



KRISTIANSUND KOMMUNE

VEDLEGG T

04/2771 - 259

Saksmappe: 04/2030/854/05
Arkiv: 024/&13
Saksbehandler: Geir H. Aakvik
Dato: 28.01.2005

Saksframlegg

Utvalg	Møtedato	Utvalgssaksnr
Driftsutvalget	08.02.2005	

UTTALELSE TIL DISTRIKTSKOMMISJONENS UTREDNING OG TIL SPØRSMÅLET OM NY REGION- OG KOMMUNESTRUKTUR

Bakgrunn

Høsten 2004 ble 2 sentrale utredninger som behandler den fremtidig region- og kommunestrukturen i Norge presentert og sendt ut på høring. Disse er:

- NOU 2004:19 "Livskraftige distrikter og lokalsamfunn". Utredning avgitt fra Distriktskommisjonen 12.10.04.
- KOU 2004:1 "Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge". Rapport utarbeid for Kommunenes Sentralforbund (KS) av professor Tor Selstad sept. 2004.

I tillegg inngikk KS og kommunal- og regionaldepartementet (KRD) høsten 2003 en samarbeidsavtale der kommunene gjennom prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling" ble utfordret til å gi innspill til og debattere egne kommunegrenser i løpet av 2004/05. KS tok på seg ansvaret for å lede prosessen i kommunene, der utvikling av konkrete og sannsynlige alternativ for kommuneinndeling skulle vurderes som et virkemiddel for å møte dagens og framtidens utfordringer. Resultatene skal legges fram for Stortinget våren 2006.

Som ledd i den lokale prosessen i vårt fylke fikk de tre regionrådene tildelt midler fra KS Møre og Romsdal til å gjennomføre lokale utredninger som grunnlag for drøftingene av framtidig kommunestruktur i Møre og Romsdal. De to samarbeidsorganene for Nordmøre og Romsdal (Orkide/ROR) valgte høsten 2004 i fellesskap å be Møreforskning Volda om å utrede ulike inndelingsalternativ og konsekvenser av disse for området Nordmøre og Romsdal. Rapporten "Kommunestruktur Romsdal og Nordmøre" ble framlagt januar 2005.

Rådmannen legger i denne saken opp til en samlet vurdering av disse 3 dokumentene, og med det som utgangspunkt avgi en uttalelse til KS og KRD om de spørsmål som knytter seg til framtidig region- og kommunestruktur i Norge.

KS og KRD har satt ulike frister for behandling av høringene. KS har anbefalt sine medlemmer å gi svar på disse samlet. Dette fordi det er nær sammenheng mellom utredningenes tematiske innhold. KS har satt frist for høring til 1. februar 2005. Landsstyret i KS forutsettes å skulle behandle saken 3. mars 2005.

Bystyret i Kristiansund vil ikke kunne behandle saken før 3. mars, dvs. etter utløpet av fristen. Det er avtalt med KS at rådmannens saksframlegg og forslag til vedtak i saken oversendes KS så snart dette foreligger. Det samme gjelder vedtaket fra driftsutvalgets møte 08.02.05.

Når det gjelder distriktskommisjonens innstillingen er det 2 høringsfrister. 14.01.05 for spørsmål som skal opp i KRDs regionmelding våren 2005 og 14.10.05 for spørsmål som gjelder region- og kommunestruktur. De problemstillingene som blir drøftet i denne saken gjelder først og fremst kommunestruktur.

De 3 dokumentene er meget omfattende hver for seg og følger saken som utrykte vedlegg. En lysarkserie som presenterer hovedinnholdet i Distriktskommisjonens utredning samt sammen- drag av de to andre utredningene følger som trykte vedlegg.

Rådmannen gir i det etterfølgende en kort sammendrag av innholdet i utredningene med vekt på det som oppfattes å ha størst relevant for inndelingsproblematikken i vår region.

Kort om innholdet i utredningene

KOU:1 Sterke regioner. Forslag til ny regioninndeling av Norge (Selstadrapporten).

Oppdraget fra KS til professor Selstad var å legge fram og begrunne 3 konkrete, kartfestede alternative forslag til regioninndeling.

Antall regioner og den konkrete inndelingen er i utredningen foreslått med utgangspunkt i de tre kriteriene *størrelse, funksjonalitet og identitet*.

Størrelse er valgt ut fra at regionene må være store nok til å påta seg et bredere spekter av oppgaver enn dagens fylkeskommuner. Det er ikke fastsatt noen nedre grense for befolkningstall, men det må tilstrebes best mulig balanse mellom regionene. Forskjeller i størrelse må likevel aksepteres.

Funksjonalitet baserer seg på at regionene skal være preget av et bymessig senter og et omland. Slike funksjonelle regioner kan defineres på flere nivåer, for eksempel slik vi har definert våre "interne" regioner i dagens fylker (ABS-regioner = Arbeids-, Bosteds- og Serviceregioner). De kan også defineres på høyere nivå, for eksempel landsdelsregioner. Det handler om å forankre regionene i sterke sentre og forhindre at grensene skjærer tvers gjennom velfungerende byregioner på lavere nivå. Klynger av småbyer som til sammen danner en utban kjerne kan kompensere for mangelen av en ekte storby.

Identitet er bl a valgt ut fra at regionene skal være politiske "organer", og at graden av politisk deltagelse er avhengig av en grunnleggende identitetsfølelse med regionen, for eksempel tuftet på kultur eller tradisjon for samhandling. En region må bygge på det folk opplever som en region.

Hovedforslaget i Selstads utredning er en inndeling av landet i **7 regioner**. Disse er: Nord-Norge, Trøndelag (inkl. Nordmøre), Vestlandet (inkl. Romsdal og Sunnmøre, avgrenset til Agder i sør), Sørlandet, Østviken (Oslo, Akershus og Østfold), Vestviken og Innlandet (se vedlegg).

Selstad har ikke bastante oppfatninger om grensedragningen mellom Vestlandet-regionen og Trøndelags-regionen og skriver bl.a.:

"Det er først og fremst i nord regionens (Vestlandets) uhensiktsmessige arrondering kan bedres. Vi har relativt sterke indikasjoner på at Sunnmøre vil se seg som en del av Vestlandet, uansett. Å slå hele

Møre og Romsdal sammen med Trøndelag synes derfor uaktuelt. Vi har vel også like klare indikasjon-er på at Nordmøre, ved en eventuell deling av Møre og Romsdal, vil velge Trondheim som senter, ikke Bergen. Om Romsdal kan ikke forskerne si noe sikkert. Når jeg i mitt forslag til inndeling av landsdelsregioner i utgangspunktet legger Romsdal til Vestlandsregionen, er det fordi betoningen av verdiskapning når det kommer til stykket definerer et fellesskap Romsdal vil tilhøre. Når det gjelder næringsliv og sysselsetting, har Romsdal mer til felles med Sunnmøre enn med Nordmøre.

Men dette behøver vi for så vidt ikke å gruble på, for dette må kommunene i de ulike fogderiene selv bestemme."

I regionen Vestlandet foreslås Bergen som regionsenter. Tilsvarende foreslås Trondheim som regionsenter for Midt-Norge.

Det skisseres også 2 alternative løsninger til hovedforslaget:

Alternativ med 5 regioner. I dette alternativet er den vesentligste endringen for "vår" region (Trøndelags-regionen, som i dette alternativet kalles Midt-Norge) at grensen mot Nord-Norge flyttes nordover til Saltfjellet (se vedlegg). I drøftingen skriver Selstad:

"Et interessant spørsmål når det gjelder Trøndelag, er om Trondheim er for stor for sin region. Trondheim er så dominerende i landsdelen at det er vanskelig å få opp sekundære sentre. Trondheim gjør Trøndelag *monosentrisk*. En *polysentrisk* strategi innebærer her at man må satse på bygdebyene, og der er det mindre spontan tilvekst å hente. Vi kan altså si at Trøndelags funksjonelle fortrinn er så sterke at de nesten blir et problem for landsdelen.

En annen måte å se problemet på, er å spørre om landsdelen er for liten til byen. En utvidelse av Trøndelags territorium er i så fall et alternativ. En undersøkelse av professor Peter Sjøholt fra syttitallet tyder på at Trondheim faktisk hadde en rekkevidde for såkalt høyere ordens tjenester (for eksempel sykehus) som strakte seg både til Kristiansund og Mo i Rana (Sjøholt 1979). En undersøkelse tjue år senere indikerte at Mo i Rana hadde tapt noe av sin sentralstedsstyrke, og Kristiansund og Sunndalsøra hadde stagnert. I så fall kunne Trondheims influensområde oppfattes som sterkere enn tidligere (Berg og Sjøholt 1988). I alle fall er det sikkert at det her fins store kampsoner både i nord og sør."

Alternativ med 9 regioner. I dette alternativet slås Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane sammen til en region, Nord-Vestlandet. Om dette alternativet sier Selstad bl.a.:

"Nordvestlandet blir til fordi Møre og Romsdal er skeptisk til å delta i en Vestlandsregion. Fylket frykter å bli en periferi under Bergen. Det gjør også Sogn og Fjordane skeptisk fordi dette distriktsfylket, særlig uten Møre og Romsdal, vil komme helt i skyggen av tunge byregioner som Bergen og Stavanger. Det Sogn og Fjordane har til felles med Møre og Romsdal, er ikke bare distriktsorienteringen, men delvis også felles næringskultur preget av bygdeindustrialisering."

I denne løsningen foreslås Ålesund som regionsenter.

Distriktskommisjonens innstilling.

Distriktskommisjonen (DK) har hatt som mandat å gjennomgå helheten i dagens regional- og distriktpolitikk. Det betyr at kommisjonen ikke bare skulle vurdere de "smale" *distriktspolitiske* virkemidlene, men også virkninger av den "brede", statlige *regionalpolitikken* (samferdsel, kommuneøkonomi, landbruk, utdanning, forskning, helse og kultur), som har vel så stor innvirkning på bosetting og regional utvikling. Kommisjonen har bygget deler av arbeidet på det såkalte Effektutvalget sin utredning NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål.*

Kommisjonen har i tråd med mandatet anlagt et helhetlig perspektiv på sitt arbeid. Den visjon og de mål den setter opp for politikken kan synes lik tidligere utredninger, men problemforståelsen og utfordringene er tydeligere beskrevet. Kommisjonen er bredt politisk sammensatt, men det er stor grad av politisk enighet om hovedutfordringene, målsettingene, strategier og virkemidler, selv om en på enkelte punkter har noe ulike tilnærminger og løsningsforslag.

DK mener det er tre hovedsvakheter ved dagens distrikts- og regionalpolitikk;

- Det er et språk mellom mål og virkelighet. Sentraliseringen fortsetter med uforminsket styrke samtidig som den politiske retorikken knyttet til for eksempel bosettingsmålet består.
- Verdiskapingspotensialet, særlig i distriktene, utløses ikke
- Det er mangel på helhetsperspektiv. Distrikts- og regionalpolitikken er et halvhjertet forsøk på å lappe på uheldige konsekvenser av statlig sektorpolitikk.

For å få et bedre og mer helhetlig grep i distrikts- og regionalpolitikken foreslår DK fire overordnede strategier som anbefales lagt til grunn for distrikts- og regionalpolitikken:

1. Politikk for å møte endring. Politikken må tilpasses de teknologiske og globale endringene som i stadig raskere tempo setter betingelser også for den regionale utviklingen. Politikken må stimulere nødvendige endringsprosesser.
2. Vekten må legges på den "brede" politikken. Det innebærer at distrikts- og regionalpolitiske målsettinger og resultatkrav må inngå også i sektorpolitikken.
3. Desentralisering av makt til folkevalgte organer. Effektutvalget konkluderte med at de distrikts- og regionalpolitiske hensynene tillegges stadig mindre vekt innenfor nær sagt alle politikkområder de studerte, og at mulighetene for lokal og regional tilpasning og samordning av politikken er svekket. DK mener overføring av makt til folkevalgte organ på lokalt og regionalt nivå vil gjøre det lettere å mobilisere til et mer pliktende partnerskap, og bidra til en mer helhetlig og regionalt tilpasset politikk.
4. Utnytte handlingsrommet i den smale distriktspolitikken. Med støtte i utredningen fra Effektutvalget mener DK at Norge med redsel for å komme i strid med konkurransepolitiske rammer som gjelder for EØS-området, på langt nær utnytter de mulighetene som ligger innenfor regelverket til å ta i bruk generelle og selektive virkemidler mot næringslivet, spesielt i distriktene.

Når det gjelder framtidig styringsstruktur (forvaltningsstruktur), er en samlet kommisjon enige om at det må legges opp til en styrket territoriell samordning av statlig sektorpolitikk på regionalt nivå. Det er to hovedsyn i kommisjonen på hvordan dette bør følges opp. Det ene er at det etableres et sterkt folkevalgt organ på regionalt nivå. Det andre synet er at stat og kommuner tar et sterkere ansvar for samordningen på regionalt nivå.

Et flertall på 11 av 15 medlemmer mener i samsvar med det førstnevnte synet at framtidig forvaltningsstruktur bør bygge på en **3-nivåmodell** basert på folkevalgte regioner. Konkret foreslås det bl.a.:

- Desentralisering av betydelig mer makt fra staten til det folkevalgte regionale nivået.
- Fylkesmannens oppgaver bør revideres til tilsyn og kontroll.
- 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
- Innenfor *infrastruktur* og *samferdsel* bør ansvaret for riksvegene utenom stamvegene overføres til det regionale nivået.
- Innenfor *utdanning* bør det regionale nivået beholde ansvaret for det videregående skoleverket. I tillegg bør det forvalte tilstrekkelige midler til at høyskoler og universiteter motiveres til å innrette sin aktivitet i tråd med regionale utviklingsstrategier.

- Innenfor *forskning* bør det regionale nivået få langt større innflytelse på Forskningsrådets strategier og satsinger, samtidig som den nasjonale samordningen fortsatt ivaretas.
- Innenfor *næringsutvikling* det regionale nivået - i tillegg til å ha et bestillingsansvar overfor Innovasjon Norge - får et tilsvarende ansvar i forhold til SIVAs utviklingsarbeid
- Innenfor *kultur og idrett* bør flere av riksinstusjonene for kunst- og kulturformidling (blant annet "de tre R-ene") vurderes avviklet til fordel for en styrket kulturaktivitet i regionene. Det vil si at midlene eventuelt bør overføres til det regionale nivået. Dette nivået bør også få et utvidet ansvar for idrettspolitikken, museene, større kulturinstitusjoner og internasjonalt kultursamarbeid.
- Innenfor *kommuneoverskridende areal- og ressursforvaltning* bør det regionale nivået ha ansvar for å utforme en helhetlig arealpolitikk, basert på overordnede strategier for utbyggingsmønster og ressursutnyttelse.
- Innenfor *helse* bør regionene ha en oppgave i forhold til forebyggende folkehelse og dialog med helseforetakene om strategiske veivalg (et mindretall på to vil at sykehusene tilbakeføres det regionale nivå).
- Det vil også være aktuelt å overføre myndighet og oppgaver knyttet til *miljø*, *ressursforvaltning*, *fiskeri*, *landbruk* og *a-etat*.
- For å ivareta dette ansvaret vil det være behov for et høyt kvalifisert *administrativt apparat* på regionalt nivå. Den statlige administrasjonen forutsettes tilsvarende nedbygd. Flertallet mener at et folkevalgt regionalt nivå vil være mer prioriterings- og kostnadseffektivt enn alternative former for territoriell samordning (interkommunalt samarbeid, utvidet fylkesmannsfunksjon e.l.l.)
- Det økte ansvaret bør følges opp av *økonomiske midler*, slik at regionene kan løse sine oppgaver og fylle rollen som ledende og forutsigbar partner i det regionale partnerskapet. Regionen bør ha et selvstendig økonomisk grunnlag basert på rammeoverføringer og direkte skattegrunnlag, på linje med finansieringen av dagens fylkeskommuner. På områder der det overføres et totalansvar eller bestilleransvar fra staten til det regionale nivået, bør pengene følge med. Også på de områder der det er snakk om et samordningsansvar, bør det regionale nivået ha tilstrekkelige økonomiske ressurser til å stimulere ønskede løsninger.
- Det regionale nivået bør ha et ansvar for å delta i relasjonsbygging på den *internasjonale arena*. Dette er viktig av hensyn til regionens næringsliv og behovet for å være konkurransedyktig på det globale marked.
- Dagens fylkeskommuner bør erstattes med sterke folkevalgte regioner, som avgrenses ut fra oppgaver og funksjonalitet. I flertallet er det ulike syn på *hvor store regionene bør være* for å kunne ivareta de oppgavene de blir satt til å løse. Imidlertid er hele flertallet av den oppfatning at antallet regioner og avgrensningen av disse primært vil være en konsekvens av oppgavene, og at en derfor vil ha fokus på oppgaver fremfor geografi.
- Innenfor de nye regionene bør det legges opp til en hensiktsmessig *spredning av regionale funksjoner*, kompetansemiljøer og myndigheter, slik at etableringen av de nye regionene ikke fører til en forsterket sentralisering på regionalt nivå.

Den regionale statlige organiseringen må tilpasses den regionale organiseringen. Det vises i innstillingen til at det i dag er alt for mange organ som tar avgjørelser med vesentlige konsekvenser for en region. Særlig problematisk er dette fordi disse organene i liten grad synes å være underlagt noen form for samordning, verken geografisk, tverrsektorielt eller i tidsperspektiv.

Et mindretall på 3 i kommisjonen anbefaler en **2-nivåmodell**:

Denne modellen forutsetter en avvikling av fylkeskommunen og etablering av en ny forvaltningsstruktur, med bare to folkevalgte nivåer. Finland har bl.a. basert seg på en slik modell. De regionale utfordringene kan løses på tre måter. Først og fremst ser man for seg en sammenslåing av kommuner, for blant annet å skape enhetlige forvaltningsstrukturer rundt de naturlige ABS-regionene som har vokst frem over tid. Disse regionene representerer viktige funksjonelle strukturer, hvor utviklingen i dag hemmes av at den offentlige forvaltningen ivaretas av flere kommuner som bare delvis har felles interesser. Størrelsen på og grensene for disse kommunene ble gjerne fastsatt i en tid da befolkningen var mindre og transportmulighetene dårligere, det vil si lenge før disse områdene grodde sammen til

tette og sammenhengende regioner. Ved etablering av større kommuner kan mange av de oppgavene fylkeskommunene i dag ivaretar innenfor blant annet utdanning, kultur og samferdsel delegeres til primærkommunene. Resten av fylkeskommunenes oppgaver kan ivaretas av staten. I tillegg vil økt anvendelse av brukerfinansiering medføre at oppgavene i større grad løses på tvers av etablerte grenser.

Disse medlemmene er ikke bare opptatt av å slå sammen kommuner for å gjøre dem mer effektive og i samsvar med de funksjonelle strukturer de er satt til å forvalte, men ser også behov for å samordne politikken og løse en del oppgaver på et større regionalt nivå. Etter deres mening kan imidlertid dette behovet delvis dekkes gjennom fleksible samarbeidsmodeller, der primærkommuner går sammen for å løse oppgaver som de ikke like godt løser hver for seg.

I tillegg er det behov for at staten organiserer seg på en måte som sikrer en større grad av territoriell samordning på tvers av den statlige sektororganiseringen. Dette kan for eksempel skje ved at dagens fylkesmannsembete videreutvikles, eller ved at fylkesmannsembetet erstattes ved at det etableres en ny regional struktur - for eksempel ledet av politisk oppnevnte representanter for den sittende regjering ("guvernører"). I begge tilfeller vil det være viktig at staten, sammen med næringsliv, organisasjoner og kommuner, inngår i regionale partnerskap for å samordne politikken med sikte på å løse strategiske utviklingsoppgaver. Slike strategiske satsinger kan eventuelt organiseres som programmer, der staten finansierer deler av innsatsen.

Fordelene med en tonivåmodell kan være flere. Tilhengerne vektlegger først og fremst det store innsparings- og forenklingspotensialet som etter deres mening ligger i det å fjerne et helt forvaltningsnivå. Når oppgaver og makt fordeles på bare to folkevalgte nivåer mener man at den vertikale samordningen forenkles, samtidig som man unngår de problemer som knytter seg til regionnivået som overkommune på områder som arealforvaltning, infrastrukturutbygging med mer. Modellen forutsetter større og sterkere primærkommuner enn i dag. Dette vil ikke bare styrke den offentlige forvaltningen rundt ABS-regionene, men også åpne for en sterkere desentralisering av makt til kommunenivået, noe som er i tråd med nærhetsprinsippet. På et større regionalt nivå kan modellen å gi økt fleksibilitet ved at det etableres ulike løsninger alt etter hvilke utfordringer som skal løses.

Møreforskning Volda : Kommunestruktur Romsdal og Nordmøre.

Rapporten fra Møreforskning Volda behandler spørsmålet om kommunestruktur ut fra forskjellige tilnærminger. Temaet har nær sammenheng med forslagene fra distriktskommisjonen og professor Selstad. Det kan derfor være riktig å starte presentasjonen av rapporten fra Møreforskning Volda med å sitere hva professor Amdam uttaler om denne problemstillingen:

"Urbanisering og kommunikasjonsforbedring har skapt endringer i den regionale organiseringen av livet vårt. I økende grad betyr arbeids-, bo- og servicemarkedsområdet vi lever i, mye for de valgene vi skal gjøre. Det er dette vi kaller en **ABS-region**. Utfordringen i Norge er at slike regioner er svært ulike. En stadig økende del av innbyggerne bor og arbeider i slike regioner der byer og tettsteder utgjør sentrum og der pendling til dette stedet blir stadig viktigere. Til vanlig regner en med at slike regioner er omlandet en kan få innen 45 minutters reise en vei."

Møreforskning snevrer på denne måten inn definisjonen på hva som er en region. Det som Selstad benevner som regioner benevner Møreforskning som landsdeler:

"Landsdeler er identitetsregioner som har betydd mye i Norge. De fleste av oss har klare oppfatninger om at vi er Vestlending, Trønder eller Nordlending. I stor grad faller slik identitet sammen med omlandet til storbyer. Dette har imidlertid ikke betydd særlig mye styringsmessig i Norge før de siste årene da vi ser at funksjonelle statlige virksomheter blir territorielt organisert med utgangspunkt i landsdeler. Det gjelder f.eks sykehusforetak, veivesen og ligningsvesen."

Møreforsknings rapport har sitt hovedfokus på hvordan kommune i Romsdal og på Nordmøre kan organiseres etter prinsippet om kommuner som ABS-regioner. I forhold til landsdelsinndelingen sier Amdam følgende:

"I denne modellen vil landsdelene sannsynligvis få et utvidet ansvar også for kommunene, og det vil være behov for å ikke ha for mange kommuner for hver landsdel - kanskje 15 til 30. En vurderer det derfor slik at ved denne modellen blir kommunestrukturen omdannet til en ABS-regionkommunemodell med både små og store regionkommuner etter generalistkommuneprinsippet. Trolig vil en få et samlet kommunetall mellom 100 og 160 etter et slikt prinsipp.

Jeg vurderer det som sannsynlig at Romsdal og Nordmøre vil bli med i Midt-Norge etter dette alternativet og at i dette store og fysiske sterkt oppdelte, men likevel Trondheim-dominerte området vil det være et stort press for å redusere antallet kommuner i området. Trolig til 5 eller maksimum 7 kommuner."

Som beskrevet foran var det i distriktskommisjonen et flertall og et mindretall. Mindretallet står for en 2-nivåmodell. Denne innebærer at landsdelsregionene ikke blir opprettet som politisk og administrativt organ. Om dette sier rapporten fra Møreforskning Volda:

"Om 2-nivåmodellen blir innført er den logiske følgen at en må ha færre og større kommuner, mest sannsynlig en tilpasset ABS-modell der utkantkommuner som faller utenfor blir "innlemmet" i nærmest tilgrensende region. Prinsippet vil være at en har en regional generalistkommune som er rimelig robust og at disse er så få i antall at staten kan forholde seg direkte til dem. Disse kommunene kan ta over de arbeidsoppgavene som fylkeskommunen i dag har."

Et kjennetegn ved en slik storkommune er at den har et *større sted* i tillegg til et omland. Det antydes et antall for hele landet på 40 til 50 kommuner. Disse regionkommunene vil ha et behov for lokal organisering etter en basiskommunemodell (bydeler) med direkte eller indirekte politisk styring, men da etter makttildeling fra regionkommunen.

Om dette uttaler Amdam:

"En kan spørre seg hvem det er som trenger regionkommunen i dette tilfellet. Svaret mitt er regionene selv. Et område vil ha vesentlig større makt om det har ett politisk organ som forholder seg til staten i stedet for 40. Riktignok kan staten bruke "splitt og hersk" - strategier mellom 40 slike regionkommuner, men trolig i mindre grad enn mellom 400 kommuner."

Sammenhengen mellom valg av regionstruktur og sannsynlig kommunestruktur, er presentert slik:

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

Hva kan så konsekvensene for Romsdal og Nordmøre bli av dette resonnementet? 40 til 50 regionkommuner tilsier i gjennomsnitt ca 100 000 innbyggere i hver kommune. Det mest sannsynlige (og mulige) vil være en kommune for hele Romsdal og Nordmøre, organisert som en "polysentrisk" Molde - Kristiansund-region. Ved en slik løsning regner Møreforskning med at deler av indre Nordmøre vil velge å gå sammen med kommuner i Trøndelag.

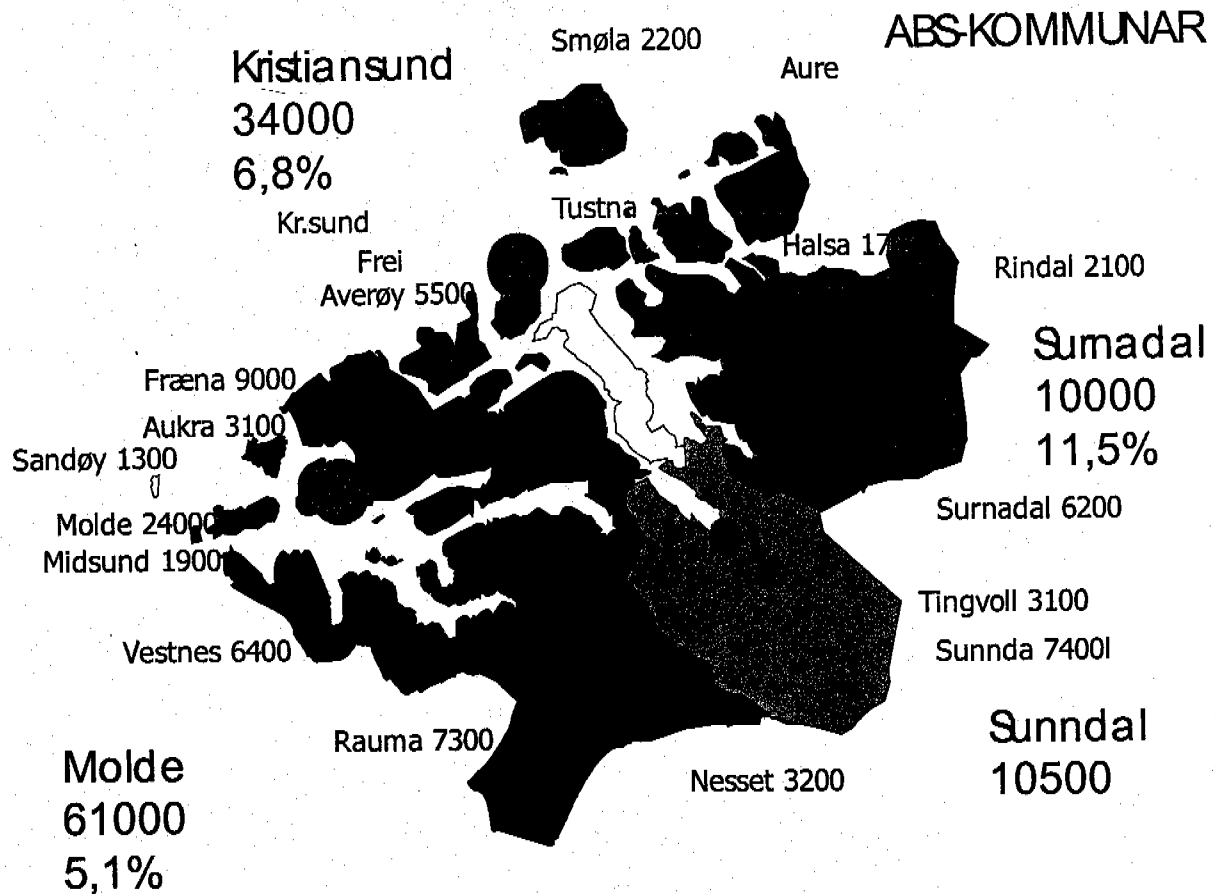
Møreforskning stiller spørsmålet om hvilket alternativ som er mest sannsynlig sett ovenfra og hvilken tilpasningsstrategi som vil være fornuftig, og svarer:

"Det er vanskelig å vite hvordan de politiske vindene blåser. Med distriktskommisjonen sine forslag seiler "landsdelmodellen" i medvind. Men det er noen trekk en kan peke på hvor det er enighet:

1. **Regionkommunen.** Med unntak av trendmodellen (enkel sammenslåing av småkommuner) innebærer de andre modellene en stortilt kommunesammenslåing til regionkommuner med generalistkommuneansvar. Det kan derfor være klokt å forberede seg på at dette kan komme og selv finne frem til hvem en samarbeider godt med, hvem en har felles interesser med osv.
2. **Basiskommunen.** Med en utvikling av regionkommuner med primærmakt øker behovet for lokal organisering for å kunne samordne aktiviteter på dette nivået. Det kan derfor være lurt allerede nå å starte arbeidet med hvordan slike basisenheter kan se ut med utgangspunkt i sosiale, kulturelle og økonomiske forhold. Som regel vil det være strukturelle trekk knyttet til bosetting, infrastruktur osv. som uansett vil prege ei slik inndeling. I svært mange tilfeller bør nåværende kommune kunne utgjøre basisenheten dersom innbyggerne ønsker dette. "

Rapporten fra Møreforskning Volda drøfter en rekke forskjellige alternativer for sammenslåing av kommuner på Nordmøre og i Romsdalsregionen. Dette ut fra ulike prinsipper og formål. Det vil føre for langt i en saksutredning å gå inn på alle sidene ved dette. Rådmannen vil i stedet vise til rapporten som følger saken. Imidlertid vil en likevel feste oppmerksomheten ved rapportens forslag når det gjelder regionkommuner ut fra en ABS-definisjon. Dette fordi både Distriktskommisjonen og Selstadrapporten gir tydelige signaler om at dette er sentrale kriterier å legge til grunn for den fremtidige kommunestrukturen.

Dersom en tar utgangspunkt i de kommune som i dag utgjør et felles bo-, arbeidsmarkeds- og servicefellesskap, vil en på Nordmøre og i Romsdal kunne danne 4 regionkommuner:



- *Molde.* Sentrum for et omland på ca. 60 000 innbyggere, selv om kommuner som Rauma og Vestnes kan være litt tvilsomme og Sandøy går ut. Nordmørskommunene Eide og Gjæmnes er plassert i denne regionen.
- *Kristiansund.* Sentrum for et omland på ca. 35 000 innbyggere, selv om nye Aure kan være litt tvilsom (lekkasje nordover). På den andre siden er Tingvoll splittet mellom indre og ytre.
- *Sunndalsøra.* Sentrum for et omland på ca. 10 000 innbyggere, selv om Tingvoll kan være usikker på sikt.
- *Surnadal sentrum.* Sentrum for et omland på ca. 10 000 innbyggere. Muligheter for "lekkasje" nordover fra Rindal og Halså.

Arbeids-, bo- og servicekommunen omkring Kristiansund er sammensatt av de sammenslåtte kommunene Aure/Tustna, Frei/Kristiansund, Smøla og Averøy, til sammen ca. 34.000 innbyggere. Ved en slik strukturendring er det sannsynlig at også ytre deler av Tingvoll blir med. Samtidig er dette en relativt labil struktur. Kommunikasjonsforbedringer mellom Smøla og Aure/Tustna i kombinasjon med kommunikasjonsforbedringer i retning Trondheim/Orkdal kan gjøre det like naturlig for disse tre kommunene på sikt å orientere seg nordover, jfr. NIBR sin inndeling av landet i ABS-regioner der Aure er plassert i samme region som Hemne og Snillfjord.

Når det gjelder organiseringen av den politiske og administrative virksomheten i en slik regionkommune, tilrår rapporten at dette skjer etter prinsippet om *fleksibel organisering*. Denne organisasjonsmåten kan langt på vei kombinere dagens lokalkommunes sterke sider med storkommunens. De fleste av dagens kommuner i den forannevnte regionkommunen, med unntak av Kristiansund, har en størrelse som gjør dem egnet som produksjonsområder for kommunale basistjenester. Kristiansund/Frei må deles opp i egnede produksjonsområder. Det

samme kan i noen grad gjelde også Averøy og eventuell del av Tingvoll. I prinsippet kan en derfor utvikle en organisering der en har 8 til 10 selvstyrte lokalkommuner som står ansvarlig overfor felleskommunen. Alle har de samme basisoppgavene og med finansieringsrammer gitt fra en omforent utregningsmodell med så objektive kriterier som mulig og som bygger på overføringsmodellen mellom stat og kommune. Noen lokalkommuner kan i tillegg påta seg oppdrag med å organisere mer sjelden tjenesteproduksjon (f.eks enkelte tjenester innenfor områdene kommunal teknikk og barnevern) på oppdrag og finansiering fra felleskommunen fordi dette er hensiktsmessig. Dette samme kan gjøres når det gjelder enkelte fellesfunksjoner som ikke krever spesiell steds plassering (for eksempel lønningsarbeide, fakturering, bokholderi mv.).

Rapporten fra Møreforskning drøfter også flere mulige tilpasninger av det politiske styrings-systemet i en slik modell. Det som er gjennomgående for alle disse mulighetene er at de forutsetter en 2-nivåmodell i kommunen. Ett politisk valgt organ for regionkommunen (regionkommunestyre/konsernstyre) og et politisk styre for lokalsamfunnet (bydelsutvalg/lokalkommunestyre).

Grunnprinsippet for denne modellen er at oppgaver innen omsorg, oppvekst, lokal samfunnsutvikling og andre oppgaver som best kan løses lokalt skal organiseres av lokalkommuner, både administrativt og politisk. Oppgaver innenfor regional samfunnsutvikling og planlegging, spesialiserte funksjoner med klare stordriftsfordeler og kompetansefordeler skal organiseres av den regionale felleskommunen. En slik regionkommunemodell forutsetter maksimal delegering til lokalkommunen. Utad vil en slik fleksibelt organisert storkommune fremstå som en juridisk enhet, en kommune, samtidig som en utvikler organisatoriske og politiske måter å arbeide og fordele ansvar på internt som sikrer både lokale og regionale interesser.

Møreforskning drøfter tilslutt også muligheten for 2-senterkommunen Molde-Kristiansund 1:

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

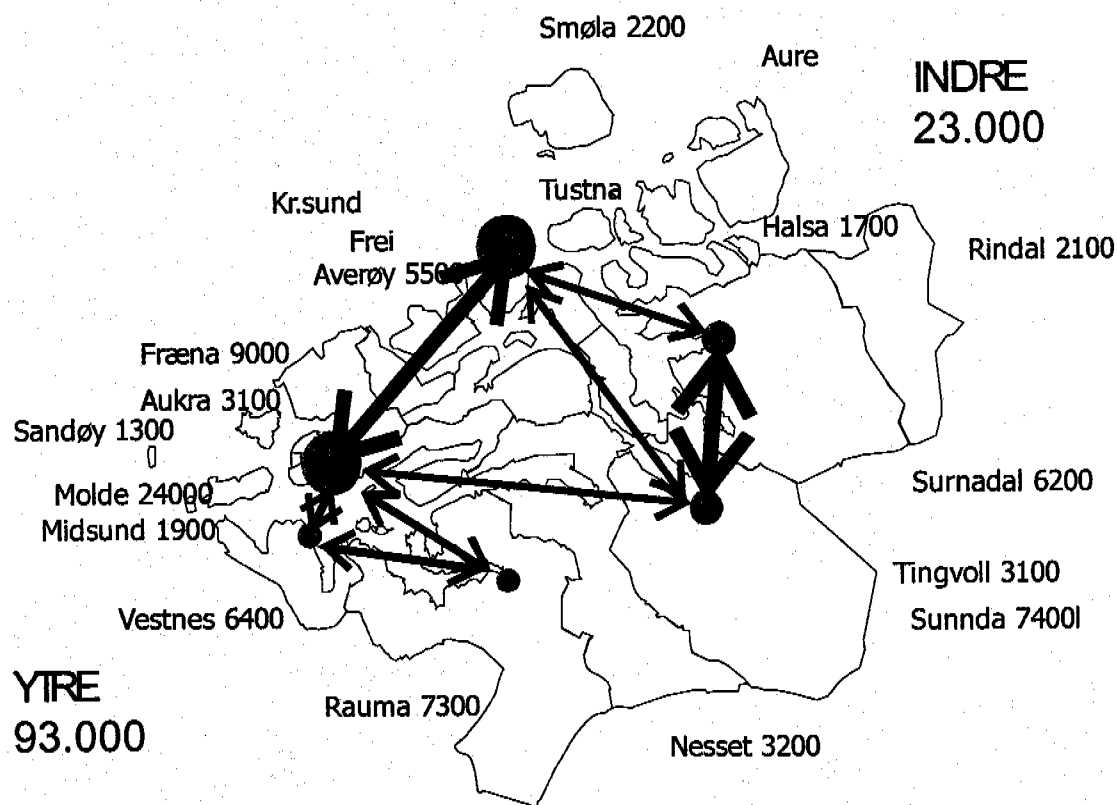
Sjølv om området på sikt vil verte eit sams ABS-område, vurderer vi det som ein vanskeleg og langsiktig prosess om dei to sentra Kristiansund og Molde skal gå saman i ei sams regionkommune. Det vil krevje ei fleksibel organisering med stor delegering til lokalkommunar, likevel vil det vere meir enn nok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

Om dei to sentera kan samarbeide vil dette verte ei meir "slagkraftig" regional utviklings-eining enn Molde og Kristiansund kvar for seg. Med fleksibel organisering kan dette alter-

nativet framstå som rimeleg likt med tilsvarende ABS-kommune-alternativ. Med godt samarbeid og tillit internt, som klart betre innan regional samfunnsutvikling og politikk.

Møreforskning omtaler avslutningsvis et alternativ de benevner som *en polysentrisk storkommune* bestående av hele Nordmøre og Romsdal. Om dette alternativet sies det bl.a.

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



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

Rådmannens vurdering

Både de hovedspørsmål som distriktskommisjonen har utredet og spørsmålet om framtidig region- og kommunestruktur er grunnleggende politiske spørsmål der skillelinjene ikke først og fremst er knyttet til forvaltningsmessig eller geografisk ståsted, men snarere til partipolitisk tilhørighet.

Rådmannen vil likevel måtte ta utgangspunkt i det forvaltningsmessige og geografiske ståsted som Kristiansund kommune representerer og ut fra dette vurdere hvordan kommunen og Nordmørsregionen sine langsiktige, strategiske interesser best kan bli ivaretatt. De strategiske interesser vil være knyttet til hvordan innholdet i og innretningen av distrikts- og regionalpolitikken og de ulike inndelingsalternativene vil påvirke mulighetene til å utvikle kommunens og regionens langsiktige attraktivitet som lokaliseringssted for næringsvirksomhet og bosetting i en positiv retning. Rådmannen registrerer imidlertid at det er stor uenighet om hvilke sammenhenger det er (også) på dette politikkområdet og at konsekvensene av veivalg i beste fall kan dokumenteres i ettertid.

De utredningene som nå foreligger og som danner utgangspunkt for denne saken, bærer et klart bud om at vi er i inne i en stor omstrukturering av de offentlige virksomhetene. Denne prosessen har allerede pågått i noen år, både i kommuner og i statlige virksomheter. Mange mener at det som har skjedd til nå bare er begynnelsen på en stor samfunnsendring. Blant forskere omtales prosessen som en "tung trend". Den har internasjonal forankring og vil prege samfunnsutviklingen både i nasjonalstater og overnasjonale organ. Prosessen må derfor tas på alvor. Dette er trolig noe som ikke "går over".

Distriktskommisjonens utredning

Rådmannen slutter seg til de mål og strategier som en samlet distriktskommisjon har lagt til grunn for sitt arbeid, og vil spesielt understreke at verdiskaping i næringslivet er grunnlaget for en sunn distrikts- og regionalpolitikk. Rådmannen mener utredningen legger et solid og framtidrettet grunnlag for en fornyelse av distrikts- og regionalpolitikken, og samtidig gir et vesentlig og nødvendig bidrag til modernisering og effektivisering av den offentlige forvaltningen og folkestyret.

Når det gjelder DK sin behandling av politisk styringsstruktur, viser rådmannen til at en samlet kommisjon anbefaler at desentralisering av makt til underliggende forvaltningsnivåer bør være en hovedstrategi ved utforming av ny forvaltningsstruktur. Rådmannen slutter seg til mindretallets anbefaling av en 2-nivåmodell og begrunner dette ut fra de hensyn som er nevnt i omtalen av dette alternativet foran.

KS sin utredning av regioninndelingen og kommunestrukturprosjektet

Regionstrukturprosjektet til KS har som en forutsetning at framtidig forvaltningsstruktur skal baseres på en trenivåmodell. Ut fra det som er nevnt foran, vil det fra rådmannens ståsted ikke være noe tjenlig grep å opprettholde mellomnivået i norsk forvaltningsstruktur hva enten man vurderer dette fra et nasjonalt ståsted eller man ønsker å ivareta Nordmøre eller Kristiansund sine interesser. Rådmannen finner det derfor ulogisk å gi råd om valg mellom de alternativ som er utredet for KS.

Møreforskning sin utredning skisserer tre hovedalternativ for framtidig kommuneinndeling på Nordmøre og i Romsdal gitt at vi får en tonivåmodell (40-50 kommuner totalt i landet). Rådmannen mener i likhet med Møreforskning at alternativet med tosenterkommunen Molde-Kristiansund vil være en vanskelig og langvarig prosess å få på plass, og en slik regionkommune blir svært dominerende i forhold til de to "rest"-kommunene indre og ytre Nordmøre selv om disse kan finne alliansepartnere mot Trøndelag.

Rådmannen støtter heller ikke alternativet med hele Nordmøre og Romsdal som én kommune og viser til Møreforskning sin uttrykte skepsis nevnt ovenfor.

Rådmannen vil tilrå at alternativet med ABS-kommuner knyttet rundt naturlige regionsentra legges til grunn for framtidig kommunestruktur. Inndelingen i fire regionkommuner slik Møreforskning foreslår, er basert på en trenivåmodell (landsdelsregioner). Innenfor en tonivå-

modell vil to regionkommuner rundt de to byene Molde og Kristiansund etter rådmannens syn framstå som mest realistisk. Det vil også gi mer likverdige kommuner rent befolkningsmessig. Rådmannen vil for sin del også tilrå at kommunene Eide og Gjemnes inngår i den nordre regionkommunen, men dette må evt. de aktuelle kommunene selv ta stilling til selv dersom et slikt alternativ blir aktuelt å realisere.

En slik regionkommune vil arealmessig bli større enn kriteriene for en funksjonell ABS-region tilsier. Rådmannen viser til Møreforskning sin omtale av fleksible organisasjonsformer innenfor en slik regionkommune, jfr. også diskusjonen om konsernkommune som drøftes på Sunnmøre. Rådmannen mener Møreforskning sin utredning og diskusjonen om konsernkommune viser at ulempene med storkommune kan løses, men at dette må konkretiseres på bakgrunn av en overordnet valg av forvaltningsstruktur og oppgavefordeling.

Forslag til

VEDTAK:

1. Kristiansund kommune slutter seg til de mål og strategier som en samlet distriktskommisjon har lagt til grunn for sitt arbeid, og vil spesielt understreke at verdiskaping i næringslivet er grunnlaget for en sunn distrikts- og regionalpolitikk. Kommunen mener utredningen legger et solid og framtidsrettet grunnlag for en fornyelse av distrikts- og regionalpolitikken, og at den gir et nødvendig bidrag til modernisering og effektivisering av den offentlige forvaltningen og folkestyret.
2. Kristiansund kommune slutter seg til at kommisjonens anbefaling om at desentralisering av makt til underliggende forvaltningsnivåer bør være en hovedstrategi ved utforming av ny forvaltningsstruktur.
3. Kristiansund kommune tilrår at framtidig norsk forvaltningsstruktur blir basert på en tonivåmodell med utstrakt delegering av ansvar og myndighet til kommunenivået.
4. Kristiansund kommune tilrår at den konkrete framtidige kommuneinndelingen blir fastsatt etter ny høringsprosess basert på vedtatt forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene.
5. Kristiansund kommune vil ut fra forutsetningen om en tonivåmodell for framtidig norsk forvaltningsstruktur tilrå at det etableres en regionkommune for regionen Nordmøre, men at endelig inndeling foretas på bakgrunn av en høring som gjennomføres etter at framtidig forvaltningsstruktur og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene er fastsatt av Stortinget.

Anton Monge
rådmann

Helge A. Carlsen
kommunalsjef