoverføring fra kommunene og samarbeidsorganets juridisk status.

Ellers i landet er det vanlig med spredt samarbeid om ulike landbruksoppgaver, i noen tilfeller felles landbrukskontor mellom to eller tre kommuner, men sjeldent store regionale ordninger. Et unntak gjelder de to samkommunene i Nord-Trøndelag, som begge har et helhetlig ansvar for lovpålagte landbruks- og miljøoppgaver.

Registrerte samarbeidsordninger i Romsdal framgår nedenfor.

1. Felles landbrukskontor Fræna-Aukra
2. Felles landbrukskontor Gjemnes-Kristiansund
3. Skogbruksamarbeid Fræna, Aukra, Eide
4. Landbruksamarbeid Haram-Misund
5. Veterinærkraft Rauma-Vestnes
6. Veterinærkraft Kristiansund, Eide, Gjemnes
7. Veterinærkraft Molde, Midsund, Aukra, Fræna
8. Dovrefjellrådet (DFR): Rauma, Nesset, Sunndal, Dovre, Lesja, Folldal, Oppdal, Tynset + 4 fylkeskommuner
9. Friluftsrådet Nordmøre og Romsdal 10k: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Nesset, Sandøy, Kristiansund, Eide, Gjemnes, Averøy
10. Friluftsrådet for Ålesund og omland 9k: Vestnes + 8 Sunnmørskommuner

5.5.9 Samarbeid om næringsutvikling

Det formaliserte samarbeidet om næringsutvikling foregår bl.a. gjennom GassROR IKS. GassROR ble etablert i 2005 og har som formål å drive næringsutvikling og markedsføring av regionen. Selskapet skal arbeide for islandføring av gass fra nye felt, tilrettelegging av infrastruktur og bruk av gass i regionen, inkludert LNG-produksjon og annen næringsvirksomhet med basis i gassvirksomhet. GassROR forvalter et regionalt utviklingsfond hvor kommunene bidrar med 10 prosent av den maksimalt innfordringsbare eiendomsskatten knyttet til Ormen Lange og 25 kr pr innbygger. Fondet har en årlig inntekt på ca. 17 mill. kr og representerer en betydelig finansiell ressurs i det regionale utviklingsarbeidet. GassROR er eid av fem kommuner og fylkeskommunen med like eierandeler.

GassROR består av en uformell politisk del der ordførerne møtes og en formell selskapsdel med representantskap og styre. Representantskapet består av ordførerne og Aukra har to representanter ut fra sin vertskommunerolle. Selskapet ledes av et styre med representasjon fra eierne og det er vanlig at rådmennene i GassROR-kommunene møtes. GassROR er formelt adskilt fra regionrådet, men er likevel knyttet opp mot regionrådet gjennom prosjektvirksomhet. Selskapets organisering og rolle i det regionale arbeidet med næringsutvikling har vært diskutert internt i selskapet, inkludert tanker om en bredere regional eierbasis og fremtidig finansieringsmodell.

For øvrig finnes formaliserte ordninger for næringsutvikling gjennom Harøysund Næringspark i Fræna som er eid av fire kommuner med tillegg av Istad AS (kraftselskap eid av Molde). Næringsparken er direkte koplet opp mot gassvirksomheten på Aukra og spiller en viktig rolle i arbeidet med å etablere ny næringsvirksomhet i regionen.

For øvrig er samarbeidet gjennom Molde og Romsdal Havn IKS og Molde Lufthavnutvikling AS registrert som samarbeid med næringsutvikling som et viktig formål. Alle de syv ROR-kommunene deltar i de to selskapene, inkludert Eide og Gjemnes i Molde Lufthavnutvikling. Når det gjelder havnesamarbeid, deltar Gjemnes i Kristiansund og Nordmøre Havn IKS.

Det er viktig å nevne at samarbeid om næringsutvikling i tillegg foregår på mange arenaer, gjennom regionrådet, næringsforeningene, i løpende prosjekter osv. I Romsdal finnes ikke et samordnet apparat for ivaretakelse av kommunens interesser i næringsutvikling. Organiseringen gjenspeiler at næringsutvikling er en frivillig oppgave hvor ulike samarbeidsformer og mobiliseringsstrategier kommer til anvendelse. Det kan likevel reises spørsmål om dagens organisering i regionen innebærer en effektiv og demokratisk organisering bl.a. sett i forhold til offentlige roller og kommunenes forvaltningsansvar for offentlige virkemidler.

Det kan nevnes at andre kommuner har hatt tanker om å lage et samordnet regionalt utviklingsapparat hvor kommunale interesser og virkemidler samles under en felles fagressurs og en felles politisk ledelse for innovasjon og næringsutvikling. Flere steder i landet finnes regionale utviklingskontor som preges av tanker om en sterkere og mer samordnet kommunal førstelinje for innovasjon og næringsutvikling. Samkommunen i Midtre Namdal er eksempel på at et regionalt utviklingskontor er underlagt politisk ledelse og styring.

Nedenfor er registrerte samarbeidsordninger innenfor næringsutvikling listet opp.

1. GassROR IKS 5k: Molde, Aukra, Midsund, Fræna, Eide, samt fylkeskommunen
2. Harøysund Næringspark AS: Fræna, Aukra, Molde, Eide + Istad AS
3. Molde og Romsdal Havn IKS 7k: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Vestnes, Rauma, Nesset
4. Molde Lufthavnutvikling AS 9k med tillegg av 18 andre eiere: Molde, Fræna, Rauma, Vestnes, Eide, Nesset, Aukra, Midsund, Gjemnes
5. Kristiansund og Nordmøre Havn IKS 10 k: Hemne, Aure, Sunndal, Tingvoll, Kristiansund, Halsa, Smøla, Gjemnes, Averøy, Surnadal

5.5.10 Samarbeid om kulturoppgaver

I kartleggingen er det registrert fem formelle samarbeidsordninger innenfor kultursektoren, herunder to lokale biblioteksamarbeid, Bjørnsonfestivalen og to regionale museer. Samarbeid om kulturskole er omtalt under undervisning jf. kap.5.5.2.

Det interkommunale samarbeidet om kultur må sees i sammenheng kulturskolene og andre aktiviteter, men framstår ikke som spesielt velutviklet sammenliknet med andre samarbeidsregioner. Flere av regionrådene i Nordland er gode eksempler på et vesentlig bredere og mer formalisert kultursamarbeid. Det gjelder i særlig grad Vesterålen regionråd som har bred fagkompetanse på en rekke kulturfaglige områder i underlagte virksomheter.

1. Biblioteksamarbeid Gjemnes-Kristiansund
2. Biblioteksamarbeid Sunndal-Nesset
3. Bjørnsonfestivalen Molde, Nesset m/flere eksterne stiftere
4. Romsdalsmuseet 8k: Molde, Fræna, Aukra, Midsund, Vestnes, Rauma, Nesset, Sandøy
5. Nordmøre Museum 11k: Aure, Averøy, Eide, Gjemnes, Halsa, Kristiansund, Rindal, Smøla, Sunndal, Surnadal, Tingvoll

5.6 Geografisk samarbeidsmønster

I lys av tidligere gjennomgang står det klart at dagens geografiske samarbeidsmønster i Romsdal preges av ordninger på kryss og tvers. De syv ROR-kommunene samarbeider eksklusivt om svært få oppgaver og samarbeidsmønsteret for de to største kommunene Molde og Fræna går i alle aktuelle geografiske retninger.

Vi skal her se nærmere på det geografiske samarbeidsmønsteret for grensekommuner, herunder Eide, Gjemnes og Nesset i grenseområdet mellom Romsdal og Nordmøre, samt Vestnes i forhold til Sunnmøre. Rauma er i en litt spesiell geografisk situasjon, men er en klar Romsdalskommune ut fra de fleste aktuelle kriterier.

5.6.1 Samarbeidsretninger for Eide

Eide kommune framstår som en klar Romsdalskommune vurdert ut fra engasjement i formelle interkommunale samarbeidsordninger. Av 39 formelle ordninger er 25 rettet mot Romsdalskommuner, 8 er grensesamarbeid med deltagelse fra både Romsdals- og Nordmørskommuner mens 6 ordninger er et samarbeid mellom kun Nordmørskommuner. I enkelte av ordningene som her er regnet som Romsdalssamarbeid deltar også Gjemnes, men da sammen med en større gruppe Romsdalskommuner. Det gjelder f.eks. ROR Barnevern og avfallsselskapet RIR. Vi har videre valgt å betrakte IKT- og innkjøpssamarbeidet innenfor ORKidé som et grenseoverskridende samarbeid, selv om det er flest kommuner fra Nordmøre som deltar i dette samarbeidet.

Tallene for Eide betyr at to tredjedeler av dagens samarbeidsordninger går mot Romsdalskommuner. Kommunen har også kortest avstand til Molde og Molde betraktes som regionsenter i forbindelse med handel, arbeid og skole. Koplingen mot Nordmøre gjelder i første rekke deltagelsen i regionrådet og ordninger innenfor IKT og innkjøp på Nordmøre.

Mot Romsdalskommuner	Romsdal/Nordmøre	Mot Nordmørskommuner
1 Skatt Fræna	1 ORKidé IKT	1 Regionråd ORKidé
2 Regnskap Fræna	2 ORKidé innkjøp	2 Arbeidsgiverkontroll
3 Kommunerevisjon	3 PPT Gjemnes, Fræna	3 Beredskap akutt forerensning
4 Kontrollutvalgssekretariat	4 Svanetunet dagsenter	4 Jordmor Gjemnes
5 Kunnskapsnett Romsdal	5 Friluftsråd	5 Veterinærvaktdistrikt
6 Kulturskolesamarbeid i Romsdal	6 Kystlab	6 Nordmøre museum
7 Logoped Fræna	7 Tusten tunellselskap	
8 Voksenopplæring Fræna	8 Samspleis	
9 Tøndergård skole og res.senter		
10 Brann Molde		
11 Feiring Fræna		
12 Legevakt Fræna		
13 Psykiatri Fræna		
14 ACT-team		
15 Skogbruk Fræna, Aukra		
16 Avfall/renovasjon		
17 Vannforsyning Fræna, Aukra		
18 ROR Barnevern		
19 Molde og omegn Krisesenter		
20 Arbeidsmarkedsbedrift Astero		
21 GassROR		
22 Harøysund Næringspark		
23 Lufthavnutvikling		
24 NAV Fræna		
25 Vaskeri innkjøp		

Tabell 5.3 Samarbeidsretninger for Eide vurdert ut fra deltagelse i formelle samarbeidsordninger

5.6.2 Samarbeidsretninger for Gjemnes

Gjemnes er i en ganske annen situasjon enn Eide. Av 32 formelle ordninger går 12 mot Romsdalskommuner, 10 er grenseoverskridende samarbeid og 10 er rettet mot kun Nordmørskommuner. Samarbeidet er dermed omrent like omfattende sørover som nordover.

Medlemskapet i ORKidé og samarbeidet innenfor IKT og innkjøp veier tungt i samarbeidet nordover. I tillegg har Gjemnes formelle koplinger mot Kristiansund gjennom felles legevakt, landbrukskontor, samarbeid om havn og bibliotek. Det kan være grunn til å merke seg at Gjemnes har bilateralt samarbeid om kulturskole og oppmåling med Nesset, men ingen rene bilaterale samarbeidsordninger med verken Averøy eller Tingvoll.

Gjemnes har en interessant historie som kommune og preges i dag av en komplisert indre geografisk struktur der ulike deler av kommunen har tilhørighet i ulike retninger. Kommunen kan deles inn i fire geografiske soner¹²:

¹² Opplysninger innhentet fra kommunen

- Gjemnes Ytre (Bergsøy, Storlandet og Gjemnes) med ca. 400 innbyggere. Kretsen har ikke egen skole ettersom Gjemnes skole ble lagt ned for 2 år siden. Tilhørigheten trekker nordover.
- Batnfjord (kretsene Batnfjord, Bjerkely og Øre) med ca. 1100 innbyggere og kommunal skole i Batnfjord. Tilhørigheten trekker mot Molde og Romsdal.
- Torvik som har ca. 450 innbyggere og privat skole i Torvikbukt. Kretsen ligger kommunikasjonsmessig nær kommunesenteret og har antakelig likeartet tilhørighet som innbyggerne i Batnfjord.
- Gjemnes Indre (Angvik, Flemma og Osmarka) med ca. 650 innbyggere og kommunal skole i Angvik. Innbyggerne i Angvika har kortere reisetid til kommunesenteret i Nesset og mange bruker Eidsvåg mer som nærsenter enn eget kommunesenter (Batnfjordsøra).

Mot Romsdalskommuner	Romsdal/Nordmøre	Mot Nordmørskommuner
1 Kommunerevisjon	1 ORKidé IKT	1 Regionråd ORKidé
2 Kontrollutvalgssekretariat	2 ORKidé innkjøp	2 Bibliotek Kr.sund
3 Kunnskapsnett Romsdal	3 PPT Eide, Fræna	3 Beredskap akutt forurensning
4 Kulturskolesamarbeid i Romsdal	4 Kulturskole Nesset	4 Legevakt Kr.sund
5 Tøndergård skole og res.senter	5 Voksenopplæring	5 Jordmor Eide
6 Psyk utviklingshemmede	6 Svanetunet dagsenter	6 Landbruk Kr.sund
7 Bofellesskap	7 Friluftsråd	7 Veterinæravaktdistrikt
8 ACT-team	8 Kystlab	8 Kr.sund og Nordmøre Havn
9 Avfall/renovasjon	9 Samspleis	9 Bibliotek Kr.sund
10 ROR Barnevern	10 Oppmåling Nesset	10 Nordmøre Museum
11 Krisesenter		
12 Lufthavnutvikling		

Tabell 5.4 Samarbeidsretninger for Gjemnes vurdert ut fra deltagelse i formelle samarbeidsordninger

5.6.3 Samarbeidsretninger for Nesset

Nesset i Romsdal er i en liknende situasjon som Eide på Nordmøre. Hovedvekten av det formelle samarbeidet går mot Romsdal, samtidig som viktige ordninger også er utviklet mot særlig Sunndal på Nordmøre. Flere av ordningene med Sunndal er av nyere dato og det foreligger planer om å utvide dette samarbeidet. Bilaterale ordninger mot Gjemnes gjelder en felles kulturskole og samarbeid om oppmåling.

Også for Nesset er to tredjedeler av dagens samarbeidsordninger rettet mot Romsdal. Det er samme andel som for Eide. Nesset er en klar Romsdalskommune ut fra historiske og de fleste faktiske relasjoner. Hydro Sunndal er imidlertid den største arbeidsplassen i Nesset utenom kommunen og de to kommunene har likhetstrekk ved at de begge er kraftkommuner med store fjellområder. Begge kommuner deltar i Dovrefjellrådet og kommunene samarbeider om en næringshage.

Mot Romsdalskommuner	Romsdal/Nordmøre	Mot Nordmørskommuner
1 Romsdal Regionråd	1 ORKidé IKT	1 PPT Sunndal, Tingvoll
2 ROR Innkjøp	2 Samspleis	2 Barnevern Sunndal, Tingvoll
3 Kommunerevisjon	3 Energi 1 Kraft	3 Geodata Sunndal, Tingvoll
4 Kontrollutvalgssekretariat	4 Kystlab	4 Brann Sunndal
5 Kunnskapsnett Romsdal		5 Bibliotek Sunndal
6 Kulturskolesamarbeid i Romsdal		6 Kulturskole Gjemnes
7 Voksenopplæring		7 Oppmåling Gjemnes
8 Tøndergård skole og res.senter		
9 Beredskap akutt forurensning		
10 Brann Molde		
11 Brann Rauma		
12 Psyk utviklingshemmede		
13 Bofellesskap		
14 ACT-tam		
15 Friluftsråd		
16 Avtall/renovasjon		
17 Krisesenter		
18 Arbeidsmarkedsbedrift Astero		
19 Molde og Romsdal Havn		
20 Molde Lufthavnutvikling		
21 Bjørnsonfestivalen		
22 Romsdalsmuseet		

Tabell 5.5 Samarbeidsretninger for Nesset vurdert ut fra deltagelse i formelle samarbeidsordninger

5.6.4 Samarbeidsretninger for Vestnes

Vestnes har landverts kommunikasjon mot Sunnmøre og Ålesund og er adskilt med en fjord i forhold til Molde og resten av Romsdalshalvøya. Vestnes er likevel en klar Romsdalskommune vurdert ut fra interkommunalt samarbeid. 80 prosent av samarbeidet skjer mot Molde og de andre Romsdalskommunene, inkluder samarbeid om IKT og en rekke andre oppgaver. Vestnes er likevel fullverdig medlem av regionrådet for Sunnmøre (ÅRU) og det er registrert tre andre interkommunale samarbeidsordninger mot Sunnmøre. Det gjelder ÅRU Innkjøp, avfallsselskapet ÅRIM og Friluftsrådet for Ålesund og omegn.

Mulige momenter som trekker Vestnes mot Romsdal kan være:

- Historisk sett en Romsdalskommune, tilhørte Romsdal fogderi
- 80 prosent av det formaliserte interkommunale samarbeidet skjer mot Molde og Romsdal
- Molde anses som nærmeste by og brukes som regionsenter av innbyggerne
- Arbeidspendlingen er større mot Molde enn mot Ålesund
- Ungdommen går på videregående skole i Molde
- Foreliggende planer om kommunikasjonsutbygging vil knytte Vestnes nærmere mot Molde (Møreaksen) og mot Rauma (Tresfjordbrua)

Mulige momenter som trekker Vestnes mot Sunnmøre kan være:

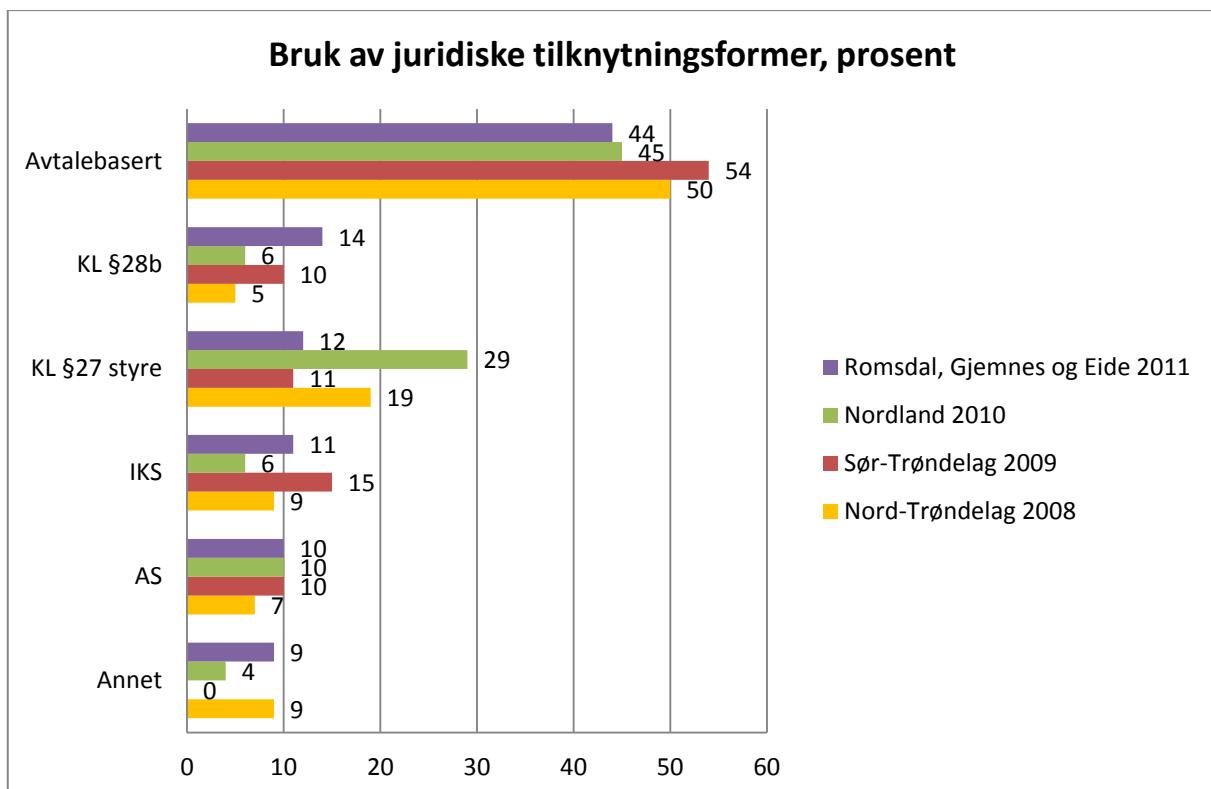
- Deltakelse i regionrådet og andre interkommunale samarbeidsordninger på Sunnmøre
- Sykehusstrid i nord og akseptabel veiavstand til fullverdig sykehustilbud i Ålesund
- Tilhører Sunnmøre politidistrikt
- Næringsmessig tilknytning til Sunnmøre gjennom bl.a. maritim klynge og energisamarbeid
- På sikt forventes også bedre kommunikasjoner mot Ålesund

Mot Romsdalskommuner	Romsdal/Sunnmøre	Mot Sunnmørskommuner
1 Romsdal Regionråd	1 Samspleis	1 Regionråd ÅRU
2 ROR IKT		2 ÅRU Innkjøp
3 Skatt Molde		3 Friluftsråd
4 Kommunerevisjon		4 Avfall/renovasjon
5 Kontrollutvalgssekretariat		
6 ROR PPT		
7 Kunnskapsnett Romsdal		
8 Kulturskolesamarbeid i Romsdal		
9 Voksenopplæring		
10 Tøndergård skole og res.senter		
11 Beredskap akutt forurensning		
12 ACT-team		
13 Veterinærvaktdistrikt		
14 Eksportvegen		
15 ROR Barnevern		
16 Krisesenter		
17 Arbeidsmarkedsbedrift Astero		
18 Molde og Romsdal Havn		
19 Molde Lufthavnutvikling		
20 Romsdalsmuseet		

Tabell 5.6 Samarbeidsretninger for Vestnes vurdert ut fra deltagelse i formelle samarbeidsordninger

5.7 Bruk av juridiske tilknytningsformer

I kartleggingen ble det gjort forsøk på registrering av juridisk tilknytningsform på alle de formelle samarbeidsordningene. Figuren nedenfor gir en oversikt over antall selskaper, vertskommuneordninger etter kommuneloven etc. NIVI har gjort skjønnsmessige vurderinger i visse tilfeller hvor kommunene har vært usikre og det ikke har vært tid til nærmere avklaringer. Tallene for antall selskaper er sikre og usikkerheten dreier seg særlig om organisasjonsformer etter kommunelovens bestemmelser.



Figur 5.5 Juridisk hjemmelsgrunnlag for dagens samarbeidsordninger. Prosent. N=100 for Romsdal inkl. Eide og Gjemnes.

Bruk av ulike hjemmelsgrunnlag synes ikke å være vesentlig forskjellig i Romsdal sammenliknet med andre kartlagte områder. I kategorien "Annet" inngår stiftelser, selskaper med begrenset ansvar (BA), kommunalt foretak og foreninger.

I regionen er det registrert 21 selskaper hvorav 10 AS og 11 IKS. Selskaper er egne rettssubjekter utenfor kommunen og i ulike evalueringer er det pekt på at særlig denne organisasjonsformen kan være problematisk i styringsmessig sammenheng. Engasjement i selskaper er forskjellig mellom kommunene. Lokale variasjoner og erfaringer med etablerte selskaper er ikke studert nærmere.

Det er grunn til å merke seg at over halvparten av dagens ordninger er etablert uten organisatorisk overbygning dvs. som rent avtalebasert samarbeid eller i form av administrativt vertskommunesamarbeid. I disse samarbeidsformene deltar ikke politikerne i egne styringsorganer. Legger vi til at politisk styring kan være vanskelig gjennom selskaper og flere av de øvrige organisasjonsformene, kan det reises spørsmål om hensynet til politisk styring og kontroll blir godt nok ivaretatt gjennom dagens samarbeidsordninger.

5.8 Nærmere om fagnettverk

I kartleggingen er registrert at fagpersonell i de ni kommunene deltar i minst 57 forskjellige fagnettverk. I oversikten nedenfor er de ulike fagnettverkene gruppert etter geografisk nivå hvor det skiller mellom følgende nivåer: Subregionale, ROR-nivå, Romsdal/Nordmøre, Nordmøre, Sunnmøre, fylkesnivå og andre regionale nettverk. Kartleggingen er på dette området ikke fullstendig og det har ikke vært tid til nærmere analyse av fagpersonellets interkommunale organisering. NIVI er for øvrig ikke kjent med at det tidligere har vært gjort denne typen analyser i Norge.

Ut fra erfaring fra arbeid med interkommunalt samarbeid vet vi at forekomst av fagnettverk kan være svært viktig, både for individuell kompetanseutvikling, som kompetansestøtte og

utviklingskanal i den løpende oppgaveløsningen og ikke minst som forløper for formelle interkommunale ordninger. Noen foreløpige observasjoner og tolkninger er gitt nedenfor:

- Flere fagnettverk er organisert på høyere geografisk nivå sammenliknet med de konkrete interkommunale ordningene. Det betyr at fagpersonellet ofte opererer på større geografiske arenaer enn det er organisert styringsmessige organer for.
- En rekke fagnettverk opererer på områder hvor det ikke er etablert formelle samarbeidsordninger. Det gjelder f.eks. planlegging og byggesak innenfor ROR.
- Det er grunn til å tro at mange av fagnettverkene har sin egen dagsorden uten definerte roller i en bredere regional og strategisk sammenheng.
- Potensialet for økt regional samordning og større samvirke mellom fag, administrasjon og politikk vurderes som stort.

Subregionale fagnettverk

1. Rådmannsgruppe GassROR
2. NEVERA Nesset, Rauma, Vestnes
3. Muntlig eksamen Vestnes, Rauma, Nesset
4. Vurdering for læring Vestnes, Rauma, Molde
5. Nettverksmøte jordbruksjefene
6. IKT-ledernettverk ROR
7. Barnehagenettverk Misund, Aukra, Sandøy
8. Jordmorgruppe Sunndal, Tingvoll, Nesset
9. Familieveiledergruppe Molde m/fl
10. Nettverk multifunksjonshemmede Nesset m/fl
11. Nettverk for lønnsmedarbeidere Rauma m/fl

Fagnettverk på ROR-nivå

1. Rådmannsnettverk ROR
2. Veiledingsgruppe fysioterapi ROR og grensekommuner
3. Kompetansenettverk psykisk helse
4. Nettverk for psykiatriske sykepleiere ROR
5. Kulturnettverk Romsdal
6. Nettverk og fagdager for kulturskolelærere
7. Plannettverk ROR
8. Nettverk byggesaksbehandling ROR (FFB)
9. Regionalt PPT-nettverk-ROR
10. Personalnettverk Romsdal
11. Oppvekstledernettverk ROR
12. Skatteoppkrevernettverk i Romsdal
13. Forum for barnevernledere ROR
14. Palliasjonsnettverk Molde sykehus
15. Interkommunalt samarbeidsmøte fødeavdelingen

Fagnettverk Romsdal-Nordmøre

1. IKT nettverk Orkide
2. Fagnettverk voksenopplæring norskfeltet
3. Nettverksgruppe for ledere av barneboliger og avlastningstjeneste (funksjonshemmede)
4. Nettverksgruppe for ansatte av barneboliger og avlastningstjeneste (funksjonshemmede)
5. Forum for ergoterapeuter Romsdal/Nordmøre

Fagnettverk Nordmøre

1. Rådmannskollegium ORKidé
2. Forvaltning og drift av bygg i ORKidé
3. Nettverk for tilsyn i byggesaker ORKidé
4. Kulturnettverk Nordmøre

Fagnettverk Sunnmøre

1. Rådmannsgruppe ÅRU
2. Økonominnettverk Sunnmøre Vestnes
3. Nettverksgruppe Acos Rauma
4. Helsesøsternettverk Vestnes-Sunnmøre

Fagnettverk på fylkesnivå

1. FAMOR - fagnettverk for arbeidsgiverkontrollører i Møre og Romsdal
2. Rektorkolleget i Møre og Romsdal
3. Fagnettverk folkehelse i M&R
4. Nettverk for folkehelsekoordinatorer
5. Nettverk kartsamarbeid-fylket
6. IKVO Møre og Romsdal (Voksenopplæring)
7. Nettverk for utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester-Romsdal
8. Fagnettverk for biblioteksjefer-fylket
9. Beredskapsnettverk i fylket
10. Avfallsforum Møre og Romsdal
11. Nettverk for serviceledere i Møre og Romsdal
12. Nettverk for servicemedarbeidere i Møre og Romsdal

Andre regionale fagnettverk

1. DKS-nettverk (kulturskole): 10 kulturskoler
2. Fagnettverk miljørettet helsevern: Molde, Ålesund, Kr.sund, Sunndal, Kystlab
3. Prader Willy Syndrom-nettverk (PWS): Molde, Ålesund, Fræna, Eide, Surnadal
4. Petroleumsnettverk Sør-Norge Aukra, Aure, Austrheim, Lindås, Øygarden, Tysvær
5. Norskehavsrådet: Nordland, N. og S.Trøndelag, M&R fk, kommunene Bodø, Alstahaug, Brønnøy, Vikna, Verdal, Stjørdal, Hemne, Hitra, Aure, Kr.sund og Aukra
6. Økonomisamarbeid Molde, Ålesund, Kr.sund

5.9 Nærmere om NAV i Romsdal

Etableringen av NAV kontor innenfor ROR-området med assosierte medlemmer forløp over perioden juni 2007 med Gjemnes først ute, til opprettelsen av NAV Aukra i januar 2010 som ett av de siste i landet. Etableringen av felles NAV kontor med arbeids- og velferdsetaten stiller kommunene overfor en rekke valg. Blant annet må det treffes beslutninger om:

- *Tjenesteomfang* - hvilke kommunale tjenesteområder skal legges inn i det lokale NAV kontor, kun den lovpålagte minimumsløsningen som er regulert i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen¹³ eller større deler, eller hele bredden, i det sosiale arbeidet til kommunene?

¹³ Fra 1.1.2010 ble bestemmelsene om de kommunale, sosiale tjenestene i NAV-kontoret (obligatoriske tjenester) samlet i en egen lov, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Loven er en følge av at sosialtjenesteloven (Lov 1991-12-13 nr. 81) ble delt i to. De resterende kommunale, sosiale tjenestene

- *Tjenesteintegrasjon og ledelse* - skal statlige og kommunale tjenester integreres fullt ut under en felles ledelse, eller skal det opprettholdes et skille basert på todelt ledelse av det enkelte kontor. Skal leder ha statlig eller kommunalt tilsettingsforhold?
- *Organisering* - skal kommunene inngå avtale med statsetaten enkeltvis om organisering av felles kontor eller skal det skje gjennom et samarbeid med nabokommuner.

Disse problemstillingene utgjør sentrale forutsetninger for innholdet i og organiseringen av det enkelte NAV-kontor og de valgene som treffes kan gi opphav til betydelig variasjon i hvordan statsetaten og kommunen avtalefester styrings- og ledelsesstruktur, mål og resultatkrav. Her vil vi avgrense fremstillingen til det siste spørsmålet og rette oppmerksomheten mot samarbeids- og organisasjonsstrukturer innenfor NAV forvaltningen i Romsdal på kommunal og statlig side.

I forhold til de to første problemstillingene kan det kort kommenteres at: 1) Variasjonen mht. tjenesteinnhold i NAV kontorene i Romsdal er relativ stor. Fra Molde som utover obligatoriske tjenester også har lagt inn flyktningetjeneste, låneordninger i Husbanken og bostøtteordninger, til flere av de mindre kommunene som kun har lagt inn de obligatoriske tjenestene. 2) Det er valgt enhetlig ledelse for alle kontorene i Møre og Romsdal. De fleste av lederne er statlig tilsatt. Ett unntak i ROR-området er Gjemnes som har leder på kommunale vilkår.

I hele fylket finner vi to eksempler på interkommunalt samarbeid om NAV der to eller flere kommuner har inngått felles samarbeidsavtale med NAV Møre og Romsdal. Det mest omfangsrike samarbeidet er NAV Storfjorden på Sunnmøre som omfatter fire kommuner (Skodje, Ørskog, Stordal og Norddal). I Romsdal har Fræna og Eide kommuner inngått felles samarbeidsavtale om etablering og drift av felles NAV enhet med lokalkontor i Fræna og i Eide. I tillegg finnes to kontorer med felles ledelse. Det gjelder kommunene Halsa, Rindal og Surnadal, samt Sunndal og Tingvoll.

I samarbeidsavtalen mellom Eide og Fræna kommuner og NAV Møre og Romsdal heter det at de er ”*likeverdige samarbeidspartnere som aktivt skal bidra til å skape et godt arbeidsfellesskap. Sammen skal samarbeidspartene skape et velfungerende arbeids- og velferdskontor som fremstår som en enhet for brukerne*” . I avtalen legges det til grunn at personalressursene i de to kontorene skal sees i sammenheng og tilstrebe en mest mulig felles og effektiv utnyttelse av disse. Det er videre valgt felles leder som er delegert de nødvendige fullmakter fra både kommunal og statlig side til å ivareta det administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for kontorenes samlede virksomhet. Avtalen regulerer også hvilke tjenester som NAV enheten har ansvar for. Når det gjelder kommunale tjenester utover de lovpålagte tjenestene har de to kommunene valgt å legge litt ulike tjenester til det felles kontoret. Eide har bl.a. lagt inn transportordningen, boliger til vanskeligstilte og Husbankordninger til det felles kontoret, mens dette er ordninger som Fræna har valgt å holde utenfor.

Til grunn for den felles samarbeidsavtalen med statsetaten har de to kommunene inngått egen samarbeidsavtale etter Kommunelovens §27. De to rådmennene i kommunene er utpekt som styre for samarbeidet.

kommer til å inngå i en egen lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, jf. Prop.nr. 91 L (2010-2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester som skal behandles av Stortinget medio juni 2011.

I etableringen av arbeids- og velferdsetaten er det gjort en rekke organisatoriske grep for å sikre effektivitet og spesialkompetanse i etatens virksomhet. Opprettelsen av fylkesvise forvaltningsenheter er ett eksempel på det. Et annet eksempel er at noen fylker har valgt å opprette geografiske tjenesteområder mellom lokalnivået og fylkesleddet. I Nord-Trøndelag er det opprettet 7 tjenesteområder som følger de etablerte samarbeidsområdene mellom kommunene (regionrådsinndelingen). Hvert av disse områdene er ledet av tjenesteområdeleder som er delegert fullmakter fra fylkesdirektørene til å organisere arbeidet på statlig side innenfor regionen.

Også i Møre og Romsdal er det opprettet statlige tjenesteområder for å legge til rette for et lettere samarbeid mellom NAV-kontorene i kommunene, for eksempel når det gjelder opplæring og kompetansetiltak for ansatte. Det er utpekt en koordineringsansvarlig for hvert av disse områdene, men i motsetning til modellen i Nord-Trøndelag er det ikke delegert fullmakter til koordinator for tjenesteområdene i Møre og Romsdal.

Statlig tjenesteområde	Kommuner
Nordmøre TO1	Smøla, Aure, Kristiansund, Averøy, Gjemnes Koordineringsansvarlig: Leder for NAV Kristiansund
Indre Nordmøre og Romsdal TO2	Rindal, Halsa, Surnadal, Tingvoll, Sunndal, Nesset Koordineringsansvarlig: Leder for NAV Sunndal
Romsdal TO3	Misund, Aukra, Eide, Fræna, Molde, Vestnes, Rauma Koordineringsansvarlig: Leder for NAV Rauma
Nordre Sunnmøre TO4	Stranda, Sykkylven, Norddal, Stordal, Ørskog, Skodje, Haram, Sandøy, Ålesund, Giske, Sula Koordineringsansvarlig: Leder for NAV Ålesund
Søre Sunnmøre TO5	Volda, Ørsta, Ulstein, Hareid, Herøy, Sande, Vanylven Koordineringsansvarlig: Leder for NAV Ørsta

Tabell 5.7 Inndeling i statlige tjenesteområder innenfor NAV i Møre og Romsdal

Som det fremgår av tabellen avviker arbeids og velferdsetatens regionale tjenesteområder noe fra dagens grenser for samarbeid i regionråd i fylket. For Romsdals og RORs vedkommende er det særlig grunn til å merke seg at Nesset inngår i et tjenesteområde for indre Nordmøre, mens Gjemnes inngår i tjenesteområde for Nordmøre. Den statlige inndelingen i tjenesteområder kan bli viktigere for kommunene i årene framover, spesielt dersom den statlige delen går i retning av tyngre regional samordning slik organiseringen allerede er i en del andre fylker. Det vil i så fall reise spørsmål om også kommunene bør samarbeide på samme geografiske nivå. Kommunene og NAV står også overfor utfordringer knyttet til samordning av sosialtjenesten og helsetjenesten i forbindelse med samhandlingsreformen.

5.10 Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- Det formelle interkommunale samarbeidet i Romsdal inkl. Eide og Gjemnes består av 100 forskjellige ordninger. Det er registrert 17 andre formaliserte samarbeidsordninger, 57 permanente fagnettverk og 22 pågående prosjekter i eller utenfor regionrådet. Antall ordninger på regionalt nivå er det høyeste som er registrert i NIVIs kartlegginger som omfatter alle samarbeidsregioner i Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland.
- Kommunene har den laveste andelen ordninger på regionrådsnivå og tilsvarende høy andel ordninger på lavere og høyere geografisk nivå. 18 prosent av ordningene er utviklet på regionrådsnivå, 57 prosent på lokalt nivå og 25 prosent på høyere geografisk nivå.
- For Fræna, Eide, Aukra og Molde er det registrert mellom 44 og 48 formelle ordninger. Det er det høyeste antall ordninger pr kommune som er registrert i NIVIs kartlegginger som nå er foretatt i 102 kommuner. Fræna og Eide har satt en foreløpig Norgesrekord og Molde er den senterkommunen i landet hvor det foreløpig er registrert flest formelle samarbeidsordninger.
- Nærmere analyser viser at det er forskjeller i strukturen på samarbeidet. Fræna og Eide har utviklet et relativt omfattende vertskommunesamarbeid seg i mellom som kommer i tillegg til øvrige ordninger. Molde og Aukra er med på samtlige ROR-ordninger og har begge et ganske omfattende bilateralt samarbeid både seg i mellom og med andre nabokommuner. Molde samarbeider i alle geografiske retninger. Nesset har utviklet flere bilaterale ordninger med Sunndal i tillegg til at kommunen i likhet med Fræna deltar i både en rekke ROR-ordninger og IKT-samarbeidet gjennom ORKidé. Gjemnes er i en litt spesiell situasjon med ordninger mot både Romsdal og Nordmøre. Tilsvarende er Vestnes medlem av både ROR og ÅRU og har samarbeidsordninger i begge retninger. Rauma og Vestnes er med på de fleste regionale ordninger i Romsdal og det registreres svært lite bilateralt samarbeid mellom de to kommunene.
- En sektorvis gjennomgang av etablerte ordninger tyder på relativt svak innholdsmessig utvikling og sterk geografisk og organisatorisk fragmentering. Det gjelder samarbeidet om IKT og administrative støttefunksjoner, smale kompetansekrevene tjenestefunksjoner som barnevern og kommunehelsetjenester, tekniske funksjoner som brannvern og byggesaksbehandling, samt utviklings- og forvaltningsoppgaver innenfor landbruk, miljøvern, samfunnsplanlegging og næringsutvikling. Potensialet for høyere kompetanse, bedre kvalitet på tjenestetilbud og bedre ressursbruk gjennom utvidet samarbeid vurderes som stort. Bedre samordning av utviklingsoppgaver kan gi større regional utviklingskraft.
- Nærmere analyser av geografisk samarbeidsmønster for grensekommuner mot Nordmøre og Sunnmøre viser at Eide, Nesset og Vestnes er sterkt integrert mot Molde og de andre Romsdalskommunene enn mot hhv Nordmøre og Sunnmøre. Gjemnes er i en spesiell situasjon med en jevn fordeling av samarbeidsordninger mot både Romsdal og Nordmøre.
- I regionen er det registrert 21 selskaper hvorav 10 AS og 11 IKS. Over halvparten av dagens ordninger er etablert uten organisatorisk overbygning dvs. som rent avtalebasert samarbeid eller i form av administrativt vertskommunesamarbeid. I de sistnevnte samarbeidsformene deltar ikke politikerne i egne styringsorganer. Ut fra dagens organisering kan det reises spørsmål om hensynet til politisk styring og kontroll blir godt nok ivaretatt gjennom dagens samarbeidsordninger.
- Det er grunn til å tro at mange av de etablerte fagnettverkene har sin egen dagsorden uten definerte roller i en bredere regional og strategisk sammenheng. Potensialet for økt regional samordning og større samvirke mellom fag, administrasjon og politikk vurderes som stort.
- En gjennomgang av organiseringen innenfor NAV viser at det er etablert ett formalisert samarbeid i regionen ved at Fræna og Eide har en felles samarbeidsavtale med NAV Møre og Romsdal. Staten er organisert med statlige tjenesteområder med foreløpig begrenset regional samordning. For Romsdal er det særlig grunn til å merke seg at Nesset inngår i et tjenesteområde for indre Nordmøre, mens Gjemnes inngår i tjenesteområde for Nordmøre.

6 Utfordringsbildet for kommunene

6.1 Innledning

Utfordringsbildet for kommunene er i utgangspunktet svært sammensatt som følge av at kommunene er forskjellige samtidig som de ivaretar flere roller og mange forskjellige oppgaver. Både interne forhold og opplevelser av eksterne rammebetingelser kan være avgjørende for hvordan den enkelte kommune tolker situasjonen. I dette kapitlet er vi opptatt av å peke på mulige felles utfordringer i Romsdal gjennom to tilnærminger:

- En kort analyse av generelle drivkrefter og sentrale rammebetingelser for kommunene
- En tolkning av lokal opplevelse av utfordringsbildet sett fra den enkelte kommune

I første del tar vi utgangspunkt i syv sentrale hovedutfordringer som opprinnelig ble brukt i et diskusjonsnotat om kommunestruktur fra KS¹⁴ og som senere er videre bearbeidet i bl.a. NIVIs kartleggingsrapport for Sør-Trøndelag¹⁵. De syv hovedutfordringene kan gi grunnlag for en bred og omfattende analyse av kommunenes stilling. Fremstillingen er i denne omgang konsentrert til viktige sammenhenger og antatte hovedpoenger. De lokale opplevelsene av utfordringsbildet er studert ut fra gjennomførte intervjuer og øvrig dokumentasjon som er gjennomgått som del av forstudien.

6.2 Velferdsutfordringen

Den velferdspolitiske utfordringen er grunnleggende fordi kommunene har ansvar for tunge lovpålagte tjenester og fordi staten og innbyggerne har store forventninger til at kommunene skal yte likeverdige tjenester med høy kvalitet. Den velferdspolitiske utfordringen består i bl.a. følgende:

- Forventede endringer i befolkningssammensetningen, i kombinasjon med stadig økende ambisjoner om gode velferdstjenester, peker i retning av en kraftig ekspansjon i det kommunale tjenestetilbuddet. Det gjelder i særlig grad det kommunale pleie- og omsorgstilbuddet som bl.a. vil bli sterkt berørt av en kommende eldrebølge.
- Nasjonale reformer peker entydig i retning av et tyngre oppgaveansvar for kommunene. Det gjelder innenfor de fleste kommunale oppgavefelt og ikke bare kommunehelsetjenesten som nå diskuteres.
- Reformer utvikles og vedtas i stor grad ovenfra og ned. Kommunenes rolle i velferdspolitikken preges av at det er Stortinget og Regjeringen med sine sektordepartementer og direktorater som driver fram reformer. Sektorenes logikk preger det løpende reformarbeidet og ikke det territorielle samordningsprinsipp som kommunene er basert på.
- Den statlige styringen medfører både begrensning og utvidelse av kommunenes handlingsrom. Bruk av øremerking, tilsyn og kontroll med kommunene og rettighetsfestning kan bidra til mindre handlingsrom. Samtidig blir kommunene invitert til å definere eget oppgaveansvar og den lokale organisering, inkludert konsekvenser for kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Aktiv deltagelse i nasjonale reformer krever god orientering i tilskuddsordninger og vilje til pilotvirksomhet.

For den enkelte kommune kan det pekes på minst to åpenbare konsekvenser av disse utfordringene. For det første vil kravene til kapasitet og fagkompetanse i øke. Det gjelder ikke

¹⁴ Notat fra NIBR: Ei kommuneinndeling-mange kommunale strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur. Utarbeidd for KS av Andreas Hompland og Jon Naustdalslid.

¹⁵ NIVI-rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag-status, utfordringer og veivalg.

bare i selve tjenestene, men også når det gjelder innsatsen i ledelse, styring og deltagelse i ekster samhandling og utviklingsaktiviteter. Kommuner som i dag opplever sårbarhet og store kompetanseutfordringer vil få det enda vanskeligere.

For det andre må kommunene etablere et forpliktende og formalisert samarbeid, ikke bare med andre kommuner, men også mot staten. Utvikling av likeverdige tjenester til innbyggerne vil kreve at kommunene utnytter sitt handlingsrom gjennom initiativ til samarbeid og aktiv samhandling med andre.

Når det gjelder samhandlingsreformen, har det i mange kommuner vært betydelig usikkerhet om reformens innhold og endelige utforming. Nedenfor følger en kort gjennomgang av noen av de krav og forventninger som stilles til kommunene. Det bør nå ikke være tvil at reformen kommer og at den vil få store konsekvenser for kommunene. Fremstillingen er ikke heldekkende.

- Kommunene får et utvidet ansvar for behandling og forebygging og de skal inngå forpliktende samarbeidsavtaler om oppgavefordeling og pasientflyt med statlig helseforetak. Samarbeidsavtaler med helseforetaket skal inngås fra 1.1.2012. Reformens ulike elementer skal gjennomføres i perioden 2012-2015.
- Kommunene skal etablere tilbud med øyeblikklig hjelp og døgntilbud for pasienter som har behov for observasjon, undersøkelse eller behandling. Plikten skal fases inn i perioden 2012-2015 og Regjeringen har uttalt at det økte oppgaveansvaret skal fullfinansieres. For 2012 er kostnadene beregnet til 260 mill. kr.
- Regjeringen ser for seg at kommunene bygger opp lokalmedisinske sentre for å sikre en tyngre kommunehelsetjeneste. Sentrene blir en viktig samhandlingsarena mellom kommuner og sykehus.
- Regjeringen har som mål å innføre en lovfestet plikt til å tilby dagtilbud til demente etter en utbyggingsperiode som starter nå. Målsettingen i Demensplan 2015 er at alle kommuner skal kunne tilby dagaktivitetstilbud innen 2015. Det foreslås et nytt øremerket tilskudd som gir rom for utbygging av tilbud for 5000 demente i 2012.
- Kommunene overtar ansvar for utskrivningsklare pasienter på sykehus fra første dag og betalingssatsen er bestemt til 4000 kr pr døgnopphold. Kommunene får overført rundt 560 mill. kr fra sykehusene for å bygge opp egne tilbud.
- Regjeringen legger opp til 20 prosent kommunal medfinansiering av konsultasjoner og medisinske opphold for alle somatiske pasienter fra 2012. Kommunene får overført om lag 4,2 mrd. kr fra sykehusene for å betale for sin del av regningen for innleggelsjer.
- Folkehelseloven pålegger kommunene å kartlegge innbyggernes helsetilstand og holde oversikt over helseutfordringene blant egne innbyggere. Kommunene skal utvikle en folkehelsepolitikk og det skal utarbeides en folkehelseplan etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Kommunene skal bruke alle sektorer til å fremme folkehelse.
- Lovendringene betyr et felles lovgrunnlag for helsetjenesten og sosialtjenesten. Det legges opp til økt samordning mellom tjenestene og større innsats innenfor den kommunale sosialtjenesten. Som del av en opptrappingsplan på rusfeltet har Regjeringen bevilget 407 millioner til kommunalt rusarbeid i 2011. Kommunene kan søke om tilskudd til ruskonsulenter, oppfølgingstjenester, aktivitets- og arbeidstiltak etc.
- Ny helse- og omsorgslov pålegger kommunene å drive et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid. Kommunen skal sørge for at helse- og omsorgstjenestene er forsvarlige og at personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter. Kommunene skal også drive et systematisk arbeid for å styrke pasientsikkerheten og den enkelte bruker får lovfestet rett til et verdig tjenestetilbud etter pasientrettighetsloven. Kommunene skal videre legge til rette for forskning i helse- og omsorgstjenesten og de er pålagt en rekke plikter om sosial og helsemessig beredskap.

- Lovene pålegger kommunene å sørge for tilstrekkelig samfunnsmedisinsk og øvrig nødvendig kompetanse for å gjennomføre reformens intensjoner. Det forutsettes at kommunene samarbeider om kompetanse og oppbygging av nye tjenester, inkludert nødvendige IKT-systemer.

6.3 Arbeidskraftutfordringen

Kommunene står foran en betydelig arbeidskraftutfordring som må løses for å yte gode tjenester til innbyggerne. Kommunene må kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse. Det må forventes at konkurransen om arbeidskraft fra privat sektor og staten blir hardere. I Norge kan også konkurransen mellom kommunene blir hardere, bl.a. fordi det som regel finnes mange kommuner innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

I Norge er det stor fare for at kommunenes ulike forutsetninger for å møte arbeidskraftutfordringen leder til større forskjeller i kvaliteten på tjenestetilbudet til innbyggerne. Store og sentrale kommuner har bedre forutsetninger for å lykkes enn de små og perifere. Konsekvensene kan bli økte forskjeller i velferdstilbudet mellom sentrum og periferi.

Denne utfordringen kan ikke alene løses med større økonomiske overføringer fra staten. Det må noe mer til som handler om å utvikle kommunenes attraktivitet på arbeidsmarkedet. Større fagmiljøer, en profesjonell arbeidsgiverpolitikk og en aktiv personalpolitikk blir antakelig viktig for å lykkes. Kommunene må også kunne tilby gode tjenester og attraktive steder for høyt utdannet arbeidskraft.

6.4 Kompetanseutfordringen

Norske kommuner ivaretar en rekke lovpålagte og andre oppgaver som gjør kommunen til en kunnskapsintensiv virksomhet. Kravene til ekspertise og kompetanse er stor både i den lovpålagte tjenesteproduksjonen og innenfor planlegging og næringsutvikling. Kommunene har behov for driftskompetanse, utviklingskompetanse og samhandlingskompetanse. Kompetanseutfordringen berører alle deler av kommuneorganisasjonen, inkludert kommuneadministrasjonen som skal ivareta overordnet ledelse og økonomistyring og lokalpolitikerne som skal styre og prioritere kommunens ressurser.

Kompetanseutfordringen i kommunene rommer minst tre viktige aspekter. Det ene dreier seg om kapasitet i form av nok personell. Det andre dreier seg om personellets fagkompetanse som følger av utdanningsbakgrunn og yrkeserfaring. Det tredje dreier seg om fagmiljøer, som kan være viktig for å skape et attraktivt og utviklingsorientert miljø i kommunen.

Det er godt dokumentert at små og perifere kommuner preges av mangel på fagmiljøer og stor sårbarhet i kommuneorganisasjonen. Ofte er kommunenes kapasitet og kompetanse begrenset til én person i hele kommunen eller til delte stillinger der en og samme person for eksempel skal fungere som både barnevernleder, helsesøster og medarbeider på sosialkontoret. Ser vi bort fra lærere og sykepleiere kan det i de minste kommunene være ganske uvanlig at det finnes fagmiljøer der flere ansatte med samme utdannings- og erfaringsbakgrunn samhandler for å løse oppgavene. De ansatte kan inngå i ulike typer fagnettverk og det kan være etablert faste interkommunale ordninger som gir tilgang til et fagmiljø, men trenger ikke være tilfelle. Dagens kommunestruktur og nivå på det interkommunale samarbeidet betyr at mange ledere og ansatte i norske småkommuner sitter tilnærmet alene med et stort oppgaveansvar. Lovpålagte oppgaver løses i noen kommuner av generalister, i andre av spesialister med tilgang til brede fagmiljøer.

6.5 Økonomiutfordringen

De fleste kommuner opplever stram kommuneøkonomi og det må antas at de økonomiske rammebetingelsene vil stille strenge krav til effektiv ressursbruk og god økonomistyring i kommunene. Kommunene gjør stadig vurderinger av interne muligheter for innsparing og effektivisering. Erfaringene tilsier at det finnes store muligheter for bedre ressursbruk gjennom interkommunalt samarbeid som i dag ikke utnyttes. Det gjelder bl.a. administrative støttefunksjoner hvor mange baserer seg på sårbare lokale ordninger og ikke utnytter stordriftsfordeler gjennom regionale løsninger.

I økonomiutfordringen ligger også en utfordring knyttet til utvikling av gode kontrollrutiner og systemer for internkontroll i kommunene. Ansvaret for en omfattende tjenesteproduksjon stiller store krav til systemer for å måle kvalitet, følge med på ressursbruk, rapportere til politikerne og eksterne myndigheter etc. Behovet for kontroll og oppfølgingssystemer må antas å være særlig viktig for å sikre en god langsiktig økonomistyring i kommunene.

6.6 Utviklingsutfordringen

Utviklingsutfordringen handler om å sikre levende lokalsamfunn med gode tjenester til innbyggerne, et moderne og konkurransedyktig næringsliv og en effektiv infrastruktur. Kommunene spiller en nøkkelrolle for utviklingen av gode lokalsamfunn, dels ved at selve kommuneorganisasjonen mange steder står for en stor andel av den lokale sysselsettingen, dels ved at de kommunale tjenestene betyr mye for innbyggernes velferd og dels ved at kommunen har en viktig rolle som utviklingsorgan. De fleste kommuner deltar i flere former for regional mobilisering for å utvikle tjenester, næringsliv og infrastruktur.

I likhet med rollen som tjenesteprodusent, stiller også rollen som samfunnsutvikler store krav til kommunenes kapasitet og kompetanse. Ved etablering av familjører innenfor planlegging, næringsutvikling, miljøvern etc. kan det være gode grunner til at flere kommuner bør samarbeide om felles utfordringer. Mange av kommunene kan være for små til å skape kompetente utviklingsmiljøer og det kan være viktig at kommunene forholder seg til felles bolig- og arbeidsmarkedsområder eller andre funksjonelle geografiske enheter.

Mye av kommunenes utviklingsarbeid påvirkes av nasjonale rammebetingelser og regionale aktørers oppreten i forhold til kommunene. Innenfor dagens organisering foreligger imidlertid store muligheter for en mer samordnet oppreten og evt. utprøving av mer helhetlige og forpliktende modeller for kommunalt utviklingsarbeid.

6.7 Generalistutfordringen

I kap.2.4 og 2.5 er prinsippene bak dagens kommunesystem forklart og nærmere drøftet i forhold til interkommunalt samarbeid. Generalistkommuner har sine kvaliteter, men også sine ulemper. I Norge har det vært bred enighet om at generalistkommuner er å foretrekke framfor et spesialkommunesystem eller et kommunesystem som er basert på at kommunene har forskjellige oppgaver (differensiert oppgavefordeling). Et viktig spørsmål er om vi i dag har et velfungerende generalistkommunesystem som er robust i forhold til de oppgaver som skal løses og de utfordringer som nasjonen og kommunene står overfor.

Her kan det reises tvil, særlig fordi forutsetningene for oppgaveløsning er så ulike mellom kommunene. En rekke av de utfordringer som er omtalt under velferdsutfordringen, kompetanseutfordringen, arbeidskraftutfordringen osv. peker i retning av at forskjellene mellom kommunene kan bli enda større i årene framover. Det gjelder kompetanse og arbeidskraft og det gjelder kommunenes utviklingskraft og mulighet for å være aktive medspillere i nasjonale reformer. Bildet som tegnes er at de store og sentrale kommunene

systematisk tilføres kompetanse og ressurser, mens mange små og lite sentrale kommuner er inne i en motsatt utviklingsbane som kjennetegnes av langvarig og systematisk ressurstapping. I lengden er det vanskelig å se at en slik utvikling er mulig å kombinere med et kommunesystem som forutsetter like oppgaver til alle.

Det finnes flere alternative løsninger på de utviklingstrekk som utfordrer landets kommunesystem. Dagens kommuner kan suppleres med lovregulert interkommunalt samarbeid. De tyngste oppgavene kan overtas av staten, eller det kan innføres differensiert oppgavefordeling mellom store og små kommuner. Det kan hevdes at nasjonen er ansvarlig for kommunesystemet og at det ikke kan forventes at den enkelte kommune kan ta stilling til typiske nasjonale utfordringer. Likevel er det forventet at den enkelte kommune i sine relasjoner skal finne ut av kompliserte forvaltningsmessige spørsmål som dreier seg om oppgavefordeling og organisering av den samlede forvaltning.

6.8 Demokratiutfordringen

Den demokratiske utfordringen handler grunnleggende sett om innbyggernes mulighet for deltagelse og påvirkning i lokalpolitikken og i saker som påvirker dem. Den dreier seg også om lokalpolitikernes innflytelse i forhold til andre aktører som påvirker samfunnsutviklingen.

Interkommunalt samarbeid kan være en viktig strategi for å motvirke sentralisering og sikre kommunene større påvirkningskraft i velferdspolitikken og regionalpolitikken. Regionalt samarbeid kan også innebære utvikling av interessante politiske roller og representere en beredskap i forhold til kommende nasjonale reformer.

Samtidig vil innføring av mer interkommunalt samarbeid medføre mer indirekte demokrati med økt avstand til velgerne og et mindre oversiktlig forvaltingssystem. Kravene til demokratisk kontroll og innsyn for innbyggerne vil være særlig viktig å ivareta dersom kommunene etablerer samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver. Lovgivningen gir sterke begrensninger i hvilke samarbeidsformer som kan etableres om offentlige myndighetsoppgaver.

Også et utvidet samarbeid med staten innebærer demokratiutfordringer. Det gjelder særlig innenfor organisasjonsformer hvor staten og kommunene går sammen om felles tjenester i en felles organisasjon, slik tilfellet er i NAV. Samhandlingsreformen kan bety mer av denne typen løsninger.

6.9 Kommunenes opplevelse av utfordringsbildet

Gjennomførte intervjuer og øvrig dokumentasjon fra kommunene viser at det er viktige forskjeller i kommunenes situasjon og tolkning av hovedutfordringer. Det gjelder bl.a. opplevelse av sårbarhet hvor de små kommunene gjennomgående peker på mer alvorlige utfordringer enn de store. Det gjelder også opplevelser av kommuneøkonomien hvor særlig Aukra skiller seg ut med en meget god økonomi i forhold til de øvrige kommunene. Situasjonen er at Aukra opererer med netto driftsresultat på 20-25 prosent og et langsiktig investeringsbudsjett 7-800 mill. kr fram til 2020, samtidig som andre kommuner er i ROBEK.

Det virker likevel å være en bred og samstemt oppfatning av en rekke felles utfordringer. Det gjelder ikke minst at Romsdal oppleves som en naturlig og viktig samarbeidsregion med høy kompetanse og store muligheter for både felles næringsutvikling og felles tjenestutvikling. Det vektlegges at kommunene bør stå sammen om videre kommunikasjonsutbygging og at dette vil skape grunnlag for en enda sterkere samarbeidsregion.

Fra samtlige kommuner rapporteres om gjennomgående gode tjenester til innbyggerne, samtidig som alle peker på kompetanseutfordringer og voksende sårbarhet som følge av nasjonale reformer og mer krevende oppgaver. Samhandlingsreformen og sykehusstriden trekkes fram som bidrag til usikkerhet om den videre utvikling. Det samme gjør manglende avklaring av samarbeidsstrategi i regionen og den videre utviklingsretning for ROR og ORKidé.

Fra grensekommuner rapporteres at de ser behov for å foreta et geografisk retningsvalg og det forventes at dette vil være et viktig bidrag til en sterkere regional samordning. Fra Nesset blir det sagt at kommunen allerede har truffet et valg ved at kommunen ønsker å utvikle et tettere tjenestesamarbeid med Sunndal. Kommunen ønsker samtidig å være en aktiv deltaker i et revitalisert og mer forpliktende samarbeid gjennom ROR.

Som grunnlag for det videre arbeid innenfor ROR noteres bred enighet om følgende:

- Det er behov for å utvikle mer interkommunalt samarbeid i regionen særlig innenfor administrasjon og tjenesteyting. Det vurderes som en nødvendig og riktig strategi i den fasen kommunene nå er inne i, sett i forhold til kommunenesammenslutning.
- Det er ønskelig å utvikle flest mulig brede regionale fellesløsninger i regionen som motvekt mot fragmentering og utvikling av et shoppingbasert system med utstrakt kjøp og salg av tjenester
- Regionrådet bør reorganiseres og tilpasses nye utfordringer i samarbeidet. Det er behov for et mer forpliktende og mer formalisert samarbeid gjennom ROR. Regionrådet bør sikres bedre politisk og administrativ forankring i medlemskommunene.
- Regionrådet bør i første rekke prioritere videreutvikling av en strategisk plan, herunder samordning av IKT, felles tilnærming til samhandlingsreformen og gjennomgang av det næringspolitiske arbeidet som viktige innsatsområder. Det pekes også på andre mulige satsingsområder som samarbeid om administrative støttefunksjoner, planlegging og byggesaksforvaltning, skoleutvikling, samt barnevern og øvrige sosialtjenester.

6.10 Ved et forvaltingsskille

NIVIs tolkning er at kommunene står ved et forvaltingsskille som følge av at nasjonale reformer er dårlig tilpasset det lokale kompetanse- og ressursgrunnlag som følger av dagens kommunestruktur. Endringer i kommuneinndelingen kan være et naturlig svar på utfordringene, men krever etter vår vurdering en langt sterkere nasjonal medvirkning og avklaring av sentrale rammebetegnelser for den videre utvikling av kommunesystemet.

En annen hovedstrategi er å utvikle det interkommunale samarbeidet. En viktig innsikt fra langvarig arbeid med interkommunalt samarbeid er at kommuner som ønsker å svare på utfordringene gjennom en slik reformvei må skifte samarbeidsstrategi. Gode og stabile løsninger krever overgang fra et praktisk pragmatisk samarbeid i ulike geografiske retninger til et mer strategisk forpliktende samarbeid mellom faste partnere.

Erfaringer som er høstet særlig i Trøndelagsfylkene tilsier at et strategisk forpliktende samarbeid krever utvikling av et samordnet styringssystem for interkommunale oppgaver som tilrettelegger for politisk og administrativ styring og som ivaretar åpenhet og rettssikkerhet for innbyggerne. Dette kan utvikles gjennom enten ulike varianter av et vertskommunesystem eller en samkommune. Begge løsningene er fleksible og kan tilpasses ulike oppgaver og ønsker om lokal organisering, men må være basert på en felles infrastruktur for samarbeid, herunder felles IKT-systemer.

Gjennomføring av et skifte i kommunenes samarbeidsstrategi i Romsdal vil ut fra erfaring andre steder kreve en skrittvis prosesser med bred involvering av kommunestyrene og de ansattes organisasjoner. I de interne prosessene kan det være viktig å starte med å forankre

verdigrunnlag og hovedprinsipper for det framtidige samarbeidet. Ved utvikling av nye samarbeidsområder og fremtidige organisasjonsformer kan det være viktig med en bredere involvering av regionale aktører og rammesettere.

Selv om kommunene måtte velge samarbeid som hovedstrategi for å møte utfordringene, kan kommunene velge å arbeide videre med kommunestruktur. Det kan f.eks. skje gjennom et felles modellkommuneprosjekt under regionrådet der egenskaper ved ulike inndelings- og forvaltningsmodeller kan konkretiseres og drøftes i et bredt perspektiv. Særlig interesse knytter seg til egenskaper ved en moderne regionkommune basert på felles bolig- og arbeidsmarkedsområde, et bredt oppgaveansvar og evt. en friere rolle i forhold til staten. I et slikt arbeid kan også nordiske løsninger og erfaringer trekkes inn. Gjennom et slikt prosjekt kan det høstes erfaringer som kan fungere som beredskap og gi lokal påvirkningskraft i den videre forvaltningsutvikling.