

ÅRU 26.01.05

På veg mot det nye Sunnmøre
**Kommunar organisert
etter konsernmodellen**

Utgreiing frå Jørgen Amdam, Inge Dyrhol og Else Ragni Yttredal, Møreforskning

INNHOLD

Figurar og tabellar	5
1. Samandrag og tilråding	7
Region- og næringsstruktur.....	7
Kva slags region er Sunnmøre?	8
Kva alternative kommunestrukturar er mest aktuelle?	10
Trendkommune	10
Storkommune med fleksibel organisering - konsernkommune	11
Ein eller to konsernkommunar på Sunnmøre?.....	11
Samla vurdering:	15
2. Region og konsern – kva slags region er Sunnmøre?.....	16
Er Sunnmøre ein dynamisk, småskala og fleksibel industriregion?	17
Tettstadstruktur og kommunal organisering	20
Kva polysentriske strukturar er moglege på Sunnmøre?	22
3: Situasjon og utfordringar	23
Næringsstruktur.....	23
Industri	25
Service, kompetanse og bystruktur	30
Konkurransekraft	32
Kompetanse.....	35
Næringsstruktur og regioninndeling	36
Identitet	37
Avislesing: Kvar kommune si avis	38
Val av Vidaregåande skule	41
Kommunane rundt Ålesund	41
Kommunane i Indre Storfjord	42
Søre Sunnmøre	43
Sandøy og Vestnes	44
Val av Ålesundskulane	44
Ordførarar om samarbeid	46
Arbeidsmarknadsregionar og pendling	47
Bu - og arbeidsmarknadsregionar	47
Pendling	48
Pendling og folketal	51
Samandrag.....	53
4. Kommunestruktur, kommunal verksemd og trendalternativ	56
Interne utfordringar knytt til kommunal produksjon og effektivitet.....	57
Produksjon, desentralisering og soner	59
Basiskommune og soneinndeling	60
Vurdering av produksjonsområde, stordrift og kommunestruktur	62
Lokale tenester (basis)	62
Lokale – regionale tenester	63
Regionale tenester	64
Konklusjon produksjon	66
Eksterne utfordringar - regionalisering	67
Kva alternativ er mest sannsynleg sett ovanfrå – tilpassingsstrategi	70

5. Kva alternativ er mest aktuelle?.....	71
Alternativ og konsekvensar.....	71
Trendkommune	71
Norddal og Stranda	72
Stordal, Ørskog og Skodje	74
Trendalternativ på Søre Sunnmøre	76
Kort om ABS-regionkommune.....	78
Storkommune og organisering	79
Storkommune med tradisjonell kommuneorganisering	79
Storkommune med fleksibel organisering	81
Konsernkommunen Borgund (Nordre Sunnmøre).....	82
Konsernkommunen Sunnmøre.....	85
Ein eller to konsernkommunar på Sunnmøre?.....	86
Litteraturliste.....	92

Figurar og tabellar

Figur 1.1. Reise-, bu- og arbeidsmarknadsstruktur på Sunnmøre etter Eiksundsambandet.	7
Figur 1.2 Dominerande industrielle miljø på Sunnmøre.	8
Figur 2.1. Ulike regionale tilpassingar. Kjelde: Bygd på Nilsson 1998.	16
Figur 2.2 Sysselsettingsstruktur 2000 i 4 regionar på Sunnmøre samanlikna med Fylket og landet. Kjelde: SSB registerdata.	20
Tabell 3.1. Sysselsettingsutvikling på Sunnmøre 2000 – 2003. Kjelde: SSB.	24
Figur 3.1. Sysselsettingsendring 2000 – 2003. Kjelde registerdata SSB.	25
Figur 3.2. Endring i industrisysselsetting 1993 – 2002. Kjelde registerdata bedrift SSB.	26
Figur 3.3. Sysselsettingsendring i industrien 1993 til 2002. Kjelde registerdata bedrift SSB.	27
Figur 3.4. Sysselsettingsendring i industrien 2000 til 2003. Kjelde registerdata bedrift SSB.	28
Figur 3.5 Andel industrisysselsetting i kommunane 2003.	28
Figur 3.6 Geografisk utbreiing av møbelindustri, andel av totalsysselsetting 2000.	29
Figur 3.7 Geografisk utbreiing av skipsbyggingsindustri, andel av totalsysselsetting 2000 ...	29
Tabell 3.2. Tettstadar i Møre og Romsdal rangert etter funksjonar i 1999. Kjelde: Engebretsen 2001.	30
Figur 3.8 Store tettstader og reiseavstandar på Sunnmøre. Kjelde: Statens kartverk, Vegvisar.	31
Figur 3.9 Endring i offentlig forvaltning og annen tenesteyting (75-99). Kjelde: SSB registerdata.	32
Figur 3.10. Utdrag av "Noregs konkurransedyktige regioner". Kjelde: KRD webside.	33
Figur 3.11 Kartutdrag av rangering av regionar etter livskraft. Kjelde: KRD webside.	34
Figur 3.11 Kartutdrag av rangering av regionar etter livskraft. Kjelde: KRD webside.	34
Kart 3.12. Kartutdrag av rangering av regionar etter robustheit. Kjelde: KRD webside.	34
Tabell 3.3: Andel innbyggjarar med høgre utdanning 1999 i økonomiske regionar. (Prosent over 16 år). (Kjelde: Leknes og Steineke 2000)	35
Figur 3.13. Flyttebalanse etter utdanningsnivå.	36
Figur 3.14 Eksempel på ulike nivå av geografisk identitet.	37
Tabell 3.4 Oversikt over lokalaviser på Sunnmøre (inkludert kommunane Sandøy og Vestnes). (Kjelder: Tala utan merke er frå Mediebedriftenes Landsforening sin Aviskatalog,	39
Tabell 3.5 Husstandsdekning for Sunnmørsposten i kommunane på Sunnmøre (inkludert kommunane Sandøy og Vestnes) samanlikna med største lokalavis.*	40
Figur 3.15 Husstandsdekning for Sunnmørsposten i dei ulike kommunane på Sunnmøre (inkludert Vestnes og Sandøy).	40
Tabell 3.6 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i kommunane rundt Ålesund (2004).	42
Tabell 3.6 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i kommunane innover Storfjorden (2004).	43
Tabell 3.7 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i kommunane på Søre Sunnmøre (2004).	44
Tabell 3.8 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i Sandøy og Vestnes (2004).	45
Figur 3.16 Søkjavar til vidaregåande skular i Ålesund frå kommunane på Sunnmøre, inkludert Sandøy og Vestnes.	45
Figur 3.17 Andel pendlarar i kommunane på Sunnmøre, inkludert Sandøy og Vestnes, i prosent av tal sysselsette (2003). (Kjelde: SSB – statistikkbanken.)	48

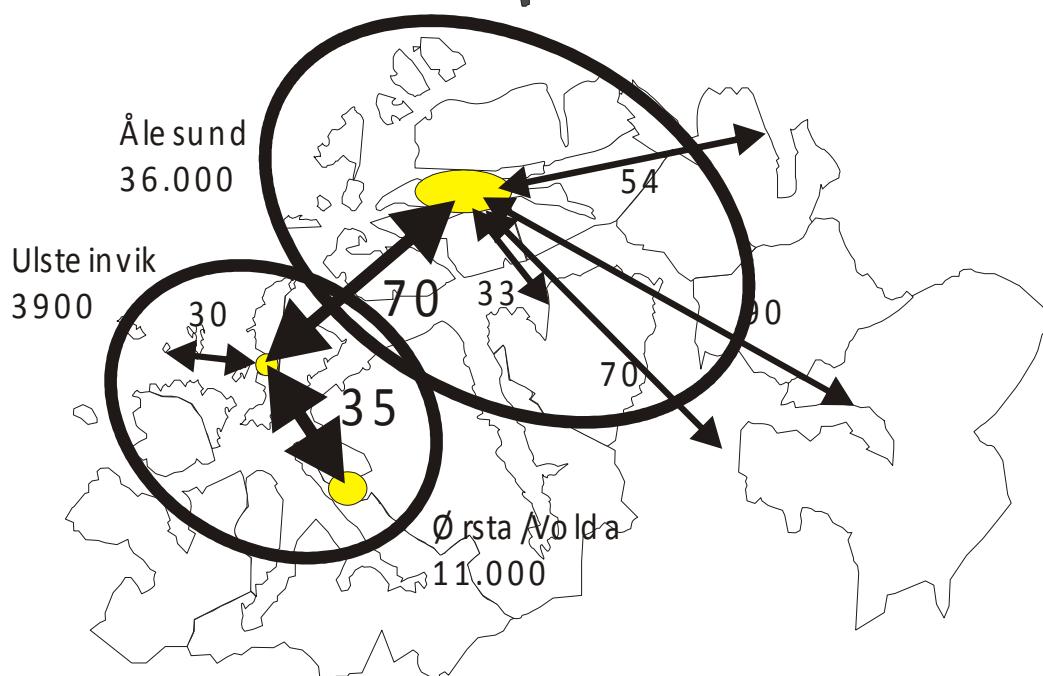
Figur 3.18 Område der pendling mellom enkeltkommunar er på over 10 prosent av tal sysselsette (2003). (Kjelde: SSB – statistikkbanken.)	49
Tabell 3.9 Pendling mellom kommunane på Sunnmøre (inkludert Vestnes og Sandøy) og til byane Molde og Trondheim (2003).	50
Figur 3.19 Punktdiagrammet viser forholdet mellom befolkningsendring 1990-2004 og del av arbeidsstokken som pendlar for Sunnmøre inkludert Sandøy og Vestnes.....	52
Figur 3.20 Punktdiagrammet viser forholdet mellom folketal 2004 og folketalsendring 1990 til 2004 for kommunane på Sunnmøre, inkludert Sandøy og Vestnes. Ålesund er ikke med.....	53
Tabell 3.10 Stikkordmessig samandrag av ulike variablar i framstillinga.....	54
Figur 3. 21 Oppsummering av regional identitet.	55
 Figur 4.1. Analysemodell for strategiutvikling.....	57
Tabell 4.1: SSB sin analyse, Mill NOK 1998.....	58
Tabell 4.2: Sektorvis innsparing i ymse alternative samanslåingar i SSB-modellen i Mill NOK 1998. Kjelde: SSB.....	59
SSB sine data kan tyde på at det største ”innsparingspotensialet” er ved samanslåing av Hareid og Ulstein (10 %) og Stordal, Ørskog og Skodje (7,8 %). Samstundes viser oppdelinga på tabell 4,2 at ein vesentleg del av ”innsparing” er knytt til utdanning og pleie/omsorg – produksjonsområde der kommunane normalt kan hente ut ”stordriftsfordelar” sjølv om det er hensiktsmessig (sjå seinare).	59
Tabell 4.3 Brutto driftsutgifter pr. innb. i kr., adm., styring og fellesutgifter, konsern. Kjelde: SSB – KOSTRA.	65
Tabell 4.4 Brutto driftsutgifter primærlegetenesta etter kommunestorleik. Kjelde: Kjelvik 2004.....	65
Figur 4.2 Samfunns- og forvalningsregionar. Kjelde: Selstad 2003, s. 186.	67
Figur 4.3. Styringsstruktur på mellomnivå og sannsynleg kommunestruktur	69
 Figur 5.1 Framtidig kommunestruktur etter trendalternativet.	71
Tabell 5.1 Norddal/Stranda 2003. Sektorvis fordeling av meirforbruk i høve til gjennomsnittet i gruppe 11. Kjelde SSB.....	73
Tabell 5.2 Stordal/Ørskog/Skodje 2003. Sektorvis fordeling av meirforbruk i høve til gjennomsnittet i gruppe 11. Kjelde SSB.....	75
Tabell 5.3. SSB sin analyse for Nordre Sunnmøre, 1998. Kjelde: Langøren m.fl. 2002	79
Figur 5.2 Tradisjonell kommuneorganisering.....	80
Figur 5.3 Fleksibel organisering av storkommunen	82
Figur 5.4. Storkommunen ”Borgund” – Nordre Sunnmøre.	83
Figur 5.5 Konsernkommunen ”Sunnmøre”	85

1. Samandrag og tilråding

Region- og næringsstruktur

Kommunenes Sentralforbund (KS) med støtte frå Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har satt i gang eit storstilt utgreiingsarbeid om kommunestrukturen i heile landet. Samstundes har Professor Tor Selstad i ei utgreiing for KS lansert nedlegging av dagens fylkeskommunar og oppretting av 7 regionar eller landsdelar med vesentleg fleire oppgåver innan utdanning og forsking, samferdsel, næringsutvikling, helse, kultur m.m. Distriktskommisjonen har gitt støtte til ei slik delegering og regionalisering, men ikkje teke stilling til talet regionar og geografisk avgrensing. Samstundes har fleire politiske parti programfesta å legge ned fylkeskommunane og gå over til 2 politisk/administrative nivå. Kommunestruktur og overordna organisering heng saman. Om ein legg ned fylkeskommunane og erstattar dei med landsdelar eller kuttar ut det politiske ”mellomnivået”, vil det føre til eit stort press for kommunesamanslåing. Med 7 landsdelar bør det ikkje vere meir enn 20 til 30 kommunar i kvar, dvs. 150 til 200 kommunar. Om berre eitt politisk nivå under staten, bør ein ikkje ha fleire enn kanskje 100 einingar, helst ikkje fleire enn 40-50. Samstundes skjer store einringar i regionane. På Sunnmøre vil Eiksundsambandet føre til at vi får 2 dominerande bu- og arbeidsmarknadsområde, sjå kartet på figur 1.1. Den eine har tettstadane Ålesund/Moa som sentrum, den andre ein polysentrisk struktur med Ørsta/Volda og Ulsteinvik som sentrum. Knytt til kommunikasjonar, arbeidsmarknad, busetjing, service m.m. talar dette for ei funksjonell todeling av Sunnmøre kva gjeld offentleg og privat service.

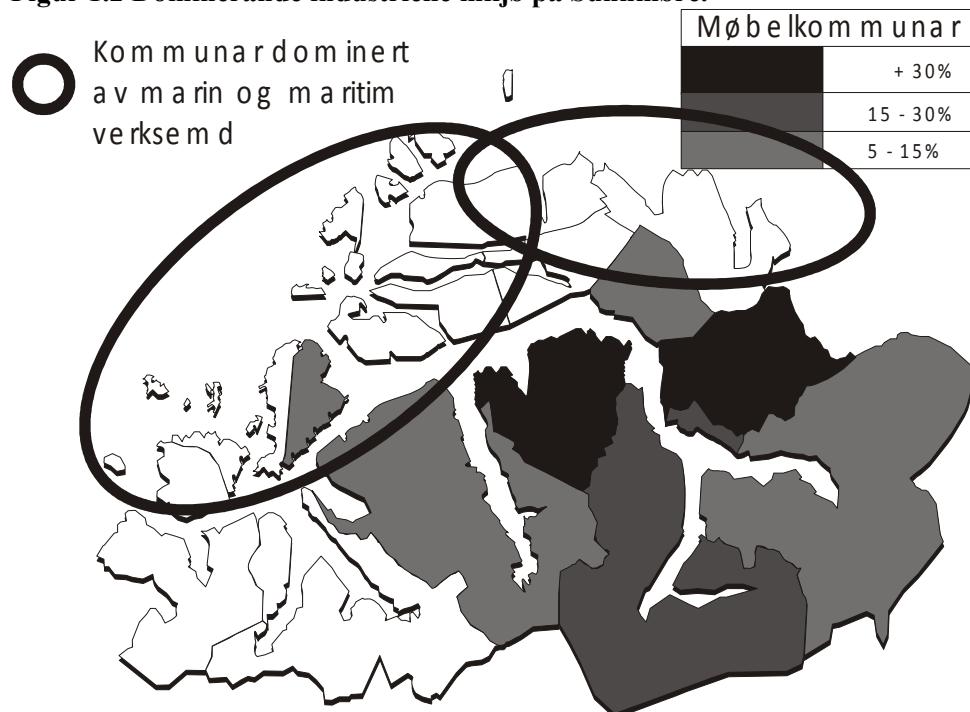
Figur 1.1. Reise-, bu- og arbeidsmarknadsstruktur på Sunnmøre etter Eiksundsambandet.



På andre sida er næringsstrukturen på Sunnmøre organisert langs kysten og rundt fjordane, sjå figur 1.2. Dette viser nokre av utfordringane knytt til framtidig communal organisering. Om ein tek utgangspunkt i ei funksjonell geografisk inndeling, peikar mykje i retning av to store kommunar om slike må etablerast. Om ein ser på industristruktur så følgjer denne ikkje denne inndelinga, den vil splitte opp dei sterke marine og maritime klyngene ein har på Sunnmøre.

Dette talar for ei sams storkommune, sjølv om ein slik struktur vil ha mange innebygde konflikter spesielt mellom ”sør og nord” – mellom Ålesund og Ørsta/Volda/Ulsteinvik.

Figur 1.2 Dominerande industrielle miljø på Sunnmøre.



Kva slags region er Sunnmøre?

Historisk kan ein hevde at Sunnmøre har vore ein dynamisk, småskala og fleksibel småindustriregion. Mange trekk tyder på at dette er i ferd med å endre seg i ei meir negativ retning. Trekk som pregar småskala føretaksregionar er (Nilsson 1998):

- *Mange samarbeidande og konkurrerande småføretak.* Dette var (og er til dels) kjenneteikn ved næringslivet i spesielt regionane Ålesund og Ytre Søre, sjølv om ein dei siste åra ser at nokre føretak har vorte meir dominante enn andre, som Ekornes innan møbel, Aker-gruppa, Rolls-Royce, Kleven og Ulstein innan skipsbygging m.m. Ørsta/Volda har færrest av desse trekka i dag.
- *Dårlige forutsetningar for ressursbasert produksjon.* Unntaket er fisk, men i motsetning til i Nord-Noreg måtte våre fiskarar oppsøke fisken, noko som var teknologidrivande og la grunnlaget for den maritime industrien i fylket.
- *Forholdsvis kort industriell historie.* Det viktigaste skjedde frå 1930-åra og spesielt etter siste verdskrig. Typisk var også at det skjedde ”nedanfrå” ved at verkstader utvikla seg til industri og med små kulturkonfliktar.
- *Sterk føretakskultur – sjølvstendelivsform,* dvs. at det ikkje er utvikla ein sterk lønnsmottakarkultur. Dette var klart tilhøva før spesielt på Sunnmøre, men ein kan i høg grad sette spørsmålsteikn ved dette i dag, og det er faktisk ei av dei største utfordringane om området framleis skal vere dynamiske og nyskapande. Spesielt lavt etableringsnivå m.m. kan tyde på dramatiske brot med sjølvstendetradisjonar og – institusjonar.

- *Ekspansive innan arbeidskraftintensiv produksjon som møbel, skipsbygging m.m. og på ein slik måte at ein utkonkurrerer andre regionar ved å vere dyktigare innan organisering, teknologi, produktutvikling, marknadsarbeid m.m.* Dette har vore det generelle utviklingstrekket på Sunnmøre, men mange trekk peikar no i ein meir ”fordistisk” retning som aukande underleveransar frå skipsindustrien frå utlandet, større avhengigheit av få produkttypar (spesialisering), kanskje også mindre samarbeid mellom føretak. Slike utviklingstrekk kan føre til at fleksibiliteten og omstillingsevna til heile regionen vert mindre.
- *Innflytta og tilbakeflytta entreprenørar* har nøkkelrolle i strukturomvandling og utvikling. Typisk er banksjef Skjåk Bræk si rolle i industrioppbygginga på Sunnmøre etter krigen. Manglande evne til å rekruttere folk med høgt utdanningsnivå gjennom innflytting og tilbakeflytting, vil sterkt redusere tilgangen på slike entreprenørar og dermed også omstillingsevnen.

Kan ein gjennom endring av kommunal struktur og organisering motvirke slike tendensar som dei ein ser ovanfor? Eit krav er sjølvsagt at kommunane politisk og administrativt arbeider i samsvar med utviklingsprinsippa skisserte ovanfor. Eit anna krav er at kommunane kan stimulere til dynamikk, fleksibilitet og småskalaverksemeld ved sjølv å vere det. Dette betyr at ei framtidig omorganisering må take sikte på å vere transaksjonseffektiv og samtidig fleksibel og småskalarett, eller ei fleksibel organisering med stor vekt på lokalt sjølvstyre og utviklingskraft. Tilsvarande kan ein gjennom bevisst skalering og lokalisering av funksjonar fremme eller hindre fleksibilitet og omstillingsevne. Om ein nyttar prinsippa frå ”fleksibel spesialisering”, bør funksjonar desentraliserast så langt det er mogleg og samtidig slik at ein opprettheld og stimulerer dyktige fagmiljø uansett kvar dei er lokalisert. Organisatorisk kan ein gjere dette gjennom ei fleksibel organisering med stor vekt på lokalt sjølvstyre, gjennom bruk av til dømes ein desentralisert og innovativ konsernorganisasjonsmodell (sjå seinare). Men dette er ikkje nok. Sjølv den beste organiseringa kan verte øydelagd om det ikkje er tillit og samarbeid mellom aktørar. Det som er spesielt problematisk er at uansett organiseringsmåtar vil ei storkommune for heile Sunnmøre ha innebygde konfliktar av same typen som ein ser at Møre og Romsdal fylkeskommune har, om enn kanskje i mindre skala:

- Sentrum – periferi, spesielt Ålesund mot Ørsta/Volda/Ulsteinvik, men også på lavare nivå
- Kyst – fjord (havretta næringar mot møbel og reiseliv)
- Bokmål – nynorsk, spesielt mellom Ålesund og resten av området
- Tenesteyting mot industri, spesielt mellom Ålesund og Ørsta/Volda på eine sida og dei tunge industrikommunane på andre sida.

Ein overgang frå to til ein ”byregion” kan på Sunnmøre skje ved at Ålesund ”utkonkurrerer” dei to andre sentra, til dømes ved at sjukehuset og høgskulen vert nedlagt i Volda og funksjonar overflytta til Ålesund, eller ved at Moa utkonkurrerer Ulsteinvik som handels- og servicestad for Ytre Søre. Ei slik utvikling vil krevje ei forbetring av kommunikasjonane frå Ålesund til Ulsteinvik og Ørsta/Volda kombinert med ein aggressiv og ekspansiv by som ikkje aksepterer arbeidsdeling som 2 sjukehus i staden for 1, 2 høgskular m.m. med omsyn til lokalisering. Ein slik strategi vil truleg kunne føre fram under forutsetning av betra kommunikasjonar, men vil virke øydeleggande kulturelt sett og vere klart i motsetning til grunnleggande strategiar knytt til både fleksibel spesialisering og polysentrism. Ei utvikling mot ein ”byregion” kan også skje i samsvar med polysentriske prinsipp, men vil krevje:

- Brei aksept i heile området av at aktivitetar som alt er etablert og/eller med fordel kan etablerast og vidareførast i eksisterande tettstader, skal førast vidare og om mogleg

styrkast. Spesielt vil dette gjelde helse- og høgskulemiljøet i Volda, det marine og maritime miljøet i lag med handel i Fosnavåg/Ulstein, møbelmiljøet i Sykkylven og næringsmiddelmiljøet i Stranda.

- Til gjengjeld må heile området støtte opp om Ålesund i konkurransen om ”storbyaktivitetar” der det ikkje er aktuelt med anna lokalisering enn i byen og der konkurrentar er Oslo, Bergen, Trondheim m.m.

Truleg vil dette fungere best om ein har eit sams politisk avgjerdssorgan for heile området og som styrer etter slike prinsipp. Dette talar sterkt for ein framtidig kommunestuktur som både er fleksibel, småskala, innovativ, samarbeidsretta og samtidig ein kraftfull utviklingsaktør på regionens vegne. I staden for ein byråkratisk og sentralisert modell, krev dette ei fleksibel og dynamisk organisering i samsvar med organisasjonsprinsipp for dynamiske og innovative organisasjonar (konsern) og samfunn.

Kva alternative kommunestrukturar er mest aktuelle?

Sunnmøre er eit område med mange relasjonar og strukturar både med omsyn til identitet, samarbeid og reisemønster mellom anna på grunn av kommunikasjonsendringar. I samsvar med oppdraget har vi valt å sjå nærmare på tre alternativ:

1. Trend – samanslåing av kommunar mindre enn 5000 innan sams bu- og arbeidsmarknadsregionar
2. Regionkommunen eller konsernkommunen ”Sunnmøre” som omfattar heile Sunnmøre og Vestnes og Sandøy
3. 2 regionkommunar på Sunnmøre; Nordre og Søre.

Trendkommune

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

- Stordal, Ørskog og Skodje
- Norddal og Stranda
- Hareid og Ulstein
- Sande og Herøy
- Volda og Ørsta

Analysane som er gjort her og i utgreiinga for Søre Sunnmøre, viser at dei kommunaløkonomiske effektane er små ved alle desse alternativa, og då vesentleg knytt til administrasjon og helsestell. I det heile framstår dagens kommunestuktur som rimeleg god til å drive ”basisproduksjon”, dvs. grunnskule, barnehage, eldreomsorg m.m. og som krev 70 til 80 % av utgiftene til dagens kommunar. Kanskje med unntak av Volda og Ørsta er desse alternativa så lite radikale at dei nye einingane ikkje framstår som meir kraftfulle samfunnsutviklingsaktørar. Sprikande interesser, manglande tillit m.m. kan lett føre til at moglege stordrifts- og kvalitetsfordelar vert ”øydelagt” av lokaliseringskonflikter m.m.

Storkommune med fleksibel organisering - konsernkommune

I geografisk samhøyrande einingar med rundt 3000 innbyggjarar og oppover så kan ein produsere ”hyppige” tenester innan oppvekst og omsorg rimeleg effektivt. Om lag 70 til 80% av dagens kommunebudsjett vert nytt til barnehagar, skular, hyppig eldreomsorg m.m. som har denne karakteren av behov for nærliek til innbyggjarane. Kva om ein i staden for funksjonelle resultateiningar etablerer geografiske resultateiningar og som for ansvar for slike funksjonar? Kva om ein i tillegg etablerer lokalpolitiske styrer som får stort delegert ansvar for slik verksemd? Enn om ein organiserer meir sjeldne funksjonar som eigne resultateiningar og som organisatorisk vert knytt til ein ”konsernstab” eller fellesadministrasjon for storkommunen? Enn om ein også for slike funksjonar har ei fleksibel organisering avhengig av situasjon og utfordringar slik at ein til dømes har 2 - 5 driftsorganisasjonar (resultateiningar) for teknisk verksemd for ulike delar av området (større enn basiskommunane, mindre enn storkommunen). Enn om ein også kan konkurransesettet nokre slike klart definerbare funksjonar? Kva om ein organiserer det regionale samfunnsutviklingsarbeidet som ein sentral funksjon direkte knytt til den politiske og administrative leiinga i storkommunen?

Moglegheitene til organisatoriske grep er langt fleire enn det er mogleg å presentere her kort. Utad kan ei slik fleksibelt organisert storkommune eller konsernkommune framstå som ei juridisk eining, ei kommune, samstundes som ein utviklar organisatoriske og politiske måtar å arbeide og fordele ansvar på internt som sikrar både lokale og regionale interesser og stor fleksibilitet og dynamikk. Eit sterkt forenkla bilde er presentert på figur 5.3. Grunnprinsippa er i samsvar med prinsippa for fleksibel spesialisering skissert framanfor og at:

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

Ein eller to konsernkommunar på Sunnmøre?

Under bestemte vilkår som overgang til to nivå eller landsdelsorganisering kan det vere aktuelt å etablere store regionkommunar. På Sunnmøre synes det vere 2 alternativ som er aktuelle, ei eller to store einingar:

1. Storkommune for heile Sunnmøre + Sandøy men utan Vestnes
2. Søre og Nordre Sunnmøre

Kva av desse alternativa bør ein velge? Er desse alternativa betre enn noverande struktur? Det er mange slike spørsmål ein kan og bør stille seg før ein gjer endelige val. Samstundes er det vanskeleg å påvise klare konsekvensar, fordi slike ikkje berre avheng av geografi men av forhold som:

- a. Lokal- og regionaldemokratisk utvikling. Om interessene for lokaldemokratiet fortsett å gå ned, vil det ha alvorlege konsekvensar for det demokratiske styresettet vårt. Ei endra organisering bør fremme og styrke lokaldemokratiet.
- b. Rammevilkåra for kommunane gitt frå staten med omsyn til oppgåver, økonomi, sentral styring m.m. – herunder arbeidsdelinga mellom offentleg og privat sektor.
- c. Regional organisering – kva skjer med fylkeskommunane og ”mellomnivået” – oppgåvefordelinga mellom offentlege nivå og organisasjonstypar? Kan det skje ei vidare statleg ”føretakifisering” av kommunale tenester som for sjukehusa?

- d. Intern organisering – val av organisasjonsmodell kan ha minst like store konsekvensar som geografisk strukturendring innan mange samfunnsfelt.

På dette strategiske nivået må ein forsøke å halde flest moglege av slike utviklingstrekk rimeleg konstante ved samanlikning av modellar. Det er også lettare å samanlikne modellar som har grunnleggande særtrekk sams enn alternativ som er prinsipielt ulike. Sjølv om dei geografiske og organisatoriske utfordringane er ulike ved ein eller to storkommunar på Sunnmøre, forutset vi her at desse er organisert etter dei same grunnprinsippa og som ovanfor er kalla ei fleksibel organisering og som inneber:

1. **Basisproduksjon** som barnehage, skule, hyppig eldreomsorg, lokalsamfunnsutvikling vert organisert og gjennomført av basiskommunar med grunnlag i langsiktige løvvingsrammer frå storkommunen og med eige direkte vald politisk styre. Til saman er det i underkant av 30 slike basiskommunar på Sunnmøre med ein snittstorleik på ca. 5000 innbyggjarar.
2. **Sjeldanproduksjon** vert organisert av storkommunen som eigne resultateiningar og med ei fleksibel geografisk og organisatorisk organisering avhengig av oppgåvene sin art, behov, geografi m.m.
3. **Regional samfunnsutvikling** er i fokus som den viktigaste oppgåva til den politiske leiinga til storkommunen og med stor samordning av dei utviklingsretta offentlege ressursane i området og tette privat-offentlege partnarskap.
4. Storkommunen syter også for **sams infrastruktur** som ikt-nett, lønnssystem, personalsystem, etter- og vidareutdanning m.m. som heile organisasjonen har sams.
5. **Organiseringa** ved begge alternativa tek utgangspunkt i at Sunnmøre som region er ein småskala og fleksibel industriregion med høg taus men lav formell kunnskap, med stort mangfold og dynamikk og mange interne og eksterne relasjonar. Det må vere stor fleksibilitet og stor ansvarsdelegering i alle ledd i organisasjonen for å fremme mest og best mogleg partnarskap mellom private og offentlege aktørar i samfunnsutvikling og tenesteproduksjon.

Det er store forskjellar mellom ulike konsernmodellar si organisering og kva konsekvensar dei organisatoriske vala kan få, noko som vil krevje grundige operasjonelle vurderingar. Her tek vi for gitt at organisasjonsmodellane er om lag dei same uansett om det er ei eller to store kommunar på Sunnmøre og bygd på grunnprinsippa ovanfor. Ved etablering av så store strukturar som ei eller to storkommunar, er det sannsynleg at dagens fylkeskommune er nedlagt og at oppgåver som vidaregåande skule og regional samfunnsutvikling vert overført til storkommunen, uansett om ein har eitt eller to politisk/administrative nivå under staten. Dette medfører at ein bør operere med seks hovudkonsekvensområde knytt til tre nivå: lokalt, arbeidsmarknad (ABS) og regionalt (internt og eksternt) og to hovudarbeidsfelt: tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. For også å kunne vurdere konsekvensane i forhold til dagens situasjon og eventuelle trendmessige justeringar av kommunestruktur har vi på tabell 1.1 brukte dette alternativet som samanlikningsgrunnlag. Vi gjer merksam på at dette kan vere meget usikkert og at ein bør legge mest vekt på forskjellane mellom dei to storkommunealternativa.

Basisproduksjon. Om ein deler inn Sunnmøre i til dømes ca. 30 basis- eller lokalkommunar der dei fleste slike einingane er dei same som i dag, og desse får ansvar for tenesteproduksjon som er nær innbyggjarane, er det då sannsynleg at ein vil få store forskjellar mellom om det er ei eller to storkommunar og for så vidt i forhold til eit trendalternativ? Det er forutsatt at basiskommunane skal ha like stor organisatorisk fridom m.m. som dagens kommunar så lenge dei ”skikkar sitt bo”. Vår vurdering er at ei fleksibel konsernorganisering kan gi (store)

fordelar under elles like rammevilkår, fordi oppgåvene til basiskommunane vert enklare og lettare å samordne. I den einskilde eininga er det kanskje liten forskjell om ”overbygninga” er Søre Sunnmøre kommune eller Sunnmøre kommune, men faren for tendens til detaljstyring frå toppen kan vere større dess større organisasjon og ”kontrollspenn”. Truleg vil det tale til fordel for to i staden for ei storkommune.

Sjeldensproduksjon. Dette er oppgåver som kommunane har alt i dag og der det er stordriftsfordelar i forhold til dagens kommunestruktur. Det bør ved begge storkommunealternativa vere klare stordriftsfordelar i form av betre samordning, betre ressursutnytting, høgre kompetansenivå, lettare rekruttering av spesialistar m.m. Vil det kunne vere nokon forskjell mellom dei to storkommunealternativa? Alternativet med to kommunar er bygd opp kring dei to store ABS-regionane som Eiksundsambandet skaper. Over $\frac{3}{4}$ av innbyggjarane i begge desse regionane vil bu innan dagleg pendlingsavstand til dei naturlege senterstrukturane. Funksjonelt vil ein struktur med to kommunar truleg samsvare betre med identitet og tenesteorganisering enn ei kommune. Ein må truleg etablere to eller fleire resultateiningar også for sjeldensproduksjon i kvar av dei to delområda senterstrukturen og geografien. Innan dette feltet kan faktisk storkommunen Sunnmøre vere meir tungdreve og uoversiktleg enn ein struktur med 2 kommunar.

Regional produksjon. Mange av dagens fylkeskommune sine produksjonsoppgåver kan verte overført til storkommunen, spesielt drift av vidaregåande skular. Vår vurdering er at ei storkommune vil vere betre enn to innan dette feltet. Samtidig trur vi at ei stor kommune vil kunne samarbeide med grannekommunar om spesialfunksjonar, transportkorridorar m.m. like godt som dagens fylkeskommune kan greie det. Sunnmøre er også ei meir funksjonell eining enn heile Møre og Romsdal. Samanlikna med trendalternativet bør ei storkommune kome positivt ut.

Eit moment i tillegg er at ei storkommune samsvarar betre med næringsstrukturane på Sunnmøre enn ein struktur med to kommunar, som til dømes vil dele opp dei marine og maritime klyngene. For mykje av det næringsretta tenestetilbodet vil ei stor kommune for Sunnmøre vere ein klar fordel i forhold til to.

Lokal politikk og samfunnsutvikling. Ved at dagens kommunar stort sett vert ført vidare som basiskommunar med ansvar for hyppigproduksjon og nærmiljøarbeid, vil det då vere så store forandringer? Vil det vere store forskjellar mellom dei to storkommunealternativa? På det første spørsmålet vil det vere avgjerande kva makt lokalkommunane har til å gjere organisatoriske og andre val for å tilpasse produksjonen til lokale behov og initiere lokal samfunnsutvikling. Utfordringa her er at eit slikt handlingsrom nok kan vere avhengig av lokal/regional organisering, men truleg i minst like stor grad av kva detaljstyring staten driv. Skal lokal politikk verte interessant i konsernmodellar må einingar som ei lokalkommune ha stor fridom til å gjere eigne val med omsyn til organisering, lokalisering, kvantitet, kvalitet, finansiering m.m. og på ein slik måte at dei lokale innbyggjarane finn det naturleg og nødvendig å engasjere seg politisk.

På eine sida kan ei konsernkommuneorganisering frigjere lokalt initiativ og utviklingskraft og som vil gjere det lokale politiske arbeidet meir meiningsfullt og givande, på andre sida kan ei slik organisering med stor vekt på resultatstyring marginalisere lokalpolitikarar i endå større grad enn i dag.

Forutsatt at ein greier å få til den fleksibilitet og entreprenørskap som ein ansvarsdelegarande konsernmodell kan mogleggjere, kan ei slik organisering fungere positivt lokalpolitisk. Vi trur heller ikkje at det vil vere store forskjellar mellom 2 eller ei stor kommune, kanskje vil strukturane vere noko enklare med to kommunar.

Regional politikk og samfunnsutvikling er det feltet der ei storkommuneorganisering kjem ut som det klart mest positive alternativet samanlikna med trend, spesielt om det er store sams utfordringar og høg tillit mellom aktørar. På tabell 1.1 har vi delt vurderingane på to nivå, dei regionalinterne og dei meir eksterne.

Dei regionalinterne utfordringane er i stor grad knytt til å drive politisk arbeid for å samordne aktivitetar og samfunnsutvikling innan naturlege funksjonelle regionar som ABS-regionar. Sams sysselsetting, bustadbygging, kommunikasjonar, arealbrukutfordringar m.m. skaper behov for sams politikk og tiltak. Den store utfordringa for Sunnmøre er at ein i framtida vil ha to gjensidig klart avgrensa ABS-regionar med få sams utfordringar av denne typen. Ei stor kommune for heile Sunnmøre vil lett take med seg lokaliseringskonfliktar av typen ein ser for heile Møre og Romsdal. Innan kvar av dei to regionane vil aktørane ha sams interesser av å verte samde fordi dei er i same situasjon. Regioninterne interessekonfliktar vil derfor ha ein annan karakter enn mellom ”sør og nord”. Vår vurdering er derfor at to konsernkommunar er klart betre enn ei når det gjeld intern regionalpolitikk og samfunnsutviklingsarbeid.

Dei regioneksterne utfordringane har ein annan karakter. Som vist framanfor er ikkje næringslivet organisert og lokalisert i samsvar med ABS-regionar m.m. I staden har kysten sterke sams interesser, det same fjordområda. Ein struktur med 2 ABS-kommunar splittar slike strukturar. Rett nok vil det vere langt betre for næringslivet enn dagens oppdelte kommunestruktur mht. planleggings- og utviklingsarbeid som krev kontakt med mange kommunar, men spesielt ein overgang frå ei sams fylkeskommune til to kommunar for Sunnmøre kan vere eit steg tilbake i politisk ekstern samanheng. Vår vurdering er at ei storkommune for Sunnmøre kan fungere som eit kraftigare og meir målretta politisk organ for samfunns- og næringsutvikling enn ein struktur med to kommunar. Samanlikna med dagens fylkeskommunale situasjon så kan ein ved ei storkommune for Sunnmøre unngå ein del interne konfliktar mellom ulike situasjonar, utforderingar og interesser som er mellom Nordmøre/Romsdal og Sunnmøre.

Tabell 1.1 Storkommunealternativ på Sunnmøre samanlikna med trend/dagens struktur

Konsekvensområde	To konsernkommunar; Søre og Nøre (Borgund)	Konsernkommunen Sunnmøre
Basisproduksjon (Barnehage, skule, omsorg ...)	Nøytral til positiv	Nøytral
Skjeldenproduksjon (Administrasjon, helse, infrastruktur m.m.)	Klart positiv	Positiv
Regional produksjon (Vidaregåande skule, samferdsel m.m.)	Nøytral.	Positiv.
Lokalpolitikk og lokalt utviklingsarbeid	Nøytral.	Nøytral (til negativ).
Regional politikk og utviklingsarbeid innan ABS-området	Klart meget positiv	Klart (meget) positiv
Politikk og samfunnsutvikling for heile storkommunen	Positiv	Klart meget positivt,

Samla vurdering:

1. Om ein legg stor vekt på regional samfunns- og næringsutvikling bør ein arbeide for å etablere ei konsernkommune med fleksibel og dynamisk organisering for heile Sunnmøre.
2. Om ein er i tvil om det er mogleg å utvikle tilstrekkeleg tillit og samarbeid spesielt på tvers av dei to funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionane som oppstår når Eiksundsambandet vert opna, vil det vere mest fordelaktig å etablere to konsernkommunar på Sunnmøre.
3. Mindre justeringar av typen samanslåingar av nære kommunar synes mindre aktuelle på Nordre Sunnmøre enn på søre, der spesielt Volda/Ørsta, Hareid/Ulstein og kanskje også Sande/Hareid kan vere aktuelle på grunn av den sterke integrasjonen i desse samfunna.

2. Region og konsern – kva slags region er Sunnmøre?

Eit heilt avgjerande kjenneteikn på storbyar er at dei har større konsentrasjon av folk med høgt utdanningsnivå enn i andre regionar, like eins at forskingsaktivitetar er koncentrert til slike område. Ei vanleg oppfatning er at byar og spesielt storbyar skal fungere som ”motorar” i utviklingsarbeid og innovasjon ved at det vert utvikla idear og perspektiv som breier seg gjennom lærande strukturar frå sentrum til periferi.

I realiteten er det store variasjonar i korleis byar og regionar fungerer i slike samanhengar, sjå til dømes Jan Evert Nilsson sine vurderingar av ulike amerikanske og europeiske byregionar i ”Blomstrande næringsliv” (1998). Medan til dømes Boston-regionen over lang tid har vore kjenneteikna av tett kopling mellom forskingsmiljø og næringsliv med stor forskingsbasert etableringsverksemd og kunnskapsspreiing, er skandinaviske storbyregionar som København og Trondheim m.m. prega av stor forskingsverksemd men lite nyetablering med utgangspunkt i slike miljø. På den andre sida kan ein også finne lærande og nyskapande miljø i meir utkantprega regionar – typiske døme her er ”tredje Italia”, som er mykje vist til i litteraturen, der det er peika på at stor fleksibilitet kombinert med småskalaverksemd og tette samarbeidsrelasjonar gir konkurransefordelar.

I Noreg har mange, til dømes Asheim, Isaksen, Spilling og Wicken peika på Jæren og Sunnmøre som slike område med stor grad av eigenutvikla næringsliv i tett samarbeid mellom krevjande kundar, underleverandørar, design- og utviklingsaktørar, finansorgan m.m. Slike tette samarbeidsnett er oftaast bygd på gjensidig tillit. Mykje brukte namn på slike geografisk samla produksjonssystem er ”industrielle distrikt” eller ”klynger” (Porter 1990). I Møre og Romsdal har spesielt Hervik studert den maritime klynga som har ”hovudbase” i Ålesund og Ulsteinvik og med spreiing til heile nordvestlandet (Bergen til Trondheim).

Figur 2.1. Ulike regionale tilpassingar. Kjelde: Bygd på Nilsson 1998.

	Urban konsentrasjon	Romsleg småskala kluster -samanhoping
Trans- aksjons- effektivitet og fleksibilitet	TILVEKSTBELTE Storskala industrieregionar	INDUSTRIELLE DISTRIKT Småskala og fleksible industrieregionar
Kunnskaps- og kompetanse- akkumulering	INNOVATIVE REGIONAR Diversifiserte stорадregionar	LÆRANDE REGIONAR Urbanisert landsbygd

På figur 2.1 er vist systematiseringa som Nilsson (1998) og andre har nytta for å karakterisere ulike dynamiske regiontypar. I tillegg kjem sjølvsagt stagnerande regionar. Langs den horisontale aksen er skilt mellom urbane konsentrasjonar og romslege småskala kluster eller

samanhopningar. Med Urbane konsentrasjonar er til vanleg meint storbyområde med minst ein million innbyggjarar, berre Oslo-området kan vere nær dette i storleik i Noreg. Sunnmøre er definitivt ikkje ein slik urban regiotype, men klart ein småskalaregion.

Langs den vertikale aksen nyttar Nilsson (1998) omgrep som:

- *Transaksjonseffektivitet og fleksibilitet*. Dette er knytt til kor effektiv ein region eller eit føretak er innan logistikk, omstillingsevne m.m. og omfattar både fordistisk type stordriftsproduksjon (transaksjonseffektiv) og motsatsen ”fleksibel spesialisering” som er prega av stor omstillingsevne (Storper 1997). Fokus her er i stor grad ”materielle og økonomiske” forhold.
- *Kunnskaps- og kompetanseakkumulering*. Mange regionar som Boston viser ei forbausande stor evne til raskt å omstille seg. Kunnskapane og kompetansen i samfunnet er så store at om mikrodataindustrien bryt saman så er medisinsk utstyrssindustri minst like stor berre få år etter. Det blir hevd at storbyområder med høg utdannings- og forskingsaktivitet med mange avleia verksemder har denne karakteren i større eller mindre grad. Motsatsen er den ”Urbaniserte landsbygda” som først og fremst verkar kunnskapsakkumulerande ved at den er så attraktiv at kunnskapsrike personar flyttar til området og startar eiga verksemder eller trekker til seg verksemder. Nærleik til storby som er eit anna karakteristisk trekk (1 til 3 reisetimar) skadar sjølv sagt ikkje.

Sunnmøre og Nordvestlandet oppfyller neppe krava til å vere eit diversifisert og innovativt storbyområde, til det er det for få folk, for lite utdannings- og forskingsinstitusjonar, for lite forskingsverksemd i føretaka m.m.

Internasjonalt ser ein at ein fjerde regiotype er i sterk framgang, såkalla ”Urbanisert landsbygd”. Typisk er dette området med gode levevilkår i rimeleg avstand frå større byar, helst med gode utdannings- og forskingsmiljø. Fordi personar med kompetanse og kunnskap ønskjer å fortsette å bu eller busetje seg i attraktive miljø, skaper dei sin eigen arbeidsplass eller trekker til seg føretak som treng kompetansen deira. Internasjonalt peikar Nilsson (1998) på området rundt Cambridge i England (East Anglia), North Carolina i USA og Halland i Sverige. Om ein hadde slike utviklingstrekk i nokon av regionane i fylket, ville ein truleg finne det igjen i form av rekruttering av personar med høgt utdanningsnivå og i form av høg etableringsverksemd. Heller ikkje kan Sunnmøre og Nordvestlandet oppfylle krava til å vere urbanisert landsbygd, til det er avstandane til storbyane for stor. Men den aller viktigaste grunnen til at Sunnmøre nesten ikkje i det heile oppfyller krav til kunnskaps- og kompetanseakkumulerande regionar er den store flukta av velutdanna ungdom. Som vist i kapittel 3 har alle dei tre regionane på Sunnmøre eit svært nettotap på over 2/3 av ungdom med utdanning på masternivå. Også på bachelornivå er det nettotap, berre på lavaste utdanningsnivå er det nettorekruttering. Utdanningsnivået i befolkninga er svært lavt. Ein annan indikator på at Nordvestlandet ikkje er ein kunnskapsregion er sysselsetting innan forsking. Til saman var registrerte berre 173 personar knytt til forsking i fylket i år 2000, mot 11.500 på landsbasis – flest i Sunndal (60)! Heller ikkje er entreprenørskapen særlig høg. Ein direkte konklusjon av dette er at regionane på Sunnmøre er svært langt unna å oppfylle kriteria som kjenneteiknar storbyar og også urbanisert landsbygd. Det veks fram eit bilde av konkurrerande, kunnskapsfattige småregionar som er i ferd med å verte akterutsegla av storbyregionane.

Er Sunnmøre ein dynamisk, småskala og fleksibel industriregion?

På den andre sida har næringslivet til no i fylket, spesielt på aksen mellom Molde og Ulsteinvik, vist seg å vere både fleksibelt og konkurransedyktig – eller det som Nilsson kallar

”transaksjonseffektive”. Gjerne knytt til tradisjonell produksjon er slike regionar dyktige til å omstille seg til nye behov, produksjonsmåtar, marknader m.m., organisere produksjon og overvinne logistikkutfordringar, noko som fører til at dei utkonkurrerer mindre dyktige regionar og greier å oppretthalde og gjerne auke produksjonen sjølv om den totale marknaden vert redusert. Skal dette fungere, må heile samfunnet støtte opp om produksjonen til dømes ved at dei dyktigaste og mest kreative vert rekruttert til ulike delar av klynga. Framover vil det vere særdeles viktig å styrke denne delen av næringslivet fordi regionane i fylket er heilt avhengig av denne verksemda.

Som vist framanfor og i kapittel 3, er ingen av byane (som tettstadar) og regionane på Sunnmøre av ein storleik og med funksjonar som er karakteristiske for internasjonale og nasjonale storbyar. Mest fundamentalt sviktar det med omsyn til utdanning, forsking og rekruttering av velutdanna. Samfunnsstrukturen og næringsdynamikken er tydelegvis ikkje attraktiv korkje for personar eller føretak med høg formell kompetanse og kompetansekrav. Folkesetnad i kombinasjon med topografi og kommunikasjonar gjer det svært vanskeleg å danne ordinære byregionar med ein storleik på over 100.000 innbyggjarar, kanskje med eit unntak av Ålesundsregionen. Men i tillegg til sjølve folketalet, som ein berre kan auke med drastiske forbeteringar av kommunikasjonar, vil dette krevje eit gigantisk løft innan FoU (treng Universitet minst som i Tromsø). Strategiar knytt til utvikling av ordinære storbyregionar og også ”urbanisert landsbygd” verkar derfor mindre aktuelle. Det vi vil peike på, er to hovudstrategiar som vi meinar kan kombinerast; fleksibel spesialisering i kombinasjon med utvikling av ein polysentrisk bystruktur.

Fleksibel spesialisering. Dei fleste regionane på Sunnmøre har kjenneteikn som pregar småskala føretaksregionar, (Nilsson 1998):

- Mange samarbeidande og konkurrerande småføretak – dette var (og er til dels) kjenneteikn ved næringslivet i spesielt regionane Ålesund og Ytre Søre, sjølv om ein dei siste åra ser at nokre føretak har vorte meir dominante enn andre, som Ekornes innan møbel. Ørsta/Volda har færre av desse trekka i dag.
- Dårlige forutsetningar for ressursbasert produksjon. Unntaket er fisk, men i motsetning til i Nord-Norge måtte våre fiskarar oppsøke fisken, noko som var teknologidrivande og la grunnlaget for den maritime industrien i fylket.
- Forholdsvis kort industriell historie. Det viktigaste skjedde frå 1930-åra og spesielt etter siste verdskrig. Typisk var også at det skjedde ”nedanfrå” ved at verkstader utvikla seg til industri og med små kulturkonfliktar.
- Sterk føretakskultur – sjølvstendelivsform, dvs. at det ikkje er utvikla ein sterkt lønnsmottakarkultur. Dette var klart tilhøva før spesielt på Sunnmøre, men ein kan i høg grad sette spørsmålsteikn ved dette i dag, og det er faktisk ei av dei største utfordringane om regionane framleis skal vere dynamiske og nyskapande. Spesielt lavt etableringsnivå m.m. kan tyde på dramatiske brot med sjølvstendetradisjonar og – institusjonar.
- Ekspansive innan arbeidskraftintensiv produksjon som møbel, skipsbygging m.m. og på ein slik måte at ein utkonkurrerer andre regionar ved å vere dyktigare innan organisering, teknologi, produktutvikling, marknadsarbeid m.m. Dette har vore det generelle utviklingstrekket på Sunnmøre, men mange trekk peikar no i ein meir ”fordistisk” retning som aukande underleveransar frå skipsindustrien frå utlandet, større avhengigheit av få produkttypar (spesialisering), kanskje også mindre samarbeid mellom føretak. Slike utviklingstrekk kan føre til at fleksibiliteten og omstillingsevna til heile regionen vert mindre.

- Innflytta og tilbakeflytta entreprenørar har nøkkelrolle i strukturomvandling og utvikling. Typisk er banksjef Skjåk Bræk si rolle i industrioppbygginga på Sunnmøre etter krigen. Manglande evne til å rekruttere folk med høgt utdanningsnivå gjennom innflytting og tilbakeflytting vil sterkt redusere tilgangen på slike entreprenørar og dermed også omstillingsevnen.

Framgangsrike småskala føretaksregionar er kjenneteikna av stor fleksibilitet på strukturnivå, dvs. ikkje berre i dei einskilde føretaka men gjennom både aktivt samarbeid og konkurranse føretaka i mellom, med stor nærleik til leverandørar av produkt og tenester, til krevjande kundar m.m. Ikkje minst er det viktig at kulturen, dei samfunnsmessige institusjonane ("jantelova") fungerer stimulerande og gir oppfordring og belønning for innsats - spesielt sosial godkjenning.

Ei utfordring er at det er vanskeleg å utvikle småskala og fleksible regionar utanfrå gjennom politikk og planlegging. Slike regionar er sjølvutvikla og sjølvutviklande, men ein kan gjennom politikk hemme eller fremme utviklingsprosessar (Stöhr m.fl. 1990):

1. Politiske ambisjonar om å endre nærings- og føretaksstruktur til "større", "moderne" m.m. har gitt tvilsame og som regel negative resultat internasjonalt (Nilsson 1998). Det synest svært viktig å stimulere den eksisterande kulturen og omstilling gjennom å utvikle hjelpeinstitusjonar som veks fram i takt med behov i næringslivet, og som byggjer på og vidareutviklar den "tause" kunnskapen som er svært viktig for næringslivet i slike regionar.
2. Tilrettelegging av og utstyr for lett tilgjenge til informasjon om marknadstilhøve (nasjonalt og internasjonalt), ny teknologi, nye organisasjons- og styringsformer, og tilgjenge til den sjølvlærde kunnskapen og erfaringane til andre lokale utviklingsinitiativ
3. Delfinansiering av regionale opplærings-, utviklings- og forskingssenter, satsing på kompetansestøting gjennom offentlege utdannings- og forskingssystem m.m.
4. Delfinansiering av lokale utviklingsorganisasjonar – utvikle og gjennomføre felles utviklingsprogram og fremme lokalt og regionalt utviklingssamarbeid
5. Støtte og tilrettelegging for personar og grupper med innovativt potensial lokalt og regionalt, fremme ein sjølvstendekultur i utdanningssystemet gjennom sosiale incitament m.m.
6. Utnytte krisesituasjonar til omstilling, vidareutdanning og kompetanseheving m.m.

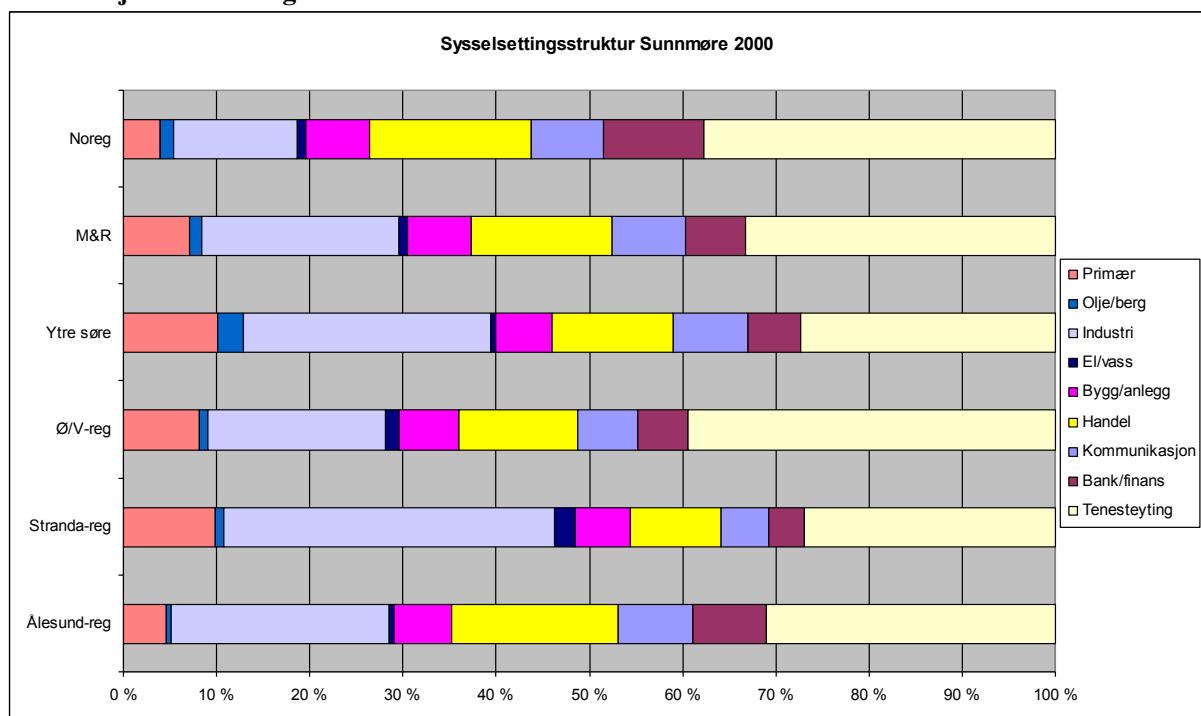
I det heile peikar internasjonale forskrarar som Nilsson (1998), Stöhr (1990) med fleire på at vellukka utviklings- og omstillingsprosessar i fleksible regionar vert utløyst innanfrå og nedanfrå og er orientert mot **mobilisering** av lokale entreprenørressursar, større økonomisk mangfold, nye produkt og produktutvikling, utdanning og utvikling av kunnskapar og evner og introduksjon av nye organisasjonsformer for økonomiske, kulturelle og opplæringsmessige aktivitetar. Nye aktivitetar i tillegg til det ein alt er dyktig til, ny teknologi i kombinasjon med tradisjonell produkt m.m. og stimulans av mangfold og høg nyskaping og etablering er svært viktig. Det som ikkje fungerer, er strategiar prega av høg avhengigheit av eksterne (statlege) organ, konsentrasjon kring spesialisering i staden for diversifisering av eksisterande lokale aktivitetar og mangel på stimulans av lokal entreprenørkapasitet. Derfor er det viktig å verte best til å gjere det ein alt er god til i tillegg til å gjere noko nytt.

Politisk betyr dette at byane og regionane må stimulerast til å dyktiggjere seg på aktivitetar som dei alt er dyktige til, i tillegg til å trekke til seg aktivitetar som dei ikkje har. Det verste det offentlege politisk/administrative systemet kan gjere, er å stimulere til utvikling som vil

redusere det regionale mangfaldet til dømes ved at større tettstader ”utkonkurrerer” mindre stadar i sitt eige omland. I staden må dei utvide dette ved å trekke til seg aktivitetar som ein til dømes må til storbyar for å få tak i eller oppleve – konkurransen må vendast utover ikkje innover. Ei rimeleg forventning til Ålesund som den klart største byen i området (nr. 11 i Noreg) er at den fungerer som ein slik ”magnet” som trekker til seg storbyaktivitetar m.m. til fordel for næringsliv og innbyggjarar. Som vist i kapittel 3 fungerer Ålesund ikkje slik i dag. Byen er i ferd med å verte avindustrialisert, forskings- og utdanningsaktiviteten er lav m.m. Gjennom kommunikasjonsendringar er Sunnmøre i ferd med å få ei klar to-deling mellom nordre (Ålesund) og søre (Volda/Ørsta/Ulsteinvik).

Er Sunnmøre ein dynamisk, fleksibel og småskala industriregion? Som vist ovanfor og i kapittel 3 er ikkje lenger mogleg å svare klart ja på dette spørsmålet. Dynamikken er lav. Gjennom auka spesialisering og redusert regionalt samarbeid er truleg fleksibiliteten i næringslivet blitt redusert. Dei mange små føretaka innan møbel, skipsbygging, fiskeri, fiskeeeksport m.m. har blitt til færre og større og med større grad av både horisontal og vertikal intern organisering av produksjonen. Dei større tettstadane som Ålesund/Moa og Ørsta/Volda er i ferd med å verte avindustrialisert, ”industriregionen” er trekt tilbake til ”periferien”, sjå figur 2.2. I staden for stor grad av sams ”Sunnmørsidentitet” med Ålesund som ”byen”, ser ein aukande tilløp til regional oppsplitting i to dominante bu- og arbeidsmarknadsregionar.

Figur 2.2 Sysselsettingsstruktur 2000 i 4 regionar på Sunnmøre samanlikna med Fylket og landet. Kjelde: SSB registerdata.



Tettstadstruktur og kommunal organisering

Kan ein gjennom endring av kommunal struktur og organisering motvirke slike tendensar som dei ein ser ovanfor? Eit krav er sjølv sagt at kommunane politisk og administrativt arbeider i samsvar med utviklingsprinsippa skisserte ovanfor. Eit anna krav er at kommunane kan stimulere til dynamikk, fleksibilitet og småskalaverksemd ved sjølv å vere det. Dette betyr at ei framtidig omorganisering må take sikte på å vere transaksjonseffektiv og samtidig fleksibel og småskalarettta, eller det som i kapittel 4 og 5 vert kalla ei fleksibel organisering med stor

vekt på lokalt sjølvstyre og utviklingskraft. Tilsvarande kan ein gjennom bevisst skalering og lokalisering av funksjonar fremme eller hindre fleksibilitet og omstillingsevne. På same måten som det på figur 2.1 er skissert eit motsetningsforhold mellom sentralisert, storskala produksjon på eine sida og fleksibel spesialisering på andre sida, gjeld det same også i offentleg politikk. På Sunnmøre vil ein typisk ”fordistisk” strategi vere å sentralisere flest moglege funksjonar i senter, spesielt Ålesund. Om ein derimot nyttar ein prinsippa frå ”fleksibel spesialisering” bør funksjonar desentraliseraast så langt det er mogleg og samtidig slik at ein opprettheld og stimulerer dyktige fagmiljø uansett kvar dei er lokalisiert.

I EU-systemet ser ein i dag ein parallel strategi i form av forsøk på å danne samarbeidande polysentriske by- og tettstadstrukturar, og som absolutt vil vere ein farbar strategi også på Sunnmøre om ein vil fremme fleksibilitet og dynamikk.

Polysentriske strukturar. Ein monosentrisk struktur krev at alle aktivitetar og funksjonar som det finst berre ein eller få av i ein region, er samla i den sentrale staden. Dette er situasjonen i ein ”normal” storbyregion som Oslo, Bergen og Trondheim. Men i storbyregionar kan funksjonar godt vere spreidde geografisk i storbyområdet slik at det kan vere reisetider på timar mellom ulike funksjonar.

Det som kjenneteiknar ein polysentrisk regional struktur er at ein i eit samhøyrande område ikkje har noko dominerande senter som fyller krava ovanfor. Møre og Romsdal som fylke er eit godt døme. Fylket har tre høgskular med innbyrdes spesialisering fordelt på Molde, Ålesund og Volda. Fylkesadministrasjonen er i Molde. Det dominante handelssenteret er på Moa i Ålesund. Det sterkeste oljemiljøet er i Kristiansund. Det dominante maritime kompetansemiljøet er i Ålesund og Ulsteinvik. Det dominante fiskerimiljøet er i Ålesund og Fosnavåg. Det dominante møbelmiljøet er i Sykkylven og Ålesund. Kristiansund er Operaby, Molde er Jazzby, Ålesund er Matby og Ørsta/Volda er Nynorskby – og slik kan ein fortsette. Om ein ser berre på Sunnmøre så utfyller tettstader som Ålesund/Moa, Ørsta/Volda og Ulsteinvik i kombinasjon med kommunesentera kvarandre. Utfordringa er at ein samla sett har mange av funksjonane som ein berre kan finne i storbyregionar, men dei er her i området spreidd på mange stadar med lang reisetid i mellom.

1. Ein polysentrisk strategi går ut på å erkjenne at ei geografisk fordeling av aktivitetar er tilfelle og at det har liten mening – det vil vere øydeleggande for begge – om Ålesund til dømes ville forsøke å utkonkurrere Ørsta/Volda som *Høgskuleby*. *I staden for å konkurrere må ein samarbeide og utvikle ei fornuftig og rimeleg arbeidsdeling.*
2. Ein polysentrisk strategi går også ut på å auke tilgjengenget til funksjonar for alle. *Konkret vil dette krevje at kommunikasjonar vert tilrettelagt slik at folk og føretak får kortast mogleg reisetid til lavast mogleg kostnad.* På Sunnmøre ville det vere heilt overordna med ein slik strategi for å få raskast mogleg samband mellom byane og dei store tettstadane. Gjennom samarbeid m.m. kan ein ”flytte” ein funksjonen midlertidig til andre stadar ved oppsökande verksemder dersom dette er mogleg.
3. Ein polysentrisk struktur går ut på å utvikle semje om fordeling av funksjonar ut frå kva som er rimeleg og rettferdig, om mogleg bygd på tradisjonar og kompetanse slik at ein står samla utetter. *Det må vere langt viktigare å få ein ny funksjon tilført den polysentriske strukturen enn kvar den er lokalisiert.* Dette vil ofte bety at den staden som har størst sjanse til å få eller utvikle ein ny funksjon eller forbetre ein eksisterande, får støtte frå alle dei andre. Dette betyr ikkje at det ikkje vil vere konfliktar i slike saker, men når ein har kome til semje eller fleirtalsvedtak i ei sak, må dette verte respektert slik at ein unngår øydeleggande omkampar. Dette krev også at ein har sams avgjerdssorgan (som kommunestyre) som vert respektert av alle.

Kva polysentriske strukturar er moglege på Sunnmøre?

Som vist i kapittel 3 er Sunnmøre i ferd med å få to regionar med ein storleik og/eller funksjonar som er byprega. Med Eiksundsambandet vil Ørsta/Volda og Ulstein verte knytt saman. Dei to sentra i Volda og Ørsta fungerer i dag i realiteten som ein ”polysenter”, noko som ikkje er unaturleg med berre 10 km avstand. På ytre søre er ein tidlegare polysentrisk struktur alt i ferd med å verte omdanna til ein hovudsakleg ”monosentrisk” struktur ved at Ulsteinvik synest å utkonkurrere dei andre sentera, spesielt Hareid og Lærdal – men til ein viss grad også Fosnavåg. Etter det nye sambandet kan det utvikle seg til ein tilsvarande kamp mellom Ulsteinvik og Ørsta/Volda som kan øydeleggje langt meir enn det som vert skapt, også fordi dei tre sentra utfyller og supplerer kvarandre. Ytre søre og Ulsteinvik har eit dynamisk næringsliv både innan industri og handel som Ørsta/Volda manglar, på andre sida har Ørsta/Volda høgskule og sjukehus som ytre søre manglar. Gjennom samarbeid der ein aksepterer ei arbeidsdeling etter polysentriske prinsipp og i staden satsar på å få fleire og nye aktivitetar til regionen, vil ein gjere heile området sterkare og betre.

Ein overgang frå to til ein byregion kan på Sunnmøre skje ved at Ålesund ”utkonkurrerer” dei to andre sentra, til dømes ved at sjukehuset og høgskulen vert nedlagt i Volda og funksjonar overflytta til Ålesund, eller ved at Moa utkonkurrerer Ulsteinvik som handels- og servicestad. Ei slik utvikling vil krevje ei forbetring av kommunikasjonane frå Ålesund til Ulsteinvik og Ørsta/Volda kombinert med ein aggressiv og ekspansiv by som ikkje aksepterer arbeidsdeling som 2 sjukehus i staden for 1, 2 høgskular m.m. med omsyn til lokalisering. Ein slik strategi vil truleg kunne føre fram under forutsetning av betra kommunikasjonar, men vil virke øydeleggande kulturelt sett og vere klart i motsetning til grunnleggande strategiar knytt til både fleksibel spesialisering og polysentrisitet. Ei utvikling mot ein ”byregion” kan også skje i samsvar med polysentriske prinsipp, men vil krevje:

- Brei aksept i heile området av at aktivitetar som alt er etablert og/eller med fordel kan etablerast og vidareførast i eksisterande tettstader, skal førast vidare og om mogleg styrkast. Spesielt vil dette gjelde helse- og høgskolemiljøet i Volda, det marine og maritime miljøet i lag med handel i Fosnavåg/Ulstein og møbelmiljøet i Sykkylven.
- Til gjengjeld må heile området støtte opp om Ålesund i konkurransen om ”storbyaktivitetar” der det ikkje er aktuelt med anna lokalisering enn i byen og der konkurrentar er Oslo, Bergen, Trondheim m.m.

Truleg vil dette fungere best om ein har eit sams politisk avgjerdssorgan for heile området og som styrer etter slike prinsipp. Dette talar sterkt for ein framtidig kommunestuktur som både er fleksibel, småskala, innovativ, samarbeidsretta og samtidig ein kraftfull utviklingsaktør på regionens vegne. I staden for ein byråkratisk og sentralisert modell, krev dette ei fleksibel og dynamisk organisering i samsvar med organisasjonsprinsipp for dynamiske og innovative organisasjonar og som ein kan finne i spesifikke modellar for organisering av konsern, sjå kapittel 5 og 6.

3: Situasjon og utfordringar

Vi er vande med å tenkje regionar med utgangspunkt i politiske og administrative grenser. Når dei administrative grensene vert utfordra, er det mogleg å nytte andre måtar for å vurdere regional inndeling. Målsetjinga er å finne den ”rette” løysinga, og i analysen vert hovudspørsmålet kva er det som knyter ulike område saman, og kva skil dei frå kvarandre. Vi tek i det følgjande utgangspunkt i alternative måtar å tenkje inndeling i regionar på.

- 1) Næringsstruktur: næringslivet og spesielt industriell verksemd kan ”klynge seg saman” geografisk og dermed utvikle industrielle regionar eller distrikt med spesialisering og samarbeid
- 2) Identitet: Ein måte å tenkje region på er basert på stadstilknyting og identitet. Kven hører saman med kven? I stor grad kan ein her peike på ”sivile samfunn” der sosiale relasjonar som familieband, organisasjonsliv m.m. er samanfiltra.
- 3) Arbeidsmarknadsregionar og pendling: Omgrepet region kan også ta utgangspunkt i funksjonar, i sams bu og arbeidsmarknadsregionar eller kven som reiser til kven, arbeidspendling.
- 4) Politisk-administrative einingar: kommunar, regionalt samarbeid, fylke m.m.

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

I det følgjande skal vi sjå på kva som dreg i ulike retningar, kva som bind ulike kommunar og geografiske område saman, og kva som skil dei frå kvarandre. I framstillinga er det lagt spesiell fokus på Ålesund og tilknytinga dit. Andre inndelingar er framstilt avhengig av kva som synest høveleg for framstillinga av stoffet.

Næringsstruktur

Kva er det som skil Sunnmøre frå andre område? Historikar som Løseth (2004) peikar på stor grad av likskap, entreprenørskap, samarbeid og konkurranse hand i hand – ein ”regionkonvergent” (utoverretta) kultur (Bjarnar m.fl. 2004) med høg grad av fellesskap og der ”innovasjon og entreprenørånd er dagligdags”. Men historia kan lett vere ei myte og ”sovepute” i forhold til korleis den faktiske situasjonen er. Kan det vere at området er i ferd med å stivne i ei todeling mellom ein passiv lønnsmottakarkultur og framleis aktiv men kjempande innovasjonskultur? I mange av ”Norgesmesterskapa” knytt til innovasjon, entreprenørskap m.m. kjem ikkje Sunnmøre spesielt positivt ut (sjå seinare). Nås (2002) peikar på det same når han i si vurdering av innovasjon i Møre og Romsdal seier (sitat frå samandraget):

Tre betydelige næringskjeder danner kjernen i næringsvirksomheten i Møre og Romsdal; skipsbygging, fisk og fiskeoppdrettskjeden, samt møbelproduksjon. Alle disse står på hver sin måte overfor betydelige utfordringer som bunner i økt internasjonalisering/globalisering. Relativt lav innsats på formalisert FoU, kombinert med relativt lavt utdanningsnivå, kan gjøre det vanskelig å snu denne trenden; både FoU-, innovasjonskompetanse og utdanningsnivå tar tid å utvikle. Hittil har erfaringsbasert kunnskap og kompetanse, kombinert med stegvise endringer, oppfinnsomhet og nære kontakter mellom aktørene gitt betydelig grad av suksess.

Mye tyder imidlertid på at deler av dette er i ferd med å forvitre. Etter alt å dømme er en sterkere satsing på formalisert og systematisert kunnskapsutvikling på alle fagområder en nødvendighet framover – kombinert med den allerede eksisterende erfaring, kompetanse og oppfinnsomhet.

Alle dei tre næringskjedene eller klyngene som Nås identifiserer har tyngdepunkt på Sunnmøre. I denne rapporten er eit fokus korleis endringar i kommunal struktur og organisering kan påverke nærings- og samfunnsutvikling og då må vi her take utgangspunkt i situasjon og utfordringar for næringslivet. La oss derfor sjå nærmare på nokre utviklingstrekk og geografiske strukturar knytt til næringsliv og med spesiell vekt på industri og service. Figur 2.2 framfor viser næringsstrukturen til fire regionar på Sunnmøre samanlikna med fylket og landet. Nokre trekk er slåande. Alle regionane på Sunnmøre er meir avhengig av primær og sekundærnæringane enn landet. Medan denne sysselsettinga i dag er komen ned på ca. 27 % med bygg og anlegg i landet totalt, er den mellom 35 % (Ålesund og Ørsta/Volda) og 55 % (Stranda-regionen) på Sunnmøre. På andre sida er offentleg og privat tenesteyting lav med unntak av Ørsta/Volda (40 %), medan landet har ca. 38 % av sysselsettinga her har Ålesundsregionen berre ca. 32 % og Ytre Søre og Stranda ca. 27 %. Sunnmøre har stor sysselsetting innan produksjon og lav innan tenesteyting og dermed også store omstillingsutfordringar i det ”postindustrielle” samfunnet. Spesielt er det uroande at Ålesundsregionen med Noregs 11 største by har lavare relativ tenestesysselsetting enn landsgjennomsnittet.

Tabell 3.1. kan tyde på at det heller ikkje står særleg bra til med næringslivet på Sunnmøre. Frå 2000 til 2003 har totalsysselsettinga gått ned med 1700, heile - 2,6 % på 3 år. Spesielt dramatisk har nedgangen vore i små utkantkommunar som Vanylven, Sande og Stordal, men også i forstadkommunar til Ålesund som Skodje, Sula og Giske, sjå kart 3.1. Berre kommunane Ålesund (1,3%), Ulstein (1,9%) Ørskog (3,9%) og Norddal (1,6%) har hatt sysselsettingsvekst i denne perioden. Men 3 år er ei kort periode, spesielt når ein veit at det er store svingingar i delar av industrien m.a. avhengig av internasjonale marknadstilhøve.

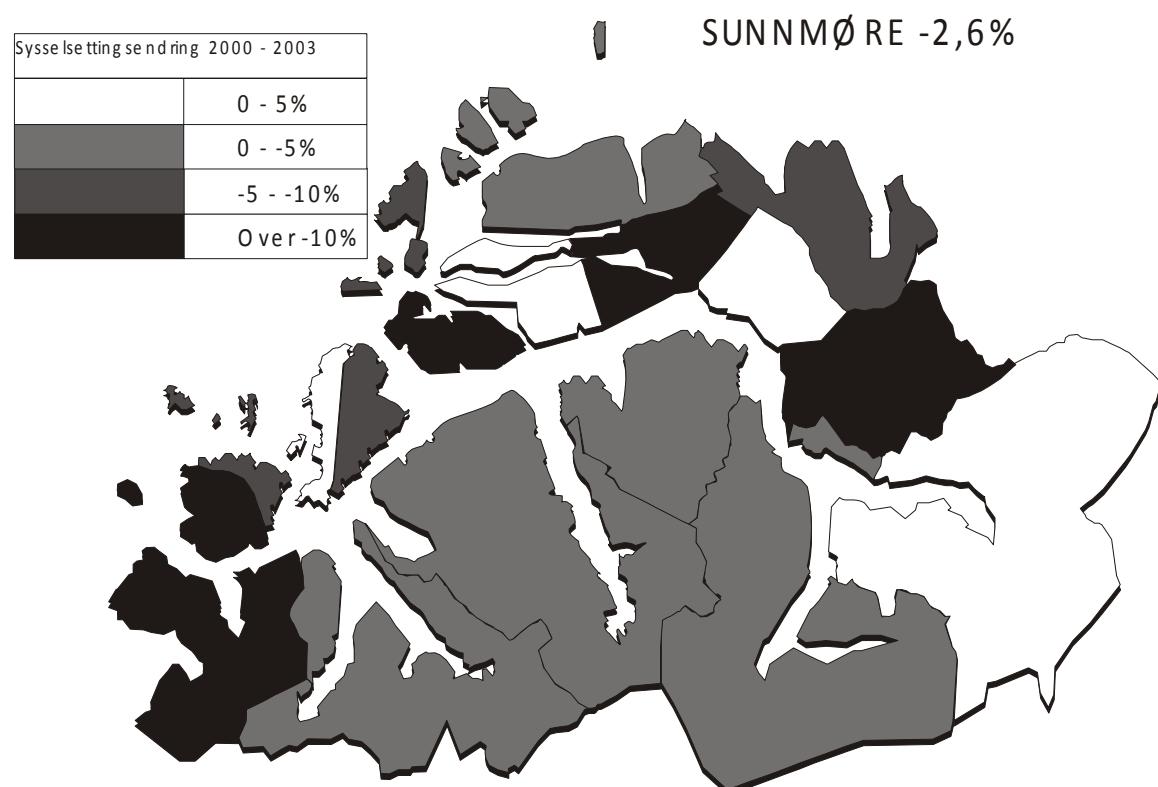
Tabell 3.1. Sysselsettingsutvikling på Sunnmøre 2000 – 2003. Kjelde: SSB.

Kommune	2000	2003	Endring 00-03	Prosent endring
1504 Ålesund	22612	22900	288	1,3 %
1511 Vanylven	1479	1331	-148	-10,0 %
1514 Sande	1285	1081	-204	-15,9 %
1515 Herøy	3666	3441	-225	-6,1 %
1516 Ulstein	3483	3549	66	1,9 %
1517 Hareid	2075	1909	-166	-8,0 %
1519 Volda	3799	3714	-85	-2,2 %
1520 Ørsta	4400	4315	-85	-1,9 %
1523 Ørskog	749	778	29	3,9 %
1524 Norddal	870	884	14	1,6 %
1525 Stranda	2558	2477	-81	-3,2 %
1526 Stordal	703	604	-99	-14,1 %
1528 Sykkylven	3831	3797	-34	-0,9 %
1529 Skodje	1185	1032	-153	-12,9 %
1531 Sula	2862	2516	-346	-12,1 %
1532 Giske	2423	2226	-197	-8,1 %
1534 Haram	4114	4012	-102	-2,5 %
1535 Vestnes	2874	2725	-149	-5,2 %
1546 Sandøy	612	599	-13	-2,1 %
Sunnmøre +	65580	63890	-1690	-2,6 %

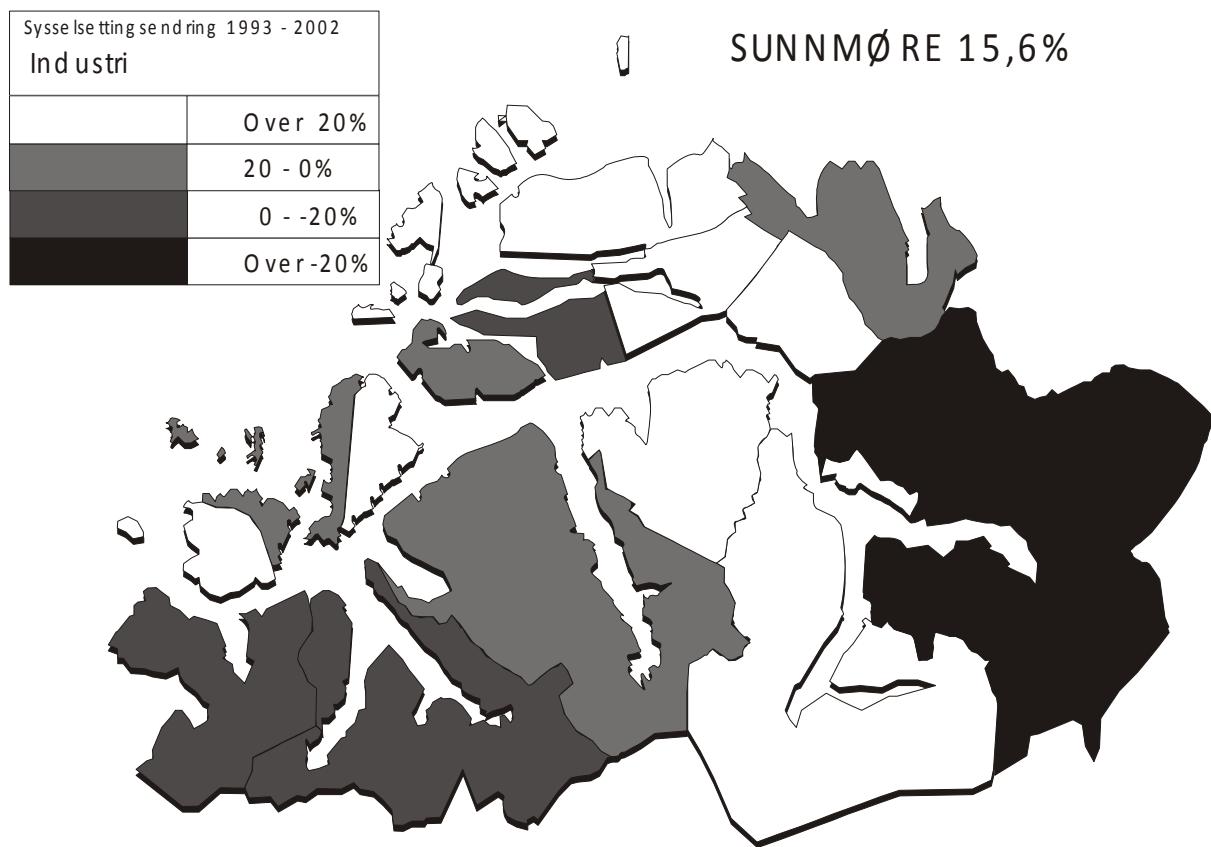
Industri

Sunnmøre er mellom dei høgst industrialiserte områda i Noreg. I 1998 var 40 % sysselsett i sekundærnæringane på Ytre Søre, 33 % i Ålesundsregionen, samanlikna med 23 % i Noreg og berre 15 % i Oslo. Generelt sett er industrisysselsettinga i tilbakegang i Noreg, berre Vestlandet har grovt sett høgre sysselsetting enn landsgjennomsnittet. Dette skaper mange utfordringar i seg sjølv, korleis skal ein vedlikehalde eit politisk, nasjonalt fokus på industriverksemd når dei fleste regionar i Noreg ikkje har og neppe vil få særleg industri i framtida? Regionalt har Ålesund kommune hatt sterk tilbakegang og vil neppe fungere som eit effektivt politisk fellesorgan for industrien i regionen (Amdam og Amdam 2004).

Figur 3.1. Sysselsettingsendring 2000 – 2003. Kjelde registerdata SSB.

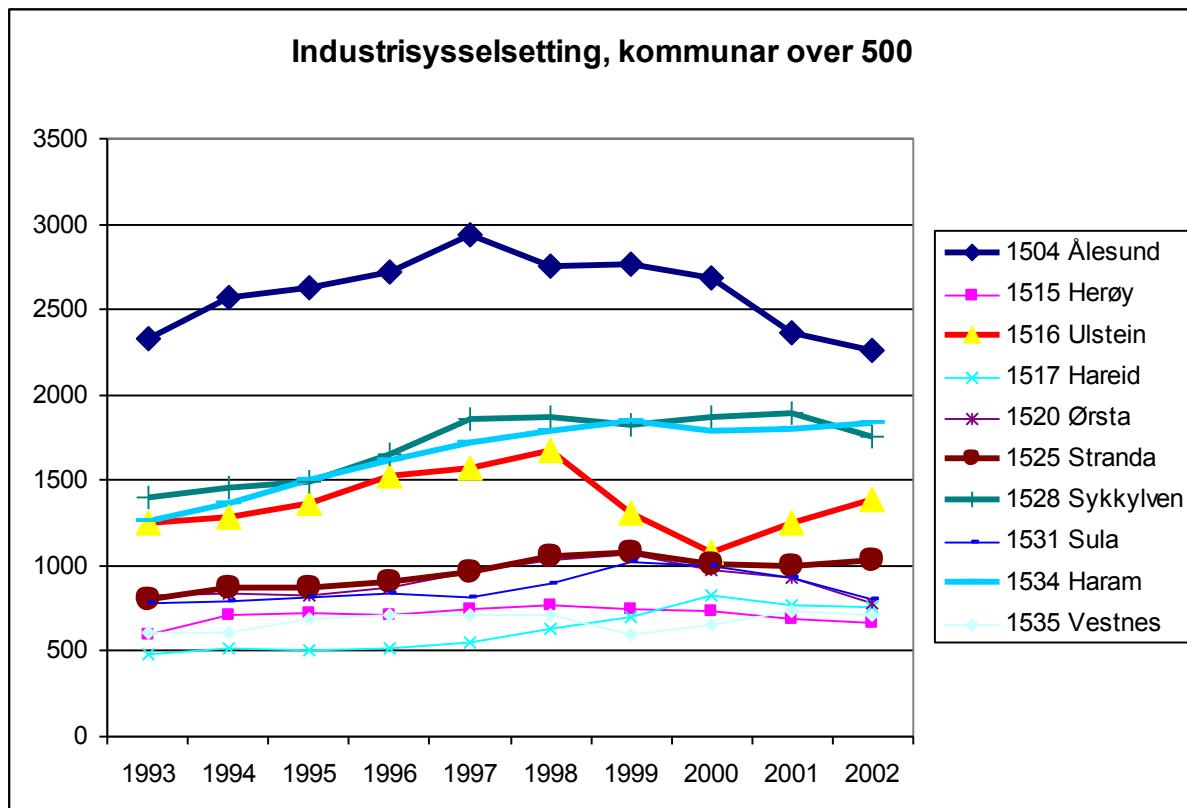


Figur 3.2. Endring i industrisysselsetting 1993 – 2002. Kjelde registerdata bedrift SSB.



Medan det var sysselsettingsnedgang etter år 2000, viser figur 3.2. ein vekst i industrisysselsettinga frå 1993 til 2002 på heile 15,6% og den sterkaste veksten på Ytre Søre og omegnkskommunane til Ålesund. Dette er også illustrert på figur 3.3. der vi har vist endringar i industrisysselsettinga (arbeidskommune) i kommunar med minst 500 industriarbeidsplassar. Frå eit lavt nivå i 1993 (forrige kriseperiode innan industri) voks industrisysselsettinga fram til ca. 1997, deretter har industrisysselsettinga gått betydeleg ned i området, i Ålesund kommune spesielt, men også i Ulstein, medan det har vore rimeleg stabil industrisysselsetting i dei andre store industrikommunane som Haram, Sykkylven og Stranda.

Figur 3.3. Sysselsettingsendring i industrien 1993 til 2002. Kjelde registerdata bedrift SSB.

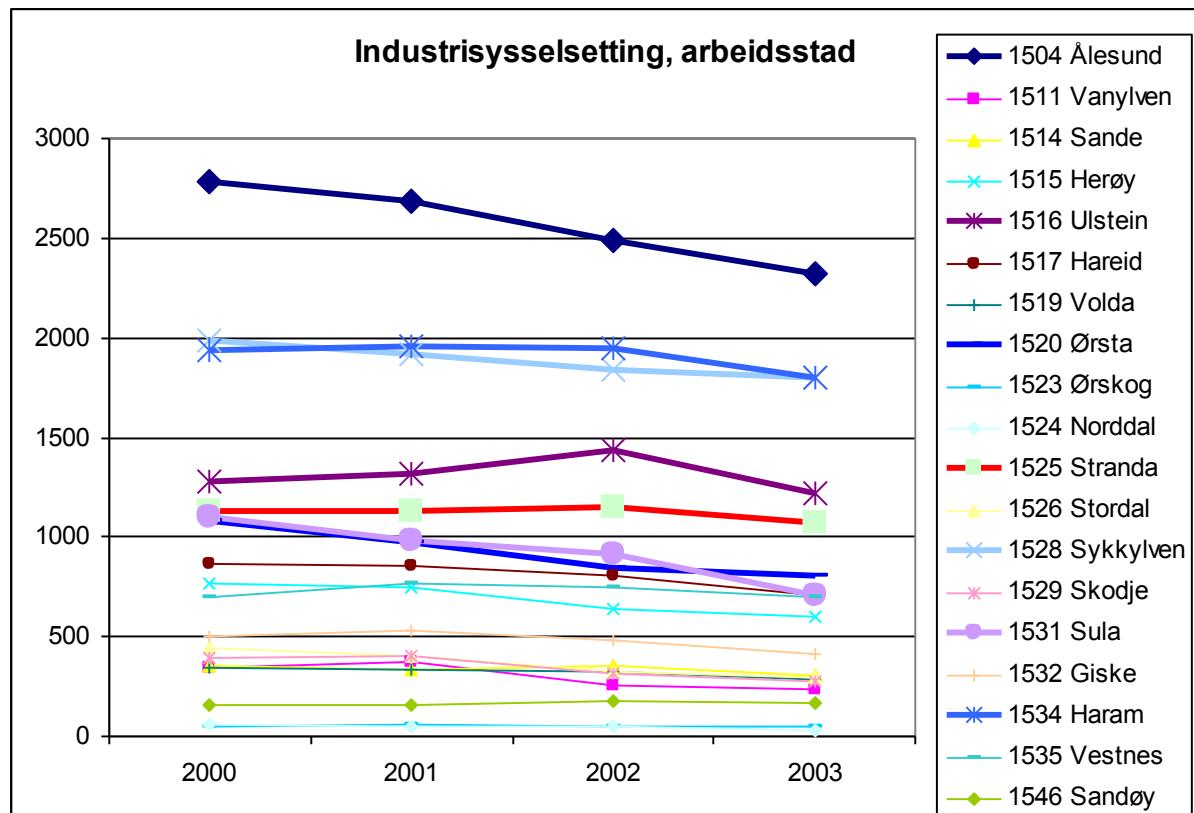


Også i perioden 2000 til 2003 har ein mykje av dei same utviklingstrekka, figur 3.4 viser at den store nedgangen i industrisysselsetting i perioden 2000 til 2003 skjedde i Ålesund med nærkommunane Sula og Giske, medan det har vore større stabilitet om enn litt nedgang i dei "tunge" industrikommunane Sykkylven, Haram, Ulstein og Stranda. (Figur 3.3 og 3.4 er ikkje direkte samanliknbare fordi det er ulike registerdata som er brukt. Det kan vere grunn til å sette spørsmål ved dei store svingningane i Ulstein kommune på figur 3.3).

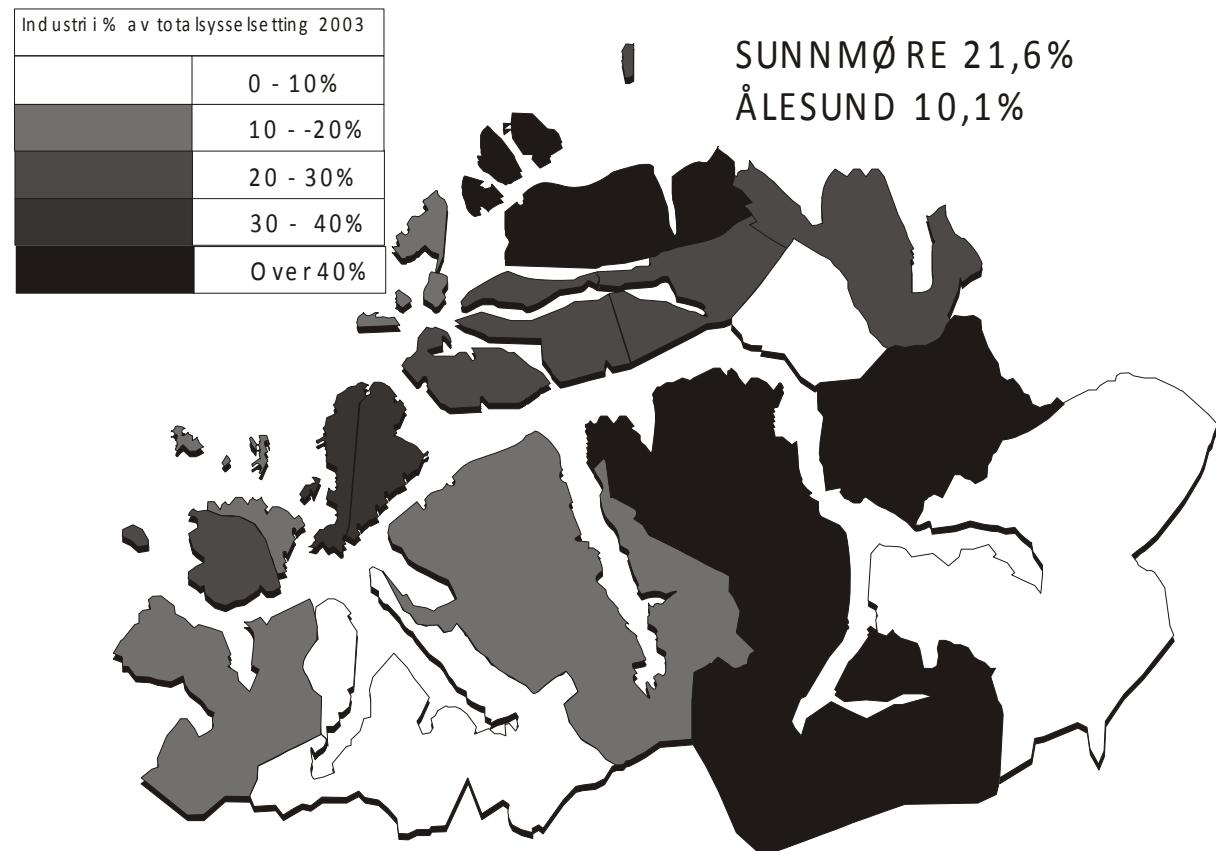
Dei langsiktige utviklingstrekka knytt til industri er relativt klare, det skjer ein regional konsentrasjon til eit belte rundt Ålesund med minst $\frac{1}{2}$ time reisetid til byen, medan Ålesund (10,1 %) er i ferd med å verte "avindustrialisert", sjå figur 3.5.

På figur 3.6 og 3.7 er illustrert den geografiske utbreiinga av to av dei viktige klyngene på Sunnmøre; møbel og "andre transportmiddel" (skipscopygging). Det er svært liten overlapping mellom desse to, skipsbygging er eit "kystfenomen" med tyngdepunkt på Ytre Søre og Vestnes/Haram, medan møbelproduksjon er eit "fjordfenomen" med tyngdepunkt i Sykkylven, Stordal og Stranda. For begge desse klyngene i lag med marin verksemd er imidlertid Ålesund tyngdepunkt innan kommersiell verksemd og bedriftsretta service. Om ein ser på dei to geografiske klyngene på figur 3.6 og 3.7 så er det Volda (og til dels Ørsta), Norddal og Ørskog som skil seg ut ved lav tilknyting og lav industrisysselsetting.

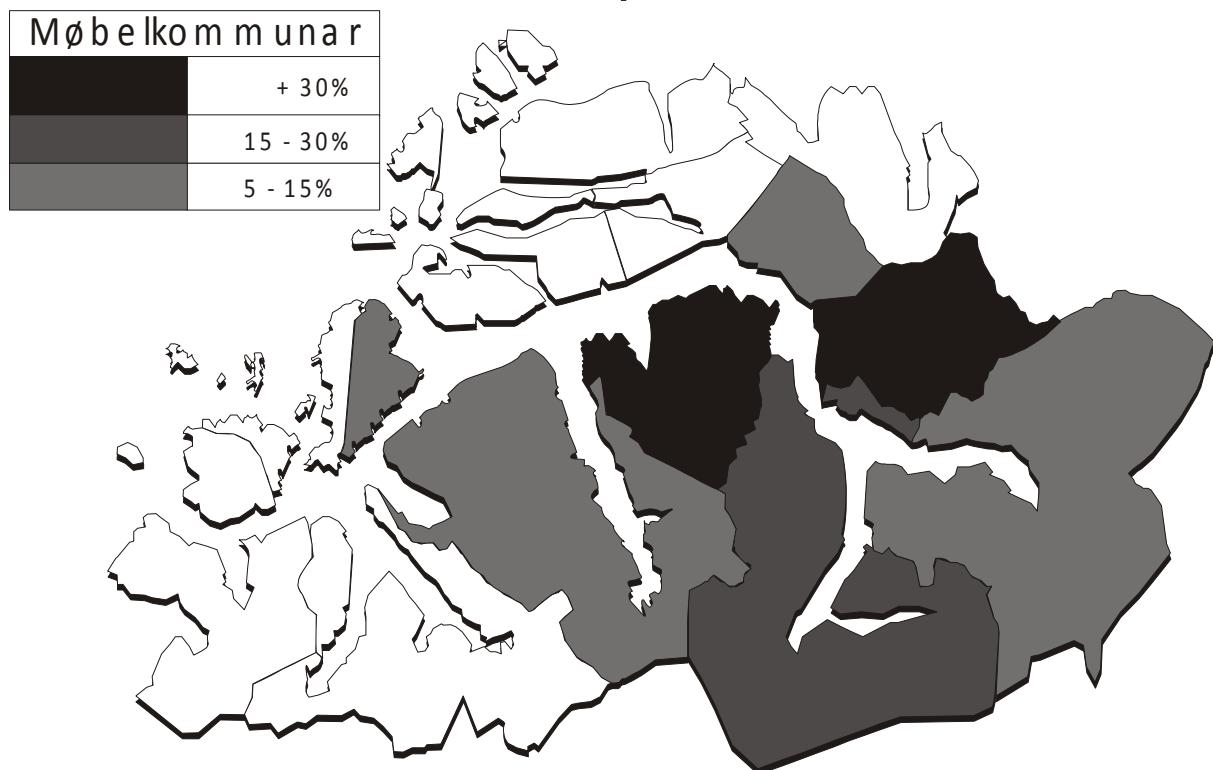
Figur 3.4. Sysselsettingsendring i industrien 2000 til 2003. Kjelde registerdata bedrift SSB



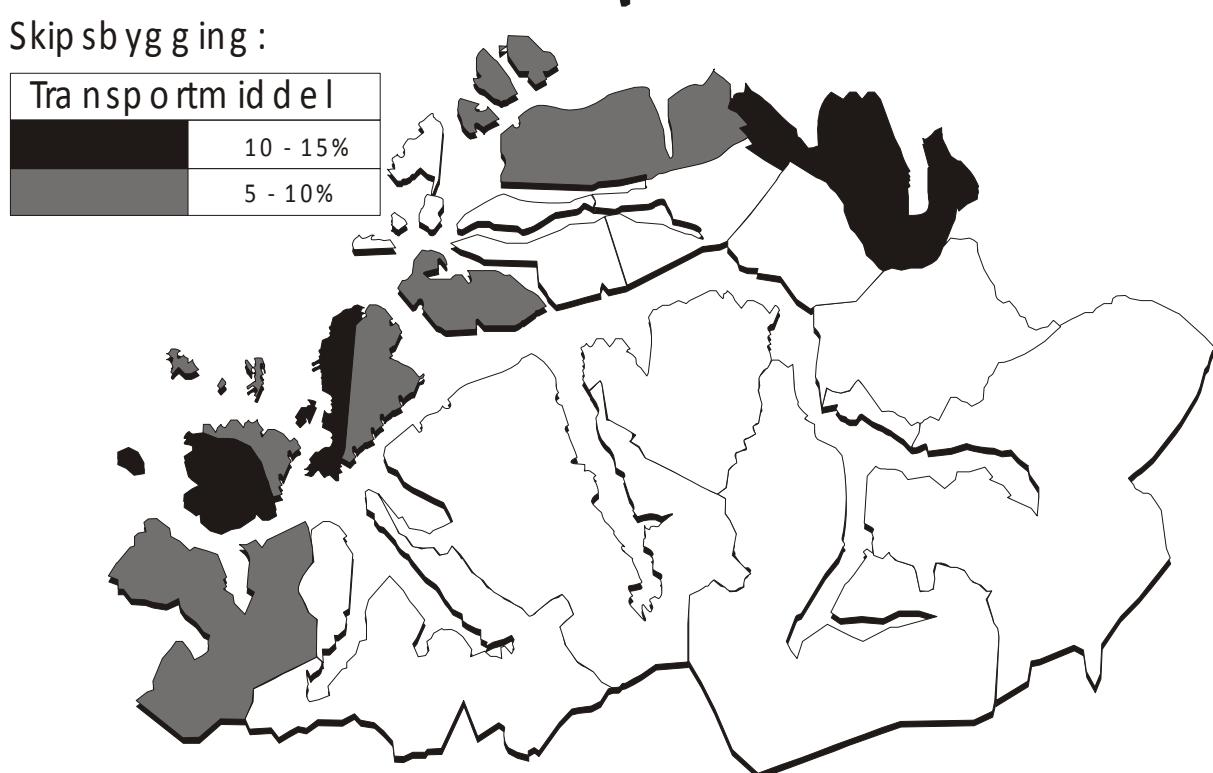
Figur 3.5 Andel industri sysselsetting i kommunane 2003.



Figur 3.6 Geografisk utbreiing av møbelindustri, andel av totalsysselsetting 2000



Figur 3.7 Geografisk utbreiing av skipsbyggingsindustri, andel av totalsysselsetting 2000



Service, kompetanse og bystruktur

I arbeidsrapporten ”Bypolitikk i Møre og Romsdal” har Amdam og Amdam (2004) sett nærmere på funksjonalitet og senterstruktur m.a. med grunnlag i Østen Engebretsen (2001) sin studie. Lokaliseringa av i alt 40 private og offentlege servicefunksjonar er samanlikna i 1972 og 1999, frå postkontor som er det mest hyppige (516 i 1999) til universitet og vitskapleg høgskule (5). Kor mange funksjonar ulike stadar har, fortel mykje om kva rolle dei har i samfunnet, til dømes har byane Oslo, Bergen og Trondheim alle 40. Granskinga til Engebretsen (2001) er knytt til tettstadar. Stadane i fylket med meir enn 25 funksjonar i 1999 er vist i tabell 3.2 nedanfor i lag med endring frå 1972 til 1999. Nærast med 25 til 20 funksjonar kjem Sykkylven, Stranda, Fosnavåg, Brattvåg, Åndalsnes, Elnesvågen og Bruhagen.

Tabell 3.2. Tettstadar i Møre og Romsdal rangert etter funksjonar i 1999. Kjelde: Engebretsen 2001.

Stad	Omsetning mill. kr.		Servicefunksjonar		Busatte	
	1972	2000	1972	1999	1972	1998
Molde	797	1396	35	39	14400	18670
Kristiansund	771	1084	34	38	18049	16882
Ålesund	1062	1279	37	36	25470	24644
Ørsta	174	322	27	35	4044	6299
Spjelkavik	451	1491	12	33	4851	11059
Volda	181	327	26	32	3511	5053
Ulsteinvik	106	391	21	28	2996	3827
Sunndalsøra	185	270	25	28	5117	3968
Skei-Surnadal	88	268	15	27	1051	2260

Tabell 3.2 viser at 6 tettstadar skil seg ut ved å ha meir enn 30 funksjonar. I realiteten er desse lokalisert til berre 4 eksisterande bu- og arbeidsmarknadsregionar som har ”byar” i kraft av funksjonar:

- Ålesundsregionen med tettstadane Ålesund og Spjelkavik, der den siste har eksplandert sterkt i funksjonar ved å ”stele” frå Ålesund og omlandet. Dette er tettstaden med høgast omsetning i fylket. Samstundes er dei to tettstadane så nære kvarandre at ein kan sjå dei som eitt byområde og med ca. 36.000 innbyggjarar i tettstadane samla. Denne regionen manglar berre 2 funksjonar: universitet og fylkesadministrasjon, men har den største hyppigheita av alle andre funksjonar i fylket og den klart største omsetninga – snart dobbelt så høg som Molde.
- Molderegionen – 39 funksjonar og nest høgst i omsetning, ca. 19.000 busett i tettstaden.
- Kristiansundsregionen – 38 funksjonar (kan vere tvilsamt sidan regionen manglar fullverdig høgskule), 17.000 busette i tettstaden.
- Ørsta/Volda-regionen – 37 funksjonar (Ørsta 35 + høgskule og sjukehus i Volda). På same måten som i Ålesund har denne ”byen” to nærliggande integrerte tettstadar og med ei befolkning på til saman ca. 11.000 innbyggjarar.

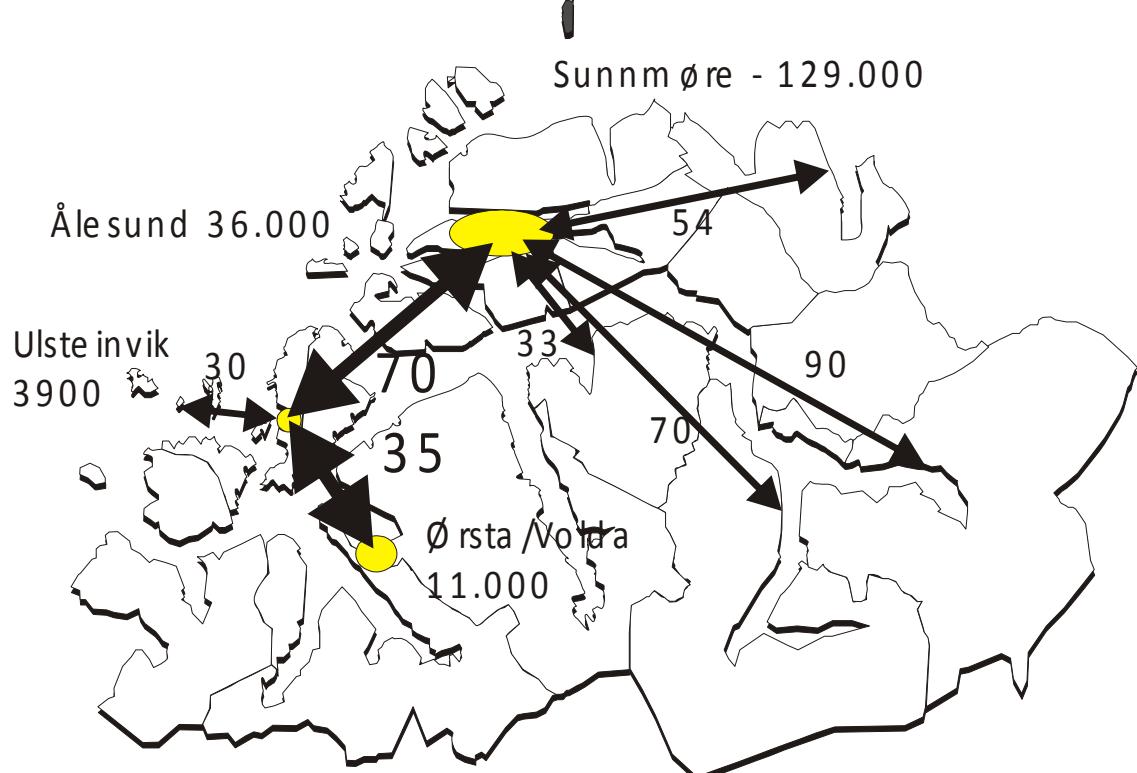
Dei andre regionane i fylket kjem på eit klart lægre nivå i funksjonar, men både i omsetning og tal funksjonar framstår Ulsteinvik, Sunndalsøra og Skei som klare regionsenter i sine område, slik sett kan ein dele fylket inn i 7 hovudregionar, 3 av desse på Sunnmøre.

I rapporten om kommunestruktur i Romsdal og Nordmøre (Amdam m.fl. 2004b) har vi vist at kommunikasjonsforbetringar kan føre til at Molde og Kristiansund konkurrerer om mykje det

same omlandet og dermed om kven som skal ha ulike funksjonar på sikt. Det kan også skape ein sams service-, bu- og arbeidsmarknad mellom dei to byane – det som vert kalla ein ABS-region med to senter. I tilfelle vert det skapt nye utfordringar som krev aktiv samordning i heile dette området. Tilsvarande utviklingstrekk kan ein også sjå på Sunnmøre. Spesielt Ytre Søre er i dag eit ”konkurranseomland” mellom dei to byområda Ålesund og Volda/Ørsta. Med Eiksundsambandet kan Ytre Søre verte tettare integrert i Volda/Ørsta enn i dag, noko som kan forandre styrke- og konkurranseforholda mellom funksjonar som handel, sjukehus, høgskule m.m. Frå å vere fleire store og små ABS-regionar (Ålesund – 76.000, Ytre Søre – 22.500, Ørsta/Volda – 18.500, Norddal/Stranda – 6.600 og Vanylven kommune) og dominert av Ålesund som ”byen”, kan kommunikasjonsforbetringar medføre at ein har to store:

- Nordre Sunnmøre med Ålesund som sentrum – ca. 80.000 innbyggjarar
- Søre Sunnmøre med Volda/Ørsta og delvis Ulsteinvik som sentrum – ca. 45.000 innbyggjarar.

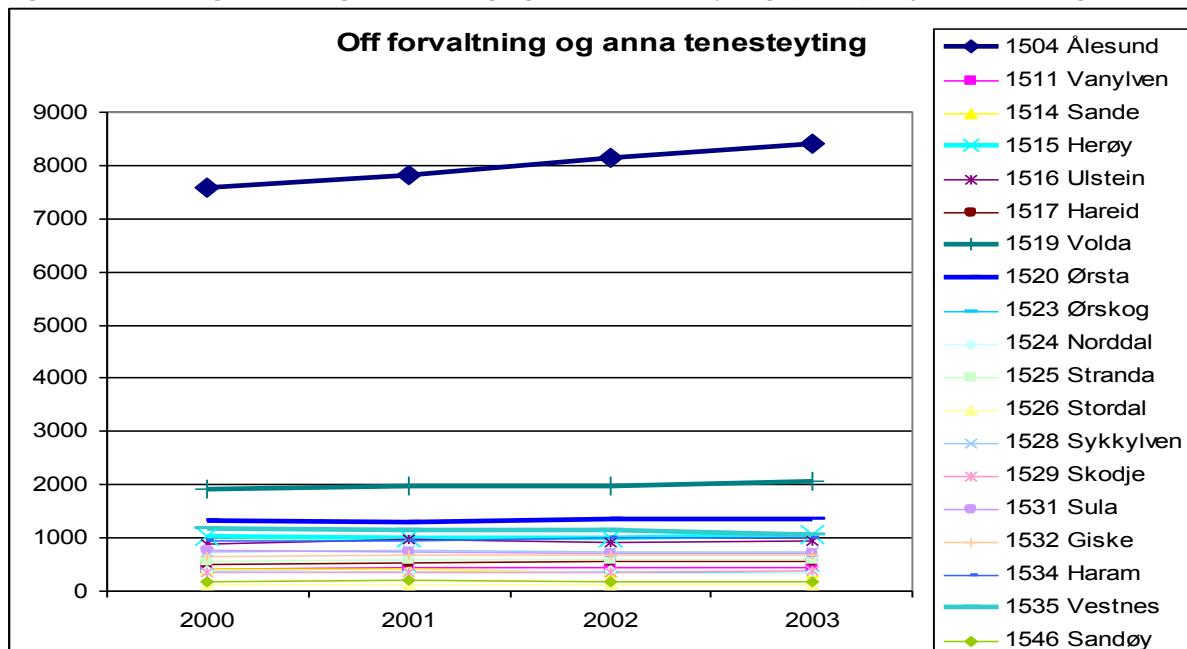
Figur 3.8 Store tettstader og reiseavstandar på Sunnmøre. Kjelde: Statens kartverk, Vegvisar.



Som vist på figur 3.8 er det problematisk å sameine desse to til ein sams ABS-region, utan svært omfattande kommunikasjonsinngrep. Medan Ålesund i dag utvilsamt er byen for heile Sunnmøre, kan dette føre til ei todeling og ei splittande konkurranse som kan vere problematisk utviklingsmessig. Medan Ålesund i kraft av sitt næringsliv og lokalisering har kommersielle (men få offentlege) funksjonar som kan kallast ”landsdelsfunksjonar”, kan ei manglende arbeidsdeling mellom sør og nord føre til at Sunnmøre ikkje greier å bygge opp og trekke til seg servicefunksjonar som trengs for å forsterke dei tre næringsklyngene og konkurransekrafta til regionen. Som vist på figur 3.9 og tabell 3.1 er det berre Ålesund kommune som har greidd å kompensere tilbake gang innan industri i perioden 2000 til 2003 med sterkt vekst innan service, spesielt offentleg og privat tenesteyting. Offentleg og anna tenesteyting vokser med 11 % i denne perioden i Ålesund, mot 5,2 % for heile Sunnmøre.

Nærast med større vekst enn heile Sunnmøre, men mindre enn Ålesund kom Hareid, Volda, Ulstein, Ørsta, Haram og Herøy.

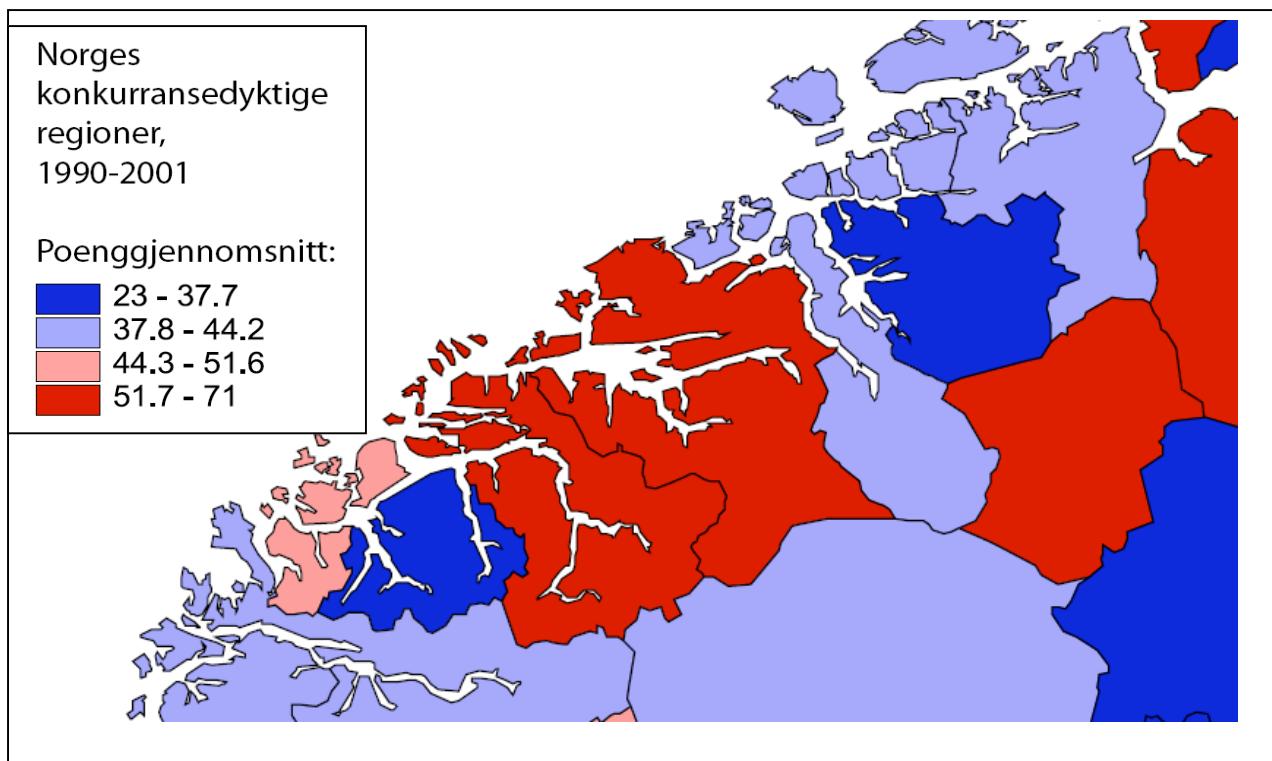
Figur 3.9 Endring i offentlig forvaltning og annen tenesteyting (75-99). Kjelde: SSB registerdata



Konkurranseskraft

For tida kan det sjå ut til å foregå mange ”Norgesmesterskap” i entreprenørskap, næringsutvikling m.m. Til dømes har Knut Vareide (2004) ved Telemarksforsking-Bø på oppdrag av Næringslivets Hovedorganisasjon laga rapporten ”Nærings-NM”, med rangering av regionar ut frå ulike kriterier. Dette er slått stort opp i pressa, mellom anna i Dagens Næringsliv 9.12.04 under overskrifta ”Her er Norges sprekreste næringsliv”. Ålesundsregionen er rangert som den 7. därlegaste regionen innan næringsutvikling ut frå ein indikator ”basert på vekst, lønnsomhet, nyetableringer og næringslivets relative størrelse”, medan Jæren, Trondheim, Bergen og Oslo kjem på topp. Det denne indeksen viser er eigentleg situasjonen i 2002 og som var ein problematisk periode for heile Sunnmøre, sjå Vareide (2004). Ein meir omfattande og langsigktig studie er gjort av Tor Selstad og kollegaer (2004) etter oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet. På KRD si web-side om den nye regionalmeldinga (2005) kan ein laste ned denne rapporten som byggjer på 50 indikatorar og data frå perioden 1990 til 2001, og i tillegg tre oppsummeringskart som vi har vil presentere utdrag av.

Figur 3.10. Utdrag av "Noregs konkurrsedyktige regioner". Kjelde: KRD webside.

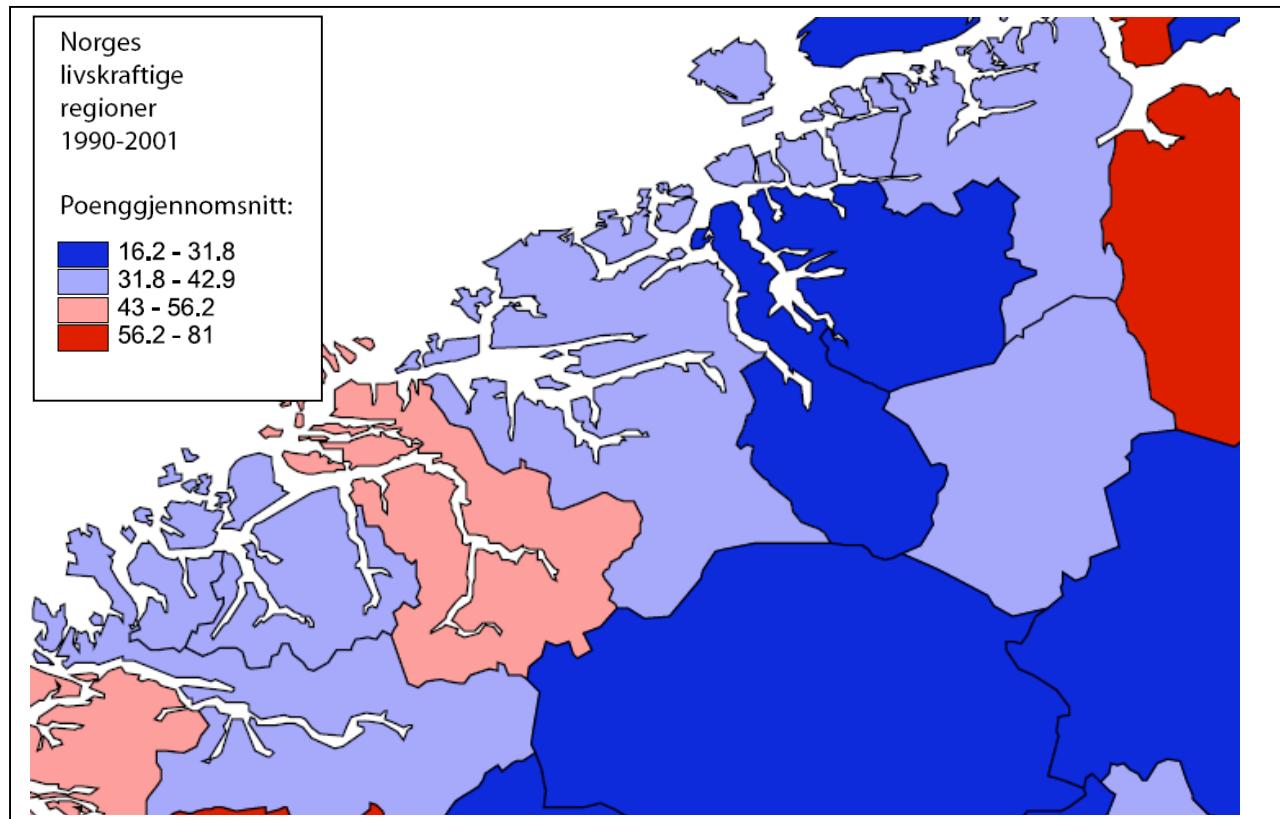


Poengutrekninga for konkurransekraft er bygd på indikatorar for næringsstruktur og næringsdynamikk. Som ein kan sjå av kartet på figur 3.10 er Sunnmøre delt inn i tre regionar; Ålesund, Ytre Søre (Ulstein) og Volda/Ørsta. Medan Ålesund får rang 6 med ein poengsum på 62,7, noko lavare for Ytre Søre (46,1), så kjem Volda/Ørsta ut som nr. 11 rangert nedanfrå med ein poengsum på 33,8. I denne indikatoren er det lagt vesentleg vekt på endringar innan industri, reiseliv og anna konkurranseutsett næring. Det som overraskar er ikkje at Volda/Ørsta skorar lavt, men at Ytre Søre ikkje kjem høgre. Ålesund, Molde og Ytre Søre framstår som ei ”øy” omgitt av lite konkurrsedyktige regionar.

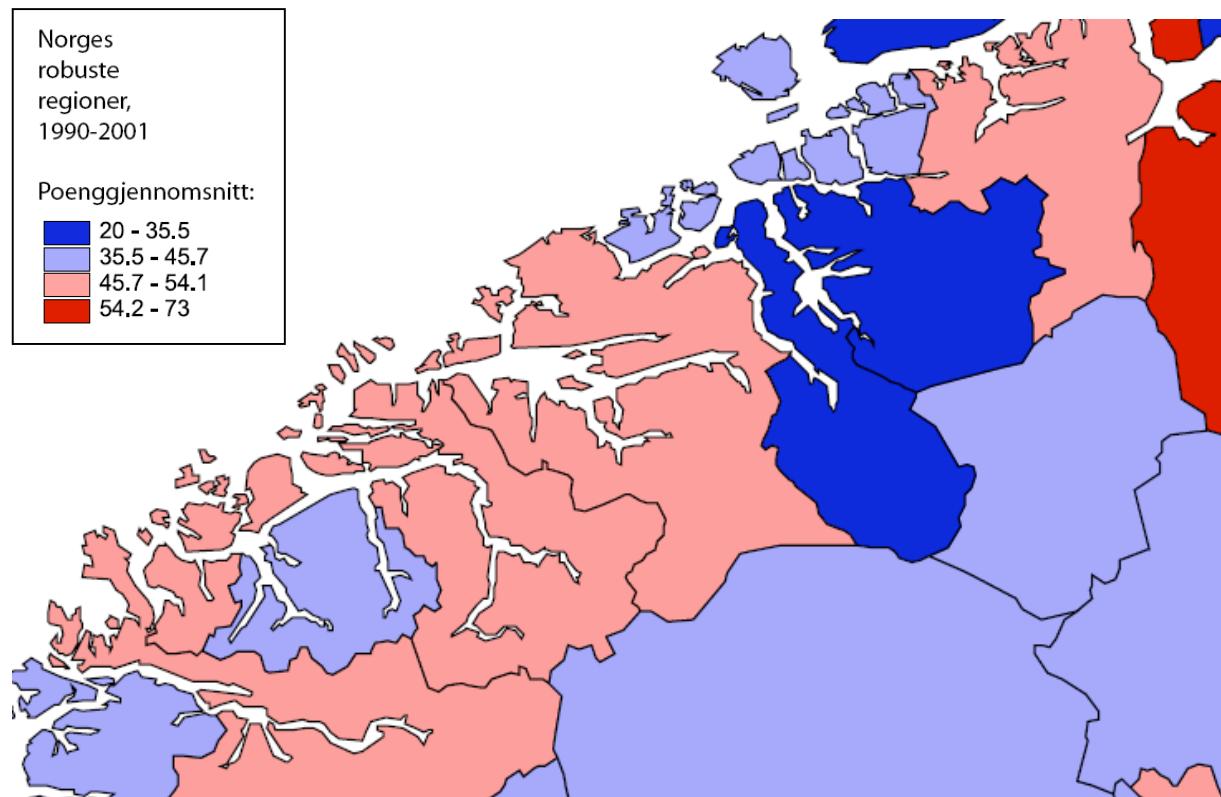
Figur 3.11 viser eit kartutdrag av rangering av regionar etter livskraft. Her er det befolkningssstruktur og befolkningsdynamikk som er datagrunnlag, bygd på indikatorar som andel ungdom, kvinner, aldersstruktur, fruktbarheit, arbeidsstyrke, befolkningsendring, flytterørsler m.m. Dei tre regionane på Sunnmøre ligg ”midt i løypa”. Medan Stavanger skorar høgast med 80,2 poeng, får Ålesundsregionen 53,7 poeng, Ytre Søre 41,2 poeng og Volda/Ørsta 35,7 poeng. Det er typisk at alle tre regionane har store vanskar med å halde på velutdanna ungdom, aldersstrukturen tek til å verte problematisk m.m., sjå seinare.

Figur 3.12 viser kartutdrag av rangering av regionar etter kor robust regionane er. Indikatorane er regionstruktur (senterstorleik, regionstorleik, servicefunksjonar, sysselsetting varehandel og forretningsmessig tenesteyting) og regiondynamikk (senterdynamikk, omlandsdynamikk, endring i varehandel og forretningsmessig tenesteyting). Det er faktisk Lillestrøm som kjem på topp i denne rangeringa med 72,5 poeng, medan Ytre Søre (51,9 poeng) og Ålesund (50,5 poeng) kjem litt betre ut enn Volda/Ørsta (44,5 poeng). Her skulle ein forvente at Ålesund kom vesentleg betre ut enn dei to andre regionane. Ålesund er nr. 11 i byhierarkiet i Noreg, men lav dynamikk gjer at regionen skorar lavt.

Figur 3.11 Kartutdrag av rangering av regionar etter livskraft. Kjelde: KRD webside.



Figur 3.12. Kartutdrag av rangering av regionar etter robustheit. Kjelde: KRD webside.



Trass i at Ålesundsregionen kom høgt med omsyn til konkurransekraft, viser analysen til Selstad m.fl.(2004) at Sunnmøre samla og dei tre regionane kvar for seg har hatt ei middelmådig utvikling i perioden 1990 til 2001, og som vi har vist framfor har perioden etter heller ikkje vore særleg positiv. Utviklinga er litt meir positiv i Ålesundsregionen enn spesielt i Volda/Ørsta, men Ålesund som region framstår ikkje som det dynamiske landsdelssenteret som greier å trekke omlandet med seg i ei positiv utvikling. Tvert i mot, byar med om lag same rang som Tønsberg og Haugesund er langt meir robuste, livskraftige og om lag like konkurransedyktige.

Det sentrale spørsmålet knytt til kommunestruktur er om endringar i det politisk-administrative systemet kan føre til større robustheit, livskraft og konkurransekraft i heile området. Det er tvilsamt om ein ikkje samstundes greier å satse systematisk på til dømes kommunikasjons- og kompetanseforbetring. Til dømes dynamikk heng i stor grad saman med kommunikasjonar og ”regionforstørring”, dvs. at om regionar kan utvide omlandet sitt gjennom betre reisevilkår m.m. så vil det normalt slå positivt ut på fleire av indikatorane ovanfor. Til dømes vil Eiksundsambandet føre til at heile Søre Sunnmøre vert meir robust.

Kompetanse

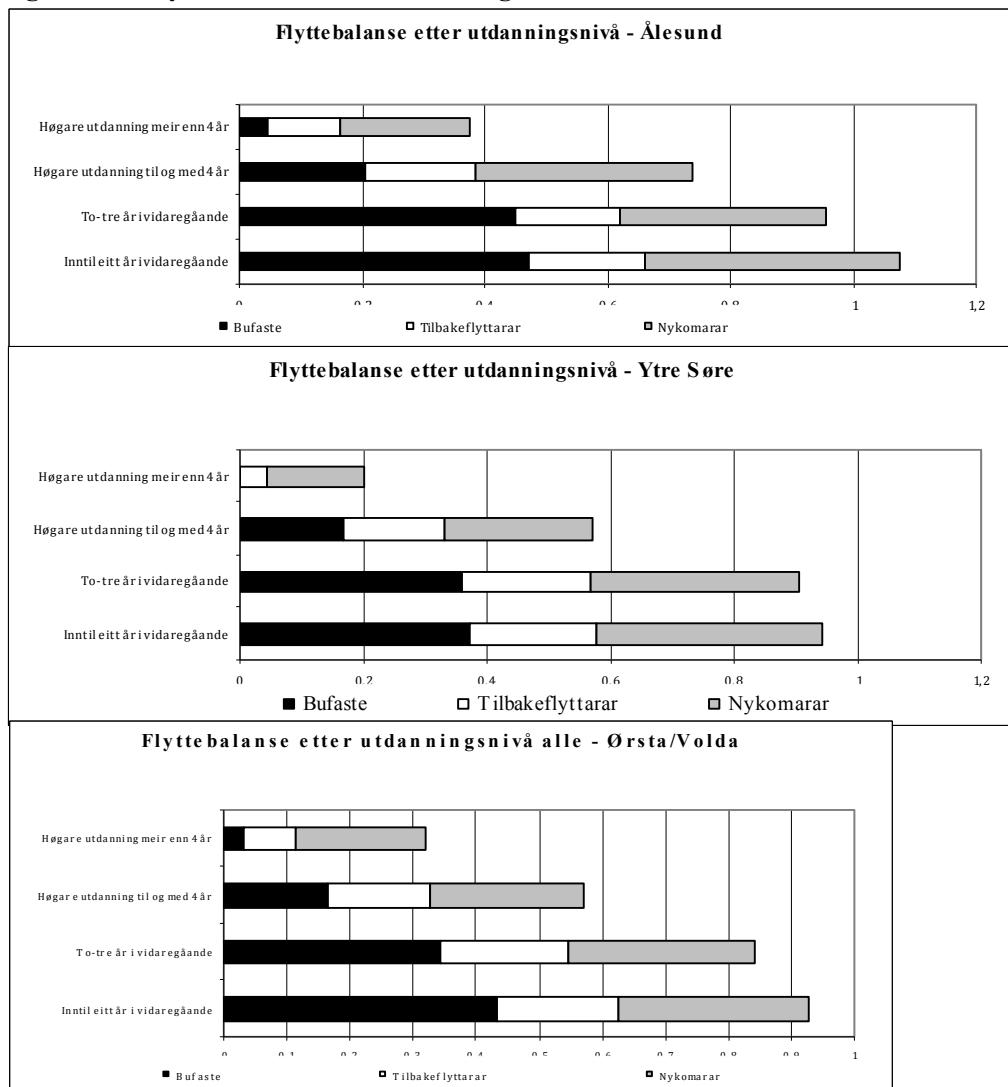
Ei strategisk gruppe i forhold til kompetanserekuttering og -utvikling er personar kring 35 år. På dette tidspunktet har dei fleste etablert seg permanent i ein region, spesielt knytt til at dei har barn i skulen m.m. Med grunnlag i data frå Kjetil Sørli i NIBR har vi fått laga figur 3.13 for samanhengen mellom utdanningsnivå og nettotilvekst i ulike regionar. I storbyregionar og urbanisert landsbygd er det typiske trekket ei stor nettorekuttering av 35-åringar med høg utdanning. Det er det motsette som kjenneteiknar byregionane i Møre og Romsdal, Dei er alle store nettoeksportørar av velutdanna ungdom (Amdam og Amdam 2004). Figuren viser bufaste, tilbakeflyttarar og nykomrarar ca. 35-åringar fødde i 1960-64 etter regionar. (100% = tal personar fødde 1960-64 som budde i same regionen som 15-åringar).

Spesielt problematisk er det at den største regionen, Ålesund, har eit nettotap i denne gruppa på over 60% og Ulsteinregionen heile 80%! Sjølv i Ørsta/Volda med både høgskule og sjukehus i ein liten region forsvinn 2/3 av dei høgst utdanna ut av regionen. Spesielt er regionen (som dei andre) lite dyktige til å halde på velutdanna kvinner, nettotapet i denne regionen var 60% mellom menn og over 80% mellom kvinner med høgaste utdanningsnivå. Som tabell 3 syner er det generelle utdanningsnivået også lavt i alle regionar i fylket.

Tabell 3.3: Andel innbyggjarar med høgre utdanning 1999 i økonomiske regionar. (Prosent over 16 år). (Kjelde: Leknes og Steineke 2000)

Molde	18
Kristiansund	16.4
Ålesund	18.7
Ytre Søre	15.9
Ørsta/Volda	20.6
Sunndalsøra	15
Surnadal	12.2
Møre og Romsdal	17.3
Hordaland	22,1

Figur 3.13. Flyttebalanse etter utdanningsnivå.



Næringsstruktur og regioninndeling

Det er to strukturelle trekk som merkar seg ut i gjennomgangen framfor. Den regionale todelinga mellom ”skipscopygging og fiskeri” på kysten og ”møbel” rundt indre del av Storfjorden. Samstundes har Sunnmøre tre dominerande økonomiske og funksjonelle regionar med senter i Ålesund, Volda/Ørsta og Ulsteinvik. Ålesund har samstundes nokre ”landsdelsfunksjonar” spesielt i forhold til Ytre Søre, men desse landsdelsfunksjonane er svake i forhold til byar med om lag same rang som Tønsberg og Haugesund (Selstad m.fl. 2004).

I forhold til resten av Sunnmøre framstår Volda/Ørsta som eit eige område, relativt lite integrert i dei store klyngene. Ytre Søre har sterke band til ytre del av Ålesundsregionen. Ålesundsregionen har ei to-deling mellom ”sjøbygder” og ”fjordbygder”, mellom marin og maritim verksemd og møbel og reiseliv. Slik sett kan ein grovt sett dele Sunnmøre inn i fire delområde med kvar sine dominerande næringsinteresser:

Nord-vest: Marin og maritim verksemd – handel (Ålesund)

Nord-aust: Møbel og reiseliv

Syd-vest: Marin og maritim verksemd

Syd-aust: Offentleg verksemd (høgskule, sjukehus m.m.)

Identitet

Identitet er samansett og knytt til bakgrunnsvariablar som mellom anna klasse, kjønn, geografi og alder. Kva for identitet som er viktig i ein gitt situasjon er også bestemt ut frå historisk situasjon og erfaringar. I det moderne samfunn er identitet i stadig større grad gjort til gjenstand for refleksjon, forhandlingar og val og vert skapt i ein kontinuerleg prosess gjennom dei val ein gjer. Dette gjeld også i menneska sitt forhold til ulike stader (Vartdal 2003, Lysgård, 2001, Båtevik mfl. 2003).

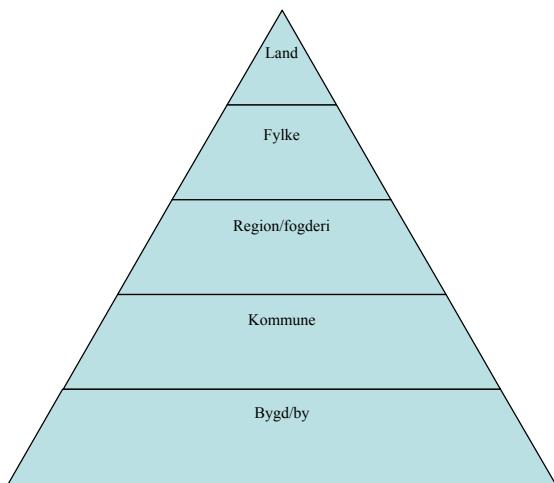
Vi er opptekne av geografisk identitet og kva for geografiske område innbyggjarane på Sunnmøre knyter sin identitet opp mot.

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

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

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

Vi kan tenke oss geografisk identitet knytt til fleire nivå:



Figur 3.14 Eksempel på ulike nivå av geografisk identitet.

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

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

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

Dette tyder likevel på at alle nivåa i figuren over kan karakteriserast som viktige for fleirtalet av utvalet. Men i kva retning vil identitet trekkje når ein skal vurdere regionale grenser? Vi vil sjå på 1.) avislesing og 2.) val av vidaregåande skule i kommunane for å vurdere i kva retning identitet og identitetsbygging for innbyggjarane i dei noverande kommunane vil trekkje dersom ein skal vurdere nye kommune- og regiongrenser. Dei to faktorane er resultat av og byggande for den geografiske orientering og identitet innbyggjarane i kvar kommune har. I tillegg har vi gjennomført intervju med ordførarane i Vestnes og Sandøy kommune for å få utfyllande informasjon frå desse kommunane på grensa mellom Romsdal og Sunnmøre.

1. Avislesing. Kva avis du les, viser kva du er oppteken av og kvar du hører heime. Vi har derfor gjort ei kartlegging av lesing av lokale og regionale aviser på Sunnmøre. Korleis er innbyggjarane i kommunane knytte til eigen kommune, og til nabokommunen? Er det klare skilje mellom kommunane?

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

Avislesing: Kvar kommune si avis

Avisstrukturen på Sunnmøre har to særtrekk: 1. Alle kommunane, utanom Ålesund, er dekt av ei eller fleire lokalaviser. 2. Sunnmørsposten er einerådande som regionavis for heile Sunnmøre.

Lokalavisene. Heile 13 lokalaviser har tilhald på Sunnmøre, og regionen er dermed ein av dei ”lokalavistettaste” områda i landet¹. Av tabellen over kan vi sjå at nesten alle avisene har hovuddekningsområde i berre ein eller to kommunar². Berre Bygdebladet reknar fleire kommunar som primærdekningsområde. Avisa opplyser ikkje husstandsdekning, men det er grunn til å tru at Ørskog og Skodje er dei kommunane der avisar har høgast dekning, sidan avisar ikkje har konkurranse i desse kommunane.

Berre fem av dei 19 kommunane husar ikkje eit hovudkontor for ei lokalavis. Kommunane er Sandøy, Stordal, Skodje, Sande og Hareid:

- For Sandøy sin del dekkjer Haramsnytt kommunen og er største avis på øyane.
- Stordal var del av storkommunen Ørskog då Bygdebladet vart etablert i 1972. Til sein på 1980-talet var lokalavisa einerådande i kommunen, men i 1989 tok Storfjordnytt opp kampen om abonnentane, i første rekke for å få nok abonnentar til å få pressestøtte (Flo, 2002), og avisar gjekk fort opp i ei husstandsdekning i kommunen på rundt 50 prosent.
- For Skodje har vi ikkje oversikt over dekningsprosent for Bygdebladet, den einaste lokalavisa som dekkjer kommunen.
- Sande er nært knytt til Herøy gjennom Vestlandsnytt, og avisar har også lokalkontor på Lærdalsøyri.

¹ I tillegg til avisene nemnde i dette avsnittet er Ålesund dekt av gratisavisa Nytt i Uka og Søre Sunnmøre av Regionavisa. Desse vert ikkje med i den vidare utgreininga fordi dei ikkje er abonnementsbaserte.

² Kjelde Landslaget for Lokalaviser sin aviskatalog.

- Vikebladet Vestposten har om lag like høg husstandsdekning i Hareid som i Ulstein. Avisa har også lokalkontor i Hareid, i tillegg til hovudkontoret i Ulsteinvik.

Avis	Hovudkontor	Dekning, kommune (Primærområde)	Husstandsdekning (prosent)
Vestlandsnytt	Fosnavåg (Herøy)	Herøy, Sande	83,6/82,4
Møre	Volda	Volda	72**
Synste Møre	Fiskåbygd (Vanylven)	Vanylven	85*
Sunnmøringen	Stranda	Stranda	90*
Sykylvsbladet	Sykylven	Sykylven	83*
Storfjordnytt	Valldal (Norddal)	Norddal, Stordal	95/50**
Sulaposten	Langevåg (Sula)	Sula	76*
Bygdebladet	Sjøholt (Ørskog)	Ørskog, Skodje, Stordal, Vestnes, Haram	Ikkje oppgitt
Øy - Blikk	Valderøy (Giske)	Giske	60*
Vestnes Avisa	Vestnes	Vestnes	65*
Haramsnytt	Brattvåg (Haram)	Haram, Sandøy	66/49*
Møre – Nytt	Ørsta	Ørsta, Volda	81,6/17,5
Vikebladet Vestposten	Ulsteinvik (Ulstein)	Ulstein, Hareid	81,1/80,2

Tabell 3.4 Oversikt over lokalaviser på Sunnmøre (inkludert kommunane Sandøy og Vestnes).
(Kjelder: Tala utan merke er frå Mediebedriftenes Landsforening sin Aviskatalog,

** Informasjon basert på avisene sin eigen informasjon eller anslag i aviskatalogen til Landslaget for lokalaviser, ** Berre basert på oppgitte abonnementstal og anslag. I dei to siste kategoriene er tala usikre, men gir likevel eit godt bilete.)*

Sunnmørsposten. Det finst berre ein abonnementsbasert regionavis som dekkjer heile Sunnmøre – Sunnmørsposten. Likevel har berre to kommunar på Sunnmøre Sunnmørsposten som største avis: Ålesund og Giske. For kommunane Ørskog og Skodje, har vi ikkje tala for lokalavisa, men Sunnmørsposten har høg dekning i desse kommunane.

Av dei 19 kommunane vi studerer er det berre i Romsdalskommunen Vestnes at ei anna regionavis har større dekningsprosent enn Sunnmørsposten. Avisa er Romsdals Budstikke, som har ei husstandsdekning på 44,2 prosent, medan Sunnmørsposten er nede på 22 prosent. Lokalavisa Vestnes Avisa er likevel større.

Også i Sandøy kommune er Romsdals Budstikke forholdsvis stor, med ein dekningsprosent på 32,7 prosent, men her er altså Sunnmørsposten størst.

Når dekningsgraden til Sunnmørsposten vert framstilt ved hjelp av kart kjem det fram eit klart mønster: Nabokommunane til Ålesund og kommunane innover langs Storfjorden har alle høg (mellan 60 og 69 %) eller særhøg (70-79%) dekningsgrad for Sunnmørsposten. Sykylven er unntaket, men ligg ikkje langt etter med 57,5 prosent.

Lågast dekning har avisa, ikkje overraskande, i Romsdalskommunane Vestnes (22 %) og Sandøy (40,9 %). Det er verdt å merke seg at det også er stor forskjell mellom desse to kommunane.

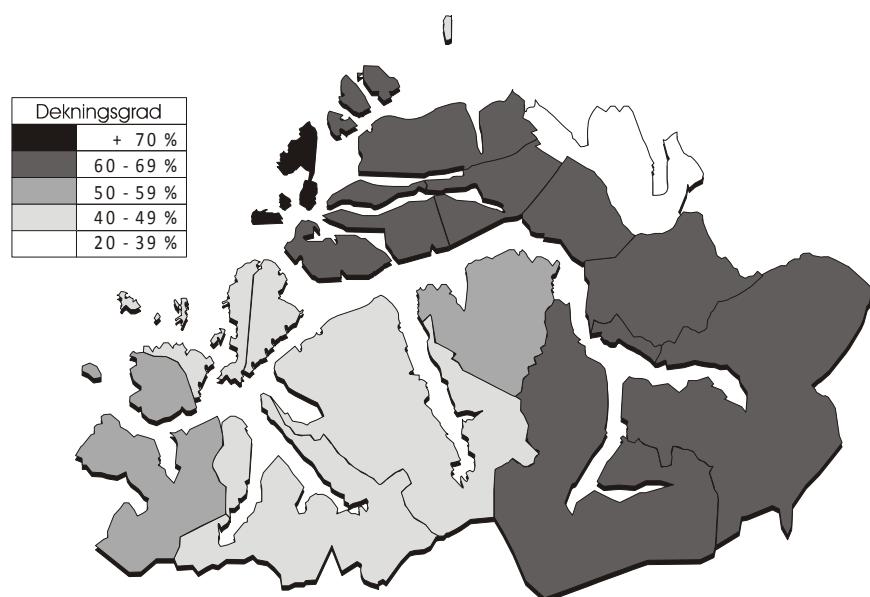
Av Sunnmørskommunane har avisa lågast dekning på Søre Sunnmøre i kommunane Herøy, Ulstein, Hareid, Ørsta og Volda. Vi ser her at den regionale strukturen ikkje er ulik den vi fann for næringslivet der spesielt Volda/Ørsta er minst ”dominert” av Ålesund og Sunnmørsposten, fulgt av dei sentrale kommunane på Ytre Søre.

Kommune	Dekning Sunnmørsposten	Største lokalavis	Største avis
Giske	72	60	Sunnmørsposten
Ålesund	69,1	0	Sunnmørsposten
Skodje	68,5	-	Bygdebladet*
Ørskog	67,5	-	Bygdebladet*
Sula	67	76	Sulaposten
			Storfjordnytt ev.
Stordal	61,5	50	Bygdebladet*
Stranda	61	90	Sunnmøringen
Norddal	60,8	95	Storfjordnytt
Haram	60,5	66	Haramsnytt*
Sande	59,6	82,4	Vestlandsnytt
Sykylven	57,5	83	Sykylvsbladet
Vanylven	53,6	85	Synste Møre
Hareid	49,8	80,2	Vikebladet/Vestposten
Ulstein	48,6	81,1	Vikebladet/Vestposten
Herøy	46,6	83,6	Vestlandsnytt
Ørsta	46,6	81,6	Møre - Nytt
Volda	46,3	72	Møre
Sandøy	40,9	49	Haramsnytt
Vestnes	22	65	Vestnes Avisa*

Tabell 3.5 Husstandsdekning for Sunnmørsposten i kommunane på Sunnmøre (inkludert kommunane Sandøy og Vestnes) samanlikna med største lokalavis.*

*Tala for lokalavisene kan vere usikre, (sjå tabell med oversikt over lokalavisene). (Kjelder: Mediebedriftenes Landsforening sin aviskatalog, Lanslaget for Lokalaviser sin aviskatalog, direkte informasjon frå avisene.)

* Bygdebladet gir ut avis i desse områda, men gir ikkje opplysningar om husstandsdekning.



Figur 3.15 Husstandsdekning for Sunnmørsposten i dei ulike kommunane på Sunnmøre (inkludert Vestnes og Sandøy).

Val av Vidaregåande skule

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

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

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

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

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

For elevane i kommunane som grenser til Sogn og Fjordane, kan det vere svært aktuelt å velje skular utanfor fylket. I tilfelle vert desse tala noko misvisande. Det viser seg at dette i liten grad er tilfelle. Berre totalt 20 elevar søker seg til Sogn og Fjordane frå Stranda og Vanylven, kommunane der dette er mest aktuelt. Vi kjem tilbake til dette også seinare.

Kommunane rundt Ålesund

Kommunane rundt Ålesund søker seg i stor grad inn mot byen på vidaregåande skule, men det er skilnader mellom kommunane. Frå Sula og Giske er den del av søkerane som søker seg inn på skule i Ålesund om lag like stor som for Ålesundarane sjølv.

Frå Haram, som har eigen vidaregåande skule, søker 40 prosent av elevane seg inn på denne skulen, medan 46 prosent vel ulike skular i Ålesund. Av andre kommunar, er det berre i Skodje ein større del av elevane vel å gå på skule i Haram. For elevane i Skodje er det likevel den vidaregåande skulen i nabokommunen Ørskog som er andrevalet etter skulane i Ålesund. Frå Ørskog vel heile 83 prosent å søker seg inn på skule i byen, medan 10 prosent søker seg inn på Volda vidaregåande skule.

Dersom vi trekke liner tilbake til avsnittet om avisdekning, ser vi at Haram som har lågaste husstandsdekning av Sunnmørsposten av desse kommunane også har lågaste del av elevane på vidaregåande skule i Ålesund.

Søkjarar til vidaregåande skular i M og R % av søkjarar til fylket	Kommune					
Skulenamn	Giske	Haram	Skodje	Sula	Ørskog	Ålesund
Ålesund vdg. skole	33	7	2	7	2	15
Ålesund maritime skole	8	3	1	4	5	3
Nørve/Borgund vdg. skole	19	14	28	31	25	20
Spjelkavik vidaregående skole	0	0	21	17	30	19
Fagerlia vidaregående skole	31	20	24	30	21	37
Møre og Romsdal tekniske fagskole	1	2	0	1	0	1
Haram vidaregående skule	0	40	6	0	1	0
Stranda vidaregående skule	1	1	3	0	2	1
Ulstein vidaregående skule	3	1	0	3	0	1
Volda vidaregående skule	0	1	2	0	0	0
Ørskog vidaregående skule	3	4	7	3	10	2
Gjermundnes vidaregående skule	0	2	1	1	1	0
Kristiansund vidaregående skole	1	2	2	0	0	0
Romsdal vidaregående skole	0	2	1	0	1	0
Totalt skular Ålesund	92	46	76	90	83	95
Haram vdg. skule	0	40	6	0	1	0
Andre skular i Møre og Romsdal	8	14	18	10	16	5

Tabell 3.6 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i kommunane rundt Ålesund (2004).

Prosent av totale tal søkerar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal, alle klassetrinn.
(Søkerar til andre fylke er ikkje inkludert.) Skular med mindre enn to prosent søkerar frå kommunane er fjerna. (Kjelde: Inntakskontoret i Møre og Romsdal)

Kommunane i Indre Storfjord

Når vi går innover Storfjorden endrar biletet seg. Vi ser av tabellen under at elevane i desse kommunane er fordelt over større geografiske område. Ikkje i nokon av desse kommunane søker meir enn 50 prosent av elevane på skular i Ålesund. Så har då også både Stranda og Sykkylven eigne vidaregåande skular.

60 prosent av elevane på Stranda søker seg inn på Stranda vidaregåande. 73 prosent av elevane i Sykkylven søker seg tilsvarende til vidaregåande i si kommune. Utvekslinga av elevar mellom dei to kommunane er ikkje spesielt stor. 6 prosent av elevane i Sykkylven søker seg til Stranda, medan 11 prosent søker seg frå Stranda til Sykkylven. Begge desse kommunane har forholdsvis låg del søkerar til Ålesund, men Sykkylven ligg lågast med berre 19 %.

For Stranda sin del kan skular i Sogn og Fjordane også vere eit alternativ. Det viser seg at berre 6 søkerar frå Stranda søker seg over fylkesgrensene³. Til samanlikning søker 171 elevar seg inn på skular i Møre og Romsdal.

I Norddal går storparten av elevane på skule i Ålesund eller på Stranda. Ingen andre skular i Møre og Romsdal har stor del søkerar frå denne kommunen. For Stordalingane derimot, ser det ut til å vere eitt alternativ i tillegg til Stranda og Ålesund: Ørskog vidaregående skule. Heile 31 prosent av søkerane frå Stordal søker seg til skular i Møre og Romsdal utanom Ålesund og Stranda.

³ Kjelde: Inntakskontoret i Sogn og Fjordane fylkeskommune.

Søkjarar til vidaregåande skular i M og R				
% av søkjarar til fylket	Kommune			
Skulenamn	Norddal	Stordal	Stranda	Sykylven
Ålesund vdg. skole	3 %	8 %	2 %	0 %
Ålesund maritime skole	4 %	0 %	1 %	1 %
Nørve/Borgund vdg. skole	17 %	22 %	14 %	7 %
Spjelkavik videregående skole	3 %	3 %	1 %	0 %
Fagerlia videregående skole	21 %	16 %	6 %	11 %
Stranda vidaregåande skule	39 %	22 %	60 %	6 %
Sykylven vidaregåande skule	3 %	0 %	11 %	73 %
Ulstein vidaregåande skule	0 %	0 %	2 %	0 %
Volda vidaregåande skule	1 %	8 %	1 %	0 %
Ørskog vidaregåande skule	0 %	11 %	0 %	0 %
Ørsta vidaregåande skule	3 %	3 %	0 %	0 %
Gjermundnes vdg. skule	3 %	3 %	1 %	0 %
Kristiansund vgs. avd. Averøy	0 %	3 %	0 %	0 %
Rauma videregående skole	3 %	3 %	0 %	0 %
Totalt skular Ålesund	48	49	24	19
Totalt Stranda	39	22	60	6
Totalt Sykylven	3	0	11	73
Andre skular i Møre og Romsdal	10	31	5	1

Tabell 3.6 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i kommunane innover Storfjorden (2004).
*Prosent av totale tal søkerar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal, alle klassetrinn.
(Søkerar til andre fylke er ikkje inkludert.) Skular med mindre enn to prosent søkerar frå kommunane er fjerna. (Kjelde: Inntakskontoret i Møre og Romsdal)*

Søre Sunnmøre

Av kommunane på Søre Sunnmøre ligg søkera til Ålesund høgast frå Vanylven. 25 prosent av elevane frå kommunen søker seg til Ålesund. Berre frå Hareid, Sande og Vanylven søker meir enn ein femtedel av elevane seg til Ålesund.

Også på Søre Sunnmøre ser vi at elevane frå kommunane vel ulike alternativ. Høgast ligg den delen av søkerane frå Ulstein som søker seg til Ulstein vidaregåande skule (69 prosent). Elles kan vi sjå eit mønster: Søkerane frå Hareid, Herøy, Sande og Ulstein, søker seg til Herøy, Ulstein og Ålesund, medan elevane frå Volda og Ørsta søker seg til vidaregåande skular i Volda, Ørsta og delvis Ålesund.

Volda og Ørsta har ein stor utveksling av elevar i vidaregåande skule. Fleire av elevane frå Ørsta søker seg til Volda (47 %), enn dei som søker seg til Ørsta vidaregåande skule (38%). Frå Volda søker 29 prosent seg andre vegen, medan 62 prosent søker seg inn på skule i Volda.

Elevar frå Vanylven følgjer eit anna mønster. Dei søker seg til skular over heile Søre Sunnmøre i tillegg til Ålesund. 23 prosent av elevane går på Herøy skule avdeling Vanylven, 25 prosent søker seg til Ålesund. 22 prosent søker seg til Volda og ein forholdsvis stor del av elevane søker seg til Ulstein, Ørsta og Herøy. Berre ein prosent av elevane søker seg til andre delar av Møre og Romsdal.

Ein kunne tenkje seg elevar frå Vanylven ville søker seg inn på vidaregåande skular i Sogn og Fjordane, men dette er i liten grad tilfelle. Berre 14 elevar valde å søker seg sørover medan 160 elevar sökte seg til Møre og Romsdal. Dette er likevel det høgste talet frå nokon kommune i Møre og Romsdal.

Søkjarar til vidaregåande skular i M og R % av søkjarar til fylket	Kommune						
Skulenamn	Hareid	Herøy	Sande	Ulstein	Vanylven	Volda	Ørsta
Ålesund vdg. skole	2	1	3	0	3	0	1
Ålesund maritime skole	6	5	6	4	7	2	4
Nørve/Borgund vdg. skole	6	4	2	4	8	2	2
Spjelkavik vidaregående skole	0	0	0	0	1	0	0
Fagerlia vidaregående skole	6	6	13	4	5	2	1
Møre og Romsdal tekniske fagskole	1	1	0	1	1	1	1
Herøy vidaregående skule	19	44	17	13	6	0	0
Herøy vgs. avd. Vanylven	0	0	2	0	23	0	0
Ulstein vidaregående skule	52	29	43	69	11	2	3
Volda vidaregående skule	0	2	2	0	22	62	47
Ørskog vidaregående skule	1	1	3	1	0	0	0
Ørsta vidaregående skule	1	3	3	2	12	29	38
Gjermundnes vidaregående skule	1	1	2	0	1	1	0
Kristiansund vgs. avd. Averøy	0	0	2	0	0	0	0
Romsdal vidaregående skole	0	0	2	0	1	0	1
Totalt skular Ålesund	21	17	24	13	25	7	9
Totalt Ulstein	52	29	43	69	11	2	3
Totalt Herøy	19	44	17	13	6	0	0
Totalt Volda	0	2	2	0	22	62	47
Totalt Ørsta	1	3	3	2	12	29	38
Andre skular i Møre og Romsdal	7	5	11	3	24	0	3

Tabell 3.7 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i kommunane på Søre Sunnmøre (2004).

Prosent av totale tal søkerar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal, alle klassetrinn.

(Søkjarar til andre fylke er ikkje inkludert.) Nokre av skulane med mindre enn to prosent søkerar frå kommunane er fjerna. (Kjelde: Inntakskontoret i Møre og Romsdal)

Sandøy og Vestnes

Når det gjeld val av vidaregåande skule er det stor forskjell mellom dei to Romsdalskommunane Vestnes og Sandøy. Medan 66 prosent av elevane i Sandøy søker seg til Ålesund, søker berre 13 prosent av elevane frå Vestnes seg til Sunnmørsbyen. Forskjellen viser seg også ved at 62 prosent av elevane i Vestnes søker seg til skular i Romsdal medan berre 4 prosent av elevane i Sandøy gjer det same.

For Sandøy er Haram vidaregående skule på Sunnmøre også eit alternativ, og 18 prosent søker seg dit. For Vestnes er andrealternativet Ålesundskulane, men 9 prosent søker seg også til Ørskog vidaregåande.

Val av Ålesundskulane

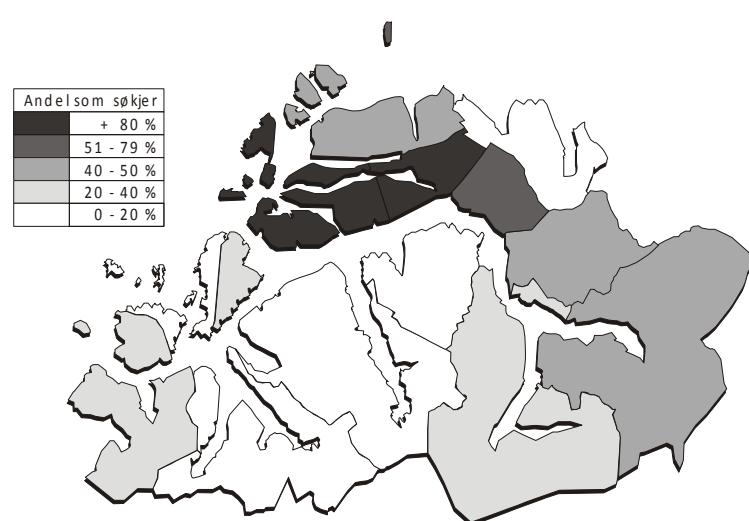
Mange av elevane frå Sunnmørskommunane søker seg inn til Ålesund på vidaregåande skule. Andelen varierer likevel mykje frå kommune til kommune. Volda og Ørsta ligg lågast med 7 og 9 prosent, mindre også enn Vestnes. På topp ligg ikkje uventa Ålesund med 95 prosent, men Giske og Sula kjem heller ikkje langt etter der 92 og 90 prosent av elevane søker seg inn til byen.

Mønsteret liknar mykje på mønsteret for husstandsdekning for Sunnmørsposten. Den del av elevane som søker seg til Ålesund er størst i nabokommunane til Ålesund og innover langs Storfjorden. Unntaket er igjen Sykkylven som har eigen vidaregåande skule, og i tillegg Stranda som også har eigen skule. Sandøy er ein av dei kommunane der størst del av elevane søker seg til Ålesund.

Søkjarar til vidaregåande skular i M og R % av søkjarar til fylket	Kommune	
Skulenamn	Sandøy	Vestnes
Ålesund videregående skole	0	1
Ålesund maritime skole	18	2
Nørve/Borgund vdg.	8	3
Fagerlia videregående skole	40	5
Møre og R. tekniske fagskole	0	2
Haram videregående skule	18	2
Stranda videregående skule	0	3
Ulstein videregående skule	2	1
Volda videregående skule	2	0
Ørskog videregående skule	2	9
Fræna videregående skule	2	0
Gjermundnes videregående skule	0	7
Kristiansund videregående skole	2	1
Molde videregående skole	0	21
Rauma videregående skole	0	3
Romsdal videregående skole	4	38
Sunndal videregående skule	2	0
Totalt skular Ålesund	66	13
Totalt Romsdal	4	62
Andre skular i Møre og Romsdal	30	25

Tabell 3.8 Førsteval til vidaregåande skular for elevar i Sandøy og Vestnes (2004).

Prosent av totale tal søkerar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal alle klassetrinn.
(Søkerar til andre fylke er ikkje inkludert.) Nokre av skulane med mindre enn to prosent søkerar frå kommunane er fjerna. (Kjelde: Inntakskontoret i Møre og Romsdal)



Figur 3.16 Søkerar til vidaregåande skular i Ålesund frå kommunane på Sunnmøre, inkludert Sandøy og Vestnes.

Prosent av tal søkerar til vidaregåande skular i Møre og Romsdal (ikkje inkludert søkerar til andre fylke) (2004). (Kjelde: Inntakskontoret i Møre og Romsdal.)

Ordførarar om samarbeid

Kommunane Vestnes og Sandøy høyrer til Romsdalen, men vert i denne rapporten inkludert i utgreiinga av ein konsernmodell for Sunnmøre. Grunnen er at dei to kommunane på mange måtar er nært knytt til Sunnmøre og ligg på grensa mellom dei to fogderia. Ordførarane i dei to kommunane er derfor intervjua for å få utfyllande informasjon rundt tema samarbeid. Intervjuet er samanfatta under.

Vestnes

Vestnes prøver å dra nytte av at kommunen ligg lagleg til mellom Sunnmøre og Romsdal og shoppar samarbeid der dei meiner det er best. Ordførar Knut Flølo legg vekt på at Vestnes ligg godt plassert midt i Møre og Romsdal, i skjeringspunktet mellom øst og vest og nord og syd. Kommunen er då også medlem både i ÅRU (Ålesundregionens Utviklingsselskap) og ROR (Regionrådet for Romsdal). Dette har vore diskutert politisk seinast i denne perioden og formannskapet kom fram til at det var fordelaktig å samarbeide begge vegar.

Også i konkret samarbeid kommunane mellom vender Vestnes seg både mot Romsdal og Sunnmøre. Til dømes har kommunen samarbeid mot Ørskog innafor skog, løn og rekneskap. Delar av dette samarbeidet inkluderer også andre Sunnmørskommunar. På den andre sida har Vestnes hamnesamarbeid med Molde og Nesset, og samarbeid om skular med Rauma. Det er, i følgje ordføraren, likevel ikkje tvil om at innbyggjarane i Vestnes historisk, sosialt og kulturelt vender seg mot Molde.

Ordførar Knut Flølo legg vekt på at Vestnes klarar seg godt på eiga hand. Han ser likevel nytten av utvida samarbeid, spesielt innafor næringsutvikling og busetnad og meiner eit konstruktivt samarbeid på dette området vil vere med å styrke regionen totalt sett.

"Regionsentra må vere meir rause med omlandet, og vere ein pådrivar i å utvikle omlandet sitt," uttrykkjer han.

I det heile er det ei frykt i Vestnes for å samarbeide for tett med Molde og Ålesund. Frykta er å verte slukt. Dette fører også vidare til den faktoren ordføraren meiner kan vere den største hindringa for eit utvida samarbeid: psykologiske barrierar.

Av samarbeidsformer, har Flølo sans for konsernkommunen, nettopp fordi den vil kunne overvinne denne typen hindringar sidan Vestnes vil bestå om eiga eining. "I ein god konsernmodell blir ikkje ei lita dotter stemoderleg behandla," seier han. Han understrekar likevel at vesentlege delar av avgjerder og tenesteproduksjon i eit slikt tilfelle må skje i dotterkommunen, men at ein del av det overordna må liggje i konsernleininga. I denne modellen ser han også føre seg at Vestnes er representert i nettopp denne leiinga.

Med etterhald om at Vestnes klarar seg godt på eiga hand og at kommunen eigentleg er nærest knytt til Molde seier Flølo det slik: "Dersom vi kjem i skvis, kjem det an på kva Molde og ROR – regionen gjer. Eg kan seie at dersom organiseringa er betre, vil vi kunne vurdere å vere med i storkommunen Borgund."

Sandøy

Sandøy har vanskelege kommunikasjoner til andre kommunar. Lettast tilgang er det til kommunane sørover, Haram og Ålesundsregionen. Grunnen er at det er betre og hyppigare samband med ferje og hurtigbåt. Turen til Brattvågen tek likevel om lag 50 minutt frå kommunesenteret. Kulturelt samkvem med andre kommunar er derfor ikkje stort.

Sandøy er medlem av ROR og har konkret samarbeid med til dømes Aukra om legevakt og ambulansebåt og om landbrukskontor. Sandøy kjøper også tenester i Romsdalskommunane. Men Sandøy samarbeider, i følgje ordførar Nils Magne Abelseth, vesentleg sørover mot Ålesund og ÅRU. Og er med på samarbeid til dømes om innkjøp, renovasjon og slam.

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

gjekk saman med ÅRU og støtta oppretting av fengsel i Haram, gjekk Vestnes saman med ROR og støtta fengsel på Hustad i Romsdal.

Dersom Nordøyveg – prosjektet vert realisert vert Sandøy enno sterkare knytt mot Ålesund. Dette vil også skape ein større bu - og arbeidsmarknadsregion for Sandøy og større moglegheiter for pendling.

Abelseth understrekar at kommunen har eit rikt og varierande næringsliv, at kommunen driv godt og at den primært klarar seg bra som sjølvstendig eining. Han legg vekt på at Sandøy driv effektivt og nemner at kommunen berre har ein sjukeheim og ein skule og at den kjører tenester der den ikkje strekk til. ”Neste steg er å flytte alt folket,” seier han. Han understrekar også at Johan Petter Barlindhaug, leiar av Distriktskommisjonen, var begeistra for den måten kommunen dreiv på og at han meinte det var mogleg å halde fram som ei eiga eining.

Det at Sandøy ligg så isolert til, ser han på som ei stor hindring for utvida samarbeid.

Dessutan ser han det som ei målsetjing å halde oppe tenestetilbodet, men også å bemanne arbeidsplassane sjølvle.

Generelt vert det i Sandøy lagt stor vekt på å vere sjølvforsynte med tenester og på at Sandøy er ei eining som klarar seg på eiga hand. Han trur samarbeidsmodellen mot ÅRU er ein farbar veg, men at samanslåing er eit langt lerret å bleike. ”Det er folk ikkje innstilte på. Då må dei sitje og svelte. Folk har det godt, god økonomi og ser positivt på framtida. Dei har eit godt tenestetilbod, og vi ønskjer å halde velstanden innafor kommunegrensene,” seier han.

Ordførar Nils Magne Abelseth i Sandøy meiner likevel at det ikkje er tvil om at det er Ålesundregionen som er mest aktuell dersom kommunen må velje tilknyting. Han understrekar at dersom dette skal lukkast, er mykje opp til Ålesund kommune, at regionsenteret ikkje kører over landkommunane. Abelseth vil i tilfelle ha eit styringssystem som tek vare på lokaldemokratiet og der landkommunane vert behandla med respekt, ein modell som gjer at det går an å fortsette å bu og fungere der folk er. ”Det minste forsøk på overkjøring vil gjøre samanslåing umogleg.”

Arbeidsmarknadsregionar og pendling

Regional inndeling kan ta utgangspunkt i funksjonar, verksemd og aktivitet. Desse kan vere sørvis, arbeidsmarknad, pendling eller bustad og det finst ulike landsomfattande inndelingar med basis i ein eller fleire av desse.

Vi vil med utgangspunkt i dette presentere Dag Juvkam (2002) si inndeling i bu og arbeidsmarknadsregionar. Vi vil også sjå på pendling mellom kommunane for å få eit meir detaljert oversyn over utveksling av arbeidskraft.

Bu - og arbeidsmarknadsregionar

Bu og arbeidsmarknadsregionar kan seiast å vere dei minste geografiske einingane med eigne system innafor ein nasjon. Innanfor ein slik region vil samkvemmet vere større enn kontakt utover regionen, den er gjerne knytt til eit senter med eit omland.

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

Vanylven (Vanylven)

Ulstein (Ulstein, Hareid, Herøy, Sande)

Ørsta/Volda (Ørsta, Volda)

Sandøy (Sandøy)

Norddal/Stranda (Norddal, Stranda)

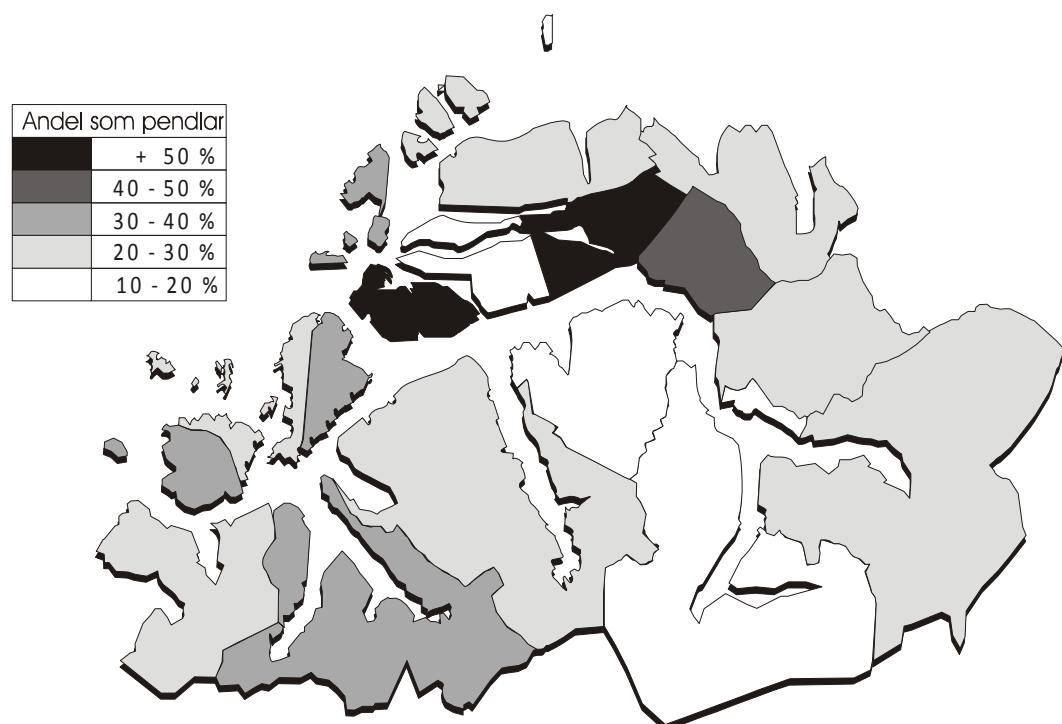
Ålesund (Ålesund, Sula, Skodje, Giske, Ørskog, Haram, Sykkylven, Stordal)
Molde (Molde, Fræna, Aukra, Gjemnes, Eide, Nesset, Midsund, Vestnes)

Pendling

Generelt kan ein seie at tre føresetnader må vere til stades for at pendling skal vere eit alternativ for arbeidstakarar: Avstandane kan ikkje vere for store, kommunikasjonane må vere gode, og det må vere råd å nå tak i ein større og betre arbeidsmarknad innafor ein akseptabel reiseavstand. Pendling kan vere med på å knyte regionar saman eller skilje dei frå kvarandre. Spørsmålet er i kva grad pendling fungerer som ein integrerande faktor for Sunnmøre.

Med pendling meiner vi personar som har arbeid i ein annan kommune enn bustadkommunen. SSB si folke og bustadtelling i 2001 viste at ein av tre sysselsette på landsbasis er pendlarar⁴. Dei fleste av kommunane på Sunnmøre ligg lågare enn landsgjennomsnittet. Dette er ikkje overraskande, ettersom pendlinga er størst inn til dei største byane i landet.

Biletet er likevel ikkje eintydig. Det er store variasjonar mellom kommunane. På den eine sida har vi pendlarkommunar som Skodje og Sula der 61 og 51 prosent av dei sysselsette pendlar. På den andre sida har vi Sandøy og Sykkylven der berre 13 og 15 prosent av dei sysselsette pendlar. Kartet under viser variasjonane mellom kommunane⁵.



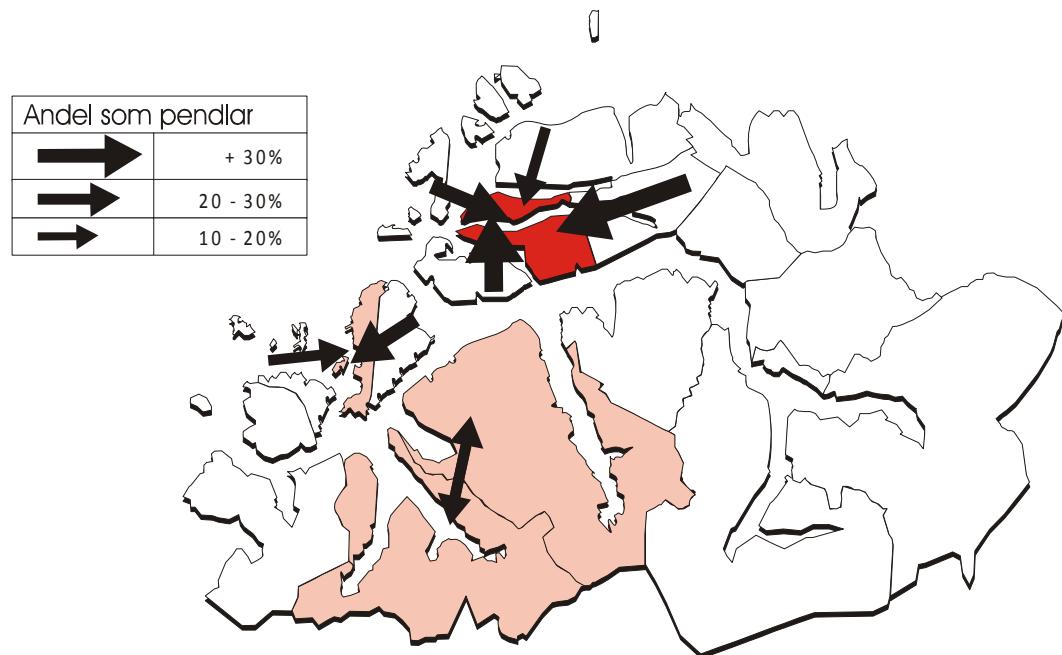
Figur 3.17 Andel pendlarar i kommunane på Sunnmøre, inkludert Sandøy og Vestnes, i prosent av tal sysselsette (2003). (Kjelde: SSB – statistikkbanken.)

Det er verdt å ha i bakhovudet at innpendling til Ålesund vert noko større enn reelle tal, sidan studentar som arbeider ved sida av studiane, også vert talde som pendlarar. Ålesund er likevel det klart viktigaste pendlarmålet for sysselsette på Sunnmøre. Av dei andre kommunane, er det berre Ulstein, Volda og Ørsta som har ei innpendling frå nokon av dei andre kommunane på over 10 prosent.

⁴ Tala er henta frå ”En av tre sysselsatte er pendlere, artikkel på SSB sine internettssider.

⁵ For fullstendig oversikt, sjå tabellvedlegg.

Generelt kan vi dele kommunane inn i fire pendlarkategoriar: 1. Ålesundskommunane 2. Volda/Ørsta 3. Ytre Søre 4. Kommunar med lita tilknyting. Pendlingsstraumane er illustrert i kartet under.



Figur 3.18 Område der pendling mellom enkeltkommunar er på over 10 prosent av tal sysselsette (2003). (Kjelde: SSB – statistikkbanken.)

1. Ålesundskommunane

Totalt pendlar 11 prosent av dei sysselsette i kommunane på Sunnmøre (utanom Ålesund) inn til Ålesund. Dersom vi samanliknar med Molde, pendlar 15 prosent av dei sysselsette i Romsdalskommunane (utanom Molde) inn til Molde, altså ein noko større andel.

Det er nabokommunane Skodje, Giske, Sula og Haram, i tillegg til Ørskog som har størst pendling inn til Ålesund, men det er stor forskjell mellom desse kommunane. Medan 41 prosent av dei sysselsette pendlar inn til Ålesund frå Sula, pendlar 36 prosent frå Skodje, 28 prosent frå Giske, 19 prosent frå Ørskog og berre 12 prosent frå Haram.

Også for Stordal, Sykkylven og Sandøy er Ålesund største oppmøtekommune for pendlarane, men vi reknar dei ikkje med til Ålesundskommunane og kjem tilbake til dei seinare.

2. Ørsta/Volda

Dei to kommunane Ørsta og Volda utvekslar 15 prosent av sine sysselsette. Det er elles liten innpendling til dei to kommunane. Dette vert illustrert av at Sande og Vanylven ligg på topp, med ei innpendling til Volda på tre prosent av arbeidsstokken.

3. Ytre Søre

Ulstein er største oppmøtekommune for pendlarar frå Hareid (20%) og Herøy (10%). For Ulstein er Hareid største oppmøtekommune. Det er likevel ikkje meir enn ni prosent av dei sysselsette i Ulstein som pendlar til Hareid. Herøy og Ålesund er også viktige for innbyggjarane i Ulstein.

Pendling mellom kommunane på Sunnmøre

		Pendling til																			
Pendling frå	Ålesund	Vanylven	Sande	Herøy	Ulste	Hareid	Volda	Ørsta	Ørsko	Nordd	Stran	Stord	Sykky	Skodj	Sula	Giske	Haram	Vestn	Sandø	Trond	Molde
Ålesund	84												1	1	3	1	1			1	
Vanylven	3	72	5	1	2			3	1											1	
Sande	4		68	7	6	2	3	1										1			
Herøy	3		2	74	10	3	1	1													
Ulstein	4		1	5	70	9	1	1													
Hareid	6		1	2	20	61	1	1												1	
Volda	4	1			1		67	15											1	1	
Ørsta	4			1	1	1	15	71												1	
Ørskog	19								54	1	1	7	1	3	1		3	1		1	
Norddal	3								1	76	6	5	1		1			1		1	
Stranda	2									1	85	1	3								
Stordal	8								3	4	3	73	1		1		1	1		1	
Sykkylven	5									3		85								1	
Skodje	36								4			1	1	39	2		8		1	1	
Sula	41					1						1		49		1			1		
Giske	28														61	1				1	
Haram	12												2			78			1	1	
Vestnes	3															1	79			7	
Sandøy	3															1		87		3	

Tabell 3.9 Pendling mellom kommunane på Sunnmøre (inkludert Vestnes og Sandøy) og til byane Molde og Trondheim (2003).

Blanke felt viser mindre enn 0,5 prosent pendling. Grå felt viser største oppmøtekommune. Pendling frå/til same kommune viser kor stor del av dei sysselsette som arbeider i heimkommunen.

I motsetnad til Volda og Ørsta, er Ulstein altså relativt viktig som oppmøtekommunen. Frå Sande pendlar også 6 prosent til Ulstein, men for Sande er Herøy oppmøtekommune med 7 prosent av dei sysselsette.

4. Kommunane med liten tilknyting

Nokre av kommunane utmerkar seg med at dei generelt har låg utpendling til alle kommunane. Dette kan skuldast:

1) Generelt låg utpendling. Dette gjeld Ålesund, Stranda, Sykkylven og Sandøy som pendler av totalt tal sysselsette mellom 13 og 16 prosent. For Ålesund er Sula (3%) viktigaste oppmøtekommune, medan Ålesund (5%) er viktigast for Sykkylven og (3%) og Molde (3%) for Sandøy. For Stranda er Sykkylven (3%) viktigaste oppmøtekommune. Sandøy har spesielt lite pendling totalt, med 13 prosent. Tre på desse pendlar til Ålesund, men like mange pendlar til Molde.

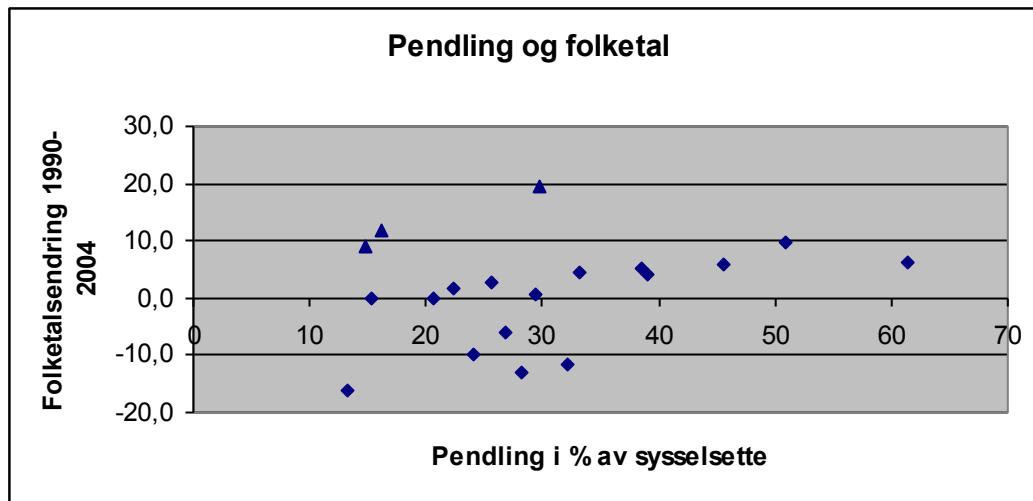
2) Det kan også skuldast at det ikkje er nokon spesiell oppmøtekommune som uttarer seg om å ha stor utpendling. Dette gjeld kommunar som Vanylven, Sande, Norddal og delvis Vestnes og Stord. 15 prosent av dei sysselsette i Vanylven pendlar, men desse er spreidde over fleire kommunar i Sunnmøre: Ålesund 3 prosent, Sande 5 prosent, Herøy, Ulstein, Volda, Ørsta og Lærdal. Likevel er det berre 15 prosent som pendlar til kommunar på Sunnmøre. Forutan byane, reiser ein forholdsvis stor del av pendlarane i Vanylven til Sogn og Fjordane. Pendlar til Eid, Vågsøy og Selje kommunar. Til Vågsøy pendlar 43 personar, om halvparten av dei som pendlar til Sande, som er største oppmøtekommune. Om lag 10 prosent av dei sysselsette i Vanylven pendlar til Sogn og Fjordane. Sande er sterkt knytt til Herøy (7%). For Norddal er tilsvarande tal til Stranda 6 prosent. Stordal er forholdsvis sterkt knytt til Ålesund, med ei pendling dit på 8 prosent, noko som sine pendlarar fordelt utover Sunnmøre. Vestnes har 7 prosent pendling til Molde og ikkje nokon stor oppmøtekommune på Sunnmøre.

Pendling og folketal

Generelt kan pendling vere med å tryggje busetnad i kommunar som elles har låg sysselsetjing. Punktdiagrammet under viser forholdet mellom folketalsendring 1990-2000 og del av arbeidsstokken som pendlar. Den viser ein forholdsvis klar samanheng mellom de to variablane. Generelt er det dette mønsteret som kjem fram:

- Kommunar har generelt betre folketalsutvikling der ein stor del av dei sysselsette pendlarar.
- Alle kommunar med ei pendling på 1/3 eller meir har auke i folketal.

Kommunane som skil seg mest ut frå mønsteret er dei to kommunane Sykkylven og Ulstein som har låg del av arbeidsstokken som pendlarar (30 %), men ein uforholdsmessig høg folketalsvekst. Dei tre kommunane er markert med trekant i tabellen.



Figur 3.19 Punktdiagrammet viser forholdet mellom befolkningsendring 1990-2004 og del av arbeidsstokken som pendlar for Sunnmøre inkludert Sandøy og Vestnes.

(Kjelde SSB – statistikkbanken. Tala for Sande og Vanylven er korrigert for kommunereguleringa i 2002.)

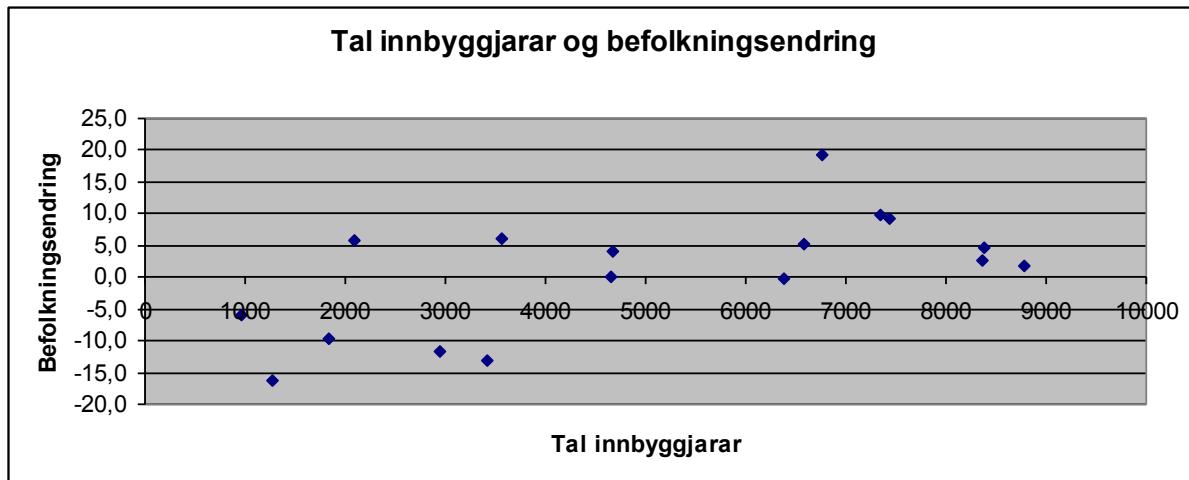
Dersom vi samanstiller dette med eit liknande diagram (under), der vi ser forholdet mellom innbyggjartal i kommunane og befolkningsendring, vert dette biletet endå klårare. Vi kan av diagrammet sjå at det er ein klar tendens til at dei større kommunane klarar seg betre i kampen om innbyggjarane. Ingen av kommunane over 4.500 innbyggjarar har hatt negativ befolkningsutvikling mellom 1990 og 2004.

Av kommunane som er mindre enn dette har berre to kommunar positiv folketalsutvikling. Dei to kommunane er Skodje og Ørskog. Skodje er den kommunen på Sunnmøre der klart størst andel av dei sysselsette pendlar. Ørskog er den tredje største.

Kommunane med negativ folketalsutvikling er kommunane Sandøy, Vanylven, Sande, Norddal og Stordal. Alle desse kjem innunder vår kategori "Kommunar med liten tilknyting" i kartlegginga av pendlingsstraumane i førre avsnitt.

Når vi går nærmare inn på tala, viser det seg at alle dei 7 kommunane som har dårlegast folketalsutvikling kjem innunder denne kategorien. Dei 7 er dei fem nemnt over, pluss kommunane Vestnes med ei negativ folketalsutvikling på 0,1 prosent og Stranda med ein minimal folketalsvekst i perioden (0,1 %)⁶.

⁶ For oversikt over folketalsendring i kommunane i perioden, sjå tabellvedlegg.



Figur 3.20 Punktdiagrammet viser forholdet mellom folketal 2004 og folketalsendring 1990 til 2004 for kommunane på Sunnmøre, inkludert Sandøy og Vestnes. Ålesund er ikkje med.

Det kan ut frå dette trekkjast den konklusjonen at høg del pendlarar er ein føresetnad for folketalsvekst, men det kan sjå ut til at tilgang og bruk av ein større arbeidsmarknad er ein føresetnad for ein slik vekst og at dette etter kvart har vorte viktigare for å oppretthalde folketalet.

Dette kan også sjåast i samanheng med ei generell sentralisering av busetnadsmønsteret dei siste tiåra. I landet som heilskap økte tal busette i tettstader med 22.000 personar i løpet av 2003. Dei fire største tettstadene står for halvparten av veksten.⁷ Sentraliseringa gjeld på alle nivå. Den gjeld nettoflytting til dei meir sentrale områda i landet, men også til sentrale delar innafor kommunane (sjå Engebretsen 2001 for generelle trekk og Amdam og Båtevik 2004 for ein oversikt over sentralisering innafor kommunane på Indre Nordmøre).

Fråflytting frå mindre kommunar med lita sysselsetjing og liten tilgjengeleg arbeidsmarknad utanfor kommunen kan sjåast også i ein slik samanheng.

Samandrag

Tabellen under er eit stikkordmessig samandrag av hovudtrekka av dei faktorane som vi har sett på og som bind kommunane saman. Slik er det mogleg å sjå dei ulike faktorane i samanheng. Vi kan generelt dele kommunane inn i tre kategoriar: 1) Kommunar som har ei eintydig tilknyting. 2) Kommunar som hovudsakleg er knytt til ein plass, men som har ein variabel som skil seg ut. 3) Kommunar utan sterkt tilknyting til andre kommunar.

1) Vi kan sjå at i nokre av kommunane er det samanfall mellom dei ulike variablane. Dette gjeld:

- Tilknyting til Ålesund: Ålesund, Ørskog, Skodje, Sula, Giske
- Tilknyting til Volda/Ørsta: Ørsta, Volda.
- Tilknyting til Ulstein: Ulstein, Hareid

2) Nokre kommunar har hovudvekt av si tilknyting til ein plass, men med ein variabel som skil seg ut:

- Sande, til Ulstein, men med Herøy som største oppmøtekommune.
- Norddal, til Stranda, men med låg del pendlarar.
- Stordal, til Ålesund, men med låg del pendlarar.

⁷ Tal frå SSB – artikkel i <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/beftett/>

- Vestnes, til Molde, men med låg del pendlarar.

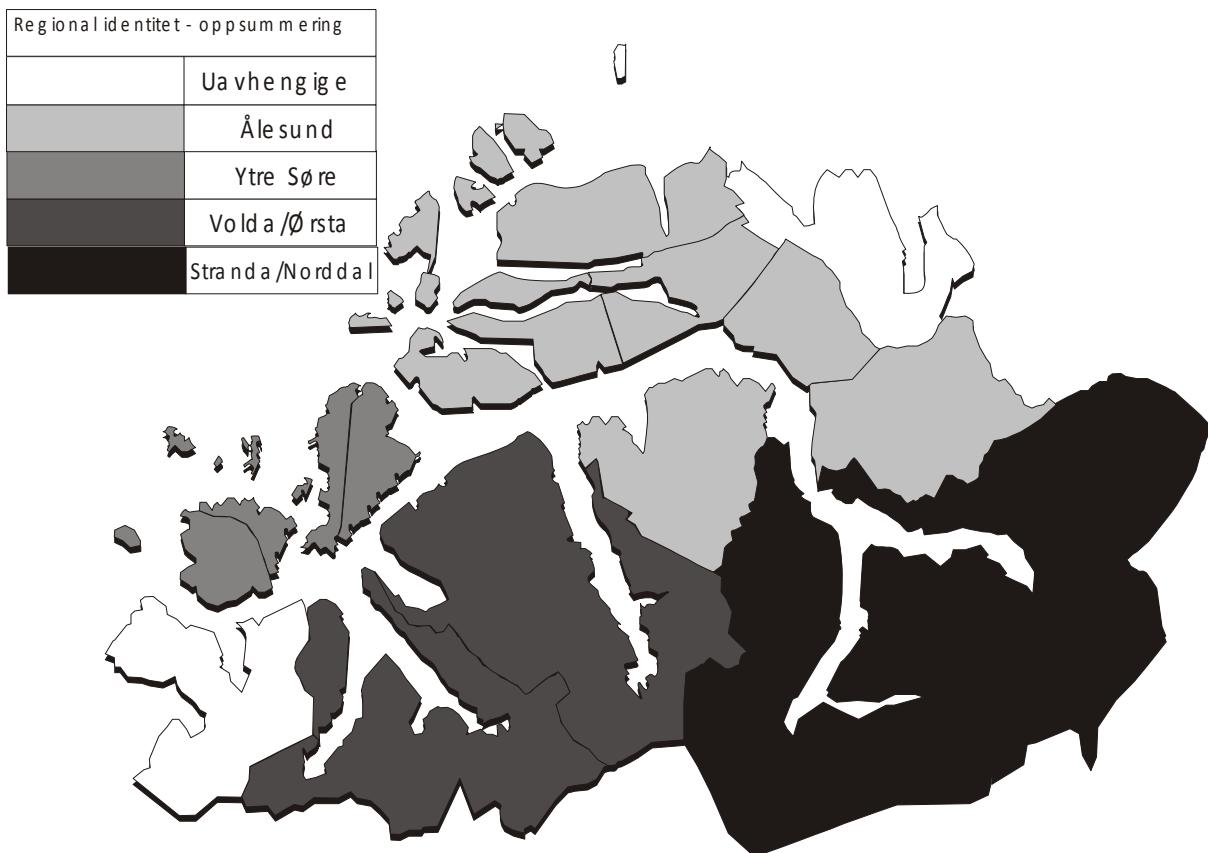
3) Kommunar utan sterk tilknyting:

- Vanylven, med låg del pendling og vidaregåande skule i Vanylven. Største oppmøtekommune for pendling i Sande.
- Herøy, med låg del pendling, og eigen vidaregåande skule i Herøy. Største oppmøtekommune, Ulstein.
- Sykkylven, med særslig låg del pendling og vidaregåande skule i Sykkylven. Største oppmøtekommune er Ålesund.
- Haram, med låg del pendling og eigen vidaregåande skule, men med høg husstandsdekning av Sunnmørsposten og Ålesund som største oppmøtekommune (12%) .
- Sandøy, med eigen bu og arbeidsmarknad, liten pendling og låg husstandsdekning av Sunnmørsposten, men med Ålesund som mål for vidaregåande skule og største oppmøtekommune.
- Stranda, med Norddal/Stranda som bu og arbeidsmarknadsregion, men med Sykkylven som største oppmøtekommune, særslig låg del pendlarar og eigen vidaregåande skule.

Kommune	Bu og arb. - markn. regionar	Pendling oppmøtekommune	Husstandsdekning Sunnmørsposten	Del pendling	Vidaregåande skule
Giske	Ålesund	Ålesund	Særslig høg	Middels	Ålesund
Sykkylven	Ålesund	Ålesund	Middels	Særslig låg	Sykkylven
Skodje	Ålesund	Ålesund	Høg	Særslig høg	Ålesund
Sula	Ålesund	Ålesund	Høg	Særslig høg	Ålesund
Stordal	Ålesund	Ålesund	Høg	Låg	Ålesund/Stranda
Haram	Ålesund	Ålesund	Høg	Låg	Haram
Ørskog	Ålesund	Ålesund	Høg	Høg	Ålesund
Ålesund	Ålesund	Sula	Høg	Særslig låg	Ålesund
Volda	Ørsta/Volda	Ørsta	Låg	Middels	Volda
Ørsta	Ørsta/Volda	Volda	Låg	Låg	Volda
Vanylven	Vanylven	Sande	Middels	Låg	Vanylven
Hareid	Ulstein	Ulstein	Låg	Middels	Ulstein
Herøy	Ulstein	Ulstein	Låg	Låg	Herøy
Sande	Ulstein	Herøy	Middels	Middels	Ulstein
Ulstein	Ulstein	Hareid	Låg	Middels	Ulstein
Sandøy	Sandøy	Ålesund	Låg	Særslig låg	Ålesund
Stranda	Norddal/Stranda	Sykkylven	Høg	Særslig låg	Stranda
Norddal	Norddal/Stranda	Stranda	Høg	Låg	Stranda
Vestnes	Molde	Molde	Særslig låg	Låg	Molde

Tabell 3.10 Stikkordmessig samandrag av ulike variablar i framstillinga.

Når det gjeld vidaregåande skule, lokalisering for den skulen som har størst del av elevane frå kommunen nemnt. Kommunane er sortert alfabetisk etter bu og arbeidsmarknadsregionar.



Figur 3. 21 Oppsummering av regional identitet.

Strukturen er forsøkt oppsummert på figur 3.21.

Ålesundsregionen er klart den største slik den er skissert der, men tre kommunar er identitetsmessig meir tvilsame enn dei andre: Sykkylven, Haram og Sandøy (den siste er skilt ut som uavhengig).

Til Ytre Søre brukar ein til vanleg å rekne Vanylven, men dette er meget tvilsamt og vi har markert denne kommunen som uavhengig. I tillegg er Herøy meir ”uavhengig” av Ulsteinvik enn dei to andre kommuane.

Ørsta og Volda er klart integrert i eit sams identitetsområde sjølv om dei har kvar sine lokalaviser.

Stranda og Norddal er også tvilsam identitetsmessig i dag. Norddal kan etter kvart verte trekt sterkare mot Ålesund enn mot Stranda og Stranda framstår som uavhengig.

Om ein samanfattar identitet med økonomisk struktur og med ”grov pensel” synes regioninndelinga som Tor Selstad brukar i utgreiinga til KRD som fornuftig med litt tilpassing, ei tredeling i:

- Ytre Søre med Vanylven
- Ørsta/Volda
- Ålesundsregionen med resten av Sunnmøre og Sandøy, men utan Vestnes.

Med Eiksundsambandet kan dei to søre regionane smelte saman slik at ein får to; Nordre og Søre Sunnmøre.

4. Kommunestruktur, kommunal verksemd og trendalternativ

På figur 4.1 er markert skillet mellom kommunen som samfunn og kommunen som organisasjon. Kommuneorganisasjonen har historisk sine røter tilbake til lovgivinga om formannsskap for snart 200 år sidan og som i starten var ein rein politisk organisasjon for å fremme samfunnsutviklinga i kommunen som samfunn og for å møte sams utfordringar. Kommuneorganisasjonen var i starten ein rein samfunnsutviklingsorganisasjon som til dømes tok initiativ til etablering av sams tiltak som kommunikasjonar, sparebank, meieri, handelslag, kraftverk m.m. ut frå lokale behov, men som sjeldan tok ansvar for drift. Det vanlege var å vere med på å etablere sjølvstyrte organisasjonar. Etter kvart fekk kommunane oppgåver i tillegg som å bygge og vedlikehalde sams bygningar som skular og kyrkjer og også mindre forvaltnings- og driftsoppgåver som å syte for komitear som skulle kunne take forvaltningsvedtak etter til dømes jordlov, tilsette og betale lærarar med kompensasjon frå staten m.m. Men i realiteten var kommunane på landsbygda som organisasjonar fram til ca. 1950 ein fellesorganisasjon som dreiv samfunnsutvikling spesielt innan det tekniske feltet som veg, vatn og kloakk og med varierande grad av eige påtatt ansvar for næringsutvikling. I bykommunane var det vanleg at kommmuneorganisasjonen påtok seg vesentleg større oppgåver også innan produksjon som etablering og drift av eigne realskular, gymnas, eldreinstitusjonar, sjukehus m.m. – oppgåver som på landsbygda var sett på som eit statleg ansvar. Bygginga av det moderne velferdssamfunnet er i høg grad oppbygging av velferdskommunen og på sett og vis var bykommunane modell for dei reformer som vart gjennomført også på landsbygda.

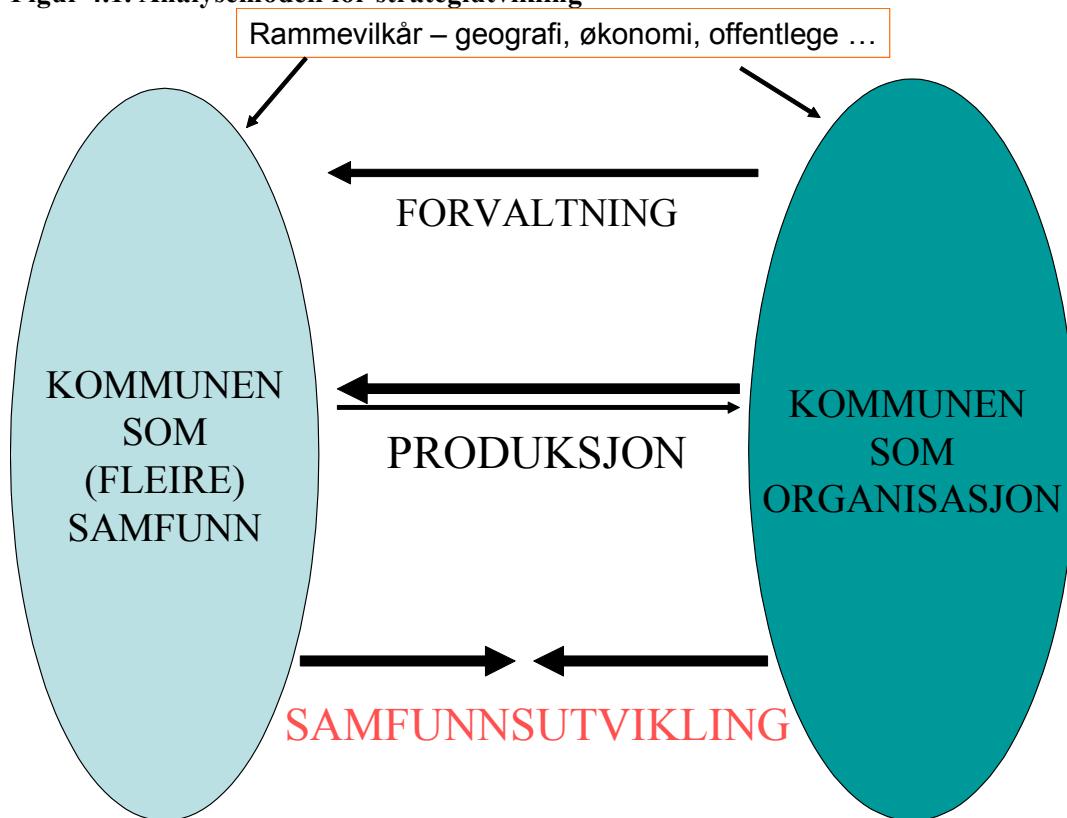
Den store prosessen med samanslåingar på 1960-talet (Schei-komiteen) var i høg grad motivert av to krefter; den storstilte kommunikasjonsendringa som bilismen førde med seg og behovet for å få større samfunn/organisasjonar som til dømes kunne take ansvar for skuledrift fram til 16 år (ungdomsskulen), eldreomsorg, barnevern m.m. For å kunne gjere dette rimeleg effektivt trengde ein større einingar, større og meir profesjonelle organisasjonar slik som i byane – men sjølvsagt med kompromiss i forhold til den norske geografien.

Samtidig vil eg hevde at motivet for desse endringane sett frå staten si side var utvikling av kommunane som profesjonelle velferdsproduserande organisasjonar. Rolla som lokalpolitisk organ for samfunnsutvikling var lite vektlagt, ja så lavt at det nærast framsto som sensasjonelt at ordførarar på 1970-talet la stor vekt på tiltaksarbeid og samfunnsutvikling.

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

- **Samfunnsutvikling** – samspelet mellom aktørgruppene og med spesielt fokus på kommunen som kollektiv samfunnsutviklar, fellesorgan for borgarar og næringsliv for utvikling av *kommunen som samfunn*. Kommunen som *politisk organisasjon* har gjennom tidene vore den sentrale aktøren i lokale og regionale partnarskap for samfunns- og næringsutvikling.
- **Kommunal produksjonverksemd** – spesielt kommunal velferdsproduksjon innan omsorg og oppvekst og med hovedfokus på kommunen som *politisk-administrativ organisasjon* og ”*velferdskommune*”. Med den statleg styrte utviklinga av velferdsstaten og velferdskommunen har kommunen som velferdsproduserande og i hovudsak statleg finansiert profesjonell organisasjon ”*vunne*” over kommunen som politisk samfunnsutviklingsorganisasjon.

Figur 4.1. Analysemodell for strategiutvikling



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

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

Interne utfordringar knytt til kommunal produksjon og effektivitet

Ei vanleg oppfatning er at små kommunar er mindre effektive produsentar enn store kommunar, at det finst stordriftsfordelar og som kan hentast ut ved kommunesamanslåing. Dette er mellom anna grunnlaget for SSB sine analyser og som er nærmere presentert i arbeidsrapporten om kommunale tenester og økonomi (Dyrhol 2004). SSB har i denne

samanhengen gjort analyser av moglege strukturendringar på Sunnmøre og med ulike forutsetningar (Langørgen mfl (2002)).

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

Dei eventuelle samanslåingar som i utgreiinga her vert sett på som trendalternativ er desse fem:

1. Stordal/Ørskog/Skodje
2. Norddal/Stranda
3. Hareid/Ulstein
4. Volda/Ørsta
5. Sande/Herøy

Dei tre første er med i SSB sitt A2: Unngå kommunar med mindre enn 5000 innb.

Volda/Ørsta er med i SSB sitt A3: Økonomiske regionar. Sande/Herøy er ikkje studert av SSB. Tabell 4.1 viser SSB sine resultat for pkt 1-4 i lista ovanfor. Etter Langørgen mfl (2002:20) er det ved alle samanslåingar i A2 i landet 4,4% å spare av utgiftene i dei samanslattede kommunane. Dei tre alternativa på Sunnmøre (pkt 1-3) ligg alle over dette gjennomsnittet. Etter Langørgen mfl (2002:24) er det ved alle samanslåingar i A3 i landet 3,6% å spare av utgiftene i dei samanslattede kommunane. Samanslåing av Volda/Ørsta er rekna å gje 2,5%.

Tabell 4.1: SSB sin analyse, Mill NOK 1998.

Grup- pe	Komnr.	Kommune	Innbyggere	Kroner per innbygger		Besparelse i prosent av bundne kostnader	Besparelse i prosent av samlet utgift	Totale besparelser i millioner krone
				Frie disp. utgifter før sammen- slåing	Frie disp. utgifter etter sammen- slåing			
1507	1526	Stordal	1 092	10 522				
1507	1523	Ørskog*	2 065	12 053				
1507	1529	Skodje	3 505	6 801				
1507	Totalt		6 662	9 039	11 375	2 336	11,1	7,8
1508	1524	Norddal*	1 989	16 418				
1508	1525	Stranda	4 640	10 837				
1508	Totalt		6 629	12 512	14 052	1 540	8,5	5,0
1509	1517	Hareid	4 721	7 536				
1509	1516	Ulstein	6 385	9 774				
1509	Totalt		11 106	8 823	11 456	2 633	17,3	10,9
1595	1519	Volda	8 244	8 534				
1595	1520	Ørsta	10 374	9 315				
1595	Totalt		18 618	8 969	9 550	581	4,0	2,5
								10,8

Teiknet * ved ein kommune i tabell 4.1 nedanfor tyder: ”Kommuner merket med * har høyere frie disponibele utgifter per innbygger alene enn den sammenslattede gruppen vil få dersom de frie disponibele utgiftene fordeles likt i den nye felleskommunen”.

Som nemnt gjev Statistisk sentralbyrå sin modell grunnlag for å spesifisere innsparingspotensiale på 8 sektorar. Slik informasjon står ikkje i Langørgen mfl (2002), men ein har henta inn supplerande informasjon frå SSB, jf tabell 4.2.

Tabell 4.2: Sektorvis innsparing i ymse alternative samanslåingar i SSB-modellen i Mill NOK 1998. Kjelde: SSB.

Gruppe	Tjenesteytende sektor								<i>Totalt</i>
	Administrasjon	Utdanning	Barnehage	Helsestell	Sosiale tjenester	Pleie og omsorg	Kultur	Infrastruktur	
Stordal/Ørskog/Skodje	4,66	2,10	1,63	1,09	-0,89	2,75	0,00	4,22	15,56
Norddal/Stranda	2,80	1,38	1,13	0,74	-0,62	1,86	0,00	2,92	10,22
Hareid/Ulstein	5,53	6,02	2,93	2,58	-1,60	6,20	0,00	7,60	29,25
Volda/Ørsta	2,44	2,48	0,88	0,96	-0,48	2,24	0,00	2,29	10,82

SSB sine data kan tyde på at det største "innsparingspotensialet" er ved samanslåing av Hareid og Ulstein (10 %) og Stordal, Ørskog og Skodje (7,8 %). Samstundes viser oppdelinga på tabell 4.2 at ein vesentleg del av "innsparing" er knytt til utdanning og pleie/omsorg – produksjonsområde der kommunane normalt kan hente ut "stordriftsfordelar" sjølv om det er hensiktsmessig (sjå seinare).

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

Produksjon, desentralisering og soner

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

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

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

Statistisk sentralbyrå opererer med *delområde*, som eit mellomnivå mellom *grunnkrins* og *commune*. Eit delområde har som regel mellom 1000-3000 innb i spreiddbygde strok og 3000-6000 innb i meir tettbygde strok. Soner er samanslutningar av delområde. Ei sone har minst 2000 innb, dersom ikkje kommunen sjølv har mindre enn 2000 innb. Det finst ein fast prosedyre for å slå saman delområde til soner (Reid 2002, vedlegg 3). Når ein studerer samanslåing av kommunar, blir prosedyren brukt for den eventuelle nye eininga. Generelt vil kommunesamanslåing føre til større soner. Eventuell framhald av eit meir desentralisert tenestetilbod reduserer då romet for å hente ut stordriftsfordelane.

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

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

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

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

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

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

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

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

Basiskommune og soneinndeling

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

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

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

Spørsmålet som reiser seg er om ein uavhengig av både generalistprinsipp og fleksibilitet bør starte drøfting av ideen om ”basiskommunen” eller ”grunnleggande produksjonsområde” – rett og slett kva offentleg produksjon og aktivitet som bør vere i eit lokalområde med ca. 3000 innbyggjarar. I tillegg kva slags medvirking og innvirking som innbyggjarane bør ha i eit slikt område – korleis skal det styrast?

Ut frå vurderingane ovanfor (sjå Amdam 2004) så bør alle hyppige offentlege funksjonar vere tilgjengelege i ei slik basiskommune (ca. 3000 innbyggjarar), det gjeld spesielt:

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

Med ca. 3000 innbyggjarar vil ei slik eininga ha eit utgiftsbudsjet på ca. 21 mill. kr. for skuledrift (ca. 350 elevar a. kr. 60.000), ca. 3 mill. til barnehage (200 a kr. 14.000) og ca. 27 mill. kr. til pleie og omsorg (ca. 9000 kr. per innbyggjar), til saman over 50 mill. kr. bygd på landsgjennomsnitt i 2002 utanom Oslo (ssb.no/kostra) – eller ca. 16.700 kr. pr innbyggjar. Også andre funksjonar kan vere aktuelle, spesielt dersom ein kan knytte saman aktivitetar som:

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

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

Mange av dagens store kommunar har ei tilsvarande organisering i form av bydelsadministrasjonar m.m. Mange kommunar har også vald såkalla ”flat struktur”, dvs. at

bestemte produksjonseiningar som skular, eldreinstitusjonar m.m. får eigne rammebudsjett og stor fridom til sjølvorganisering. I prinsippet kan ei organisering med basiskommunar vere ein flat struktur der desse basiseiningane har bestemte oppgåver dei skal løyse innanfor ei tildelt økonomisk ramme og kvalitets- og kvantitetskrav og fridom/ansvar for å gjere det praktiske arbeidet best mogleg.

Det interessante er at i perifere område i landet har kommunane om lag denne storleiken i folketal. I større kommunar har ein gjerne ei inndeling i ”ungdomsskulekrinsar”, ”heimehjelppområde” m.m. av om lag denne storleiken. Om ein kan greie å knytte lokal identitet til slik basisproduksjon territorielt, så er det mi vurdering at ein organisatorisk og lokalpolitisk bør arbeide for å utvikle slike einingar uansett ”overbygning”. Men dette kan samstundes krevje at funksjonar som krev større omland, der det er klare stordriftsfordelar m.m. vert løyst av andre organ enn ”basiskommunen”.

Ei utfordring ved drøfting av kommunestruktur og ulike former for romleg organisering er om ein kan bruke slike ”basiskommunar” som ”byggjesteinar”. Analyser vi har gjort på Søre Sunnmøre og i Romsdal og på Nordmøre viser det seg at noverande kommunestrukturen samsvarer godt med soneinndelinga ein vil få om ein opphevar kommunegrensene, og etter ein rask studie bygd på desse erfaringane er lite som tyder på noko anna for resten av Sunnmøre.

Vurdering av produksjonsområde, stordrift og kommunestruktur

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

Lokale tenester (basis)

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

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

Grunnskule. Myrvoll og Toresen har same vurdering av barneskulen som barnehagane, dette er ei typisk lokal teneste. Ungdomsskulen er litt meir ”regional”, i visse tilfelle kan ei komunesamanslåing gi moderate stordriftsgevinstar, mulig betre kvalitet, slik at ei viss sentralisering kan aksepterast. Men dette gjeld i det vesentlege om strukturendringa kan gi samanslåing av skular over gamle kommunegrenser (samanslåing av soner). SSB sine analyser viser at potensialet innan grunnskulen er mellom 10 og 20% av totalt innsparingspotensiale ved aktuelle komunesamanslåingar, med eitt unntak der kostnadene truleg vil stige.

Som vist i økonomirapporten til Dyrhol (2004) er den vesentlegaste forskjellen mellom kommunane i området kor mange barn som er ved kvar skule og dermed også kostnad. Analysene i økonomirapporten (Dyrhol 2004) viser at eventuell ”effektiviseringsgevinst”

først og fremst er knytt til den eksisterande kommunestrukturen og kan ”hentast ut” av kommunane sjølv om dei ønskjer det. Med unntak av Ålesund, Herøy og Sula har KRD (2003b) sjølv rekna ut høge (effektive) produksjonsindeksar for grunnskulledrift i studieområdet. **Det er derfor liten grunn til å fokusere på grunnskulen i denne strategiske analysen.**

Myrvold og Torsen (2003) karakteriserer *heimetenester innan pleie- og omsorg* slik sett i høve til kommunestruktur: ”*Ikkje stordriftsfordeler. Liten betydning for kvalitet. Ingen betydning for lokalisering (tjenesten ytes uansett desentralt).*” Dette betyr i ”klartekst” at denne produksjonen i prinsippet ikkje vert påverka av endring i kommunestruktur, sjølv om det kan verte påverke indirekte til dømes ved endring av prioritering i høve til andre sektorar. Men det er ikkje kommunestrukturendring som prinsipp som er årsak til slike endringar. Denne verksemda utgjer ein stor del av ”Pleie og omsorg” som gjennomgåande har eit innsparingspotensiale på 15 – 20% i SSB sine utrekningar, sjå tabell 4.2. I tillegg til heimebasert omsorg dekkjer dette institusjonar av ulike slag. For den vanlege omsorga er det truleg lite å hente ved ei endring av kommunestruktur, men truleg er det visse effektar ein kan oppnå innan kvalitet og kostnad for meir sjeldan verksemde.

Noko tilsvarende gjeld for dei *heimebaserte tenestene innan psykiatri, barnevern og psykisk utviklingshemma* som er karakterisert slik i forhold til kommunesamanslåing: ”*Ikkje stordriftsfordeler. Kan gi bedre kvalitet på tjenesten (kompetanse). Liten betydning for lokalisering (tjenesten ytes stort sett desentralt).*” Det synes derfor å vere små økonomiske motiv i forhold til denne verksemda. På den andre sida er dette felt der mange kommunar har utfordringar med å rekruttere og halde på kompetanse. Ei regional organisering kan derfor gi kvalitetsforbetringar, men truleg også kostnadsauke. Det siste er klart illustrert i SSB sine vurderingar, sjå tabell 4.2. I deira modellar for kommunesamanslåing vil sosiale tenester auke i utgifter som følgje av ei samanslåing, noko som kan tyde på at desse tenestene er usedvanleg rimelige i området.

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

Lokale – regionale tenester

Innan fleire felt er det slik at det er visse stordriftsfordelar opp til eit nivå som kan vere noko større enn dagens sonar og/eller kommunar, men kanskje ikkje på eit så høgt nivå som ein stor bu- og arbeidsmarknad. Slike tenester krev derfor nærmare vurdering. Spesielt gjeld dette institusjonsomsorg og kultur.

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

der det truleg er mogleg å oppnå ein del ved endringar av kommunestruktur, til dømes ved forbetra samordning og leiarskap. Kostnadsmessig ligg kommuanne i området høgt samanlikna ved hjelp av KOSTRA-tal, men truleg skuldast dette ein ugunstig aldersstruktur i området. Vår vurdering er at endring av kommunestruktur truleg vil påverke sjølve den daglege drifta i mindre grad, med unntak for ”svært pleietrengande pasientar” der det bør vere stordriftsfordelar, men ei slik strukturendring kan føre til ei vesentleg anna organisatorisk læring og endring av arbeidsmåtar og organisering innan eit felt med store variasjonar i kompetanse, organisering m.m. *Det er derfor sannsynleg at ei endring av kommunestruktur kan slå positivt ut både for kvalitet og kostnadsnivå innan dette feltet, men dette er svært vanskeleg å ta feste.*

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

Regionale tenester

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

Administrativ verksemd er det feltet i lag med teknisk verksemd som i dei fleste analyser vert peika på som å ha klare stordriftsfordelar, jamfør Myrvold og Toresen (2003): ”*Klare stordriftsfordeler. Ingen kvalitetsferringelse. Sentralisering kan aksepteres.*” I SSB sine utrekningar (sjå tabell 4.2) er potensialet utrekna til 20 – 25% av totalinnsparing, eller 1 – 3% av brutto kommunebudsjett avhengig av alternativ. KOSTRA-analysene viser at kommuane i området etter eventuell samanslåing gjennomgåande ligg på nivå med eller over i administrative kostnader samanlikna med si ”nye” gruppe. Dette tyder på at det kan vere noko å hente økonomisk med samanslåing. Til dømes i utgreiinga om Romsdal og Nordmøre (Amdam m.fl. 2004) kan KOSTRA-samanlikning tyde på at ved etablering av regionkommunar kan ein spare 28 mill. kr. i administrasjon i ”Molde” og 18 mill. i ”Kristiansund”. I økomomirapporten til den analysen har Dyrhol (2004) samanlikna dei administrative kostnadene med eksisterande store kommunar.

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

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

For Sunnmøre har vi sett nærmere på to alternativ, SB1 som omfattar heile Sunnmøre med Vestnes og Sandøy og SB2 som er Nordre Sunnmøre (SB1 minus Søre Sunnmøre). Eit

problem her er samanlikningsgrunnlag fordi det eksisterer ikkje nokon kommune med ein så kompleks geografisk struktur og med eit folketal på respektive 136.000 (SB1) og 91.000 (SB2) og med 40.000 i byen Ålesund. Næraste samanlikningsgrunnlag er kommunar som Bærum (103.000), Stavanger (112.000), Trondheim (154.000) og fylke som Vest-Agder (160.000, derav 75.000 i Kristiansand) og Troms (153.000, derav 62.000 i Tromsø).

Ein ser at dei samla kostnadane til kommunane på Sunnmøre til administrasjon ligg på nivå med kostnadene i Vest-Agder, litt høgre enn i kommunar som Bærum og Stavanger som har ein vesentleg enklare geografisk struktur, men vesentleg lavare enn Trondheim og gjennomsnittet i Troms (tala her er ikkje samanliknbare med dei for Molde fordi her byggjer ein på ”konserntal”). Det er derfor ikkje grunn til å tru at ei storstilt kommunesamanslåing på Sunnmøre vil medføre ei stor innsparing i administrative kostnader, men truleg kan ein få til kvalitetsforbetring m.m.

Tabell 4.3 Brutto driftsutgifter pr. innb. i kr., adm., styring og fellesutgifter, konsern. Kjelde: SSB – KOSTRA.

SB1	SB2	Bærum	Stavanger	Trondheim	Vest-Agder	Gj.snitt	Gj.snitt
							Troms
3240	3421	2544	3118	3683	3357	3357	3875
SB1: Stor-Sunnmøre 136.000 innb. SB2: Nordre Sunnmøre + Vestnes og Sandøy 91.000							

Helsestell. Helsestell omfattar mellom anna legetenestene som Myrvold og Toresen (2003) omtalar slik: ”*Stordriftsfordeler primært knyttet til legevakt. Kan gi bedre kvalitet (større valgfrihet, stabilitet, kompetanse). Noe sentralisering kan aksepteres.*”

Tabell 4.4 viser SSB sine utrekningar for ulike alternativ og viser variasjon frå 0 – 10% i mogleg innsparing. Stordriftsfordeler er vesentleg knytt til legevaksatsordning, men også til drift av legekontor kan det vere stordriftsfordeler inn til ca. 50.000 innbyggjarar, sjå tabell 4.4. Dette er eit felt der kommunane kan få økonomiske og/eller kvalitetsmessige gevinstar ved samanslåing eller samarbeid.

Tabell 4.4 Brutto driftsutgifter primærlegetenesta etter kommunestørleik. Kjelde: Kjelvik 2004

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

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

Som peika på i økonomirapporten er dette ein vanskeleg sektor å vurdere fordi ein mellom anna har høg grad av sjølvfinansiering gjennom ulike former for brukarbetaling, geografi tel mykje og små kommunar har ein tendens til å bruke mindre enn store kommunar. På den andre sida er dette eit felt med betydelege kompetanseutfordringar spesielt i små kommunar der visse gjeremål berre dekkjer delar av stilling. I SSB sine utrekningar utgjer denne sektoren 20 til 33% av innsparingspotensialet ved ulike alternativ. På den andre sida må ein vere edrueleg i forhold til dei faktiske utfordringane i området. Ved bruk av KOSTRA-tal for ulike alternativ i økonomirapporten er det slåande at kostnadsnivået innan dette feltet i dag er lavare enn i samanlikningskommunane. I prinsippet skulle dette føre til at dei samanslårte kommunane burde bruke meir på feltet enn dagens kommunar.

Konklusjon produksjon

I lag med administrasjon utgjer tekniske tenester dei klart viktigaste, desse to felta til saman inneheld 50 til 60% av det totale innsparingspotensialet som SSB har rekna ut, sjå tabell 4.2. Gjennomgangen her og spesielt i økonomirapporten (Dyrhol 2004) viser at det eigentlege potensialet for innspring på Sunnmøre er relativt lavt, sjå m.a. tabell 4.5. Innan basisproduksjon m.m. der Sunnmøre er spesielt høg innan pleie og omsorg, bør dagens kommunar kunne hente ut det meste av effektane sjølv om dei ønskjer det. Potensialet er tilsynelatande høgt innan helse og tekniske tenester, men KOSTRA-samanlikningar for ulike alternativ viser for dei fleste alternativ at dagens kostnader er lavare eller på nivå med kostnadene i aktuelle samanlikningsgrupper. Men det bør vere ein god del å hente med omsyn til kvalitet, rekruttering m.m. **Berre administrasjon framstår generelt som eit område der det bør vere stordriftsfordelar.**

Tabell 4.5. Fordeling av brutto driftskostnad, konsern. Kjelde: SSB-Kostra 2003.

	SB1	SB2	Bærum	Stavanger	Trondheim	Gj.snitt Vest-Agder	Gj.snitt Troms
5.1 Brutto driftsutgifter, konsern							
Brutto driftsutg, adm, styring og fellesutg, i % av tot brutto driftsutg., konsern	8,2	8,8	6	7,7	9,2	8,1	8,8
Brutto driftsutgifter, barnehage, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	6,8	6,6	9,8	9,9	8,1	6,6	7,6
Brutto driftsutgifter, grunnskoleopplæring, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	25,7	24,8	24,3	22,9	22,4	25,8	25
Brutto driftsutgifter, kommunehelse, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	4,4	4,6	4,4	3,2	3,7	3,5	4,6
Brutto driftsutgifter, pleie og omsorg, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	29,2	30,1	26,5	24,1	23,5	25,3	25,7
Brutto driftsutgifter, sosialtj., i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	3	3	5,9	5,8	6,1	5,2	3,5
Brutto driftsutgifter, barnevern, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	1,5	1,6	2,4	3	3,3	2,3	2
Brutto driftsutg, vann, avløp, renov./avfall, i % av tot brutto driftsutg, konsern	5	5	4,9	6	3,9	6,4	4,4
Brutto driftsutg, fys. planl./kult.minne/natur/nærilmiljø, i % av tot brutto driftsutg., konsern	1,3	1,1	1,8	1,8	1,5	1,9	1,3
Brutto driftsutgifter, kultur, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	2,3	2,5	3,6	4	2,7	3,4	3,5
Brutto driftsutgifter, kirke, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	1,2	1,2	1	1,2	0,7	1,1	0,9
Brutto driftsutgifter, samferdsel, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	2,5	2,3	1,9	1,6	2,4	2,3	2,8
Brutto driftsutgifter, bolig, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	1,7	1,8	2,1	3,4	4,1	1	1,8
Brutto driftsutgifter, næring, i % av totale brutto driftsutgifter, konsern	1,3	0,8	0,9	0,3	3,3	1,2	1,2
Brutto driftsutgifter, brann og ulykkesvern, i % av totale brutto driftsutg., konsern	1,5	1,6	0,9	1,6	1,1	1,3	1,4
Brutto driftsutgifter, tjenester utenf. ord. komm. ansvar, i % av tot brt driftsutg., konsern	0,4	0,4	0,2	0	0	0,6	1,2
Brutto driftsutgifter i kroner per innbygger, konsern	39294	38963	42193	40410	39988	41279	44098

Eksterne utfordringar - regionalisering

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

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

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

Figur 4.2 Samfunns- og forvaltningsregionar. Kjelde: Selstad 2003, s. 186.

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

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

Urbanisering og kommunikasjonsforbetring har skapt endringar i den regionale organiseringa av livet vårt. I aukande grad betyr arbeids-, bu- og servicemarknadsområdet vi lever i mykje for kva val vi kan gjere – dvs. **ABS-regionen**. Utfordringa i Noreg er at slike regionar er

svært ulike. Dag Juvkam (2002) har delt Noreg inn i 161 slike, av desse omfattar 65 berre ei kommune på grunn av fjord- og fjellområda våre der det bur lite folk, det er langt mellom folk og langt til andre tettstadar. Men samstundes ser ein at ein stadig aukande del av innbyggjarane i Noreg bur og arbeider i slike regionar der byar/tettstadar utgjer sentrum og der pendling til denne staden vert stadig viktigare. Til vanleg reknar ein med at slike regionar er omlandet ein kan nå innan 45 min. reise ein veg.

Landsdelar er identitetsregionar som har betydd mykje i Noreg. Dei fleste av oss har klare oppfatningar av om vi er Vestlending, Trønder, Nordlending m.m. I stor grad fell slik identitet saman med omlandet til storbyar eller ”universitetsomland”. Desse har ikkje betydd særleg mykje styringsmessig i Noreg før dei siste åra då ein ser at funksjonell statsverksemnd tek til å verte territorielt organisert med utgangspunkt i landsdelar (og tilnærma ABS-regionar), til dømes sjukehusføretak, vegvesen, likningsvesen m.m. – det Selstad kallar K-regionar. Over nasjonsnivået fins tilsvarande identitetar som Skandinav m.m. – det Selstad kallar Megaregionar på figur 4.2.

Basiskommuneperspektivet betyr i denne samanhengen at uavhengig av ”overbygning” kan det vere mogleg å halde på noverande kommunestruktur om det er ønskeleg, men knytt til færre oppgåver – dei som er nærest folk flest. Langt på veg er dette også grunnlaget for ulike modellar for ”bydelsorganisering” m.m. i storkommunar.

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

Vala ein vil stå ovanfor her er om slike utkantområde fortsatt skal vere eigne einingar, eller om dei skal vere knytt til nærliggande større ABS-regionar. Her er det vanskeleg å gi klare vurderingar fordi tilhøva varierer sterkt. Nokre kan innlemmast i større regionar gjennom framtidige kommunikasjonsforbetringar, andre har lite folk, det er langt mellom folk og dei er langt frå folk. På Sunnmøre gjeld dette spesielt Vanylven og Sandøy som av Juvkam er definert som eigne bu- og arbeidsmarknadsregionar. I tillegg til hovudoppgåva samfunnsutvikling vil regionkommunen vere eigna til produksjon der det er klare stordriftsfordelar og slike som krev eit stort omland/folketalsunderlag. Men også her vil ein ha utfordringar.

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

Figur 4.3. Styringsstruktur på mellomnivå og sannsynleg kommunestruktur

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

Trend. Ei vidareutvikling av noverande fylkesstruktur vil mest sannsynleg føre til ei viss samanslåing av fylke der omlandet til større byar er delt opp administrativt som i Agder og Trøndelag, kanskje også Troms/Finnmark og Hedmark/Oppland. Ein slik prosess vil mest sannsynleg vere kopla til ei frivillig kommunesamanslåing med ”lokkemat” som gjer at ein får rydda i ein del ”opplagte” samanslåingar, som regel som følgje av kommunikasjonsendringar m.m. – truleg til ca. 300 kommunar om 10-15 år. I nokre område vil ein i praksis ha kommunar som dekkjer heile ABS-regionen, andre vil vere oppdelte. I store kommunar kan det vere ulike variantar av basiskommunar, både med indirekte og direkte val av styrer. Ut frå behova i dei ulike områda er det utvikla samarbeidsmodellar og partnarskap, kanskje også spesialistkommunar for avgrensa funksjonar. Mangfold og utvikling nedanfrå ut frå behov og tillit er det som pregar denne utviklingsmodellen. Sannsynleg nasjonal politikk vil vere å slå saman kommunar slik at dei fleste har minst 5000 innbyggjarar, jamfør SSB sine modellutrekningar og tidlegare forslag om det same frå m.a. Christiansenutvalget. Dette kan ein til dømes oppnå ved å fjerne særtilskot for små kommunar som er med i større bu- og arbeidsmarknadsregionar. I denne utgreiinga krev dette at vi bør utvikle eit ”trendalternativ” som basis for samanlikning fordi det er lite sannsynleg at ein har same kommunestruktur om 10 – 15 år som i dag om slike økonomiske virkemiddel vert brukt.

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

Om endring ”frå toppen” er det sannsynleg at det politiske fleirtalet på statsnivået også har klare tankar om kommunenivået. I denne modellen vil landsdelane truleg få eit utvida ansvar også for kommunane og det vil vere behov for å ikkje ha for mange kommunar for kvar landsdel – kanskje 15 til 30. Samtidig har ein utfordringa med utkantkommunane som er eigne ABS-regionar. Ein må rekne med at landsdelsstyra vil ha eit spesielt utviklingsansvar for desse. Eg vurderer det derfor slik at ved denne modellen vert kommunestrukturen omdanna til ein ABS-regionkommunemodell med både små og store regionkommunar etter generalistkommuneprinsippet, men dei store vil vere ”meir generelle” enn dei små som må kjøpe eller samarbeide om ein del sjelde og avanserte tenester (som i dag). Truleg vil ein få eit

samla kommunetal mellom 100 og 160 etter slike prinsipp. I kommunane med store folketal og/eller klart avgrensa lokale samfunn, vil ein truleg utvikle variantar av ”basiskommunemodellen” (bydelar) med direkte eller indirekte politisk styring, men då etter makttildeling frå ”regionkommunen”.

Eg vurderer det som sannsynleg at Sunnmøre vil verte med i Vestlandet etter dette alternativet og at i dette store og fysisk sterkt oppdelte, men likevel Bergens-dominerte området vil det vere eit stort press for å redusere talet kommunar i området – truleg til 3 og maksimum 7 kommunar.

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

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

Kva kan konsekvensen verte for Sunnmøre? 40 til 50 regionkommunar tilseier ca. 100.000 innbyggjarar i kvar og eit klart senter. Det mest sannsynlege vil vere ei kommune for heile Sunnmøre med Ålesund som sentrum, eventuelt ei 2-deling der Ørsta/Volda går i lag med Ytre Søre og kanskje kommunar i Nordfjord til ei eining med 45.000 – 70.000 innbyggjarar og med ein polysentrisk senterstruktur og desentralisert administrasjon og Nordre Sunnmøre med Ålesund som senter og ca. 90.000 innbyggjarar.

Kva alternativ er mest sannsynleg sett ovanfrå – tilpassingsstrategi

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

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

5. Kva alternativ er mest aktuelle?

Alternativ og konsekvensar

Som vist framfor er Sunnmøre eit område med mange relasjonar og strukturar både med omsyn til identitet, samarbeid og mogleg framtidig tilknytning mellom anna på grunn av kommunikasjonsendringar. I samsvar med oppdraget har vi valgt å sjå nærmare på tre alternativ:

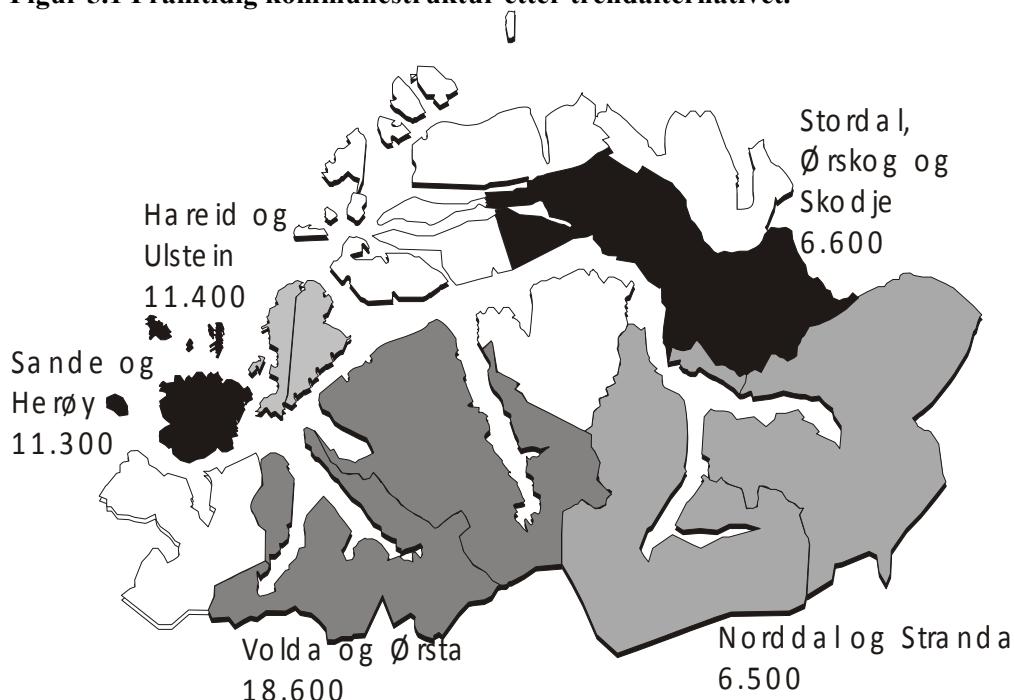
4. Trend – samanslåing av kommunar mindre enn 5000 innan samsbu- og arbeidsmarknadsregionar
5. Regionkommunen eller konsernkommunen ”Sunnmøre” som omfattar heile Sunnmøre og Vestnes og Sandøy
6. 2 regionkommunar på Sunnmøre; Nordre og Søre – her med vekt på konsekvensar for Nordre.

Trendkommune

Kva skjer om kommunar mindre enn 5000 innbyggjarar og som er del i større bu- og arbeidsmarknadsregionar ”misser” dei økonomiske kompensasjonane av å vere små, samstundes som dei kan halde på desse 5 til 8 mill. kr. pr. år i minst 10 år til ved å ”slå seg saman” før denne endringa vert introdusert? Dette er eigentleg nøkkelspørsmålet ved dette alternativet. SSB har rekna ut frå denne forutsetninga i sitt alternativ A2 (sjå kapittel 4), men då utan restriksjonen med ”isolerte kommunar”, sjå figur 5.1. I tillegg har vi teke med eit alternativ med samanslåing av Sande og Herøy og også eit A3 alternativ med samanslåing av Volda og Ørsta. Trendalternativa er etter dette desse samanslåingane:

- Stordal, Ørskog og Skodje
- Norddal og Stranda
- Hareid og Ulstein
- Sande og Herøy
- Volda og Ørsta

Figur 5.1 Framtidig kommunestruktur etter trendalternativet.



I tillegg har Vanylven og Sandøy ein storleik som kunne tilseie samanslåing etter trendalternativet. Vurderinga her ar at desse kommunane har ei slik lokalisering og manglande integrasjon med andre område at dei i realiteten er eigne bu- og arbeidsmarknadsregionar og som bør kunne oppretthalde sin status som ”ufrivillig små” og med tilhøyrande økonomisk kompensasjon frå staten. Med betre kommunikasjonar sørover (Stad-tunnelen) vil ei samanslåing med Selje vere aktuell for Vanylven. Tilsvarande kan betre kommunikasjonar sørover aktualisere ei samanslåing mellom Sandøy og Haram. Strukturen på figur 5.1 må sjåast på som eit døme på kva som kan skje ved bruk av drivkrefter som dei skissert her og dersom ein legg hovudvekt på pendling og skulegang. Men samanslåing av denne typen er forutsatt å vere frivillig frå alle partar. Det som er viktig i denne situasjonen er:

1. Dei fleste endringane vil sett utanfrå framstå som ”justeringar”, men som kan ha store konsekvensar for kommunane som vert involvert.
2. Samanslåingar av denne typen er ofte ”strategiske”, dvs. at dei ikkje nødvendigvis vil følgje ”instrumentell logikk”, men i like stor grad vurderingar av makt/avmakt, tillit og følingar.
3. Dei fleste kommunar ”trua” av slik økonomisk framtvungen samanslåing har relle val med omsyn til ”partnar” og faktisk også i dag moglegheita å ”stå åleine” om ein kan kompensere lavare økonomiske rammer med meir effektiv drift og samarbeid med andre kommunar.
4. Økonomirapporten (Dyrhol 2004) viser at kommunane i området er rimeleg effektive innan basisproduksjon, det er vesentleg innan administrasjon, helsetenester, infrastruktur m.m. Det kan vere gevinstar å hente i form av kompetanseheving, lettare rekruttering av spesialistar m.m. Viktigaste økonomiske drivkraft for endring vil vere bortfall av inntekt, ikkje stordriftsfordelar.
5. Økonomiske omsyn må vurderast opp mot maktendringar knytt til lokal- og regionalpolitikk og lokal- og regional samfunnsutvikling.

La oss sjå nærmare på desse alternativa og med vurdering av konsekvensar ut frå dei fire faktorane i punkt 5 ovanfor.

Norddal og Stranda

Desse to kommunane dekker eit stort og oppsplitta geografisk område og med vanskelege kommunikasjonar der m.a. fjordkryssingar set klare grenser. La oss først sjå nærmare på økonomi ved bruk av KOSTRA-data (Dyrhol 2004). Norddal hadde pr 01.01.04 eit folketal på 1845, Stranda 4663, til saman 6508 innbyggjar Norddal/Stranda kjem i gruppe 11 Mellomstore kommunar med middels bundne kostnader pr innbyggjar, middels frie disponible inntekter.

I Norddal/Stranda var brutto driftsutgifter pr innb i 2003 kr 47.941, gjennomsnittet i gruppe 11 kr 41.151. Skilnaden multiplisert med folketalet gjev ca kr 44,2 mill kr i meirforbruk, sjå tabell 5.1. Sidan Norddal/Stranda blir ein liten middelstor kommune, vil ei samanlikning med gjennomsnittet i gruppe 11 i utgangspunktet nok gje overdrive innsparingspotensiale. Med data frå Kommunal- og regionaldepartementet (2004b), framlegg til statsbudsjett for 2005, har Dyrhol (2004) rekna ut av indeksen i utgiftsutjamninga i inntektssystemet vekta med folketal blir 1,0795 for gruppe 11. For Norddal/Stranda vert indeksen rekna ut på tilsvarande måte 1,1905. To så små kommunar med høg delindeks for basistillegget trekkjer indeksen

opp. Høvet mellom desse indeksane gjev ein faktor på 1,1028. Kr 41.151 multiplisert med denne faktoren gjev kr 45.381. Slik vurdert blir meirforbruket ca 16,6 mill kr. når ein tek omsyn til nokre av dei geografiske tilhøva i området.

Tabell 5.1 viser korleis meirforbruket på meirforbruket på ca 44,2 mill kr er samansett sektorvis. For sektorar med negative tal driv Norddal/Stranda rimelegare enn gjennomsnittet i gruppe 11.

Administrasjon, styring og fellesutgifter er ein aktuell sektor å sjå nærmere på. Norddal brukte i 2003 11,8 % av brutto driftsutgifter til sektoren, mot 12,1 % gjennomsnittleg i gruppe 6.

Stranda brukte 7,4 % av brutto driftsutgifter til sektoren, mot 10,3 % gjennomsnittleg i gruppe 2. Ikkje berre brukte begge kommunar ein mindre del til sektoren enn gjennomsnittet i gruppa si, dei hadde også lågare brutto driftsutgifter pr innbyggjar. I ein kommune som Norddal med 1845 innbyggjarar pr 01.01.04 er det vesentlege smådriftsulemper på sektoren.

Utgangspunktet er nøkternt, men ved samanslåing av Norddal/Stranda bør det likevel vere råd å oppnå nemnande innsparinger i denne sektoren.

Meirforbruket elles er knytt til kommunehelse, grunnskule, pleie og omsorg, infrastruktur og næring. Dei fleste av desse innsparingane (om dei er reelle) let seg gjennomføre innan eksisterande kommunegrenser.

Tabell 5.1 Norddal/Stranda 2003. Sektorvis fordeling av meirforbruk i høve til gjennomsnittet i gruppe 11. Kjelde SSB

	Meirforbruk mill kr
Adm, styring og fellesutg.	8,0
Barnehage	1,8
Grunnskoleopplæring	5,9
Kommunehelse	11,9
Pleie og omsorg	6,1
Sosialtj.	-4,3
Barnevern	-3,8
Vann, avløp, renov./avfall	5,2
Fys. planl./kult.minne/natur/nær miljø	0,9
Kultur	-0,7
Kirke	0,8
Samferdsel	3,3
Bolig	0,7
Næring	7,5
Brann og ulykkesvern	1,9
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	-0,8
Differanse inntil 100%	-0,3
	44,2

Kommunehelse er ein annan sektor det etter tabell 5.1 er aktuelt å sjå nærmere på.

Kommunehelse er ein sektor der det etter litteraturen er stordriftsfordelar. Norddal brukte i 2003 5,7 % av brutto driftsutgifter til sektoren, mot 5,2% gjennomsnittleg i gruppe 6. Stranda brukte 8,8 % mot gjennomsnittleg 5,3 % i gruppe 2. I kr pr innbyggjar blir dette kr 3730 mot kr 2471. Skilnaden multiplisert med folketalet i Stranda blir ca 5,9 mill kr i meirforbruk. Tala ovanfor, og at Stranda har om lag tre gongar så mange innbyggjarar som Norddal, viser at eventuelle innsparinger på sektoren i vesentleg grad kan oppnåast utan samanslåing av kommunar. Men særleg fordi Norddal kommune har så lågt folketal er det nok ein del vidare å hente ved kommunesamanslåing. Ei slik vidare innsparing kan også oppnåast ved samarbeid.

Sjølv om den grovaste KOSTRA-analysen viser vesentleg meirforbruk i høve til gjennomsnittet i gruppe 11 synest ikkje ei samanslåing av Norddal/Stranda å vere av dei mest interessante samanslåingane vurdert kommunaløkonomisk.

Lokal- og regionalpolitisk synes heller ikkje denne samanslåinga å gi så store fordelar at det kan forsvare ei samanslåing.

Lokalpolitisk er utfordringane vesentleg knytt til at det i følgje kapittel 3 framfor ikkje er nokon sterk sams identitet. Med kommunikasjonsforbetringar til Ålesund vil truleg dei fleste innbyggjarane i Norddal orientere seg sterkeare den vegen knytt til service, arbeid og skulegang. Dei vanskelege geografiske tilhøva med mange klart avgrensa bygder med eigne klare interesser og lite integrerande pendling m.m. gjer at det lokalpolitiske konfliktnivået ville blitt høgt i ei samanslått kommune. Rett nok kan bygder som Geiranger, Eidsdal og Norddal ha mange sams interesser.

Regionalpolitisk har begge kommunane store sams interesser knytt til *reiseliv og utkantlokalisering*, på den andre sida er Norddal ei kommune mest utan industri, medan Stranda er ein stor aktør innan både næringsmiddel og møbel. Den regionalpolitiske ”muskelen” vert ikkje særleg større av å slå saman dei to kommunane, det samla folketetalet vert berre 6.500.

Ut frå kommunikasjonstilhøve, kommunal økonomi og lokal og regional politikk og samfunnsutvikling er det lite som talar for at Norddal og Stranda bør slåast saman. Dei bør i staden vurderast som eigne ABS-regionar og med tilhøyrande økonomiske rammevilkår.

Stordal, Ørskog og Skodje

Desse tre kommunane vart slått saman av Schei-komiteen og seinare oppdelt etter aktivt ”lausrivingsarbeid” i spesielt Stordal og Skodje. Geografisk representerer desse tre kommunane tre bygder med relativt klar avgrensing og eigne sentrum. Dei har også ein ulik næringsstruktur der Stordal er ei viktig møbelkommune medan Skodje og Ørskog etter kvart har fått tydelege preg av å vere forstadkommunar til Ålesund. Gjennom kommunikasjonsforbetringar har alle tre kommunane kome innan pendlingsavstand til Ålesund, spesielt Moa, og dette er på sett og vis den viktigaste fellesinteressa. Ei samanslåing som den SSB har rekna på synes mest aktuelt som eit alternativ til tvangssamanslåing med Ålesund.

Kommunaløkonomiske konsekvensar er vurdert nærmare i Dyrhol (2004). Stordal hadde pr 01.01.04 eit folketal på 966, Ørskog 2093 og Skodje 3558, til saman 6617 innbyggjarar. Stordal/Ørskog/Skodje kjem i gruppe 11 Mellomstore kommunar med middels bundne kostnader pr innbyggjar, middels frie disponible inntekter.

I Stordal/Ørskog/Skodje var brutto driftsutgifter pr innbyggjar i 2003 kr 47051, gjennomsnittet i gruppe 11 kr 41151. Skilnaden multiplisert med folketetalet gjev ca kr 39 mill. kr i meirforbruk. Sidan Stordal/Ørskog/Skodje blir ein liten middelstor kommune, vil ei samanlikning med gjennomsnittet i gruppe 11 i utgangspunktet nok gje overdrive innsparingspotensiale. Indeksen i utgiftsutjamninga i inntektssystemet vekta med folketal blir 1,0795 for gruppe 11. For Skodje/Ørskog/Skodje vert indeksen rekna ut på tilsvarande måte 1,1847. Tre så små kommunar med høg delindeks for basistillegget trekkjer indeksen opp. Høvet mellom desse indeksane gjev ein faktor på 1,0974. Kr 41151 multiplisert med denne faktoren gjev kr 45159. Slik vurdert blir meirforbruket ca 12,5 mill. kr. Tabell 5.2 viser korleis meirforbruket på ca 39 mill. kr er samansett sektorvis. For sektorar med negative tal driv Skodje/Ørskog/Stordal rimelegare enn gjennomsnittet i gruppe 11.

Administrasjon, styring og fellesutgifter er ein aktuell sektor å sjå nærmare på. Stordal brukte i 2003 12,9 % og Ørskog 9,2 % av brutto driftsutgifter til sektoren, mot 10,9 %

gjennomsnittleg i KOSTRA-gruppe 5. I beløp pr innbyggjar vert dette høvesvis kr 6851, kr 5060 og kr 5654. Skodje brukte 9,4 % til sektoren, det same som gjennomsnittet for gruppe 1. Beløpet å rekne prosent av er noko mindre for Skodje enn gjennomsnittleg for gruppene. Det er såleis berre Stordal som i høve til gruppene si brukar klart meir til sektoren. Eg trur hovudgrunnen til dette er det svært låge folketalet i Stordal, sjølv for ein kommune som er mellom dei små. Sjølv om dei andre to kommunane kjem rimeleg ut i samanlikning med gruppene si, så kan det også der vere stordriftsfordelar å hente ved samanslåing. Utgangspunktet er nøkternt, men ved samanslåing av Skodje/Ørskog/Stordal bør det likevel vere råd å oppnå nemnande innsparinger og/eller kvalitetsforbetring på denne sektoren.

Tabell 5.2 Stordal/Ørskog/Skodje 2003. Sektorvis fordeling av meirforbruk i høve til gjennomsnittet i gruppe 11. Kjelde SSB

	Meirforbruk mill kr
Adm, styring og fellesutg.	10,4
Barnehage	1,2
Grunnskoleopplæring	8,0
Kommunehelse	7,0
Pleie og omsorg	18,0
Sosialtj.	-1,4
Barnevern	-2,6
Vann, avløp, renov./avfall	-0,1
Fys. planl./kult.minne/natur/nær miljø	-1,0
Kultur	-3,0
Kirke	-0,2
Samferdsel	1,9
Bolig	-0,3
Næring	0,9
Brann og ulykkesvern	-0,4
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	0,5
Differanse inntil 100%	0,1
	39,0

Meirforbruket er elles vesentleg knytt til grunnskulen og pleie og omsorg der eventuell innsparing i regelen let seg gjennomføre innan eksisterande kommunegrenser, men for ein så liten kommune som Stordal med 133 innbyggjarar i alderen 6-15 år (Kommunal- og regionaldepartementet 2004b) kan dette diskuterast⁸.

Kommunehelse er ein annan sektor det etter tabell 5.2 er aktuelt å sjå nærmare på.

Kommunehelse. Stordal brukte i 2003 5,8 % og Ørskog 6,7 % av brutto driftsutgifter til sektoren, mot 5,2 % gjennomsnittleg i gruppe 5. I beløp pr innbyggjar vert dette høvesvis kr 3075, kr 3686 og kr 2697. Eg kjenner til at Ørskog er verkskommune for ei større gruppe psykisk utviklingshemma, og er usikker på kva innverknad dette kan ha for den store innsatsen på sektoren. Skodje brukte i 2003 5,8 % til sektoren, mot 4,4 % gjennomsnittleg i gruppe 1. I kr pr innbyggjar vert dette kr 2349 og kr 1813. Tala tyder på at strukturendringar innan Kommunehelse kan gje nemnande innsparinger. Innsparinger kan også oppnåast ved samarbeid.

Dersom ein skal tru den forskinga, er alle tre kommunane for små til å ta ut alle stordriftsfordelar både for drift av og investering i pleieinstitusjonar. Stordal/Ørskog/Skodje er etter same føresetnad ein for liten kommune til å ta ut alle stordriftsfordelar for investering i pleieinstitusjonar. Dersom ein aksepterer ei sentralisering av pleieinstitusjonar, kan det vere

⁸ I diskusjon om innsparing ved endra skulestruktur vil ein også måtte trekke inn andre omsyn, m.a. reisetid.

noko å spare på nokre tiårs sikt, men det må ev granskast nøyare. Avstandane er også moderate i allfall innan delar av Stordal/Ørskog/Skodje.

Trass i at KOSTRA-analysen nok overdriv innsparingspotensialet, synest ei samanslåing av kommunane Stordal/Ørskog/Skodje å vere eit interessant kommunaløkonomisk prosjekt. Dette samsvarer med Langørgen mfl (2002) (SSB sin analyse). Potensialet synes i det vesentlege å vere knytt til administrasjon, helse og pleie.

Lokal- og regional politikk og utviklingsarbeid. Desse tre kommunane har ei forhistorie med samanslåing og oppsplitting og som ikkje lovar godt i forhold til ei framtidig samanslåing. Etter denne perioden har dei interne kommunikasjonane vorte vesentleg betre og alle tre kommunane har kome i eit sterkare avhengigheitsforhold til Ålesund gjennom arbeidsreiser, handel m.m. Samstundes er dei tre kommunane kvar for seg naturlege einingar og med ein storleik som gjer at dei, kanskje med unntak av Stordal, er naturlege "basiskommunar". Lokalpolitisk vil ei samanslåing lett vekke opp igjen lokaliseringsstridar m.m. av typen ein hadde på 1960 og -70 talet før oppdelinga. Regionalpolitisk vil ei samla kommune sjølv sagt stå sterkare enn tre, men "muskelen" vert ikkje særleg sterk med eit folketal på ca. 6.600. *Sjølv om ein kan peike på små økonomiske fordelar ved ei samanslåing er historia til området eit klart hinder for ei ny samanslåing i det minste på kort sikt. Alternativet er nok mest reelt om det er einaste alternativ til "tvangssamanslåing" med Ålesund.*

Trendalternativ på Søre Sunnmøre

Dei tre andre trendalternativa er alle knytt til Søre Sunnmøre og nærmere vurdert i utgreiinga "Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre" (Amdam m.fl. 2004a).

Nedanfor er sitert tilrådinga i dette arbeidet:

Med grunnlag i vurderingane i denne rapporten og i grunnlagsdokument tilrår vi kommunane og regionrådet å arbeide vidare med alternativet 1+7, storkommune med stor delegering til basiskommunar. Alternativet er akseptabelt og realistisk i forhold til dei tre hovudtrendane på nasjonalt nivå.. og akseptabelt og positivt i forhold til alle hovudkriteria vi har brukt her.... Dette inneber:

LOKALT:

Bygge på basiskommuneprinsippet. Uavhengig av samanslåing eller samarbeid har kommunane på Søre Sunnmøre ein storleik som gjer at dei alle er rimeleg effektive til å produsere dei grunnleggande og hyppige samfunnstenestene innan oppvekst, omsorg og lokalsamfunnsutvikling. Denne kjerneverksemda bør organiserast og styrt lokalt, med stor fridom til å utvikle løysingar som passar lokale tilhøve. Lokalkommunane bør ha direkte val til eige politisk styre.

REGIONALT:

Etablere storkommune med stor delegering til basiskommunar. Dette står fram som det klart beste alternativet for Søre Sunnmøre med omsyn til kommunal produksjon, samfunnsutvikling og endringar i nasjonale rammevilkår. Men vilkåret er at regionen samlar seg om dette alternativet politisk, administrativt og hjå folk flest slik at ein unngår unødvendig rivalisering.

Alternativet vil innebere at noverande kommunar må gi frå seg makt over regional samfunnsutvikling og kompetansekrejande og "sjeldan" produksjon der det er stordriftsfordelar til eit sams direkte vald politisk styre for heile Søre Sunnmøre. Bakgrunnen er spesielt dei store utfordringane området har innan samfunnsutvikling og konkurransen med andre regionar i inn- og utland, noko som krev eitt organ som har legitimitet, makt og vilje til å styre samfunnsutviklinga i tett samarbeid med næringsliv, basiskommunar og andre offentlege og private aktørar. Alternative "overbygningar" som byggjer på semje mellom basiskommunane i form av samkommune eller andre frivillige samarbeidsformer er mindre skikka til desse oppgåvene, men kan eventuelt brukast som steg på vegen.

Kva er alternativet?

Trend med tett samarbeid står fram som det mest realistiske på kort sikt og under noverande rammevilkår om 1 + 7 alternativet ikkje vert vald. Ved samanslåing av Hareid med Ulstein og Sande med Herøy vil ein kunne utløse dei fleste kommunaløkonomiske stordriftsfordelane og alternativet er rimeleg gunstig i forhold til lokalt utviklingsarbeid. Alternativet kjem til kort innan regionalt utviklingsarbeid og vil forutsette eit sterkare regionalt samarbeid innan dette feltet enn det som er tilfelle i dag, men det vil truleg vere lettare med 5 i staden for 7 kommunar.

Ut frå utfordringar og nytte innan samfunnsutvikling bør også Ørsta og Volda slå seg saman ved dette alternativet. Sjølv om det truleg er mindre å hente økonomisk innan kommunal produksjon og effektivisering på kort sikt, bør det vere mogleg å oppnå kvalitetsforbetring.

(Sitat slutt)

I Dyrhol (2004) er det sett nærmere på KOSTRA-data for 2003 for desse tre alternativa medan vi i analysen (Amdam 2004a) berre hadde tilgang til 2002-data. Sett ut frå ei kommunaløkonomisk vurdering gav dette interessante endringar:

1. **Ulstein og Hareid** har i stor grad tilpassa seg til kostnadsnivået i tilsvarende kommunar. Medan SSB og analysen bygd på 2002 tal viste store innsparingspotensiale, viser analysen med 2003-data at dei to kommunane til dømes samla brukar mindre til administrasjon og helsestell enn samanlikningskommunane. Rett nok er det fortsatt stort meirforbruk innan grunnskule og pleie/omsorg men dette er i stor grad kostnader som kommunane sjølv kan avgjere nivået. Dyrhol (2004) konkluderer derfor slik: *I SSB si gransking, ..., er samanslåing av Hareid/Ulstein eit kommunaløkonomisk mykje interessant prosjekt. KOSTRA-analyisen viser eit noko anna bilet.*
2. **Ørsta og Volda** har hatt ei anna utvikling enn Ulstein/Hareid. Dyrhol (2004) seier det slik: *I følgje SSB sin analyse, ..., er ikkje ei samanslåing av Volda/Ørsta kommunaløkonomisk særleg interessant. KOSTRA-analyse viser stor negativ utvikling frå 2002 til 2003. Dette kan tyde på at ei samanslåing av Volda og Ørsta er i ferd med å utvikle seg til eit interessant kommunaløkonomisk prosjekt, men ein burde gjerne ha data for minst eitt år til, og/eller gjere ei nøyare gransking.*
3. **Herøy og Sande** er ikkje vurdert av SSB. Med utgangspunkt i KOSTRA-data for 2003 har dei to kommunane eit mindreforbruk på ca. 23 mill. kr. i 2003 samla samanlikna med andre kommunar i gruppe 11. Dyrhol (2004) seier: *Ei samanslåing av Sande og Herøy kan neppe sjåast på som eit kommunaløkonomisk spareprosjekt. Men det er mogleg ein kan utnytte dei pengane ein har til å satse noko meir på sektorar som har utviklingsoppgåver.*

Det samanstillinga ovanfor viser er store variasjonar frå år til år, i dette tilfellet frå 2002 til 2003, både i positiv og negativ retning. Stor vekt på communal økonomi eit einskild år kan derfor gi tilfeldige resultat avhengig av kva fase ulike kommunar er i tilpassinga til endra rammevilkår. Eit anna generelt trekk som vi ser ut frå analysane i heile fylket er at med nokre få unntak er det ikkje sterke kommunaløkonomiske grunnar for å endre kommunestrukturen. Generelt tilpassar kommunane over tid utgiftene til dei inntektene dei har. Det synes klart at det er basisproduksjon som vert prioritert om det må skjerast ned, dvs. administrasjon, sjeldenoppgåver og samfunnsutvikling blir prioritert ned om det er mogleg. Men dette fører samstundes til at kommunane som organisasjoner framstår som tenesteprodusentar og ikkje som politiske utviklingsorganisasjonar.

Kort om ABS-regionkommune

Ei vanleg endring av kommunestruktur er at ei bykommune ”fangar opp” omegnskommunar som er integrert i bysystemet gjennom pendling m.m. og slik at den nye kommunen vert meir i samsvar med ABS-regionen kring byen. Ei slik endring er sjølv sagt aktuell også i Ålesundsregionen, men er ikkje direkte med i utgreiingsmandatet her. Vi vil likevel kommentere det kort.

Til dømes bygd på erfaringar frå samanslåing i Sarpsborg og Fredrikstad (Amdam m.fl. 2003) så gjekk denne tilsynelatande enklast i Sarpsborg der ”byen” hadde under $\frac{1}{2}$ av folketalet i den nye kommunen. I alle små forstadskommunar til større byar er det redsle for å verte ”slukt” av storebror og misse sin eigen identitet, veremåte, institusjonar m.m. Denne frykta er tydeleg mindre dersom endringa er så radikal at ”byen” ikkje har fleirtal eller tilstrekkeleg kapasitet til å overta administrasjonen m.m. utan radikale endringar. På ein måte framstår tre scenarier:

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

SSB har sett på eit alternativ der dei 11 kommunane på Nordre Sunnmøre er slått saman, sjå tabell 5.3. Innsparingspotensialet virkar stort, heile 101 mill. kr. men då må ein vere klar over at minst 50% av dette er knytt til utdanning og omsorg som kommunane stort sett kan hente ut sjølv. Som vi har vist ovanfor er det også problematisk å bygge slike utrekningar på eitt år (i dette tilfellet 1998) med dei turbulente økonomiske vilkåra som kommunane har.

Utrekningane til SSB kan likevel tyde på at det bør vere mogleg å frigjere ressursar innan administrasjon, infrastruktur, helsestell m.m. som kan nyttast til kvalitets- og kompetanseheving, men desse er i storleiksordenen 2 – 3 % av samla utgift i regionen.

Eit avgjerande spørsmål er kva konsekvensar ei slik endring vil kunne få for lokal og regional samfunnsutvikling og politikk. Storkommunen på tabell 5.3 har 82.000 innbyggjarar, av desse bor 38.000 i Ålesund, dvs. så vidt under $\frac{1}{2}$. Likevel er det nok slik at ved ei tradisjonell kommunesamanslåing vil Ålesund sin administrative og politiske organisasjon og kultur kunne verte dominerande i den nye organisasjonen. Ved så dramatiske endringar som desse er det ikkje berre geografisk struktur som vil bety mykje, minst like stor betydning vil vere val av organisering og som vert utdjupa i neste punkt og kapittel.

Tabell 5.3. SSB sin analyse for Nordre Sunnmøre, 1998. Kjelde: Langøren m.fl. 2002

Region	Komnr.	Kommune	Innbyggere	Kroner per innbygger				Besparelse i prosent av bundne kostnader	Besparelse i prosent av samlet utgift	Totale besparelser i millioner kroner
				Frie disponibele utgifter før sammen-slåing	Frie disp. utgifter etter sammen-slåing	Besparelse				
1593	1526	Stordal	1 092	10 522						
1593	1546	Sandøy*	1 359	14 211						
1593	1524	Norddal*	1 989	16 418						
1593	1523	Ørskog*	2 065	12 053						
1593	1529	Skodje	3 505	6 801						
1593	1525	Stranda*	4 640	10 837						
1593	1532	Giske	6 271	6 105						
1593	1531	Sula	6 938	7 408						
1593	1528	Sykkylven	7 160	8 201						
1593	1534	Haram	8 734	7 525						
1593	1504	Ålesund	37 901	10 617						
1593	Totalt		81 654	9 540	10 783	1 243	8,8	5,3	101,5	

Storkommune og organisering

I mandatet for denne utgreiinga heiter det at vi skal sjå nærmere på to geografiske strukturar:

- Sunnmøre med Vestnes og Sandøy (her kalla Sunnmøre), alternativt
- Nordre Sunnmøre med Vestnes og Sandøy (her kalla Borgund)

Om ein etablerer så store kommunar i folketal og ikkje minst i geografisk utstrekning vil ein stå ovanfor ein god del utfordringar for å få dei til å fungere organisatorisk og på andre måtar. Rett nok vil storkommunen Borgund vere meir enn dobbelt så stor som noverande Ålesund og Sunnmøre meir enn tre gongar så stor og dermed kunne vere dominert av periferien om denne allierer seg. Likevel er det sannsynleg at Ålesund sentrum vil dominere på grunn av sin klare styrke som arbeidsplass, kompetanse, servicesenter m.m. – i det minste i Borgund-alternativet. Korleis dette lokalpolitiske maktspellet vil kunne fungere vil i stor grad avhenge av organisering, utvikling av politiske og administrative ”speleregler” m.m. Utfordringane er korleis ein greier å knyte saman geografi med administrasjon og folkestyre.

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

- A. Tradisjonell kommuneorganisering
- B. Fleksibel kommuneorganisering (regionkommune med basiskommuar, konsernkommune m.m.)

Storkommune med tradisjonell kommuneorganisering

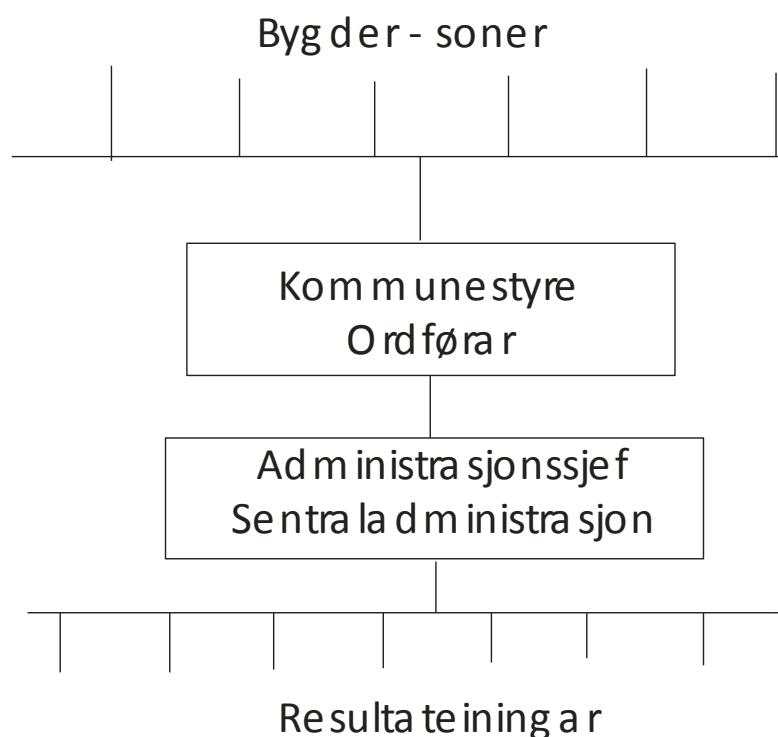
Den vanlege kommuneorganiseringa i dag er såkalla ”flat struktur”, og som vanlegvis inneber eit klart skilje mellom politikk og administrasjon. Administrativ inndeling i resultateiningar som til dømes kan vere ein sjukeheim, ein skule eller ein skulekrins, ei funksjonelt avgrensad verksemd som renovasjon m.m. For at eit lokalsamfunn skal få politisk innverknad formelt på til dømes skulen i området, må ein i prinsippet gå vegen om den politiske leiinga i kommunen, som så går til den administrative leiinga m.m., jamfør figur 5.2.

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

Sett frå eit lokalpolitisk synspunkt er utfordringa med denne modellen at avstand mellom veljar og politikarar/administrasjon vert lengre og vanskelegare enn ved mindre kommunar. Spesielt utkantstrøk kan med rette ha ei reell frykt for ei sentralisering av funksjonar og vanskår med å nå fram til makta. Ein vesentleg grunn er at sjølv organisasjonsmodellen legg hovudvekt på funksjonell rasjonalitet, det å kunne vere så effektiv som mogleg sett i forhold til resultateiningar og sektorar og der områderetta samordning og samarbeid er mindre i fokus. Ei utfordring organisatorisk er også at ”kontrollspennet” av resultateiningar vil verte svært stort. Organisasjonsmodellen ”flat struktur” skal eigentleg fremme stor grad av initiativ og nyskaping i resultateiningane, men dette forutset stor fridom i resultateiningane.

I hovudsak vil vi peike på to hovudutfordringar ved bruk av denne konsernmodellen:

- **Demokratisk underskot.** I ei stor eining som Borgund eller Sunnmøre vil det vere stor organisatorisk avstand mellom resultateiningar og politiske styringsorgan. Spesielt vil dette vere problematisk for lokal tenesteproduksjon.
- **Samfunnsutvikling.** Erfaringane til no med flat struktur er at den nok er effektiv i forhold til tenesteproduksjon, men kommunen si politisk/administrative rolle som samfunnsutviklar synes å få dårlegare vilkår. I staden for å vere eit overordna strategisk, politisk arbeid kan samfunnsutvikling lett bli organisert som ei resultateining likestilt med tenesteproduksjon.



Figur 5.2 Tradisjonell kommuneorganisering

Storkommune med fleksibel organisering

Framanfor er drøfta at i geografisk samhøyrande einingar med rundt 3000 innbyggjarar og oppover så kan ein produsere ”hyppige” tenester innan oppvekst og omsorg rimeleg effektivt. Om lag 70 til 80% av dagens kommunebudsjett vert nytta til barnehagar, skular, hyppig eldreomsorg m.m. som har denne karakteren av behov for nærleik til innbyggjarane. Kva om ein i staden for funksjonelle resultateiningar etablerer geografiske resultateiningar og som for ansvar for slike funksjonar? Kva om ein i tillegg etablerer lokalpolitiske styrer som får stort delegert ansvar for slik verksemd? Enn om ein organiserer meir sjeldne funksjonar som eigne resultateiningar og som organisatorisk vert knytt til ein ”konsernstab” eller fellesadministrasjon for storkommunen? Enn om ein også for slike funksjonar har ei fleksibel organisering avhengig av situasjon og utfordringar slik at ein til dømes har 2 - 5 driftsorganisasjonar (resultateiningar) for teknisk verksemd for ulike delar av området (større enn basiskommunane, mindre enn storkommunen). Enn om ein også kan konkurranseutsette nokre slike klart definerbare funksjonar?

Kva om ein organiserer det regionale samfunnsutviklingsarbeidet som ein sentral funksjon direkte knytt til den politiske og administrative leiinga i storkommunen?

Moglegheitene til organisatoriske grep er langt fleire enn det er mogleg å presentere her kort, dei er meir utdjupa i neste kapittel. Eit sterkt forenkla bilde er presentert på figur 5.3.

Grunnprinsippa er (Amdam m.fl. 2004):

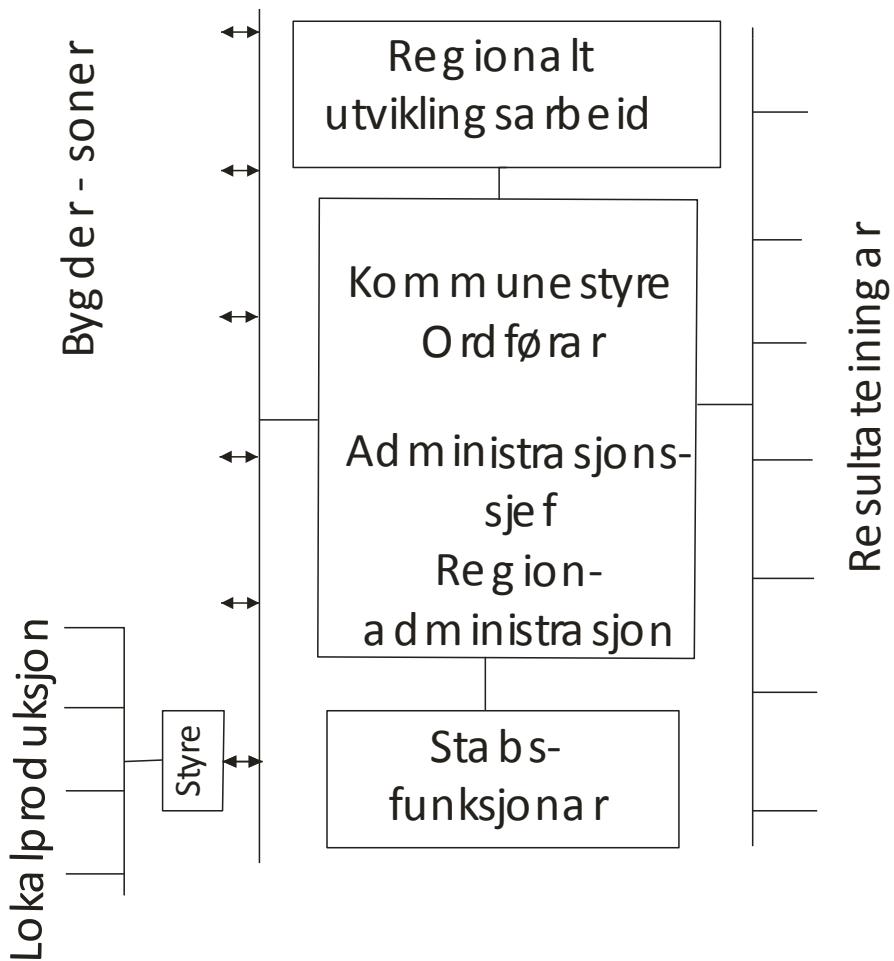
- Oppgåver innan omsorg, oppvekst, lokal samfunnsutvikling og andre oppgåver som best kan løysast lokalt (basisverksemd) skal organiserast av lokalkommunar med eigne politisk valde styre (lokalkommunar).
- Oppgåver innan regional samfunnsutvikling og planlegging, spesialiserte funksjonar med klare stordriftsfordelar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

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

Fra granskningar av mellom anna samanslåingar i Sarpsborg og Fredrikstad konkluderer

Amdam m.fl. (2003) slik:

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

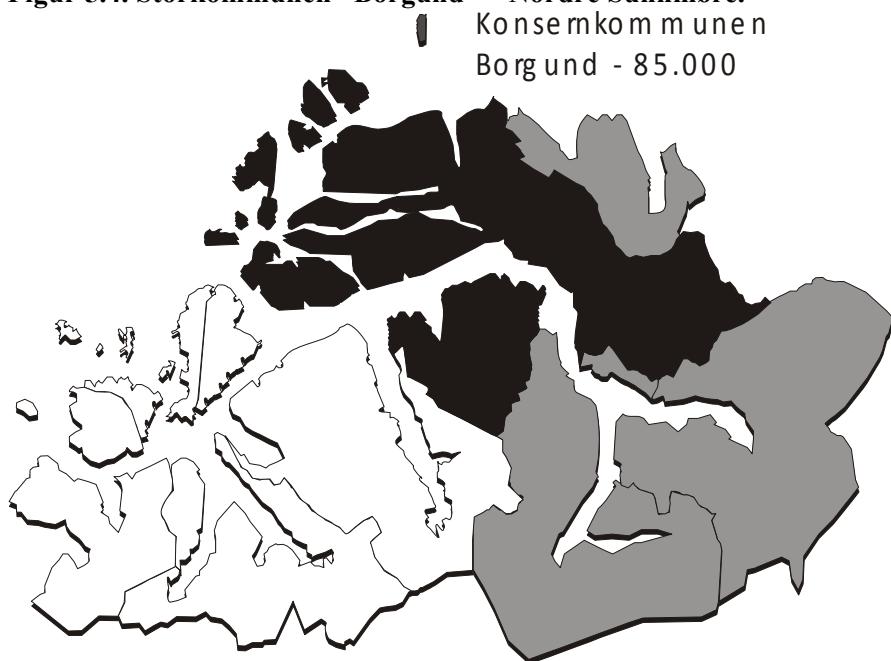


Figur 5.3 Fleksibel organisering av storkommunen

Konsernkommunen Borgund (Nordre Sunnmøre)

Den geografiske strukturen går fram av figur 5.4. Som vist framanfor kan det reisast tvil ved tre av dei 13 kommunane som er med i konsernkommunen Borgund. Norddal og Stranda ligg klart utanfor pendlingsavstand til Ålesund/Moa i dag, reisetidene er respektive 90 (75 km.) og 70 (52 km. + ferje) minutt. Vestnes har klart sterkare tilknyting til Molde enn til Ålesund i dag, sjå kapittel 3 framanfor. På andre sida er Sandøy i dag sterkare integrert i retning Sunnmøre enn Romsdal. På figur 5.4 er dei tre ”tvilsame” kommunane markert med lysare skravur, desse har til saman ca. 13.000 av dei 85.000 innbyggjarane.

Figur 5.4. Storkommunen ”Borgund” – Nordre Sunnmøre.



Som vi har vist framfor kan nasjonale endringar under visse forutsetningar tvinge fram danning av storkommunar av denne typen, til dømes både ein 2-nivå modell og etablering av landsdelar. Med unntak av Stranda og Norddal som under viss forutsetningar truleg kan velje å ”stå utanfor” framstår denne eininga som rimeleg avgrensa. Tilsvarande kan det vere at Vestnes på sikt kan kome med, men i dag er pendlinga til Molde over dobbelt så stor som til Ålesund.

Både tradisjonell og fleksibel organisering kan vere aktuelle i ei slik storkommune. Den store svakheita med ei **tradisjonell organisering** i området er omsynet til lokalpolitikk og sentrum-periferirelasjonar. Vi meinat at det ikkje treng å vere så store forskjellar økonomisk m.m. mellom dette alternativet og dagens situasjon/trend innan basisproduksjon (dagens kommunar kan i stor grad hente ut ”gevinstar” sjølv), men mange vil nok føle ei stor frykt for overdreven og ugrunna sentralisering. Innan skjeldenproduksjon vil ei slik regional storkommune kunne ha klare fordelar. Også innan regional politikk og samfunnsutvikling vil ein ha klare fordelar. Akilleshelen til denne organisasjonsmodellen er lokalpolitikk og sentrum-periferirelasjonar. Vår vurdering er at ei storkommune med tradisjonell organisering vil auke det demokratiske underskotet i vesentleg grad.

Fleksibel organisering kan under visse forutsetningar kombinere dagens lokalkommune sine sterke sider med storkommunens i området. Dei fleste av dagens kommunar med unntak av Ålesund, har ein storleik som gjer dei eigna som produksjonsområde for basisverksemd. (Det kan vere aktuelt å dele opp Haram). I prinsippet kan ein derfor utvikle ei organisering der ein har ca. 20 sjølvstyrte lokalkommunar om ein deler Ålesund inn i til dømes 7 einingar, som står ansvarlege ovanfor felleskommunen. Alle har dei same basisoppgåvene og med finansieringsrammer gitt frå ein sams utrekningsmodell med så objektive kriterium som mogleg og som byggjer på overføringsmodellen mellom stat og kommune. Nokre lokalkommunar kan i tillegg påta seg oppdrag med å organisere meir sjeldan tenesteproduksjon m.m. på oppdrag og finansiering frå felleskommunen fordi dette er hensiktsmessig. Til dømes i lokalkommunar som Norddal, Stranda og Sykkylven kan det vere hensiktsmessig at denne tek ansvar for delar av teknisk verksemd m.m. på grunn av avstandsforhold.

Vi meinar at ei slik fleksibel organisering vil vere klart fordelaktig på Nordre Sunnmøre samanlikna med ei meir tradisjonelt organisert storkommune, sjå tabell 5.4.

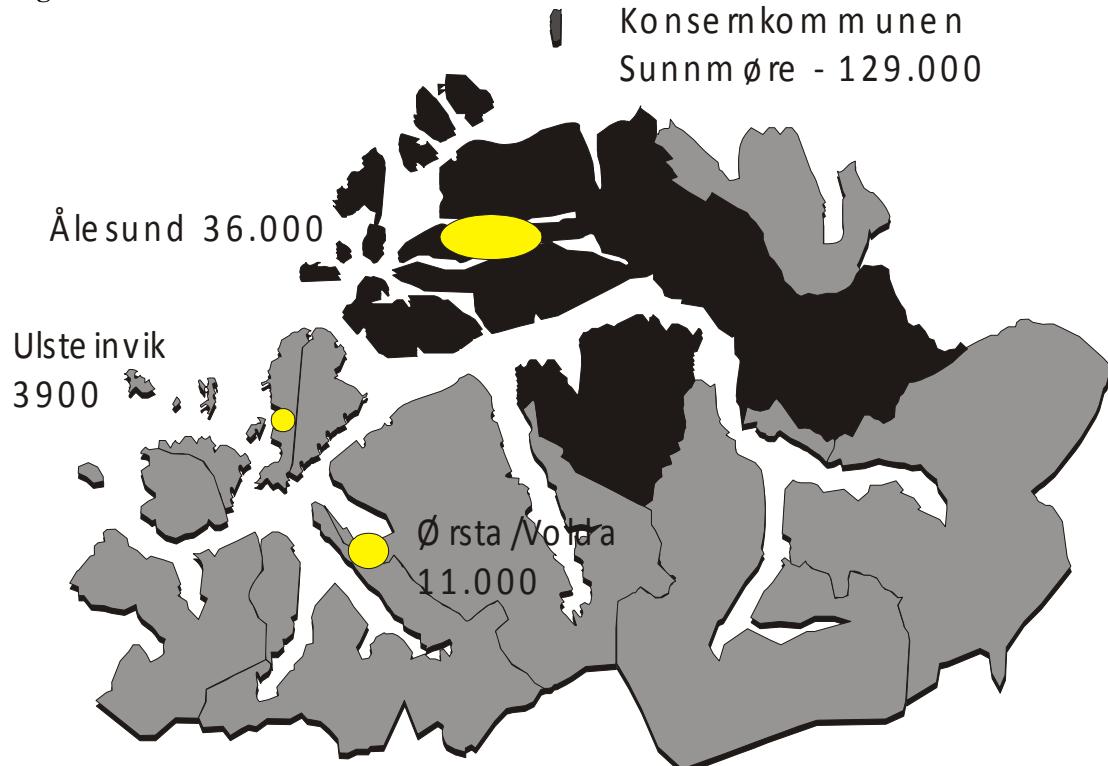
Tabell 5.4 Storkommunealternativ ”Borgund” (Nordre Sunnmøre) samanlikna med trend/dagens struktur

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

Konsernkommunen Sunnmøre

Kva om ein etablerer ei sams storkommune for heile Sunnmøre med Vestnes og Sandøy? Strukturen går fram av figur 5.5. Som på figur 5.4 er kommunar med svak tilknyting til Ålesund markert med lysare skravur enn ”pendlingskommunane”, jamfør kapittel 3.

Figur 5.5 Konsernkommunen ”Sunnmøre”



I endå større grad enn for ”Borgund” vil det vere nødvendig å utvikle ei fleksibel konsernorganisering om ein slik struktur skal ha livets rett, rett og slett fordi avstandane vert store og like eins interessemotsetningane. Det er vanskeleg å vurdere konsekvensane av ein slik modell kommunaløkonomisk, men truleg kan ein oppnå ein del stordriftsfordelar innan felt som administrasjon, helsestøtt, infrastruktur, kultur, forvaltning og ”tenester til tenesteyting”. Men om ein ser dette i forhold til potensialet for tilsvarande effektar for Søre Sunnmøre og Borgund kvar for seg, vil det neppe vere særlig meir å hente. Truleg vil dette vere ein struktur som er tyngre å drive reint økonomisk enn desse to kvar for seg, men igjen vil det i stor grad avhenge av organisering. Det er likevel uomtvisteteleg slik at det må vere andre konsekvensar enn innan communal tenesteproduksjon som må telle tungt om ein slik struktur skal vere tilrådeleg.

På figur 5.5 er også teikna inn dei tre dominante sentra på Sunnmøre. I samsvar med argumentasjonen i kapittel 3 er dei integrerte tettstandane Ålesund/Moa og Ørsta/Volda handtert som samla einingar. Ei klar forutsetning for at konsernkommunen Sunnmøre skal kunne fungere er at ein greier å utvikle ein ”polysentrisk” struktur på Sunnmøre der det vert utvikla ei aktiv arbeidsdeling mellom dei tre større sentra og mellom desse tre og noverande kommunessenter. Det vil vere betydelege interesseomsetningar mellom desse sentra knytt både til offentlege og private funksjonar. På offentleg side er det nok å peika på funksjonar som sjukehus, høgskule, flyplass, domstol m.m. – på privat side ulike former for sjeldenhandel og tenesteyting. Ei utfordring i tillegg er at det er lite truleg at ”regionutviding”

gjennom nye kommunikasjonsforbetringar vil auke behovet for samordning. Tvert i mot er det slik at Eiksundsambandet kan føre til at Ørsta/Volda og Ulsteinvik vert tettare integrert og med ei meir polarisert konkurranse i forhold til Ålesund/Moa. Som vist i rapporten for Søre Sunnmøre vil Eiksundsambandet føre til at reisetida frå Ulsteinvik til Ørsta/Volda vert ca. 35 minutt offisielt. Reisetida mellom Moa og Ulsteinvik er ca. 70 min. offisielt med fergje og med langt därlegare høve til innkorting på kort og mellomlang sikt. Den mest sannsynlege utviklinga utan spesielle tiltak er derfor ei to-deling av Sunnmøre rundt to konkurrerande senterstrukturar: Ålesund/Moa i nord og Ørsta/Volda/Ulsteinvik i sør. Dette kan verte forsterka av Kvivsvegen som også vil knytte store delar av Nordfjord og kanskje også Stranda sterkare til Søre Sunnmøre.

Ein eller to konsernkommunar på Sunnmøre?

Under bestemte vilkår som overgang til to nivå eller landsdelsorgansiering kan det vere aktuelt å etablere store regionkommunar. På Sunnmøre synes det vere 2 alternativ som er aktuelle, ei eller to store einingar:

3. Storkommune for heile Sunnmøre + Sandøy men utan Vestnes
4. Søre og Nordre Sunnmøre

Kva av desse alternativa bør ein velge? Er desse alternativa betre enn noverande struktur? Det er mange slike spørsmål ein kan og bør stille seg før ein gjer endelige val. Samstundes er det vanskeleg å påvise klare konsekvensar fordi slike ikkje berre avheng av geografi men av forhold som:

- e. Lokal- og regionaldemokratisk utvikling. Om interessene for lokaldemokratiet fortsett å gå ned, vil det ha alvorlege konsekvensar for det demokratiske styresettet vårt.
- f. Rammevilkåra for kommunane gitt frå staten med omsyn til oppgåver, økonomi, sentral styring m.m. – herunder arbeidsdelinga mellom offentleg og privat sektor.
- g. Regional organisering – kva skjer med fylkeskommunane og ”mellomnivået” – oppgåvefordelinga mellom offentlege nivå og organisasjonstypar? Kan det skje ei vidare statleg ”foretakifisering” av kommunale tenester som for sjukehusa?
- h. Intern organisering – val av organisasjonsmodell kan ha minst like store konsekvensar som geografisk strukturendring innan mange samfunnsfelt.

På dette strategiske nivået må ein forsøke å halde flest mogleg av slike utviklingstrekk rimeleg konstante ved samanlikning av modellar. Det er også lettare å samanlikne modellar som har grunnleggande særtrekk sams enn alternativ som er prinsipielt ulike. Sjølv om dei geografiske og organisatoriske utfordringane er ulike ved ein eller to storkommunar på Sunnmøre, forutset vi her at desse er organisiert etter dei same grunnprinsippa og som ovanfor er kalla ei fleksibel organisering og som inneber (sjå figur 5.3):

6. **Basisproduksjon** som barnehage, skule, hyppig eldreomsorg, lokalsamfunnsutvikling vert organisiert og gjennomført av basiskommunar med grunnlag i langsiktige løvvingsrammer frå storkommunen og med eige direkte vald politisk styre. Til saman er det i underkant av 30 slike basiskommunar på Sunnmøre med ein snittstorleik på ca. 5000 innbyggjarar.
7. **Skjeldenproduksjon** vert organisiert av storkommunen som eigne resultateiningar og med ei fleksibel geografisk og organisatorisk organisering avhengig av oppgåvene sin art, behov, geografi m.m.
8. **Regional samfunnsutvikling** er i fokus som den viktigaste oppgåva til den politiske leiinga til storkommunen og med stor samordning av dei utviklingsretta offentlege ressursane i området.

9. Storkommunen syter også for **sams infrastruktur** som ikt-nett, lønnssystem, personalsystem, etter- og vidareutdanning m.m. som heile organisasjonen har sams.
10. **Organiseringa** ved begge alternativa tek utgangspunkt i at Sunnmøre som region er ein småskala og fleksibel industriregion med høg taus men lav formell kunnskap, med stort mangfold og dynamikk og mange interne og eksterne relasjonar. Det må vere stor fleksibilitet og stor ansvarsdelegering i alle ledd i organisasjonen for å fremme mest og best mogleg partnarskap mellom private og offentlege aktørar i samfunnsutvikling og tenesteproduksjon.

Som vist i neste kapittel er det store forskjellar mellom ulike konsernmodellar si organisering og kva konsekvensar dei organisatoriske vala kan få, noko som vil krevje grundige operasjonelle vurderingar. Her tek vi for gitt at organisasjonsmodellane er om lag dei same uansett om det er ei eller to store kommunar på Sunnmøre og bygd på grunnprinsippa ovanfor. Til vanleg i strategisk konsekvensvurderingar av kommunestruktur har vi opperert med ei hovudgruppering i fire: basisproduksjon, skjeldenproduksjon, lokalpolitikk og utviklingsarbeid og regional politikk og utviklingsarbeid. Ved etablering av så store strukturar som ei eller to storkommunar for Sunnmøre er det sannsynleg at dagens fylkeskommune er nedlagt og at oppgåver som vidaregåande skule og regional samfunnsutvikling vert overført til storkommunen, uansett om ein har eitt eller to politisk/administrative nivå under staten. Dette medfører at ein bør opperere med seks hovudkonsekvensområde knytt til tre nivå: lokalt, arbeidsmarknad (ABS) og regionalt (internt og eksternt) og to hovudarbeidsfelt: tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. For også å kunne vurdere konsekvensane i forhold til dagens situasjon og evt. trendmessige justeringar av kommunestruktur har vi på tabell 5.5 brukt dette alternativet som samanlikningsgrunnlag. Vi gjer merksam på at dette kan vere meget usikkert og at ein bør legge mest vekt på forskjellane mellom dei to storkommunealternativa.

Basisproduksjon. Om ein deler inn Sunnmøre i til dømes ca. 30 basis- eller lokalkommunar der dei fleste slike einingane er dei same som i dag, og desse får ansvar for tenesteproduksjon som er nær innbyggjarane, er det då sannsynleg at ein vil få store forskjellar mellom om det er ei eller to storkommunar og for så vidt i forhold til eit trendalternativ? Det er forutsatt at basiskommunane skal ha like stor organisatorisk fridom m.m. som dagens kommunar så lenge dei ”skikkar sitt bo”. For ei kommune som Ørskog eller Sykkylven vil dette innebere at organisasjonen får færre oppgåver enn i dag, men samtidig eit høve til større grad av konsentrasjon organisatorisk om dei nære oppgåvene til innbyggjarane. Samanlikna med trendalternativet kan ei slik forenkling faktisk føre til at ein kan samordne denne produksjonen betre enn ein kan i dag, forventningane både til politikarane og dei tilsette vil verte klarare og færre. Vår vurdering er at dette kan gi (store) fordelar under elles like rammevilkår. I den einskilde eininga er det kanskje liten forskjell om ”overbygninga” er Søre Sunnmøre kommune eller Sunnmøre kommune, men faren for tendens til detaljstyring frå toppen kan vere større dess større organisasjon og ”kontrollspenn”. Moglege interne konflikter mellom sør og nord kan også skape problem mht. rammetildeling m.m. til basiskommunane. Sidan området i prinsippet vil ha to adskilte bu- og arbeidsmarknadsområde kan slike misstankar lett breie seg. Truleg vil det tale til fordel for to i staden for ei storkommune.

Sjeldensproduksjon. Dette er oppgåver som kommunane har alt i dag og der det er stordriftsfordelar i forhold til dagens kommunestruktur. Dette kan gjelde oppgåver som:

- Heilskapleg samfunns- og organisasjonsutvikling og -politikk - forvaltningsoppgåver
- Administrative funksjonar – leiarskap og stab

- Systemansvar og drift av sams funksjonar som IKT, rekneskap, lønnssystem, innkjøp m.m.
- Kompetanseheving, leiarutvikling, opplæring, evaluering m.m. for både eigen organisasjon og for lokalkommunane
- Helseteneste, spesielt legevaktordningar m.m.
- Sosialt arbeid, rusproblematikk, barnevern m.m.
- Samfunns- og arealplanlegging etter plan- og bygningslova – samferdselspolitikk, miljøvern, kyst og havbruk m.m. - forvaltningsoppgåver
- Næringsretta arbeid, utviklingspartnarskap med små og store føretak, rådgiving m.m. - forvaltningsoppgåver
- Kulturretta verksemd og institusjonar
- Teknisk verksemd, VVS, bustader, brann- og ulukke m.m.

Samanlikna med trendalternativet/dagen situasjon bør det ved begge storkommunealternativa vere klare stordriftsfordelar i form av betre samordning, høgre kompetansenivå, lettare rekruttering av spesialistar m.m. Vil det kunne vere nokon forskjell mellom dei to storkommunelaternativa? Alternativet med to kommunar er bygd opp kring dei to store ABS-regionane som Eiksundsambandet skaper. Over ¾ av innbyggjarane i begge desse regionane vil bu innan dagleg pendlingsavstand til dei naturlege senterstrukturane. Funksjonelt vil ein struktur med to kommunar truleg samsvare betre med identitet og tenesteorganisering enn ei kommune. Ein må truleg etablere to eller fleire resultateiningar for kvart av produksjonsområda i storkommunen Sunnmøre på grunn av senterstrukturen og geografien. Innan dette feltet kan faktisk storkommunen Sunnmøre vere meir tungdreve og uoversiktleg enn ein struktur med 2 kommunar.

Regional produksjon. Mange av dagens fylkeskommune sine produksjonsoppgåver kan verte overført til storkommunen, spesielt drift av vidaregåande skular. Som vist framfor vil Eiksundsambandet skape to naturlege ABS-regionar på Sunnmøre og det vil vere naturleg å organisere også denne produksjonen på dette grunnlaget. Både nøre og søre Sunnmøre vil vere rimeleg sjølvforsynt med dei hyppige utdanningsretningane i vidaregåande skule og slik at flest mogleg av elevane kan bu heime så lenge som mogleg. Innan dette feltet ser ein at regionar med både 45.000 og 85.000 innbyggjarar kan verte for små til å kunne gi spesielle tilbod som er viktig for næringslivet. Innan til dømes samferdsel er sjølvsagt viktige oppgåver å samordne offentlege tilbod innan ABS-regionane, men også mellom desse regionane.

Ålesund vil også uansett ha ein del private så vel som offentlege funksjonar som ein ikkje vil kunne finne i den andre regionen og motsatt. Derfor vil det vere ein god del samordningsbehov for heile Sunnmøre som nok gjer det fordelaktiv å ha ein sams organisasjon. Vår vurdering er derfor at ei storkommune vil vere betre enn to innan dette feltet. Samtidig trur vi at ei stor kommune vil kunne samarbeide med grannekommunar om spesialfunksjonar, transportkorridorar m.m. like godt som dagens fylkeskommune kan greie det. Sunnmøre er også ei meir funksjonell eining enn heile Møre og Romsdal. Samanlikna med trendalternativet bør ei storkommune kome positivt ut.

Eit moment i tillegg er at ei storkommune samsvarar betre med næringsstrukturane på Sunnmøre enn ein struktur med to kommunar som td vil dele opp dei marine og maritime klyngene. For mykje av det næringsretta tenestetilbodet vil ei stor kommune for Sunnmøre vere ein klar fordel i forhold til to.

Lokal politikk og samfunnsutvikling. Ved at dagens kommunar stort sett vert ført vidare som basiskommunar med ansvar for hyppigproduksjon og nærmiljøarbeid, vil det då vere så store forandringer? Vil det vere store forskjellar mellom dei to storkommunealternativa? På

det første spørsmålet vil det vere avgjerande kva makt lokalkommunane har til å gjere organisatoriske og andre val for å tilpasse produksjonen til lokale behov. Utfordringa her er at eit slikt handlingsrom nok kan vere avhengig av lokal/regional organisering, men truleg i minst like stor grad av kva detaljstyring staten driv. Skal lokal politikk verte interessant i konsernmodellar må einingar som ei lokalkommune ha stor fridom til å gjere eigne val med omsyn til organisering, kvantitet, kvalitet, finansiering m.m. og på ein slik måte at dei lokale innbyggjarane finn det naturleg og nødvendig å engasjere seg politisk.

Innan dette felter er det spesielt vanskeleg å vurdere konsekvensar. På eine sida kan ei konsernkommuneorganisering frigjere lokalt initiativ og utviklingskraft og som vil gjere det lokale politiske arbeidet meir meiningsfullt og givande, på andre sida kan ei slik organisering med stor vekt på resultatstyring marginalisere lokalpolitikarar i endå større grad enn i dag. Forutsatt at ein greier å få til den fleksibilitet og entreprenørskap som ein ansvarsdelegerande konsernmodell kan mogleggjere, kan ei slik organisering fungere positivt lokalpolitisk spesielt i dei mest ressurssterke lokalkommunane. Dei pålagde oppgåvene vert færre og klarare, det kan frigjere politiske ressursar til meir utviklingsretta arbeid og initiativ enn det som er mogleg i dag. Men som sagt så kan ein også få motsette endringar avhengig av sentrale og regionale rammevilkår. Vi har derfor markert dette området som nøytralt på tabell 5.3.

Vi trur heller ikkje at det vil vere store forskjellar mellom 2 eller ei stor kommune, kanskje vil strukturane vere noko enklare med to kommunar.

Regional politikk og samfunnsutvikling er det feltet der ei storkommuneorganisering kjem ut som det klart mest positive alternativet samanlikna med trend, spesielt om det er store sams utfordringar og høg tillit mellom aktørar. På tabell 5.3 har vi delt vurderingane på to nivå, dei regionalinterne og dei meir eksterne.

Dei regionalinterne utfordringane er i stor grad knytt til å drive politisk arbeid for å samordne aktivitetar og samfunnsutvikling innan naturlege funksjonelle regionar som ABS-regionar. Sysselsettings-, bustads-, kommunikasjons, arealbrukutfordringar m.m. skaper behov for sams politikk og tiltak. Den store utfordringa for Sunnmøre er at ein i framtida vil ha to gjensidig klart avgrensa ABS-regionar med få sams utfordringar av denne typen. Ei stor kommune for heile Sunnmøre vil lett take med seg lokaliseringskonflikter av typen ein ser for heile Møre og Romsdal. Innan kvar av dei to regionane vil aktørane ha sams interesser av å verte samde fordi dei er i same situasjon. Interessekonflikter vil derfor ha ein annan karakter enn mellom ”sør og nord”. Vår vurdering er derfor at to konsernkommunar er klart betre enn ei når det gjeld intern regionalpolitikk og samfunnsutviklingsarbeid.

Dei regioneksterne utfordringane har ein annan karakter. Som vist framfor er ikkje næringslivet organisert og lokalisert i samsvar med ABS-regionar m.m. I staden har kysten sterke sams interesser, det same fjordområda. Ein struktur med 2 ABS-kommunar splittar slike strukturar. Rett nok vil det vere langt betre for næringslivet enn dagens kommunestruktur mht. planleggings- og utviklingsarbeid som krev kontakt med mange kommunar, men spesielt ein overgang frå ei sams fylkeskommune og som også omfattar partnarar i spesielt Romsdal, til to kommunar for Sunnmøre kan vere eit steg tilbake i politisk ekstern samanheng. Vår vurdering er at ei storkommune for Sunnmøre kan fungere som eit kraftigare og meir målretta politisk organ for samfunns- og næringsutvikling enn ein struktur med to kommunar. Samanlikna med dagens fylkeskommunale situasjon så kan ein ved ei storkommune for Sunnmøre unngå ein del interne konfliktar mellom ulike situasjonar, utforderingar og interesser som er mellom Nordmøre/Romsdal og Sunnmøre.

Tabell 5.3 Storkommunealternativ på Sunnmøre samanlikna med trend/dagens struktur

Konsekvensområde	To konsernkommunar; Søre og Nøre (Borgund)	Konsernkommunen Sunnmøre
Basisproduksjon (Barnehage, skule, omsorg ...)	Nøytral til positiv Kan oppretthalde lokal produksjon om denne er rimeleg effektiv. Færre oppgåver, lettare å samordne.	Nøytral Som for to kommunar, men kontrollspennet og konfliktnivået kan bli større.
Skjeldenproduksjon (Administrasjon, helse, infrastruktur m.m.)	Klart positiv Kan organisere slik verksemd for heile området og knytt til ABS-regionen kring dei to viktige senterstrukturane på Sunnmøre.	Positiv Organisatorisk må ein samordne funksjonar i to ABS-regionar, noko som gir større samordningsutfordringar og moglege konflikter.
Regional produksjon (Vidaregåande skule, samferdsel m.m.)	Nøytral. Bedre på samordning innan ABS-området, vanskelegare samordning mellom dei.	Positiv. God på samordning både innan og mellom ABS-område. Kan sjå samanhengen innan service i stor-regionen (næringsliv)
Lokalpolitikk og lokalt utviklingsarbeid	Nøytral. Lokalkommunen og lokale politikarar har kontroll over basisproduksjon og lokalt utviklingsarbeid. Avgrensa ansvarsfelt både ein ulempe og ein fordel - usikkert. Kan påvirke regionalpolitikk gjennom politisk arbeid.	Nøytral (til negativ). Lokalkommunen og lokale politikarar har kontroll over basisproduksjon og lokalt utviklingsarbeid. Avgrensa ansvarsfelt både ein ulempe og ein fordel. Kan påvirke regionalpolitikk gjennom politisk arbeid. Meir kompleks struktur enn 2 k.
Regionalpolitikk og regionalt utviklingsarbeid innan ABS-området	Klart meget positiv Området får eit samla politisk organ med makt til å drive utadretta politikk og utviklingsarbeid for området som ei samla eining.	Klart (meget) positiv Området får eit samla politisk organ med hovudfokus på regional utvikling og sams produksjon. Kan lett verte konflikter mellom dei to ABS-regionane.
Politikk og samfunnsutvikling for heile storkommunen	Positivt. Meir målretta enn med dagens mange kommunar.	Klart meget positivt, spesielt for næringsliv og ekstern konkurranse.

Litteraturliste

- Amdam J. (1983): *Teoriar for lokalisering av offentleg verksemeld*. NordREFO. Oslo.
- Amdam, J. (2000): «*Struktur og strategi for regional kunnskapsproduksjon og innovasjon*». I Gammelsæter (red.): Innovasjonspolitikk, kunnskapsflyt og regional utvikling. Trondheim: Tapir Akademisk forlag
- Amdam, J. (2004): *Kommunestruktur. Notat* Møreforskning og Høgskulen i Volda.
http://tilsett.hivolda.no/ja/aktuelle_notat.htm
- Amdam, J. m.fl. 2000. *Framtid for Vestlandet? Scenario for Vestlandet 2000 – 2020*. Forskningsrapport nr. 43. Møreforskning. Volda.
- Amdam, J. og Amdam, R. 2000: *Kommunikativ planlegging*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, Jørgen og Amdam, Roar (2004): *Bypolitikk i Møre og Romsdal*. Arbeidsrapport nr. 152. Høgskulen i Volda.
- Amdam, J., J. Barstad, L. Halvorsen og G. Tangen (2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Forskningsrapport 52. Volda: Møreforskning og Høgskulen i Volda.
- Amdam, J., J. Barstad, I. Dyrhol, J. Roppen og G. Tangen (2004a): Strategisk analyse av kommunestrukturen på Søre Sunnmøre. Forskningsrapport nr. 57. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, J., J. Barstad, I. Dyrhol og E. R. Yttredal (2004b): Kommunestruktur Romsdal og Nordmøre. Kommentarutgåve. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Amdam, Jørgen og Båtevik, Finn Ove (2004): Dei fragmenterte samfunna – analyse av utviklingstrekk og utfordringar på Indre Nordmøre. Møreforskning Volda.
- Asheim, B.T. og Isaksen, A. 1997: Location, agglomeration and innovation: Towards regional innovation systems in Norway? *European Planning Studies*, 5.3, 299-330.
- Baldersheim, H. 2000: *Fylkeskommunen som utviklingsaktør: Handlingsrom og legitimitet*. Forskningsrapport 1/2000. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Bjarnar, Ove, Løseth, Arnljot og Gammelsæter, Hallgeir (2004): *Næringskulturer på Nord-Vestlandet. Myter og realiteter*. I Gammelsæter m.fl. 2004.
- Bræin, Lasse og Reitan, Christine (1996): Befolking, næringsutvikling og kompetanse på Nordmøre. Statistisk oversikt over utviklingen de 10 siste årene med kommentarer. Møreforskning Molde
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (red.) 2001: *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bukve O. (1999): *Samanslåing, samarbeid eller status quo. Kva bør skje med kommunestrukturen?* Rapport nr. 1/99. Høgskulen i Sogn og Fjordane. Sogndal.
- Båtevik, Finn Ove, Olsen, Grethe Mattland og Vartdal, Barbro (2003a): Jakta på det regionale mennesket. Om bulyst og regionale tilpassingar i Møre og Romsdal. Kortversjon. Arbeidsrapport nr. 140, Høgskulen i Volda, Møreforskning Volda.
- Båtevik, Finn Ove (2003b): Demografi og mobilitet i Møre og Romsdal. Flyttehistoriene til årskulla fødde 1955 – 64. Møreforskning Volda.
- Engebretsen, Øystein (2001): Senterstruktur og servicenæringerenes lokaliseringsmønster – betydning av veibygging og økt mobilitet. TØI rapport 513/2001. Oslo.
- Flo, Idar (2002): Konkurranse mellom lokalviser på fire ulike marknader i Noreg: Midhordland, Os og Fusaposten, Bygdebladet, Storfjordnytt, Bømlo – Nytt, Bømlo i Tekst og Bilde, Fjordenes Tidende og Fjordabladet. Arbeidsrapport nr. 123, Møreforskning Volda.
- Frønes, Ivar (2004): Identitet, tegn og kultur – Om identitet i sosiologisk teoridannelse. I tidsskriftet Sosiologi i dag, 3/2004. ”Identitet”.

- Gammelsæter, Hallgeir, Bukve, Oddbjørn og Løseth, Arnljot (red.) (2004): Nord – Vestlandet – liv laga?. Ålesund, Sunnmørsposten forlag.
- Hajer, M. og Zonneveld, W. 2000: "Spatial planning in the network society – rethinking the principles of planning in the Netherlands", *European Planning Studies* 8,3: 337-355.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan Press Ltd. London.
- Healey, P. 2001: *Spatial planning as mediator for regional governance*. Paper for the EuroConference on Regional Governance: new modes of self-government in the European Community. Hanover 19-21 April 2001.
- Innvik, P.E. og Ulvund A. (1990). Fra bondebygd til industristed: Hovedlinjer i Sunndals historie 1850 – 1990. Sunndalsøra: Didakta forlag.
- Isaksen, A. og Spilling, O.R. 1996: *Regional utvikling og små bedrifter*. Høyskoleforlaget. Kristiansand.
- Juvkam, Dag (2002): Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR – rapport .
- Kommunenes Sentralforbund (red.) (2003): *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringar? Om konsekvensene ved endring av kommunestruktur*. Kommuneforlaget. Oslo.
- Lysgård, H.K (2001): Produksjon av rom og identitet i transnasjonale regioner. Et eksempel fra det politiske samarbeidet i Midt – Norden. Dr. Polit. – avhandling 2001. Geografisk institutt. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. NTNU Trondheim.
- Løseth, Arnljot (2004): "Region, kultur og økonomi – Nord – Vestlandet 1850 – 1975" (i Gammelsæter m.fl. 2004)
- Myklebost, Hallstein (1960): Norges Tettbygde steder 1875 – 1950. Universitetsforlaget, Oslo
- Myklebost, Hallstein (1979): Norges Tettsteder. Folketall og næringsstruktur. Universitetsforlaget, Oslo.
- Myrvold T. M. og J. Toresen (2003): *Har kommunestørrelse noen betydning for effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon*. I Kommunenes Sentralforbund (red.)
- Nilsson, J-E. 1998: *Blomstrande näringsliv. Krafter och motkrafter bakom förändringar i europeiska och amerikanska regioner*. Stockholm.
- NOU 1992:15. *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring*. Kommunaldepartementet.
- NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektsstasjon for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2004:19. *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sanda, K.G. (2000): *Regionråd i Noreg – hvem, hva, hvor?* Rapport nr. 167. Bø: Telemarkforskning
- Sanda, K.G. (2002): *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein? Utgreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området*. Rapport nr. 192. 2002. Bø: Telemarkforskning
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionalseringa*. Fagbokforlaget. Oslo.
- Selstad, T. (2004): Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling i Norge. KOU 2004:1. Kommuneforlaget.
- Selstad, Tor m.fl. (2004): Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. ØF- Rapport nr. 07/2004. Lillehammer.
- Storper, M. 1997: *The regional world: Territorial development in a global economy*. New York: Guilford.
- Stöhr, W.B. 1990: "Synthesis", "Introduction" og "On the theory and practice of local development in Europe", i Stöhr, W.B. (red.): *Global Challenge and Local Response*. London and New York: Mansell.
- St.meld. nr. 31. (2002-03): *Storbymeldingen*. KRD. Oslo.

- Vareide, Knut (2004): "Nærings-NM". Telemarksforsking-Bø på oppdrag av Næringslivets Hovedorganisasjon. Oslo.
- Vartdal, Barbro (2003): Stedstilknyting og regional identitet på Nord – Vestlandet. Paper, ikke publisert.
- Wicken, O. 1997: Regionenes industrialisering – et historisk perspektiv. I Isaksen, A. (1997) (red): *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget. Kristiansand.

Tabellvedlegg

Pendlarar i kommunane

Kommune	Pendlarar (% av sysselsette)
Skodje	61
Sula	51
Ørskog	46
Hareid	39
Giske	39
Volda	33
Sande	32
Ulstein	30
Ørsta	29
Vanylven	28
Stordal	27
Herøy	26
Norddal	24
Haram	22
Vestnes	21
Ålesund	16
Stranda	15
Sykylven	15
Sandøy	13

Tabellen viser prosent pendlarar av totalt tal sysselsette i kommunane (2003).

Folketalsendring i kommunane på Sunnmøre

	1990	2004	1990-2004	1990-2004
	Folketal	Folketal	Folketalsendring	Folketalsendring %
1516 Ulstein	5662	6761	1099	19,4
1504 Ålesund	35751	40001	4250	11,9
1531 Sula	6691	7342	651	9,7
1528 Sykkylven	6823	7444	621	9,1
1529 Skodje	3355	3558	203	6,1
1523 Ørskog	1976	2093	117	5,9
1532 Giske	6253	6578	325	5,2
1519 Volda	8006	8377	371	4,6
1517 Hareid	4486	4670	184	4,1
1515 Herøy	8143	8355	212	2,6
1534 Haram	8629	8781	152	1,8
1520 Ørsta	10186	10267	81	0,8
1525 Stranda	4660	4663	3	0,1
1535 Vestnes	6396	6389	-7	-0,1
1526 Stordal	1028	966	-62	-6,0
1524 Norddal	2043	1845	-198	-9,7
1514 Sande	3337	2945	-392	-11,7
1511 Vanylven	3924	3414	-510	-13,0
1546 Sandøy	1528	1279	-249	-16,3

Tabellen viser folketalsendring i kommunane på Sunnmøre 1990 –2004, inkludert Sandøy og Vestnes. (Kjelde: Statistisk Sentralbyrå, statistikkbanken.)

Sysselsetting på Sunnmøre med Vestnes og Sandøy.

Sysselsetting

Kommune	2000	2003	Endring 00-03	Prosent endring
1504 Ålesund	22612	22900	288	1,3 %
1511 Vanylven	1479	1331	-148	-10,0 %
1514 Sande	1285	1081	-204	-15,9 %
1515 Herøy	3666	3441	-225	-6,1 %
1516 Ulstein	3483	3549	66	1,9 %
1517 Hareid	2075	1909	-166	-8,0 %
1519 Volda	3799	3714	-85	-2,2 %
1520 Ørsta	4400	4315	-85	-1,9 %
1523 Ørskog	749	778	29	3,9 %
1524 Norddal	870	884	14	1,6 %
1525 Stranda	2558	2477	-81	-3,2 %
1526 Stordal	703	604	-99	-14,1 %
1528 Sykkylven	3831	3797	-34	-0,9 %
1529 Skodje	1185	1032	-153	-12,9 %
1531 Sula	2862	2516	-346	-12,1 %
1532 Giske	2423	2226	-197	-8,1 %
1534 Haram	4114	4012	-102	-2,5 %
1535 Vestnes	2874	2725	-149	-5,2 %
1546 Sandøy	612	599	-13	-2,1 %
Sunnmøre +	65580	63890	-1690	-2,6 %

Industri

Kommune	2000	2003	Endring 00-03	Prosent endring
1504 Ålesund	2786	2320	-466	-16,7 %
1511 Vanylven	346	232	-114	-32,9 %
1514 Sande	350	306	-44	-12,6 %
1515 Herøy	769	600	-169	-22,0 %
1516 Ulstein	1279	1216	-63	-4,9 %
1517 Hareid	864	706	-158	-18,3 %
1519 Volda	345	284	-61	-17,7 %
1520 Ørsta	1084	808	-276	-25,5 %
1523 Ørskog	50	53	3	6,0 %
1524 Norddal	59	30	-29	-49,2 %
1525 Stranda	1128	1069	-59	-5,2 %
1526 Stordal	441	292	-149	-33,8 %
1528 Sykkylven	1984	1798	-186	-9,4 %
1529 Skodje	397	274	-123	-31,0 %
1531 Sula	1099	707	-392	-35,7 %
1532 Giske	498	410	-88	-17,7 %
1534 Haram	1937	1797	-140	-7,2 %
1535 Vestnes	698	699	1	0,1 %
1546 Sandøy	160	170	10	6,3 %
Sunnmøre +	16274	13771	-2503	-15,4 %

Industri i % av totalsysselsetting

Kommune	2000	2003
1504 Ålesund	12,3 %	10,1 %
1511 Vanylven	23,4 %	17,4 %
1514 Sande	27,2 %	28,3 %
1515 Herøy	21,0 %	17,4 %
1516 Ulstein	36,7 %	34,3 %
1517 Hareid	41,6 %	37,0 %
1519 Volda	9,1 %	7,6 %
1520 Ørsta	24,6 %	18,7 %
1523 Ørskog	6,7 %	6,8 %
1524 Norddal	6,8 %	3,4 %
1525 Stranda	44,1 %	43,2 %
1526 Stordal	62,7 %	48,3 %
1528 Sykkylven	51,8 %	47,4 %
1529 Skodje	33,5 %	26,6 %
1531 Sula	38,4 %	28,1 %
1532 Giske	20,6 %	18,4 %
1534 Haram	47,1 %	44,8 %
1535 Vestnes	24,3 %	25,7 %
1546 Sandøy	26,1 %	28,4 %
Sunnmøre +	24,8 %	21,6 %