

ØF-rapport nr. 07/2003

**Fordeler og ulemper
ved å slå sammen kommunene
Aure og Tustna**

av

**Pelle Engesæter,
Birgitta Ericsson**

og

Reidun Grefsrud



østlandsforskning

Tittel: Fordeler og ulemper ved sammenslåing av Aure og Tustna

Forfattere: Pelle Engesæter, Birgitta Ericsson og Reidun Grefsrud

ØF-rapport nr.: 07/2003

ISBN nr.: 82-7356-513-0

Prosjektnummer: K125

Prosjektnavn: Kommunesammenslutning Aure - Tustna

Oppdragsgiver: Styringsgruppen for utredning av sammenslutning av Aure og Tustna

Prosjektleder: Reidun Grefsrud

Referat: I denne rapporten utredes fordeler og ulemper ved sammenslutning av kommunene Aure og Tustna. Utredningen er gjennomført under forutsetning av at bru over Imarsundet realiseres. Realiseringen av Imarsundforbindelsen vil knytte Aure og Tustna nærmere sammen og derved aktualisere en kommunesammenslutning. En sammenslutning vil gi muligheter for å redusere kostnadsnivået med i størrelsesorden 10 mill. kroner, vesentlig i form av reduserte smådriftsulemper. Realisering av innsparingene krever reduksjon i bemanningen og en sentralisering av deler av tjenestetilbudet. Dersom kommunesenteret legges til Aure, som er mest aktuelt, får tustningene lenger vei enn før til kommunesenteret og de tjenestene som lokaliseres dit.

Sammendrag: Norsk

Emneord: Kommunesammenslutning,

Dato: 13.03.2003

Antall sider: 146

Pris: Kr. 310,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 1066 Skurva
N-2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: of@ostforsk.no

<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplar fremstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

I denne rapporten utredes fordeler og ulemper ved sammenslutning av kommunene Aure og Tustna. Utredningen er foretatt på oppdrag av Styringsgruppen for utredning av sammenslutning av Aure og Tustna. Utredningen ble påbegynt høsten 2002 og avsluttes ved utgangen av februar 2003.

Vi har hatt 2 møter med styringsgruppen i løpet av utredningsperioden. Vi har også vært på befaring i begge kommunene og hatt møter og gjennomgang med ressurspersoner i kommuneadministrasjonen.

Styringsgruppen og personer i kommuneadministrasjonene har gitt oss mange nyttige innspill underveis. Administrasjonen i de to kommunene har ellers vært hjelpelige med å skaffe tilveie dokumenter og annen informasjon og ikke minst bidratt til å rydde opp i faktiske feil og misforståelser.

Vi understreker likevel at utredninger og konklusjoner står for utreders regning.

Prosjektmedarbeidere har vært Pelle Engesæter og Birgitta Ericsson som har skrevet kapittel 2 og 6. Reidun Grefsrud har vært prosjektleder og har skrevet resten av rapporten.

Lillehammer, mars 2003

Kristian Lein
Forskningsleder

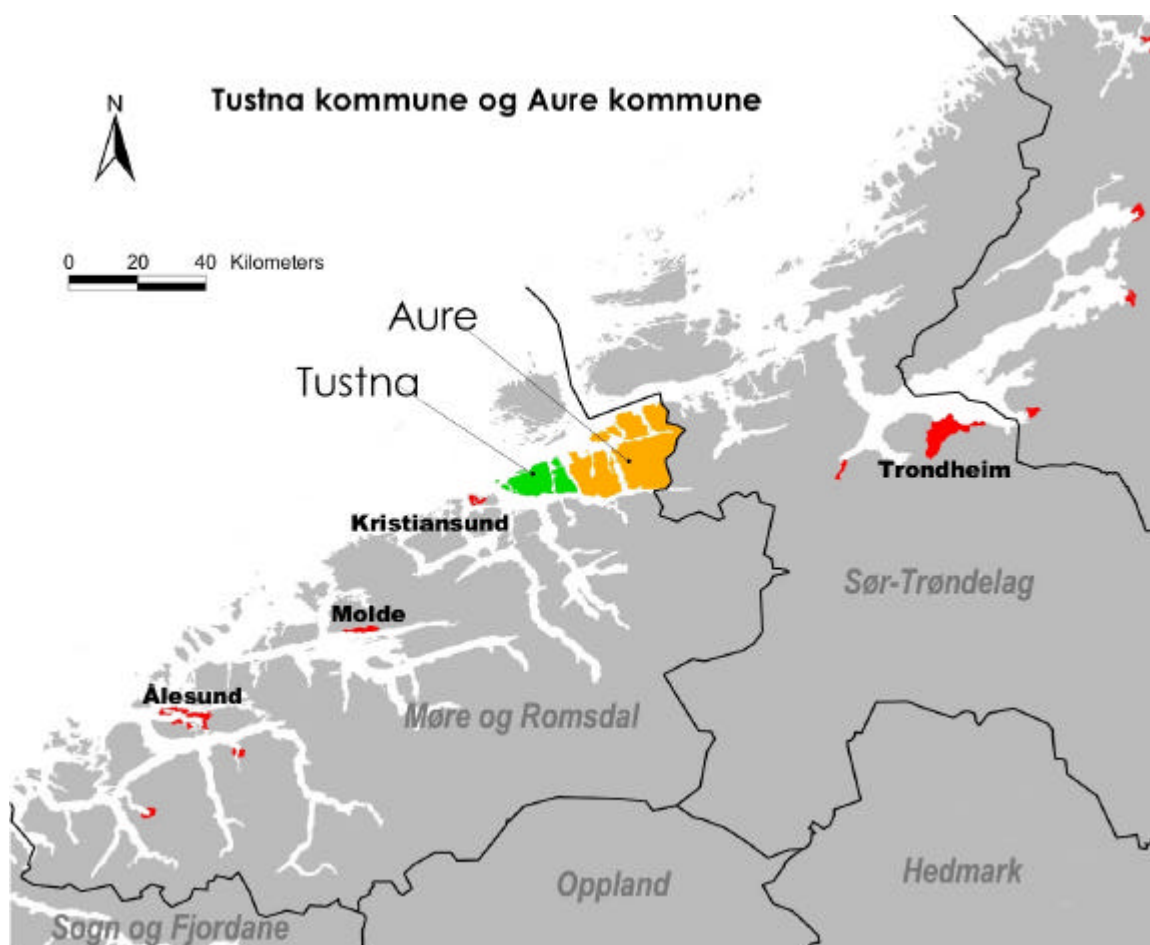
Reidun Grefsrud
Prosjektleder

Kort om kommunene Tustna og Aure

Kommunene Tustna og Aure er to små kommuner på Ytre Nordmøre med henholdsvis 1045 og 2700 innbyggere. Kommunene ligger nord/øst for Kristiansund og innenfor øyene Smøla og Hitra. Tustna er uten landfast forbindelse, men med fergeforbindelse til Kristiansund, Smøla, Hitra og Aure. Aure er landfast mot Hemne kommune i øst, men befolkningen er avhengig av to ferger for å komme seg til regionsenteret Kristiansund.

Begge kommunene har en variert natur bestående både av øyer, holmer og fjordarmer, samt fjell, daler og skogsområder. I Aure har det siden 1995 vært gjennomført flere store vei- og bruprosjekter som har gitt fastlandsforbindelse til deler av kommunen som tidligere var avhengig av fergesamband.

Fra gammelt av har næringsgrunnlaget vært knyttet til fiske, og produksjon av klippfisk har hatt særlig betydning for Tustna, som også har en klippfisk i kommunevåpenet. Næringslivet i Tustna består i dag av ca 45 småbedrifter. Fiskeoppdrett er en viktig næring i kommunen. For Aure kommune har ilandføringen av gass til Tjeldbergodden og den omfattende industrivirksomheten som denne satsingen har resultert i hatt stor betydning. Skipsindustrien i Mjosundet har også hatt stor betydning for sysselsettingen i Aure.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	11
1 Innledning.....	15
1.1 Litt historikk og bakgrunn for utredningen.....	15
1.2 Formål og problemstillinger.....	16
1.3 Gjennomføring av utredningen.....	19
1.4 Oppbygging av rapporten.....	20
2 Regional utvikling.....	21
2.1 Befolkningsutvikling.....	21
2.2 Regional integrasjon og pendling.....	25
2.3 Næringsstruktur og sysselsetting.....	31
2.4 Utbygging av Imarsundbrua: Konsekvenser for næringslivet.....	35
2.5 Næringsretta arbeid i Aure og Tustna.....	36
2.6 Utbyggingsmønster og arealbruk.....	37
2.7 Kommunesenterets betydning og lokalisering.....	39
3 Kommunalt tjenestetilbud og organisering.....	42
3.1 Metode for å analysere kommunale tjenester.....	42
3.2 Administrativ organisering.....	46
3.3 Administrasjon, styring og fellesutgifter.....	47
3.4 Tjenester for barn og unge.....	53
3.5 Pleie- og omsorgstjenester.....	64
3.6 Kommunehelsetjeneste.....	69
3.7 Sosialtjeneste og barneverntjeneste.....	72
3.8 Tekniske tjenester, til natur, miljø og næring mv.....	75
3.9 Kultur og kirke.....	80
4 Kompetanse, personressurser og spesialisering.....	83
4.1 Kommunenes personalressurser.....	83
4.2 De ansattes holdninger til en eventuell sammenslåing.....	87
4.3 Konsekvenser for personalressursene av en sammenslåing.....	94
5 Kommunal økonomi.....	97
5.1 Finansielle indikatorer.....	97
5.2 Sammensetning av inntekter og utgifter.....	101
5.3 Produksjonsindekser.....	104
5.4 Konsekvenser for de frie inntektene av en sammenslåing.....	105
5.5 Samlet vurdering av innsparingspotensialet på utgiftssiden.....	114
5.6 Kostnader til investeringer og endret bruk av kommunale bygg.....	115
5.7 Engangskostnader.....	116
5.8 Samlede effekter og omstillingsperiode.....	116
6 Lokaldemokrati.....	119
6.1 Frivillig sektor.....	119
6.2 Politisk organisering.....	119
6.3 Valgdeltakelse.....	120
6.4 Tilgjengelighet og avstand.....	122
7 Organisering av lokal statsforvaltning mv.....	123
8 Sammenfattende drøftinger.....	125
8.1 Vil det "lønne seg" økonomisk å slå sammen Aure og Tustna?.....	125
8.2 Hva vil en sammenslåing bety for kommunens tjenestetilbud?.....	127
8.3 Hvor store vil omstillingene bli for de tilsatte?.....	129
8.4 Generalistkommunekravet – hva betyr økning av kommunestørrelsen?.....	129
8.5 Befolknings- og næringsutvikling – har en sammenslåing noen innvirkning?.....	130
8.6 Mer tyngde og samordning i kommunepolitikken?.....	131
Referanser.....	133
Vedlegg:.....	135

Sammendrag

Innledning

Denne rapporten er et resultat av at kommunestyrene i Aure og Tustna har besluttet å utrede sammenslutning av Aure og Tustna. Utredningen skal følges opp med en informasjonsprosess rettet mot innbyggerne og en folkeavstemming høsten 2003.

Utgangspunktet for utredningen er Kommunal- og regionaldepartementets analyseveileder. Ut fra styringsgruppens ønsker har enkelte temaer blitt tillagt større vekt enn andre. Dette gjelder:

- Kommunikasjonsutvikling og områdeorganisering.
- Kompetanse, personalressurser og spesialisering.
- Inntekts- og utgiftsstrukturen
- Det kommunale tjenestetilbudet

Utredningen er gjennomført med forutsetning om at bru over Imarsundet realiseres.

Regional utvikling:

Aure og Tustna har flere demografiske og strukturelle trekk som kjennetegner mindre distriktskommuner med fraflytting; Kommunene har lav kvinneandel i aldersgruppen 20-39 år, høy andel eldre over 67 år, det fødes færre enn det dør, kommunene har nettoutflytting og en lav andel er bosatt i tettsteder. Både Aure og Tustna har hatt befolkningsnedgang siden 1950-tallet. Den negative befolkningsutviklingen vil i følge SSB's befolkningsframskrivninger holde fram i Tustna, mens utviklingen i Aure kan se noe lysere ut.

Det foregår lite pendling mellom Aure og Tustna. Den største andelen av pendlerne fra Aure og Tustna arbeider i Kristiansund. Det foregår også relativt stor utpendling fra Aure til Hemne kommune. Det er færre arbeidsplasser enn det er arbeidstakere i begge kommuner, dvs at det er netto utpendling. Yrkesdeltakelsen er relativt lav blant både kvinner og menn i Tustna og blant kvinner i Aure. Næringsstrukturen i de to kommunene er forskjellig. Aure har en stor del av sysselsettingen knyttet til produksjonsvirksomhet, mens Tustna så og si ikke har industrisysselsetting. Jordbruk og fiskerelatert virksomhet er dominerende næringsgrener i Tustna. Kommunale arbeidsplasser betyr relativt mye for begge kommunene.

Aure er landfast mot øst, mens det er fergeforbindelse mot Tustna i sør/vest. Tustna har ikke landfast veiforbindelse, og tustningene er avhengig av ferge for å komme ut av kommunen. Reisetida til Kristiansund er i overkant av 1 time for tustningene, beregnet fra kommunesenteret og i overkant av 2 timer for aurgjeldingene. Ny bru over Imarsundet vil forkorte reisetida mellom Aure og Tustna med 42 minutter og reisetida for aurgjeldingene til Kristiansund med omtrent det samme. Møreforskning har utredet konsekvensene av Imarsundbrua og konkludert med at brua vil gi små positive effekter for befolkning og næringsliv. I forbindelse med framtidig utbygging på Tjeldbergodden kan brua imidlertid få langt større betydning for næringslivet.

Aure er det eneste tettstedet i kommunene i henhold til Statistisk Sentralbyrås definisjoner og det eneste stedet som har senterfunksjoner av betydning. Sett i forhold til stedsegenskaper, beliggenhet og tilgjengelighet er det Aure som peker seg ut som kommunesenter i en eventuell sammenslått kommune. Et eventuelt kommunesenter i

Aure vil føre til at reisetiden til kommunesenteret vil øke med 11-19 minutter for tustningene. I gjennomsnitt har tustningene i dag i overkant av 5 min. reisetid til kommunesenteret mens gjennomsnittlig reisetid for aurgjeldingene er ca 11 minutter.

Kommunalt tjenesteproduksjon og tjenestetilbud:

Aure bruker ca 14 % av nettodriftsutgiftene til *administrasjon, styring og felleseutgifter*, mens Tustna bruker ca 25% til slike oppgaver. Alle kommuner må ha et politisk apparat og en sentraladministrasjon uansett innbyggertall. Ved en eventuell sammenslutning av Aure og Tustna antas at ressurser tilsvarende ca 5-6 mill. kroner kan spares inn på dette området. Da forutsettes at de fleste oppgavene sentraliseres til nytt kommunesenter. En sentralisering av disse oppgavene vil ikke ha stor betydning for innbyggerne siden dette stort sett dreier seg om internadministrasjon .

Aure og Tustna har en forholdsvis kostbar *grunnskole* som følge av mange og små skoler. Tustna har ikke elevgrunnlag nok til at de på egen hånd kan spare ressurser ved å slå sammen skoler. En kommunesammenslutning vil gjøre det mulig å spare inn ca 2,5 mill. kroner ved å flytte alle ungdomsskoleelevene i Tustna til Aure. Dette vil føre til lenger reisetid for elever som bor vest på Tustna og større utgifter til skyss. Det er ikke forutsatt endringer i barnehagestrukturen i denne utredningen.

Både Aure og Tustna har med de planene som er i ferd med å realiseres en godt utbygd *pleie og omsorgstjeneste*. Det er i denne utredningen ikke lagt opp til endringer i eller innsparinger i denne tjenesten. *Helsetjenesten* tenkes i hovedsak lokalisert til nytt kommunesenter, men av hensyn til brukerne av disse tjenestene bør det vurderes en ordning der innbyggerne i Tustna, og spesielt de som bor lengst vest, får et lokalt tilbud på en eller annen måte. De av tustningene som bor vest for Gullstein vil få lenger veg enn før til kommunesenteret. Alle som bor vest for Imarsundbrua vil dessuten kunne bli belastet med bompenger når de skal besøke nytt kommunesenter. *Sosialkontor og barneverntjenesten* omfatter få stillinger, og av hensyn til bl.a. fagmiljø vil det være mest aktuelt å samlokalisere disse tjenestene til kommunesenteret. Det er regnet med noen mindre innsparinger på områdene sosial og helse, som følge av at noe "dobbelarbeid" i forbindelse med administrasjon m.m vil kunne falle bort.

Det er ikke forutsatt endringer i oppgaver knyttet til *forvaltning, drift og vedlikehold* på det tekniske området. Når det gjelder oppgaver som *planlegging, næringsutvikling, saksbehandling* mv er det lagt til grunn en mindre innsparing. De sistnevnte oppgavene er det mest naturlig å sentralisere til kommunesenteret. Det er også en mulighet at en del av disse oppgavene kan lokaliseres til kommunehuset på Gullstein, siden dette sannsynligvis er tjenester der personlig kontakt med brukeren ikke er så viktig som ved f.eks helsetjenester. En slik lokalisering kan også vurderes dersom interkommunalt plankontor blir en realitet.

Personressurser:

Aure kommune har i overkant av 300 stillinger fordelt på i overkant av 200 årsverk, mens Tustna har nærmere 130 stillinger fordelt på i overkant av 80 årsverk. Ved en kommunesammenslutning vil en kunne spare inn ca 19 årsverk, som utgjør 6,6% av årsverkene i de to kommunene. En slik innsparing vil føre til en sterk reduksjon i lederstillinger og også en relativt sterk reduksjon i merkantile stillinger og saksbehandlerstillinger. Som følge av forutsetningen om å slå sammen ungdomstrinnet i Aure og Tustna, vil det også bli en mindre reduksjon i antall lærere. Det er ikke regnet med innsparinger for tjenesteytende personell i pleie- og omsorgstjenesten.

De ansatte i Aure og Tustna er spurt om deres holdninger til en eventuell kommunesammenslutning. Deres vurdering av konsekvensene for egen arbeidssituasjon kan sammenfattes slik:

- De ansatte i Tustna tror at en sammenslåing vil berøre dem personlig i mye større grad enn de ansatte i Aure (70% - 30%).
- De ansatte i Tustna tror i langt større grad enn ansatte i Aure at de må skifte arbeidssted og de frykter at arbeidsplassen forsvinner.
- De ansatte i Aure nevner i litt større grad positive konsekvenser enn de ansatte i Tustna.
- Det er relativt sett få som tror at de må skifte arbeidsområde. Over 40% har en positiv holdning til å skifte arbeidsområde. Det er litt mer positive holdninger i Aure enn i Tustna.
- De fleste er negative til å skifte arbeidssted. Dette har særlig sammenheng med reiseveg og antakeligvis høyere reisekostnader.

Det er vanskelig å vurdere om en sammenslått kommune vil virke positivt inn på forhold som rekruttering, spesialisering og fagmiljø. Det vil kunne bli en viss personellmessig styrking på de ”minste” tjenesteområdene. Samtidig er det også forutsatt innsparinger i en del av de stillingene som krever høyest kompetanse, som vil virke motsatt vei. Selv om kommunene slår seg sammen, vil den sammenslåtte kommunen likevel være relativt liten, slik at problemstillinger i tilknytning til små fagmiljøer og liten spesialisering fortsatt må løses ved samarbeid over kommunegrensene.

Kommunal økonomi:

Den finansielle situasjonen i Aure kommune er bedre enn i Tustna. Tustna har gjennomgående svakere driftsresultat, høyere lånegjeld og mindre reserver enn Aure. Dette har sammenheng med at Aure har et noe høyere inntektsnivå, som følge av eiendomsskatten fra Tjeldbergodden. Begge kommunene har et rimelig godt tjenestetilbud når en tar utgangspunkt i en produksjonsindeks som er utviklet av Teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren.

En kommunesammenslutning vil samlet kunne gjøre det mulig å redusere dagens kostnadsnivå med ca 10 mill. kroner. Da har vi ikke regnet med engangskostnader som følge av sammenslutningen, og heller ikke regnet på eventuelle økte kostnader som følge av større avstander i en sammenslått kommune.

Ved en eventuell sammenslutning får kommunen et inndelingstilskudd på ca 13,3 mill. kroner som erstatter bortfallet av to regionaltilskudd og et basistilskudd. Basistilskudd er en del av rammetilskuddet som gis for å kompensere for ”smådriftsulemper” i administrasjon bl.a. Ved en sammenslutning vil dessuten kommunen få ca 2,5 mill. kroner i økt rammetilskudd som en kompensasjon for større avstander.

De samlede gevinstene for en sammenslått kommune vil avhenge av om kommunen velger å gjennomføre de tiltakene som er nødvendig for å realisere innsparingene og dessuten av hvor raskt kommunen gjennomfører omstillingene.

Lokaldemokrati:

Tustna har to politiske utvalg i tillegg til formannskapet; ressursutvalget og livsløpsutvalget, mens Aure har 4 utvalg; Helse- og omsorgsutvalget, oppvekst- og kulturutvalget, teknisk utvalg og landbruks-, vilt, innlandsfiske og friluftsnemd. Aure har

21 representanter i kommunestyret, mens Tustna har 17 representanter. Aure har ordfører fra høyre og Tustna fra arbeiderpartiet.

Valgdeltakelsen var ved siste valg høyere i Tustna enn i Aure. Dersom valgdeltakelse og stemmefordeling var som ved siste valg vil arbeiderpartiet bli største parti i en ny kommune, fulgt av høyre og senterpartiet.

Lokale statsetater:

Lokale statsetater er representert i både Aure og Tustna med trygdekontor, ”post i butikk” og fiskerirettleier. Aure har i tillegg også Aetat og lensmannskontor . Aure og Tustna hører med til hvert sitt distrikt når det gjelder skatteetaten. Tustna hører dessuten inn under Halsa lensmannskontor. Begge kommuner har Kirkelig fellestråd, men Tustna sokn hører inn under Halsa prestegjeld, mens Aure er eget prestegjeld.

Sammenfattende vurderinger:

Dersom en sammenslått kommune er villig til å ta de grep som er nødvendig, tror vi at en sammenlutning mellom Aure og Tustna vil kunne bidra positivt i forhold til kommunenes økonomiske handlefrihet.

Økt handlefrihet kan bidra til et bedre tjenestetilbud på sikt ved en sammenslutning. For å få realisert denne handlefriheten er det imidlertid nødvendig med en viss sentralisering for å redusere kostnadene. Denne sentraliseringen av tjenestetilbudet vil føre til lengre avstander og reisetider for en del av innbyggerne, spesielt de som bor lengst vest på Tustna.

Omfattende innsparinger kan ikke realiseres uten å redusere bemanningen. Det vil særlig være ansatte i sentraladministrasjonen som berøres og i særlig grad lederstillinger , saksbehandlere og merkantilt personell. Nedbemanningsbehovet er imidlertid ikke betydelig når en ser det i forhold til totalt antall ansatte.

Sett i forhold til ”generalistkommunekravet” vil en eventuell sammenslått kommune fremdeles være liten. Vi tror likevel at en sammenslåing vil kunne bidra til litt større grad av spesialisering og litt større fagmiljø.

I forhold til regional utvikling er det først og fremst realisering av Imarsundbrua som vil bety noe i forhold til bosetting og arbeidsplasser. Dersom brua realiseres vil dette føre til en sterkere sammenbinding av Aure og Tustna. Det er også Imarsundbrua som aktualiserer en kommunesammenslutning. Uten Imarsundbrua vil reisetiden med ferge gjøre det mindre attraktivt å slå sammen kommunene.

Realisering av bruforbindelsen vil gi bedre mulighet for en samordnet planlegging og utvikling i en eventuell sammenslått kommune. En sammenslått kommune vil fremdeles være såpass liten, at det er tvilsomt om en sammenslutning fører til større tyngde utad.

1 Innledning

Sammendrag kapittel 1:

Denne rapporten er et resultat av at kommunestyrene i Aure og Tustna har besluttet å utrede sammenslutning av Aure og Tustna. Utredningen skal følges opp med en informasjonsprosess rettet mot innbyggerne og en folkeavstemming høsten 2003.

Utgangspunktet for utredningen er Kommunal- og regionaldepartementets analyseveileder. Ut fra styringsgruppens ønsker har enkelte temaer blitt tillagt større vekt enn andre. Dette gjelder:

- Kommunikasjonsutvikling og områdeorganisering.
- Kompetanse, personalressurser og spesialisering.
- Inntekts- og utgiftsstrukturen
- Det kommunale tjenestetilbudet

Utredningen er gjennomført med forutsetning om at bru over Imarsundet realiseres.

1.1 Litt historikk og bakgrunn for utredningen.

1.1.1 Bakgrunn for og organisering av prosessen

Kommunestyrene i Aure og Tustna gjorde i september 2001 likelydende vedtak om å utrede ”*Fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing av Aure og Tustna*”.¹

Muligheten for sammenslåing av kommunene Aure og Tustna vært tatt opp uformelt i flere sammenhenger de siste årene. Årsaken til at saken er aktualisert nå er at en sammenslåing av kommunene knyttes opp til muligheten for å få gjennomført Imarsundprosjektet. Bru over Imarsundet sees på den ene siden som en nødvendig forutsetning for en sammenslåing av de to kommunene. På den annen side sees en kommunesammenslutning som en mulighet til å fullfinansiere bruprojektet, ved at en del av inndelingstilskuddet ved en kommunesammenslutning kan nyttes til finansiering av brua over Imarsundet. Kommunene har vedtatt som forutsetning for utredningsprosjektet at realisering av Imarsundbrua inngår som en del av ”sammenslåingspakken” og at Imarsundprosjektet er fullført eller i det minste igangsatt før sammenslåingen gjennomføres.

Kommunene har også vedtatt at nødvendig reduksjon av bemanningen som følge av en eventuell sammenslåing skal skje ved naturlig avgang og ikke ved oppsigelser.

Før kommunestyrene tar stilling til om det skal søkes om sammenslåing skal det i følge vedtaket holdes rådgivende folkeavstemming i begge kommunene samtidig.

Kommunene har nedsatt en styringsgruppe som leder utredningsarbeidet. Styringsgruppen er sammensatt av :

- Ordførerne i kommunene
- Varaordføreren i Aure og en opposisjonspolitiker i Tustna.
- Rådmennene i kommunene
- En representant for de ansatte i hver av kommunene
- En representant for fylkesmannen i Møre og Romsdal.

¹ K-sak 40/01 i møte 20.09.01 i Tustna og K-sak 51/01 i møte 27.09.01 i Aure.

Kommunene er tildelt midler fra Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med finansiering av utredningen.

1.1.2 Framdrift

Tabell 1.0.1 Fremdriftsplan for prosessen

	Høst 2001	Vår 2002	Høst 2002	Vår 2003	Høst 2003	2004	2005	2006	Kommen- tarer
1 Kommunestyrene vedtar å utrede									September
2 Forberedelser i styringsgruppa									
3 Østlandsforskning lager rapport									Frist 28.2
4 Politisk behandling i kommunene									
5 Folkeavstemming									15.sep
6 Politisk behandling i kommunene									
7 Eventuell sammenslåingsprosess									
8 Eventuell sammenslåing									01.01.2006

Etter at kommunestyrene hadde vedtatt å utrede fordeler og ulemper ved en sammenslutning, ble det satt i gang en prosess i forhold til å legge premissene for utredningen. Østlandsforskning fikk utredningsoppdraget med å utarbeide (foreliggende) rapport med frist til 28.2.03. Rapporten skal danne grunnlag for en informasjonsprosess rettet mot innbyggerne i kommunene.

Våren 2003 skal det være politisk behandling i forhold til folkeavstemmingen 15. september. I november 2003 skal kommunestyrene så ta stilling til om de ønsker en sammenslåing eller ikke. Dersom det blir flertall for en sammenslåing skal søknad om sammenslutning av de to kommunene sendes fylkesmannen. Selve vedtaket om sammenslåingen må fattes av regjeringen.

Etter at en sammenslåing eventuelt er vedtatt vil det startes en prosess ledet av en fellesnemnd som skal ta seg av de formelle og de praktiske sakene i forbindelse med gjennomføringen av sammenslåingen. Denne prosessen planlegges å gå over to år. Selve sammenslåingen vil, dersom det blir aktuelt, sannsynligvis skje med virkning fra 1.1.06. Forut for sammenslåingen, dvs høsten 2005, må det skrives ut nyvalg for å få valgt kommunestyre for den nye kommunen.

1.2 Formål og problemstillinger

1.2.1 Inndelingshistorikk

Som følge av Schei-komiteens landsomfattende gjennomgang, ble det i 1960-årene gjennomført en omfattende kommuneinndelingsreform. Antallet kommuner i Norge ble da redusert fra 744 til 454. I forbindelse med denne reformen ble Aure kommune i 1965 slått sammen med Stemshaug kommune. Ertvågsøya, som tidligere var fordelt på de tre kommunene Tustna, Valsøyfjord og Aure, ble i sin helhet tillagt Aure. Etter 1965 har kommunegrensene for Tustna vært uendret. I 1976 skjedde det en grenseendring der Engdal og Rodal på Innlandet ble utskilt fra Aure kommune og tillagt Halså kommune.²

² Hentet fra et notat datert 8.3.93 av rådmann Ola Eines i Aure kommune: "Noen milepæler i Aure" og Rapport fra KRD 1997: Kommune- og fylkesinndelingen, en historisk oversikt over endringene.

1.2.2 Kommuneinndelingsdebatten på sentralt hold

Etter den store kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet ble det ikke foretatt noen samlet gjennomgang av kommuneinndelingen før Christiansenutvalget ble oppnevnt i 1989. Utredningen fra Christiansenutvalget (NOU 1992:15) konkluderte med at det på bakgrunn av endringer i kommunikasjonsforhold og reisemønster var nødvendig med reformer i kommunestrukturen. Det var særlig tre forhold som ble trukket fram ; flerkommunale byområder, andre uhensiktsmessige forhold som følge av endring i kommunikasjoner og bosettingsmønsteret og småkommuner. Problemene med småkommunene var smådriftsulemper, manglende bredde og kvalitet i tjenesteproduksjonen og hensynet til en mer samordnet samfunnsbygging. Christiansenutvalgets fokusering på kommuner med innbyggertall under 5000 ble i særlig grad gjenstand for debatt.

Kommunestrukturen må sees i sammenheng med kommunenes oppgaver og fordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene. I Stortingsmelding 31 (2000-2001) som omhandler oppgavefordelingen listes følgende sentrale mål for kommuneinndelingen opp:

- En styrket generalistkommune.
- Bedre regional utvikling
- Et reelt og meningsfullt lokaldemokrati
- Bedre brukerorientering
- Effektiv ressursbruk
- Mobilisering i distriktene.

For småkommunene er det spesielt ”generalistkommunekravet” som er en utfordring. I henhold til dette kravet bør kommunene ha forutsetninger i form av kompetanse, kapasitet og økonomi for å tilby et likeverdig og samordnet tjenestetilbud tilpasset innbyggernes behov (St.meld. 31(2000-2001)). I kjølvannet av St.meld. 19 (2001-2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå, er det innført forsøk med kommunal oppgavedifferensiering som innebærer en oppmyking av generalistkommuneprinsippet. Forsøkene innebærer at kommuner med ulik størrelse vil kunne få ulike oppgaver.

Staten ønsker å legge til rette for frivillig sammenslutning av kommuner gjennom blant annet støtte til utredninger, inndelingstilskudd som sikrer rammeoverføringer på samme nivå og kompensasjon for engangskostnader knyttet til sammenslutningsprosessen.

1.2.3 Problemstillinger i utredningen

Analyser av kommunesammenslutninger kan gjøres ut fra ulike perspektiv. Hva som skal vektlegges vil blant annet være avhengig av hva slags kommuner som vurderer å slå seg sammen. I dette tilfellet gjelder sammenslåingen to *små kommuner* og en eventuelt sammenslått kommune vil fortsatt være relativt liten.

For små kommuner er det særlig spørsmålet om en sammenslutning kan redusere eventuelle *smådriftsulemper* som er i fokus. Dette innebærer først og fremst å redusere administrative kostnader og dessuten slå sammen enheter på tvers av tidligere kommunegrensener for å få større produksjonseenheter.

Avstander og geografi står sentralt i vurdering av kommunesammenslutning. Reduksjon av smådriftsulemper vil kunne bety sentralisering og sammenslåing av enheter. Samtidig vil kommunen geografisk sett bli større. En kan tenke seg at tilgjengeligheten til kommunale tjenester for brukerne spesielt og innbyggerne generelt i form av reiseavstand og -tid vil bli dårligere jo større og mer spredtbygd kommunene er. Konsekvensene for innbyggerne vil imidlertid være sterkt avhengig av hvordan tjenestetilbudet organiseres etter sammenslåingen.

I mange kommuner er det en generell frykt for at en kommunesammenslutning skal føre til en *generell sentralisering* som over tid også vil påvirke lokaliseringen av arbeidsplasser og bosetting og derigjennom også utarme de lokalsamfunnene som ligger i utkantene av den nye kommunen.

Kommunesammenslutning blir gjerne fremstilt som et middel for å bedre mulighetene for å tilfredsstille *generalistkommunekravet*. De minste kommunene kan ha både ressursmessige og rekrutteringsmessige problemer i forhold til å ansette spesialkompetanse på en del mindre tjenesteområder. Både fagmiljøet internt og kvaliteten på tjenesteytingen kan dermed bli sårbar .

Siden en svært stor del av kommunenes kostnader er knyttet til lønn, vil en ikke kunne tenke seg omfattende innsparinger uten å *reducere bemanningen*. Det er lovbestemt at kommunene får beholde eventuelle innsparinger fullt ut i 10 år og at ressurser tilsvarende inndelingstilskuddet deretter trekkes inn gradvis over en periode på 5 år. Dette betyr at kommunene har noe tid til å foreta omstillinger og nedbemanninger. Dersom det viser seg at en kommune får større innsparinger enn inndelingstilskuddet, vil disse kunne pløyes tilbake i kommunal tjenesteyting. For Aure og Tustna skal noe av inndelingstilskuddet brukes til finansiering av ny bru over Imarsundet.

Selv om kommunene ikke slår seg sammen, vil det likevel skje samfunnsmessige endringer framover. Det er derfor viktig å forsøke å se konsekvensene av en sammenslåing i et visst *utviklingsperspektiv*. For Aure og spesielt Tustna vil både befolkningsutvikling, arbeidsplasser, kommunikasjoner og kommuneøkonomi være kritiske faktorer framover både med og uten en sammenslutning og en kan spørre seg om hvilken effekt selve kommunesammenslutningen vil ha på utviklingen.

I et utviklingsperspektiv kan en vurdere i hvilken grad en sammenslutning i seg selv vil påvirke utviklingen i området, i form av befolkningsendringer, bosetting, arbeidsplasser, pendling osv. Like viktig er det sannsynligvis å vurdere om en sammenslutning kan påvirke kommunenes muligheter til å føre en politikk som kan bedre rammebetingelsene for en ønsket utvikling i området. Her kommer arealbruk, næringspolitikk osv inn.

Kommunesammenslutninger kan analyseres ut i fra et *"interessentperspektiv"*, dvs hvem konsekvensene vil berøre. Her kan en tenke seg et *internt perspektiv*, der en betrakter kommunen som bedrift og først og fremst analyserer konsekvensene for "kommunekassa" og for de ansatte. I et *eksternt perspektiv* vil det være brukerne av kommunens tjenester og innbyggerne generelt som en ønsker å vurdere konsekvensene for. I denne rapporten drøftes begge perspektivene.

1.3 Gjennomføring av utredningen

1.3.1 Fokus for utredningen

Utredningen analyserer fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning, men konkluderer ikke med noen anbefaling om kommunene skal slå seg sammen eller ikke.

Det tematiske utgangspunktet for utredningen er departementets analyseveileder for kommunesammenslutning. (KRD 2002). Ut fra styringsgruppens ønsker har enkelte temaer blitt tillagt større vekt enn andre. Dette gjelder;

- Kommunikasjonsutvikling og områdeorganisering. Imarsundforbindelsens betydning for servicetilbudet og regional utvikling.
- Kompetanse, personressurser og spesialisering. Utnytting av eksisterende personalressurser.
- Inntekts- og utgiftsstrukturen
- Det kommunale tjenestetilbudet.

Analysen tar utgangspunkt i to alternativer:

- Alternativ 0: Aure og Tustna forblir to kommuner
- Alternativ 1: Aure og Tustna slår seg sammen til en kommune.

I Alternativ 1 har vi så godt som mulig forsøkt å skissere hvordan en ny kommune vil kunne "se ut i praksis", dvs vi baserer oss ikke bare på teoretiske beregninger.

Interkommunalt samarbeid er ikke utredet som alternativ, men eksisterende interkommunalt samarbeid er kommentert der dette er aktuelt.

1.3.2 Datagrunnlag

Mye av datagrunnlaget er hentet fra offentlig statistikk, bl.a

- Kostra –SSB
- Befolkningsstatistikk , -framskrivninger og pendlingstall fra SSB
- Skolestatistikk fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI)
- Sysselsettingsstatistikk fra PANDA.

For øvrig har vi hentet inn en god del dokumenter fra kommunene. Dette gjelder

- Regnskap og årsmeldinger
- Budsjetter og økonomiplaner
- Andre planer og oversikter

Vi har også hatt samtaler med personer i kommunenes ressursgrupper og blitt vist rundt i kommunene.

Analysen om personressurser bygger til dels på en egen spørreundersøkelse blant de ansatte.

Analysen er foretatt under forutsetning av at Imarsundforbindelsen realiseres. Møreforsknings analyse av de samfunnsmessige konsekvensene av Imarsundsambandet (Lyche, Lage og Ohr 2000) er lagt til grunn i forhold til Imarsundforbindelsens konsekvenser for næringslivet i regionen. Når det gjelder Imarsundforbindelsens betydning for områdeorganisering av kommunale tjenester etter en sammenslutning har vi gjort våre egne vurderinger.

1.4 Oppbygging av rapporten

I *kapittel 2* går vi gjennom sentrale regionale utviklingstrekk for Aure og Tustna når det gjelder befolkningssammensetning og -utvikling og næringssammensetning og -utvikling. I dette kapitlet ser vi også på regional integrasjon og pendling og konsekvensene av Imarsundbrua i forhold til regional utvidelse og for næringslivet. Videre går vi gjennom næringsretta arbeid i kommunene og utbyggingsmønster og arealbruk.

I *kapittel 3* analyserer vi ulike sider ved tjenesteproduksjonen i de to kommunene i dag og slik vi ser konsekvensene av en kommunesammenslutning kan bli.

Kapittel 4 er en gjennomgang av en spørreundersøkelse blant de ansatte om deres holdninger og synspunkt i forhold til en kommunesammenslutning. I dette kapitlet ser vi også på kommunens samlede stillingsressurser og konsekvensene for de ansatte av en kommunesammenslutning.

Kapittel 5 er en gjennomgang av kommunenes finansielle stilling og en vurdering av konsekvenser for utgifter og inntekter av en kommunesammenslutning.

Kapittel 6 om lokaldemokrati omfatter stort sett en kartlegging av valgdeltakelse og politisk organisering, mens *kapittel 7* viser hvordan lokale statsetater er lokalisert i forhold til betjeningen av innbyggerne i Aure og Tustna.

Til slutt foretar vi en sammenfattende drøfting av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning i *kapittel 8*.

2 Regional utvikling

Sammendrag kapittel 2:

Aure og Tustna har flere demografiske og strukturelle trekk som kjennetegner mindre distriktskommuner med fraflytting; Kommunene har lav kvinneandel i aldersgruppen 20-39 år, høy andel eldre over 67 år, det fødes færre enn det dør, kommunene har nettoutflytting og en lav andel er bosatt i sentrale strøk. Både Aure og Tustna har hatt befolkningsnedgang siden 1950-tallet. Den negative befolkningsutviklingen vil i følge SSB's befolkningsframskrivninger holde fram i Tustna, mens utviklingen i Aure kan se noe lysere ut.

Det foregår lite pendling mellom Aure og Tustna. Den største andelen av pendlerne fra Aure og Tustna arbeider i Kristiansund. Det foregår også relativt stor utpendling fra Aure til Hemne kommune. Det er færre arbeidsplasser enn det er arbeidstakere i begge kommuner, dvs at det er netto utpendling. Yrkesdeltakelsen er relativt lav blant både kvinner og menn i Tustna og blant kvinner i Aure. Næringsstrukturen i de to kommunene er forskjellig. Aure har en stor del av sysselsettingen knyttet til produksjonsvirksomhet, mens Tustna så og si ikke har industrisysselsetting. Jordbruk og fiskerelatert virksomhet er dominerende næringsgrener i Tustna. Kommunale arbeidsplasser betyr relativt mye for begge kommunene.

Aure er landfast mot øst, mens det er fergeforbindelse mot Tustna i Sør. Tustna har ikke landfast veiforbindelse, og tustningene er avhengig av ferge for å komme ut av kommunen. Reisetida til Kristiansund er i underkant av 1 ½ time for tustningene og i overkant av 2 timer for aurgjeldingene inkl. ferge og ventetid. Ny bru over Imarsundet vil forkorte reisetida mellom Aure og Tustna med 42 minutter og reisetida for aurgjeldingene til Kristiansund med omtrent det samme. Møreforsking har utredet konsekvensene av Imarsundbrua og konkludert med at brua vil gi små positive effekter for befolkning og næringsliv. I forbindelse med framtidig utbygging på Tjeldbergodden kan brua imidlertid få langt større betydning for næringslivet.

Aure er det eneste tettstedet i kommunene i henhold til SSB's definisjoner og det eneste stedet som har senterfunksjoner av betydning. Sett i forhold til stedsegenskaper, beliggenhet og tilgjengelighet er det Aure som peker seg ut som kommunesenter i en eventuell sammenslått kommune. Et eventuelt kommunesenter i Aure vil føre til at reisetiden til kommunesenteret vil øke med 11-19 minutter for tustningene. I gjennomsnitt har tustningene i dag i overkant av 5 min. reisetid til kommunesenteret mens reisetiden for aurgjeldingene er ca 10 minutter.

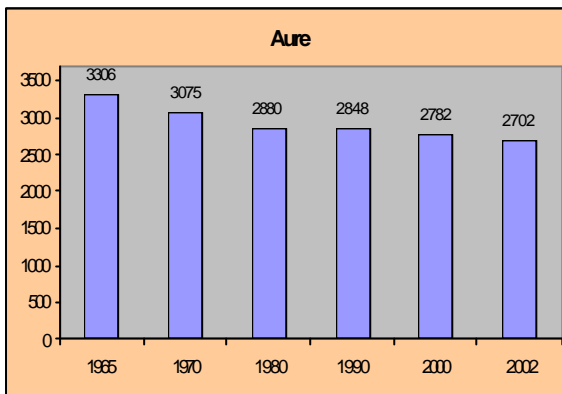
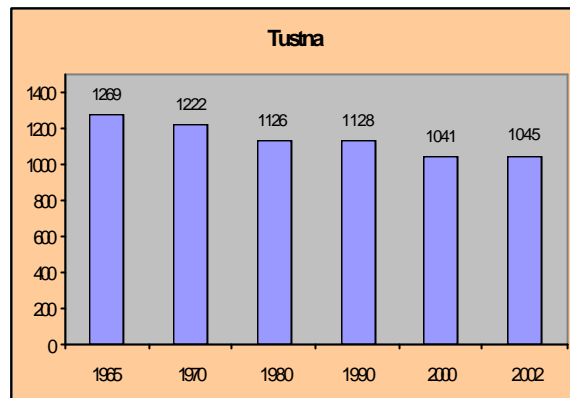
2.1 Befolkningsutvikling

2.1.1 Hovedtrekkene i befolkningsutvikling og sammensetning

Ved årsskiftet 2001-2002 hadde Aure og Tustna henholdsvis 2702 og 1045 registrerte innbyggere. Begge kommuner har hatt en negativ folketallsutvikling siden tidlig på 1950-tallet. Nedgangen har avtatt noe de senere år. Aure hadde i 1965³ 3306 innbyggere, i 2002 var tallet redusert til 2702⁴. Tustna hadde i 1965 1269 innbyggere, og i 2002 var det registrert 1054 personer i kommunen. (Jfr. figur 2.1 og 2.2).

³ 1/1 1965 ble 1568 Stemshaug, 1569 Aure, del av 1570 Valsøyfjord (141 personer) og del av 1572 Tustna (85 personer) slått sammen til en kommune, 1569 Aure. Folketallet økte fra 2226 til 3306.

⁴ Ved grenseregulering 1/1 1976 ble 158 personer overført fra 1569 Aure til 1571 Halså.

Figur 2.1 Folketallsutvikling 1.1. 1965– 2002 Aure**Figur 2.2** Folketallsutvikling 1.1 1965– 2002 Tustna

Kilde: SSB

Befolkningsstrukturen i Aure og Tustna skiller seg fra strukturen i Møre og Romsdal og landet sett under (fylket har en befolkningsstruktur som i hovedsak er lik landets) på følgende måte (tabell 2.1):

- Tustna har en lavere andel i alderen 0 til 5 år.
- Aure har en lavere andel i alderen 6 til 12 år. Tustna har en lavere andel i aldre 16 til 66 år.
- Begge kommuner har en høyere andel i alderen 67 til 79 år.
- Begge kommuner har en høyere andel i alderen 80 år og eldre.

Tabell 2.1 Befolknings sammensetning etter aldersgrupper pr 1.1 2002. Prosent. Kilde: SSB

	Aure	Tustna	Møre og Romsdal	Norge
0-5 år	8,0	5,2	7,9	7,9
6-12 år	8,1	10,4	9,8	9,6
13-15 år	3,9	4,5	4,0	3,8
16-66 år	62,5	59,7	63,6	65,3
67-79 år	10,7	13,7	9,7	9,0
80 år og over	6,7	6,5	5,0	4,5
I alt	100	100	100	100

Rødt skrift viser til sterkt avvik fra situasjonen i fylket og Norge

Tabell 2.2 Befolknings sammensetning etter kjønn pr 1.1 2002. Absolutte tall. Kilde: SSB

Aldersgrupper	Aure		Tustna	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
0-5	109	108	22	32
6-12	108	111	60	49
13-15	56	49	26	21
16-19	70	66	28	30
20-44	455	383	157	130
45-66	374	342	150	129
67-79	135	155	66	77
80+	65	116	28	40
I alt	1372	1330	537	508

I korthet kan en si at Aure og Tustna har flere demografiske og strukturelle trekk som i dag kjennetegner mindre distriktskommuner med fraflytting (jf tabell 2.3):

- *Lav kvinneandel* i alderen 20-39 år: For begge kommuner er andelen langt under fylkes- og landsgjennomsnittet.
- *Høg andel eldre* 67 år og over: For begge kommuner, men særlig Tustna, er andelen langt over fylkes- og landsgjennomsnittet.
- *Fødselsunderskudd*: Det blir født færre enn det dør i begge kommuner. Dette er en utvikling som har foregått over lang tid og som sterkt bidrar til folketallsreduksjon.
- *Netto utflytting*: Aure opplevde fra 1993 til 1997 en netto tilflytting i forbindelse med utbyggingen av Tjeldbergodden. Tustna hadde ingen tilsvarende tilflytting, men har likevel en liten positiv flytteegevinst i 2002.
- *Svært lav andel bosatt i tettbygde strøk* – Tustna har heller ikke tettsted etter Statistisk Sentralbyrås definisjon⁵.

Tabell 2.3 Sentrale trekk ved befolkningen i Aure og Tustna. (Kilde: SSB)

	Aure	Tustna	Møre og Romsdal	Norge
Folketall pr. 1.1. 2002. Antall	2 702	1 045	243 855	4 524 066
Folketall, framskrevet til år 2010 (Middels vekst) (Utg.pkt 2002). Antall	2 726	998	250 777	4 692 393
Endring siste 10 år (2001). Antall	-49	-62	+5 532	+253 606
Andel bosatt i tettbygde strøk. 2000. Prosent	21%	0%	65%	76%
Andel kvinner pr. 100 menn 20-39 år. 2002. Prosent	85%	79%	92%	97%
Andel barn og unge 0-17 år. 2002. Prosent	22,6%	23,4%	24,3%	23,6%
Andel eldre 67 år og over. 2002. Prosent	17,4%	20,2%	14,7%	13,5%
Andel barn/unge og eldre pr. 100 i yrkesaktiv alder. 2002. Prosent	67%	77%	64%	59%
Fødselsoverskudd/-underskudd. 2001. Antall	-11	-6	632	12 715
Netto inn-/utflytting. 2001. Antall	-18	-5	-122	7 955
Folketilvekst i 2001. Antall	-29	-11	45	20 630

2.1.2 Befolkningsutviklingen framover

I følge Statistisk Sentralbyrås siste folketallsframskriving⁶ (SSB 2002) (alt. middel vekst) vil Aure i 2010 ha økt sitt innbyggertall med 24 personer til 2726, mens Tustna på sin side vil miste 47 personer og således redusere innbyggertallet til 998. For Aure sin del vil dette være ett brudd med den negative folketallsutviklingen kommunen har opplevd de siste 50 år. Framskrivningene for Tustna er negative i samtlige av SSB sine alternativer, mens framskrivningene for Aure gir både negative og positive tall (jfr. vedlegg D).

⁵ Minimum 250 hus med mindre enn 50 meter mellom husene.

⁶ I Statistisk sentralbyrås (SSBs) modell framskrives befolkningen etter alder og kjønn ett år om gangen for 94 prognoseregioner, som deretter fordeles på de enkelte kommuner.

Framskrivningene tar utgangspunkt i folketallet per 1. januar 2002. Beregninger av befolkningsutviklingen framover er alltid usikre. Usikkerheten er størst for små kommuner og minst for landet som helhet. Dessuten øker usikkerheten jo lenger framover i tid en ser. Usikkerheten er i første rekke knyttet til framtidige flyttemønstre og til fruktbarhetsutviklingen, men også forventet levealder spiller inn. Flytting og fruktbarhet må i sin tur ses i sammenheng med økonomiske, politiske og kulturelle forhold i samfunnet. For eksempel henger flyttevilligheten blant folk i stor grad sammen med arbeidsmarkedssituasjonen lokalt, regionalt og nasjonalt. Et vanskelig lokalt arbeidsmarked og et godt arbeidsmarked i regionen eller nasjonalt kan føre til utflytting. Dersom arbeidsmarkedet er dårlig i hele landet er det normalt mindre mobilitet. Et godt lokalt arbeidsmarked kan på sin side føre til tilflytting, både av nykommere (folk som aldri har bodd i kommunen før) og tilbakeflyttere (folk som er født og oppvokst i kommunen). Det var en slik situasjon som førte til tilflytting til Aure midt på 1990-tallet i forbindelse med oppbyggingen av Tjeldbergodden. Hvorvidt en kommune greier å holde på tilflytterne og lokale arbeidstakere avhenger blant annet av arbeidets karakter og om det finnes alternative arbeidsplasser i kommunen eller innen akseptabel reiseavstand.

Vi finner på denne bakgrunn grunn til å stille spørsmål ved om den positive framskrivningen for Aure er berettiget. Det er rimelig å anta at befolkningsnedgangen hadde vært større om ikke utbyggingen på Tjeldbergodden hadde funnet sted. Denne utbyggingen førte til en viss tilflytting til kommunen i en periode midt på 1990-tallet. Den folketilvekst som da fant sted, ble mot slutten av 1990-tallet i stor grad nullet ut ved en negativ folketallsutvikling etter at Tjeldbergodden var ferdig bygget. Tustna vil i følge SSB sin framskrivning holde fram med den negative folketallsutviklingen kommunen har hatt siden 1950-tallet. Dette virker som en mer sannsynlig prognose enn hva tilfellet er for Aure.

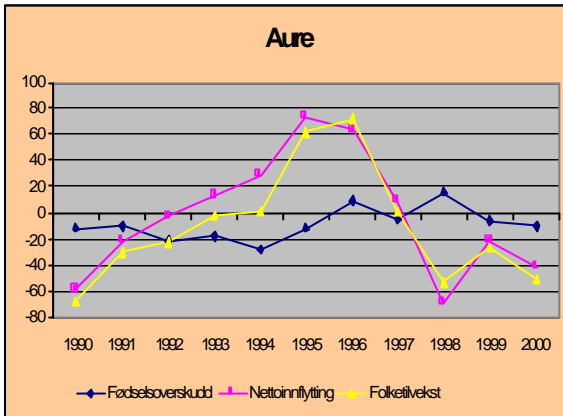
Hva en eventuell kommunesammenslutning vil innebære med tanke på folketallsutviklingen er uvisst. En bruforbindelse over Imarsundet kan imidlertid ha positive konsekvenser for deler av næringslivet og således gi nye arbeidsplasser. Nye arbeidsplasser kan føre til at noen velger ikke å flytte ut og andre velger å flytte til Aure og/eller Tustna.

2.1.3 Faktorer som påvirker befolkningsutviklingen

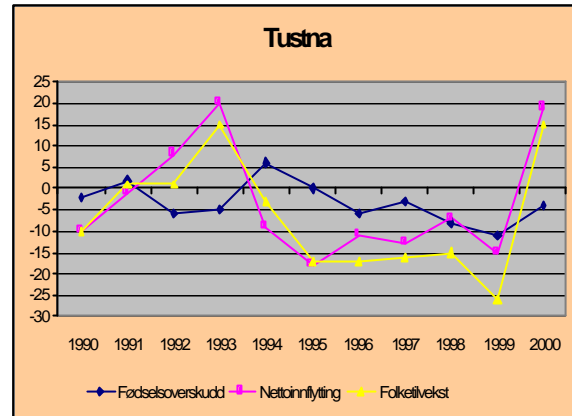
Den kommunale befolkningsutviklingen påvirkes i første rekke av fruktbarhetsutviklingen og til- og fraflytting. En kommune med langvarig fødselsunderskudd vil nærmest være dømt til nedgang i folketallet. Det skal nemlig en massiv tilflytting til kommunen av personer som enten har barn eller kan forventes å få barn for å endre den negative utviklingen i positiv retning. En slik tilflytting er ikke realistisk for de fleste kommuner som opplever befolkningsnedgang, Aure og Tustna medregnet. Dette er imidlertid ikke det samme som å si at kommunene vil bli avfolket. Det vil de ikke bli, men det er trolig lite realistisk å regne med en økning i folketallet. Dette forholdet vil trolig ikke endres nevneverdig ved en eventuell kommunesammenslutning da de grunnleggende demografiske forutsetningene er lagt langt tilbake i tid.

Aure har hatt fødselsunderskudd samtlige år i perioden 1990-2000, med unntak av 1996 og 1998 (jf figur 2.3). En slik utvikling er lite gunstig med tanke på framtidig vekstpotensial i befolkningen. I samme periode var det netto innflytting i fem år, og netto

utflytting i seks. Den demografiske utviklingen i perioden har ført til at folketilveksten i kommunen har vært negativ. *Tustna* har hatt fødselsunderskudd de fleste år fra 1960-tallet og fram til i dag. Kommunen hadde et lite fødselsoverskudd i 1991 og 1994. I den siste 10-årsperioden har det vært netto tilflytting til kommunen kun i to år, i 1993 og i 2000. Året etter, i 2001, hadde *Tustna* en netto utflytting på fem personer.



Figur 2.3: Befolkningsutvikling 1990-2000.
Aure. Kilde : SSB



Figur 2.4: Befolkningsutvikling 1990-2000.
Tustna. Kilde : SSB

Figurene 2.3 og 2.4 illustrerer forholdet mellom fødselsoverskudd/-underskudd, nettoutflytting og folketilvekst i perioden 1990 til 2000. Vi ser at utviklingen går opp og ned, men at linjene for nettoutflytting og folketilvekst følger hverandre i større grad enn linjen for fødsler gjør. Dette viser at det primært er flyttinger som i dag virker inn på folketallsutviklingen i kommunene, ikke fødsler. Figurene viser også at utviklingen for det meste har vært negativ i perioden. De årene det har vært en positiv utvikling viser det seg at situasjonen året etter har gått i negativ retning.

2.2 Regional integrasjon og pendling

2.2.1 Regional integrasjon

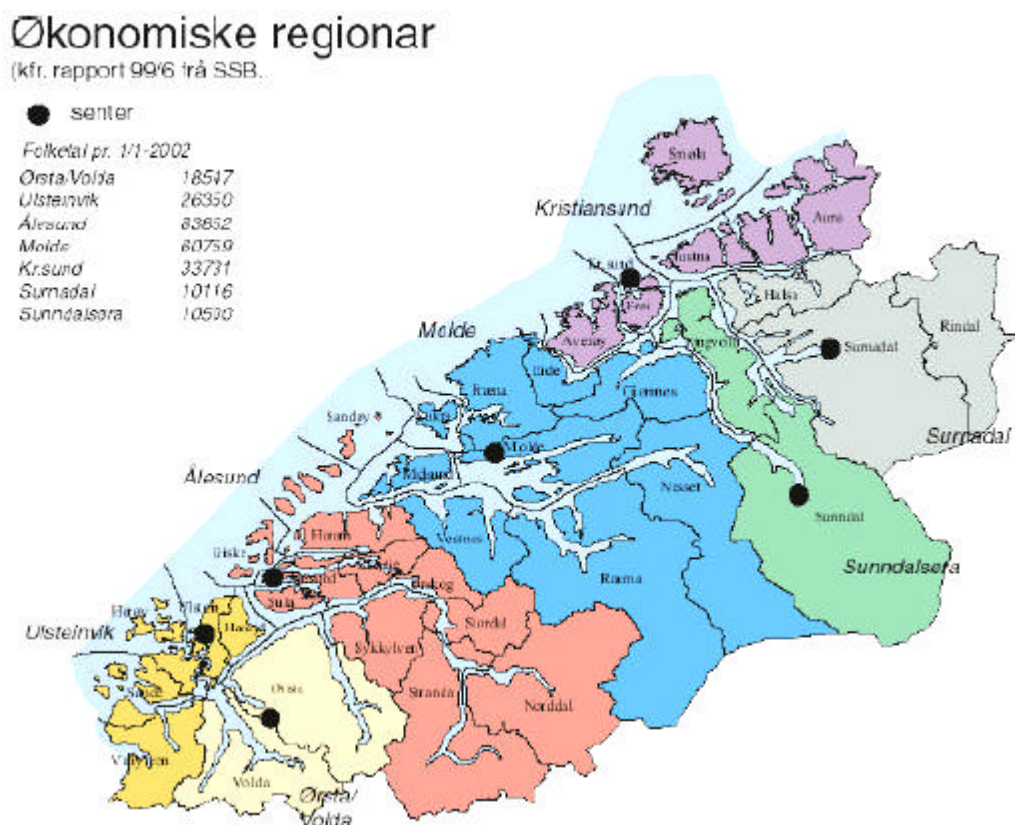
Aure og Tustna hører inn under Kristiansund økonomiske region sammen med Averøy, Frei, Kristiansund og Smøla. De to kommunene grenser også mot Halså i sør, Tustna grenser mot Tingvoll i sør, mens Aure grenser mot Hemne i øst og Hitra i nord. *Tustna* har ikke landfast vegforbindelse. Kommunen har fergeforbindelse med Aure, Smøla, Kristiansund og Hitra, og det tar i overkant av 1 time med bil til regionsenteret og til Kristiansund Lufthavn inkl ferge og ventetid (30 km + 1 ferge)⁷. Det er bussforbindelse til nabokommuner med videre forbindelse til Trondheim, Molde og Ålesund. Tustna er tilknytningspunkt for all vegtrafikk til og fra Smøla kommune, som er en av de tunge fiskerikommunene i Norge.

Aure er landfast mot øst, mot Tustna i vest er det i dag fergeforbindelse over Imarsundet. Reisetiden til regionsenteret Kristiansund er i dag i overkant av 2 timer med bil (45 km, 2 ferger + ventetid). Til Trondheim er avstanden 150 km. Turen til Trondheim tar vel 2

⁷ Vi har brukt reisetidene angitt i tabell 1.1 i Lyche og Ohr (2000) som kilde, men fratrukket 14 minutter som følge av oppgradert fergesamband Seivika – Tømmervåg.

timer. Gjennomgående riksveg er RV 680. Kommunikasjonene har blitt vesentlig forbedret i Aure gjennom flere store veiprojekt som har gitt fastlandsforbindelse til deler av kommunen som tidligere var avhengige av ferjer. Aursund forbindelsen som knytter Ertvågsøya til Aure fastland på riksveg 680, ble åpnet i 1995. Dromnessundbrua som knytter Nordlandet til Skarsøya, ble åpnet i 1996 og reduserte reisetiden fra Aure sentrum til Tjeldbergodden betraktelig. Imarsundprosjektet vil gi fastlandsforbindelse mellom Aure og Tustna . Reguleringsplanen for dette prosjektet er godkjent og bompengesøknaden ligger i Veidirektoratet/Samferdselsdepartementet til behandling.

En bo- og arbeidsmarkedsregion kan forstås som et geografisk område avgrenset av akseptable reiseavstander til arbeidsplasser, skoler, offentlige tjenester og andre servicetilbud, uavhengig av kommunegrenser. Det fins ulike måter å avgrense slike regioner på. Statistisk Sentralbyrå har laget en inndeling i økonomiske regioner basert på pendlingstall, varehandelsstatistikk og befolkningstall i største tettsted. I følge denne inndelingen tilhører Aure og Tustna Kristiansundregionen (Jfr. Figur 2.1). På bakgrunn av de relativt lange reisetidene for å komme til Kristiansund fra Tustna, og spesielt fra Aure, kan en spørre seg hvor integrert kommunene i dag er i det bo- og arbeidsmarkedet Kristiansund er regionsenter for. For Aure er reisetiden nesten like lang til Kristiansund som til Trondheim. Som pendlingstallene i avsnitt 2.2.2 viser, foregår det til tross for avstandene en del pendling mot Kristiansund både fra Aure og Tustna.



Figur 2.5 Økonomiske regioner i Møre og Romsdal. Kilde: Møre og Romsdal fylkeskommune.

2.2.2 Pendling

Pendling blir normalt definert som arbeidsreiser som krysser en kommunegrense, men blir også benyttet om arbeidsreiser på over 45 minutter hver veg. Pendling ut av en

kommune eller region vil også kunne oppstå som følge av at en av ulike årsaker velger å bo ett sted og arbeide et annet sted. Motivene til å velge pendling kan være svært ulike. Utpendling ses gjerne som et symptom på at det finnes flere arbeidstakere enn arbeidsplasser innenfor en kommune eller fylkeskommune, slik at arbeidstakerne er nødt til å pendle for å kunne bli boende. Pendling ut av en kommune kan imidlertid også forstås som en følge av at det eksisterer et misforhold mellom arbeidskraftens *kompetanse*, på et sted eller innenfor en definert region, og den kompetanse som etterspørres på stedet eller i regionen. Følgen vil da bli at de som ikke finner kvalifisert arbeid i hjemsteds-kommunen må søke slikt arbeid et annet sted.

Tabell 2.4. Inn- og utpendling fra Aure og Tustna 2001. Antall personer Kilde: SSB

	Innpendling	Utpendling	Nettopendling
Aure	155	346	-191
Tustna	63	149	-86

En oversikt Møreforskning laget i forbindelse med analysen av regionale virkninger av bro over Imarsundet (Lyche og Ohr 2000), viste at det er forholdsvis få arbeidsreiser mellom kommunene i regionen⁸. I 2001 var det totalt 1290 arbeidstakere bosatt i Aure. Av disse var 944 sysselsatte i egen kommune (73 %), mens 346 (27 %) pendlet til annen kommune. Den største andelen pendlere arbeidet utenfor Møre og Romsdal (14 %). Samme år var det 155 personer som pendlet inn til Aure. Tustna hadde i 2001 432 arbeidstakere, av disse var 283 (65,5 %) sysselsatt i kommunen. Til sammen 149 personer (34,5 %) pendlet til annen kommune, men til forskjell fra Aure pendlet største andelen (18 %) til en kommune i samme økonomiske region. Til sammen 63 personer pendlet inn til Tustna i 2001. Vi vil understreke at utpendlingsandelen i Aure og Tustna ikke er spesielt stor, verken i forhold til andre kommuner i fylket eller til kommuner i mange andre fylker.

Tabell 2.5 Sysselsatte 16-74 år med bosted i kommunen, etter arbeidssted. Utpendlere. 29. oktober-4. november 2001. Absolutte tall og prosent. Kilde: SSB

Arbeidstakere totalt	Sysselsatte som arbeider i bostedskommunen		Utpendlere fra bostedskommunen til annen kommune								
			I alt		I samme fylke				I annet fylke		
					I samme økonomiske region		I annen økonomisk region				
	personer	%	pers.	%	pers.	%	pers.	%	pers.	%	
Aure	1290	944	73,2	346	26,8	118	9,1	45	3,5	183	14,2
Tustna	432	283	65,5	149	34,5	77	17,8	19	4,4	53	12,3

Den største andelen pendlere fra Tustna og Aure har arbeidet sitt i regionsenteret Kristiansund, henholdsvis 47 og 73 personer. I 1999 pendlet 94 personer fra Aure til Kristiansund, mens 37 pendlet fra Tustna.. I alt 28 personer fra Aure hadde i 2001 arbeidet sitt i Tustna, mens ni personer fra Tustna arbeidet i Aure (mot 16 i 1999). Det er med andre ord forholdsvis lite pendling mellom de to kommunene. Det finner imidlertid sted en forholdsvis stor utpendling fra Aure til Hemne (Sør-Trøndelag), i alt 29 personer pendlet i 2001 og 19 personer i 4.kvartal 1999. (Se tabell 2.6 for en oversikt.)

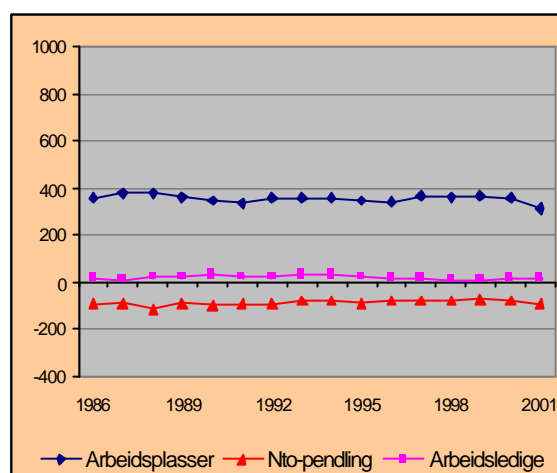
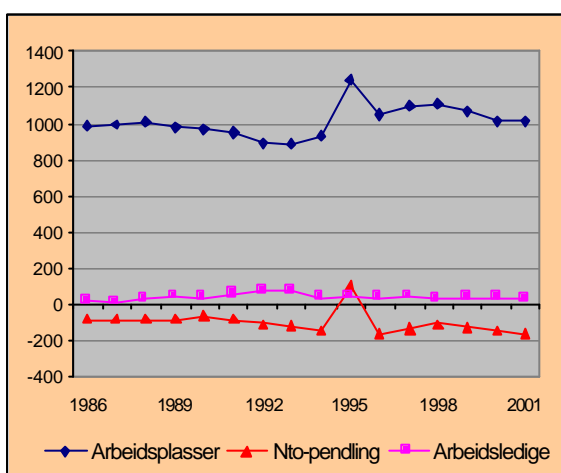
⁸ Frei og Kristiansund representerer unntaket ved at ca 70 prosent av de sysselsatte i Frei mellom 16 og 74 år arbeider i Kristiansund.

Tabell 2.6. Sysselsatte personer 16-74 år etter arbeidsstedskommune og bokommune. 2001.
Kilde: SSB

Arbeidskommune*	Bostedskommune			
	Aure		Tustna	
	1999**	2001	1999**	2001
Kristiansund	94	73	37	47
Frei	11	9	8	14
Aure	745	944	16	9
Tustna	22	28	249	283
Smøla	1	5	3	3
Hemne	19	29	1	2

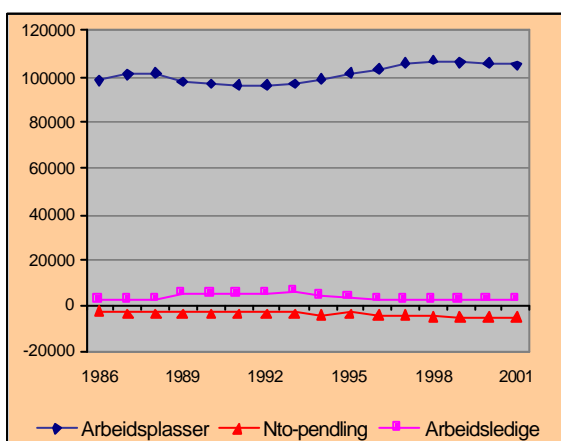
* Oversikten viser kun nabokommuner.

** Foreløpige tall 4.kvartal 1999 (Kilde: Lyche og Ohr 2000)



Figur 2.6. Sysselsetting og pendling 1986-2001.
a: Aure kommune.

b: Tustna kommune



c: Møre og Romsdal fylke

I Tustna hører den største andelen utpendlere hjemme innen jordbruk, skogbruk og fiske (48 %), mens i Aure er den største andelen knyttet til utvinning av råolje og naturgass, industri og bergverksdrift (45 %). I begge kommunene er det flest menn som pendler ut av kommunen, samtidig som det også er flest menn som pendler inn til kommunene. Dette mønsteret finner vi for øvrig igjen på landsbasis (jf SSBs pendlingsstatistikk). Det er flest mellom 16 og 24 år som er utpendlere i begge kommuner, henholdsvis 50 og 66 prosent av sysselsatte med bosted i kommunen. Utpendling avtar med stigende alder.

Det er relativt sett flere arbeidsplasser i Aure enn i Tustna, men begge kommunene har netto utpendling. Sysselsettingssituasjonen i Tustna er imidlertid i en mer utsatt posisjon enn i Aure, selv om nettoppendlingen ut av Aure øker⁹. I Aure har utviklingen i de siste 10 åra ikke vært stort forskjellig fra utviklingen på fylkes- og landsplan¹⁰, mens det i Tustna er registrert en nedgang i arbeidsplasser i de siste 10 åra, særlig mot slutten av perioden. Det har imidlertid vært små endringer i nettoppendlingen ut av Tustna i perioden, men det skyldes trolig manglende befolkningsvekst. Arbeidsledigheten er også noe større i Tustna enn i Aure. (Jfr. figur 2.6.)

I 1995 ser vi også klart innspurten i utbyggingen på Tjeldbergodden som foregikk i perioden 1993-1997, og at denne ble gjennomført gjennom en reduksjon i netto utpendling i kommunen. Mest trolig ved hjelp av en stor økning i innpendlingen heller enn reduksjon i utpendlingen, men det gir ikke våre tall opplysninger om. Det syns imidlertid klart at den negative trenden som ble brutt av Tjeldbergoddenutbyggingen ble avløst av en mer positiv utvikling etter utbyggingen. I dag er sysselsettingen i Aure tilbake på nivå med siste halvdel av 80-åra, og det hevdes at folketallet i dag er 300-400 personer høyere enn det ville vært uten utbyggingen på Tjeldbergodden. I alt kan en regne med at det er knytt rundt 250-300 sysselsatte til anlegg og bedrifter på Tjeldbergodden/Tennhaugen.

I pendlingstallene er det sysselsatte vi regner med. Det foregår også en utstrakt utpendling av skoleelever ved videregående skole fra Aure og Tustna, siden det ikke finnes videregående skoler i disse to kommunene. Det er videregående skole i Kristiansund, i Surnadal og på Tingvoll. Pr 1.1. 2002 var det 136 personer i aldersgruppen 16-19 år i Aure og 58 personer i Tustna. En stor del av disse er enten dag- eller ukependlere som følge av skolegang.

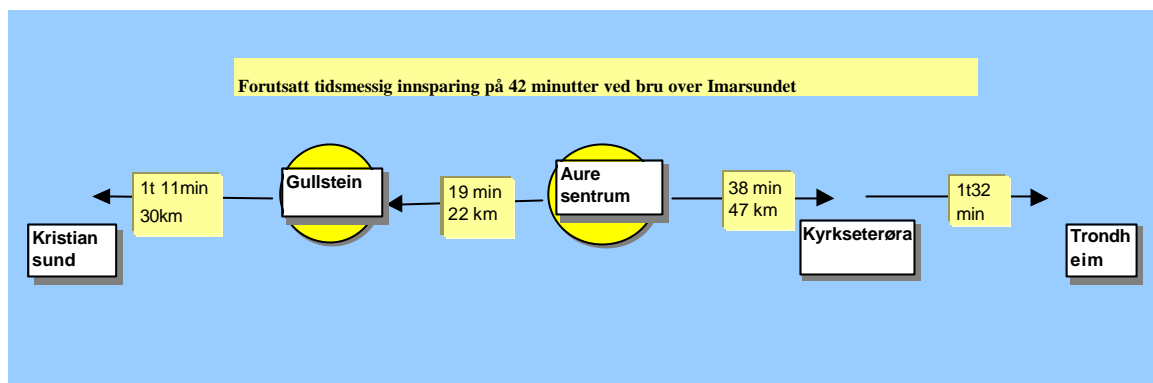
2.2.3 Regional utvidelse som følge av Imarsundbrua

Det spesielle med denne kommunesammenslutningen er koplingen til utbyggingen av ei bru over Imarsundet, til avløsning av dagens ferjesamband. Kommunegrensa mellom Aure og Tustna går i dag i Imarsundet. Denne brubyggingen vil gi Tustna fastlandsforbindelse østover mot Aure, Hemne og Trondheim. Mot Kristiansund, som er Tustnas nabokommune i vest, og regionsenter, vil det fortsatt være et fergesamband for begge kommunene. Som ulempebetragtning vil det imidlertid være relativt stor forskjell på å være avhengig av én i stedet for to ferjer, dette forholdet vil da bety mest for innbyggerne i Aure.

Med en realisering av Imarsundbrua vil trafikanter i regionen jamt over spare om lag 40-45 minutter - f.eks. vil reisetida fra Aure til Gullstein på Tustna (18 km) bli redusert fra en time til 20-25 minutter, altså godt og vel halvert. For de fleste andre strekninger i regionen, vil reisetida imidlertid fortsatt være så vidt lang (over 1 time) etter en innsparing at dagpendling likevel er et mindre aktuelt alternativ. (Lyche og Ohr 2000:5). I figur 2.7 er reiseavstander og reisetider mellom enkelte steder angitt under forutsetning om realisering av Imarsundbrua.

⁹ Det foregår noe innpendling i Aure av utenlandske statsborgere, men disse er ikke med i de pendlingstallene vi har til rådighet.

¹⁰ Tallene viser netto utpendling også fra Norge: det er imidlertid et uttrykk for at pendling til Norge fra utlandet ikke blir registrert (i disse tallene).



Figur 2.7 Reiseavstander mellom utvalgte steder i regionen. Kilde Lyche og Ohr 2000¹¹ og Vegvesenets ruteplanlegger. (<http://visveg.vegvesen.no/visveg/>)

Aure og Tustna vil "etter brua" da i realiteten bli ett arbeidsmarkedsområde, og det betyr framfor alt at (deler av) Tustna blir sterkere knytt til Aure. Fra vestsida av Tustna vil befolkningen antakelig likevel være vel så rettet mot regionsenteret Kristiansund, selv med ferjeforbindelse Tømmervåg-Seivika, rett og slett pga gravitasjonskraften der. Ny fergekai er nå tatt i bruk og en stor moderne gassferge "Glutra" betjener nå sambandet.

I dag er det framfor alt i virksomhetene knytt til Tjeldbergodden som man ser for seg et større behov for arbeidskraft, men der vil tilbudet på Tustna trolig på kort sikt ikke være tilstrekkelig verken i volum eller kompetanse. Det foreligger nå planer om prosjekt som totalt impliserer "380-480 arbeidsplasser i regionen, inkludert ringvirkninger" (Lyche og Ohr 2000:38). På lengre sikt vil likevel tiltak som forbedrer kommunikasjonene i regionen bidra til å lette bevegeligheten til personer innenfor regionen, og en videre utvikling på Tjeldbergodden vil trolig knytte området tettere mot Kristiansund. Da er det stor forskjell på ett eller to fergesamband.

Møreforskning antok i sin rapport (Lyche og Ohr 2000) at vegprosjektet ikke ville få vesentlige konsekvenser for bosettingsmønsteret, men at prosjektet kan medvirke til å styrke grunnlaget for bosettingen. Reduserte avstander vil kunne gjøre det lettere for folk i utkantene å benytte ulike tjenester og delta i forskjellige aktiviteter. Dette kan bidra til opprettholdning av det spredte bosettingsmønsteret. Samtidig kan økt bruk av tjenester i sentra med tiden ha en sentraliseringseffekt.

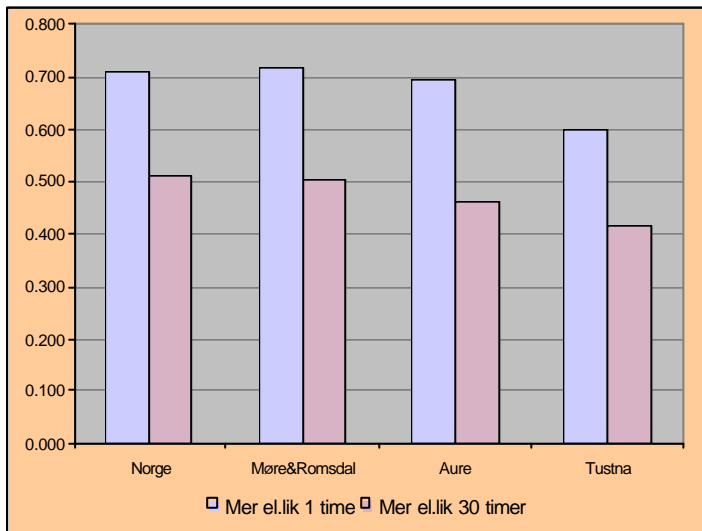
Transportøkonomisk institutt gjennomførte for en del år siden flere studier av ringvirkninger av veitiltak i Vest- og Nord-Norge som dreide seg om veiutløsning til områder som tidligere hadde vært veiløse eller avhengige av fergesamband. Disse analysene konkluderte med at veiutløsning ga større fleksibilitet i forhold til valg av reisetidspunkt, samt at reiseaktiviteten økte. Befolkningen opplevde økt velferd og områdene fikk positiv befolkningsutvikling etter veiutløsningen. (Referert i Engebretsen 2001).

¹¹ Reisetid med ferge Aukan-Vinsternes er beregnet til 45 minutter inkl 14 minutter ventetid og 16 minutter "skjult" ventetid. Reisetid med ferge Seivika – Tømmervåg er i Lyche og Ohr beregnet til 60 minutter inkl ventetid og skjult ventetid. Oppgradering av fergekai og større ferge er beregnet å gi en besparelse på 14 minutter, som vi har trukket fra i oversikten. Lyche og Ohr har ved sine beregninger tatt utgangspunkt i formler i Statens vegvesens håndbok.

2.3 Næringsstruktur og sysselsetting

I dette kapitlet belyser vi nærmere næringsstruktur og sysselsettingssituasjonen i Aure og Tustna. Vi har benyttet sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrås AA-register /PANDA, da disse tallene er de mest oppdaterte som er publisert på kommunenivå. Dessuten publiseres tall på kommunenivå fra siste Folke- og bolig telling i 2000 fortløpende.

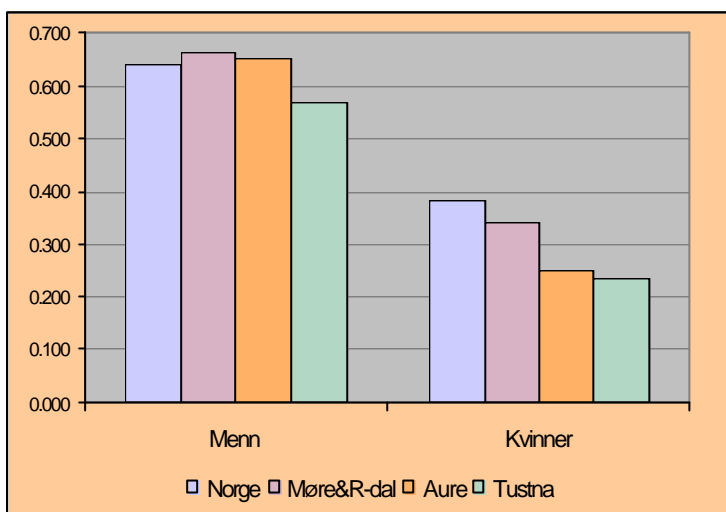
Yrkesdeltakelsen, målt som antall yrkesaktive i alderen 16-74 år, er høyere i Aure (61,4% av befolkningene mellom 16 og 74 år) enn i Tustna (51,6%). Aure har en yrkesdeltakelse som er på linje med Møre og Romsdal og Norge, regner en med alle som har hatt minst en time inntektsgivende arbeid¹² (i undersøkelsesuka). Yrkesdeltakelse definert så vidt inkluderer mange korttidsengasjementer og annen midlertidig sysselsetting, og gir et forholdsvis høgt tall. "Heltidssysselsetting" operasjonaliseres derfor ofte som arbeidstid over 30 timer pr. uke. Det gir et bedre bilde over den "reelle" sysselsettingssituasjonen, uten forkludring av svært korte arbeidsforhold, men samtidig faller også deltids-sysselsetting ut. Det er særlig kvinnesysselsettingen som blir borte i statistikken når en bare registrerer arbeidsinnsats over 30 timer pr. uke. Det er imidlertid større forskjell mellom Aure og Tustna når det gjelder samlet sysselsetting enn i andelen heltidssysselsetting. (Jfr, figur 2.8.) Mange sysselsatte i Aure er altså korttids- eller deltidsansatte.



Figur 2.8 Yrkesdeltakelse etter arbeidsinnsats pr. uke. Aure og Tustna 2000. Andel yrkesaktive av befolkningen mellom 16 og 74 år.

Yrkesdeltakelsen blant menn i Aure er helt på linje med fylkes- og landsgjennomsnittene, mens kvinnesysselsettingen ligger forholdsvis mye under. I Tustna er yrkesdeltakelsen lav både blant menn og kvinner, særlig hvis vi ser på heltidssysselsetting. Fra 1990 har framfor alt aktiviteten i tilknytning til Tjeldbergodden brakt Aure fra en relativt lav yrkesaktivitet blant mennene til å være på nivå med fylket, mens kvinnesysselsettingen ikke har tatt del i denne positive utviklingen. I Tustna kan en ikke direkte spore sysselsettingsmessige resultater av utbyggingen i tilknytning til Tjeldbergodden. (Jfr. figur 2.9.)

¹² Sysselsettingen er beregnet gjennom telling i ei referanseuke (i måneds sifet oktober/november) kombinert med registerstatistikk i Byrået.



Figur 2.9 Sysselsetting (mer enn 30 tim/uke) etter kjønn. Aure og Tustna 2000. Andel yrkesaktive av befolkningen mellom 16 og 74 år.

Kommunen er største arbeidsgiver i begge kommunene, men dominerer mer i Tustna fordi den ikke har industriproduksjon som i Aure (Jfr. tabell. 2.7. og figur 2.10, 2.11 og 2.12). Slik sett vil sysselsettingen i Tustna være mer sårbar for en kommunesammenslutning enn i Aure - særlig tatt i betraktning at et framtidig kommunesenter mest trolig blir lokalisert til Aure.

Ellers er næringsstrukturen i de to kommunene nokså forskjellig: Mens Aure har mellom 150 og 200 arbeidsplasser knytt til produksjonsvirksomhet, er det i Tustna så godt som ingen industrisysselsetting. Etter kommunal virksomhet er det jordbruk og fiskerelaterte virksomheter som dominerer næringslivet i Tustna. Dette er vesentlige næringsområder også i Aure, men der er også transportvirksomhet samt bygg og anlegg av sysselsettingsmessig betydning. Avledet virksomhet innenfor varehandel og andre tjenesteytende næringer finner vi framfor alt i Aure. Det er naturlig siden det ikke fins et tettsted i Tustna, og slike næringer i stor grad følger tettstedsbefolkningens utvikling (jfr. eks.vis. Malmberg&Korpi 2000).

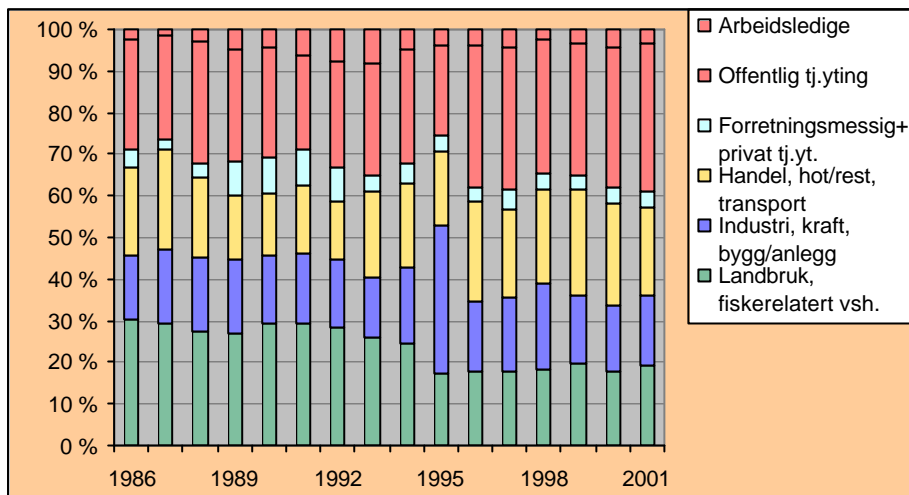
Næringsstrukturen avspeiler at dette er små kommuner: offentlig tjenesteyting utgjør store andeler i sysselsettingen. I de tallene som vises her er all offentlig virksomhet i kommunene slått sammen, men det er kommunal sektor som er helt dominerende. I Tustna vokste denne andelen fram til første halvdel av 90-åra, for deretter å stagnere. I 2001 utgjør kommunal sektor bortimot 35% av sysselsettingen.

I Aure er sysselsettingen preget av den store utbyggingen på Tjeldbergodden, men kommunal sektor viser et tidsmessig omvendt vekstbilde enn i Tustna: Utviklingen var relativt stabil fram til Tjeldbergoddenutbyggingen, men vokste deretter til om lag samme nivå som på Tustna nå, og har ligget der siste halvdel av 90-åra.

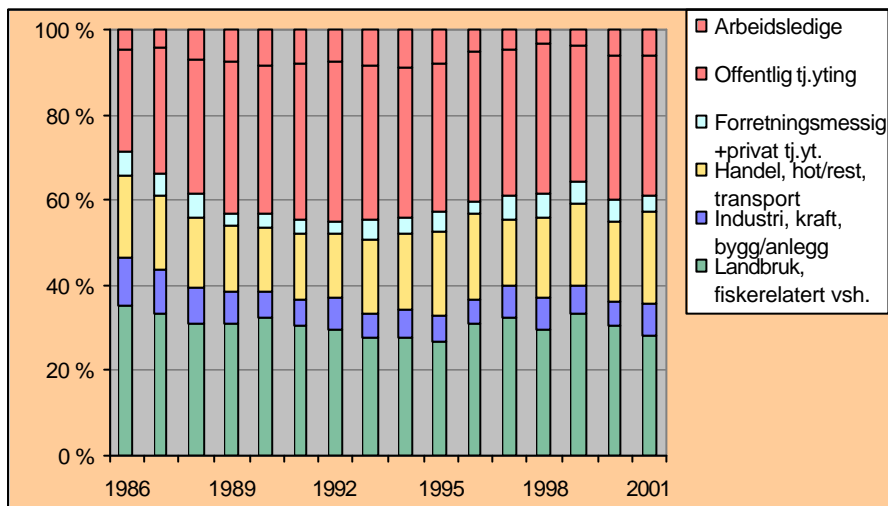
I den grad arbeidsplassene er knyttet til selskaper med hovedkontorer registrert i andre kommuner, vil sysselsettingen der være overvurdert og sysselsettingen i Aure og Tustna undervurdert.

Tabell 2.7. Trekk ved næringsliv og sysselsetting i Aure og Tustna sammenlignet med fylket og landet.
(Kilde: SSB/Panda)

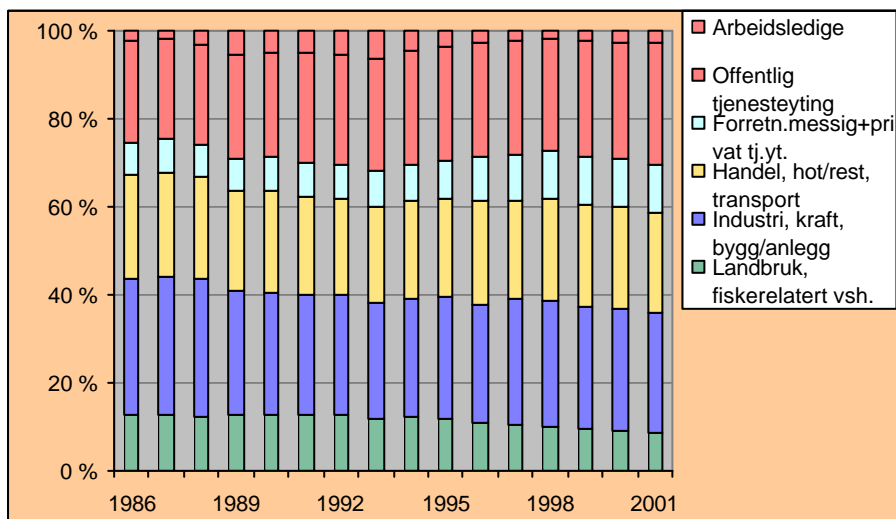
	Aure	Tustna	Møre og Romsdal	Norge
Sysselsatte etter arbeidssted (arbeidsplasser 2001)	1 014	314	105 407	2 077 373
- lønnsmottakere	835	245	94 998	1 923 476
- selvstendige	179	69	10 409	153 897
Netto pendling, antall personer (2001)	-166	-92	-5 218	-15 785
Arbeidsledighet, antall personer (2001)	33	21	2 966	62 438
Utvikling siste 10 år (1992-2001): antall arbeidspl.	+13%	-11%	+9%	+13%
Utvikling siste 10 år (1992-2001): netto pendling	+49%	+1%	+63%	+21%
Utvikling siste 10 år (1992-2001): arbeidsledighet	-53%	-25%	-47%	-45%
Arbeidsplasser i utvalgte næringer:				
- jordbruk	98	68	4 912	55 552
- fiske, fiskeoppdrett, fiskeforedling	76	26	4 923	25 539
- prod. av kjem. råvarer, kjemisk-teknisk pr.	49	0	502	15 749
- produksj. av fartøy/oljeplattformer	80	0	3 916	26 841
- produksj. av maskiner og utstyr	28	1	2 249	23 294
- kraft/vannforsyning, bygg/anlegg	77	24	8 428	163 984
- varehandel, hotell/restaurant, bilrep.	89	25	16 529	378 409
- sjøfart og transport	116	44	7 158	116 781
- forretningsmessig tjenesteyting	34	10	7 102	253 802
- privat tjenesteyting	16	7	4 695	141 532
- statlig tjenesteyting (inkl. forsvaret)	19	8	7 230	201 104
- kommunal tjenesteyting	312	101	22 595	402 004
Sum utvalgte næringer	(994)	(314)	(90 239)	(1 804 591)
(dekker andel av samlet sysselsetting)	(98%)	(100%)	(86%)	(87%)



Figur 2.10 Næringsstruktur 1986-2001. Prosent. Aure kommune



Figur 2.11 Næringsstruktur 1986-2001. Prosent. Tustna



Figur 2.12 Næringsstruktur 1986-2001. Prosent. Møre og Romsdal fylke

2.4 Utbygging av Imarsundbrua: Konsekvenser for næringslivet

Møreforskning har i forbindelse med konsekvensanalysen for bru over Imarsundet, også tatt for seg de samfunnsmessige konsekvenser av Imarsundsambandet (Lyche og Ohr 2000). I denne rapporten tar de også for seg regionale virkninger og konsekvenser for næringsliv og sysselsetting. Vi vil i vårt prosjekt ikke analysere disse problemstillingene på eget grunnlag, men basere oss på det Møreforskning er kommet fram til. For mer inngående vurderinger viser vi altså til Møreforskningens rapport. Det hører imidlertid med her å gjengi de viktigste resultatene, framfor alt når det gjelder regional utvikling (funksjonelle regioner) samt næringsliv og sysselsetting. Vi vil naturlig nok fokusere mest på Aure og Tustna.

Næringslivet i området er i dag tilpasset en lokalisering i et område med tynt befolkningsgrunnlag og ferjebaserte kommunikasjoner. Selv om Imarsundforbindelsen blir utbygd, vil transportkostnadene for næringslivet likevel være høye. Mer generelt vil antakelig likevel en forbedring av kommunikasjonene, og dermed utvidelse av bo- og arbeidsmarkedsregionen på sikt, være et positivt bidrag for både næringsliv og befolkning i området, fordi ferjeavhengighet oppfattes som en ulempe, særlig der hvor en er avhengig av flere ferjer. Bl.a. vil båtbyggeriene i Mjosundet sette pris på et mer fleksibelt landverts kommunikasjons system, både i forhold til underleveranser og arbeidskraftrekruttering.

Det er altså i forbindelse med en framtidig utbygging av virksomhet i tilknytning til Tjeldbergodden at Imarsundbrua trolig vil få den største betydningen i forhold til næringslivet, men der kan det til gjengjeld bli svært stor aktivitet (jfr. Lyche og Ohr 2000). Møreforskningens rapport tar for øvrig svært grundig for seg konsekvensene for næringslivet, og vi henviser til den for nærmere vurderinger.

For andre næringer, som detaljhandel og annen service, kan bedre kommunikasjoner til Aure bidra til å omlokalisere noe av handelslekkasjen fra Tustna til Aure, men samtidig blir avstanden fra Aure til Kristiansund også kortere, slik at nettoeffekten her vil være uviss. En overføring av deler av gjennomgangs- og turisttrafikken fra E-39 til Rv 680 kan bidra til å styrke servicenæringene, men effekten blir trolig marginal. For turisttrafikken trenger dessuten ikke ferjer være en ulempe i det hele tatt. Med Imarsundbrua vil også Tustna få landfast forbindelse østover mot Kyrksæterøra og Trondheim. Dette vil kunne gi "et løft" til interessen for fritidshus i området, særlig i Tustna, som til nå ikke har særlig mange fritidshus. Vi ser nå klart hvordan framveksten av fritidshus brer seg utover fra de store byene, som et resultat av kommunikasjonsutvikling og tilgjengelig plass. (Arnesen, Ericsson og Flygind 2002). En landfast forbindelse med Trondheim vil trolig øke potensialet for salg av hyttetomter på Tustna. Det kan i tilfelle også få betydning for bygg og anlegg og detaljhandel.

Ellers konkluderer Lyche og Ohr i avsnittet om Imarsundbruas konsekvenser for næringsliv og sysselsetting med: *"Alt i alt mener vi at Imarsundprosjektet vil gi relative små positive konsekvenser for det eksisterende næringslivet i regionen, men dersom utviklingen i den petroleumsbaserte virksomheten i området blir som forespeilet, vil utbyggingen kunne få større positive konsekvenser for næringslivet."* (Lyche og Ohr 2000)

2.5 Næringsretta arbeid i Aure og Tustna.¹³

Befolknings- og sysselsettingsstatistikken tegner et nokså forskjellig bilde av våre to kommuner: i Aure har en i løpet av 90-åra snudd en negativ trend, mens situasjonen er mer prekær i Tustna. En nærmere tilknytning til arbeids- og servicemarkeder i Aure vil mest sannsynlig være positivt også for befolkningen i Tustna, men det vil trolig også en bedret regularitet på ferjeforbindelsen til Kristiansund. Vurderingen her vil være avhenging av hvor på Tustna en bor.

Utviklingen i *Aure* beror i all hovedsak på utbyggingen av Tjeldbergodden i 90-åra, og muligens utbyggingen av vegnettet i Aure: Aursundforbindelsen ble åpnet i 1995 og omfatter tre bruer og to tunneler, som knytter Ertvågsøya til fastlands-Aure. I kommunen har man arbeidet mye med næringsutvikling, og fokus er nå rettet mot videreutvikling av virksomhetene på Tjeldbergodden og Tennhaugen industriområde. Biopark Tjeldbergodden er regulert og klargjort med vei, vann og avløp. Det er også bygd et stort overføringsanlegg for kjølevann fra metanolfabrikken til bioparken. Bioparken er beregnet på bedrifter som skal drive marin produksjon. Produksjonen av piggvar er i full gang, og Norsk Hummer planlegger å bygge et stort anlegg for produksjon av hummerunger for utsetting til havbeite. All produksjon er basert på kjølevannet fra den gassbaserte industrien. Det er store muligheter for en utvidet produksjon. Gasspark Tjeldbergodden er ferdig regulert og klart for utbygging med forsyning av naturgass, elektrisitet, fjernvarme etc. Det er montert uttak for gassforsyning på Haltenpipe mottaksterminal. Gasspark Tjeldbergodden er beregnet for bedrifter som kan dra nytte av naturgass til energi eller andre formål. Skipsindustrien i Mjosundet har også hatt stor betydning for bosetting og arbeidsplasser i kommunen.

Tustna har ikke industrivirksomhet i vesentlig grad, og fokuserer sitt næringsretta arbeid framfor alt mot fiskeoppdrett og relatert virksomhet. I følge årsmelding for næringsutvikling har Tustna kommune behandlet 13 konsesjonssøknader i 2002. Det er etablert to nye landanlegg for oppdrett av kveite og torsk. For øvrig gjelder mange av konsesjonssøknadene "nye" arter som torsk, kveite, østers og blåskjell. Utviklingen i oppdrettsnæringen i kommunen representerer betydelige investeringer. Anslagsvis er det, ifølge årsmeldingen, investert for 20 mill. kroner i 2002.

Begge kommunene er med i forskjellig næringsrettet samarbeid. Ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre (ORKide) omfatter alle 13 kommunene på Nord-Møre og tar særlig for seg samarbeid når det gjelder næringsliv, undervisning og samferdsel. Nordmøre næringsråd organiserer dessuten kommuner og næringsliv i regionen.

Aure kommunen er dessuten med i ulike organer i forbindelse med utviklingen på Tjeldbergodden. Tjeldbergoddenutvalget er et overordnet organ for tyngre næringsutvikling ved Tjeldbergodden og for regionale tiltak innenfor samferdsel og kommunikasjon og består av fylkesordførere i Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag og ordførerne i Aure, Hemne og Hitra. Tjeldbergoddengruppen består av ordførerne i Aure, Hemne og Hitra og har til hensikt å markedsføre Tjeldbergodden som industrietablingssted

¹³ Denne omtalen er hentet fra Strategisk næringsplan for Aure 1999 – 2000 og fra årsmelding næringsutvikling 2002 for Tustna.

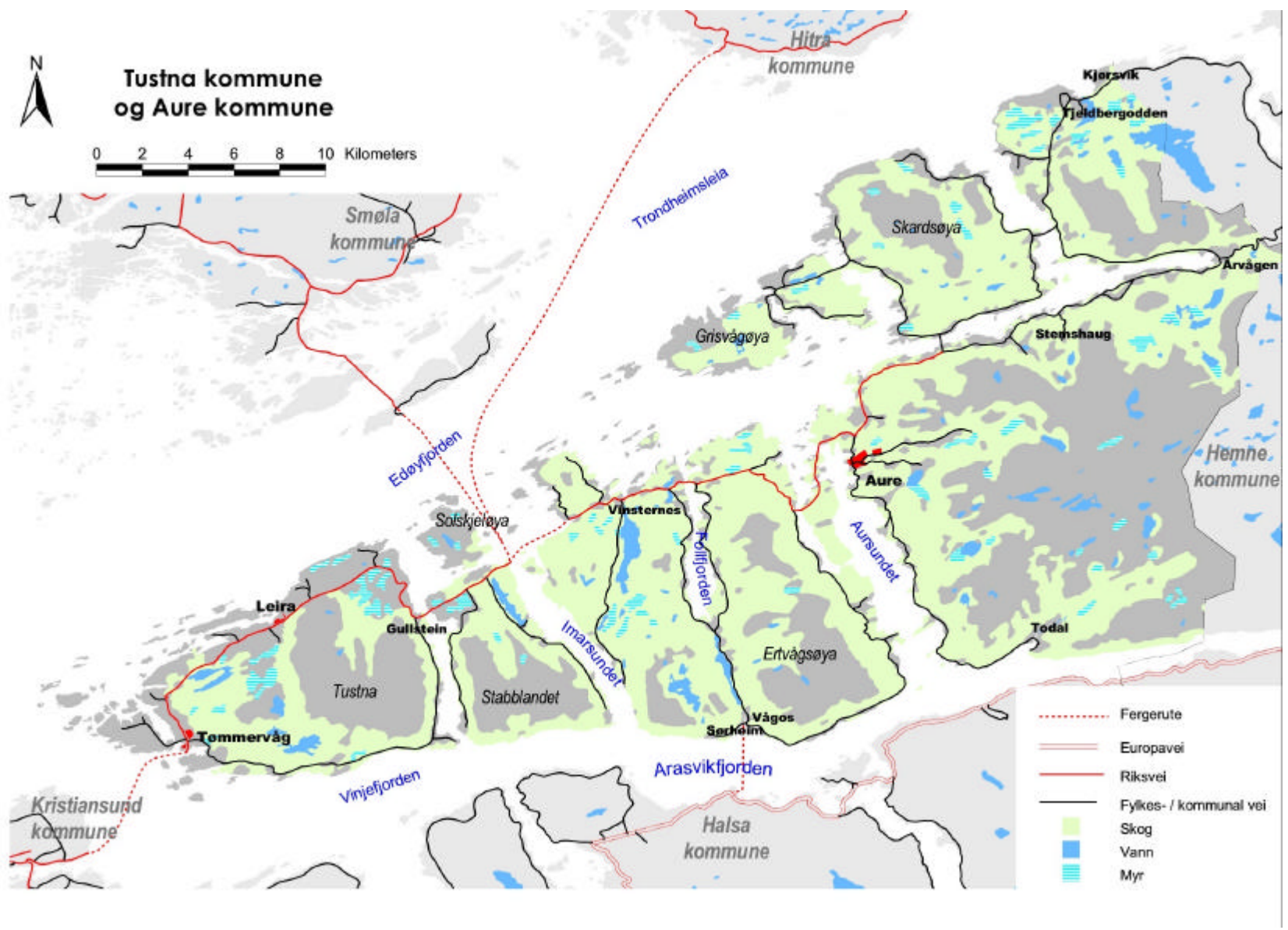
Både Aure og Tustna har lokale næringsforum (Aure Næringsforum, Tustna næringslag). Aure næringsforum samarbeider med tilsvarende organisasjoner i Hemne og Hitra gjennom Tjeldbergodden industriforening, som er et bindeledd mellom lokalt og regionalt næringsliv og nye utbyggingsprosjekter ved Tjeldbergodden.

2.6 Utbyggingsmønster og arealbruk

Utbyggingsmønsteret i Aure og Tustna er en konsekvens av kommunenes topografi og naturgeografiske forhold, samt tidligere tiders kommunikasjonsåre; sjøen. I begge kommuner ligger bebyggelse og næringsvirksomhet i all hovedsak i forbindelse med sjøen. Næringsvirksomheten er, om en ser bort fra offentlig tjenesteyting knyttet til kommunal sektor, i hovedsak knyttet til sjøen. I begge kommuner er fiskeoppdrett en viktig næring, i Aure finnes også to skipsverft og ilandføringsanlegget for gass på Tjeldbergodden nordøst i kommunen. Vegforbindelsene i begge kommuner går også i hovedsak langs sjøen. Innlandet i begge kommuner er for det meste fjellgrunn og ikke egnet for bebyggelse.

I *Aure* er kommunesenteret, Aure sentrum, kommunens eneste tettsted. Her finnes, foruten kommunehuset, blant annet flere ulike slag butikker og servicebedrifter, postkontor, spisesteder og overnattingssted. *Tustna* har ikke tettsted etter definisjonen til SSB (minimum 200 hus med minimum 50 meter mellom husene). Gullstein er kommunens administrasjonssenter og har visse sentrumsfunksjoner.

Aure kommune har lagt ut et næringsområde (Tennhaugen Næringsområde) i tilknytning til anleggene på Tjeldbergodden, samt Kjelklia Næringsområde ved Aure sentrum og Mjosundet Næringsområde i Mjosundet. Det finnes en rekke byggeklare boligfelt både i kommunal og privat regi. *Tustna* har eksisterende og planlagte næringsområder både på Gullstein (kommunesenteret), Leira, Tømmervågen og Nordheim. Nye boligfelt er planlagt i tilknytning til eksisterende felt både på Gullstein, Leira, Tømmervåg og Nordheim. Gullstein har flere offentlige institusjoner; kommunehuset med bla sentraladministrasjon, helse- og sosialsenteret, kommunelege, fiskerirettleier, eldreboliger, bibliotek og Tustna sykehjem, foruten bank og trygdekontor. På Leira er det skole og barnehage, omsorgsboliger og ”post i butikk”.



2.7 Kommunesenterets betydning og lokalisering

Betydningen et senter har innenfor et gitt geografisk område som en kommune, en region, et fylke, en landsdel eller en nasjon, er primært betinget av følgende forhold:

- L *Senterets omland*; er det tilstrekkelig mange potensielle etterspørere etter varer og tjenester innenfor en viss avstand fra senteret?
- L *Tilgjengelighet*; er det mulig å reise til senteret på en tilfredsstillende måte med hensyn til tid, reisemåte og avstand?
- L *Beliggenhet*; hvordan ligger senteret i forhold til befolkningen det skal tjene?
- L *Stedsegenskaper*; har senteret de varer og tjenester som blir etterspurt? I hvilken grad finnes spesialistfunksjoner på stedet, i hvilken grad har senteret varer og tjenester som ikke er å få tak i andre steder i regionen?

Det dreier seg med andre ord om forholdet mellom tilbud og etterspørsel; er sentra attraktive, og er folk villige til å reise dit innenfor akseptabel reisetid. I tillegg er det jo slik at *intraregionale forhold* også i sterk grad kan bidra til å til å fastsette senterets stilling i regionen. Her er det i først rekke konkurranse mellom kommuner om lokalisering av offentlige tjenestefunksjoner som skoler og helsetilbud, der kommunale interesser kommer i konflikt med regionale interesser, som kan være avgjørende på sikt om senteret er et levedyktig senter for varehandel og offentlig og privat tjenesteyting.

Vurdert etter disse kriteriene er det kun Aure sentrum som har senterfunksjoner av betydning. Både i forhold til tilgjengelighet, beliggenhet og stedsegenskaper er det trolig naturlig å tenke seg at administrasjonssentrum i en evt. ny kommune blir lagt til Aure sentrum. En slik lokalisering vil heller ikke kreve så stor utbygging som en hvilken som helst annen lokalisering i en ny kommune.

Tabell 2.8 Tettsteder; omsetning, serviceomfang og antall bosatte

	Mill. kroner		Service		Bosatte	
	1972	2000	1972	1999	1970	1998
Aure sentrum ¹⁴	46	51	5	17	253	914
Leira	15	21	2	7	328	332
Kyrksæterøra	73	124	19	21	1509	2599
Kristiansund	771	1084	34	38	18049	16882

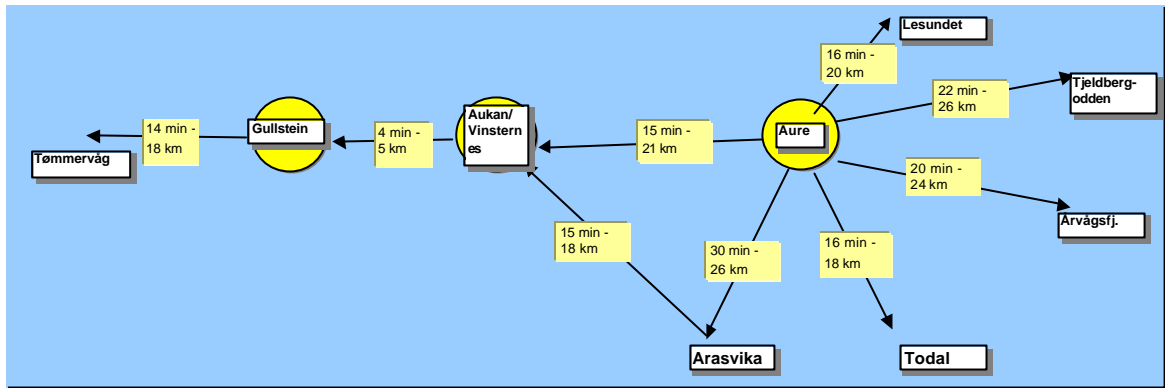
Kilde: Engebretsen (2001)

I tabell 2.8 vises tall fra en rapport fra Transportøkonomisk institutt over omsetning i servicenæringene, antall servicefunksjoner og antall bosatte i tettstedene i kommunene og utviklingen over en periode på ca 18 år. I denne tabellen er Leira på Tustna også tatt med som et tettsted. Antall servicefunksjoner kan være maksimalt 40. Tabellen viser at Aure sentrum har relativt mange servicefunksjoner tatt i betraktning den lave omsetningen, men samtidig at Aure er mindre utviklet enn Kyrksæterøra.

Tilgjengeligheten for innbyggerne vil være vesentlig ved lokalisering av kommunesenteret ved en eventuell kommunesammenslutning. Kommunesenteret betydning som senter vil dessuten være avhengig av hvilke kommunale tjenester som

¹⁴ Transportøkonomisk institutt sin registrering tilsvarer ikke SSB's definisjon av bosatte i tettbygde strøk. I 2000 var 598 personer bosatt i tettbygde strøk (dvs Aure sentrum) ifølge SSB.

lokaliseres dit og hvilken grad senteret er attraktivt for etablering av private tjenestetilbud.



Figur 2.13 Avstander i km og tid mellom Aure og Tustna og internt i hver kommune etter Imarsundbrua. Kilde: Vegvesenet – Visveg og Lyche og Ohr(2000)

Figur 2.13 viser avstandene i km og tid mellom kommunesentrene og noen av yttergrensene i de to kommunene. I tillegg viser figuren avstanden mellom Aure og Tustna. I denne figuren er fergetid og evt. ventetid ikke tatt med, slik at avstander og reisetider kan tolkes som situasjonen etter at bruforbindelsen er kommet. Reisetidseffekten av ny bru er beregnet til 42 minutter, som vi altså må legge til for å finne dagens reisetid mellom Aure og Tustna. (Lyche og Ohr 2000).

Som vi ser av figuren har de som bor i Arasvika lengst reisetid med ca ½ times kjøretur til kommunesenteret i Aure. Ut til de andre yttergrensene av kommunen tar det fra 15 – 22 minutter. I Tustna har innbyggerne i yttergrensene mellom 4 og 14 minutters kjøretid til sitt kommunesenter på Gullstein.

Tabell 2.9 Andel bosatt i tettsteder og avstand til kommunesenteret¹⁵

	Aure	Tustna	Gruppe 2	Gruppe 3	M&R	Landet eks Oslo
Andel bosatt tett	21,3	0	42,2	47,4	64,6	72,1
Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter i minutter	11,1	5,4	7,7	11,8	7,7	7,5

Kilde: SSB –2001 for sammenlikningsgruppene. Beregning fra SSB for 2003 for Aure og Tustna.

Begge kommunene er svært spredtbygde sett i forhold til fylkesgjennomsnitt og landsgjennomsnitt. Gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret vil både ha sammenheng med areal, topografi og avstander i kommunen og hvordan folk er bosatt. Befolkningen i Aure har i gjennomsnitt dobbelt så lang reisetid til kommunesenteret som i Tustna. Reisetiden er også i gjennomsnitt lengre i Aure enn for fylkes- og landsgjennomsnittet.

Dersom kommunesenteret ved en kommunesammenslutning flyttes til Aure vil alle innbyggerne i Tustna få lenger vei til det nye kommunesenteret. De som bor nær Aukan vil få ca 11 minutters lengre reisetid, mens de som bor ved Tømmervåg får 19 minutters lengre reisetid. Totalt vil reisetiden til kommunesenteret variere mellom ca 15 minutter og 33 minutter forutsatt bruforbindelse. Siden en stor del av tustningene bor i de vestligste

¹⁵ Se definisjon av kommunegruppe 2 og 3 i kapittel 3.3.2

kretsene i kommunen, vil gjennomsnittlig reisetid til Aure sentrum bli på hele 27 minutter i henhold til en beregning vi har fått utført fra Statistisk Sentralbyrå. Det vil si at gjennomsnittlig reisetid vil bli en god del lenger for tustningene enn for aurgjeldingene ved en sammenslåing.¹⁶

En kan eventuelt tenke seg å legge kommunale tjenester til Gullstein på Tustna. Dette vil føre til 19 minutters lengre reisetid for alle som skal besøke disse tjenestetilbudet og som bor nord og øst for Aure sentrum. De som bor i Arasvika og de som bor nær Vinsternes vil kunne få kortere reisetid til tjenestetilbudet enn hvis det hadde ligget i Aure.

¹⁶ Vi må her ta et forbehold om at SSB har beregnet reisetid på samme måte som vi har i figur 2.13

3 Kommunal tjenestetilbud og organisering

Sammendrag kapittel 3:

Aure bruker ca 14 % av nettodriftsutgiftene til *administrasjon, styring og felleseutgifter*, mens Tustna bruker ca 25% til slike oppgaver. Alle kommuner må ha et politisk apparat og en sentraladministrasjon uansett innbyggertall. Ved en eventuell sammenslutning av Aure og Tustna antas at ressurser tilsvarende ca 5,5 mill. kroner kan spares inn på dette området. Da forutsettes at de fleste oppgavene sentraliseres til nytt kommunesenter. En sentralisering av disse oppgavene vil ikke ha stor betydning for innbyggerne siden dette stort sett dreier seg om internadministrasjon .

Aure og Tustna har en forholdsvis kostbar *grunnskole* som følge av mange og små skoler. Tustna har ikke elevgrunnlag nok til at de på egen hånd kan spare ressurser ved å slå sammen skoler. En kommunesammenslutning vil gjøre det mulig å spare inn ca 2,5 mill. kroner ved å flytte alle ungdomsskoleelevene i Tustna til Aure. Dette vil føre til lenger reisetid for elever som bor vest på Tustna og større utgifter til skyss. Det er i utredningen ikke forutsatt endringer i barnehagestrukturen.

Både Aure og Tustna har med de planene som er i ferd med å realiseres en godt utbygd *pleie og omsorgstjeneste*. Det er i denne utredningen ikke lagt opp til endringer i eller innsparinger i denne tjenesten. *Helsetjenesten* tenkes i hovedsak lokalisert til nytt kommunesenter, men av hensyn til brukerne av disse tjenestene bør det vurderes en ordning der innbyggerne i Tustna, og spesielt de som bor lengst vest, får et lokalt tilbud på en eller annen måte. De av tustningene som bor vest for Gullstein vil få lenger veg enn før til kommunesenteret. Alle som bor vest for Imarsundbrua vil dessuten kunne bli belastet med bompenger når de skal besøke nytt kommunesenter. *Sosialkontor og barneverntjenesten* omfatter få personer, og av hensyn til bl.a. fagmiljø vil det være mest aktuelt å samlokalisere disse tjenestene til kommunesenteret. Det er regnet med noen mindre innsparinger på områdene sosial og helse, som følge av at noe "dobbelarbeid" i forbindelse med administrasjon m.m vil kunne falle bort.

Det er ikke forutsatt endringer i oppgaver knyttet til *forvaltning, drift og vedlikehold* på det tekniske området. Når det gjelder oppgaver som *planlegging, næringsutvikling, saksbehandling* mv er det lagt til grunn en mindre innsparing. De sistnevnte oppgavene er det mest naturlig å sentralisere til kommunesenteret. Det er også en mulighet at en del av disse oppgavene kan lokaliseres til kommunehuset på Gullstein, siden dette sannsynligvis er tjenester der personlig kontakt med brukeren ikke er så viktig som ved f.eks helsetjenester. En slik lokalisering kan også vurderes dersom interkommunalt plankontor blir en realitet.

3.1 Metode for å analysere kommunale tjenester

3.1.1 Styrings/analysemodell

Utgangspunktet vårt er en *styrings/analysemodell* som er utviklet av Først og Høverstad i forbindelse med KOSTRA. (Se f.eks Først/Høverstad, Styringssystemer og styringsforståelse, Kommuneforlaget 2000.) I følge denne modellen kan vi måle eller beskrive følgende fire forhold ved kommunenes tjenesteproduksjon:

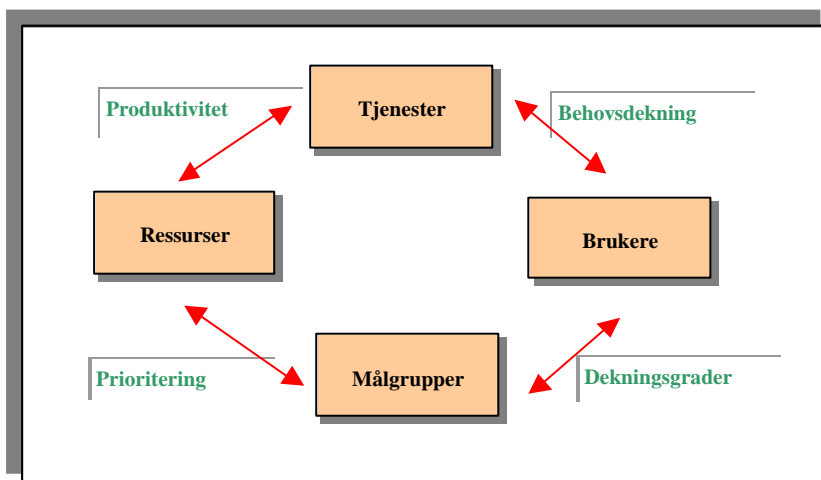
- Ressursinnsats,
- Tjenestene som leveres,
- Brukerne av tjenestene,
- Målgruppene for tjenestene.

Dersom vi kopler de ulike dataene sammen får vi forholdstall som kan gi informasjon om:

- Hvordan ressursene prioriteres i forhold til målgrupper
- Dekningsgrader
- Tilpasning av tjenestene til brukernes behov
- Produktivitet

Produktivitet, eller kostnadseffektivitet sier noe om hvor mye tjenester en får ut av en gitt ressursinnsats. Selv om produktiviteten er på topp er det ikke sikkert at brukerne er fornøyde. Vi kan dermed ha lav *resultateffektivitet*, hvis kvaliteten på tjenesten ikke er slik brukerne ønsker (lav behovsdekning). Selv om brukerne får dekket sitt behov ved kommunens tjenestetilbudet, er det ikke sikkert at tjenestetilbudet når alle i målgruppen som har behov for tjenesten; dvs at *dekningsgraden* er lav. Til slutt kan det være at sammensetningen av kommunens tjenestetilbud ikke er optimal. Selv om både produktiviteten og resultateffektiviteten for den enkelte tjeneste er god kan det være at tjenestetilbudet samlet sett kunne gitt bedre velferd dersom ressursene var prioritert på en annen måte. Å gjøre ”de riktige tingene” i tillegg til å ”gjøre tingene riktig” ligger i begrepet *prioriteringseffektivitet*.

Modellen kan illustreres ved følgende figur:



Figur 3.1: Analysemodell kommunale tjenester. Kilde: Furst og Høverstad 2001.

3.1.2 Avgrensning av problemstillingen

En sammenslåing av to kommuner betyr at kommunestørrelsen endres, både i areal og i antall innbyggere. I tilfellet Aure og Tustna endres også kommunikasjonene mellom de to kommunene, ved at bruforbindelse over Imarsundet forutsettes. Dette vil redusere reisetiden mellom de to kommunene med 42 minutter (Lyche og Ohr 2000).

I den følgende beskrivelsen og analysen er vi derfor spesielt opptatt av hvordan endring i *kommunestørrelse, avstander og kommunikasjoner* ved en kommunesammenslutning påvirker kommunenes tjenestetilbud. Siden det er slik at tjenestetilbudet ikke endrer seg ”av seg selv” ved at kommunene slår seg sammen, vil de konsekvensene vi utreder måtte bli utslag av valg om hvordan tjenestetilbudet skal organiseres og ikke minst lokaliseres etter en eventuell sammenslutning.

3.1.3 Beskrivelse av tjenesteproduksjonen

Beskrivelsen og analysen av tjenesteproduksjonen tar utgangspunkt i data fra KOSTRA og den inndelingen i tjenesteområder som brukes der. Bruk av Kostra gjør det mulig å sammenlikne tjenesteproduksjonen i de to kommunene med andre kommuner eller grupper av kommuner og med fylkesgjennomsnitt og landsgjennomsnitt. Foruten fylkes- og landsgjennomsnittet har vi valgt å sammenlikne med de to kommunegruppene som er sammenlikningsgrupper for Aure og Tustna i Kostra; dvs gruppe 2 (Tustna) og gruppe 3(Aure). Disse gruppene baserer seg på en klassifisering av kommuner etter folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter (Langørgen, Aaberge og Åserud 2001). Både gruppe 2 og gruppe 3 består av små kommuner (under 5000 innbyggere) med middels bundne kostnader. Forskjellen er at gruppe 2 består av kommuner med middels frie inntekter mens gruppe 3 består av kommuner med høye frie inntekter.

Med utgangspunkt i modellen ovenfor beskriver vi for hvert tjenesteområde, så langt det er mulig og naturlig, følgende forhold:

1. Ressursbruk i mill. kroner i 2001
2. Behovsstruktur.
3. Prioritering, målt ved netto driftsutgifter
4. Dekningsgrader
5. Produktivitet
6. Organisering og lokalisering av tjenestetilbudet

Datagrunnlaget og rammene for prosjektet setter grenser for hvor detaljert vi kan gå til verks i denne beskrivelsen. Vi har dessuten valgt å gå mer inn på enkelte tjenesteområder enn andre, ut fra hva vi mener er vesentlig i forhold til konsekvensene ved en kommunesammenslutning.

Kostra-tallene fra 2001 er den siste tilgjengelige innrapporteringen pr. januar 2003. Kostra gir ikke data om hvordan kommunens tjenesteproduksjon er organisert og lokalisert. Opplysninger om dette er skaffet til veie fra kommunene. Kostra-data er dessuten supplert med data fra Grunnskolenes Informasjonssystem (GSI)¹⁷ som gir informasjon på kommunenivå og for den enkelte skole blant annet om elevtall pr klasse, barn i SFO og kulturskole, samt antall lærere og lærerårsverk. De nyeste tallene her er fra skoleåret 2002/2003.

For å få mer utfyllende opplysninger og forklaringer i forhold til kommunenes tjenesteproduksjon har vi supplert med andre dokumenter fra kommunene; blant annet budsjetter, økonomiplaner, årsmeldinger, organisasjonsbeskrivelser og stillingsoversikter og vi har hatt samtaler med nøkkelpersoner i kommunenes administrasjon. Disse opplysningene gir til en viss grad også muligheter å vurdere Kostra-dataene. For små kommuner kan ulik praksis med hensyn til f.eks hvordan utgifter er ført gi ganske store utslag i tallene. Vi må imidlertid ta forbehold om at det kan være unøyaktigheter og feil i statistikken som vi ikke har hatt mulighet til å avdekke.

¹⁷ Se <http://www.wis.no/gsi>

3.1.4 Vurdering av konsekvensene ved en kommunesammenslutning.

Konsekvensene av en kommunesammenslutning presenteres for hvert tjenesteområde ut fra følgende mal:

1. Alternativ områdeorganisering
2. Innsparingsmuligheter ved de ulike alternativene
3. Konsekvenser for brukerne
4. Andre konsekvenser
5. Utfordringene framover

Alternativ områdeorganisering

Hvilke forutsetninger vi gjør i analysen om fremtidig områdeorganisering vil ha betydning for hvilke innsparinger som kan realiseres. Første punkt i en analyse vil derfor være hvilke alternativer som synes å være aktuelle. Forutsetningen om realisering av Imarsundbrua er sentral i forhold til hvordan tjenestetilbudet kan lokaliseres i en eventuell ny kommune, siden reisetiden mellom kommunene reduseres vesentlig. En kan i prinsippet tenke seg ulike modeller for områdeorganisering:

- Størst mulig grad av sentralisering og utnytting av stordriftsfordeler.
- Soneinndeling av tjenestetilbudet
- Funksjonsinndeling av tjenestetilbudet.

I tillegg kan en tenke seg ulike varianter av full sentralisering, men der dette ”mykes opp” gjennom f.eks. desentraliserte servicekontor, ”ambulerende tjenester” (kontordager på ulike plasser f.eks).

Innsparingsmuligheter ved ulike alternativer

Kostnader ved produksjon av kommunale tjenester er blant annet avhengig av kommunestørrelse og geografi. Vi har *smådriftsulemper* dersom gjennomsnittskostnaden pr enhet reduseres når produksjonen økes. Smådriftsulemper kan være kombinert med *desentraliseringskostnader* dersom en liten kommune også har spredt bosetting og lange reiseavstander. Vi snakker i denne sammenheng om kostnadsulemper for kommunen, og ikke for innbyggerne. Statistisk sentralbyrå har ved hjelp av modellen ”Kommode”¹⁸ funnet ut at det er smådriftsulemper innenfor alle sektorer, unntatt for tjenestene sosiale tjenester og kultur. For sosiale tjenester er utgiftene pr innbygger mindre jo færre innbyggere kommunen har. De mest markante smådriftsulempene kan knyttes til administrasjonskostnadene. (Langørgen, Aaberge, Åserud 2002). I forbindelse med Christiansen- utvalget (NOU- 1992:15) ble det laget en utredning som viste at stordriftsfordelene innen administrasjon ikke var fullt utnyttet før ved en kommunestørrelse på 5000 innbyggere.

Smådriftsulemper har blant annet sammenheng med at:

- Det er for få innbyggere i målgruppene til at institusjoner, skoler og barnehager etc blir store nok til å være kostnadseffektive.
- Enkelte typer kostnader er tilnærmet uavhengige av innbyggertall ($1/n$ – effekten). Alle kommuner må f.eks ha et kommunestyre.

¹⁸ Kommode er en modell som er utviklet i Statistisk Sentralbyrå og som forklarer variasjoner i kommunenes utgifter innen forskjellige tjenesteytende sektorer som en funksjon av kommunenes inntekter, demografi, samt sosiale og geografiske forhold.

Smådriftsulemper kompenseres i prinsippet i overføringssystemet.

Reduksjon av smådriftsulemper ved sammenslåing vil enten bety at en slår sammen flere små enheter til en eller flere større enheter på tvers av kommunegrensene eller at en ved en sammenslåing får reduserte kostnader til oppgaver som kommunene gjør ”dobbelt opp av” i dag. En må vurdere kostnadsbesparelser ved sammenslåinger opp mot eventuelle kostnadsøkninger for kommunen som følge av lengre reiseavstander.

Ved vurdering av kostnadsbesparelser vil det for småkommuner med en lite sentral beliggenhet kunne være vanskelig å finne alternative bruk av den eksisterende bygningsmassen. Dette er et moment som vil ha en kostnadsmessig effekt og som bør trekkes inn ved vurdering av utnyttelse av stordriftsfordeler.

Til slutt gjør vi oppmerksom på at det i denne sammenhengen er kostnadseffektivisering som *følger av* en kommunesammenslutning som er interessant å analysere, og altså ikke mulige besparelser som kan foretas uten å slå sammen kommunene.

Tilgjengelighet og reiseavstander for brukerne

I forbindelse med at en sammenslåing vil kunne føre til ny lokalisering av deler av tjenestetilbudet er det viktig å analysere hvordan ulike lokaliseringalternativer vil endre tilgjengelighet og reiseavstander for innbyggerne.

Andre konsekvenser

En kommunesammenslutning kan få konsekvenser for bredden og spesialiseringen av kommunens tjenestetilbud. Dette har med oppfyllelse av det såkalte generalistkravet å gjøre. I tillegg kan en sammenslutning tenkes å ha konsekvenser for evnen til å trekke til seg fagkompetanse og for størrelsen på fagmiljøet, spesielt for de ”minste” tjenestene. Dette er et tema som vi også kommer inn på i kapittel 4 om personressurser og faglig utvikling. Endret lokalisering av tjenesteproduksjonen vil videre kunne føre til en sentralisering av kommunale arbeidsplasser, som igjen vil kunne dra med seg andre lokale arbeidsplasser; f.eks i lokal statsforvaltning og privat servicevirksomhet. En kommunesammenslutning vil også få konsekvenser for de ansatte i kommunene. Dette er nærmere behandlet i kapittel 4.

3.2 Administrativ organisering

Den administrative organiseringen i de to kommunene er vist i vedlegg E. Den administrative virksomheten i *Tustna* kommune og *Aure* kommune er begge organisert i en tradisjonell etatsstruktur. I *Tustna* er virksomheten organisert i tre etater;

- Oppvekst og kultur
 - Plan- og næring
 - Helse og omsorg
- og en stabsenhet (økonomi, personal og fellestjeneste).

I *Aure* er virksomheten organisert i tre etater;

- Oppvekst og kultur
 - Teknisk
 - Helse- og sosial
- og to stabsenheter; økonomiavdeling og landbruksavdeling.

3.3 Administrasjon, styring og fellesutgifter

3.3.1 Ressursbruk.

Tabell 3.1 *Ressursbruk Administrasjon, styring og fellesutgifter. 1000 kroner*

	Aure	Tustna
Brutto driftsutgifter fratr. sykelønnsrefusjon ¹⁹	12829	8649
- Herav lønnsutgifter	9300	5879
- Andel lønnsutgifter	72,5 %	68,0 %
Netto driftsutgifter	12351	8231
Herav avskrivninger	871	0

Kilde: SSB-Kostra. Omfatter Kostra - funksjonene 100,120,130,180,190

Dette tjenesteområdet i Kostra omfatter utgifter kommunene har i forbindelse med politiske organer, ulike administrative felles- og støttefunksjoner som økonomitjenester, personaltjenester, post- og arkiv, sentralbord/servicetorg og dessuten oppgaver i forbindelse med overordnet ledelse, planlegging og styring av kommunen. Videre omfatter området diverse utgifter til betaling av revisjonstjenester, KS-kontingent mv. Området omfatter også utgifter til husleie, strøm, renhold og vedlikehold av administrasjonshuset (rådhuset).

I tabell 3.1 er ressursbruken på tjenesteområdet vist i form av brutto driftsutgifter, lønnsutgifter og netto driftsutgifter. Nettodriftsutgifter er totale driftsutgifter (brutto driftsutgifter) fratrukket øremerkede inntekter (statstilskudd, refusjoner, gebyrinntekter). *Aure* brukte i 2001 12,8 mill. kroner til administrasjon, styring og fellesutgifter, mens *Tustna* brukte 8,6 mill. kroner. Av bruttoutgiftene i *Aure* kommune er 870.000 kroner avskrivninger. Det er ikke ført avskrivninger pr funksjon i Kostra for *Tustna*. Tallene er derfor ikke helt sammenliknbare. Omtrent 70% av driftsutgiftene i begge kommunene er lønnsutgifter.

3.3.2 Prioritering og produktivitet

Tabell 3.2 viser netto driftsutgifter i 2001 til området Administrasjon, styring og fellesutgifter, regnet i prosent av totale netto driftsutgifter og pr. innbygger. Tallene for *Aure* og *Tustna* er dessuten sammenliknet med tilsvarende tall for sammenliknbare grupper av kommuner²⁰ og med fylkes- og landsgjennomsnittet.

Netto driftsutgifter i % av totale netto driftsutgifter

Andelen av kommunens nettodriftsutgifter som gikk til administrasjon, styring og fellesutgifter utgjorde 13,8% av totale netto driftsutgifter i *Aure* og hele 25,4% av netto driftsutgifter i *Tustna* i 2001. Andelen sier noe om tjenesteområdets relative betydning og hvor stor andel av kommunens frie inntekter (skatt og rammetilskudd) som tjenesteområdet "legger beslag på".

¹⁹ Brutto driftsutgifter er i Kostra definert som brutto driftsutgifter, fratrukket art 710 – sykelønnsrefusjon.

²⁰ Statistisk sentralbyrås gruppering. Gruppe 2 omfatter små kommuner med middels høye frie inntekter og er sammenlikningsgruppe for *Tustna*. Gruppe 3 omfatter små kommuner med høye frie inntekter og er sammenlikningsgruppe for *Aure*.

Netto driftsutgifter pr innbygger

Regnet pr innbygger bruker *Aure* kommune 4571 kroner til administrasjon, styring og fellesutgifter, mens *Tustna* kommune bruker 7877 kroner. *Aure* kommune har en ressursbruk som ligger under gjennomsnittet for sammenliknbar kommunegruppe, men litt i overkant av fylkes- og landsgjennomsnittet. At *Tustna* kommune bruker mer ressurser til administrasjon, styring og fellesutgifter enn *Aure* og begge kommunegruppene, har først og fremst sammenheng med at *Tustna* er en svært liten kommune. Vi har også sammenliknet *Tustna* med 5 andre kommuner med ca 1000 innbyggere (Stordal, Snillfjord, Mosvik, Namsskogan og Granvin). Disse kommunene brukte i følge Kostra mellom 5600 og 9800 kroner pr innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter.

Er Kostra sammenlignbart ?

Uten at vi har noe direkte "bevis" for det, vil vi tro at det vil være spesielle utfordringer for små kommuner å fordele lønnskostnadene "riktig" på funksjoner, siden en og samme stilling kan ha oppgaver som hører inn under ulike kostrafunksjoner. Ulik praksis for fordeling på funksjoner kan gi store utslag for de minste kommunene.

I *Tustna* er det i Kostra ført 21 stillinger tilsvarende 15 årsverk på funksjonene knyttet til administrasjon, styring og fellesutgifter i Kostra. Herav er tre årsverk knyttet til plan- og næringsetaten. Ett av disse årsverkene gjelder plan- og næringssjefen, mens de to andre er stillinger som har ansvar for saker etter plan- og bygningsloven, miljøsaker osv. En flytting av ressursbruken fra funksjon 120 tilsvarende to stillinger vil grovt sett redusere netto driftsutgifter pr innbygger med 1000 kroner til i underkant av 7000 kroner. I *Aure* er det ført 21 stillinger tilsvarende 19,4 årsverk på funksjon 120.

Tabell 3.2 *Netto driftsutgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter 2001.*

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Netto driftsutgifter i % av totale netto driftsutgifter	13,8	25,4	15,8	16,8	12,2	12,6
Netto driftsutgifter pr. innbygger	4571	7877	4355	5886	2916	3020

Kilde: SSB-Kostrat

3.3.3 Organisering og bemanning.

Inndelingen i funksjoner i Kostra er i prinsippet organisasjonsnøytral, og samsvarer ikke nødvendigvis med kommunenes egen inndeling i driftsenheter. Vi vil her redegjøre for hvordan de to kommunene har organisert sine administrative stabsfunksjoner og overordnet administrasjon i etatene. Vi viser i den forbindelse også til vedlagte organisasjonskart og vedlagte stillingsoversikter. (Vedlegg A og E)

Sentraladministrasjonen

Sentraladministrasjonen er i begge kommunene organisert som en stab under rådmannen.

I *Tustna kommune* består sentraladministrasjonen av

- personalkontor,
- økonomikontor og
- fellestjenesten

med til sammen 9,1 årsverk (12 stillinger). Sentraladministrasjonen i *Tustna* holder til på kommunehuset på Gullstein.

Sentraladministrasjonen i *Aure kommune* omfatter

- rådmannskontoret og
- økonomiavdelingen.

Rådmannskontoret har 8 ansatte og 7,1 årsverk, inkl. næringskonsulent og plankonsulent. Økonomiavdelingen har 6,5 årsverk fordelt på 7 stillinger. Til sammen har sentraladministrasjonen 13,6 årsverk. Sentraladministrasjonen i Aure holder til på kommunehuset.

Administrasjon i etatene

I tillegg til sentraladministrasjonen vil kommunene ha en del overordnede ledelses-, planleggings- og administrasjonsoppgaver i etatene:

- Kultur- og oppvekstavdelingen i *Tustna* består av kultur- og oppvekstsjef stilling (100%) og kulturkonsulent (50%) .
- Administrasjonen i helse- og sosialavdelingen i *Tustna* består av helse- og sosialsjef (100%).
- Administrasjonen i plan- og næringsavdelingen består av plan- og næringssjef (100%), spesialkonsulent (100%) og saksbehandler teknisk(40%), landbruk og miljø (60%).

Til sammen blir dette 5,5 årsverk. Administrasjonen for de tre etatene holder til i kommunehuset.

- Administrasjonen i kultur- og oppvekstavdelingen i *Aure* består av oppvekst- og kulturleder (100%) og førstekonsulent (100%), sekretær (100%), kultursekretær (100%) og ungdomssekretær (35%), til sammen 4,3 stillinger.
- Administrasjonen i helse- og sosialetaten er bemannet med 3 stillinger (100%); helse- og sosialsjef, førstekonsulent og sekretær.
- Administrasjonen i teknisk etat er bemannet med 9 årsverk fordelt på 9 stillinger inkl teknisk sjef og sekretær.
- Landbruksavdelingens administrasjon består av jordbrukssjef/miljøleder(100%), skogbrukssjef (100%, hvorav 10% selges til *Tustna*), fagkonsulent, jordbruk (100%) og sekretær (50%).

Til sammen blir dette 19,8 årsverk. Administrasjonen for de tre etatene i *Aure* holder til på kommunehuset.

3.3.4 Alternativ områdeorganisering ved en sammenslutning av kommunene

En kan se for seg to alternativer for lokalisering av den ”nye” kommunens sentraladministrasjon og sentrale etatsadministrasjon:

Alternativ 1: Full sentralisering til kommunehuset i *Aure*

Alternativ 2: En funksjonsdeling eller en sonedeling der administrasjonen deles på *Aure* og *Tustna*.

3.3.5 Innsparingsmuligheter

I tabell 3.3 er netto ressursbruk i følge *Kostra* fordelt på funksjonene 100, 120, 130, 180 og 190. Deretter har vi forsøkt å vurdere hva som kan være realistiske innsparinger i henhold til alternativ 1 og 2. Alternativ 1 er delt inn i a og b i forhold til om en forutsetter alternativ drift av kommunehuset i *Tustna* eller ikke. I disse regnestykkene har vi ikke tatt hensyn til endring i kapitalkostnader for administrasjonshuset i *Tustna*. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel. 5. Vi har heller ikke tatt stilling til i hvilken grad kommunene

har en kostnadseffektiv drift pr i dag, men kun forsøkt å vurdere mulige innsparinger. Beregningene er foretatt på et svært grovt grunnlag, men gir en pekepinn på hvilke innsparingsmuligheter en har og hvilke konsekvenser dette gir.

Tabell 3.3 Mulige innsparinger ved en kommunesammenslutning. 1000 kroner

	Aure	Tustna	Sum A+T	Alt. 1 a	Alt. 1 b	Alt. 2
100 Politisk styring og kontrollorganer	2021	994	3015	994	994	994
120 Administrativ ledelse og fellesfunksjoner	9581	5489	15070	3898	3898	3500
130 Administrasjonslokaler	592	278	870	278	178	0
180 Diverse fellesutgifter	58	853	911	600	600	500
190 Interne serviceenheter	99	617	716	0		0
Sum innsparing 1000 kroner	12351	8231	20582	5770	5670	4994
Kroner pr innbygger				1540	1513	1333
Ressursbruk kroner pr innbygger etter innsparing			5493	3953	3980	4160

Funksjon 100 – politisk styring og kontrollorganer.

Her har vi forutsatt at den nye kommunen vil ha en ressursbruk tilsvarende Aures ressursbruk i dag (1/n – effekten). Dette gir et innsparingspotensial på ca 1 mill. kroner.

Funksjon 120 – administrativ ledelse og fellesfunksjoner

Her spør vi oss i utgangspunktet om den nye kommunen kan klare seg med en ressursbruk tilsvarende den som Aure har i dag, slik at en kan spare inn hele ressursbruken i Tustna. I Tustna føres i 2001 13,8 årsverk på funksjon 120. To stillinger knyttet til plan- og næringsetaten holdes utenom i denne vurderingen. Med en reduksjon på 11,8 årsverk vil kommunene anslagsvis spare 4,7 mill. kroner på funksjon 120. Dette vil innebære at alle topplederstillingene og personalsjef og økonomisjef i den ene kommunen faller bort (6 årsverk), videre at 5,8 årsverk i merkantile stillinger kuttes.

En kan så spørre seg om dette er realistisk. En større kommune vil få flere lønnstakere som skal ha lønn og personalledelse, det vil bli flere innbyggere som vil henvende seg til kommunen, være gjenstand for innfordring av kommunale krav og skatt osv.

Innsparingen er derfor anslagsvis redusert med 2 årsverk. Dersom en forutsetter drift lokalisert både i Aure og i Tustna, vil dette sannsynligvis kreve mer samordning.

Innsparingen i alternativ 2 er derfor redusert med ytterligere ett årsverk.

Innsparingspotensialet vil ut fra dette variere fra 3,5 til 3,9 mill. kroner. Antall innsparte årsverk blir ca 10 i alternativ 1 og 9 i alternativ 2.

Funksjon 130 – administrasjonslokaler

Funksjon 130 omfatter først og fremst utgifter i forbindelse med administrasjonshuset. Slike utgifter kan skilles i utgifter knyttet til det å eie lokalene; slik som vedlikehold og forsikringer, og utgifter knyttet til bruken; slik som oppvarming og renhold. I tillegg kommer kapitalkostnader. I Tustna er det ikke ført avskrivninger fordelt på funksjoner.

I hvilken grad driftsutgiftene til administrasjonslokaler vil bli lavere etter en sammenslåing er avhengig av om hele eller deler av administrasjonen flyttes til Aure. Dersom en gjør det, vil de bruksbetingede kostnadene for kommunehuset i Tustna falle bort. Om kostnadene knyttet til eierforholdet faller bort er avhengig av om lokalene kan selges eller leies bort eller det finnes alternativ kommunal bruk for lokalene. Dersom hele administrasjonen flyttes til Aure, vil det også kunne påløpe nye kostnader dersom

lokalene der må utvides for å skaffe plass. Slike etableringskostnader kan kvalifisere til delvis statlig kompensasjon i forbindelse med en sammenslutning.

I alternativ 1 a har vi forutsatt at administrasjonen flyttes til Aure, og at en finner alternativ bruk for lokalene i Tustna. Samtidig forutsetter vi at den nye kommunen stort sett kan administreres med de ressursene som pr i dag brukes i Aure (+ 2 årsverk), slik at det ikke blir noe stort behov for større lokaler. I alternativ 1 b forutsettes også at administrasjonen flyttes, men at eierrelaterte kostnader ikke forsvinner; dvs en finner ingen alternativ bruk for lokalene. I alternativ 2 forutsettes fortsatt drift i administrasjons- huset på Gullstein, slik at en ikke får noen reduksjon i kostnader. Innsparingspotensialet blir etter dette anslagsvis mellom 0 og 0,3 mill. kroner.

Funksjon 180 – Diverse fellesutgifter

På denne funksjonen føres en hel rekke ulike utgifter og det ser ut til at kommunene har ført litt forskjellig her. En svært stor del av utgiftene som føres her i Tustna er relatert til linjeleie, lisenser og andre IKT-relaterte kostnader. En del av driftsutgiftene til IKT vil være knyttet til antall IKT-brukere, derfor kan det være urealistisk å anta at en kan drive en sammenslått kommune med de ressursene som i dag blir brukt i Aure. I alternativ 1 forutsetter vi at en sparer inn 0,6 mill. kroner av disse kostnadene, mens innsparingen i alternativ 2 reduseres med 0,1 mill. kroner ut fra tankegangen at EDB-utgiftene vil bli høyere med administrasjon fordelt på to steder.

Funksjon 190 – Interne serviceenheter

Denne funksjonen skal ifølge forskriftene gå ut i 0, dvs utgiftene skal fordeles på tjenesteytende funksjoner. I Tustna er det netto ført ca 600.000 kroner her. Siden dette sannsynligvis er utgifter som ikke hører med her, vil vi heller ikke regne innsparinger av dette.

Administrasjon, ledelse og fellesutgifter i alt

Når vi summerer over de ulike funksjonene, beløper de totale innsparingsmulighetene seg fra 5,0 til 5,8 mill. (2001) kroner. Dette utgjør 24 - 28% av sum nettodriftsutgifter for de to kommunene på dette tjenesteområdet. Innsparingspotensialet er først og fremst avhengig av hvor mange årsverk som kan kuttes. Dette følger av at ca 70% av kostnadene er lønnsutgifter.

Forutsatt disse innsparingene vil nivået på netto driftsutgifter etter en sammenslåing ligge på mellom 4000 og 4200 kroner pr innbygger. En innsparing på rundt 5,8 mill. kroner vil bringe ressursbruken ned til ca 4000 kroner pr innbygger.

Våre beregninger av innsparinger er så sammenliknet med gjennomsnittlig ressursbruk for en sammenlikningsgruppe som består av 6 kommuner med innbyggertall mellom ca 3800 og 4300 innbyggere. Kommunene Vaksdal, Hemne, Frøya og Vikna er plukket fra gruppe 2²¹, mens kommunene Hitra og Meldal er plukket fra gruppe 5²². I gjennomsnitt har denne gruppen en ressursbruk pr innbygger til administrasjon, styring og fellesutgifter på 4000 kroner; varierende fra 3259 kroner på Frøya til 4547 kroner i Hemne. Resultatene av de beregningene vi har foretatt virker derfor ikke urimelige i forhold til ressursbruken i disse kommunene. Større innsparinger enn skissert vil bringe ressursbruk pr innbygger ned på et lavere nivå enn for kommuner med innbyggertall på ca 4000 innbyggere. Siden

²¹ Små kommuner med middels bundne kostnader og middels frie disponible inntekter.

²² Små kommuner med høye bundne kostnader og middels frie inntekter.

Aure og Tustna også vil være liten som sammenslått kommune, vil en fremdeles ha smådriftsulemper. Det kan derfor være urealistisk å forvente vesentlig større innsparinger.

3.3.6 Konsekvenser for brukerne

Administrasjon, styring og fellesutgifter dreier seg om ledelse og internadministrasjon, der eventuelle innsparinger og endret lokalisering ikke vil få vesentlige konsekvenser for brukerne. Hensynet til brukerne er dermed ikke et argument som bør tillegges stor vekt ved lokalisering av denne type oppgaver.

3.3.7 Andre konsekvenser

Ved en kommunesammenslutning bør en bestrebe seg på å få en så effektiv administrasjon som mulig. Med de konsekvensene vi har skissert vil administrasjonen ikke bli noe særlig større enn dagens administrasjon i Aure.

Fordeler ved en sentralisert lokalisering vil kunne være:

- Enklere å sikre god kommunikasjon og samordnet lederskap i den øverste ledelsen i kommunen når alle er samlet på ett sted.
- Lettere å utnytte samlede ressurser ”på tvers” i administrasjonen når alle er samlet på et sted
- En deling av administrasjonen vil kunne gjøre de faglige og sosiale miljøene små og fragmenterte.
- En deling av administrasjonen vil kunne bidra til å opprettholde en ”usynlig” kommunegrense.

Fordeler ved en desentralisert lokalisering vil kunne være:

- Unngå sentralisering av arbeidsplasser
- Bruk av lokaler som ellers vil kunne bli stående tomme
- Bruk av moderne teknologi kan bidra til at lokalisering får mindre betydning ?

Det er en forutsetning for en eventuell sammenslåing at ingen skal sies opp i kommunen. Dette kan medføre at kommunen i en tidsperiode må kjøre med større bemanning enn nødvendig. I en slik overgangsperiode vil en kunne tenke seg å gjøre bruk av kommunehuset i Tustna, siden det er lite ledige lokaler i kommunehuset i Aure.

Innsparinger i administrasjon, styring og fellesutgifter vil ha konsekvenser for de ansatte. Dette tar vi opp i kapittel 4. Vi går nærmere inn på konsekvensene for bygninger/lokaler i kapittel 5.

3.3.8 utfordringer framover

Ressursbruken til administrasjon, styring og fellesutgifter er i stor grad knyttet til kommunen som enhet, som følge av at alle kommuner uansett størrelse må ha kommunestyre og andre politiske styringsorganer og dessuten er pålagt å gjennomføre en rekke større planprosesser jevnlig. Smådriftsulempene i administrasjonen medfører at en eventuell reduksjon i innbyggertallet ikke vil føre til at utgiftene kan reduseres tilsvarende. En reduksjon i innbyggertallet vil dermed bety at utgiftene til administrasjon pr innbygger og sannsynligvis som andel av totale utgifter øker. Dette er en aktuell problemstilling i alle fall for Tustna.

3.4 Tjenester for barn og unge.

3.4.1 Ressursbruk

Tabell 3.4 Ressursbruk – barnehager, skoler, SFO og kulturskole 2001

	Aure	Tustna
Brutto driftsutgifter fratr sykelønnsrefusjon	34611	13261
- Herav lønnsutgifter	26766	10743
- Andel lønnsutgifter	77 %	81 %
Brutto driftsinntekter	8517	2659
Netto driftsutgifter	26837	10943
- Herav avskrivninger	1284	0

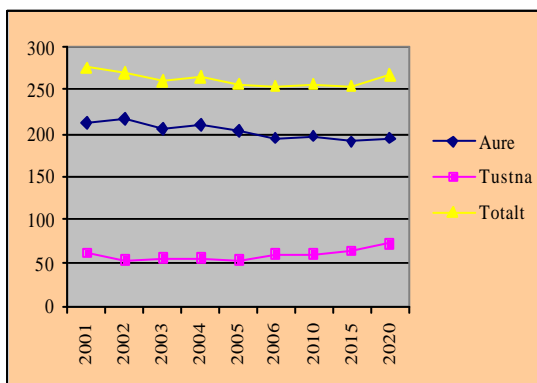
Kilde: Kostra-SSB. Kostrafunksjonene 201,202, 211,214, 215, 221,222,383.

Aure kommune brukte i 2001 34,6 mill. kroner i bruttoutgifter til drift av barnehager, skoler, skolefritidsordning og kulturskole, mens det tilsvarende tallet for Tustna var 13,3 mill. kroner. Omtrent 80% av brutto driftsutgiftene går til lønn i begge kommunene. Når en trekker fra driftsinntektene, som i det vesentligste består av statstilskudd og foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordning, står en igjen med 26,8 mill. kroner i netto driftsutgifter i Aure og 10,9 mill. kroner i Tustna. Avskrivninger er ikke med i dette beløpet i Tustna.

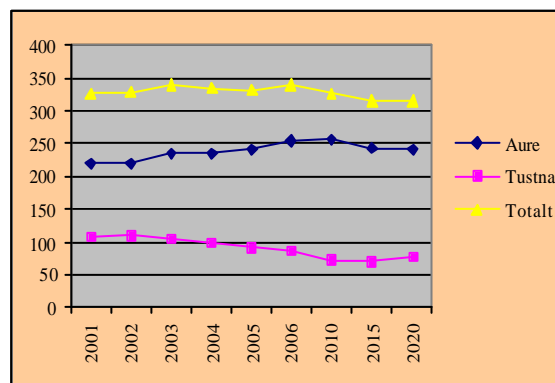
Ressursbruken er avhengig av *behovsprofilen*, dvs antall barn i ulike aldersgrupper og hvor stor andel som er *brukere* av tilbudene, *kvaliteten* på tjenestene og *kostnadsstrukturen*.

3.4.2 Behovsprofil

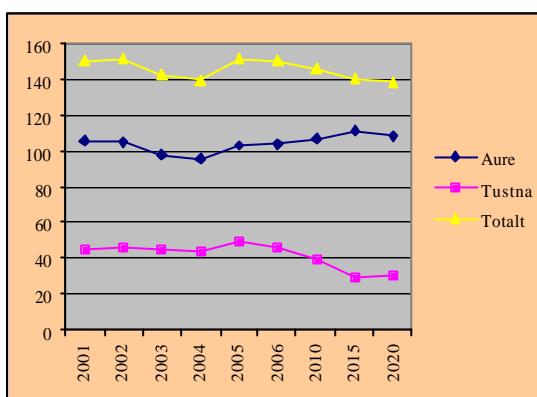
Tabell 3.5 viser andel barn i forhold til folketallet pr 2001 i Aure, Tustna og de grupper av kommuner vi har sammenliknet med. Totalt har både Aure og Tustna så vidt en mindre andel barn i aldersgruppen 1-15 år enn sammenliknbare grupper av kommuner. Tustna har en særlig lav andel i aldersgruppen 1 – 5 år.



Figur 3.2 Utvikling i antall barn 0-5 år



Figur 3.3 Utvikling i antall barn 6-12 år



Figur 3.4 Utvikling i antall barn 13-15 år

Kilde: SSB – Befolkningsframskrivninger (Figur 3.2, 3.3 og 3.4)

Tabell 3.5 Andel barn i forhold til folketallet. 1.1.2001. Kilde Kostra - SSB

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Andel barn 1-5 år	7,0 %	4,5 %	6,3 %	6,5 %	6,7 %	6,7 %
Andel barn 6-15 år	12,0 %	14,9 %	13,4 %	13,3 %	13,7 %	13,7 %
Andel barn 1-15 år	19,0 %	19,4 %	19,7 %	19,8 %	20,4 %	20,4 %

Figurene 3.2, 3.3 og 3.4 viser utviklingen i antall barn i aldersgruppene 0-5 år, 6-12 år og 13-15 år i henhold til SSB's nyeste befolkningsframskrivninger. Som omtalt i kapittel 2.1 vil slike framskrivninger være usikre, og kanskje spesielt usikre for disse alderskategoriene, da flyttinger vil spille en stor rolle. Ved lesing av figurene må en også være oppmerksomme på at vi har tatt med hvert år fra 2001 til 2006, og deretter bare årene 2010, 2015 og 2020.

I følge disse framskrivningene vil antall barn i *aldersgruppen 0-5 år* være relativt stabil i Tustna fram til 2006 og deretter øke fram til 2020. I Aure derimot går barnetallet litt ned i hele perioden. For *aldersgruppen 6-12 år* skjer det en sterk nedgang i Tustna, fra 109 barn ved inngangen til 2002, til 86 barn ved inngangen til 2006 og videre ned til 77 barn ved inngangen til 2020. I Aure derimot forutsettes det en økning fra 219 barn i 2002 til 254 barn i 2006 og 239 barn i 2020. For *aldersgruppen 13 – 15 år* er barnetallet i Tustna stabilt på ca 45 barn fram til 2006, deretter reduseres antallet til 39 barn i 2010 og 30 barn i 2020. I Aure vil barnetallet være mer stabilt i hele perioden.

For barn i grunnskolealder kan det også være relevant å se på utviklingen i årskullene. Mens det er en tendens til at årskullstørrelsen øker i Aure, ligger det an til en reduksjon i Tustna. For barnekullet kommer denne reduksjonen fra ca 2004 og utover, mens for ungdomsskulekullet kommer reduksjonen etter 2006.

Tabell 3.6 Gjennomsnittlig antall barn pr årskull.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2010	2015	2020
6-12 år									
Aure	31	31	34	34	34	36	36	35	34
Tustna	15	16	15	14	13	12	10	10	11
Gjennomsnitt	47	47	48	48	47	49	47	45	45
13-15 år									
Aure	35	35	33	32	34	35	36	37	36
Tustna	15	16	15	15	16	16	13	10	10
Gjennomsnitt	50	51	48	47	51	50	49	47	46

Kilde: Befolkningsframskrivninger SSB

3.4.3 Beskrivelse av tjenestetilbudet ved hjelp av nøkkeltall

Vi går nå over til å beskrive prioritering, dekningsgrad, produktivitet og organisering av tjenestetilbudet. På bakgrunn av Kostra's inndeling deler vi fremstillingen inn i de to områdene:

- Barnehage
- Grunnskole, SFO og kulturskole

Barnehager

Prioritering

Tabell 3.7 viser nettodriftsutgifter pr innbygger totalt og pr innbygger i "målgruppen" 1-5 år. Disse nøkkeltallene blir gjerne brukt til å vurdere hvordan kommunene prioriterer barnehager. Aure bruker mer pr innbygger 0-5 år enn Tustna og begge kommunene bruker mer enn fylkes- og landsgjennomsnittet og gjennomsnittet i gruppe 2.

Dekningsgrad

Begge kommunene har en dekningsgrad på ca 66%. Det er også ganske lik fordeling på dekningen for barn over og under tre år og for åpningstid over og under 32 timer pr. uke. Dekningen er litt dårligere enn sammenlikningsgruppene, men bedre enn lands- og fylkesgjennomsnittet. Kommunene Aure og Tustna har et relativt likt barnehagetilbud målt i forhold til barnehagedekning. I forhold til etterspørselen, har kommunene tilnærmet full barnehagedekning.

Produktivitet

Tabell 3.7 viser også tall for bruttoutgifter pr barn som kan være et uttrykk for produktiviteten ved driften av barnehager. Variasjoner i bruttodriftsutgiftene kan imidlertid også ha sammenheng med ulik åpningstid og ulik aldersstruktur på barna. Det er liten forskjell i tilbudet når det gjelder disse to faktorene i Aure og Tustna, slik at dette ikke ville gitt noe særlig utslag her. Begge kommunene bruker i overkant av 70.000 kroner pr. barn i barnehage, som mer eller mindre er på linje med de gruppene vi har sammenliknet med.

Så å si alle styrere og pedagogiske ledere nødvendig pedagogisk utdanning både i Aure og Tustna. Dette er langt bedre enn alle sammenlikningsgruppene, og bekrefter at kommunene for tiden ikke har spesielle problem med å skaffe kvalifisert personell.

Tabell 3.7 Nøkkeltall Kostra - barnehager 2001

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Prioritering						
Netto driftsutgifter kr pr. innbygger	1271	744	888	1448	538	824
Netto driftsutgifter kr pr innbygger 1-5 år	18266	16532	14076	21997	8059	12191
Dekningsgrader						
Andel barn 1-5 år med bhgplass	66,5	66,0	68,3	72,2	61,7	62,3
Andel barn 1-2 år med bhgplass	48,6	50,0	39,6	50	32,1	35,8
Andel barn 3-5 år med bhg plass	77,1	74,2	86,8	86,6	81	79,4
Andel barn med oppholdstid 33t > pr uke	46,8	41,9	43,1	57,2	52,5	61,0
Andel barn med oppholdstid 32t < pr uke	53,2	58,1	56,9	42,8	47,5	39,0
Produktivitet/kvalitet						
Korrigerte brutto dr.utg i kr. Pr. barn	73603	74484	68172	81979	67155	77932
Andel ansatte med førskolelærerutdanning	25,6	42,9	29,8	24,5	31,1	32,4
Andel styrere og ped.ledere med godkj. Utd.	90,9	100,0	83,5	79,9	87,2	89,6

Kilde: SSB – Kostra

Organisering

Alle barnehagene i Aure og Tustna er kommunale. *Tustna kommune* har 1 barnehage med 2 avdelinger; Steinhaugen barnehage og Naturbarnehagen. Steinhaugen barnehage er bygget i 1988 og ligger i nærheten av Leira skole. Naturbarnehagen har innebase i kjelleren på Leira skole. Naturbarnehagen og SFO har samordnet drift i forhold til personalet og lokalene. Til sammen har kommunen 26 barnehageplasser som i 2001 fordelte seg på 33 barn. Tustna har vedtatt å bygge ut Steinhaugen barnehage. Utbyggingen skal være ferdig høsten 2003 og utvider barnehagetilbudet ved Steinhaugen fra 18 til 30 plasser. Barnehagen skal også være base for SFO.

Aure kommune har 6 barnehager. Fire av barnehagene er samlokalisert med skole. Vedlegg B viser oversikt over barnehagetilbudet i Aure i 2001.

Som vist i tabell 3.8 er barnehagesatsene litt høyere i Aure enn i Tustna.

Tabell 3.8 Barnehagesatser 1.1.2003.

	Aure			Tustna		
	0-5 år	0-3 år	3-5 år	0-5 år	0-3 år	3-5 år
Hel plass	3040	2620	2535			
Kostpenger	166	200	250			
Søskenmoderasjon	50%	50 %	50 %			

Kilde:

Grunnskole, skolefritidsordning og kulturskole

Prioritering

Nettodriftsutgifter pr innbygger er høyere i Tustna og Aure enn i alle sammenlikningsgruppene med unntak av gruppe 3. *Tustna* bruker mer til skole pr. innbygger enn *Aure*, noe som kan ha sammenheng med at *Tustna* har en relativt større andel barn i aldersgruppen 7-15 år enn *Aure*.

Tabell 3.9 *Netto driftsutgifter grunnskole, SFO, voksenopplæring og kulturskole 2001*

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
<u>Netto driftsutgifter pr innbygger:</u>						
Sum grunnskole, SFO, voksenopplæring og kulturskole	8662	9728	8366	9865	7786	7555
<u>Netto driftsutgifter pr innbygger 6-15 år:</u>						
Sum grunnskole, SFO, voksenopplæring og kulturskole	72231	65167				
- Herav grunnskoleundervisning	53160	53160	48140	55751	43998	42186
- Herav skolelokaler (-herav avskrivninger)	13463 3312	6891 0	10063	13137	8709	9156
- Herav skoleskyss	3235	2917	1661	1984	1270	1110
- Herav SFO (6-9 år)	2786	83	1985	3392	919	1539
- Herav kulturskole	1071	2160	1335	1564	1089	871

Kilde: Kostra

Når en korrigerer for ulikt barnetall og ser på nettodriftsutgiftene pr innbygger i aldersgruppen 7-15 år, har derimot *Aure* høyere nettodriftsutgifter enn *Tustna*. Dette har sammenheng med høyere utgifter til skolefritidsordningen og til skolelokaler. Riktignok har ikke *Tustna* ført avskrivninger i Kostra, men selv om en korrigerer for dette, bruker *Aure* mer til skolelokaler (drift av barnehagelokaler er ført på skolelokaler der skole og barnehage er samlokalisert). Begge kommunene bruker akkurat samme beløp pr innbygger til undervisning, mens *Tustna* bruker dobbelt så mye som *Aure* til kulturskoleundervisning. *Aure* og *Tustna* bruker mer pr innbygger til undervisning enn de gruppene vi har sammenliknet med, unntatt gruppe 3.

Dekningsgrader

Omtrent 30% av elevene i 1-3 klasse benytter seg av skolefritidsordningen. Dette er lavere enn sammenlikningsgruppene. (Jfr. tabell 3.11)

Sett i forhold til antall elever i 1-10 klasse, har nærmere 60% tilbud om kulturskoleundervisning i *Tustna* og nærmere 30% i *Aure*. Kulturskoletilbudet vil imidlertid også gjelde barn under skolealder og på videregående nivå. Forholdstallene indikerer imidlertid at spesielt *Tustna* har et relativt godt utbygd tilbud. (Vi har ikke tall for sammenliknbare kommunegrupper her.)

Tabell 3.10 *Nøkkeltall grunnskole, SFO og kulturskole –produktivitet 2001*

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
<u>Nøkkeltall - grunnskole</u>						
Korr br dr utg pr bruker undervisning	53220	53857	51258	61576	46651	45131
Korr br dr utg pr bruker lokaler og skyss	16669	9935	11942	16060	10235	10581
lønnsutgifter pr elev	52514	53117	50598	61061	46438	43631
elever pr årsverk	8,8	9,3	9,1	7,6	10,4	10,7
skyss pr bruker	4498	3922	3841	4804	4579	4872
<u>Nøkkeltall SFO og kulturskole:</u>						
Korr br dr utg pr bruker SFO	22500	14786	15262	19382	15560	17272
Korr br dr utg pr bruker kulturskole	7660	8941	7703	7545	9228	7662

Kilde: Kostra - SSB

Produktivitet

Tabell 3.10 viser at både Aure og Tustna har litt færre elever pr årsverk enn fylkes- og landsgjennomsnittet, og dels sammenlikningsgruppe 2. Dermed blir lønnsutgifter og driftsutgifter til undervisning pr elev også litt høyere enn disse gjennomsnittene. Driftsutgifter til lokaler og skyss er høyere i Aure enn de gjennomsnittene vi har sammenliknet med, mens utgiftene i Tustna er lavere. I Tustna ville imidlertid utgiftene vært noe høyere dersom det var ført avskrivninger.

Årsaken til at Aure og Tustna bruker mer til undervisning enn lands- og fylkesgjennomsnittet har først og fremst sammenheng med mindre skoler og klasser.

3.4.4 Organisering av tjenestetilbudet

Skolestrukturen

Tabell 3.11 viser noen nøkkeltall for skolestrukturen, der Aure og Tustna er sammenliknet med andre kommunegrupper og fylkes- og landsgjennomsnittet. Tabellen viser at skolene i Aure og Tustna i gjennomsnitt er relativt små. Både Aure og Tustna har relativt få elever i hver klasse, sammenliknet med fylkes- og landsgjennomsnittet og i forhold til den ene sammenlikningsgruppen (gruppe 2).

Som det går fram av vedlegg B har *Aure kommune* 6 skoler. Den største skolen, med over 200 elever, og den eneste som er fulldelt er Aure barne- og ungdomsskole. Alle ungdomskoleelevene går her. Videre har kommunen 5 andre mindre fådelte skoler med mellom 17 og 34 elever. Til sammen har kommunen 334 elever fordelt på 21 klasser med i gjennomsnitt 16 elever pr klasse skoleåret 2002/03. Aure kommune har gjort vedtak om å slå sammen de 4 nord- og østligste skolene Stemshaug, Lesund, Skar og Nordlandet og bygge ny skole som erstatning for disse.

Tustna kommune har 2 skoler med hhv 53 og 90 elever; Leira skole med 4 klasser for trinnene 1 – 4 og Sør-Tustna skole med 6 klasser på trinnene 5-7 og 8-10. Til sammen har kommunen 143 elever fordelt på 10 klasser med i gjennomsnitt 14 elever pr klasse.

Et særtrekk ved Aure og Tustna er at i gjennomsnitt 65% av elevene får skoleskyss, mot ca 43% i de to sammenlikningsgruppene og mellom 24-28% for fylkes- og landsgjennomsnittet.

Ifølge GSI-statistikken for 2002-03 har Aure ca 40 årsverk i grunnskolen, mens Tustna har ca 19 årsverk.

Tabell 3.11 Skolestruktur

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Elever pr skole	56	72	109	86	130	179
Klasser pr skole	4	5	6	6	7	9
Elever pr klasse	15,9	14,3	17,5	15,1	18,7	20,1
Andel elever med skoleskyss	61,9	70,6	43,4	42,5	27,9	23,7
Andel SFO 6-9 år	32	28	42,5	39,5	41,0	48,8

Kilde: GSI 2002/2003 for Aure og Tustna og Kostra 2001 for sammenlikningsgruppene

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Denne tjenesten er drevet som et interkommunalt samarbeid mellom Tustna, Aure, Kristiansund, Frei, Averøy og Smøla med kontorsted i Kristiansund.

Tabell 3.12 *Oversikt over kulturskoletilbudet 2002/2003*

	Aure	Tustna
Antall elever	89	83
Antall plasser	89	68
Årsverk rektor	0,4	0,2
Årsverk lærere	1,74	1,13
Sum årsverk	2,14	1,33
Antall stillinger	9	7
Elever pr årsverk	42	62

Kilde: GSI –2002/2003

Skolefritidsordningen

Det er skolefritidsordning ved alle de skolene der det er elever i klasse 1 – 4; dvs ved Leira skole i Tustna og ved Aure barne- og ungdomsskole, Nordlandet og Stemshaug og Straumsvik barneskoler. Foreldrebetalingen for skolefritidsordningen er kroner 1430 for hel plass i Aure og kroner 1350 for hel plass i Tustna. Antall årsverk i SFO skoleåret 2002/03 er henholdsvis 2,5 og 0,7 i Aure og Tustna.

Kulturskolen.

Kulturskoletilbudet i Tustna er lokalisert til Nord-Tustna skole. I Aure foregår undervisningen ulike steder. Aure og Tustna har for tiden felles rektor. Samlede stillingsressurser er henholdsvis 2,1 og 1,3 i Aure og Tustna i 2002/2003.

3.4.5 Alternativ områdeorganisering ved en kommunesammenslutning.

Skolestrukturen

Vi ser her først og fremst på skolestrukturen. Siden barnehagene i kommunene i stor grad er organisert i tilknytning til skolene, vil en endring i skolestrukturen også kunne få betydning for barnehagene. I en vurdering av kommunesammenslåing er en først og fremst interessert i om det er mulig å slå sammen skoler på tvers av kommunegrensene og ikke om det er generelle innsparingsmuligheter i forhold til å endre skolestrukturen i hver av kommunene.

Både Aure og Tustna har relativt få elever pr klasse. Tustna har ikke elevgrunnlag for å øke elevtallet, mens i Aure kan elevtallet pr klasse økes ved å slå sammen skoler. Det er også vedtatt å slå sammen 4 skoler til en ny skole. Den nye skolen vil få et elevtall på ca 70 elever, dvs 10 elever pr klasse, altså en relativt liten skole.

Til sammen har Aure og Tustna skoleåret 2002/03 477 elever. Teoretisk sett kunne en tenke seg å slå sammen alle skolene til en "sentralskole". Dette ville gi en skole med 2 klasser på hvert trinn med i gjennomsnitt 24 elever i hver klasse. Vi har ikke vurdert dette

alternativet som aktuelt, ut fra at reisetiden for de minste elevene sannsynligvis ville blitt lenger enn "tilrådet" reisetid på ca 40 minutter.

For barn i ungdomskolealder vil imidlertid reisetiden være akseptabel og en mulig løsning kan være å flytte ungdomsskoleelevene i Tustna til Aure. Antall elever i 8-10 klasse varierer i skoleåret 2002/2003 fra 26 – 38 elever som er fordelt på 5 klasser. Ved å flytte Tustna-elevene reduseres antall klasser med 3 i Tustna. Siden elevtallet i Aure varierer rundt i overkant av ca 30 elever, vil antall klasser pr trinn variere mellom 1 og 2. Netto reduksjon i antall klasser blir dermed 2 eller 3.

Hele barnetrinnet i Tustna kan eventuelt samles på Sør-Tustna, Leira eller Straumsvik. Det er sannsynligvis ikke noe aktuelt alternativ for elevene fra Aure å gå på skole i Tustna, siden skolene på Tustna ligger såpass langt vest at de da like gjerne kan gå i Aure sentrum.

Ut fra dette kan vi skissere følgende alternativer:

Alternativ 1: Ingen endringer i skolestrukturen

Alternativ 2: En ungdomsskole i Aure for alle elevene. Barnetrinnet i Tustna samles på en skole, sannsynligvis Sør-Tustna. Ingen endringer for barnetrinnet i Aure.

Alternativ 3: Elevene på barnetrinnet i Tustna og på Straumsvik samles på Straumsvik skole.

Skolefritidsordningen

Skolefritidsordningen vil måtte lokaliseres til de skolene der barnetrinnet oppholder seg. I Tustna er det i dag et samarbeid mellom SFO og barnehagen på Leira. Dersom barneskolen flyttes til Sør-Tustna vil dette samarbeidet måtte opphøre.

Barnehagene

Tustna har konsentrert barnehageutbyggingen sin til Leira, og er også i gang med videre utbygging her. Vi kjenner ikke til i hvilken grad den planlagte endringen i skolestrukturen vil få konsekvenser for barnehagene.

Kulturskolen

Tustna kommune har i dag lokaler til kulturskolen ved Nord-Tustna skole, mens Aure kommune ikke har egne lokaler. I samtaler med ressursgruppene nevnes Nord-Tustna som en mulig lokalisering for en felles kulturskole. Nord-Tustna ligger også i nærheten av fergekaia, med kommunikasjoner til Smøla, slik at dette eventuelt kan ligge til rette for et eventuelt kulturskolesamarbeid med Smøla. Avhengig av hvordan skolestrukturen endres, vil det også kunne bli andre lokaler ledige i Tustna som vil kunne egne seg til kulturskolelokaler. Den planlagte endringen i skolestrukturen i Aure vil også føre til ledige lokaler der.

3.4.6 Innsparingsmuligheter ved alternativ områdeorganisering

I tabell 3.13 har vi gjort svært grove beregninger av hva som kan spares ved å endre skolestrukturen. I *alternativ 1* blir det ingen innsparinger, siden vi forutsetter uendret struktur. I *alternativ 2* har vi beregnet en innsparing på 2,3 mill. kroner ved å flytte ungdomsskoleelevene fra Tustna til Aure og samle barneskoleelevene i Tustna på en skole. I *alternativ 3* har vi beregnet en samlet innsparing på 4,5 mill. kroner hvis en i tillegg slår sammen barneskolen i Tustna med Straumsvik skole.

Tabell 3.13 *Innsparingsmuligheter ved endring i skolestrukturen. 1000 kroner.*

	Alt.1	Alt.2	Alt.3
1000-kroner			
Innsparing - U-skolen	0	2335	2335
Innsparing - M-trinnet	0	0	1100
Innsparing - Småskolen	0	0	1130
Sum innsparing	0	2335	4565
Antall årsverk:			
U-skulen	0,0	4,7	4,7
M-trinnet	0,0		2,1
Småskolen	0,0		2,1
Totalt	0,0	4,7	8,9
Innsparing pr elev	0	4476	8312
Bruttoutgifter pr elev	53426	48950	45113

Nærmere om alternativ 2:

Beregningene av endringer i årsverk tar utgangspunkt i GSI-statistikken for 2002/03, og tall for årsverk pr klasse som vi finner der. En flytting av 46 elever fra Sør-Tustna til Aure vil netto bety at en sparer 2-3 klasser. Med en forutsetning om reduksjon med 2 klasser og 2,4 årsverk pr klasse, vil dette tilsi at en sparer 4,2 årsverk. I tillegg kommer halvparten av rektorkompetansen ved Sør-Tustna på 0,4 årsverk. Med lønnskostnader på ca 435.000 kroner pr årsverk (hentet fra Kostra 2001), vil dette tilsi en innsparing på ca 2,1 mill. (2001-)kroner. Vi forutsetter at ungdomsskoletrinnet i Aure kan drives som i dag med tillegg av ressurser for 1 ny klasse. Dette innebærer at antall elever pr årsverk øker fra 7,8 til 9,6. Dette virker ikke urimelig når en ser på kommuner med skoler av tilsvarende størrelse. Vi forutsetter ikke reduksjon i andre driftsutgifter, siden en stor del av disse vil være elevrelaterte. I tillegg til stillingsrelaterte utgifter vil utgifter til skolelokaler reduseres. Her har vi anslagsvis redusert med 0,2 mill. kroner, som er halvparten av det som føres på Leira skole i dag. Her er det litt uklart hvordan slike utgifter føres, bla i forhold til barnehagelokaler og SFO. Vi har ikke tatt hensyn til mer eierrelaterte kostnader, herunder kapitalkostnadene ved skolebyggene. Alternativ 2 gir en samlet innsparing på 2,3 mill. kroner. Innsparingen pr elev i grunnskolen blir på 4476 kroner. Dette bringer bruttoutgiftene pr elev i grunnskolen for de to kommunene samlet ned i 48950 kroner.

Nærmere om alternativ 3:

I alternativ 3 tenker vi oss at en slår sammen barnetrinnet i Tustna med Straumsvik skole og at barneskolen lokaliseres til eksisterende lokaler i Straumsvik. Vi har helt grovt forutsatt at innsparingen i utgiftene til lokaler reduseres med 0,4 mill. kroner. Dette beløpet vil være helt avhengig av alternativ bruk av skolelokalene i Tustna og om en må utvide i Straumsvik. Innsparinger i antall stillinger er beregnet på samme måten som for ungdomsskolen. En sammenslåing vil medføre at en reduserer antall klasser på mellomtrinnet med 1 og på småskoletrinnet med 2. Årsverk pr klasse er 1,7 på mellomtrinnet og 1,1 på barnetrinnet. Dette innebærer en reduksjon på 3,8 årsverk. I tillegg kommer redusert rektorstilling på 0,4. Til sammen blir dette 4,2 årsverk eller 2 mill. kroner. Total innsparing blir dermed 2,2 mill. kroner. Med tillegg av ungdomsskolen blir samlet innsparingspotensial i alternativ 3 på 4,5 mill. (2001-) kroner. Dette tilsvarer

8.312 kroner pr skoleelev i grunnskolen og bringer bruttoutgifter pr elev ned på 45.100 kroner.

Vi har ikke regnet på konsekvenser av endring i behovet for skoleskyss. En flytting av ungdomsskoleelevene fra Tustna til Aure vil føre til at alle elevene fra Tustna vil få behov for skoleskyss. Ca 50% av elevene ved Sør-Tustna skole har i dag skoleskyss. En flytting av ungdomsskoleelevene vil medføre at i overkant ytterligere 20 elever vil få behov for skyss. Disse vil måtte fraktes helt fra Tømmervåg. Alternativ 3 vil også medføre økt skyssbehov.

3.4.7 Konsekvenser for brukerne

Grunnskolen

Tabell 3.14 Anslagsvise reiseavstander etter ny bru. Kilometer

Skole:	Sør-Tustna	Leira	Straums-vik	Aure
Bosted:				
Tømmervåg	0	9	28	40
Leira	9	0	19	32
Gullstein	18	9	10	22
Aukan-Vinsternes	23	14	5	17
Straumsvik	28	19	0	12
Arasvika	41	32	23	26

Kilde: Visveg – Statens vegvesen

Alternativ 2 vil føre til endret reiseavstand for ungdomsskoleelevene fra Tustna, men vil ikke ha noen reisetidseffekter for elevene i Aure. De som bor helt vest på Tustna vil måtte reise 30 – 40 km for å komme på skole i Aure. For de som bor øst for Gullstein vil reisevegen bli mellom 17 og 22 km. Ifølge et notat om skoleskyssbehovet for skoleåret 2002/03 (18.7.02) er det relativt mange som har skoleskyss fra Aukan og fra Gullstein til Leira og Sør-Tustna (52 elever fra Aukan og 12 elever fra Gullstein til Sør-Tustna). For disse elevene vil det å bytte skole til Aure ikke føre til lenger reisetid. For de som bor mellom Gullstein og Aukan kan reisetiden derimot bli litt kortere.

I tillegg til konsekvensene for reisetiden vil en samling av elevene også medføre større klasser og et større skolemiljø både for elevene fra Tustna og for elevene i Aure. Faglig kan en tenke seg at flere elever kan gjøre det mulig for skolen å tilby et mer differensiert tilbud, f.eks i form av valgfag osv. En flytting av elevene fra Tustna vil også ha konsekvenser for det sosiale skolemiljøet. Omdette oppfattes positivt eller negativt av elevene har vi ikke grunnlag for å si noe om.

I *alternativ 3* har vi også forutsatt at en slår sammen 2 barneskoler. Dette kan synes mer problematisk i forhold til reiseavstander for de yngste barna. Flytting av hele barnekullet til Straumsvik skole vil føre til at reiseavstandene for elever som bor mellom Gullstein og Aukan blir kortere enn i dag. Uansett sammenslåing av skoler, vil det derfor være aktuelt å bytte til Straumsvik skole for noen av disse elevene. For elever som bor vest for Gullstein vil reiseavstanden til Straumsvik skole bli lenger enn dagens reiseavstand. For de som bor i Tømmervåg vil avstanden bli fra 19 til 28 km lenger. Spesielt for de minste elevene som bor helt vest på Tustna vil en flytting til Straumsnes muligens føre til for lang reisetid i forhold til ”normen”.

Skolefritidsordningen og barnehagene

Vi har ikke vurdert å endre lokaliseringen av dette tilbudet utover det som følger av endring i skolestrukturen.

Kulturskoletilbudet

Brukerne av kulturskolen vil være interessert i lokaliseringen i forhold til henting og bringing av elever og eventuelt i forhold til organiseringen av undervisningen i forhold til skole og SFO. Dersom skolen lokaliseres til Nord-Tustna skole, vil dette medføre ca 15 minutters reisetid fra Aure sentrum og 4 minutter fra Gullstein. De som bor nord og øst for Aure sentrum ville fått kortere reisetid med en lokalisering til f.eks Aure sentrum. Dette ville imidlertid føre til lange avstander for de som bor vest på Tustna. Uansett lokalisering vil reiseavstandene bli lange for noen av innbyggerne, siden en eventuelt sammenslått kommune blir stor i utstrekning. For å kompensere for lange reiseavstander kan deler av undervisningstilbudet gis på ulike steder i kommunen.

Kulturskolene i Aure og Tustna er små og preget av små stillingsbrøker. Selv om kommunene allerede i dag samarbeider, vil en økning av størrelsen på kulturskolen kunne bidra til en bedre ressursutnyttelse og mer ”kulturskole for pengene”.

3.4.8 Andre konsekvenser av en kommunesammenslutning

Grunnskole

Flytting av ungdomsskoleelevene til Aure og eventuelt endring av skolestrukturen for barneskolen vil føre til at det blir behov for færre skolelokaler i Tustna. En av skolene i Tustna vil sannsynligvis bli nedlagt. En kan også tenke seg nedlegging av begge skolene, men dette har såpass store konsekvenser for reiseavstandene at det kanskje er uaktuelt. Selv om skolestrukturen beholdes på barnetrinnet, vil sannsynligvis en del av barna velge å gå å skole på Straumsvik. Elevtallet vil derfor kunne gå ned i Tustna.

Nedbygging av skolene i Tustna vil ha konsekvenser for lokale arbeidsplasser. Skolene fungerer i dag også i forhold til lokaler for frivillig virksomhet. Ved en nedlegging av en av skolene kan en tenke seg at dette vil få betydning for den lokale ”fritidsaktiviteten” i området.

For mange foreldre er det av betydning at barna får gå på skole i nærmiljøet. En endring av skolestrukturen vil føre til at færre barn får gå på skolen i nærheten av der de bor. Imidlertid er det allerede i dag slik at en stor del av elevene fraktes med buss til skolen og dermed ikke går på skolen nær hjemmet.

Et siste moment er at Aure er nynorskkommune, mens Tustna er bokmålkommune. Dersom en ikke enes om et felles ”språk”, kan en risikere å få språkdeling i skolen som vil medføre større utgifter.

Barnehage-SFO

Vi har ikke forutsatt innsparinger når det gjelder barnehagedriften. I Tustna vil en kunne få en negativ effekt for barnehage og SFO ved at en eventuell flytting av barneskolen til Sør-Tustna vil føre til at samordningen av driften mellom SFO og barnehage opphører.

En fordel for barnehagedriften ved en kommunesammenslutning kan være at det blir lettere å brukertilpasse tilbudet og lettere å skaffe plass når en kan se tilbudet på tvers av tidligere kommunegrenser.

3.4.9 utfordringer framover

Utfordringene framover er først og fremst knyttet til usikkerheten om befolkningsutvikling og barnetall. I Aure er prognosene lysere enn i Tustna der framskrivningene viser en negativ utvikling i barn i skolepliktig alder. Færre barn med opprettholdelse av samme skolestruktur vil medføre at ressursbruken pr barn øker. Uten en kommunesammenslutning vil Tustna ha få muligheter til å endre skolestrukturen sin i vesentlig grad.

3.5 Pleie- og omsorgstjenester

3.5.1 Ressursbruk

Tabell 3.15 Ressursbruk – Pleie og omsorg 2001. 1000 kroner

	Aure	Tustna
Brutto driftsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon	36993	11504
- Herav lønnsutgifter	29810	9670
- Andel lønnsutgifter	81 %	84 %
Netto driftsutgifter	29124	8598
- Herav avskrivninger	776	0

Kilde: Kostra – SSB. Omfatter Kostra-funksjonene 234,253,254,261,262

Aure kommune brukte 37 mill. kroner til pleie – og omsorgstjenester i 2001, mens Tustna kommune brukte 11,5 mill. kroner. Lønnsutgiftene utgjør i overkant av 80% av de totale utgiftene. Etter fratrukk for øremerkede inntekter utgjør netto driftsutgifter vel 29 mill. kroner i Aure og 8,6 mill. kroner i Tustna.

3.5.2 Behovstruktur

Tabell 3.16 Alderssammensetning 1.1.2001

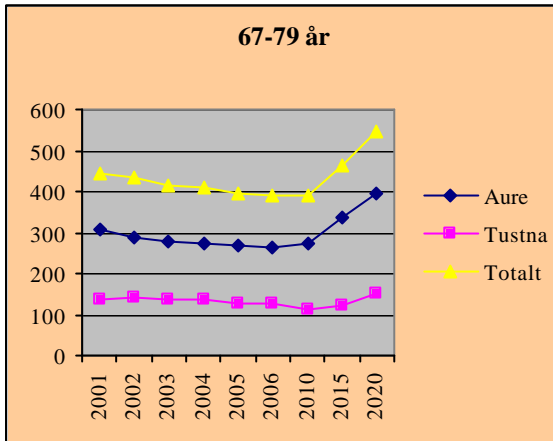
	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Andel av befolkningen 67-79 år	10,7 %	13,7 %	10,9 %	10,2 %	9,7 %	9,1 %
Andel av befolkningen 80 år og mer	6,7 %	6,5 %	5,7 %	5,0 %	5,0 %	4,4 %
Andel av befolkningen som er 67 år og over	17,4 %	20,2 %	16,6 %	15,2 %	14,7 %	13,5 %

Kilde: Kostra - SSB

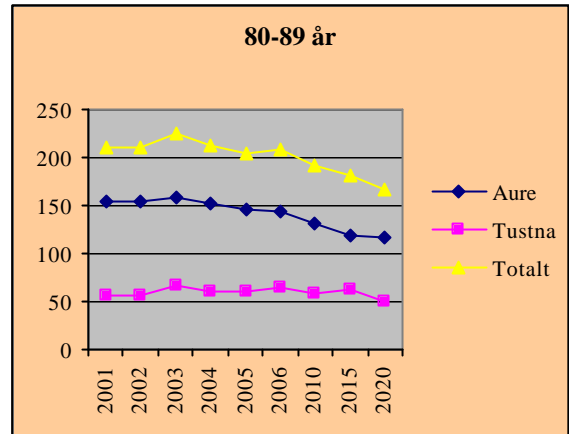
Både Tustna og Aure har en større andel eldre i befolkningen enn de gruppene av kommuner vi har sammenliknet med. Dette gjelder særlig Tustna og særlig for aldersgruppen 67 –79 år.

Utviklingen framover mot 2020 slik de er fremskrevet av SSB, er vist i figurene 3.6, 3.7 og 3.8. I følge framskrivningene vil det bli en nedgang i antall personer over 66 år fram

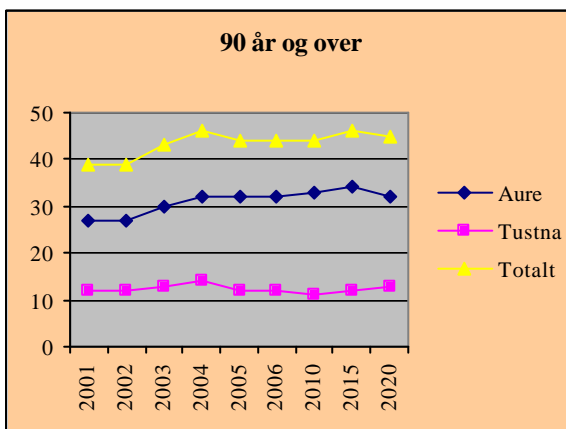
mot 2010 og deretter en sterk vekst. Denne utviklingen er forårsaket av den yngste aldersgruppen (67-79 år). For aldersgruppen 80-89 år vil det være stabilitet fram mot 2010, og deretter litt nedgang, mens for aldersgruppen 90 år og over vil det være økning de aller første årene og deretter stabilitet. Den aller eldste aldersgruppen teller få personer, men vil samtidig ha mer behov for omsorg enn de yngre. Vær for øvrig oppmerksom på skalaen i figurene, der vi har med oss alle årene fra 2001 til 2006 og deretter bare årene 2010, 2015 og 2020.



Figur 3.5 Utvikling i antall 67-79 år



Figur 3.6 Utvikling i antall 80-89 år



Figur 3.7 Utvikling i antall 90 år og over

Kilde: SSB-befolkningsframskrivninger 2002-2020. (Figurene 3.5, 3.6 og 3,7)

3.5.3 Prioritering

I Kostra inndeles pleie og omsorgstjenester i institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg og aktivisering av eldre og funksjonshemmede. Videre er det skilt mellom oppgaver knyttet til pleie og omsorg og oppgaver/utgifter knyttet til selve boligen eller institusjonen.

Begge kommunene bruker mer pr innbygger til pleie- og omsorg enn fylkes- og landsgjennomsnittet, og Aure bruker også litt mer enn "sin" sammenlikningsgruppe (gruppe 3). Tustna bruker litt mindre enn gruppe 2. At både Aure og Tustna bruker relativt mye ressurser på dette tjenesteområdet har sammenheng med befolkningsstrukturen. For Aure kommune må en også ta i betraktning at kommunen har

en del brukere av pleie- og omsorgstjenester under 67 år og også spesielt ressurskrevende brukere. Nettodriftsutgiftene regnet pr innbygger over 80 år tenderer til å være litt lavere (spesielt Tustna) eller omtrent på samme nivå som sammenlikningsgruppene (Aure).

Dekningsgrader

Tabell 3.17 viser hvor stor andel av de ulike aldersgruppene over 67 år som er brukere av henholdsvis hjemmetjenester og institusjonstjenester. *Tustna* skiller seg ut med en relativt liten andel av befolkningen over 80 år på institusjon. Samtidig er det en større andel som er brukere av hjemmetjenester enn i de gruppene vi har sammenliknet med. Dette kan bidra til å forklare hvorfor Tustna bruker relativt mindre ressurser pr innbygger over 80 år. Det kan se ut som om dekningsgraden for hjemmetjenester i aldersgruppen 67-79 år og institusjonstjenester for aldersgruppen 80-89 år er høyere i Aure enn i sammenlikningsgruppene, med unntak av gruppe 3, som er forholdsvis ”lik” Aure.

Produktivitet

Produktiviteten i Kostra måles ved å se på korrigerede bruttodriftsutgifter pr bruker. En sammenlikning av bruttodriftsutgifter vil ikke bare måle forskjell i produktivitet, men også forskjell i kostnader som følge av ulik ”pleietyngde” og dessuten forskjeller i kostnader som skyldes ulik kvalitet på tilbudet.

Både Tustna og Aure bruker litt mindre ressurser pr bruker i hjemmetjenesten enn sammenlikningsgruppene og brukere pr årsverk er litt høyere. Ressursbruken pr institusjonsplass er omtrent som for sammenlikningsgruppene. Ut fra disse tallene kan en kanskje litt forsiktig konkludere med at kommunene i alle fall ikke driver spesielt kostbart.

Tabell 3.17 Nøkkeltall pleie- og omsorgstjenester 2001.

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
<u>Prioritering</u>						
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger	10779	8228	8806	10058	7943	7305
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger over 80 år	160906	126441	154825	201624	157828	166649
<u>Dekningsgrader og produktivitet</u>						
<i>Hjemmetjenester:</i>						
Andel av innbyggere under 67 år som er brukere	2,3 %	0,7 %	1,3 %	1,3 %	1,0 %	1,1 %
Andel av innbyggere 67-79 år som er brukere	15,5 %	16,1 %	12,1 %	15,5 %	9,5 %	10,7 %
Andel av innbyggerne 80-89 år som er brukere	42,2 %	39,3 %	40,4 %	43,5 %	35,6 %	36,9 %
Andel av innbyggerne 90 år og over som er brukere	55,6 %	58,3 %	49,1	45,5	46,5	51,5
Andel av mottakerne under 67 år	29,0 %	10,3 %	22,6 %	23,1 %	23,2 %	25,5 %
Korr brutto driftsutgifter kr. pr bruker	73125	64966	93470	76954	111790	103084
Brukere pr årsverk	5,9	5,8	4,2	4,4	3,4	3,8
<i>Institusjoner:</i>						
Andel innbyggere 67-79 år på institusjon	2,8 %	2,8 %	2,1 %	3,1 %	2,4 %	2,1 %
Andel av innbyggerne 80-89 år på institusjon	16,2 %	7,1 %	12,5 %	15,8 %	13,8 %	11,9 %
Andel av innbyggerne over 90 år på institusjon	37,0 %	25,0 %	40,7 %	45,0 %	42,7 %	38,0 %
Andel beboere på institusjon under 67 år	2,3 %	8,3 %	4,4 %	4,4 %	5,4 %	6,9 %
Korr brutto driftsutgifter kr. pr plass	493907	485933	495125	545175	435434	520267
Beboere pr årsverk	1,1	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0
Andel plasser i enerom	53,5 %	100 %	79,3 %	83,3 %	78,9 %	78,9 %

Kilde: SSB - Kostra

3.5.4 Organisering av tjenestetilbudet

I *Aure kommune* er pleie- og omsorgsseksjonen inndelt i:

- Sykehjemsavdeling og vaskeri
- Hjemmetjenesten
- Habiliteringstjenesten
- Dagsenteret
- Kjøkkenet

I tillegg kommer 4 årsverk til ergoterapeut, fysioterapeut og psykiatrisk sykepleier (2 årsverk) som er plassert rett under helse- og sosialsjefen. I hver avdeling er det tilsatt avdelingsleder som har pleie- og omsorgsleder som nærmeste overordnet. Merkantile ressurser for disse er til sammen 2 årsverk. *Aure sjukeheim* har 43 plasser og 4 dagpasienter. Det er satt av 3 – 6 plasser til avlastning. Dagsenteret i *Aure* gir også aktivitetstilbud til 10 PU-brukere. *Aure* har ca 42 trygdeboliger og 1 bolig med heldøgns omsorg. Det er vedtatt utbyggingsplaner som vil redusere antall sykehjems plasser (overgang til enerom) til 25, samtidig som det bygges 20 nye omsorgsboliger /bofelleskap med heldøgns omsorg. En del av disse vil være øremerket demente.

I *Tustna kommune* er pleie- og omsorgstjenestene delt inn i tre enheter:

- *Tustna sykehjem*
- Hjemmetjenesten
- Dagsenteret

Sykehjemmet har 15 plasser (enerom med dusj og toalett). Foruten selve sykehjemmet rommer bygget bibliotek, frisørsalong, lokaler for foterapien, kontorer for kommunal vaktmester, hjemmetjenestens og fysioterapeutens lokaler, lokaler for dagavdeling og møterom. Sykehjemmet ledes av en avdelingssykepleier. Det er ingen skjermet avdeling ved sykehjemmet. De fleste av pasientene er demente. Beleggsprosenten var 88,4% i 2001. Ledige plasser blir brukt til avlastning og korttidsopphold. *Tustna* har bygget 13 omsorgsleiligheter på *Leira* i 2001. Det har vært overkapasitet på disse det siste året.

3.5.5 Konsekvenser av å slå sammen kommunene

Områdeorganisering

Med de to godt utbygde sykehjemmene som finnes i kommunene ser vi ikke noe grunnlag for å endre lokaliseringen av sykehjemmene.

For hjemmetjenestene vil vi tro at det vil være nødvendig med en form for soneinndeling, som følge av lange reiseavstander internt i en sammenslått kommune. Det vil være naturlig at sykehjemmet i *Tustna* fungerer som base for en av sonene i en sammenslått kommune. For øvrig vil naturligvis lederstruktur og organisasjon måtte samordnes og tilpasses den "nye" kommunen.

Innsparingsmuligheter

Det hevdes (bl. a. Referert til undersøkelser i *Myrvold* 2001) at det er stordriftsfordeler i institusjonsdrift, men ikke i hjemmetjenestene. Dersom en kommunesammenslutning hadde startet med blanke ark, ville det sannsynligvis vært mest effektivt med kun ett sykehjem. Siden kommunene allerede har bundet betydelig kapital i to sykehjem, som det finnes få alternative anvendelser for, vil det sannsynligvis være lite å hente på å endre på dette.

Pleie- og omsorgsoppgavene legger beslag på en stor del av kommunenes budsjetter. I 2001 var netto driftsutgifter til disse to områdene til sammen nærmere 38 mill. kroner. Lønnsutgiftene utgjør over 80% av bruttoutgiftene, og indikerer at innsparingspotensialet først og fremst ligger i stillinger. Siden dette i stor grad er stillinger knyttet til personlig pleie og omsorg for brukere, vil innsparingspotensialet være begrenset hvis en ikke samtidig reduserer kvaliteten.

Mulige innsparingsmuligheter kan ligge i:

- Administrative oppgaver
- Vaskeri- og kjøkken
- Mer fleksibel og effektiv bruk av de ansatte
- Bedre utnytting av kapasitet på sykehjem og omsorgsboliger (unngå tomgang)

Vi har ikke grunnlag for å tallfeste innsparingsmuligheter nærmere.

Konsekvenser for brukerne

Det vil sannsynligvis ikke bli større endringer i tjenestetilbudet, slik at brukerne vil merke lite til en eventuell sammenslåing.

Andre konsekvenser

Tustna har i dag ikke noen skjermet enhet for demente. En sammenslutning med Aure kan gi bedre muligheter for å få til dette.

3.5.6 Utfordringer framover

Det virker som om de to kommunene, med den utbyggingen som planlegges, vil ha en tilstrekkelig kapasitet på pleie- og omsorgstjenestene framover, når en ser i forhold til befolkningsutviklingen.

3.6 Kommunehelsetjeneste

3.6.1 Ressursbruk

Tabell 3.18 Ressursbruk kommunehelsetjeneste 2001. 1000 kroner

	Aure	Tustna
Brutto driftsutgifter fratrukket sykkelønnsrefusjon	7051	2232
- Herav lønnsutgifter	4959	1438
- Andel lønnsutgifter	70 %	64 %
Brutto driftsinntekter	3767	714
Netto driftsutgifter	3579	1563

Kilde: Kostra-SSB. Kostrafunksjonene 232,233,241

Dette tjenesteområdet i Kostra består av funksjonene

- Helsestasjonstjeneste
- Forebyggende helsevern
- Legetjeneste
- Rehabilitering

Totalt sett brukte Aure 7 mill. kroner til kommunehelsetjeneste i 2001, mens Tustna brukte 2,2 mill. kroner. Lønnsutgiftene utgjør henholdsvis 70% og 64% av de totale utgiftene. Etter fratrukk fra driftsinntektene, bruker Aure netto ca 3,5 mill. kroner til kommunehelsetjeneste, mens det tilsvarende tallet for Tustna er i overkant av 1,5 mill. kroner. Det er disse beløpene som finansieres av kommunens frie inntekter.

3.6.2 Beskrivelse av tjenestetilbudet ved hjelp av nøkkeltall

Tabell 3.19 Netto driftsutgifter - kommunehelsetjeneste 2001

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Netto driftsutgifter pr innbygger	1325	1496	1414	2004	1115	1116
- Herav helsestasjonstjeneste:						
Pr innbygger	223	304	243	347	212	228
Pr innbygger 0-16 år	1049	1420	1101	1557	921	993
- Herav forebyggende arbeid						
Pr innbygger	60	44	107	129	81	105
- Herav diagnose, behandling, rehab.						
Pr innbygger	1042	1147	1065	1529	822	783

Kilde: Kostra - SSB

Både Aure og Tustna bruker mer pr innbygger til *kommunehelsetjeneste samlet* enn fylkes- og landsgjennomsnittet. Tustna bruker omtrent det samme som sammenlikningsgruppen (gr.2), mens Aure bruker mindre enn begge sammenlikningsgruppene. Aure er omtrent på fylkes- og landsgjennomsnittet når det gjelder *helsestasjonstjeneste*, både målt pr innbygger og pr innbygger i alderen 0-16 år, mens Tustna bruker mer pr innbygger og pr innbygger 0-16 år enn Aure. Tustna bruker 1147 kroner pr innbygger til funksjonen *diagnose, behandling og rehabilitering*, som omfatter legetjeneste, psykiatritjeneste og fysioterapitjeneste. Dette er litt i overkant av Aure og noe mer enn fylkes- og landsgjennomsnittet.

3.6.3 Organisering av tjenestene

I *Tustna* kommune er de tjenestene som faller inn under disse Kostra-funksjonene organisert under helse- og sosialetaten; og består av legekontor, helsesøster, psykiatri og fysioterapi. I *Aure* kommune er tjenestene inndelt i legetjeneste og helsestasjon. Psykiatritjeneste, ergoterapi og fysioterapi er organisert under pleie- og omsorgsseksjonen.

Helsetjenesten.

Omfatter først og fremst legetjeneste; kurativt arbeid, tilsyn sykehjemmet, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, miljørettet helsevern mv. Det har vært rekrutteringsproblem for å få lege til *Tustna*, men kommunen har nå ansatt lege i 50% stilling og med 50% driftstilskudd. *Aure* kommune har en stabil legetjeneste med 4 leger, derav 160% kommunal stilling inkl. turnuslege. 3 av legene driver privatpraksis. HAST-kommunene (*Halsa*, *Aure*, *Smøla*, *Tustna*) har inngått et prøvesamarbeid om legevakt i helger og høytider.

Jordmortjenester

Aure kommune har ansatt jordmor i ½ stilling. *Tustna* kommune kjøper jordmortjenester fra *Halsa* kommune tilsvarende 10% stilling.

Helsestasjonstjeneste

Helsestasjonen i *Tustna* ligger på Gullstein, med lokaliteter i samme bygg som legekantoret. Kommunen har 75% stilling som helsesøster. Helsestasjonen i *Aure* ligger i helsesenteret på sykehjemmet i *Aure* sentrum og har 150% stilling som helsesøster.

Psykiatritjeneste

Tustna har 80% stilling som psykiatrisk sykepleier. *Aure* har 2 sykepleiere med spesialutdanning. Fra 1.9.01 har *Tustna* og *Aure* drevet *Halsa Interkommunale Psykiatriske senter (HIPS)* sammen med, *Halsa*, *Surnadal* og *Rindal*. I tilknytning til HIPS er det etablert en faggruppe for ansatte i psykiatritjenesten. Psykiatrisk poliklinikk i *Kristiansund* tilbyr veiledning for ansatte i kommunal psykiatritjeneste.

Fysioterapi og ergoterapi

Aure har 100% og *Tustna* 50% stilling som fysioterapeut. *Aure* har også 100% stilling som ergoterapeut.

3.6.4 Konsekvenser av en sammenslåing

Områdeorganisering

I et sentralisert alternativ kan en tenke seg at legekantoret, helsestasjon og øvrige stillinger lokaliseres til kommunesenteret, slik det er lokalisert for *Aure* kommune i dag. Det vil dessuten være slik at en del av tjenesteytingen må foregå på sykehjemmene (tilsynslegevirksomheten), hjemme hos brukerne eller på skolene (skolehelsetjeneste).

Med de relativt små forholdene som en vil ha for disse tjenestene, kan det være vanskelig å tenke seg en fullstendig desentralisert helsetjeneste. En kan imidlertid tenke seg at tjenestene i hovedsak sentraliseres, men at dette "mykes opp" ved at f.eks et legekantoret lokaliseres til *Tustna* eller at lege, helsesøster, fysioterapeut har faste kontordager i *Tustna*.

Innsparingsmuligheter

Innsparingsmulighetene ved en sammenslutning vil først og fremst ligge i om det i denne tjenesten gjøres ”dobbelarbeid” i forhold til administrasjon eller andre oppgaver. Dette kan muligens gjelde oppgaver i tilknytning til forebyggende helsevern eller helsestasjonstjeneste. Vi har helt grovt anslått en innsparing på 1,5 stillinger tilsvarende 0,7 mill. (2001-kroner). Vi tenker her at en sparer inn en merkantil stilling, slik at den sammenslåtte kommunen klarer seg med de ressursene Aure bruker i dag, og i tillegg 0,5 stilling som helsesøster evt legestilling.

Til fratrekk i innsparingsmulighetene vil det komme eventuelle økte kostnader som følge av at de geografiske avstandene innad i kommunen vil bli større ved en kommunesammenslutning. Jo mer sentralisert helsetjenesten blir, jo høyere vil sannsynligvis reisekostnadene bli for å betjene brukerne i utkantene av kommunen.

Konsekvenser for brukerne

Brukerne vil merke konsekvenser i form av

- Endret reiseavstand
- Endret tilgjengelighet/åpningstider
- Endrede valgmuligheter f.eks i forhold til lege
- Endret kvalitet evt bredde i tjenestetilbudet.

En full sentralisering av helsetjenesten vil føre til at de som bor vest for Gullstein vil få lenger avstand enn før til legesenter og helsestasjon. I tillegg vil alle innbyggere som bor vest for Imarsundet kunne få en ulempe i form av bompengekostnader som de som bor øst for den nye brua slipper. Dette kan oppfattes som urettferdig for tustningene. For de som bor i Tømmervåg vil reisetiden til kommunesenteret i Aure bli over 30 minutter. Disse innbyggerne vil sannsynligvis være av de som får lengst reisetid i en sammenslått kommune. Ved oppretting av eventuelle lokale tilbud bør en først og fremst ta hensyn til denne gruppen av innbyggere.

I de minste kommunene er det gjerne bare 1 lege. Dette betyr at innbyggerne ikke har noen valgmuligheter i forhold til lege. Dette vil f.eks gjelde Tustna. I en sammenslått kommune vil en få flere leger, noe som kan være positivt for brukerne.

Andre konsekvenser

I en rapport om små kommuner og deres tjenestetilbud (Hovik og Myrvold 2001) nevnes følgende spesielle utfordringer for små kommuner når det gjelder helsetjenesten:

- Å rekruttere fagpersonale, bl.a leger
- Å ha tilstrekkelig faglig kapasitet til å prioritere arbeidet med forebyggende og miljørettet helsevern.
- Å rekruttere fagpersoner til små stillingsbrøker
- Å gi befolkningen et differensiert legetilbud
- At enkeltpersoner blir hardt belastet fordi de er alene om ansvaret for tjenesten.

Sett i lys av disse utfordringene vil en sammenslutning kunne være positivt fordi en vil kunne få flere stillinger på hvert fagområde. Siden en sammenslått Aure-Tustna fremdeles vil være en relativt liten kommune, kan en ikke forvente at en sammenslutning vil løse alle problemer som kan være forbundet med størrelse.

3.7 Sosialtjeneste og barneverntjeneste

3.7.1 Ressursbruk

Med utgangspunkt i Kostra består dette tjenesteområdet av oppgaver i forbindelse med råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, utbetaling av sosialhjelp, tilbud til personer med rusproblemer, sysselsetting og arbeid for yrkeshemmede med mer. Vi har slått dette området sammen med barnevern i fremstillingen.

Tabell 3.20 *Ressursbruk sosialtjeneste og barnevern 2001. 1000 kroner*

	Aure	Tustna
Brutto driftsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon	5872	1280
- Herav lønnsutgifter	2253	483
- Andel lønnsutgifter	38 %	38 %
Brutto driftsinntekter	476	22
Netto driftsutgifter	5412	1258

Kilde Kostra – SSB. Omfatter kostrafunksjonene 242,243,271,272,281,285,244,251,252

Aure hadde en brutto ressursbruk til sosialtjenester og barnevern på nesten 5,9 mill. kroner i 2001. *Tustna* hadde brutto driftsutgifter på 1,3 mill. kroner i 2001. I begge kommunene er 38% av dette lønnsutgifter, mens mesteparten av de resterende utgiftene går med til å betale sosialhjelp og til utgifter i forbindelse med omsorg for barn.

3.7.2 Beskrivelse av tjenesteområdet ved hjelp av nøkkeltall

Her har vi skilt mellom sosialtjenester og barnevern.

Sosialtjenester

Tabell 3.21 viser at både Aure og Tustna brukte ca 600 kroner pr innbygger til sosialtjenester i 2001. De to kommunene bruker forholdsvis mindre til sosialtjenester enn de gruppene som vi har sammenliknet med.

Tabell 3.21 *Nøkkeltall Kostra – sosialtjenester 2001*

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger	603	596	1007	1198	1040	1281
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger 20-66 år	1049	1101	1751	2032	1784	2138
Andel netto driftsutgifter til øk.sosialhjelp	40,8 %	68,4 %	53,6 %	55,3 %	50,9 %	57,5 %
Andel sosialhjelpstilfeller i forhold til innb.20-66 år	3,2 %	4,8 %	4,8 %	6,3 %	4,3 %	4,8 %
Antall med sosialhjelp som hovedinntekt	36,0 %	29,6 %	31,0 %	30,2 %	38,4 %	43,7 %
Brutto driftsutgifter til øk.sos.hjelp kr. pr bruker	16980	16370	21251	19103	23420	28235

Kilde: SSB - Kostra

Aure har forholdsvis færre sosialklienter enn de kommunegruppene vi har sammenliknet med. *Tustna* har omtrent forholdsmessig like mange klienter som sammenlikningsgruppene (med unntak av gruppe 3 som har relativt flere klienter). En litt større andel av sosialklientene i Aure enn i *Tustna* har sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Brutto utgifter til sosialhjelp pr bruker er i gjennomsnitt 17.000 kroner i Aure og litt lavere i Tustna. Begge kommunene betaler relativt mindre i sosialhjelp pr bruker enn de kommune-gruppene vi har sammenliknet med.

Barnevern

Tabell 3.22 viser at Tustna bruker ca 600 kroner pr innbygger til barnevern, mens Aure bruker 1400 kroner. Regnet pr innbygger i aldersgruppen 0-17 år bruker Tustna omtrent det samme som sammenlikningsgruppene; dvs 2600 kroner, mens Aure bruker over dobbelt så mye. Regnet pr barn i barnevernet brukte Tustna noe mindre pr barn enn sammenlikningsgruppene, mens Aure hadde en ressursbruk som lå langt over de gruppene vi har sammenliknet med. Dette har sammenheng med høye utgifter til fosterhjem og institusjonsbetaling i forbindelse med omsorgsovertakelser.

Tabell 3.22 *Nøkkeltall – Kostra Barnevern 2001*

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger	1400	608	543	797	495	718
Netto driftsutg. kr. pr innbygger 0-17 år	6180	2592	2326	3400	2036	2973
Netto driftsutg. kr. pr barn i barnevernet	140074	35278	51675	58936	51748	68714
Andel barn med barneverntiltak.	4,4 %	3,7 %	3,2 %	4,2 %	2,9 %	3,1 %
Barn pr årsverk	10,8	30,0	21,4	18,9	21,5	17,1

Kilde: Kostra –SSB

3.7.3 Organisering av sosialtjenesten og barnevernet.

Tustna kommune har sosialleder i 100% stilling som ivaretar både oppgavene etter sosialtjenesteloven og barnvernloven. I *Aure* er det en stillingsressurs på 5,0 årsverk som ivaretar oppgavene innenfor sosialtjenester og barnevern. Av dette er en stilling besatt av barnevernspedagog. Det er på gang et nettverkssamarbeid vedr. barnevern, i regi av Orkide. Prosjektet er et samarbeid mellom Smøla, Aure og Tustna. Formålet er å kunne bistå hverandre faglig i arbeidet med krevende barnevernsaker.

3.7.4 Konsekvenser av å slå sammen kommunene

Områdeorganisering

For disse tjenestene vil det sannsynligvis være mest aktuelt å opprette et sosialkontor i kommunesenteret. Alternativt kan en selvfølgelig tenke seg å legge sosialkontoret til f.eks Gullstein.

Innsparingsmuligheter

En stor del av arbeidet vil være rettet mot brukere. Det kan imidlertid være mulig å spare inn i forhold til administrativt arbeid. Vi har helt anslagsvis antatt at kommunene kan spare inn 0,5 stilling som sosialleder, ut fra at denne stillingen inneholder noe administrative oppgaver.

Som for helsetjenester kan noe av innsparingsmulighetene bli oppspist av høyere kostnader som følge av større avstander.

Konsekvenser for brukerne

Med en lokalisering til kommunesenteret vil reiseavstanden for de som bor vest på Tustna bli lang. Jamfør omtalen for kommunehelsetjenesten. En lokalisering til Gullstein vil føre til at reisetiden blir enda lengre for en stor del av Aure sine innbyggere. Dette virker derfor ikke som noen god løsning.

Andre konsekvenser

Barnevernstjenester er omtalt i Hovik&Myrvold 2001, blant annet ut fra et rettsikkerhetsperspektiv. I denne rapporten nevnes følgende utfordringer for småkommunene i forhold til barnevern:

- Med bare en ansatt er det ingen å rådføre seg med om vanskelige saker og ved samarbeidsproblemer mellom klient og barnevernsarbeider er det ikke alternative ressurser å sette inn.
- Vanskelig å rekruttere barnevernspedagoger. Vanskelig å opparbeide erfaring på tunge saker, siden det er få av dem i små kommuner
- Ingen juridisk kompetanse på barnevern
- Samarbeidet med andre instanser er tungt. Vanskelig å få inn meldinger fordi f.eks lærere kjenner familiene.

Barnevernstjenesten i små kommuner virker sårbar, og dette er et argument for å slå sammen kommuner. I små kommuner kan det være positivt med nærhet og kjennskap til befolkningen, siden en da kan ta tak i problemene før de blir vanskelige saker. På den annen side kan det bli problemer i forhold til habilitet og i forhold til å få inn meldinger fordi "alle kjenner alle". Dette er også en problemstilling som taler for litt større kommuner. Slike problemstillinger kan kanskje også være aktuelle i forhold til sosialtjenester.

3.8 Tekniske tjenester, til natur, miljø og næring mv.

3.8.1 Ressursbruk

Dette er en samling av flere tjenesteområder som gjelder:

- VAR-tjenestene produksjon og distribusjon av vann, innsamling og rensing av avløpsvann, tømming av slamavskillere og septiktanker og innsamling av forbruksavfall.
- Kommunale veger og trafikksikkerhetstiltak
- Forebygging av og beredskap mot branner og ulykker
- Fysisk tilrettelegging og planlegging, rekreasjon i tettsted, naturforvaltning, friluftsliv og kulturminnevern.
- Næringsutvikling

Tabell 3.23 Ressursbruk 2001. 1000 kroner.

	Aure	Tustna
Brutto driftsutgifter fratr sykelønnsrefusjon	18535	3318
- Herav lønnsutgifter	5031	804
- Andel lønnsutgifter	27 %	24 %
Brutto driftsinntekter	9510	2424
Netto driftsutgifter	9060	897

Kilde: Kostra –SSB Omfatter kostra-funksjonene 300, 325,333,334, 335, 338,339, 340,345,350,353, 355,357, 360, 365

Tabell 3.23 viser at Aure kommune i 2001 hadde brutto driftsutgifter på 18,5 mill. kroner til disse tjenesteområdene, mens utgiftene i Tustna var på knapt 3,3 mill. kroner. Lønnsutgiftene utgjør bare henholdsvis 24% og 27% av driftsutgiftene. Som følge av høye driftsinntekter blir netto driftsutgiftene 9 mill. kroner i Aure og 0,9 mill. kroner i Tustna. Netto driftsutgifter i Tustna er nok undervurdert på dette området i Kostra, siden to stillinger som arbeider med næringsutvikling, landbruk, miljø, oppmåling m.m. er ført på funksjon 120 (administrasjon, styring og fellesutgifter).

3.8.2 Beskrivelse av tjenesteområdet ved hjelp av nøkkeltall

Vann, avløp og renovasjon

Aure kommune bruker mer pr innbygger til vann enn andre sammenliknbare kommunegrupper. Dette har sammenheng med at Tjeldbergodden er en betydelig kunde. I overkant av 50% av innbyggerne er tilknyttet kommunalt vann. Tustna kommune har ikke kommunale vannverk. En mindre andel er tilknyttet kommunale avløpsanlegg i Tustna og Aure enn i de gruppene vi har sammenliknet med. Dette har nok sammenheng med geografi og bosettingsstruktur. Tustna har ifølge kostratallene en relativt høy kostnad pr abonnent. Dekningsgraden var i 2001 ca 63%. Aure kommune har 100% dekning gjennom avgiftsgrunnlaget .

Tabell 3.24 Nøkkeltall – Kostra VAR

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
<u>Vann</u>						
Netto totalkostnad kr. pr innbygger	1834		854	915	649	701
Netto totalkostnad kr. pr innb. tilkn. kom. anlegg	3473		1336	1292	883	844
Andel av befolkningen tilknyttet kom. Anlegg	53 %	0 %	65 %	74 %	81 %	83 %
<u>Avløp</u>						
Netto totalkostnad kr. pr innbygger	372	697	735	764	591	863
Netto totalkostnad kr. pr innb. tilkn. kom. anlegg	996	1746	1431	1502	772	1182
Andel av befolkningen tilknyttet kom. Anlegg	37 %	40 %	51 %	51 %	77 %	73 %
<u>Avfall</u>						
Netto totalkostnad kr. pr innbygger	793	736	575	729	580	589
Netto totalkostnad kr. pr innb. tilkn. kom. anlegg	752	702	549	693	575	580

Kilde: SSB – Kostra

Samferdsel

Sammenliknet med Tustna og sammenlikningsgruppene brukte Aure relativt mye til vedlikehold av kommunale veger i 2001. Dette kan ha sammenheng med at det er ført utgifter her som gjelder et spleiselag vedr. riksveginvesteringer. Begge kommunene har langt flere km med kommunal veg enn sammenlikningsgruppene. Tustna kommune bruker likevel ikke mer pr innbygger til veg enn gjennomsnittet for disse gruppene. Begge kommunene, og særlig Tustna, bruker mindre ressurser pr km veg enn sammenlikningsgruppene.

Tabell 3.25 Nøkkeltall Samferdsel 2001.

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger	1392	788	671	1065	697	529
Lengde kommunal veg kr. pr innbygger	23,7	38,3	16,2	22,1	11,1	9,1
Korr brutto driftsutgifter kr. pr innbygger	1343	741	598	950	755	610
Korr brutto driftsutgifter kr. pr km veg	56719	19350	38057	42607	69496	68865

Kilde: Kostra – SSB

Brann

Ressursbruken atskiller seg ikke noe særlig fra gjennomsnittet for de gruppene vi har sammenliknet med.

Tabell 3.26 Nøkkeltall brann 2001

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
<u>Forebygging - feiing</u>						
Årsverk pr 1000 innbyggere	0,28	0,29	0,36	0,35	0,23	0,25
<u>Brannberedskap</u>						
Netto driftsutgifter kr. pr inn.	335	348	402	554	399	369
Årsverk pr 1000 innbyggere	0,20	0,33	0,57	0,44	0,52	0,55

Kilde: SSB – Kostra

Kulturminnevern, natur og miljø.

Dette området omfatter utgifter og inntekter i tilknytning til Kostra-funksjonene:

- Fysisk tilrettelegging og planlegging
- Rekreasjon i tettsted
- Naturforvaltning og friluftsliv
- Kulturminnevern

Aure kommune bruker 358 kroner pr innbygger til dette området, som er på linje med landsgjennomsnittet. For Tustna er oversikten misvisende fordi kommunen har ført stillingsressurser på funksjon 120 som sannsynligvis skulle vært ført her. Dette gjelder 0,4 årsverk som saksbehandler oppmåling og del av saksbehandlerstilling (0,6 årsverk) til landbruk og miljø.

Tabell 3.27 Nøkkeltall 2001 Kulturminnevern, natur og miljø

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Netto driftsutgifter kr. pr innb.	358	-24	257	424	274	318

Kilde: SSB – Kostra Omfatter funksjonene 300,335,360,365

Næringsutvikling

Vi har ikke vist nøkkeltall for næringsutvikling, siden disse tallene i stor grad påvirkes av fondsbruk og –avsetninger.

3.8.3 Organisering av tjenesten

Vann, avløp og renovasjon

I Tustna kommune er VAR-tjenestene organisert under plan- og næringssektoren. Vannforsyning i Tustna skjer i privat regi. I Aure kommune er disse tjenestene underlagt teknisk etat og avdeling for kommunalteknikk. Både Tustna og Aure kommune er med i Nordmøre Interkommunale Renovasjonsselskap.

Samferdsel

I Tustna er ansvaret for drift og vedlikehold av veiene lagt til drifts- og vedlikeholdsavdelingen i plan- og næringsetaten. Denne avdelingen har også ansvaret for vedlikehold av kommunale bygg og vaktmesteroppgaver. Avdelingen har en driftsbygning på Leira. I Aure er ansvaret for tjenesten lagt til kommunalteknisk avdeling som er underlagt teknisk etat.

Brann

I Tustna kommune er tjenesten lagt inn under brann- og feiervesenet med en brannmester i 20% stilling, en feier i 20% stilling og 16 deltidsansatte brannkonstabler på til sammen 16% stilling. Brannvesenet har stasjon i industribygget på Leira. I Aure kommune er tjenesten lagt inn under avdeling brann/byggesaksbehandling i teknisk etat. Ressursene til denne tjenesten fordeler seg med 0,4 årsverk til leder for forebyggende og brannsynsarbeider, brannmester 0,15 årsverk, Leder av brannberedskap 0,10 årsverk, brannmester 0,05 årsverk og 20 deltidsstillinger som brannkonstabler. Feiing er satt ut til private. Aure har moderne brannstasjon og ny brannbil.

Kulturminnevern, natur og miljø.

Tustna kommune har en saksbehandler i 100% stilling i plan- og næringsavdelingen som har ansvaret for arealplanlegging, saksbehandling etter plan- og bygningsloven og landbruksloven, miljøvern, kart- og oppmålingsarbeid. Tustna leier 0,2 årsverk til skogbruk fra Aure kommune. Aure kommune har en avdeling for plan/oppmåling som ligger under Teknisk etat med 1,5 årsverk. Byggesaksbehandlingen blir gjennomført av to 50% saksbehandlerstillinger, til sammen 1 årsverk. Naturforvaltning og friluftsliv er lagt til landbruksavdelingen som ligger i stab under rådmannen. Miljølederfunksjonen er lagt til jordbrukssjefstillingen.

Tilrettelegging og bistand for næringslivet

Aure kommune har en egen landbruksavdeling som er direkte underlagt rådmannen. Denne avdelingen har også ansvar for miljø (jfr forrige kapittel). Avdelingen er bemannet med 5,5 stillinger. Kommunen har for øvrig næringskonsulent i 100% stilling som hører inn under sentraladministrasjonen. I Tustna kommune sorterer arbeidet med nærings saker og næringsutvikling inn under plan- og næringsavdelingen, der det er en 100% stilling som spesialkonsulent for næringsutvikling. I tillegg kommer del av en annen stilling som saksbehandler på landbruk. Denne stillingen er også tillagt en rekke andre oppgaver.

3.8.4 Konsekvenser av å slå sammen kommunene

Vi kan i utgangspunktet skille mellom

- Oppgaver i tilknytning til forvaltning, drift og vedlikehold (VAR, veg, byggvedlikehold, brann)
- Oppgaver i tilknytning til planlegging og saksbehandling

Områdeorganisering

Oppgaver i tilknytning til forvaltning, drift og vedlikehold er i hovedsak tilknyttet fysiske anlegg, som veger, bygninger, ledningsnett osv. For å unngå for store kostnader i tilknytning til frakt av personer og materiell kan en tenke seg en viss soneinndeling.

Når det gjelder brannberedskapen gjør kravene til innsatstider det nødvendig med to brannstasjoner i en sammenslått kommune.

For oppgaver i tilknytning til planlegging og saksbehandling kan disse enten sentraliseres i kommunehuset, eller hele eller deler av disse oppgavene kan lokaliseres et annet sted i kommunen. Konkret kan en tenke seg at et eventuelt felles plankontor for flere kommuner i regionen kan lokaliseres et annet sted enn i Aure sentrum. En del av de oppgavene som utføres på disse områdene kan ha en uklar avgrensning mot mer overordnede planleggings- og utviklingsoppgaver. Dette gjelder f.eks næringsutvikling og kommuneplanlegging. Stillinger som har slike oppgaver bør vurderes plassert sentralt.

Innsparingsmuligheter

Innsparingsmuligheter for dette området kan knyttes til:

- "Dobbeltarbeid"; f.eks i forbindelse med planlegging og næringsutvikling
- Arbeid i forbindelse med overvåking, forebygging og ledelse
- Felles utnyttelse av maskinpark og eventuelt IKT-utstyr

Det er veldig vanskelig å vite hvor store innsparinger som er reelle. Vi antyder helt anslagsvis 1,5 stillinger. En kan f.eks tenke seg at en sammenslått kommune bare har behov for en næringsrådgiver, videre at det kan være litt å spare i forbindelse med landbruk, miljø og forebyggende arbeid brann. Med forutsetning om ressursbruk pr stilling på anslagsvis 450.000 kroner, blir dette en innsparing på 0,7 mill (2001-)kroner.

Økte avstander kan på den annen side føre til økte kostnader for tjenester der de ansatte må ut i felten. Dette gjelder f.eks kart og oppmåling.

Konsekvenser for brukerne

Vi forutsetter ikke vesentlige endring i tjenester som vegvedlikehold, brann eller VAR-tjenester. Konsekvensene av en sammenslåing vil først og fremst være endret avstand og eller tilgjengelighet for de som vil oppsøke kommunen i forbindelse med byggesaker, landbrukssaker eller saker som har med næringsutvikling å gjøre. Med en lokalisering til kommunesenteret, vil dette føre til større avstand for de som bor vest på Tustna. Med en lokalisering f.eks på Gullstein (eks plankontor), vil dette føre til lenger reiseveg for en stor del av Aures befolkning. Det er ikke sikkert at reiseavstander er så vesentlig for innbyggerne for disse tjenestene som f.eks for legetjenestene. Dette kan ha sammenheng med at slike saker ikke nødvendigvis krever så stor grad av personlig kontakt (ansikt til ansikt), men at saksbehandlingen i større grad kan foregå pr brev eller etter hvert også via internett .

Andre konsekvenser

I rapporten ”Er det størrelsen det kommer an på?” (Hovik&Myrvold 2001) har en sett på hvordan de små kommunene håndterer sin ”samfunnsutviklerrolle”. En har skilt mellom næringsutvikling og planlegging. For næringsutvikling skisseres følgende utfordringer som viktige for små kommuner:

- Administrativ og faglig kapasitet til å drive langsiktig utviklingsarbeid
- Begrenset kompetanse til større prosjekter
- Å involvere landbrukskontoret i det generelle næringsutviklingsarbeidet.

For fysisk planlegging skisseres disse utfordringene:

- Å ha tilstrekkelig kapasitet til å innfri statens forventninger om planberedskap.
- Å rekruttere og beholde personer med fagkompetanse
- Å ivareta helhetlig styring i situasjoner uten oppdaterte planer.

En sammenslutning av Aure og Tustna innebærer at de samlede stillingsressursene til planlegging og næringsutvikling økes litt. Siden en også forutsetter innsparinger her, vil styrkingen av disse områdene likevel bli marginale.

3.9 Kultur og kirke

3.9.1 Ressursbruk

Dette tjenesteområdet omfatter i Kostra tjenestene aktivitetstilbud barn og unge, bibliotek, kino, museer, kunstformidling, idrett, musikk- og kulturskoler (ikke tatt med under tabell 3.28, men under tabell 3.29), andre kulturaktiviteter. Vi har også tatt med overføringer til Kirkelig fellelsråd, samt overføringer til livssynsorganisasjoner med mer.

Tabell 3.28 Ressursbruk kultur og kirke²³ 2001. 1000 kroner

	Aure	Tustna
Brutto driftsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon	3095	1128
- Herav lønnsutgifter	695	329
- Andel lønnsutgifter	22 %	29 %
Netto driftsutgifter	2931	1020

Kilde: SSB – Kostra omfatter funksjonene 231,370,373,375,377,380,385,390,392,393

Aure kommune bruker ca 3 mill. kroner til kulturformål. Derav går 1,2 mill. kroner i overføringer til Kirkelig fellelsråd for å dekke kommunens økonomiske ansvar etter kirkeloven og gravferdsloven. Tustna kommune bruker totalt 1,1 mill. kroner til kultur og kirke, derav 0,5 mill. kroner til overføringer til Kirkelig fellelsråd.

3.9.2 Beskrivelse av tjenesteområdet ved hjelp av nøkkeltall

Tabell 3.29 Nøkkeltall Kultur og kirke 2001

	Aure	Tustna	Gr.02	Gr.03	M&R	Landet
Kultur:						
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger	666	819	1058	1726	829	1051
-andel til bibliotek	18,2 %	27,7 %	22,7 %	17,7 %	21,4 %	19,8 %
-andel til kulturskoler	19,3 %	39,4 %	16,9 %	12,0 %	18,1 %	11,4 %
- andel til annet	62,5 %	32,9 %	60,4 %	70,3 %	60,5 %	68,8 %
Netto driftsutgifter til bibliotek kr. pr innbygger	121	227	240	306	177	208
Kirke:						
Netto driftsutgifter kr. pr innbygger	547	479	505	674	401	377

Kilde: SSB – Kostra

Både Aure og Tustna bruker en mindre andel av driftsutgiftene til kultur (inkl musikkskoler, men ekskl. kirke) og også mindre pr innbygger enn landsgjennomsnittet. Begge kommunene bruker litt mer enn fylkes- og landsgjennomsnittet pr innbygger til kirke, men mindre enn de to sammenlikningsgruppene. Tustna bruker relativt sett en stor del av kulturressursene til bibliotek og kulturskole.

²³ Kulturskolen er ikke medregnet her, men er tatt med i tabell 3.10 som gjelder ressursbruk for grunnskole, SFO og kulturskole.

3.9.3 Organisering av tjenestene

Tustna kommune har to 50% stillinger som hhv kulturkonsulent og biblioteksjef. Folkebiblioteket ligger i samme bygningen som sykehjemmet på Gullstein. *Tustna* har ungdomsklubb i Tømmervåg og 2 kommunale museer, sjøbruksmuseet i Tømmervåg og skolemuseet i Indre Sæter. *Aure* kommune har kulturkonsulent i 100% stilling og bruker ca 0,6 årsverk til bibliotek. *Aure* kommune har ett hovedbibliotek og 3 filialer med begrenset åpningstid. *Aure* har også ansatt barne- og ungdomsarbeider i 35% stilling. *Aure* har ungdomsklubb, og dessuten kulturhus i den gamle prestegården.

3.9.4 Konsekvenser av en sammenslåing

Områdeorganisering

Kulturadministrasjonen er såpass liten at denne bør sannsynligvis lokaliseres til rådhuset i kommunesenteret. Biblioteket kan enten sentraliseres, eller Gullstein kan opprettholdes som en filial. Andre funksjoner har vi ikke vurdert.

Innsparingsmuligheter

Dette er vanskelig å vurdere. En kan f.eks tenke seg muligheten av å spare inn 50% stilling som kulturkonsulent, slik at den sammenslåtte kommunen greier seg med den ressursen som *Aure* har i dag. Dette vil anslagsvis gi ca 200.000 (2001-kroner) i innsparing. Det er også mulig at en kan spare noe i bibliotekstjenester. Dette er avhengig av om en opprettholder filialer.

Tilskuddet til Kirkelig fellelråd utgjør ganske store beløp. En sammenslutning av kommunene vil også ha betydning for organiseringen av Kirken og fellelrådet, som igjen vil ha betydning for kommunens økonomiske ansvar.

Konsekvenser for brukerne

I forhold til de kommunale kulturtjenester, vil det først og fremst være lokalisering og åpningstider ved biblioteket som befolkningen vil merke konkret. Dernest kan en spørre seg om hvilke konsekvenser en kommunesammenslutning mer generelt vil ha for kulturlivet i kommunen. Her kommer forholdet til frivillige organisasjoner inn blant annet og den rollen de spiller for kulturlivet. Dette har vi ikke vurdert nærmere.

4 Kompetanse, personressurser og spesialisering

Sammendrag kapittel 4:

Aure kommune har i overkant av 300 stillinger fordelt på 206 årsverk, mens Tustna har nærmere 130 stillinger fordelt på i overkant av 80 årsverk. Ved en kommunesammenslutning vil en kunne spare inn ca 19 årsverk, som utgjør 6,6% av årsverkene i de to kommunene. En slik innsparing vil føre til en sterk reduksjon i lederstillinger og også en relativt sterk reduksjon i merkantile stillinger og saksbehandlerstillinger. Som følge av forutsetningen om å slå sammen ungdomstrinnet i Aure og Tustna, vil det bli en mindre reduksjon i antall lærere. Det er ikke regnet med innsparinger for tjenesteytende personell i pleie- og omsorgstjenesten.

De ansatte i Aure og Tustna er spurt om deres holdninger til en eventuell kommunesammenslutning. Deres vurdering av konsekvensene for egen arbeidssituasjon kan sammenfattes slik:

- De ansatte i Tustna tror at en sammenslåing vil berøre dem personlig i mye større grad enn de ansatte i Aure (70% - 30%.)
- De ansatte i Tustna tror i langt større grad enn ansatte i Aure at de må skifte arbeidssted og de frykter at arbeidsplassen forsvinner
- De ansatte i Aure nevner i litt større grad positive konsekvenser enn de ansatte i Tustna.
- Det er relativt sett få som tror at de må skifte arbeidsområde. Over 40% har en positiv holdning til å skifte arbeidsområde. Det er litt mer positive holdninger i Aure enn i Tustna.
- De fleste er negative til å skifte arbeidssted. Dette har særlig sammenheng med reiseveg og antakeligvis høyere reisekostnader.

Det er vanskelig å vurdere om en sammenslått kommune vil virke positivt inn på forhold som rekruttering, spesialisering og fagmiljø. Det vil kunne bli en viss personellmessig styrking på de ”minste” tjenesteområdene. Samtidig er det også forutsatt innsparinger i en del av de stillingene som krever høyest kompetanse, som vil virke motsatt vei. Selv om kommunene slår seg sammen, vil den sammenslåtte kommunen likevel være relativt liten, slik at problemstillinger i tilknytning til små fagmiljøer og liten spesialisering fortsatt må løses ved samarbeid over kommunegrensene.

4.1 Kommunenes personalressurser

4.1.1 Bemanning og stillingsstruktur

Tabell 4.1 Antall ansatte og årsverk 1.1 2003.

	Aure			Tustna		
	Stillinger	Årsverk	% årsverk	Stillinger	Årsverk	% årsverk
Sentraladministrasjonen	15	13,6	6,6%	12	9,1	11,0%
Oppvekst og kultur	112	73,9	35,9%	45	32,1	39,0%
Helse- og sosial	132	86,7	42,1%	57	34,2	41,5%
Teknisk, plan, næring*	43	31,6	15,4%	13	7,0	8,5%
Totalt*	302	205,8	100,0%	127	82,4	100,0%

* ekskl brannmannskap Kilde: Kommunene

Aure har i ca 300 stillinger fordelt på 206 årsverk, mens Tustna har 127 stillinger fordelt på 82 årsverk. I begge kommunene er i overkant av 40% av årsverkene i helse- og sosialsektoren, mens i underkant av 40% er i oppvekst- og kultursektoren. Tustna har relativt flere i sentraladministrasjonen enn Aure, og tilsvarende mindre i teknisk, plan og næring. I Aure er næringskonsulenten plassert i sentraladministrasjonen, mens tilsvarende

stilling i Tustna er plassert i plan og næringsetaten. Videre er renholdere og vaktmestre i Aure plassert organisasjonsmessig under teknisk etat, mens disse stillingene i Tustna er plassert i den etaten de ”hører til”.

Tabell 4.2 Stillingsstruktur 1.1 2003.

	Aure			Tustna		
	Stillinger	Årsverk	% årsverk	Stillinger	Årsverk	% årsverk
Topplederstillinger ²⁴	4	4,0	1,9%	4	4,0	4,9%
Andre ledende stillinger – ikke ”tjenesteytende” ²⁵	11	9,1	4,4%	8	6,1	7,4%
Lederstillinger – institusjoner ²⁶	17	16,2	7,9%	7	6,2	7,5%
Saksbehandlere/merkantilt pers.	39	33,8	16,4%	12	7,5	9,1%
Tjenesteytende virks.het – høgere utdanning ²⁷	85	59,7	29,0%	33	25,9	31,5%
Hjelpepleiere	55	28,0	13,6%	17	9,6	11,6%
Andre	91	55,0	26,8%	46	23,1	28,0%
Sum	302	205,8	100,0%	127	82,4	100,0%

Tabell 4.2 viser stillingsstrukturen i de to kommunene. Fordelingen er til en viss grad skjønsmessig utarbeidet, på bakgrunn av stillingsoversikter og organisasjonsplaner. Begge kommunene har 4 toppledere hver; dvs rådmann og tre sektorledere. Videre har Aure 11 og Tustna 8 lederstillinger under topplernivået som ikke er knyttet til ledelse av institusjoner som skoler, barnehager, sykehjem o.l. Disse lederstillingene er det vanlig bare å ha *en* av i en kommune. Aure har 17 lederstillinger knyttet til institusjoner, mens Tustna har 7. Antall stillinger her vil ha sammenheng med antall institusjoner. Årsverk til ledende stillinger utgjør ca 14% av samlede årsverk i Aure og ca 20% i Tustna. Tustna har en større andel ”administrative” lederstillinger enn Aure, mens andelen institusjonsledere er mer lik i de to kommunen. Tustna har en litt lavere andel merkantile stillinger og konsulenter, saksbehandlerstillinger m.v. enn Aure. Det er mulig at en del av de oppgavene som ivaretas av disse stillingene i Aure ivaretas av lederstillingene i Tustna. Det er rimelig å tenke seg at lederstillingene i en liten kommune som Tustna har et større innslag av saksbehandleroppgaver enn i større kommuner.

Vi har videre skilt ut i en gruppe de stillingene i tjenesteytende virksomhet som i størst grad krever utdanning utover videregående nivå; dvs leger, sykepleiere, lærere, pedagogiske ledere i barnehagene, fysioterapeut, ergoterapeut, helsesøster og jordmor.

4.1.2 Utdanningsnivå

Fra spørreundersøkelsen blant de ansatte går det fram at over 60% av de som har svart har utdanning utover videregående skole, mens bare 13% har utdanning kun på grunnskolenivå. Med forbehold om at dette er en utvalgsundersøkelse, viser dette at de kommuneansatte har et vesentlig høyere utdanningsnivå enn gjennomsnittet for befolkningen i arbeidsdyktig alder i de to kommunene, jfr tabell 4.3.

²⁴ Omfatter rådmann og etatsledere

²⁵ Omfatter økonomisjef, næringsjef(-konsulent), personalsjef, pleie- og omsorgsleder, sosialleder, ledende helsesøster, biblioteksjef, brannmester/varabranssjef, skogbrukssjef, jordbrukssjef.

²⁶ Omfatter rektorer, styrere, avdelingsledere sykehjem, kjøkkensjef

²⁷ Omfatter Lærere, ped.ledere, fysioterapeut, ergoterapeut, leger, sykepleiere, psyk.sykepleiere, jordmor, aktivtør.

Tabell 4.3 *Befolkningens utdanningsnivå - personer 16 år og over i 2001*

	Aure	Tustna	Møre & Romsdal	Norge
Grunnskolenivå	27,5%	30,9%	22,8%	22,0%
Videregående nivå	60,2%	59,2%	59,9%	56,3%
Universitets- eller høyskole	12,3%	9,9%	17,3%	21,9%
Sum	100,0%	100,0%	100%	100,0%

Kilde: SSB Utdanningsstatistikk

Det relativt dårlige utdanningsnivået blant befolkningen i Aure og Tustna, så vel som i mange andre distriktskommuner, har først og fremst med næringsstrukturen å gjøre. Tatt i betraktning at de kommunalt ansatte utgjør ca 30% av de sysselsatte i kommunene, vil en stor andel av befolkningen med høy utdanning i de to kommunene sannsynligvis være ansatt i kommunene.

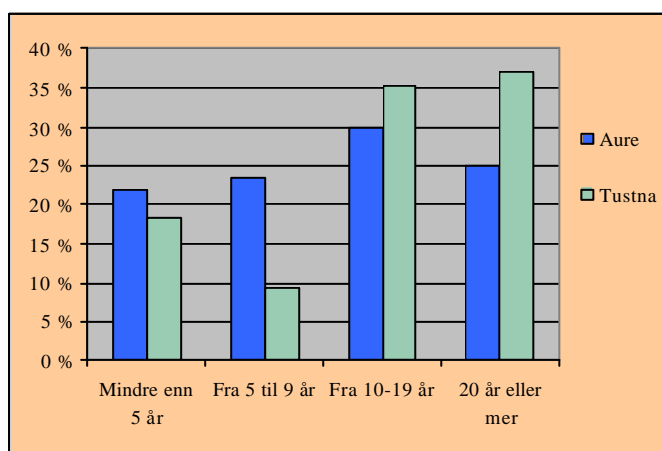
4.1.3 De ansattes aldersfordeling og "fartstid" i kommunen

Tabell 4.4 *Aldersfordeling*

	Aure		Tustna	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Under 30 år	31	10,3%	4	3,1%
30-40 år	62	20,6%	29	22,6%
40-50 år	89	29,6%	52	40,6%
50-60 år	95	31,6%	34	26,6%
60 år og mer	24	8,0%	9	7,0%
Sum	301	100,1%	128	99,9%

Kilde: Stillingsoversikter - kommunene

7- 8% av arbeidsstokken i begge kommunene er 60 år eller mer i 2002. Disse vil gå av med pensjon i løpet av 2-7 år. I tillegg er over 30% av de tilsatte i Aure og 27% i Tustna mellom 50 og 60 år. Hvis en ser ca 15 år fram i tid vil ca 1/3 av dagens tilsatte være gått av med pensjon. I Tustna er det svært få av de tilsatte som er under 30 år. Med forutsetning om at ingen skal sies opp ved en kommunesammenslutning, vil aldersfordelingen være av betydning i forhold til hvor raskt en kan realisere innsparingene.

**Figur 4.1** *Antall år ansatt i kommunen*

Spørreundersøkelsen blant de ansatte indikerer at en svært stor del av de ansatte har et langvarig ansettelsesforhold til kommunen. I Tustna svarte over 70% av de spurte at de hadde vært i kommunen i 10 år eller mer. Ca halvparten av disse hadde jobbet i kommunen mer enn 20 år. Også i Aure er det mange, over 50% som har vært tilsatt i kommunen i 10 år eller mer. Dette viser at kommunen som arbeidsplass er en viktig og stabil del av livet til mange i Aure og Tustna. Høy stabilitet kan bidra til at "turnover" i stillingene er lav, noe som igjen kan føre til at en omstillingsprosess vil ta tid.

4.1.4 Generalister eller spesialister ?

I en utredning av NIBR om små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet (Hovik&Myrvold 2001) nevnes mangel på spesialister som et problem i forhold til å gi et differensiert tjenestetilbud. "Spesialtilfeller" opptrer dessuten ganske sjeldent, slik at kommunen ikke opparbeider seg erfaring med å takle disse. Det kan også være problem knyttet til rekruttering av spesialister, fordi de gjerne bare kan tilbys små stillingsbrøker eller ved at de må ta på seg andre oppgaver i tillegg til den oppgaven de er spesialister på. Spesialister vil også kunne bli faglig isolerte ved at det bare er "en av hver" i en kommune. Det faglige ansvaret vil også kunne virke tyngende for personer som er ale ne i slike stillinger og ved sykdom og vakanser kan tjenesten bli sårbar fordi det ikke er noen som kan overta fagområdet.

Kommunen kan takle disse problemstillingene på ulike måter:

- Generalistene tar seg av oppgaver som i større kommuner er overlatt til spesialister, manglende formell kompetanse kan forsøkes kompensert ved erfaring, kurs osv.
- Fagmiljøet søkes styrket ved å øke den faglige kontakten med kolleger i andre kommuner f.eks gjennom fagforum eller nettverksarbeid.
- Man kjøper tjenester fra andre kommuner eller fra private
- Det inngås et forpliktende interkommunalt samarbeid.

En gjennomgang av stillingene i Aure og Tustna viser at Aure har noen stillingskategorier som Tustna ikke har. Aure har f.eks IT-konsulent, barnevernspedagog, ergoterapeut og jordmor, samt en egen plankonsulent. I Tustna takles IKT-oppgavene av "generalistene" i administrasjonen, jordmortjenester kjøpes fra annen kommune og barnevernsakene behandles av sosialleder. Sosialleder har både ansvar for barnevernsaker og saker etter lov om sosial omsorg. Ingen av kommunen har ansatt egen PPT-rådgiver, men samarbeider interkommunalt om denne tjenesten. Begge kommunene har psykiatriske sykepleiere og samarbeider i tillegg med andre kommuner om et psykiatritilbud. Det er videre planer om å opprette et interkommunalt plankontor. Det er spesielt mange små stillingsbrøker i kulturskolen. Her samarbeider imidlertid Aure og Tustna om rektorstillingen.

4.1.5 Rekruttering

Verken Tustna eller Aure kommune har signalisert at de har spesielle problemer med å rekruttere personell med høy utdanning. For lærere er *Tustna* i den situasjonen at de har for mange lærere. Som i resten av landet er gjennomsnittsalderen på lærere høy. Det vil si at det kan bli knapphet på lærere om noen år. Det har i Tustna heller ikke vært mangel på førskolelærere, grunnet "mangel på barn". Tustna har også god dekning på sykepleiere for tiden. For hjelpepleiere er gjennomsnittsalderen høy, og det er snakk om å igangsette rekruttering/utdanning på dette området.

4.2 De ansattes holdninger til en eventuell sammenslåing

4.2.1 Om spørreundersøkelsen

En kommunesammenslutning vil få konsekvenser for de ansatte. For å få vite litt mer om hvordan de ansatte ser på en eventuell sammenslåing og hvilke konsekvenser de tror at en sammenslåing vil ha for dem personlig er det foretatt en spørreundersøkelse.

Det ble sendt ut i alt 410 skjemaer fordelt med 296 skjemaer til de tilsatte i Aure og 127 skjemaer til tilsatte i Tustna. Alle de fast tilsatte fikk tilsendt skjema. Skjemaet ligger som vedlegg til rapporten. Svarprosenten var totalt på 44,4%. Det var forholdsvis litt flere som svarte i Tustna enn i Aure; 48,2% mot 42,9%.

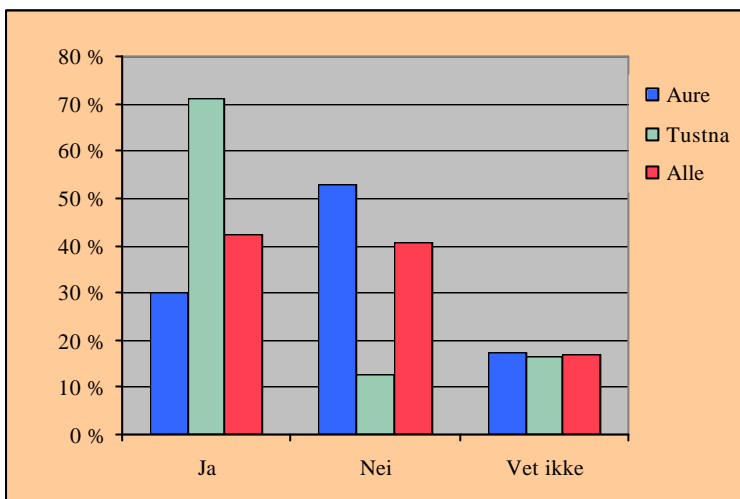
De mottatte svarene viser at alle etater er representerte. Både i Aure og Tustna er det en viss overrepresentasjon blant ansatte i sentraladministrasjonen og i teknisk, plan og næring. i Tustna er det også en viss overrepresentasjon i oppvekst- og kulturetaten. Helse- og sosialetaten er tilsvarende underrepresentert. Dersom det er slik at interessen for å svare er størst blant de som føler at de blir mest berørt av en eventuell sammenslåing, vil dette kunne påvirke tallene. Ulikhetene mellom fordeling av svar og fordeling av ansatte på etater vurderes ikke som så stor at dette vil ha noen vesentlig betydning for tolkning av resultatene.

Det ser ikke ut til at det er noen systematiske forskjeller mellom svarprosenten for ulike stillingskategorier. For begge kommunene under ett kommer 31,7% av svarene fra menn og 68,3% fra kvinner. Kjønnfordelingen er relativt lik i svarene fra begge kommunene. Det ser ut til at aldersfordelingen i svarene samsvarer ganske bra med aldersfordelingen i stillingsoversiktene.

Samlet sett ser det dermed ut til at de som har svart i liten grad skiller seg systematisk fra de ansatte i kommunene. Det kunne imidlertid vært ønskelig med en høyere svarprosent.

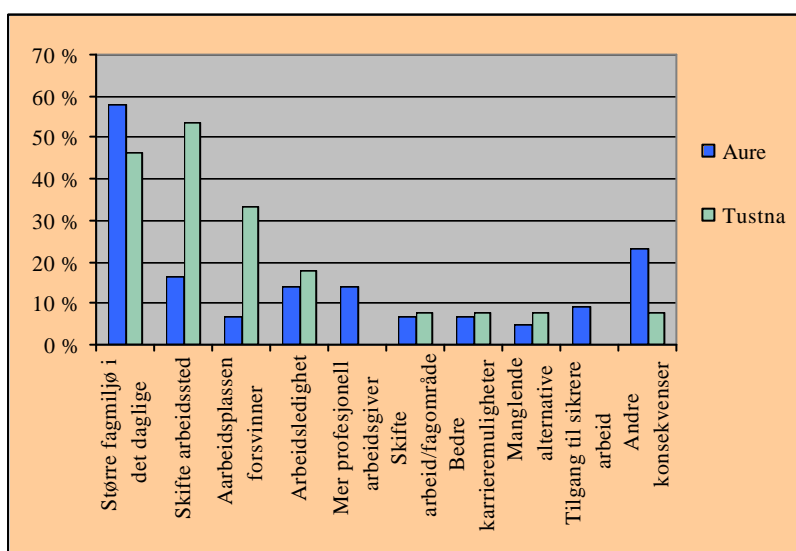
4.2.2 Konsekvenser for egen arbeidssituasjon av en sammenslåing

På spørsmålet om en sammenslåing mellom Aure og Tustna vil ha konsekvenser for "deg personlig som arbeidstaker", svarte ca 42% ja, 41% nei og 17% vet ikke. Vurderingen av konsekvensene er imidlertid svært forskjellig i Aure og Tustna. I *Tustna* tror 70% at en sammenslåing vil ha konsekvenser for seg personlig, mot bare 30% i *Aure*. Tilsvarende er det bare 13% i Tustna som ikke tror at sammenslåingen vil få konsekvenser, mens det tilsvarende tallet i Aure er 53%. (Jfr figur 4.2)



Figur 4.2 Vil en sammenslåing ha betydning for deg som arbeidstaker ? $N = 182$

De som mener at en sammenslåing vil ha konsekvenser for dem; ca 40% av de som har svart, er videre bedt om å krysse av for ulike typer konsekvenser (Jfr. Figur 4.3):



Figur 4.3 Hvilke typer konsekvenser vil en sammenslåing få ? $N = 82$

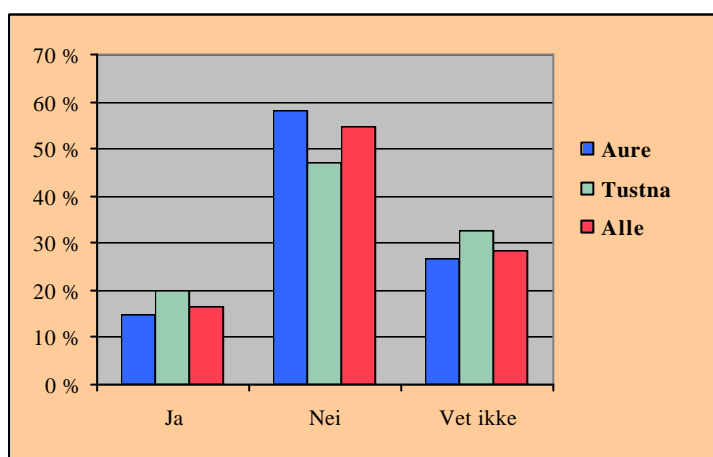
En stor andel av denne gruppen av ansatte tror at en sammenslåing vil medføre større fagmiljø i det daglige. Nesten 60% av de som har svart i Aure tror dette, og nærmere 50% av de som har svart i Tustna. Omtrent halvparten av tustningene tror at de trolig må skifte arbeidssted. Over 30% frykter dessuten at arbeidsplassen vil forsvinne og 18% frykter arbeidsledighet.

De tilsvarende tallene for Aure er 16% og 14%. I Aure er det videre 14% som mener at de vil få en mer profesjonell arbeidsgiver og 9% som tror at de vil kunne få tilgang til sikrere arbeid. Ingen i Tustna har krysset av for disse alternativene. 23% av de som svarte i Aure har krysset av for andre konsekvenser. 2-3 personer nevner at det kan bli litt mindre "altmuliggjøper" – mer spesialisering, kvalitetssikring og faglig fordyping.

En kommunesammenslutning vurderes noe ulikt i forhold til stilling og arbeidssted. (ikke registrert forskjeller i forhold til alder, antall år i kommunen, utdanning etc):

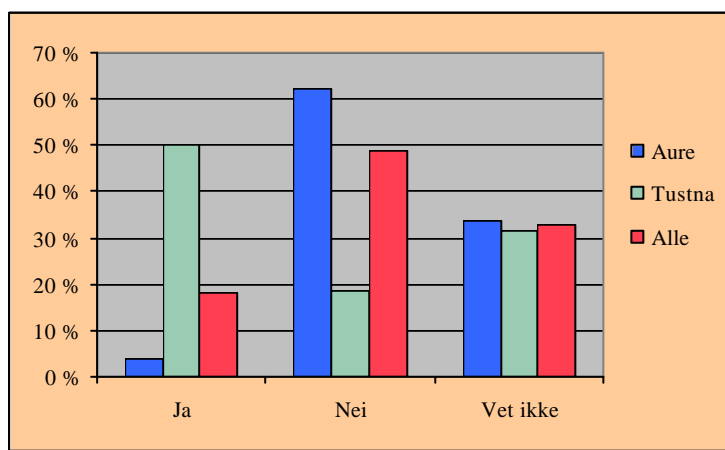
- 74% i sentraladministrasjonen mener en sammenslåing vil ha konsekvenser . I Tustna mener alle i sentraladministrasjonen at en sammenslåing vil få konsekvenser, mens 54% i Aure.

- 68% i Teknisk, plan og næring mener en sammenslåing vil ha konsekvenser. I Tustna gjelder dette 75% og i Aure 65%.
- 42% i pleie og omsorg mener en sammenslåing vil ha konsekvenser. I Tustna 75%, mens i Aure 32%.
- 23% i oppvekst og kultur mener en sammenslåing vil ha konsekvenser. I Tustna gjelder dette 55%, mens i Aure bare 7%.
- Saksbehandlere og til dels ledere mener i større grad at en sammenslåing vil få konsekvenser enn andre tilsatte. I Aure mener 65% av saksbehandlerne og 26% av lederne dette. I Tustna mener 90% av både ledere og saksbehandlere at en sammenslåing vil få konsekvenser, men også relativt mange av de andre gruppene.



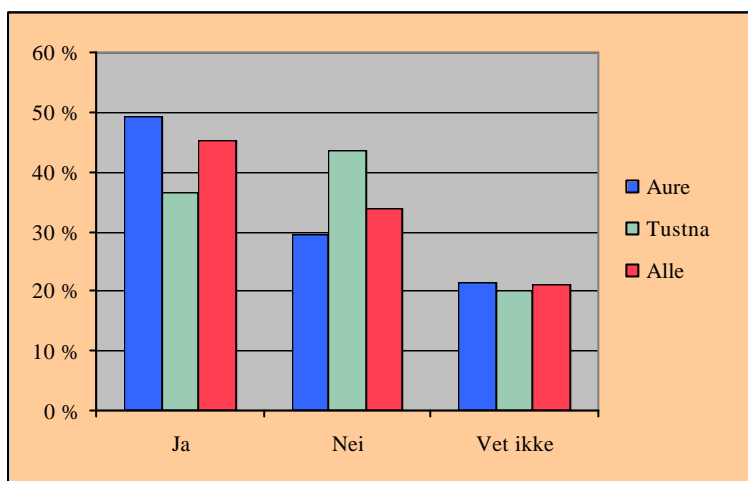
I *Tustna* tror 20% at de må omstille seg til andre arbeidsoppgaver, mens det tilsvarende tallet for *Aure* er 15%. Nærmere 60% av de som har svart i Aure og nesten 50% i *Tustna* tror ikke dette blir aktuelt. Nærmere 30% har svart vet ikke. (Jfr. Figur 4.4)

Figur 4.4 Vil en kommunesammenslåing medføre omstilling til andre arbeidsoppgaver? N = 182



Halvparten av de som har svart i *Tustna* tror imidlertid at de må skifte arbeidssted, men bare 4% i *Aure*. Også her er det ca 30% som har svart vet ikke. (Jfr. Figur 4.5)

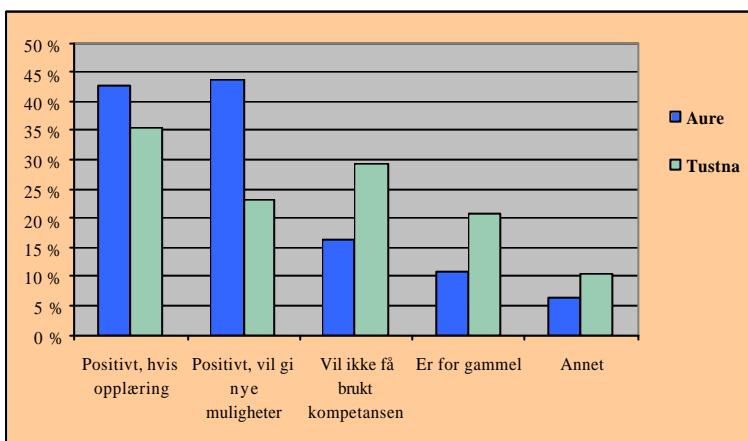
Figur 4.5 Vil en kommunesammenslåing medføre skifte av arbeids- oppmøtested? N = 176



Figur 4.6 Kunne du tenke deg å arbeide med andre oppgaver? $N = 181$

Nesten 50% i Aure og 36% i Tustna sier de kan tenke seg å omstille seg til nye oppgaver. Et flertall i Tustna sier at de ikke kan tenke seg nye oppgaver. I begge kommunene sier ca 20% vet ikke. (Jfr. Figur 4.6)

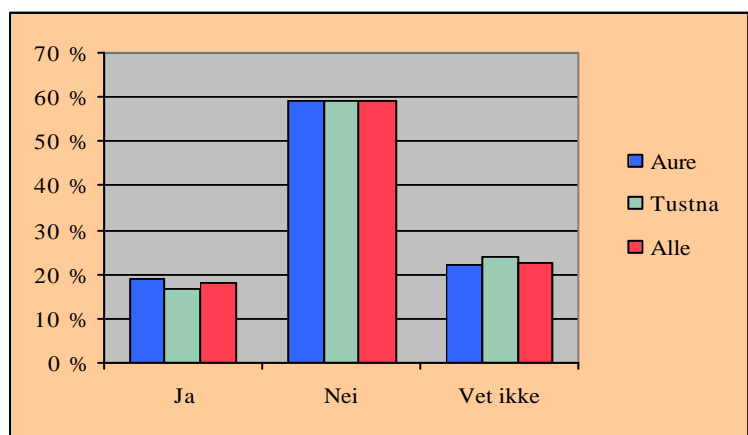
Figur 4.7 utdyper dette noe og illustrerer også at Aurgjeldingene er mer positive til nye oppgaver enn Tustningene. (Men de ansatte i Aure tror i liten grad at dette blir aktuelt).



Figur 4.7 Momenter i forhold til endrede arbeidsoppgaver. $N = 158$

Noen aktuelle kommentarer:

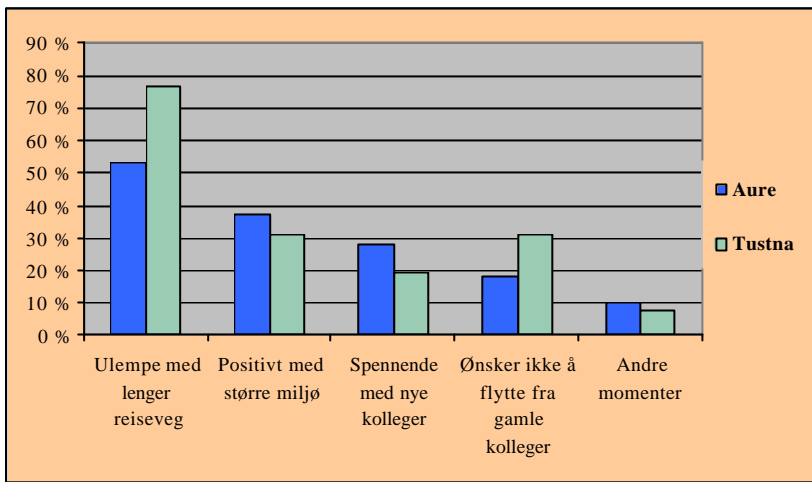
- ”Tror jeg passer best der jeg er, men savner utvikling og mer dynamiske ledere”.
- ”Ser det som positivt, men må ha relevans til fagområdet.”
- ”Positivt hvis ny jobb blir utfordrende. Negativt hvis ”rutinearbeid” på lavere nivå”



Figur 4.8 Kunne du tenke deg å skifte arbeidssted? $N = 181$

På spørsmålet ”Kunne du tenke deg å skifte arbeids-/oppmøtested?” svarte i underkant av 20% i begge kommunene ja, ca 60% nei og i overkant av 20% vet ikke. Dette spørsmålet blir sannsynligvis veldig hypotetisk for mange, da det ikke er sagt noe om hvor det nye arbeidsstedet skal ligge. (Jfr. Figur 4.8)

Dette spørsmålet kan sees i sammenheng med andelen som tror at de må skifte



arbeidssted. Det negative ved bytte av arbeidssted er dersom reiseveien blir lenger. Dette er det momentet som tillegges størst vekt, og aller mest vekt i Tustna. Mer positive faktorer som ”spennende med nye kolleger” og ”positivt med større miljø” tillegges større vekt i Aure enn i Tustna. (J.fr. figur 4.9)

Figur 4.9 Hvordan ser du på eventuelt skifte av arbeidssted? N = 163

De ansatte er videre spurt om de vil endre sitt syn på skifte av arbeidssted hvis bompengene blir vesentlig dyrere enn dagens fergetakster. Her svarer 30-35% ja og 40 – 46% nei. Dette spørsmålet er ikke helt godt formulert. De fleste er jo allerede negative til å skifte arbeidssted, og en økning i reisekostnadene vil selvfølgelig ikke gjøre det bedre.

Det er relativt mange (48 personer av 163) som har kommet med kommentarer til dette spørsmålet, noe som tyder på at reisekostnader og bompenger engasjerer. De som eventuelt må skifte arbeidssted vil både få økt reiseveg og i tillegg bli belastet med bompengekostnader. De fleste sier generelt at dette vil føre til økte kostnader. 2 personer sier de vil vurdere flytting dersom reisekostnadene øker. 1 person sier at han/hun er villig til å ofre noe for å få bru. 6 personer sier at økte reisekostnader bør kompenseres av arbeidsgiver ved ”tvungen flytting”. Det er personer både i Aure og Tustna som uttaler dette.

Sammenfatning om egen arbeidssituasjon:

- De ansatte i Tustna tror at en sammenslåing vil berøre dem personlig i mye større grad enn de ansatte i Aure (70% - 30%.)
- De ansatte i Tustna tror i langt større grad enn ansatte i Aure at de må skifte arbeidssted og de frykter at arbeidsplassen forsvinner
- De ansatte i Aure nevner i litt større grad positive konsekvenser enn de ansatte i Tustna.
- Det er relativt sett få som tror at de må skifte arbeidsområde. Over 40% har en positiv holdning til å skifte arbeidsområde. Det er litt mer positive holdninger i Aure enn i Tustna.
- De fleste er negative til å skifte arbeidssted. Dette har særlig sammenheng med reiseveg og antakeligvis høyere reisekostnader.

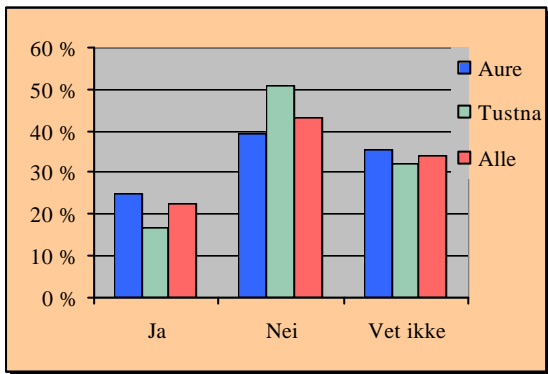
4.2.3 Om faglig utvikling, sårbarhet og rekruttering.

Ca 75% av de ansatte i både Tustna og Aure kommune svarer nei på om de mangler noen å rådføre seg med. Halvparten av de ansatte mener de får tilstrekkelig faglig utvikling,

mens nærmere 60% har noen som kan overta oppgavene dersom de er borte. Det er så å si ingen forskjell i svarene fra de to kommunene, kanskje med unntak av det siste spørsmålet, der litt flere i Tustna sier at det ikke er noen til å ta over oppgavene ved fravær. Det er en litt større andel som tror det blir lettere å rekruttere kvalifisert personale enn som ikke tror en sammenslutning har noen betydning. En svært stor andel svarer vet ikke. De ansatte i Aure er litt mer positive enn i Tustna. En kommentar er at det ikke vil bli lettere å rekruttere, men lettere å utnytte eksisterende kompetanse optimalt. Ingen av kommunene har uttalt at de har betydelige rekrutteringsproblemer pr i dag. Det er tvert imot overskudd av enkelte faggrupper i Tustna.

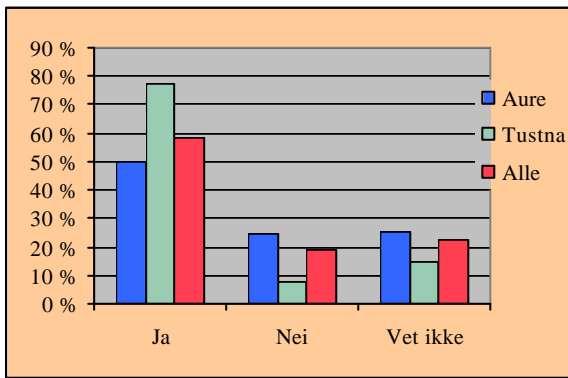
I overkant av 35% tror at en sammenslåing kan føre til bedre faglige utviklingsmuligheter, mens i underkant av 25% ikke tror det. Her er også andelen som svarer vet ikke nesten 40%. Dette signaliserer relativt stor usikkerhet om konsekvensene av en sammenslåing.

4.2.4 Om tjenestetilbudet og brukerne



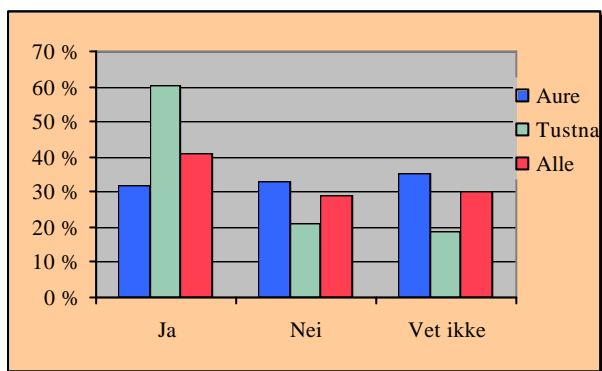
Det er et mindretall, i størrelsesorden 20% som tror det vil bli lettere å gi et mer brukertilpasset tilbud ved sammenslåing. De ansatte i Tustna er litt mer skeptisk til det enn i Aure. (Jfr. Figur 4.10)

Figur 4.10 Lettere å gi et brukertilpasset tilbud ? N = 172



I snitt er det et stort flertall, ca 60% som tror at brukerne vil få lenger reiseveg ved en sammenslåing. Her er det langt flere i Tustna som mener det enn i Aure. (Jfr. Figur 4.11)

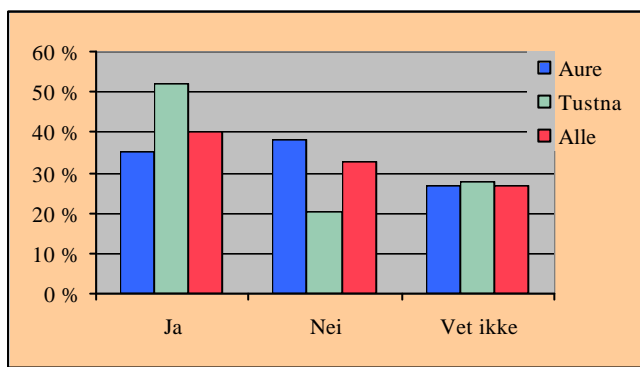
Figur 4.11 Brukerne får lengre reiseveg ? N = 171



Det er flere som har svart ja enn nei på spørsmålet om det blir mindre nærhet til og oversikt over brukernes behov. I Aure er det omtrent like mange som har svart hhv ja, nei og vet ikke. I Tustna har 60% svart ja, mens bare 20% har svart nei. (Jfr. Figur 4.12)

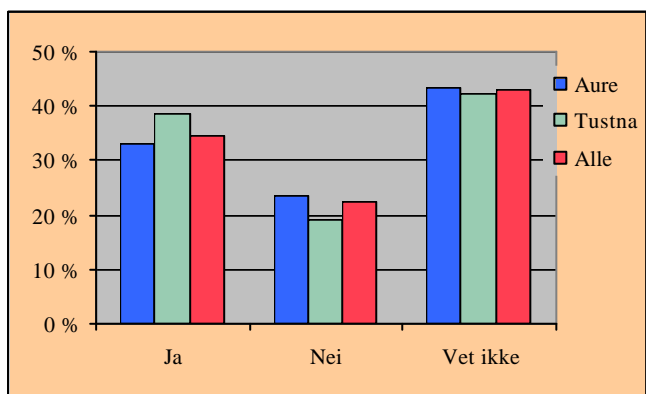
Figur 4.12 Mindre nærhet til og oversikt over brukernes behov? N = 169

Det er svært få som tror det blir vanskeligere å samarbeide på tvers av fag- og etatsgrenser ved en sammenslåing. Mange i Tustna har satt vet ikke. Dette er kanskje et ullent og lite spesifikt spørsmål.



I gjennomsnitt er det litt flere som har svart ja på om de tror det vil bli lengre tjenestevei når beslutninger skal fattes enn som har svart nei. I Aure er det litt flere som har svart nei enn ja, mens i Tustna mener ca 50% at det vil bli lengre tjenestevei, mens 20% ikke tror at det blir det. (Jfr. Figur 4.13)

Figur 4.13 Lengre tjenestevei når beslutninger skal fattes? N = 174



De ansatte i både Aure og Tustna er tilbøyelig til å tro at tjenestetilbudet blir mer spesialisert ved en sammenslåing, men her er usikkerheten stor. (Jfr. Figur 4.14).

Figur 4.14 Mer spesialisert tjenestetilbud? N = 170

4.3 Konsekvenser for personalressursene av en sammenslåing.

4.3.1 Nedbemanningsbehov

I kapittel 3 har vi anslått mulige innsparingsmuligheter i form av årsverk på de ulike tjenestoområder slik:

Tabell 4.5 *Innsparinger sett i forhold til totalt antall årsverk - etater*

	Innsparing antall årsverk	Totalt antall årsverk A +T	I % av totalt antall årsverk
Sentraladministrasjonen	7	22,7	30,8%
Oppvekst og kultur	6,1	106,0	5,7%
Helse og sosial	3,5	120,9	2,9%
Teknisk	2,5	38,6	6,5%
Totalt	19,1	288,2	6,6%

Med de anslagene vi har gjort i kapittel 3 vil innsparingen utgjøre 6,6% av totalt antall årsverk i de to kommunene. Størrelsesordenen på anslaget virker for så vidt som ganske rimelig sett i forhold til Statistisk sentralbyrås beregning av kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner (Langørgen, Aaberge og Åserud 2002). I denne rapporten har en regnet ut at en sammenslutning mellom Aure, Tustna og Smøla vil føre til en kostnadsbesparelse på 6,3% av samlede utgifter.

Hva kommunene i realiteten vil komme til å spare på en sammenslutning vil selvfølgelig være helt avhengig av hvilke valg som gjøres. Det kan også finnes innsparingsmuligheter som vi ikke har avdekket (f.eks innen pleie og omsorg). En kommunesammenslutning gir også en mulighet til en grundig gjennomgang av hele organisasjonen. Dette kan føre til en effektivisering som ikke nødvendigvis er en følge av en kommunesammenslutning, men mer et resultat av de prosessene som gjennomføres.

En kan så stille spørsmålet om en kommunesammenslutning vil medføre en sterk omstilling for de ansatte eller om frykten kan være overdrevet. Totalt sett virker ikke en nedbemanning på 19 årsverk dramatisk, når en ser dette i sammenheng med et totalt antall årsverk på ca 300. De ansatte vil imidlertid bli berørt i ulik grad i forhold til hvor i organisasjonen de jobber og hva de jobber med. En innsparing som skissert krever at 30% av stillingene i sentraladministrasjonen i de to kommunene må bort.

Tabell 4.6 *Innsparinger fordelt på stillingskategori 1000 kroner*

	Innsparing antall årsverk	Totalt antall årsverk A +T	I % av totalt antall årsverk
Toppledere	4,0	8,0	50,0%
Andre ledende stillinger	4,5	15,2	29,6%
Institusjonsledere	0,4	22,4	1,8%
Saksbehandlere/merkantilt	5,3	41,3	12,8%
Tjenesteytende	4,2	85,6	4,9%
Hjelpepleiere	0,0	37,6	0,0%
Andre	0,7	78,1	0,9%
Totalt	19,1	288,2	6,6%

Som vi ser av tabell 4.6 er det først og fremst lederstillinger som ikke er tilknyttet institusjonsdrift som reduseres. Selv om en del flere lederstillinger sannsynligvis forsvinner enn dette, har vi forutsatt at personalressursene ikke forsvinner i samme grad. Dette har sammenheng med at vi regner med at en del av lederstillingene er tillagt saksbehandleroppgaver knyttet til behandling av brukere (f.eks. sosiallederstillingen).

For institusjonsledere har vi forutsatt at 0,4 årsverk knyttet til en rektorstilling forsvinner i forbindelse med forutsetningen om å flytte alle ungdomsskoleelevene til Aure. De 4,2 årsverk som er stipulert under tjenesteytende stillinger gjelder lærere i denne forbindelse.

4.3.2 Realismen i de ansattes antakelser og holdninger.

Et av formålene med undersøkelsen blant de ansatte var å avdekke hvor stor usikkerheten var i forhold til en mulig kommunesammenslutning. Vi forsøker her å vurdere de svarene de ansatte ga opp mot hva en denne utredningen tror vil være konsekvensene for de ansatte.

For det første viser undersøkelsen at tustningene tror at kommunesammenslutning vil "ramme dem" i langt større grad enn aurgjeldingene, og at dette først og fremst vil bety at de må skifte arbeidssted. I noen grad kan dette være realistisk dersom kommunesenteret og dermed en del kommunale tjenester blir lagt til Aure, noe som vil medføre pendling for en del tidligere Tustna ansatte.

Det er også noen, om ikke så mange, som frykter arbeidsledighet. Disse har nok ikke fått med seg at kommunene har uttalt at ingen skal sies opp som følge av en kommunesammenslutning.

De fleste som er ansatt i *sentraladministrasjon* tror at en sammenslutning vil ha konsekvenser for dem. Dette gjelder særlig tustningene. Dette er realistisk i og med at det er her de største innsparingene kommer og det er denne etaten som i størst grad risikerer å sentraliseres. Avhengig av sentralisering, vil det først og fremst være tustningene som vil merke endret reisetid til jobben. Endring i arbeidsoppgaver vil imidlertid berøre både aurgjeldinger og tustninger. Ved en eventuell nedbemanning og omorganisering til ny kommune må en regne med at aurgjeldinger og tustninger konkurrerer om stillinger på like fot. Det vil ikke være slik at tustningene "innlemmes" i Aure uten at det får konsekvenser for organisasjonen i Aure. Selv om ingen sies opp vil det nok være realistisk at oppgavene endres for en del av arbeidstakerne. Hvordan en slik omstillingsprosess skal foregå, vil være gjenstand for nærmere utredninger dersom det skulle bli aktuelt.

Det er litt overraskende at relativt mange av de som arbeider i *helse- og sosialetaten* tror at en sammenslutning vil ha vesentlige konsekvenser. Dette er den etaten som sannsynligvis blir berørt minst. Dette gjelder spesielt pleie- og omsorg, der vi ikke kan se at det er gode argumenter for å endre strukturen vesentlig.

4.3.3 Reisetid og områdelokalisering

De kommuneansatte er stort sett negative til å bytte arbeidssted, og dette skyldes nok i stor grad forventningen om bompenger. Om dette vil være en ulempe bare for tustningene vil avhenge av områdeorganiseringen av tjenester.

Generelt sett vil en sentralisering øke pendlekostnadene for tustningene. En soneinndeling av tjenesteproduksjonen vil ha mindre effekter på pendlerkostnadene siden en kan tenke seg at tustninger og aurgjeldinger da jobber på samme sted som før. En funksjonsfordeling av tjenesteproduksjon kan medføre at noen av oppgavene legges til Tustna og andre til Aure. Dette vil medføre at noen av arbeidstakerne fra Aure vil måtte reise til Tustna på jobb og omvendt.

Bompenger vil være et midlertidig problem, inntil brua er nedbetalt. Det vil samtidig kunne fremstå som et vesentlig problem for både arbeidstakere og innbyggere som må reise til Aure for å gå på jobb eller besøke kommuneadministrasjonen. Det vil også kunne fremstå som urettferdig eller tilfeldig at dette er en kostnad som bare en del av den "nye" kommunens innbyggere belastes med. (Hvem som belastes vil for øvrig avhenge av organisering).

4.3.4 Konsekvenser for faglig utvikling, rekruttering og spesialisering

Dette er problemstillinger som det er vanskelig å gi svar på basert på "fakta". I det store og hele tror vi at en kommunesammenslutning vil kunne virke positivt inn på kommunenes evne til spesialisering, ved at det blir flere ansatte i noen av de små stillingskategoriene. Samtidig forutsettes innsparing på ledernivå og i enkelte stillinger ut fra ønsket om å effektivisere administrativt arbeid og arbeid som det gjøres "dobbel opp av". Dette vil kunne virke motsatt vei. En sammenslått kommune vil fremdeles være en liten kommune, og vil fremdeles ha behov for å være med i interkommunale samarbeidsordninger i en del sammenhenger.

Vi har ikke avdekket at kommunene har spesielle rekrutteringsproblemer for tiden. Det er vanskelig å vurdere om en sammenslått kommune vil bli mer attraktiv for arbeidstakere. En sammenslått kommune vil ikke nødvendigvis fremstå som så forskjellig fra dagens kommuner sett utenfra.

4.3.5 Omstillingsperiode

Ved en eventuell sammenslutning vil kommunene beholde et inndelingstilskudd²⁸ i 10 år. Deretter vil tilskuddet trappes ned over en periode på 5 år. Det betyr at en kan gjøre en omstillingsperiode veldig lang. I forhold til omfanget av de omstillingene som er skissert, bør en vurdere hvor lang omstillingsperiode en strengt tatt trenger. En for lang omstillingsperiode øker sjansene for å sementere den "gamle" strukturen og kulturen, slik at en ikke benytter muligheten for en grundig "opprydding".

²⁸ Inndelingstilskuddet er forklart i kapittel 5.4.2

5 Kommunal økonomi

Sammendrag kapittel 5:

Den finansielle situasjonen i Aure kommune er bedre enn i Tustna. Tustna har gjennomgående svakere driftsresultat, høyere lånegjeld og mindre reserver enn Aure. Dette har sammenheng med at Aure har et noe høyere inntektsnivå, som følge av eiendomsskatten fra Tjeldbergodden. Begge kommunene har et rimelig godt tjenestetilbud.

En kommunesammenslutning vil samlet kunne gjøre det mulig å redusere kostnadsnivået med ca 10 mill. kroner. Da har vi ikke regnet med engangskostnader som følge av sammenslutningen, og heller ikke regnet på eventuelle økte kostnader som følge av større avstander i en sammenslått kommune.

Ved en eventuell sammenslutning får kommunen et inndelingstilskudd på ca 13,3 mill. kroner som erstatter bortfallet av to regionaltilskudd og et basistilskudd. Basistilskudd er en del av rammetilskuddet som gis for å kompensere for "smådriftsulemper" i administrasjon bl.a. Ved en sammenslutning vil dessuten kommunen få ca 2,5 mill. kroner i økt rammetilskudd som følge av at avstandene beregnes å øke.

De samlede gevinstene for en sammenslått kommune vil avhenge av om kommunen velger å gjennomføre de tiltakene som er nødvendig for å realisere innsparingene og dessuten av hvor raskt kommunen gjennomfører omstillingene.

5.1 Finansielle indikatorer

Tabell 5.1 viser noen nøkkeltall for kommunenes finansielle situasjon i 2001 sammenliknet med kommunegruppene 2 og 3, fylkesgjennomsnittet og landsgjennomsnittet utenom Oslo.

Tabell 5.1 Nøkkeltall finansielle indikatorer Kostra. 2001. % av brutto driftsinntekter²⁹

	Aure	Tustna	Gruppe 3	Gruppe 2	M&R	Landet
Brutto driftsresultat	0,1 %	-7,6 %	2,2 %	2,3 %	2,6 %	1,7 %
Netto driftsresultat	2,7 %	1,3 %	2,5 %	1,8 %	0,5 %	1,9 %
Netto renter og avdrag	1,6 %	4,7 %	3,5 %	4,0 %	5,6 %	3,2 %
Arbeidskapital	46,6 %	26,1 %	19,7 %	24,8 %	33,2 %	23,7 %
Langsiktig lånegjeld	53,8 %	79,7 %	51,3 %	65,1 %	78,7 %	63,1 %
Netto lånegjeld pr innbygger	20728	32370	19569	20861	20273	15481

Kilde: Kostra

Netto driftsresultat er et uttrykk for kommunenes handlefrihet og viser hvor stor del av inntektene som er igjen etter at alle løpende driftsutgifter og renter og avdrag er dekket inn. For 2001 var netto driftsresultatet svakere for Tustna enn for Aure og Tustna hadde også et svakere resultat enn de gruppene vi her har sammenliknet med. Aure hadde et resultat på linje med kommunegruppe 3 og litt bedre enn de andre gruppene.

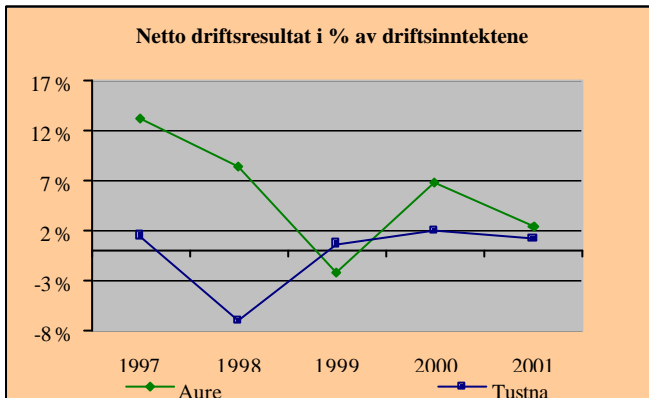
Fylkesmennene opererer med en norm for driftsresultatet på 3-5% av driftsinntektene . Sett i forhold til denne normen har begge kommunene et svakt netto driftsresultat i 2001. Netto renteutgifter og avdrag belaster kommunebudsjettet for Aure i mindre grad enn for

²⁹ Brutto driftsinntekter er her redusert med 6187.000 kroner i Aure i forhold til Kostra-tallene, som følge av at eiendomsskatteinntektene er regnet brutto i Kostra. Jfr omtale av eiendomsskatten i kap 5.2.

Tustna, og Aure har også lave nettorenteutgifter og avdrag sammenliknet med de to kommunegruppene og fylkes- og landsgjennomsnittet.

Ved utgangen av 2001 hadde Aure kommune også større finansielle reserver i form av en større beholdning av arbeidskapital og lavere gjeld enn Tustna. Aure har både lavere gjeld og høyere arbeidskapital enn de kommunegruppene vi har sammenliknet med, mens Tustna har relativt høy lånegjeld og en arbeidskapital som er mer midt på treet.

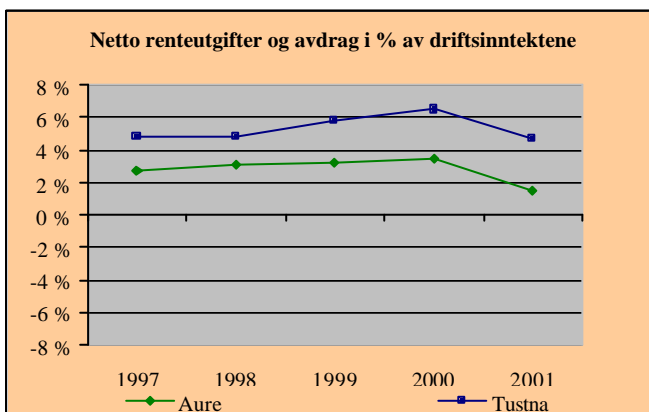
For å kunne sammenlikne de to kommunene og dessuten se på utviklingen i den finansielle situasjonen over tid, har vi sett på enkelte nøkkeltall målt i prosent av brutto driftsinntekter for perioden 1997 –2001.



Figur 5.1 viser utviklingen i netto driftsresultat for de to kommunene. Aure har oppnådd bedre netto driftsresultat enn Tustna i alle årene med unntak av 1999. Netto driftsresultatet har ikke vært bedre enn i overkant av 2% noen av årene i Tustna, mens Aure har hatt svært gode driftsresultat i 3 av de 5 årene.

Figur 5.1 Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter, 1997-2001.

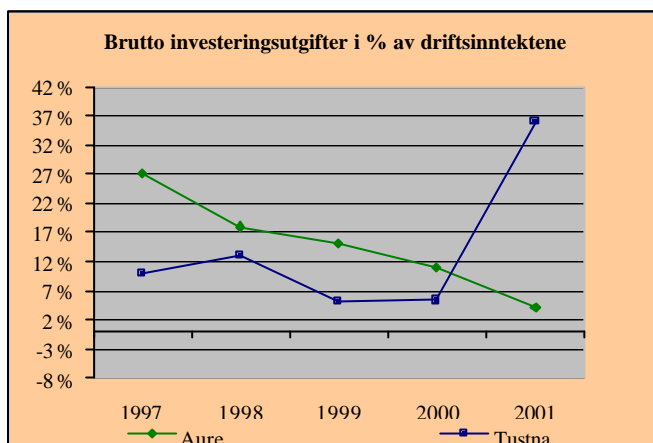
Kilde: Kommuneregnskaper og Kommunaløkonomiske nøkkeltall fra fylkesmannen i Møre og Romsdal.



Netto rente- og avdragsbelastningen har vist en stigende tendens i begge kommunene i perioden 1997-2000, for deretter å falle litt i 2001. I størrelsesorden 5-6% av driftsinntektene går med til å dekke netto renter og avdrag i Tustna, mens Aure har brukt mellom 2 – 4% i samme periode. (Jfr. Figur 5.2)

Figur 5.2 Netto renteutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter 1997-2001

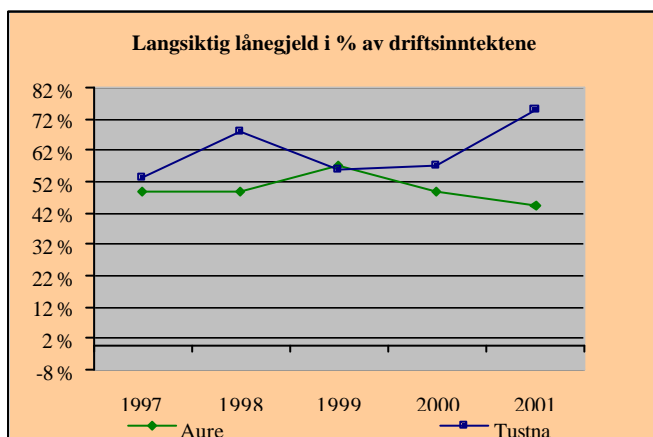
Kilde: Kommuneregnskaper og Kommunaløkonomiske nøkkeltall fra fylkesmannen i Møre og Romsdal.



Figur 5.3 Brutto investeringsutgifter i % av driftsinntektene

Kilde: Kommuneregnskaper og Kommunaløkonomiske nøkkeltall fra fylkesmannen i Møre og Romsdal.

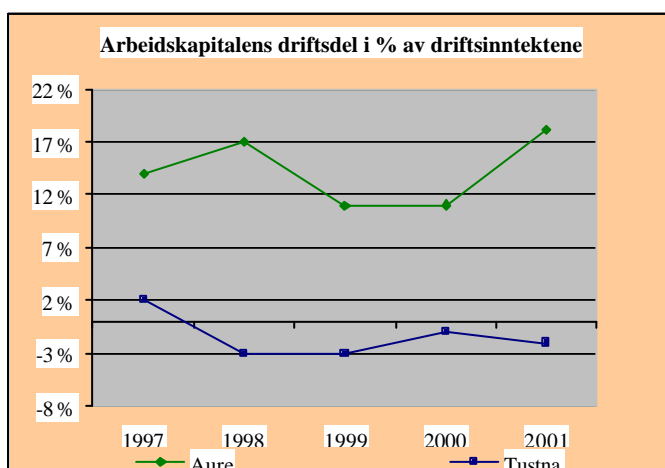
Aure hadde et høyt investeringsnivå i 1997 og deretter er nivået gradvis redusert. I Tustna har investeringsnivået vært relativt lavt i perioden 1997 – 2000, mens nivået er svært høyt i 2001. Dette har sammenheng med investeringer i omsorgsboliger. (Jfr. Figur 5.3)



Figur 5.4 Lånegjeld i % av driftsinntektene 1997-2001³⁰

Kilde: Kommuneregnskaper og Kommunaløkonomiske nøkkeltall fra fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Lånegjelda i Tustna gjorde et hopp fra 2000 til 2001 fra et nivå på ca 55% til ca 75% av driftsinntektene. I Aure har gjeldsnivået blitt redusert fra 1999 til 2001 og ligger nå på ca 45% av driftsinntektene. (Jfr. Figur 5.4).



Figur 5.5 Arbeidskapitalens driftsdel i % av driftsinntektene 1997-2001³¹

Kilde: Kommuneregnskaper og Kommunaløkonomiske nøkkeltall fra fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Arbeidskapitalens driftsdel kan si noe om hvor likvid kommunene er. Arbeidskapitalens driftsdel er svært høy i Aure, og gjenspeiler at kommunen har mye midler på disposisjonsfond og i form av udisponerte overskudd fra tidligere år. Arbeidskapitalens driftsdel er langt svakere og har vært negativ i Tustna de siste 4 årene.

³⁰ Lånegjeld i denne figuren er definert som sum langsiktig lånegjeld fratrukket utlån til husholdninger.

³¹ Udisponerte midler på 25 mill. kroner i Aure som følge av ekstraordinært utbytte fra NEAS er ikke med.

Begge kommunene fikk i 2001 ekstraordinært utbytte fra Nordmøre energiverk (NEAS – vedrørende salg av aksjer) som utgjorde henholdsvis 27,4 mill. kroner og 10,4 mill. kroner. Tustna har ført dette beløpet på bundne fond, mens Aure ikke hadde disponert 25 mill. kroner av dette beløpet ved utgangen av 2001. (Midlene er senere vedtatt disponert). De er derfor ført opp som et udisponert overskudd i regnskapet for 2001. I figur 5.5 er disse midlene ikke regnet med.

Tabell 5.2 *Driftsregnskapet 2001, 1000 kroner³²*

	Aure	Tustna
Totale driftsinntekter	122951	45153
Totale driftsutgifter	122835	48619
Brutto driftsresultat	116	-3466
Netto renter og avdrag	1972	2136
Motpost avskrivninger	5117	6169
Netto driftsresultat	3261	567

Kilde: Kommuneregnskapene for 2001

Som vi har sett av de foregående figurene er den finansielle situasjonen bedre i Aure enn i Tustna. I tabell 5.2 og 5.3 vises absolutte tallstørrelser for hovedtallene på drifts- og balanseregnskapene for 2001.

Aure kommune hadde i 2001 en total ”omsetning” på 132 mill. kroner, målt ved brutto driftsutgifter, mens omsetningen i Tustna kommune var på 48,6 mill. kroner. Brutto driftsresultatet i Aure var så vidt positivt, mens Tustna hadde et negativt brutto driftsresultat på 3,5 mill. kroner. Brutto driftsresultatet er påvirket av avskrivninger på henholdsvis 5 og 6 mill. kroner. Avskrivningene representerer en kostnad for kommunen, men ikke en finansiell utgift. Begge kommunene har en netto rente og avdragsbelastning på ca 2 mill. kroner. Når vi tar hensyn til dette og samtidig trekker ut avskrivningene får vi et netto driftsresultat på 3,3 mill. kroner i Aure og 0,5 mill. kroner i Tustna.

Kommunenes balanse for 2001 viser blant annet at Aure har en langsiktig gjeld på 66 mill. kroner, mens det tilsvarende tallet for Tustna er 36 mill. kroner. Aure kommune har 19 mill. kroner på disposisjonsfond, mens Tustna ikke har disposisjonsfond i det hele tatt. Tustna har imidlertid 12,6 mill. kroner i bundne fond. Aure har også udisponert overskudd fra tidligere år på 29,5 mill. kroner. (I dette ligger et ekstraordinært utbytte fra salg av NEAS aksjer. Midlene er senere vedtatt disponert).

Aure kommune har flere byggeprosjekter på gang som vil påvirke kommunens handlefrihet og beholdning av gjeld og egenkapital fremover. I forbindelse med økonomiplanbehandlingen er det vedtatt en opprusting av Aure barne- og ungdomsskole på 9,5 mill. kroner. Investeringen lånefinansieres, men 8,5 mill. kroner av investeringen dekkes av statens låneordning for opprusting av skoler. Denne ordningen innebærer 5 års avdragsfrihet og deretter nedbetaling over 15 år. Renteutgiftene kompenseres av staten.

De største av prosjektene som er vedtatt i Aure er ikke med i kommunens økonomiplan. Dette gjelder blant annet bygging av 20 omsorgsboliger og ombygging av sykehjemmet. Kommunen regner med at bygging av omsorgsboliger vil være selvfinansierende som følge av statlige tilskudd og husleie fra beboerne. Det gis også statlig tilskudd til ombygging av sykehjemmet, men her må kommunen gå inn med egenandel. Aure har

³² Eiendomsskatten for Aure er regnet netto i denne tabellen, jfr. Omtale av eiendomsskatten i kap. 5.2.

også vedtatt en skoleutbygging som medfører investeringer i størrelsesorden. 21 mill. kroner. Siden disse prosjektene ikke er med i kommunens økonomiplan er det vanskelig å se sammenhengen mellom investeringene og belastninger på kommunebudsjettet framover. Selv om investeringene er store, vil en del dekkes ved statlige tilskudd, gjennom egenbetalinger og innsparinger (skolestruktur), slik at nettobelastningen blir en del mindre.

I Tustna økte lånegjelda betraktelig i 2001, som følge av bygging av omsorgsboliger mv. Også i 2002 og 2003 tas det årlig opp større beløp i lån enn hva som betales i avdrag, slik at lånegjelda vil fortsette å øke. I forhold til 2001 øker utgiftene til renter og avdrag forholdsvis sterkt. På den annen side kommer økte statstilskudd i forbindelse med omsorgsboligene og økt husleie, slik at den totale belastningen sannsynligvis blir mindre enn brutto investeringsutgifter og låneopptak gir inntrykk av.

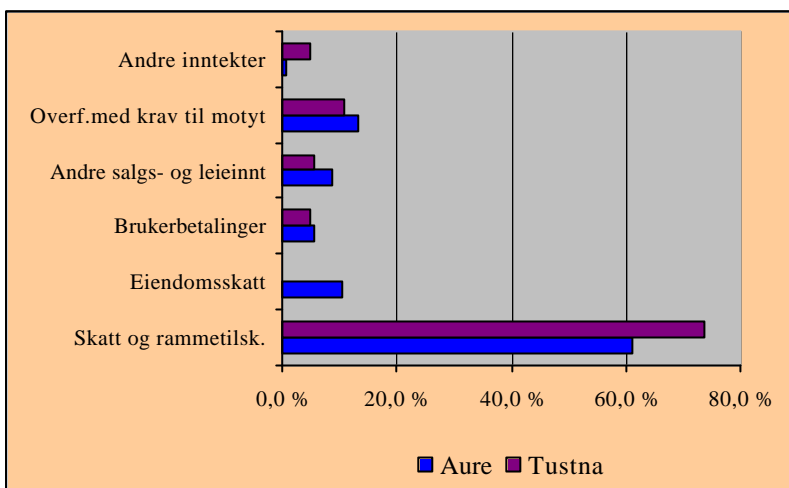
Tabell 5.3 Balanseregnskapet 2001. 1000 kroner

	Aure	Tustna
Anleggsmidler	144992	63648
Omløpsmidler	76212	17280
Sum eiendeler	221204	80928
Disposisjonsfond	19101	0
Bundne fond og inv.fond	30552	12696
Regnskapsmessig mindreforbruk	4575	-1802
Likviditetsreserve	295	988
Kapitalkonto	81570	27604
Sum egenkapital	136093	39486
Langsiktig gjeld	66168	35969
Kortsiktig gjeld	18941	5474
Sum gjeld	85109	41443
Sum gjeld og egenkapital	221202	80929
Arbeidskapital	57271	11806
Arbeidskapitalens driftsdel	23971	-814

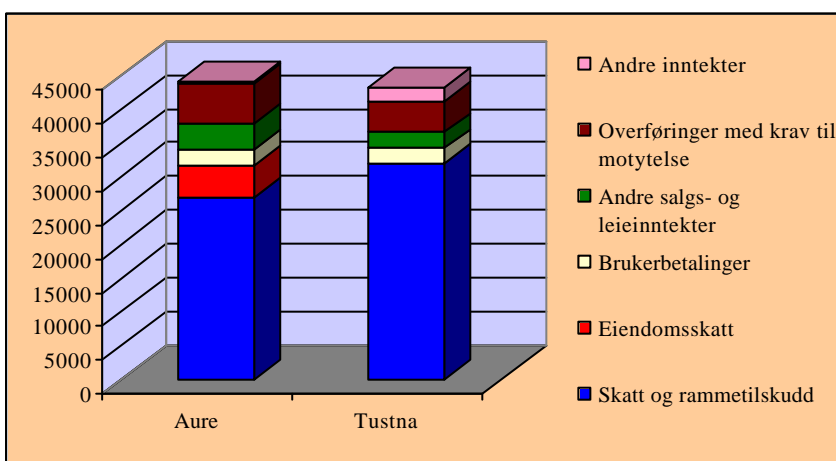
Kilde: Kommuneregnskapene for 2001

5.2 Sammensetning av inntekter og utgifter

Hele 74% av inntektsgrunnlaget i Tustna består av ordinær skatt på formue og inntekt og rammetilskudd, mens det utgjør bare 61% av grunnlaget for Aure. Den store forskjellen mellom Aure og Tustna er at Aure har eiendomsskatt. Aure innførte eiendomsskatt i 1993. Brutto eiendomsskatt i 2001 var på nesten 22 mill. kroner. Av dette gjelder 21,1 mill. kroner anleggene fra Tjeldbergodden. Denne skatten føres i sin helhet i regnskapet for Aure, men på grunnlag av en samarbeidsavtale for fordeling av eiendomsskatten, overføres ca 9,1 mill. kroner til Hitra og Hemne. Aure får også en del av den eiendomsskatten Hitra får inn i forbindelse med Haltenpipe. For øvrig får Aure inn ca 300.000 kroner fra verker og bruk utenom Tjeldbergodden og ca 200.000 kroner fra Aure sentrum. Skattesatsen er satt til 7‰ som er høyeste sats. I alt utgjør eiendomsskatten (netto) 12,9 mill. kroner for Aure. Dette tilsvarer 10,5% av totale driftsinntekter.



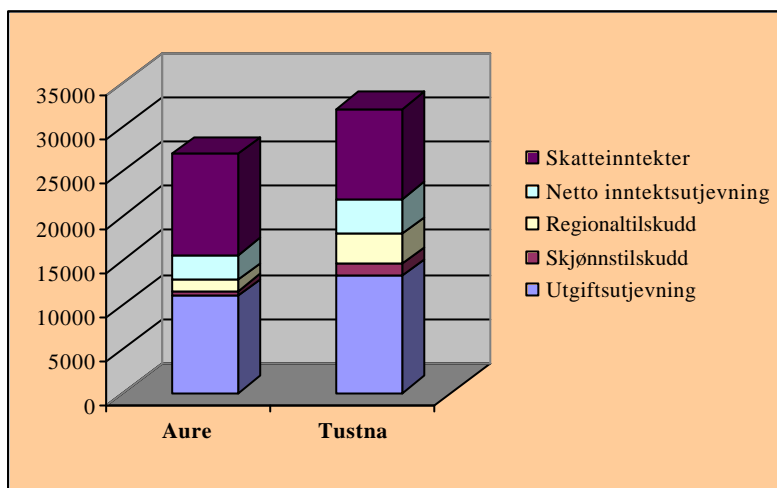
Figur 5.6 Sammensetningen av driftsinntektene 2001. Andel av totale inntekter.
Kilde: Kostra - SSB



Figur 5.7 Driftsinntekter, kroner pr innbygger 2001. Kilde: Kostra-SSB

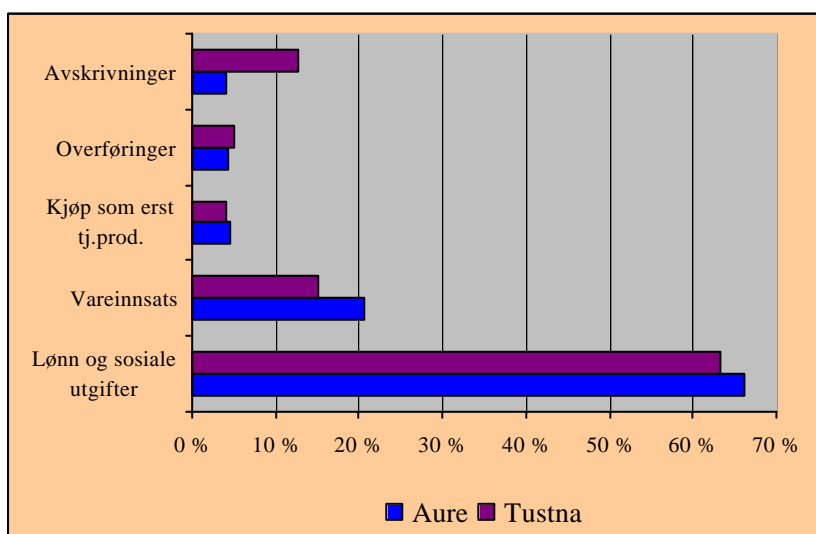
Eiendomsskatten utgjør ca 4600 kroner pr innbygger for Aure, og bidrar til at inntektsnivået for Aure er høyere enn for Tustna. Forskjellen i sum driftsinntekter er imidlertid bare 820 kroner pr innbygger i 2001, som har sammenheng med at Tustna får et høyere rammetilskudd pr innbygger enn Aure.

Figur 5.8 viser hvordan de frie inntektene (ekskl eiendomsskatt) var sammensatt i de to kommunene i 2001. Tustna har 5000 kroner mer pr innbygger enn Aure i skatt og rammetilskudd. Dette er forårsaket av at Tustna i henhold til inntektssystemets kriterier er en dyrere kommune å drive enn Aure, og derfor får 2200 kroner mer i utgiftsutjevning for å kompensere for dette. Begge kommunene får det samme beløpet i regionaltilskudd, men regnet pr innbygger betyr dette ca 2000 kroner mer for Tustna enn for Aure. Tustna får også nærmere 1 mill. kroner mer i skjønnsmidler enn Aure, som tilsvarer 800 kroner mer pr innbygger. På den annen side har Aure et litt høyere skattenivå enn Tustna, ca 1.200 kroner pr innbygger. Dette slår i liten grad ut i det totale inntektsnivået, siden dette nesten oppveies av at kompensasjonen for lave skatteinntekter er mindre enn i Tustna. (netto inntektsutjevning).



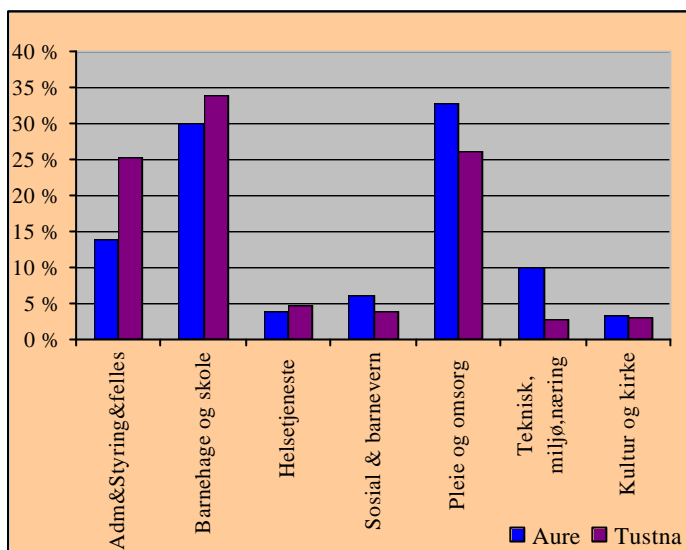
Figur 5.8 Sammensetningen av de frie inntektene (ekskl eiendomsskatt). Kroner pr innbygger 2001.
Kilde: Kostra -SSB

Sett i forhold til landsgjennomsnittet er Aure i henhold til inntektssystemets kriterier ca 22% dyrere å drive enn "gjennomsnittet", mens Tustna er hele 33% dyrere. Dette gjenspeiles i rammetilskuddene. At begge disse kommunene er beregnet å ha en mer kostbar utgiftsstruktur enn gjennomsnittet, har først og fremst sammenheng med kostnader som forutsettes å være mer eller mindre uavhengig av kommunestørrelse og som fanges opp av basistilskuddet (smådriftsulemper). Dernest spiller alderssammensetningen ganske sterkt inn, ved at begge kommunene har relativt mange eldre.



Figur 5.9 Sammensetningen av brutto driftsutgifter. Andel av totale driftsutgifter 2001.
Kilde: Kostra-SSB.

Figur 5.9 viser at 60-65% av kommunenes totale utgifter går til lønn og sosiale kostnader. 15-21% går til vareinnsats, mens 4-5% går til kjøp som erstatter tjenesteproduksjonen, dvs utgifter som følge av at kommunene kjøper tjenester i stedet for å produsere selv. Mellom 4-5% av utgiftene går til overføringer til andre, f.eks sosialhjelp, næringsstøtte mv. Avskrivningene utgjør 4% av bruttodriftsutgiftene i Aure og hele 13% i Tustna.



Figur 5.10 Netto driftsutgifter på de ulike tjenesteområder i % av sum netto driftsutgifter2001.
Kilde: Kostra – SSB.

Figur 5.10 viser hvordan netto driftsutgiftene fordeler seg på de ulike tjenesteområdene, slik vi har gruppert dem i kapittel 3. Den relative fordelingen vil både avspeile ulike behovstruktur, for eksempel i form av aldersfordeling, ulikt inntektsnivå, ulike kostnadsstruktur og ulike prioriteringer. Tustna bruker relativt mer av sine totale utgifter til administrasjon, styring og fellesutgifter enn Aure, og også litt mer til barnehage og skole. Aure bruker en større andel til pleie- og omsorg, sosial- og barnevern og teknisk, miljø og næring.

5.3 Produksjonsindekser

Ut fra statistikk over inntekter og utgifter totalt og pr innbygger er det ikke uten videre lett å gi en samlet vurdering av kommunenes økonomi og tjenesteproduksjon. Høye utgifter pr innbygger kan både ha sammenheng med at kommunen har et ”godt” tjenestetilbud og med at kostnadsnivået er høyt. Høye inntekter kan både ha sammenheng med at kommunen får kompensert for et høyt kostnadsnivå og med at kommunen har en høy handlefrihet i form av inntekter de selv kan disponere bruken av.

Teknisk beregningsutvalg presenterte i november-rapporten for 2002 (KRD 2002b) en produksjonsindeks for kommunale tjenester. Denne produksjonsindeksen vektet sammen produksjonsindikatorer for 7 tjenesteområder. Produksjonsindeksen vurderes opp mot et inntektsbegrep der en har korrigert for forskjeller i utgiftsbehov. Inntektsbegrepet omfatter skatteinntekter, rammeoverføringer, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Produksjonsindeksen skal i prinsippet fange opp alle relevante kvantitets- og kvalitetsaspekter ved tjenesteproduksjonen, og indikatorene tar utgangspunkt i ulike egenskaper ved de tjenestene som tilbys, f.eks dekningsgrader, antall m² areal pr barn, andel leigeårsverk pr 1000 innbyggere osv.

I det følgende gjengir vi produksjonsindeksene for Aure og Tustna slik de er presentert i rapporten, samt gjennomsnittsindeksene for kommuner med 1000-2000 innbyggere og 2000-3000 innbyggere. Landsgjennomsnittet er satt lik 100.

Tabell 5.4 *Produksjonsindekser 2001. Landsgjennomsnittet = 100.*

	Barne- hage	Grunn- skole	Barne- vern	Helse- tjeneste	Pleie- og omsorg	Sosial- tjenester	Samlet produk- sjonsindeks	Korrigert inntekt pr innbygger
Aure	162.6	126.6	124.7	117.2	107.6	63.5	118.3	123.0
Tustna	150.5	116.7	155.4	128.1	109.9	81.4	117.2	103.6
1000-2000 innbyggere	162.4	136.3	123.8	137.8	119.5	88.4	129.2	118.1
2000-3000 innbyggere	149.3	123.8	120.0	112.0	108.1	87.0	117.2	109.3
Korrigert inntekt 100-105	106.6	104.1	102.9	105.2	105.6	94.0	104.3	102.9
Korrigert inntekt 110-125	120.5	101.7	88.7	113.6	103.8	91.9	104.1	117.5

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren. Rundskriv H-18/02

Vi ser at Aure og Tustna har produksjonsindekser som ligger på det samme nivået, ca 17 – 18% over landsgjennomsnittet. Korrigert inntekt for Tustna ligger bare 4% over landsgjennomsnittet, mens inntektsnivået i Aure ligger 23% over.

Tustna har en forholdsvis høyere produksjonsindeks enn indeksen for korrigert inntekt. Av dette kan en kanskje slutte at *Tustna*, gitt forutsetninger om bundne kostnader, driver en forholdsvis effektiv tjenesteproduksjon. I motsetning til mange andre småkommuner har ikke *Tustna* høye inntekter. Dette kan ha ført til at kommunen har bestrebet seg på å være kostnadseffektiv.

Aure har en litt høyere inntektsindeks enn produksjonsindeks. En forklaring på dette kan ifølge TBU-rapporten være at kommuner med gode økonomiske rammebetingelser i større grad prioriterer høy kvalitet som ikke fanges opp av indeksen i tilstrekkelig grad. En annen forklaring kan være at kommunen har det såpass romslig at en kan "ta seg råd til" å ikke være så effektiv som kommuner med lavere inntekter. I tolkningen her bør vi nok ta tallene med "en liten klype salt", siden både datakvaliteten (Kostra), utvalget av indikatorer og vektingen mellom delindeksene sikkert kan diskuteres.

5.4 Konsekvenser for de frie inntektene av en sammenslåing

Vi skal i dette kapitlet se på hvordan en kommunesammenslutning vil endre kommunens frie inntekter. Vi holder i denne sammenhengen eiendomsskatten utenfor.

5.4.1 Om statens økonomiske opplegg i forhold til kommunene

Rammeoverføringene er en del av statens økonomiske opplegg overfor kommunene, som også omfatter andre inntektsarter, spesielt skatteinntekter og øremerkede statstilskudd. Det er verdt å merke seg at også kommunenes skatteinntekter er en del av det økonomiske opplegget og at nivået og veksten i skatteinntektene reguleres ved å endre andelen av innbetalt skatt som tilfaller kommunene. Siden kommunene, med unntak av enkelte kraftkommuner, har begrensede muligheter for å finansiere aktivitet på annen måte enn gjennom skatt og tilskudd, innebærer dette at kommunesektorens aktivitetsnivå i stor grad bestemmes fra statlig hold.

De fordelingsmessige virkningene av kommuneopplegget vil ha sammenheng med hvilken profil opplegget har, om det legges opp til sterkest vekst i øremerkede eller frie inntekter og hvordan veksten fordeles på skatt og rammetilskudd. Det vil f.eks. være slik at skattesvake kommuner som har en stor del av inntektene knyttet til rammeoverføringer vil oppnå størst samlet inntektsvekst dersom veksten kommer i rammeoverføringene, mens de skattesterke kommunene vil ha større nytte av en vekst i skatteinntektene. En omlegging av politikken i retning av å legge mer vekt på kommunenes eget skattegrunnlag til fordel for rammeoverføringer vil f.eks kunne gjøre forholdene vanskeligere for små og skattesvake kommuner og bidra til at det kan bli vanskeligere å overleve "alene".

For øvrig vil rammetilskuddene variere mellom kommuner som følge av følgende faktorer:

- De fleste små kommuner (under 3000 innbyggere) får et eget regionaltilskudd.
- Oslo kommune og de største byene får henholdsvis hovedstads- og storbytillegg
- Kommunene i de nordligste fylkene får Nord-Norgetilskudd.
- Det skjer en omfordeling av skatteinntekter fra skattesterke til skattesvake kommuner
- Kommuner som relativt sett er dyre i drift (basert på objektive kriterier) får en større andel av tilskudd enn kommuner som har en billig struktur.
- Skjønntilskuddet varierer.

Eventuelle endringer i vektleggingen av de enkelte komponentene vil kunne få betydning for små kommuner. Dette gjelder spesielt regionaltilskuddet. De ekstraordinære skjønnsmidlene er nå i ferd med å bli avvirket. De ordinære skjønnsmidlene har også en viss småkommune-, distriktsprofil, som gjør at endringer i omfang eller kriterier vil ha særlig betydning for små kommuner. I den utgiftsutjevne delen av rammetilskuddet ligger det en kompensasjon for smådriftsulemper og dessuten kompensasjon for lange reisetider/avstander som betyr relativt mye for små og spredtbygde kommuner. En endring av vektleggingen som f.eks i større grad tar hensyn til andre typer kriterier; f.eks arbeidsledighet, ulike sosiale kriterier, vil kunne føre til en omfordeling av inntekter mellom ulike typer kommuner (f.eks mellom store/små kommuner, sentrale-/distriktskommuner).

Selv om kommunesammenslutninger er en frivillig sak, vil likevel staten kunne påvirke kommunene, via endringer i økonomiske rammebetingelser, til å vurdere sammenslutninger. Ulike typer kommuner har dessuten ulike interesser i forhold til hvordan opplegget og inntektsfordelingen mellom kommuner utformes. En kan derfor forvente at det jevnlig skjer tilpasninger og endringer som påvirker inntektsfordelingen og dermed rammebetingelsene for den enkelte kommune.

Siden vi i denne utredningen ikke kan spekulere over hva slags politikk staten vil komme til å føre de neste årene, forlater vi dette temaet og tar statens økonomiske opplegg overfor kommunene i 2003 som gitt i de videre beregningene. Problemstillingen blir derfor hvilke konsekvenser en kommunesammenslutning vil ha for kommunenes frie inntekter gitt dagens økonomiske rammer og fordelingsmekanismer. I kapittel 5.4.2 ser vi bort fra befolkningsendringer. I kapittel 5.4.3 går vi litt inn på hvordan befolkningsendringer påvirker kommunens inntektsgrunnlag.

5.4.2 Effekter av en kommunesammenslutning på de ulike komponentene i rammetilskuddet

Regionaltilskuddet

Hovedmotivet bak rammetilskuddsordningen er å gi alle kommuner et likeverdig finansieringsgrunnlag for å yte kommunale tjenester til befolkningen på sentrale områder som skole, helse og omsorg. Det er likevel 2 komponenter i rammetilskuddet som har en regionalpolitisk begrunnelse: regionaltilskuddet og Nord-Norge-tilskuddet. For Aure og Tustna er det bare regionaltilskuddet som har betydning. Regionaltilskuddet gis til kommuner med færre enn 3000 innbyggere og lavere skatteinntekter enn 110% av landsgjennomsnittet. Beløpet er differensiert i forhold til distriktspolitisk virkeområde. Det er etablert en nedtrappingsordning for regionaltilskudd fra og med 2003, slik at kommuner som tidligere har hatt under 3000 innbyggere, men der innbyggertallet overstiger 3000 det neste året, vil få en nedtrapping av regionaltilskuddet til null i løpet av fem år.

Aure og Tustna får 3,2 mill. kroner hver i regionaltilskudd. Regionaltilskuddet utgjør 14% av rammetilskuddet for Tustna og 8% for Aure. Ved en eventuell sammenslutning vil regionaltilskuddene for Aure og Tustna falle bort og erstattes av et inndelingstilskudd.

Innbyggertilskuddet - utgiftsutjevningen

Innbyggertilskuddet er den største enkeltkomponenten i inntektssystemet og betyr henholdsvis 44% og 38% av rammetilskuddet for Aure og Tustna. Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunkt som et fast beløp pr innbygger til alle kommuner. I 2003 er dette beløpet 7323 kroner. *Utgiftsutjevningen* innebærer at noe av innbyggertilskuddet for de "lettdrevne" kommunene omfordes til de kommunene som er mer "tungdrevne". Dette gjøres på bakgrunn av et sett med såkalt objektive kriterier og et tilhørende sett med kostnadsnøkler eller vekter, jf. tabell 5.5. Med objektive kriterier menes kriterier som kommunen ikke selv kan påvirke. Tilskuddet er i det vesentligste knyttet til folketallet og kjennetegn ved de som er bosatt i kommunen. De kjennetegn som vektlegges er først og fremst aldersfordelingen, der barn i grunnskolealder og eldre tillegges mest vekt, siden disse gruppene er målgrupper for de største kommunale tjenesteområdene (skole og eldreomsorg). Dernest vektlegges en del andre egenskaper som arbeidsledighet, antall skilte, dødelighet, aleneboende eldre og psykisk utviklingshemmede. Det er også kriterier som skal fange opp kostnader knyttet til spredtboddhet og avstand. Det er også lagt til grunn at alle kommuner skal kompenseres for utgiftene til å ha en administrasjon – uavhengig av kommunestørrelse. Dette skjer gjennom et såkalt basistilskudd.

Den største endringen i utgiftsutjevningen ved en eventuell sammenslutning av Aure og Tustna er at den sammenslåtte kommunen mister ett basistillegg. Basistillegget beløper seg til ca 6,1 mill. kroner pr kommune i 2003.

Siden vi ikke antar at innbyggertall eller aldersfordeling endres, vil kriterieverdiene her dobles i beregningen av rammetilskuddet for den sammenslåtte kommunen. Det samme gjelder også for de ulike "sosiale" kriteriene.

Tabell 5.5: Kriterier og kostnadsnøkler i rammetilskuddet 2003

Kriterium	Kostnadsnøkkel
Basistillegg	0,026
Innbyggere 0-5 år	0,024
Innbyggere 6-12 år	0,307
Innbyggere 16-66 år	0,125
Innbyggere 67-79 år	0,087
Innbyggere 80-89 år	0,137
Innbyggere 90 år og over	0,051
Skilte og separerte 16-59 år	0,063
Arbeidsledige 16-59 år	0,022
Beregnet reisetid	0,015
Reiseavstand innen sone	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
Dødelighet	0,026
Ikke-gifte 67 år og over	0,026
Innvandrere	0,004
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,063
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,003
Sum	1,000

Kilde: Beregningsteknisk dokumentasjon for 2003. St.prp.nr1 (2002-2003)

I inntektssystemet er det tre kriterier som beskriver reisetid eller reiseavstander internt i kommunen og som er ment å fange opp kommunens kostnader i tilknytning til variasjoner i bosettingsmønsteret. Ved en eventuell kommunesammenslutning vil disse kriterieverdiene endres.

Vi har fått Statistisk sentralbyrå til å beregne effekten av en kommunesammenslutning på reisetids- og avstandskriteriene i inntektssystemet. Beregningene i SSB tar imidlertid utgangspunkt i eksisterende kommunikasjoner, dvs ferger mellom Aukan og Vinsternes, mens vi skal beregne effekter under forutsetning av bro over Imarsundet. Vi har derfor måttet korrigere de kriterieverdiene vi har fått fra SSB.

Kriteriet beregnet reisetid viser sum reisetid i minutter til kommunesenteret for alle innbyggerne i kommunen. I dag har innbyggerne i Tustna en gjennomsnittlig reisetid på 5,4 minutter, mens innbyggerne i Aure har 11,1 minutter. Vi har i våre beregninger lagt til grunn at nytt kommunesenter vil ligge i Aure. Da vil gjennomsnittlig reisetid for aurgjeldingene bli som i dag, mens tustningene vil få lenger reisetid. SSB har beregnet ny gjennomsnittlig reisetid til 19,4 minutter i en sammenslått kommune. Dette tallet har vi korrigert ned til 15,7 minutter som følge av overgang fra ferge til bru.³³

Som grunnlag for å beregne kriterieverdiene for reiseavstand innen sone og reiseavstand til nærmeste nabokrets er kommunene inndelt i soner med minst 2000 innbyggere. Tustna og Aure er bare inndelt i en sone hver pr i dag. Ved en eventuell sammenslutning vil også den sammenslåtte kommunen være bare en sone ifølge Statistisk sentralbyrås beregninger. Reiseavstand innen sone fanger opp avstanden fra alle kretsene i kommunen til senteret i sonen. I dette tilfellet blir senteret i sonen Aure sentrum. Dette innebærer at

³³ Ifølge Vegvesenets Visveg er avstanden Aukan-Vinsternes 3300 meter. SSB beregner reisetiden med ferge til 18 km/t og legger til et påslag på 5 min. Dette gir en reisetid på denne strekningen på 16 min. Vi har forutsatt at avstanden ikke endres ved bro. Hastigheten endres til 80km/t, som gir en ny reisetid på 2,5 min. Den reduserte reisetiden på 13,5 min. multipliseres med antall innbyggere i Tustna og trekkes fra antall personminutter i SSB's beregning.

aurgjeligene får samme avstand som før til sonesenteret, mens tustningene får lenger avstand til sonesenteret, tilsvarende kriteriet beregnet reisetid. Vi har også for dette kriteriet korrigert SSB's beregninger i forhold til endrede kommunikasjoner³⁴. Det tredje avstandskriteriet "nabokriteriet" vil nesten ikke endres.

Til sammen gir endringer i disse to kriteriene en økning i utgiftsutjevningen på 2,5 mill. kroner. Kriteriet beregnet reisetid står for 1 mill. kroner av økningen, mens sonekriteriet står for 1,5 mill. kroner.

Kommunesammenslutningen fører til en samlet reduksjon i utgiftsutjevningen på 3,6 mill. kroner. Etter sammenslutningen er kommunen ifølge inntektssystemets kriterier 23,3% dyrere å drive enn gjennomsnittet. Dette er omtrent det samme totale utgiftsnivået som Aure i dag, mens Tustna pr i dag er 38% dyrere enn gjennomsnittet.

Skjønnstilskuddet

Det er innført et eget *skjønnstilskudd* som fordeles av fylkesmennene og som skal fange opp ekstraordinære utgiftsbehov som ikke dekkes gjennom utgiftsutjevningen etter faste kriterier. Kommunene Aure og Tustna fikk til sammen 3,4 mill. kroner i skjønnsmidler for 2003. Tustna får mer skjønnsmidler enn Aure, noe som ser ut til å være begrunnet i eldresatsingen. En del av skjønnsmidlene er knyttet til finansiering av ressurskrevende brukere (1,3 mill. kroner av totalt 2,8 mill. kroner for begge kommunene).

Skjønnsmidlene vil variere en del fra år til år, men vi har ikke grunnlag for å si noe om hvordan eller om en kommunesammenslutning vil kunne påvirke fylkesmannens fordeling av disse midlene.

Inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen omfordeler skatteinntekter fra "rike" kommuner til "fattige" kommuner. Inntektsutjevningen finansieres av kommunene selv ved at alle kommuner får et likt trekk pr innbygger. I hovedsak skjer det en omfordeling fra Oslo kommune, de fleste Akershuskommunene , en del små kraftkommuner og enkelte andre kommuner med høyt skattegrunnlag.

For de aller fleste kommuner har eget skattegrunnlag begrenset betydning for inntektene som følge av den sterke inntektsutjevningen. Jo svakere eget skattefundament er, jo større del av inntektene knytter seg dermed til rammeoverføringene. En økning i de lokale skatteinntektene pr innbygger utover inntektsveksten på landsbasis fører for disse kommunene til at bare 10% av økningen beholdes, mens resten trekkes inn som redusert inntektsutjevning. For de mest sentrale kommunene, spesielt i Oslo/Akershusområdet og for enkelte små kraftkommuner vil lokalt skattegrunnlag likevel ha betydning, siden disse kommunene har et skatteinntektsnivå som ligger over grensen for inntektsutjevningen.

For Aure og Tustna til sammen betyr netto inntektsutjevningstilskudd ca 11 mill. kroner i 2003 (prognose), dvs ca 15% av rammetilskuddet. En kommunesammenslutning i seg selv vil ikke ha noen effekter på denne delen av rammetilskuddet.

³⁴ I reiseavstand innen sone beregnes avstand ved ferge som reell avstand multiplisert med 3 og pålagt 1500 meter. Dette tilsvarer 11400 reise meter på fergestrekningen. Ved bro blir strekningen 3300 meter. Differansen på 8100 reise meter multipliseres med antall innbyggere i Tustna og trekkes fra antall reise meter i SSB's beregning.

Inndelingstilskuddet

Inndelingstilskuddet er lovfestet i inndelingsloven (Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser). Ordningen innebærer at kommuner som slutter seg sammen ikke skal få reduserte statlige rammeoverføringer som følge av sammenslutningen. Inndelingstilskuddet består av basistilskuddet og regionaltilskuddet. Ved en eventuell sammenslutning vil Aure og Tustna få et inndelingstilskudd på 13,3 mill. (2003-)kroner. Dette erstatter 2 regionaltilskudd på til sammen 7,2 mill. kroner og ett basistilskudd på ca 6,1 mill. kroner. Inndelingstilskuddet fryses på det nivået det har når kommunene slår seg sammen og holdes på samme reelle nivå i 10 år. Stortinget har videre vedtatt en overgangsordning for inndelingstilskuddet som innebærer en nedtrapping med 1/5 hvert år fra og med det 11. året. For en sammenslått kommune (Aure + Tustna) vil inndelingstilskuddet utgjøre 18% av rammetilskuddet.

5.4.3 Samlet effekt på rammetilskuddet av en kommunesammenslutning.

Tabell 5.6 *Endring i rammetilskuddet etter en kommunesammenslutning. Mill. 2003-kroner.*

	Tustna	Aure	Sum	Sammens	
				lått	Endring
Innbyggertilskudd	7,6	19,8	27,4	27,4	0,0
Utgiftsutjevning	9,0	14,4	23,4	19,8	-3,6
-herav basistilskudd					-6,1
-herav reisetids og avstandskrit.					2,5
Overgangsordning mv	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	0,0
Regionaltilskudd	3,6	3,6	7,2	0,0	-7,2
Inndelingstilskudd			0,0	13,3	13,3
Skjønnsmidler	2,3	1,1	3,4	3,4	0,0
Sum rammer eks inntektsutj	22,4	38,7	61,1	63,6	2,5
Netto inntektsutjevning	4,2	6,8	11,0	11,0	0,0
Sum rammetilskudd	26,6	45,5	72,1	74,6	2,5
Skatt på formue og inntekt	12,8	37,7	50,5	50,5	0,0
Sum frie inntekter	39,4	83,2	122,6	125,1	2,5

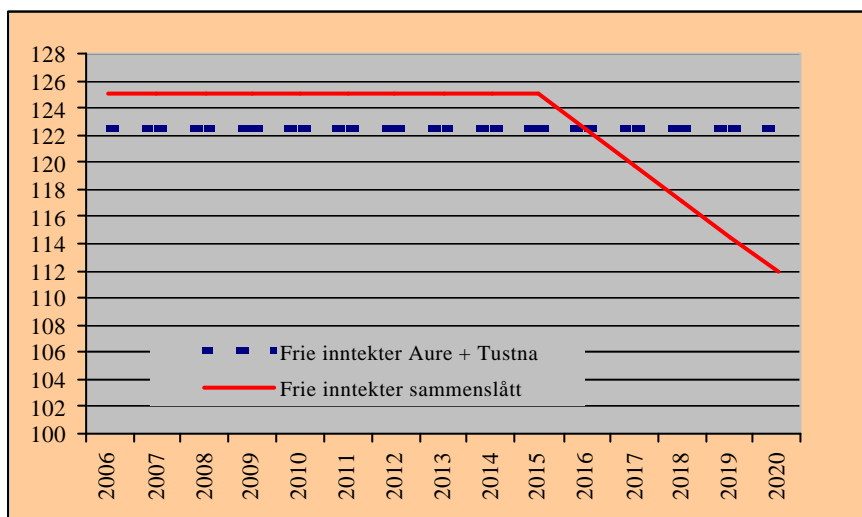
Kilde: Beregnet ved hjelp av KS-modellen

Tabell 5.6 viser at kommunenes frie inntekter vil øke med 2,5 mill. kroner årlig som følge av en kommunesammenslutning. Dette tilsvarer endringene i reisetidskriteriene. Beregningene er laget med utgangspunkt i 2003 og vi har benyttet siste versjon av KS-modellen (Prok0301). En sammenslutning er ikke planlagt før i 2006, men siden vi i denne beregningen ikke har forutsatt at "verden" forandres de nærmeste årene, vil ikke årstallet ha noe å si.

Den sammenslåtte kommunen vil få et rammetilskudd på 33.400 kroner pr innbygger. Inndelingstilskuddet utgjør 3,500 kroner pr innbygger.

Tabell 5.7 Endringer i rammetilskudd regnet i kroner pr innbygger

	Tustna	Aure	Sammen slått
Innbyggertilskudd	7325	7325	7323
Utgiftsutjevning	8582	5322	5300
-herav basistilskudd	0	0	0
-herav reisetidskrit.	0	0	0
Overgangsordning mv	-90	-75	-80
Regionaltilskudd	3455	1336	0
Inndelingstilskudd	0	0	3540
Skjønnsmidler	2188	405	902
Sum rammer eks inntektsutj	21459	14312	16985
Netto inntektsutjevning	4078	2504	2943
Sum rammetilskudd	25538	16816	19928
Skatt på formue og inntekt	12228	13977	13489
Sum frie inntekter	37766	30793	33417



Figur 5.11 Frie inntekter i mill. kroner med og uten kommunesammenslutning

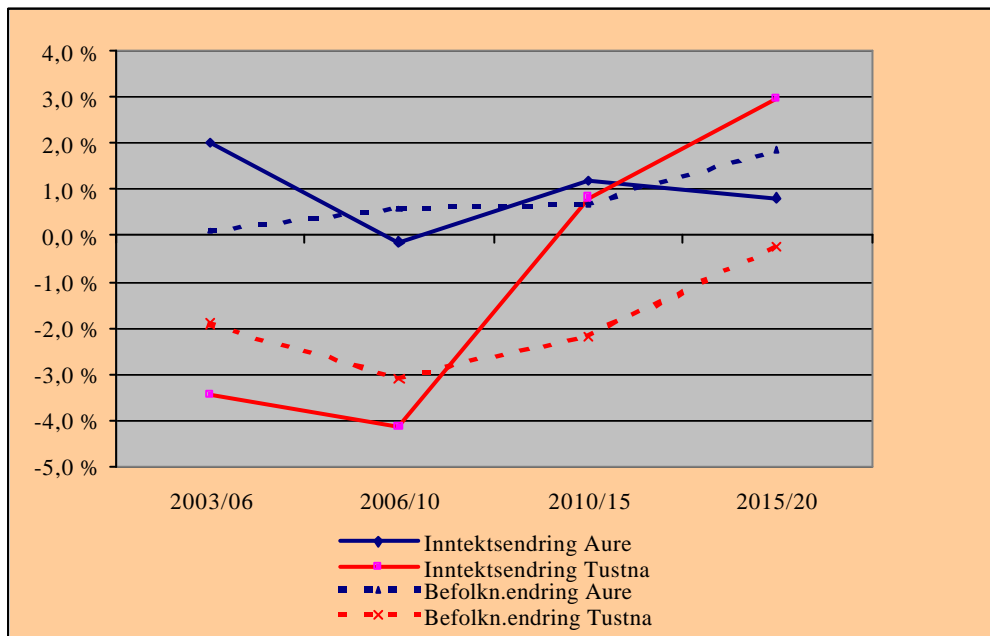
Figur 5.11 viser utviklingen i de frie inntektene i 0-alternativet og i 1-alternativet, gitt at det ikke skjer endringer i demografi, statlig politikk osv. i perioden. I 0-alternativet vil de frie inntektene for de to kommunene være omtrent som i 2003 med disse forutsetningene. I 1-alternativet vil den sammenslåtte kommunene motta 2,5 mill. kroner mer årlig som følge av reiseavstandskriteriene. Fra 2016 vil den sammenslåtte kommunen miste ca 2,6 mill. kroner årlig som følge av nedtrappingen av inndelingstilskuddet. I 2020 vil inndelingstilskuddet være helt nedtappet og den sammenslåtte kommunen "lander" da på et nytt inntektsnivå som ligger ca 11 mill. kroner under dagens inntektsnivå for de to kommunene.

5.4.4 Virkning på rammetilskuddet av befolkningsendringer.

Lokale befolkningsendringer slår ut i endret tilskudd lokalt, som følge av endret totalt folketall eller ved at den relative aldersfordelingen endrer seg i forhold til landsgjennomsnittet.

Et annet aspekt som kan ha en viss regional betydning i forhold til fraflyttings- og vekstkommuner er hvor raskt befolkningsendringer slår ut i endret tilskudd. Det har tidligere vært slik at en benyttet 2 år gamle kriterieverdier når rammetilskuddet ble beregnet. Fra 2003 går en over til å benytte kriterieverdier pr 1.1. i budsjettåret. Dette favoriserer først og fremst vekstkommunene som har behov for kompensasjon for utgifter til tjenester for en voksende befolkning. Kommuner med nedgang i folketallet vil få en raskere reduksjon i tilskudd og dermed et raskere behov for nedbygging av tjenestetilbudet i takt med befolkningsnedgangen.

Utslaget av befolkningsendringer på den enkelte kommunes inntekter vil altså både være avhengig av demografiske endringer i kommunen, forholdet mellom endringer i kommunen og endringer på landsbasis, samt i hvilken grad demografiske endringer ”slår gjennom” i inntektsfordelingsmekanismene og i rammetildelingen. I det følgende har vi foretatt noen enkle regnestykker som viser hvordan rammetilskuddet endrer seg i Aure og Tustna dersom vi forutsetter en demografisk utvikling som i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger, både i hver kommune og på landsbasis. Vi har forutsatt uendrede innbyggertilskudd pr innbygger, uendret beregnet utgiftsbehov pr innbygger for landsgjennomsnittet og uendrede skatteinntekter pr innbygger på landsbasis og pr innbygger lokalt. Det vi da får fram er hvordan inntektene påvirkes som følge av at antall innbyggere og alderssammensetningen endres. Som prognose er ikke beregningen brukbar siden den bygger på relativt ”frynsete” forutsetninger, spesielt når det gjelder overordnede forutsetninger om totalrammer, vekting, skatteinntekter osv.



Figur 5.12 *Inntektsendringer som følge av befolkningsendringer. %-vis endring for hver periode.*

Figur 5.12 illustrerer %-vis inntektsvekst og befolkningsvekst i 4 perioder. Tustna har negativ befolkningsutvikling i alle periodene fram mot 2020, mens folketallet i Aure viser en positiv utvikling i henhold til SSB’s befolkningsframskrivninger. Vi viser til kapittel 2 for kommentarer til SSB’s prognoser.

For *Tustna* er også inntektsutviklingen negativ i periodene 2003/06 og 2006/10. Utviklingen er dessuten mer negativ enn befolkningsutviklingen i disse periodene. Dette

har sammenheng med utgiftsutjevningen der Tustna får mindre uttelling fordi andelen barn i aldersgruppen 6-15 år går ned. I perioden 2010/15 får Tustna en økning i inntektene til tross for at folketallet går ned. Dette har først og fremst sammenheng med at andelen eldre 80-89 år øker langt mer enn for landsgjennomsnittet. Når befolkningstallet går ned får basistilskuddet dessuten gradvis større vekt gjennom hele perioden.

I Aure er både befolkningsutviklingen og inntektsutviklingen positiv. I perioden 2003-06 er inntektsutviklingen bedre enn befolkningsutviklingen, noe som bl.a har sammenheng med større andel eldre over 80 år.

En annen måte å beregne effekten av befolkningsendringer på er å se på hvordan en tilflytting (eller fraflytting) til kommunen påvirker inntektene. Dersom vi antar at det kommer flyttende en familie på 4 med 2 barn i skolepliktig alder til Aure, som betaler 77.000 kroner i skatt til kommunen, vil dette tilføre kommunekassa ca 120.000 kroner i inntekter.³⁵ Skatteinntektene til denne familien tilsvarer gjennomsnittlig inntekt for 4 innbyggere i Aure. Dersom denne familien var store skattytere og i stedet betalte 500.000 kroner i skatt til kommunen, ville likevel ikke kommunens inntekter fra denne tilflyttingen bli høyere enn ca 160.000 kroner. Dette har sammenheng med at Aure og Tustna er minsteinntektskommuner og at skatteøkninger som fører til at gjennomsnittlig skatteinntekt øker, vil føre til at 90% av denne økningen inndras i form av lavere inntektsutjevningstilskudd.

Av dette kan en dra den slutningen at det er befolkningsvekst som først og fremst betyr noe økonomisk for (minsteinnteks-)kommunene og ikke økte skatteinntekter. Økte skatteinntekter som drivkraft for næringsarbeid er derfor lite "lønnsomt" når en ser på de direkte virkningene for kommunekassa. Næringsutvikling er først og fremst lønnsomt dersom det er økt bosetting som er strategien, siden det er flere innbyggere som genererer inntekter til kommunekassa og for øvrig sikrer "kundegrunnlaget" for kommunens tjenestetilbud.

Befolkningsendringer vil også ha betydning for kommunenes utgiftsside. Dersom det er slik at folketallet reduseres og det er smådriftsulemper i driften, vil kostnadene kunne reduseres saktere enn folketallet. Det vil dermed kunne være en risiko for at balansen mellom inntekter og utgifter forverres. Tustna kan risikere å stå foran en slik "trussel" når barnetallet reduseres, samtidig som det er vanskelig å gjøre noe særlig med skolestrukturen.

Ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen vil ikke påvirke resultatene av beregningene om effekter på rammetilskuddet av en kommunesammenslutning i særlig grad. Det er også usikkert om hvordan eller om en kommunesammenslutning vil påvirke folketallet framover. Vi tror imidlertid at en kommunesammenslutning vil kunne gjøre det lettere å hanske med en negativ befolkningsutvikling i forhold til kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon. Dette gjelder spesielt Tustna, som alene vil få problem med økte smådriftsulemper i årene framover.

³⁵ Vi har her sett bort fra eventuelle endringer i andre kriterier enn alderskriteriene.

5.5 Samlet vurdering av innsparingspotensialet på utgiftssiden

Dette kapitlet tar utgangspunkt i de innsparingsmulighetene som vi utredet i kapittel 3. Vi har kommet fram til at det kan være ca 11 mill. kroner i innsparingsmuligheter ved å slå sammen Aure og Tustna. Til grunn for dette har vi lagt følgende:

- Kommunesenteret legges til Aure.
- Kommunens administrasjon legges til Aure.
- Alle ungdomsskoleelevene flyttes til ungdomsskolen i Aure.
- Det er ikke forutsatt endringer innenfor pleie- og omsorg
- Sosial- og barneverntjenesten samlokaliseres.
- Helsetjenesten samlokaliseres til en viss grad.
- Saksbehandlerstillingene innenfor teknisk, plan, næring samlokaliseres.
- Det forutsettes ingen endringer i forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsoppgavene.
- Fortsatt 2 brannstasjoner.

Vi har ikke tatt med en eventuell sammenslåing av barneskoler i Aure og Tustna på denne innsparingslisten, jfr omtale i kapittel 3.

Tabell 5.8 Innsparinger sett i forhold til totale nettodriftsutgifter Mill. kroner

	Innsparinger. 2003-kroner ³⁶	Innsparinger 2001-kroner	Sum netto-driftsutgifter. 2001-kroner	Innsparinger i % av sum nettodriftsutgifter
Administrasjon, styring og fellesutgifter	6,1	5,7	20,6	27,5%
Barnehager, SFO og skole	2,5	2,3	37,8	6,1%
Pleie og omsorg	0	0	37,7	0
Helsetjenester	0,8	0,7	5,1	13,7%
Sosialtjenester og barnevern	0,2	0,2	6,7	3,0%
Teknisk – plan og næring	0,8	0,7	9,9	7,1%
Kultur og kirke	0	0	3,9	0
Totalt	10,4	9,6	121,8	7,9%

I de tallene som er presentert ovenfor har vi ikke tatt hensyn til eventuelle investeringsbehov eller til kostnader i forhold til lokaler som kan bli stående tomme.

En eventuell kommunesammenslutning vil føre til at avstandene øker. Ved en sentralisert lokalisering av kommunens drift, vil det derfor kunne bli økte reisekostnader. Siden vi fortsatt legger til grunn eksisterende lokalisering innenfor pleie og omsorg, bør ikke reisekostnadene innenfor dette området påvirkes så sterkt. Innenfor helsetjenester, barnevern, plan- og byggesaksbehandling, kart- og oppmåling mv kan en anta at reisekostnadene vil bli høyere. Dette har vi ikke regnet på.

³⁶ Omregnet til 2003-priser på grunnlag av prisindeks for kommunenes kjøp av varer og tjenester ifølge TBU-rapport fra november 2002. Lagt til grunn en prisvekst fra 2001-2003 på 8,1%.

5.6 Kostnader til investeringer og endret bruk av kommunale bygg

5.6.1 Eksisterende bygninger

Hvilke konsekvenser en eventuell sammenslutning vil ha for kommunale bygg er naturligvis avhengig av hvor store endringer en gjør i driften. For Aure og Tustna vil det nok først og fremst være bruken av kommunehuset i Tustna og skolene i Tustna som vil være gjenstand for diskusjon. Vi konsentrerer oss derfor om disse byggene. Vi har lagt til grunn en oversikt over kostnader mv for alle kommunale bygg som er utarbeidet av Tustna kommune.

Tabell 5.9 Kostnader vedr kommunale bygg.

	Areal	Antall arb.pl/ elever	Kapitalkost	Sum eierkost	Sum brukerkost	Sum kostnader
Kommunehuset	593	13	91	164	151	315
Helse- og sosialsenteret	285	6	85	117	93	210
Leira skole	770	40	121	228	299	527
Sør-Tustna skole	1450	91	113	277	600	877

Tabell 5.9 viser årlige kostnader til noen av de kommunale bygningene i Tustna. Sum årlige kostnader varierer fra 315.000 kroner til 877.000 kroner. Bygningene er relativt gamle og ikke påkostet de helt store beløpene de siste årene. De årlige kostnadene er derfor ikke så store. Driften av hver av disse bygningene koster stort sett mindre enn et årsverk

Dersom en ikke finner alternative anvendelser for administrasjonsbygget og helse- og sosialsenteret i Tustna, vil det bare være brukerkostnadene, tilsvarende 250.000 kroner, en sparer ved å flytte administrasjonen til Aure. Slik vi ser det er selve driftskostnadene i tilknytning til lokalene ikke noe avgjørende faktor i forhold til om en skal sentralisere administrasjonen. I lokaliseringsvalget vil det avgjørende være om en vil kunne få en like effektiv administrasjon (målt i antall årsverk) dersom administrasjonen er lokalisert to steder som hvis hele administrasjonen er samlokalisert. I tillegg kommer hensynet til fagmiljøet osv.

Ved en eventuell nedlegging av Leira skole vil en spare ca ½ mill. kroner dersom en finner alternativ bruk for lokalene. Hvis ikke, blir innsparingen mindre.

5.6.2 Eventuelle investeringsbehov

Ved en eventuell flytting av kommunesenteret til Aure kan det bli behov for å utvide dette, siden det ikke er ledige lokaler der i dag. Basert på oversikten fra Tustna over bygningene i kommunen, er det 19 personer som har arbeidsplasser i kommunehuset og i helse- og sosialsenteret. En nædbemanning slik vi har skissert det i kapittel 4, vil føre til en innsparing av 7 årsverk i administrasjonen og 6 årsverk i helse, sosial og teknisk. Vi vil helt løselig anta at det ikke vil bli behov for mer enn 5-8 nye arbeidsplasser i Aure ved

en fullstendig sentralisering. Dersom en ønsker å la noen oppgaver bli igjen i Tustna vil arbeidsplassbehovet bli mindre.

Dersom en antar at hver arbeidsplass krever 30m² nybygg og hver m² koster 15.000 kroner, vil 8 nye arbeidsplasser koste 3,6 mill. kroner. Dette vil gi en årlig kapitalkostnad på ca 225.000 kroner (30 år, 5% rente). I tillegg kommer andre eierkostnader og brukerkostnader.

I tillegg til bygningsmessige investeringer vil det sannsynligvis være nødvendige med en del investeringer for å få knyttet sammen de to kommunenes datasystemer, telefonsystemer osv.

5.7 Engangskostnader

I inndelingsloven er det fastsatt at kommunene skal få statlig kompensasjon for nødvendige engangskostnader som følge av sammenslutningsprosessen. I praksis har kommuner som har sluttet seg sammen fått dekket 40-60% av kostnadene. Re kommune fikk ca 11 mill. kroner i kompensasjon for engangskostnader. Av dette gikk 4,6 mill. kroner til utredning om og ombygging av bygningsmasse og resten til prosessiltak/systemtilpasning.³⁷

Engangskostnader vil bestå av ulike typer kostnader, f.eks

- Eventuelle investerings- og ombyggingskostnader i forbindelse med flytting av administrasjonen og eventuelt helsesenteret.
- Investeringer og anskaffelse av teknologi for å binde hele kommunen sammen i felles datanettverk og felles telefonsystemer mv
- Utredningsoppgaver (lønnskostnader og evt konsulenthonorarer) i forbindelse med utredning av ny politisk og administrativ struktur
- Utredninger og forhandlinger med tillitsvalgte og ansatte i forhold til stillinger, lønns- og avtaleverk, omstillinger osv.
- Reforhandling av avtaler vedr. innkjøp, forsikringer, bankavtaler mv i forhold til eksterne avtaleparter.
- Direkte flytteutgifter

Vi har ikke funnet grunnlag for å tallfeste disse kostnadene.

5.8 Samlede effekter og omstillingsperiode

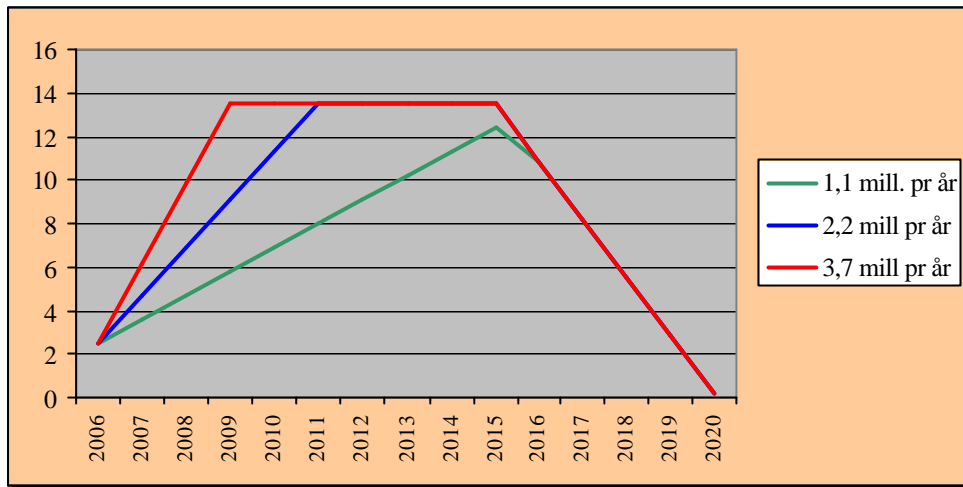
De samlede økonomiske effektene for kommunene ved en sammenslutning vil være avhengig av:

- Hvor mye man ønsker eller klarer å realisere av de potensielle innsparinger.
- Hvor raskt man klarer å ta ut innsparingene

I figur 5.13 har vi illustrert de samlede økonomiske ”gevinstene” i 3 alternativer for hvor raskt omstillingen i den sammenslåtte kommunen skjer. I alle alternativene forutsetter vi at kommunen ikke sparer noe det første året (2006). I 2006 vil derfor ”gevinsten” være

³⁷ Ifølge Sanda (2002).

2,5 mill. kroner i økt rammetilskudd som følge av reisetidskriteriene. Om dette er en gevinst, kan diskuteres i og med at kommunen også vil få økte kostnader som følge av lengre reiseavstander.



Figur 5.13 Samlede innsparinger ved 3 alternativer. Mill. kroner reduksjon i "netto utgiftsnivå" i forhold til samlet utgiftsnivå i året før sammenslutning.

I det "røde" alternativet (øverste linje) forutsetter vi at kommunen klarer å spare 3,7 mill. kroner pr år. Dette innebærer at kommunen i løpet av 3 år vil ha redusert utgiftsnivået med 11 mill. kroner og "handlefriheten" er 13,5 mill. kroner høyere enn om kommunene ikke hadde slått seg sammen. Fra 2016 vil så nedtrappingen av inndelingstilskuddet spise opp innsparingene fram til 2020. Arealet under den røde (øverste) linjen illustrerer de akkumulerte innsparingene.

Dersom en antar at en ikke klarer å spare mer enn 2,2 mill. kroner pr år, vil en måtte bruke 5 år på å nå maksimal "handlefrihet". De samlede innsparingene reduseres også tilsvarende arealet til venstre for den blå (midterste) linjen. I det siste alternativet har vi forutsatt at en trenger 10 år på omstillingen og bare sparer 1,1 mill. kroner pr år. Dette vil redusere samlet innsparing ytterligere med arealet til venstre for den grønne (nederste) linjen.

I disse regnestykkene har vi ikke tatt med kommunens andel av engangskostnadene, som vil komme til fratrukk i de samlede innsparingene.

Innsparingene som følge av en kommunesammenslutning kan anvendes på ulikt vis:

- Bidra til å finansiere brua over Imarsundet.
- Redusere lånegjeld eller bygge opp fond.
- Finansiere investeringer.
- Øke driftsnivået.

Ulike anvendelser kan bidra til ulik endring i økonomisk handlefrihet og tjenestetilbud på lengre sikt. Dersom en legger til grunn at inndelingstilskuddet skal trappes ned etter 10 år, bør en anvende eventuelle innsparinger slik at en har den nødvendige handlefriheten når midlene trekkes inn. På den annen side kan mye ha skjedd når det gjelder finansieringen

av kommunesektoren i løpet av 10-15 års tid, slik at de grunnleggende rammebetingelsene kan bli annerledes enn i våre enkle betraktninger.

Avhengig av hvor stor del av inndelingstilskuddet som tenkes anvendt til finansieringen av brua over Imarsundet³⁸, vil en kommunesammenslutning frigjøre midler som kan bidra til å bedre tjenestetilbudet på sikt. Dette vil tilsi økt behov for arbeidskraft, slik at noe av innsparingen kan tenkes som en flytting av ressurser fra administrasjon til tjenesteyting.

³⁸ I følge ordføreren i Aure er det her snakk om et beløp på 18 mill. kroner fordelt på 5 år med 3,6 mill. kroner pr. år.

6 Lokaldemokrati

Sammendrag kapittel 6:

Tustna har to politiske utvalg i tillegg til formannskapet; ressursutvalget og livsløpsutvalget, mens aure har 4 utvalg; Helse- og omsorgsutvalget, oppvekst- og kulturutvalget, teknisk utvalg og landbruks-, vilt, innlandsfiske og friluftsnemd. Aure har 21 representanter i kommunestyret, mens Tustna har 17 representanter. Aure har ordfører fra høyre og Tustna fra arbeiderpartiet.

Valgdeltakelsen var ved siste valg høyere i Tustna enn i Aure. Dersom valgdeltakelse og stemmefordeling var som ved siste valg vil arbeiderpartiet bli største parti i en ny kommune, fulgt av høyre og senterpartiet.

Dette temaet er ett av de som ikke er så høgt prioritert som kommunalt tjenestetilbud og organisering, selv om slike tilbud også er avhengig av beslutninger truffet på lokaldemokratisk grunnlag. Temaet blir derfor mer overfladisk behandlet, og vi legger hovedvekten på valgdeltakelse og politisk organisering.

6.1 Frivillig sektor

I forhold til frivillig sektor, definert som lag og organisasjoner, konstaterer vi bare at antallet er forholdsvis stort i begge kommuner. Aktiviteten der brukes ofte som indikator på tilhørighet og hvor gode sosiale relasjoner i lokalsamfunn er, og generelt er deltakelsen større i mindre samfunn enn i bystrøk.

Begge kommunene har et bredt spekter frivillige lag og organisasjoner, størrelsen på kommunene tatt i betraktning. Idrettsaktiviteter og barneforeninger ser ut til å dominere lista i Aure, mens det i Tustna syns å være noe større innslag av humanitære organisasjoner. En ren opptelling av lag kommer til 39 i Tustna og 52 i Aure.

6.2 Politisk organisering

Begge kommunene er små, og antall politiske representanter i kommunestyrene er dermed også forholdsvis små. Likevel vil det generelt være færre stemmer bak hver representant i små kommuner, enn i større. Det hevdes også at i små kommuner betyr personlige egenskaper også mye, ikke bare politisk tilhørighet, i forhold til den politiske sammensetningen i kommunen. I mange små kommuner kan det dessuten være vanskelig å stille lister for alle partier.

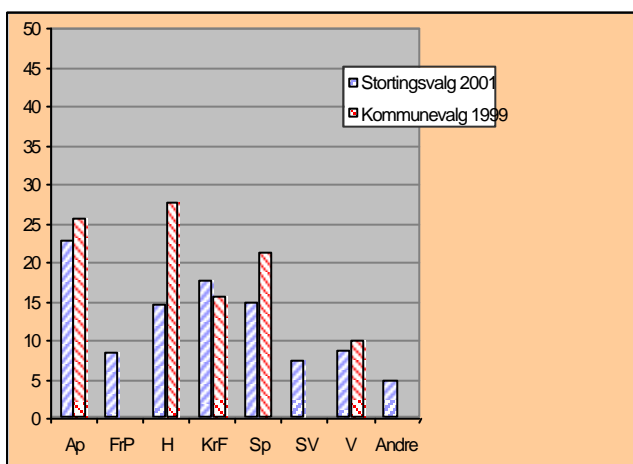
Begge disse kommunene har små kommunestyre og få utvalg: I Tustna er det to politiske utvalg i tillegg til formannskapet, Ressursutvalget (næring og teknisk) og Livsløpsutvalget (helse, omsorg og skole). Aure har fire utvalg: Helse- og omsorgsutvalget, Oppvekst- og kulturutvalget, Teknisk utvalg samt Landbruk-, vilt, innlandsfiske- og friluftsnemd. I tabell 6.1. har vi sammenstilt enkelte nøkkeltall om politisk organisering i de to kommunene.

Tabell 6.1. Nøkkeltall om politisk organisering i Aure og Tustna.

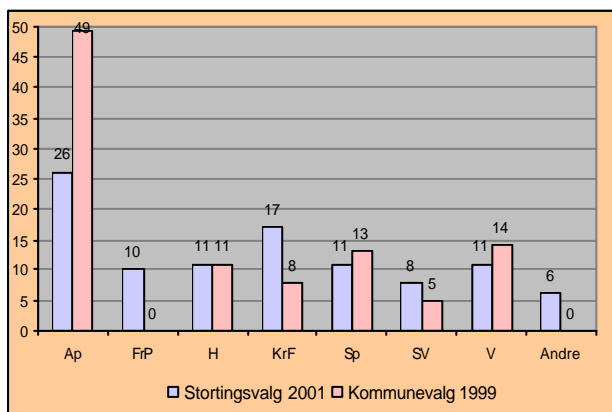
	Aure	Tustna
Representanter i k-styre	21	17
Formannskap	5	5
Antall politiske utvalg (eks. formannskap)	4	2
Ordfører fra	H	Ap
Valgdeltakelse: k-valg 1999	57,2	73,0

6.3 Valgdeltakelse

I dag er det forskjeller mellom de to kommunene, f.eks. er det arbeiderpartiordfører i Tustna og høyreordfører i Aure. Sammenlikner vi stemmetallene fra kommunevalget i 1999 med stemmetall fra stortingsvalget 2001, indikerer disse at kommunevalget vel så mye var et ordførervalg. Både Høyre og Arbeiderpartiet har om lag dobbelt så stor oppslutning lokalt som sentralt. (Jfr. figur 6.1. og 6.2)

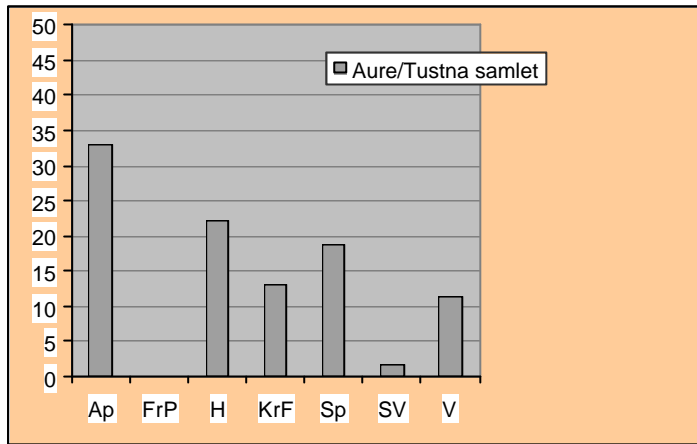


Figur 6.1. Stemmedfordeling ved kommunevalget 1999 og stortingsvalget 2001 etter parti. Prosent. Aure



Figur 6.2. Stemmedfordeling ved kommunevalget 1999 og stortingsvalget 2001 etter parti. Prosent. Tustna

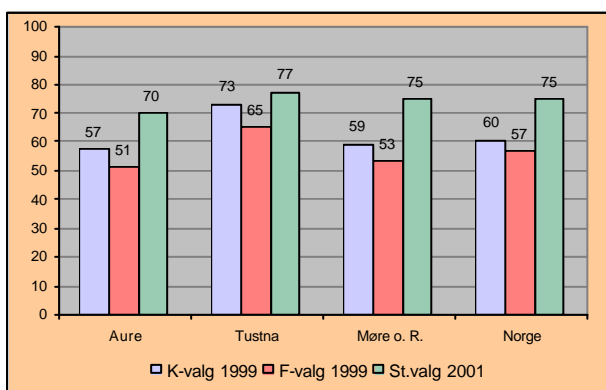
Basert på stemmefordelingen ved siste kommunevalg har vi regnet ut hvordan fordelingen ville blitt i en ny sammenslått kommune. Det er jo særlig befolkningen i Tustna som vil stå i fare for å miste politisk innflytelse, fordi det ikke er så mange stemmeberettigede som i Aure. Med denne framgangsmåten blir Ap største parti i en ny kommune, fulgt av Høyre og Senterpartiet noen hakk bak. (Jfr. figur 6.3.)



Figur 6.3. Stemmefordeling i Aure/Tustna sammenslått basert på fordelingen ved kommunevalget 1999 etter parti. Prosent.

Dette resultatet er bl.a. også avhengig av at valgdeltakelsen er den samme som den gang: Også på dette området var det nemlig forskjell mellom kommunene. Vi har tatt fram tall for siste kommune- og fylkestingsvalg i 1999 samt stortingsvalget i 2001. Deltakelsen i fylkestingsvalget er gjennomgående lavere enn ved de andre valgene, og høyest var deltakelsen i stortingsvalget, det er generelle trekk ved deltakelsen i disse valgene.

Trekk ved våre kommuner er at valgdeltakelsen er høy i Tustna, særlig sammenliknet med Aure, men også med fylkes- og landsgjennomsnitt. Ved siste kommunevalg var deltakelsen i Tustna på hele 73%, mens ikke mer enn 57% av de stemmeberettigede i Aure deltok - dvs en forskjell på hele 15 prosentenheter. Endringer i deltakelsen kan altså også påvirke resultatet.



Figur 6.4. Valgdeltakelse ved siste kommunevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg. Aure, Tustna, Møre og Romsdal og Norge. Prosent.

6.4 Tilgjengelighet og avstand

Et forhold som ofte trekkes fram i forbindelse med evt. lokaldemokratiske virkninger av kommunesammenslåinger, er borgernes tilgang til politikere og administrasjon. I vårt tilfelle vil det særlig gjelde befolkningen som er bosatt på Tustna, dersom det nye kommunesentret blir liggende på Aure. For dem vil avstanden bli større og kostnadene høgre, både fordi reiseavstanden øker og fordi det blir bompenger på brua. Avstanden mellom befolkning og styrende organer blir større. Likevel vil en evt. ny kommune fortsatt være liten og forholdsvis oversiktlig, og i forhold til f.eks. sammenslåingen mellom Frei og Kristiansund vil trolig denne problemstillingen være av mindre betydning.

7 Organisering av lokal statsforvaltning mv

Sammendrag kapittel 7:

Lokale statsetater er representert i både Aure og Tustna med trygdekontor, ”post i butikk” og fiskerirettleier. Aure har i tillegg også Aetat og lensmannskontor. Aure og Tustna hører med til hvert sitt distrikt når det gjelder skatteetaten. Tustna hører dessuten inn under Halsalensmannskontor. Begge kommuner har Kirkelig fellesråd, men Tustna sokn hører inn under Halsaprestegjeld, mens Aure er eget prestegjeld.

Innledning

Lokal statsforvaltning er organisert etter kommunegrensene. Kommunesammenslutninger vil derfor kunne få betydning for lokalisering av lokal statsforvaltning. Tidligere hadde mange statlige etater kontor i hver kommune. De siste årene har det foregått en omfattende omorganisering i statlige etater i retning bort fra kommunevis representasjon og over på en distriktsmessig inndeling i kontorer. Den distriktsvise organiseringen kan være ulik fra etat til etat. Dersom kommunene tilhører hvert sitt distrikt vil en kommunesammenslutning også få betydning for de statlige distriktskontorene.

Lokal statsforvaltning yter service til innbyggerne på samme vis som kommunene. Å opprettholde tilgjengelighet til slike lokaler er derfor viktig for innbyggerne, på samme måte som i forhold til kommunale tjenester.

Nedenfor går vi gjennom organiseringen av de ulike statlige etatene.

Trygdeetaten

Trygdeetaten er snart den eneste statlige etaten som er representert i hver kommune. Fylkestygdekontoret ligger i Molde. Aure trygdekontor ligger i rådhuset i kommunesenteret i Aure, mens trygdekontoret i Tustna ligger på Gullstein.

Skatteetaten

Skatteetaten er fra og med mars 2002 organisert i en ny struktur. Tustna hører til Ytre Nordmøre likningskontor, sammen med kommunene Kristiansund, Smøla, Tingvoll, Gjemnes, Averøy og Frei. Kontorsted er Kristiansund. Aure hører derimot med til Indre Nordmøre likningskontor sammen med kommunene Surnadal, Rindal, Halsal og Sunndal. Kontorsted her er Surnadal.

Aetat

Aetat har kontor i Aure. Dette kontoret betjener også Tustna.

Politi- og lensmannsetaten.

Både Aure og Tustna hører med til Nordmøre og Romsdal politidistrikt. Aure har eget lensmannskontor som ligger i Aure sentrum, mens Tustna har lensmannskontor sammen med Halså. Dette kontoret ligger på Vågland i Halså.

Posten

Ingen av kommunene har postkontor. Aure har 2 salgssteder for ”Post i butikk” , ett i Aure sentrum og ett i Kjørsvikbugen. Tustna har ”Post i butikk” på Leira.

Kirken

Aure og Tustna hører begge under Ytre Nordmøre prosti. Aure er eget prestegjeld med to sokn; Aure og Stemshaug. Tustna sokn hører inn under Halså prestegjeld sammen med Halså og Valsøyfjord sokn.

Det er et kirkelig fellestråd i hver kommune. Kommunene har i henhold til Kirkeloven det økonomiske ansvar for driftsutgifter for menighetsråd og fellestråd og til drift og vedlikehold av kirker og kirkegårder.

Fiskerikontor

Fiskeridirektoratet er representert lokalt med kontor i Aure og i Tustna.

Næringsmiddeltilsynet

Næringsmiddeltilsynet for Ytre Nordmøre er lokalisert til Kristiansund og omfatter foruten kommunene Aure og Tustna også Averøy, Frei, Kristiansund og Smøla.

8 Sammenfattende drøftinger

Sammendrag kapittel 8:

Dersom en sammenslått kommune er villig til å ta de grep som er nødvendig tror vi at en sammenlutning mellom Aure og Tustna vil kunne bidra positivt i forhold til kommunenes økonomiske handlefrihet.

Økt handlefrihet kan bidra til et bedre tjenestetilbud på sikt ved en sammenslutning. For å få realisert denne handlefriheten er det imidlertid nødvendig med en viss sentralisering for å redusere kostnadene. Denne sentraliseringen av tjenestetilbudet vil føre til lengre avstander og reisetider for en del av innbyggerne, spesielt de som bor lengst sør på Tustna.

Omfattende innsparinger kan ikke realiseres uten å redusere bemanningen. Det vil særlig være ansatte i sentraladministrasjonen som berøres og i særlig grad lederstillinger, saksbehandlere og merkantilt personell. Nedbemanningsbehovet er imidlertid ikke betydelig når en ser det i forhold til totalt antall ansatte.

Sett i forhold til ”generalistkommunekravet” vil en eventuell sammenslått kommune fremdeles være liten. Vi tror likevel at en sammenslåing vil kunne bidra til litt større grad av spesialisering og litt større fagmiljø.

I forhold til regional utvikling er det først og fremst realisering av Imarsundbrua som vil bety noe i forhold til bosetting og arbeidsplasser. Dersom brua realiseres vil dette føre til en sterkere sammenbinding av Aure og Tustna. Det er også Imarsundbrua som aktualiserer en kommunesammenslutning. Uten Imarsundbrua vil reisetiden med ferge gjøre det mindre attraktivt å slå sammen kommunene.

Realisering av bruforbindelsen vil gi bedre mulighet for en samordnet planlegging og utvikling i en eventuell sammenslått kommune. En sammenslått kommune vil fremdeles være såpass liten, at det er tvilsomt om en sammenslutning fører til større tyngde utad.

8.1 Vil det ”lønne seg” økonomisk å slå sammen Aure og Tustna ?

Ut fra et ”kommunekasseperspektiv” kan en spørre seg om kommunenes handlefrihet vil bedre seg ved en kommunesammenslutning. Vi vurderer her 1-alternativet med kommunesammenslutning opp mot 0-alternativet som betyr at kommunene fortsetter som egne kommuner. I 0-alternativet forutsetter vi fortsatt fergesamband, mens i 1-alternativet forutsettes bru over Imarsundet.

0-alternativet: Aure og Tustna fortsetter som egne kommuner:

Utfordringene for kommunenes økonomi framover er knyttet til:

- Befolkningsutviklingen
- Kostnadsutviklingen
- Økonomiske rammebetingelser

Aure er i en bedre finansiell situasjon enn Tustna, særlig på grunn av eiendomsskatten. Tustna er en liten kommune med et relativt svakt inntektsgrunnlag. I motsetning til svært mange små kommuner har ikke Tustna ekstra inntekter som følge av kraftinntekter. Både Aure og Tustna får imidlertid regionaltilskudd.

Begge kommunene har betydelige smådriftsulemper i administrasjonen. Tustna har høye kostnader til grunnskole fordi elevgrunnlaget er lite og antall elever pr klasse dermed blir lavt. Aure har også høye kostnader til grunnskole som følge av mange og små skoler. Skolestrukturen i Aure kan imidlertid gjøres rimeligere ved sammenslåing av skoler i kommunen. Begge kommunene ser ut til å ha – eller være i ferd med å få - en godt utbygd eldreomsorg. Tustna har tidvis problemer med å utnytte kapasiteten på sykehjemmet og har også hatt omsorgsleiligheter stående tomme.

Ser en framover vil spesielt befolkningsutviklingen i *Tustna* være en utfordring for kommunen. Folketallet vil sannsynligvis fortsette å gå ned i årene framover. Antall barn i grunnskolealder vil i følge befolkningsframskrivningene avta fram mot 2010, samtidig som det ikke vil bli noen vekst i antall eldre (verken absolutt eller i forhold til landsgjennomsnittet). Dette vil påvirke inntektsutviklingen i negativ retning for kommunen. (Jfr omtale i kapittel 5.). Smådriftsulempene i administrasjonen vil fortsatt bli kompensert gjennom basistilskuddet. Nedgangen i antall skolebarn vil føre til redusert tilskudd, samtidig som det er grunn til å tro at kommunen ikke vil ha mulighet til å redusere kostnadene tilsvarende. Kostnadene kan reduseres noe ved å slå sammen Sør-Tustna og Leira. Dette vil imidlertid ikke redusere antall klasser. Antall klasser vil først reduseres når barnetallet blir så lavt at skolen går over til å bli fådelt. For eldreomsorgen vil kostnadene i større grad være knyttet opp mot antall eldre, selv om eventuelle smådriftsulemper og kapasitetsutnytningsproblemer vil risikere å øke noe, som følge av at det ikke blir flere eldre. Summa summarum vil befolkningsutviklingen i Tustna sannsynligvis virke negativt inn på kommunens handlefrihet, og kanskje føre til at kommunen må foreta innsparinger i tjenestetilbudet på sikt for å sikre balanse i økonomien.

Befolkningsutviklingen i Aure virker i følge befolkningsframskrivningene mer gunstig, men er samtidig svært usikker. En eventuell befolkningsnedgang vil også påvirke Aure negativt. Aure er imidlertid ikke i en så sårbar situasjon som Tustna.

Endringer i økonomiske rammebetingelser framover vil dels kunne komme som endret vekst for kommunesektoren som helhet og dels som endring i inntektsfordelingen mellom kommunene. Siden dette er beslutninger som tas av regjering og Storting, har vi ikke grunnlag for å spekulere i hvilke utfordringer eller muligheter dette gir for de minste kommunene som Aure og Tustna framover.

1-alternativet: Aure og Tustna slås sammen til en kommune

Som beskrevet i kapittel 5 vil en sammenslutning av Aure og Tustna til en kommune muliggjøre en innsparing på opp mot 11 mill. kroner. Innsparingen kommer først og fremst som en reduksjon i utgiftene vedr politisk styring, ledelse og administrasjon, men vi har også forutsatt innsparinger på skolesiden og i enkelte saksbehandlerstillinger på ulike tjenesteområder.

På inntektssiden vil en sammenslått kommune få ca 2,5 mill. kroner i økt kompensasjon for lengre avstander og reisetider. Det er usikkert hvor mye reisekostnadene i en sammenslått kommune vil øke og i hvilken grad denne kompensasjonen bør bli betraktet som en "netto" inntekt.

Basistilskudd for den ene kommunen og regionaltilskuddene for begge kommunene vil bli erstattet med et inndelingstilskudd på ca 13,3 mill. kroner. Dette tilskuddet beholdes i 10 år for deretter å bli trappet ned med et likt beløp årlig over de neste 5 årene.

Jo større del av de potensielle innsparingene som realiseres og jo raskere innsparingene realiseres, jo større vil de samlede innsparingene i den sammenslåtte kommunen bli. I hvilken grad innsparingene vil ha positive effekter på handlefriheten i kommunene vil være avhengig av hvordan de anvendes. Ved en eventuell sammenslutning av Aure og Tustna vil en andel av innsparingene (i form av en del av inndelingstilskuddet) gå til finansiering av brua over Imarsundet. For øvrig kan innsparingene anvendes til:

- Nedbetaling av gjeld
- Oppbygging av fond
- Investeringer eller andre ”engangstiltak”.
- Løpende drift – oppgradering av tjenestetilbudet

Nedbetaling av gjeld og oppbygging av fond vil øke kommunens handlefrihet og derigjennom mulighet for senere forbedringer i tjenestetilbudet. Investeringer og andre engangstiltak vil ikke bidra til økt handlefrihet, men heller ikke forverre den, hvis ikke tiltakene drar med seg nye driftsutgifter. Dersom en anvender innsparte midler til løpende drift vil det være en risiko for at en etter 10 år sitter igjen med et for høyt driftsnivå, samtidig som inndelingstilskuddet trappes ned.

Det er ikke grunnlag for å hevde at befolkningsutviklingen vil påvirkes i særlig grad av en sammenslutning. Utfordringene i forhold til befolkningsutviklingen vil derfor fremdeles være tilstede selv om kommunene slår seg sammen. Det vil imidlertid være langt større muligheter for å utnytte kapasitet på tvers av kommunegrensene og tilpasse tilbudet i en litt større kommune.

Alt i alt vil en kommunesammenslutning gi innsparingsmuligheter og en mulighet for å overføre noe midler fra administrasjon til tjenesteyting. Det vil også være grunnlag for innsparinger som kan bidra til en finansiering av ny bru over Imarsundet.

8.2 Hva vil en sammenslåing bety for kommunens tjenestetilbud ?

Innsparinger som følge av en kommunesammenslutning kommer ikke av seg selv. Det må omfattende endringer til i kommunens organisering og lokalisering av tjenestetilbudet for å realisere slike innsparinger. Innsparinger vil først og fremst skje som følge av utnytting av stordriftsfordeler og innebærer derfor en viss grad av sentralisering. En sammenslått kommune vil geografisk sett bli større enn de to kommunene hver for seg slik at reiseavstander og reisetider for befolkningen vil øke.

0-alternativet: Aure og Tustna fortsetter som egne kommuner

Både Aure og Tustna har i dag et relativt godt tjenestetilbud innenfor det som er kommunens ”kjerneområder”; dvs skole, pleie og omsorg og helse. Dersom kommunene fortsetter å være selvstendige kommuner, vil utviklingen i tjenestetilbudet være opp til kommunestyrene i hver kommune. Dette tilsier imidlertid ikke nødvendigvis et uforandret tjenestetilbud over tid. De utviklingstrekkene som kan bidra til en forandring av tjenestetilbudet, vil først og fremst være befolkningsutviklingen, statlige pålegg og retningslinjer og rammebetingelsene. Utviklingstrekkene vil føre til at prioriteringen

mellom ulike tjenestetilbud og målgrupper og dekningsgrader og kvalitet på tjenestene endres over tid. 0-alternativet betyr derfor ikke status quo.

En eventuell negativ befolkningsutvikling vil bidra til svakere inntektsutvikling, samtidig som kostnadene som følge av smådriftsulempene ikke nødvendigvis reduseres i samme takt. Det vil dermed være en risiko for redusert handlefrihet, med fare for at kommunene ikke får økonomisk grunnlag til å opprettholde tjenestetilbudet på dagens nivå. Dette er særlig en trussel for Tustna, men kan også gjelde Aure dersom befolkningsutviklingen blir svakere enn framskrivningene gir uttrykk for.

For øvrig er spesielt Tustna en liten kommune både befolkningsmessig og i geografisk utstrekning, med små avstander og oversiktlige forhold. Dette kan også være forhold som noen vil tillegge vekt i forhold til en kommunesammenslutning.

1-alternativet: Aure og Tustna slår seg sammen til en kommune

Konsekvensene for de kommunale tjenestene ved en kommunesammenslutning vil først og fremst gå på endret avstand og tilgjengelighet for innbyggerne. Dernest vil det kunne bli endringer i hva slags tjenestetilbud som tilbys og kvaliteten på tilbudet. I denne utredningen har vi i utgangspunktet vurdert innsparingsmuligheter og endret lokalisering ut fra tankegangen om at tjenestetilbudet skal opprettholdes med samme kvalitet som før. Det er imidlertid svært delte meninger om hvordan kvalitet skal vurderes. Dersom vi inkluderer avstand, reisetid og reisekostnader i kvalitetsbegrepet er det utvilsomt at en kommunesammenslutning vil ha konsekvenser for kvaliteten på tjenestetilbudet.

I de beregningene vi har gjort om innsparingsmuligheter har vi forutsatt at kommunesenteret i en eventuell sammenslått kommune blir lagt til Aure. Det er vanskelig å se andre alternativer for et kommunesenter. Selv om kommunesenteret blir lagt til Aure vil ikke det si det samme som at all virksomhet flytter til Aure. En kan tenke seg ulike måter å lokalisere tjenestetilbudet på. En må imidlertid være klar over at dersom en spredt lokalisering fører med seg økt bemanningsbehov, vil en ikke kunne realisere innsparingsmulighetene fullt ut. De kommunale oppgavene som er naturlig å legge til kommunesenteret er først og fremst sentrale administrative oppgaver. Dette er oppgaver som i liten grad er kunderettet. Konsekvensene for innbyggerne av å sentralisere disse oppgavene er derfor begrenset.

Videre vil det være aktuelt å sentralisere sosial- og barneverntjenesten, ulike tekniske tjenester og helsetjenestene. Av disse tjenestene er det først og fremst helsetjenestene som berører befolkningen sterkest og der økt reisetid vil ha størst betydning. For helsetjenestene bør en derfor vurdere å opprettholde et lokalt tilbud i Tustna.

For øvrig vil et alternativ til full sentralisering være en funksjonsfordeling av tjenestetilbudet, slik at enkelte oppgaver eller tjenester legges til Tustna, mens andre tjenester legges til Aure. Fordelen ved dette er at en bruker eksisterende lokaler og at en opprettholder virksomhet i alle deler av kommunen. Det negative ved en slik ordning for brukerne, er at det kan bli uoversiktlig og at det kan være vel så lett å ha tjenestene samlet i Aure sentrum, når en kanskje likevel skal innom der i andre ærender. Hvis en skal plassere noen tjenester på Tustna kan en mulighet være å plassere tjenestetyper der en ikke er så avhengig av hyppig kontakt med brukerne og der kommunikasjonen med innbyggerne også går via andre fora enn ved personlig kontakt. Plan- og byggesaksbehandling, kart og oppmåling kan muligens være slike typer tjenester. Det bør

heller ikke være nødvendig med alt for tett kommunikasjon med resten av administrasjonen, da dette vil kunne kreve økte personellressurser til koordinering osv.

I beregningene har vi videre forutsatt en viss sentralisering av skoletilbudet, ved at ungdomsskoleelevene samles på Aure barne- og ungdomsskole og barneskoleelevene i Tustna samles på en skole. Det kan også være mulighet for å sentralisere tilbudet på barnetrinnet, men det har vi ikke regnet med i innsparingspotensialet, ut fra at reisetidene da vil kunne bli lengre enn anbefalt for mange barn. Vi har ikke forutsatt endringer i barnehagetilbudet, men dersom en legger ned Leira skole i Tustna vil dette få konsekvenser for samarbeidet mellom skolefritidsordning og barnehage.

Vi har ikke forutsatt endret lokalisering av pleie og omsorgstilbudet og heller ingen innsparinger på dette området. Med unntak av at sykehjemsplasser og omsorgsboliger kan utnyttes på tvers av kommunegrensene, vil brukerne av disse tjenestene i liten grad merke at kommunene slås sammen.

Med kommunesenter i Aure, vil det først og fremst være innbyggerne i Tustna som vil få lenger reiseveg til kommunesenteret enn før og det vil være ungdomsskoleelevene i Tustna som får lenger skoleveg. For skoletilbudet vil det i tillegg være delte meninger om kvalitet har sammenheng med skolestørrelse, at skolen ligger i nærmiljøet osv.

De innsparingene som blant annet er en følge av sentralisering, vil kunne gi en sammenslått kommune mer handlefrihet enn det de to kommunene har hver for seg i dag. Denne handlefriheten kan brukes til å bedre tjenestetilbudet på områder en ønsker en styrking.

8.3 Hvor store vil omstillingene bli for de tilsatte ?

Som det fremgår av kapittel 4 vil innsparinger som skissert medføre at den sammenslåtte kommunen får et ressursbehov som er 19 årsverk lavere enn de to kommunene har til sammen i 2001. Ut fra en totalbetragtning er ikke dette så store tall, men det vil være enkelte stillingstyper og tjenestesteder som vil bli berørt i langt sterkere grad enn andre. Hvor store omstillingene vil bli for de ansatte vil være avhengig av om disse innsparingene realiseres og hvor raskt de tas ut, samt i hvilken grad innsparingene i neste omgang anvendes til en styrking av tjenestetilbudet.

Det er vedtatt at ingen skal sies opp som følge av kommunesammenslutningen. Det vil likevel kunne bli endrede arbeidsoppgaver og endring i arbeidssted for mange av de tilsatte, noe avhengig av lokalisering av ulike tjenester og funksjoner.

8.4 Generalistkommunekravet – hva betyr økning av kommunestørrelsen ?

En sammenlått Aure og Tustna vil fremdeles være en liten kommune. Evnen til å fremstå som en såkalt ”generalistkommune” vil derfor ikke kunne forventes å endres i så stor grad.

Som nevnt har begge kommunene i dag et rimelig godt tjenestetilbud. Kommunene, og særlig Tustna har imidlertid en rekke små stillinger og arbeidsområder som bare er

bemannet med en person. Enkelte fagområder som ikke er dekket i en eller begge kommunene dekkes gjennom interkommunalt samarbeid eller ved kjøp av tjenester fra andre kommuner. En sammenslutning vil føre til at tjenestespekteret utvides litt. F.eks har Aure kommune jordmor, mens Tustna kjøper jordmortjeneste fra en annen nabokommune. Aure har også ergoterapeut og barnevernspedagog. En sammenslutning kan dermed gi et litt bedre grunnlag for slike spesialiserte stillinger.

For andre områder vil en kunne anta at stillingsstørrelsene vil kunne øke litt. Dette gjelder f.eks lærerstillingene ved kulturskolen. Videre vil en kunne forvente at det blir litt større grad av spesialisering på områder som plan- og byggesaksbehandling, kart- og oppmåling og næringsutvikling. Spesielt i Tustna er det slik at en og samme stilling er tillagt ansvar for mange ulike typer oppgaver.

På den annen side har vi forutsatt en viss innsparing i noen av disse stillingskategoriene. Bemanningsøkningen og spesialiseringspotensialet blir dermed likevel ikke så stort.

Det er forhåpninger om økt fagmiljø ved en kommunesammenslutning. Her vil mye av de samme vurderingene komme inn som i forhold til spesialisering. Det vil kunne bli en viss styrking av bemanningen på de enkelte områdene, men siden vi også foretar innsparinger, vil effekten sannsynligvis ikke bli så stor.

Utdanningsnivået blant de kommuneansatte er høyt. Siden en innsparing først og fremst vil føre til at administrative stillinger, ledere og saksbehandlere vil forsvinne, vil dette kunne ha en negativ effekt på det samlede kompetansenivå. Det er riktignok ikke slik at en reduksjon i stillinger nødvendigvis vil medføre at de personene som i dag innehar stillingene vil forsvinne.

Aure og Tustna ser ikke ut til å ha store rekrutteringsproblemer for tiden .

Alt i alt er det sannsynlig at en sammenslutning vil få positive effekter på spesialisering og fagmiljø. Effektene vil sannsynligvis være relativt små, og den sammenslåtte kommunen vil fremdeles være sårbar i forhold til tjenestetilbudet når det gjelder de ”små” tjenestene i kommunen. En sammenslått kommune vil derfor fremdeles ha behov for å samarbeide med andre nabokommuner om tjenestetilbud.

8.5 Befolknings- og næringsutvikling – har en sammenslåing noen innvirkning ?

Utredningen om Imarsundbrua konkluderte med at bruprojektet ville ha små og positive effekter for næringsliv og sysselsetting i området. Sannsynligvis vil det være brua over Imarsundet som har størst betydning mens en kommunesammenslutning *i seg selv* har liten innvirkning. Brua er også en forutsetning for at kommunesammenslutning vurderes. Uten bru vil det sannsynligvis ikke være aktuelt å slå sammen Aure og Tustna .

Næringsutviklingen vil naturligvis avhenge av mange ulike faktorer som ikke har noen sammenheng med om Aure og Tustna er en eller to kommuner eller om det er bru eller ikke over Imarsundet. De største næringsmessige forhåpningene ligger i ytterligere utvikling på Tjeldbergodden for aurgjeldingene og havbruk for tustningene. Ilandføring av gass på Tjeldbergodden og mer gassbasert industri kan gi store

muligheter for videre næringsutvikling og det kan være av stor betydning å ha en bedre tilgjengelighet til Kristiansund. Turisme nevnes også som en aktuell vekstnæring for begge kommunene.

Brua over Imarsundet vil legge til rette for at tustninger og aurgjeldinger kan "pendle" fram og tilbake over Imarsundet i større grad enn før. Brua vil kunne legge til rette for at Aure og Tustna blir et felles bo- og arbeidsmarked . Det vil også bli litt lettere for aurgjeldingene å pendle til Kristiansund og for tustningene å pendle til Hemne. En kan tenke seg en gunstig utvikling på folketallet i kommunene dersom pendlingsaktiviteten øker som følge av brua. Avstandene til Kristiansund vil fremdeles være stor, og en kan derfor ikke forvente at ei bru over Imarsundet fører til en vesentlig økning i pendlingen.

Med ny bru vil Tustna bli landfast. Den friheten og fleksibiliteten dette gir kan i seg selv øke attraktiviteten som bosted. Med lettere tilgang til arbeidsmarkedet i Aure, kan en også tenke seg at det for noen vil vurderes som mer positivt å bosette seg på Tustna. En bør vel imidlertid være varsom med å overdrive betydningen av slike vurderinger.

Attraktiviteten ved Aure og Tustna som bosted vil også ha sammenheng med tilgjengeligheten av offentlige og private tjenestetilbud. Dersom en kommunesammenslutning fører til en sterk sentralisering, slik at skoletilbud og barnehagetilbud f.eks forsvinner i deler av kommunen , vil dette kunne gjøre områdene mindre attraktive. Dersom skoletilbudet helt eller delvis forsvinner fra Sør-Tustna/Leiraområdet, vil dette området kunne bli vurdert som mindre attraktivt for personer som f.eks arbeider i Kristiansund, men som av ulike årsaker vurderer å bo i Tustna.

En kommunesammenslutning med senter i Aure, vil muligens føre til en styrking av senterfunksjonene her. Som følge av brua, vil det kunne bli mer attraktivt å reise til Aure sentrum for å handle for en del tustninger. På den annen side vil de av tustningene som bor vest på Tustna fremdeles være nærmere knyttet til Kristiansund og det langt mer utbygde tjenestetilbudet som fins der. Dersom en flytter alle funksjonene som i dag er i kommunehuset på Gullstein til Aure, vil dette også kunne dra med seg annet tjenestetilbud fra Tustna.

8.6 Mer tyngde og samordning i kommunepolitikken?

Siden bru og kommunesammenslutning må vurderes i sammenheng kan en spørre seg om en sammenslått kommune i større grad vil kunne utnytte de mulighetene en ny bru gir enn de to kommunene hver for seg kan.

Generelt kan en si at kontroll over større sammenhengende landområder gir bedre grunnlag for en samordnet arealbruk enn om kontrollen over samme landområde er fordelt på mange mindre enheter. Sentrale spørsmål vil være:

- Hvor bor folk?
- Hvor arbeider folk?
- Hva slags arbeidsplasser finnes ?
- Hvordan er infrastrukturen?
- Hvilke tjenestetilbud finnes hvor ?

Dersom begge kommuner bruker ressurser på parallell tilrettelegging for næringsvirksomhet eller privat tjenesteyting som har begge kommunene som nedslagsfelt, vil dette kunne ha negative konsekvenser. Siden Aure og Tustna hittil har vært geografisk adskilt i Imarsundet, har samordnet arealbruk sannsynligvis ikke vært et viktig tema. Dersom brua realiseres, vil en samordning av arealbruk kunne bli mer aktuelt.

Næringsutvikling vil til dels dreie seg om tilrettelegging av forholdene for eksisterende næringsliv og dels om å drive utadrettet virksomhet for å trekke til seg bedrifter eller bidra til nyetableringer. Gevinsten ved en kommunesammenslutning vil først og fremst ligge på det ”interne” plan, der en sannsynligvis vil kunne få noe mer ut av de ressursene en setter inn, fordi en unngår ”dobbeltarbeid”. På det eksterne planet og i forhold til regionen og omverdenen for øvrig vil Aure og Tustna fremdeles være små kommuner som ikke vil øke sin tyngde utad i særlig grad. Her vil det fremdeles være viktig å utvikle det samarbeidet en allerede har med andre aktører i regionen. For Tustna vil det muligens kunne være positivt å kunne ta mer del i det samarbeidet Aure er involvert i forbindelse med Tjeldbergodden, siden Tustna etter en eventuell bruforbindelse vil kunne bli mer attraktiv som boområde for arbeidskraft til Tjeldbergodden.

Referanser

- Arnesen, Tor, Birgitta Ericsson og Simen Flygind (2002):
Fritidsboliger i Norge: Lokaliseringsmønster 1970 - 2002, Tidsskriftet Utmark nr. 3:2002,
<http://www.utmark.org/>
- Engebreetsen, Øystein (2001):
Senterstruktur og servicenæringenes lokaliseringmønster – betydning av veibygging og økt mobilitet. TØI rapport 513/2001.
- Grimsrud, Gro Marit, S.E. Hagen og P.Engesæter (1998): *Sammenslåing/økt interkommunalt samarbeid i Nord-Fron og Sør-Fron*. ØF-rapport 25/1998.
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001):
Er det størrelsen det kommer an på ?. Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner. NIBR-rapport 2001/8.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002):
Analyseretteilar kommuneinndeling. Til bruk ved utgreiingar om fordelar og ulemper ved endringar i kommuneinndelinga.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2002b):
Rapport fra det tekniske beregningsutvalg for kommuners og fylkeskommuners økonomi. November 2002. rundskriv H-18/02.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001):
Veileder for rapportering om ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2002):
Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Statistisk sentralbyrå. Rapporter 2002/15.
- Lyche, Lage, og Frode Ohr (2000):
Samfunnsmessige konsekvenser av Imarsundsambandet - fase 2. Analyse av regionale virkninger., Arbeidsrapport M0017, Møreforskning: Molde.
- Malmberg, Bo, og Martin Korpi (2000):
Befolkningsutveckling och välfärd, underlagsrapport nr. 8 til Regionalpolitiska utredningen, Stockholm.
- Myrvold, Trine Monica (2001):
Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon. NIBR-rapport 2002/1.
- NOU 1992:15:
Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

Reid, Svein (2002):

Bosettingskriteriene i inntektssystemet til kommunene. Erfaringer med overgang til ny beregningsmåte og nye bosettingskriterier, 2002. Notater 2002/33. Statistisk Sentralbyrå.

Sanda, Karl Gunnar (2002):

Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein ? Utreiing om framtidig kommunestruktur i HAF-området. Rapport 192/2002. Telemarksforskning-Bø.

Statistisk Sentralbyrå: *Statistikk på flere områder hentet fra <http://www.ssb.no>*

St.meld. 19 (2001-2002):

Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå.

St.meld.nr.31 (2000-2001):

Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.

St.meld.nr.32 (1994-95):

Kommune- og fylkesinndelingen

St.prp.nr.64 (2001-2002):

Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen).

Vedlegg:

Vedlegg A - Stillingsoversikter

Tabell A.1 *Stillinger i Sentraladministrasjonen*

	Aure		3..1.1.1.1 Tustna	
	Stilling	Årsverk	Stilling	Årsverk
Rådmann	1	1	1	1,0
Personalsjef/-leder	1	1	1	1,0
Økonomisjef	1	1	1	1,0
Plankonsulent	1	1	0	0
Næringssjef/-konsulent	1	1	0	0
Kontor/arkivleder	0	0	1	1,0
IT-konsulent	1	1	0	0
Merkantilt personell	9	7,6	7	4,8
Renholdere/vaktmestere	0	0	1	0,3
Sum	15	13,6	12	9,1

Tabell A.2 *Stillinger i oppvekst og kultur 2002*

	Aure		Tustna	
	Stilling	Årsverk	Stilling	Årsverk
Sektorleder/etatsjef	1	1,0	1	1,0
Kulturkonsulent/kultursekretær	1	1,0	1	0,5
Ungdomssekretær	1	0,4	0	0
Merkantilt/saksbehandler	3	2,5	1	0,2
Biblioteksjef	1	0,4	1	0,5
Filialstyrer - bibliotek	4	0,3	0	0
Kulturskolerektor	1	0,6	1	0,2
Rektorer	5	5,0	2	2,0
Styrere	5	4,6	1	1,0
Lærere – barne og ungdomsskolen (inkl inspektør)	43	33,3	17	16,1
Lærere – kulturskolen ?	5	0,5	3	0,4
Ped.ledere	7	4,4	2	2,0
Assistenten mv	35	19,9	7	4,2
Renholdere	0	0	8	4,0
Sum	112	73,9	45	32,1

Tabell A.3 *Stillinger i helse- og sosialsektoren 2002*

	Aure		Tustna	
	Stilling	Årsverk	Stilling	Årsverk
Sektorleder/etatsjef	1	1,0	1	1,0
Pleie og omsorgsleder	1	1,0	0	0
Sosialleder	1	1,0	1	1,0
Sosialkonsulent	3	2,5	0	0
Saksbehandler/konsulent	2	1,8	0	0
Kommunelege/turnuslege**	4	1,6	1	1,6
Legesekretær/Hjelpepers. Legekont.	4	3,5	1	1,0
Fysioterapeut	1	1,0	1	0,5
Ergoterapeut	1	1,0	0	0
Helsesøster	2	1,5	1	0,8
Jordmor*	1	0,5	0	0
Psyk.sykepleier	2	2,0	1	0,8
Aktivitør	1	0,7	0	0
Merkantilt	4	3,0	0	0
Avdelingssykepleier(T)/avdelingsleder	5	5,0	2	2,0
Sykepleier	19	14,5	8	4,5
Hjelpepleier	55	28,0	17	9,6
Kjøkkensjef	1	1,0	1	1,0
Kokk	5	4,6	2	1,5
Assistenten, omsorgsarbeidere , hjemmehjelp mv	19	11,5	14	7,1
Renholdere/vaktmestere	0	0	6	1,8
Sum	132	86,7	57	34,2

*Tustna kjøper jordmortjenester eksternt

** 3 leger har privatpraksis i Aure

Tabell A.4 *Stillinger i teknisk og plan og miljø 2002*

	Aure		Tustna	
	Stilling	Årsverk	Stilling	Årsverk
Plan og næringssjef/Teknisk sjef	1	1,0	1	1,0
Skogbrukssjef	1	1,0	0	0
Jordbrukssjef	1	1,0	1	0,6
Saksbehandler/konsulent/ingeniør	8	8,0	3	2,0
Brannmester/varabrannsjef	2	0,7	1	0,2
Feier*	0	0	1	0,2
Landbruksvikar	1	1,0	1	1,0
Formann/spesialarbeider/fagarbeider	5	5,0	5	2,0
Merkantilt personell	2	1,5	0	0
Renholdere/assistenter/vaktmester	22	12,4	0	0
Sum	43	31,6	13	7,0

* Aure kjøper feiertjenester eksternt

Vedlegg B Oversikt over skoler, klasser og elever

Tabell B.0.1 *Antall elever og antall klasser skoleåret 2002 – 2003.*

	Aure b&u	Le- sund	Nord- landet	Skar	Stems- haug	Straums- vik	Sum Aure	Leira	S-Tustna	Sum Tustna	Sum
Antall elever 1-4 kl.	70	7	18	0	19	19	133	53	0	53	186
Antall elever 5-7 kl.	63	10	0	17	0	15	105	0	44	44	149
Antall elever 8-10 kl.	96	0	0	0	0	0	96	0	46	46	142
Sum elever	229	17	18	17	19	34	334	53	90	143	477
Antall klasser 1-4 kl.	4	1	2	0	2	2	11	4	0	4	15
Antall klasser 5-7 kl.	3	0	0	1	0	1	5	0	3	3	8
Antall klasser 8-10 kl.	5	0	0	0	0	0	5	0	3	3	8
Sum antall klasser	12	1	2	1	2	3	21	4	6	10	31
Elever pr klasse i gj.snitt	19	17	9	17	10	11	16	13	15	14	15
Antall elever med skoleskyss	145	10	18	13	9	12	207	32	69	101	308
- i % av antall elever	63 %	59 %	100 %	76 %	47 %	35 %	62 %	60 %	77 %	71 %	65 %
Antall elever SFO	16	0	10	0	7	9	42	15	0	15	57
- i % av elever 1-4 kl.	23 %	0 %	56 %		37 %	47 %	32 %	28 %		28 %	31 %

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem(GSI) 2002-03.

Tabell B.0.2 *Oversikt over årsverk i grunnskolen og SFO skoleåret 2002-2003*

	Aure b&u	Le- sund	Nord- landet	Skar	Stems- haug	Straums- vik	Sum Aure	Leira	S-Tustna	Sum Tustna	Sum
Ledende (Rektor mv)	2,0	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	3,9	0,6	1,2	1,8	5,6
Undervisningspersonell	22,5	2,1	1,5	1,8	1,9	3,4	33,2	3,7	11,9	15,6	48,8
Annet personell	2,1	0,2	0,4	0,0	0,0	0,4	3,1	0,3	1,0	1,3	4,5
Sum årsverk - gr.skole	26,6	2,7	2,2	2,2	2,3	4,2	40,2	4,6	14,1	18,6	58,9
<i>Elever pr årsverk</i>	<i>8,60</i>	<i>6,39</i>	<i>8,07</i>	<i>7,76</i>	<i>8,26</i>	<i>8,08</i>	<i>8,31</i>	<i>11,57</i>	<i>6,40</i>	<i>7,67</i>	<i>8,11</i>
<i>Årsverk pr klasse</i>	<i>2,22</i>	<i>2,66</i>	<i>1,12</i>	<i>2,19</i>	<i>1,15</i>	<i>1,40</i>	<i>1,91</i>	<i>1,15</i>	<i>2,34</i>	<i>1,86</i>	<i>1,90</i>
<i>Andel av undervisn.pers uten godkjent utdann.</i>	0 %	0 %	27 %	4 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	1 %
Sum årsverk SFO	0,74	-	0,58	-	0,45	0,69	2,46	0,66	-	0,66	3,12
<i>Elever pr. årsverk</i>	21,62		17,24		15,56	13,04	17,07			22,73	18,27

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem(GSI) 2002-03.

Tabell B.3 *Oversikt over barnehage tilbudet i Aure 2001 (oppdateres ?)*

	Disponible plasser	Barn i barnehage desember 2001		Kommentar
		Under 3 år	Over 3 år	
Nordlandet	25	5	11	Hele og delte plasser
Skar	12	1	6	Kort dag 3d/v
Lesund	18	6	4	Kort- og lang dag 3 d/v
Stemshaug	20	3	14	Langdag 3 eller 4 d/v
Aure Sentrum	54	14	37	Hele og delte plasser
Ertvågsøya	27	6	19	Hele og delte plasser
Sum	156	35	91	

Kilde: Årsmelding 2001 Aure .

Vedlegg C Spørreskjema til de ansatte



Til alle ansatte i Aure og Tustna kommuner.

Kommuneansattes synspunkter på en eventuell sammenslåing av Aure og Tustna.

Østlandsforskning har fått i oppdrag å utrede fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing av Aure og Tustna kommuner. I den forbindelse foretar vi en undersøkelse blant alle ansatte i Aure og Tustna kommuner. Kartleggingen skal gi svar på hvordan de ansatte ser på eventuelle endringer i egen arbeidssituasjon og det tjenestetilbudet som ytes, ved en eventuell kommunesammenslåing.

Østlandsforskningens utredning skal være ferdig 28. februar 2003. Deretter vil det pågå en prosess i kommunene med sikte på en folkeavstemming høsten 2003. På nåværende tidspunkt er det derfor helt åpent om kommunene blir slått sammen eller ikke, og hvor store eventuelle endringer det vil bli i kommunenes drift. Det er imidlertid en forutsetning at en sammenslåing *ikke* skal medføre oppsigelser. Det er videre en forutsetning at en sammenslåing ikke skal skje før ny bruforbindelse over Imarsundet er på plass.

Det er svært viktig at så mange som mulig svarer på skjemaet, for å få med synspunktene til så mange av de ansatte som mulig inn i prosessen, men det er selvsagt frivillig å svare. Først når en har fått med alle synspunkter vil det være mulig å ta stilling til eller avbøte uheldige virkninger.

Sammen med skjemaet er en konvolutt som du skal legge skjemaet i .
Du som er ansatt i Tustna kommune leverer konvoluttene i resepsjonen på kommunehuset.
Du som er ansatt i Aure kommune leverer konvoluttene til lederen på arbeidsstedet ditt.

Når alle konvoluttene er samlet inn, skal ansvarlige i de to kommunene sende konvoluttene uåpnet til Østlandsforskning. Bare Østlandsforskning vil ha tilgang til de besvarte skjemaene. Resultatene av undersøkelsen skal bare presenteres i tabeller, og ingen svar vil kunne spores tilbake til den enkelte ansatte, heller ikke på små avdelinger. **Du er derfor garantert at alle svar du gir blir konfidensielt behandlet.**

Hvis du har spørsmål om utfylling av spørreskjemaet, kan du ta kontakt med Reidun Grefsrud ved Østlandsforskning på tlf 61 26 57 44, evt på e-post til rg@ostforsk.no. Spørsmål om levering av skjemaet rettes til Per Helliksrud i Tustna kommune og John Kristian Lillehagen eller Olav Eines i Aure kommune.

Vi ber deg svare så fort som mulig, og i alle fall **innen 15 november**.

Til slutt vil vi peke på at du ved å delta i undersøkelsen har mulighet til å komme med kommentarer, momenter og ideer som vil være nyttige for oss i det videre utredningsarbeidet. Bruk gjerne et ekstra ark som du legger ved skjemaet.

Takk for hjelpen!

Med vennlig hilsen
for Østlandsforskning

Reidun Grefsrud

Om din egen arbeidssituasjon:

<p>1.a. Tror du at en sammenslåing mellom Aure og Tustna vil ha konsekvenser for deg personlig om arbeidstaker ?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei, i liten grad <input type="checkbox"/> Vet ikke</p> <p>Hvis "ja":</p> <p>b. På hvilke(n) måte(r)?</p> <p><input type="checkbox"/> Frykter at arbeidsplassen min vil forsvinne</p> <p><input type="checkbox"/> Må trolig skifte arbeidssted</p> <p><input type="checkbox"/> Får større fagmiljø i det daglige</p> <p><input type="checkbox"/> Får en mer profesjonell arbeidsgiver</p> <p><input type="checkbox"/> Må trolig skifte arbeid/fagområde</p> <p><input type="checkbox"/> Frykter arbeidsledighet</p> <p><input type="checkbox"/> Manglende alternative arbeidsmuligheter</p> <p><input type="checkbox"/> Kan få tilgang til sikrere arbeid</p> <p><input type="checkbox"/> Bedre karrieremuligheter</p> <p><input type="checkbox"/> Andre måter, hvilke:</p> <p>.....</p>	<p>3.a. Kunne du tenke deg å omstille deg til å arbeide med andre oppgaver i kommunen ?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke</p> <p>b. Hvordan stiller du deg til å få eventuelle endrede arbeidsoppgaver selv ?</p> <p><input type="checkbox"/> Positivt, vil gi meg nye muligheter</p> <p><input type="checkbox"/> Tror ikke jeg vil få brukt kompetansen min på andre typer oppgaver</p> <p><input type="checkbox"/> Positivt hvis jeg får god opplæring</p> <p><input type="checkbox"/> Er for gammel til å begynne med noe nytt</p> <p><input type="checkbox"/> Andre momenter i den forbindelse, hvilke:</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
<p>2. Tror du at en kommunesammenslåing for deg personlig vil medføre:</p> <p>a. Omstilling til andre arbeidsoppgaver :</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nei</p> <p><input type="checkbox"/> Vet ikke</p> <p>b. Skifte av arbeids-/oppmøtested:</p> <p><input type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nei</p> <p><input type="checkbox"/> Vet ikke</p>	<p>4.a. Kunne du tenke deg å skifte arbeids-/oppmøtested ?</p> <p><input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke</p> <p>b. Hvordan ser du på eventuelt skifte av arbeidssted ?</p> <p><input type="checkbox"/> Spennende med nye kolleger</p> <p><input type="checkbox"/> Positivt med større miljø</p> <p><input type="checkbox"/> Ønsker ikke å flytte fra gamle kolleger</p> <p><input type="checkbox"/> Ulempe med lengre reisevei</p> <p><input type="checkbox"/> Andre momenter i den forbindelse, hvilke ?</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>c. Hvis bompengene blir vesentlig dyrere enn dagens fergetakster, vil dette endre ditt syn på skifte av arbeidssted ?</p> <p><input type="checkbox"/> Nei</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, på hvilken måte ?</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><input type="checkbox"/> Vet ikke</p>

Om arbeidsplassen din og tjenestene/oppgavene som utføres der.

<p>5.a. Mangler du noen å rådføre deg med i faglige spørsmål på arbeidsplassen ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke </p> <p>5.b. Får du tilstrekkelig faglig utvikling på arbeidsplassen ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke </p> <p>5.c. Er det noen som på kort sikt kan overta dine oppgaver dersom du f.eks blir syk ?</p> <p style="text-align: center;"> <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Vet ikke </p> <p>5.d. Med utgangspunkt i din egen arbeidsplass og faglige bakgrunn, tror du en sammenslåing vil føre til at:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Ja</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Nei</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Vet ikke</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>i. Tjenesten blir mindre sårbar ved fravær.</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>ii. Det blir lettere å rekruttere kvalifisert personale</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>iii. Det blir bedre faglige utviklingsmuligheter</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>iv. Andre momenter i denne forbindelse:</td> <td colspan="3" style="vertical-align: top;"> </td> </tr> </tbody> </table>		Ja	Nei	Vet ikke	i. Tjenesten blir mindre sårbar ved fravær.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ii. Det blir lettere å rekruttere kvalifisert personale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	iii. Det blir bedre faglige utviklingsmuligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	iv. Andre momenter i denne forbindelse:			<p>6. Tror du at en sammenslåing vil endre kvaliteten på tjenestetilbudet ved f.eks at:</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 70%;"></th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Ja</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Nei</th> <th style="width: 10%; text-align: center;">Vet ikke</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>i. Det vil bli lettere å gi et mer brukertilpasset tilbud</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>ii. Brukerne får lengre reisevei</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>iii. Nærhet til og oversikt over brukernes behov blir mindre</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>iv. Vanskeligere å samarbeide på tvers av etats- og faggrenser</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>v. Lengre tjenestevei når beslutninger skal fattes</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>vi. Tjenestetilbudet kan bli mer spesialisert</td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> <td style="text-align: center;"><input type="checkbox"/></td> </tr> </tbody> </table> <p>Andre momenter i denne forbindelse:</p> <p>.....</p> <p>.....</p>		Ja	Nei	Vet ikke	i. Det vil bli lettere å gi et mer brukertilpasset tilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ii. Brukerne får lengre reisevei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	iii. Nærhet til og oversikt over brukernes behov blir mindre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	iv. Vanskeligere å samarbeide på tvers av etats- og faggrenser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	v. Lengre tjenestevei når beslutninger skal fattes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	vi. Tjenestetilbudet kan bli mer spesialisert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Ja	Nei	Vet ikke																																														
i. Tjenesten blir mindre sårbar ved fravær.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
ii. Det blir lettere å rekruttere kvalifisert personale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
iii. Det blir bedre faglige utviklingsmuligheter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
iv. Andre momenter i denne forbindelse:																																																
	Ja	Nei	Vet ikke																																														
i. Det vil bli lettere å gi et mer brukertilpasset tilbud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
ii. Brukerne får lengre reisevei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
iii. Nærhet til og oversikt over brukernes behov blir mindre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
iv. Vanskeligere å samarbeide på tvers av etats- og faggrenser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
v. Lengre tjenestevei når beslutninger skal fattes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
vi. Tjenestetilbudet kan bli mer spesialisert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>																																														
<p>7. Har du konkrete forslag/ideer til hvordan en kan få til god og hensiktsmessig tjenesteyting på ditt arbeidsområde i en sammenslått kommune ?</p> <p>Skriv opp eventuelle forslag ideer her eller på et eget ark og legg det ved !</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>																																																	

Om ansettelsesforholdene dine:

<p>8.a. Hva er din nåværende stilling i kommunen ?</p> <p>.....</p> <p>b. Har du flere stillinger i kommunen ?</p> <p><input type="checkbox"/> Nei <input type="checkbox"/> Ja, også som</p> <p>.....</p> <p>c. Hva er din stillingsprosent ?</p> <p>- i stilling 1:.....%</p> <p>- i stilling 2:.....%</p> <p>d. Hvor i kommunen arbeider du nå? Oppgi både avdeling og tjenestested</p> <p>- i stilling 1:.....</p> <p>- i stilling 2:.....</p> <p>e. Hva slags ansettelsesforhold har du i nåværende stilling(er)?</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="border-bottom: 1px solid black; width: 50%;"><u>Stilling 1:</u></td> <td style="border-bottom: 1px solid black; width: 50%;"><u>Stilling 2:</u></td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Fast</td> <td><input type="checkbox"/> Fast</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Midlertidig</td> <td><input type="checkbox"/> Midlertidig</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Fast vikar</td> <td><input type="checkbox"/> Fast vikar</td> </tr> </table>	<u>Stilling 1:</u>	<u>Stilling 2:</u>	<input type="checkbox"/> Fast	<input type="checkbox"/> Fast	<input type="checkbox"/> Midlertidig	<input type="checkbox"/> Midlertidig	<input type="checkbox"/> Fast vikar	<input type="checkbox"/> Fast vikar	<p>8. Hvor lenge har du arbeidet i kommunen totalt ?</p> <p>Arbeidet i kommunen iår.</p> <hr/> <p>9. Er du i tillegg ansatt hos andre arbeidsgivere ?</p> <p><input type="checkbox"/> Nei</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, i det private næringsliv</p> <p><input type="checkbox"/> Ja, i annen kommune, hvilken ?</p> <p>.....kommune</p> <hr/> <p>10. Kjønn: Mann <input type="checkbox"/> Kvinne <input type="checkbox"/></p> <p>11. Fødselsår:</p> <p>12. Utdanningsnivå :</p> <p><input type="checkbox"/> Grunnskole</p> <p><input type="checkbox"/> Videregående</p> <p><input type="checkbox"/> Utdanning utover videregående nivå</p>
<u>Stilling 1:</u>	<u>Stilling 2:</u>								
<input type="checkbox"/> Fast	<input type="checkbox"/> Fast								
<input type="checkbox"/> Midlertidig	<input type="checkbox"/> Midlertidig								
<input type="checkbox"/> Fast vikar	<input type="checkbox"/> Fast vikar								
<p>13. Hva mener du om kommunesammenslåingen generelt ? Skriv ned dine meninger/kommentarer her eller på et eget ark som legges ved .</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>									

Husk å legge skjemaet i vedlagte konvolutt og lever konvolutt som beskrevet på forsiden.

Takk for hjelpen !

**Vedlegg D Befolkningsframskrivninger fra Statistisk Sentralbyrå 2002 – 2020.
Alternativ MMMM**

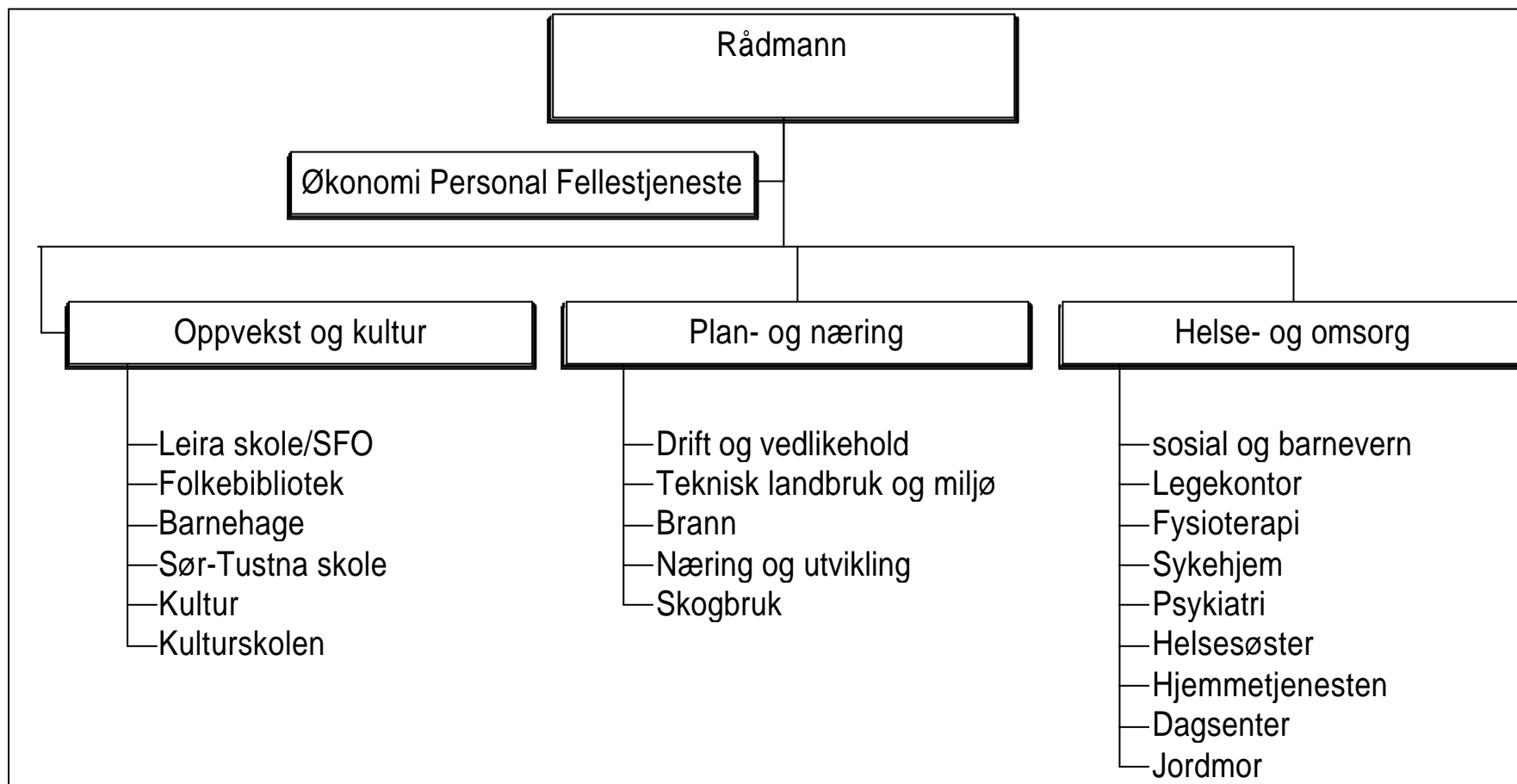
		I alt	0 år	1-5	6-12	13-15	16-19	20-44	45-66	67-79	80-89	90 -
Møre og Romsdal	2002	243 855	3 033	16 222	23 841	9 669	13 004	80 188	61 961	23 656	10 585	1 696
	2003	244 812	2 936	15 952	23 879	9 987	12 935	79 841	63 444	23 301	10 747	1 790
	2004	245 594	2 937	15 783	23 754	10 386	12 838	79 426	64 954	22 746	10 943	1 827
	2005	246 153	2 930	15 647	23 520	10 616	12 985	78 971	66 227	22 401	10 998	1 858
	2006	246 795	2 924	15 411	23 551	10 504	13 297	78 570	67 484	22 100	11 044	1 910
	2010	249 336	2 851	14 945	22 792	10 364	14 123	77 727	71 048	22 330	10 889	2 267
	2015	252 630	2 859	14 669	21 794	10 119	13 846	76 525	72 987	27 075	10 124	2 632
	2020	256 607	2 934	14 914	21 408	9 563	13 240	76 081	73 068	32 807	9 881	2 711
1569 Aure	2002	2 702	29	188	219	105	136	838	716	290	154	27
	2003	2 708	31	175	235	98	141	831	732	276	159	30
	2004	2 714	31	178	236	96	143	833	738	275	152	32
	2005	2 707	32	171	241	103	139	830	745	269	145	32
	2006	2 710	31	164	254	104	135	834	748	264	144	32
	2010	2 726	31	166	255	107	142	816	770	274	132	33
	2015	2 745	30	161	244	112	158	791	759	337	119	34
	2020	2 796	31	164	239	109	144	795	771	395	116	32
1572 Tustna	2002	1 045	7	47	109	47	58	287	279	143	56	12
	2003	1 050	9	46	103	45	64	280	287	137	66	13
	2004	1 040	9	47	98	44	65	278	289	135	61	14
	2005	1 029	9	45	91	49	61	280	294	128	60	12
	2006	1 030	9	50	86	47	61	275	298	128	64	12
	2010	998	10	50	71	39	62	271	311	114	59	11
	2015	976	12	53	70	29	44	277	293	124	62	12
	2020	974	12	60	77	30	41	271	270	149	51	13

Kilde:

2002 © Statistisk sentralbyrå

Vedlegg E1

Organisasjonskart Tustna



Vedlegg E2 Organisasjonskart – Aure

