

Møteinnkalling

Utvalg: Kommunestyret - Ørland kommune
Møtested: Yrjar, Ørland rådhus
Møtedato: 11.05.2017
Tid: 12:00

Forfall meldes til postmottak@orland.kommune.no eller på telefon 72 51 40 00, for innkalling av varamedlemmer. Varamedlemmer møter kun ved spesiell innkalling.

Innkalling er sendt til:

<u>Navn</u>	<u>Funksjon</u>	<u>Representerer</u>
Tom Myrvold	Ordfører	OK-H
Finn Olav Odde	Varaordfører	OK-SP
Therese Mossing Eidsaune	Medlem	OK-H
Marit Sletten	Medlem	OK-H
Hilde-Kristin Sandvik	Medlem	OK-H
Nordaas		
Thor Bretting	Medlem	OK-H
Birger Austad	Medlem	OK-H
Ole Martin Hågård	Medlem	OK-H
Sonja Mari Berg	Medlem	OK-H
Christiansen		
Knut Sigurd Ljøkelsøy	Medlem	OK-H
Bjørnar Fossmo Nesholen	Medlem	OK-H
Roy Høen	Medlem	OK-SP
Bjørn Henrik Solbue	Medlem	OK-SP
Thomas Hovde	Medlem	OK-SP
Nina M. Brækstad	Medlem	OK-SP
Hanne Koksvik Høysæter	Medlem	OK-SP
Geir Finseth	Medlem	OK-SP
Gunnhild Tettli	Medlem	OK-AP
Knut Morten Ring	Medlem	OK-AP
Tonje Iren Sakariassen	Medlem	OK-AP
Sundet		
Irja Helen Hammern Døsvik	Medlem	OK-AP
Roar Hegvik	Medlem	OK-AP
Stian Tyskø	Medlem	OK-V
Bjørnar Dahlberg	Medlem	OK-FRP
Øyvind Næss	Medlem	OK-SV

Vel møtt!

Tom Myrvold, ordfører

Saksnr	Innhold	Lukket
PS 17/33	Villighetserklæring for sammenslåing til èn Fosengkommune	



SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
17/33	Kommunestyret - Ørland kommune	11.05.2017

VILLIGHETSERKLÆRING FOR SAMMENSLÅING TIL ÈN FOSEN-KOMMUNE

Rådmannens innstilling

1. Kommunestyret støtter en framtidig etablering av Fosen kommune.
2. Kommunestyret vedtar vedlagte villighetserklæring.
3. Kommunestyret vedtar etablering av Fosen kommune fra 2022.

Sakens bakgrunn og innhold

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag sin primære tilråding til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 01.02.2017 vedrørende kommunestruktur, var én kommune på Fosen. Etter møter mellom ordførere, Fylkesmann og politisk ledelse i KMD bestilte Fylkesmannen en utredningsrapport. NIVI Analyse fikk oppdraget, og rapporten er allerede distribuert til kommunestyrene. Utredningen konkluderer med at det anbefales én kommune på Fosen fra 2022. (<https://www.fylkesmannen.no/Sor-Trondelag/Kommunalstyring/Kommunereformen/En-kommune-pa-Fosen-/>) Rapporten ble presentert for ordførerne og rådmenn 20.04.2017. Ordførerne bad om at rapporten skulle presenteres for kommunestyrene i fellesskap, og rådmenn fikk i oppdrag å utarbeide en villighetserklæring for sammenslåing av alle Fosen-kommunene til en Fosen-kommune.

Rådmennene på Fosen har i fellesskap laget en villighetserklæring som er vedlagt saken, og det er videre laget et felles saksframlegg for kommunene. Administrasjonens vurdering i saken er i sin helhet hentet fra et notat som er utarbeidet i fellesskap av rådmennene på Fosen

Administrasjonens vurdering

I regjeringens proposisjon (Prop. 96 S (2016-2017)) om endringer i kommunestrukturen framgår det at små kommuner som gruppe er mindre økonomisk robust enn større kommuner. Små kommuner har også større utfordringer med å utnytte ressursene til å oppnå resultater, jmf pkt 3.4: «De mindre kommunene har imidlertid dårligere resultater knyttet til innholdet i tjenestene som nasjonale prøver samt at de vurderer egen kapasitet og kompetanse som relativt lav, både innenfor større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg og spesialiserte tjenester som rus, barnevern og psykisk helse.»

I pkt 3.2.3 i proposisjonen står følgende: «En annen utfordring er at små kommuner har begrenset kapasitet og kompetanse til å ivareta samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling.»

I tillegg framgår det av pkt 3.2.2 at store kommuner, som gruppe, gjennomgående er mer bærekraftig og økonomisk solide kommuner. Det betyr at de er mindre sårbare overfor svingninger i inntekter og uforutsette utgifter og har bedre evne til å utvikle og bygge ut tjenestetilbudet.

Proposisjonens vurderinger bygger på forskningsoppdrag gjennomført av Senter for økonomisk forskning, Telemarksforskning, NIVI Analyse AS, Bedriftsøkonomisk Institutt (BI) og Samfunnsøkonomisk analyse.

Fosen Regionråd utarbeidet i 2014 en rapport om Fosen som en kommune (vedlagt). I rapporten fra Fosen Regionråd som ble behandlet i alle kommunestyrer våren 2015, står følgende:

1. Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklinga på Fosen er negativ, og vesentlig dårligere enn i Sør-Trøndelag og landet totalt. Samla sett er det fødselsunderskudd i regionen. De siste års økning i folketall kan tilskrives tilflytting fra utlandet. Prognoser for befolkningsutviklinga fram til 2040 sier at det vil bli en økning i folketallet på 4100 personer. Nærmere 60 % av økninga vil komme i aldersgruppene over 67 år. Det er et åpent spørsmål hvilken betydning dette vil ha for kommuneøkonomien framover. Trolig vil kommunene bli sterkt utfordra særlig innenfor sektoren pleie- og omsorg både med tanke på tjenestetilbud og finansiering av disse.

2. Næringsliv og verdiskaping i regionen

Verdiskapinga i regionen er lav, ca. 60 % av landsgjennomsnittet. Selv om det vil foregå betydelige aktiviteter i regionen de kommende år, er det langt fram til målet om å komme opp på landsgjennomsnittet i verdiskaping. Sannsynligvis har regionen et næringsliv med lav inntjening.

Utdanningsnivået til innbyggerne er forholdsvis lavt sammenligna med landet for øvrig. Dette «speiler» kompetansekravene i lokalt næringsliv. Den største andelen av innbyggerne med høyere utdanning jobber i kommunene eller i annen offentlig virksomhet. Kommunene på Fosen skiller seg ikke vesentlig ut i forhold til fordelingen av sysselsetting mellom privat og offentlig sektor. I 2013 var ca. 40 % sysselsatt i offentlig sektor på Fosen, mens landsgjennomsnittet lå på ca. 38 %.

Det utfordringsbildet som proposisjonen peker på for små kommuner generelt, bekreftes langt på veg for Fosen av Fosen Regionråd sin rapport 2014 og av NIVI Analyse sin rapport 2017.

Fosen har imidlertid også store muligheter som ikke er godt nok utnyttet i dag. Investeringsomfanget er i dag rekordhøyt og vil være høyt i mange år framover. Vi har et unikt potensial som kan utnyttes; vindkraft, reiseliv, industri, teknologi, kampflybase, havrom og landbruk. Også innenfor kommunale tjenester har vi eksempler på at vi ligger langt framme i deler av tjenestetilbudet. Vi har også eksempler på at det drives et godt utviklings- og omstillingsarbeid.

Samtidig peker både Fosen Regionråd sin rapport og NIVI Analyse sin rapport på at en storkommune på Fosen vil være best egnet til å videreutvikle og bygge ut tjenestetilbudet og for å gi vekst og utvikling i alle deler av samfunnet.

Som det framgår av Fosen Regionråd sin rapport av 2014, vil Fosen kommune «stå sterkere i Trøndelag og ha bedre forutsetninger for å samhandle med Trondheim som motor i landsdelen. En storkommune på Fosen vil også være en tyngre kraft opp mot regionale og nasjonale myndigheter. I en sammenslått kommune kan det bygges opp større og mer robuste fagmiljø som også vil være med på å utvikle tjenestenes kvantitet og kvalitet. Tjenester må i utgangspunktet gis der innbyggerne bor. Dette er viktig for å hindre økt byråkrati i en større organisasjon». Rådmannsgruppen vil også peke på at dette er viktig for innbyggerne.

En ny felles Fosen-kommune vil også etter rådmannsgruppens oppfatning ha bedre muligheter til å løse utfordringer og skape vekst og utvikling. En ny kommune vil få økt plankapasitet og se areal, transport og miljø/klima i sammenheng. Kommunen vil ha økonomisk slagkraft og handlingsrom til å forme egen utvikling. Fosen kommune vil gi mer direkte politisk og administrativ styring over tjenester som i dag løses interkommunalt.

Fosen kommune begrunnes først og fremst i ønsket om å styrke samfunnsutviklingen. Sammenlignet med de andre løsningene for kommunestrukturen, kan den samle og styrke ressurser til bl.a. samfunns- og næringsutvikling og få større kraft og muligheter til å iverksette vedtatte planer og strategier. Fosen kommune vil ha forutsetninger for å bli pilot for nye oppgaver, forsøk og prosjekter, og vi kan prioritere større ressurser til utvikling. Fosen kommune må, og skal også sikre, gode og likeverdige velferdstjenester, med sterke og attraktive fagmiljøer som kan møte demografiske endringer og krav til samordning av tjenesteområder.

Rådmannsgruppen er selvsagt også klar over at det å danne en storkommune på Fosen er krevende. Det er derfor en viktig forutsetning for oss at staten bidrar til å løse sentrale utfordringer for den nye kommunen. Eksempler på dette er samferdsel, digitalisering, statlige arbeidsplasser, arbeidsgiveravgift og videregående utdanning. Rådmannsgruppen kan selvsagt ikke på noen måte garantere for at dette blir oppfylt, men det er tatt inn formuleringer på dette i villighetserklæringen.

I tillegg vil det å etablere en storkommune også ha negative effekter. NIVI Analyse viser til flere slike, jmf s 31 og 32 i rapporten. Rådmannsgruppens oppfatning er at fordelene veier tyngre enn ulempene. Skal man komme i mål på en god måte, krever det gode prosesser med bred innbyggerinvolvering, klar politisk og administrativ styring og et godt samarbeid med andre forvaltningsnivå i stat og fylke.

Mange vil mene at kommunestyrene får svært kort tid på å behandle en så omfattende sak. Rådmannsgruppen deler denne vurderingen, men vi forholder oss til at Stortinget skal fatte vedtak om kommunestruktur i juni. Det å vedta en storkommune, uansett tidsrom og utredning, vil være beheftet med usikkerhet. Denne usikkerheten må veies opp mot at vi nå har en historisk mulighet til å fatte en beslutning om en storkommune på Fosen. Det å ikke vedta en storkommune er også beheftet med risiko spesielt når det foreligger faglige utredninger som viser at en storkommune er den modellen som gir de beste forutsetningene for vekst og utvikling på Fosen.

Rådmannsgruppen har drøftet ulike organiseringsformer for den nye kommunen bl.a. ut fra forslag i NIVI-rapporten. Rådmannsgruppen foreslår prinsipper for ny kommune som vist i villighetserklæringen. Med tiden som har vært til disposisjon, har det ikke vært mulig å

beskrive de ulike prinsippene nærmere. På enkelte punkter vil det også være nødvendig med nærmere utredninger. Regionkommunemodellen er det liten erfaring med i Norge.

NIVI Analyse foreslår etablering av Fosen kommune fra 2022. Dette hensyntar prosessen i Indre Fosen kommune samt ønsket om å ha tilstrekkelig framdrift. Rådmannsgruppen støtter denne framdriften.

Oppsummering:

Rådmannsgruppen støtter etablering av en storkommune på Fosen fra 2022 basert på vedlagte villighetserklæring.

Vedlegg:

- 1 Villighetserklæring for sammenslåing til en Fosen-kommune
- 2 Ny Fosen kommune - utredning godkjent av styret i Fosen regionråd - desember 2014

Villighetserklæring for sammenslåing til én Fosen-kommune

Innledning

Fosen kommune vil gi innbyggerne gode og likeverdige tjenester der de bor, og gi økt styrke til å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn med vekst i befolkningen.

Små kommuner vil få utfordringer de neste ti-årene ved å stå alene. Vi blir presset på kompetanse/rekruttering og ressurser til strategisk utvikling der omstilling og bruk av ny teknologi blir helt nødvendig. Fosen kommune vil være i bedre stand til å møte disse utfordringene.

Fosen-kommunene har i dag store utviklingsmuligheter med kampflybase, blå sektor, vindkraft, landbruk, reiseliv, industri og teknologi. Dagens samarbeidsløsninger på Fosen har ikke i tilstrekkelig grad forløst vårt felles utviklingspotensial. En ny kommune vil ha slagkraft til vekst og utvikling, og skape et samfunn som tiltrekker seg mennesker og næringsliv.

Fosen kommune vil bli den nest største kommunen i Trøndelag. Det gir økt innflytelse på regionale og nasjonale beslutninger bl.a. innenfor samferdsel, utdanning og næringsutvikling. Kommunen vil være godt rustet for å konkurrere om statlige arbeidsplasser.

En ny felles Fosen-kommune vil ha bedre muligheter til å løse utfordringer og skape vekst og utvikling de neste ti-årene enn de eksisterende kommunene vil ha hver for seg eller i en løsning med tre/fire kommuner på Fosen. En ny kommune vil få økt plankapasitet og se areal, transport og miljø/klima i sammenheng. Kommunen vil ha økonomisk slagkraft og handlingsrom til å forme egen utvikling. Den nye kommunen vil ha forutsetninger for å bli pilot for nye oppgaver, forsøk og prosjekter, og vi kan prioritere større ressurser til utvikling.

Mål

Den nye kommunen skal:

- sikre kvalitet i tjenestene nær innbyggerne.
- tilrettelegge for befolkningsvekst og balansert utvikling i alle deler av Fosen.
- skape fornyelse og utvikling av lokaldemokratiet, med nye politiske roller, utvikling av nye arenaer for politisk deltakelse.
- søke nye og utvidede offentlige oppgaver.
- være landsledende i digital døgnåpen forvaltning.

Prinsipper

- Den nye kommunen skal organiseres som en balansert flersenterkommune, der kommunen tar vare på nærhet til innbyggerne, styrker kompetansen, fagmiljø og tar i bruk ny teknologi.
- Kommunen skal ha tre kommunesenter (Ørland/Bjugn, Åfjord/Roan/Osen og Leksvik/Rissa). Disse skal være likeverdige servicepunkter der alle grunnleggende velferds- og utviklingstjenester for innbyggere/næringsliv i kommunen skal kunne leveres.
- For å sikre god regional balanse i den nye kommunen, brukes arbeidsdeling av administrative funksjoner mellom de tre kommunesentrene. Hvert kommunesenter skal ha ansvar for minst ett hovedområde for kommunen.

- Det skal lages en plan for hvordan felles administrative funksjoner kan legges til andre lokalsamfunn utenfor kommunesentrene. Hver av dagens kommuner skal være vertskap for minst en regional funksjon. For å sikre gode lokale tjenesteleveranser, satses det aktivt på lokale kommunekontor, samorganisering av kommunale og statlige tjenester og aktiv mobilisering av private og frivillige tjenesteytere i lokalsamfunnene.
- Klare forventninger til staten bidrar til at Fosen kommune blir en sterk regional aktør.
- Ordfører velger selv kommunesenter. Rådmannen følger ordfører.
- For å sikre demokratisk forankring og gode muligheter for lokal deltakelse, satses det aktivt på lokalstyrer med delegert beslutningsmyndighet for typiske lokale saker. Det skal jobbes aktivt med lokal organisering og nye modeller for deltakelse og medvirkning.

Satsingsområder for regionkommunen

- Det skal lages en regional utviklingsplan for Fosen som første strategiske tilnærming til utvikling av Fosen mot felles bo- og arbeidsmarked. Dette skal være et dokument der staten og andre myndigheter utfordres til å bidra.
- Det skal lages en opptrappingsplan for digitalisering og døgnåpen forvaltning.
- Viktige konkrete satsinger:
 - Næring: Videreutvikle strategisk næringsplan og opprette flere næringssetter som legges til de kommunene som ikke blir tildelt kommunesenter.
 - Utvidet lokalt ansvar for samferdsel. Utarbeide felles samferdsels- og transportplan for Fosen med satsing på intern kommunikasjon, rassikre veger og fjordkryssing.
 - Mobil- og bredbåndsutbygging.
 - Videreutvikle de kommunale tjenestene gjennom å lære av hverandre og skape sterke fagmiljø.
 - Forsterket helsetilbud, ytterligere desentralisering av spesialisthelsetjenester til Fosen.
 - Utvikling og styrking av de tre videregående skolene på Fosen: Vanvikan, Fosen, Åfjord.
 - Delansvar for videregående opplæring.

Forventninger til staten og fylkeskommunen

- Arbeidsgiveravgift som Osen, Roan og Åfjord.
- Anledning til å drive forsøk med nærmere angitte oppgaver, herunder helhetsansvar for lokal og regional næringsutvikling og innovasjon inkl. distriktpolitiske virkemidler.
- Finansiell medvirkning til viktige regionale investeringer/satsinger som opptrappingsplan for IKT og samferdsel og garanti for 40 års nedbetalingstid av Stjørnfjordbrua og kryssing av Trondheimsfjorden.
- Statlige arbeidsplasser til Fosen.
- Midler til forsterkning av felles utviklingskompetanse; innovasjonssenter på Fosen.

Videre prosess

Dersom kommunestyrene ønsker en sammenslåing og Stortinget bekrefter dette 8. juni når ny kommunestruktur behandles, starter arbeidet med å gjennomføre en kommunesammenslåing. God medvirkning fra innbyggere og ansatte i dette arbeidet blir viktig. Indre Fosen etableres som ny kommune fra 1.1.2018.



Ny Fosen kommune

Vi ser på mulighetene for å slå sammen de sju kommunene på Fosen til en kommune.

Utredningen er gjennomført på oppdrag av styret i Fosen Regionråd og medlemskommunene.

Godkjent i styret i Fosen Regionråd sak 26/14

Desember 2014



INNHOLDSFORTEGNELSE

0.		Hovedpunkter	3
1.		Oppdraget / utredningsmandatet	7
	1.1	Bakgrunn	7
	1.2	Vår tilnærming og ambisjoner	7
	1.3	Vedtak gjort av styret i Fosen Regionråd	7
	1.4	Organisering av utredningsarbeidet	8
	1.5	Aktuelle veivalg for Fosen: 3K – 2K – 1 K	8
2.		Kommunereformen	9
	2.1	Mål for reformen	9
	2.2	Styrke generalistkommunen	9
	2.3	Vertikal integrasjon – ansvar for hele tjenesten	9
	2.4	Større og robuste kommuner – grunnlag for mer rammestyring	9
3.		Utviklingstrender og utfordringer	10
	3.1	Befolkning og demografi	10
	3.2	Næringsutvikling, sysselsetting og verdiskaping	12
	3.3	Arbeidspendling	13
	3.4	Sysselsetting og utdanningsnivå	13
	3.5	Sysselsetting i kommunene	14
	3.6	Oppsummering og konklusjoner	14
4.		Utfordringsbilder i Fosen kommunene i lys av nye nasjonale føringer	15
	4.1	Samfunnmessige hensyn og foreslåtte kriterier	15
	4.2	Utfordringsbilder for Fosen – i dag og i framtida	16
	4.2.1	Nåsituasjonen i kommunene og situasjonen framover hvis det ikke blir oppgaveendringer	16
	4.2.2	Utfordringsbilder og muligheter i en sammenslått kommune	17
	4.3	NIVI-rapport 2013:2 «Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag»	19
	4.4	Nye oppgaver til en sammenslått kommune	20
	4.5	Oppsummering og konklusjoner	20
5.		Økonomiske sammenstillinger og konsekvenser	22
	5.1	Nøkkeltall kommuner – fra regnskapene for 2013	22
	5.2	Kommentarer til nøkkeltallene og forklaringer	22
	5.3	Økonomisk støtte ved kommunesammenslåing	24
	5.4	Vurdering av innsparingspotensiale	25
	5.5	Helhetlig gjennomgang av inntekssystemet – mulige konsekvenser for Fosen kommunene	25
	5.6	Særskilte inntekts- og eierskapsspørsmål	26
	5.7	Differensiert arbeidsgiveravgift	27
	5.8	Oppsummering	27
6.		En robust bo- og arbeidsregion – betydningen det har for næringsutviklingen i regionen	29
7.		Innbyggernes tilhørighet og vurderinger av geografisk veivalg (innbyggerundersøkelse 2014)	31
8.		Forutsetninger / plattform for en sammenslått Fosen kommune	33
	8.1	Hvorfor større kommuner	33
	8.2	Hvordan organisere en sammenslått kommune	33
	8.3	Intensjon om et sterkere regionsamarbeid – med utvidet demokratisk styring (2009)	33
	8.4	Forutsetninger / plattform for en sammenslått Fosen kommune	33
9.		Begrunnelser for å tenke i retning av en Fosen kommune	36

Vedlegg:

1.	Innbyggerundersøkelse om tilhørighet og veivalg for kommunene på Fosen	
2.	Om kommunereformen	
3.	Samfunnmessige hensyn og foreslåtte 10 kriterier	
4.	Nøkkeltall kommunene på Fosen – regnskapene 2013	
5.	Styresak FR 32/09 Intensjon om et sterkere regionsamarbeid	

Kommunestruktur 2014 – fra sju til en Fosen kommune

0. Hovedpunkter

Styret i Fosen Regionråd har påtatt seg ansvaret med å utrede alternativet med en Fosen kommune. Utredningen skal vise ambisjonene med en felles kommune og beskrive oppgaver, struktur, styring og lokal organisering. Det er forutsatt at utredningen skal ha en enkel form, men skal gi et helhetlig bilde av utfordringer og muligheter i regionen. Det er forutsatt at utredningen skal danne grunnlaget for medlemskommunene sine retningsvalg med hensyn til valg av sammenslåingsalternativ.

1. Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklinga på Fosen er negativ, og vesentlig dårligere enn i Sør-Trøndelag og landet totalt. Samla sett er det fødselsunderskudd i regionen. De siste års økning i folketall kan tilskrives tilflytting fra utlandet. Prognoser for befolkningsutviklinga fram til 2040 sier at det vil bli en økning i folketallet på 4100 personer. Nærmere 60 % av økninga vil komme i aldersgruppene over 67 år. Det er et åpent spørsmål hvilken betydning dette vil ha for kommuneøkonomien framover. Trolig vil kommunene bli sterkt utfordra særlig innenfor sektoren pleie- og omsorg både med tanke på tjenestetilbud og finansiering av disse.

2. Næringsliv og verdiskaping i regionen

Verdiskapinga i regionen er lav, ca. 60 % av landsgjennomsnittet. Selv om det vil foregå betydelige aktiviteter i regionen de kommende åra, er det langt fram til målet om å komme opp på landsgjennomsnittet i verdiskaping. Sannsynligvis har regionen et næringsliv med lav inntjening.

Antallet pendlere har holdt seg noenlunde stabilt og betraktes som marginalt økende. Hoved andelen av de som pendler ut av regionen drar til Trondheim. Totalt er det ca. 1400 flere som pendler ut av regionen enn inn. Et spenningsmoment vil være om det skjer noe mht. pendlerbilde når etter hvert mange nye arbeidsplasser etableres på den nye kampflybasen.

Utdanningsnivået til innbyggerne er forholdsvis lavt sammenligna med landet for øvrig. Dette «speiler» kompetansekravene i lokalt næringsliv. Den største andelen av innbyggerne med høyere utdanning jobber i kommunene eller i annen offentlig virksomhet.

Kommunene på Fosen skiller seg ikke vesentlig ut i forhold til fordelingen av sysselsetting mellom privat og offentlig sektor. I 2013 var ca. 40 % sysselsatt i offentlig sektor på Fosen, mens landsgjennomsnittet lå på ca. 38 %.

3. Kommunene på Fosen utfordres

Kompetansenivået i kommunene beskrives som forholdsvis høyt, men oppgaver fordeles på få medarbeidere. Små fagmiljø gir sårbare organisasjoner. Skal dagens kommunestruktur opprettholdes betinger det opprettholdelse og utvikling av interkommunalt samarbeid. Kommunene oppfattes som attraktive arbeidsgivere, men det er tendenser til færre søkere til enkelte fagområder.

Roller som samfunnsutvikler er under utvikling, og stiller stadig større krav til kommunene med å se saker i sammenheng. Kommunene har knappe ressurser til å drive en offensiv samfunnsutvikling og målretta generell planlegging og arealplanlegging. Det savnes en helhetlig regional strategi for infrastruktur som kan binde sammen kommunene og tettstedene. Kommunene utfordres med å utvikle en senterstruktur.

3 av 7 kommuner er i dag registrert på ROBEC-lista. Det økonomiske handlingsrommet beskrives som begrenset, med stramme økonomiske rammer. Prognosert befolkningsvekst forventes å bidra til økte inntekter og større aktivitet. Veksten vil sannsynligvis også utfordre på utgiftssida, særlig innenfor helse og pleie/omsorg.

Lokaldemokratiet fungerer bra, med gode styringssystem. Man ser imidlertid tendenser til at det blir vanskeligere å rekruttere til politisk deltakelse. At innbyggerne stort sett er «tett på» både ordfører og kommunestyret kan både være en fordel og en fare for demokratiet.

4. Mulighetene i en sammenslått kommune

En sammenslått Fosen kommune (1 K alternativet) vil stå sterkere i Trøndelag enn 3 K og 2 K alternativene vil gjøre, og har bedre forutsetninger for å samhandle med Trondheim som motor i landsdelen. En storkommune på Fosen vil også være en tyngre kraft opp mot regionale og nasjonale myndigheter.

I en sammenslått kommune kan det bygges opp større og mer robuste fagmiljø, som vil være med på å utvikle tjenestenes kvalitet og kvantitet. Tjenester må i utgangspunktet gis der innbyggerne bor. Det er viktig å hindre økt byråkrati i en større organisasjon.

I Ørland/Bjugn prosessen var tillitsvalgte positiv til sammenslåing. Dette ble begrunnet med forventninger til kompetanseutvikling og muligheter til å jobbe i større fagmiljø. Kommunene vil framover ha et stort rekrutteringsbehov. Det antas at det vil være mer attraktivt å jobbe i en stor organisasjon med større fagmiljø enn i mindre organisasjoner.

Mulighetene for å overføre oppgaver fra staten og fylkeskommunene er flere til en større kommune enn en mindre, herunder bidra til vertikal integrasjon av tjenester og helhetlige tjenestetilbud. Statens muligheter til å drive rammestyring overfor kommunene antas også å være mer aktuelt i forhold til større kommuner.

Andre alternativ enn en Fosen kommune vil sannsynligvis kreve opprettholdelse av interkommunale samarbeidsordninger minst på dagens nivå. I dagens Fosen hvor interkommunale selskaper og administrative vertskommuner er dominerende organisasjonsformer oppfattes det demokratiske underskuddet som en betydelig utfordring.

Å se Fosen under ett åpner for muligheter til å iverksette større utviklingsprosjekt både med tanke på kommunale tjenester, kommunal infrastruktur og generell samfunnsutvikling. Innenfor arealplanlegging og arealbruk vil det gis bedre muligheter for å se behovene i regionen i sammenheng.

Nærhet mellom innbygger og kommune i en sammenslått Fosen kommune kan ivaretas både gjennom å etablere lokale servicekontor samt satsing på prosjektet «Digital døgnåpen forvaltning». Digitalisering av kommunale tjenester og digital kommunikasjon kan gjøre det mulig og «treffe» kommunen 24/7.

5. Økonomi

Det er vanskelig å anslå de økonomiske konsekvensene av en sammenslåing av kommunene på Fosen. De er ulikt stilt i dag økonomisk. Flere kommuner har bra med formuesverdier, og det er et framtidig potensiale ift. for eksempel kampflybasen, vindkraft, laksekonsesjoner og industriutvikling. Dersom en sammenslåing skal gi økonomisk handlekraft, betinger det at det tas noen strukturelle grep som kan gir stordriftsfordeler.

Samla sett har kommunene utfordringer med å levere et godt nok driftsresultat. Netto driftsresultat bør over tid ligge på 3 % av driftsinntektene. I 2013 var samla driftsresultat for kommunene på 2 %. En resultatforbedring til 3 % vil frigjøre ca. kr. 16 mill. 3 av kommunene er på ROBEK-lista. Mye tyder på at det i alle kommunene bør tas vesentlige grep for å levere tilfredsstillende driftsresultat.

Gjeldssituasjonen i kommunene er utfordrende med en samla gjeld på ca. kr. 2,6 milliarder. I tillegg er det kjent at flere av kommunene planlegger betydelige investeringer, noe som vil utfordre kommuneøkonomien ytterligere. Lånegjelda er planlagt å øke med kr. 600 mill. fram til 2017. I 2013 lå netto lånegjeld pr. innbygger godt og vel kr. 20.000 over landsgjennomsnittet.

Kommunene har til sammen avsatt ca. kr. 140 mill. til disposisjonsfond og frie investeringsfond.

I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 er det redegjort for økonomiske virkemidler som stilles til rådighet i fbm sammenslåing av kommuner. Dette beskrives nærmere i kapittel 5.3. Hva som vil være et reelt økonomibilde for en sammenslått kommune er enda høyst uavklart, i og med at det vil skje en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og som gjøres gjeldende fra 1.1.2017. Gjennomgangen vil bli sett i sammenheng med kommunereformen.

En sammenslått Fosen kommune vil få utbetalt engangstilskudd på kr. 75,0 mill., herav kr. 55,0 mill. til engangskostnader og kr. 20,0 mill. i reformstøtte. Legges dagens inntektssystem til grunn vil kommunene beholde inndelingstilskuddet på kr. 889 mill. (2014-tall) i 15 år, og at det deretter trappes ned med 1/5 pr. år i 5 år. Hva det trappes ned til er usikkert. Dette med bakgrunn i at det kommer et nytt inntektssystem og usikkerhet rundt hvordan strukturen i kommune Norge blir for øvrig. Inndelingstilskuddet skal sikre at sammenslåtte kommuner i en overgangsperiode på 20 år ikke skal få reduserte statlige overføringer.

I kapittel 5.4 er det foretatt en enkel vurdering av mulig innsparingspotensiale i en sammenslått kommune (Mosvik/Inderøy-modellen). Denne anslår innsparingspotensialet til å være ca. kr. 71,0 mill. pr. år. Beregningen må betraktes som høyst usikker.

I forbindelse med denne utredningen har det ikke vært mulig og legge fram beregninger som det kan festes lit til og som viser hvordan det framtidige rammetilskuddet utvikler seg i en sammenslått Fosen kommune. En Fosen kommune vil trolig få høyere tilskudd på sone- og nabokriteriet enn det kommunene får i dag, men hvor mye er vanskelig å si da det avhenger av ny kommuneinndeling i landet for øvrig. Det må også tas høyde for at dagens tilskudd til smådriftsulemper faller bort fra 1.1.2017. Disse to forholdene er det ikke tatt hensyn til i KS' beregningsmodell. Inntektstapet som kommer fram ved å benytte KS' beregningsmodell blir derved ikke ca. kr. 92 mill., men muligens et sted mellom 0 og 40 mill. kr.

Kanskje bør ikke spørsmålet om sammenslåing på det nåværende stadium i prosessen ha hovedfokuset på økonomi, men mer på bedre profesjonalitet, mulighetene til å påta seg oppgaver fra overordnet nivå, større fagmiljø og større påvirkningskraft (ref. også «Rissa-Leksvik utredningen»).

6. Næringslivets forventinger til en robust bo- og arbeidsmarkedsregion

I følge næringslivsrepresentanter er det avgjørende at kommunene er et godt vertskap for de store investeringene som skal gjøres på Fosen. «Det er ikke rom for interne diskusjoner om snevre kommunegrenser» (sitat: Merethe Storødegård). Gode samferdselstilbud både på veg og sjø må være av en slik standard at Fosen er naturlig pendlingsregion mot Trondheim. Mer sømløs transport er nødvendig for å unngå svekket produktivitetsutvikling og verdiskaping.

En moderne infrastruktur bør legge til rette for å effektivisere offentlig forvaltning og tjenesteproduksjonen. Forvaltningsstrukturen kan utgjøre barrierer mot rasjonell og helhetlig nærings- og samfunnsutvikling. For næringslivet er det avgjørende at kommunemodellen som velges bidrar til forutsigbare rammebetingelser.

En mest mulig samlet region vil ha større påvirkningskraft i de «utenrikspolitiske» sakene og som vil ha stor betydning for utviklingen av næringslivet.

En robust og fremtidstettet kommunestruktur har større forutsetninger for å være en mer kompetent tilrettelegger som vil være en god og attraktiv samarbeidspartner for næringslivet.

7. Hva mener innbyggerne? (Fra NIVI/Respon: Innbyggerundersøkelse Fosen 2014)

Fra innbyggerundersøkelsen som omfatter 2000 spurte kan det trekkes ut minst tre viktige funn. For det første dokumenteres stor endringsvilje i befolkningen ved at to tredjedeler svarer at de i dag er for kommunesammenslutning for egen kommune. For det andre framkommer bred støtte til en tredeling av Fosen, gitt at det skal foretas endringer i dagens kommunestruktur. Det innebærer kommunesammenslutning mellom Bjugn og Ørland, mellom Rissa og Leksvik og mellom Åfjord og Roan. For det tredje tilsier undersøkelsen at det er mest naturlig at Osen kommune orienteres mot Midtre Namdal i det videre arbeid med kommunereformen (se NIVI/Respon-rapporten side 3, 1. avsnitt).

I undersøkelsen oppgir 34 prosent av innbyggerne at de i dag stiller seg svært eller ganske positive til Fosen som én kommune, mens 42 prosent stiller seg negative til en slik løsning. Tatt i betraktning av at dette er en form for nullpunktmåling, der holdninger måles på bakgrunn av generell debatt og ikke konkrete utredninger, kan dette vurderes som betydelig interesse for ideen om Fosen som en framtidig regionkommune (se NIVI/Respon-rapporten side 4 og 27).

8. Forutsetninger / plattform for en sammenslått kommune

Styret i Fosen Regionråd vedtok i sak 32/2009 **INTENSJON OM ET STERKERE REGIONSAMARBEID – med utvidet demokratisk styring**. Samtlige kommunestyre sluttet seg til intensjonserklæringa. På tross av forankring i kommunestyrevedtak er intensjonserklæringa ikke blitt fulgt opp. Dette antas å ha sammenheng med regionrådets organisasjonsform, og at medlemmene i en del sammenhenger ikke føler seg veldig forpliktet til å følge opp vedtak som blir gjort.

Intensjonene og målsettingene som framgår av dokumentet fra 2009 er relevante også når man skal vurdere å slå sammen kommunene i regionen. Med utgangspunkt i dette dokumentet er det utarbeidet et forslag til plattform som kan danne grunnlaget for en sammenslått kommune. Det vises til kapittel 8.3.

Forslag til hovedmål for utvikling av en sammenslått Fosen kommune:

- A. Å finne fram til ordninger som kan bidra til bedre ressursbruk og tjenesteyting og en styrking av kommunenes påvirkningskraft i samfunnsutviklingen.
- B. Å styrke demokratiet gjennom politisk styring.
- C. Å samordne samt etablere en politisk overbygning for oppgaver som løses interkommunalt.
- D. Å være en kommune som vil være kompetent og robust nok til å påta seg nye oppgaver, enten som følge av nasjonale reformer eller som følge av initiativ om desentralisering.

9. Begrunnelser for å tenke i retning av en Fosen kommune

Utfordringsbildene som beskrives i kapitlene fra 3 til 6 tyder på at det er et endringsbehov med tanke på kommunestrukturen på Fosen. Resultatene i innbyggerundersøkelsen (kapittel 7) er også med på å understøtte dette. Dagens 7 kommuner utgjør ca. 25 000 innbyggere, og sammenslått vil de utgjøre et tyngdepunkt i Trøndelag.

Argumentasjonen om behovet for større og robuste kommuner underbygges i kapittel 6 hvor både NHO og Næringsalliansen i Fosen understreker at en større kommune vil kunne gi grunnlag for å utvikle et felles bo- og arbeidsmarked, som i større grad enn i dag kan «stå på egne bein».

Funn i dette dokumentet viser at det kan være vanskelig framover å opprettholde en struktur med 7 kommuner, kanskje også en inndeling med 2 eller 3 kommuner. Med utgangspunkt i de funn som er gjort kan det skisseres følgende hovedbegrunnelser for å slå sammen til en Fosen kommune:

- A. Det utvikles kompetanse og kapasitet innenfor dagens tjenester ved at det skapes effektive og robuste fagmiljø
- B. Nye og utvidede oppgaver fra staten eller fylkeskommuner
- C. Bedre og mer samordna politisk styring av oppgaver som i dag er organisert gjennom interkommunalt samarbeid. Mer enn en kommune på Fosen betyr fortsatt behov for interkommunale samarbeidsordninger
- D. Intern politisk mobilisering med tanke på å stå sterkere sammen i «utenrikspolitikken» og derved være en tyngre kraft opp mot regionale og nasjonale myndigheter.
- E. Helhetlig og samordnet samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling (næringsutvikling og innovasjon, transport og kommunikasjoner, infrastrukturtiltak, arealplanlegging og arealforvaltning m.v.)
- F. En større kommune vil være en mer likeverdig partner til FoU miljøene, andre regionale utviklingsaktører med Trondheim som motor

1. Oppdraget / utredningsmandatet

1.1 Bakgrunn

Med bakgrunn i vedtak i Stortinget, er alle landets kommuner invitert til å delta i prosesser fra 2014 - 2016 med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Regjeringen har varslet to ulike løp i reformperioden:

Løp 1: Kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vedtas sammenslått av Kongen i statsråd innen sommeren 2016. Sammenslåinger tres i kraft 1. januar 2018

Løp 2: Proposisjon om en helhetlig ny kommunestruktur legges fram for Stortinget våren 2017.

Konkret betyr dette at det ikke er noe spørsmål om kommuner skal slås sammen eller ikke. Det er kun et spørsmål om hvilke kommuner som skal slå seg sammen og når. Kommunene gis tidsrommet fram til høsten 2015 for å gjennomføre frivillige prosesser med sikte på sammenslåing. For de kommunene som selv ikke tar initiativ til sammenslåinger eller ikke blir enige seg imellom, vil regjeringen vedta kommunesammenslåing uten nødvendigvis å forholde seg til kommunenes egne preferanser og ønsker høsten 2017.

Fylkesmennene har fått ansvar med å igangsette og lage rammer rundt de lokale prosessene. Både Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag har utfordret kommunene til høsten 2014 å komme raskt i gang med arbeidet, og til å lage et konkret opplegg for å gå gjennom prosessen. I Sør-Trøndelag er kommunene utfordret til å ta stilling til geografiske retningsvalg allerede vinteren 2015.

Styret i Fosen Regionråd behandlet i arbeidsseminar 31/8 - 2/9 temaet framtidig kommunestruktur. Høsten 2014 vil Fosen kommunene hver for seg, og sammen gjennom Fosen Regionråd, se på mulighetsrommet og vurdere flere konkrete kommuneinndelinger.

1.2 Vår tilnærming og ambisjoner

Denne utredningen kan ikke betraktes som en helhetlig samfunnsanalyse eller klassisk konsekvensanalyse vedrørende sammenslåing av kommuner, men er en beskrivelse av situasjonsbildene i regionen samt at den inneholder betraktninger og vurderingen som kan legges til grunn når styret i regionrådet og kommunestyrene skal ta standpunkt til geografiske retningsvalg i forhold til framtidens kommunestruktur i regionen. Dokumentet vil ikke være uttømmende med hensyn til å belyse fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene på Fosen.

Fosen kommunene vil arbeide for løsninger for kommunestrukturen som står seg i et langsiktig (30-50 år) perspektiv, som underbygger og videreutvikler bo-, arbeids- og servicemarkeder og som gir gode løsninger for innbyggerne.

- Kommunene på Fosen skal ta aktivt del i kommunereformen og finne løsninger som for innbyggerne på Fosen vil stå seg i tiår framover. Prosessen og debatten skal pågå i hver enkelt kommune, men må også tas i et Fosen/regionalt perspektiv.
- Fosen kommunene står foran felles samfunnsendringer som gir store muligheter for en positiv samfunnsutvikling, både gjennom nasjonalt oppdrag om kampflybase, utvikling i marin sektor, vindkraftutbygging og økende næringssamarbeid.
- Dette krever aktiv tilrettelegging og god samhandling mellom offentlig – privat - samfunnsliv dersom Fosen kommunene skal kunne utnytte egne muligheter og nærheten til Trondheim.
- Fosen kommunene har vist at vi kan få til gode samarbeidsløsninger både innenfor lovpålagte tjenester, administrative fellestjenester, kommunikasjoner/samferdsel og forvaltningsområder.

1.3 Vedtak gjort av styret i Fosen Regionråd

- a) Styret i Fosen Regionråd vil påta seg ansvaret med å utrede alternativet med én felles Fosen kommune.

- b) Utredningen må vise ambisjonene med en felles kommune og beskrive oppgaver, struktur, styring og lokal organisering.
- c) Utredningen skal ha en enkel form og begrenses i omfang, men være tilstrekkelig til å holde framdrift i forhold til fylkesmannens prosjektplan vedtatt i KS Sør-Trøndelag sitt fylkesmøte.
- d) En Fosen kommune må kunne ivareta at det i dag er flere sentra og sørge for at det blir en balansert fordeling av oppgaver og tjenester.
- e) Vi vil vurdere dette alternativet opp mot regjeringens kriterier for god kommuneinndeling, og gi et helhetlig bilde av utfordringer og muligheter for regionen.
- f) Styret i Fosen Regionråd er prosjekteier og styringsgruppe.
- g) Rådmannsgruppa er prosjektgruppe, og skal foreslå et opplegg for organisering og framdrift av arbeidet.
- h) Fosen Regionråd gjennomfører så snart som mulig en innbyggerundersøkelse. Forslag til undersøkelse legges fram til godkjenning i styre.
- i) Sekretariatet for regionrådet i samarbeid med rådmannsgruppen har utredningsansvaret. Det forutsettes at det ikke skal brukes eksterne konsulenter.
- j) Arbeidet starter straks og resultatet skal foreligge til regionrådets styremøte i desember slik at det kan brukes i kommunenes arbeid med kommunereformen.
- k) Det forutsettes at kommunene selv sørger for involvering og deltakelse fra sine innbyggere, ansatte, nærings- og samfunnsliv.

1.4 Organisering av utredningsarbeidet

<u>Styringsgruppe:</u>	Styret i Fosen Regionråd
<u>Prosjektgruppe:</u>	Rådmannsgruppa (Tillitsvalgte / ansatte informeres av rådmennene) (Prosjektgruppa oppnevner arbeidsgrupper etter behov)

Prosjektleder: Seniorrådgiver Harald S. Jensen

Etter at styret i Fosen Regionråd har behandlet og godkjent utredningen forutsettes den sendt medlemskommunene til oppfølging og behandling.

1.5 Aktuelle veivalg for Fosen: 3K – 2K – 1K

Fosen kommunene vil hver for seg, og sammen gjennom Fosen Regionråd, se på mulighetsrommet og vurdere flere konkrete kommuneinndelinger.

Det er gjennomført en innbyggerundersøkelse på Fosen hvor følgende sammenslutningsalternativ er skissert:

- a) Én Fosen kommune bestående av alle 7 kommunene, det vil si Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, Rissa, og Leksvik
- b) To Fosen kommuner hvor den ene består av Rissa og Leksvik, og den andre av Ørland, Bjugn, Åfjord, Roan, og Osen
- c) Tre Fosen kommuner hvor den ene består av Rissa og Leksvik, den andre av Ørland og Bjugn, og den tredje av Åfjord, Roan og Osen

Resultatet av innbyggerundersøkelsen vil bli gjennomgått og analysert i kapittel 8: **Innbyggernes tilhørighet og vurderinger av geografiske veivalg for egen kommune - representativ befolkningsundersøkelse i alle de 7 Fosen kommune.** Undersøkelsen kartlegger innbyggernes tilhørighet og synspunkter på geografisk retningsvalg i den pågående kommunereformen.

2. Kommunereformen (se vedlegg nr. 2)

Regjeringen og flertallet på Stortinget ønsker å flytte makt og ansvar til større og mer robuste kommuner. Intensjonen er å styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner mer ansvar og selvstyre. Reformen skal bidra til å redusere behovet for interkommunale løsninger, statlig detaljstyring for å sikre nasjonal behov samt sørge for at velferdstilbudet tilpasses i større grad innbyggernes behov.

2.1 Mål for reformen

Målene for reformen (samfunnsmessige hensyn som skal ivaretas) er gitt av Stortinget:

- sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- kommuner som er bærekraftige og et styrket lokaldemokrati

Kommunereformen er en nasjonal reform. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene og effektiv ressursbruk. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima og miljøhensyn. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

2.2 Styrke generalistkommunen

Generalistkommuneprinsippet er utgangspunktet i dagens kommuneforvaltning. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansierings-systemet gjelder for alle, og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring og for statlig tilsyn og kontroll med kommunene.

Generalistkommuneprinsippet vil også være utgangspunktet for den kommende reformen. Som et generelt prinsipp skal reformen legge et grunnlag for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv. Kommunestrukturen skal danne grunnlaget for en enhetlig og oversiktlig forvaltning.

Det er en forutsetning for overføring av nye oppgaver til kommunene at de er blitt større og mer robuste. Dersom resultatet av de lokale strukturprosessene blir en svært uensarta kommunestruktur med kommuner av svært varierende størrelse, vil spørsmål om pålagt interkommunalt samarbeid og oppgavedifferensiering hvor de største kommunene kan få nye oppgaver bli aktualisert. Dette er tema som vil inngå i stortingsmeldingen som legges fram våren 2015 om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner.

2.3 Vertikal integrasjon – ansvar for hele tjenesten

Et sentralt spørsmål nå er hva som vil kunne overføres av oppgaver fra staten og fylkeskommuner til kommuner dersom antall kommuner reduseres vesentlig og dermed blir betydelig større og robuste. Til en slik struktur eller kommunesamarbeid mellom større kommuner vil det være mulig å overføre store deler av den kompetansen som i dag utgjør «2. linjen» til kommunene slik at disse på en vesentlig bedre måte kan ivareta sine oppgaver både som «1. linje» og som «3.linje».

2.4 Større og robuste kommuner – grunnlag for mer rammestyring

Større og mer robuste kommuner forventes å bidra til styrket kapasitet og kompetanse slik at omfanget av og detaljeringen av den statlige styringen ikke vil være nødvendig. Reformen forventes derfor å bidra til:

- Styrket lokaldemokrati og større ansvar til kommunene
- Gode og likeverdige tjenester
- En helhetlig samfunnsplanlegging
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

3. Utviklingstrender og utfordringer

Mye av tallmaterialet som er brukt i dette kapittelet er hentet fra «Regional selvangivelse for Fosen 2013» og Verdiskapingsanalyse utarbeidet av SINTEF for Kysten er klar i 2013.

3.1 Befolkningsutvikling og demografi

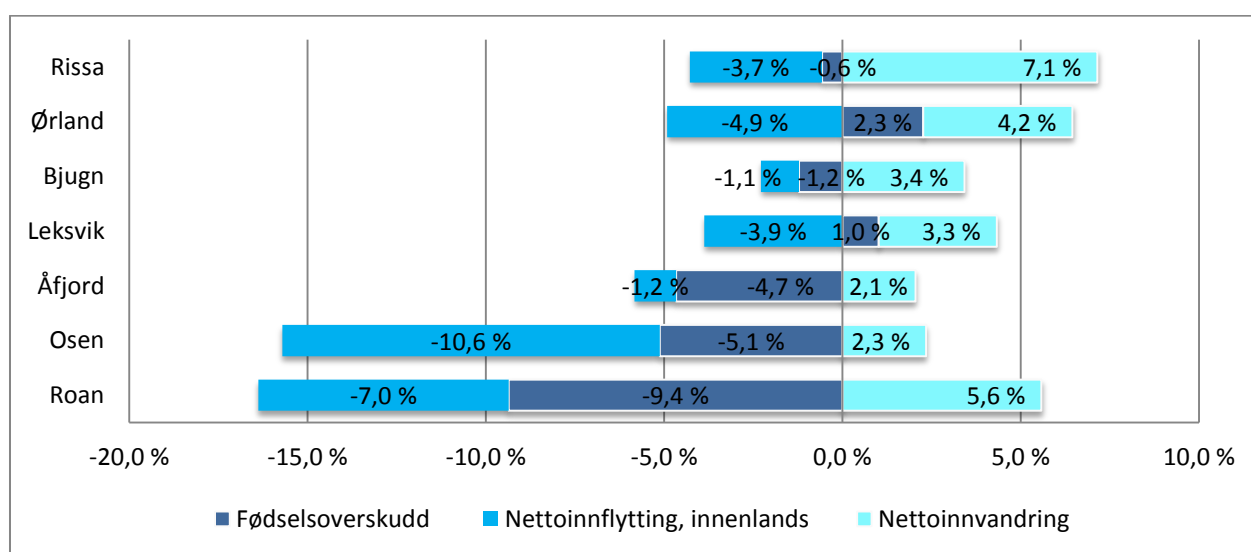
Befolkningsutviklingen er den viktigste indikatoren for utviklingen i kommunene, og gir oss klare bilder på om utviklingen er positiv eller negativ. Befolkningsutviklingen består av tre komponenter; fødselsoverskudd, netto innenlands flytting og netto innvandring.

Tabell nr. 1 – folketallet på Fosen 2000 – 2013 (folketallet pr. 1.1. i året)

	2000	2005	2010	2014	Endring 2000-2014	Prosentvis endr 2000-2013
Osen	1194	1052	1033	997	-197	-16,5 %
Roan	1121	1074	999	986	-135	-12,0 %
Åfjord	3403	3337	3220	3242	-161	-4,7 %
Bjugn	4696	4685	4548	4711	15	0,3 %
Ørland	5037	5136	5121	5164	127	2,5 %
Rissa	6503	6433	6442	6646	143	2,2 %
Leksvik	3512	3508	3528	3555	43	1,2 %
Fosen	25466	25225	24891	25301	-165	-0,64 %

I perioden 2000 til 2013 har befolkningsveksten i Norge vært på 12,8 % og i Sør-Trøndelag 16,4 %. Fosen-regionen har i samme periode hatt en reell nedgang på 0,64 %, som betyr 165 færre innbyggere i regionen. Nedgangen i Osen og Roan har vært størst med til sammen 332 personer. Også Åfjord har hatt en forholdsvis stor nedgang, men her virker det som antall innbyggere har stabilisert seg. Utviklinga i Bjugn har variert noe i perioden, men også her ser det ut som befolkningsutviklinga er stabilisert de siste åra og med en forholdsvis stor økning fra 2012 til 2013. Utviklinga på Ørland er spesiell, hvor det var vekst de første åra. Deretter falt folketallet, men de siste 4 åra har det vært en jevn stigning igjen. I 2014 nærmer man seg folketallet i 2004 hvor det var 5169 innbyggere på Ørland. I Rissa har befolkningsutviklinga sett under et fram til 2008 vist en fallende tendens. De siste 3 til 4 åra har antall innbyggere steget forholdsvis mye fra laveste nivå i 2007/2008 med 6366 innbyggere til et folketall på 6646 pr. 1.1.2014. I Leksvik har det i perioden sett under ett vært lite endring i folketallet.

Tabell nr. 2: Folketallsutvikling dekomponert (endring januar 2002 til januar 2014 i prosent av folketall i starten av perioden)



Perioden sett under et har Ørland og Leksvik hatt et fødselsoverskudd, i de øvrige kommunene har det vært fødselsunderskudd.

Tall for innenlandsk flytting viser også at netto innflytting innenlands er negativ for alle kommunene i perioden. Det totale bilde er i ferd med å endre seg ved at det er flere som flytter inn til Fosen enn ut. Isolert sett bidro netto flytting i 2013 til 66 flere innbyggere på Fosen. Det er interessant å registrere at det er forholdsvis mange som flytter enten inn (1155 i 2013) eller ut (1089 i 2013) av kommunene. Den innenlandske flyttingen skjer i hovedsak til / fra kommuner i Midt-Norge.

Tilflytting fra utlandet bidrar til økning av folketallet i alle kommunene. I 2013 var overskuddet fra utenlandsk innvandring på 119 personer.

Tabell nr. 3: Demografi (befolkningsframskriving fordelt på aldersgrupper - kilde: SSB)

Framskrivingsalternativ i SSB: middels. Betydningen av kampflybasen og andre store utbyggingsprosjekt er ikke spesielt hensyntatt.

	2014						2020						2040					
	0-6	6-19	20-66	67-79	80+	SUM	0-6	6-19	20-66	67-79	80+	SUM	0-6	6-19	20-66	67-79	80+	SUM
Samlet	1597	4482	14621	3114	1487	25301	1752	4302	15056	3647	1473	26230	1848	4941	15528	4494	2607	29418
Rissa	423	1229	3 875	750	369	6646	508	1161	4 093	870	351	6983	532	1397	4 253	1028	636	7846
Ørland	332	910	3 063	601	258	5164	384	860	3 308	634	284	5470	389	1076	3 509	1057	504	6535
Bjugn	351	790	2 698	616	256	4711	337	860	2 750	738	280	4965	368	967	3 009	874	521	5739
Leksvik	249	623	2 056	424	203	3555	237	645	1 957	563	194	3596	255	654	2 029	532	360	3830
Åfjord	145	597	1 823	434	243	3242	183	500	1 863	497	231	3274	201	553	1 747	649	348	3498
Osen	49	168	543	153	84	997	51	143	518	177	70	959	56	157	465	164	120	962
Roan	48	165	563	136	74	986	52	133	567	168	63	983	47	137	516	190	118	1008

Prognoserte endringer i perioden 2014 til 2040 - Total økning av antall innbyggere: 4117

- 0 – 6 år: øker med 251
- 6-19 år: øker med 459
- 20-66 år: øker med 907
- 67-79 år: øker med 1380
- 80 + : øker med 1120

Befolkningsutviklinga og endringer i demografien er viktig for en kommunes økonomiske situasjon. Kommunenes inntekter er sterkt knytta til innbyggerne gjennom kriteriene til inntektssystemet, i tillegg må tjenestetilbud og infrastruktur tilrettelegges og dimensjoneres etter innbyggernes behov. Innbyggerne gir inntekter, men genererer i ulik grad utgifter som en må ta hensyn til slik at inntektssida ikke blir overvurdert. Det finnes ikke tilgjengelige prognoser som tallfester hvilke økonomiske konsekvenser (inntekter og utgifter) endringene i befolkningsutviklingen vil få, men eksempelvis viser tall fra Det Tekniske Beregningsutvalg at kommunesektorens driftsutgifter i 2014 pr. innbygger fordelt på følgende aldersgrupper er:

2 - 5 år	160 553
6 – 15 år	144 882
75 – 79 år	57 722
80 – 89 år	164 544
90 år og over	419 812

Med utgangspunkt i prognosene for befolkningsutvikling betyr dette at kommunene vil få en betydelig økning i driftsutgiftene til disse aldersgruppene fram mot år 2040. Praksis de siste åra har vært at demografikostnadene er blitt kompensert i de frie inntektene, men uansett medfører denne økte kostnaden at kommunene må ha en effektiv tjenesteproduksjon.

3.2 Næringsutvikling, sysselsetting og verdiskaping

Tabell nr. 4: Sysselsetting fordelt på næring (antall Kilde: SSB – tall pr. *31.12 2010 og 2013)

	Fosen 2011*	Fosen 2014*
Jordbruk, skogbruk og fiske	1222	1091
Råolje og naturgass, utvinning og rørtransport	1	1
Industri og bergverksdrift	1315	1349
Kraft- og vannforsyning	137	116
Bygge- og anleggsvirksomhet	1128	1239
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	1361	1421
Transport og kommunikasjon	686	690
Finans og forretningsmessig tjenesteyting	590	611
Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting	4288	4476
Uoppgitt	51	65
SUM	10779	11059

Sysselsettingen har vært relativt stabil de siste årene, med 11059 årsverk registrert i desember 2013. I 2013 utgjorde andelen ansatte i offentlig sektor på Fosen ca. 40 %, mens landsgjennomsnittet er ca. 38 %. På tross av en betydelig økning i verdiskapinga innenfor fiskeri, havbruk og fiskeforedling har veksten i antall sysselsatte vært ubetydelig. I et litt mer langsiktig perspektiv enn tabellen ovenfor ser vi at størst økning i antall sysselsatt i privat sektor finner vi innenfor gruppen varehandel, mens vi registrerer nedgang både innenfor jordbruk og skogbruk samt industri.

Tabell nr. 5: Verdiskaping etter næring - 2008 til 2010 (løpende priser og i mill. kr.)

Kilde: Kysten er klar – SINTEF verdiskapingsanalyse 2013. Nyere tall enn de fra 2010 finnes ikke.

NÆRING	FOSEN			Økning % 2008 - 2010	Kysten er klar			Økning % 2008 - 2010
	2008	2009	2010		2008	2009	2010	
Offentlig tjenesteyting	1 554	1 685	1 739	11,9	2 168	2 327	2 388	10,1
Fiskeri, havbruk, fiskeforedling	395	512	712	80,3	1 372	1 934	2 665	94,2
Industri, kraft, vannforsyning	604	556	721	19,4	806	676	957	18,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	484	479	481	-0,6	673	651	678	0,7
Forretningsm.- og annen tjenesteyting	571	480	512	-10,3	870	832	882	1,4
Finansielle tjenester, eiendomsdrift	270	301	318	17,8	349	412	414	18,6
Varehandel	311	330	364	17,0	446	476	516	15,7
Bygging av skip og oljeplattformer	185	312	214	15,7	291	355	267	-8,2
Jordbruk og skogbruk	220	212	217	-1,4	276	276	285	3,3
Transport og kommunikasjon	208	226	228	9,6	422	432	480	13,7
Overnatting-, servering-, reisetjenester	37	40	40	8,1	79	80	78	-1,3
SUM verdiskaping	4 839	5 133	5 546	14,6	7 752	8 451	9 610	24,0

Næringenes andel av den samlede verdiskapingen og sysselsettingen er interessant for å belyse regionens næringsstruktur og økonomiske tyngdepunkt. Økningen i verdiskapinga på Fosen (+14,6 %) er mindre enn i Kysten er klar området (+24,0 %). I hovedsak skyldes det veksten innenfor fiskeri, havbruk og fiskeriforedling, som i perioden hadde en vekst på 94,2 % i Kysten er klar området. I det alt vesentligste er denne veksten skjedd på Frøya og Hitra.

Offentlig tjenesteyting bidrar til høyest verdiskaping både på Fosen og Kysten er klar under et. Men, det er verdt å merke seg at i Kysten er klar området går fiskeri, havbruk og fiskeforedling forbi offentlig tjenesteyting i verdiskaping i 2010.

Hoved andelen av verdiskapinga innenfor kategorien "Bygging av skip og oljeplattformer" skjer som tabellen viser på Fosen.

Oversikten viser også at hoved andelen av verdiskapinga innenfor jordbruk og skogbruk skjer på Fosen. Verdiskapinga på Fosen har imidlertid gått tilbake med 1,4 %, mens det for hele området er en liten framgang på 3,3 %.

Fosen regionen hadde i 2010 en verdiskaping på ca. NOK 5,55 mrd. Hvis regionen hadde ligget på landsgjennomsnittet for Norge (jfr. BNP) skulle tallet vært ca. NOK 9,1 mrd. I dokumentet «Regionalt

næringsssamarbeid på Fosen – strategidokument 2013» er følgende hovedmålsetting vedtatt: «**Fosen regionen har som mål at andelen av BNP innen 2020 er på samme nivå som landsgjennomsnittet**».

3.3 Arbeidspendling

Tabell nr. 7: Tall som viser utviklingen i pendling til og fra regionen (Kilde: SSB)

	2011			2012			2013		
	Ut-pendling	Inn-pendling	Netto-pendling	Ut-pendling	Inn-pendling	Netto-pendling	Ut-pendling	Inn-pendling	Netto-pendling
Osen	130	47	-83	133	38	-95	140	49	-91
Roan	130	64	-66	128	70	-58	135	145	10
Åfjord	353	259	-94	353	279	-74	372	284	-88
Bjugn	745	348	-397	760	350	-410	780	360	-420
Ørland	655	533	-122	686	546	-140	722	512	-150
Rissa	832	480	-352	834	506	-328	855	512	-343
Leksvik	514	264	-250	512	250	-262	544	238	-302
Fosen	3359	1995	-1364	3406	2039	-1367	3548	2100	-1384

Antallet som pendler har økt i perioden 2007 til 2013, med Rissa som den største pendlerkommunen. Men, det er nesten ingen endring i netto pendling i regionen. Trondheim er det viktigste pendlermålet for Fosningene, men pendlingen internt på Fosen er også økende.

Totalt pendlet 1332 personer mellom ulike kommuner på Fosen i 2013. Dette utgjør 10,7 % av bosatte arbeidstakerne i regionen. Antall pendlere på Fosen har gått opp med 148 personer de siste 5 årene, dvs at 1,2 % flere av de bosatte arbeidstakerne på Fosen nå pendler til en annen kommune på Fosen. Pendlingen er med andre ord marginalt økende.

Når det gjelder begrepet felles bo- og arbeidsmarkedsregion er det vanlig å kreve minst 10 % pendling kommunene i mellom for å oppfylle dette. Mellom Ørland og Bjugn er dette kriteriet oppfylt. Fra Leksvik til Rissa er det 8,2 % utpendling. Fra Roan til Åfjord er det 7,5 % utpendling. For øvrig er man veldig langt unna vanlige kriterier for felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

3.4 Sysselsetting og utdanningsnivå

Kartlegging av utdanningsnivået til innbyggerne på Fosen ble gjort i fbm utarbeidelsen av «Regional selvangivelse for 2013». Funn viste at utdanningsnivået til innbyggerne er forholdsvis likt når en sammenligner kommunene. I snitt har ca. 36 % ikke utdanning ut over grunnskolenivå, mens landsgjennomsnittet ligger på 28,6 %.

Andelen av befolkninga som ikke har utdanning ut over videregående skolenivå er ca. 5 % høyere enn landsgjennomsnittet. Landsgjennomsnittet ligger på 42,3 % og på Fosen er andelen 46,8 %.

Andelen av befolkninga som har utdanning på høgskole- eller universitetsnivå (kort), ligger i snitt ca. 5 – 6 % under landsgjennomsnittet som er på 21,7 %. Unntatt er Roan og dels Osen som ligger 8 – 10 % under landsgjennomsnittet.

Andelen av befolkninga på Fosen som har utdanning på høgskole- eller universitetsnivå (lang), ligger i snitt på ca. 2,2 %, mens landsgjennomsnittet er på 7,4 %. Ørland, Rissa og Leksvik ligger høyest i regionen, hvor andelen med dette utdanningsnivået er på ca. 3 %.

I fbm Regional selvangivelse forklarer kommunene utdanningsnivået som blir beskrevet med at det «speiler» kompetansekravene i det lokale næringslivet. Bortsett fra offentlig virksomhet er det i dag få bedrifter som etterspør arbeidskraft i særlig grad ut over videregående skolenivå. Flere av kommunene peker på at det forholdsvis lave utdanningsnivået til innbyggerne er en utfordring i forhold til at man i regionen kan se for seg etablering av kompetansearbeidsplasser.

3.5 Sysselsetting i kommunene

Tabell nr. 8: Bemanningsoversikt i kommunene på Fosen (Kilde: Fosen Lønn og Regional selvangivelse)

	osen	roan	åfjord	bjugn	ørland	riisa	leksvik	fosan
SUM antall årsverk 2013	97	94	271	353	357	469	291	1932
SUM antall ansatte 2013	131	129	355	453	437	646	386	2537
Antall ansettelse foretatt i 2012	10?	10	34	30	30	40?	30?	184

Ca. 8 % av årsverkene som er registrert i tabellen ovenfor jobber for regionale samarbeidsordninger. De største og viktigste av disse ordningene er Fosen Helse IKS, Fosen Regnskap, Fosen Lønn, Fosen IKT, Kemnerkontoret for Fosen og Fosen Barneverntjeneste.

I perioden fram til 2023 vil det skje en naturlig avgang i de kommunale organisasjonene som følge av oppnådd aldersgrense på til sammen 545 årsverk. I tillegg kommer fylkeskommunale og statlige stillinger. F.eks. er det beregnet at fram til 2023 vil det skje en naturlig utskifting i de 4 videregående skolene på ca. 70 årsverk.

3.6 Oppsummering

Befolkningsutviklinga på Fosen er negativ, og vesentlig dårligere enn i Sør-Trøndelag fylke og landet totalt. Samla sett er det fødselsunderskudd i regionen, og de siste års økning i folketall kan først og fremst tilskrives tilflytting fra utlandet.

Prognoser for befolkningsutvikling fram til 2040 sier at det vil bli en økning i folketallet på 4100 personer. Nærmere 60 % av økninga vil komme i aldersgruppene over 67 år. Det er et åpent spørsmål hvilken betydning dette vil ha for kommuneøkonomien framover. Sannsynligvis vil kommunene bli sterkt utfordra innenfor sektoren pleie- og omsorg både med tanke på tjenestetilbud og finansiering av disse. Verdiskapinga i regionen er vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet (ca. 60 % av landsgjennomsnittet). Selv om det vil foregå betydelige aktiviteter i regionen de kommende åra, er det langt fram til målet om å komme opp på landsgjennomsnittet i verdiskaping. Sannsynligvis har regionen et næringsliv med lav inntjening.

Antallet pendlere har holdt seg noenlunde stabilt og betraktes som marginalt økende. Hoved andelen av de som pendler ut av regionen drar til Trondheim. Totalt er det ca. 1400 flere som pendler ut av regionen enn inn. Et spenningsmoment vil være om det skjer noe mht. pendlerbilde når etter hvert mange nye arbeidsplasser etableres på den nye kampflybasen.

Utdanningsnivået til innbyggerne er forholdsvis lavt sammenligna med landet for øvrig. Dette «speiler» kompetansekravene i lokalt næringsliv. Den største andel av innbyggerne med høyere utdanning jobber i kommunene eller i annen offentlig virksomhet.

I «Regional selvangivelse for 2013» ble det kartlagt at det vil skje en forholdsvis stor og naturlig utskifting av ansatte i kommunene i de neste 10 åra. Totalt er den beregnet til ca. 545 stillinger. I tillegg kommer tilsvarende utskifting i fylkeskommunale (70 i videregående skole) og statlige stillinger.

4. Utfordringsbilder for Fosen kommunene i lys av nye nasjonale føringer

4.1 Samfunnsmessige hensyn og foreslåtte kriterier

Regjeringen har klare kriterier for hva som bør ligge til grunn for en utredning og valg av sammenslåingskommuner. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.

Kriterier rettet mot kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Nærmere omtale av kriteriene vedlegges utredningen – VEDLEGG NR. 3.

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

4.2 Utfordringsbildene for Fosen – i dag og i framtida

Med utgangspunkt i de 10 kriteriene og forklaringene av dem er det foretatt en kartlegging av utfordringsbilder pr. kommune. Kartleggingen har foregått i samarbeid med Rådmannsgruppa og medlemmene av regionale faggrupper (økonomigruppa, personalgruppa, lederforum helse og omsorg, oppvekstforum Fosen, kultur, kommunalteknikk).

4.2.1 Nåsituasjonen i kommunene og situasjonen framover hvis det ikke blir oppgaveendringer

SPØRSMÅL: Med utgangspunkt i kunnskapen dere har om egen kommune, gjennomgå og gi en statusvurdering for situasjonen i kommunen for hver av de 10 kriteriene.

Og videre: Gitt at det ikke vil skje noen endringer i kommunestrukturen, hvordan tror dere utfordringsbilde vil «se ut» for egen kommune i et 10 til 15 års perspektiv innenfor de 10 kriteriene.

Kriterier for god oppgaveløsning	Kommentarer / vurderinger / betraktninger («+» pluser og «-» minuser):
1. Tilstrekkelig kapasitet	<ul style="list-style-type: none">- Mange og ulike oppgaver på få medarbeidere, små lokale fagmiljø, sårbart ved fravær.- Bekymring med tanke på kapasitet og kompetanse til å utføre nye oppgaver. Bekymringen er i første rekke knyttet til usikkerhet om økonomibilde framover.- Tjenestesamarbeid må opprettholdes.- Mangler noe spisskompetanse på enkelt områder, og som kan være vanskelig å rekruttere.+ I dag oppleves det ikke å være et stort rekrutteringsproblem innenfor de fleste oppgaveområder.+ Oppleves å være et forholdsvis høyt kompetansenivå innenfor de fleste sektorer.
2. Relevant kompetanse	<ul style="list-style-type: none">+/- Pr. i dag ikke spesielt utfordrende å rekruttere riktig kompetanse i kommunene, men innenfor en del områder kan det være utfordrende å rekruttere medarbeidere med spisskompetanse.- Ser en tendens til at det blir færre søkere innenfor en del fagområder, f.eks. helse og omsorg.- Flere av kommunene opplyser at det de neste åra vil skje en forholdsvis stor utskifting av medarbeidere pga generasjonsskifte.
3. Tilstrekkelig distanse	<ul style="list-style-type: none">+/- Kan være utfordrende i små kommuner. Er derfor viktig å være bevisst sin rolle.
4. Effektiv tjenesteproduksjon	<ul style="list-style-type: none">- Kan være utfordrende å drive utviklingsarbeid i de minste enhetene.- Smådriftsulemper – få saker på enkelte områder.- Valgt organisering kan i noen tilfeller få konsekvenser for effektiviteten.+ Man leverer effektive tjenester innenfor rammene man har.+/- Kort «vei» mellom innbygger og tjenesteyter gir en effektiv tjenesteproduksjon, men+/- Det må jobbes med å finne nye måter og møte utfordringene på.
5. Økonomisk soliditet	<ul style="list-style-type: none">- Store forskjeller mellom kommunene pr. i dag. Økonomi avhenger av styring, ikke nødvendigvis kommunens størrelse.- Små kommuner har et begrenset handlingsrom.- Generelt utfordres kommunene i forhold til stramme økonomiske rammer.- 3 av kommunene er på ROBEM-lista.- Kommunene har investert i å skape vekst, og når veksten kommer er økonomien svekket.+ Forventninger om befolkningsøkning vil bidra til økte inntekter og større aktivitet.+/- Kommunene utfordres på å effektivisere tjenesteproduksjonen.
6. Valgfrihet	<ul style="list-style-type: none">+/- Er det mindre valgfrihet i små kommuner? Noe mener at det kanskje er det, noen ikke.+ I flere av kommunene har innbyggerne f.eks. muligheter til å velge alternativ innenfor f.eks. barnehage+ Kommunene ser ingen store utfordringer i nåværende valgfrihet pr. dd eller om 10 år, men kanskje er ikke valgfriheten så stor.

Kriterier for god oppgaveløsning	Kommentarer / vurderinger / betraktninger («+» pluser og «-» minuser):
7. Funksjonelle samfunns-utviklings-områder	<ul style="list-style-type: none"> - Arealplanlegging og planlegging generelt kan være utfordrende i kommunene. De fleste kommunene ser noen utfordringer rundt utviklingen av de enkelte sentra. - Vanskelig å delta samt påvirke i kommunene, gjelder både politikere og innbyggere. - Vi mangler en helhetlig regional strategi på infrastruktur som kan binde sammen tettstedene på Fosen. - Større kommuner har større påvirkningskraft oppover i systemet enn mindre har. - Rollen som samfunnsutvikler er under utvikling, og stiller stadig større krav til kommunene med å se saker og tiltak i sammenheng.
8. Høy politisk deltakelse	+/- Lokaldemokratiet virker å fungere godt i dag. Forholdsvis høy deltakelse, men man ser tendenser til at det er problem med å rekruttere til politisk arbeid.
9. Lokal politisk styring	<ul style="list-style-type: none"> + God fagkompetanse sikrer gode beslutningsgrunnlag. + Styringssystemene virker til å fungere bra i dag. +/- Alle er tett på ordfører og kommunestyret. I noen sammenhenger kan dette være en fare for demokratiet ved at enkeltpersoner har mulighet til å påvirke i «de lukkede rom» og ikke i de åpne politiske arenaene. + I en større kommune kan avstanden mellom innbyggerne og politikerne øke
10. Lokal identitet	+ Inntrykket generelt er at identiteten lokalt er meget bra, nesten helt ned til hver enkelt grend.

4.2.2 Utfordringsbilder og muligheter i en sammenslått kommune

SPØRSMÅL: Gitt at kommunene på Fosen slås sammen til en kommune, hvordan tror dere utfordringsbilde vil «se ut» i et 10 til 15 års perspektiv innenfor de 10 kriteriene?

Kriterier for god oppgaveløsning	Kommentarer / vurderinger / betraktninger («+» pluser og «-» minuser):
1. Tilstrekkelig kapasitet	<ul style="list-style-type: none"> + Større fagmiljø, spisset kompetanse må ha som mål å bidra til bedre tjenestetilbud. +/- Er avhengig av økonomiske ressurser, som igjen betyr effektive strukturer innenfor de store tunge sektorene. + Mulig å etablere av hovedbaser med fremskutte baser innenfor eksempelvis skole, omsorg, lege osv. + I en sammenslått kommune må det være fokus på å forhindre økt byråkrati og tidstyveri.
2. Relevant kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> + Analyser i enkeltkommuner og for alle kommunene viser at det de neste årene vil skje et stort generasjonsskifte i forhold til ansatte i kommunene. Trolig vil det bli enklere å rekruttere ønsket kompetanse til en større organisasjon. + I Ørland/Bjugn prosessen kom det fram at tillitsvalgte var positive til sammenslåing av kommunene bl.a. fordi man så for seg at ansatte vil få utviklet kompetansen samt mulighet til å jobbe i større fagmiljø. Tillitsvalgte så også for seg at kommunene framover vil få store rekrutteringsutfordringer. Viktige å kunne tilby gode stillingsstørrelser. Vil også være avhengig av bolyst, reiseavstander til bosted og større fagmiljø.
3. Tilstrekkelig distanse	+ Økt distanse i en større kommune vil være positivt i forhold til habilitetsproblematikken.

Kriterier for god oppgaveløsning	Kommentarer / vurderinger / betraktninger («+» plusser og «-» minuser):
4. Effektiv tjenesteproduksjon	<ul style="list-style-type: none"> + Mer effektiv og robust tjenesteproduksjon. + Administrative funksjoner kan effektiviseres + Større muligheter til rammestyring og frigjøring av tid til å drive utviklingsoppgaver + Bedre internkontrollfunksjoner / strategisk ledelse kan gi bedre effektivitet/kvalitet + Vertikal integrasjon av tjenester og helhetlig tilbud til innbyggerne (overtaking av oppgaver og tjenester fra fylkeskommunene og staten) + Utvikling av fagkompetanse og spisskompetanse hvor det også fokuseres på tverrfaglig samarbeid
5. Økonomisk soliditet	<ul style="list-style-type: none"> + Benytte seg av stordriftsfordeler. Større budsjetter gir bedre handlingsrom. Kan bidra til å sikre bedre kompetanse + Har større mulighet til å ta strukturelle grep som gir økonomiske virkninger og handlingsrom +/- Er avhengig av tydelig styring og prioriteringer - hvordan fordele ressursene "rettferdig"
6. Valgfrihet	<ul style="list-style-type: none"> +/- Spørsmål om politiske prioriteringer + Ansattes valgfrihet i forhold til bo- og arbeidsmarked + Tilgang til flere tjenester og spesialisttjenester, større bredde i tilbudet - Sentralisering – avstand til aktivitet kan øke - I stor grad avhengig av reiseavstander, og ikke av struktur - Gjennom sentralisering og strukturelle grep kan valgfrihet være avhengig av at innbygger må flytte
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	<ul style="list-style-type: none"> + Å se Fosen under ett må kunne gi muligheter for større utviklingsprosjekter samt se ting i sammenheng (veier, senterstruktur, infrastruktur generelt). Fosen vil fremstå som en betydelig kommune som vil stå sterkt i Trøndelag. + Arealplanlegging og arealbruk – større mulighet for å se mulighetene og behovene i regionen i sammenheng + Større muligheter for påvirkning og beslutningskraft i viktige samfunnsutviklingsområder +/- Også en større kommune vil få prioriteringsutfordringer bl.a. i forhold til hvilke saker som betyr mest for flest mulig
8. Høy politisk deltakelse	<ul style="list-style-type: none"> + Mer viktige politiske saker til behandling som kan skape større interesse
9. Lokal politisk styring	<ul style="list-style-type: none"> +/- God politisk styring avhenger også i en stor kommune av gode overordna strategier og et godt politisk klima - Lokalpolitikken kan svekkes, større avstand til politikerne som kan få mindre lokalkunnskap + Gode fagfolk som leverer gode utredninger til politikerne = bedre grunnlag for å fatte beslutninger + Må etableres lokale utvalg a la bydelsutvalg som får konkret ansvar innenfor definerte områder. Gjerne med eget budsjett
10. Lokal identitet	<ul style="list-style-type: none"> - Lokalidentiteten i "grendene" vil bestå, og kanskje til og med styrkes. Kan være negativt med tanke på å skape oppslutning om Fosenidentiteten + Styrking av dugnadånden og samholdet ved at innbyggerne i større grad føler ansvar for å utvikle sine lokalmiljø/nærmiljø + Fosenidentiteten er innarbeidet og må utvikles

4.3 NIVI-rapport 2013:2 «Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag»

I følge NIVI-rapport 2013:2 «Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag» utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i samarbeid med KS Sør-Trøndelag og kommunene er samarbeidsbilde på Fosen i 2013 slik (tabellen angir antall formaliserte samarbeidsordninger kommunene deltar i på ulike nivå):

Kommune	Høyere nivå	Regionalt nivå	Lokalt nivå	SUM 2013	SUM 2009
Rissa	13	31	9	53	36
Bjugn	10	26	13	49	41
Ørland	10	24	13	47	40
Roan	11	27	6	44	34
Osen	21	18	5	44	38
Åfjord	10	26	7	43	35
Leksvik (2012-tall)	17	22	7	46	30 (2008)

Punktene nedenfor er hentet fra konklusjonene i NIVI-rapporten.

Selv om de skal dekke situasjonsbilde i hele Sør-Trøndelag er de relevante med tanke på å beskrive utfordringsbildet i Fosen som region:

Demokratisk underskudd

Selv om det har vært en vekst i bruk av politisk nemnd etter 2009, er hoveddelen av dagens samarbeid fortsatt organisert ut fra andre hensyn enn ivaretagelse av politisk styring og kontroll. Bruk av folkevalgt nemnd er registrert for åtte prosent av de registrerte ordningene, og i Sør-Trøndelag finnes foreløpig ingen samkommuner. Demokratisk underskudd vurderes som en betydelig utfordring særlig på Fosen, hvor interkommunale selskaper og administrative vertskommuner er dominerende organisasjonsformer.

Fortsatt store behov for utvidet samarbeid

Fra informanter i samtlige kommuner understrekes behov for utvidet samarbeid som følge av mer krevende oppgaver og mangel på robuste fagmiljøer. Mer samarbeid anses som avgjørende i det videre arbeid med å følge opp samhandlingsreformen. Fra kommunene blir det pekt på flere sårbare fagområder, både IKT, innenfor sosiale tjenester og ikke minst teknisk sektor, inkludert planlegging og byggesak.

Behov for større kommuner

Et flertall av lederne som er intervjuet ser på interkommunalt samarbeid som en midlertidig reparasjonsstrategi på vei mot mer robuste generalistkommuner. Et klart flertall av både de politiske og de administrative lederne mener det er behov for kommunesammenslutninger i Sør-Trøndelag. Noen argumenterer for at en ny kommunestruktur bør vokse fram gjennom frivillige løsninger, der mer interkommunalt samarbeid er et steg på veien. Et mer vanlig synspunkt er at en ny kommunestruktur krever nasjonal medvirkning og en målrettet virkemiddelbruk for å få etablert større kommuner.

Åtte prioriterte innsatsområder

Ut fra gjennomførte lederintervjuer og analyser av dagens samarbeid har NIVI konkretisert følgende mulige innsatsområder i det videre arbeid:

1. *Oppfølging av varslet fylkesgrep* for styrking av kommunenes kompetanse og kapasitet innenfor planlegging, byggesak, miljø og landbruk
2. *Tiltak for å styrke kommunenes forvaltningskompetanse*, herunder utvidet samarbeid om kommuneadvokat og juridisk kompetanse
3. *Krafttak for eTjenester og bedre digital samhandling*, med vekt på brede regionale fellesløsninger
4. *Støtte til videre omstilling innenfor samhandlingsreformen*, herunder harmonisering av tilbud i etablerte samhandlingsenheter og prioritering av forebyggende helsearbeid

5. *Samordning av fylkeskommunal regionalpolitikk og virkemiddelbruk mot kommuner og regionråd*
6. *Bedre samordning av offentlige virkemidler og utviklingstiltak på tvers av fylkes- og landsdelsgrenser.*
Det gjelder særlig fylkeskommunenes tjenester og regionale utviklingstiltak, men også statlige aktører som Fylkesmannen, Helseforetakene og NAV.
7. *Tilrettelegging for en kommende strukturdebatt, med vekt på felles tilnærming til mål og forutsetninger, evt. også felles utredning av særskilte tema som berører nasjonale mål og den samlede offentlige forvaltning*
8. *Prioritering av kommunikasjonsutfordringer mot innbyggere, som krever større oppmerksomhet som følge av samhandlingsreformen og stadig flere interkommunale tjenester*

4.4 Nye oppgaver til en sammenslått kommune

Det er i flere sammenhenger blitt jobba med å eksemplifisere hvilke oppgaver en større og mer robust kommune eller samarbeidsorganisasjon mellom kommuner kan påta seg av nye oppgaver fra staten og fylkeskommunene. Nedenfor en opplisting av oppgaver som er kommet fram som forslag til nye oppgaver:

Fylkeskommunale:	Statlige:
<ul style="list-style-type: none"> • Videregående opplæring • PPT • Næringsutvikling og innovasjon • Regionale forskingsfond • Kollektivtransport og skoleskys • Fylkesveier • Trafikksikkerhet • Regional planlegging • Statistikk og kart • By- og tettstedutvikling • Klima og energi • Fisk og viltforvaltning • Vannforvaltning • Kulturformidling • Kulturminneforvaltning • Fylkesbibliotek • Folkehelse • Tannhelse • Friluftsliv • Idrett 	<ul style="list-style-type: none"> • Statped • BUP • HABU • SMI-skolen • BUF-etat/barnevern 2. linje • BUF-etat/familievern • DPS • Øvrig psykisk 2. linje • Rus institusjoner og forebyggende • Fastleger • Samhandlingstjenester • Rehabilitering • NAV • Passkontor • Våpenkort • Forliksråd • Trafikkregulering, skiltmyndighet • Miljøvernoppgaver • Landbruksoppgaver • Sivile beredskapsoppgaver • Kirkelig fellelsråd

4.5 Oppsummering av kommuneutfordringene

Kompetansenivået i kommunene beskrives som forholdsvis høyt, men oppgaver fordeles på få medarbeidere. Små fagmiljø gir sårbare organisasjoner. Skal dagens kommunestruktur opprettholdes betinger det opprettholdelse og utvikling av interkommunalt samarbeid. Kommunene oppfattes som attraktive arbeidsgivere, men det er tendenser til færre søkere til enkelte fagområder.

Rollen som samfunnsutvikler er under utvikling, og stiller stadig større krav til kommunene med å se saker i sammenheng. Kommunene har knappe ressurser til å drive en offensiv samfunnsutvikling og målretta generell planlegging og arealplanlegging. Det savnes en helhetlig regional strategi for infrastruktur som kan binde sammen kommunene og tettstedene. Kommunene utfordres med å utvikle en senterstruktur.

3 av 7 kommuner er i dag registrert på ROBEEK-lista. Det økonomiske handlingsrommet beskrives som begrenset, med stramme økonomiske rammer. Prognosert befolkningsvekst forventes å bidra til økte inntekter og større aktivitet. Veksten vil sannsynligvis også utfordre på utgiftssida, særlig innenfor helse og pleie/omsorg.

Lokaldemokratiet fungerer bra, med gode styringssystem. Man ser imidlertid tendenser til at det blir vanskeligere å rekruttere til politisk deltakelse. At innbyggerne stort sett er «tett på» både ordfører og kommunestyret kan både være en fordel og en fare for demokratiet.

I en sammenslått kommune kan det bygges opp større og mer robuste fagmiljø, som vil være med på å utvikle tjenestenes kvalitet og kvantitet. Tjenester må i utgangspunktet gis der innbyggerne bor. Det er viktig å hindre økt byråkrati i en større organisasjon.

I Ørland/Bjugn prosessen var tillitsvalgte positiv til sammenslåing. Dette ble begrunnet med forventninger til kompetanseutvikling og muligheter til å jobbe i større fagmiljø. Kommunene vil framover ha et stort rekrutteringsbehov. Det antas at det vil være mer attraktivt å jobbe i en stor organisasjon med større fagmiljø enn i mindre organisasjoner.

Mulighetene for å overføre oppgaver fra staten og fylkeskommunene er flere til en større kommune enn en mindre, herunder bidra til vertikal integrasjon av tjenester og helhetlige tjenestetilbud. Statens muligheter til å drive rammestyring overfor kommunene antas også å være mer aktuelt i forhold til større kommuner.

Andre alternativ enn en Fosen kommune vil sannsynligvis kreve opprettholdelse av interkommunale samarbeidsordninger minst på dagens nivå. I dagens Fosen hvor interkommunale selskaper og administrative vertskommuner er dominerende organisasjonsformer oppfattes det demokratiske underskuddet som en betydelig utfordring.

Å se Fosen under ett åpner for muligheter til å iverksette større utviklingsprosjekt både med tanke på kommunale tjenester samt kommunal infrastruktur. Innenfor arealplanlegging og arealbruk vil det gis bedre muligheter for å se behovene i regionen i sammenheng.

Nærhet mellom innbygger og kommune i en sammenslått Fosen kommune kan ivaretas både gjennom å etablere lokale servicekontor samt satsing på prosjektet «Digital døgnåpen forvaltning». Digitalisering av kommunale tjenester og digital kommunikasjon kan gjøre det mulig og «treffe» kommunen 24/7.

5. Økonomiske sammenligninger og konsekvenser

Medlemmene av regional faggruppe Økonomi har bidratt med å gi innhold i kapittelet.

5.1 Nøkkeltall kommuner – regnskapet for 2013 (Kilde: kommuneregnskapene + KOSTRA)

I tabellene nedenfor – kolonnen «landet utenom Oslo» er inntatt ureviderte nøkkeltall og grunnlagsdata for regnskapsåret 2013. Tall og data for øvrig er kommunenes egne regnskapstall. Se for øvrig vedlegg nr. 4 – Nøkkeltall kommuner fra regnskapet 2013.

Tabell nr. 11: utvalgte nøkkeltall fra regnskapene 2013

Finansielle nøkkeltall	1633 Osen	1632 Roan	1718 Leksvik	1624 Rissa	1621 Ørland	1627 Bjugn	1630 Åfjord	Fosen	Landet uten Oslo
Driftsresultat og egenkapital									
1. Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	3,8	-2,0	0,5	2,3	4,7	0,7	1,9	2,0	2,4
2. Akkumulert regnskapsresultat i % av bto driftsinnt.	2,1	-4,2	-3,4	0,3	-2,2	-2,6	0	-1,4	0,3
3. Eiendomsskatt i % av bto driftsinntekter	0	3,3	0	0,6	0	0,6	0,8	0,5	2,8
4. Disposisjonsfond i % av bto driftsinntekter	4,3	0	0	6,3	0,6	0,1	6,8	2,8	5,1
5. Netto finansutgifter i % av bto driftsutgifter	3,6	7,2	4,8	2,9	5,9	3,4	5,9	4,5	3,2
Lånegjeld og finansutgifter									
6. SUM lånegjeld (1000 kr)	54 810	142 956	231 957	655 708	582 553	625 223	359 216	2 652 423	
7. Netto lånegjeld i kr pr innbygger	40 059	122 604	56 344	61 031	90 359	92 478	76 560	77 062	54 687
8. Netto lånegjeld i % av bto driftsinntekter	39,3	117	66,5	76,7	110,4	108,6	85,8	86,3	75,9

5.2 Kommentarer til nøkkeltallene og forklaringer

1. Netto driftsresultat

Hoved indikator på økonomisk balanse. Et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntektene etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat hvor stor del av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan bruke til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. TBU har gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultat over tid bør ligge på ca. 3 % av driftsinntektene.

Kommentarer:

Tallene viser at i 2013 er det kun Osen og Ørland som ligger over landsgjennomsnittet på 2,4 %. Sammenstilt netto driftsresultat i prosent av brutto driftsutgifter for de 7 kommunene er på 2 %. Dersom resultatet forbedres til 3 % vil det bety en frigjøring av ca. kr. 16 mill. samla for de 7 kommunene.

2. Akkumulert regnskapsresultat i % av brutto driftsinntekter

Viser akkumulerte mer- eller mindreforbruk i kommunene pr 31.12.13.

Kommentarer:

Tallene viser at kommunene Roan, Leksvik, Ørland og Bjugn har et udekket merforbruk ved utgangen av 2013. Dersom det oppstår et merforbruk, og dette ikke dekkes inn i løpet av to år, blir kommunene tatt inn på Fylkesmannens Robek-liste. Pr i dag er Roan, Leksvik og Bjugn på Robek-lista.

3. Eiendomsskatt i % av bto driftsinntekter

Eiendomsskatt kan legges på boliger, bymessig bebyggelse og "verker og bruk".

Kommentarer:

Eiendomsskatt på verker og bruk er innført i Roan, Rissa, Bjugn og Åfjord. I 2013 utgjør dette samlet kun kr. 10,6 mill. i skatteinntekter. Dette utgjør et lite beløp i forhold til de totale frie inntektene til kommunene, men for Roan utgjør dette 3,3 % av brutto driftsinntekter.

4. Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter

Kommunene sine fondsverdier fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond. Fondene er kommunene sine økonomiske reserver som er bygde opp ved driftsoverskuddet, kraftinntekter eller ved salg av eiendom, osv. Fondsbeholdninga varierer i stor grad mellom kommunene. Dette kan ha sammenheng med i hvilken grad kommunene lånefinansierer eller bruker av fondsmidler til investeringsformål. Det er bare midler fra disposisjonsfond som kan benyttes fritt til drift eller investeringer. Størrelsen på disposisjonsfond vil dermed si noe om kommunen sin handlefrihet, f.eks. til å gjøre nye investeringer uten å binde drifta i framtida ved låneopptak.

Kommentarer:

Disposisjonsfondet kan brukes til dekning av driftskostnader. De fire kommunene som har udekket merforbruk ved utgangen av 2013, har heller ikke reserver i disposisjonsfond. Gjennomsnittlig fondsbeholdning i landet er på 5,1 % av brutto driftsinntekter. Det er kun Åfjord (6,8 %) og Rissa (6,3 %) som ligger over landsgjennomsnittet.

5. Netto finansutgifter i % av brutto driftsutgifter

Viser hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til nedbetaling av lån. Indikatoren viser summen av netto renter (finansinntekter og renteutgifter) og avdrag i prosent av driftsinntektene. Kommuner med lave inntekter må i større grad lånefinansiere investeringene, og får derved en større andel av tilgjengelige midler bundet opp i rente- og avdragsutgifter.

Kommentarer:

Med unntak av Rissa (2,9 %) bruker alle kommunene på Fosen mer til netto finansutgifter enn landsgjennomsnittet på 3,2 %. Roan, Ørland og Åfjord bruker størst andel av sine inntekter til å betjene gjeld.

6. SUM lånegjeld (1000 kr)

Høy eller lav lånegjeld gir ikke nødvendigvis et godt bilde på den økonomiske situasjonen i en kommune. Lav lånegjeld kan også bety at en kommune har utsatt nødvendige investeringer, og står foran store utfordringer knyttet til finansiering av nye investeringer.

Kommentarer:

Total lånegjeld for alle kommunene på Fosen er på kr 2,65 mrd., og dette utgjør ca. 200 % av totale frie inntekter. Oppgitt lånegjeld omfatter også gjeld knytta til kommunale selvkostområder slik som vann, avløp mv. Noen av kommunene har gjort betydelige investeringer innenfor disse områdene. Osen og Leksvik har vesentlig mindre gjeld enn de andre når en ser i forhold til frie inntekter. Som det framgår av vedlegg nr. 3 planlegger flere av kommunene større investeringer i perioden fram til 2017, og kalkulert nye låneopptak i perioden oppgis til ca. kr. 600 mill.

7. Netto lånegjeld pr. innbygger (konsern-tall)

Netto lånegjeld er sum gjeld, fratrukket ubrukte lån og videreutlån (f.eks. startlån). For å få med kommunens totale gjeldsbelastning må også tall fra kommunale foretak være med. Derfor brukes tallene fra "konsern" i Kostra.

Kommentarer:

Netto lånegjeld pr innbygger varierer fra kr 40 059 i Osen til kr 122 604 i Roan. Her er landsgjennomsnittet på kr 54 687.

8. Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter

Kommentarer:

Tallene viser at det er kun Osen og Leksvik som ligger under landsgjennomsnittet.

5.3 Økonomisk støtte ved kommunesammenslåing

I den fremlagte Kommuneproposisjon for 2015 er det lagt inn økonomiske virkemidler knytta til kommunereformen. En sammenslåing av Fosen kommunene vil gi følgende økonomiske virkemidler:

Inndelingstilskuddet: En ny kommune vil i 15 år etter sammenslåingen beholde inndelingstilskuddet (dagens basistilskudd samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskudd) som om den fortsatt var 7 kommuner. Deretter vil dette trappes ned over 5 år. Hva det trappes ned til er p.t. usikkert. Dette med bakgrunn i at det kommer et nytt inntektssystem og usikkerhet rundt hvordan strukturen i kommune Norge blir for øvrig.

Inndelingstilskuddet skal sikre at sammenslåtte kommuner i en overgangsperiode (virkeperiode 20 år) ikke skal få reduserte statlige overføringer.

Pressemelding fra KMD 6.11.2014: Fjerner usikkerhet rundt inndelingstilskuddet

Regjeringen endrer praksis for beregning av inndelingstilskudd for å sikre kommunene forutsigbarhet i kommunereformen.

«Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Dette styrker den økonomiske forutsigbarheten for kommuner som nå planlegger å slå seg sammen», sier kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner.

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunene vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen.

For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt.

«Mange kommuner er allerede i gang med nabopraten. Denne endringen vil gi et ytterligere økonomisk insitamant til å delta i kommunereformen», sier statsråden.

Støtte til engangskostnader: Denne beregnes etter antall kommuner og antall innbyggere.

Modell for dekning av engangskostnader:

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0-19 999 innbyggere	20- 49 999 innbyggere	50- 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 mill.	25 mill.	30 mill.	35 mill.
3 kommuner	30 mill.	35 mill.	40 mill.	45 mill.
4 kommuner	40 mill.	45 mill.	50 mill.	55 mill.
5 eller flere kommuner	50 mill.	55 mill.	60 mill.	65 mill.

Reformstøtte: Kommuner som slår seg sammen får reformstøtte. Denne blir gradert etter antall innbyggere i sammenslåingen. Modell for reformstøtte:

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 innbyggere	5 mill.
15 000- 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000- 49 999 innbyggere	25 mill.
Over 50 000 innbyggere	30 mill.

OPPSUMMERING – ØKONOMISK STØTTE VED SAMMENSLÅING AV KOMMUNENE:

1. Inndelingstilskuddet:

⇒ En ny kommune vil i 15 år etter sammenslåingen beholde inndelingstilskuddet som om den fortsatt var 7 kommuner. Deretter vil dette trappes ned over 5 år. Ref. det som er sagt foran vedr. usikkerhet om nedtrappingen. Etter reformperioden vil ordningen med inndelingstilskudd bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

2. Støtte til engangskostnader:

⇒ For Osen, Roan, Åfjord, Leksvik, Rissa, Bjugn og Ørland vil dette utgjøre **kr 55,0 mill.**

3. Reformstøtte:

⇒ For Osen, Roan, Åfjord, Leksvik, Rissa, Bjugn og Ørland vil dette utgjøre **kr 20,0 mill.**

5.4 Vurdering av innsparingspotensialet

Det er vanskelig å gi en nøyaktig beregning av hvilke besparelser en sammenslåing av de 7 Fosen kommunene kan gi uten å ta stilling til hvordan en ny kommune skal organiseres, hva som skal gjøres med bemanningen innenfor det enkelte fagfelt osv. For å få en formening om hvilket potensiale som kan ligge i en sammenslåing, kan vi se på erfaringer fra andre kommuner. Telemarksforskning vurderte dette da de utredet kommunesammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy. Ser vi på folketallet i Mosvik og Inderøy opp mot folketallet i Osen, Roan, Åfjord, Rissa, Leksvik, Bjugn og Ørland, kan dette gi en pekepinn på innsparingspotensiale ved en sammenslåing av disse kommunene. Dette er en veldig enkel tilnærming som langt ifra blir 100 % riktig, men beregningen gir et relevant inntrykk av potensialet. Vi kan heller ikke se at det finnes bedre beregningsmodeller med utgangspunkt i dagens ståsted.

Administrativt kan det kanskje tas ut en besparelse på ca. **kr 19 mill.** (etter modellen Mosvik/Inderøy). Mosvik og Inderøy kalkulerte med kr 5,0 mill. I følge Trønderavisa 19. mars 2014 hadde de spart inn 4 mill. allerede etter knapt 2 år, og drar da nytte av dette i den resterende perioden som inndelingstilskuddet beholdes.

Tjenesteproduksjon er vanskelig å fastsette uansett forarbeid, men en antatt besparelse kan være bortimot ca. **kr 52 mill.** I rapporten for Mosvik og Inderøy ble det kalkulert med kr 14,2 mill.

Totalt utgjør dette som vi kan omtale som vurdert innsparingspotensial ca. **kr 71 mill.** pr. år.

5.5 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet – mulige konsekvenser for Fosen kommunene

I Kommuneproposisjonen for 2015 står det følgende om «Inntektssystemet for kommunene og kommunereform:

«Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden. Gjennomgangen av inntektssystemet vil ses i sammenheng med kommunereformen.

Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Om dette er en rimelig forutsetning, eller om kommunestørrelse i noen grad kan ses på som en frivillig kostnad for kommunene, er et spørsmål som har vært diskutert flere ganger, blant annet i Borgeutvalgets utredning (NOU 2005:18). Borgeutvalget peker blant annet på at smådriftsulemper i noen grad kan ses på som noe den enkelte kommune selv kan påvirke ved å slå seg sammen med andre kommuner eller gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene behandles imidlertid ulikt avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Borgeutvalget viste også til at full kompensasjon for smådriftsulemper svekker insentivene til frivillige kommunesammenslutninger.

Behandlingen av smådriftsulemper vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. I tillegg til at kommunene kompenseres for kostnadsforskjeller i tjenesteproduksjonen, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske målsetninger. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd,

distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd. Utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene vil også bli vurdert som en del av gjennomgangen av inntektssystemet. Regjeringen ønsker at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det tilsier at også skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vurderes i gjennomgangen av inntektssystemet.»

Kommentarer:

Beregninger av framtidig rammetilskudd (og skatt) er vanskelig å prognosere, spesielt nå ettersom det er varslet en gjennomgang av inntektssystemet (IS) og hvor denne vil sees i sammenheng med kommunereformen. Hvis mange kommuner inngår i en større reform, må hele IS sees på inklusive kostnadsnøklerne med vektorer og kriterier. Flere elementer i IS er basert på omfordelinger mellom kommuner, og hvordan strukturen vil bli er usikkert enda. Det som så langt er sagt er at pengene ikke skal bli trukket ut som følge av reformen, men i stedet omfordelt og sannsynligvis trolig brukt til å styrke innbyggertilskuddet.

Inndelingstilskuddet dekker en hel del, men det er også andre områder hvor det kan komme endringer. Inndelingstilskuddet kompenserer for tap av basistilskuddet, og som er et gitt beløp pr kommune samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskudd.

I forbindelse med varsla nytt IS fra 1.1.2017 er det påpekt i Kommuneproposisjonen for 2015 at kommunestørrelse vil bli vurdert. I tillegg vil en eventuell gjeninnføring av selskapsskatt påvirke og innvirke ulikt for kommunene. Selskapsskatten skal utredes i 2015 og det er litt uavklart hvordan et slikt mulig opplegg vil bli. Tidligere ordning var negativt for Fosen kommunene.

KS' beregningsmodell: Modellen viser at en sammenslått Fosen kommune i utgangspunktet vil motta ca. 92 mill. kr. mindre i rammetilskudd pr. år etter 20 år. I beregningsmodellen er imidlertid noen mulige rammetilskuddsinntekter ikke medtatt. I utgiftsutjevningen er det ikke lagt inn tall knyttet til sone- og nabokriteriet. Her vil trolig en sammenslått Fosen kommune kunne bli kompensert betydelig. Alle kommuner på Fosen blir i dag kompensert i forhold til disse to kriteriene. Det er beregnet at i 2015 utgjør dette samlet ca. kr. 44 mill.

Basiskriteriet fanger opp variasjon i kommunenes utgifter til bla. administrasjon, grunnskole og helsetjenester. Basiskriteriet er utformet slik at det fordeles et like stort tilskudd pr kommune, for slik å fange opp at små kommuner kan ha smådriftsulemper. Målt i kroner pr innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større jo færre innbyggere kommunen har. Som det framgår ovenfor vil smådriftsulemper bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. Hva utfallet av dette blir er uvisst.

Oppsummering kap. 5.4 og 5.5: Totalt er det beregnet et innsparingspotensiale pr. år på ca. kr 71 mill. (etter Mosvik/Inderøy modellen). I forbindelse med denne utredningen har det ikke vært mulig å legge fram beregninger som det kan festes lit til og som viser hvordan det framtidige rammetilskuddet vil utvikle seg i en sammenslått Fosen kommune. I de første 15 åra etter sammenslåing vil man beholde rammetilskuddet på minst samme nivå som det kommunene mottar før sammenslåing. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned. En Fosen kommune vil trolig få høyere tilskudd på sonekriteriet og nabokriteriet, men hvor mye er vanskelig å si da det avhenger av ny kommuneinndeling i landet forøvrig. Det må også tas høyde for at dagens tilskudd til smådriftsulemper faller bort fra 1.1.2017.

Inntektstapet som kommer fram ved å bruke KS' beregningsmodell blir derved ikke ca. kr. 92 mill. pr. år, men muligens et sted mellom 0 og 40 mill. kr. pr. år.

5.6 Særskilte inntekts- og eierskapsspørsmål

Dette vil f.eks. dreie seg om: Kommunale eiendommer og rettigheter, eierskapet i kraftselskap, formuesinntekter fra vindkraft, andre særskilte inntekter i kommunene, eiendomsskatt o.s.v.

Inndelingslovens kapittel V. omhandler det økonomiske oppgjøret ved grensejustering og deling av

kommuner og fylke. Paragraf 18 redegjør nærmere for framgangsmåten i forbindelse med økonomisk oppgjør i slike saker:

Inndelingsloven - § 18. Avtale om økonomisk oppgjør:

Ved grensejustering og deling av kommunar og fylke skal det gjennomførast økonomisk oppgjør mellom kommunane og fylkeskommunane, dersom dei ikkje finn det unødvendig. Kommunane kan be Fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram ein avtale om det økonomiske oppgjeret.

Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det gjennomførast ved skjønn. Ved skjønnet skal reglane i §§ 19-22 leggast til grunn.

Med henvisning til bestemmelsene i Inndelingsloven vil det være å gå forlangt hvis man i denne utredningen skal gå nærmere inn på å vurdere særskilte inntekt- og eierskaps spørsmål. Dette vil være tema det må arbeides nærmere med etter at inndelingsspørsmålene på Fosen er avklart.

5.7 Differensiert arbeidsgiveravgift

I 2014 er kommunene på Fosen inndelt i følgende arbeidsgiveravgiftssoner:

	Avgiftssone	Ordinære næringer	Landbruk og fiske
Osen	4	5,1 %	5,1 %
Roan	4	5,1 %	5,1 %
Åfjord	4	5,1 %	5,1 %
Bjugn	3	6,4 %	6,4 %
Ørland	2	10,6 %	10,6 %
Rissa	1 a *	14,1 %	14,1 %
Leksvik	1 a *	14,1 %	14,1 %

* I sone 1a skal det betales arbeidsgiveravgift med en sats på 10,6 prosent inntil differansen mellom det foretaket faktisk betaler i arbeidsgiveravgift, og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift med en sats på 14,1 prosent, er lik fribeløpet. For 2014 er fribeløpet 450 000 kroner per foretak. For veitransportforetak i sone 1 a er fribeløpet 225 000 kroner.

Kommentarer:

Vi slår fast at kommunene på Fosen er inndelt i 4 forskjellige soner. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har stilt spørsmål til KMD hva som vil skje hvis kommuner som tilhører forskjellige soner slår seg sammen.

Departementet har gitt følgende svar:

«Det har til nå ikke vært en problemstilling hvor vi har vært nødt til å ta stilling til om kommunene vil få kompensert dette. Men KMD ser nå at en slik kompensasjon i inndelingstilskuddet vil være vanskelig å gjennomføre i praksis på grunn av statsstøttereguleringen. Gjeldende praksis for sammenslåing av kommuner er dermed "Inderøy-modellen". Kommunene som slår seg sammen blir vurdert som om den er to (ev. flere) fram til ny revisjon av ordningen. ESA må underrettes om ordninger som gjelder statsstøttereguleringen. I Inderøy ble det videreført ulike satser som fulgte de gamle kommunegrensene frem til siste revisjon. Etter den nye revisjonen fikk hele Inderøy den laveste satsen».

5.8 Oppsummering

Det er særdeles vanskelig å anslå de økonomiske konsekvensene av en sammenslåing av kommunene på Fosen. De er ulikt stilt i dag ift. den økonomiske situasjon. Netto driftsresultat er lavere enn landsgjennomsnittet, og samlet har kommunene høyere gjeld enn landsgjennomsnittet. Lånegjelda er planlagt å øke med kr. 600 mill. de nærmeste åra. Flere kommuner har bra med formuesverdier i dag, samt at andre har fremtidige potensiale ift for eksempel kampflybasen, vindkraft, laksekonsesjoner og industriutvikling. Vi føler vel at dersom en sammenslåing skal gi «Fosen» litt handlekraft økonomisk, betinger det at det tas noen strukturelle grep som kan medføre stordriftsfordeler. En forbedring av netto driftsresultat fra dagens 2 % til 3 % vil frigjøre ca. kr. 16 mill.

Vurdert innsparingspotensiale på ca. kr. 71 mill. pr. år er en høyst usikker beregning. Videre er det også knyttet usikkerhet til hvordan inntektssystemet blir etter 2017. I forbindelse med denne utredningen har det ikke vært mulig å legge fram beregninger som det kan festes lit til og som viser hvordan det framtidige rammetilskuddet vil utvikle seg i en sammenslått Fosen kommune. I de første 15 åra etter sammenslåing vil man beholde rammetilskuddet på minst samme nivå som det kommunene mottar før sammenslåing.

Deretter trappes inndelingstilskuddet ned. En Fosen kommune vil trolig få høyere tilskudd på sonekriteriet og nabokriteriet, men hvor mye er vanskelig å si da det avhenger av ny kommuneinndeling i landet forøvrig. Det må også tas høyde for at dagens tilskudd til smådriftsulemper faller bort fra 1.1.2017. Inntektstapet som kommer fram ved å benytte KS beregningsmodell blir derved ikke ca. kr. 92 mill., men muligens et sted mellom 0 og 40 mill. kr.

Kanskje bør ikke spørsmålet om sammenslåing på det nåværende stadium i prosessen ha hovedfokuset på økonomi, men mer på bedre profesjonalitet, mulighetene til å påta seg oppgaver fra overordnet nivå, større fagmiljø og større påvirkningskraft.

6. En robust bo- og arbeidsregion – betydningen det har for næringsutviklingen

Kapittelet er skrevet av regiondirektør i NHO Trøndelag Merethe Storødegård, og avslutningsvis er det også tatt inn en tilleggskommentar fra lederen av Næringsalliansen i Fosen Bjørn Damhaug.

For Fosen kommunene er det avgjørende at man er et godt vertskap for de store investeringene som gjøres på Fosen. Det er ikke rom for interne diskusjoner om snevre kommunegrenser. Gode samferdselstilbud både på veg og sjø må være av en slik standard at Fosen er naturlig pendlingsregion mot Trondheim. En bevisst strategi for kobling av kompetansemiljøene i Trondheim og næringslivet på Fosen i dag og i fremtiden må utvikles.

Norge i endring:

- ⇒ Befolkningsøkning på 1,5 mill. de siste 50 år. Vi vil vokse 1 million de neste 20 årene. Det er raskest vekst i et Europa, som ellers preges av stagnasjon og aldring.
- ⇒ 2/3 av veksten kommer i de 10 største byregionene.

Voksesmerter og konkurransekraft:

- ⇒ Urbanisering vil være positivt for konkurransekraften og vekstkraften i økonomien. Bedriftene kan øke sin produktivitet og husholdningene kan velge i bredere jobbmarked og tjenestetilbud = økt konkurransekraft.
- ⇒ I byområder kan et samlet utbyggingsmønster og transportsystem legge til rette for næringsutvikling. Kompetansekrevende kommunale tjenester fornyes og utvikles.
- ⇒ Norge har "voksesmerter" som må løses. Tydelig tegn til regionale pressutfordringer flere steder. Politiske prioriteringer og samfunnsstrukturene har ikke holdt tritt med samfunnsutviklingen for øvrig.

For og lykkes må vi:

- **Satse på samferdsel**
- **Få en ny organisering av offentlig forvaltning som sikrer effektivitet og miljø**
- **Bærekraftig byutvikling - Norge ligger etter andre land med kollektivsystemer i byer/bynære områder og energieffektivisering i eksisterende bygg. Stort potensiale ved en tettere bosetting**

To tredjedeler av befolkningsveksten har skjedd i de ti største arbeidsmarkedsregionene i Norge. Alle disse arbeidsmarkedsregionene er konsentrert rundt byer. Resten av landet har stort sett hatt stagnasjon, samtidig som det har vært god vekst i enkelte mindre regioner som først og fremst kjennetegnes ved et vellykket lokalt næringsliv.

Det er to drivere bak sentraliseringen: innvandring og innenlandske flyttestrømmer. Det blir hevdet at hovedårsaken bak sentraliseringen er den sterke arbeidsinnvandringen som flytter til "regionale vekstsentra".

Det er viktig å påpeke at det ikke kun er det sentrale Østlandet som har vekst. Områdene i og rundt Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim, Bodø, Tromsø og Alta har hatt innenlandsk vekst. Dette er områder med tilflytting, og kan pekes ut som regionale vekstsentra.

Det er altså to parallelle flyttestrømmer som skjer. Den ene er fra hele landet til Østlandsområdet. Den andre er fra mindre sentrale områder til mer sentrale områder. Dette skjer i alle regionene i Norge.

- Norge har en krevende geografi og topografi. Byene er sentrale logistikknutepunkter for all samferdsel (både gods og personer), og har en rolle som strekker seg utover den geografiske avgrensningen til selve byen isolert sett.
- Mer sømløs transport er nødvendig for å unngå svekket produktivitetsutvikling og verdiskaping.
- Samtidig må samferdselsløsningene samhandle langt bedre med arealplanleggingen og boligpolitikken, f.eks. ved at det er registrert flere eksempler på manglende vilje og evne til å prioritere utbygging rundt kollektivknutepunkt.
- Ulike investeringer i samferdselssektorene må ses i sammenheng. Økt satsing på samferdsel vil etterhvert bety nye veier og jernbanestrekninger som utvider og knytter ulike regioner tettere

sammen, med kortere reisetid og økt pålitelighet som resultat. Det må få konsekvenser for hvilke prioriteringer som gjøres i andre deler i samferdssektoren.

- Tiltak som utvider og integrerer regioner må få konsekvenser for annen offentlig infrastruktur, som sykehus, utdanningsinstitusjoner og statlige kontorer.
- ***En moderne infrastruktur bør legge til rette for å effektivisere offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon samtidig som offentlige arbeidsgivere vil nyte godt av et større arbeidsmarked.***

Forvaltningsstrukturen utgjør barrierer mot rasjonell og helhetlig nærings- og samfunnsutvikling, bl.a. knyttet til:

- I storbyområdene finnes det ingen formell forvaltningsmyndighet som kan se ulike delregioner og økt samlede tjenester i sammenheng.
- I flere byområder er det sentrale tettstedet splittet opp av flere generalistkommuner med selvstendige tjenesteansvar og full arealmyndighet.

Behov for forutsigbare rammebetingelser og en effektiv offentlig forvaltning

Flere mindre tettsteder deles opp av kommunegrenser. Små kommuner i folketall er uten forankring i avstandsbe grunnelse som følge av utbygging av bedre infrastruktur.

For næringslivet er det avgjørende at kommunemodellen som velges bidrar til forutsigbare rammebetingelser og en effektiv offentlig forvaltning og som påfører næringslivet færrest mulig tids- og kostnadsbyrder. Det innebærer at oppgavefordelingen må håndteres på det mest egnede nivået ut fra effektivitetshensyn, sett hen til det kommunale, regionale og statlige (inkl den regionale stat) nivået. Myndighetene bør med denne bakgrunn forta en gjennomgang av oppgavefordelingen, som legger vekt på effektivitetshensyn og som inkluderer alle de tre forvaltningsnivåene, inkludert det regionale statlige nivået .

For Fosen kommunene er det avgjørende at man er et godt vertskap for de store investeringene som gjøres på Fosen. Det er ikke rom for interne diskusjoner om snevre kommunegrenser. Gode samferdsstilbud både på veg og sjø må være av en slik standard at Fosen er naturlig pendlingsregion mot Trondheim. En bevisst strategi for kobling av kompetansemiljøene i Trondheim og næringslivet på Fosen i dag og i fremtiden må utvikles.

Næringsalliansen i Fosen ved leder Bjørn Damhaug tilføyer følgende til ovenstående uttalelse:

For næringslivet er det i mange henseende avgjørende at det skapes en robust Fosen region. En mest mulig samlet region vil ha større påvirkningskraft i de «utenrikspolitiske» sakene som vil ha stor betydning for utviklingen av næringslivet. Eksempel på det vil være samferdsel og kommunikasjoner, men også næringslivets rammevilkår generelt.

En robust og fremtidstettet kommunestruktur har større forutsetninger for å være en mer kompetent bestiller og tilrettelegger for næringslivet gjennom at man har muligheten for å utvikle større og mer kompetente og robuste fagmiljø hvor man effektivt tar ut "stordriftsfordeler".

En større kommune vil styrke forutsetningene for en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling herunder også, skole/ utdanningsstrukturer og næringsutvikling.

Oppsummering:

Regjeringens ekspertutvalg har foreslått at naturlige bo- og arbeidsmarkedsområder skal være grunnlaget for en framtidig kommunestruktur. En større Fosen kommune vil kunne gi grunnlag for å utvikle et felles bo- og arbeidsmarked som i større grad enn i dag kan «stå på egne bein». På Fosen finnes det f.eks. pr. i dag ingen handelssenter som har funksjoner ut over egen kommune og nabokommunen. Fosen kommune vil være en vesentlig mer robust kommune enn dagens kommuner. I en slik kommune kan det bygges opp en sterkere og mer kompetent nærings- og samfunnsutviklingsenhet, som kan være en god og attraktiv samarbeidspartner for næringslivet. En slik enhet vil også ha betydelig mer påvirkningskraft i forhold til spørsmål som f.eks. har med næringslivets rammevilkår å gjøre.

7. Innbyggernes tilhørighet og vurderinger av geografiske veivalg for egen kommune - representativ befolkningsundersøkelse i alle de 7 Fosen kommune

Vedlegg nr. 1 – Innbyggerundersøkelse Fosen 2014.

Undersøkelsen kartlegger innbyggernes tilhørighet og synspunkter på geografisk retningsvalg i den pågående kommunereformen. Nedenfor er inntatt hovedpunktene i undersøkelsen:

Hovedpunkter

Fra innbyggerundersøkelsen som omfatter 2000 spurte kan det trekkes ut minst tre viktige funn. For det første dokumenteres stor endringsvilje i befolkningen ved at to tredjedeler svarer at de i dag er for kommunesammenslutning for egen kommune. For det andre framkommer bred støtte til en tredeling av Fosen, gitt at det skal foretas endringer i dagens kommunestruktur. Det innebærer kommunesammenslutning mellom Bjugn og Ørland, mellom Rissa og Leksvik og mellom Åfjord og Roan. For det tredje tilsier undersøkelsen at det er mest naturlig at Osen kommune orienteres mot Midtre Namdal i det videre arbeid med kommunereformen. Undersøkelsen kan for øvrig sammenfattes i følgende hovedpunkter:

1. Sterk stedsidentitet over hele Fosen

Som forventet har innbyggerne størst tilhørighet til det lokale bostedsområdet. Av alle spurte oppgir 81 prosent at de har stor tilhørighet til det lokale bostedsområdet. Tall for 18 forskjellige lokalsamfunn tyder på at stedsidentiteten står sterkt over hele Fosen. Det gjelder særlig på steder som Strand i Osen kommune, Stokksund i Åfjord og Stjørna i Rissa, der nær samtlige svarer at har stor tilhørighet til lokalt bostedsområde.

2. Varierende kommunetilhørighet

Tilhørigheten til kommunen er lavest i Roan, der 55 prosent svarer at de har stor tilhørighet til hjemkommunen, høyest i nabokommunene Åfjord og Osen der hele 80 og 83 prosent svarer det samme. Sammenliknet med andre kommuner er tallene for Åfjord og Osen den høyeste kommunetilhørigheten som er målt, mens Roan ligger under gjennomsnittet. Det observeres også sterk kommunetilhørighet i Ørland (74 prosent) som ligger noe høyere enn nabokommunen Bjugn (67 prosent). Rissa og Leksvik ligger på samme nivå (67 prosent).

3. Fire kjernekommuner på Fosen

I undersøkelsen svarer 35 prosent av alle spurte at de har stor tilhørighet til Fosen som nærregion. Tilhørigheten til Fosen ligger høyest i Bjugn, Åfjord, Rissa og Ørland, som alle framstår som kjernekommuner på Fosen. Tilhørigheten til Fosen ligger lavere særlig i Osen, men også i Roan og Leksvik.

4. Trondheim er byen og «alle» er trøndere

Tilhørigheten til Trondheim er betydelig over hele Fosen, størst i de to nærmeste kommunene Rissa og Leksvik, men betydelig også i Osen lengst nord på Fosen. Nær halvparten av innbyggerne i Rissa, Ørland, Bjugn, Åfjord og Roan gir uttrykk for stort tilhørighet til Sør-Trøndelag, mens en like stor andel av innbyggerne i Leksvik og Osen svarer at de har stor tilhørighet til Nord-Trøndelag.

5. Leksvik framstår som en delt kommune

Ser vi nærmere på tallene for de to lokalområdene i Leksvik, framstår Leksvik som en delt kommune. Innbyggerne i kommunesenteret Leksvik har en meget sterk steds- og kommunetilhørighet og en regional tilhørighet som preges av nær tilknytning til Nord-Trøndelag. Bildet for Vanvikan lenger sør i kommunen er til dels sterkt avvikende, dels gjennom en betydelig lavere kommunetilhørighet og dels gjennom en klar regional tilhørighet mot Fosen, Trondheim og Sør-Trøndelag. Innbyggerne i Vanvikan har like sterk tilhørighet til nabokommunen Rissa som til hjemkommunen Leksvik.

6. Ingen sterke sentra med regional servicefunksjon

I undersøkelsen er det kartlagt hvor innbyggerne orienterer seg når det gjelder ulike typer innkjøp og bruk av kulturtilbud som ikke finnes i egen kommune. Svarene gjenspeiler at Fosen mangler sterke sentra med regionale servicefunksjoner. Et klart flertall av innbyggerne forholder seg til hjemkommunen når det

gjelder større innkjøp av dagligvarer, rundt halvparten forholder seg til hjemkommunen når det gjelder andre typer innkjøp, mens Trondheim er byen for de fleste når det gjelder kulturtilbud som ikke finnes i egen kommune. Svarene tyder på at Åfjord har en viss handelsfunksjon i forhold til deler av Roan. Rissa har tilsvarende en viss handelsfunksjon i forhold til deler av Leksvik (Vanvikan), mens Ørland har en kulturfunksjon i forhold til innbyggerne i Bjugn.

7. En tredjedel av innbyggerne stiller seg positive til Fosen som én kommune

I undersøkelsen oppgir 34 prosent av innbyggerne at de i dag stiller seg svært eller ganske positive til Fosen som én kommune, mens 42 prosent stiller seg negative til en slik løsning. Andelen positive varierer fra 17 prosent i Osen til 40 prosent i Bjugn, Åfjord og Roan. Tatt i betraktning av at dette er en form for nullpunktmåling, der holdninger måles på bakgrunn av generell debatt og ikke konkrete utredninger, kan dette vurderes som betydelig interesse for ideen om Fosen som en framtidig regionkommune.

8. Bredest støtte til tredeling av Fosen

På spørsmål om prioritering mellom én, to eller tre kommuner på Fosen, svarer 47 prosent av alle spurte at de ser for seg en tredeling av Fosen, altså et konsolideringsalternativ der to og to kommuner går sammen, gitt at Osen holdes utenfor. Det nest mest aktuelle alternativet er én Fosen kommune, som får støtte fra 24 prosent av de spurte. En løsning med to Fosen kommuner prioriteres av 16 prosent av de spurte.

9. Innbyggerne i Osen peker mot Nord-Trøndelag

I undersøkelsen er det flere innbyggere i Osen som ser for seg at kommune orienteres nordover og østover mot Midtre Namdal enn sørover mot Fosen. Også ut fra andre indikatorer som innbyggernes tilhørighet og serviceadferd virker det naturlig at Osen kommune orienteres mot Nord-Trøndelag.

10. Leksvik heller mot Rissa

I Leksvik er det til tross for interne forskjeller i oppfatninger relativt bred støtte til en framtidig inndelingsløsning på Fosen og da i første rekke sammen med Rissa. Et mindretall på 30 prosent av alle spurte i Leksvik, mener det finnes andre og bedre alternativer. En nærmere analyse tyder på at 23 prosent av innbyggerne i hele kommunen ønsker en løsning nordover mot Inderøy og/eller Steinkjer. Kun et fåtall personer peker på andre kommuner som Trondheim eller Verran.

11. Grenseregulering er lite aktuelt

Et klart flertall på 86 prosent av alle spurte mener at hele kommunen bør inngå i en evt. sammenslutning, mens bare seks prosent ser behov for grenseregulering eller deling av noen av dagens kommuner på Fosen. Andelen som mener det er behov for grenseregulering eller deling er størst i Setervika nord i Osen kommune og i Vanvikan i Leksvik kommune.

12. To tredjedeler er for kommunesammenslutning

I undersøkelsen svarer 67 prosent av alle spurte på hele Fosen at de i dag er for kommunesammenslutning. Det er overraskende stor tilslutning og må tolkes som betydelig endringsvilje blant innbyggerne. I undersøkelsen er det flertall for kommunesammenslutning i seks av syv kommuner, alle unntatt Osen hvor 50 prosent er mot og 40 prosent er for kommunesammenslutning. I Roan svarer hele 81 prosent av de spurte at de i dag er for kommunesammenslutning og i Ørland og Bjugn ligger tilsvarende tall på hhv. 78 og 70 prosent av innbyggerne. Det er også klare flertall for kommunesammenslutning i Rissa (66 prosent) og Leksvik (61 prosent), mens tallene Åfjord er litt lavere (54 prosent), men også der er det flertall for kommunesammenslutning.

8. Forutsetninger / plattform for en sammenslått Fosen kommune

8.1 Hvorfor større kommuner

Kommunereformen er en nasjonal reform. Viktige samfunnsmessige hensyn er at det skal være god kvalitet i de kommunale tjenestene og effektiv ressursbruk. Kvaliteten på tjenestene skal være likeverdig over hele landet. Rettssikkerhet er et sentralt hensyn i kommunenes myndighetsutøvelse. Videre er det et viktig hensyn at ivaretagelsen av areal og transportinteresser er helhetlig og tilpasset klima og miljøhensyn. Kommunene må ha muligheter til å prioritere ressursbruken lokalt, utvikle lokalsamfunnet, ha et levende lokalt folkestyre og være en aktiv lokalpolitisk arena.

Større og mer robuste kommuner med styrket kapasitet og kompetanse forventes å bidra til:

- Styrket lokaldemokrati og større ansvar til kommunene
- Gode og likeverdige tjenester
- En helhetlig samfunnsplanlegging
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

8.2 Hvordan organisere en sammenslått Fosen kommune

En sammenslått Fosen kommune vil være utfordrende når en tenker på den spredte bosettingen som er, samt at det er flere senter og likeverdige grender. Dette vil kreve særskilte tilpasninger av den kommunale administrasjon og den politiske organiseringen.

En sammenslått Fosen kommune vil aktualisere en arbeidsdelingsmodell mellom dagens kommunesenter hvor man avtaler nærmere plasseringen av de ulike funksjoner i den nye kommunen.

Et viktig spørsmål i forbindelse med å etablere en større kommune er ivaretagelse av demokratiutfordringene, herunder nærhet og avstand i ombudsrollen, nærdemokrati, valgdeltakelse, politisk engasjement mellom valgene o.s.v. Det vil også aktualisere spørsmålet om etablering av politiske underutvalg/lokalutvalg med beslutningsmyndighet i typiske lokale saker.

Satsinga på prosjektet «Digital døgnåpen forvaltning» vil bidra til å gjøre kommunen tilgjengelig for innbyggerne. Et annet tiltak for å gjøre seg tilgjengelig vil være at det tenkes i retning av å etablere kommunale service kontor i flere deler av kommunen.

Saksbehandlingsregler og framgangsmåte i forbindelse med sammenslåing av kommuner nærmere bestemt i **Inndelingslovens** kapittel VI – «*Gjennomføring av vedtak om samanslåing og vedtak der ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke*».

Det vises spesielt i denne sammenhengen til paragraf 26 hvor det blant annet står følgende om etablering av felles nemd og mandatet til denne: «*Ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar og ved deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b skal det opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga*».

På dette stadiet av arbeidet med å vurdere sammenslåingsalternativ på Fosen vil det være å gå for langt hvis utredningen også skal omfatte skisser til hvordan en ny kommune skal organiseres.

8.3 INTENSJON OM ET STERKERE REGIONSAMARBEID – med utvidet demokratisk styring

Styret i Fosen Regionråd vedtok i sak 32/2009 **INTENSJON OM ET STERKERE REGIONSAMARBEID – med utvidet demokratisk styring. Vedlegg nr. 5.**

Samtlige kommunestyre i regionen sluttet seg til intensjonserklæringa. På tross av forankring i kommunestyrevedtak er intensjonserklæringa ikke blitt fulgt opp. Dette antas å ha sammenheng med regionrådets organisasjonsform, og at medlemmene i en del sammenhenger ikke føler seg veldig forpliktet til å følge opp vedtak som blir gjort.

8.4 Forutsetninger / plattform for en sammenslått Fosen kommune

Intensjonene og målsettingene som framgår av dokumentet fra 2009 er relevante også når man skal vurdere å gå steget videre fra regionsamarbeid til sammenslåing av kommunene i regionen.

Med utgangspunkt i dette dokumentet er det utarbeidet et forslag til forutsetninger / plattform som kan

danne grunnlaget for en sammenslått Fosen kommune.

1. Behov for et sterkere og formalisert regionsamarbeid

Sterke samfunnstrender gir kommunene utfordringer som de i dag enkeltvis ikke uten videre har kapasitet, kompetanse og ressurser til å møte. Utfordringene forutsetter felles mobilisering for å skape gode tjenester og attraktive lokalsamfunn. Mest kritisk er folketallsutviklingen og demografiske endringer, men krav til sterkere kompetanse og fagmiljø (for næringsliv og det offentlige) er også utfordringer som må løses.

Behovet for sterkere samarbeid berører eksisterende samarbeidsordninger mellom kommunene på Fosen, samt oppgaver som i dag løses av den enkelte kommune uten formalisert samarbeid og nye oppgaver som følger av nasjonale reformer.

Det framtidige reformbildet for kommunene tilsier at Fosen vil være en robust og framtidsretta region for utvikling av en sterkere og sammenslått kommune, som kan være med på å nå målsettingene om og:

- sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- kommuner som er bærekraftige og et styrket lokaldemokrati

2. Hovedmål for utvikling av en sammenslått Fosen kommune

- a) Å finne fram til ordninger som kan bidra til bedre ressursbruk og tjenesteyting og en styrking av kommunenes påvirkningskraft i samfunnsutviklingen.
- b) Å styrke demokratiet gjennom politisk styring
- c) Å samordne samt etablere en politisk overbygning for oppgaver som løses interkommunalt
- d) Å være en kommune som vil være kompetent og robust nok til å påta seg nye oppgaver, enten som følge av nasjonale reformer eller som følge av initiativ om desentralisering

3. Delmål for en sammenslått Fosen kommune

En sammenslått Fosen kommune skal bidra til følgende:

- Bedre kvalitet på service og saksbehandling til innbyggerne
- Ordninger som gir kommunene økt påvirkningskraft i næringspolitikken i forhold til fylkesnivået og staten
- Bedre intern tilgjengelighet i regionen
- Ordninger som bidrar til bedre ressursbruk ved stordriftsfordeler innenfor kommunal administrasjon og tjenesteyting som forutsetter tilgang på spesialkompetanse
- Ordninger som bidrar til en bedre organisering av regionens kompetanseressurser med sikte på bevaring og videreutvikling av dagens kompetanse og et bedre tjenestetilbud til innbyggerne.
- Ordningene skal tilby en utviklende og attraktiv arbeidsplass for de tilsatte
- Ordninger som bidrar til at kommunen etablerer et konkurransedyktig og attraktivt mottaksapparat for nye oppgaver som det er aktuelt å desentralisere til kommunene
- God samhandling med andre forvaltningsnivåer

4. Retningsgivende prinsipper for den sammenslåtte Fosen kommune

- a) Det er like mye snakk om å etablere en ny kommune som å slå sammen kommuner. Den nye kommunen bygger på forutsetningen om at det skal utvikles en bred generalistkommune.
- b) Organiseringen og styringen av den sammenslåtte kommunen skal tilpasses ordinære prinsipper som gjelder for kommunene og lovfestede styringsmodeller. Styringen skal skje gjennom politiske styringsorgan.
- c) Den sammenslåtte kommunen skal gis et innhold og en organisering som bidrar til interessante roller for politikere og ansatte. Det er viktig med økt samhandling mellom politikk, administrasjon og fagkompetanse i den løpende oppgaveløsningen. Politikerne skal prioritere å fremme regionens interesser utad overfor private aktører, staten og

fylkeskommunen.

- d) Nærdemokratiet skal utvikles ved å etablere lokale politiske nemder / styrer.
- e) Den nye kommunen skal helt fra starten av ha et bredt samfunnsutviklingsperspektiv, blant annet med fokus på næringsutvikling og innovasjon.
- f) Det er viktig å gi innbyggere og næringsliv en positiv innstilling ved oppstarten av en ny Fosen kommune. I utgangspunktet skal dagens institusjonsmønster og tjenestenivå opprettholdes.
- g) Digital førstevalg er den nye tjenesteplattformen for innbyggere og næringsliv.
- h) Senterstrukturen i den nye kommunen skal profileres både i forhold til næring, stedsutvikling og oppgavefordeling. Det skal utvikles lokale servicekontor slik at innbyggerne kan møte kommunen der de bor. Det er viktig for den nye kommunen å ivareta veilednings- og informasjonsplikten man har i forhold til innbyggerne.
- i) I den sammenslåtte kommunen skal det prioriteres å bidra til fordeling av kompetanse og arbeidsplasser til alle de opprinnelige kommunene på Fosen.
- j) Det skal utarbeides Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer og prinsipper som skal legges til grunn i fbm over føring av arbeidsgiveransvar til en sammenslått Fosen kommune.
- k) Det er viktig å satse på styrking og videreutvikling av da ansattes kompetanse gjennom bred kompetansemobilisering.
- l) Det skal utvikles i nært samarbeid med fylkeskommunene, fylkesmennene, det statlige helseforetaket, NAV, Innovasjon Norge, KS og andre regionale aktører.

5. Finansiering

Dagens rammefinansiering legges til grunn, men det må tas høyde for framtidige reformer i finansieringssystemet.

6. Organisering

Saksbehandlingsregler og framgangsmåte i forbindelse med sammenslåing av kommuner er nærmere bestemt i Inndelingsloven.

7. Særskilte inntekst- og eierskapsspørsmål

Inndelingslovens Kapittel V. omhandler det økonomiske oppgjøret ved grensejustering og deling av kommuner og fylke. Dette vil være tema det må arbeides nærmere med etter at inndelingsspørsmålene på Fosen er avklart.

8. Utviklingen av en sammenslått Fosen kommune - forutsetninger

Utvikling av en sammenslått Fosen kommune bygger på politisk vilje i kommunene til å investere i en felles utviklingsprosess og inngå i et tillitsbasert partnerskap.

9. En proaktiv kommune

Den sammenslåtte kommunen skal jobbe proaktivt med hensyn til å påta seg forsøk med desentralisering av oppgaver og virkemidler. Det skal arbeides for å få i gang prosesser som kan bidra til økt prioritering av infrastrukturiltak for å bedre avstandsulemper i regionen.

9. Begrunnelser for å tenke i retning av en Fosen kommune

Utfordringsbildene som beskrives i kapitlene fra 3 til 6 tyder på at det er et endringsbehov med tanke på kommunestrukturen på Fosen. Resultatene i innbyggerundersøkelsen (kapittel 7) er også med på å understøtte dette. Dette innebærer en kommune med ca. 25 000 innbyggere. 34 % av innbyggerne på Fosen er i dag positive til en regionkommune bestående av 7 kommuner. 42 % er negative til en slik løsning. Tatt i betraktning at dette er en form for nullpunktmåling, der holdninger måles på bakgrunn av generell debatt og ikke konkrete utredninger, kan dette betraktes som betydelig støtte til ideen om en regionkommune bestående av hele Fosen.

Argumentasjonen om behovet for større og robuste kommuner underbygges i kapittel 6 hvor både NHO og Næringsalliansen i Fosen understreker at en større kommune vil kunne gi grunnlag for å utvikle et felles bo- og arbeidsmarked, som i større grad enn i dag kan «stå på egne bein». Fosen kommune vil være en vesentlig mer robust kommune enn dagens kommuner. I en slik kommune kan det bygges opp en sterkere og mer kompetent nærings- og samfunnsutviklingsenhet, som kan være en god og attraktiv samarbeidspartner for næringslivet.

Funn i dette dokumentet viser at det kan være vanskelig å opprettholde en struktur med 7 kommuner, kanskje også en inndeling med 2 eller 3 kommuner. Med utgangspunkt i de funn som er gjort kan det muligens skisseres følgende hovedbegrunnelser for å slå sammen til en Fosen kommune:

- A. Det utvikles kompetanse og kapasitet innenfor dagens tjenester ved at det skapes effektive og robuste fagmiljø.
- B. Nye og utvidede oppgaver fra staten eller fylkeskommuner.
- C. Bedre og mer samordna politisk styring av oppgaver som i dag er organisert gjennom interkommunalt samarbeid. Mer enn en kommune på Fosen betyr fortsatt behov for interkommunale samarbeidsordninger.
- D. Intern politisk mobilisering med tanke på å stå sterkere sammen i «utenrikspolitikken» og derved være en tyngre kraft opp mot regionale og nasjonale myndigheter.
- E. Helhetlig og samordnet samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling (næringsutvikling og innovasjon, transport og kommunikasjoner, infrastrukturtiltak, arealplanlegging og arealforvaltning m.v.).
- F. En større kommune vil være en mer likeverdig partner til FoU miljøene, andre regionale utviklingsaktører med Trondheim som motor.