



NIVI Rapport 2017:1

Regionkommune på Fosen?

**Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
og kommunene på Fosen**

Av Geir Vinsand og Magne Langset

FORORD

NIVI Analyse har fått i oppdrag å utrede fordeler og ulemper med én kommune på Fosen. Bakgrunnen for utredningen er at gjennomførte lokale prosesser i kommunereformen ikke har ledet til et entydig resultat. Regjeringen og samarbeidspartiene på Stortinget har varslet at Stortinget vil gjøre vedtak om sammenslåing mellom Ørland og Bjugn og mellom Åfjord og Roan, med forbehold om at det fra Fosen-kommunene kommer forslag om en større kommunene som inkluderer minimum Roan og Ørland.

Målet med utredningen er å gi et kunnskapsgrunnlag for videre lokale prosesser og nasjonale vurderinger i kommunereformen som skal tas våren 2017. Utredningen skal gi faglige innspill til de folkevalgte på Fosen om videre veivalg for egen kommune. Utredningen skal også om mulig bidra til å heve innbyggernes engasjement om veivalg og reformalternativer på Fosen.

Utredningen er gjennomført på kort tid i nær dialog med Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og kommunene på Fosen. Faglig ansvarlig i NIVI har vært Geir Vinsand (prosjektleder) og Magne Langset. Børre Stolp fra Stolp Kommunekompetanse har bistått med økonomiske konsekvensvurderinger.

Vi takker for et særlig spennende oppdrag og håper utredningen kan bidra til positive kommuneinnovasjoner på Fosen.

Oslo, 20.april 2017

INNHOLD

KONKLUSJONER OG HOVEDPUNKTER.....	3
1 BAKGRUNN, MÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
1.1 Bakgrunn og mål med oppdraget.....	7
1.2 Problemstillinger og føringer fra oppdragsgiver	7
1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
2 FAKTA OM FOSEN OG KJENNETEGN VED UTFORDRINGSBILDET.....	10
2.1 Innledning	10
2.2 Geografiske kjennetegn	10
2.3 Oversikt over interkommunalt samarbeid.....	13
2.4 Nærmere om veiutbygging på Fosen	15
2.5 Nærmere om Fosen Helse.....	16
2.6 Nærmere om Ørland kampflybase	17
2.7 Nærmere om vindkraftutbygging på Fosen	18
2.8 Utfordringsbildet sett fra kommunene	19
2.9 Utfordringsbildet sett fra næringslivet	20
2.10 Fylkesmannens tolkning av utfordringsbildet	22
3 FORDELER OG ULEMPER MED ÉN KOMMUNE PÅ FOSEN.....	24
3.1 Innledning	24
3.2 Nye nasjonale føringer.....	24
3.3 Mulige konsekvenser av fire kommuner på Fosen	25
3.4 Hovedbegrunneler for Fosen kommune	27
3.5 Registrerte hindringer	30
3.6 Mulige ulepper med Fosen som én kommune	31
3.7 Nærmere om økonomiske konsekvenser	32
4 SKISSE TIL REGIONKommUNEMODELL FOR FOSEN	37
4.1 Mål med én kommune på Fosen	37
4.2 Prinsipielle kjennetegn.....	37
4.3 Nye roller og oppgaver for Fosen kommune	39
4.4 Næring/innovasjon – samling av næringsrettede virkemidler	40
4.5 Lokal og regional samferdsel.....	41
4.6 Forsterket helsetilbud gjennom Fosen helseforvaltning	42
4.7 Styrket medvirkning for videregående opplæring	45
4.8 Felles NAV-kontor med utvidet ansvar for arbeidsmarkedstiltak	46
5 PROSESSUELLE VEIVALG OG LØSNINGER	49
5.1 Problemstillinger.....	49
5.2 Kommunenes vurderinger.....	49
5.3 Anbefaling om videre prosess mot 2022	50
5.4 Forutsetninger som kan styrke Fosen som én kommune	50
5.5 Intensjonsavtale og innbyggerundersøkelse som neste skritt	51

Vedlegg: Virkninger på rammetilskudd og skatt ved en kommunesammenslutning på Fosen.
Notat fra Stolp Kommunekompetanse av 28.03.2017

Konklusjoner og hovedpunkter

Konklusjoner

Den gjennomførte utredningen gir grunnlag for fem konklusjoner sett fra utreder:

1. *Fosen som én kommune vurderes som det beste foreliggende inndelingsalternativ.* En samlet regionkommuneløsning gir avgjørende merverdier i forhold til kommunereformens vedtatte mål og kriterier, som ikke kan oppnås gjennom en løsning med tre eller fire kommuner. Det gjelder på både kort og lang sikt.
2. *Fosen kommune bør vedtas i Stortinget våren 2017.* Det er behov for en helhetlig løsning som kan sikre en samordnet samfunnsutvikling til beste for hele Fosen i lys av allerede vedtatte investeringer, herunder lede og styre utviklingen mot ett felles bo-, service- og arbeidsmarkedsområde de kommende 5-10 årene.
3. *Fosen kommune kan etableres fra 2022.* Det gir tilstrekkelig tid til å fullføre fusjonen mellom Leksvik og Rissa som etableres fra 1.1.2018, samtidig som tidsrammen gir rom for å utvikle en helhetlig løsning for hele Fosen.
4. *Fosen kommune gir store utviklingsmuligheter.* Den nye kommunen kan organiseres som en balansert flersenterkommune med utvidet ansvar for tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling, som vil være en ny og forsterket kommuneløsning med overføringsverdi til andre deler av landet.
5. *Neste skritt kan være en felles intensjonsavtale og innbyggerundersøkelse.* Utreder mener det også kan være behov for å avklare nasjonal og regional medvirkning nærmere for å sikre den nye kommunen en god start.

Felles utfordringsbilde på Fosen

I utredningen dokumenteres at kommune på Fosen står overfor mange felles utfordringer knyttet til den videre samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon overfor innbyggerne. Mange små og sårbare fagmiljøer er en del av bildet, særlig sett i lys av voksende rekrutteringsutfordringer i dagens kommuneorganisasjoner, kommende demografiske endringer og utsikter til overføring av flere og mer krevende oppgaver til kommunene. Hensynet til helhetlig og samordnet samfunnsutvikling berører alle kommunene. De fleste sentrale politikere og ledere i dagens kommuner ser behov for et styrket lokaldemokrati med større regional og nasjonal påvirkningskraft. I intervjurunden uttrykker et klart flertall av lederne i alle dagens kommuner unntatt Osen at de har Fosen kommune som langsigktig målbilde for å møte disse utfordringene.

Nye nasjonale føringer

KMDs nylige fremleggelse av Prop. 96 S (2016-201) Endringer i kommunestrukturen, gir viktige føringer for det videre arbeidet med kommunereformen på Fosen. Det blir fire kommuner på Fosen, med mindre det kommer nye lokale initiativ i sluttfasen fram mot behandlingen i Stortinget 8.juni. Det varsles nye tunge oppgaver til kommunene. Det blir vedtatt omfattende endringer i den regionale forvalting og det skisseres rammer for en videre oppfølging av kommunereformen, inkludert redegjørelse for hvilke alternative løsninger til større kommuner som foreligger.

Mulige konsekvenser av fire kommuner på Fosen

I mange av intervjuene pekes det på fare for fragmentering og en langvarig omstillingsprosess med høye omstellingskostnader dersom Fosen blir delt i fire kommuner. I intervjuene ble det pekt på følgende mulige konsekvenser av en slik inndeling:

- Ønske om omkamp og reversering av Stortingets beslutning til fordel for andre inndelingsløsninger
- Overgang til et mindre omfattende Fosensamarbeid ved at Indre Fosen og Ørland-Bjugn «tar hjem» kjerneoppgaver som i dag inngår i Fosensamarbeidet
- Økt sannsynlighet for at de tre kommunene finner nye regionale løsninger i tre forskjellige geografiske retninger, Indre Fosen mot Trondheim, Ørland/Bjugn mot Orkland/Øyregionen og Nordre Fosen mot Namdalens og Steinkjerregionen.
- Økt kostnadsmessig og faglig sårbarhet for Åfjord, Roan og Osen, som er mest avhengige av velfungerende regionale samarbeidsordninger

Betydelige merverdier ved Fosen som én kommune

Fosen kommune er etter NIVIs oppfatning den løsning som best oppfyller vedtatte mål og kriterier for kommunereformen. Det gjelder uavhengig av nye oppgaver og evt. andre endringer i kommunenes rammebetingelser. De fleste merverdier kan høstes allerede ved etableringen av den nye kommunen og trenger ikke ligge langt fram i tid som følge av høye investeringer og store samfunnsmessige endringer de nærmeste årene.

Som merverdier ved Fosen kommune er det i utredningen pekt på følgende:

1. *Økt gjennomføringsevne som samfunnsutvikler:* Fosen kommune vil være et funksjonelt planområde i lys av store investeringer og ha solid plankapasitet, noe som er viktig for å sikre en balansert arealpolitikk og andre mål med samfunnsplanleggingen. Fosen kommune kan bidra til en mer effektiv næringspolitikk og økt verdiskapning knyttet til store satsinger innenfor energi, kampflybase, blå-grønn sektor og industri. Fosen kommune kan ta ansvar for å utvikle Fosen fra dagens tre-fire til ett felles bo-, service- og arbeidsmarkedsområde (BAS-region) de neste 5-10 årene.
2. *Velferdspolitiske gevinst:* Fosen kommune vil ha de beste forutsetninger for å sikre gode og likeverdige velferdstjenester til alle innbyggerne på Fosen, inkludert grunnlag for faglig spesialisering og utvikling av smale kompetansekrede velferdstjenester overfor sårbare grupper. Fosen kommune vil ha gode forutsetninger for å møte krevende reformer og ivareta nye oppgaver i velferdspolitikken.
3. *Økt regional og nasjonal påvirkningskraft:* Fosen kommune kan med sine vel 25.000 innbyggere bli Trøndelags nest største kommune og landets femte største kommune nord for Trondheim. Fosen kommune kan sikre et mer samlet, mer utviklingsorientert og bedre koordinert Fosen. Det kan gi økt forhandlingsstyrke og større påvirkningskraft overfor andre offentlige tjenesteytere og utviklingsaktører.
4. *Økonomisk tyngde og stor finansiell kapasitet:* Fosen kommune vil ha et budsjett på over to milliarder kroner. Det vil gi mindre økonomisk sårbarhet og større muligheter for å realisere store investeringer i egen regi.
5. *Bedre retssikkerhet og grunnlag for likebehandling:* Fosen kommune vil ha solide forvaltingsfaglige miljøer på alle viktige områder hvor det er viktig å sikre en profesjonell og uavhengig kommuneforvaltning.
6. *Effektiviseringsgevinster:* Fosen kommune kan medføre lavere prosesskostnader som følge av mindre behov for interkommunalt samarbeid og økt selvstendighet i oppgaveløsningen. En større kommune gir muligheter for å utnytte stordriftsfordeler i kommunal administrasjon og forvalting. En regionkommune gir også muligheter for effektivisering i den øvrige offentlige forvaltningen som følge av en bedre tilpasset oppgavefordeling og mindre behov for veiledning, kontroll og tilsyn.
7. *Regional solidaritet og rettferdig inntektsfordeling:* Dette kan være viktige hensyn overfor sårbare lokalsamfunn og svake grupper som er avhengige av en kompetent og utviklingsorientert kommune. Fosen kommune kan også sikre en rettferdig byrde- og inntektsfordeling ved realisering av store utbygginger og investeringer i regionen.

8. *Demokratiske gevinst:* Fosen kommune vil være mindre avhengig av interkommunalt samarbeid, noe som betyr at flere oppgaver kan legges under direkte folkevalgt styring. Fosen kommune kan også overta nye og mer politisk interessante oppgaver, hvilket kan innebære nye attraktive roller for lokalpolitikerne. Fosen kommune kan også gi en demokratisk gevinst ved at lokalpolitikerne får økt makt og forhandlingsstyrke overfor regionale og nasjonale aktører.
9. *Omdømmegevinst:* Fosen er et kjent merkenavn og et landskap med felles regional identitet som kan forsterkes og videreutvikles i positiv retning ved dannelse av Fosen kommune.
10. *Nasjonal kommuneinnovasjon på Fosen:* På Fosen ligger det spesielt godt til rette for å prøve ut en ny type generalistkommune med helhetlig ansvar for tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Fosen kommune kan organiseres som en balansert flersenterkommune med sikte på å utnytte delregionenes komplementære fortrinn. En slik kommunemodell kan ha overføringsverdi til andre kommuneregioner med tilsvarende bosettingsmønster.

Registrerte hindringer

I gjennomførte intervjuer og samtaler pekes det på fire vesentlige hindringer for at Fosen kan etableres som én kommune:

- Kommunene Rissa og Ørland/Bjugn må bringes nærmere hverandre kommunikasjonsmessig og politisk
- Det må gis tilstrekkelig tid til å fullføre den pågående omstillingen i Rissa og Leksvik
- Det er behov for klargjøring av hvordan Fosen kan organiseres som én kommune
- Etablering av Fosen kommune krever nasjonal medvirkning til utprøving av ny type kommune med utvidet ansvar for samfunnsutvikling og med en organisering som er tilpasset en spredt senterstruktur

Mulige ulemper med Fosen som én kommune

I utredningen er det pekt på følgende mulige ulemper med Fosen som én kommune:

- Geografiske ulemper, herunder interne reiseavstander, spredt senterstruktur og svak integrasjon på bolig- og arbeidsmarkedet med unntak for Ørland/Bjugn
- Politiske interessekonflikter og fare for økt rivalisering innenfor en større kommune
- Demokratiske ulemper knyttet til færre kommunestyremedlemmer, større avstand mellom de folkevalgte og innbyggerne, samt tap av lokal råderett over arealer og inntekter
- Fare for sentralisering og dårligere kommunale tjenester som følge av svakere demokratisk representasjon fra de minste kommunene og fare for at det nye kommunestyret forfordeler de regionale tyngdepunktene i sør
- Dreining mot Trondheim og Fosen som del av Trondheimsregionen hva gjelder næringspolitikk, regionalpolitikk og regional utvikling, herunder nedprioritering av relasjoner mot Namdalen og Steinkjerregionen
- Usikkerhet knyttet til omstillingskostnader og tidsbruk ved en stor omstilling

Gunstige økonomiske rammer

Det er beregnet at staten vil utbetale til sammen 76,9 mill. kr i engangskostnader og reformstøtte dersom Fosen kommune etableres, hvorav 25,1 mill. kr går til Rissa/Leksvik (Indre Fosen kommune) og resterende 51,8 mill. kr går til alle kommunene som går sammen i nye Fosen kommune. Fosen kommune vil skjermes mot endringer i det statlige rammetilskuddet gjennom inntektssystemet og får beholde tilskudd på 2016-nivå i 15 år, pluss fem års nedtrapping. For Fosen kommune er det beregnet et årlig inndelingstilskudd på 94,1 mill. kr, som altså beholdes uendret i 15+5 år. Dette er før det tas hensyn til inndelingstilskudd til Rissa/Leksvik. Fra år 20

og utover må Fosen kommune tilpasse seg til et ordinært rammetilskudd som er beregnet til 82,6 mill. kr per år, som er 11,5 mill. kr lavere enn inndelingstilskuddet. Utsikter til lavere rammetilskudd for Fosen kommune etter 20 år innebærer behov for å redusere ressursbruken med 0,3 prosent per år sett i forhold til kommunenes frie inntekter i dag. Nedgangen i rammetilskudd utgjør ca. 5 prosent av kommunenes frie inntekter.

Betydelig økonomisk innsparingspotensial

Fosen kommune kan gi et viktig bidrag til bedre ressursbruk i kommunal og den øvrige offentlige forvaltning. I utredningen anslås en årlig innsparing på i størrelsesorden 50-100 mill. kr i communal administrasjon og øvrige communal og interkommunal forvalting. I tillegg kommer innsparinger i øvrig offentlig forvalting, herunder fylkesmann, fylkeskommune og øvrig regional statsforvaltning, som ikke er konkretisert nærmere i denne utredningen.

Kjennetegn ved ny kommunemodell

I utredningen pekes det på muligheter for å etablere en forsterket generalistkommune på Fosen med utvidet oppgaveansvar og en særskilt intern geografisk organisering. I utredningen antas det at nye Fosen kommune bl.a. kan ivareta et utvidet ansvar for offentlig næringspolitikk og innovasjon, lokal og regional samferdsel, forsterket lokal helseforvaltning, medansvar for videregående opplæring, samt et nytt regionalt NAV-kontor med utvidet ansvar for arbeidsmarkedstiltak. Den nye kommunen kan organiseres med tre likeverdige tyngdepunkter (kommunedelssentre) dvs. Ørland/Bjugn som ett tyngdepunkt, Rissa i Indre Fosen som et annet og Åfjord som det tredje. I den nye kommunen kan det skilles mellom kommunedelssenter, næringssenter og lokalsenter, som kan ha nærmere definerte funksjoner og roller innenfor flersenterkommunen.

Inspirasjon fra nye kommuner

I arbeidet med å utvikle Fosen kommune kan det dras nytte av erfaringer med tettsteds- og kommunedelsorganisering i andre nye kommuner i Norge. Den nye kommunen vil også ha viktige likhetstrekk med enkelte danske kommuner som f.eks. Lolland kommune som ble utviklet som en flersenterkommune etter en frivillig sammenslutning mellom syv kommuner i 2007.

Anbefaler etablering fra 2022

I utredningen er 2020 og 2024 vurdert som alternative tidspunkter for etablering av Fosen som én kommune. NIVI tilrår løsningen som ligger mellom disse to alternativene, dvs. kommunesammenslutning av alle kommunene fra 2022, evt. med unntak kun for Osen kommune. Nermere begrunnelser er gitt i utredningen.

Regional og nasjonal medvirkning

Etter NIVIs oppfatning kan det pekes på enkelte forutsetninger som kan bidra til å styrke mulighetene for en vellykket etablering av Fosen som én kommune. Den nasjonale medvirkningen kan omfatte bidrag til helhetlig samferdselsplan, vilje til utprøving av ny kommunemodell, herunder forsøk med nye oppgaver og roller for Fosen kommune, samt bistand til videre arbeid med ny organisasjonsmodell.

Felles intensjonsavtale og innbyggerundersøkelse

Som første skritt mot Fosen kommune anbefales en felles intensjonsavtale som redegjør for politiske mål, viktige forutsetninger og tidsplan for etablering av Fosen som én kommune. Involverte kommuner anbefales også å gjennomføre en representativ innbyggerundersøkelse i alle kommunene for å dokumentere innbyggernes holdninger til Fosen som én kommune.

1 Bakgrunn, mål og problemstillinger

1.1 Bakgrunn og mål med oppdraget

Bakgrunnen for denne utredningen er at det så langt ikke har fremkommet et entydig resultat av kommunereformprosessene på Fosen. De lokale prosessene fram til 31.1.17 kan oppsummeres som følger:

- Rissa og Leksvik er godt i gang med sammenslutning og blir til Indre Fosen kommune fra 1.1.2018
- Åfjord ønsker sammenslåing med både Bjugn og Roan, og presiserer at avtalen Åfjord/Roan står ved lag
- Bjugn ønsker sammenslåing med Åfjord og eventuelt Roan. Roan på sin side ønsker kun sammenslåing med Åfjord
- Ørland gjentar og er tydelig på at de ønsker å komme i gang med ny dialog med Bjugn, men står inntil videre utenfor
- Osen fattet vedtak juni 2015 om å stå alene som egen kommune, men har i lys av Fylkesmannens tilråding satt i gang prosess med geografisk retningsvalg mellom tilhørighet på Fosen (sør), mot Flatanger (nord) eller nye Namsos kommune (nord)

Fylkesmannen har gitt en primær tilrådning om at det bør fattes nasjonalt vedtak om at hele Fosen inkl. nye Indre Fosen blir én kommune etter 1.1.2020. Fylkesmannen har også gitt en subsidiær tilrådning om at ingen mellomløsninger bør innebære at Ørland og Roan blir stående alene.

Regjeringen og samarbeidspartiene på Stortinget har varslet at Stortinget vil gjøre vedtak om sammenslåing mellom Ørland og Bjugn og mellom Åfjord og Roan, med forbehold om at det fra Fosen-kommunene kommer forslag om en større kommunene som inkluderer minimum Roan og Ørland.

Stortinget skal behandle og vedta ny kommunestruktur våren 2017, basert på en proposisjon framlagt av Regjeringen før påske 2017. Prosesser mellom berørte kommuner, Fylkesmannen og KMD har på denne bakgrunn medført enighet om at det er ønskelig å belyse alternativet med én Fosen kommune.

Målet med denne utredningen er ifølge oppdragsgiver som følger:

- Gi et kunnskapsgrunnlag for videre lokale prosesser og nasjonale vurderinger i kommunereformen som skal tas våren 2017
- Gi innspill til de folkevalgte på Fosen om videre veivalg for egen kommune
- Bidra til å heve innbyggernes engasjement om reformen

1.2 Problemstillinger og føringer fra oppdragsgiver

Utredningen skal belyse følgende problemstillinger gitt av oppdragsgiver:

1. Fordeler og ulemper med én Fosen-kommune sett opp mot kommunereformens mål og ekspertutvalgets kriterier for nye kommuner

- a) Herunder vurdere muligheter og konsekvenser for lovpålagte tjenester, samfunnsutviklingsformål og demokrati.
- b) Bygge på utviklingstrekk for Fosen slik det er beskrevet de neste 20-30 årene, og ta hensyn til de store nasjonale prosjektene som gjennomføres nå i form av kampflybase og vindkraft, samt potensialet knyttet til havbruk og annen ressursforvaltning.

2. Peke på noen prinsipper som én ny Fosen-kommune må bygge på dersom

- a) Hensynet til geografi/avstand, flere ulike sentra, aktivt lokaldemokrati og lik tilgang/nærhet til lovpålagte tjenester, skal ivaretas.
- b) Det skal være mulig med et forsterka samfunnsutviklingsperspektiv som utnytter regionale/lokale ressurser og fortrinn.

3. Vurdere tidsperspektivet for gjennomføring av én Fosen-kommune

- a) Skissere hvilke prosesser som må til for å realisere én Fosen kommune hhv i 2020, 2022 og 2024.
- b) Skissere en prosess dersom én Fosen-kommune skal spilles inn overfor Stortinget allerede våren 2017.

4. Peke på økonomiske sider ved å etablere én ny Fosen-kommune.

Fra oppdragsgiver er det vektlagt at utredningsarbeidet aktivt skal legge til grunn:

- At Indre Fosen kommune bør få rimelig tid til å starte opp som egen kommune før de går inn i ny utviklingsprosess.
- Det foreligger svært mye kunnskapsgrunnlag om ulike kommunestrukturalternativer på Fosen, også materiale om én Fosen-kommune og innbyggerundersøkelser rundt dette.
- Fokus må som for kommunereformen være hva som er fornuftig kommunal organisering for at kommunal sektor skal være bærekraftig i et framtidsperspektiv, slik at muligheter og utfordringer i utfordringsbildet kan imøtegås.
- Fosen-kommunene har over mange år hatt et omfattende samarbeid gjennom Fosen-regionråd, og de vil også framover måtte trenge fellesløsninger for å løse kommuneoppdraget de har fra Regjering/Storting.

1.3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Utredningen er strukturert i følgende hoveddeler:

- En innledende faktadel om Fosen i kap.2, inkludert en tolkning av utfordringsbildet sett fra hhv. kommunene selv, næringslivet på Fosen og Fylkesmannen
- En analyse og drøfting av mulige fordeler og ulemper med én kommune på Fosen i kap.3, herunder en nærmere gjennomgang av økonomiske konsekvenser
- En skisse til regionkommunemodell for Fosen i kap.4, herunder mål og prinsipper for en ny kommunemodell, beskrivelse av mulige nye roller og oppgaver for Fosen kommune, samt prinsipper for organisering, finansiering og styring av den nye kommunen
- En vurdering av mulig tidsplan og lokal prosess fram mot en endelig vurdering av Fosen kommune i kap.5

I utredningen er det gjort bruk av tre metodiske tilnærlinger:

- De fleste temaer er belyst ut fra foreliggende utredninger dvs. dokumentanalyse med uttrekk av relevante sammenstillinger
- Det innhentet faglige innspill fra Regionrådet, Næringsalliansen og Fosen Helse som del av arbeidet
- Det er gjennomført 29 intervjuer og samtaler med nøkkelaktører på Fosen for å konkretisere utfordringer og veivalg med vekt på merverdier, potensialer, hindringer og mulig prosess for å etablere Fosen som én kommune. Utreden har gjennomført besøksintervjuer på Fosen med individuelle intervjuer med samtlige ordførere, rådmenn og opposisjonsledere i alle

syv kommunene. Det er i tillegg gjennomført intervjuer med tre hovedtillitsvalgte i hhv. Ørland, Rissa og Åfjord, samt med andre nøkkelinformanter, herunder ledelse i Fosen Helse, Næringsalliansen, Fosenvegene og Fosen Regionråd.

Arbeidet med utredningen ble startet opp mandag 20.mars og avsluttet onsdag 19.april 2017. Før intervjurunden ble utkast til disposisjon for utredningen drøftet med oppdragsgiver og videreformidlet til aktuelle informanter i kommunene. Utkast til rapport ble gjennomgått av oppdragsgiver før avgivelse. Det er planlagt formidling av hovedfunn i utredningen på en felles kommunesamling i Trondheim 20.april.

2 Fakta om Fosen og kjennetegn ved utfordringsbildet

2.1 Innledning

I det følgende beskrives viktige geografiske kjennetegn ved Fosen ved Fosen som landskap og som samfunn. Viktige kjennetegn ved regionen er beskrevet ut fra fakta som er hentet fra Regional selvangivelse for Fosen 2013 og Strategisk næringsplan for Fosen 2016-2020. Deretter følger en drøfting av utfordringsbildet slik det er beskrevet av hhv. kommunene selv, næringslivet på Fosen og av Fylkesmannen.

2.2 Geografiske kjennetegn

Fosen hadde pr.1.1.2017 en samlet befolkning på 24.444 innbyggere. Den største kommunen i folketall er Rissa med 6628 innbyggere, dernest følger Ørland med 5291, Bjugn med 4822, Leksvik med 3480, Åfjord med 3263, Osen med 978 og Roan med 959 innbyggere.

Fosen har over lengre tid opplevd en svak og ubalansert befolkningsutvikling. Etter år 2000 har Fosen sammen med Rørosregionen hatt den svakeste befolkningsutviklingen i Sør-Trøndelag¹. Pr 1.1.2017 har de syv kommunene 1022 færre innbyggere enn de hadde i år 2000. Befolkningsnedgangen er betydelig i Roan og Osen og det er kun Ørland og Bjugn som kan vise til vekst i folketallet de siste par årene.

SSBs prognosenter for befolkningsutviklingen framover tilsier moderat vekst for hele Fosen, størst vekst i Rissa og Ørland og fortsatt befolkningsnedgang i Roan og Osen, jf. tabellen nedenfor. Til dette bildet kommer at aldersfordelingen endres betydelig i retning av færre unge og flere eldre i alle kommunene de neste tiårene.

Det samlede demografiske bildet for Osen, Roan og til dels Åfjord preges av store endringer:

- Osen har hatt en nedgang i befolkningen på 23 prosent siden 1990. Den negative trenden i forventes å fortsette fram mot 2040. Andel pensjonister i forhold til yrkesaktive forventes å øke fra 43 prosent i 2016 til 46 prosent i 2020 og videre til 56 prosent i 2040.
- Roan har en nedgang i befolkningen på 19 prosent siden 1990 og står også overfor fortsatt befolkningsnedgang. Andel pensjonister i forhold til yrkesaktive øker fra 37 prosent i 2016 til 40 prosent i 2020 og videre til hele 62 prosent i 2040.
- Åfjord har hatt en nedgang i befolkningen på 8 prosent siden 1990 og kan forvente en svak økning i folketallet de neste årene. Andel pensjonister i forhold til yrkesaktive øker fra 33 prosent i 2016 til 35 prosent i 2020 og videre til 50 prosent i 2040

¹ Regional selvangivelse for Fosen 2013

Kommune	År 2016	År 2025	År 2040
Rissa	6644	6942	7344
Ørland	5209	5538	6050
Bjugn	4779	5045	5458
Leksvik	3531	3544	3600
Åfjord	3272	3338	3572
Roan	961	939	910
Osen	976	924	893
Hele Fosen	25372	26270	27827

Tabell 2.1 Befolkningsprognosør mot 2025 og 2040. Kilde: SSB

Fosen har et samlet landareal (land og ferskvann) på 3219 kvadratkilometer, som er nesten en og en halv ganger større enn Vestfold fylke. Regionen preges av en krevende topografi og til dels lange interne reiseavstander. Fylkesvegnettet er stedvis blant det dårligste i Trøndelag og verken bredbånd eller mobildekning er en selvfølge i alle deler av regionen.

På Fosen er det definert til sammen 14 mellomstore og små tettsteder etter SSBs definisjon. Regionens klart største tettsted er kommunesenteret Brekstad i Ørland kommune, som med ca. 2000 innbyggere er den eneste byen på Fosen. Som de nest største tettsteder finnes fire tettsteder med mellom 1000-1200 innbyggere: Årnes i Åfjord, Botngård i Bjugn, Rissa i Rissa, og Leksvik i Leksvik kommune.

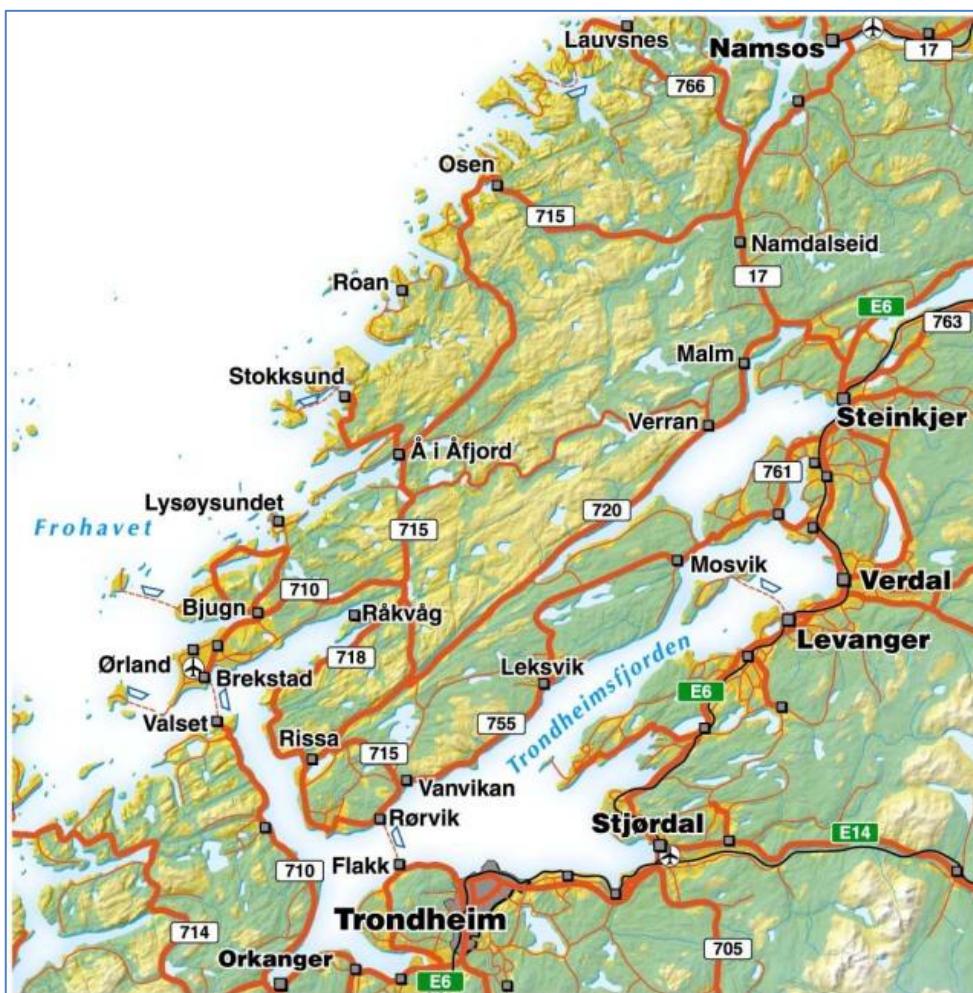
Fosen er i dag ikke et felles bo- og arbeidsmarkedsområde etter vanlige kriterier for reiseavstander og daglig arbeidspendling. Mellom Ørland og Bjugn er det 9,2 km og en reiseavstand på bare 10 minutter. Ørland og Bjugn er i dag det eneste eksempelet på et godt integrert arbeidsmarked på Fosen, med betydelig gjensidig utveksling av arbeidskraft på flere hundre arbeidstakere. For Rissa og Leksvik er det Trondheim som er viktigste utpendlingskommune. Det samme gjelder for arbeidstakere i Åfjord, som har flest pendlere langs aksen Rissa-Trondheim. Samlet utpendling fra kommunene på Fosen til Trondheim utgjør over 1000 arbeidstakere daglig.

De interne reiseavstandene på Fosen ligger i dag på rundt 1 time mellom de største tettstedene i regionens tre delområder – Ørland/Bjugn, Åfjord/Roan og Indre Fosen. Fra Ørland til kommunesenteret Årnes i Åfjord er det nærmere 6 mil og en beregnet kjøretid på 50 minutter. Avstanden fra Ørland til Rissa er 66 km og beregnet reisetid på 1 time. Det er også ca. 1 time å kjøre fra Rissa til Åfjord. De lengste reiseavstandene på Fosen finner vi mellom Ørland og Osen hvor avstanden er 12 mil og en beregnet kjøretid på 1 time og 45 minutter. Osen har betydelig kortere reiseavstand til både Namsos og Steinkjer enn til Ørland. Reisetiden til begge disse byene i Nord-Trøndelag ligger på i overkant av en time for de fleste innbyggerne i Osen (7-8 mil). Det kan nevnes at avstanden fra Leksvik til Ørland er 83 km og en beregnet reisetid på 1 time og 18 minutter.

Næringslivet på Fosen har minst to viktige kjennetegn. På den ene siden er det preget av en klassisk næringsstruktur som er typisk for mange periferiregioner, en stor offentlig sektor og en privat næringsstruktur der over 80 prosent av bedriftene er små lokale virksomheter med 1-10 ansatte. Innslaget av kompetansebedrifter er begrenset og det finnes relativt få bedrifter som etterspør arbeidskraft med høyere utdanning. Det er også typisk at sysselsettingen og verdiskapningen i det klassiske jord- og skogbruket går ned, samtidig som sysselsetting og

verdiskapning i havbruk og fiskeforedling har gått opp de siste årene². Det registreres også vekst innenfor bygg og anlegg, overnatting og serveringsvirksomhet og varehandel. Sysselsettingsveksten har vært sterkest i Bjugn, Ørland og Åfjord. En verdiskapningsanalyse fra 2009 og 2013³ viste at verdiskapningen på Fosen har gått tilbake med 1,4 prosent i den aktuelle perioden.

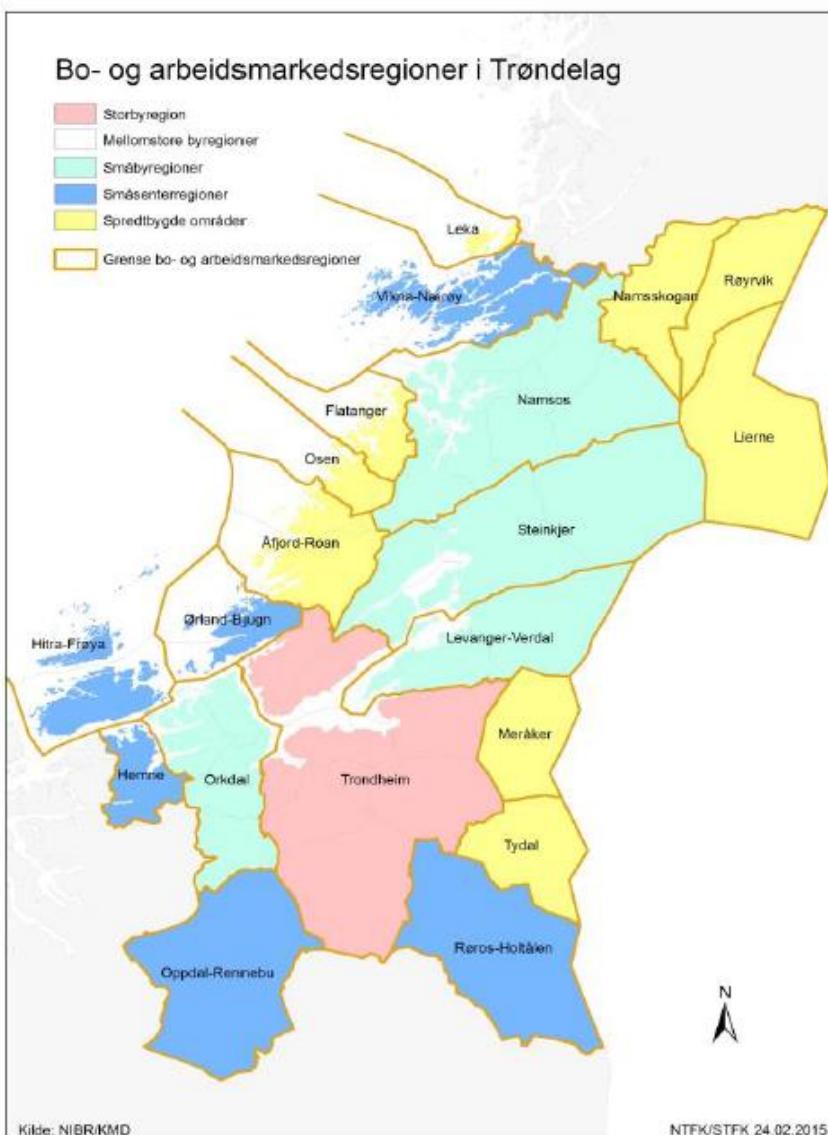
På den annen side har Fosen også næringer i betydelig vekst og flere sterke hjørnestinsbedrifter med et stort potensial for videre kompetanseutvikling og verdiskapning. Rissa har Bergen Group (tidligere Fosen mekaniske verksted), ITAB (butikkinnredning) og SERVI (hydrauliske cylindere). Sammen med industrimiljøet i Leksvik er det nylig kartlagt 35 teknologibedrifter på Indre Fosen, med flere interessante kompetanseklynger. Åfjord er kjent for sine bedrifter innenfor bygg og anlegg (Syltern, Stjern og Tore Løkke) og er sammen med Roan vertskommuner for landets største vindmølleutbygginger. I Bjugn finner vi bl.a. Scanbio Bjugn og Marine Harvest som nylig har bygd ny fôrfabrikk for laks på Valsneset med over 60 ansatte. Ørland er vertskommune for utbygging av ny kampflybase og har tre store industribedrifter gjennom Mascot Høie, Grøntvedt Pelagic og Uthaug Skips- og industriservice. Særlig i Fosen Nord fra Åfjord og nordover finnes store muligheter for videreutvikling av havbruk og produksjon av fornybar energi i form av vindkraft.



Figur 2.1 Oversiktskart Fosen. Kilde: Fosen Regionråd

² Strategisk Næringsplan for Fosen 2016-2020, utarbeidet av Næringsalliansen på Fosen

³ Kysten er klart – verdiskapningsanalyse 2009 og 2013



Figur 2.2 Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Trøndelag. Kilde: NIBR/Trøndelag i tall 2016.

2.3 Oversikt over interkommunalt samarbeid

Kommunene på Fosen deltar i et relativt omfattende interkommunalt samarbeid sett i forhold til mange andre kommuner. Samarbeidet omfatter flere kommunale kjernefunksjoner innenfor administrasjon og forvalting, helse og sosial, skole og tekniske tjenester. Fosen Regionråd ble etablert så tidlig som i 1989 og hadde i starten 9 medlemskommuner: Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, Rissa, Leksvik, Mosvik og Verran. Verran gitt ut i 2002 og ble deltaker i INVEST-samarbeidet rundt Steinkjer. Mosvik sa opp sitt medlemskap fra 1.1.2011 som følge av sammenslåingen med Inderøy fra 1.1.2012.

De fleste av dagens samarbeidsordninger ble etablert i perioden 2000 – 2004. I det følgende gis en kort beskrivelse av samarbeidet ut fra en oppdatert status for 2017, jf. oversikt over de viktigste samarbeidsordninger med oppgitte årsverk i tabellen nedenfor.

I 2017 er det registrert til sammen 108 årsverk i 18 forskjellige fellesordninger. Disse utgjør vel fem prosent av det samlede antall årsverk i kommunene (2041 årsverk i 2016). I en oversikt

fra 2012⁴ ble brutto driftsutgifter for Fosen Regionråd og alle registrerte samarbeidsordninger (39 forskjellige) oppgitt til 123 mill. kr.

Kjerneordningene i Fosensamarbeidet er organisert med delt vertskommuneansvar der hovedkontoret er lokalisert i fem av kommunene, alle unntatt Roan og Osen. Kontorene er delt som følger:

- Regionrådet, Fosen Lønn og Fosenvegene er lokalisert i Åfjord
- Fosen Regnskap og Fosen kommunerevisjon er lokalisert i Bjugn
- Fosen Barneverntjeneste, Fosen IKT og Fosen Inkasso er lokalisert i Rissa
- Kemnerkontoret for Fosen er lokalisert til Leksvik
- Fosen Helse IKS er lokalisert i Ørland

Alle de nevnte samarbeidsordningene ovenfor har syv eierkommuner, med unntak for Fosen Helse IKS, der Osen kommune meldte seg ut i 2011. Roan har fra 1.1.2017 meldt seg ut av samarbeidet om etterbehandlingssenger. Et unntak gjelder også Ørland kommune som har meldt seg ut av Fosen IKT og etablert sin egen IKT-tjeneste.

Når det gjelder brannvern, ble Fosen Brann IKS etablert i 2011 med Åfjord, Roan, Ørland og Bjugn som eierkommuner. Rissa og Leksvik er medeiere i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS med hovedkontor i Trondheim, mens Osen er medeier i Brannvesenet Midt IKS med hovedsete i Steinkjer.

Samarbeidsordning	Årsverk	Samarbeidsordning	Årsverk
Fosen Regionråd sekretariatet	1,00	Fosen Helse- og omsorgsprogram	0,20
Regionkonsulent oppvekst	1,00	PPT - Regional ressurs	2,00
Fosen Regnskap	9,80	Fosen Helse IKS	34,00
Fosen lønn	7,00	Fosen Kommunerevisjon IKS	5,00
Kemnerkontoret for Fosen	6,40	Fosen Kontrollutvalgssekretariat IKS	1,00
Fosen IKT	8,00	Fosen Renovasjon IKS (4 av kom. deltar)	5,15
Fosen Inkasso	3,00	Fosenvegene AS	1,00
Fosen Låneadministrasjon	0,90	Fosen Barneverntjeneste	22,00
Fosen GIS/kart - administrasjon	0,20		
Fosen Sak/arkiv - administrasjon	0,20	Sum årsverk 2017	107,85

Tabell 2.2 Viktige interkommunale samarbeidsordninger på Fosen 2017.

Kilde: Fosen Regionråd

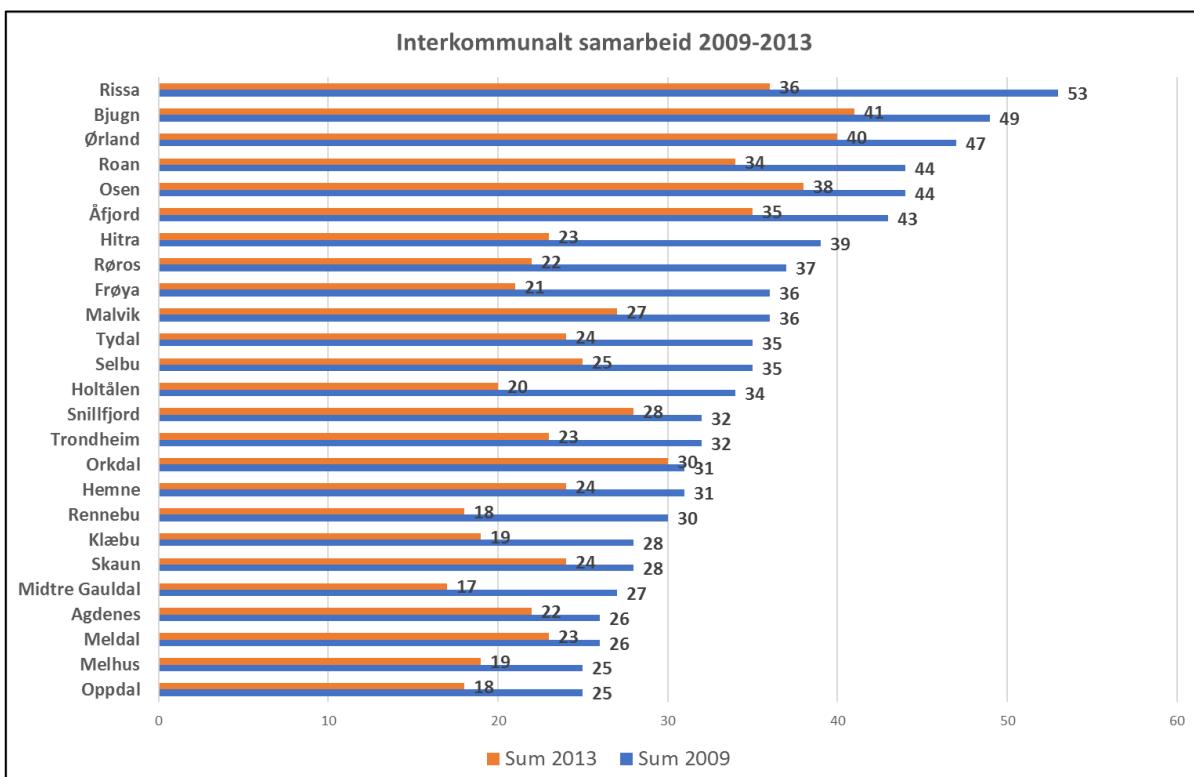
I en utredning fra 2013⁵, hvor samarbeidstrender i perioden 2009-2013 ble analysert, ble det konkludert med tendenser til fragmentering og lite bevegelse i det regionale samarbeidet på Fosen, til tross for omfattende prosesser. En av konklusjonene lød som følger: *Kommunene prioritører en lokalmodell for samarbeid framfor en bred regionmodell med utgangspunkt i Fosen regionråd som fellesarena. Det blir sagt at det skyldes at kommunestyrrene føler at de har bedre kontroll med lokale løsninger. Strid om lokalisering og fordeling av funksjoner og posisjoner framheves som en effektiv sperre mot bredere regionale løsninger.*

I den nevnte utredningen fra 2013 ble det for øvrig dokumentert en kraft vekst i det formaliserte interkommunale samarbeidet i Sør-Trøndelag, fra 143 til 212 formelle samarbeidsordninger på under fire år, jf. oversikt over antall samarbeidsordninger pr kommune i figuren nedenfor. Samarbeidet om lovpålagte velferdstjenester skjøt fart i denne perioden, særlig innenfor helse- og sosialsektoren. I rapporten ble det også dokumentert en omfattende ressursbruk for å utvikle det interkommunale samarbeidet. Etter en nærmere gjennomgang ble den samlede økonomiske

⁴ Regional selvangivelse for Fosen 2013

⁵ NIVI Rapport 2013:2 Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag

støtten til interkommunale prosjekter for perioden 2010-2013 beregnet til rundt 100 mill. kr inkludert skjønnsmidler fra Fylkesmannen, tilskudd fra fylkeskommunen og kommunale egenandeler.



Figur 2.3 Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune i Sør-Trøndelag i 2009 og 2013.
Kilde: NIVI Analyse

2.4 Nærmere om veiutbygging på Fosen

Gjennom Fosenvegene AS er det gjennomført og pågår en omfattende opprusting av det interne veinettet på Fosen. Fosenvegene AS ble startet i 2004 etter initiativ fra næringslivet med kommunene og fylkeskommunene i Nord- og Sør-Trøndelag som eiere (med tillegg av en mindre eierandel til Fellesforbundet 576). Investeringene i form av tre veipakker vil utgjøre nær 3 milliarder kr i perioden 2010-2019. I tillegg kommer en halv milliard til nye veier og tunnel i Roan, til erstatning for dagens rasfarlige veier. Selskapet oppgir at det meste av kostnadene (75 prosent) dekkes gjennom brukerfinansiering.

Etter fullførte investeringer i 2019 vil reisetidene internt på Fosen bli vesentlig kortet ned i forhold til tidligere. Reisetidene fra Åfjorden til hhv. Rissa, Vanvikan og Bjugn/Ørland vil ligge innenfor 40 minutter⁶. Det er likevel en betydelig avstand mellom de befolkningstunge tettstedene i sør og opp mot Roan og Osen. I strategisk næringsplan vektlegges på denne bakgrunn at det er behov for en videre satsing for å forbedre det interne veinettet på Fosen. I strategisk næringsplan framheves også et fremtidsmål om ferjefri forbindelse over Trondheimsfjorden og en sammenkopling av Rissa og Ørland med direkte forbindelse over Stjørnfjorden.

I 2016 ble dokumentet Samferdselsstrategi Fosen 2016-2030 lagt fram av Fylkestinget i Sør-Trøndelag. I strategien framheves at etableringen av kampflybase på Ørlandet og den nasjonale satsingen på marin sektor vil kunne påvirke samferdselsløsningene framover. I strategien

⁶ Anslag av Knut Sundet, daglig leder i Fosenvegene

vektlegges at hovedtyngden av den veibaserte transporten til og fra Fosen fortsatt må tas gjennom fergesambandene Flakk-Rørvik og Brekstad-Valset, mens hurtigbåten mellom Trondheim og Brekstad vil være hovedelementet i kollektivtilbudet. For det landbaserte kollektivtilbudet er hovedgrepene i strategien at det bør satses mer på behovsstyrte bestillingstransporter og mindre på tradisjonell rutekjøring med buss.

Fylkeskommunen trekker følgende konklusjon om utnyttelse av store næringsmuligheter på Fosen:

Kampflybase, havbruk og vindkraft utgjør enorme muligheter for Fosen. For å kunne realisere disse mulighetene må Fosen ha en tilstrekkelig infrastruktur. I den sammenheng kan både datakapasitet, flyplass, hurtigbåt, ferje og vei bli viktig. Som for den historiske veisatsingen gjennom Fosenveiene AS vil Fosenkommunens evne til samarbeid og til å se ut over egen kommunegrense kunne bli en viktig suksessfaktor.



Figur 2.4 Veiutbygging og aktuelle fjordkryssinger på Fosen

2.5 Nærmere om Fosen Helse

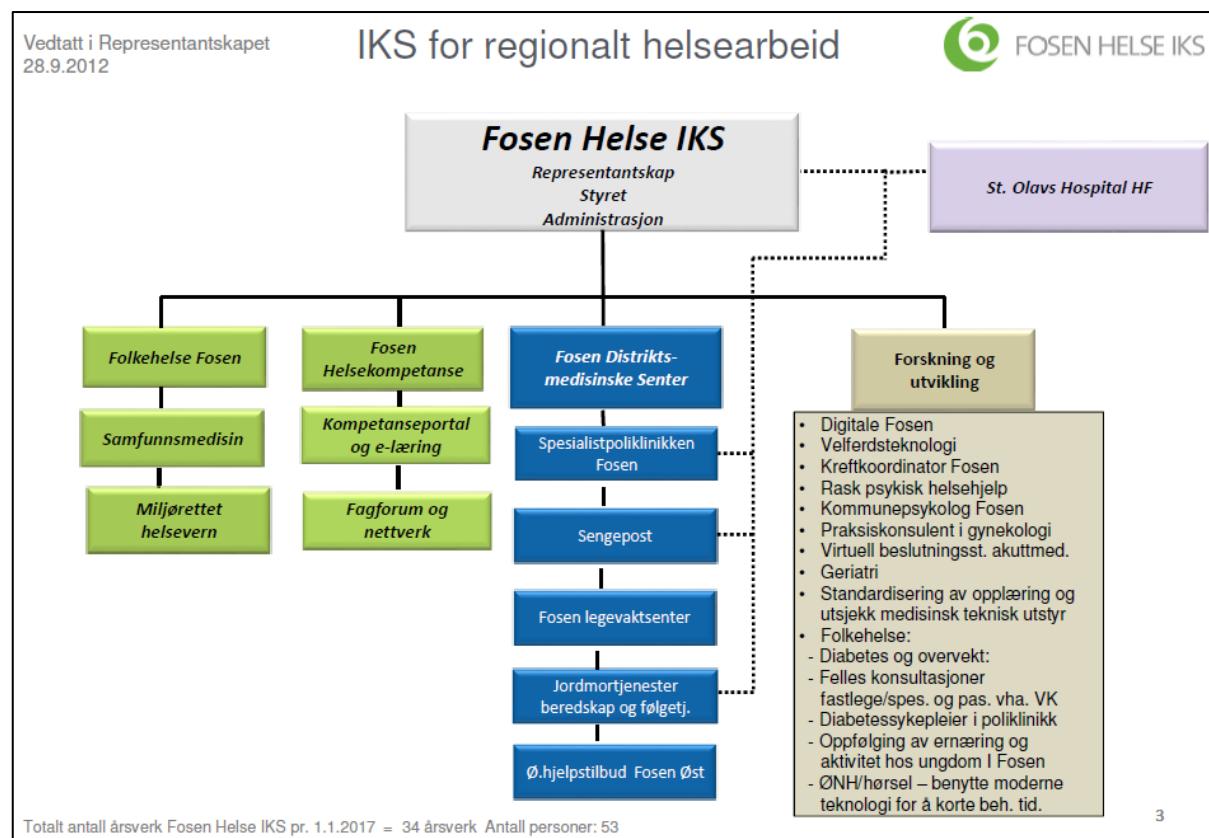
Fosen Helse IKS har som mål å møte fremtidens helseutfordringer gjennom en felles tilnærming til helsefaglige utfordringer i en utkantregion. Fosen Helse er regionens vedtatte utviklingsaktør med ansvar for å utvikle et varig og forpliktende samarbeid om helse- og omsorgssektoren på Fosen, basert på kvalitet.

Fosen Helse har ansvar for en rekke kommunale helseoppgaver som folkehelse, samfunnsmedisin, miljørettet helsevern, legevakt, jordmor, øyeblikkelig hjelp og etterbehandlingssenger. Fosen Helse har også ansvar for en rekke desentraliserte

spesialisthelsetjener og er kommunenes bestillerorganisasjon og avtalepart i forhold til tjenesteleveranser fra den øvrige helsetjeneste. Fosen Helse har også ansvar for kompetanseutvikling og opplæring gjennom bl.a. Fosen Helsekompetanse og Kompetanseportal og e-læring. Endelig er Fosen Helse engasjert i en rekke pågående prosjekter, inklusiv prosjektfinansierte tjenester som kommunepsykolog, kreftkoordinator og rask psykisk helsehjelp.

Fosen Helse ble organisert som interkommunalt selskap (IKS) i 2009. Selskapet avløste Fosen Distriktsmedisinske Senter (Fosen DMS) som var blant landets første eksempler på desentralisert organisering av kompetansekrevende helseoppgaver i skjæringspunktet mellom kommuner og helseforetak. Fosen Helse IKS har en administrasjon på 2 årsverk. Selskapet har et styre med seks medlemmer med faglig og administrativ kompetanse. Representantskapet i selskapet består av ordførerne i de seks eierkommunene (Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland, Rissa og Leksvik).

Fosen Helse hadde pr. 1.1.2017 en organisasjon med 34 årsverk fordelt på 53 personer. Samlet driftsbudsjett for 2017 er 30 mill. kr. Fosen Helse har hovedkontor og tjenester lokalisert til Ørland.



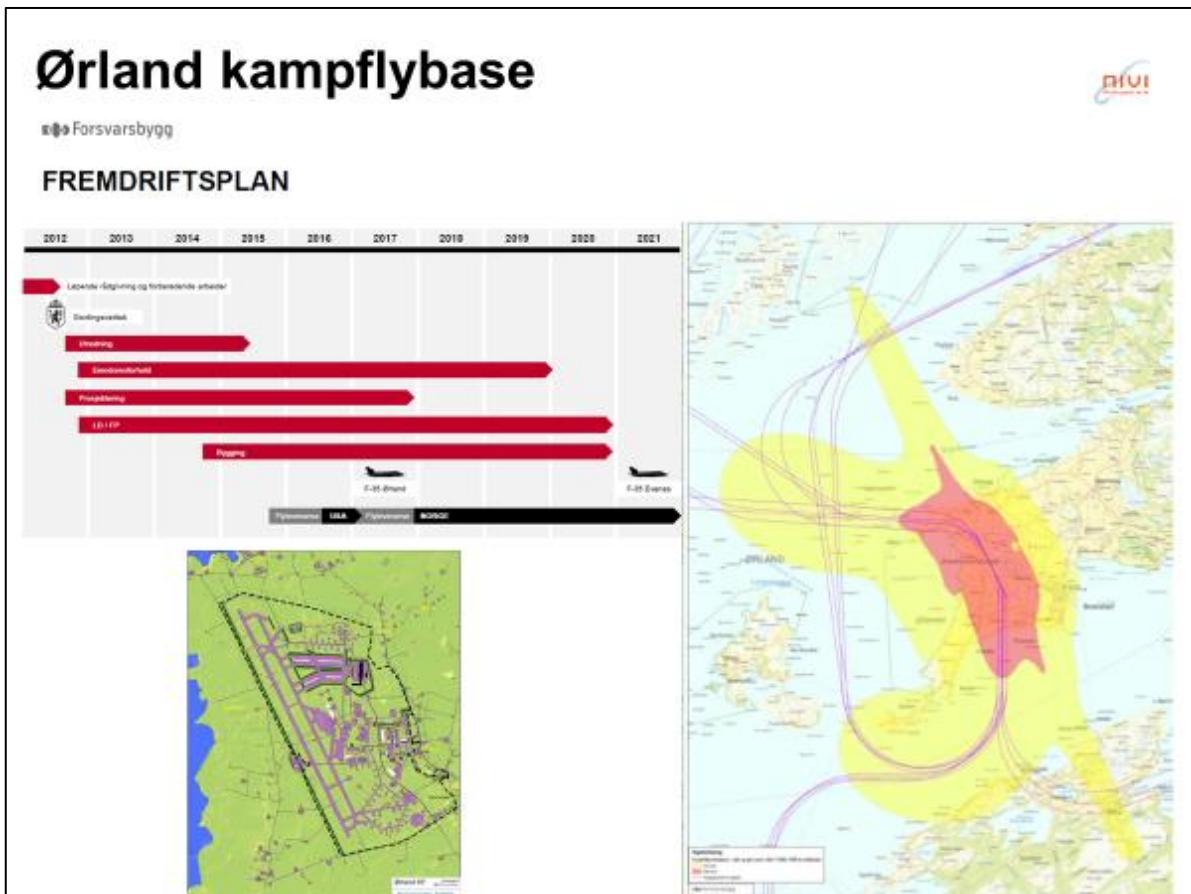
Figur 2.5 Dagens organisering av regionale helsetjenester og oppgaver i Fosen Helse IKS.
Kilde: Fosen Helse IKS

2.6 Nærmere om Ørland kampflybase

Fra Ørland kommunes hjemmesider og presentasjon fra Forsvarsbygg har vi hentet følgende beskrivelser:

Investeringen i nye F-35 kampfly er den største enkeltinvesteringen i norsk fastlandsøkonomi noensinne. Utbyggingen av ny kampflybase på Ørland utgjør en investering på mellom 10 og 15 milliarder kroner i løpet av en tiårsperiode. De første utbyggingene startet i 2015 og det

meste av utbyggingen skal foregå til og med 2018. F-35-opplæringen av norske flygere og teknikerne er i gang på Luke Air Force Base i Arizona. De første flyene er ventet å komme i 2017. Under utbyggingsfasen er det meget høy aktivitet i kommunen. Ørland kommune har forsterket sin planfunksjon og initiert opprettelsen av en forsvarskoordinatorstilling i regi av Fosen Innovasjon. Både i utbyggingsfasen og driftsfasen er det antatt at det foreligger store muligheter for lokal og regional næringsutvikling.



Figur 2.6 Utbygging av Ørland kampflybase. Kilde: Forsvarsbygg

2.7 Nærmere om vindkraftutbygging på Fosen

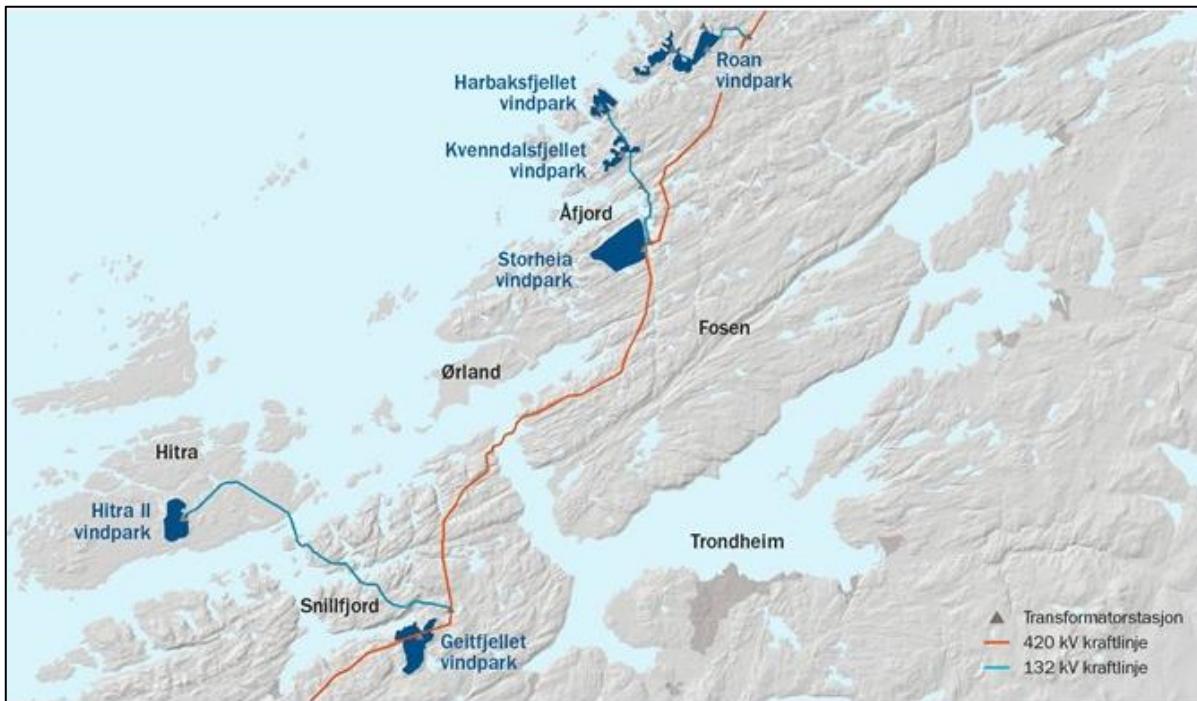
Fra Fosen Vind DA sine hjemmesider har vi hentet følgende informasjon om den pågående vindkraftutbyggingen:

Fosen Vind DA bygger Europas største landbaserte vindkraftanlegg i Midt-Norge. Omlag 11 milliarder kroner skal investeres i seks vindparker på til sammen 1000 MW. Anleggsarbeidene startet i april 2016 og alle parkene vil være ferdigstilt i 2020. Vindparkene bygges på Fosenhalvøya, Hitra og i Snillfjord, i et kystnært område med noen av de beste forholdene for vindkraftproduksjon i hele Europa. Med sine 1000 MW er prosjektets omfang større enn den samlede norske vindkraftkapasiteten i dag. Når vindparkene står ferdige i 2020 vil de produsere 3,4 TWh fornybar energi i året.

Fosen Vind DA er et joint venture-selskap eid av Statkraft (52,1 %), TrønderEnergi (7,9 %) og Nordic Wind Power DA (40,0 %), et europeisk investorkonsortium etablert av Credit Suisse Energy Infrastructure Partners og støttet av det sveitsiske kraftselskapet BKW.

Fosen Vind-utbyggingen omfatter vindparkene Harbaksfjellet, Roan, Storheia og Kvenndalsfjellet på nordsiden av Trondheimsfjorden (ca. 750 MW), samt vindparkene

Geitfjellet og Hitra 2 sør for Trondheimsfjorden (ca. 250 MW). Det er Statkraft som gjennomfører utbyggingen på vegne av Fosen Vind DA.



Figur 2.7 Planlagt vindkraftutbygging i Midt-Norge. Kilde: Fosen Vind

2.8 Utfordringsbildet sett fra kommunene

I forbindelse med utredningen av Ny Fosen kommune fra desember 2014 ble det utarbeidet en kommunevis vurdering av utfordringer gitt at det ikke skjer endringer i kommunestrukturen. Utfordringene ble konkretisert med utgangspunkt i 10 nasjonale kriterier for god kommunestuktur. Regionrådet samarbeidet med rådmannsgruppen og medlemmer i de regionale faggruppene på Fosen i kartleggingen dvs. økonomigruppe, personalgruppe, lederforum helse og omsorg, oppvekstforum Fosen, kulturgruppe og gruppe for kommunalteknikk.

I kartleggingen fra 2014 framheves at det er betydelige forskjeller i utfordringsbilde mellom de største og minste kommunene i regionen. Som gjennomgående positive utviklingstrekk pekes det bl.a. på følgende:

- Stort sett god kvalitet på kommunale tjenester til innbyggerne
- Effektiv tjenesteproduksjon innenfor gitte rammer med kort vei mellom innbygger og tjenesteyter
- God mestring av rekrutteringsutfordringer på de fleste oppgaveområder
- Stort sett høyt kompetansenivå innenfor de fleste sektorer
- Forventinger om befolningsvekst, næringsvekst og økte inntekter til kommunen
- Stort sett velfungerende lokaldemokrati med god deltagelse og velfungerende lokal styring
- Sterk lokal identitet blant innbyggerne fra grendenivå til kommunenivå

Som felles utfordringer blir det særlig pekt på følgende:

- Mange små og sårbare fagmiljøer, stedvis rekrutteringsutfordringer knyttet til spisskompetanse, forventet generasjonsskifte og høy utskifting av mange eldre arbeidstakere

- Mye vekt på drift og liten kapasitet til å drive utviklingsarbeid i dagens kommuner, manglende kapasitet og kompetanse til å utføre nye oppgaver
- Lite økonomisk handlingsrom og sårbar finansiering av kommunen
- Krevende areal- og samfunnsplanlegging med manglende strategi for infrastruktur som kan binde tettstedene og regionen sammen
- Svak regional og nasjonal påvirkningskraft
- For stor nærhet kan være utfordrende i små kommuner
- Rekrutteringsutfordringer til politisk arbeid

I dokumentet Regional selvangivelse på Fosen 2013 ble det gjort en vurdering av kommunenes antatte arbeidskraftbehov sett i et 10-årsperpektiv. Her konkluderes det med at det i perioden fram til 2023 vil være en naturlig avgang i de kommunale organisasjonene som følge av oppnådd aldersgrense på til sammen ca. 545 årsverk. Innbefattes fylkeskommunale stillinger utgjør det samla tallet ca. 650 årsverk. I tillegg kommer ansettelse i stillinger som blir ledige av andre årsaker. Det er ikke foretatt tilsvarende registrering for privat sektor, men det er grunn til å regne med at rekrutteringsbehovet vil ligge på minst samme nivå som i offentlig sektor. Tallet er trolig høyere da det ikke ble tatt hensyn til AFP eller særaldersgrenser.

Tidligere utredninger og de lokale prosessene på Fosen har vist at det generelt sett er stor reformvilje i befolkningen og i alle kommuneorganisasjonene, med unntak for Osen kommune som ønsker å bestå som egen kommune. Konklusjonen fra kommunenes felles utredning i 2014 var at det vil være vanskelig å møte utfordringsbildet med videreføring av syv kommuner på Fosen, kanskje også en inndeling med to eller tre kommuner.

Sett fra den enkelte kommune er de viktigste begrunnelsene for større enheter ikke først og fremst at dagens kommuner framstår som kritisk kommuneforvaltning som ikke vil klare sine oppgaver. Hovedbegrunnelsen er at Fosen svekkes av intern konkurranse og at regionen mangler nødvendig samordning for å få effekt av regionens store felles utviklingsmuligheter.

2.9 Utfordringsbildet sett fra næringslivet

Kommunene på Fosen har nylig utarbeidet og vedtatt Strategisk næringsplan for Fosen 2016-2020. Planene er utarbeidet av Næringsalliansen på Fosen, som ble etablert som et felles talerør i næringssaker i 2013. Næringsalliansen ble etablert for å skape et forsterket og inkluderende samarbeid på tvers av mange utviklingsaktører og lokale næringsapparat på Fosen. Formålet er å være et felles organ for helhetlig næringsutvikling på Fosen og målsettingen er å løfte næringsutviklingsarbeidet fra et kommunalt til et regionalt perspektiv.

Næringsalliansen på Fosen består av følgende lokale næringsforeninger og næringselskap:

1. Roan Næringsforening
2. Åfjord Næringsforening
3. Åfjord Utvikling
4. Bjugn Næringsforum
5. Kopparn Utvikling
6. Fosen Industriforum
7. Næringsliv Osen
8. Ørland Næringsforum
9. Rissa Utvikling KF
10. Fosen Innovasjon (tidligere Leksvik Industriell Vekst)
11. Næringsliv Ørland (tidl. Fosen Næringshage)
12. Austrått Innovasjon (nå Fosen Innovasjon)



Figur 2.8 Viktige nettverk/utviklingsaktører, bedrifter og pågående prosjekter på Fosen

Av den strategiske næringsplanen framgår næringslivets syn på de viktigste utfordringer for framtidig næringsvirksomhet på Fosen. Det trekkes fram at Fosen som region har flere styrker i kampen om konkurranseskraft, deriblant nærhet til Trondheim, godt etablert havbruksnæring, industrielle kompetansemiljø og kampflybaseutbygging. Av svakheter nevnes det at Fosen preges av lavt utdanningsnivå, lav befolkningsvekst, lav sysselsettingsvekst, polarisering mellom nord og sør i tillegg til tradisjonell og sårbar industri.

I planen pekes det på store muligheter for innovasjon og utvikling av eksisterende næringsliv og det konkretiseres tre mulighetsområder som begrunner en felles strategisk satsing fra alle kommunene:

1. Den store utbyggingen og aktiviteten rundt Ørland hovedflystasjon som blir Norges nye kampflybase fra 2017
2. Europas største vindkraftprosjekt som bygges ut på Harbakfjellet, i Roan, på Storheia og på Kvenndalsfjellet
3. Den store utviklingen og veksten i marin næring langs hele Trøndelagskysten

Som sentral forutsetning for å lykkes framheves følgende: *For å lykkes med næringsutvikling og verdiskapning på Fosen, må viktige oppgaver løses på tvers av kommunegrensene, samtidig som kommunene er aktive innenfor sine grenser. Det er også viktig at forsknings- og utviklingsmiljøene og næringslivet er aktive i utviklingsarbeidet.*

Styrker (i dag)	Svakheter (i dag)
<ul style="list-style-type: none"> Lang erfaring fra regionalt samarbeid Næringsalliansen på Fosen er etablert Kompetente utviklingsaktører i regionen Kampflybase Ørland er vedtatt og igangsatt Fosen vind er vedtatt og igangsatt Nærhet til kunnskapsmiljøene i Trondheim Havbruksnæring er etablert i regionen og er i sterkt vekst Er ikke en olje- og gassavhengig region Regionen har industrielle kompetanseMiljøer Stabil arbeidskraft som er robust og kompetent 	<ul style="list-style-type: none"> Mange små bedrifter Lavt utdanningsnivå Lav befolkningsvekst Lav sysselsettingsvekst Lite erfaring med bruk av FoU Lite samarbeid om utviklingsprosjekter NA Fosen ikke godt nok forankret i kommunene Mangler bærekraftig organisering av NA Fosen «Vi» på Fosen – forståelsen er lite utviklet Polarisering mellom nord og sør Trondheimsfjorden er en ulempe (reisetid + reisekostnad) Tradisjonell og sårbar industri Svak egenkapitaltilgang, lav inntjening
Muligheter (framover)	Trusler (framover)
<ul style="list-style-type: none"> Står foran store offentlige investeringer Ringvirkninger fra kampflybaseetablering Ringvirkninger fra vindkraftutbygging Ringvirkninger fra havbruk Ringvirkninger fra NA Fosen samarbeidet Videreutvikle et godt regionalt lederskap Kommunereformen Utvikle samarbeidet mellom utdanningsinstitusjonene og regionens næringsliv 	<ul style="list-style-type: none"> NA Fosen samarbeidet kan kollapse Ikke sterkt nok forankring av strategier og vegvalg Balansering av arbeidet i hele regionen Kommunereformen Tilliten mellom kommuner og aktører svekkes

Figur 2.9 SWOT-analyse for Fosen basert på statistikk- og faktagrunnlag, samt innspill fra strategiseminar i Åfjord i januar 2016. Kilde: SNP for Fosen 2016-2020

2.10 Fylkesmannens tolkning av utfordringsbildet

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag redegjør i sin første tilrådning til kommunereformen av 1. oktober 2016 for et omfattende reformbehov knyttet til dagens kommunestruktur i Sør-Trøndelag. Fylkesmannen vektlegger at samfunnsutviklingen de siste 50 årene har forandret det geografiske Norge og kommunens rolle i samfunnet. Som viktige årsaker til behovet for større kommuner peker Fylkesmannen på store forskjeller i befolkningsutviklingen mellom kommunene, endringer i kommunikasjoner og bosettingsmønster, økte forventinger til tjenester fra innbyggerne og desentralisering av flere og tyngre oppgaver til kommunene. Fylkesmannen peker bl.a. på at nasjonale velferdsreformer og en utvikling mot stadig flere eldre vil medføre økte kostnader i kommunene og stille store krav til kommunenes kompetanse, kapasitet og evne til samordning. Fylkesmannen mener også det er behov for større kommuner for å løse utviklingsoppgaver og sikre lokalpolitikerne påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.

Fylkesmannen har som sin primære tilrådning anbefalt at Fosen bør utgjøre én kommune. Som begrunnelse vektlegges utfordringer knyttet alle de sentrale hovedmålene i kommunereformen. Fylkesmannen gir i sin tilrådning uttrykk for en regional balansetenkning i Trøndelag som innebærer at alle kommunene på Fosen med unntak for Osen er viktige for å bygge opp under Fosen som regionalt tyngdepunkt, jf. kartillustrasjon nedenfor. Fylkesmannen nevner spesielt at kommunene Ørland, Roan og Osen ikke bør stå alene i den videre reformutvikling. Fylkesmannen peker særlig på følgende utfordringer for dagens kommuner:

- Stor faglig og økonomisk sårbarhet, som vil være voksende som følge av demografiske endringer, mer krevende oppgaver og større krav til likeverdige tjenester. Utfordringene

gjelder for alle kommunene, med unntak for ny Indre Fosen kommune. Osen og Roan vurderes som «svært sårbar» som tjenesteprodusenter og myndighetsutøvere, mens Åfjord, Ørland og Bjugn omtales som «sårbar» som ansvarlige for lovpålagte tjenester med tilliggende myndighetsutøvelse.

- Hensynet til helhetlig og samordnet samfunnsutvikling på Fosen, herunder felles innsats for styrket vekstkraft, videreutvikling av et felles bo- og arbeidsmarkedsområde og gjennomføring av nasjonale oppdrag på Fosen med store nasjonale investeringer i ny nasjonal kampflybase og vindkraft. Utfordringer knyttet til samfunnsutvikling gjelder alle kommunene på Fosen, men først og fremst Ørland og Bjugn som begge påvirkes av ny kampflybase. Fylkesmannen vektlegger at Ørland og Bjugn allerede er ett bo- og arbeidsmarkedsområde med meget korte reiseavstander. For Roan og Åfjord pekes det på sterke vekstimpulser knyttet til vindkraft og muligheter i blå sektor. Kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarkedsområde og vil etter fylkesmannens mening stå sterkere sammen. Fylkesmannen mener samtidig at en evt. ny kommune mellom Åfjord og Roan uansett vil være faglig og økonomisk sårbar og anbefaler at kommunene sammen bidrar til å bygge et sterkt regionalt tyngdepunkt på Fosen. Fylkesmannen vektlegger at Indre Fosen kommune raskt bør avklare sitt forhold til Fosen-regionen, der det er etablert et omfattende tjeneste- og administrativt samarbeid, og til Trondheimsregionen der begge kommunene deltar.
- Styrket lokaldemokrati, herunder større kapasitet til å ivareta krevende oppgaver, større regional påvirkningskraft og mindre avhengighet til interkommunale samarbeidsløsninger. Fylkesmannens vurderinger av de enkelte kommuner er noe forskjellig. Særlig for de minste kommunene Osen og Roan vektlegges økt sårbarhet og mer indirekte demokratisk styring som følge av stor avhengighet til interkommunalt samarbeid. Det vektlegges også at dagens kommuner vil møte store utfordringer knyttet til nye oppgaver som skal løses av kommunene.

Kommuner pr 2025 og tyngdepunkter

(kartet viser Sør-Trøndelag med omliggende kommuner)

Anbefaling: 9 kommuner

Trondheim/Klæbu/Malvik	207 826
Selbu/Tydal/Stjørdal/Meråker/Frosta	33 567
Melhus/Skaun/Midtre Gauldal	30 316
Rissa/Leksvik/Ørland/Bjugn/Åfjord/Roan	24 408
Agdenes/Orkdal/Meldal/Snillfjord2/Rindal	20 018
Frøya/Hitra/Snillfjord1	9 771
Røros/Holtålen/Os	9 633
Hemne/Snillfjord3/Halsa/Aure	9 605
Rennebu/Oppdal	9 474
Osen (mot nord eller sør)	981



➤ **Fylkestilhørighet må være opp til de nye kommunene**

Figur 2.10 Fylkesmannens langsiktige tilrådning av 1.10.2016.

3 Fordeler og ulemper med én kommune på Fosen

3.1 Innledning

I dette kapitlet tas det utgangspunkt i nye nasjonale føringer som er gitt i den siste proposisjonen om kommunereformen som skal behandles i Stortinget 8.juni. Stortingsbehandlingen vil medføre fire kommuner på Fosen, hvis det ikke tas nye lokale initiativ. I kapitlet gis det på denne bakgrunn en kort kommentar til de reformretninger vi ser er representert i Trøndelag, med vekt på de kommuner som baserer seg på nullalternativet som langsiktig løsning.

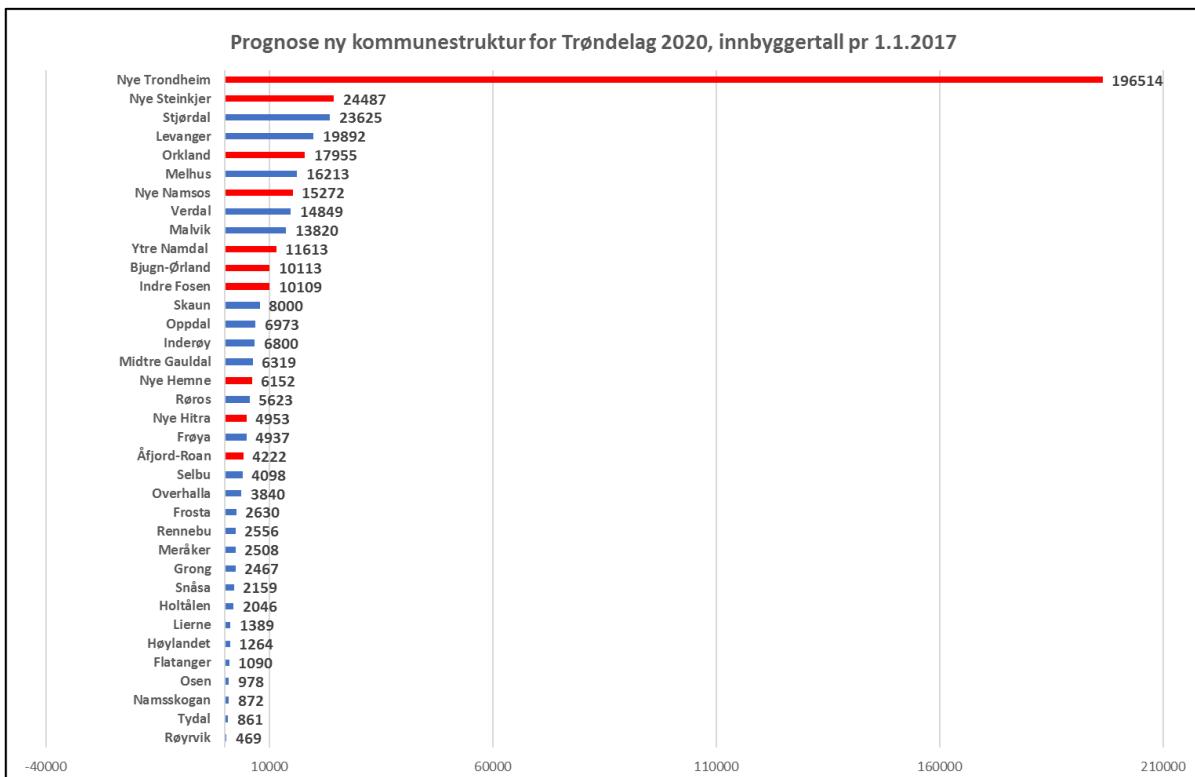
Videre følger en drøfting av aktuelle hovedargumenter for å etablere Fosen som én kommune, med vekt på merverdier som vil være vanskelig å oppnå med tre eller flere kommuner på Fosen. Dernest følger en omtale av aktuelle hindringer for å etablere Fosen som én kommune på bakgrunn av momenter som er framhevet i intervjurunden. Endelig drøftes også mulige ulemper ved at hele Fosen inngår i en og samme kommune, evt. med unntak for Osen kommune lengst nord. Til slutt følger en gjennomgang av økonomiske konsekvenser som bl.a. bygger på nærmere analyser foretatt av Stolp Kommunekompetanse.

3.2 Nye nasjonale føringer

Regjeringens fremleggelse av proposisjonen om kommunereformen har avklart følgende:

- Det blir fire kommuner på Fosen fra 1.1.2020, med mindre kommunene selv tar initiativ til en annen løsning: Indre Fosen, Ørland-Bjugn, Åfjord-Roan, og Osen.
- Stortinget overprøver kommunestyrenes vedtak om ønsket løsning i Ørland, Bjugn, Åfjord og Roan
- Alle de tre nye kommunene vil nyte godt av dagens økonomiske virkemidler i kommunereformen, uavhengig av lokale vedtak. Det betyr at alle de nye kommunene vil motta inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte etter dagens regler. I proposisjonen legger departementet til grunn at det framover ikke vil være mulig å prioritere like gunstige ordninger framover som følge av mindre handlingsrom i finanspolitikken. Nedkorting av lengden på inndelingstilskuddet nevnes som tema for nærmere vurdering.
- Trøndelag vil fra 2020 bestå av 36 kommuner med folketall som vist i figuren nedenfor
- Kommunene får ansvar for nye tunge oppgaver innenfor velferd og lokal utvikling fra 1.1.2020. Kommunenes økte ansvar for velferdsoppgaver gjelder barnevern, boligsosiale tiltak og ansvar for tannhelsetjenesten. Kommunene kan søke om forsøk med kommunalt ansvar for distriktspsykiatriske sentre (DPS) og varig tilrettelagt arbeid (VTA). Innenfor lokal utvikling får kommunene økt ansvar for tilskuddsforvaltning og nye oppgaver innenfor miljø og naturforvaltning. Store kommuner kan søke om overtakelse av ansvar for kollektivtransport.
- Det informeres om at det er behov for et videre arbeid for å styrke kommunene. Etter en vurdering av alternative strategier for å kompensere for de utfordringer kommunestrukturen fortsatt gir, konkluderes det med at verken økt interkommunalt samarbeid, sterkere statlig styring, omfattende oppgavedifferensiering eller flytting av oppgaver bort fra kommunene, er ønskelig. Departementet presiserer at det er behov for ytterligere kommunesammenslutninger dersom kommunene fortsatt skal ha de samme oppgavene og samtidig ha forutsetninger for å kunne påta seg nye oppgaver underlagt direkte demokratisk styring.
- Regjeringspartiene og samarbeidspartiene på Stortinget er enige om at kommunereformen skal fortsette i neste stortingsperiode og det pekes på ulike strategier i den videre oppfølging for å sikre en mer balansert kommunestruktur.

- Nord- og Sør-Trøndelag fylker slås sammen til et nytt Trøndelag fylke fra 1.1.2018. Det legges foreløpig opp til moderate endringer i form av nye oppgaveoverføringer til den nye fylkeskommunen. Et ekspertutvalg skal nedsettes for å vurdere overføring av flere oppgaver til de nye fylkeskommunene. Et eget valglovutvalg skal vurdere spørsmålet om dagens fylker eller de nye fylkene skal være valgdistrikter til Stortinget.
- Trøndelagsfylket får én felles fylkesmann fra 1.1.2018. Ny fylkesmann er tilsatt. Det er varslet gjennomgang av den øvrige regional statsforvaltning for å klargjøre samordningsbehov i lys av den nye fylkesinndelingen.



Figur 3.1 Ny kommunestruktur i Trøndelag med 10 nye kommuner og til sammen 36 kommuner fra 1.1.2020. Innbyggertall pr.1.1.2017.

3.3 Mulige konsekvenser av fire kommuner på Fosen

Kommunereformen på Fosen leder til følgende resultat fra 1.1.2020, med mindre det tas nye initiativ:

- Indre Fosen kommune (Rissa og Leksvik) etableres fra 1.1.2018. Kommunen har et innbyggertall på 10109 og et areal på 1046 kvadratkilometer.
- Ørland-Bjørgn etableres fra 1.1.2020. Kommunene har i dag et innbyggertall på 10113 og et samlet areal på 457 kvadratkilometer.
- Åfjord-Roan etableres fra 1.1.2020. Kommunene har i dag et innbyggertall på 4222 og et samlet areal på 1330 kvadratkilometer.
- Osen videreføres som egen kommune. Kommunen har 978 innbyggere og et areal på 387 kvadratkilometer.

Ser vi på hele Trøndelag kan det identifiseres tre forskjellige reformretninger under kommunereformen:

1. *Nullalternativ*: 26 kommuner har valgt å stå alene og blir videreført uten overprøving fra Stortinget. I lys av økt demografisk sårbarhet og nye kompetansekrrevende oppgaver som er

aktuelle å overføre til alle kommunene, vil disse kommunene bli mer avhengige av interkommunalt samarbeid.

2. *Konsolidering gjennom mindre sammenslutninger:* Sammenslutning mellom et fåtall nære nabokommuner kjennetegner de fleste av sammenslutningene i Trøndelag
3. *Helhetlige regionale løsninger:* To eksempler kan være Orkland kommune og Ytre Namdal kommune

Det er et betydelig avvik mellom fylkesmennenes langsiktige målbilde og tilrådning og hvilke faktiske endringer som gjennomføres. Begge fylkesmennene i Trøndelag har i sine tilrådninger lagt stor vekt på kommunen som generalistorgan med et omfattende ansvar for lovpålagte velferdstjenester og helhetlig samfunnsutvikling. Argumenter knyttet til faglig og økonomisk bærekraft i møte med et krevende utfordringsbilde og prinsipper om at framtidige kommuner bør utgjøre et felles bo- og arbeidsmarkedsområde, veier tungt. Det samme gjør «balanseargumentet» - at det ikke bør være for store forskjeller i befolningsgrunnlag og kompetanse mellom kommunen, av hensyn til oppgavefordelingen og den statlige styringen av kommunene

Både fylkesmennene i sine tilrådninger og departementet i sin proposisjon⁷ til Stortinget peker på hva som kan bli konsekvensene av økte forskjeller i kommunestrukturen. De alternative løsningene kan være:

- *Mer interkommunal organisering*, også av lovpålagte kjerneoppgaver, evt. statlig pålagt samarbeid. KMD arbeider med en generell hjemmel for pålegg om interkommunalt samarbeid som del av kommuneloven.
- *Strengere statlig styring*, i form av økt kontroll og tilsyn, flere krav til kompetanse og forekomst av tjenester og evt. mindre lokal organisasjonsfrihet
- *Mer omfattende oppgavedifferensiering mellom store og små kommuner*, som betyr at store kommuner gjennom lov tildeles flere oppgaver enn mindre kommuner
- *Flytting av oppgaver bort fra kommunene* dvs. en sentralisering av kommunale oppgaver og ansvar til folkevalgt region eller til staten ved f.eks. Nav eller statlig helseforetak

I proposisjonen om kommunereformen trekker departementet en klar konklusjon om de alternative strategiene (s.8):

Mulige strategier som interkommunalt samarbeid, sterkt statlig styring, omfattende oppgavedifferensiering, og å flytte oppgaver fra kommunen, vil ikke i tilstrekkelig grad sørge for at oppgavene løses på en god og effektiv måte. Dersom Stortinget ønsker at alle kommunene fortsatt skal ha de samme oppgavene, kunne ta på seg flere oppgaver, samt ha reell demokratisk styring over disse oppgavene, mener departementet at det er nødvendig med flere kommunesammenslåinger.

Sett fra NIVI vil de fleste kommuner som satser på nullalternativet være avhengige av minst fem kritiske forutsetninger for å lykkes som egen kommune i møte med det kommende utfordringsbildet:

1. *Kommunene må sikres økonomisk handlingsrom.* Det gjelder ikke minst kommuner som har fallende folketall og som står overfor en nedskalering av kommunen. Økonomisk handlingsrom kan sikres gjennom økte inntekter fra lokal verdiskapning, fra lokale skatter som eiendomsskatt eller fra staten gjennom større statlige overføringer.

⁷ Prop.96 S (2016-2017) Endringer i kommunestrukturen

2. *Kommunene må lykkes med lokal rekruttering til ledelse og lokalt stedlig tjenesteapparat innenfor bl.a. skole og pleie og omsorg inkl. økonomistyringskompetanse og bestiller-kompetanse for kjøp av tjenester fra nabokommuner*
3. *Kommunene må sikres aksess til regionkommuner med riktig kompetanse og tjenester som «shoppekommunen» trenger, til en kostnad og med en organisering som er akseptabel*
4. *Kommunestyret og innbyggerne må godta en utvikling mot mer indirekte demokrati og ekstern styring av den samlede lokale oppgaveløsningen*
5. *Støtte- og utviklingskompetanse for kommuner som er avhengige av interkommunalt samarbeid for å løse kjerneoppgaver må bygges opp i sentrale regionkommuner og i øvrige deler av den offentlige forvaltning, som Region Trøndelag, Fylkesmannen og den øvrige regionale statsforvaltning*

Intervjurunden tilsier at overgang til fire kommuner på Fosen kan innebære fare for fragmentering og en langvarig omstillingss prosess med høye omstillingskostnader. I samtalene blir det pekt på følgende mulige konsekvenser:

- *Ønske om omkamp og reversering av Stortingets beslutning til fordel for andre inndelings-løsninger*
- *Overgang til et mindre omfattende Fosensamarbeid ved at Indre Fosen og Ørland-Bjugn «tar hjem» kjerneoppgaver som i dag inngår i Fosensamarbeidet*
- *Økt sannsynlighet for at de tre kommunene finner nye regionale løsninger i tre forskjellige geografiske retninger, Indre Fosen mot Trondheim, Ørland/Bjugn mot Orkland/Øyregionen og Nordre Fosen mot Namdalen og Steinkjerregionen.*
- *Økt kostnadsmessig og faglig sårbarhet for Åfjord, Roan og Osen, som er mest avhengige av velfungerende regionale samarbeidsordninger*

I intervjurunden framheves også at de nye kommunene selv sagt kan velge å omstille og videreføre Fosensamarbeidet hvis de vil holde sammen, herunder tilpasse samarbeidet til den nye kommunestrukturen og de nye samarbeidsbehovene som kommer i møte med nye oppgaver og andre utfordringer.

3.4 Hovedbegrunnelser for Fosen kommune

I arbeidet med utredningen er det gjort vurderinger av hva som kan oppnås ved én kommune på Fosen som ikke vil kunne oppnås gjennom en løsning med tre- eller fire kommuner. Vi er her opptatt av hvilke potensialer og nye forutsetninger som skapes og hva som kan oppnås gjennom god omstilling og utnyttelse av mulighetene. En slik beskrivelse av potensialer og nye forutsetninger kan være noe annet enn det faktiske resultat av sammenslutningen. Resultatet av enhver kommunesammenslutning avhenger av hvilke rammebetegnelser som gjelder og hvilke valg de involverte aktørene gjør i omstillingss prosessen.

At alle forhåndsvurderinger av kommunesammenslutninger er usikre gjelder både fordeler og ulemper. Også nullalternativet med videreføring av dagens kommuner er befeftet med den samme type usikkerhet, selv om det kan føles tryggere å basere seg på prinsippet om at «man vet hva man har, men ikke hva man får». I kommunereformen har det vært sagt at det er motsatt – «vi vet hva vi får, men ikke hva vi har».

Ut fra intervjuer og NIVIs egne vurderinger kan det pekes på 10 mulige merverdier ved én kommune på Fosen sett i forhold til tre eller fire mindre kommuner:

1. Økt gjennomføringsevne som samfunnsutvikler

Fosen kommune er ønsket av næringslivet på Fosen fordi den kan ta ansvar for en samordnet kommunal næringspolitikk til beste for hele Fosen. I dette ligger bl.a. kapasitet og evne til gjennomføring og utnyttelse av felles muligheter knyttet til store nasjonale investeringer og åpenbare potensialer for økt verdiskapning og næringsutvikling. Fosen kommune vil ha økt plankapasitet og kan sørge for en langsiktig samordnet og koordinert innsats i arealpolitikken, i miljø- og samferdselssaker og den øvrige samfunnsutvikling på Fosen. Fosen kommune kan ta ansvar for videreutvikling av et felles bo-, service- og arbeidsmarkedsområde (BAS-region) med akseptable pendlingsavstander for innbyggere og næringsliv på hele Fosen som langt på vei vil være på plass i 2019, inklusiv gode løsninger for Roan og Osen. Med realisering av en felles BAS-region vil Fosen kommune og næringslivet på Fosen ha de beste forutsetninger for å lykkes med store nasjonale investeringer. Fosen kommune kan fylle rollen som både grønn og blå utviklingsaktør. Fosen som region kan utvikles i klimavennlig retning, med vekt på et sterkt lokalt næringsliv med mindre behov for langpendling og transport til Trondheim eller andre naboregioner. Fosen kommune gir også best muligheter for å ivareta en balansert samfunnsutvikling mellom de ulike delene av Fosen.

2. Velferdspolitiske gevinster

Fosen kommune vil ha gode forutsetninger for å sikre likeverdig velferd overfor alle innbyggerne på Fosen. Det skyldes at nye Fosen kommune får økt kompetanse og kapasitet på alle viktige kommunale oppgavefelt, inkl. nye oppgaveområder som er aktuelt å overføre til kommunene i årene fremover. Fosen kommune vil være en kompetent og langsiktig bærekraftig kommune som kan påta seg de fleste typer oppgaver og sørge for god samhandling med den øvrige offentlige forvalting. Fosen kommune vil ha grunnlag for faglig spesialisering og utvikling av spisskompetanse som er viktig for smale kompetansekrevende velferdstjenester overfor sårbare grupper. Den nye kommunen kan ta et utvidet ansvar for opplæring og kompetanseutvikling i befolkningen, herunder kontakt med forskningsmiljøer og fagmiljøene i Trondheim.

3. Økt regional og nasjonal påvirkningskraft

Ut fra dagens vedtatte sammenslutninger ville Fosen kommune med sine vel 25.000 innbyggere bli Trøndelags nest største kommune etter Trondheim. Fosen kommune vil være landets 5.største kommune nord for Trondheim, på nivå med Rana kommune og mindre enn kun Bodø, Narvik og Tromsø. Et bedre koordinert Fosen er en ønsket samhandlingspartner for folkevalgt region, nabokommuner, fylkesmannen, helseforetak, Nav, øvrig regional statsforvaltning i Trøndelag og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fosen kommune kan bidra til bedre prioriteringer og medføre større påvirkningskraft overfor regionale og nasjonale aktører, noe som kan være avgjørende i arbeidet med utvikle hele Fosen til ett felles bo- og arbeidsmarkedsområde gjennom nye kommunikasjonstiltak. Fosen kommune vil være en mer interessant samarbeidspartner med forhandlingsstyrke overfor flere viktige eksterne tjenesteytere på Fosen, som folkevalgt region, regionalt helseforetak, Nav i Trøndelag, Bufetat, IMDI, UDI, Statens vegvesen, Kystverket, NVE m.fl.

4. Økonomisk tyngde og stor finansiell kapasitet

Fosen kommunene vil ha et budsjett på over to milliarder. Kommunen vil i kraft av sin størrelse være mindre sårbar for svingninger i inntekter og kan realisere store og viktige investeringer på Fosen i egen regi. Fosen kommune vil også være en mer interessant finansiell partner for staten, folkevalgt region og det private næringslivet i større prosjekter som krever mobilisering av kapital.

5. Bedre rettssikkerhet og grunnlag for likebehandling

Fosen kommune gir grunnlag for solid saksbehandlingskompetanse og nødvendig avstand på saksfelt hvor rettigheter og plikter skal avgjøres i forhold til innbyggerne. Fosen kommune vil ha forvaltingsfaglige miljøer på alle relevante områder. Innbyggere og næringsliv vil stå overfor en mer profesjonell og mindre personavhengig kommuneforvaltning. Med Fosen kommune kan det være større sannsynlighet for at gjeldene lover og forskrifter følges og at innbyggerne får de tjenester og den oppfølging de har krav på.

6. Effektiviseringsgevinster

Fosen kommune kan gi et viktig bidrag til bedre ressursbruk i både den kommunale og øvrige offentlige forvaltning. Etablering av Fosen kommune kan innebære mindre intern konkurranse og lavere prosesskostnader knyttet til løpende omstillinger. Fosen kommune vil være mindre avhengig av interkommunalt samarbeid og stå overfor et betydelig effektiviseringspotensial i kommunal administrasjon og øvrig forvaltning. En regionkommune kan også gi grunnlag for en bedre tilpasset oppgavefordeling og medføre mindre behov for statlig tilsyn og kontroll med kommunens avgjørelser og virksomhet. En årlig innsparing på i størrelsesorden 50-100 mill. kr i kommunal administrasjon og øvrige kommunal og interkommunal forvalting, vurderes i lys av tidligere utredninger og erfaringer som et nøkternt og realistisk anslag på mulige innsparinger i forhold til dagens ressursbruk, forutsatt god lokal ledelse og styring. I tillegg kommer innsparinger i øvrig offentlig forvaltning, herunder fylkesmann, fylkeskommune og øvrig regional statsforvaltning, som ikke er konkretisert nærmere. Mer kompetanse og en sterkere organisering av den kommunale 1.linjen mot innbyggere og næringsliv kan også innebære raskere, mer brukervennlige og korrekte avgjørelser i viktige saker, uten behov for involvering av andre myndigheter.

7. Regional solidaritet og rettferdig inntektsfordeling

Dannelsen av Fosen kommune kan oppfattes som et solidaritetsprosjekt til fordel for sårbare lokalsamfunn og svake grupper som er mest avhengige av en kompetent og moderne kommuneforvaltning. Fosen kommune kan sikre en mer rettferdig byrde- og inntektsfordeling ved realisering av store utbygginger og investeringer i regionen. Fosen kommune kan også utvikles som ansvarlig virkemiddelaktør overfor lokalsamfunn med særskilte utfordringer og utviklingsbehov.

8. Demokratiske gevinster

Fosen kommune vil erstatte alle dagens interne samarbeidsordninger på Fosen, inklusiv regionrådet. Det vil innebære at oppgavene legges inn under direkte folkevalgt styring, organisert som ordinære kommunale fagenheter underlagt rådmannen. Ved overføring av flere velferds- og utviklingsoppgaver til en større og sterkere kommune kan det legges til rette for et bredere ogiktigere lokaldemokrati, med rom for nye politiske roller og utvikling av nye arenaer for politisk deltagelse lokalt i den nye kommunen. Fosen preges av mange lokalsamfunn med meget sterkt lokalidentitet som kan understøttes og møtes aktivt med organisering av nye arenaer for lokal deltagelse og medvirkning. I større samfunn som Osen, Roan og Leksvik kan det tenkes lokalstyrer med delegert beslutningsmyndighet i saker som er viktig for lokalsamfunnene.

9. Omdømmegevinster

Fosen er et kjent merkenavn og har en regional identitet som kan forsterkes i positiv retning ved dannelsen av Fosen kommune. Bedre omdømme kan være verdifullt ved ekstern markedsføring av regionen. Det kan gjelde i forbindelse med næringsutvikling, ved initiativ til innovasjonsprosjekter i offentlig og privat sektor og ved rekruttering av fagpersonell.

10. Nasjonal kommuneinnovasjon på Fosen

Kommunereformen har synliggjort behov for utvikling av nye kommunemodeller som kan bidra til et sterkere lokaldemokrati med større helhetsansvar og økt påvirkningskraft, samtidig som det er ønskelig å unngå lokal rivalisering, uønsket sentralisering, dårligere lokale tjenester eller svekkelse av viktige kvaliteter ved lokaldemokratiet. På Fosen kan det ligge særskilt godt til rette for å utvikle og prøve ut en ny type generalistkommune med helhetlig samfunnsutvikling som hovedbegrunnelse. Den nye regionkommunen vil ivareta nye politiske roller og nye attraktive oppgaver innenfor først og fremst samfunnsutvikling, men også nye oppgaver med sikte på et mer helhetlig ansvar for velferdstjenester overfor innbyggerne. I den nye kommunen kan god næringsservice bli tilnærmet like viktig som god innbyggerservice. Den nye kommunen vil være en balansert flersenterkommune med en politisk og administrativ organisering som er tilpasset delregionenes komplementære fortrinn. Døgnåpen digital forvaltning, nye former for lokale servicekontor og lokalstyrer med delegert myndighet innenfor regionkommunen kan være en del av den nye kommunemodellen. En skisse av Fosen som modellkommune med vekt på grunnleggende prinsipper, mulig organisering og nye oppgaver er nærmere beskrevet i kap.4.

I regionrådets utredning av Ny Fosen kommune fra 2014⁸ pekes det på flere av de samme merverdier som her er framhevet. I rapporten trekkes følgende konklusjon:

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*

3.5 Registrerte hindringer

I gjennomførte samtaler er det pekt på følgende hindringer for å etablere Fosen som én kommune:

- *Kommunene Rissa og Ørland/Bjugn må bringes nærmere hverandre kommunikasjonsmessig og politisk. Lange avstander framheves som en reell hindring mot et mer felles bo- og arbeidsmarked og tettere politisk samhandling, som i dag preges av rivalisering. Det blir sagt at bygging av forbindelse over Stjørnfjorden vil skape helt nye forutsetninger for integrasjon og politisk samhandling mellom Indre og Ytre Fosen.*

⁸ Ny Fosen kommune. Gjennomført på oppdrag av styret i Fosen Regionråd og medlemskommunene. Desember 204.

- *Det må gis tilstrekkelig tid til å fullføre den pågående omstillingen i Rissa og Leksvik*, der den formelle etableringen av Indre Fosen kommune skjer fra 1.1.2018. Det gis ulike vurderinger av både av hva som er tilstrekkelig tid og hvorfor det trengs tid til den pågående omstillingen. Fra informanter fra Leksvik blir det sagt at det minst må gå 5-10 år før det kan være aktuelt å starte en diskusjon om Fosen kommune. Fra Rissa antydes at debatten kan tas opp etter neste kommunevalg i 2019 og flere fra det politiske miljø antyder 2024 som et mulig tidspunkt for etablering av Fosen som én kommune. Fra flere rådmenn og øvrig fagpersonell blir det vektlagt at arbeidet med Fosen kommune bør startes opp umiddelbart av hensyn til at det ikke bør brukes tid og ressurser på mellomløsninger. Hensynet til innbyggerne og politiske belastninger framheves som viktigere enn hensynet til omstillingstretthet og belastninger for de ansatte.
- *Det er behov for klargjøring av hvordan Fosen kan organiseres som én kommune*, gitt senterstruktur og bosettingsmønster. De blir sagt at det er arbeidet for lite med konkrete skisser til hvordan en regionkommune kan organiseres og tilpasses senterstruktur og bosettingsmønster på Fosen.
- *Etablering av Fosen kommune krever nasjonal medvirkning til utprøving av ny kommunemodell*, herunder forsøk med nye oppgaver og roller til Fosen kommune, særlig innenfor samfunnsutvikling

3.6 Mulige ulemper med Fosen som én kommune

I en bredere tilnærming til mulige ulemper med Fosen kommune, kan det skilles mellom faktiske endringer som utvilsomt vil representerer utfordringer ved en så stor kommune og mer diskutable egenskaper som kan modereres eller fjernes gjennom organisatoriske eller teknologiske løsninger.

Hvis seks eller syv kommuner går sammen til Fosen kommune vil det være blant kommunehistoriens største sammenslutninger noen sinne, målt i antall kommuner. Så langt i kommunereformen er det maksimalt fem kommuner som går sammen (nye Ålesund kommune), mens vi må tilbake til 1964 og dannelsen av dagens Steinkjer kommune for å finne eksempel på at hele syv kommuner har gått sammen⁹. Fosen kommune vil for øvrig også være stor i areal dvs. landets antakelig 12 største kommune, medregnet de siste storkommunene målt i areal som er vedtatt (ny Odda og nye Narvik).

Som reelle og antall viktige ulemper med Fosen som én kommune kan følgende framheves:

Geografiske ulemper. Disse vil for det første være knyttet til relativt lange interne reiseavstander mellom regionens ytterpunkter for innbyggere og næringsliv, selv etter fullført investeringer i den siste veipakken som slutføres høsten 2019. For det andre vil en spredt senterstruktur representerer utfordringer. Fosen mangler ett klart regionsenter, slik tilfelle f.eks. er i nye Orkland kommune, nye Steinkjer og nye Namsos kommune. For det tredje er Fosen pr i dag ikke et integrert bo- og arbeidsmarkedsområde, slik tilfelle er ved de fleste andre områder hvor det skjer kommunesammenslutninger.

Politiske interessemotsetninger og fare for økt rivalisering. Fosen kan oppfattes som kontrastenes kommuneregion. Alle syv kommunene var tidlig ute med å etablere et omfattende interkommunalt samarbeid, som av mange framheves som velfungerende ordninger. Alle syv kommunene står bak etableringen av Fosen barneverntjeneste så sent som i 2012. På den annen side er Fosen også kjent for langvarig rivalisering mellom kommunene, om samferdsel og utenrikspolitiske saker, hvor det er naturlig å lokalisere kommunesenter og regionale

⁹ 1/1 1964 ble 1702 Steinkjer, 1727 Beitstad, 1731 Sparbu, 1732 Ondal, 1733 Egge, 1734 Stod og 1735 Kvam slått sammen til en kommune 1702 Steinkjer

senterfunksjoner, om kostnadsfordeling etc. Den langvarige striden om lokalisering av kommunesenter mellom Ørland og Bjugn er landskjent og utførlig presentert på Nytt på nytt. Det kan også lett oppstå politiske interessekonflikter mellom Ørland og Rissa og mellom kommunene lengst nord i forhold til mer befolkningstunge kommunene i sør. Slike interne spenninger kan gjøre det vanskelig å gå rett fra dagens kommuner inn i en ny stor politisk enhet for hele Fosen.

Demokratiske ulemper. Etablering av Fosen kommune vil innebære en betydelig nedgang i antall kommunestyremedlemmer og større avstand mellom de folkevalgte og innbyggerne. Det kan medføre ulemper i form av mindre lokalkunnskap og dårligere tilpasning av tjenester til innbyggernes behov. En så stor kommune kan også medføre svakere representasjon og mindre interesse for deltagelse særlig i de minste og mest perifere delene av regionen. Dagens kommuners synlighet som nasjonale fordelingsenheter og talerør for innbyggerne i regionale og nasjonale saker kan oppfattes å bli svekket.

Fare for sentralisering og dårligere kommunale tjenester. Det kan bli resultatet som følge av svakere demokratisk representasjon fra de minste kommunene og fare for at det nye kommunestyret forfordeler de regionale tyngdepunktene i sør. Fare for sentralisering gjelder ikke bare kommunale tjenester, men også initiativ for utvikling, inkludert lokal næringsutvikling, videreutvikling av lokal infrastruktur og andre generelle betingelser for en balansert samfunnsutvikling.

Usikkerhet knyttet til en stor omstilling. Som påpekt vil dannelse av Fosen kommune representere en uvanlig stor omstilling i form av antall kommuner med tilhørende geografisk kompleksitet som vil være involvert. Omstillingen innebærer utfordringer knyttet til både den politiske og administrative organiseringen, særlig hvis den skal gjennomføres i ett grep. Omstillingskostnadene kan bli høye som følge av stort kontrollspenn og lite erfaringer med dannelse av en flersenterkommune med en så krevende geografi.

Til dette kan det pekes på andre mulige ulemper, som kanskje særlig kan være viktig for de tre minste kommunene i nord:

- *Tap av lokal råderett* over verdifulle arealer og inntekter som i årene framover vil tilfalle innbyggerne i egen kommune
- *Dreining mot Trondheim og Fosen som del av Trondheimsregionen* hva gjelder næringspolitikk, regionalpolitikk og regional utvikling, herunder nedprioritering av relasjoner mot Namdalen og Steinkjerregionen

3.7 Nærmere om økonomiske konsekvenser

De økonomiske sidene ved å etablere Fosen kommune rommer minst tre forskjellige problemstillinger:

1. Behov for å klargjøre hvordan den nye kommunen kommuner ut i forhold til statlig finansiering og tilskudd, inkludert konsekvenser for skatter og avgifter for innbyggerne og næringslivet
2. Regionkommunens bidrag til økt verdiskapning gjennom bedre tilrettelegging for næringsvirksomhet og bedre utnyttelse av store planlagte investeringer i bl.a. kampflybase, vindkraft og havbruk
3. Regionkommunens bidrag til effektivisering og forenkling av kommunal, fylkeskommunal og statlig forvalting

Punkt 2 og 3, som dreier seg om den nye kommunens mulige bidrag til verdiskapning og effektivisering i offentlig sektor, er ikke analysert nærmere i denne rapporten utover et nøktern

anslag på innsparingspotensial i kommunal administrasjon og forvaltning som beskrevet under merverdier ovenfor.

Pkt.1 vurderes med utgangspunkt i et eget analysenotat fra Stolp Kommunekompetanse om virkninger på rammetilskudd og skatt ved en kommunesammenslutning på Fosen, jf. vedlegg til rapporten. De økonomiske konsekvensene påvirkes av at Rissa og Leksvik sluttet sammen til Indre Fosen kommune fra 1.1.2018, samtidig som en ny Fosenkommune kan være aktuell fra et senere tidspunkt.

Som del av arbeidet er det innhentet faglige vurderinger fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vedrørende statens praksis for tildeling av engangsstøtte og reformstøtte til kommuner som slår seg sammen i flere etapper, såkalt to-faset kommunesammenslutning. Det er også innhentet nye data fra SSB for å beregne konsekvenser via sone- og nabokriteriene som del av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. I arbeidet med å kvantifisere konsekvenser har Stolp Kommunekompetanse i noen av beregningene lagt til grunn forutsetninger som ikke er endelig avgjort av departementet. Det gjelder bl.a. beregning av inndelingstilskudd og regionsentertilskudd ved en to-faset sammenslutning, som vil være tilfelle på Fosen i lys av at Indre Fosen kommune etableres fra 1.1.2018.

I det følgende gis først en kort oppsummering av gjennomførte beregninger av konsekvenser for statlig engangsstøtte, reformstøtte og rammetilskudd til Fosen kommune. Deretter redegjøres det kort for andre mulige økonomiske konsekvenser, herunder hvordan sammenslutninger kan påvirke følgende:

- Regionsentertilskudd
- Tilskudd til infrastruktur
- Prosjektstøtte og annen type bistand
- Eiendomsskatt
- Kommunale avgifter og brukerbetaling
- Differensiert arbeidsgiveravgift
- Distriktpolitisk virkeområde og mulighet for investeringsstøtte
- Landbruksstøtte

3.7.1 Engangsstøtte, reformstøtte og inndelingstilskudd

Regjeringen har klarlagt at den ønsker å benytte positive økonomiske virkemidler for å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen. De økonomiske virkemidlene gjelder for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

Gjennomførte beregninger viser at en sammenslutning til én Fosenkommune vil medføre følgende viktige konsekvenser:

- Staten vil utbetale til sammen 76,9 mill. kr i engangskostnader og reformstøtte, hvorav 25,1 mill. kr går til Rissa/Leksvik (Indre Fosen kommune) og resterende 51,8 mill. kr går til alle kommunene som går sammen i nye Fosen kommune. Statlige tilskudd til dekning av engangskostnader utbetales når det er fattet nasjonalt vedtak om sammenslutning. Reformstøtte utbetales på tidspunktet for sammenslutning dvs. 1.1.2018 for Indre Fosen og på det aktuelle tidspunktet for etablering av nye Fosen kommune (2020, 2022 eller 2024).
- Fosen kommune vil skjermes mot endringer i det statlige rammetilskuddet gjennom inntektssystemet og får beholde tilskudd på 2016-nivå i 15 år, pluss fem års nedtrapping. For Fosen kommune er det beregnet et årlig inndelingstilskudd på 94,1 mill. kr, som altså beholdes uendret i 15+5 år. Dette er før det tas hensyn til inndelingstilskudd til Rissa/Leksvik.

- Fra år 20 og utover må Fosen kommune tilpasse seg til et ordinært rammetilskudd som er beregnet til 82,6 mill. kr per år, som er 11,5 mill. kr lavere enn inndelingstilskuddet. Utsikter til lavere rammetilskudd for Fosen kommune etter 20 år innebærer behov for å redusere ressursbruken med 0,3 prosent per år sett i forhold til kommunenes frie inntekter i dag. Nedgangen i rammetilskudd utgjør ca. 5 prosent av kommunenes frie inntekter.

Selv om det alltid må tas forbehold om endringer i inntektssystem og finansieringssystem i denne typen langsigktige vurderinger, er det grunn til å tro at dagens økonomiske insentiver for kommunesammenslutning er gunstige.

Så langt i kommunereformen har staten forpliktet seg til å utbetale over 2 mrd til 117 kommuner som inngår i 45 sammenslutninger. Ordningen med inndelingstilskudd innebærer at kommuner som slår seg sammen beholder både basistilskudd, småkommunetilskudd og alle øvrige regionalpolitiske tilskudd som de har i dag over en lang tidsperiode.

I strukturreformer er det ingen selvfølge at staten kompenserer kommunenes engangskostnader ved omstilling og i tillegg deler ut gavepakker i form av reformstøtte, samtidig som kommunene får beholde effektiviseringsgevinster og alle regionalpolitiske fordeler som knytter seg til dagens kommuner.

Ved strukturreformen i Danmark ble det forutsatt at reformen skulle være utgiftsnøytral og det ble veklagt at kommunereformen skulle bidra til kostnadseffektivisering i offentlig sektor. Kommunene dekket selv omstillingskostnadene ved reformen og som motyelse fikk kommunene beholde gevinstene knyttet til effektivisering.

3.7.2 Andre økonomiske konsekvenser

En sammenslutning til Fosen kommune innebærer tilgang til andre statlige tilskuddsordninger og utviklingsmidler. Gjennom reformperioden har KMD utarbeidet flere typer statlige tilskudd og søkbare nasjonale prosjekter som er rettet mot kommuner som slår seg sammen. Det gjelder bl.a. følgende ordninger:

Regionsentertilskudd. Fra 2017 er det innført et nytt regionsentertilskudd. Dette skal gis til kommuner som slås sammen som en del av reformen og får med mer enn 9000 innbyggere. Kommuner som i dag får storbytilskudd (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) får ikke regionsentertilskudd. For 2017 er det bevilget 100 mill. kr (halvårvirkning), økt til 200 mill. kr i 2018. Ettersom rammen ble fastsatt i statsbudsjettet i fjor høst, kan det tenkes at potten kan bli økt ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett i juni 2017. Det er bestemt at 60 pst av rammen skal benyttes med en lik sats per kommune og 40 pst med lik sats per innbygger i disse kommunene.

Tall er enda ikke presentert fra regjeringen, men ut fra den oversikten som er gitt fra H/FrP/V kan det se ut som om det kan bli 37 sammenslalte kommuner som kan få fra dette tilskuddet og disse har om lag 1.278.680 innbyggere (per 1.7.2016). I en slik kalkyle ligger da inne Rissa/Leksvik og Ørlandet/Bjugn med nær 1,9 mill.kr hver. Hvis vi isteden legger inn nye Fosen, vil denne få nær 2,5 mill. kr. Om vi forutsetter samme metode som for engangstilskudd, vil fase 1 gi Rissa/Leksvik 1,9 mill. kr. og fase 2 gi 0,6 mill. kr (så sant vi ser bort fra Ørlandet/Bjugn). Men det er så langt ikke gitt nærmere detaljert for denne ordningen. For 2018 er det kjent at avsatt ramme til regionsentertilskudd vil dobles til 200 mill kr.

Tilskudd infrastruktur: Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016 at det skulle opprettes en tilskuddsordning for infrastrukturprosjekter i kommuner som slår seg sammen. Fylkeskommuner og kommuner kunne søke om støtte til prosjekter. Det kunne søkes om støtte til etablering eller forbedring av veier, bredbånd og andre digitaliseringstiltak. Tiltakene måtte befinne seg fysisk i kommuner som har fattet vedtak om å

slå seg sammen. Stortinget viste til at bedre infrastruktur kan legge til rette for og forsterke effekten av en ny og mer hensiktsmessig kommunestruktur. Det ble satt av 50 mill. kroner til tilskuddet i 2016, og tildelt tilskudd til 14 sammenslåinger av til sammen 36 kommuner. Det ble gitt støtte til planlegging og utbedring av veier, bredbånd og digitaliseringstiltak i kommunene. Tilskuddsbeløpet varierte mellom 1 og 5 mill.. kroner. Rissa og Leksvik ble tildelt 5 mill. kr til utbedring fylkesvei, mens Roan og Åfjord fikk 5 mill. kr til planlegging av utbedring fylkesvei. For 2017 er det satt av 150 mill. kroner til tilskuddet.

Prosjektstøtte og annen type statlig bistand: KMD har bl.a. utlyst søkbare prosjektmidler til utvikling av lokaldemokrati i kommuner som slår seg sammen. Det er også laget et faglig oppfølgingstilbud til kommuner som slår seg sammen med sikte på erfaringsutveksling. Tilbuddet er resultat av en avtale inngått i juni 2016 mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS, Unio Kommune, LO Kommune, YS Kommune og Akademikerne Kommune. KS har det praktiske ansvaret for gjennomføring av tilbuddet.

En kommunesammenslutning kan også påvirke følgende:

Eiendomsskatt: Det er kommunestyret i den nye kommunen som må bestemme om det skal innkreves eiendomsskatt, inkludert utskrivningsgrunnlag, takster og satser. Fem av dagens kommuner har innført eiendomsskatt, alle unntatt Ørland og Rissa. Samlet innkreving utgjør 35,4 mill. kr. Ved sammenslutninger er det ganske vanlig at spørsmålet om eiendomsskatt omtales i intensjonsavtalen. Det er det nye kommunestyret i Fosen kommune som må bestemme om det skal skrives ut eiendomsskatt og eventuelt hvordan den skal innrettes etter de muligheter lovverket gir anledning til. Vanligvis gis det en overgangsperiode på 2 år før reglene må være like i hele den nye kommunen.

Kommunale avgifter og brukerbetaling i den nye kommunen: Også kommunale avgifter og gebyrer som vann- og avløpsavgift, renovasjonsavgift, byggesaksgebyr og kart- og oppmålingsgebyr vil måtte fastsettes av det nye kommunestyret. Hvordan disse avgiftene varierer mellom dagens kommuner på Fosen er ikke studert nærmere. Det er vanlig å anta at en større kommune kan utnytte stordriftsfordeler og at det derfor kan bli billigere løsninger når det gjelder f.eks. tekniske tjenester. Det avhenger imidlertid av behov for investeringer og en rekke andre forhold som det nye kommunestyret må ta stilling til.

Differensiert arbeidsgiveravgift: Kommunene på Fosen inngår i dag i fire forskjellige soner for betaling av arbeidsgiveravgift. I Åfjord, Roan og Osen betaler arbeidsgiverne 5,1 prosent, i Bjugn er satsen 6,4 prosent, i Ørland 10,6 prosent og i Rissa og Leksvik 14,1 prosent med fribeløp på 450.000 kr. Dersom kommunene blir enige om å etablere Fosen kommune, tilsier praksis fra tidligere sammenslutninger med ulik arbeidsgiveravgift følgende:

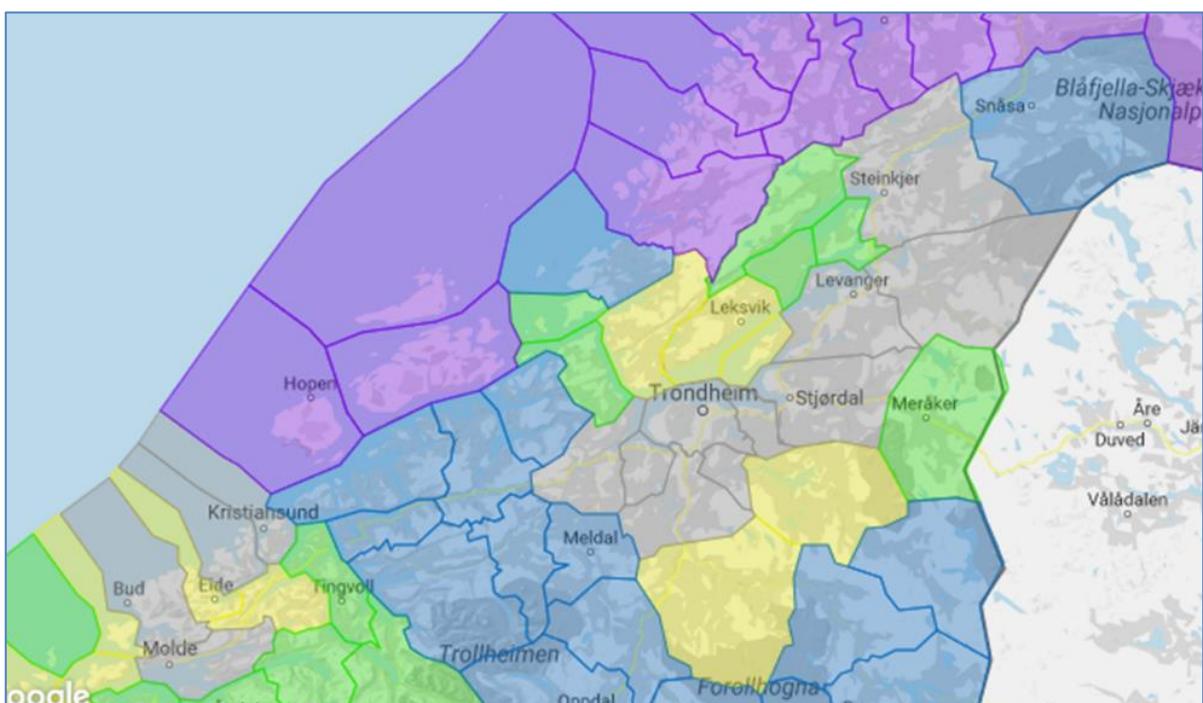
- Næringslivet i de involverte kommunene opprettholder gjeldende sats for differensiert arbeidsgiveravgift fram til ny revisjon av ordningen som er 1.januar 2021. Det betyr at ingen foretak får lavere eller høyere arbeidsgiveravgift før tidligst i 2021.
- Ved spørsmål om soneplassering i neste revisjon vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune bli behandlet som én kommune. I tilfellet nye Inderøy kommune, hvor tidligere Inderøy og Mosvik kommuner hadde ulik arbeidsgiveravgift før sammenslutningen, ble det videreført ulike satser som fulgte de gamle kommunegrensene frem til siste revisjon i 2014. Etter den nye revisjonen fikk hele Inderøy den laveste satsen. Om tilsvarende vil skje ved sammenslutninger på Fosen vil måtte avklares ved den kommende revisjon av ordningen.

Spørsmålet om framtidig arbeidsgiveravgift for næringslivet i Fosen kommune vil være et viktig spørsmål å avklare med nasjonale myndigheter.

Distriktpolitisk virkeområde: Alle dagens kommuner på Fosen er innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3). KMD har utarbeidet generelle retningslinjer for

konsekvenser av sammenslåinger på tvers av dagens grenser for de distriktpolitiske virkeområdene. Dersom kommuner som ligger henholdsvis utenfor og innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen til en kommune, vil kommunene bli behandlet som om det fortsatt var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkeområdet. Dette betyr at den geografiske inndelingen for sone 3 blir uendret, og at verken flere eller færre foretak kan motta distriktsrettet investeringsstøtte fram til neste revisjon. Ved neste revisjon, som skjer med virkning fra og med 1. januar 2021, vil alle sammenslåtte kommuner i en ny kommune bli behandlet som én kommune. Også spørsmålet om Fosen kommunes plassering i det framtidige distriktpolitiske virkeområdet vil være viktig å avklare med nasjonale myndigheter.

Landbruksstøtte: Over Jordbruksavtalen er det flere tilskuddsordninger til jordbruksforetak hvor tilskuddstildelingen er basert på særskilt fastsatte soneinndelinger eller soner fastsatt etter gjeldende kommunegrenser. Én tilskuddssone kan gjelde hele eller deler av en kommune, og satsnivået per tilskuddsordning kan variere mellom de ulike sonene. Dersom to eller flere kommuner med ulik sonesetting skal slås sammen til én ny kommune, skal den soneplasseringen som gjaldt for hver kommune videreføres også etter sammenslåingen. Dette innebærer at det innenfor én sammenslått kommune vil kunne være ulike soner, og dermed også ulike satsnivåer, for en og samme tilskuddsordning. Dette vil bl.a. gjelde arealtilskudd for planteproduksjon og distriktstilskudd for hhv. melk- og kjøtproduksjon. For noen tilskuddsordninger varierer sonesettingen ut fra de gjeldende fylkesgrensene. Dersom det vedtas at en eller flere kommuner skal overføres til et annet fylke, skal i utgangspunktet soneplasseringen for kommunen(e) som kommer inn i fylket, tilpasses sonen som gjelder i det «mottakende» fylket.



Figur 3.2 Soner for differensiert arbeidsgiveravgift i Trøndelag. Lilla betaler 5,1 prosent, blå 6,4 prosent, grønn 10,6 prosent, blå 10,6 prosent, gul 14,1 prosent med fribeløp på kr 450.000, grå 14,1 prosent. Kilde: Distriktsenteret

4 Skisse til regionkommunemodell for Fosen

4.1 Mål med én kommune på Fosen

Det er naturlig at målet med én kommune på Fosen knyttes opp mot kommunenes felles utfordringsbilde og de potensielle merverdier som er beskrevet for en samlet regionkommune. Målet kan knyttes til den nye kommunens rolle innenfor samfunnsutvikling, til kommunens tjenesteproduksjon overfor innbyggere og næringsliv, til kvaliteter ved det nye lokaldemokratiet og til ønske om å utvikle en ny kommunemodell tilpasset geografi og andre viktige forutsetninger på Fosen.

Målformuleringer kan f.eks. uttrykkes på følgende måte:

1. *Ønske om en offensiv tilnærming til store felles næringspolitiske, samferdselspolitiske og regionalpolitiske utfordringer i dagens kommuner.* Målet kan dels være økt verdiskapning og bedre håndtering av store investeringer i regionen, dels bedre kopling mellom Fosen og omkringliggende byer og kommuneregioner og dels en bedre intern balanse i nærings- og befolkningsutvikling mellom nord og sør, ytre og indre Fosen. Det kan vektlegges at økt verdiskapning og en mer balansert samfunnsutvikling på Fosen forutsetter mer enhetlig opptreden fra politikerne og fagmiljøene, og dernest en kraftsamling for å bygge opp nødvendig innovasjons- og utviklingskompetanse i regionen.
2. *Ønske om felles mobilisering for å møte store kompetanseutfordringer og velferdspolitiske utfordringer på Fosen.* Fosen kommune kan ha som mål å sikre en utviklingsorientert og bedre tilpasset 13-årig skole, med økt læringsutbytte, mindre frafall og større tilpasning til næringslivets behov for kompetanse. Målet kan være mer helhetlige og bedre tjenester til de som trenger kommunen mest, som unge i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet eller innbyggere som faller utenfor som følge av rus eller psykiatri. Gjennom offensive mål om en god skole, en bedre eldreomsorg og en mer forebyggende helsetjeneste, kan Fosen kommune svare på viktige nasjonale hovedutfordringer.
3. *Ønske om å utvikle et bredere og viktigere lokaldemokrati for innbyggere og næringsliv,* med vekt på tilrettelegging for desentralisering, økte oppgaver til kommunene, samtidig som det skal tilrettelegges for utvikling av nye arenaer for lokal deltagelse og påvirkning i den nye kommunen.
4. *For det fjerde kan Fosen kommune ha som mål å finne sin egen vei til god intern styring, god ressursbruk og demokratisk organisering av den nye kommunen.* Dagens kommuner på Fosen kan ha store påvirkningsmuligheter i sluttfasen av denne runden med kommunereform, dels fordi kommunene er vertskommuner for store nasjonale investeringer og dels fordi etablering av Fosen kommune kan gi nye erfaringer med overføringsverdi til store deler av Distrikts-Norge, jf. kommunenes ulike tilnæringer til kommunereformen og departementets konklusjon om at det er lite ønskelig å gå inn på alternative løsninger til kommunesammenslutninger for å sikre viktige kvaliteter ved kommunesystemet.

4.2 Prinsipielle kjennetegn

Den nye Fosen kommune kan etableres ut fra ut fra følgende prinsipper:

- Geografisk sett etableres Fosen kommune som en regionkommune dvs. den omfatter et sammenhørende geografisk landskap med felles identitet og historie og med et felles utfordringsbilde som kommuner. Landskapet er i dag ikke et felles bo- og arbeidsmarkedsområde, men det er naturlig at regionen og storsamfunnet har som mål å utvikle dette gjennom felles innsats.

- Den nye kommunen er en videreføring og fornyelse av dagens kommunemodell dvs. den er en forsterket generalistkommune med utvidet oppgaveansvar innenfor både samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon.
- Den nye kommunen bygger på godt dokumenterte behov for en sterkere kommunal 1.linje for å møte nasjonale hovedutfordringer. Større kommuner åpner for desentralisering, effektivisering og demokratisering av offentlig sektor.
- Nye oppgaver innenfor samfunnsutvikling skal bidra til økt verdiskapning og sysselsetting gjennom lokal og regional næringsmobilisering i funksjonelle landskaper. Økte oppgaver til kommunene innfor samfunnsutvikling kan også ha som mål å bidra til politisk mobilisering og utvikling av et viktigere og mer interessant lokaldemokrati for innbyggerne.
- Nye oppgaver til kommunene innenfor tjenesteproduksjon kan ha som formål å utvikle mer sammenhengende og mer brukervennlige tjenester til innbyggerne, uten gråsoner og uklare ansvarsforhold mellom forvaltningsnivåene.
- Utvidet kommunalt ansvar for samfunnsutvikling og velferdstjenester til innbyggerne kan samlet sett gi et viktig bidrag til effektivisering og forenkling av offentlig sektor
- Den nye kommunen er organisert etter kjente prinsipper for demokratisk og administrativ styring dvs. den ledes av et direkte valgt kommunestyre og en administrasjonssjef på samme måte som dagens kommuner
- Regionkommunen utnytter muligheter for fleksibel intern organisering for å sikre politisk deltagelse, brukerdemokrati rundt kommunens institusjoner og nærhet i tjenesteleveransene mot innbyggerne
- Regionkommunen er tilpasset etablert senterstruktur og bosettingsmønster, som et utgangspunkt for videre planlegging og utvikling av den nye kommunen

I tilfellet Fosen ser vi for oss følgende:

- En komplementær flersenterkommune dvs. en ny kommune som aktivt utnytter forskjellene i muligheter og sterke sider ved dagens kommuner
- En døgnåpen og ferdig digitalt fusjonert kommune ved oppstart
- En kommune hvor viktige gjenstående samferdselsprosjekter er avklart som grunnlag for det nye fellesskapet, som Stjørnforbindelsen for å binde sammen Indre og Ytre Fosen
- En kommune som er organisert med tre likeverdige tyngdepunkter (kommunedelssentra) dvs. Ørland/Bjugn som ett tyngdepunkt, Rissa i Indre Fosen som et annet og Åfjord som det tredje
- I den nye kommune kan det skilles mellom kommunedelssenter, næringssenter og lokalsenter, med nærmere definerte funksjoner og roller innenfor flersenterkommunen
- Digitalt kommunesenter ved oppstart i kombinasjon med ambulerende kommunestyre inntil den nye kommunen fastlegger hvor kommunesenteret på Fosen skal ligge, bl.a. sett i lys av nye kommunikasjoner
- Alle tre tyngdepunktene skal være fullservicesamfunn dvs. de skal kunne tilby alle regionkommunens grunnleggende velferds- og utviklingstjenester til innbyggerne i kommunedelssenteret og omkringliggende lokalsamfunn
- I alle tyngdepunktene organiseres spesialisert utviklingskompetanse som er tilpasset delregionens muligheter og fortrinn, f.eks. i form av et industrielt innovasjonssenter i Indre Fosen, en tilpasset maritim og forsvarsfaglig satsing i Ørland/Bjugn og f.eks. et regionalt havbrukssenter i Fosen Nord. Tilsvarende spesialiseringer kan gjelde helse, utdanning, samferdsel osv.
- For å sikre en god regional balanse i den nye kommunen innføres arbeidsdeling av samlokaliserte administrative funksjoner til hver av de tre kommunedelssentrene. Lokalisering av felles administrative funksjoner kan også legges til andre lokalsamfunn utenfor kommunedelssentrene. Muligheter for hovedkontor i kombinasjon med lokalkontor

og rene digitalt basert nettverksorganisasjoner med spredt lokalisering av fagpersonell inngår som del av mulighetsrommet.

- For å sikre gode lokale tjenesteleveranser, satses det aktivt på lokale servicekontor, samorganisering av kommunale og statlige tjenester og aktiv mobilisering av private og frivillige tjenesteytere i lokalsamfunnene
- For å sikre demokratisk forankring og gode muligheter for lokal deltagelse, satses det aktivt på organisering av brukerstyrer og ulike former for bygdeutvalg, inkludert lokalstyrer med delegert beslutningsmyndighet for typiske lokale saker

I arbeidet med å utvikle Fosen kommune kan det dras nytte av erfaringer med tettsteds- og kommunedelsorganisering i andre nye kommuner i Norge. Den nye kommunen vil også ha viktige likhetstrekk med enkelte danske kommuner som f.eks. Lolland kommune som ble utviklet som en flersenterkommune etter en frivillig sammenslutning mellom syv kommuner i 2007 jf. nærmere informasjon nedenfor.



Figur 4.1 Lolland kommune i Danmark organisert som flersenterkommune

4.3 Nye roller og oppgaver for Fosen kommune

Prop. 91 L (2016 – 2017) som skal behandles av stortinget før sommeren inneholder en rekke forslag til lovendringer knyttet til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen. Forslagene vil i særlig grad utvide kommunenes oppdrag i tjenesteproduksjon som tannhelse og utvidet ansvar innenfor barnevern, men også tilføre oppgaver innenfor samfunnsutvikling som eksempelvis tilskuddsforvaltning innenfor landbruksområdet. En felles Fosen kommune åpner muligheter for å tenke nytt om kommunens roller og oppgaver, også utover de oppgaver som nå skal overføres til kommunene. De store mulighetene for en offensiv samfunns- og næringsutvikling på Fosen innebærer behov for en

kommuneorganisasjon med stor påvirkningskraft på offentlige oppgaver som er viktige for samfunnsutviklingen i regionen. Det kan innebære både et styrket ansvar for å samordne utviklingssatsinger og et mer helhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon.

I det følgende identifiseres fem mulige satsingsområder og oppgaveendringer som kan inngå som viktige byggesteiner i en ny og utviklingsorientert Fosen kommune:

- Næring/innovasjon – samling av næringsrettede virkemidler
- Lokal og regional samferdsel – regional transportplan, utvidet lokalt veiansvar
- Forsterket helsetilbud gjennom Fosen IKS – ytterligere desentralisering av spesialist-helsetjenester
- Medansvar for videregående skole
- Ny NAV-modell med vekt på utvidet ansvar for arbeidsmarkedspolitikk og helhetlig sosialplan for Fosen

En ny Fosenkommune er ikke betinget av disse endringene, men de skisserte oppgavene vil betydelig styrke kommunens evne og forutsetninger for selv å skape en ønsket samfunnsutvikling på Fosen. Påvirkningskraften overfor regionale og statlige myndigheter vil øke og desentralisering av ansvar vil styrke lokaldemokratiet og gi grunnlag for interessante lokalpolitiske roller. Et felles kommunestyre og fagadministrasjon, med utvidet oppgaveansvar, vil gi grunnlag for å samle politikk, prioriteringer og oppgaveutførelse i et felles Fosen perspektiv

I det følgende skisseres nærmere begrunnelser for og innholdet i hva et utvidet lokalpolitisk ansvar for disse oppgavene kan være. På alle aktuelle områder vil det være behov for nærmere prioriteringer og konkretisering av aktuelle endringer.

4.4 Næring/innovasjon – samling av næringsrettede virkemidler

Kommunene har et generelt ansvar for næringsutvikling og verdiskaping. Etter plan- og bygningsloven (§3-1d) skal kommunene gjennom sine planer legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Kommunene har alltid hatt stor frihet til å utforme politikken på dette området. Kommunene fungerer ofte som en førstelinje for det lokale næringslivet, ved at det er de som først møter gründere og virksomheter. Førstelinjen kan bestå av veiledning, rådgivning og finansieringstjenester for det lokale næringslivet, formidling av kontakt til det offentlige virkemiddelapparatet mv. Det kan skilles mellom kommunens strategisk tilretteleggende oppgaver på den ene siden og på den andre siden forvaltning av virkemidler overfor enkeltbedrifter/næringsklynger. Strategisk tilretteleggende oppgaver kan knyttes til:

- Rollen som arealplanmyndighet - tilrettelegging av arealer gjennom kommuneplan og reguleringsplan.
- Forvaltningsoppgaver tilknyttet næringsvirksomhet - bruksendringer, skjenkeløyver, byggetillatelser etc.
- Investeringer i næringsrettet infrastruktur - næringsarealer, bredbånd etc.
- Veiledning og rådgivning av bedrifter og etablerere - bl.a. førstelinjetjeneste for bedrifter.

Når det gjelder økonomiske virkemidler, er det ikke en lovpålagt oppgave å gi tilskudd. I hvilken grad kommunene har midler til dette, avhenger av om de har kraftfond, næringsfond (KNF) eller egne avsatte midler. Kommunenes økonomi er en viktig faktor for hva som kan prioritieres til enhver tid. Kommunale/regionale næringsfond skal gjøre kommunene i bedre stand til å legge til rette for økt vekst, verdiskaping og sysselsetting. Kommunene mottar tilskudd til kommunale eller regionale næringsfond fra fylkeskommunen. Midlene brukes til bedriftsrettet støtte til små bedrifter og entreprenører, kompetanseutviklingstiltak for nye og

eksisterende virksomheter og tilrettelegging for næringsutvikling og stedsutvikling (tilretteleggende tiltak).

Andre offentlige aktører disponerer viktige virkemidler for næringsutvikling. Fylkeskommunene har ansvar for regional utvikling, og får også overført penger fra staten til dette arbeidet. Innovasjon Norge, SIVA og Fylkesmannen har viktige virkemidler, også økonomiske, innenfor sine avgrensede områder. Forskningsrådet er en viktig aktør innen næringsrettet forskning og innovasjon. De siste årene er innovasjon blitt sterkere vektlagt i prioriteringene av økonomiske midler og gjennom nettverks/klyngje virkemidler. De ulike virkemiddelaktørene har egne beslutningssystem der de er ansvarlig for sine prioriteringer i forhold til egne mål.

I hvilken utstrekning og på hvilke måter kommunene trekkes inn i andre virkemiddelaktørers arbeid varierer. I noen tilfeller kan enkeltkommuner, regionråd eller KS være involvert, i andre tilfeller er de ikke det. Tidligere undersøkelser kan tyde på at det ikke er noen systematikk i tenkingen om involvering av kommunene.¹⁰ Både arbeidet med regional utvikling og særlig satsingen på innovasjon ser ut til å «svinge utenom» kommunene. Ekspertutvalget for kommunereformen har i sin sluttrapport vurdert lokal nærings- og samfunnsutvikling som ett av ti utvalgte eksempler på mulige nye oppgaver til større kommuner. Utvalget peker på at kommunene forventes å være førstelinjetjeneste overfor lokalt næringsliv, men er det forvaltningsorganet som har minst formalisert ansvar og myndighet. Prinsipielt oppfatter utvalget dette som uheldig. Etter utvalgets oppfatning vil en styrking av kommunenes ansvar og roller på dette føltet tilføre kommunene positive virkemidler. Dette vil i sin tur kunne skape et bredere grunnlag for lokalpolitisk engasjement i rollene som lokale nærings- og samfunnsutviklere. Utvalget vurderer at større kommuner med 15 000– 20 000 innbyggere vil kunne ivareta rådgivning på flere områder, treffen ulike beslutninger om tilrettelegging for lokalt næringsliv og avgjøre søknader om mindre økonomiske tilskudd til lokale bedrifter og etablerere.

I prop. 91 L (2016-2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m. (oppgiveoverføring til kommunene)* påpekes flere fordeler med større kommuner for næringsutviklingsarbeidet. Det framheves at større kommuner har bedre forutsetninger for å gi økt oppmerksomhet og prioritering av samfunns- og næringsutviklingsspørsmål. Større kommuner vil også bidra til en større variasjon og bredde av bedrifter og næringsliv. Kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil være mer attraktive og sterkere samarbeidspartner lokale næringslivet og dermed bidra til å legge forholdene bedre til rette for lokal næringsutvikling. Det fremmes likevel ikke forslag til overføring av nye virkemidler til kommunene.

Etter NIVIs vurdering bør en eventuell opprettelse av en felles Fosen kommune aktualisere et bredere kommunalt ansvar for virkemidler rettet mot innovasjon og næringsutvikling. En mulighet kan være opprettelse av etablering av et nærings- og innovasjonskontor for Fosen med samling av aktuelle virkemidler i et system med Fosen kommune som eier. Et slikt ansvar kan tenkes å omfatte bedriftsrettede virkemidler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge og ulike økonomiske virkemidler til fellestiltak, prosjekter og programmer innen næringsutvikling som fylkeskommunen og andre regionale virkemiddelaktører forvalter.

4.5 Lokal og regional samferdsel

Samferdsel har stor betydning for så vel samfunnsutvikling som tjenesteproduksjon i kommunene. Som omtalt tidligere er gode samferdselsløsninger avgjørende både for å realisere

¹⁰ NORUT Rapport 2015:4 Brikker som mangler

de store potensialene for næringsutvikling og vekst på Fosen, men også for å skape en integrert bo og arbeidsmarkedsregion. Samtidig er samferdsel noe som til dels ligger utenfor kommunenes kontroll. Kollektivtrafikken er dels et statlig og dels et fylkeskommunalt ansvar, mens brorparten av veinettet er et fylkeskommunalt ansvar.

Etablering av en Fosen kommune kan gi mange muligheter for utvidet kommunal påvirkning og kommunalt ansvar for regionale samferdselsløsninger. Uavhengig av endringer i den formelle ansvarsfordelingen vil en kommunesammenslutning gi styrkede ressurser til å planlegge, dokumentere og synliggjøre behov overfor ansvarlige samferdselsmyndigheter og andre private aktører. Ikke minst vil samordning av politiske prioriteringer av samferdselsprosjekter på Fosen kunne gjøres mer effektivt og med langt større gjennomslagskraft (eksempelvis i en regional plan for samferdsel) enn når prioriteringene mellom kommunene spriker.

En regionkommune på Fosen kan imidlertid også gi nye muligheter for utvidet vei- og transportansvar. Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner omtaler muligheten for at de største kommunene kan få overført ansvar for enkelte fylkesveger eller deler av fylkesvegnettet i sin kommune, samt muligheten for å omklassifisere enkelte fylkesveier av lokal karakter til kommunale veier. Et helhetlig forvaltet vegnett er viktig for velfungerende kommunikasjon både innad i egen kommune og mellom kommuner innad i eget fylke. I Prop. 91 L 61 (2016-2017) *Endringer i ekteskapsloven og bustøttelova m.m.* heter det at det ikke er noe fasitsvar på hvilket forvaltningsnivå som bør være vegeier. Hver enkelt sak vil være unik og ha ulike hensyn som må vektlegges, som for eksempel reisemønster og trafikkmengder. I proposisjonen heter det derfor at overføring eller omklassifisering av veg er tema som kan bli aktuelle i forbindelse med enkelte kommunesammenslanger.

Det interne kollektivtilbuddet på Fosen blir av kommunen selv beskrevet som langt på veg fraværende og lite tilpasset både for arbeidstagere og skoleelever (Fosen Regionråd «Regional selvangivelse for Fosen 2013»). I en ny Fosen kommune med utvidet samfunnsutviklingsansvar kan økt kollektivansvar være naturlig å vurdere. I Prop. 91 L 61 (2016-2017) åpner regjeringen for å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene på visse vilkår:

- a. Kommunen må omfatte et område som utgjør en felles bolig-, arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område).
- b. Kommunen må ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag til å kunne gi befolkningen et ønsket kollektivtilbud innenfor en samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad (normgivende innbyggertall på 100 000)
- c. Kommunen må inngå et samarbeid/partnerskap med fylkeskommunen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud

I utgangspunktet vil ikke en ny Fosen kommune innfri kravene som er stilt for å overta dette ansvaret. Det kan likevel være en mulighet også her vå vurdere en forsøksordning med økt kommunal innflytelse på det lokale kollektivtrafikktilbuddet, eksempelvis gjennom en bestillerrolle overfor folkevalgt region regulert i egen avtale.

4.6 Forsterket helsetilbud gjennom Fosen helseforvaltning

Fosen Helse IKS er regionens distriktsmedsinske senter med fokus på utvikling samt å etablere varige, forpliktende og fleksible former for samarbeid innen helse- og omsorgstjenester. Fosen Helse IKS skal være et godt verktøy for eierkommunene for iverksetting av strategiske tiltak innen helse og omsorgssektoren. Etablering av Fosen kommune vil ha organisatoriske og styringsmessige konsekvenser ved at senteret da vil drives i kommunal egenregi, som en

integrt helseetat i nye Fosen kommune. Enhetlig kommunalt ansvar vil legge til rette for forutsigbar og effektiv drift, men også kunne legge et styrket grunnlag for dels å møte nye oppgaver som er varslet for kommunene på helseområdet og dels evt. offensive satsinger hvor Fosen kunne ta et pilot/modellansvar ut fra gjeldende ansvar og behov i kommunenene.

Det kommunale ansvaret innenfor helse er bratt voksende. Listen under oppsummerer (basert på en oppsummering av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag) nye krav og forventninger som rettes mot kommunen i årene som kommer:

- Fra 2018 innføres nye krav til kompetanse i kommunal legevakt. Dette gir økt kostnad til kommunene og behov for økt legetid på vakt. Selv om de fleste kommunene i dag er deltakere i interkommunal legevakt, kan kravene utfordre mindre kommuner.
- Det er sterkt økende forventninger til behandling av psykiske helseplager og ruslidelser på kommunalt nivå. Det forventes blant annet krav om å kunne tilby øyeblikkelig hjelp døgntilbud. I tillegg vil det komme betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter som vil øke kommunenes behov for å ha tilstrekkelige tjenester på dette området. Dette vil føre til økte kostnader og også bli en kompetanseutfordring.
- Krav om øyeblikkelig hjelp døgntilbud for somatiske helsetjenester i kommunene gir økte kompetansekrav både medisinskfaglig og sykepleiefaglig. Dette fører til økte kostnader og rekrutteringsutfordringer. Det er også vanskelig å drive denne typen tilbud på forsvarlig vis med bare 1 – 2 senger og sporadisk bruk.
- Det forventes at kommunene med bakgrunn i krav i Helse- og omsorgstjenesteloven og samarbeidsavtalene med spesialisthelsetjenesten oppretter Lærings- og mestringstilbud, eventuelt frisklivssentral. Dette krever tilgang på personell med rett kompetanse og medfører en kostnad.
- Både spesialisthelsetjenesten og kommunene har tydelige krav om å drive med rehabilitering og forventningene til kommunene er økende. Tjenesten er lite utviklet i kommunene og det vil være et betydelig behov for å bygge opp forsvarlige tilbud i årene som kommer. Det er varslet lovkrav som støtter opp om dette som f.eks. krav om at kommunene skal ha ergoterapeut.
- Det er varslet lovfestede krav om kompetanse i kommunale helsetjenester utover det kommunene i dag vanligvis har. Dette gjelder psykolog og ergoterapeut. I tillegg tydeliggjøres kravet om sykepleier, jordmor og helsesøster. Flere kommuner opplever alle-rede i dag rekrutteringsutfordringer knyttet til disse yrkeskategoriene. En overføring av ansvaret for tannhelsetjenesten til kommunene vil føre til ytterligere utfordringer for mindre kommuner.

Listen understreker behovet for en medisinskfaglig enhet med nødvendig kompetanse og kapasitet for å møte allerede vedtatte og varslede krav til kommunene. Da Fosen DMS i sin tid ble etablert sprang det ut av en erkjennelse blant kommunene om at de gjennom samarbeid ville være bedre i stand til å oppfylle lovkrav og utnytte sine ressurser mer koordinert og effektivt enn hver for seg. Fosenkommunene har vært pionerer i utviklingen av distriktsmedisinske senter i Norge. Opprettelse av en Fosenkommune kan gi nye muligheter for å være i front av utviklingen av sterke distriktsmedisinske miljøer. På bakgrunn av bl.a. innspill fra Fosen Helse IKS kan følgende satsingsområder være aktuelle:

Folkehelsearbeid

En samlet folkehelse-enhet vil kunne gi større muligheter i folkehelsearbeidet ved at alle (del)tjenester ser «Fosen-bildet». En styrking av kapasiteten vil legge til rette for satsninger regionalt og lokalt og systematisk befolkningsrettet folkehelsearbeid. Videre kan en Fosen kommune legge til rette for å opprette felles samfunnsmedisiner / kommuneoverlege for hele

Fosen. Muligheten for å rekruttere styrkes ved større stillingsprosent. Andre muligheter som en regionkommune kan gi for å styrke folkehelsearbeidet kan knyttes til:

- Miljørettet helsevern
- Planverk, f.eks. smittevernplan for hele Fosen
- Folkehelse Fosen inn i store planprosesser mtp konsekvensutredninger og muligheter
- Samarbeid mellom landbruk og helse, for eksempel «Inn på tunet»
- Samarbeid mellom næringsliv og folkehelse
- Samarbeid med frivillige organisasjoner – en frivilligsentral for hele Fosen
- Læring og mestring som en del av folkehelsetenkningen (ny oppgave som er i anmarsj!)
- Velge og styrke innsatsområder for en felles folkehelseplan

Psykisk helse og rus – en større helhet

Innfor psykisk helse vil en felles Fosenkommune legge til rette for samme satsningsområder og tjenester for hele regionkommunen, organisert regionalt og lokalt:

- Fremme psykisk helse og forebygge uhelse, spesielt blant unge – «ungdom og utenforskning» - samarbeid mot oppvekstsektor m.fl.
- Tidlig hjelp – lavterskelttilbud – Rask psykisk helsehjelp
- Psykisk helsearbeid og rusarbeid – mennesker med mer sammensatte og langvarige behov
- Systemarbeid – kommunepsykolog
- Bedre sammenheng mellom spesialist- og primærhelsetjenester

Gjennom behandlingen av Meld. St. 14 (2014–2015) har stortinget gitt tilslutning til å opprette en prøveordning med overføring av driftsansvar for distriktspsykiatriske sentre (DPS) fra spesialisthelsetjenesten til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen er å innhente erfaringer med at større kommuner, med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, kan få et mer samlet driftsansvar for å yte tjenester til mennesker med psykiske lidelser og rusavhengighet. Dette gjøres for å oppnå mer koordinerte tjenester, bedre samhandling og mer effektiv ressursutnyttelse. Fosen kommune kan gi muligheter og ha forutsetninger for å delta i en slik forsøksordning.

Rehabilitering

Som nevnt er det en utvikling i retning av å gi en større del av rehabiliteringsansvaret til kommunene. Regjeringen har lagt fram en opptrappingsplan for habilitering og rehabilitering. Planen gir oversikt over hovedutfordringene på feltet og fastlegger kortsiktige og langsiktige strategier for å møte disse utfordringene. Opptrappingsplanen skal bidra til at kommunene settes i stand til å gi et godt og tilrettelagt rehabiliteringstilbud til sine innbyggere, og over tid overta flere rehabiliteringsoppgaver fra spesialisthelsetjenesten. Følgende satsinger kan være aktuelle for en felles Fosen kommune:

- Fosen kommune vil ha mulighet for å konkurrere om anbud på spesialisert rehabilitering i regi av Helse Midt-Norge. Et bredt spekter av rehabiliteringstjenester vil gi et mer helhetlig tilbud lokalt på Fosen, styrke kompetansen og attraktiviteten av Fosen som kompetansearbeidssted.
- Hjelpemiddelsentral til Fosen? Saken er ute på høring med forslag om overføring av ansvar til større kommuner. Brukerorganisasjoner er kritisk og ser at tilbuddet kan bli dårlig i mindre kommuner, mens en stor regionkommune kan godt klare dette.
- Velferdsteknologi – krever system for mottak av signaler, organisering av tjenestene. En fin oppgave for Fosen kommune, som har erfaring fra det midtnorske velferdsteknologiprosjektet, og Fosen DMS som har flere prosjekter i gang/under planlegging.

4.7 Styrket medvirkning for videregående opplæring

Videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvarsområde. I dag er det videregående skoler i hhv. Bjugn (Fosen Videregående skole), Rissa (Rissa Videregående skole), Åfjord (Åfjord Videregående skole) og Leksvik (Leksvik Videregående skole). Som en del av intensjonsavtalen for sammenslåing av Leksvik og Rissa kommuner ble det lagt til grunn at det i samarbeid med fylkeskommunene skulle det utredes og arbeides for en sammenslåing av de to videregående skolene i hhv. Rissa og Leksvik og at det skal bygges en ny felles videregående skole som skulle legges til Vanvikan. Begge fylkeskommunene bidrar i dette arbeidet og det gjennomføres nå en utredning som beskriver dagens to skoler og som vurderer konsekvenser og strategier for et felles opplæringstilbud for Indre Fosen kommune, Fosen og Trøndelag. Utredningen skal være ferdig i slutten av april 2017.

Et kommunalt ansvar for videregående opplæring kan tenkes i ulike former, enten at Fosen kommune overtar fullt planleggings- og driftsansvar for de fire (tre) skolene til en modell basert på medvirkningsansvar regulert i en avtale med fylkeskommunen/region Trøndelag.

Førstnevnte løsning er drøftet i regjeringen oppgavemelding (Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*). Her åpner regjeringen for at ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene. To forutsetninger blir lagt til grunn. For det første må kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor disse kommunene også kunne håndteres på en god måte. I stortingsmeldingen er det ikke satt innbyggerkrav til hvor store kommunene må være, men ekspertutvalget for kommunereformen vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring. I behandlingen av meldingen i stortinget mente flertallet at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå, men viste samtidig til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere forsøk med videregående der det er godt gjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før.

Forsøksloven er tidligere benyttet for utprøving av kommunalt ansvar for videregående opplæring. I perioden 2003-2009 overtok Båtsfjord kommune i et forsøk hele fylkeskommunenes ansvar for å gi videregående opplæring etter opplæringsloven, jf. faktaboks under. Forsøket var finansiert gjennom et uttrekk av rammetilskuddet fra Finnmark fylkeskommune, som ble overført til Båtsfjord kommune. Størrelsen på uttrekket var basert på gjennomsnittlige enhetskostnader pr. elevplass.

Målet var å kunne etablere et videregående utdanningstilbud i lokalsamfunnet slik at ungdommen ikke måtte flytte hjemmefra for å gå på videregående skole. Totalt dreide det seg om ca 20 elever på hvert trinn. De elevene som ikke kunne få utdanningstilbud i Båtsfjord ble likestilt med øvrige søker fra det øvrige fylket til opptak i videregående opplæring i Finnmark fylkeskommune. Kommunen betalte gjesteelevpris til fylkeskommunen.

Forsøket ble evaluert i 2006 (Agenda Kaupang) og sentrale funn fra undersøkelsen var oppsummert:

- Tilbudene ble tilpasset mer til lokale ønsker.
- Kompetanse for pedagogisk personell syntes å være tilfredsstillende ivaretatt, men det var krevende å rekruttere kvalifisert lærerpersonell i Finnmark.
- De rettighetsfaglige kravene var betryggende ivaretatt.
- Med lavt elevtall ble det få elevene pr. trinn, slik at det ble noe større sårbarhet for endringer i tilbud fra år til år.
- Den vesentligste kvalitetsgevinsten for eleven var antakelig den forbedringen i læringsmiljøet som fulgte av at de kunne bo hjemme i skoleårene

Forsøk med kommunalt ansvar for videregående opplæring i Båtsfjord

En alternativ modell til fullstendig overtakelse kan være et kommunalt medansvar for videregående opplæring. Det kan innebære at skolene driftes av regionalt folkevalgt nivå, men at nye Fosen kommune både gis en planleggingsrolle for dimensjonering og strukturen for de videregående skolene på Fosen og i tillegg en bestillerolle for opplæringsløp og linjetilbud.

En formalisert medvirkning fra kommunene kan legge til rette for at:

- Tilbudet innenfor videregående opplæring på Fosen utvikles i tråd med innbyggernes behov, næringslivets interesser, regionens verdiskaping og distriktpolitiske hensyn på Fosenhalvøya.
- Ansvar for barnehage, grunnskole og videregående opplæring i større grad kan ses i sammenheng og gi mulighet for å utvikle et mer helhetlig 13-årig skoleløp
- Pedagogiske ressurser på Fosen kan utnyttes mer fleksibelt gjennom felles bruk av personalet på tvers av skolenivåene
- Skolebygninger og arealer kan benyttes for begge skoleslag og gi mer effektiv drift

4.8 Felles NAV-kontor med utvidet ansvar for arbeidsmarkedstiltak

I dag har de lokale NAV kontorene på Fosen følgende organisering:

- NAV Nord-Fosen består av NAV-kontorene i Åfjord, Osen og Roan kommune med ett NAV-kontor i hver kommune.
- NAV Bjugn
- NAV Ørland
- NAV Rissa og NAV Leksvik blir sammenslått til et NAV kontor (NAV Indre Fosen) ved etableringen av Indre Fosen kommune 01.01.2018.

En eventuell etablering av én Fosen kommune vil aktualisere to problemstillinger når det gjelder NAV kontorene og partnerskapet med staten. For det første spørsmålet om hvordan en felles NAV tjeneste kan organiseres innenfor rammen av en ny kommune, herunder spørsmål om organisering, lokalisering, desentraliserte løsninger etc. For det andre spørsmålet om et felles NAV kontor gir andre forutsetninger for et styrket kommunalt ansvar for statlige tjenester i NAV.

Når det gjelder organisering er det lovpålagt å ha ett NAV kontor i hver kommune, men en kommune kan bestemme å ikke ha kontor, men la seg betjene av en annen kommune. Dersom det velges å gå for én kommune på Fosen, vil NAV kommune og stat etablere ett NAV kontor for denne kommunen, i samarbeid med ny kommuneledelse. Et NAV kontor betyr at det etableres felles ledelse for hele Fosen og at dette kontoret får etablere felles medbestemmesapparat og vernetjeneste. Spørsmål om tilstedeværelse og lokalisering vil NAV ledelsen lokalt beslutte sammen med sine eiere. Leder for et felles NAV kontor er vil enten være ansatt i staten eller i kommunen vedkommende jobber i.

I det følgende vil vi nærmere drøfte det andre spørsmålet og peke på utviklingstrekk som kan tale for større communal innflytelse på statlige oppgaver, bl.a. arbeidsrettede virkemidler, i en større kommune.

Kommunenes lovbestemte tjenester i NAV-kontorene er regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det omfatter bl.a. opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad. Avtalene mellom stat og kommune kan bestemme at andre kommunale tjenester også kan legges til det lokale NAV kontoret. Denne handlefriheten er benyttet i utstrakt grad. Nasjonale kartlegginger viser at variasjonen i tjenestestinnholdet mellom kommunene er stor, og at de aller fleste NAV-kontor tilbyr kommunale tjenester utover minimumsløsning. De vanligste «tilleggstjenestene» omfatter bl.a. rusfeltet, boligvirkemidler, flyktningtjenesten/introduksjonsordningen og gjeldsrådgivning. Det nasjonale mønsteret gjenspeiles i de lokale NAV-kontorene for Fosen kommunene.

I 2015 la et ekspertutvalg fram forslag til endringer i NAV¹¹ Utvalget anbefaler at det opprettes færre og større lokale NAV-kontorer. Med større fagmiljøer samlet på færre kontorer, vil NAV lettere kunne dekke naturlige arbeidsmarkedsområder på en mer kompetent og koordinert måte. Utvalget argumenterer for at «større frihet for lokalkontorene forutsetter kontorer som er store nok til å ha god fag- og lederkompetanse til å omsette økt handlingsrom til bedre tjenester for brukerne». I høringsuttalelsen til ekspertutvalget gir Arbeids- og velferdsdirektoratet uttrykk for at antall NAV-kontor bør reduseres. Direktoratet påpeker at for å dekke naturlige arbeidsmarkedsområder på en kompetent og koordinert måte bør 200 NAV-kontor være tilstrekkelig. I den grad det ikke er mulig å flytte både statlige og kommunale oppgaver på tvers av kommunene, vil Arbeids- og velferdsetaten vurdere å samle deler av sine oppgaver i færre NAV-kontor.

I Meld. St. 33 (2015-2016) har regjeringen fulgt opp ekspertutvalget og drøftet tiltak med sikte på å styrke og videreforske de arbeidsrettede tjenestene både for arbeidsgivere og arbeidssøkere og gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet. I meldingen heter det at regjeringen vil stimulere til større NAV-kontor både gjennom kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid for å bygge bredere fagmiljøer og bedre ivareta rettssikkerheten ved NAV-kontorene. Det åpnes også for at det kan gjennomføres forsøk med kommunalt ansvar for oppfølgingen av unge med nedsatt arbeidsevne og tiltaket varig tilrettelagt arbeid (VTA) jf. Prop. 91 L (2016–2017).

Fylkesleddet i NAV er også under vurdering. I mars 2017 ble det sendt ut et høringsdokument med forslag til en fremtidig regional struktur i Arbeids- og tjenestelinjen i NAV. Formålet med en endret regionstruktur er todelt. Dels å frigjøre ressurser til oppgaver i NAV-kontorene og dels å anbefale fremtidig regional struktur for å lede og utvikle virksomheten regionalt på en best mulig måte. I høringsforslaget fremmes det forslag til en fremtidig regionforvaltning

¹¹ «Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og letttere på arbeidsmarkedet»

i NAV som består av 11 regioner. I forslaget er det også gitt et målbilde for fremtidig antall lokale NAV kontorer. For Trøndelags del er dette 20 kontorer.¹² Målet om 20 kontor er et langsiktig mål, men ikke urealistisk, da flere kommuner allerede har inngått samarbeidsavtaler (vertskommune) som er grunnlag for å lage NAV kontor på tvers av kommuner.

Samlet peker utviklingsretningen innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen i retning av behov for å styrke de lokale NAV kontorene. Etablering av en regional NAV-løsning på Fosen vil være i tråd med de nasjonale intensjonene om sterkere og mere myndige NAV-kontorer og legge til rette for økt kommunal innflytelse over de samlede virkemidlene som NAV kontorene disponerer. Et sentralt tema i de nasjonale utredningsarbeidene er at det er særlig behov for å styrke arbeidslivskompetansen i de lokale NAV kontorene. Dette handler om å anerkjenne arbeidsgivere som viktig brukere av NAV, og at NAV har et bedre system for å matche arbeidssøkere med det kompetansebehovet arbeidslivet faktisk har i den enkelte region. Ekspertutvalget argumenterer for at NAV-kontorene selv bør gjennomføre den vesentlige del av tiltakene som innebærer oppfølging av brukere/arbeidsgivere i ordinært arbeidsliv. En sterkere kommunal innflytelse på arbeidsmarkedsvirkemidlene vil styrke den lokale kunnskapen og forankringen i bruken av midlene. En sterkere kommunal innflytelse vil også kunne styrke kontakten ut mot næringslivet og gi et bedre samspill mellom kommunal næringspolitikk og arbeidsmarkedspolitikken regionalt.

I forbindelse med arbeidet med utredningen har NIVI fått innspill fra NAV-Trøndelag om muligheter ved et felles NAV kontor for Fosen. I innspillet fra NAV påpekes det at man fra statlig side ser positive gevinster i form av mer attraktivt fagmiljø med faglige utviklingsmuligheter, dersom det blir ett NAV kontor for kommunene. Det påpekes at rekruttering av medarbeidere er en utfordring i mindre NAV kontor. Når det gjelder spørsmålet om økt kommunal innflytelse på arbeidsmarkedsrettede virkemidler, poengteres det at alle NAV ledere har stor grad av innflytelse på de arbeidsrettede tiltak for sitt område, og vil innenfor gitt ramme kunne ha stor frihet til å tilpasse bruk av virkemidlene i forhold til de arbeidsmarkedsutfordringene de kan vise til.

Som del av etableringen av en kommune på Fosen kan det, etter NIVIs vurdering ligge muligheter for å søke om pilotstatus for å prøve ut en ordning med et større ansvar for arbeidsmarkedstiltak og få friere tilgang på statlige økonomiske virkemidler for å føre innbyggerne ut i jobb.

¹² <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/regionalisering>

5 Prosessuelle veivalg og løsninger

5.1 Problemstillinger

Det er forutsatt at det i utredningen skal skisseres hvilke prosesser som må til for å realisere én Fosen kommune hhv i 2020, 2022 og 2024.

- Det første alternativet, 2020, legger til grunn en rask avklaring og kommunestyrebehandlinger i kommunen i løpet av april-mai 2017 og ny vurdering overfor Stortinget for kommunene på Fosen i kommuneproposisjonen for 2018 som legges fram i mai. Valg til nytt kommunestyre vil da kunne skje ved ordinært kommunestyrevalg i 2019. Etter vedtak er fattet i kommunene før sommeren 2017 vil fellesnemnd måtte etableres høsten 2017 og være i funksjon fram til nytt kommunestyre er konstituert oktober 2019. Det legges til grunn at det nye kommunestyret er konstituert før sammenslåingen trer i kraft. Med dette alternativet vil Indre Fosen kommune ha en funksjonstid på kun to år og vil delta i nye sammenslutningsforberedelser i løpet av denne toårsperioden.
- I det andre alternativet, 2022, gis det lengre tid til å forberede grunnlaget for å etablere en felles kommune samtidig som Indre Fosen kommune får gjennomført sin omstilling og etablert organisasjonen før det venter en ny sammenslutningsprosess med øvrige Fosen kommuner. Valg til nytt kommunestyre vil da kunne skje som ekstraordinært kommunestyrevalg samtidig med stortingsvalget i 2021 og innebære en forkortet kommunestyreperiode fram til ordinært kommunevalg 2023.
- Det tredje alternativet, 2024, vil gi god til å forberede og forankre en ny Fosen kommune. Alternativet vil innebære at valg til det nye kommunestyre vil skje ved ordinært kommunevalg i 2023. Det vil også innebære at kommunestyre for Indre Fosen får full funksjonstid i perioden 2019-2023. Iverksetting 01.01.2014 vil innebære at det går svært lang tid fra vedtak om sammenslutning til iverksetting.

5.2 Kommunenes vurderinger

Gjennom intervjuene med ordførere, rådmenn og tillitsvalgte ble informantene blitt bedt om å ta stilling til spørsmålet om når en felles Fosen kommune kan realiseres gitt at kommunene ønsker en slik løsning. Vurderingene ble gjort med utgangspunkt i de tre alternativene skissert over.

Grovt sett kan informantene deles i to hovedgrupper. En gruppe som ønsker en rask realisering av en ny Fosenkommune dvs. 2020, og en gruppe som mener at 2024 både er mest ønskelig og realistisk. Mellomalternativet nevnes av få.

Argumentene for 2020 alternativet er i henhold til informantene knyttet til følgende:

- Gitt at det vedtas en ny Fosenkommune bør den gjennomføres så raskt som mulig uten de ekstrakostnader som midlertidige mellomløsninger vil representere. Hvorfor sette en ny kommune som skal oppløses om to år?
- Omstillingsmessig er det lite gunstig med lang tid fra vedtak om sammenslutning til iverksetting av ny kommune. Usikkerheten i forhold til framtidig organisering og lokalisering av funksjoner og arbeidsplasser vil vedvare i mange år
- Det vil være krevende å vedlikeholde oppslutning om en sammenslutning som forskyves mange år fram i tid. Jo lengre tid det tar jo større er sannsynligheten for energilekkasje, spill og strategiske tilpasninger.
- Skal kommuner på Fosen først utsettes for tvangsvedtak bør tvangen omfatte hele regionen, m.a.o. det bør være et tvangsvedtak om etablering av Fosen kommune. Tidsperspektivet bør da være det samme som man nå gjør gjeldende for Ørland – Bjugn med etablering i 2020.

De av informantene som anser 2024 som det beste alternativet framhever på sin side følgende argumenter:

- Indre Fosen må få fullføre sin kommunesammenslutning og få tid til å høste erfaringer før det startes opp ny prosess. Det vil være en fordel for prosessen med dannelsen av en større kommune at Indre Fosen blir etablert og får på plass nytt felles kommunestyre som da får fungere i en full kommunestyreperiode. Da vil Indre Fosen være samordnet og tale med én stemme i den større prosessen.
- 2024 gir god tid til å forberede og forankre den videre prosessen med en Fosen kommune i alle kommunene. Valget i 2023 blir valg til nytt felles kommunestyre.
- Enkelte ønsker Fosen kommune først fra 2024 ut fra at kommunen nå er i posisjon til å kunne realisere utbyggingsbehov mht. sykehjem og skole de nærmeste årene. Etter kommunens vurdering ville det være gunstig å realisere disse prosjektene før etablering av en felles kommune.

Den tallmessige fordelingen av informantene på disse to hovedalternativene er temmelig jevn. Det er imidlertid et mønster at representanter for administrasjonen (rådmenn og faglig tilsatte) i større grad heller mot 2020 alternativet, mens et flertall av politikerne (ordførere og opposisjonsledere) ser 2024 som det beste alternativet.

5.3 Anbefaling om videre prosess mot 2022

Både 2020 og 2024 alternativet har den positive egenskapen at valg og konstituering av nye kommunestyre vil skje i tilknytning til ordinære kommunevalg. NIVI vil likevel tilrå løsningen som ligger mellom disse to alternativene, dvs. kommunesammenslutning i 2022. Dette alternativet balanserer hensynet til den omstillingen som kommunesammenslutningen av Indre Fosen utgjør og hensynet til at sammenslutningen ikke kan trekke for langt ut i tid. En sammenslutning alt i 2020 vil for Indre Fosens vedkommende innebære å utsette organisasjon og ansatte for en kontinuerlig omstillingsfase fram til 2020. Iverksetting i 2022 vil gi større ro for ansatte og ledere i Indre Fosen, samtidig som de vil besitte verdifull kompetanse og erfaring med bygging av en ny kommune. Et evt. vedtak om sammenslutning av en Fosenkommune som ikke skal trå i kraft før 2024 vil på den andre side innebære at tidsperspektivet blir skjøvet for langt fram i tid med de muligheter for endrede forutsetninger og komplikasjoner det kan medføre. Det skal eksempelvis i løpet av den perioden velges to nye storting før den nye kommunen blir realitet.

Iverksetting i 2022 vil videre være hensiktsmessig for å utvikle den skisserte kommunemodellen for Fosen, evt. inkludert vurdering av forvaltningsforsøk for å prøve ut endringer i rammebetingelser og ny organisering. Etablering av en ny kommunemodell vil i større grad innebære avklaringer og dialog med både sentrale myndigheter og regionale aktører enn kommunesammenslutninger som ikke endrer nasjonale rammebetingelser mht. oppgavefordeling.

5.4 Forutsetninger som kan styrke Fosen som én kommune

Etter NIVIs oppfatning kan det pekes på enkelte forutsetninger som kan bidra til å styrke mulighetene for en vellykket etablering av Fosen som én kommune. Det omfatter:

- Bidrag til helhetlig samferdselsplan som binder de tre tyngdepunktene på Fosen sterkere sammen med særlig vekt på bedre kommunikasjon mellom Indre og Ytre Fosen. Realisering av Stjørnforbindelsen mellom Rissa og Ørland antas å være av avgjørende betydning for å utvikle ett felles bo-, service- og arbeidsmarkedsområde som omfatter hele Fosen.

- Nasjonal medvirkning til utprøving av ny kommunemodell, herunder forsøk med nye oppgaver og roller for Fosen kommune
- Bistand til videre arbeid med organisasjonsmodell og erfaringsinnhenting fra relevante nye flersenterkommuner i Norge og Danmark, herunder tett dialog mellom kommunene, kommunenes fellesnemnd for å lede sammenslutningen og Fylkesmannen

Utredningen dokumenterer at tunge nasjonale og regionale hensyn er berørt i utviklingen av kommunesamfunnene på Fosen. Etter NIVIs oppfatning kan Stortinget på dette grunnlag velge å overprøve lokale vedtak ved å forutsette etablering av Fosen kommune som del av det videre løp, på linje med de helhetlige løsninger som er valgt for f.eks. nye Senja kommune og den nye kommunen i Ytre Namdal. Det kan i denne sammenheng vektlegges at så godt som samtlige ledere som er intervjuet fra alle kommunene på Fosen, har hele Fosen som langsigkt målbilde. Det gjelder med unntak for Osen og at noen fra de tillitsvalgte anser utfordringene knyttet til selve omstillingen for å være for store. Hvis Stjørnforbindelsen blir realisert og hele Fosenhalvøya er digitalt koplet sammen, er det ingen tvil blant noen av informantene om hva som er den langsigkt beste løsningen. I tillegg kan det vektlegges at Stortinget bør fatte overprøvingsvedtak som er i tråd med tunge prinsipielle og praktiske helhetshensyn, framfor vedtak som kan lede til midlertidige mellomløsninger med stor risiko for reversering og høye prosesskostnader i den videre omstilling. Faglige vurderinger tilsier at det kan være lettere og mindre prosesskrevende å skille ut kommuner som etter nærmere erfaringer ikke bør være med i en helhetlig regional løsning, framfor nasjonale vedtak som forutsetter seriefusjon for å nå fram til en langsigkt bærekraftig løsning. Hensynet til fragmentering av inntektssystemet og den øvrige statlige styringen av kommunene bør telle med i en slik vurdering.

5.5 Intensjonsavtale og innbyggerundersøkelse som neste skritt

Som første skritt mot Fosen kommune anbefales en intensjonsavtale som redegjør for felles politiske mål, viktige forutsetninger og tidsplan for etablering av Fosen som én kommune. Involverte kommuner anbefales også å gjennomføre en representativ innbyggerundersøkelse i alle kommunene for å dokumentere innbyggernes holdninger til Fosen som én kommune. Lokal avtaleinngåelse og gjennomføring av innbyggerundersøkelse vil måtte skje raskt i etterkant av foreliggende utredning. Aktuelle frister vil kunne avklares nærmere av Fylkesmannen i samråd med KMD.

Dersom Stortinget vedtar Fosen som én kommune 8.juni 2017, kan en naturlig oppfølging være at kommunene starter arbeid med et felles strategidokument med nærmere konkretisering av mål, prinsipper og tidsplan for den nye kommunen. I den nærmeste oppfølgende fasen kan det bl.a. være naturlig å innhente erfaringer med relevante organisasjonsmodeller fra nyetablerte kommuner i Norge og Danmark.

Vedlegg

Stolp Kommunekompetanse, 28.03.2017

NOTAT – VIRKNINGER PÅ RAMMETILSKUDD OG SKATT VED EN KOMMUNE-SAMMENSLUTNING PÅ FOSEN**0. Innledning**

I notatet gjennomgås nivå på skatt og rammetilskudd for 2017 for alle Fosen-kommunene hver for seg. Dette som bakgrunnsinformasjon før det sees på utslag knyttet til en større kommunenesammenslutning av de syv kommunene. Det sees også spesielt på at Rissa/Leksvik allerede slår seg sammen fra 1.1.2018. En større enhet med alle kommunene blir derfor en såkalt to-faset kommunesammenslåing, jevnfør Kommuneproposisjonen for 2016. Dette kan ha betydning for beregning av *inndelingstilskudd, nytt regionsentertilskudd og tilskudd til engangskostnader og reformstøtte*.

Grunnlaget for beregningene er inntektssystemet slik det er i 2017 med regler og satser dokumentert i Grønt Hefte. I tillegg må det for *inndelingstilskudd* tas hensyn til at kommuner som slås sammen under kommunereformen får tilskuddet fastsatt etter regelverket fra 2016. Det vil si at det er «gamle» satser for basistilskudd og Distriktstilskudd Sør-Norge som skal legges til grunn for Fosen-kommunene.

Det understrekkes at analysen er partiell og tar kun opp i seg de endringer som berører kommunene på Fosen. Samtidig vil mange andre kommuner slås sammen som en del av reformen og påvirke utslag i inntektssystemet nasjonalt. Dette kan også virke inn på tallene fremover for nye Fosen uten at det i dag er mulig å si noe mer om det. Vi må huske på at de langsiktige virkningene slår først ut om 20 år når inndelingstilskuddet fases ut (om lag år 2040). Da kan inntektssystemet være innrettet annerledes enn i dag.

1. Skatt og rammetilskudd 2017 til dagens kommuner på Fosen

Inntektssystemet er revidert fra år 2017. De 7 kommunene på Fosen - Ørland, Rissa, Bjugn, Åfjord, Roan, Osen og Leksvik - med i alt 25.421 innbyggere per 1.1.2017 får nær 1,486 mrd. kr i rammetilskudd og skatt (uten eiendomsskatt) i 2017, se tabell 1 (tall hentet fra siste prognosemodell fra KS med oppdatert innbyggertall per 1.1.2017 brukt ved skatteanslag/inntektsutjevning):

Tabell 1:

	1621 Ørland		1624 Rissa		1627 Bjugn		1630 Åfjord		1632 Roan		1633 Osen		1718 Leksvik		Alle
Frie inntekter	1000 kr	andel	1000 kr	andel	1000 kr	andel	1000 kr	andel	1000 kr						
Rammetilskudd ekskl inntektsutjevning	133 030		191 592		132 566		108 896		47 090		51 928		130 747		795 849
Delerlement fra IS:															
Innbyggetilskudd (likt beløp pr innb)	122 462		154 587		111 598		76 349		22 170		22 870		81 781		591 818
Utgiftsutjevning	3 756		24 827		20 660		24 937		19 235		23 201		39 894		156 510
Saker særskilt fordeling	-2 829		1 316		-8 926		793		111		121		873		-8 541
Distriktstilskudd Sør-Norge															
- Kommuner over 3200 innb	6 863		1 688		6 396		4 758		-		-		4 033		23 738
- Småkommunetillegg	-		-		-		-		5 543		5 543		-		11 086
Skjønn	3 700		5 400		3 700		400		200		100		400		13 900
Budsjettaftale Stortinget	-392		-521		-378		-242		-74		-83		-291		-1 981
Overgangsordning - sammenslåing			323										171		494
Overgangsordninger (INGAR fra 2009)	-530		3 971		-483		1 901		-96		176		3 886		8 825
Skatt på formue og inntekt (anslag)	123 643	80,8 pst	136 379	71,1 pst	99 818	71,6 pst	73 185	77,5 pst	19 294	69,6 pst	19 361	68,4 pst	70 633	70,2 pst	542 312
Netto inntektsutjevning (anslag)	20 628	94,3 pst	43 424	93,8 pst	31 022	93,8 pst	15 635	94,1 pst	6 700	93,7 pst	7 132	93,7 pst	23 723	93,7 pst	148 264
Sum skatt og rammetilskudd	277 301	98,6 pst	371 394	105,4 pst	263 406	102,8 pst	197 717	114,0 pst	73 083	143,4 pst	78 421	150,9 pst	225 103	121,7 pst	1 486 425
Korrigerete frie inntekter		98,0 pst		98,4 pst		95,4 pst		99,3 pst		106,4 pst		106,0 pst		99,4 pst	
Kostnadsnøkkel 2017		1,0073		1,0736		1,0792		1,1458		1,3969		1,4653		1,2212	
Eiendomsskatt 2016	-		-		20 417		3 970		7 676		1 237		2 056		35 356
Konsesjonskraftsinnntekter, mill kr	-		-		-		428		-		-		-		428
Eiendomsskatt 2015	-		1 178		5 992		4 445		6 916		1 238		2 077		21 846
Konsesjonskraftsinnntekter, mill kr	-		-		-		950		-		-		-		950

Tas i tillegg med eiendomsskatt, viser foreløpige KOSTRA-tall for 2016 at 5 av kommunene har dette med vel 35 mill. kr (merk 6 kommuner i 2015, men Rissa har tatt den bort i 2016). En av kommunene, Åfjord, har i tillegg kr 428.000 i konsesjonskraftsinntekter i 2016. Også disse inntektene er å anse som frie inntekter, men påvirker ikke utbetaling av rammetilskudd.

1.1 Mer om rammetilskuddet uten inntektsutjevning for 2017

Kommunene har 795,8 mill. kr i rammetilskudd eksklusive netto inntektsutjevning. Hvis ikke Stortinget gjør endringer i revidert nasjonalbudsjett til sommeren er dette fastlåst for 2017. Den spesifikke fordelingen av rammetilskudd viser at det flate innbyggertilskuddet utgjør hele 591,8 mill. kr (alle kommuner i landet får kr 23.313 per innbygger).

Utgiftsutjevningen som gir beløp til kommuner med et høyt utgiftsbehov, utgjør nær 156,5 mill. kr eller 26,4 pst av samlet rammetilskudd uten inntektsutjevning. Det vil si at flere av kommunene har et høyt normativt utgiftsbehov basert på kostnadsnøklene i inntektssystemet. Dette sees av indeksen «kostnadsnøkkelen 2017» i tabellen som varierer fra 1,0073 for Ørland kommune (landsgjennomsnittet er på 1,0000) til Osen kommune med 1,4653, dvs. at denne kommunen gis en kompensasjon på er nærmest 47 pst over landsgjennomsnittet. All utgiftsutjevning skjer ut fra folketall, så selv om Osen har høyest indeks, er det Leksvik som i absolutte kroner får mest (men ikke per innbygger).

Kommunene mottar også Distrikstilskudd Sør-Norge, for 5 av dem ut fra reglene for kommuner over 3200 innbyggere, mens 2 kommuner får såkalt småkommunetillegg (Roan og Osen). Dette siste utgjør i 2017 et fast beløp per kommune med 5,543 mill. kr (er i gruppen med høyeste satser), mens de større kommunene får både etter folketall og per kommune. Hvilken satsgruppe kommunene kommer i avhenger av nivået på «distriktsindeksen». Denne gis ut av KMD og oppdateres hvert år. Det er indeksen for 2015 som benyttes for inntektssystemet for 2017. I alt utgjør disse tilskuddene om lag 34,8 mill.kr av samlet rammetilskudd (4,4 pst).

Utover dette tilføres også midler knyttet til skjønn, saker med særskilt fordeling, overgangsordning og ut fra budsjettavtalen på Stortinget. Mer detaljer vises i Grønt Hefte fra KMD for 2017. I det videre arbeid sees det ikke mer på disse elementene som forutsettes upåvirket ved en sammenslutning. Et unntak kan være skjønn, men vi har i dag ikke informasjon om hva som der kan skje knyttet til en ny kommune på Fosen. Kommunene samlet får «ordinært» skjønn på 13,9 mill. kr i 2017.

Det bemerkes spesielt at regjeringen i statsbudsjettet for 2017 omtaler en overgangsordning for kommuner som taper på innføringen av gradert basistilskudd fram til sammenslåing. H. FrP og V har sendt ut en pressemelding der det er beregnet hvor mye hver kommune får gjennom denne overgangsordningen i 2017. Rissa og Leksvik er innarbeidet med i alt kr 494.000 knyttet til dette, jf. KS sin prognosemodell. Dersom Stortinget vedtar flere sammenslåinger til våren enn de som var kjent før jul, kan dette føre til at overgangsordningen blir noe lavere (tall er enda ikke sendt ut for Ørland/Bjugn eller Åfjord/Roan) Tall er heller ikke lagt fram av departementet.

1.2 Mer om skatt og netto inntektsutjevning for 2017

Det foreligger for 2017 et nasjonalt anslag for skatt på formue og inntekt inklusive naturressursskatt. På dette grunnlaget kan anslag for skatt og netto inntektsutjevning ned på den enkelte kommune stipuleres ut fra reglene for skatteutjevning og kommunens relative skattenivå de siste tre årene. Ettersom alle kommunene forventes å komme godt under 90 pst av landsgjennomsnittet (fra 68 pst til 81 pst), får alle skattenivå etter utjevning mellom 93,7 pst og 94,3 pst. Sånn sett er kommunene mer avhengig av nasjonal skatteinngang enn av egen inngang, i alle fall på kort sikt. Skattene er for Fosen-kommunene antatt til 542,3 mill.kr i 2017 og netto inntektsutjevning med 148,3 mill.kr.

Endelig nivåtall på skatt og inntektsutjevning blir først kjent medio januar 2018. Samlet nivå på frie inntekter kommer da opp i nær 1486,4 mill.kr i 2017 eller kr 58472,- per innbygger.

Det et også i tabell 1 gitt en foreløpig indikasjon på den enkelte kommunenes *korrigerte frie inntekter uten eiendomsskatt for 2017*, jf. tilsvarende tall som hvert år publiseres i Kommuneproposisjonen. Her er det justert for utslag knyttet til kostnadsnøklene i inntektssystemet. Dette viser at det er Roan som ligger høyest med 106,4 (6,4 pst over landsgjennomsnittet) og Bjugn lavest med 95,4 pst (4,6 pst under landsgjennomsnittet). Når man sammenligner inntektsnivået mellom kommunene, er det relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov.

2. Utslag for skatt og rammetilskudd for nye Fosen kommune

Beregningene tar utgangspunkt i at en ny sammenslått kommune på Fosen - med alle 7 kommunene - blir en del av kommunereformen og nyter godt av den måten *inndelingstilskuddet* skal beregnes på ut fra «gammel ordning». Det vil si ut fra basistilskuddene fra 2016 samt ordningen for de regional-politiske tilskuddene fra samme år. For disse kommunene vedrører dette Distriktstilskudd Sør-Norge. Fra 2017 er inntektssystemet endret både for basistilskudd (gradert) og de regionalpolitiske tilskuddene. Derfor er det viktig å ha klarhet om at nye Fosen oppnår de samme betingelsene som de andre som er en del av kommunereformen. *Alle tallberegninger forutsetter dette.*

Et annet viktig punkt er at sammenslåing mellom Rissa/Leksvik allerede er godkjent og iverksettes fra 1.1.2018. Sånn sett må sammenslåing av alle Fosen-kommunene bli en såkalt tofaset prosess. Dette gjør alle «tallberegninger» mer komplisert. KMD har allerede gitt en talkalkyle knyttet til dekning av *engangskostnader og reformstøtte*. Etter samme metode søkes det også å foreta de andre beregningene knyttet til *inndelingstilskudd og regionsenterstilskudd (merk ikke omtalt av KMD)*. Som kjent oppnår man et inndelingstilskudd som utbetales over de neste 20 årene med uendret beløp de første 15 årene (grunnlaget beregnet fra reformstart blir lønns- og prisjusteres hvert år), deretter nedtrapping til null over de neste 5 årene. Allerede i 2018 vil Rissa/Leksvik få fastsatt sitt inndelingstilskudd. Nye Fosen vil få sitt grunnlag beregnet med start fra det tidspunkt den nye kommunen eventuelt blir opprettet (for eksempel fra 1.1.2020).

Også andre elementer i inntektssystemet enn det som skal med i inndelingstilskuddet påvirker nye Fosen sitt inntektsgrunnlag framover:

- Via kostnadsutjevningen påvirkes *opphopningsindeksen samt sone- og nabokriteriene* ved en sammenslåing. Utslag her fanges ikke opp av inndelingstilskuddet, men slår umiddelbart inn på beregnet utgiftsutjevning.
- Sammenslåing av en eller flere kommuner påvirker *ikke netto skatteutjevning* så sant alle kommunene har inntekter under 90 pst av landsgjennomsnittet. Det er tilfelle for kommunene på Fosen. Skattene som inngår ved inntektsutjevningen er skatt på personer på formue og inntekt samt naturressursskatt. Ettersom flere av kommunene også har innført *eiendomsskatt*, så må disse inntektene sees nærmere på. Det viktigste er at eiendomsskatten må gås igjennom og bli samordnet i en ny kommune.
- Fra 2017 er det innført et nytt *regionsenterstilskudd* dersom sammenslattede kommuner får mer enn 9000 innbyggere (og ikke har storbytilskudd). Også dette tilskuddet påvirkes ved en sammenslåing av flere kommuner.
- KMD har foretatt en beregning knyttet til *reformstøtte og engangskostnader* hvor man ved en tofases sammenslåing tar hensyn til at først kommer Rissa/Leksvik og senere flere kommuner på Fosen.

2.1 Fase 1 - Rissa og Leksvik kommune slås sammen fra 2018

Når Rissa/Leksvik slås sammen fra 2018 påvirkes beregningen av ordinært rammetilskudd til ny kommune. Det kan forventes at det blir om lag 13,8 mill. kr mindre i rammetilskudd enn før sammenslåing. Dette er før det tas hensyn til det nye inndelingstilskuddet. I **vedlegg 1** vises mer detaljerte tall knyttet til tabell 2.

Tabell 2:

Endringer i rammetilskuddet før inndelingstilskudd 2017-priser, 1000 kr:			
	Utslag ny sammenslått kommune	Sum kommunene alene i nytt inntektsystem	Endring ved sammenslåing
Basistilskudd ny kommune	12 196	24 998	-12 801
Opphopningskriteriet	-2 161	-1 938	-222
Sonekriteriet	15 501	15 501	0
Nabokriteriet	4 934	4 934	0
Småkommunetilskudd (nord og sør)	0	0	0
Distrikstilskudd Sør Norge (over 3200 innb)	4 906	5 721	-815
Nord-Norge tilskudd, gis per innb	0	0	0
Veksttilskudd	0	0	0
Inntektsutjevning	67 146	67 146	0
Endringer i inntektsystem (fast)	102 523	116 362	-13 839
Pst av frie inntekter:			-2,3 %
Sone og nabo krever nye tall fra SSB for en sammenslått kommune			
Bemerk usikkerhet mot nytt landsnivå da mange andre kommuner også slås sammen!			

Når to kommuner slås sammen vil det beregnes ett nytt gradert basistilskudd. I forhold til det nivået de to kommunene har i 2017, vil det bli en nedgang på om lag 12,8 mill. kr. Ny kommune får om lag 12,2 mill. kr i gradert basistilskudd (er en del av utgiftsutjevningen).

Også utslag knyttet til Distrikstilskudd Sør-Norge reduserer rammetilskudd med om lag 0,8 mill. kr. Dette har sammenheng med at de to kommunene har ulikt nivå på distriktsindeks for 2017. Mens Leksvik har en indeksverdi på 38, har Rissa distriktsindeks på 45. Rissa/Leksvik får en indeks på 43 når vi lager indeks vektet etter folketall. Gitt den nye kommunens folketall per 1.1.2016 og at den kommer i den gruppen som har indeksverdi mellom 42-44, gir det 4,9 mill. kr i tilskudd som er 0,8 mill.kr lavere enn i 2017 for kommunene hver for seg.

I utgiftsutjevningen kan også kriteriene «opp hopning», «sone» og «nabo» gi utslag. For opphopning vil Rissa/Leksvik ha et mindre tap på om lag 0,2 mill. kr. For sone og nabo-kriteriene finnes enda ikke data (kommer først når Grønt Hefte 2018 kommer fra KMD til høsten). Disse kommunene påvirkes ikke av veksttilskudd og inntektsutjevning.

Ettersom inndelingstilskuddet skal motvirke noen av endringene vist i tabell 2, vil ikke utslag på rammetilskudd slå fullt ut før etter 20 år. Da kan mye annet også være forandret i inntektsystemet.

Ved beregning av inndelingstilskuddet for Rissa/Leksvik skal dette ha i seg tap av et basistilskudd med verdi fra 2016 på 13,18 mill. kr. Dessuten utslag knyttet til Distrikstilskudd Sør-Norge. Her viser det seg imidlertid at det er helt avgjørende hvordan distriktsindeksen for en ny kommune beregnes. I inntektsystemet benyttes verdier uten desimaler (avrundet på ordinær måte). Imidlertid oppgis den «originale» indeksen med mange desimaler, se neste tabell.

Tabell 3:

Distriktsindeks benyttet IS 2016		
	Avrundet	Uavrundet
Rissa	47,0	46,750662
Leksvik	40,0	39,689211
Rissa/Leksvik	44,59	44,319171
Avrundet	45,00	44,00

Benyttes avrundede tall fra starten av får ny kommune en indeks på 45. Hvis man derimot starter med mange desimaler og så tilslutt tar avrunding blir indeksen på 44.

Benytter man 45, får den nye kommunen ut fra regelverket i 2016 et tilskudd på 2,018 mill. kr i Distriktpolitisk tilskudd Sør-Norge, mens Leksvik isolert får 3,235 mill.kr (Rissa får null). Da oppstår et tap på 1,217 mill.kr, se tallene i tabell 4 for inndelingstilskudd.

Tabell 4:

Inndelingstilskudd ved kommunereformen, 1000 kr		
Tap	2017-priser	2016-priser
Basistilskudd	13 509	13 180
Distrikstilskudd Sør-Norge		
småkommune (u 3200 innb)		
større kommuner	1 247	1 217
Inndelingstilskudd	14 757	14 397

Men hvis indeksen settes til 44, oppnår Rissa/Leksvik 4,026 mill. kr i Distriktpolitisk tilskudd Sør-Norge, som da er kr 790.000 mer enn hva Leksvik har alene i 2016. Da vil det kun bli lagt inn i inndelingstilskuddet tap av ett basistilskudd, se utslag i tabell 5

Tabell 5:

Inndelingstilskudd ved kommunereformen, 1000 kr		
Tap	2017-priser	2016-priser
Basistilskudd	13 509	13 180
Distrikstilskudd Sør-Norge		
småkommune (u 3200 innb)		
større kommuner	-	-
Inndelingstilskudd	13 509	13 180

Forskjellen mellom inndelingstilskudd etter tabell 4 og 5 er på 1,247 mill.kr i 2017-priser og må bli avklart nærmere med KMD ut fra hvordan ny distriktsindeks settes opp for Rissa/Leksvik for 2016.

Inndelingstilskuddet for Rissa/Leksvik vil starte i 2018 og utfases etter 20 år i faste 2018-priser (ukjent lønns- og prisvekst inntil statsbudsjettet foreligger til høsten)

og tilskuddet bli kunne bli tillagt rammetilskuddet til en ny Fosen-kommune fra det tidspunktet den blir etablert.

Et siste viktig økonomisk element for disse kommunene er at det som en del av kommunereformen blir tilført midler knyttet til engangskostnader og reformstøtte. KMD har opplyst at det allerede er utbetalt 20 mill. kr i dekning av engangskostnader og senere kommer 5,1 mill. kr i reformstøtte, i alt 25,1 mill. kr. Disse midlene må det også bli tatt hensyn til hvis en nye Fosen blir etablert senere.

2.2 Fase 2 - Nye Fosen kommune

2.2.1 Dekning av engangskostnader og reformstøtte

Før vi ser nærmere på rammetilskudd for nye Fosen kommune, er det nyttig å ta tak i tallene som avsluttet forrige avsnitt. Hvis vi hadde forutsatt at alle 7 kommunene på Fosen hadde slått seg sammen fra 2020, ville dagens regelverk med satser for 2017 utløst 56,4 mill. kr i tilskudd til engangskostnader og 20,5 mill. kr i reformstøtte, i alt **76,9 mill. kr**. Men tas det hensyn til at Rissa/Leksvik får 25,1 mill. kr ved sin sammenslutning, blir det et restbeløp på **36,4 mill. kr** i tilskudd til dekning av

engangskostnader og **15,4 mill. kr** i reformstøtte. Disse tallene for nye Fosen er bekreftet fra KMD ved en to-faset reform.

2.2.2 Endring av rammetilskudd utenom inndelingstilskuddet

Den samme tabellen som ble vist for Rissa/Leksvik kan også settes opp for nye Fosen. Det vil si at vi her viser endringer fra dagens kommuner hver for seg i 2017 til at alle inngår i en kommune.

Tabell 6:

Endringer i rammetilskuddet før inndelingstilskudd 2017-priser, 1000 kr:			
	Utslag ny sammenslått kommune	Sum kommunene alene i nytt inntektsystem	Endring ved sammeslåing
Basistilskudd ny kommune	12 809	90 813	-78 004
Opphopningskriteriet	-7 648	-7 207	-440
Sonekriteriet	25 853	23 942	1 911
Nabokriteriet	14 335	14 391	-56
Småkommunetilskudd (nord og sør)	0	11 086	-11 086
Distriktstilskudd Sør Norge (over 3200 innb)	28 780	23 738	5 042
Nord-Norge tilskudd, gis per innb	0	0	0
Veksttilskudd	0	0	0
Inntektsutjevning	148 264	148 264	0
Endringer i inntektsystem (fast)	222 394	305 026	-82 633
Pst av frie inntekter:			-5,5 %

Her er sone og nabo beregning ut fra nye data mottatt fra SSB for en sammenslått kommune
Bemerk usikkerhet mot nytt landsnivå da mange andre kommuner også slås sammen!

Her framkommet et totalt utslag på minus 82,6 mill. kr. i forhold til det nivået kommunene har i dag. Det er viktig å huske at inndelingstilskudd som sees på i neste avsnitt skal motvirke dette de første 20 årene.

Det er særlig 6 færre graderte basistilskudd som slår ut med nær 78

mill. kr. Ny kommune får om lag 12,8 mill. kr i gradert basistilskudd.

De tre kriteriene *opp hopning, sone og nabo* gir samlet et positivt utslag på nær 1,4 mill. kr og virker inn uavhengig av inndelingstilskuddet. Distriktpolitikk Sør-Norge gir et tap på 11,1 mill. kr knyttet til at 2 småkommunetilskudd blir borte (Roan og Osen), men samtidig vil en større kommune få en økning på 5,0 mill. kr fra Distriktstilskudd Sør-Norge (kommuner over 3200 innb). Netto utslag for Distriktstilskudd Sør-Norge blir da på nær minus 6 mill. kr. Se mer detaljerte beregninger i **vedlegg 2**.

2.2.3 Beregning av inndelingstilskudd i faste 2 for nye Fosen kommune

I fase 1 ble det fastsatt et inndelingstilskudd til Rissa/Leksvik med 14,757 mill. kr alternativt 13,509 mill. kr (faste 2017-priser), jevnfør tabell 4 og 5.

Hvis alle kommunene hadde slått seg sammen i fase 1 hadde dette blitt utslaget:

Tabell 7:

Inndelingstilskudd ved kommunereformen, 1000 kr		
	Tap	2017-priser
Basistilskudd	81 055	79 078
Distriktstilskudd Sør-Norge		0
småkommune	11 224	10 950
større kommuner	1 821	1 776
Inndelingstilskudd	94 100	91 805

Tap av 6 basistilskudd (nivå 2016), 2 småkommunetilskudd og netto utslag Distriktstilskudd Sør-Norge for større kommuner (5 stk). I alt i 2017-priser anslått til 94,1 mill. kr. Sees dette mot at Rissa/Leksvik fikk beregnet 14,757/13,509 mill. kr, gjenstår da **79,343/80,591 mill. kr** (2017-priser) til den nye Fosen kommune fra 2020 eller det året den blir etablert med et «frosset

nivå de første 15 årene (kun lønns- og prisregulert) og deretter nedfasing over de neste 5 årene til null. Se mer detaljer i vedlegg 2.

Merk at den nye kommunen da får to inndelingstilskudd, ett fra fase 1 (oppstart 2018) og ett fra fase 2 (oppstart fra igangsettingsåret), men fortsatt i sum på 94,1 mill. kr (2017-priser). Det er sånn vi tolker ut-regningen etter samme «metode» som KMD har foretatt for engangstilskuddene.

Kommunene taper således ikke på at reformen skjer i 2 faser hvis regnestykket blir gjort på denne måten.

Neste tabell illustrerer situasjonen de neste årene gitt dagens utgangspunkt med rammetilskudd 2017. De første 15 årene overstiger klart inndelingstilskuddet mulige endringer i de andre tilskuddene fra inntektssystemet. Men etter hvert fases inndelingstilskuddet ned til null og tabellen viser i siste kolonne hva som er tallgrunnlaget i år 20. Sees utslaget over perioden gir det et behov for å redusere ressursbruken med i underkant av 0,3 pst per år sett i forhold til kommunenes samlede frie inntekter i dag. Det presiseres at en slik tabell bare gir en illustrasjon og at mye kan bli forandret over denne lange perioden. Det er her kun sett på inntektssiden og ikke tatt inn noe om mulig besparelser knyttet til en kommunenesammenslutning. Tall 20 år fram i tid er beheftet med stor usikkerhet.

Tabell 8:

Mulige økonomiske konsekvenser ved sammenslåing, 1000 kr						
	År 1-15:	År 16	År 17	År 18	År 19	År 20 og utover
Anslag mulige endringer i inntektssystemet	-82 633	-82 633	-82 633	-82 633	-82 633	-82 633
Inndelingstilskudd	94 100	75 280	56 460	37 640	18 820	-
Endret rammetilskudd ved å slå seg sammen	11 467	-7 353	-26 173	-44 993	-63 813	-82 633
Sum endring år 1 til år 19					29 672	
					Årlig innsparing per år i 20 år:	-4 132 -0,28 %

2.2.4 Eiendomsskatt

For eiendomsskatt fastsettes utskrivningsgrunnlag, takster og satser etter lokale vedtak. Som allerede vist i avsnitt 1 har dagens kommuner 35,4 mill. kr i eiendomsskatt, i 5 av de 7 kommunene.

Nye Fosen må etter hvert samordne sin eiendomsskatt. Det nye kommunestyret må avklare om det skal skrives ut eiendomsskatt og eventuelt hvordan den skal innrettes etter de muligheter lovverket gir anledning til. Vanligvis gis det en overgangsperiode på 2 år før reglene må være like i hele den nye kommunen. Det vises i den sammenheng til mer detaljert informasjon i egen veileder utgitt av KS Eiendomsskatteforum revidert per 1.1.2017. Ut fra KOSTRA 2016 ser det ut som om eiendomsskatten skrives ulikt ut i kommunene i dag og to kommuner har ikke eiendomsskatt. Så unsett er dette en sak det må tas fatt i. Det er den nye kommunen som lokalt må ta stilling til skattenivået framover. Ren generelt har flere og flere kommuner de senere årene innført eiendomsskatt.

2.2.5 Skattenivå i en ny kommune.

Annен skatt enn eiendomsskatt nevnt i forrige punkt reguleres av Stortinget og kan ikke direkte påvirkes av kommunene. Den ordinære skatten blir en sum av hva som i dag opptjenes i hver enkelt kommune. Et nytt gjennomsnittsnivå vil være som et vektet snitt etter folketall av dagens nivå i enkeltkommunene og være på **73,8 pst**. Og ettersom dette er under 90 pst, vil heller ikke inntektsutjevningen berøres. Det vises også i tabell 6. Fremover vil skattenivået være avhengig av utviklingen mer generelt i samfunnet som næringsstruktur, befolkningsendringer og situasjonen i norsk økonomi knyttet til arbeidsledighet med mer. Sånn sett kan snittet kunne øke, men det er langt igjen til 90 pst av landsgjennomsnittet. Så lenge man starter god under 90 pst, vil en isolert skatteøkning per innbygger for nye Fosen i forhold til resten av landet kun føre til en netto økning for kommunen med 5 pst av økningen. Det vil si for eksempel 1 mill. kr i skatteøkning enn i resten av landet gir kun kr

50.000 mer til kommunen. Resten tapes i netto inntektsutjevning. Først når skattenivået overskridet 90 pst av landsgjennomsnittet beholder man en høyere andel av egen skatteinngang etter utjevning (40 pst).

2.2.6 Regionsentertilskudd til ny kommune på Fosen

Fra 2017 er det innført et nytt regionsentertilskudd. Dette skal gis til kommuner som slås sammen som en del av reformen og får med mer enn 9000 innbyggere. Kommuner som i dag får storbytilskudd (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger) får ikke regionsentertilskudd.

For 2017 er det bevilget 100 mill. kr (halvårsvirkning), økt til 200 mill. kr i 2018. Ettersom rammen ble fastsatt i statsbudsjettet i fjor høst, kan det tenkes at potten kan bli økt ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett i juni 2017. Det er bestemt at 60 pst av rammen skal benyttes med en lik sats per kommune og 40 pst med lik sats per innbygger i disse kommunene.

Tall er enda ikke presentert fra regjeringen, men ut fra den oversikten som er gitt fra H/FrP/V kan det se ut som om det kan bli 37 sammenslårte kommuner som kan få fra dette tilskuddet og disse har om lag 1.278.680 innbyggere (per 1.7.2016). I en slik kalkyle ligger da inne Rissa/Leksvik og Ørlandet/Bjugn med nær 1,9 mill.kr hver. Hvis vi isteden legger inn nye Fosen, vil denne få nær 2,5 mill. kr.

Om vi forutsetter samme metode som for engangstilskudd, vil fase 1 gi Rissa/Leksvik 1,9 mill. kr. og fase 2 gi 0,6 mill. kr (så sant vi ser bort fra Ørlandet/Bjugn). Men det er så langt ikke gitt nærmere detaljert for denne ordningen.

Børre Stolp

Stolp Kommunekompetanse

Drammen den 28.3.2017