

Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner

Bent Aslak Brandtzæg, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen og Knut Vareide

TF-rapport nr. 315

2013

Tittel: Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner
Undertittel:
TF-rapport nr.: 315
Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen og Knut Vareide.
Dato: 25.5.2013
ISBN: 978-82-7401-620-0
ISSN: 1501-9918
Pris: Kr 260 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Kart over Bjugn og Ørland
Prosjekt: Konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner
Prosjektnr.: 20130110
Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e): Bjugn og Ørland kommuner

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
Epost: post@tmforsk.no
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Utredningen fokuserer på konsekvenser av mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner. Det legges spesielt vekt å avdekke konsekvenser knyttet til økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutvikling. Det er foretatt en samlet vurdering av fordeler og ulemper knyttet til en eventuell sammenslåing.



Bent Aslak Brandtzæg er utdannet geograf (Cand.polit.) fra Universitet i Bergen. Brandtzæg har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 1995, og er temaansvarlig for instituttets forskning knyttet til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.



Ailin Aastvedt er utdannet statsautorisert revisor, og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 2004. Hun arbeider spesielt med kommunal økonomi og regnskapstemaer.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 2007. Han arbeider spesielt med kommunal økonomi og KOSTRA-analyser.



Knut Vareide er utdannet sosialøkonom og har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 1996. Han er fagkoordinator for faggruppen Regional utvikling, og jobber spesielt med næringsutvikling og bostedsattraktivitet.

Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag fra Bjugn og Ørland kommuner om å utrede konsekvensene av en eventuell sammenslåing av de to kommunene. Utredningsarbeidet er gjennomført i løpet av vinteren og våren 2013.

Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder. Videre har Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen og Knut Vareide vært viktige bidragsyttere i arbeidet. I tillegg til disse har Kjetil Lie og Karl Gunnar Sanda bidratt med viktige innspill og tilbakemeldinger i forbindelse med utredningsarbeidet.

Fra oppdragsgivers side har arbeidet vært ledet av en bredt sammensatt styringsgruppe hvor hver kommune har vært representert med ordfører, varaordfører, opposisjonsleder, rådmann og tillitsvalgt. I tillegg har Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vært representert. Fylkesrådmannen i Sør-Trøndelag fylkeskommune har hatt ansvar for ledelsen av styringsgruppen. Fylkeskommunen har også hatt ansvar for sekretariatet.

I forbindelse med felles omtaler av kommunene i rapporten, har vi valgt å omtale kommune i alfabetisk rekkefølge.

Vi vil benytte anledningen til å takke styringsgruppen for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også takk alle i kommunene som har stilt opp på intervju og bidratt med annen informasjon.

Bø, 5.6.2013

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Innledning.....	12
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	12
1.2 Formål med utredningen.....	13
1.2.1 Økonomi.....	14
1.2.2 Administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning	15
1.2.3 Demokrati	17
1.2.4 Samfunnsutvikling.....	19
1.3 Leserveiledning	20
2. Metode og gjennomføring.....	22
3. Historikk og status kommunestruktur	26
3.1 Sentrale utviklingstrekk	26
3.2 Christiansen-utvalget	27
3.3 Frivillighetslinja	28
3.4 Framtidens kommunestruktur	28
3.5 Dagens situasjon.....	29
4. Befolknings- og næringsutvikling.....	32
4.1 Befolkning	32
4.2 Næringsutvikling	36
4.3 Utvikling i NæringsNM.....	39
4.4 Pendling.....	40
4.5 Bostedsattraktivitet.....	43
4.6 Oppsummerende vurdering av befolknings- og næringsutvikling fram til i dag	46
4.7 Ny kampflybase på Ørlandet – potensielle effekter og utfordringer.....	47
5. Synspunkter fra innbyggerne.....	50
5.1 Synspunkter på effekter av en sammenslåing.....	51
5.2 Hva ønsker innbyggerne svar på?	53

6. Økonomi	56
6.1 Dagens status.....	57
6.1.1 Økonomiske rammebetingelser	57
6.1.2 Finansielle nøkkeltall.....	58
6.1.3 Prioritering	60
6.1.4 Beregnet utgiftsbehov	61
6.2 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktspolitiske virkeområde.....	62
6.3 Distriktspolitiske tilskudd.....	63
6.4 Effekter på overføringene fra inntektssystemet	65
6.5 Demografi og kommuneøkonomi.....	67
6.6 Eiendomsskatt og kommunal prissetting	69
6.7 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd	71
6.8 Planlagte investeringer	71
6.9 Landbrukstilskudd.....	72
6.10 Harmonisering av lønnutgifter.....	72
6.11 Kostnader ved en sammenslåing	73
6.12 Oppsummering	76
7. Administrasjon, tjeneste-produksjon og forvaltning. Status, utfordringer og konsekvenser av en kommunesammenslåing	78
7.1 Organisering.....	78
7.2 Mulige kompetanse og kvalitetsgevinster.....	80
7.2.1 Oppvekst.....	80
7.2.2 Helse- og omsorgstjenester	83
7.2.3 Øvrige tjenesteområder	85
7.2.4 Forvaltning.....	87
7.2.5 Oppsummerende vurdering	88
7.3 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing.....	90
7.3.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon.....	90
7.3.2 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon	92

7.4	Mulige utfordringer knyttet til en sammenslåing	94
7.4.1	Lokalisering.....	94
7.4.2	Kulturforskjeller	95
7.4.3	Prosesshåndtering.....	97
8.	Interkommunalt tjenestesamarbeid	99
8.1	Omfang av samarbeid.....	99
8.2	Erfaringer med samarbeidene	100
8.3	Spesielt om samarbeid om barnevern og IKT.....	101
8.4	Oppsummerende vurdering	103
9.	Demokrati og politisk styring	105
9.1	Organisering.....	105
9.2	Nemnder råd og utvalg.....	107
9.3	Politisk sammensetning.....	107
9.4	Valgdeltakelse.....	108
9.5	Demokratiske utfordringer	109
10.	Samfunnsutvikling	111
10.1	Utfordringer	111
10.2	Behov for felles planlegging og koordinering.....	112
10.3	Behov for ressurser og kompetanse.....	115
11.	Sammenfattende konklusjoner	118
11.1	Kommunestruktur. Historikk, status og utfordringer	118
11.2	Befolkning og næringsutvikling	119
11.3	Synspunkter fra innbyggerne	120
11.4	Økonomi	120
11.5	Administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning	122
11.6	Interkommunalt samarbeid.....	124
11.7	Demokrati og politisk styring	125
11.8	Samfunnsutvikling	125
11.9	Fordeler og ulemper. Samlet vurdering.....	127

Sammendrag

Utredningen tar for seg konsekvenser av en mulig sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner. En slik utredning vil nødvendigvis måtte omfatte et bredt spekter av spørsmål og problemstillinger. I dette sammendraget vil vi kun referere de viktigste konklusjonene fra utredningen. For en mer fylldig gjennomgang av erfaringer og konklusjoner, vil vi henvise til kapittel 11 som inneholder en avsluttende diskusjon av fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing.

Bakgrunnen for utredningsarbeidet er at Ørland hovedflystasjon skal etableres som Norges framtidige kampflybase. Etableringen av kampflybasen vil innebære en rekke muligheter for kommunene, men også utfordringer. Et viktig formål med utredningsarbeidet har derfor vært å avklare om en sammenslått kommune vil stå sterkere med tanke på å møte framtidige utfordringer enn om kommunene fortsetter hver for seg. Uansett er det både fra regionalt og nasjonalt hold stilt klare forventninger til at Bjugn og Ørland må samarbeide tett for å løse de lokale utfordringer som man står overfor med tanke på etablering av kampflybasen. I den forbindelse har det blitt lagt spesiell vekt på å få fram konsekvenser av en eventuell sammenslåing knyttet til følgende temaer.

- ◆ Økonomi
- ◆ Administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning
- ◆ Demokrati og politisk styring
- ◆ Samfunnsutvikling

I utredningsarbeidet er det benyttet ulike metodiske tilnærminger. Det er gjennomført intervjuer med administrativ toppledelse i kommunene, etatsledere/virksomhetsledere, ordførere, varaordførere, gruppeledere for politiske parti og hovedtillitsvalgte. I alt er det gjennomført 29 intervjuer i de to kommunene, både i form av enkeltintervjuer og gruppeintervjuer. Vi har også gjennomført telefonintervjuer med nestleder av ungdomsrådet i Bjugn, samt leder av Ungdommens hus i Ørland. Videre har vi fått innspill gjennom at vi har deltatt på informasjonsmøter og folkemøter i de to kommunene. En egen internettbasert spørreundersøkelse til innbyggerne har gitt verdifulle innspill til utredningsarbeidet. For å hente inn synspunkter fra andre samarbeidskommuner, har vi gjennomført telefonintervjuer med rådmenn og ordførere i de øvrige fem kommunene som er med i Fosen regionråd. Videre har vi sammenstilt og analysert statistiske og økonomiske data for å kunne analysere og beskrive utviklingstrekk og utfordringer på ulike områder, samt foreta beregninger av økonomiske effekter av en eventuell kommunesammenslåing. En egen utredning fra Rambøll om demografi og utfordringer som kommunene må håndtere på kort og lang sikt som følge av etablering av kampflybasen, har også vært nyttig for arbeide med å vurdere mulige effekter av en kommunesammenslåing.

Innledningsvis i rapporten blir det kapittel 3 foretatt en gjennomgang av historikk, status og utfordringer knyttet til kommunestrukturen i Norge. Årsaken til det er at overordna utfordringer og nasjonalpolitiske føringer også vil være av relevans for vurderingene av en eventuell kommunesammenslåing av Ørland og Bjugn. Kapittel 4 omhandler utviklingstrekk og utfordringer knyttet til samfunn og næringsutvikling i kommunene. Dette kapitlet ser også på potensielle utfordringer og effekter knyttet til etableringen av kampflybasen på Ørlandet. Synspunkter og spørsmål fra innbyggerne vedrørende en eventuell kommunesammenslåing er tatt inn i kapittel 5. Kapittel 6 omhandler ulike økonomiske effekter av en eventuell sammenslåing, f.eks. i forhold til overføringene over inntektssystemet, mens kapittel 7 har fokus på konsekvenser for administrasjon, tje-

nesteproduksjon og forvaltning. Bjugn og Ørland har lange tradisjoner for interkommunalt samarbeid. Omfang, utfordringer og muligheter knyttet til dette er tema i kapittel 8. Konsekvenser for demokrati og styring og kommunens rolle som samfunnsutvikler omhandles i kapittel 9 og 10. De sammenfattende konklusjonene fra utredningsarbeidet er beskrevet i kapittel 11.

Når det gjelder de viktigste resultatene fra utredningen, synes de største fordelene ved en eventuell kommunesammenslåing å være mulighetene for å skape en større, sterkere og mer robust kommune for å håndtere framtidige utfordringer. Situasjonen i dag er at det er behov for økonomiske innsparinger og nedskjæringer, samtidig som det også er behov for å ruste opp kommunene med kapasitet og kompetanse for å håndtere utfordringene og mulighetene som kampflybasen representerer.

Det vil ikke være store direkte økonomiske gevinster knyttet til en kommunesammenslåing, men gjennom en sammenslåing vil kommunene kunne utnytte stordriftsfordeler og styrke administrasjon, fagmiljøer og forvaltning på en mer kostnadseffektiv måte enn det kommunene vil være i stand til hver for seg. Større fagmiljøer og økt befolkningsgrunnlag gir muligheter for utvikling av både et bredere og mer spesialisert tjeneste-, service- og kulturtilbud for innbyggerne i kommunene.

Etablering av kampflybasen representerer potensielle ringvirkninger som kommunene etter vårt syn vil ha langt bedre forutsetninger for å realisere sammen enn hver for seg. I og med at kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, har kommunene felles utfordringer som også krever felles løsninger. Selv om kommunene har godt samarbeid på mange områder, er det også konkurranse mellom kommunene om innbyggere og arbeidsplasser. Etableringen av kampflybasen kan føre til økt intern konkurranse mellom kommunene knyttet til realisering av potensielle ringvirkninger. Gjennom en sammenslåing vil den interne konkurransen være av mindre betydning, og man vil ha større tyngde med tanke på å møte konkurransen utenfra. Kommunen vil ha langt bedre forutsetninger for helhetlig planlegging og utvikling. En sammenslått kommune vil kunne tilby potensielle nye innbyggere et bredere sett av boligområder, arbeidsplasser og kultur- og fritidstilbud. Som én kommune vil man således ha langt bedre forutsetninger for å profilere seg som en attraktiv kommune overfor næringslivet og potensielle innflyttere. At kommunene klarer å utnytte framtidige vekstimpulser på en best mulig måte, vil også være positivt for utviklingen av de øvrige kommunene på Fosen.

Det som i størst grad oppleves som potensielle ulemper, er knyttet til lokaliseringsspørsmål og frykt for sentralisering. Det er også en viss frykt for at kulturforskjeller mellom dagens kommuner kan føre til «sand i maskineriet» i en sammenslåingsprosess, og at en kommunesammenslåingsprosess kan være krevende å håndtere samtidig med utfordringene knyttet til etableringen av kampflybasen. Situasjonen i dag er at det er stor integrasjon på tvers av kommunegrensene både i form av pendling, interkommunalt samarbeid og felles lag og foreninger. Avstandene er små og kommunene utgjør ett felles bo- og arbeidsmarked med felles utfordringer. Dersom man velger å fortsette som to kommuner vil det uansett være behov for et langt tettere samarbeid enn i dag. Det kan være vel så krevende å lykkes med et omfattende interkommunalt samarbeid som en kommunesammenslåing. Pr. i dag dekker også KRD nødvendige engangskostnader knyttet til frivillige kommunesammenslåinger, noe som vil bidra til å lette arbeidet med selve sammenslåingsprosessen.

Flere politiske partier på nasjonalt plan tar nå til ordet for gjennomføring av kommunestrukturreformer, og det vil slik sett være et spørsmål om det er lurt for Bjugn og Ørland å vente på en eventuell nasjonal reform. Vi tror at en sammenslåing nå vil kunne gi kommunene bedre vilkår gjennom den goodwill og kostnadsdekning som ligger i dagens system rettet mot frivillige sam-

men slåinger. Vi tror også at koblingen til kampflyetableringen vil kunne gi kommunene en betydelig bedre posisjon overfor staten når vilkårene for sammenslåing skal bestemmes. I tillegg ligger det en verdi i at en frivillig sammenslåing, som gjennomføres med utgangspunkt i egne målsetninger og behov, vil øke sannsynligheten for gode resultater sammenlignet med om prosessene blir initiert av andre.

Selv om en kommunesammenslåing kan ha både positive og negative sider, er det vår oppfatning at fordelene med en sammenslåing av Bjugn og Ørland synes å være klart større enn ulempene. Kommunene står overfor store muligheter og utfordringer som forutsetter felles innsats. Samlet sett er det vår oppfatning at kommunene vil ha langt bedre forutsetninger og muligheter for å skape gode framtidrettede løsninger som én kommune enn hver for seg.

En viktig forutsetning for å lykkes med en eventuell kommunesammenslåing er at man klarer å enes om felles utfordringer, visjoner og mål for en sammenslåing. Dersom kommunene ønsker å gå videre med sammenslåingsprosessen, vil det derfor være viktig å enes om en intensjonsavtale for hva man ønsker å oppnå med en sammenslåing. Den største fordelen med en kommunesammenslåing er at man vil få en kommune som har bedre forutsetninger for å produsere gode tjenester til innbyggerne, og som i større grad evner å fylle rollen som samfunnsutviklingsaktør. En mer robust og mer slagkraftig kommune kan i større grad også fungere som en positiv drivkraft for utviklingen blant de øvrige kommunene på Fosen.

1. Innledning

Bjugn og Ørland kommunestyre har vedtatt å starte arbeidet med en utredning om en mulig kommunesammenslåing av de to kommunene.



1.1 Bakgrunn for utredningen

Bjugn og Ørland er to nabokommuner som ligger sørvest på Fosenhalvøya (jf. Figur 1). Etter at Stortinget 14. juni 2012, som en del av behandlingen av langtidsplanen for forsvaret, fattet vedtak om at Ørland hovedflystasjon skal etableres som Norges framtidige kampflybase, inviterte Bjugn kommune, Ørland kommune, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag til å se nærmere på hvordan man kan utvikle en god prosess og et tettere samarbeid med tanke på en framtidig kommunesammenslåing mellom de to kommunene.

Bjugn og Ørland besluttet i september 2012 å utrede mulighetene for og konsekvensene av å gjennomføre en kommunesammenslåing. Planer om kommunesammenslåing har vært drøftet flere ganger de senere årene. Siste gang var i 2009, og da var også Fylkesmannen i Sør-Trøndelag engasjert i prosessene som pågikk. Av ulike årsaker har ikke tidligere prosesser ført fram til vedtak om kommunesammenslåing.

Bjugn og Ørland kommuner har en felles forståelse av at kampflybasen vil innebære betydelige konsekvenser og utfordringer for alle deler av samfunnsstrukturen for begge kommuner. Kommunene har derfor parallelt igangsatt et eget utredningsarbeid for å kartlegge dette - herunder boligtilbud, tilbud om sysselsetting og nødvendige offentlige tilbud. Det er Rambøll som har ansvar dette utredningsarbeidet som ble avsluttet i midten av april (Rambøll 2013).

Ellers er det slik at Bjugn og Ørland er små kommuner som begge er kjennetegnet ved at de har begrenset økonomisk handlingsrom. Kommunene har derfor også ønsket å utrede om en sammenslåing kan bidra til at de sammen står sterkere med tanke på å møte framtidige utfordringer enn om kommunene fortsetter hver for seg. Uansett er det både fra fylkeskommunen og fra Fylkesmann gitt klare forventninger til at Bjugn og Ørland må samarbeide tett for å løse de lokale utfordringer som man står overfor med tanke på etablering av kampflybasen.



Figur 1 Oversiktskart over Bjugn og Ørland. Hente fra <http://kart.gulesider.no/veibeskrivelse/>.

1.2 Formål med utredningen

Som grunnlag for utredningsarbeidet har kommunene lagt vekt på at det skal fokuseres på potensialet og mulighetene som ligger i framtiden som én kommune i stedet for dagens to. Spesielt skal problemstillinger knyttet til temaene tjenesteproduksjon, økonomi, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling utredes. Det har også vært åpnet for å trekke inn andre temaer og problemstillinger som kan være vesentlig for avgjørelsen om en kommunesammenslåing bør gjennomføres eller ikke. I den forbindelse har vi også lagt vekt på å fange opp utfordringer og problemstillinger som kan være aktuelle ut fra andre kommunesammenslåingsprosesser som er gjennomført de senere årene.

Potensielle fordeler og ulemper av en eventuell sammenslutning mellom Bjugn og Ørland kommuner, må vurderes ut fra effekter knyttet opp til ulike temaer, problemstillinger og kriterier. Med utgangspunkt i KRDs veileder for utredning av fordeler og ulemper knyttet til endringer i kommunestrukturen, samt erfaringer fra nyere utredninger og evalueringer, har vi i det følgende foretatt en nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som har vært aktuelle for utredningsarbeidet.

1.2.1 Økonomi

Overordna perspektiver og utfordringer

Det lokale incitamentet til å slå seg sammen vil bl.a. være avhengig av hvordan en kommunesammenslåing vil påvirke de økonomiske rammebetingelsene. Hvordan inntektssystemet fungerer ved en sammenslåing vil her være en viktig faktor. Pr i dag er regelen at kommuner som slår seg sammen vil få beholde inntektssystemgevinsten i 15-20 år i form av et inndelingstilskudd¹. Deretter må i alle fall en del av gevinsten deles med storsamfunnet.

I tillegg får kommuner som slår seg sammen også økonomisk tilskudd til dekking av engangskostnader og sammenslåingskostnader etter søknad til KR. I Inndelingsloven er det lovfestet at kommuner som slår seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen.

Det er et mål med utredningen å få fram hvilke effekter en kommunesammenslåing kan ha for kommunene sine økonomiske forutsetninger. Konkret blir det stilt spørsmål om hvorvidt en kommunesammenslåing vil påvirke finansieringsevne, kommuneøkonomi og kostnadseffektivitet. Det er også stilt spørsmål ved hvilke kostnader en sammenslåingsprosess i seg selv vil utløse.

Konkretisering av problemstillinger

Finansieringsevnen sier noe om evnen til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester, og har sammenheng med hvilke inntekter som genereres fra kommunenes inntektsgrunnlag. Hvor robust en kommuneøkonomi er, vil være avhengig av evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene. En kan forvente at små kommuner er mer følsomme for enkeltsaker enn større kommuner fordi enkeltsaker kan utgjøre en relativt større del av budsjettet i mindre kommuner. Realisering av stordriftsfordeler kan være en viktig målsetting i forbindelse med en kommunesammenslåing. Mulighetene til å produsere kostnadseffektivt vil variere mellom store og små kommuner siden det eksisterer stordriftsfordeler for enkelte deler av kommunen sin virksomhet, eller som følge av vanskeligheter med å utnytte kapasiteten i de minste kommunene. Effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester omtaler vi nærmere i kap. 1.2.2. Her vil vi fokusere på økonomisk rammebetingelser, uavhengig av effektiviseringspotensialet på ulike områder, og følgende spørsmål har stått i fokus:

- ◆ Hvordan er situasjonen i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall i dag?

¹ Ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2011 ga et flertall i kommunal- og forvaltningskomitéen Regjeringen mandat til å vurdere en forlengelse av perioden for inndelingstilskuddet til 15+5 i stedet for 10+5 år. Det ble senere vedtatt.

- ◆ Hvordan kan framtidige, planlagte investeringsoppgaver kunne påvirke gjeldssituasjonen?
- ◆ Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing?
- ◆ Hvilke utfordringer vil man ha i forhold til eiendomsskatt?
- ◆ Hvordan vil en kommunesammenslåing utløse behov for infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring og harmonisering av kommunene?
- ◆ Hva vil en sammenslåingsprosess utløse av kostnader?

1.2.2 Administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning

Overordna perspektiver og utfordringer

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner, blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggerne sine økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor.

Det er en målsetting at kommunene skal være ”generalister” i den forstand at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Kommunene bør ha et bredt og helhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon innenfor sine geografiske områder, på en slik måte at innbyggerne har akseptabel tilgang til et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Målsettingen med en kommunesammenslåing vil være å styrke kommunenes muligheter for å ivareta sine oppgaver. Gjennom de siste 10-årene har det skjedd store endringer i kommunenes rammebetingelser samtidig som den administrative inndelingen har ligget fast. Forbedret infrastruktur har for eksempel resultert i bedre kommunikasjoner og lettere tilgjengelighet til mange kommunesentra. En større del av befolkningen bor i tilknytning til byer og tettsteder, og arbeidsmarkedsområdene har økt både i tallet på innbyggere og geografisk utstrekning. Samtidig har kommunesektoren fått ansvar for flere arbeidsoppgaver som stiller økende krav til kapasitet og kompetanse.

Som vi var inne på i forutgående avsnitt, kan en kommunesammenslåing tenkes å ha ulike virkninger for det kommunale tjenestetilbudet. Det kan for eksempel tenkes at tjenestene blir bedre fordi en større kommune har mer ressurser og dermed mulighet for å bygge opp et større og bedre fagmiljø. På den andre siden kan en mindre kommune ha bedre kjennskap til lokalmiljøet, være mer fleksibel og tilpasningsdyktig, slik at en kan forvente mer tilfredshet i små kommuner. Det kan også være at det ikke er noen forskjeller, eller at mindre kommuner har bedre tjenestetilbud på noen områder, mens større kommuner har bedre tjenestetilbud på andre områder. Christiansenutvalget (NOU 1992: 15) pekte på at det er smådriftsulemper i kommunal administrasjon for de minste kommunene, og at en sammenslåing til større enheter gir muligheter for å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Dette har vi sett konkrete eksempler på i forbindelser med de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført (Brandtzæg 2009).

Hovedutfordringene for de minste kommunene synes å være knyttet til å ha tilstrekkelig bredde og dybde i tjenestetilbudet, og ha ansatte med riktig kompetanse og en kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrud og Hagen 2003). Barnevern er for eksempel et tjenesteområde der små kommuner ikke

har maktet å etablere et tilfredsstillende fagmiljø og tjenestetilbud på egen hånd (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Samtidig kan små kommuner ha fordeler av at forholdene er oversiktlige og at det er relativt nære relasjoner mellom kommunen og innbyggerne. Dette gir muligheter for øket fleksibilitet i oppgavehåndteringen.

Kommunenes tjenesteproduksjon omfatter en rekke ulike oppgaver som i hovedsak er regulert gjennom kommuneloven og ulike særlover. Disse lovene går enten ut på å påby kommunen å yte bestemte tjenester eller de går ut på å gi kommunene myndighet til å sette i verk påbud eller forbud, gi godkjenning, bevilgninger eller dispensasjoner og føre tilsyn med innbyggernes virksomhet på ulike områder osv. Det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis. Ifølge Grefsrud og Hagen (2003) er myndighetsutøvelsen nært knyttet til rettsikkerhetshensyn, og de antyder at det vil være vanskelig å finne ut hva kommuneinndelingen kan ha å si for myndighetsutøvelsen, uten at man knytter denne til konkrete oppgaver/virksomheter.

Basert på en kartlegging av erfaringer og effekter av noen av de siste frivillige sammenslåingene som er gjennomført i Norge (Brandtzæg 2009), er tilbakemeldingene at større fagmiljøer gir økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes er korrekte, og det har blitt lettere å unngå inhabilitet. Tilbakemeldingene fra alle de sammenslåtte kommunene er at de anser seg som mer robuste og at de har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerhet. Spesielle områder som nevnes i så måte er barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.

Det har vært gjennomført relativt mange undersøkelser, både i Norge og andre land, som viser at kostnad pr. innbygger minker ved økende kommunestørrelse, og at det er de minste kommunene som har høyest kostnader (se f.eks. Langøren et al. 2002). Bedre utnyttelse av stordriftsfordeler kan gi mer kostnadseffektive kommuner og ressurser kan overføres fra administrasjon til tjenesteyting. For enkelte kommuner kan de potensielle effektiviseringsgevinstene ved å slå seg sammen med nabokommuner være betydelige. Dette er også dokumentert i nyere utredninger av potensielle kommunesammenslåinger, og gjennom erfaringer med gjennomførte kommunesammenslåinger (f.eks. Brandtzæg 2009, Brandtzæg et al. 2010 og Brandtzæg et al. 2011). Dette gjelder spesielt i forhold til administrasjon.

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattende stordriftsfordeler i administrasjon opp til en kommunestørrelse på rundt 5000 innbyggere, men det synes også å være stordriftsgevinster opp til en kommunestørrelse på 15000-20000 innbyggere. Ser vi på tjenesteproduksjon kan det se ut som om det er relativt omfattende stordriftsfordeler i teknisk sektor og i noen grad også for helsetjenester (Grefsrud og Hagen 2003). Når det gjelder grunnskoler, barnehager og pleie- og omsorgstjenester synes ikke ulike kartlegginger å gi noe entydig resultat. Ifølge Brandtzæg (2009) er erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge at større førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing, er derfor mer begrenset. Potensialet synes større for såkalte andrelinjetjenester og tjenester som i mindre grad er avhengig av nærhet til innbyggerne.

Konkretisering av problemstillinger

Som grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper med kommunesammenslåing, vil spørsmål om hvorvidt effektene er positive eller negative i forhold til kommunal administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning stå sentralt. Dette er et stort og komplekst område som omfatter mange problemstillinger:

- ◆ Hva er status og utfordringer knyttet til dagens tjenesteproduksjon?
- ◆ Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon, spesielt sett i lys av de behov som etableringen av kampflybasen på Ørlandet vil utløse?
- ◆ Hva slags betydning vil en eventuell kommunesammenslåing ha med tanke på å møte både dagens og framtidige utfordringer knyttet til kommunal tjenesteproduksjon?
- ◆ Hvilke utfordringer har man i forhold til kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- ◆ I hvilken grad er det effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenesteproduksjon?
- ◆ Vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dybde og bredde i tjenestetilbudet, og eventuelt på hvilken måte?
- ◆ Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- ◆ Hva finnes av interkommunalt tjenestesamarbeid og hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke disse, både sett fra oppdragstakerkommunene og fra de øvrige samarbeidskommunene i Fosen?

1.2.3 Demokrati

Overordna perspektiver og utfordringer

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til folkestyret på nasjonalt nivå. Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er et godt lokaldemokrati, er bl.a. nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.

Ut fra forskning knyttet til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve (2002)), er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati. På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltagelse i folkevalgte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan ulike former for deltagelse som *ikke* er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, ha større utbredelse i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større muligheter til å finansiere tiltak som går ut over de mest sentrale kommunale tjenestene. Større kommuner har også større og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større slagkraft i en regionalpolitisk kontekst. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at på at noen av demokratikriteriene kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens større kommuner kommer bedre ut på andre. Videre blir det understreket at det uansett er små forskjeller mellom store og små kommuner. Fra nyere utredninger i små kommuner, ser vi også at det politisk sett er utfordringer i forhold til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Videre er det naturlig å anta at bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkedsregioner kan gi ”bedre” lokaldemokrati. Økt mobilitet har ført til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene. Det kan være hyggelig å være gratispassasjer, men gratispassasjerer får ikke muligheter til å være med å påvirke tilbudet som man bruker i nabokommunen.

Ved sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune, ble det gjennomført en undersøkelse forut for sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for bl.a. å kartlegge endringer knyttet til innbyggerne sine oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltagelse i politisk arbeid. Ut fra en nærmere diskusjon av disse resultatene (Brandtzæg 2009), er det mye som tyder på sammenslåingen hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. Her vises det også til gode erfaringer med avbøtende tiltak som har som formål å kompensere for lavere politisk representasjon som følge av etablering av større kommuner. Mellom annet blir opprettelse av lokalutvalg trukket frem som et aktuelt tiltak for å opprettholde engasjement og interesse for lokalpolitisk arbeid.

Konkretisering av problemstillinger

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i de spørsmålene som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av de folkevalgte sin rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Aktuelle spørsmål som det vil være av spesiell interesse å fokusere på i utredningen, er som følger:

- ◆ Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene i dag, og hvilke utfordringer har man på dette området i dag?
- ◆ Hvilke opplevelser har man av det økonomiske og politiske handlingsrommet i kommunene, og hva har dette å si for det politiske engasjementet?
- ◆ I hvilken grad opplever politikerne at de har regional tyngde og slagkraft, og i hvilken grad kan en kommunesammenslåing føre til at kommunene står sterkere i forhold til fylkeskommunale og statlige myndigheter?
- ◆ Hvordan er de politiske forholdene på tvers av kommunegrensene, og hvilke konsekvenser kan en sammenslåing ha for de ulike politiske partiene sitt arbeid med utforming av framtidig politikk?
- ◆ På hvilken måte kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet, og hva er de viktigste faktorene som eventuelt vil være utslagsgivende?
- ◆ Dersom den lokalpolitiske representasjonen blir svekket som følge av en eventuell kommunesammenslåing, hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle?
- ◆ Et alternativ til kommunesammenslåing kan være økt interkommunalt samarbeid. Hvilke konsekvenser kan økt interkommunalt samarbeid ha for lokaldemokratiet?

1.2.4 Samfunnsutvikling

Overordna perspektiver og utfordringer

Kommunene er tillagt oppgaven med å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør er det vanlig å legge en bred definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noe som innebærer innsats på en rekke områder.

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Kommunene må ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, enhetlige naturområder osv. Dette kan føre til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått dersom større geografiske områder kunne vært sett i sammenheng.

En viktig målsetting for enhver kommune er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere posisjonert overfor omverden, f.eks. når det gjelder muligheter til å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Man står sterkere dersom en kan tale til omverden med én felles røst istedenfor å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene, har entydig erfart positive synergi av å snakke med én stemme overfor omverden.

Konkretisering av problemstillinger

I og med at Norges kampflybase er besluttet lagt til Ørland, innebærer dette store nye muligheter for vekst og utvikling for kommunene. Forsvaret skal foreta store investeringer, og det blir en betydelig oppbemanning av basen med både militært og sivilt personell. Som del av et felles bo-, arbeids- og serviceområde, ser både Bjugn og Ørland kommuner at basevalget vil innebære betydelige konsekvenser og utfordringer for alle deler av samfunnsstrukturen for begge kommuner. Et av de mest sentrale spørsmålene i utredningen dreier seg derfor om hvorvidt en kommunesammenslåing kan bidra til at kommunene står sterkere rustet til å håndtere framtidige utfordringer og muligheter på en bedre måte enn om de forsetter hver for seg. I den forbindelse har det fra oppdragsgivers side vært ønskelig å få belyst følgende spørsmål:

- ◆ I hvilken grad kan en eventuell kommunesammenslåing påvirke mulighetene for å skape ytterligere verdiskaping og økt bosetting med gode levekår i Bjugn og Ørland?
- ◆ I hvilken grad vil en kommunesammenslåing påvirke utviklingspotensialet i oppdragsgiverkommunene og/eller Fosen generelt, knyttet til kampflybase, oppdrettsnæring, landbruk, offentlig sektor mv.?

Som grunnlag for å utrede disse spørsmålene, har vi sett nærmere på følgende problemstillinger:

- ◆ Hvilke utfordringer står kommunene foran i dag med tanke på å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling i regionen?
- ◆ Hvilke potensielle ringvirkninger kan knyttets til etableringen av kampflybasen?
- ◆ I hvilken grad er det forskjeller mellom kommunene i synet på framtidig utvikling, og hva er det eventuelt disse forskjellene dreier seg om?
- ◆ Hva er kommunenes eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?
- ◆ Hvordan kan en kommunesammenslåing påvirke kommunenes rolle som utviklingsaktør?
- ◆ Hvilke fordeler og ulemper er forbundet med å styrke kommunene sin rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesammenslåing kontra en videreutvikling av det eksisterende interkommunale samarbeidet?

1.3 Leserveiledning

Som det går fra av foregående avsnitt, er en utredning av mulige konsekvenser av en kommunesammenslåing en kompleks oppgave som berører mange temaer og problemstillinger. For lettere å få oversikt over innholdet i utredningen, gir vi her en kortfattet oversikt over innholdet i de ulike kapitlene i rapporten. **Kapittel 2** gir en oversikt over hvordan utredningen er gjennomført og viktige metoder som er benyttet. I **kapittel 3** foretar vi en kortfattet gjennomgang av historiske trekk knyttet til endringen av kommunestrukturen, og hvilke utfordringer og føringer som foreligger på nasjonalt plan i forhold til disse spørsmålene i dag. Oversikt over nasjonale utfordringer og politiske føringer kan også være av relevans for lokale vurderinger knyttet til spørsmål om kommunesammenslåing eller ikke. I **kapittel 4** ser vi nærmere på status og utviklingstrekk knyttet til nærings- og samfunnsutvikling. Utviklingen fram til i dag vil naturligvis ha betydning for hvilke utfordringer kommune står overfor i framtiden. Her ser vi også nærmere på hvilke utfordringer og muligheter som etableringen av kampflybasen på Ørlandet vil medføre for kommunene.

Som et ledd i arbeidet med utredningen, har innbyggerne fått anledning til å komme med innspill underveis når det gjelder synspunkter på en kommunesammenslåing, og hvilke spørsmål de er opptatt av å få svar på som grunnlag for å ta stilling til spørsmålet om en eventuell kommunesammenslåing. Disse innspillene presenteres i **kapittel 5**. Innspillene har vært nyttige for selve utredningsarbeidet, men vil også være viktige for en eventuell videre prosess fram mot en folkeavstemming.

I **kapittel 6** foretas en gjennomgang av økonomiske effekter knyttet til en eventuell sammenslåing. Konsekvenser for administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning ser vi nærmere på i **kapittel 7**.

Status, utfordringer og muligheter knyttet til interkommunalt samarbeid omhandles nærmere i **kapittel 8**. **Kapittel 9** har fokus på utfordringer knyttet til demokrati og politiske styring og mulige konsekvenser av en kommunesammenslåing på dette området. En tilsvarende gjennomgang blir gitt knyttet til kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør i **kapittel 10**.

Med utgangspunkt i de analyser og vurderinger som gjøres i de ulike kapitlene i rapporten, omfatter **kapittel 11** en gjennomgang av sammenfattende konklusjoner fra utredningsarbeidet. Ellers er viktige resultatene også presentert i et eget **sammendrag** innledningsvis i rapporten.

2. Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk for kommunene knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, har vi tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. I forbindelse med gjennomføring av årlige næringsanalyser for kommuner, regioner og fylker (bl.a. NHOs nærings-NM), har Telemarksforskning gjennom flere år sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Vi har benyttet disse dataene som grunnlag for å si noe om utviklingen i kommunene i kap 4.

I tillegg til bruk av eksisterende statistikk har vi gjennomført intervjuer i begge kommunene for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står foran. Vi har gjennomført intervju med administrativ toppledelse i kommunene, etatsledere/virksomhetsledere, ordførere, varaordførere, gruppeledere for politiske parti og hovedtillitsvalgte. I alt er det gjennomført 29 intervjuer i kommunene, både enkeltintervjuer og gruppeintervjuer. Vi har også telefonintervjuet nestleder av ungdomsrådet i Bjugn, samt leder av Ungdommens hus i Ørland. I noen tilfeller har vi også hatt oppfølgende samtaler pr. telefon og e-post for nærmere utdyping av enkelte problemstillinger. Alle intervjuene er gjennomført for å få mer inngående kjennskap til status og utfordringer knyttet til økonomi, tjenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling.

Vi har også deltatt på et felles informasjonsmøte for hovedtillitsvalgte og hovedverneombud i begge kommunene om kommunesammenslåingsprosessen. Videre har vi presentert opplegget for utredningsarbeidet på folkemøter som har vært arrangert både i Bjugn og Ørland. Her har det også kommet inn innspill fra innbyggerne på spørsmål som de er opptatt i forbindelse med en eventuell sammenslåing. Vi gjennomgått og systematisert de innspillene som har kommet. I forbindelse med utredningsprosessen har styringsgruppa for utredningsarbeidet etablert en egen hjemmeside med informasjon om prosessen. Her har vi også lagt ut et elektronisk spørreskjema ved hjelp av det internettbaserte spørre- og rapporteringssystemet SurveyXact. Via dette spørreskjemaet har innbyggerne også hatt anledning til å tilkjennegi synspunkter på den eventuelle kommunesammenslåingen. Her var det videre anledning til å angi årsaker til man er positiv eller negativ til en sammenslåing og gi uttrykk for hvilke spørsmål det er viktig å få svar på som grunnlag for å ta et standpunkt. Spørreskjemaet var tilgjengelig fra 20. mars til 3. mai. På folkemøtene som ble holdt i Bjugn og Ørland henholdsvis 20. og 21. mars, ble folk oppfordret til å svare på dette skjemaet. I alt var det 175 personer som svarte på undersøkelsen. I og med at denne undersøkelsen er basert på selvseleksjon, gir ikke svarene nødvendigvis noe representativt bilde av hvordan holdningene til ulike spørsmål fordeler seg blant innbyggerne, men man har på en relativt enkel og kostnadseffektiv måte fått et inntrykk av hva innbyggerne er opptatt av og hva de legger vekt på. Det er sannsynligvis slik at de ansatte i kommunene er overrepresentert i undersøkelsen. Det er likevel grunn til å anta at de synspunkter som fremmes er relativt dekkene for bredden av de synspunkter og spørsmål som innbyggerne har i forhold til en eventuell kommunesammenslåing. I og med de innspillene som har kommet inn gjennom folkemøtene, også dekkes av de innspill som har kommet gjennom spørreundersøkelsen, er disse presentert samlet.

Som grunnlag for å få oversikt over endringer og behov som vil oppstå som følge av etableringen av kampflybasen, har vi i tillegg til egne intervjuer og kartlegginger, også benyttet resultater fra Rambøll sine analyser. Med utgangspunkt i de effekter og mulige ringvirkninger og utfordringer

som er sannsynliggjort, har vi vurdert effekter av en eventuell kommunesammenslåing med tanke på å kunne håndtere disse på en best mulig måte.

For de interkommunale tjenestesamarbeidene har det vært ønskelig å få vurdert hvordan en kommunesammenslåing kan påvirke disse, både sett fra oppdragstakerkommune og fra de øvrige samarbeidskommunene. For å hente inn synspunkter fra samarbeidskommunene, har vi gjennomført telefonintervjuer med rådmenn og ordførere i de kommunene som er med i Fosen regionråd. I disse intervjuene har vi fått synspunkt på tilfredshet med og utfordringer knyttet til samarbeidet i Fosen. Vi har også tatt opp spørsmål knyttet til hvilke effekter kampflybasen og en eventuell kommunesammenslåing kan tenkes å ha for utviklingspotensialet i Fosenregionen som helhet. På tampen av utredningsarbeidet, har vi blitt spesielt oppfordret til å se nærmere på årsaker til de store kostnadsøkninger knyttet til samarbeid om barnevern og IKT. Disse samarbeidene har derfor blitt viet noe ekstra oppmerksomhet, men det har ikke vært anledning til å foreta en inngående analyse av disse samarbeidene.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåingen, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stor-driftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon. Vi har også innhentet informasjon om kommunene, som årsmeldinger og budsjetter, for å få nærmere informasjon om dagens situasjon i de to kommunene.

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem²:

- ◆ Basistilskuddet³
- ◆ Urbanitetskriteriet
- ◆ Reiseavstand innen sone
- ◆ Reiseavstand til nærmeste nabokrets
- ◆ Opphopningsindeksen

Basistilskuddet er like stort for alle kommuner, med et fast beløp pr. kommune, og ikke pr. innbygger. Målt i kroner pr. innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større dess færre innbyggere kommunen har. For små kommuner utgjør basistilskuddet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslåing med en nabokommune. For å dempe denne negative effekten av en sammenslåing, kompenseres bortfall av basistilskuddet fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen, og omfattes ikke av noen tilsvarende overgangsordning.

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelen er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyet i 1,2), og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner. Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner pr. innbygger, normalt øker med øken-

² I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket.

³ For nærmere detaljer om utgiftsutjevningen i inntektssystemet se NOU 2005:18

de innbyggertall. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB på oppdrag fra Telemarksforskning. Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnstillingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.

Reiseavstand innen sone (i km) er modellberegnet avstand til sonesenter. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er innbyggernes avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

Fra og med 2011 er kriteriet reisetid til kommunesenteret tatt ut av kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevningen. Geografisk plassering av kommunesenteret for en ny sammenslått kommune vil dermed ikke ha betydning for overføringene over inntektssystemet.

Opphopingsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall per 1. januar 2011. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra de tre kriteriene og dividere på innbyggertall multiplisert med innbyggertall.

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon "prok1301KSalternativskattettaar"⁴, ved å opprette nye, "konstruerte" kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning.⁵
- Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd.⁶

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektutjevningen – går vi veien om "frie inntekter" (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte.

Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner pr. i dag. For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

⁴ Datert 05.02.13. Modellen bygger på vedtatt statsbudsjett 2013.

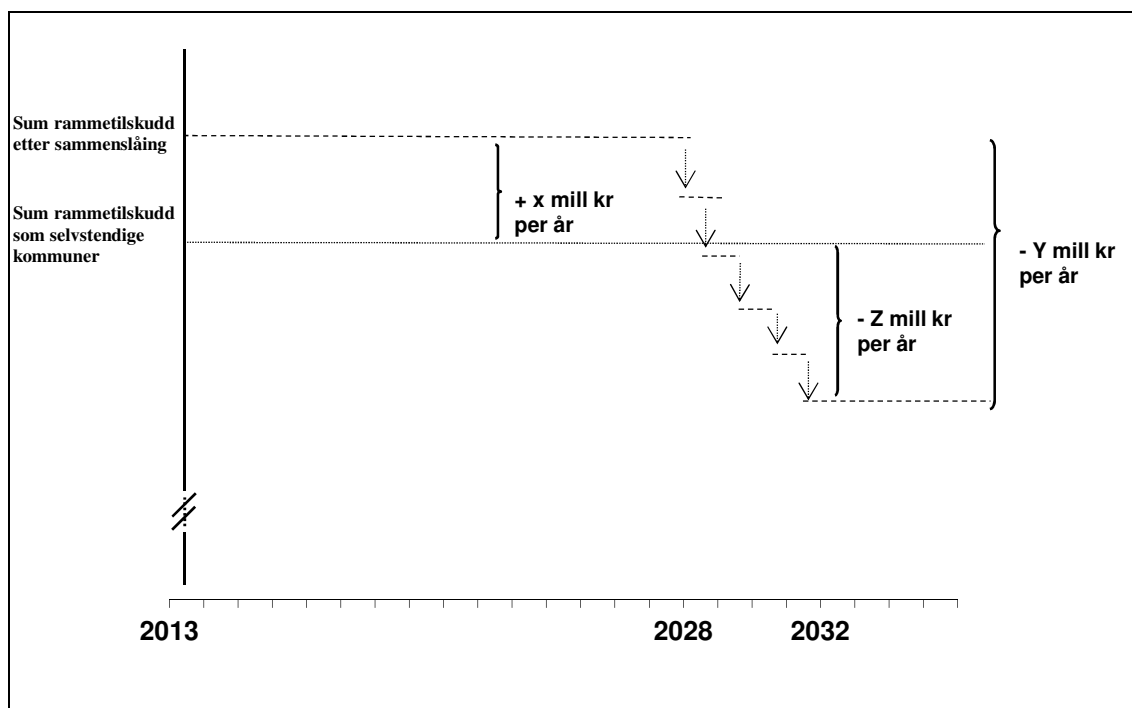
⁵ Nye verdier for bosettingskriteriene "sone" og "nabo" er beregnet av SSB. Kriteriet for urbanitet, opphopingsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene.

⁶ Verdien av et basistilskudd er satt til 11,933 mill kr i beregningene av inndelingstilskudd.

Figur 2 Frie inntekter pr år i millioner 2013-kr. Eksempelkommune.

	Eksempelkommune
Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-20

Figuren under illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing av kommuner av typen Bjugn og Ørland.



Figur 3 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing

Den *heltrukne linjen* er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået ”for all framtid” hvis de fortsetter som selvstendige kommuner. Den *stiplede linjen* viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2013. Vi ser at en sammenslåing først gir X millioner kr pr år i *større* overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 15 år begynner *nedtrappingen av inndelingstilskuddet* (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på *lang sikt*.

3. Historikk og status kommunestruktur

Som grunnlag for å vurdere hvorvidt det skal gjennomføres en kommunesammenslåing eller ikke, kan det også være fornuftig å se på kommunesammenslåing i et historisk perspektiv, og hvilke nasjonale føringer som gjør seg gjeldene i dag.

3.1 Sentrale utviklingstrekk

Utviklingstrekk knyttet til dagens kommunestruktur er beskrevet i ulike offentlige dokumenter, bl.a. i NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring og i St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune og fylkesinndelingen.

Dagens kommunestruktur har røtter tilbake til innføringen av formannskapsloven i 1837. I 1838 var det 392 by- og herredskommuner i Norge. Dette er det laveste antallet kommuner Norge har hatt. Inndelingen ble den gangen basert på en kirkelig inndeling, med prestegjeldet som en grunnleggende enhet. Dette medførte store kommuner etter datidens kommunikasjoner og bosetting, og det har i ettertid foregått både kommunedelinger, -sammenslåinger og grensejusteringer (Jukvam 1999).

Fram til 1930 foregikk det en omfattende oppdeling av herredskommuner som ble etablert i 1838, og kommunetallet ble nesten fordoblet fra 392 til 747 kommuner. Bjugn og Ørland var én kommune fram til kommunene ble delt i 1853 (Jukvam 1999). Ørland kommune ble videre delt i Ørland og Agdenes i 1896. Når det gjelder Bjugn, ble en del av Åfjord kommune overført til Bjugn gjennom en grenseregulering i 1870. Videre ble Bjugn delt i Stjørna, Bjugn og Nes kommune i 1899.

Fra 1930 til 1957 var antallet kommuner relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er preget av kommuneinndelingsreformen i kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid. I 1964 ble igjen Stjørna og Nes kommuner, sammen med Jøssund kommune, en del av Bjugn kommune. Ørland ble ikke påvirket av kommunestrukturreformen på 60-tallet. Denne reformen resulterte i at landet fikk 290 færre kommuner. I henhold til NOU 1989:16 var målet å skape kommuner som "*som kunne legge forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen*". Man ønsket bl.a. kommuner som var store nok til å drive planleggings- og utviklingsarbeid og som kunne være et redskap i arbeidet med å bygge velferdsstaten, bl.a. knyttet til innføringen av ungdomsskolen.

Perioden 1968-1974 kjennetegnes av etterdønninger etter Scheikomiteéen ved at det ble foretatt enkelte byutvidelser som ikke ble avklart gjennom komitééns arbeid. Kommunetallet ble redusert med 11 kommuner, og 10 av disse var omegnskommuner til byer. Følgende byer fikk byutvidelse: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

Perioden 1974-1977 er den eneste etter 1930 som domineres av kommunedelinger. Delingssakene var en motreaksjon i kommuner som var berørt av sammenslutninger som følge av Scheikomiteéen.

Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, hvorav 10 saker fikk medhold til deling. I 1976 og 1977 ble det skilt ut 11 nye enheter.

Perioden 1978-1994 preges av byutvidelser for de såkalte «inneklemte» byer. Disse ble behandlet av Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurdering ble byutvidelser i alle de åtte vurderte byområdene. Samlet fikk vi 19 færre kommuner. I 1988 fikk byene Larvik, Tønsberg og Horten byutvidelser. I 1992 kom byene Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Fra 1.1.94 ble kommunesammenslåingen rundt Fredrikstad gjennomført. Etter denne prosessen hadde vi da 435 kommuner i Norge.

3.2 Christiansen-utvalget

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utvalget avga sin utredning (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen på mer generelt grunnlag. Utvalget la i sine begrunnelser stor vekt på de store endringene som hadde skjedd i oppgaver og geografiske forutsetninger siden forrige sammenslåingsreform. Det ble bl.a. vist til at befolkningsutviklingen og endringene i arbeidsmarked, sysselsetting, kommunikasjoner og bosettingsmønster hadde medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler.

Bykommuner og omegnskommuner hadde opplevd økning i folketallet, mens de minste kommunene hadde opplevd nedgang. Utvalget pekte på at de minste kommunene hadde problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, bl.a. som følge av manglede kapasitet og kompetanse knyttet til små og sårbare fagmiljøer. På den annen side ble det vist til at man hadde fått en rekke flerkommunale byområder der kommunegrensene deler opp større tettsteder og sammenhengende utbyggingsområder. Videre ble det pekt på at kommunikasjonsutbyggingen og endringer i bosettingsmønsteret hadde medført et stort antall uhensiktsmessige avgrensninger av de eksisterende kommuner. Utviklingen hadde medført at en stadig større andel av landets befolkning bodde i byer og tettsteder. Bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområder hadde vokst i antall innbyggere og i utstrekning. Utvalget konkluderte med at dette var en utfordring som berørte et flertall av kommunene. Det ble også konkludert med at de framtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene de fleste steder ville komme til å forsterke ubalansen mellom små og store kommuner.

Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte *generalistkommunesystemet*. Dette innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for det samme brede spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, skal kommuner og fylkeskommuner fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Oppgavefordelingen og inndelingen kan betraktes som rammebetingelser for generalistkommunesystemet og kommunenes og fylkeskommunenes evne til å oppfylle det såkalte generalistkommunekravet. Christiansenutvalget viste til at de store samfunnsmessige endringene som hadde skjedd siden forrige inndelingsreform, hadde bidratt til å sette generalistkommunesystemet under press.

3.3 Frivillighetslinja

Våren 1995 la daværende regjering frem St.meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen. Før behandlingen av ovennevnte stortingsmelding fattet imidlertid Stortinget i juni 1995 følgende vedtak: ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger.” Dette er bakgrunnen for den såkalte *frivillighetslinja* som har ligget til grunn for eventuelle strukturendringer helt fram til i dag. Siden frivillighetslinja ble vedtatt, har det fram til i dag bare vært gjennomført sju kommunesammenslåinger: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjærstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

Sammenslåingene mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna kan karakteriseres som likeverdige sammenslåinger der målet var å gå sammen for å skape en sterkere og mer slagkraftig enhet. Det er således disse sammenslåingene som i størst grad er sammenlignbare med en eventuell sammenslåing av Bjugn og Ørland kommuner. Sammenslåingene mellom Bodø og Skjærstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad en innlemmelse av en liten kommune i en stor, og motivasjonen har gjerne vært at den minste kommunen har hatt utfordringer knyttet til befolkningsnedgang, små og sårbare fagmiljøer og svak økonomi.

Sammenslåingen av Kristiansund og Frei er den sammenslåingen som i størst grad er motivert ut fra voksesmerter og utviklingsutfordringer i byområder. Kristiansund og Frei utgjorde en sentral del av et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. For Kristiansund var det et stort problem at man manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene. Dette resulterte i at boligarealer ble regulert til industriformål og friarealer til boligformål. Arealsituasjonen var såpass krevende at næringsaktører truet med å flytte dersom man ikke fant løsninger på situasjon. Etter hvert ble utviklingen slik at folk som ønsket å flytte til Kristiansund bosatte seg i Frei, noe som førte til at innbyggertallet gikk ned i Kristiansund, mens det økte i Frei. Sammenslåingen ble således sett som viktig for å kunne opprettholde og videreutvikle Kristiansund som regionsenter.

De fleste frivillige sammenslåingene etter at frivillighetslinjen ble innført, har blitt avgjort ved folkeavstemninger, i noen tilfeller bare i den minste kommunen. I de fleste tilfeller har det vært ja-flertall med knappest mulig margin. I Ramnes var det f.eks. et ja-flertall med ti stemmers overvekt og i Skjærstad var den kun to stemmers overvekt. Dette viser at frivillighetslinja er krevende dersom man ønsker større og raskere endringer av kommunestrukturen over hele landet.

3.4 Framtidens kommunestruktur

I perioden der frivillighetslinja har preget nasjonal politikk, har det også vært gjennomført et større nasjonalt prosjekt for å få vurdert en hensiktsmessig framtidig kommunestruktur. Høsten 2003 inngikk Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) et samarbeid hvor kommunene ble utfordret til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle de peke på eventuelle behov for nødvendige endringer. I henhold til sluttrapporten fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunene skulle vurdere betydningen av egen kommuneinndeling og rammebetingelser knyttet til kommunestrukturen i forhold til mål om å:

- ◆ utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- ◆ yte gode og effektive tjenester til innbyggerne
- ◆ gi innbyggerne gode muligheter for demokratisk deltakelse
- ◆ sikre innbyggernes rettssikkerhet

I oppsummeringen av prosjektet viser koordineringsgruppa til at kommunene selv skisserte et omfattende behov for endringer dersom de på sikt skulle kunne levere gode tjenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggerne. Samtidig uttrykte kommunene et udelt ønske om større grad av kommunalt selvstyre og handlingsrom for å kunne gi innbyggerne gode tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer.

Samlet sett var det 25 % av kommunene som anså gjeldende kommunestruktur som tilfredsstillende, mens 53 % ønsket forpliktende samarbeidsløsninger. 21 % ønsket å utrede sammenslåingsalternativet. Dette innebar at ca. 75 % av kommunene så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden. I etterkant av prosjektet var det nærmere 40 kommuner som i løpet av våren og sommeren 2005 søkt om utredningsmidler for å vurdere konkrete sammenslåingsalternativer. Ingen av disse utredningene resulterte i kommunesammenslåinger. De sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja er gjennomført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og KR D.

Som grunnlag for koordineringsgruppas diskusjon om mulige framtidige modeller for kommunestrukturen, ble følgende modeller lagt til grunn:

- ◆ etablering av færre og større kommuner
- ◆ videreføring av status quo
- ◆ ytterligere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid
- ◆ oppgavedifferensiering mellom kommunene

Her er det viktig å være oppmerksom på at modellen med oppgavedifferensiering innebærer et brudd på generalistkommuneprinsippet. Dette kan også være tilfellet ved tilrettelegging av samarbeidsmodeller som innebærer omfattende overføring av makt og myndighet til samarbeidskommuner. På bakgrunn av diskusjonene i kommunene og vurderingen av aktuelle utviklingsscenarier konkluderte koordineringsgruppa med følgende oppsummering:

1. *"Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunene skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken.*
2. *Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.*
3. *Frivillighetslinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig."*

3.5 Dagens situasjon

I ettertid kan man si at alternativet med status quo er det som har blitt videreført samtidig som kommunene har fått nye oppgaver og økte krav til sine tjenester. I den forbindelse er det lagt bedre til rette for at kommunene skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Fra 1.1.2007 kom en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet fra en annen kommune. Dette har bl.a. åpnet for etab-

lering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har også den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i bruk.

Det økte omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterlige bidratt til å synliggjøre de demokratiske utfordringene knyttet til slike løsninger. I den forbindelse har det vært økt fokus på utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene som grunnlag for bedre styring av selskaper og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

Det har vært gjennomført et stort antall utredninger av fordeler og ulemper med konkrete kommunesammenslåinger de senere årene, men den lokale motstanden har vært stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommuner og kommuner som ikke vil få kommunesenteret ved en kommunesammenslåing. Årsaker som i større eller mindre grad synes å bli trukket fram for å begrunne at det ikke blir noen sammenslåing, er:

- ◆ usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære
- ◆ kulturelle forskjeller og historiske motsetninger
- ◆ forskjeller i forhold til økonomi og tjenestetilbud
- ◆ forskjeller i politiske prioriteringer
- ◆ forskjeller i størrelse og dermed mindre demokratisk påvirkningskraft i en større kommune
- ◆ svekkelse av kommunegrensens betydning som ramme for felleskap og identitet
- ◆ redusert nærhet til innbyggerne og mindre muligheter for å utnytte smådriftsfordeler
- ◆ frykt for sentralisering
- ◆ usikkerhet om gevinster og hvem som stikker av med disse

Det klart at mange av vurderingene knyttet til en eventuell kommunesammenslåing kan være vanskelige, og disse dreier seg bl.a. om forskjeller mellom kommunene, usikkerhet for hva en sammenslåing vil innebære og frykt for å miste noe. For de kommunene som har lyktes med frivillige sammenslåinger, viser undersøkelser at man har hatt gode og involverende prosesser som tydeliggjør utfordringene som kommunene står overfor. Samtidig har man vært tydelig på hva man ønsker å oppnå. Innbyggerdialogen er av avgjørende betydning i slike prosesser (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Det er faktum at frivillighetslinja har resultert i få sammenslåinger. Det interkommunale samarbeidet har økt, men det er grenser for langt det er hensiktsmessig å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store. Flere politiske partier gir nå klart uttrykk for at det er behov for større og mer robuste kommuner. Både SV og Senterpartiet er for en frivillig linje, mens Arbeiderpartiet åpner for en hardere linje i sitt nye partiprogram. Her gis det uttrykk for at strukturendringer bør være frivillig for kommunene, men ikke på en slik måte at enkeltkommuner kan stanse enhver endring som er ønsket av nabokommuner og er hensiktsmessig ut fra regionale hensyn. Både Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre har programfestet at det skal gjennomføres kommunestrukture reformer der man samtidig ser på oppgavefordeling mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå. Det er således en betydelig sannsynlighet for det vil bli satt i gang nasjonale reformprosesser de nærmeste årene. Slik sett er det også et spørsmål om man ønsker å være i forkant av de prosesser som eventuelt vil bli initiert fra nasjonalt nivå. En frivillig sammenslåing kan gi større muligheter for selvstendig kontroll med strategier, målsettinger og prosesser knyttet til en eventuell sammenslåing. Dersom man gjennomfører en sammenslåing med utgangspunkt egne målsetninger og behov, kan det øke sannsynligheten gode resultater i motsetning til om prosessene blir initiert av andre. Foreløpig er det ingen som vet hvilke vilkår som vil bli lagt til grunn ved en eventuell na-

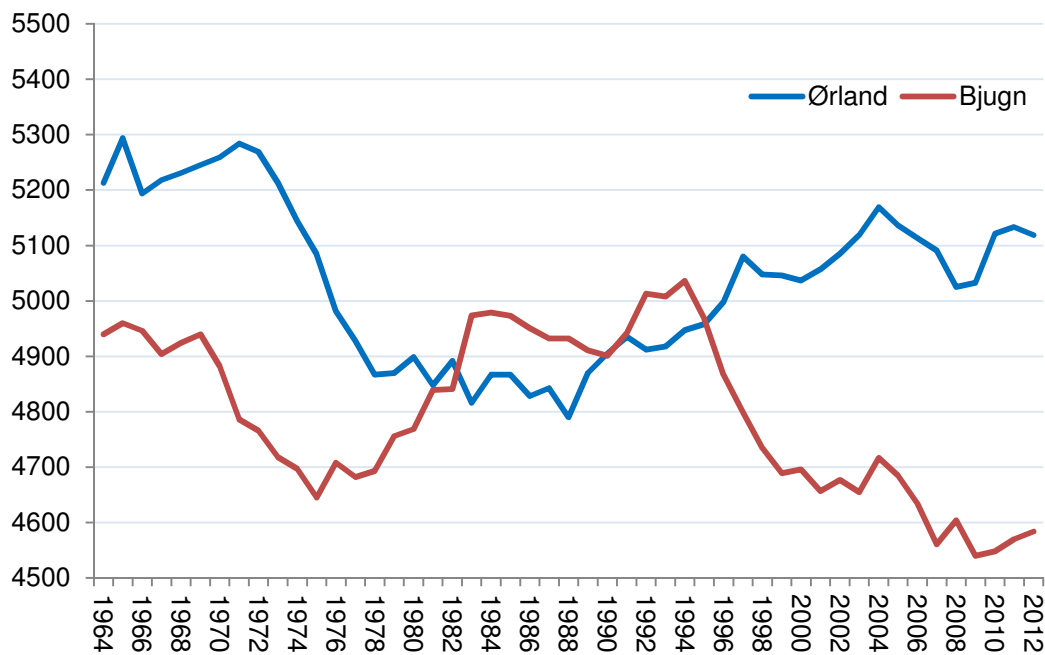
sjonal reform. Det kan følge økonomiske insitamenter med en reform, men det kan også være slik det blir stilt krav som kan gi negative konsekvenser for kommuner som ikke følger opp reformen.

4. Befolknings- og næringsutvikling



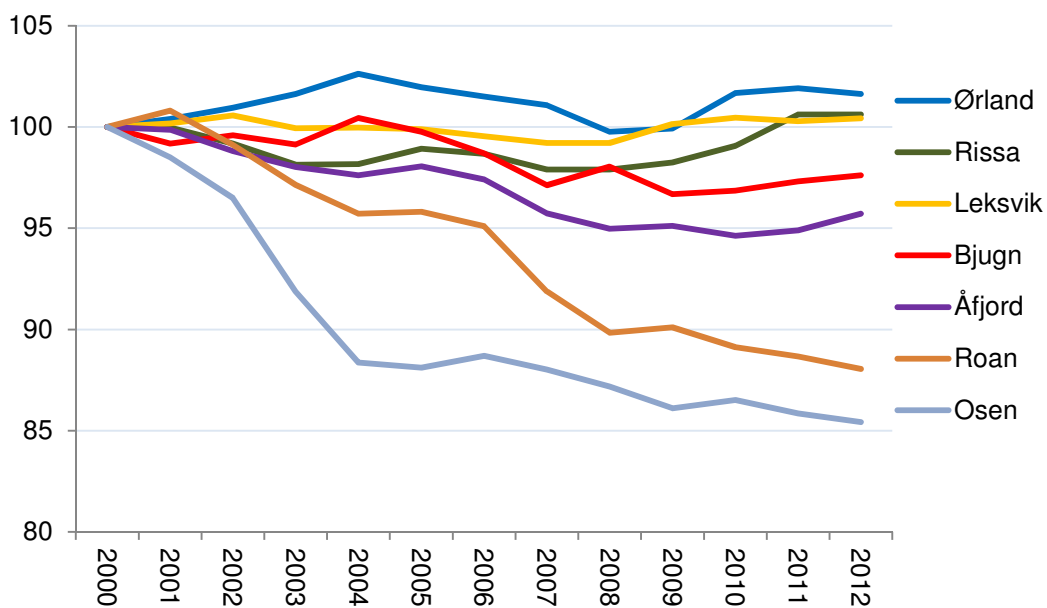
4.1 Befolkning

Bjugn og Ørland er i dag to kommuner som er omtrent jevnstore i innbyggertall. Pr. 1.1. 2012 hadde Ørland 5.119 innbyggere mens Bjugn hadde 4.584 innbyggere. Figur 3 viser at det har vært svingninger i folketallet i perioden fra midten av 60-tallet og fram til i dag. Ørland har hatt en vekst de siste årene men Bjugn har hatt en nedgang. Dersom vi ser perioden under ett, har begge kommunene opplevd en viss nedgang i folketallet. Dette viser at kommunene har hatt utfordringer med å ta del i den veksten man har opplevd på landsbasis i den samme perioden.



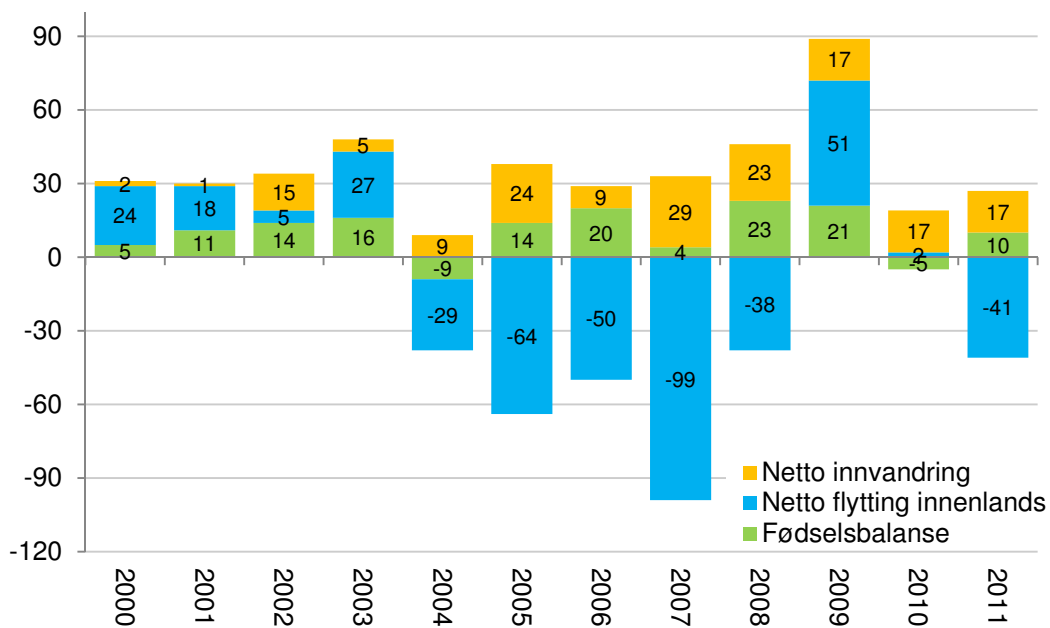
Figur 4 Folketallsutvikling i Bjugn og Ørland fra 1964 til 2012.

Dersom vi ser på utviklingen fra 2000 for alle kommunene på Fosen (Figur 4), ser vi at Ørland har den beste befolkningsutviklingen av kommunene på Fosen. Bjugn har litt nedgang, men langt mindre nedgang enn f.eks. Roan og Osen, som er de minste kommunene på Fosen.

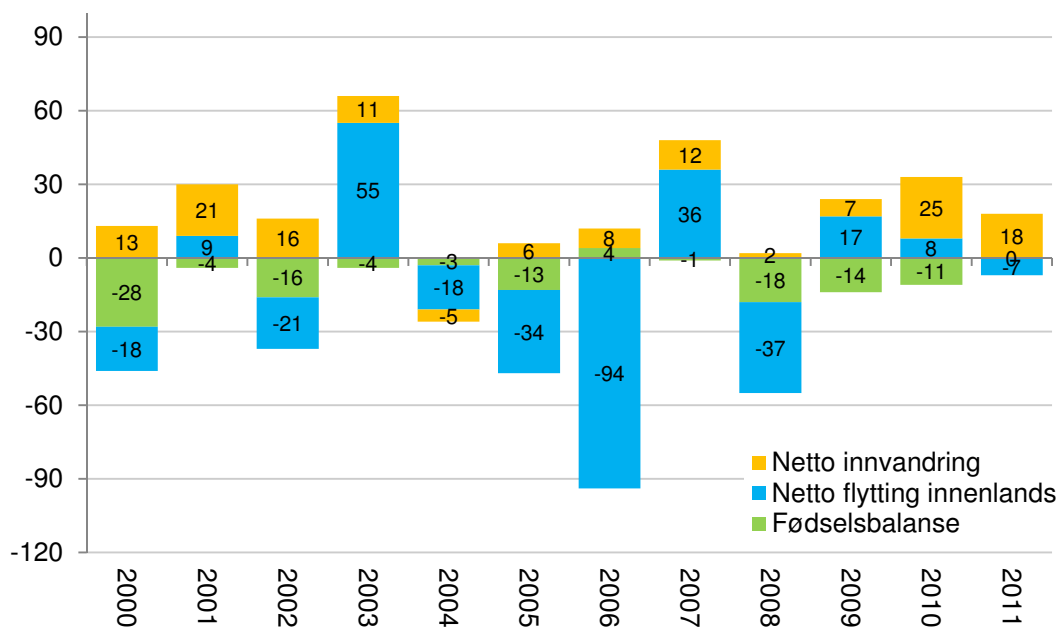


Figur 5 Folketallet i kommunene i Fosen, indekser slik at nivået i 2000=100.

Figur 5 og Figur 6 viser også at nedgang i folketallet som følge av negativ innenlands flytting, kompenseres av innvandring fra utlandet. At Ørland har hatt en noe mer positiv utvikling i folketallet de senere årene enn Bjugn, skyldes både større innvandring og en positiv fødselsbalanse. Bjugn har stort sett hatt fødselsunderskudd.



Figur 6 Befolkningsendringer, dekomponert for Ørland.

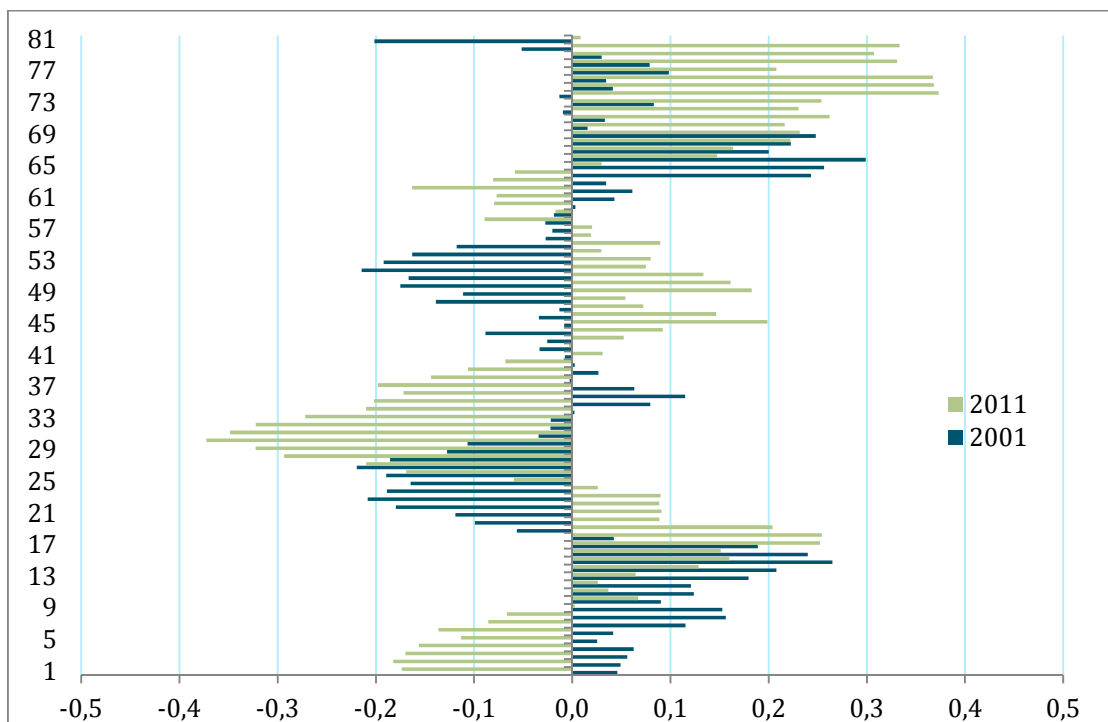


Figur 7 Befolkningsendringer, dekomponert for Bjugn.

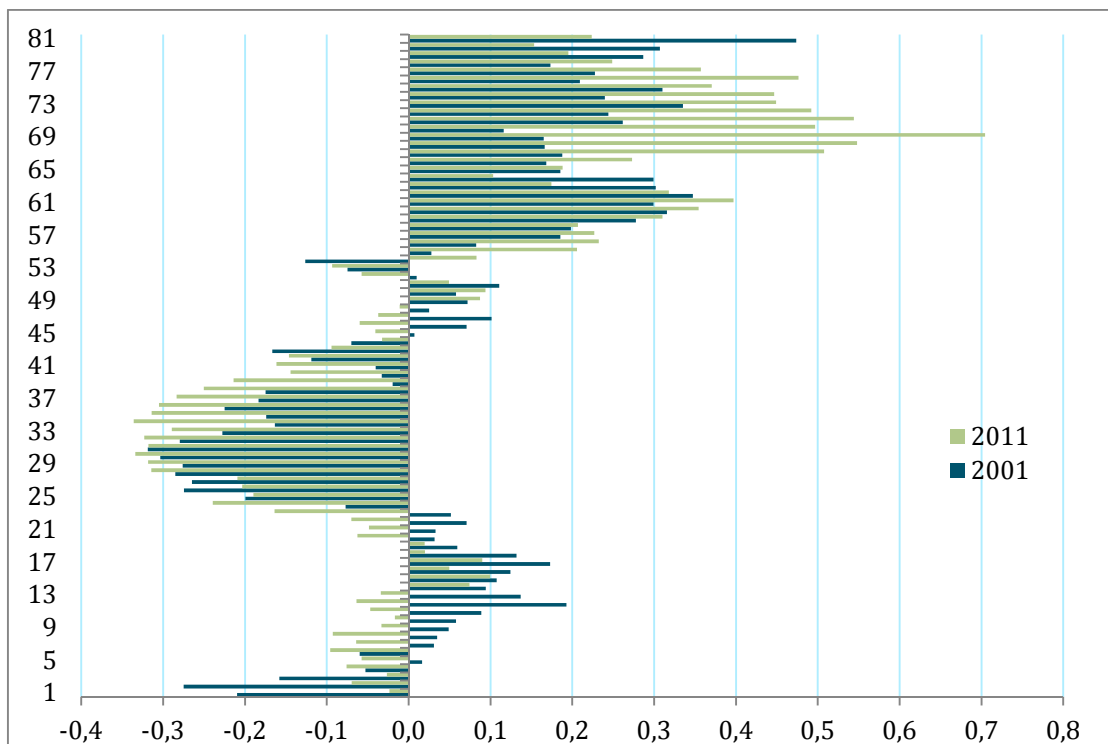
Figur 8 og Figur 9 viser aldersfordeling for de enkelte årsklasser blant befolkningen i Ørland og Bjugn i forhold andelen på landsbasis. Samtidig viser figurene endringer fra 2001 til 2011.

Dersom vi ser nærmere på aldersstrukturen i Ørland (Figur 8), viser det seg at den har forandret seg i ugunstig retning fra 2001 til 2011. I 2001 var det en høyere andel barn i Ørland enn på landsbasis. I 2011 er det lavere andel barn opp til 10 år i Ørland enn på landsbasis. Ørland har i 2011 en høyere andel av unge mellom 10 og 25 år, men en lavere andel av befolkningen mellom 25 og 40 år. Det fører igjen til lavere andel barn. Samtidig er det en langt høyere andel av befolk-

ningen i alderen 70 og eldre. Dette tilsier at den positive fødselsbalansen vi så i Figur 6 vil gå over i negativ retning, dersom det ikke blir ny innflytting til Ørland.



Figur 8 Aldersfordeling Ørland, stolpene viser hvor stor andel det er i de enkelte årsklassene i Ørland, i forhold til andelen på landsbasis.

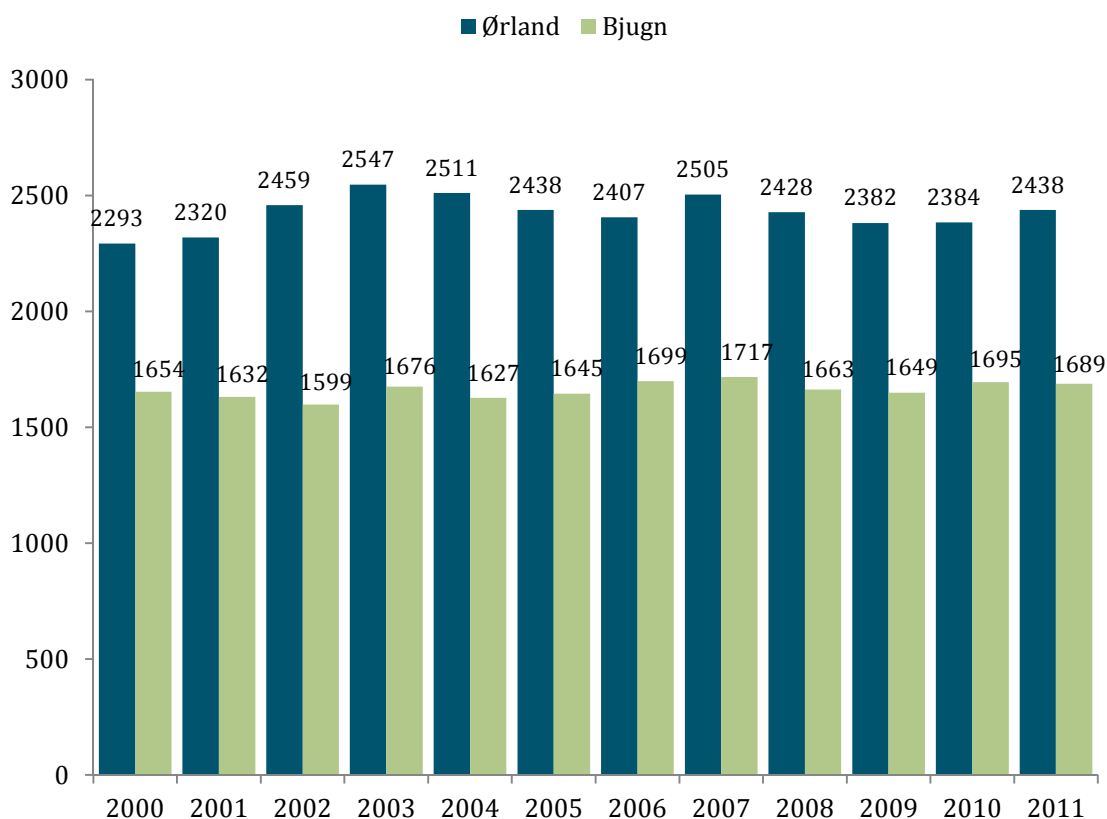


Figur 9 Aldersfordeling Bjugn, stolpene viser hvor stor andel det er i de enkelte årsklassene i Bjugn, i forhold til andelen på landsbasis.

Aldersfordelingen til Bjugn er ikke veldig annerledes i 2011 enn i 2001 (Figur 9). I 2001 var det en liten andel barn under 4 år, men dette er bedre i 2011. Bjugn har svært høy andel av eldre, og liten andel av befolkningen mellom 20 og 40. Det vil nok prege fødselsbalansen også i de neste årene, selv om tilflytting kan påvirke fødselsbalansen positivt.

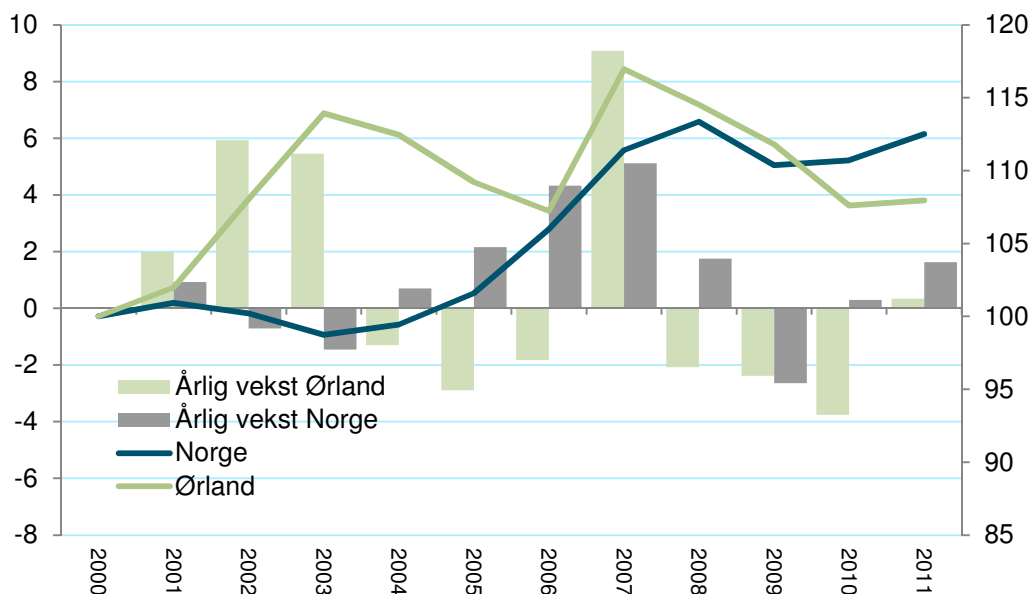
4.2 Næringsutvikling

Figur 10 viser utviklingen i det samlede antall arbeidsplasser (både offentlige og private) fra 2001 til og med 2011. Vi ser at ingen av kommunene har hatt nevneverdig vekst i arbeidsplasser i denne perioden.



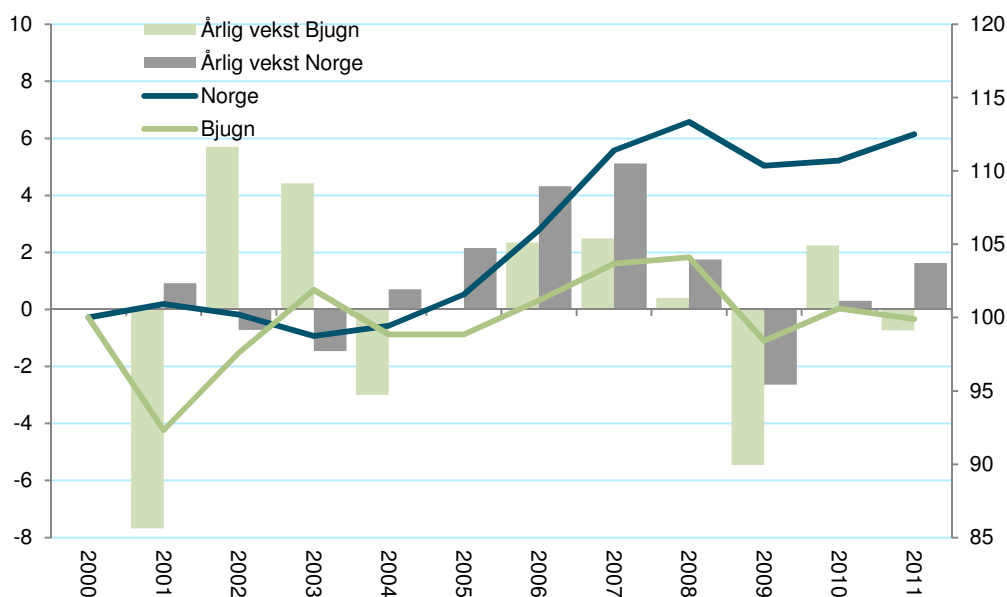
Figur 10 Antall arbeidsplasser i Bjugn og Ørland, sum offentlig og privat. Årene 2000-2011.

Dersom vi ser nærmere på utviklingen av antall arbeidsplasser i Ørland (Figur 11), ser vi at det har vært en del variasjoner. Enkelte år, som i 2002, 2003 og 2007 har det vært sterk vekst, mens mange andre år har vist nedgang. I perioden 2000 til 2011 har veksten i antall arbeidsplasser vært noe lavere enn veksten på landsbasis, etter ganske sterk nedgang i 2010 og svak vekst i 2011.



Figur 11 Utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet i Ørland og Norge indeksert slik at nivået i 2000=100, samt årlig vekst i prosent.

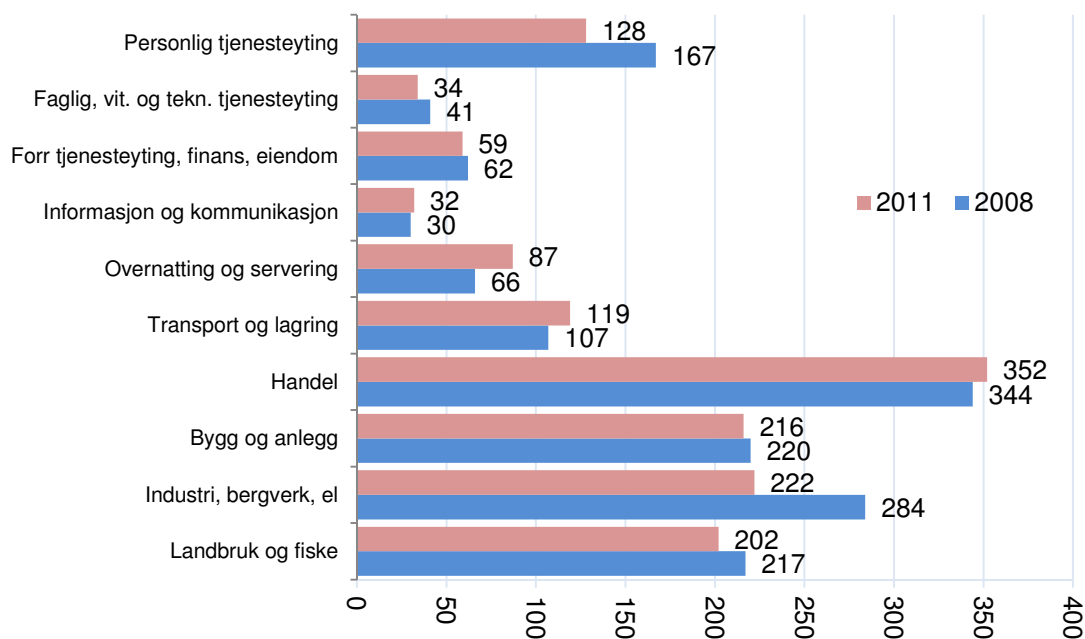
I Bjugn har antall arbeidsplasser i næringslivet gått opp og ned uten noen klar trend (Figur 12). Det er omtrent like mange arbeidsplasser i 2011 som i 2000.



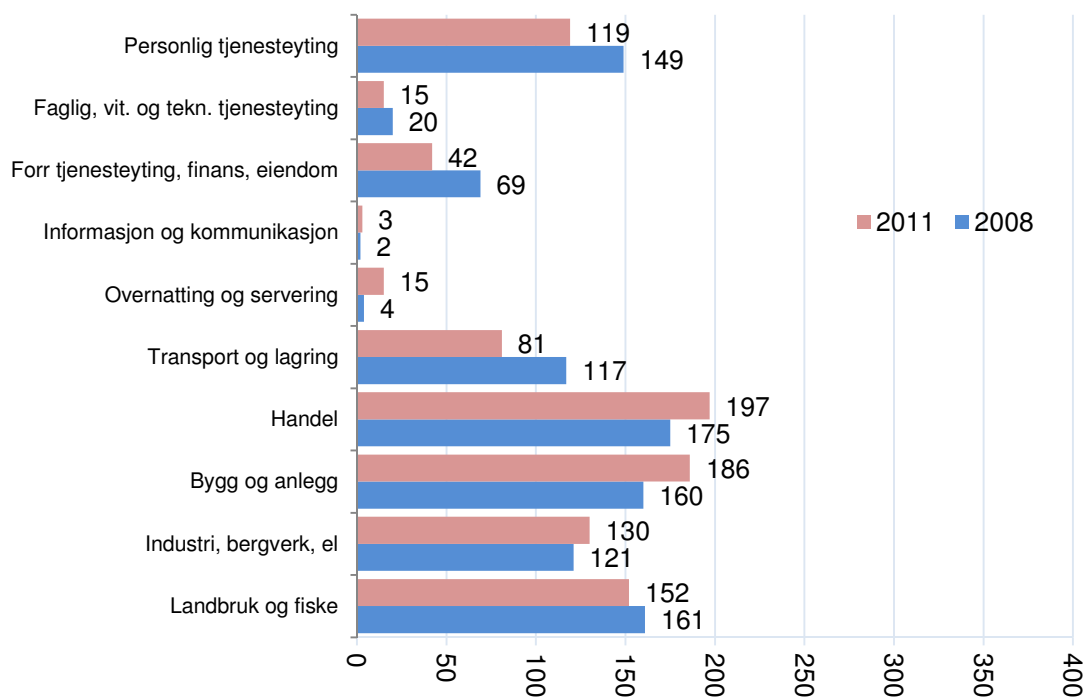
Figur 12 Utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet i Bjugn og Norge indeksert slik at nivået i 2000=100, samt årlig vekst i prosent.

Figur 13 og Figur 14 viser bransjefordeling i næringslivet i Ørland og Bjugn. Oversikten viser at Ørland har flere arbeidsplasser enn Bjugn. Dette er også dokumentert i Figur 10. Videre ser vi at bransjefordeling er forholdsvis lik, men at det er noen forskjeller. Ørland har relativt sett betydelig flere arbeidsplasser innen handel, overnatting og servering og informasjon og kommunikasjon.

Ørland har i større grad en funksjon som handels- og kommunikasjonsknutepunkt sammenlignet med Bjugn, noe som også gjenspeiles av bransjefordelingen i næringslivet.



Figur 13 Bransjefordeling i næringslivet i Ørland, antall arbeidsplasser. Årene 2008 og 2011.



Figur 14 Bransjefordeling i næringslivet i Bjugn, antall arbeidsplasser. Årene 2008 og 2011.

4.3 Utvikling i NæringsNM

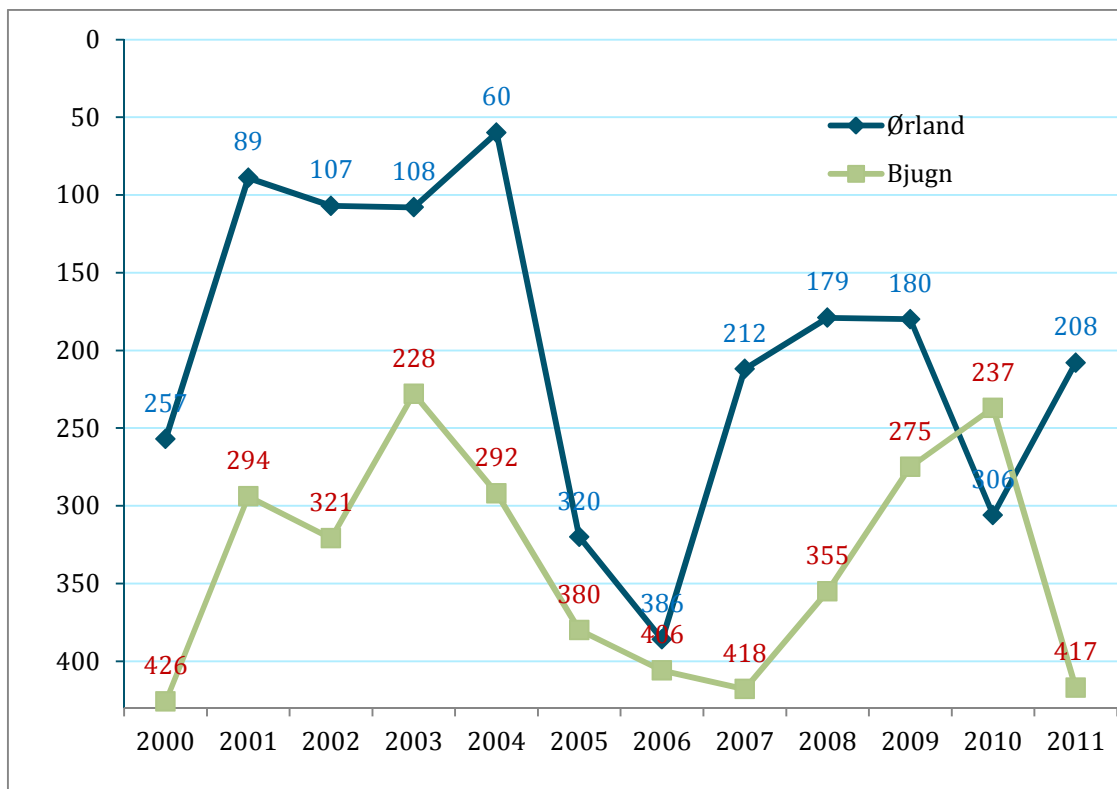
Telemarksforskning har utviklet en egen næringslivsindeks, som gir et samlet mål for næringsutviklingen i regioner og kommuner. Denne har bl.a. blitt publisert i NHOs "NæringsNM" som har gått over flere år.

NæringsNM rangerer næringsutviklingen i norske regioner og kommuner basert på fire kriterier: Nyetableringer, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse. Hvilke indikatorer som benyttes går fram av Tabell 1. For hver indikator rangeres regioner og kommuner. Rangeringsnumrene legges så sammen innenfor hver gruppe, for å kåre regioner og kommuner som kommer best ut. Til slutt summeres rangeringsnumrene for de fire indeksene nyetablering, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse. Den regionen og kommunen som har lavest sum, kommer ut som vinnere av NæringsNM.

Tabell 1 Kriterier og indikatorer som inngår i næringsNM.

NæringsNM	Nyetableringer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Etableringsfrekvens: Antall nyregistrerte foretak som andel av eksisterende foretak i begynnelsen av året 2. Bransjustert etableringsfrekvens: Basert på etableringsfrekvens, justert for effekten av bransjestrukturen 3. Vekst i antall foretak: Etableringsfrekvensen fratrukket nedlagte foretak
	Lønnsomhet	<ol style="list-style-type: none"> 4. Andel foretak med positivt resultat før skatt 5. Bransjustert lønnsomhet: Andel foretak med positivt resultat før skatt, justert for effekten av bransjestrukturen 6. Andel foretak med positiv egenkapital
	Vekst	<ol style="list-style-type: none"> 7. Andel foretak med omsetningsvekst høyere enn prisstigningen (KPI) 8. Andel foretak med realvekst justert for effekten av bransjestrukturen 9. Andel foretak med vekst i verdiskaping
	Næringslivets størrelse	<ol style="list-style-type: none"> 10. Antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen

Figur 15 viser Bjugn og Ørland sine plasseringer i NHOs næringsNM for perioden 2000-2011. Bjugn har mange svake plasseringer i NæringsNM, og har aldri vært bedre enn middels. Ørland har blitt rangert bedre enn middels i de fleste årene. Figur 11 ovenfor viser også at Ørland har hatt en prosentvis vekst i arbeidsplasser som flere år har ligget over landsgjennomsnittet, mens Bjugn har hatt en noe svakere utvikling (jf. Figur 12).

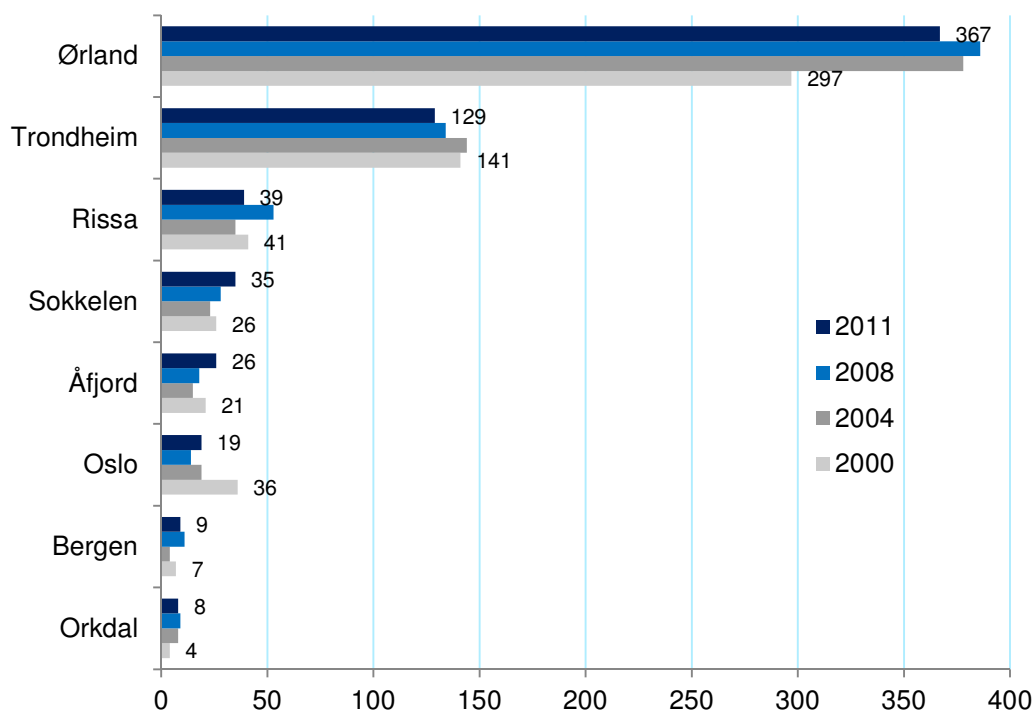


Figur 15 Plassering i NæringsNM. 1= beste kommuner, 429=dårligste kommune. Årene 2000-2011.

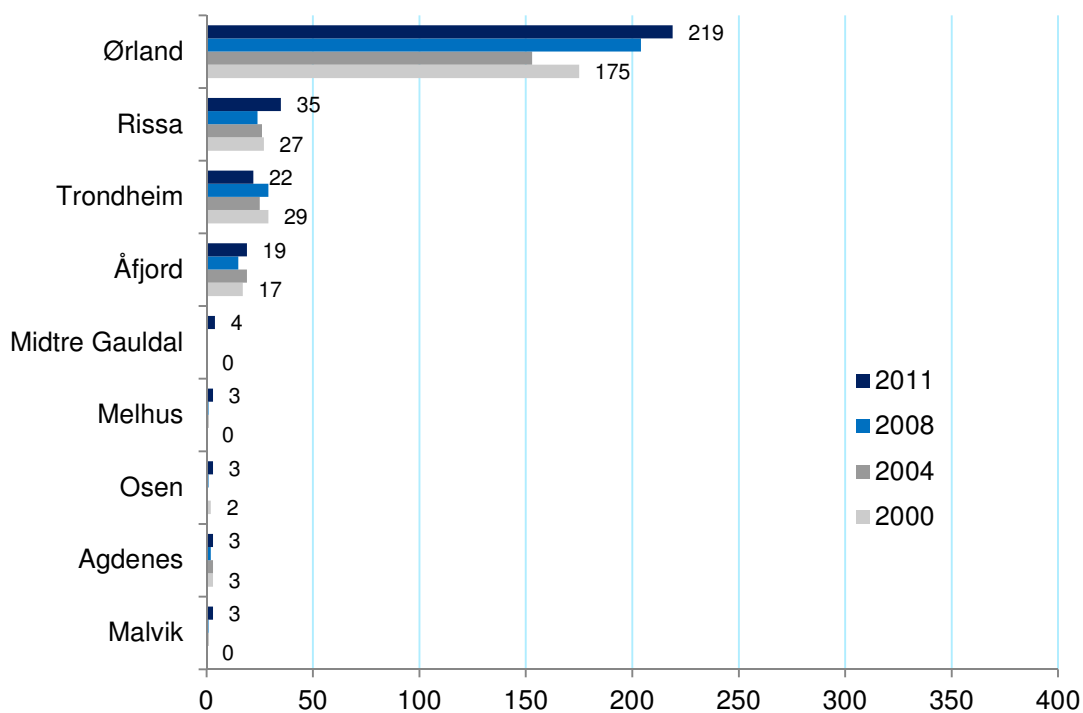
4.4 Pendling

Pendlingsdata er av interesse for å kunne si noen interaksjon på tvers og av kommunegrensene og i hvilken og på hvilken måte kommunene inngår i en bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av spesielle relevans med tanke på en eventuell kommunesammenslåing. Dersom kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, tilsier dette at det blir lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing. Figur 16 og Figur 17 viser pendlingsdata for Bjugn. For Bjugn er Ørland den klart viktigste utpendlingskommunen. I 2011 var det 367 personer som pendlet fra Bjugn til Ørland. Videre ser vi at Trondheim skiller seg ut som nest største utpendlingskommune. I forhold til de øvrige kommunene på Fosen er det en viss pendling til Rissa og Åfjord. Ørland er klart viktigste innpendlingskommune. Andre innpendlingskommuner av betydning er Rissa, Trondheim og Åfjord.

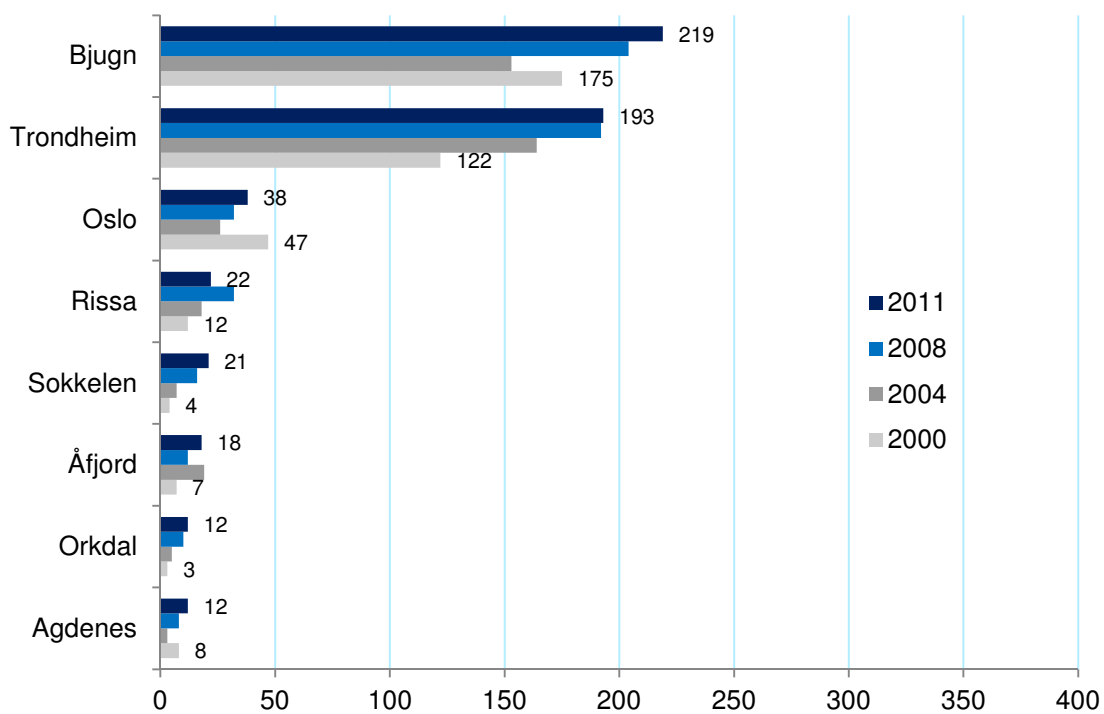
For Ørland (jf. Figur 18 og Figur 19) ser vi også at Bjugn er viktigste utpendlingskommune, men her det er nesten like mange som pendler til Trondheim. Til de øvrige Fosenkommunene er det en liten andel som pendler til Rissa og Åfjord, men det er faktisk en større andel som pendler til Oslo. Når det gjelder innpendling kommer den klart største andelen fra Bjugn. Videre følger Trondheim, Rissa og Åfjord.



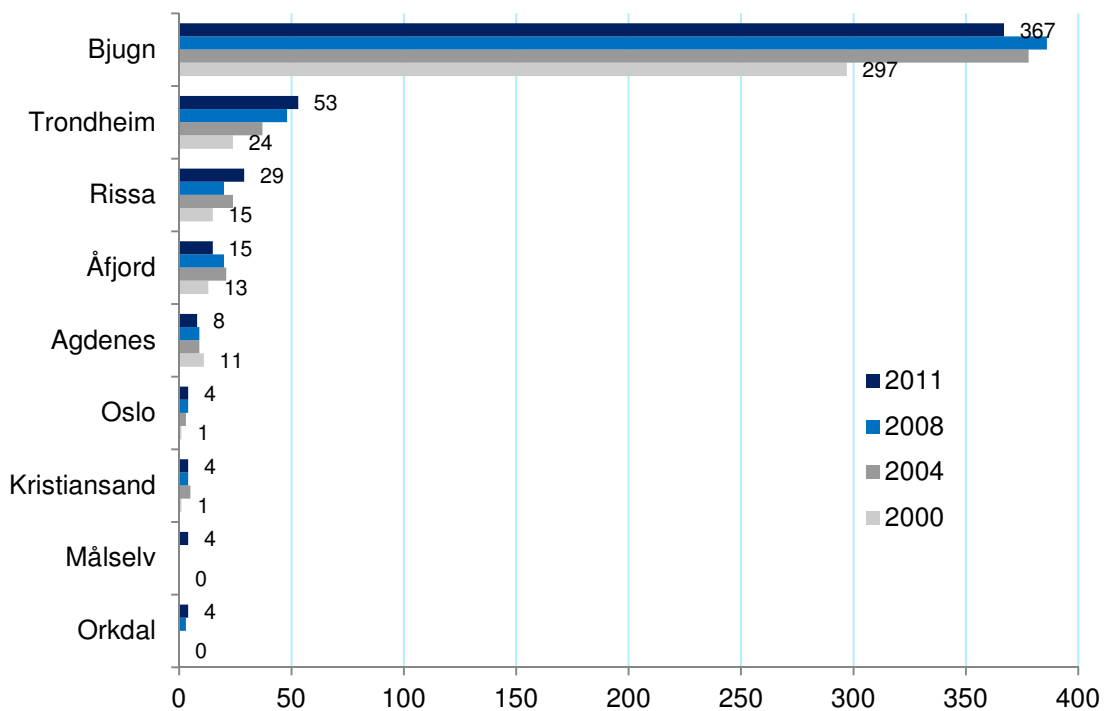
Figur 16 Utpendling fra Bjugn. Antall.



Figur 17 Innpendling til Bjugn. Antall



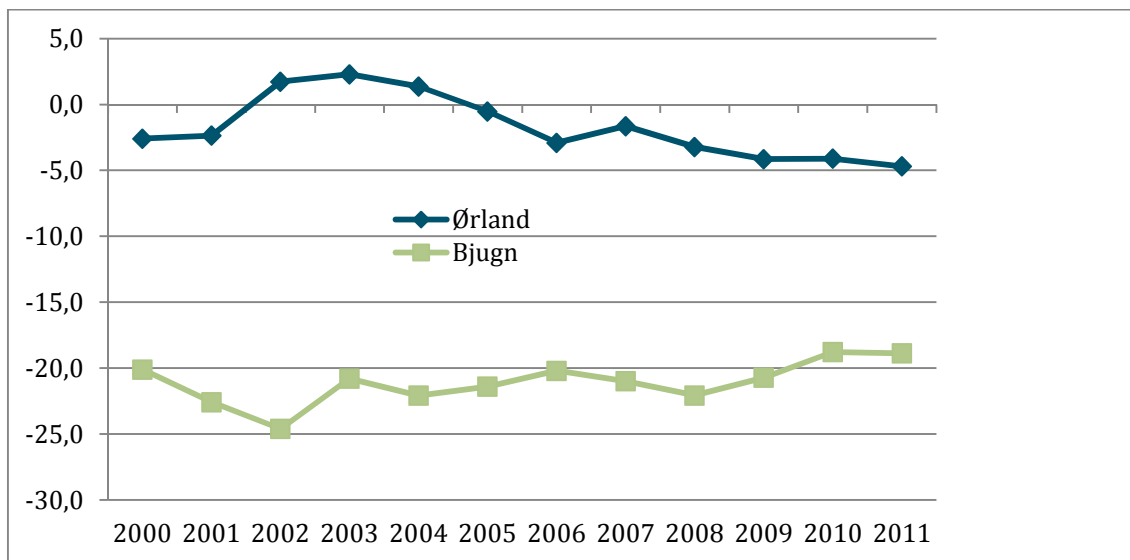
Figur 18 Utpendling fra Ørland. Antall.



Figur 19 Innpendinging til Ørland. Antall.

Dersom vi ser på nettoppendling som prosent av samlet antall sysselsatte i kommunene, ser vi at Bjugn har betydelig andel større utpendling enn Ørland (jf. Figur 20). Selv om det er større ut-

pendling fra Bjugn til Ørland enn motsatt, viser pendlingsdataene at Bjugn og Ørland har mye gjensidig pendling. Samtidig er det lite pendling til og fra andre kommuner, bortsett fra at både Bjugn og Ørland har en del pendling til Trondheim. Dette viser at begge kommunene i stor grad deler det samme arbeidsmarkedet.



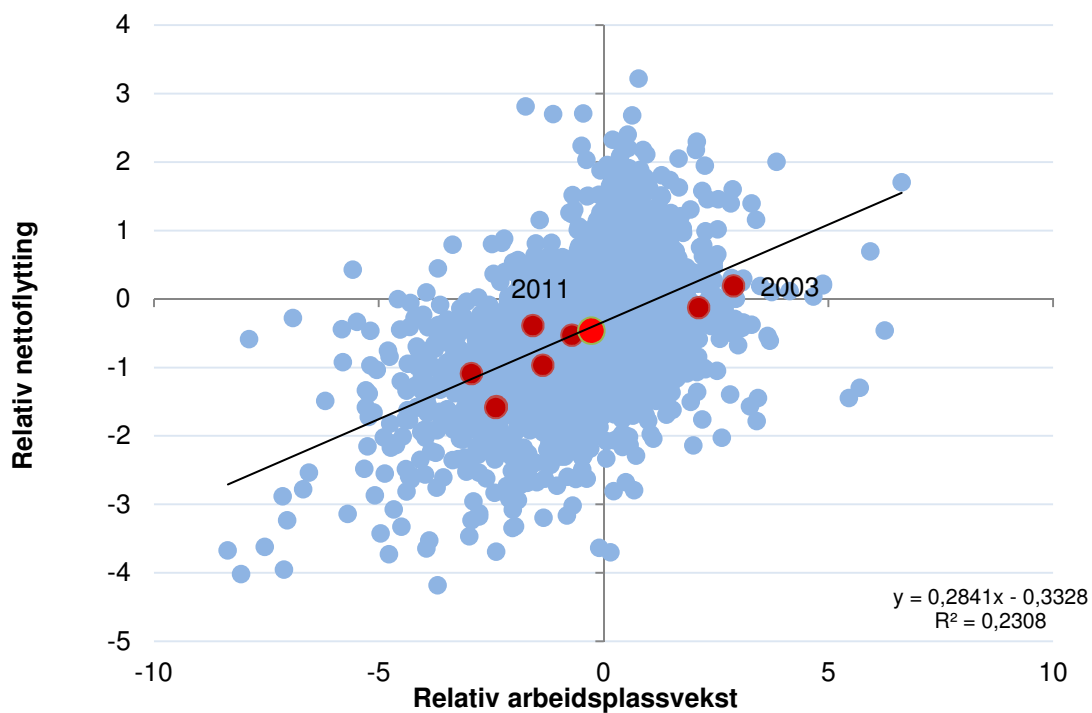
Figur 20 Nettopending som prosent av samlet antall sysselsatte.

4.5 Bostedsattraktivitet

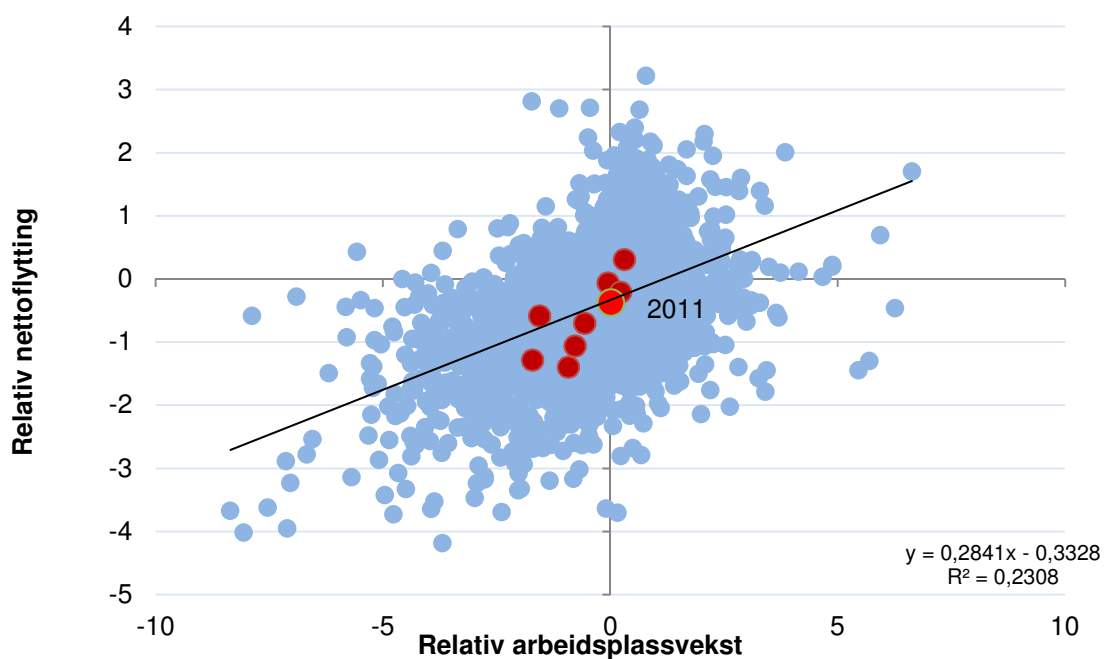
Telemarksforskning har publisert Attraktivitetsbarometeret siden 2006 (Vareide 2010). Attraktivitetsbarometeret er en metode for å identifisere regioner og kommuner som trekker til seg innflyttere i høyere grad enn arbeidsplassveksten skulle tilsi. Slike steder vil få vekst i lokale arbeidsplasser på grunn av høyere befolkningsgrunnlag i neste periode. Attraktivitet med hensyn til bosetting vil da bli en vekstfaktor som kommer i tillegg til vekst i arbeidsplasser.

Attraktivitetsbarometeret tar utgangspunkt i sammenhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst.

Figur 21 viser, som vi også har sett i det foregående, at Ørland har hatt varierende arbeidsplassvekst. I noen perioder har arbeidsplassveksten vært god (plassering til høyre i diagrammet) og i andre perioder har arbeidsplassveksten vært svak. Den svarte linjen i diagrammet viser den forventede nettoflyttingen gitt arbeidsplassveksten. Attraksjonsindeksen er differansen mellom forventet og observert nettoflytting, som kan leses som den vertikale avstanden mellom den faktiske nettoflytting og forventningslinjen. Nettoflyttingen til Ørland har i stor grad vært som forventet ut fra arbeidsplassveksten, noe som viser at bostedsattraktiviteten har vært nær normal. Bjugn har ikke hatt varierende arbeidsplassvekst, enkelte perioder har nettoflyttingen vært høyere enn forventet i forhold til arbeidsplassveksten, mens den i andre perioder har vært lavere. Det er derfor heller ikke her noe klart mønster når det gjelder høy eller lav bostedsattraktivitet.



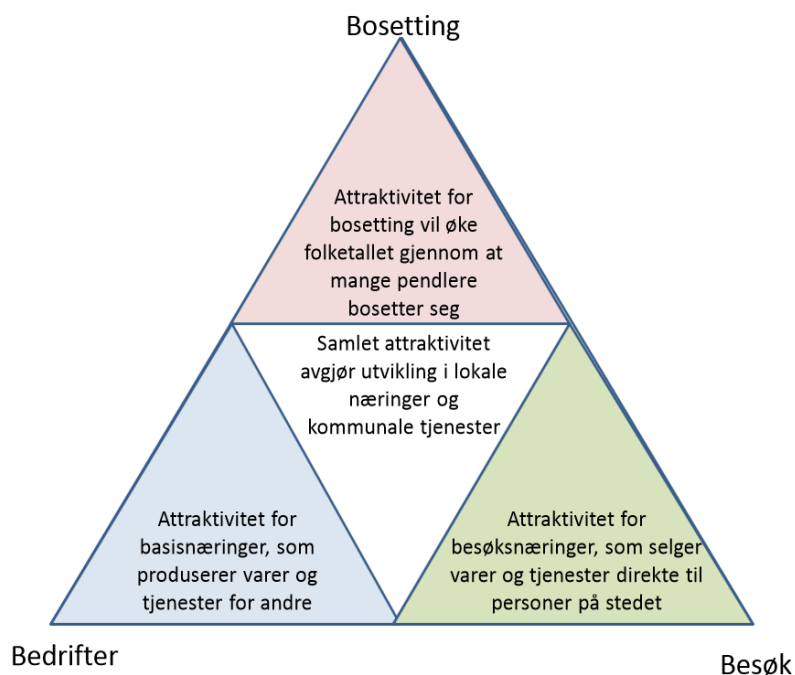
Figur 21 Ørland. Arbeidsplassvekst og nettoflytting i de ni siste årene.



Figur 22 Bjugn. Arbeidsplassvekst og nettoflytting i de ni siste årene.

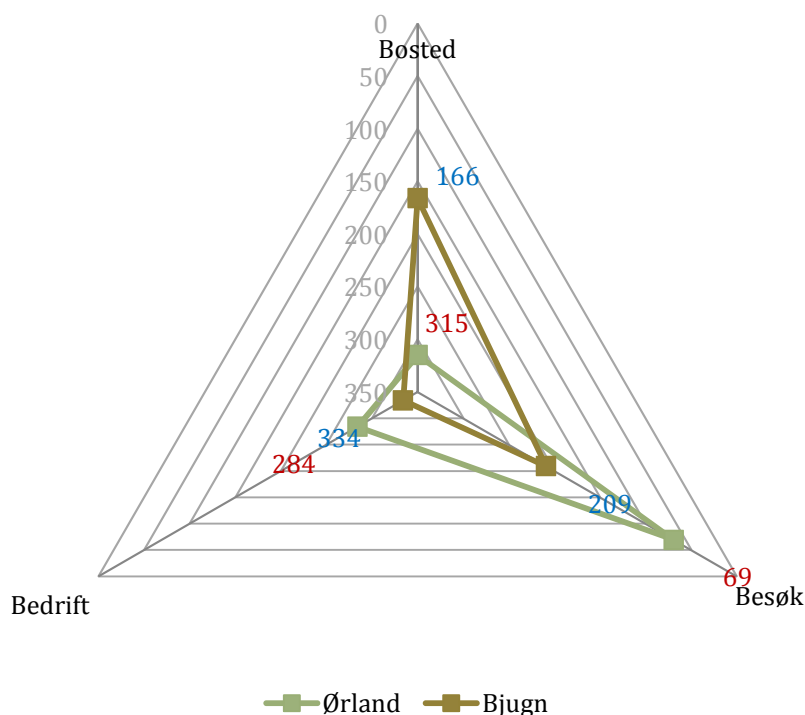
Attraktivitetspyramiden er en modell for å forstå steds utvikling, vekst eller nedgang (jf. Figur 23). Samtidig er Attraktivitetspyramiden et verktøy for å utvikle strategier for stedsutvikling. Ideen bak Attraktivitetspyramiden er at steder utvikler seg i henhold til deres attraktivitet langs tre dimensjoner: Besøk, bosetting og bedrifter.

Med attraktivitet for bedrifter menes attraktivitet for basisnæringer. Basisnæringer omfatter konkurranseutsatt virksomhet som produserer varer og tjenester som selges ut av regionen, enten som eksport til andre land, eller til kunder nasjonalt. Med attraktivitet for besøk menes attraktivitet for næringsliv som selger varer og tjenester direkte til personlige kunder. Besøksnæringerne omfatter hotell og restaurantnæringer, som kan kalles tradisjonelt reiseliv. I tillegg er næringsvirksomhet knyttet til aktivitet, kultur og underholdning også besøksnæringer. Dette er virksomheter som krever personlig oppmøte for kundene. Den største bransjen i besøksnæringerne er imidlertid detaljhandel. Steder som er attraktive å bo i, vil ha flere innbyggere enn det er arbeidsplassgrunnlag for. Dermed vil det være mange som bor på stedet og pendler ut.



Figur 23 Attraktivitetspyramiden. Etter Vareide (2010).

I Figur 24 har vi sett på hvordan den relative størrelsen til besøksnæringer, basisnæringer og pendling slår ut for Bjugn og Ørland. Profilene viser hvordan bosettingen i kommunene i dag er basert på besøksnæringer, basisnæringer eller pendling. Profilene viser hvordan sysselsettingen er fordelt, og ingen kommuner vil derfor få høy rangering på alle tre dimensjonene. Vi ser at både Bjugn og Ørland har liten andel av sysselsettingen knyttet til basisnæringer. Ørland er en utpreget besøkskommune, med en stor andel av sysselsettingen knyttet til besøksnæringerne. Dette samsvarer godt med bransjefordelingen i Figur 13. Bjugn er en bostedskommune, hvor mye av sysselsettingen er knyttet til utpendling. Vi har tidligere også sett at Bjugn relativt sett har en betydelig høyere utpendling enn Ørland.



Figur 24 Attraktivitetspyramide med profiler for Bjugn og Ørland.

4.6 Oppsummerende vurdering av befolknings- og næringsutvikling fram til i dag

Dersom vi ser på utviklingen fra 60-tallet og fram til i dag, har både Bjugn og Ørland hatt en nedgang i folketallet. De senere årene har utviklingen i Ørland vært noe mer positiv enn i Bjugn. Dette skyldes større innvandring og en positiv fødselsbalanse. Bjugn har stort sett hatt fødselsunderskudd. På grunn av endringer i alderssammesetningen, er det grunn til å anta at den positive fødselsbalansen i Ørland vil kunne gå over i negativ retning. Bjugn har svært høy andel av eldre, og liten andel av befolkningen mellom 20 og 40 år. Det vil nok prege fødselsbalansen også i de nærmeste årene.

Ingen av kommunene har hatt nevneverdig vekst i arbeidsplasser de senere årene, men Ørland har hatt sterkere vekst enn Bjugn. Ørland har også jevnt over ligget høyere på NHOs NæringsNM. Ørland har relativt sett betydelig flere arbeidsplasser innen handel, overnatting og servering og informasjon og kommunikasjon. Dette gjenspeiler at Ørland i større grad har funksjon som handels- og kommunikasjonsknutepunkt sammenlignet med Bjugn.

Det er stor gjensidig pendling mellom Bjugn og Ørland, men det er en noe større andel som pendler fra Bjugn til Ørland enn motsatt. Samtidig er det lite pendling til og fra andre kommuner, bortsett fra at både Bjugn og Ørland har en del pendling til Trondheim. Dette viser at Bjugn og Ørland i stor grad deler det samme arbeidsmarkedet. Tilflyttingen i kommunene ser ut til å være relativt bra i samsvar med det som veksten i arbeidsplasser skulle tilsi. Ut fra attraktivitetspyramiden kan Ørland karakteriseres som en besøkskommune, med en stor andel av sysselsettingen knyt-

tet til besøksnæringene. Bjugn er i større grad en bostedskommune, noe som innebærer at en stor andel av sysselsettingen er knyttet til utpendling.

Etableringen av kampflybasen på Ørlandet kan imidlertid gi betydelige vekstimpulser for kommunene. Vi skal se nærmere på potensielle effekter og utfordringer knyttet til dette i påfølgende

4.7 Ny kampflybase på Ørlandet – potensielle effekter og utfordringer

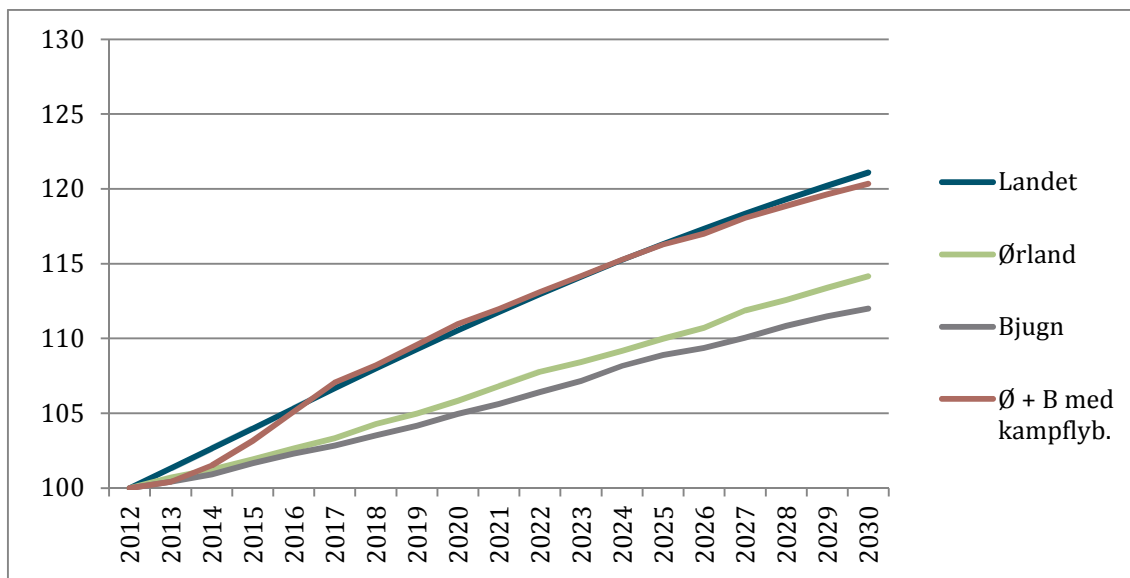
I og med at Norges kampflybase er besluttet lagt til Ørland, innebærer dette store nye muligheter for vekst og utvikling for kommunene. Som grunnlag for å vurdere dette, er det imidlertid nødvendig med en oversikt over hva kampflybasen utløser av utbyggingsprosjekter, aktiviteter og behov som kommunene må kunne håndtere. I den forbindelse er det ikke bare en utfordring å kunne håndtere det som kreves for å få til en etablering. Målet er også å kunne utnytte etableringen av kampflybasen på en måte som øker mulighetene for ytterligere verdiskaping, økt bosetting og gode levekår for innbyggerne i Bjugn, Ørland og Fosen som helhet. Som nevnt i kap. 1.2.4, dreier et av de mest sentrale spørsmålene i utredningen seg om hvorvidt en kommunesammenslåing kan bidra til at kommunene står sterkere rustet til å håndtere framtidige utfordringer og muligheter på en bedre måte enn om de forsetter hver for seg.

Rambøll (2013) har hatt et eget oppdrag for å utrede demografi og behov som følge av endringene på kampflybasen. Målet for utredningen fra Rambøll er å gi kommunene en samlet oversikt over oppgaver, tjenestetilbud og investeringer som kommunene må ivareta på kort og lang sikt. Vi vil her trekke fram noen av de mest sentrale utfordringene som utredningen fra Rambøll peker på, supplert med opplysninger som vi selv har hentet inn gjennom egne intervjuer i kommunene.

Det er inngått kontrakt med Lockheed Martin om levering 56 nye kampfly av typen F35. Flyene skal ha base på Ørlandet, som da blir Norges eneste operative kampflybase. Ørland har hatt en militær flyplass helt siden 1950-årene, men antallet F35-fly vil være nesten tre ganger så mange som det er F16-fly der i dag. I tillegg skal man overføre F16 og annet operativt materiell fra Bodø til Ørland samtidig som F16 sannsynligvis skal være optativ på Ørland frem til minst 2020.

Ut fra tall som Rambøll har fått fra luftforsvaret, vil det på Ørland hovedflystasjon være behov for 418 nye arbeidsplasser fram mot 2020. Samtidig blir det pekt på at dersom den tekniske utdanningen av teknikere for F35-fly overføres fra Kjevik til Ørland, vil det gi gode synergier i regionen, spesielt hvis man i tillegg får etablert en flyfaglinje ved Fosen videregående skole. Rambøll legger således til grunn at et sannsynlig anslag for nye stillinger på basen vil ligge på 518. Man har da tatt utgangspunkt i de offisielle tallene og lagt til ca. 100 stillinger knyttet til skolefunksjoner og tyngre vedlikehold som man anser som sannsynlig på sikt.

Ut fra analyser av mulig omfang knyttet til pendling, tilflytting, ringvirkninger og øvrige næringsetableringer, antyder Rambøll at i Bjugn og Ørland vil ligge mellom 11 100 og 12 400 personer i 2030, og det mest sannsynlige folketallet vil være 11 700 mennesker. Dette representerer en økning på 20 % i sammenlignet med dagens nivå (jf. Figur 25). Veksten vil være kraftig de første årene fram til basen er etablert, deretter vil den være på nivå med landsgjennomsnittet. Det er beregnet en økning i alle aldersgrupper, men de gruppene som forventes å øke mest er barn i grunnskolealder, arbeidsdyktige i alderen 30 – 40 år og eldre over 70 år. Økningen av eldre kommer uavhengig av etablering av kampflybasen.



Figur 25 Vekst i folketallet for Bjugn og Ørland med og uten kampflybase sammenlignet med anslått vekst på landsbasis. Vekst på landsbasis og vekst uten kampflybase er basert på SSBs middelalternativ for framtidig vekst (MMMM). Vekst med kampflybase baserer seg på beregninger foretatt av Rambøll (2013).

Det har fram til i dag versert mange ulike tall når det gjelder befolkningsvekst og potensielle ringvirkninger som følge av etableringen av kampflybasen. Mange av disse har vært langt høyere enn beregningene som Rambøll står bak, og det er fortsatt flere som gir uttrykk for at prognosene er forsiktige. Fra Rambølls side gis det også uttrykk for at prognosene for befolkningsvekst er usikre, og at de baserer seg på en rekke forutsetninger man har lite herredømme over i dag.

Samtidig understrekes det at kommunene selv vil ha stor innvirkning på hvordan etableringen av kampflybasen kan bidra til en positiv utvikling i de to kommunene. Prognosene for befolkningsutvikling i kommunene utgjør derfor ikke noe endelig svar på hvordan utviklingen framover vil bli, men de gir en antydning om mulighetsrommet. Befolkningsprognosene legger til grunn at en stor andel av de ansatte på flybasen vil pendle framfor å flytte. Her er det opp til kommunene å utvikle seg og profilere seg på en slik måte at de blir attraktive for økt tilflytting og nye bedriftsetableringer. Vi har tidligere sett at kommunene fram til nå har hatt en svak næringsutvikling og liten vekst i tallet på arbeidsplasser (jf. kap 4.2). Ingen av kommunene kjennetegnes heller av høy bostedsattraktivitet, dvs. at tilflyttingen er høyere enn det veksten i tallet på arbeidsplasser skulle tilsi. Dette indikerer at det er et klart potensial for å gjøre kommunene mer attraktive for tilflytting og bedriftsetableringer. Det er flere tiltak som kan gjennomføres for å påvirke innbyggertallet i positiv regning. Viktige tiltak som Rambøll (2013) trekker fram er å:

- ◆ Legge til rette for attraktive bomuligheter med valgfrihet i bosted
- ◆ Skape gode tjenestetilbud, service og kulturtilbud slik at nye ansatte på basen finner det attraktivt å bosette seg i kommunen framfor å pendle.
- ◆ Skape attraktive og "urbane" tettsteder i Brekstad og Botngård
- ◆ Stimulere næringslivet til samhandling slik at lokale innkjøp av varer og tjenester fra basen blir høyere
- ◆ Stimulere til nye næringsetableringer uavhengig av kampflybasen
- ◆ Utnytte mulighetene til å få etablert infrastruktur som legger til rette for næringslivet
- ◆ Arbeide politisk for å få samlet enda flere av luftforsvarets aktiviteter til Ørland

Videre er det klart at den skisserte befolkningsveksten i seg selv stiller kommunene overfor en rekke utfordringer. På kort sikt er det behov for å dimensjonere opp tjenestilbudet slik at det kan imøtekomme behovene til en økende befolkning. Det vil være behov for nye boliger til nye innbyggere og folk som må flytte som følge av utvidelse av flyplassområdet og økt støy. Dette tilsier også behov for omfattende planleggingsvirksomhet som grunnlag for tilrettelegging av attraktive bo- og leveområder. Store og omfattende endringer på kort sikt vil lett skape interessemotsetninger og behovet for informasjon og dialog med innbyggere og et bredt spekter av interessenter vil være stort. Skal kommunene utnytte de potensielle ringvirkningene knyttet til kampflybasen må kommunene være i forkant og ikke komme i en situasjon hvor hovedfokuset blir «brannslukking» i etterkant pga. av manglende styring og kontroll.

Et av spørsmålene i denne utredningen er om Bjugn og Ørland har bedre forutsetninger for løse og unytte disse utfordringene som en kommune i stedet for dagens to. Dette spørsmål vil vi komme nærmere tilbake til i forbindelse med en gjennomgang av status og utfordringer på ulike kommunale ansvarsområder.

5. Synspunkter fra innbyggerne

Et internettbasert spørreskjema er gjort tilgjengelig. I denne kunne innbyggerne komme med spørsmål til kommunesammenslåingen, peke på årsaker til at de er negative eller positive til en eventuell sammenslåing og uttrykke hva de mener er viktig å ivareta ved en kommunesammenslåing. Det er også gjennomført folkemøter hvor innbyggerne har kunnet komme med sine synspunkt og spørsmål til en eventuell kommunesammenslåing.



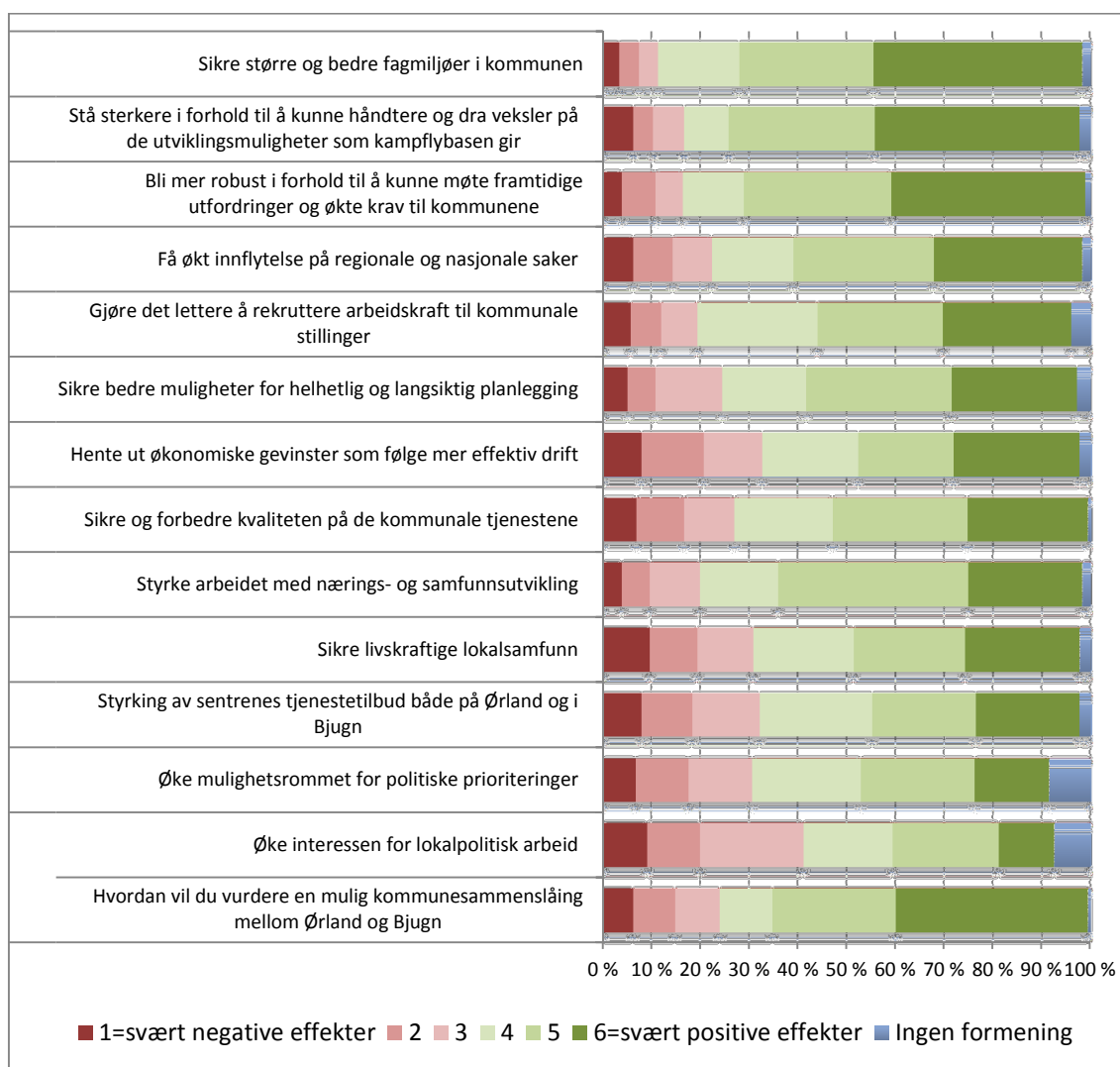
Som nevnt i kap. 2, er det laget et spørreskjema som er tilgjengelig fra en internettside om kommunesammenslåingsprosessen. Her har innbyggerne hatt anledning til å tilkjenne synspunkter og spørsmål som de er opptatt av i forbindelse med kommunesammenslåingen, peke på årsaker til at de er positive eller negative og hvilke hensyn som de mener er viktige å få ivare tatt ved en kommunesammenslåing. Per 3. mai var det 175 som hadde svart på undersøkelsen. Av disse var det 45 prosent som var bosatt i Ørland og 55 prosent som var bosatt i Bjugn. Videre var det 38 prosent menn og 62 prosent kvinner. I og med dette er en undersøkelse som er basert på selvseleksjon, gir ikke undersøkelsen nødvendigvis noe representativt bilde av innbyggernes holdninger, men undersøkelsen er likevel egnet til å gi verdifull informasjon om hva innbyggerne er opptatt av. Det er grunn til å anta at kommunalt ansatte er overrepresentert i forbindelse med undersøkelsen, noe som kan ha resultert i at undersøkelsen gjenspeiler holdninger som er mer positive enn det som er representativt for innbyggerne generelt. Inntrykkene fra intervjuene tyder på at det er et overveiende flertall blant ansatte som har positive holdninger til en sammenslåing.

Vi har også fått innspill fra innbyggerne gjennom folkemøter i forhold til hva folk er opptatt av å få svar på i forbindelse med en eventuell sammenslåing. Det er også stilt tilsvarende spørsmål i

forbindelse med spørreundersøkelsen til innbyggerne. Her viser det seg at de spørsmålene som ble reist på folkemøtene også dekkes opp av spørreundersøkelsen til innbyggerne. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på de spesifikke innspillene fra folkemøtene her.

5.1 Synspunkter på effekter av en sammenslåing

I spørreskjemaet er innbyggerne innledningsvis bedt om å ta stilling til hva slags effekter de mener en kommunesammenslåing vil ha forhold til ulike mål for utviklingen i kommunene. Oversikt over svarfordelingen er gitt i Figur 26.



Figur 26 Innbyggernes vurderinger av hvilke effekter en kommunesammenslåing vil ha i forhold til ulike mål. Vurderingene er foretatt på en skala fra 1-6, der 1 = svært negative effekter og 6 = svært positive effekter. Figuren er rangert etter 6 (svært positive effekter). N=175.

Oversikten viser at det er flertall som vurderer effektene av en sammenslåing som positive på alle de mål som er listet opp for framtidig utvikling. De områdene som de positive effektene anses som størst, er i forhold til å:

- ◆ Sikre bedre og større fagmiljøer i kommunene

- ◆ Stå sterkere i forhold til å kunne håndtere og dra veksler på de utviklingsmuligheter som kampflybasen gir
- ◆ Bli mer robust i forhold til å kunne møte framtidige utfordringer og økte krav til kommunene

De målområdene som har den største andelen som mener effektene blir negative, er som følger:

- ◆ Øke interessen for lokalpolitisk arbeid
- ◆ Hente ut økonomiske gevinster som følge mer effektiv drift
- ◆ Styrking av sentrenes tjenestetilbud både på Ørland og i Bjugn

Det er små forskjeller i vurderingene dersom vi sammenligner svarene i de to kommunene, men det synes som vurderingene fra Ørland ligger noe få prosentpoeng høyere på de negative effektene sammenlignet med svarene fra Bjugn. Vurderingene fra Bjugn er også noe mer positive når det gjelder effekter av en sammenslåing samlet sett (jf. Tabell 2).

Tabell 2 Innbyggernes samlede vurderinger av hvilke effekter en kommunesammenslåing mellom Bjugn og Ørland vil ha. Vurderingene er foretatt på en skala fra 1-6, der 1 = svært negative effekter og 6 = svært positive effekter.

	Ørland	Bjugn	I alt
1	9,5	3,3	6,1
2	13,5	3,3	7,9
3	9,5	7,8	8,5
4	5,4	16,7	11,6
5	18,9	28,9	24,4
6	43,2	38,9	40,9
Ingen formening	0,0	1,1	0,6
Sum	100	100	100
N	74	90	164

De som gav uttrykk for at de er negative til en sammenslåing, ble videre bedt om å angi den/de viktigste årsakene til at de er negative. På tilsvarende måte ble de som var positive bedt om å angi den/de viktigste årsakene til det. Svarene ble gitt i åpne spørsmål hvor innbyggerne fikk anledning til å svare med egne ord. Det var 26 svar på dette spørsmålet. Det som går igjen som årsaker til at folk er negative er som følger:

- ◆ Ikke noe å hente økonomisk/frykt for negative økonomiske konsekvenser/dårlig kommune-økonomi
- ◆ Frykt for økt byråkrati
- ◆ Frykt for innføring av eiendomsskatt
- ◆ Frykt for sentralisering på bekostning av småstedene/frykt for oppbygging av ett senter på bekostning av den andre
- ◆ Frykt for nedleggelse av skoler og barnehager
- ◆ Frykt for redusert tilgjengelighet til kommunale tjenester
- ◆ Manglende tillit til politikerne i nabokommunen/usikkerhet knyttet til motivene for en sammenslåing
- ◆ Ønske om mer samarbeid framfor kommunesammenslåing
- ◆ Færre representanter i regionale fora
- ◆ Frykt for svekket identitet, tilhørighet og dugnadsånd

- ◆ Mindre prioritering av lokale kulturprosjekter
- ◆ Frykt for svekkelse av lokaldemokratiet
- ◆ Frykt for at lokaliseringdebatter vil skape problemer
- ◆ Kulturelle forskjeller som det kan være vanskelig å forene

Det var 99 personer som svarte på spørsmålet om årsaker til at de er positive. Følgende årsaker er trukket fram:

- ◆ Bedre økonomi og bedre ressursutnyttelse. Ineffektivt/unødvendig med to kommuneadministrasjoner
- ◆ Få større og sterkere fagmiljøer, større muligheter for faglig utvikling og bedre muligheter for mer spesialiserte tjenester
- ◆ Få en mer robust kommune, bli mindre sårbar, bl.a. med tanke på sykdom og ferieavvikling
- ◆ Gjøre det lettere å rekruttere kompetent arbeidskraft/få en mer profesjonell kommune
- ◆ Få bedre styring og utvikling av kommuner som hører sammen geografisk (har mye samarbeid/felles arbeidsmarked/felles lag og foreninger)
- ◆ Få bedre gjennomslag regionalt (en felles stemme/økt regional tyngde)
- ◆ Få slutt på uheldig konkurranse og rivalisering mellom kommunene
- ◆ Få en mer slagkraftig kommune/bedre helhetlig tenkning rundt samfunns- og næringsutviklingsarbeid. Står sterkere sammen enn hver for seg
- ◆ Bedre kommunikasjoner mellom Bjugn og Ørland og kommunene på Fosen
- ◆ Få bedre utviklingsmuligheter/en mer attraktiv kommune å bo i
- ◆ Unngå uheldige lokaliseringdebatter. Lokalisering får mindre betydning/mindre kamp om skattepenger
- ◆ Være bedre posisjonert dersom det blir tvangssammenslåing av kommuner/ikke vente på tvangssammenslåing fra staten
- ◆ Stå bedre rustet til å ta imot flyplassen

Samlet sett synes de viktigste argumentene mot en sammenslåing å være knyttet til frykt for sentralisering, dårligere tilgjengelighet til kommunale tjenester, mindre demokratisk påvirkningskraft og reduserte utviklingsmuligheter og engasjement for utviklingen i eget område.

De viktigste argumentene som fremmes for en sammenslåing er at man vil få en større, sterkere og mer robust kommune med bedre kommunale tjenester. Mange er opptatt av å få slutt på rivaliseringen mellom kommunene, at kommunene naturlig hører sammen, at man sammen vil stå sterkere for å møte framtidige utfordringer og at det vil være lettere å drive et helhetlig utviklingsarbeid.

5.2 Hva ønsker innbyggerne svar på?

Innbyggerne ble også stilt spørsmål om det er spesielle spørsmål som det er ønskelig å få svar på i forbindelse med vurderingen av en mulig kommunesammenslåing. Det var 61 personer som kom med innspill på dette punktet. En del av innspillene dreier som hva slags navn den nye kommunen skal ha, hvor kommunesenteret skal være og hvordan tjenester skal fordeles mellom kommunene. Flere er opptatt av de økonomiske konsekvensene for kommunene ved en sammenslåing, og enkelte er den forbindelse også opptatt av om det blir dyrere å bo i en sammenslått kommune. Noen er opptatt av hvilke styringsmodeller som er aktuelle for en ny kommune, hva som vil skje med de ansatte i forbindelse med en eventuell sammenslåing, hva som vil skje med det interkommunale samarbeidet og hvilken betydning en sammenslåing vil ha for resten av Fosen. Nedenfor har vi forsøkt å sammenstille og gruppere de innspillene som har kommet.

Navn og lokalisering

- ◆ Hva skal kommunenavnet være?
- ◆ Hvor skal kommunesenteret ligge?
- ◆ Hvordan skal tjenestene ligge? Hvordan skal tjenestetilbud fordeles uten at det ene eller det andre av de nåværende kommunesentrene blir forfordelt? Skal skolene bestå?
- ◆ Hva blir konsekvensen for kirkestrukturen?

Betydning for økonomien

- ◆ Hva vil de økonomiske effektene av en sammenslåing være?
- ◆ Blir det dyrere å bo en stor kommune (blir det økning av kommunale avgifter og innføring av eiendomsskatt)?

Betydning for politisk og administrativ ledelse

- ◆ Hvordan skal kommunen styres politisk og administrativt? Hvilke styringsmodeller skal benyttes?
- ◆ Hvordan skal ulike kulturer samkjøres? Er det mulig å få ulike politiske kulturer til å jobbe sammen og løfte kommunene i fellesskap?
- ◆ Hvordan skal lokaldemokratiet fungere i kretsene?

Konsekvenser for ansatte

- ◆ Hva skjer med de ansatte i prosessen og hvordan blir de ansatte ivaretatt?
- ◆ Hvordan skal bemanningsprosessene foregå (ekstern utlysning eller intern rokkering)?
- ◆ Hvordan skal lønnsnivået harmoniseres?

Betydning for det interkommunale samarbeidet

- ◆ Hva vil skje med det interkommunale samarbeidet man har i dag?
- ◆ Vil kommune bli store nok til at man unngår flere sammenslåinger?
- ◆ Vil en kommunesammenslåing av Bjugn og Ørland utløse flere kommunesammenslåinger på Fosen?

Betydning for Fosen

- ◆ Hvordan skal en kommunesammenslåing sørge for positive ringvirkninger til de andre småkommunene på Fosen?
- ◆ Hvordan vil en storkommune prioritere utbygging/vedlikehold av infrastruktur i forhold til sentrale/rurale områder i kommunen?
- ◆ Vil bygdene bli ivaretatt? Hva skjer med Øygruppene i Bjugn og Ørland? Hva skjer med Lysøysund og Vallersund?

Synspunktene fra innbyggerne samsvarer godt med erfaringer fra tilsvarende prosesser i andre kommuner. Innbyggerne ønsker i stor grad svar på hvilke konkrete endringer og effekter som vil følge av en sammenslåing. Utredningen har fokus på status og utfordringer knyttet til økonomi, tjenestetilbud, administrasjon, demokrati og samfunnsutvikling, og hvordan en kommunesammenslåing kan påvirke kommunes forutsetninger og muligheter for å løse sine oppgaver. Flere av de spørsmål som innbyggerne ønsker svar på blir belyst i forbindelse med utredningsarbeidet. En del av spørsmålene er imidlertid av politisk karakter, og som det er umulig for utredningen å gi et eksakt svar på. Dette er spørsmål som må avklares i etterkant av utredningsarbeidet, der politi-

kerne tar stilling til om arbeidet skal føres videre fram mot en folkeavstemming eller ikke. Det som har vært vanlig i de frivillige sammenslåingene som har vært gjennomført de senere årene, er det at det har blitt utarbeidet en intensjonsavtale (Sunde & Brandzæg 2006). I forbindelse sammenslåingen av Ølen og Vindafjord ble det f.eks. utarbeidet en intensjonsplan gjorde rede for følgende:

- ◆ Mål
- ◆ Kommunesenter
- ◆ Kommunnavn
- ◆ Innhold i kommunesenteret og fordeling av tjenestene mellom kommunene
- ◆ Prinsipper for organisering av den nye kommunen
- ◆ Håndtering av ansatte
- ◆ Bruk av disponibel formue
- ◆ Oppfølging av rådgivende folkeavstemming

Tilsvarende avtale ble også utarbeidet i forbindelse med kommunesammenslåingen av Mosvik og Inderøy (Brandtzæg et al. 2010). Formålet med en intensjonsavtale er således å gjøre nærmere rede for hvorfor man ønsker en kommunesammenslåing, hva man vil oppnå og klarlegge – så langt som mulig – hvilke praktiske konsekvenser en sammenslåing kan tenkes å ha for ansatte og innbyggere. Flere av de spørsmål som innbyggerne ønsker svar på, men som utredningen ikke kan svare på, er det derfor naturlig å ta inn i en intensjonsavtale. Det er viktig å ha en slik avtale på plass i god tid før en eventuell folkeavstemming.

6. Økonomi

I dette kapitlet ser vi på status og utfordringer knyttet til kommunenes økonomi, og økonomiske konsekvenser av en mulig kommunesammenslåing av Bjugn og Ørland. Vi har drøftet effekter i forhold til inntektsoverføringer gjennom inntektssystemet og andre tilskuddsordninger.



I dette kapitlet har vi beregnet endringene i inntektssystemet ved en eventuell sammenslått kommune. Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket av en kommunesammenslåing, er sats for arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde, distriktstilskudd Sør-Norge og landbrukstilskudd. Videre har vi sett nærmere på status og utfordringer knyttet til eiendomsskatt og kommunal prissetting.

6.1 Dagens status

6.1.1 Økonomiske rammebetingelser

Korrigerte frie inntekter viser nivået på de frie inntektene (rammetilskudd og skatt) korrigert for variasjon i utgiftsbehov ifølge kriteriene i inntektssystemet. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov ("billig" i drift) får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov ("dyre" i drift) får justert ned sine inntekter.

Tabellen under viser korrigerte frie inntekter for Bjugn og Ørland. Nivået, i prosent av landsgjennomsnittet, er vist både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 3 Frie inntekter i 2012 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2014.

	Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet (ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.)	Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet (inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.)
Ørland	97	94
Bjugn	101	99
Sør-Trøndelag	99	100
Landet	100	100

Ørland og Bjugn hadde i 2012 utgiftskorrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og konsesjonskrafts-inntekt) på henholdsvis 94 prosent og 99 prosent av landsgjennomsnittet.

I KOSTRA⁷ er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne "like kommuner". Ørland er plassert i kommunegruppe 8. Dette er mellomstore kommuner med lave bundne kostnader pr. innbygger og middels frie disponible inntekter. Bjugn er plassert i kommunegruppe 1. Dette er små kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger og lave frie disponible inntekter.

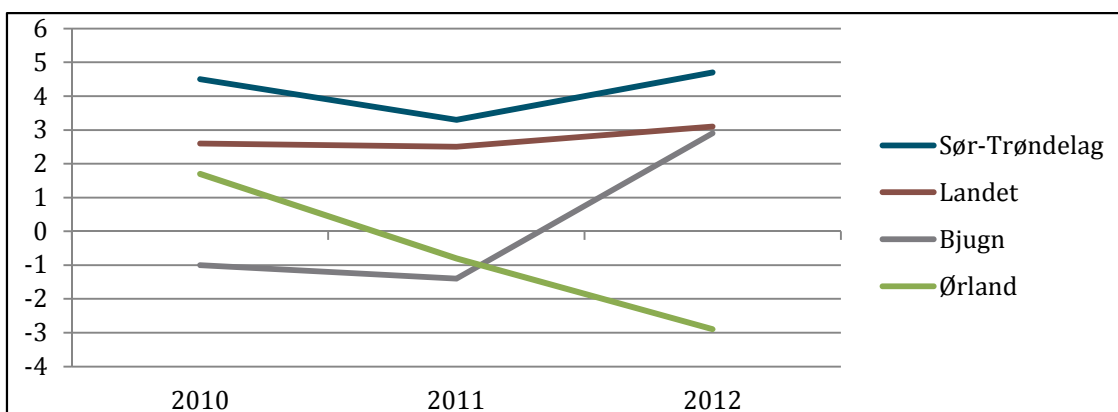
Vi skal se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.

⁷ SSBs statistikk over kommunal tjenesteproduksjon og økonomi.

6.1.2 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)⁸ betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 % av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 % vil sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 % et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Et netto driftsresultat over 3 % for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en "buffer" mot uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

Både Bjugn og Ørland ligger under det anbefalte nivået på 3 % (jf. Figur 27). Bjugn har imidlertid forbedret sitt driftsresultat fra -1,0 % i 2010 til 2,9 % i 2012. For Ørland har utviklingen gått motsatt vei; fra 1,7 % i 2010 til -2,9 % i 2012. Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et netto driftsresultat under 3 % over tid, og det er da selvsagt ikke økonomisk bærekraftig å ha et negativt driftsresultat. Ørland kommune må med andre ord tilpasse driften til inntektsnivået for å få en bærekraftig økonomisk utvikling.



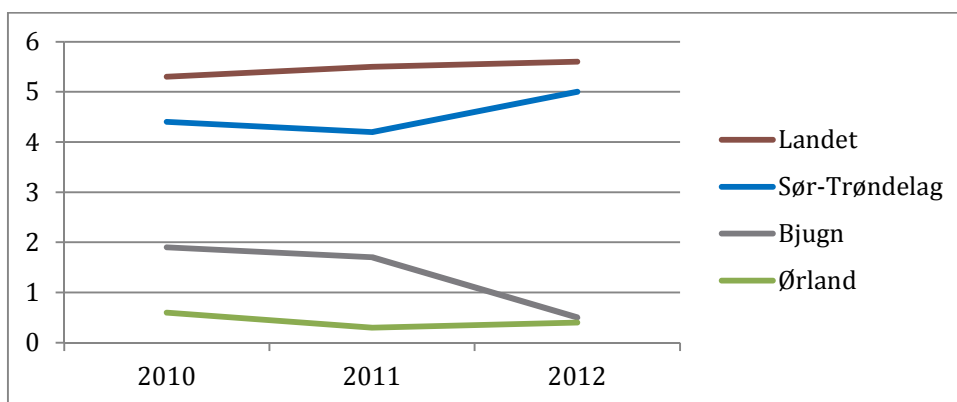
Figur 27 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter i Ørland, Bjugn kommuner, gjennomsnitt Sør-Trøndelag og landet (konserntall). Årene 2010-2012. Kilde: KOSTRA.

Et regnskapsmessig merforbruk innebærer at kommunen har avvik fra budsjett, og brukes gjerne som en indikator på økonomisk styring og kontroll. Bjugn dekket i 2012 inn sitt regnskapsmessige merforbruk fra tidligere år med 3,2 mill kr, men har fremdeles et udekket merforbruk på 4,7 mill kr. Ørland har fremdeles et regnskapsmessig merforbruk på 9,5 mill kr ved utgangen av 2012. Begge kommunene må dekke inn merforbruk fra tidligere år i årene som kommer, i tillegg kommer tilpasning til driften til et bærekraftig nivå for Ørland kommune.

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av "reservene" som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

⁸ TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk "buffer" kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Både Bjugn og Ørland har så godt som brukt opp disposisjonsfondet ved utgangen av 2012 (jf. Figur 28).



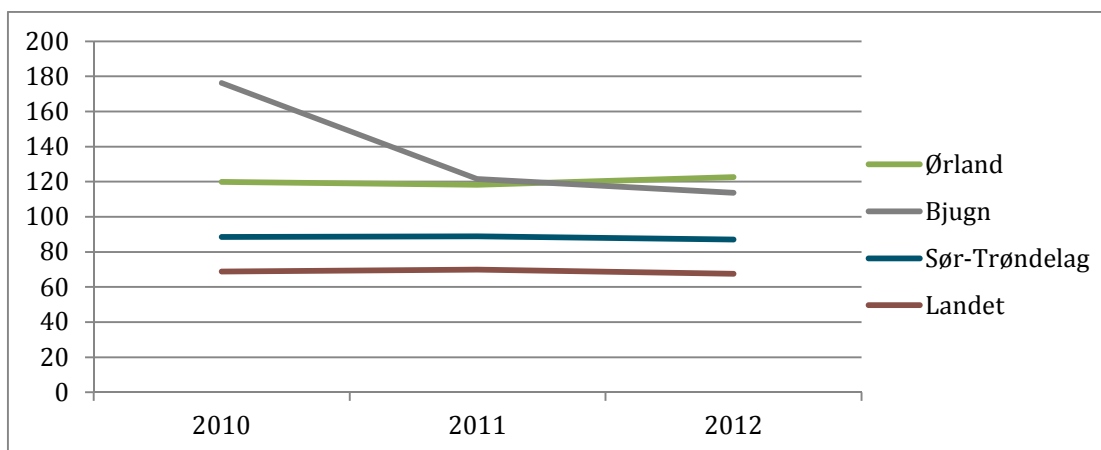
Figur 28 Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter i Bjugn og Ørland kommuner, gjennomsnitt Sør-Trøndelag og landet (konserntall). Årene 2010-2012. Kilde: KOSTRA.

Kommunene har også andre «buffer» i regnskapet, i form av skjulte reserver i langsiktige finansielle plasseringer. Både Bjugn og Ørland har aksjeplasseringer som utgjør skjulte reserver i regnskapet. Bjugn har pr. 31.12.2012 balanseført 30,8 mill kr i aksjer og andeler, men anslår selv at markedsverdien av de samme aksjene og andelene utgjør 235,8 mill kr. Det er spesielt aksjene i Trønder Energi, hvor Bjugn har en eierandel på 5,7 % og eierskapet i Fosen kommunale kraftlag, hvor Bjugn har en eierandel på 40 %, at markedsverdien er betydelig høyere enn bokført verdi. Ørland kommune hadde pr. 31.12.12 balanseført 22,9 mill kr i aksjer og andeler. Kommunen har ikke anslått markedsverdi på postene, men hadde en eierandel på 40 % i Fosenkraft og 2,8 % i Trønder Energi (i følge note i 2011-regnskapet).

Norske kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften er svært viktig for den økonomiske styringen i norske kommuner. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi. De beste kommunene i landet er helt nede i under 30 % på dette nøkkeltallet, mens gjennomsnittet på landsbasis var 67,6 % i 2012. Ørland er helt oppe i en netto lånegjeld på 122,6 % av driftsinntektene, mens tilsvarende tall for Bjugn er 113,7 % i 2012 (jf. Figur 29).

Høy lånegjeld medfører høy rente- og avdragsbelastning i driften. Ørland kommune har allerede en svært høy rente- og avdragsbelastning i driften, og ytterligere låneopptak vil forverre denne situasjonen, slik at en enda større andel av kommunens inntekter må gå til å dekke renter og avdrag.

Både Bjugn og Ørland har utfordringer knyttet til kommuneøkonomien. Begge kommunene har slitt med å få driften i balanse, og har brukt opp sine reserver, kombinert med høye låneopptak. Ørland kommune sliter fremdeles med driftsbalansen, og begge kommunene arbeider med å tilpasse kommuneøkonomien til et mer bærekraftig nivå.



Figur 29 Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter i Bjugn og Ørland kommuner, gjennomsnitt Sør-Trøndelag og landet (konserntall). Årene 2010-2012. Kilde: KOSTRA.

6.1.3 Prioritering

Netto driftsutgifter (driftsutgifter minus driftsinntekter) viser hvordan kommunene prioriterer de frie midlene. Prioriteringsindikatorerne skal si noe om hvor mye av egne penger kommunen velger å bruke til de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker en relativt stor andel av sine ressurser på en bestemt tjeneste.

Tabellen under viser andel av totale netto driftsutgifter på tjenesteområdene som inngår i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Helse og omsorg er det største området for kommunene, målt i netto driftsutgifter, men Bjugn bruker en betraktelig høyere andel av sine totale utgifter på dette området, hele 40,1 % mot 34,9 % i Ørland. Ørland bruker derimot en større andel av sine totale utgifter på barnehage og grunnskole enn Bjugn.

Tabell 4 Andel av totale netto driftsutgifter på tjenesteområdene som inngår i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet.⁹ Kilde: KRD, beregninger ved Telemarksforskning.

	Ørland	Bjugn	<i>Bjugn + Ørland</i>	Hele landet
Administrasjon og styring	9,3	10,6	9,9	8,4
Barnehage	12,5	10,3	11,5	14,6
Grunnskole	25,4	24,7	25,1	24,5
Helse og omsorg	34,9	40,1	37,4	36,5
Sosialtjenesten	1,8	1,5	1,7	5,2
Barnevern	4,9	3,1	4,0	3,1

I tallene i Tabell 4 er det ikke korrigert for forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene. Nedenfor vil vi korrigere for utgiftsbehovet, for på den måten å sammenligne mer reelt mellom kommunene.

⁹ Siden tabellen bare omfatter tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, er ikke summen lik 100. Blant annet omfattes ikke tekniske tjenester og kultur.

6.1.4 Beregnet utgiftsbehov

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur og demografisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med kommunenes inntektssystem er å fange opp slike variasjoner. En ”tar” fra de relativt sett lettdrevne kommunene og ”gir” til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vekter, fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp.

Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet med det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. Ørland og Bjugn kommuner får beregnet en kostnadsindeks på hhv. 1,0130 og 1,0819 i inntektssystemet for 2012. Indeks lik 1 betyr at kommunen har et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet. Det vil si at kommunene blir beregnet å være hhv. om lag 1,3 prosent og 8,2 prosent mer kostnadskrevenne å drive enn gjennomsnittskommunen. De oppgitte indekstallene er et ”øyeblikksbilde” for 2012, og indeksene vil naturligvis variere noe fra år til år. En indeks over 1 betyr at kommunen får et tillegg i innbyggertilskuddet over inntektssystemet/rammeoverføringene i 2012 – i form av et utgiftsutjevningstilskudd. Kostnadsnøkkelene, eller utgiftsbehovet, kan dekomponeres i åtte ulike delkostnadsnøkler. Tabellen under viser utslag på delkostnadsnøkkelene og bidrag til samleindeksen for de to kommunene.

Innen barnehagesektoren er både Bjugn og Ørland billigere å drive enn gjennomsnittskommunen. Dette har sammenheng med at kommunene har få barn i den aktuelle aldersgruppen, i forhold til gjennomsnittskommunen. Innen pleie og omsorg er kommunene mer kostnadskrevenne, spesielt Bjugn. Dette har først og fremst sammenheng med en eldre befolkning i kommunene, i forhold til gjennomsnittskommunen. Pleie- og omsorg utgjør en stor andel av kommunens oppgaver og har dermed en relativt høy vekt (0,3187) i kostnadsindeksen.

Tabell 5 Utslag på delkostnadsnøkler i inntektssystemet (utgiftsutjevningen) 2012. Kilde: KRD, beregninger ved Telemarksforskning.

	Ørland			Bjugn	
	Vekt	Behovsindeks	Bidrag til "samleindeks"	Behovsindeks	Bidrag til "samleindeks"
Barnehage	0,1596	0,8298	-2,7 %	0,8094	-3,0 %
Administrasjon	0,0955	1,1875	1,8 %	1,2395	2,3 %
Skole	0,2869	1,0233	0,7 %	1,0234	0,7 %
Pleie- og omsorg	0,3187	1,0836	2,7 %	1,2563	8,2 %
Helse	0,0404	1,0773	0,3 %	1,1697	0,7 %
Barnevern	0,0311	0,8952	-0,3 %	1,0478	0,1 %
Sosialhjelp	0,0413	0,7009	-1,2 %	0,7177	-1,2 %
Samhandling	0,0265	1,0571	0,2 %	1,1669	0,4 %
Kostnadsindeks	1,0000	1,0130	1,3 %	1,0819	8,2 %

Under er vist ressursbruk for Bjugn og Ørland kommuner på aktuelle tjenesteområder i 2012 - sett i sammenheng med kommunenes beregnede utgiftsbehov, det vil si hensyntatt kriteriene og vektene i inntektssystemet.

Den faktiske ressursbruken på ulike tjenesteområder ses her i sammenheng med et nivå som vi kaller normert utgiftsbehov (basert på kommunens verdi på aktuell delkostandsnøkkel innenfor inntektssystemet). Vi beregner da et mer-/mindreforbruk målt mot dette normerte utgiftsnivået.

Våre beregninger viser at Ørland og Bjugn kommuner hadde mindretgifter på hhv. 9,7 mill kr og 11,0 mill kr i forhold til «normert utgiftsbehov» i 2012 – dvs. hensyntatt kriteriene og vektene i inntektssystemet. Det er spesielt innen pleie- og omsorg at kommunene bruker mindre penger enn det utgiftsbehovet skulle tilsi. Ørland bruker derimot en god del mer penger på barnevern enn det utgiftsbehovet etter kriteriene i inntektssystemet skulle tilsi.

Tabell 6 Ressursbruk/prioritering sett i sammenheng med beregnet utgiftsbehov 2012. Kilde: KOSTRA/KRD, beregninger ved Telemarksforskning.

	Netto driftsutgifter 2012			Mer-/mindretgift ift. "normert utgiftsbehov"	
	Ørland kr pr. innb.	Bjugn kr pr. innb.	Landsgj. kr pr. innb.	Ørland 1000 kr	Bjugn 1000 kr
Barnehage	6 134	5 275	7 190	864	-2 541
Administrasjon	4 559	5 456	4 126	-1 756	1 595
Grunnskole	12 283	12 342	11 909	499	717
Pleie- og omsorg	13 207	17 035	14 939	-15 370	-8 086
Kommunehelse	2 932	2 512	2 049	3 735	538
Barnevern	2 416	1 609	1 528	5 403	37
Sosialhjelp	719	640	1 867	-3 039	-3 266
Sum				-9 663	-11 005

Oppsummert kan vi si at både Ørland og Bjugn får beregnet et høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet – henholdsvis om lag 1,3 prosent og 8,2 prosent i 2012. Våre tekniske beregninger viser at begge kommunene i 2012 hadde et lavere utgiftsnivå på sentrale tjenesteområder enn det kommunenes normerte utgiftsbehov skulle tilsi.

6.2 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitiske virkeområde

En sammenslåing vil også reise problemstillinger knyttet til om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde. Det sannsynlige utfallet er at en ny kommune i sum ville få den samme kompensasjonen som hver av kommunene fikk tidligere, men dette er en viktig problemstilling å få avklart da det dreier seg om relativt store summer.

Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Tabell 7 Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkemiddelområde for Bjugn og Ørland kommuner.

	Sone for arbeidsgiveravgift	Sone for distriktspolitisk virkemiddelområde	Distriktstilskudd Sør-Norge
Ørland	1a	III	
Bjugn	1a	IV	x

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. Både Bjugn og Ørland er plassert i sone 1a (sats 10,6 % inntil fribeløpet, deretter 14,1 %).

Det distriktspolitiske virkeområdet brukes for å avgrense hvor, og med hvilken intensitet, det kan gis bedriftsstøtte/næringsstøtte som er hjemlet i bestemmelsene om regionalstøtte innenfor EØS-regelverket om statsstøtte, og som altså går ut over det som er tillatt innenfor det generelle, landsdekkende konkurransereguleringen (sone III og IV). I tillegg brukes området for å avgrense hvor det kan gis støtte til fysisk tilrettelegging, men ikke direkte bedriftsstøtte (sone II i tillegg til sone III og IV). Soneinndelingen vil ligge fast ut 2013.¹⁰

6.3 Distriktspolitiske tilskudd

Fra og med 2009 ble det opprettet et nytt distriktstilskudd Sør-Norge. Tilskuddet tildeles kommuner i Sør-Norge som ligger i sone IV eller sone III i det distriktspolitiske virkeområdet, og som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet, og som ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd. Alle kommuner i sone IV får tilskudd, mens kommuner innenfor sone III får tilskudd dersom den samfunnsmessige utviklingen er svak. Samfunnsmessig utvikling måles ved en distriktsindeks, som gir et uttrykk for utviklingen i tilgjengelighet, demografi, arbeidsmarked og inntekter. Kommuner i sone III som har lavere indeks enn 35 får fullt tilskudd, mens kommuner i sone III med indeks mellom 35 og 46 mottar redusert gradert tilskudd. Distriktstilskudd Sør-Norge gis med en sats pr. kommune og sats pr. innbygger (jf. Tabell 8).

Ved en kommunesammenslåing vil den nye kommunen kunne få endret indeks, og ved sammenslåing av kommuner med ulik sonetilhørighet vil også sonen kunne bli endret. Disse endringene vil ha innvirkning på størrelsen på distriktstilskudd Sør-Norge.

Bjugn er i dag plassert i sone IV og har distriktsindeks 15 og kvalifiserer dermed til distriktstilskudd Sør-Norge. Ørland er plassert i sone III, men for høy distriktsindeks (51) gjør at kommunen ikke kvalifiserer til distriktstilskudd Sør-Norge.

¹⁰ Ifølge KRD er det ikke lagt opp til endringer i soneinndeling fra 2014. Endelig avklaring kommer i Komm.prop. 2014.

Tabell 8 Oversikt over satser for distriktstilskudd Sør-Norge 2013. Kilde: Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2012-2013).

Sone og indeks	Per kommune (1000 kr)	Per innbygger (1000 kr)
Sone IV	3 619	850
Sone III, indeks 0-35	2 715	636
Sone III, indeks 36-38	2 172	510
Sone III, indeks 39-41	1 631	382
Sone III, indeks 42-44	1 087	256
Sone III, indeks 45-46	544	128

Kommuner som slår seg sammen vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

Ut fra dette kan det se ut som om en sammenslåing på kort sikt ikke vil få konsekvenser på disse områdene, og at eventuelt tap som følge av endret sone- eller særtilskudd over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelingstilskuddet.

I tabellen under er det vist beregnet distriktstilskudd for Bjugn og Ørland kommuner med og uten sammenslåing. Som det framgår av tabellen vil nivået på tilskuddet være avhengig av om en ny kommune blir plassert i sone III eller sone IV.

Tabell 9 Distriktstilskudd Sør-Norge 2013. Med og uten sammenslåing. Kilde: Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2012-2013).

	Sone	Distriktsindeks	Distriktstilskudd Sør-Norge (1000 kr)
Ørland	III	51	0
Bjugn	IV	15	7 515
Bjugn + Ørland	III	32	8 886
Bjugn + Ørland	IV	32	11 867

I våre beregninger av rammetilskuddseffekter ved eventuell sammenslåing har vi tatt utgangspunkt i at nye «Bjugn-Ørland kommune» blir plassert i sone III – og dermed kvalifiserer til et distriktstilskudd på 8,886 mill kr i 2013.

6.4 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Det overordnede formålet med kommunenes inntektssystem er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning).

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de ”gamle” kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslutninger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen gjør at en sammenslått kommune blir overkompensert i en periode på 20 år, hvorav 15 av årene med full kompensasjon. Den påfølgende 5-årsperioden innebærer en nedtrapping av inndelingstilskuddet. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.

Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Beregningene er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Ved en sammenslåing vil utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende fem kriterier i dagens kostnadsnøkkel:¹¹

- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabokrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen
- Basistilskuddet

Bortfall av basistilskuddet kompenseres fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene ”sone” og ”nabo” er beregnet av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall pr. 1. januar 2012.¹²

Inntektsutjevningen vil bli påvirket av en kommunesammenslåing hvis de involverte kommunene har ligget i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt pr. innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittlig nivå. Modellen for inntektsutjevning har igjen blitt justert noe med virkning f.o.m. 2009, men fortsatt

¹¹ I tillegg påvirkes tillegg/trekk for elever i statlige/private skoler.

¹² Indeksen beregnes ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert med innbyggertall.

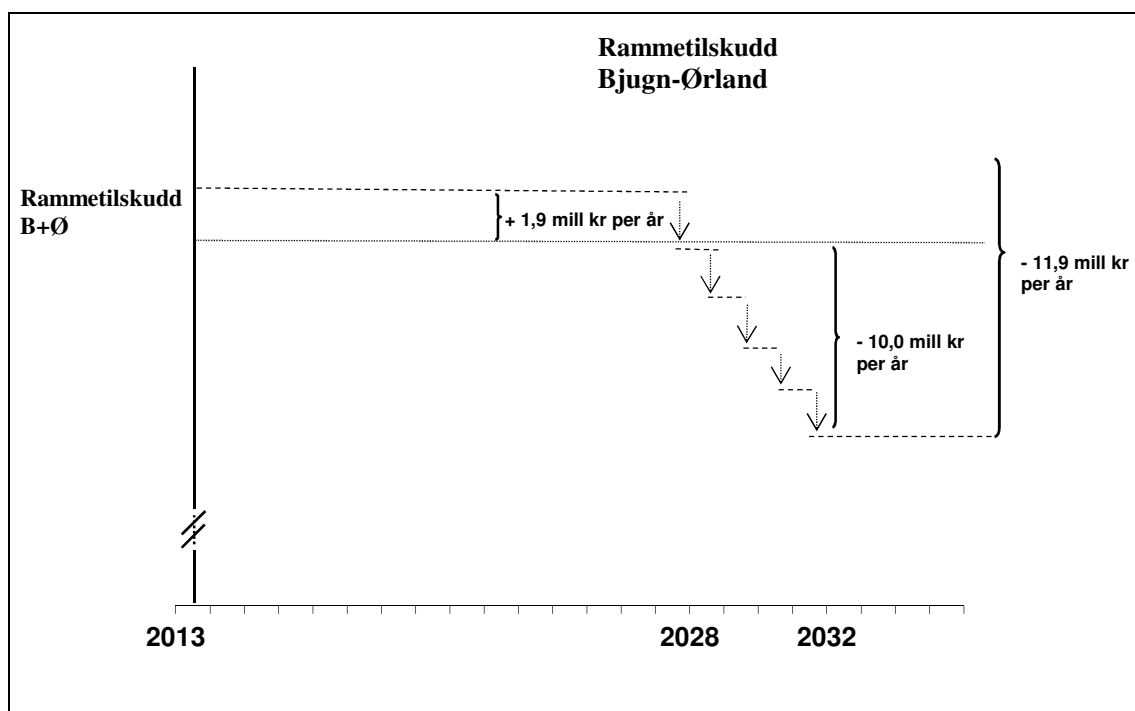
gjelder en grense på 90 %. Bjugn og Ørland har begge et skatteinntektsnivå under 90 % av landsgjennomsnittet. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres over inndelingstilskuddet. Bjugn mottar i dag distriktstilskudd Sør-Norge.

Under vises hvilke kortsiktige og langsiktige effekter det vil være snakk om ved en eventuell sammenslåing av Bjugn og Ørland fra 2013 (jf. Tabell 10 og Figur 30).

Tabell 10 Frie inntekter pr år i mill 2013-kr. "Bjugn-Ørland kommune".

	<i>"Bjugn-Ørland kommune"</i>
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	466,8
Frie inntekter pr år i 15 år etter sammenslåing (B)	468,8
Frie inntekter pr år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	456,8
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+1,9
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-10,0



Figur 30 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Bjugn-Ørland kommune"

Som tabellen og figuren viser, vil "Bjugn-Ørland" få økt sitt rammetilskudd med 1,9 mill kr hvert år de 15 første årene etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 10,0 mill kr pr år under det man mottok som enkeltkommuner. Dette ut-

gjør -1,4 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2013-2027 vil den nye kommunen ha mottatt 28,9 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.¹³

Hvordan endringen i rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene er vist i tabellen Tabell 11. "Bjugn-Ørland kommune" vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene opphopningsindeks (13 tusen) og urbanitet (0,723 mill kr) på 0,736 mill kr. Kriteriet sone (-66 tusen), nabo (-46 tusen) og netto virkning av elever i statlige/private skoler (-59 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Som vist i avsnitt 5.3 vil en sammenslått "Bjugn-Ørland kommune" kvalifisere til distriktstilskudd Sør-Norge. Vi har i våre beregninger lagt til grunn at en ny sammenslått kommune vil havne i sone III og dermed ville ha fått et distriktstilskudd på 8,886 mill kr i 2013. Inndelingstilskuddet er på 11,933 mill kr (bestående av et basistilskudd).

Tabell 11 Endring i ulike tilskuddselementer 2013-kr. "Bjugn-Ørland kommune".

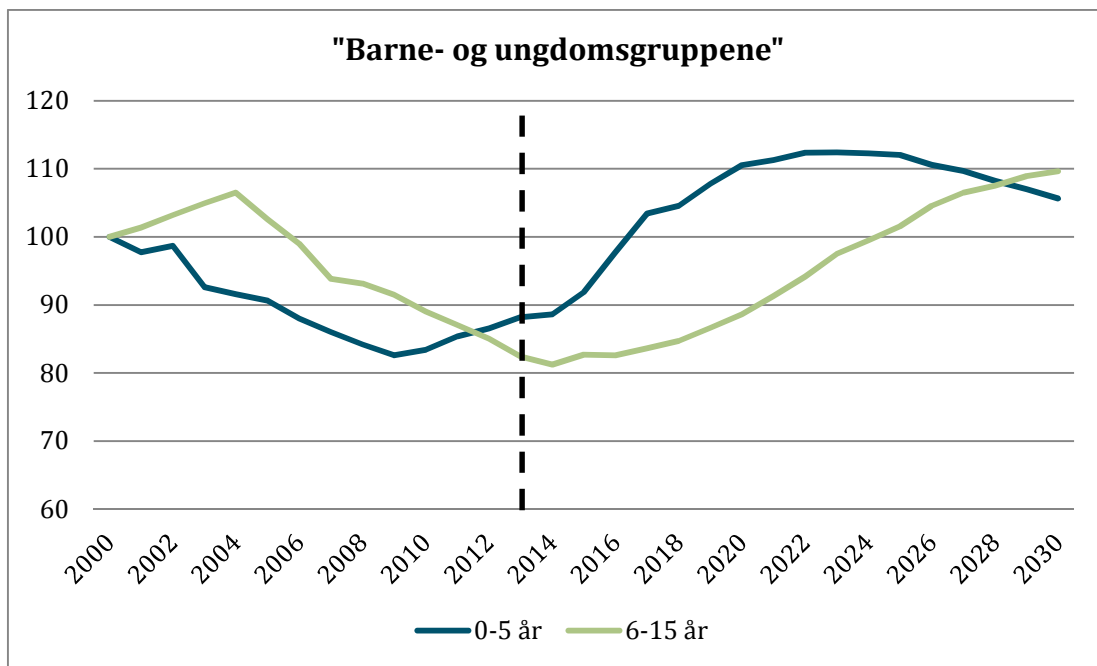
Tilskuddselement	Endring i 1000 kr
Sone	-66
Nabo	-46
Netto virkning av statlig/private skoler	-59
Opphopningsindeks	13
Urbanitetskriterium	723
Basistillegg	-11 933
Netto inntektsutjevning	0
Distriktstilskudd Sør-Norge	-7 525
Nytt distriktstilskudd Sør-Norge	8 886
Inndelingstilskudd	11 933
Sum:	1 925

6.5 Demografi og kommuneøkonomi

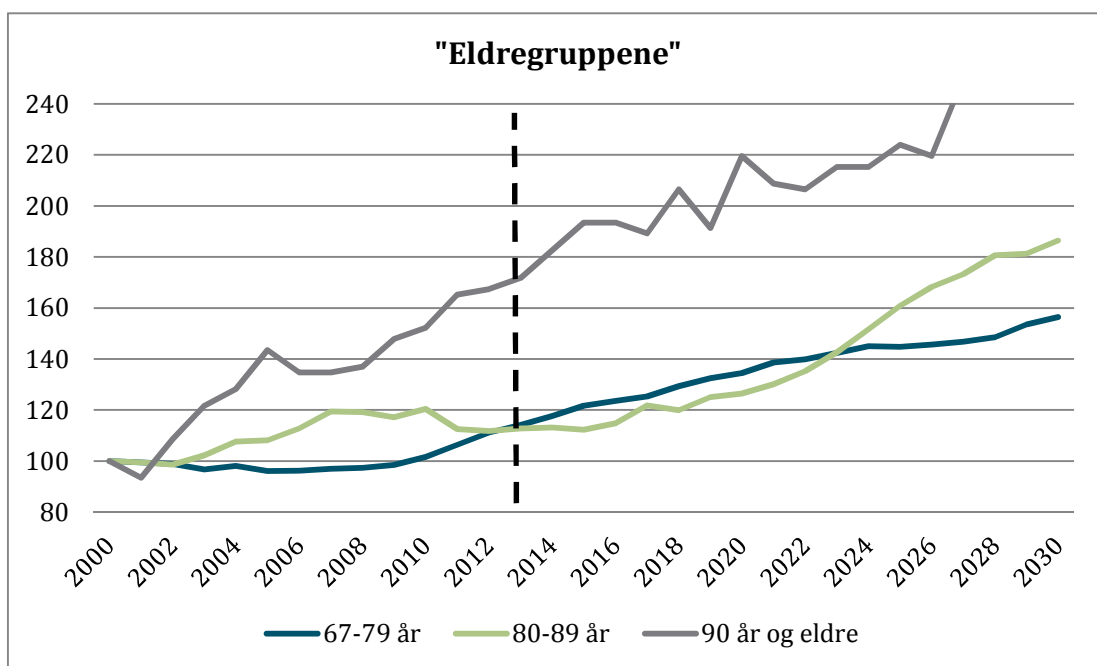
Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Figur 6 og Figur 7 viser anslått befolkningsutviklingen for ulike aldersgrupper i Bjugn og Ørland fram mot 2030.¹⁴ Flere 0-5-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning.

¹³ Beregnet som 15 år à 1,926 mill kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 2,387 mill kr per år i en femårsperiode.

¹⁴ Vi baserer oss på det mest sannsynlige utviklingsalternativet beregnet av Rambøll (2013).



Figur 31 Utvikling i aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år for Bjugn og Ørland 2000-2030, indeksert slik at nivået i 2000=100. Kilde: Rambøll (2013).



Figur 32 Utvikling i aldersgruppene 67-79 år, 80-89 år og over 90 år for Bjugn og Ørland kommune 2000-2030, indeksert slik at nivået i 2000=100. Kilde: Rambøll (2013).

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. TBU har be-

regnet at kommunesektoren i 2013 kan få merutgifter på 3,5 mrd. kr bare for å opprettholde standard og dekningsgrad i det kommunale tjenestetilbudet¹⁵ (hvorav vel 0,6 mrd. kr kan knyttes til fylkeskommunene). KR D har anslått at 3,1 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes av veksten i frie inntekter.

I Tabell 12 har vi beregnet hvor store mer-/mindreutgifter «Bjugn + Ørland» kommune kan få som følge av befolkningsutviklingen. Når det gjelder befolkningsutviklingen har vi lagt til grunn det mest sannsynlige alternativet som er beregnet av Rambøll (2013).

Tabell 12 Beregnede mer-/mindreutgifter 2013-2030 knyttet til den demografiske utviklingen 2012-2029. «Bjugn-Ørland kommune». Faste 1000 2012-kr. Kilde: Rambøll/TBU.¹⁶

	2013	2013-2016	2013-2020	2013-2030
0-5 år	1 788	12 502	27 382	22 601
6-15 år	-5 877	-5 462	7 954	55 032
16-18 år	-6 107	-13 551	-16 364	-2 172
19-66 år	966	5 552	8 666	10 160
67-79 år	1 379	5 726	10 755	20 860
80-89 år	596	1 639	8 045	40 710
90 år og eldre	871	5 228	10 457	20 043
Sum	-6 383	11 634	56 894	167 234
Sum ekskl. 16-18 år	-276	25 185	73 258	169 405

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at kommunen kan få merutgifter på nær 170 mill kr i perioden 2013 til 2030, som følge av endringer i demografien.¹⁷ I aldersgruppene under 67 år er det isolert sett anslått merutgifter på omlag 87,8 mill kr, mens det i aldersgruppene over 67 år isolert sett er anslått merutgifter på om lag 81,6 mill kr i samme periode. Merutgiftene vil gjenspeiles gjennom økt rammetilskudd, og gi slik sett en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommunene vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

6.6 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

Bjugn kommune har eiendomsskatt, men ikke Ørland. Bjugn har bare eiendomsskatt på verker og bruk. Ingen av kommunene har eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer. Eiendomsskattesatsen i Bjugn kommune er på syv promille, som er høyeste tillatte sats. En eventuelt sammenslått kommune må naturligvis samordne eiendomsskatten. Det er ikke mulig å fortsette med å ha eiendomsskatt på verker og bruk bare i Bjugn kommune.

Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er ”utbygd på byvis”.

¹⁵ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), april 2012.

¹⁶ Mens TBU bare har anslått mer-/mindreutgifter for 2013, har vi også sett på kostnadene i perioden fram mot 2020. TBU presiserer at beregningene må ses på som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid.

¹⁷ Aldersgruppen 16-18 år kan i stor grad knyttes til fylkeskommunen. I sum ekskl. 16-18 år er denne aldersgruppen holdt utenfor (= 167 234 + 2 172).

Etter § 3 i eieendomsskattelova er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:

- a. Eiendomsskatt i hele kommunen
- b. Eiendomsskatt i klart avgrensede områder som er utbygd helt eller delvis på byvis
- c. Eiendomsskatt på bare verker og bruk
- d. Eiendomsskatt på næringseiendom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Eiendomsskatten skal være minst 2 promille og maks 7 promille av takstgrunnlaget. Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune er vanskelig å spå om. Dette gjelder også dersom Bjugn og Ørland fortsetter som to egne kommuner. Det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger frem eiendomsskatt uavhengig av om det blir kommunesammenslåing eller ikke.

Etter § 13 i eigenomdsskattelova kan det ved en justering av kommunegrensene skrives ut eiendomsskatt for de nye områdene i kommunen etter de samme satser som anvendes i resten av kommunen. Dette er et unntak fra reglene i første ledd som oppstiller begrensninger med hensyn til hvor raskt skattesatsen kan forhøyes. Det er med andre ord mulig å innføre høyeste skattesats på verker og bruk i Ørland kommune, uten den gradvise økningen i skattesatsen som loven i utgangspunktet legger opp til.

En annen ting er at det kan være vanskelig å innføre eiendomsskatt på verker og bruk i Ørland allerede fra det planlagte sammenslåingstidspunktet. For det første kan det være en fordel om det nye kommunestyret får anledning til å ta stilling til behovet for eiendomsskatt, og hvilke avgrensninger og satser som skal gjelde i den nye kommunen. For det andre må det foretas en taksering ved innføring av eiendomsskatt, noe som kan være tidkrevende arbeid.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra foreldrebetaling SFO til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være; vil sammenslåingen føre til høyere priser og avgifter i en av kommunene? Er forskjellene store eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?

Prissetting av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må harmonisere i en eventuell sammenslått kommune. Tabell 13 viser at Ørland har til dels betydelig høyere tilknytningsgebyr for vann og avløp, mens årsgebyr for avløp er høyest i Bjugn.

Tabell 13 Eksempler på kommunale satser for Bjugn og Ørland. Kilde: KOSTRA og kommunes nettsider.

Eksempler på satser 2013	Ørland	Bjugn
Foreldrebetaling barnehage pr mnd. (100 %)	2 330	2 330
Foreldrebetaling SFO pr mnd. (20 timer)	2 245	2 123
Årsgebyr vann	3 496	3 360
Årsgebyr avløp	2 720	3 144
Årsgebyr avfall	2 342	2 075
Tilknytningsgebyr vann	10 800	7 440
Tilknytningsgebyr avløp	11 176	7 160 og 9 040 ¹⁸

¹⁸ To satser. Laveste sats for en standard bolig på 120 kvm bruksareal.

6.7 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd

I tillegg til frie inntekter mottar kommuner en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Det vil f.eks. gjelde:

- ◆ Integreringstilskudd
- ◆ Tilskudd ressurskrevende tjenester
- ◆ Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ◆ Rentekompensasjon skoleanlegg¹⁹, skolebygg og svømmeanlegg²⁰ og kirkebygg
- ◆ Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

Barnehagemidlene ble innlemmet i rammetilskuddet f.o.m. 2011 og fordeles etter den generelle kostnadsnøkkelen. Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

6.8 Planlagte investeringer

Økt befolkningsvekst vil føre til behov for investering i kommunal infrastruktur. I første omgang må det gjøres investeringer knyttet til tilrettelegging for boligbygging. En del av innflytterne vil være barnefamilier, noe som blant annet fører til økt etterspørsel etter barnehageplasser og flere barn i skolen.

Bjugn kommune har budsjettert med 92,6 mill kr i investeringer i 2013, og Ørland kommune har budsjettert med 68,7 mill kr. i investeringer. En stor del av investeringene er knyttet til utbygging av nye områder, inkl. opparbeiding og kjøp av grunn. I Bjugn er det budsjettert med 19,1 mill kr til tekniske tjenester, som avløp, vann, tomteopparbeiding og vei. Den største enkeltinvesteringen er utbygging av helsesenteret med 31 mill kr, deretter kommer ny barnehage i Botngård med 15 mill kr i 2013 og 20 mill kr i 2014, og utbygging Botngård skole med 10,5 mill kr. Både ny barnehage og utbygging av skolen er gjort med tanke på den framtidige befolkningsveksten.

Tabell 14 Oversikt over investeringsområder i vedtatt budsjett 2013 i Bjugn og Ørland kommuner. Mill kr.

Område	Ørland	Bjugn
Teknisk/utbygging	44,3	19,1
Helse	0	31,0
Barnehage	0	15,0
Skole	0	10,5
Idrett	21,6	5,3
Annet	2,8	11,7
Sum	68,7	92,6

¹⁹ Fra ordningen innfaset i perioden 2002-08.

²⁰ Fra den nye ordningen som ble faset inn f.o.m. 2009.

Også Ørland planlegger store investeringer knyttet til grunnnerverv, opparbeidelse av boligfelt og vann- og avløpsanlegg. Totalt har Ørland budsjettet med 44,3 mill kr til erverv og opparbeidelse av grunn, teknisk planlegging og VA-anlegg i 2013. Også i resten av økonomiplanperioden er det planlagt å bruke betydelige beløp til denne typen investeringer. Største enkeltinvestering i 2013 er rehabilitering av svømmehall med 18,6 mill kr.

Ørland skriver i sin økonomiplan at de foreløpig ikke har tatt stilling til hvilke investeringer som kreves på bakgrunn av forventet økning i folketall som følge av kampflybasen. Rådmannen har likevel skissert noen investeringsbehov som innledning til arbeidet. Følgende større prosjekter er skissert i perioden 2014 og 2015:

- ◆ Ny idrettshall til 80 mill kr
- ◆ Ny "Hårberg skole" 150 mill kr
- ◆ Utvidelse av ungdomsskole 30 mill kr
- ◆ Ny barnehage 20 mill kr
- ◆ Nytt renseanlegg og høydebasseng vann 20 mill kr

Dette utgjør til sammen investeringer på 300 mill kr i perioden 2014-2015. Ørland har i dag noe ledig kapasitet i skolene, men barnehagene har ikke ledig kapasitet. Kommunen må likevel bygge ny skole, da Hårberg skole allerede i dag er plaget av flystøy, og må stanse undervisningen under inn- og utflyging.

Ingen av kommunene har reserver på fond, slik at nye investeringer sannsynligvis må finansieres med låneopptak. Begge kommunene har allerede høy netto lånegjeld, og spesielt Ørland kommune har en forholdsvis stor andel av inntektene bundet opp i renter og avdrag allerede.

6.9 Landbrukstilskudd

Innenfor landbruket er det forskjellige soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Når det gjelder distriktstilskudd for melk, har Bjugn områder i både B, C og D, mens Ørland har områder i sone A og D. For distriktstilskudd for kjøtt, ligger begge kommunene i sone 2, og for areal- og kulturlandskapstilskuddet ligger begge kommunene i sone 4.

Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. Ut fra erfaringer med tidligere kommunesammenslåinger vil ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk. Her følger ikke soneinndelingen alltid kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dersom Bjugn og Ørland hadde ligget i ulike soner her, ville det ha utløst behov for nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndenes inntektsgrunnlag. I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy var det behov for slike avklaringer fordi kommunene var plassert i ulike soner. utfordringene ble spilt inn overfor landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlige parter for å få en avklaring. Resultatet av dette ble at eksisterende soneinndeling ble opprettholdt for den nye kommune. I og med Bjugn og Ørland ligger i samme sone i dag, vil ikke dette være en aktuell problemstilling her.

6.10 Harmonisering av lønnutgifter

Dersom det er forskjeller i lønnsnivået mellom kommunene, kan dette skape harmoniseringsutfordringer ved en kommunesammenslåing. Ut fra opplysninger fra felles personalsjef for Bjugn og

Ørland, synes det ikke en eventuell sammenslåing å medføre spesielle utfordringer på dette området. Det vises i den forbindelse til at det er i de områder som det er stort volum av ansatte at en kunne fått utfordringer med å harmonisere lønn, dvs. sykepleiere, lærere, fagarbeidere innen de fleste sektorer m.m. I og med at disse regulert av felles tariffavtaler, er det ingen vesentlige forskjeller i lønnplasseringen. Videre pekes det på at forskjellene som kommer til syne, er personlige tillegg som en har med bakgrunn i kompetanse, meransvar, funksjon eller stillingens karakter. Dette er forskjeller som kommer uavhengig av en sammenslåing eller ikke. Det samme gjelder innenfor ledelsesnivåene. Det er stillingens innhold og måten som det er organisert på som avgjør lønnplassering og det gis uttrykk for at det heller ikke her er store forskjeller mellom kommunene.

På bakgrunn av dette blir det fra personalsjefens side konkludert med at på et generelt grunnlag er det ikke fare for, eller grunn til å tro, at det her blir behov for store lønnsjusteringer ved en evt. kommunesammenslåing. Skulle det dukke opp ulikheter er dette noe som lett ville kunne la seg justere i lokale lønnsforhandlinger.

6.11 Kostnader ved en sammenslåing

Kommuner som slår seg sammen, får økonomisk tilskudd til dekning av engangskostnader ved sammenslåing etter søknad til KRD. I Inndelingsloven er det lovfestet at kommuner som slår seg sammen skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. Ved de siste kommunesammenslåingene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 prosent av det de selv har definert som nødvendige engangskostnader som følger av sammenslåingsprosessen.

I Soria-Moria-2-erklæringen slo regjeringen fast at der det er lokal tilslutning til endring i kommunestruktur skal de faktiske kostnadene knyttet til selve sammenslåingsprosessen dekkes av staten. I perioden etter at kommunene har vedtatt en kommunesammenslåing og til iverksettingen av vedtaket, vil derfor departementet dekke 100 pst. av sammenslåingskostnader som departementet vurderer som nødvendige for å få etablert den nye kommunen.

De mest aktuelle engangskostnadene kommunene kan få dekket i fasen mellom vedtak og iverksetting er: lønn og drift av en felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder, eventuelt prosjektmedlemmer og hovedtillitsvalgt. Videre kan harmonisering av IKT-utstyr, mindre tilpasninger og tilrettelegging av servicekontor og intern og ekstern informasjon dekkes. Departementet vil foreta en skjønnsmessig vurdering av hva som vil bli dekket i hvert enkelt tilfelle.

Det er ulikt hvor store kostnader tidligere kommuner har hatt til sammenslåingsprosessen. En eventuell sammenslåing mellom Bjugn og Ørland vil være en sammenslåing av to likeverdige kommuner, og ikke en innlemming av en kommune i en annen. Dette medfører kostnader knyttet til samkjøring og tilpasninger i organisasjonen, og infrastrukturkostnader. Kommunene må selv beregne hva dette vil koste, basert på de behov en identifiserer ved en eventuell sammenslåing. Vi vil vise til noen eksempler fra andre kommuner, for å gi et bilde på hvilke kostnader det kan være snakk om, og i hvilken størrelsesorden. Eksempelene er hentet fra Sunde og Brandtzæg (2006).

Ølen og Vindafjord er et eksempel på to kommuner på om lag samme størrelse som slo seg sammen. Kommunene budsjetterte med en total ramme på 32,2 mill kr over en periode på 3 år. Om-

regnet til 2013-tall utgjør dette 42,6 mill kr.²¹ Kommunene fikk finansiert omtrent 94 % av den totale budsjettammen. De søkte om støtte til diverse engangskostnader, som for eksempel lønn til prosjektleder, frikjøp av ansatte og tillitsvalgte til aktiv deltagelse i omstillingsprosessen, opplæring, informasjonstiltak og lignende. I tillegg søkte de også om å få midler til å finansiere IT-løsninger for den nye kommunen, etablering av servicesentre i bygdene og ombyggingstiltak på Ølen. Kommunene hadde også kostnader knyttet til avgangsavtaler for rådmennene på om lag 2 mill kr. Disse kostnadene ble ikke dekt av KR D.

Tabell 15 Prosjektbudsjett for sammenslåing av Ølen og Vindafjord. Kilde: Sunde og Brandtzæg, 2006.

Tiltak	Budsjetterte kostnader (i tusen kr)
Fast lønn på prosjektet	4 626
Bruk av egne ansatte	1 320
Møtegodtgjørelse folkevalgte	315
Reise og diettgodtgjørelse	320
Forsikring	20
Konsulenttjenester	865
Inventar og utstyr, inkl. IKT	8 000
Kontormateriell	80
Informasjon	800
Post og banktjenester	30
Opplæring	1 700
Møter og konferanser	550
Etablering av servicesentre	10 000
Andre driftsutgifter	2 074
Lønns- og prisstigning	1 500
Sum	32 200

Et annet eksempel er Aure og Tustna. Aure hadde før sammenslåingen 2 661 innbyggere, mens Tustna hadde 1 015 innbyggere. Kommunene slo seg sammen 1.1.2006. Aure og Tustna søkte dekket 45,3 mill kr i engangskostnader. Omregnet til 2013-kroner utgjør dette 62,1 mill kr. Vi ser at type kostnader i stor grad er de samme som i Ølen og Vindafjord. Kommunen fikk langt dårligere uttelling enn tidligere sammenslutninger hadde fått. De fikk bare i underkant av 24 % av det beløpet de søkte om. Støtten fra KR D var fordelt på 6,8 mill kr til engangskostnader og 4 mill kr til etablering av servicekontor.

²¹ Basert på kommunal deflator i Rapport fra teknisk beregningsutvalg for kommunalsektor, november 2012.

Tabell 16 Prosjektbudsjett for sammenslåing av Aure og Tustna. Kilde: Sunde og Brandtzæg, 2006.

Tiltak	Budsjetterte kostnader (i tusen kr)
Fast lønn på prosjektet	4 058
Bruk av egne ansatte	1 920
Møtegodtgjørelse folkevalgte	366
Reise og diettgodtgjørelse	476
Forsikring	21
Konsulenttjenester	620
Post/bank/telefon	37
Kontormateriell	40
Informasjon og sos. Tiltak	1 014
Møter og konferanser	60
Opplæring	1 236
Inventar og utstyr, inkl. IKT	23 735
Bygningstiltak	10 410
Andre driftsutgifter	1 150
Kirkelig organisering	180
Sum	45 323

I tillegg til engangskostnadene og servicekontor fikk kommunene 15 mill kr til Imarsundforbindelsen. Denne lå ikke inne i kommunens prosjektbudsjett. Kommunene var ikke fornøyd med KRD sin støtte og tok på nytt kontakt med KRD. Dette førte til at statens bidrag økte med 4,9 mill kr., hvorav 1,9 mill kr var til prosesskostnader og 3 mill kr var til IKT-kostnader.

Sammenslåingen av Frei og Kristiansand er et annet eksempel. Her søkte kommunene om 33,6 mill kr til infrastruktur som veier og 60 mill kr til engangskostnader, hvorav halvparten av dette var til ombygging av administrasjonslokaler. Kommunen fikk innvilget 15,1 mill kr i engangskostnader, og 20 mill kr til infrastruktur. Også Frei og Kristiansand fikk mindre uttelling i opprinnelig søknad, og klaget på departementets første tildeling. Støtten til infrastrukturtiltak ble brukt til prosjektet "den nye servicekommunen", asfaltering, gang og sykkelvei og startkapital til forlenging av rullebane på flyplassen.

For Frei og Kristiansand tok det et helt år fra den første søknaden ble sendt til søknaden var endelig avgjort. Kommunene hadde da jobbet med kommunesammenslåing i 1,5 år uten å vite hva slags budsjett de hadde for gjennomføringen. Et godt råd er derfor å søke et akontobeløp tidlig for å få ressurser til å komme raskt i gang med arbeidet. Man bør imidlertid også få på plass et budsjett så tidlig som mulig, da dette vil være avgjørende for framdrift og aktivitetsnivå i prosjektet.

Sammenslåingen av Mosvik ble gjennomført etter at Soria Moria II-plattformen ble vedtatt i 2009, og hvor det er slått fast at 100 prosent av nødvendige engangskostnader knyttet til en kommunesammenslåing skal dekkes.

I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy bevilget KRD 14,557 millioner kroner til dekning av engangskostnader i forbindelse med sammenslåingen. I følge opplysninger fra kommunen utgjorde dette 75 prosent av omsøkt beløp. I følge tilsagnsbrevet fra KRD ble følgende kostnadselementer helt eller delvis dekket: «*prosjektorganisasjonen, innleie av ressurser, innkjøp*

alle prosjektgrupper, kjøp av konsulenttenester, kirkelig fellesråd, ekstern kulturbygging, tilpasning av administrasjonsbygg, tilpasning av servicetorg og diverse andre kostnader».²²

Erfaringene fra de øvrige sammenslåingene gir en god oversikt hva slags type engangskostnader som det kan være aktuelt å få dekket i forbindelse med en eventuell sammenslåing. Kostnadene kan variere for område til område alt etter hvilke utfordringer som må håndteres og hva slags sammenslåingsprosess det er nødvendig å gjennomføre. Erfaringene tilsier også at det viktig å dokumentere og spesifisere hva som er nødvendige engangskostnader på en god måte. I en tidlig fase vil det også være viktig å søke om et akontobeløp tidlig i prosessen for å komme raskt i gang med en eventuell prosess. Det ble også gjort i forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy.

6.12 Oppsummering

Både Bjugn og Ørland har utfordringer knyttet til kommuneøkonomien. Begge kommunene har slitt med å få driften i balanse, har brukt opp sine reserver og har høyt låneopptak. Ørland kommune sliter fremdeles med driftsbalansen, og begge kommunene har arbeid i gang for å justere drifta til et mer bærekraftig nivå.

Når det gjelder ressursbruken på ulike tjenesteområder, har vi beregnet et mer-/mindreforbruk for kommunene målt mot det normerte utgiftsnivået. Begge kommuner har samlet sett et lavere utgiftsnivå på sentrale tjenesteområder enn det kommunenes normerte utgiftsbehov skulle tilsi. Dette skyldes i første rekke et lavere utgiftsnivå inne pleie- og omsorg. Begge kommunene ligger noe over på grunnskole, kommunehelse og barnevern. Når det gjelder de to siste, ligger disse spesielt høyt i Ørland.

Kommunene ligger i samme sone for arbeidsgiveravgift, og en kommunesammenslåing vil derfor ikke ha betydning for nivået på denne. Kommunene ligger i ulike soner for det distriktpolitiske virkeområdet. Bjugn er i dag plassert i sone IV, har distriktsindeks 15 og kvalifiserer dermed til distriktstilskudd Sør-Norge. Ørland er plassert i sone III, men for høy distriktsindeks (51) gjør at kommunen ikke kvalifiserer til distriktstilskudd Sør-Norge. Med dagens regler ville en sammenslått kommune fått distriktsindeks 32 og således være kvalifisert for distriktstilskudd Sør-Norge, men det er usikkert om den nye kommune vil bli plassert i sone III eller IV. I våre beregninger av rammetilskuddseffekter ved eventuell sammenslåing har vi tatt utgangspunkt i at den nye kommunen blir plassert i sone III – og at den dermed vil være kvalifiserer til et distriktstilskudd på 8,886 mill kr i 2013. Dersom den nye kommunen blir plassert i sone IV, vil den nye kommunen være kvalifisert for et distriktstilskudd på 11,867 mill kr. Ellers er det verdt å merke seg at soneinndelingen er under revidering, og endelig avklaring vil først komme i kommuneproposisjonen for 2014. Det vil også være slik at tap av eventuelle regionalpolitiske tilskudd vil bli kompensert gjennom inndelingstilskuddet i inntektssystemet.

Når det gjelder effektene på overføringene i inntektssystemet, vil en sammenslåing av Bjugn og Ørland gi en økning av rammetilskuddet på 1,9 mill kr hvert år de 15 første årene etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 10,0 mill kr pr år lavere enn det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -1,4 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Fram til så skjer (dvs. i perioden 2013-2027), vil en

²² Tilsagnsbrev fra KRD til Inderøy kommune datert 15. april 2011.

sammenslått kommune ha mottatt 28,9 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum. Dette er beregninger som forutsetter uendret befolkning og befolkningssammensetning.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, som også tar hensyn til prognoser for endringer i demografien, er det anslått at Ørland/Bjugn kan få merutgifter på nær 170 mill kr i perioden 2013 til 2030, som følge av disse prognosene. Merutgiftene vil gjenspeiles gjennom økt rammetilskudd, og gir slik sett en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommunene vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette. Beregningene forutsetter en befolkningsutvikling i tråd med det mest sannsynlige utviklingsalternativet som Rambøll har skissert.

Bjugn kommune har innført eiendomsskatt, men ikke Ørland. Bjugn har bare eiendomsskatt på verker og bruk. En eventuelt sammenslått kommune må bli enige om et ens eiendomsskatteregime for hele kommunen. Det er ikke mulig å fortsette med å ha eiendomsskatt på verker og bruk bare i Bjugn kommune. Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er det opp til lokalpolitikkerne å bestemme. Dette gjelder også dersom Bjugn og Ørland fortsetter som to egne kommuner. Det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger frem eiendomsskatt uavhengig av om det blir kommunesammenslåing eller ikke. Det kan være en fordel om et eventuelt nytt kommunestyre får anledning til å ta stilling til behovet for eiendomsskatt, og hvilke avgrensninger og satser som skal gjelde i den nye kommunen. Dersom man ønsker å innføre eiendomsskatt på verker og bruk i Ørland allerede fra det planlagte sammenslåingstidspunktet, kan det være vanskelig å gjennomføre fordi det må foretas taksering ved innføring av eiendomsskatt, noe som kan være tidkrevende arbeid.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må harmoniseres i en eventuell sammenslått kommune. Det er en fordel at det jevnt over er små forskjeller det er snakk om. Ørland har til dels betydelig høyere tilknytningsgebyr for vann og avløp, mens årsgebyr for avløp er høyest i Bjugn.

Med dagens plassering av kommunene i ulike tilskuddssoner i landbruket, vil ikke en kommunesammenslåing ha noen effekt på tilskuddsatsene.

Kommunene står overfor betydelige investeringer knyttet til utbygging av nye byggeområder, inkl. opparbeiding og kjøp av grunn. Ingen av kommunene har reserver på fond, slik at nye investeringer sannsynligvis må finansieres med låneopptak. Begge kommunene har allerede høy netto lånegjeld, og har en forholdsvis stor andel av inntektene bundet opp i renter og avdrag allerede. En kommunesammenslåing vil bidra til en reell økonomisk gevinst som følge av inndelingstilskuddet, men effekten vil være liten sammenlignet med summen av de inntekter som kommunene har i dag. De største gevinstene vil således være knyttet til realisering av stordriftsfordeler og muligheter for bedre og mer fleksible utnyttelse av ressursene i den krevende utbyggingsperioden som kommunene står foran i forbindelse med kampflybasen.

Når det gjelder kostnader forbundet med en eventuell sammenslåing, vil KRD dekke 100 prosent av nødvendige engangskostnader. Dette er en praksis som er innført av regjeringen gjennom Soria-Moria-2-erklæringen. Erfaringene fra tidligere sammenslåinger gir en god oversikt hva slags type engangskostnader som det kan være aktuelt å få dekket. Kostnadene kan variere for geografiske områder alt etter hvilke utfordringer som må håndteres og hva slags sammenslåingsprosess det er nødvendig å gjennomføre. Erfaringene tilsier også at det viktig å dokumentere og spesifisere hva som er nødvendige engangskostnader på en god måte. I en tidlig fase vil det også være viktig å søke om et akontobeløp for å komme raskt i gang med en eventuell prosess. Det ble gjort i forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy og bidro til at prosessen gikk lettere.

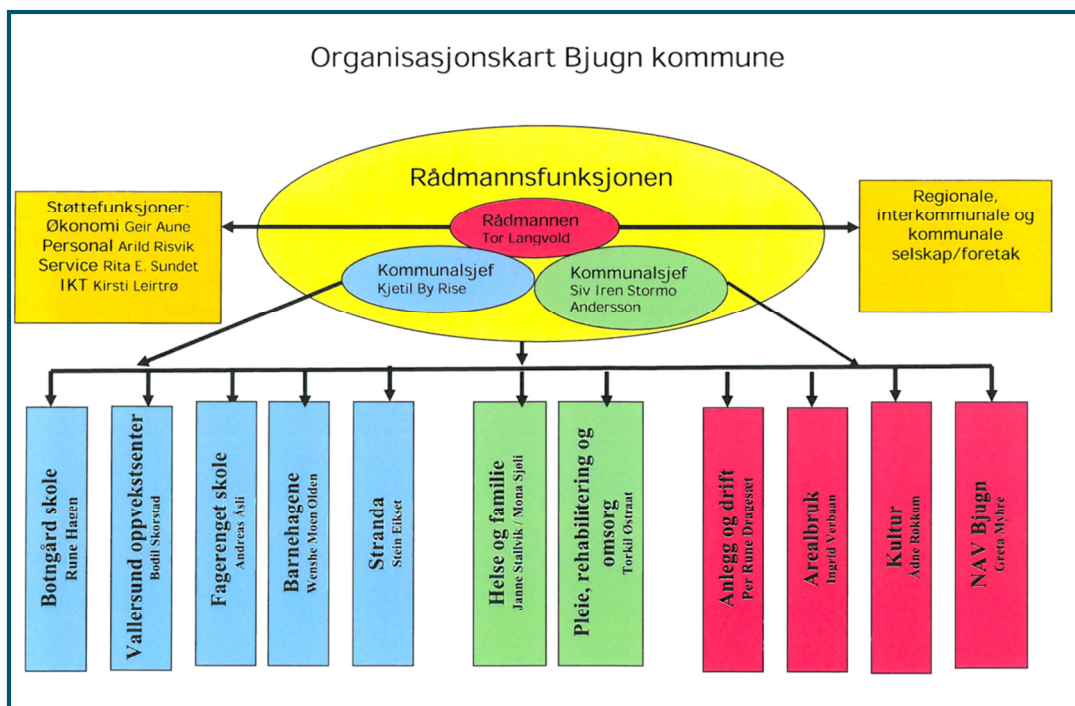
7. Administrasjon, tjeneste- produksjon og forvaltning. Status, utfordringer og konsekvenser av en kommunesammenslåing



En sentral målsetting med en kommunesammenslåing vil være å hente ut stordriftsfordeler i form av mer effektiv drift, større og sterkere fagmiljøer og bedre tjenester. I dette kapitlet vil vi forsøke å gi en oversikt over status og utfordringer og konsekvenser av en kommunesammenslåing på ulike tjenesteområder. Vi vil også kommentere og diskutere utfordringer som kan oppstå som følge av en sammenslåing, og peke på tiltak som kan være viktige for håndtere disse.

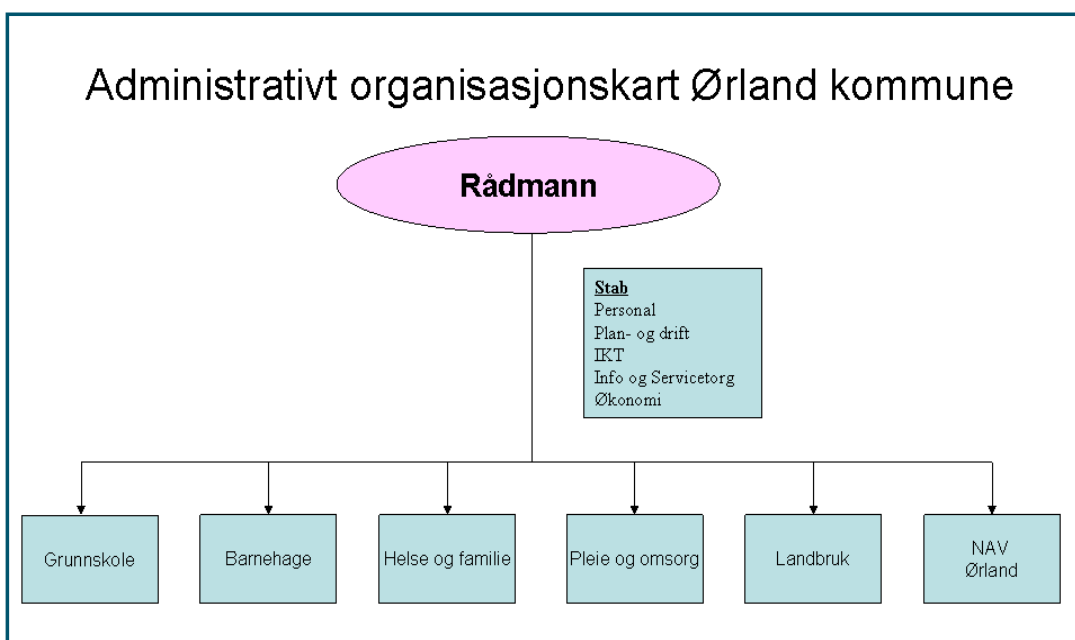
7.1 Organisering

Bjugn kommune har organisert sin virksomhet med to kommunalsjefer til å ta seg av hovedområdene 1) helse og omsorg og 2) oppvekst og utdanning. De øvrige områdene: 3) anlegg og drift, 4) arealbruk, 5) kultur og 6) NAV er organisert direkte under rådmannen. Det var 336 årsverk i Bjugn kommune i 2011, fordelt på 446 ansatte.



Figur 33 Administrativ organisering i Bjugn kommune. Kilde: kommunens nettsider.

Ørland kommune er organisert etter en to-nivå modell, med seks enhetsledere som rapporterer til rådmannen. De seks tjenesteområdene er: 1) grunnskole, 2) barnehage, 3) helse og familie, 4) pleie og omsorg, 5) landbruk og 6) NAV. Ifølge årsmelding for 2011 er det 330 årsverk i kommunen, fordelt på 409 ansatte.



Figur 34 Administrativ organisering i Ørland kommune. Kilde: kommunens nettsider.

Vi ser at kommunene i dag har en noen ulik organisering. Ved en eventuell sammenslåing vil det derfor være behov en ny felles overordnet styringsmodell. Vi vil ikke her gå nærmere inn på aktu-

elle modeller og organisatoriske løsninger, men fokusere på å avdekke utfordringer som kommunene har i dag, og hvilke gevinster som en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å realisere. Dersom en kommunesammenslåing blir aktuell, må overordnede styringsmodeller og innhold i konkrete tjenesteområder defineres gjennom selve sammenslåingsprosessen. I de frivillige sammenslåingene som er gjennomført de senere årene, er det satt ned arbeidsgrupper med representanter for de aktuelle kommunene som har arbeidet sammen om forslag til ny organisering. Slike prosesser kan være viktige for å skape eierskap og forankring til den nye kommune blant både politikere, ansatte og tillitsvalgte.

I påfølgende avsnitt vil vi foreta en nærmere gjennomgang av status og utfordringer på ulike tjenesteområder, og peke på mulige konsekvenser som følge av en eventuell kommunesammenslåing.

7.2 Mulige kompetanse og kvalitetsgevinster

7.2.1 Oppvekst

Skole. Status og utfordringer

Tabell 17 og

Tabell 18 gir oversikt over skoler i Ørland og Bjugn. Ørland kommune har to barneskoler og en ungdomsskole. Ørland ungdomsskole ligger i Brekstad sentrum og har 216 elever på 8.-10.trinn. Hårberg skole ligger også i Brekstad, og har 242 elever. Opphaug skole på Opphaug, ca. 5 km fra Brekstad mot Bjugn kommune, og har om lag 170 elever. Opphaug skole dekker grendene Opphaug, Ottersbo og Uthaug. Hårberg skole dekker Brekstad, Grande, Beian og Garten, Storfosna og Kråkvåg.

Bjugn har to 1-10 skoler, og en barneskole. Botngård 1-10 skole er den største skolen med 395 elever. Vallersund oppvekstsenter har 95 elever, og er samlokalisert med Solkysten barnehage avdeling Sandnes. Fagerenget barneskole har 43 elever, og er samlokalisert med Solkysten barnehage avdeling Lysøysund. Bjugn kommune har igangsatt et strukturprosjekt på skole, hvor det er foreslått å overføre ungdomsskoleelevene på Vallersund oppvekstsenter til Botngård skole, samtidig som elevene ved Fagerenget skole overføres til Vallersund.

Fosen videregående skole ligger også i Bjugn kommune, og bidrar til at Botngård fremstår som et skolesenter i regionen. Elevene på Fosen videregående skole kommer i hovedsak fra Bjugn og Ørland kommuner, men skolen har også mange elever fra Fosen for øvrig og fra andre steder i Trøndelag.

Tabell 17 Skoler i Ørland. Basert på tall fra Rambøll (2013).

Skoler Ørland	Årsverk	Elever 1.-7. trinn	Elever 8.-10. trinn	Kapasitet	Ledig kapasitet
Ørland Ungdomsskole	24		216	240	24
Hårberg skole	21,5	242		260	18
Opphaug skole	18,5	170		230	60
Sum	64	412	216	730	102

Tabell 18 Skoler i Bjugn. Basert på tall fra Rambøll (2013).

Skoler Bjugn	Årsverk	Elever 1.-7. trinn	Elever 8.-10. trinn	Kapasitet	Ledig kapasitet
Botngård skole	40,36	252	143	445	50
Vallersund oppvekstsenter	11,5	62	33	110	15
Fagerenget skole	5,01	43	0	93	50
Sum	57	357	176	648	115

Vi ser at begge kommunene i dag har betydelig ledig kapasitet i skolesektoren, og vil således kunne håndtere en vekst de kommende årene uten at kapasiteten blir sprenget. I henhold til Rambøll sine beregninger, vil Bjugn nå sin kapasitet i 2021 på barnetrinnet. I Ørland er det imidlertid utfordringer knyttet til Hårberg skole. Skolen ligger lokalisert tett opp mot flyplassen, og tilbakemeldinger gjennom intervjuer i kommunene bekrefter at støyproblemer er en utfordring også i dag. Man er nødt til å ta pause i undervisningen når flyene tar av. Når den nye kampflybasen blir etablert, blir aktiviteten større samtidig som de nye F35-flyene støyer betydelig mer enn de gamle F16-flyene. Det betyr at Håberg skole må erstattes med ny skole rimelig raskt. Rambøll gir i den forbindelse uttrykk for at det kan være fornuftig med en samlet debatt om den totale skolesituasjonen på barne- og ungdomstrinnet, og at det i et langsiktig perspektiv kan være fornuftig å skjele til den totale skolesituasjonen både i Bjugn og Ørland.

Kapasiteten på ungdomstrinnet vurderes som rimelig god, og selv med antatt vekst som følge av kampflybasen, vil man ikke møte kapasitetsproblemer i løpet av kommende 10-årsperiode.

Barnehager. Status og utfordringer

Bjugn har to kommunale barnehager. Lyngrabben barnehage har lokaler i to bygg, med henholdsvis 4 og 3 avdelinger. Solkysten barnehage er fordelt på Lysøysund og Sandnes og har totalt 3 avdelinger. I tillegg er det en privat barnehage i kommunen (Haugtussa friluftsbarnhage). Dette er en friluftsbarnhage med to storbarnsavdelinger og en småbarnsavdeling. Det er ikke ledig kapasitet i barnehagene i Bjugn, og det er allerede planer om å øke kapasiteten ved bygging av en ny barnehage.

Ørland kommune har to kommunale barnehager: Futura og Borgen barnehager, med til sammen 176 plasser. Futura barnehage ligger på Lerbern, midt mellom Opphaug og Brekstad. Borgen barnehage ligger på Ottersbo. Det private tilbudet består av tre barnehager. Solblomsten Steinerbarnehage med plass til 18 barn i alderen 0-6 år, Marilhøna musikk- og friluftsbarnhage på Brekstad og en natur- og gårdsbarnehage på Opphaug.

Tabell 19 Barnehager i Bjugn. Basert på tall fra Rambøll (2013).

Barnehager Bjugn	Årsverk	Barn under tre år	Ledig kapasitet
Solkysten barnehage	16,3	78	0
Lyngrabben barnehage	27,4	123	0
Læringsverkstedet Ervika (Haugtussa friluftsbarnhage)	12,2	61	0
Sum	55,9	262	0

Tabell 20 Barnehager i Ørland. Basert på tall fra Rambøll (2013).

Barnehager Ørland	Årsverk	Barn 2013	Antall plasser	Ledig kapasitet
Borgen Barnehage	47	38	40	2
Futura		138	150	12
Teletunet gårdsbarnehage	21	47	46	-1
Marilhøna musikkbarnehage		18	23	5
Solblomsten Steinerbarnehage		15	18	3
Sum	68	256	277	21

Det er lite interkommunalt samarbeid innen skole og barnehage, men det er interkommunalt samarbeid mellom kommunene på andre områder innen oppvekstsektoren, som barnevern og PPT. Det er også noe samarbeid om utviklingsarbeid og kompetanseutvikling gjennom Fosen regionråd. Bjugn og Ørland utfører også tilsyn for hverandre på barnehageområdet.

Mulige kompetanse- og kvalitetsgevinster

I forhold til skolesektoren blir det gjennom intervjuene i kommunene hevdet at man i for stor grad sitter hver for seg og prøver å finne løsninger på felles utfordringer. Dette dreier seg bl.a. om utfordringer knyttet til elever med diagnoser og spesielle behov, og utfordringer knyttet til tilgang på personale med spesialistkompetanse, f.eks. når det gjelder språkopplæring og undervisning av fremmedspråklige elever. Man ser også for seg at en sammenslåing kan gi forutsetninger for et bedre og mer helhetlig fokus på utviklingsarbeid innen skolesektoren. Enkelte ser også fordeler ved å kunne samarbeide tettere om elever, f.eks. elever som har behov for å skifte skole for å komme inn i et nytt miljø. Det vises i den forbindelse til at det er korte avstander, noe som gir gode forutsetninger for bedre samarbeid og koordinering, f.eks. gjennom felles rektormøter.

I Bjugn er det mange lærere som snart vil gå av med pensjon, og mange av disse har universitetsutdanning, dvs. at de er spesialister på bestemte fagområder. Nye lærere har i større grad allmennlærerutdanning. Dersom man hadde hatt en kommune, ville man hatt større muligheter for mer fleksibel utnyttelse av lærere med spesialkompetanse, noe som kan gi et bedre tilbud til elevene. Kommunene rekrutterer fra det samme markedet, og konkurrerer dermed om de samme ressursene. Det kan i dag være vanskelig å tilby hele stillinger til lærere med smal kompetanse. Begge kommunene opplever at Trondheim er en hard konkurrent i dette markedet.

Større omland og større elevgrunnlag kan gjøre det lettere å rekruttere og utnytte spesialkompetansen på en mer effektiv måte, til fordel for undervisningskvaliteten. Det er korte avstander og potensial for bedre samarbeid og koordinering. Én kommune hadde også kunne bidratt til å forenkle samarbeidet med videregående skole.

En kommunesammenslåing kan også bidra til et bredere tjenestetilbud og større valgfrihet. Dagens kommuner har f.eks. ulike typer barnehager med ulike pedagogiske tilbud, og en kommunesammenslåing vil kunne gi foreldrene flere alternativer å velge mellom både i forhold til type tilbud og lokalisering av barnehagen. Dette er noe som også kan være en fordel med tanke på at det stor pendling på tvers av dagens kommunegrenser.

Samlet sett er inntrykket at en ny kommune kunne bidratt til en mer helhetlig og samlet oppvekstpolitikk i kommunen, der man har et mer helhetlig fokus på overgangen mellom barnehage og

grunnskole og mellom grunnskole og videregående skole. En større kommune gir også bedre muligheter for å rekruttere og utvikle spesialistkompetanse som kommer elevene og innbyggerne til gode. Dette er gevinster som kan hentes ut ved å utnytte dagens ressurser på en bedre og mer effektiv måte.

7.2.2 Helse- og omsorgstjenester

Status og utfordringer

Området helse og omsorg omfatter mange tjenester; legetjenester, fysioterapi, helsesøster, jordmortjeneste, psykiatrisk sykepleie, sykehjem, omsorgsboliger og omsorg i hjemmet for eldre og funksjonshemmede.

Ørland medisinske senter er et regionalt kompetansesenter, og alle kommunens tjenester innen helse og pleie- og omsorg er lokalisert i samme bygningskompleks. Her finnes også Fosen distriktsmedisinske senter, med legevaktsenter for kommunene Bjugn, Åfjord og Ørland, og enhet for observasjon og etterbehandling for Fosen.

I Ørland er det i dag seks fastleger og én turnuslege, mens det ved Bjugn legekantor er fire fastleger og én turnuslege. I tillegg har Bjugn det 4,3 hjelpestillinger. Rambøll peker på at det er et behov for to nye legestillinger i kommunene i løpet av fjerde kvartal 2014. Samtidig understrekes det at hvorvidt man integrerer den militære og sivile helsetjenesten, vil være avgjørende for den videre utviklingen av helsetjenesten i regionen.

Ørland har 3,5 årsverk helsesøster, 0,4 årsverk jordmor og 0,5 årsverk jordmor i følge- og beredskapstjeneste. Bjugn har en helsestasjon for barn med 3,6 årsverk og 5 ansatte inkludert jordmor med 60 % stilling. I henhold til Rambølls beregninger er det et behov for 2 nye helsesøsterstillinger i kommunene i løpet av fjerde kvartal 2014. Bjugn kommune har også en helsestasjon for ungdom som er knyttet til skolehelsetjenesten ved Fosen videregående skole.

Når det gjelder psykisk helsevern, har Bjugn tre ansatte, en sosionom, en psykiatrisk sykepleier og en psykiatrisk hjelpepleier. I Ørland har psykisk helsearbeid sin base på Ørland medisinske senter. Det er også et voksentilbud ved Fjæraveien aktivitetssenter. Ørland har psykiatrisk sykepleiere tilsvarende to årsverk. I følge Rambøll vil det være økt behov i forbindelse med etablering av kampflybasen.

Bjugn Helsesenter er basen for pleie-, rehabiliterings- og omsorgsavdelingen i Bjugn kommune. Denne avdelingen består av to enheter: Bjugn sykehjem og hjemmebaserte tjenester. Som nevnt i det foregående er alle tjenester tilknyttet pleie og omsorg i Ørland lokalisert i byggekomplekset som omfatter Ørland medisinske senter.

Ut fra de opplysninger vi har fått fra kommunene, er kapasiteten på sykehjemmene i dag fullt utnyttet. Bjugn bygger for tiden nytt helsesenter ved å utvide eksisterende sykehjem. Det er en fløy med bofellesskap, og en fløy med sykehjem. På sykehjemmet bygges det kun korttidsplasser, og

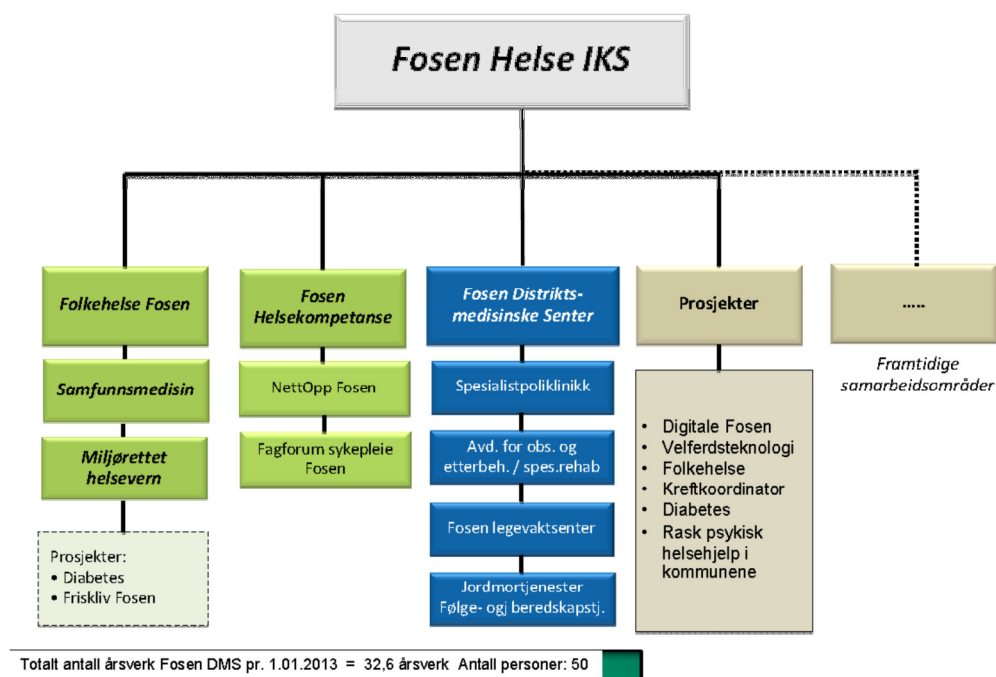
kommunen ligger langt fremme når det gjelder satsing på hjemmebaserte tjenester. Nyanlegget består av betjente omsorgsboliger med fellesareal, og går under betegnelsen «Bombolimf».²³

Ørland sykehjem har 48 sykehjemsplasser, hvorav 12 plasser er avsatt til korttidsopphold ved opptrening og rehabilitering etter skade eller sykdom. Det ble bygd ny fløy på sykehjemmet i 2012. Ørland har allerede i dag utfordringer knyttet til overbelegg på sykehjemmet.

Det er lite samarbeid mellom kommunene innen pleie- og omsorgstjenester, men mer samarbeid innen helse.

Mulige kompetanse og kvalitetsgevinster

Kommunene samarbeider i dag om helsetjenester gjennom Fosen Helse IKS. Fosen Helse het tidligere Fosen Distriktsmedisinske senter, og ble etablert for å møte framtidens helseutfordringer. Fosen Helse har fokus på utvikling og etablering av samarbeid innen helse og omsorgssektoren. Fosen Helse har etablert en tett dialog og et nært samarbeid med St. Olavs Hospital HF og Helse Midt-Norge RHF for å kunne utnytte ressurser og koordinere tjenester til det beste for pasient og samfunn. Fosen Helse skal levere både interkommunale helsetjenester og spesialisthelsetjenester. Fosen Helse skal være et verktøy for eierkommunene for iverksetting av strategiske tiltak innen helse- og omsorgssektoren. Som organisasjonskartet i Figur 35 viser, samarbeider kommunene på ulike områder innen Fosen Helse, og IKSet ser for seg ytterligere samarbeidsområder i framtiden. Det blir fremhevet at det er mye god fagkompetanse i begge kommunene, og at en kommunesammenslåing kan bidra til å heve kvaliteten på tjenestene ytterligere et hakk.



Figur 35 Organisering Fosen Helse IKS. Kilde: www.fosen-helse.no.

²³ Betjente omsorgsboliger med fellesareal.

Innen pleie- og omsorg har Bjugn vært inne i en endringsprosess med overgang fra en institusjonsbasert til mer hjemmebasert tjenester. Som nevnt bygger Bjugn for tiden nytt helsesenter ved å utvide eksisterende sykehjem. Det er en fløy med bofellesskap, og en fløy med sykehjem. Nyanlegget består av betjente omsorgsboliger med fellesareal. Målet med dette tilbudet er at det skal være bedre og billigere for brukerne og kommunene. Intervjuene både i Bjugn og Ørland gir inntrykk av at Bjugn ligger langt fremme innen satsing på pleie- og omsorg og hjemmebaserte tjenester, noe som blir sett på som fornuftig både økonomisk og kvalitetsmessig. Her kan Ørland dra nytte av den erfaringen og kunnskapen Bjugn har på dette området. I Ørland er det stort press og overbelegg på sykehjemmet, samtidig som også etterspørselen etter hjemmetjenester øker i omfang. Ørland har arbeidet mye med tilrettelegging for ansatte, og har lavt sykefravær i denne sektoren. Bjugn har i flere år slitt med høyt sykefravær innen helse- og omsorgstjenestene. Dette kan være et område hvor Bjugn kan dra nytte de erfaringene som er gjort i Ørland.

Informantene i Ørland peker på at de har hatt mange positive effekter av samlokaliseringen i Ørlandet medisinske senter, spesielt i form av større fagmiljø som lettere kan dra nytte av hverandres kompetanse. En annen fordel er god tilgjengelighet til lege og andre helsetjenester for beboere på sykehjem, omsorgs- og trygdeboliger og trygdepensjonat og andre som har behov for flere helse-tjenester. Noen av informantene påpeker at det er mulig å utnytte dette helsesenteret i enda større grad i en sammenslått kommune, for eksempel knyttet til kompetanseutvikling og erfaringsutveksling, noe som vil være viktig for ytterligere styrking av tjenestetilbudet. Eksempelvis nevnes det at Bjugn akkurat har ansatt en ergoterapeut, og at det kunne vært en fordel for denne ene personen å ha hatt tilgang til et større fagmiljø rundt seg.

Informantene nevner flere konkrete områder med spesielle muligheter og behov for å styrke fagmiljøet gjennom større enheter, bla. helsestasjon, jordmortjeneste, fysioterapi, ergoterapi og psykisk helse. Dette er områder hvor det ofte er ønskelig med spesialkompetanse, som kan være vanskelig å utnytte godt nok i små kommuner. Eksempelvis har Bjugn og Ørland tidligere samarbeidet om barnefysioterapeut.

I mindre kommuner er det gjerne en utfordring å kunne utnytte spesialkompetansen godt nok. Manglende faglig fellesskap gjør at man har færre fagpersoner å diskutere problemstillinger med, og at man blir mer sårbar ved sykdom og oppsigelser. Få saker knyttet til spesielle problemstillinger, medfører også at man kan få manglende erfaring og for lite mengdetrening. Det kan være utfordrende for de ansatte å skulle "kunne alt", når man ikke har nok erfaring på alle områder. Kombinert med økende krav til kompetanse og spesialisering, kan dette være årsaken til at mange ansatte mener at et større fagmiljø vil heve kvaliteten på tjenestene og lette arbeidet med rekruttering.

7.2.3 Øvrige tjenesteområder

Status og utfordringer

Øvrige tjenester spenner fra landbruk, næring, tekniske tjenester, sosiale tjenester til kultur og informasjon. Når det gjelder dimensjonering av tjenestene i forhold til framtidig utfordringer, vil det være behov for omfattende planlegging og klargjøring og tomter. Dette inkluderer også tilrettelegging for vei, vann og kloakk. Økt befolkning, økt utbygging og økt trafikk kan gi behov for styring av brann- og redningstjenesten. Økt utbyggingsaktivitet og mange tilreisende kan gi økt press

på NAV. I dag har Bjugn og Ørland hver sine NAV-kontor som opererer i det samme arbeidsmarkedet, men med hver sine brukere.

Begge kommunene har relativt nye kulturhus. Ørland kultursenter er samlokalisert med Ørland kysthotell og Ørland rådhus. Kommunens informasjonstorg holder til i kultursenteret sine lokaler. Bjugn kulturhus er tilknyttet Fosen videregående skole og er et flerbrukshus for bibliotek, konserter og teater. Det er bare Ørland kultursenter som har kino. Serviceavdelingen i Bjugn, med informasjonstjenesten, er lokalisert i Bjugn rådhus.

Stranda Opplæringscenter er et dagsenter i Bjugn som gir et opplærings- og arbeidstilbud til voksne psykisk utviklingshemmede. Senteret har også voksenopplæring av fremmedspråklige, og videregående tilbud til enkeltelever. Ørland kommune har også benyttet senteret, ved å kjøpe plasser fra Bjugn kommune.

Bjugn og Ørland har felles landbrukskontor. De er lokalisert i "Landbrukets hus" i Ørland, og er samlokalisert med andre relaterte virksomheter, som Ørland/Bjugn avløserlag og Norsk Landbruksrådgivning Sør-Trøndelag.

Tekniske tjenester er i liten grad samordnet mellom kommunene, selv om man flere ganger har prøvd å få til et mer forpliktende samarbeid. Det er begrenset med kapasitet innen planlegging og byggesak.

Ellers oppleves det at man har begrenset kapasitet på stabs- og støttefunksjoner. I forbindelse med de framtidige utbyggingsprosessene man står overfor, er det fra Ørland sin side signalisert behov for å styrke staben med en informasjonsmedarbeider og dessuten juridisk kompetanse. Dette er kompetanse man ikke har tilgang på i dag. Man har også begrenset kapasitet på økonomisiden, og til å drive utviklingsarbeid.

Mulige kompetanse og kvalitetsgevinster

Innen tekniske tjenester ser de ansatte at det er flere områder hvor det er helt åpenbare samarbeidsgevinster. De ansatte mener at her er det mye å hente på å ha én organisasjon, enten dette skjer ved sammenslåing eller samarbeid. Dette vil gi en mer robust organisasjon samtidig som det vil være mulig å jobbe med helhetlige løsninger som kommer begge kommunene til gode. Det har tidligere vært utredet et mulig samarbeid mellom Bjugn og Ørland innen tekniske tjenester, uten at dette har ført til konkrete resultater. Tekniske tjenester omfatter små og sårbare fagmiljøer med behov for spesialistkompetanse som det kan være vanskelig å rekruttere. Tekniske sektor er også et av de områdene som det stilles stadig økte krav til tjenestene, noe som forsterker behovet for større fagmiljø. Mulige stordriftsfordeler som kan utløses ved en sammenslåing kan bl.a. finnes innen drift og vedlikehold av kommunale bygninger, felles vaktmestertjeneste og utvikling av felles styringssystem for bygningsvedlikehold. Planlegging, kart og oppmåling er det annet område hvor det er store muligheter for bedre ressursutnyttelse sammen enn hver for seg. I dag har Bjugn og Ørland felles produksjon av vann, men hvert sitt distribusjonsnett. Også her kan det være effektiviseringsgevinster ved bedre samordning av tjenesten. I tillegg til at man gjennom en sammenslåing vil kunne styrke fagmiljøene og kvaliteten på tjenestene, ser man også fordeler med å kunne håndtere oppgavene gjennom én administrativ enhet.

Også innen kultursektoren ser de ansatte muligheter for bedre utnyttelse av ressursene dersom kommunene slår seg sammen. I dag arbeider kultursektoren sammen for å arrangere ungdommens kulturmønstring, men utover dette er det lite samarbeid mellom kommunene. Det blir i den for-

bindelse pekt på at en sammenslåing kan bedre forutsetningene for å utvikle et bredere og mer helhetlig tilbud til innbyggerne. Dette er noe som også vil være viktig som et ledd i å styrke kommunens attraktivitet for potensielle tilflyttere og næringsetablerere. Ett eksempel som trekkes fram, er muligheter for bedre koordinering av driften ved kulturhusene. Ørland Kultursenter og Bjugn Kulturhus har i dag samme billettsystem, men samarbeider ikke om billettsalget. Bjugn Kulturhus kan ikke selge billetter til Ørland Kultursenter, eller omvendt. En samordning her kan gi bedre tilgjengelighet til kulturtilbudene for innbyggerne, da spesielt med tanke på elevene på videregående skole som kanskje ønsker å kjøpe billetter på dagtid til arrangementer i Ørland. I tillegg vil samordning kunne gi økonomiske besparelser, både når det gjelder innkjøp og drift.

Publikum er i dag i stor grad de samme for de to kulturhusene, og kulturhusene jobber mot de samme målgruppene. Gjennom intervjuer i kommunene blir det også fremmet synspunkter på at man gjennom en sammenslåing kan utnytte fordelene ved å ha to kulturhus på en bedre måte, f.eks. gjennom ulike satsingsområder. Eksempelvis har Ørland Kultursenter kino i dag, noe man ikke har i Bjugn. En tanke som er lansert er at Ørland Kultursenter satser på kurs og konferansemarked, samt kino, mens Bjugn kulturhus satser sterkere på kulturskole og skoletilbud. Ved en slik differensiering kan det bli mulig for begge de to kulturhusene å være attraktive kulturinstitusjoner, også for de øvrige kommunene i regionen. Begge kulturhusene ønsker i dag å gi tilbud til hele Fosenregionen, selv om Ørland Kultursenter er det offisielle regionale kulturhuset. Det ville sannsynligvis vært en fordel for et mangfoldig kulturtilbud i hele regionen om de to kulturhusene samarbeidet om tilbudet. Dersom kommunene klarer å koordinere og profilere kulturtilbudet på en helhetlig måte gjennom felles løsninger, kan dette også bidra til at kommunene framstår som mer attraktiv for potensielle nye tilflyttere.

Bjugn kommune har satset på kulturskolen, og skårer svært godt i Norsk kulturindeks for 2012 på kulturskole; 3. plass i landet (Kleppe 2012). Dette er også et område hvor det gjennom intervjuene går fram at det kan være en fordel med større fagmiljø og mer bredde og dybde i kompetansen. Dette vil kunne heve total kvaliteten i de to kommunene, og føre til at tjenesten blir mer robust. I dag er det mange av de samme kulturskolelærerne ansatt i begge kommunene, for å kunne fylle opp stillingen sin.

Bjugn har nylig nedlagt sin ungdomsklubb, mens Ørland har et ungdomshus som er åpent to kvelder i uken i tillegg til at man har særskilte arrangementer. Dette er et område hvor kommunene sammen kunne gitt et bedre tilbud til ungdommene i regionen, enten ved et felles ungdomshus eller ved felles ledelse av to ungdomshus/ungdomsklubber. Ungdomshuset i Ørland blir allerede i dag benyttet av bjugnungdommen, spesielt er bursdagsutleie populært.

NAV har i dag egne kontorer både i Bjugn og Ørland. Disse opererer i det samme arbeidsmarkedet, men med hver sine brukere. Det samarbeides mellom kommunene, og kontorene er nå i ferd med å ansatte en felles markedskoordinator for relasjoner mot arbeidsliv og næringsliv. I og med at kontorene jobber innenfor det samme bo- og arbeidsmarkedet, oppleves det uhensiktsmessig og ineffektivt å opprettholde to kontorer. Ved en sammenslåing kunne man fått en større og mer kostnadseffektiv tjeneste som ville kunne gi bedre tjenester til brukerne og samhandle med det lokale arbeidsmarkedet på en bedre måte. En større, sterkere og mer handlekraftig tjeneste vil åpenbart være en fordel med tanke på økt tilflytting og aktivitet i forbindelse med kampflybasen.

7.2.4 Forvaltning

I forbindelse med utredningen har det også vært ønskelig å se nærmere på mulige effekter av en kommunesammenslåing knyttet til kommunene sin rolle som myndighetsutøver (jf. kap 1.2.2).

Et overordnet spørsmål er om en kommunesammenslåing vil påvirke kompetanse og kvalitet i saksbehandling, men også hvordan en sammenslåing kan påvirke habilitetsutfordringer og ivaretagelse av innbyggernes rettsikkerhet.

Den kommunale rollen som velferdsleverandør og utøver av myndighet gjør hensynet til rettsikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunene. Mange av myndighetsoppgavene medfører klageadgang for innbyggerne, og kommunen må opprette egne organer som skal behandle klager. Det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis, og det er naturlig å tenke seg at kvaliteten på myndighetsutøvelsen er nært sammenfallende med tjenesteproduksjon. En kartlegging av erfaringer fra noen av de siste frivillige kommunesammenslåingene (Brandtzæg 2009), dokumenter at større og sterkere fagmiljøer også kan styrke kvaliteten på myndighetsutøvelsen. Kartleggingen viser også at større fagmiljøer gir økt sikkerhet for at beslutninger som fattes er korrekte, og det blir også lettere å unngå inhabilitet. Spesielt når det gjelder barnevern og tekniske tjenester, blir større fagmiljøer sett på som en fordel i forhold til dette aspektet.

Kommunale oppgaver løses i noen kommuner av generalister med flere fagområder, mens tilsvarende oppgaver i andre kommuner løses av spesialister med tilgang på brede fagmiljø. Større fagmiljø vil bidra til at en har flere personer, gjerne med ulike kompetanse og bakgrunn, til å diskutere saker med, og dette kan føre til at saksbehandlerne føler seg tryggere på de beslutningene som blir tatt. Med et større fagmiljø kan man hente råd hos hverandre og få støtte til å stole på og styrke sitt eget arbeid.

Innen tekniske tjenester, som for eksempel byggesak og kommunalteknikk, er det kapasitetsutfordringer i begge kommunene, noe som skaper utfordringer med tanke på å kunne håndtere alle sakene på en rask og godt måte. Dette er også en sektor hvor det de senere årene har vært økende krav til spisskompetanse som grunnlag for å kunne følge opp et mangfold av lover, regler og statlige føringer, som i tillegg har vært gjenstand for hyppige endringer.

I Ørland trekkes det fram som en utfordring at kommunen mangler juridisk kompetanse, og at kommunen heller ikke har en informasjonsmedarbeider. Med tanke på de framtidige utbyggingsaktivitetene knyttet til flybasen, vil kommunen ha behov for begge deler. I rapporten fra Rambøll (2013) blir det pekt på at mangel på kapasitet knyttet til stab og støttefunksjoner kan bli en flaskehals for utviklingsarbeidet. Rambøll peker på en rekke potensielle interessekonflikter som følge av utbyggingsarbeidet. Dette fordrer at kommunene har kompetanse og kapasitet til å håndtere de potensielle interessekonfliktene på en slik måte at innbyggernes rettsikkerhet blir ivaretatt. Det vises til at utbygging vil innebære en god del beslaglagt areal, mer støy og flere innbyggere. Dette er videre noe som både fremtvinger og muliggjør en rekke samfunnsendringer, og håndteringen av disse endringene vil være avgjørende for det generelle konfliktnivået. Behov for hurtig gjennomføring og mangel på tid øker faren for uheldige beslutninger som kan føre til økt konfliktnivå. Et annet moment, som framheves av Rambøll, er at kommunene risikerer å bli ansvarliggjort i de fleste tilfeller hvor ulike innbyggergrupper rammes, siden kommunene har jobbet aktivt med å få gjennom vedtaket om etableringen av flybasen. Uavhengig av om kommunene har det formelle ansvaret eller ikke, kan dette medføre at berørte parter vil forvente at kommunene aktivt bistår og ordner opp for dem i de tilfeller hvor en tredjepart agerer på tvers av deres interesser.

7.2.5 Oppsummerende vurdering

Både Bjugn og Ørland står foran en befolkningsøkning innen relativ kort tid, og denne økningene vil medføre press på de kommunale tjenestene. Begge kommunene har samtidig svak kommune-

økonomi og høy gjeldsbelastning (jf. kap. 6.1). Som følge av utbyggingen av kampflybasen, vil det bli en økning i antall barn i kommunene, og dermed større utgifter til barnehage og skole. Det vil bl.a. være behov for å styrke bemanning når det gjelder leger, helsesøstre og psykisk helsevern. Flere eldre innebærer behov for styrking av eldreomsorgen. Videre vil det være behov for å styrke tekniske tjenester og forvaltning knyttet til planlegging og byggesaksbehandling. Begrenset kapasitet knyttet til stabs- og støttefunksjoner tilsier også behov for å styrke organisasjonen med kompetanse innen juss, informasjon, økonomi og utviklingsarbeid og prosjektledelse.

Ved befolkningsvekst og økt dimensjonering av tjenestene vil kommunene måtte rekruttere flere ansatte. Begge kommunene står også ovenfor utfordringer knyttet til høy gjennomsnittsalder blant de ansatte. Tilbakemeldingene fra kommunene er at 50 % av dagens ansatte vil være pensjonister innen 2025. Med tanke på dette vil rekruttering av den rette kompetansen være en stor utfordring for kommunene fremover. Erfaringene blant de ansatte knyttet til rekruttering er noe ulike. På noen områder får kommunene mange søknader og godt kvalifiserte fagfolk, mens på andre områder kan det være vanskelig å rekruttere allerede i dag. Det er en utfordring at Trondheimsregionen er en sterk konkurrent når det gjelder tilgang på spesialisert kompetanse. I Bjugn og Ørland er det mange som påpeker at rekruttering og kompetanse er en utfordring i dagens organisasjon, og at man forventer at dette vil bli en enda større utfordring i årene fremover.

Rekruttering og kompetanse blir av mange sett på som de største utfordringene som hele kommune-Norge står ovenfor. Utviklingsprogrammet "Sammen om en bedre kommune" er et samarbeidsprosjekt mellom regjeringen, KS og arbeidstakerorganisasjonene. Her er kompetanse og rekruttering definert som en av de viktigste utfordringene for kommunesektoren, sammen med sykefravær, ufriwillig deltid og omdømme. Kommunal- og regionaldepartementet støtter blant annet lokale tiltak som søker å løse kommunenes kompetanseutfordringer. Bakgrunnen for dette er økte forventninger til kommunale tjenester både fra innbyggere og statlige myndigheter.

Gjennom intervjuene blant de ansatte i kommunene er det overveiende flertall som gir uttrykk for at man gjennom en kommunesammenslåing vil kunne styrke bemanningen, bedre kvaliteten på tjenestene og utnytte de ressursene man har til rådighet mer effektivt. Det pekes på konkrete kompetanse og kvalitetsgevinster innen sentrale tjenesteområder som oppvekst, helse- og omsorg, tekniske tjenester, kultur og NAV. At man gjennom en kommunesammenslåing får større fagmiljøer og bedre utnyttelse av kompetansen, blir av de fleste sett som en fordel. På en del tjenesteområder vil man også bli mindre sårbar, bl.a. i forbindelse oppsigelser/naturlig avgang, ferieavvikling og sykdom. En større kommune vil også kunne ha bedre forutsetninger for å utvikle attraktive fagmiljøer og håndtere de rekrutteringsutfordringene som kommunene står overfor. Ellers er det slik at de to kommunene på mange områder utgjør en funksjonell enhet med felles utfordringer. For flere av tjenesteområdene blir det også sett som en fordel å kunne håndtere felles utfordringer gjennom en administrativ enhet.

Når det gjelder kommunes rolle som forvaltnings- og myndighetsutøver, vil større og sterkere fagmiljøer kunne skape økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes er riktige. I forhold til forvaltning kan en sammenslåing ha positiv effekt på flere områder. Større fagmiljøer vil bidra til at det blir lettere å unngå inhabilitet, noe som også er viktig på tanke på å sikre innbyggernes rettsikkerhet. Som følge av økt utbyggingsaktivitet knyttet til kampflybasen, kan det oppstå en rekke potensielle interessekonflikter. Dette fordrer at kommunene har kompetanse og kapasitet til å håndtere de potensielle interessekonfliktene på en slik måte at innbyggernes rettsikkerhet blir ivarettatt.

Vekstkommuner har behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur for å kunne betjene en voksende befolkning. Dette gir utfordringer på kort sikt, ved høye investeringsutgifter pr. inn-

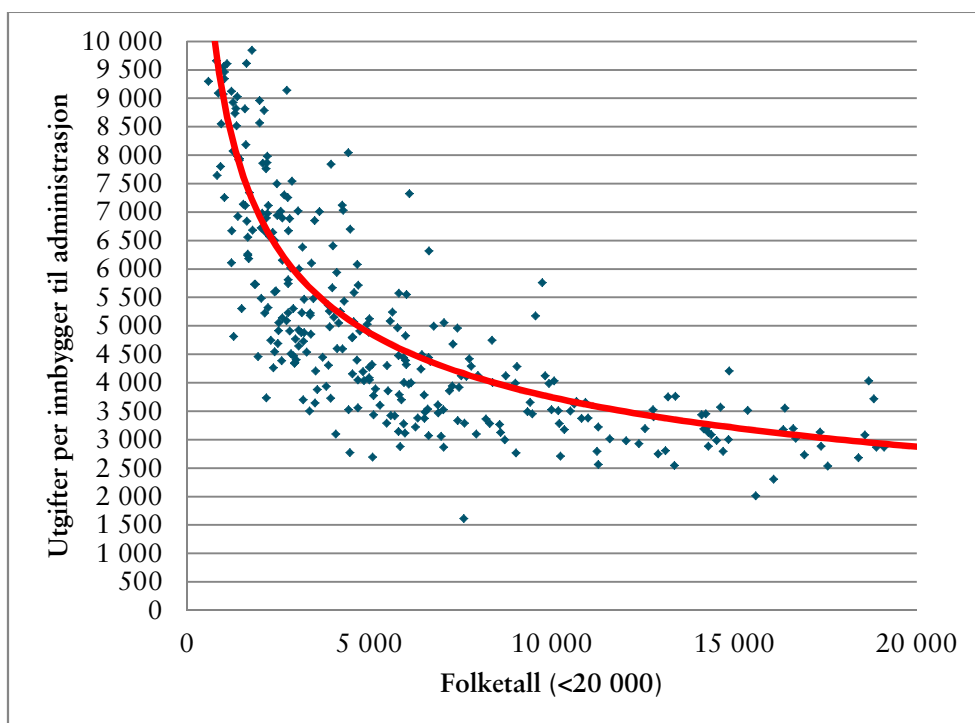
bygger. I tillegg er det et visst etterslep i inntektssystemet i forhold til befolkningsveksten, slik at det tar noe tid før en økende befolkning gir uttelling i form av høyere rammetilskudd for kommunen. Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan finne det vanskelig å finansiere de nødvendige investeringer uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere. Dette gjelder spesielt kommuner som fra før har et høyt gjeldsnivå, lite fondsmidler og ubalanse i driften. Dette er tilfellet for både Bjugn og Ørland. Dette tilsier at begge kommunene må stramme inn driften betydelig på kort sikt, samtidig som kapasiteten økes. Det sier seg selv at dette vil bli en utfordrende øvelse for organisasjonene. Her vil også en kommunesammenslåing gi muligheter for å styrke tjenesteområdene på en mer kostnadseffektiv måte enn det kommunene vil være i stand til hver for seg.

7.3 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

7.3.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Det er klart at en kommunesammenslåing også kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensiale knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Figur 36 viser sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbygger og kommunestørrelse for hele landet.



Figur 36 Netto driftsutgifter pr. innbygger til administrasjon. Kilde: KOSTRA 2011.

De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner. Når man nærmer seg kommune-størrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2012. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster. Vår definisjon av "administrasjonsutgifter" i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner:

- 100 - Politisk styring
- 110 – Kontroll og revisjon
- 120 – Administrasjon
- 121 – Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen
- 130 – Administrasjonslokaler

Tabell 21 viser administrasjonsutgiftene i de to kommunene i dag og mulige innsparingsgevinster for Bjugn og Ørland som én kommune.

Ørland er den kommunen som i dag administreres billigst av de to. Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene (per innbygger) som Ørland, vil gevinsten kunne bli om lag 4,2 mill kr årlig sammenlignet med summen for dagens to kommuner. Dersom vi ser den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet, vil gevinsten være på omlag 8,4 mill kr årlig.

Tabell 21 Administrasjonsutgifter. Kilde: KOSTRA 2012.

	Innbyggere (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Ørland	5 155	4 559	23 502
Bjugn	4 665	5 456	25 452
Sum	9 820	4 985	48 954
Landsgjennom- snittet	11 800	4 126	-
Orkdal	11 519	3 861	-
Melhus	15 679	3 538	-
Malvik	13 085	3 276	-
Namsos	12 988	3 372	-
<i>Gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende:</i>			
Ørland			4 185
Landsgjennom- snittet			8 437
Orkdal			11 039
Melhus			14 211
Malvik			16 784
Namsos			15 841

Vi sammenligner også den sammenslåtte kommunen med fire Trøndelagskommuner med tilsvarende innbyggertall. Mulige innsparinger i forhold til hva Orkdal, Melhus, Malvik og Namsos bruker på administrasjon, er på mellom 11,0 og 16,8 mill kr pr år. Disse beregningene illustrerer et mulighetsrom ved en eventuell sammenslåing. I realiteten vil kommunene ha behov for å styrke bemanning i tiden som kommer for håndtere etableringen av kampflybasen og økende befolkningsvekt. Beregningene viser at man vil ha bedre forutsetninger for dette gjennom en sammenslått kommune enn hver for seg.

I tillegg til administrasjon, vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere påfølgende avsnitt.

7.3.2 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon

I tillegg til innsparing i administrasjon vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene, men erfaringer tilsier at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for første- og andrelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009). Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

Tabell 22 viser netto driftsutgifter i Bjugn og Ørland innenfor ulike sektorer, samt netto driftsutgifter pr. innbygger for en sammenslått kommune, gitt dagens utgiftsnivå. Det kan også være interessant å se nærmere på Bjugn og Ørland sine utgifter i forhold til sammenlignbare kommuner. Ørland og Bjugn er plassert i henholdsvis kommunegruppe 8 og kommunegruppe 1 i KOSTRA.

Tabell 22 Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger på utvalgte tjenesteområder. Kilde: KOSTRA 2012.

	Ørland	Bjugn	Bjugn + Ørland	Landsgjennomsnittet
Barnehage (1-5 år)	110 954	84 557	97 619	115 509
Grunnskole (6-15 år)	101 314	106 427	103 683	97 544
Pleie- og omsorg (67 år +)	81 632	93 054	87 411	112 090
Kommunehelse	2 932	2 512	2 732	2 049
Barnevern (0-17 år)	11 310	7 268	9 354	6 874
Sosialhjelp (20-66 år)	1 216	1 128	1 175	3 018
Brann/ulykkesvern	430	484	456	640
Fysisk planlegging	552	849	693	553
Samferdsel	686	1 075	871	759
Kirke	487	631	555	509
Kultur	3 146	3 535	3 331	1 881

Ørland har betydelig høyere driftsutgifter pr. innbygger i aldersgruppen 1-5 år enn Bjugn kommune. I 2012 brukte Ørland kr 26 367 mer pr. innbygger i aldersgruppen 1-5 år enn Bjugn. Begge kommunene ligger likevel lavere enn andre kommuner i samme kommunegruppe. Ørland bruker også mer penger på barnevern pr. innbygger i aldersgruppen 0-17 år enn Bjugn kommune. Ørland har lavere utgifter pr. innbygger på de fleste andre områder.

Bjugn bruker noe mer enn Ørland pr. elev i grunnskolen, og betraktelig mer enn Ørland til pleie- og omsorg.

Vi har sett nærmere på hvilke effekter ulike former for harmonisering utgiftsnivået på ulike tjenesteområder kan ha. Tabell 23 under viser utgiftene på ulike tjenesteområder i de to kommunene i dag og harmoniseringseffekter for den nye kommunen dersom utgiftene pr innbygger legges på hhv. maksimums-, middels- og minimumsnivå i dag.

Tabell 23 Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger på utvalgte tjenesteområder og beregnede harmoniseringseffekter. Kilde: KOSTRA 2012

	Hamoniseringseffekter (1000 kr)				
	Ørland	Bjugn	Høyeste	Middel	Minimum
Barnehage (1-5 år)	110 954	84 557	7 682	-3 800	-7 523
Grunnskole (6-15 år)	101 314	106 427	3 196	-1 485	-2 766
Pleie- og omsorg (67 år +)	81 632	93 054	9 526	-4 819	-9 754
Kommunehelse	2 932	2 512	1 959	-1 029	-2 165
Barnevern (0-17 år)	11 310	7 268	4 175	-2 154	-4 450
Sosialhjelp (20-66 år)	1 216	1 128	233	-109	-268
Brann/ulykkesvern	430	484	278	-193	-252
Fysisk planlegging	552	849	1 531	-132	-1 386
Samferdsel	686	1 075	2 005	-727	-1 815
Kirke	487	631	742	-353	-672
Kultur	3 146	3 535	2 005	-953	-1 815
Sum			33 333	-15 754	-32 866

Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene harmoniseres ned til nivået for kommunen med lavest driftsutgifter på det enkelte tjenesteområdet, vil utgiftene reduseres med om lag 32,9 mill kr per år. Dersom kommunene legger seg på et middelnivå, hvor den dyreste kommunen tilpasser seg gjennomsnittsutgiftene pr. innbygger, vil utgiftene kunne reduseres med 15,7 millioner pr år. Dette vil trolig representere et mer realistisk mulighetsrom. Samtidig er det klart at kommunene i dag driver relativt effektivt dersom man ser på ressursbruken på ulike tjenesteområder opp mot det normerte utgiftsbehovet (jf. kap. 6.1.4). Begge kommuner har samlet sett et lavere utgiftsnivå på sentrale tjenesteområder enn det kommunenes normerte utgiftsbehov skulle tilsi. Dette skyldes i første rekke et lavere utgiftsnivå inne pleie- og omsorg. Begge kommunene ligger noe over på grunnskole, kommunehelse og barnevern. Når det gjelder de to siste, ligger disse spesielt høyt i Ørland.

Det er også slik at beregningene tar utgangspunkt i KOSTRA-tall fra 2012. I og med at kommunene har behov for innstramminger i driften for å få økonomien i balanse, vil det også innebære at deler av det skisserte harmoniseringsgevinstene bli hentet ut før en eventuell kommunesammenslåing finner sted. Ørland har vedtatt nedskjæringer på budsjettet som vil ha en effekt på 6-7 mill kr

på budsjettet for 2013, og 8-9 mill kr. på budsjettet for 2014. Bjugn vurderer for tiden å effektivisere skolestrukturen ytterligere ved å overføre ungdomsskoleelevene på Vallersund oppvekstsenter til Botngård skole, samtidig som elevene ved Fagerenget skole overføres til Vallersund. Det er i dag 45 elever ved Fagerenget barneskole i Lysesund.

I forhold til tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være et viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor på god måte.

7.4 Mulige utfordringer knyttet til en sammenslåing

Når det gjelder utfordringer og mulige ulemper knyttet til en sammenslåing, gir kap. 5 et inntrykk av hva innbyggerne er opptatt av. Noen av de samme momentene blir også trukket fram gjennom intervjuene i kommunene. Det som i størst grad oppleves som potensielle ulemper, er knyttet til lokalisering og frykt for lokal sentralisering. Det er også en viss frykt for at kulturforskjeller kan skape utfordringer for en eventuell sammenslåing, og at en kommunesammenslåingsprosess kan være krevende å håndtere samtidig med utfordringene knyttet til etableringen av kampflybasen.

7.4.1 Lokalisering

Lokalisering er gjerne et av de vanskeligste spørsmålene å bli enige om i en sammenslåingsprosess. Innbyggerne er gjerne opptatt av om tjenestene i lokalsamfunnet får leve videre etter en kommunesammenslåing. Nærhet og lett tilgjengelighet til tjenestene er for mange også en viktig del av kvalitetsbegrepet. For å dra nytte av stordriftsfordeler, bygge sterkere fagmiljøer og bedre tjenester, vil det være behov for en viss samlokalisering, spesielt av administrative og spesialiserte tjenester. Dette kan f.eks. omfatte helsetjenester, tekniske tjenester og NAV. Førstelinjetjenester, som skoler og barnehager, må i stor grad være lokalisert der brukerne er, og strukturdebatter, som for eksempel om skolestruktur, er som oftest uavhengig av kommunestruktur eller interkommunale samarbeid.

For mange handler lokaliseringsspørsmålet først og fremst om å sikre et levende lokalsamfunn. Tilbakemeldingene både i intervjuene og fra folkemøtene tyder på at det er mange som er opptatt av å ivareta lokalsamfunnet. Lokalisering handler da mer om hvor utviklingen vil skje, dvs. hvor næringsliv, handel, fritids- og kulturtilbud og bosetting vil vokse. Kommunene har en nøkkelrolle ved utvikling av gode lokalsamfunn. Også det kommunale tjenestetilbudet i form av skoler, barnehager og sykehjem vil være en viktig del av lokalsamfunnet.

Erfaringer fra andre sammenslåinger som er gjennomført de senere årene, er at man har lagt vekt på å samle kommunale tjenester som naturlig hører sammen, eller kan dra nytte av hverandre, på ett sted. På den måten kan man styrke og forbedre tjenestene ved å hente ut samlokaliseringsevninger, samtidig som man sikrer en fordeling som gir impulser til vekst og utvikling på flere steder i den nye kommunen. Ved samling av kommunale tjenester som hører sammen, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de styrkene kommunene har i dag, og bygge på de komparative fortrinnene som kommunene allerede har. Eksempelvis har Ørland et godt utbygd regionalt helsesenter, mens Bjugn har videregående skole og har de siste årene har satset spesielt på barn og unge og har ett av landets beste kulturskoletilbud. I og med at avstandene mellom dagens kommunesentra er kun 14

km, vil en sammenslåing ha mindre betydning for tilgjengeligheten til tjenestene. Ved å tilstrebe en balansert fordeling av ulike tjenestetilbud mellom kommunene, vil også økte reiseavstander slå noenlunde likt ut for innbyggerne i de to kommunene. Slike strategier vil også underbygge en tilnærming der man ønsker å fremme en likeverdig sammenslåing.

For noen oppleves lokalisering av kommunesenteret som et viktig spørsmål. I den forbindelse er det også grunn til å reflektere over hva et kommunesenter er. Mange oppfatter kommunesenteret som det stedet hvor kommunehuset eller rådhuset er lokalisert. Hvilke kommunale funksjoner som er lokalisert i kommunehuset er ulikt fra kommune til kommune, men som oftest er sentraladministrasjon, noe annen administrasjon og servicefunksjoner lokalisert her. Erfaringene i dag er det er svært få innbyggere som har behov for å oppsøke administrasjonen personlig, og at det derfor er av mindre betydning hvor sentraladministrasjonen er lokalisert. Tilgjengeligheten til servicekontoret kan være viktigere, og ved en eventuell sammenslåing kan det ved behov være en løsning å videreføre denne funksjonen både i Brekstad og i Botngård. Slike løsninger er også valgt i forbindelse noen av de andre kommunesammenslåingene som er gjennomført de senere årene.

Samtidig er det også viktig å være bevisst på at lokalisering av kommunale funksjoner ikke nødvendigvis vil være bestemmende for framtidig samfunnsutvikling. Med de utfordringer og utviklingsmuligheter Bjugn og Ørland står overfor, vil trolig det viktigste være at man har en kommune med styrke og handlekraft nok til å realisere potensielle gevinster. Som én kommune vil det være mulig tilby potensielle nye innbyggere et bredere sett av boligområder, arbeidsplasser, tjenester og kultur- og fritidstilbud, og det vil være lettere å markedsføre og profilere den nye kommunen overfor næringslivet og potensielle innflyttere. Å kunne håndtere og unytte vekstimpulser og potensielle ringvirkninger av kampflybasen på en god måte vil være vel så viktig som hvor ulike kommunale funksjoner er lokalisert.

Hva man ønsker å oppnå med en kommunesammenslåing dreier seg i stor grad om hvilke politiske målsettinger for utviklingen man ønsker å realisere, og det vil være viktig å tydeliggjøre disse i forkant av en eventuell folkeavstemming. Erfaringene fra andre sammenslåingsprosesser viser også at det er viktig å forsøke å være konkret i forhold til lokaliseringsspørsmål tidlig i prosessen.

7.4.2 Kulturforskjeller

En annen utfordring knyttet til en kommunesammenslåing kan være behov for samkjøring av ulike kulturer. I Bjugn og Ørland er det også noen av informantene peker på at det eksisterer ulike kulturer i kommunene, mens andre mener de er ganske like. Noen av innbyggerne frykter også en sammenslåing kan svekke lokal tilhørighet og engasjement.

Erfaringene fra andre kommunesammenslåingsprosesser eller forsøk på sammenslåing viser at identitet og kultur kan spille en rolle i prosessene. Frisvoll og Almås (2004) hevder at interkommunal identitet et viktig grunnlag for vellykkede kommunesammenslåinger. Det innebærer blant annet innbyggerne føler at de er i ”samme båt” – at man har de samme utfordringene og mulighetene som innbyggerne i nabokommunen. Dette vil igjen gjøre det lettere å samles om en felles visjon og felles mål for en kommunesammenslåing (Bolkesjø og Brandtzæg 2006).

Det er selvfølgelig bare innbyggerne selv som kan gi et klart svar på om kommunene har en interkommunal identitet som gjør at de er modne for sammenslåing. Vårt inntrykk er at Ørland og Bjugn er godt integrert på mange områder, men at det er holdninger som relaterer seg til identitet, tilhørighet og konkurranse mellom kommunene som kan skape utfordringer for en sammenslåing.

Interkommunal identitet vokser frem som følge av samhandling på tvers av kommunegrensene. Både pendling og interkommunalt samarbeid er eksempler på slik samhandling. Kommunene er også tett integrert med felles bo- og arbeidsmarked. I intervjuene kom det frem at veien mellom Brekstad og Botngård er en av de mest trafikkerte veiene i Trøndelag. Det stor gjensidig pendling mellom kommunene og felles videregående skole har sannsynligvis stor betydning for å skape et fellesskap blant ungdommen. Flere av dem vi har vært i kontakt med mener at de unge i mindre grad bryr seg om kommunegrensene sammenlignet med de eldre. Bjugn og Ørland har lange tradisjoner for samarbeid, både gjennom Fosensamarbeidet og samarbeid som bare omfatter Bjugn og Ørland. Dette er nærmere omtalt i kap. 8. En vel så viktig indikator på interkommunal identitet, er i hvilken grad lag og frivillige organisasjoner operer på tvers av kommunegrensene. Per i dag er det mange frivillige lag og organisasjoner er felles mellom Bjugn og Ørland (jf Tabell 24).

Tabell 24 Oversikt over interkommunale lag og foreninger. Kilde: Bjugn og Ørland kommune.

Idrett og friluftsliv
Amerikan CarClub Fosen
Bjugn/ Ørland skøyteklubb
Bjugn/Ørland Rideklubb
Fosen Brukshundklubb
Fosen Kajakk-klubb
Fosen Turlag
Fosen Turmarsjklubb
Fosen Turmarsjklubb
Fosen Volleyballklubb
Norsk ornitologisk forening Ørland/Bjugn
Norsk Retrieverklubb Fosen
Ørland/ Bjugn Jeger- og Fiskeforening
Kunst og kultur
Fosen Krigshistoriske samlinger
Ørland/Bjugn Husflidslag
Ørland/Bjugn Kunstforening
Ørland/Bjugn Leikarring
Ørland/Bjugn Storband
Annet
Fosen Astma- og allergiforening

Fosengruppen av NRRL
Humanetisk Forbund Fosen
Jarnskjegge MC Fosen
Landsforeningen mot stoffmisbruk avd. Bjugn/Ørland
NHS Bjugn/Ørland
Norges Handicapforbund Bjugn/ Ørland
Ørland/ Bjugn Diabetesforening
Ørland/ Bjugn Fibrosittforening
Ørland/Bjugn Kreftforening
Norske Reserveoffiserers Forening Ørland/Bjugn

I tillegg til oversikten over har vi også fått opplyst at folk fra Bjugn er med er med i sang- og musikklag i Ørland, som Kornetten, Bel Canto, Uthaug Songlag, Ørland sangforening og Ørland gospelkor, mens det er folk fra Ørland som er med i Sangkoret Jubel og Valsfjord mannskor i Bjugn. Ellers er det en god del uorganisert musikkaktivitet på tvers av kommunegrensene, med alt fra trekkspillorkester til rockeband.

Den daglige samhandlingen som skjer gjennom arbeid, skole og frivillig arbeid skaper en tilhørighetsfølelse med dem man samhandler med, uavhengig av kommunegrensene. Den interkommunale identiteten vil imidlertid konkurrere med de øvrige identiteter den enkelte har, slik som bygdeidentitet.

Det er viktig å ikke undervurdere kultur, identitet og tilhørighet som en faktor i en kommunesammenslåingsprosess. Erfaringene fra andre områder er at det må arbeides aktivt for å samkjøre kulturene og dyrke fellesskapsfølelsen i ulike faser av en kommunesammenslåingsprosess for å skape eierskap og tilhørighet til den nye kommune. Dette gjelder både i forhold til kommunen som organisasjon og i forhold til innbyggerne.

7.4.3 Prosesshåndtering

Enkelte mener at det kan bli vanskelig å kombinere en sammenslåingsprosess med de prosesser som skal gjennomføres i forbindelse med etableringen av kampflybasen. Det er klart at en kommunesammenslåing kan innebære krevende prosesser, men dersom man velger å fortsette som to kommuner vil det uansett være behov for et langt tettere samarbeid enn i dag. Det kan være vel så krevende å lykkes med et omfattende interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver som en kommunesammenslåing.

Pr. i dag dekker også KRD alle engangskostnader knyttet til frivillige kommunesammenslåinger, noe som vil bidra til å lette arbeidet med selve sammenslåingsprosessen (jf. kap 6.11). Her er det også viktig å ha i tankene at det nå er mange aktører og politiske partier som tar til orde for nye kommunestrukture reformer. Det er således ikke usannsynlig at det vil bli satt i gang nasjonale reformprosesser de nærmeste årene. Her kan det være et spørsmål om det er lurt å være i forkant av

de prosesser som eventuelt vil bli initiert fra nasjonalt nivå. Dersom man gjennomfører en sammenslåing med utgangspunkt i egne målsetninger og behov, kan det øke sannsynligheten for gode resultater i motsetning til om prosessene blir initiert av andre. Foreløpig er det ingen som vet hvilke vilkår som vil bli lagt til grunn ved en eventuell nasjonal reform. Det kan følge økonomiske insitamenter med en reform, men det kan også være slik det blir stilt krav som kan gi negative konsekvenser for kommuner som ikke følger opp reformen.

Noen uttrykker usikkerhet i forhold til hva en sammenslåing vil innebære med tanke på håndtering av ansatte i prosessen. I forbindelse med de andre frivillige sammenslåingene som er gjennomført, er det ingen som har mistet jobben som følge av selve sammenslåing. Det vil imidlertid ikke være slik at alle er garantert i å ha den samme jobben som tidligere. En sammenslåing vil slik sett i størst grad berøre ansatte på ledelsesnivå. Ansatte på mange av tjenesteenhetene vil sannsynligvis i stor grad være uberørt av en eventuell sammenslåing. Ut fra forventet befolkningsutvikling og omfanget av ansatte som går av med pensjon de nærmeste årene, vil rekruttering være utfordringen snarere enn overtallighet. Ellers vil de ansatte ved en eventuell sammenslåing bli overført til den nye kommunen i henhold til kap. 16 i arbeidsmiljøloven som regulerer arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.

8. Interkommunalt tjenestesamarbeid

8.1 Omfang av samarbeid

Omfanget av interkommunale samarbeid i Norge er betydelig og økende. Interkommunalt samarbeid vil være nødvendig for alle kommuner, men er spesielt viktig for mindre kommuner. Små kommuner klarer ikke alene å oppfylle alle kravene som stilles til en "generalistkommune". I flertallet av norske kommuner har det også vært et flertall for å satse på økt interkommunalt samarbeid framfor endringer i kommunestrukturen (jf. kap. 3). Både Bjugn og Ørland har interkommunale samarbeid på en rekke områder. En kartlegging gjort av NIVI i 2009 viste at Ørland hadde 40 samarbeidsordninger og Bjugn 41. En oversikt over de viktigste samarbeidene er gitt i Tabell 25. En stor del av de interkommunale samarbeidene er knyttet til Fosen-samarbeidet. I tillegg har Bjugn og Ørland egne samarbeid på noen områder.

Kommunene på Fosen var tidlig ute med samarbeid, og etablerte Fosen Regionråd i 1989. Fosen-samarbeidet består av syv kommuner: Bjugn, Osen, Roan, Rissa, Ørland, Åfjord og Leksvik. Til sammen har disse kommunene om lag 26 000 innbyggere.

De fleste samarbeidene gjelder administrative tjenester, men det er også mer tjenesterettede samarbeid, som Fosen Helse og Fosen barneverntjeneste. Det er imidlertid lite samarbeid innen de største kommunale sektorene: skole, barnehage og pleie- og omsorg. Her er noe uformelt samarbeid mellom kommunene, og i noen grad har det vært samarbeidet i Fosen med kompetanseutvikling og erfaringsutveksling innen disse tjenestemrådene. Flere kommuner på Fosen ser også behov for mer samarbeid knyttet til planlegging, næringsutvikling og miljø.

Fosenkommunene samarbeider også på prosjektbasis på en rekke områder, som adresseprosjektet, samferdselsprosjektet "Ei tim' te' by'n", biblioteksamarbeid og eKommunestrategi. Det er også noen prosjektbaserte samarbeid som er utløpt, slik som "NettOpp Fosen" som var et opplærings-tilbud til helsearbeidere og kvalitetssystem for grunnskolene. Nye samarbeid oppstår også, og for tiden arbeider kommunene med å få på plass en felles informasjons- og kommunikasjonsmedarbeider.

Tabell 25 Oversikt over de viktigste interkommunale samarbeidene i Bjugn og Ørland kommuner. Kilde: Fosenportalen og NIVI Rapport 2009:2.

Område	Type	Bjugn	Ørland	Øvrige deltagere	Hovedkontor
110 Alarmsentral	IKS	x	x	Alle kommunene i Sør-Trøndelag	Trondheim
Barset Felleskommunale vannverk	Avtalebasert samarbeid	x	x		Bjugn
Bjugn og Ørland PPT	IKS	x	x		Bjugn
Fosen barnevernstjeneste	Vertskommune	x	x	Alle Fosen kommunene	Rissa
Fosen Brann og redningstjeneste	IKS	x	x	Åfjord og Roan	Ørland
Fosen Helse	IKS	x	x	Leksvik, Roan, Rissa og Åfjord	Ørland

Fosen IKT	Vertskommune	x	x	Alle Fosen kommunene	Rissa
Fosen inkasso	Avtalebasert samarbeid	x	x	Alle Fosen kommunene	Rissa
Fosen kommunerevisjon	IKS	x	x	Alle Fosen kommunene	Bjugn
Fosen kontrollutvalgsekreteriat	IKS	x	x	Alle Fosen kommunene	Rissa
Fosen lønn	Avtalebasert samarbeid	x	x	Alle Fosen kommunene	Åfjord
Fosen regionråd	Avtalebasert samarbeid	x	x	Osen, Rissa, Roan, Åfjord, Leksvik	Åfjord
Fosen regnskap	Avtalebasert samarbeid	x	x	Alle Fosen kommunene	Bjugn
Fosen Renovasjon	IKS	x	x	Åfjord og Rissa	Rissa
IKT	Avtalebasert samarbeid	x	x		Ørland
Interkommunalt Arkiv Trøndelag	IKS	x	x	23 kommuner i Sør-Trøndelag og 14 kommuner i Nord-Trøndelag, inkl. fylkeskommunene	Trondheim
Kemnerkontoret i Fosen	Vertskommune	x	x	Alle Fosen kommunene	Leksvik
Krisesenteret	Vertskommune	x	x	Mange kommuner i Sør-Trøndelag	Orkdal
Landbrukskontoret i Ørland/Bjugn	Vertskommune	x	x		Ørland
Personal	Avtalebasert samarbeid	x	x		Bjugn
Økonomisjef	Avtalebasert samarbeid	x	x		

8.2 Erfaringer med samarbeidene

Det hovedinntrykket vi har fått er at de interkommunale samarbeidene stort sett fungerer bra. Fosenkommunene har lang og god erfaring med interkommunalt samarbeid gjennom Fosen regionråd. Fosen regionråd skriver i sin årsmelding for 2011 at de har dokumentert gjennom eksterne evalueringer at kommunene: *”Gjennom samarbeidet har vi oppnådd bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne.”* Gjennom intervjuene går det imidlertid også fram at kommunene gjennom interkommunalt samarbeid kan tappes for kompetanse i egen organisasjon, noe som kan være uheldig dersom det oppstår utfordringer hvor større kapasitet og fleksibilitet i egen organisasjon kunne vært ønskelig.

Noen hevder at et tettere interkommunalt samarbeid vil være bedre enn en kommunesammenslåing, men flere opplever også dette som en utfordrende løsning. Det som trekkes fram som hovedutfordringen knyttet til de interkommunale samarbeidene, er knyttet til styringsmessige forhold, og et helhetlig og koordinert samarbeid. Når samarbeid er etablert, kan det være vanskelig for den enkelte kommune å ha styring med ressursbruk og faglig utvikling av samarbeidet.

Dersom en kommune har behov for økonomiske nedskjæringer, vil det være vanskelig redusere utgiftene til interkommunale samarbeid fordi dette også berører de øvrige samarbeidskommunene. Dette er også kanskje spesielt utfordrende i Fosensamarbeidet i og med at dette samarbeidet omfatter hele sju kommuner. utfordringer knyttet til demokratisk styring og kontroll og interkommunale samarbeid er også nærmere omtalt under kap. 9.5.

I forbindelse med en kartlegging av interkommunale samarbeid foretatt av NIVI (2009) konkluderes det også med at de fleste samarbeidene i Sør-Trøndelag er velfungerende. Det er imidlertid stor variasjon i hvilke kommuner som samarbeider, og på hvilket området det samarbeides om. Videre peker NIVI på at stadige endringer i de interkommunale samarbeidene også tyder på at samarbeidende i liten grad ses på i en helhetlig sammenheng, og at det er behov for et samlet styringsgrep dersom interkommunalt samarbeid skal ses på som et reelt alternativ til kommunesammenslåing.

Dagens prinsipper for interkommunalt samarbeid tilsier tilnærmet full organisasjonsfrihet og full frivillighet med hensyn til deltagelse fra den enkelte kommune. Det kan være vanskelig å få til gode samarbeid dersom den enkelte kommune til stadighet har samarbeidene opp til revurdering, uten å se samarbeidene i sammenheng og i et mer langsiktig perspektiv. Erfaringer fra andre kanter av landet viser også at skiftende samarbeidskommuner kan føre til dårlig fremdrift i samarbeidet og utfordringer med koordinering og styring av samarbeidene.

I forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing vil naturligvis de tosidige samarbeidene mellom Bjugn og Ørland bli avvirket, noe som da gjør at disse oppgavene kan integreres som ordinære virksomheter i den nye kommunens egen organisasjon. På denne måten kan kommunen få bedre styring og kontroll av de aktuelle tjenesteområdene, og unngå de ulempene som følger med interkommunalt samarbeid.

Det er klart at dette også kan være en problemstilling knyttet til enkelte av de samarbeidene som omfatter øvrige kommuner på Fosen. Flere av informantene trekker frem at det spesielt er utfordringer knyttet til IKT-samarbeidet og barnevernssamarbeidet på Fosen. På tampen av utredningsarbeidet har vi derfor blitt oppfordret til å se nærmere på disse samarbeidene.

8.3 Spesielt om samarbeid om barnevern og IKT

Når det gjelder barnevernssamarbeidet, blir det spesielt i Ørland meldt om at det tverrfaglige arbeidet har blitt svekket etter etablering av det interkommunale samarbeidet, samtidig som kostnadene til barnevern har økt betraktelig. I den forbindelse har det blitt fremmet ønsker om å se nærmere på kostnadsøkningen og konsekvensene ved å trekke seg ut av det interkommunale barnevernssamarbeidet dersom det blir en kommunesammenslåing, og vurdere om det kan være en fordel at en eventuell sammenslått kommune kan håndtere oppgavene på egen hånd. Vi vil presisere at dette er et omfattende spørsmål, som krever en utredning i seg selv, og at vi her bare kort kan peke på hvilke konsekvenser og muligheter dette kan gi. For å svare på dette spørsmålet har vi sett nærmere på KOSTRA-tall for barnevern og intervjuet leder av det interkommunale samarbeidet. Vi har også basert oss på tidligere erfaringer med evaluering av barnevern (Brandtzæg 2006 a,b, 2009).

Når det gjelder interkommunale barnevern, er det slik at enkelte samarbeid har hatt utfordringer i startfasen, som følge av at samarbeidende ikke var godt nok planlagt og tilrettelagt før de startet opp. I noen tilfeller har et større og sterkere barnevern også resultert i flere saker i enkelte kommuner. Det er vanskelig å si om de utfordringene Fosen interkommunale barnevern opplever skyldes oppstartsproblemer, men barnevernsleder opplyser at de ønsker å delta på samarbeidsmøter,

men at de har problemer med dette grunnet kapasitet. Barnevernssamarbeidet startet opp 1. mars 2012. Dette gjør at det er for tidlig å si hvordan barnevernet vil fungere over tid.

Analysen viser at utgiftene for de aller minste kommunene gjerne øker ved etablering av interkommunale samarbeid (Brandtzæg et.al 2010). Ved at kommunene har økt bemanningen og/eller styrket fagmiljøene gjennom etablering av interkommunale samarbeid, er tilbakemeldingene at det er blitt lettere å «se» og håndtere saker på en bedre måte enn tidligere. Når kommunene får tjenester med fagmiljøer som klarer å ta tak i barnevernssaker og håndtere disse på en bedre måte, resulterer dette i at meldingene og saksmengden øker. Dette er spesielt relevant i småkommuner, uten at vi har kjennskap til om dette faktisk stemmer i Fosensamarbeidet. Flere utredninger viser imidlertid at styrking av barnevernstjenesten i små kommuner bidrar til flere tunge og store barnevernssaker (Brandtzæg 2006 og 2009, Kvello og Wendelberg 2003). Dette kan være årsaker til at utgiftene har økt også for Fosensamarbeidet.

Ørland har hatt en økning i netto driftsutgifter til barnevern pr. innbygger 0-17 år på 28 % fra 2011 til 2012, mens Bjugn har hatt en økning på 21 %. Dette er betraktelig over landsgjennomsnittet som har hatt en økning på 9 % i samme periode. De andre kommunene har hatt en mindre økning i utgiftene pr. innbygger 0-17 år enn Bjugn og Ørland, og Åfjord og Osen har hatt en nedgang på henholdsvis 11 % og 25 %. Dette tyder på at kostnadsfordelingen favoriserer de små kommunene foran de store. Lønn og administrasjonskostnadene i samarbeidet fordeles etter antall innbyggere i aldersgruppen 0-19 år. Dette medfører at de største kommunene må betale en forholdsvis stor andel av de faste kostnadene. Ørland kommune hadde få ansatte pr. barn i aktuell aldersgruppe før sammenslåingen og også mange saker pr. saksbehandler. Dette har også bidratt til at Ørland har fått en forholdsvis større andel av regionens totale utgifter til barnevern enn før samarbeidet. I tillegg har utgiftene til administrasjon og saksbehandling²⁴ økt med 48 % fra 2011 til 2012 dersom vi ser samarbeidskommunene under ett. Det har ikke vært noen tilsvarende markant økning i antall barn i aktuell periode. Ser vi på antall stillinger totalt i kommunene følger det av KOSTRA at antall stillinger for de syv kommunene har økt med 5,3 fra 2011 til 2012 (fra 18 til 23,3).

Det kreves en viss størrelse på tjenesten for å kunne etablere robuste og stabile fagmiljø og utnytte de fordeler spesialisering internt i tjenesten kan gi. Erfaringer fra andre barnevernstjenester er at spesialisering hever kvaliteten i tjenesten, men at faglig spesialisering forutsetter en viss størrelse på fagmiljøet. Bjugn og Ørland hadde til sammen 8 stillinger før de gikk inn i det interkommunale samarbeidet, og dette gir muligheter for en viss grad av spesialisering, men kan likevel oppleves som en liten tjeneste i forhold til det å være en framtidsrettet barnevernstjeneste. Barnevernsleder trekker spesielt fram at det kan være utfordrende for en barnevernstjeneste på denne størrelsen å etablere tilstrekkelige tiltak internt. Vår erfaring er også at det er større kommuner som interkommunale samarbeid som klarer å utvikle et eget tiltaksapparat. Barnevernsleder peker også på at både Bjugn og Ørland har hatt behov for at ansatte fra andre kommuner for å behandle saker i kommunene av hensyn til nærhet og inhabilitet.

Når det gjelder kostnadsøkningen i etterkant av etableringen av det interkommunale barnevernet, kan det i første omgang være grunn til å se nærmere på hvordan kostnadene fordeles mellom kommunene. Det er viktig at barnevernstjenesten organiseres slik at ingen føler at de kommer dårligere ut gjennom en interkommunal løsning. Erfaringer fra andre barnevernssamarbeid er at det

²⁴ Funksjon 244 i KOSTRA.

varierer hvorvidt alle kommunene dekker et fast beløp, før fordelingsnøkkelen trer i kraft. I regioner med store forskjeller i størrelsen på kommunene, brukes gjerne et fast beløp pr. kommune for å sikre at de minste kommunene bidrar med en viss økonomisk andel for å være med i et samarbeid, og for å hindre at noen kommuner får en kraftig økning av utgiftene ved inngåelse av et samarbeid mens andre får en nedgang.

Når det gjelder samarbeidet på IKT er det flere som peker på at det kan være utfordrende på en del områder. Dette fordi ikke alle kommuner er fullt med på alle systemene, noe som medfører at enkelte kommuner har spesielløsninger. Det gis uttrykk for at det brukes mye ressurser på å forsøke å bevege seg i takt og gå i samme retning. Ulike samarbeidskonstellasjoner, behov for kommunikasjon på tvers av kommunegrensene, behov for å få ulike datasystemer til å kommunisere sammen samtidig som behovet for datasikkerhet skal ivaretas, byr i en del tilfeller på betydelige utfordringer. Mange ulike fagsystemer gir i tillegg et mer omfattende opplæringsbehov. Tidligere har hadde Bjugn og Ørland i stor grad felles datasystemer. Kommunene har mange fagsystemer og mange av disse er i dag ulike for Bjugn og Ørland, og det er betydelig frustrasjon knyttet til at ulike fagsystemer ikke «snakker sammen». Dette fører til effektivitetstap i kommunene. Ett eksempel som er nevnt er felles legevakt for fire kommuner. Dette samarbeidet operer med med tre ulike legesystem.

Etter at IKT-samarbeidet på Fosen ble etablert har Bjugn vært med på disse løsningene, mens Ørland ikke har vært med på alle. Dette innebærer at Bjugn og Ørland i dag har en del forskjellige systemer. Ørland har tidligere gitt beskjed om at de avventer resultatet av kommunesammenslåingsprosessen før man tar stilling til veien videre. Det er klart og det er tids- og kostnadskrevende å kjøre med ulike systemer. Sett i forhold til samarbeidet med Fosenkommunen vil det også være en fordel å kjøre med felles systemer, da felles systemer en viktig basis for et velfungerende samarbeid på de fleste områder. Dersom alle kommunene kjører de samme systemene, vil det også være gevinster å hente i forhold innkjøp, drift og opplæring.

8.4 Oppsummerende vurdering

Bjugn og Ørland og resten av kommunene på Fosen var tidlig ute med etablering av interkommunale samarbeid, og det samarbeides på mange områder. Inntrykket er at samarbeidene stort sett fungerer bra, men at det er økende utfordringer knyttet til mangelfull demokratisk styring og kontroll etter hver som omfanget av samarbeid øker. Økende behov for interkommunalt samarbeid kan også ses på som et uttrykk for at kommunegrensene i stadig mindre grad er i samsvar med de oppgaver som det forventes at kommunene skal løse. Det vil alltid være behov en eller annen for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommunestørrelse, men det går en grense for hvor omfattende et samarbeid kan være før samarbeidsulempene blir for store. Ved en eventuell sammenslåing av Bjugn og Ørland vil behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert i den forstand at de tosidige samarbeidene mellom kommunene kan integreres som ordinære virksomheter i den nye kommunes organisasjon. I den forbindelse har det også blitt reist spørsmål om det også ved en eventuell sammenslåing kan være hensiktsmessig å redusere det interkommunale samarbeidet med de øvrige kommunene på Fosen. Dette gjelder spesielt barnevern og IKT. Dette skyldes bl.a. utfordringer med kostnadsøkninger som ligger utenfor kommunenes kontroll. Vurderinger av disse spørsmålene trenger mer inngående utredningsarbeid enn det vi har hatt anledning til her. Når det gjelder kostnadsøkningene knyttet til barnevernsarbeidet, vil vi imidlertid i første omgang anbefale å se kostnadsnøkkelen for fordeling av utgifter mellom kommunene. Det er mye som tyder på at denne slår uheldig ut for de største kommunene i samarbeidet. Når det gjelder IKT-samarbeidet, er det en utfordring at ikke alle kommunene er med på alles fellesløsninger, bl.a. Ør-

land. Bruk av ulike IKT-løsninger bidrar til tungvinte løsninger og høyre kostnader. En felles IKT-plattform er også en forutsetning for mye av det samarbeidet som i dag er etablert mellom Fosen kommunene. Det kan således synes som en fordel å arbeide for fellesløsninger framfor egne løsninger.

De øvrige kommunene på Fosen ser også på positivt på en eventuell sammenslåing av Bjugn og Ørland. Dersom Ørland og Bjugn klarer å etablere en slagkraftig kommune som opptrer utad med en felles røst, kan det også være positivt som samarbeid og utviklingen på Fosen som helet.

9. Demokrati og politisk styring

Et godt lokaldemokrati er avhengig av nærhet til innbyggerne, at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Det politiske handlingsrommet og mulighetene til å kunne påvirke samfunnsutviklingen, spiller også en viktig rolle i lokaldemokratiet.



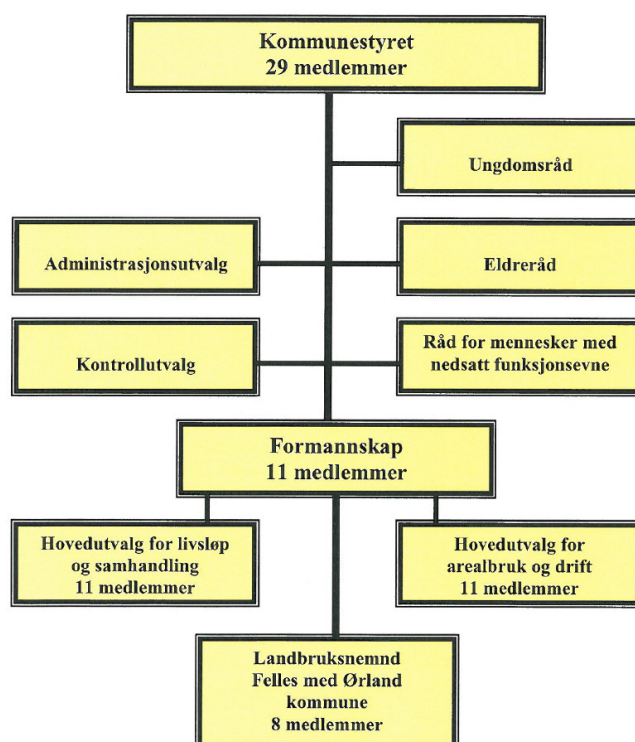
Kommunestørrelsen bør sikre at hensynet til demokrati og deltagelse ivaretas på en best mulig måte. Det er vanskelig å påvise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestørrelse og demokrati. Sentrale spørsmål ved vurdering av kommunesammenslåing er hvordan lokaldemokratiet fungerer i kommunene i dag, og hvordan en kommunesammenslåing vil kunne påvirke dette. Det sentrale spørsmålet er om en kommunesammenslåing vil bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet.

9.1 Organisering

Bjugn kommunestyre består av 29 representanter, mens formannskapet består av 11 representanter. Den politiske styringsstrukturen består for øvrig av to hovedutvalg: Hovedutvalg for Arealbruk og drift og Hovedutvalg for livsløp og samhandling. Hovedutvalgene har 11 representanter hver.

Hovedutvalg for Arealbruk og drift har ansvar for kommunale veier, vann, avløp og renovasjon. De har også ansvar for å utarbeide reguleringsplaner for kommunens arealer og tilrettelegging for boligbygging og næringsbygg. Miljø er også ansvarsområder for dette utvalget. Hovedutvalg for livsløp og samhandling har ansvar for helsetilbud, som legetjeneste, helsesøster og jordmortjeneste. Utvalg har også ansvar for eldreomsorg, som sykehjem, eldreboliger og hjemmesykepleie, i tillegg til skoler, barnehager, PPT og Stranda opplæringscenter.

Politisk organisasjonskart etter valget i 2011

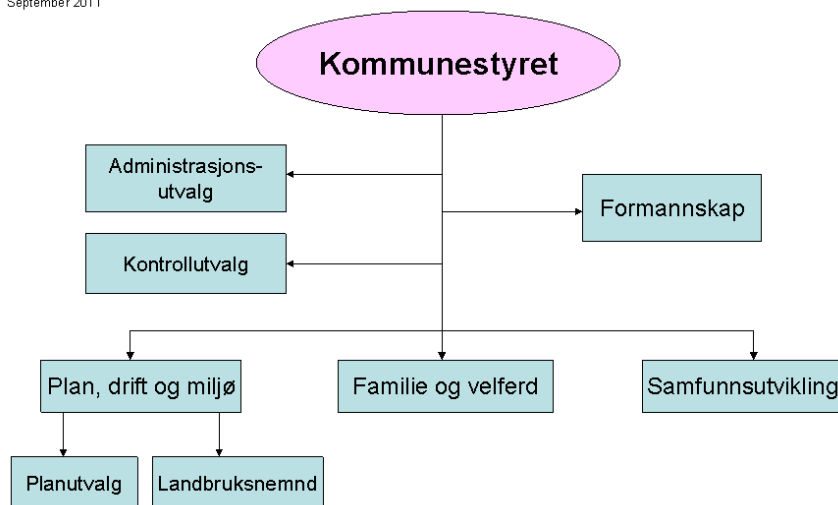


Figur 37 Politisk organisering i Bjugn. Kilde: <http://bjugn.arkivplan.no/>.

Kommunestyret i Ørland har 25 medlemmer, mens formannskapet har syv medlemmer. Ørland har delt den politiske styringsstrukturen opp i tre hovedutvalg. Komité for familie og velferd og komité for samfunnsutvikling har syv medlemmer hver, mens komité for plan, drift og miljø har ni medlemmer. Bjugn og Ørland har felles landbruksnemnd, med fire medlemmer fra hver kommune.

Politisk organisasjonskart Ørland kommune

September 2011



Figur 38 Politisk organisering i Ørland kommune. Kilde: kommunes nettsider.

9.2 Nemnder råd og utvalg

Begge kommunene har eldreråd og ungdomsråd. Andre nemder råd og utvalg er råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, trafikk sikkerhetsutvalg, boligutvalg, valgstyre, stemmestyre, takstutvalg, skattetakstnemnd, overskattetakstnemnd, klagenemnd, miljøfond, reiselivsutvalg, heimevernsnemnd, kontrollutvalg, kontrollutvalgssekretariat, samarbeidsutvalg barnehager og skoler, kontrollutvalg slags- og skjenkebevilgninger, overformynderi, fellesråd kirkene og forliksråd.

9.3 Politisk sammensetning

Den politiske sammensetningen i de to kommunene er noe ulik. Bjugn har ordfører fra Arbeiderpartiet og varaordfører fra Senterpartiet. Ap og Sp utgjør til sammen posisjonen i Bjugn, med 16 medlemmer i kommunestyret. I Ørland har Senterpartiet ordførervervet, mens varaordfører er fra Arbeiderpartiet. Flertallskoalisjonen i Ørland består i tillegg til Sp og Ap, også av Venstre og SV, og har i alt 15 av 25 representanter i kommunestyret.

Det politiske arbeidet i Bjugn er preget av samarbeid mellom partiene, og kommunestyret gjør ofte enstemmige vedtak. I Ørland er det en sterkere opposisjon, og det er større politisk uenighet i mange sentrale spørsmål.

Hvordan kommunestyret vil bli sammensatt i en ev ny kommune er vanskelig å spå. Det som er klart er at større kommuner har færre folkevalgte representanter pr. innbygger enn små kommuner, og det er dermed naturlig at den politiske representasjonen blir mindre dersom kommunene slår seg sammen. Dersom den politiske representasjonen skulle vært på samme nivå, måtte man ha slått sammen antallet kommunestyremedlemmer som hver av kommunene hadde før sammenslutningen.

Tabell 26 Oversikt over politisk tilhørighet for dagens kommunestyrerepresentanter i Bjugn og Ørland. Kilde: kommunens nettsider.

Politisk parti	Antall representanter i kommunestyret	
	Bjugn	Ørland
Arbeiderpartiet (Ap)	12	4
Bygdelista i Bjugn	2	0
Fremskrittspartiet (FrP)	3	2
Høyre (H)	3	8
Kristelig Folkeparti (KrF)	3	0
Senterpartiet (Sp)	4	8
Sosialistisk Venstreparti (SV)	0	1
Venstre (V)	2	2
<i>Totalt</i>	29	25

I forbindelse med sammenslåingene knyttet til Aure, Vindafjord, Bodø og Kristiansund, var endringene i antall medlemmer i kommunestyrene er som følger:

- ◆ Tustna (17), Gamle Aure (21), nye Aure (23)
- ◆ Ølen (21), gamle Vindafjord (19), nye Vindafjord (25)
- ◆ Skjerstad (13), gamle Bodø (39), nye Bodø (39)
- ◆ Frei (23), gamle Kristiansund (45), Nye Kristiansund (45)

Vi ser at antall medlemmer i kommunestyrene ligger på nivå med, eller litt over, det antallet som den største kommunen hadde forut for sammenslåingene. I dag har Bjugn 29 representanter i kommunestyret, mens Ørland har 25. For kommuner med over 10 000 innbyggere skal det være minst 27 kommunestyremedlemmer, mens det for kommuner med over 5 000, men under 10 000 innbyggere, skal være minst 19 kommunestyrerepresentanter. Antallet medlemmer i et eventuelt nytt kommunestyre for en sammenslått kommune, vil derfor måtte være minimum 27 representanter.

At en sammenslåing gir færre politikere i kommunestyret kan føre til at avstanden mellom politikerne og innbyggerne øker. Dette må da vurderes opp mot potensielle fordeler knyttet til muligheter for en mer helhetlig politikk, en mer effektiv beslutningsprosess for saker som berører begge kommunene og økt handlingsrom og påvirkningskraft. Økt handlingsrom og større muligheter for å drive utviklingsarbeid kan også gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid.

9.4 Valgdeltakelse

Ved valget i 2011 hadde Bjugn en valgdeltagelse på 57,8 %, mens valgdeltagelsen i Ørland var på 64,5 %. Til sammenligning var valgdeltagelsen i Sør-Trøndelag på 66,7 % i kommunestyrevalget i 2011, og for landet 64,5 %.²⁵

I og med at det i en sammenslått kommune vil være naturlig at det blir flere innbyggere pr. politiker, kan dette føre til at avstanden mellom politikere og velgerne blir større, og at færre føler at de har mulighet til å påvirke det som skjer i kommunen. Noen kommuner har prøvd å avbøte dette ved å opprette lokalutvalg eller grendeutvalg, som skal bidra til å videreføre lokalpolitisk fokus på

²⁵ <http://www.regjeringen.no/krd/html/valg2011>.

lokal kultur og utvikling av lokalsamfunn. I sammenslåingen mellom Skjerstad og Bodø ble kommunestyret i Skjerstad omgjort til lokalutvalg. Bodø kommune hadde flere slike lokalutvalg fra tidligere og disse er forankret i kommunelovens § 12 som omhandler kommunedelsutvalg.

Viktige oppgaver for lokalutvalgene i Bodø er som følger:

- ◆ Ivareta og fremme lokalområdet interesser overfor kommunens politiske organer, administrasjon og andre offentlige instanser
- ◆ Være kontaktforum mellom den kommunale forvaltning og lokalmiljøet
- ◆ Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen
- ◆ Avgi råd overfor kommunen i saker som spesielt berører området
- ◆ Plansaker og andre saker som spesielt berører lokalutvalgets område skal sendes til lokalutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings-/arbeidsprosess

Etablering av lokalutvalget i Skjerstad bidro slik sett til å videreføre et lokalpolitisk fokus på lokal kultur og nærings- og utviklingsarbeid, noe som er viktig for identitetsbygging og engasjement rundt utvikling av eget lokalsamfunn. I Bodø var man opptatt av dette, bl.a. med den begrunnelse at utvikling av Bodø som regionsenter er avhengig av et aktivt og levende omland.

I Vindafjord har man også forsøkt å revitalisere grendeutvalgene i etterkant av kommunesammenslåingen. Målet var at grendeutvalgene skulle være et interesseorgan for egen grend. Noe av formålet med dette var også at kommunepolitikere skulle slippe å være hver sin bygd sin talsmann, og at de i større grad skulle legge til grunn et helhetlig utviklingsperspektiv for kommunen. Grendeutvalgene i Vindafjord hadde på kartleggingstidspunktet ingen formell status på samme måte som i Bodø.

Argumentene som blir lagt fram for etablering av lokalutvalg, er at en gjennom engasjement for eget lokalmiljø, også får et positivt engasjement for hele kommunen. I den grad dette kan bidra til at politikere i større grad blir kommunepolitikere framfor ”bygdepolitikere”, kan dette også være positivt. Det er også viktig å være oppmerksom på at lokalutvalg kan ha motsatt effekt. Dersom lokalutvalg bidrar til en kamp mellom lokalsamfunnene i kommunen, og dermed svekker kommunens handlekraft, vil dette være uheldig for framtidig utviklingsarbeid.

9.5 Demokratiske utfordringer

Som nevnt er det politiske arbeidet i Bjugn preget av samarbeid mellom partiene, og kommunestyret gjør ofte enstemmige vedtak. I Ørland er det en sterkere opposisjon, og det er større politisk uenighet i mange sentrale spørsmål.

Det er pr. i dag lite samarbeid på tvers av kommunegrensene mellom de politiske partiene i Bjugn og Ørland. I og med at kommunegrensene er som de er, er det ikke unaturlig at det har oppstått en konkurransesituasjon mellom kommunene. For en politiker som er valgt til å representere innbyggerne i en kommune, er det naturlig å kjempe nettopp for å ivareta interessene til innbyggerne i egen kommune. Et eksempel på dette er kampen om lokalisering av den videregående skolen. I dette tilfellet kjempet lokalpolitikere i begge kommunene om å få den sammenslåtte videregående skolen til sin kommune. Slike strider mellom kommunene har bidratt til å skape et konkurranseforhold mellom kommunene på noen områder, og særlig på det politiske plan.

Erfaringene fra den forrige prosessen om kommunesammenslåing mellom kommunene, har også bidratt til å skape et skjørt politisk miljø mellom de to kommunene. Flere av våre informanter legger vekt på at det er viktig med åpenhet eller ”at alle spiller med åpne kort” i den prosessen kommunene er inne i nå. Åpenhet og tillit vil være viktig fundament for de fleste samarbeidsprosesser. Når det gjelder kampflybasen, har kommunene imidlertid stått sammen for å kjempe for lokalisering av kampflybasen på Ørlandet. Dette viser at det også er vilje til å samarbeide der man ser at man har felles mål og interesser.

Når det gjelder håndteringen av de framtidige utfordringene som kommunene står overfor, er det et flertall av informantene som ser det som en utfordring at kommunegrensen mellom Bjugn og Ørland deler ett felles bo- og arbeidsmarked. Det er stor pendling og samhandling på tvers av kommunegrensene. Det vil si at innbyggerne kun får anledning til å påvirke deler av området de bor og lever i. Effekter av beslutninger som fattes i Ørland kan ha vel så stor betydning for innbyggerne i Bjugn og motsatt. Med dagens kommunegrenser vil det med andre ord være vanskelig å få til en helhetlig politisk styring av kommunene som en funksjonell enhet.

Utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid blir også av mange av informantene sett på som en trussel mot lokaldemokratiet. Ved utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid blir viktige beslutninger tatt på andre arenaer enn i de valgte politiske organene. Flere kartlegginger og evalueringer av interkommunale samarbeid viser at politisk styring og samordning er blant de sentrale utfordringene i forhold til interkommunale samarbeid (Sanda og Lie 2003, Econ 2006, Nilsen og Vinsand 2007, Brandtzæg et al. 2009). Vi har tidligere sett at både Bjugn og Ørland er med i over 40 interkommunale samarbeid, noen for hele Fosenregionen og noen bare mellom Bjugn og Ørland. Antallet kommuner som deltar i samarbeidene påvirker både oversiktligheten og kompleksiteten i beslutningsprosessene. Videre er det slik at jo flere samarbeid en kommune er involvert i, desto større blir også behovet for delegering og utflytting av kommunal styring av saksområder. For å oppnå beslutningseffektive interkommunale organer, er det imidlertid en forutsetning at kommunestyrene avgir en viss grad av myndighet til organer som har ansvar for det interkommunale samarbeidet. Når mange kommuner er med i samarbeidene blir det vanskelig for en politiker eller en kommune å påvirke utforming av tjenestetilbudet, da det er krav om likelydende vedtak i alle samarbeidskommunene ved inngåelse av avtaler og justering av budsjetter. Dette kan være spesielt krevende i perioder hvor det er behov for omstillinger og kutt i det kommunale tjenestetilbudet. En kommunesammenslåing kan bidra til å redusere disse utfordringene noe, samtidig som behovet for etablering av nye samarbeid blir redusert.

10. Samfunnsutvikling

Kommunene har en sentral rolle i å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunn og gode levekår for innbyggerne. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som samfunnsutvikler.



10.1 utfordringer

I og med at Norges kampflybase er besluttet lagt til Ørland, innebærer dette store nye muligheter for vekst og utvikling for kommunene. Forsvaret skal foreta store investeringer, og det blir en betydelig oppbemanning av basen med både militært og sivilt personell. Dette vil medføre betydelige konsekvenser og utfordringer for alle deler av samfunnsstrukturen for begge kommuner i og med at de utgjør et felles bo- og arbeidsmarked rundt basen. Et av de mest sentrale spørsmålene i utredningen dreier seg derfor om hvorvidt en kommunesammenslåing kan bidra til at kommunene står sterkere rustet til å håndtere framtidige muligheter og utfordringer enn om de forsetter hver for seg.

I kapittel 4 ble det foretatt en nærmere gjennomgang av hvilke utfordringer og muligheter kampflybasen vil medføre. Gjennomgangen i dette kapitlet viser også at kommunenes håndtering av etableringen av kampflybasen vil ha stor betydning for i hvilken grad etableringen vil bidra til positive ringvirkninger for samfunnsutviklingen. Tiltak som kan øke kommunenes attraktivitet for potensielle tilflyttere og næringsetableringer omfatter bl.a. tilrettelegging av attraktive boligområder, bygging av infrastruktur, utvikling av gode tjenester og tilbud til befolkningen og utvikling av attraktive tettsteder i både i Brekstad og Botngård. Det vil også være viktig å ha en aktiv politikk

overfor næringslivet og forsvaret som ledd i arbeidet med å stimulere videreutviklingen av en lokal «leverandørindustri» til basen.

Det er også andre større utbyggingsprosjekter på Fosen som kan gi regionen vekstimpulser. Marine Harvest har nylig vedtatt å etablere en fôrfabrikk på Valsneset i Bjugn. Det skal investeres omlag 800 mill kr, og fabrikken forventes å ha en kapasitet til å produsere 220 000 tonn fiskefôr pr. år. Man antar at fabrikken vil gi arbeid til ca. 50 personer, og det er mulig at produksjonsvolumet og antallet arbeidsplasser kan øke på sikt. Videre skal det gjennomføres store investeringer i vindkraftutbygging. Det er snakk om investeringer i størrelsesorden 15-20 mrd. kr på Fosen. Disse investeringer gir ikke så mange arbeidsplasser etter utbyggingsfasen, men flere kommuner på Fosen jobber i den forbindelse med å få etablert et energisenter på Fosen. Målet er å etablere et kompetansemiljø på fornybar energi og få flere langsiktige arbeidsplasser til Fosen. Det er spesielt Åfjord, Roan og Osen som er opptatt av dette.

10.2 Behov for felles planlegging og koordinering

Planlegging og tilrettelegging av boligområder vil være en prioritert oppgave i tiden som kommer. Tilgang på attraktive boligområder er avgjørende for å kunne realisere vekstimpulser og stimulere til økt tilflytting. Foreløpig er det en usikkert hvor nye innbyggere ønsker å bosette seg. Hvor folk ønsker å bosette seg er avhengig av mange faktorer. Avstand til arbeidssted er en viktig faktor, men moderne kommunikasjon gjør det mulig å pendle selv over relativt store avstander.

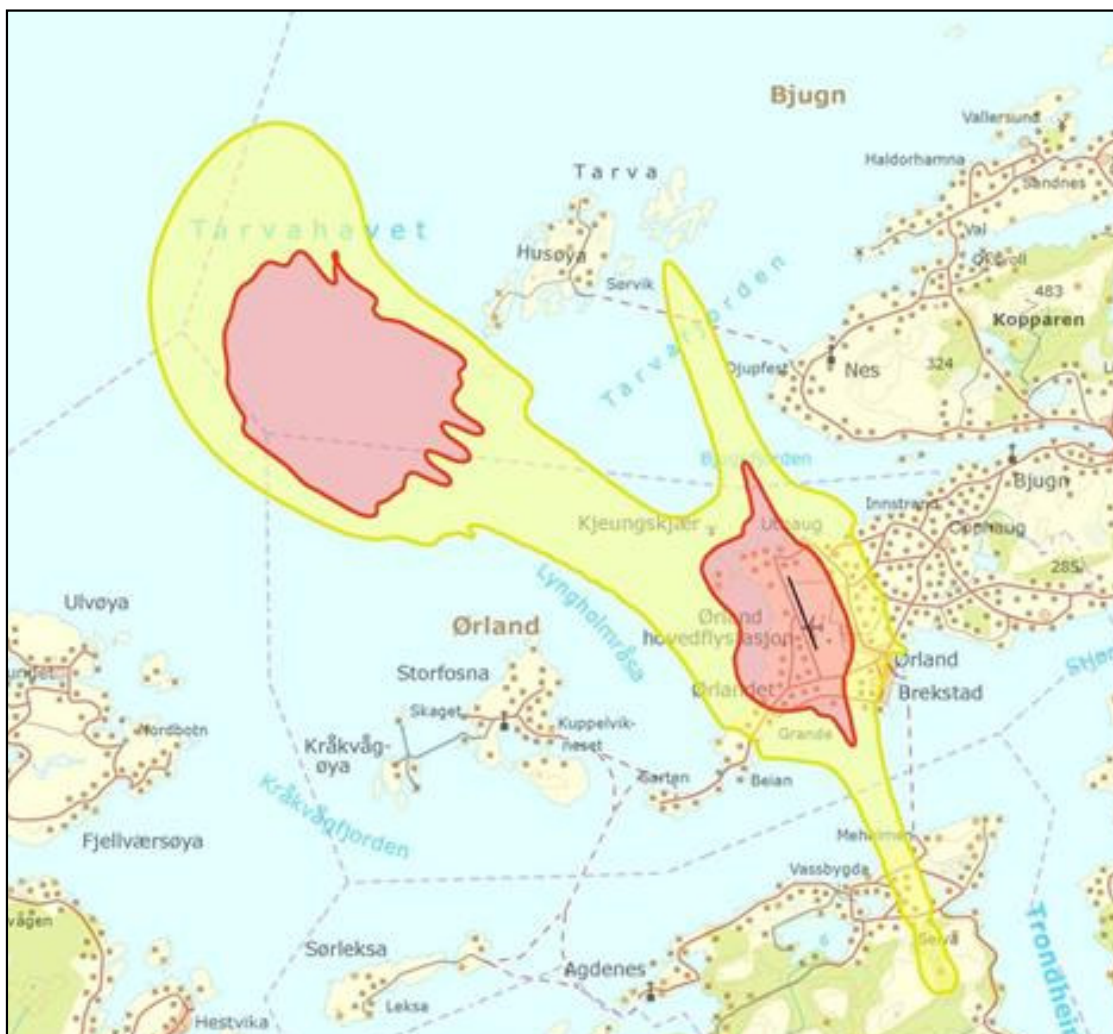
Kampflybasen vil ligge i Ørland, og innflyttere til Ørland vil dermed ha kortest vei til arbeidsplassen dersom den er ved kampflybasen. Ørland har også et levende senter og er et regionalt kommunikasjonsknutepunkt med relativt kort vei til Trondheim. På den andre siden er Ørland en liten kommune, med arealknapphet. Etter utvidelse av kampflybasen vil utfordringene knyttet til støy bli større enn tidligere, og store deler av kommunen vil være innenfor rød og gul støysone (jf. Figur 39).

Rød sone nærmest støykilden angir et område som ikke er egnet til støyfølsomme bruksformål og etablering av ny støyfølsom bebyggelse skal unngås. Boliger anses som støyfølsomt bruksformål. Gul sone er en vurderingssone hvor støyfølsom bebyggelse kan oppføres dersom avbøtende tiltak gir tilfredsstillende støyforhold. Etter nasjonale retningslinjer bør kommunene vise varsomhet med å tillate etablering av nye boliger, sykehus, pleieinstitusjoner, fritidsboliger, skoler og barnehager i gul sone.²⁶ I tillegg til støybegrensningene kommer andre begrensninger knyttet til utbygging, som dyrka mark, miljøhensyn og verneverdige områder. I sum innebærer disse restriksjonene at mulighetene for boligbygging i store deler av Ørland kommune er begrenset. Samtidig er det sannsynlig at mange som vil etablere seg med bolig vil ønske å lokalisere disse utenfor rød og gul sone. Det vil være behov for nye boliger både til nye innbyggere og folk som må flytte som følge av utvidelse av flyplassområdet og økt støy.

I Botngård har det også vært en positiv sentrumsutvikling med flere nyetableringer de senere årene. Bjugn har i tillegg rikelig tilgang på areal, og kan tilby store boligtomter, med havutsikt ved sentrum i Botngård. I og med at det er kort avstand mellom Botngård og Brekstad, er det uproblematisk å pendle mellom Botngård og Ørland hovedflystasjon. Både Bjugn og Ørland arbeider

²⁶ T-1442/2012 Retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging.

aktivt for å tilrettelegge for boligbygging ved å kjøpe opp og opparbeide grunn, men Bjugn kommune har kommet lenger i arealplanarbeidet enn Ørland.



Figur 39 Støysonekart Ørlandet flystasjon. Kilde: Forsvarsbygg.

Det er ulike syn på hva som kan være fornuftig planlegging og tilrettelegging av areal i kommunene. I Ørland er det i dag bosetting i hovedsak på Brekstad, Uthaug, Opphaug og Borg. I Bjugn er bosettingen i hovedsak konsentrert om Botngård, Lysøysundet og Høybakken. Opphaug skole ligger tett ved grensen til Bjugn, og vil ved en eventuell sammenslåing ligge midt i den nye kommunen. Opphaug vil også være utenfor støysoneene rød og gul sone. Noen peker derfor på at Opphaug kan utvikles som oppvekstsenter i en sammenslått kommune, med sentral beliggenhet i forhold til bosetting i Opphaug og Ervika. I kommuneplanen til Bjugn er det planlagt boligutbygging i Ervika, og kommunen regner med et betydelig press på arealressursene, spesielt i Botngård og Ervika. Rambøll (2013) anbefaler imidlertid at kommunene satser på foretting av de eksisterende sentrene, Botngård og Brekstad. De skriver i rapporten: "Hvorvidt det er riktig å satse på

Ervika er heller usikkert, da dette krever infrastruktur (gang/sykkelvei) samt skole og barnehage for at det skal bli et tettsted som ikke bare blir et bilbasert område uten nærmiljøkvaliteter.”²⁷



Figur 40 Grensene mellom Bjugn og Ørland. Kilde: visveg.no

Noen av informantene i både Ørland og Bjugn mener at de respektive kommunene kan håndtere utfordringene med planlegging og utviklingsarbeid best på egen hånd. Enkelte gir også uttrykk for at konkurranse kan være sunt for utviklingen. Det er likevel et flertall av informantene som mener at den interne konkurranse mellom kommunene er uheldig, og at det man heller bør stå sammen for å hevde seg i konkurranse i et mer regionalt perspektiv, f.eks. i forhold til Trondheimsregionen.

I og med at kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsområde, og avstandene er korte, vil det uansett være behov for felles planlegging og koordinering for å sikre gode løsninger. Hvor folk bor vil også ha betydning for dimensjonering og tilrettelegging av tjenester. Det vil være vanskelig å finne gode løsninger for kommunene og regionen samlet sett, dersom kommunene skal drive planlegging og utviklingsarbeid hver for seg. Kommunene vil sammen også kunne tilby et bredere og mer

²⁷ Rambøll (2013) s 62.

varierte tilbud når det gjelder bolig, arbeid, kultur og fritid enn de vil kunne hver for seg. Det er grunn til å anta at en samlet planlegging, utvikling og profilering av området og tilbudene som kommunene samlet sett har, f.eks. sentrumsboliger og større eneboliger i mer landlige omgivelser, kan få kommunene til å framstå som mer attraktive for potensielle tilflyttere og nye næringsaktører.

Med dagens to kommuner vil det være konkurranse om potensielle nye tilflyttere, bl.a. fordi antall innbyggere i en kommune har betydning for kommunens skatteinntekter. Dersom potensielle tilflyttere i forbindelse med kampflybasen velger å bosette seg i nabokommuner, som Bjugn, vil dette innebære at skatteinntekter og økt rammetilskudd vil tilfalle bostedskommunen. I og med at det er korte avstander mellom Botngård og Brekstad, og Bjugn har store arealer som kan disponeres til boligformål, er det ikke et usannsynlig scenario at mange nye innflyttere kan velge å bosette seg i Bjugn kommune.

Flere av informantene peker på at det har vært en konkurranse mellom kommunene som har vært uheldig for utviklingen av kommunene samlet sett, og at det hadde vært bedre om kommunene hadde samlet ressursene for å hevde seg bedre i konkurransen mot Trondheimsregionen. Det er flere enn Ørland og Bjugn som planlegger for å hente ut effekter av kampflybasen. Ordføreren i Rissa skrev f.eks. på kommunenes nettsider i februar 2013: "2013 blir et ekstremår når det gjelder planlegging.(...) Hovedvekt i alle disse planene blir lagt på å finne attraktive boligtomter i alle deler av kommunen. Vi skal ta i mot flere innbyggere både med hensyn til alt det positive som skjer i Trondheimsregionen (som skal øke med 100 tusen mennesker innen 2030), i tillegg til at det kommer 2-3000 flere innbyggere i forbindelse med det som skjer med ny kampflybase på Ørlandet".

10.3 Behov for ressurser og kompetanse

For at en kommune skal kunne fylle rollen som samfunnsutvikler på en god måte, vil kommunen være avhengig av tilstrekkelig med ressurser og kompetanse. Hva slags kompetanse og kapasitet som kreves vil naturligvis være avhengig av hvilke utfordringer man står overfor og hvilke oppgaver som skal løses. Generelt kan man si at større kommuner synes å ha lettere for å skape vekstkraft og trekke til seg næringsliv og nye innbyggere enn små kommuner. På landsbasis viser befolkningsutviklingen de senere årene at det er de større kommuner som vokser, mens de mindre har nedgang i folketallet eller en mer stagnerende utvikling. Små kommuner har ofte små ressurser, og har lite kapasitet til å drive utviklingsarbeid. Mange har nok med å håndtere lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte, noe som er medvirkende årsak til at små kommuner blir mer og mer marginalisert, og at forskjellene mellom små og store kommuner øker.

Etableringen av kampflybasen innebærer at noe av verdens fremste teknologi får base på Ørlandet. Dette representerer potensielt sett et løft for innovasjon, kunnskaps- og næringsutvikling innen teknologimiljøene, noe som også kan gi positive ringvirkninger på andre områder i forhold til befolknings- og næringsutvikling. For næringslivet gir dette nye utviklingsmuligheter knyttet til bl.a. utbygging, drift og vedlikehold. Et sentralt spørsmål i den forbindelse vil være hva det lokale og regionale næringslivet kan være i stand til å tilby i et langsiktig perspektiv. I hvilken grad man klarer å hente ut potensielle ringvirkninger i kjølvannet av etableringen av kampflybasen vil også avhenge av kommunenes innsats.

Problemstillinger og utfordringer knyttet til samfunnsutvikling krysser faglige, organisatoriske og geografiske grenser. I henhold til tripple-helix modellen er innovasjon og utvikling avhengig av et

samspill mellom aktører fra næringslivet, det offentlige og fra kompetansemiljøene (Etzkowitz og Leydesdorff 1998, Porter 1990). I forhold til lokal samfunnsutvikling vil også frivillig sektor ofte spille en viktig rolle (Haukeland og Brandtzæg 2010).

I hvilken grad man klarer å hente ut potensielle ringvirkninger i kjølvannet av etableringen av kampflybasen, vil avhenge av kommunenes innsats. God tilrettelegging for stedsinnovasjon, nyskaping og lokal samfunnsutvikling innebærer at man klarer å legge til rette for et godt samspill mellom næringsliv, kommuner, kompetansemiljøer og frivillig sektor. Å legge til rette for samhandling og samarbeid mellom ulike aktører for å stimulere til vekst og utvikling er krevende. Det vil være behov for å jobbe proaktivt for etablering av møteplasser og partnerskapsavtaler, for å skape en utviklingsorientert kultur som involverer et bredt spekter av aktører både i og utenfor regionen. Dette er nødvendigvis ikke noe enkel oppgave i dagens situasjon. Begge kommunene har i dag en presset kommuneøkonomi og det er behov for å gjennomføre innstramminger. Samtidig er det behov for å bygge opp kapasitet og kompetanse for å kunne håndtere planleggings-, utbyggings- og tilretteleggingsbehov med tanke på kampflybasen.

Dersom kommunene velger å møte framtidige utfordringer og muligheter hver for seg, vil det høyst sannsynlig være mer krevende å realisere mulige ringvirkninger enn om man går sammen som én kommune. Som to kommuner kan det være vanskelig å ta de grep som er nødvendige, og det vil være lett for at man endre opp med å konkurrere mot hverandre med de begrensede ressursene man har til rådighet. Felles utfordringer vil best kunne løses med felles løsninger og felles innsats. Det er også generelt sett slik at det i mange kommuner er vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, og interkommunalt samarbeid på dette området er vanskelig å få til (Harvold & Skjeggedal 2012). Dette kan føre til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått dersom større geografiske områder hadde vært sett i sammenheng. Med dagens kommunegrenser er det en åpenbar fare for dette også i Ørland og Bjugn. Kommunene arbeider i dag hver for seg med kommuneplaner og næringsutvikling. Ved en sammenslåing vil det være mulig å drive et mer effektivt og helhetlig utviklingsarbeid for kommunene samlet sett. En sammenslåing vil gjøre det mulig å realisere stordriftsgevinster som gjør at man i større grad kan omorganisere og bygge opp kapasitet og kompetanse som kommunene har behov for med tanke på de utfordringer man står overfor.

En sammenslåing vil også påvirke Bjugn og Ørland sin rolle i Fosensamarbeidet. Ut fra samtaler med rådmenn og ordfører i samarbeidskommunene på Fosen, går det klart fram at disse ser positivt på en sammenslåing, og de mener det bør ligge godt til rette for dette. Det er ingen som har negative synspunkter. Større grad av enighet mellom to av de største kommunene blir sett som en fordel. De øvrige kommunene på Fosen er også opptatt av vekstimpulsene som kampflybasen gir for regionen som helhet. De nordligste Fosenkommunene regner ikke med stor tilflytting som følge av kampflybasen, men ser at etableringen kan ha positiv betydning for det lokale næringslivet. Etableringen av kampflybasen representerer også her potensielle nye arbeidsoppgaver for lokale entreprenører og næringsaktører. I tillegg blir flere folk og økt aktivitet i regionen sett på som positivt. I flere av kommunene drives det næringsaktiviteter knyttet til reiseliv og fisketurisme. Flere innbyggere og flere tilreisende til Fosen forventes å kunne virke positivt for denne næringsaktiviteten.

Flere av kommune har også attraktive natur- og friluftsområder, noe som også kan øke etterspørselen etter hytter i området. Ellers er det flere av kommunene på Fosen som ser for seg at kampflybasen sammen med en del andre planlagte og potensielle næringsetableringer vil utløse ytterligere behov for styrking av infrastruktur og kommunikasjonsmuligheter – til gagn for hele Fosen. Informantene fra de øvrige kommunene på Fosen finner en sammenslåing naturlig gitt de korte

avstandene mellom dagens kommunesentra og at kommunene har felles utfordringer og mye med hverandre å gjøre på ulike områder. Enkelte mener at en sammenslåing kan bidra til mindre interne stridigheter mellom de to kommunene og at dette kan virke positivt for hele samarbeidet og utviklingen på Fosen. Tilbakemeldinger fra enkelte av de øvrige kommunene på Fosen indikerer også at en sammenslåing av Bjugn og Ørland vil utløse en diskusjon om sammenslåing av flere andre kommuner på Fosen. Dette er det også flere av informantene i Bjugn og Ørland som har vært inne på.

11. Sammenfattende konklusjoner

Målsettingen med utredningsarbeidet har vært å se på konsekvenser knyttet til en eventuell kommunesammenslåing når det gjelder økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutviklingsarbeid. Vi vil her forsøke å trekke fram sentrale konklusjoner fra utredningsarbeidet og forsøke å foreta en samlet vurdering av de viktigste fordelene og ulempene ved en eventuell sammenslåing.



11.1 Kommunestruktur. Historikk, status og utfordringer

Innledningsvis i rapporten gis en gjennomgang av historikk, status og utfordringer knyttet til kommunestrukturen i Norge. Det har skjedd svært små endringer i strukturen siden reformen som ble gjennomført på begynnelsen av 60-tallet i kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid. Det har imidlertid skjedd store samfunnsmessige endringer siden den gang – endringer som fører til at det blir et stadig større misforhold mellom kommunestrukturen og de oppgaver som kommunene skal løse. Dette førte til at Christiansen-utvalget ble oppnevnt allerede i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utredningen konkluderte

med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen. Før stortingsmeldingen om kommune- og fylkesinndelingen ble lagt fram for Stortinget i 1995, ble det imidlertid fattet et eget stortingsvedtak om at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger. Siden dette vedtaket, har det kun vært gjennomført sju kommunesammenslåinger i Norge.

I og med at frivillighetslinja ikke har bidratt til å løse utfordringene, er det stadig flere aktører og politiske partier som tar til orde for nye kommunestrukture reformer. Det er således ikke usannsynlig at det vil bli satt i gang nasjonale reformprosesser de nærmeste årene. Dette er også et moment som bør trekkes inn i vurderingene av hvorvidt en sammenslåing er hensiktsmessig eller ikke. Spørsmålet er om det er lurt å være i forkant av de prosesser som eventuelt vil bli initiert fra nasjonalt nivå. En frivillig sammenslåing kan gi større muligheter for selvstendig kontroll med strategier, målsettinger og prosesser knyttet til en sammenslåing. Dersom man gjennomfører en sammenslåing med utgangspunkt i egne målsetninger og behov, kan det øke sannsynligheten for gode resultater i motsetning til om prosessene blir initiert av andre. Foreløpig er det ingen som vet hvilke prinsipper som vil bli lagt til grunn for en eventuell nasjonal reform. Man kan tenke seg at det kan følge økonomiske insitamenter med en reform, men det kan også være slik det blir stilt krav som kan gi negative konsekvenser for kommuner som ikke følger opp reformen.

11.2 Befolkning og næringsutvikling

Når det gjelder status og utvikling knyttet til befolknings- og næringsutvikling, har begge kommunene hatt nedgang i folketallet siden midten av 60-tallet og fram til i dag. Analyser av utvikling over de senere årene viser også at næringsutviklingen har vært svak. Dette viser at kommunene har hatt utfordringer med å ta del i den veksten man har opplevd på landsbasis i den samme perioden. Tilflyttingen ser ut til å være omtrent som forventet ut fra utviklingen i antall arbeidsplasser. Kommunene skårer derfor hverken høyt eller lavt på analyser av bostedsattraktivitet. Det er stor gjensidig pendling mellom Bjugn og Ørland, men det er en noe større andel som pendler fra Bjugn til Ørland enn motsatt. Samtidig er det lite pendling til og fra andre kommuner, bortsett fra at både Bjugn og Ørland har en del pendling til Trondheim. Dette viser at Bjugn og Ørland i stor grad deler det samme arbeidsmarkedet.

Etableringen av kampflybasen på Ørlandet kan gi betydelige vekstimpulser for kommunene. Ut fra analyser som Rambøll (2013) har foretatt, er det beregnet et sannsynlig anslag for nye stillinger på basen på 518. Man har da tatt utgangspunkt i de offisielle tallene og lagt til ca. 100 stillinger knyttet til skolefunksjoner og tyngre vedlikehold knyttet til selve basen som man anser som sannsynlig på sikt. Ut fra analyser av mulig omfang knyttet til pendling, tilflytting, ringvirkninger og øvrige næringsetableringer, antyder Rambøll at folketallet i Bjugn og Ørland vil ligge mellom 11 100 og 12 400 personer i 2030, og det mest sannsynlige folketallet vil være 11 700 mennesker. Veksten vil være kraftig de første årene fram til basen er etablert, deretter vil den være på nivå med landsgjennomsnittet. Det er beregnet en økning i alle aldersgrupper, men de gruppene som forventes å øke mest er barn i grunnskolealder, arbeidsdyktige i alderen 30 – 40 år og eldre over 70 år. Økningen av eldre kommer uavhengig av etablering av kampflybasen.

Noen gir uttrykk for at befolkningsprognosene er for moderate. Fra Rambølls side gis det også uttrykk for at prognosene for befolkningsvekst er usikre, og at de baserer seg på en rekke forutsetninger man har lite herredømme over i dag. Samtidig understrekes det at kommunene selv vil ha stor innvirkning på hvordan etableringen av kampflybasen kan bidra til en positiv utvikling i

de to kommunene. Befolkningsprognosene legger til grunn at en stor andel av de ansatte på flybasen vil pendle framfor å flytte. Her er det opp til kommunene å utvikle seg og profilere seg på en slik måte at de blir attraktive for økt tilflytting og nye bedriftsetableringer. Utviklingen fram til i dag viser at kommunene har et forbedringspotensial på dette området.

Et sentralt spørsmål i denne utredningen er derfor om Bjugn og Ørland har bedre forutsetninger for løse utfordringene og utnytte potensielle ringvirkninger som én kommune, i stedet for dagens to.

11.3 Synspunkter fra innbyggerne

Som en del av prosessen, har innbyggerne fått anledning til å fremme synspunkter og spørsmål gjennom folkemøter og en spørreundersøkelse. Samlet sett synes de viktigste argumentene fra innbyggerne *mot* en sammenslåing å være knyttet til frykt for sentralisering, dårligere tilgjengelighet til kommunale tjenester, mindre demokratisk påvirkningskraft og reduserte utviklingsmuligheter og engasjement for utviklingen i eget område. De viktigste argumentene som fremmes *for* en sammenslåing er at man vil få en større, sterkere og mer robust kommune med bedre kommunale tjenester. Mange er opptatt av å få slutt på rivaliseringen mellom kommunene, at kommunene naturlig hører sammen, at man sammen vil stå sterkere for å møte framtidige utfordringer og at det vil være lettere å drive et helhetlig utviklingsarbeid.

Av de som svarte på spørreundersøkelsen var det et betydelig flertall som stilte seg positiv til en kommunesammenslåing, men i og med at undersøkelsen er basert på selvseleksjon, gir den ikke nødvendigvis noe representativt bilde av hvordan svarene fordeler seg blant befolkningen som helhet.

Innbyggerne fikk også anledning til å komme med spørsmål i forbindelse med vurderingen av en mulig kommunesammenslåing. Folk synes her å være spesielt opptatt av å få svar på kommunenavn, lokalisering av kommunesenter og tjenester, økonomiske effekter, betydning for politisk og administrativ styring, konsekvenser for ansatte, betydning for det interkommunale samarbeidet og betydning for samarbeidet og utviklingen på Fosen. Mange av spørsmålene som innbyggerne er opptatt av, er tatt opp i forbindelse med utredningen, mens konkrete spørsmål knyttet til valg av kommunesenter, navn på kommunen, lokalisering av tjenestetilbud osv., vil måtte avklares gjennom en intensjonsavtale dersom kommunene bestemmer seg for å gå videre i retning av en folkeavstemming.

11.4 Økonomi

Når det gjelder kommunal økonomi, har både Bjugn og Ørland utfordringer med å tilpasse drift og økonomi til et mer bærekraftig nivå. Begge kommunene har slitt med å få driften i balanse, har brukt opp sine reserver og har høyt låneopptak.

I forhold til ressursbruken på ulike tjenesteområder, har vi beregnet et mer-/mindreforbruk for kommunene målt mot det normerte utgiftsnivået. Begge kommuner har samlet sett et lavere ut-

giftsnivå på sentrale tjenesteområder enn det kommunenes normerte utgiftsbehov skulle tilsi.²⁸ Dette skyldes i første rekke et lavere utgiftsnivå inne pleie- og omsorg. Begge kommunene ligger noe over på grunnskole, kommunehelse og barnevern. Når det gjelder de to siste, ligger disse spesielt høyt i Ørland. Totalt sett virker det imidlertid som kommunene driver rimelig effektivt.

Når det gjelder effektene på overføringene i inntektssystemet, vil en sammenslåing av Bjugn og Ørland isolert sett (dvs. med samme folketall og demografi som i dag) gi en økning av rammetilskuddet på 1,9 mill kr hvert år de 15 første årene etter en sammenslåing. Dette utgjør + 0,3 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 10,0 mill kr pr år *under* det man mottok som enkeltkommuner. Dette utgjør -1,4 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2013-2027 vil den nye kommunen ha mottatt 28,9 mill kr mer i rammetilskudd enn de selvstendige kommunene vil få i sum.

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at en sammenslått kommune kan få merutgifter på nær 170 mill kr i perioden 2013 til 2030, som følge av *endringer* i demografien. Merutgiftene vil i prinsippet bli kompensert gjennom økt skatt og rammetilskudd, og gir slik sett en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommunene har for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette. Beregningene forutsetter en befolkningsutvikling i tråd med det mest sannsynlige utviklingsalternativet som Rambøll har skissert.

Bjugn kommune har eiendomsskatt, men ikke Ørland. Bjugn har bare eiendomsskatt på verker og bruk. En eventuelt sammenslått kommune må velge et likt eiendomsskatteregime. Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune er en beslutning som lokalpolitikere må fatte. Dette gjelder også dersom Bjugn og Ørland fortsetter som to egne kommuner. Det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger frem innføring/økning av eiendomsskatt uavhengig av om det blir kommunesammenslåing eller ikke.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må harmoniseres i en eventuell sammenslått kommune. Det er jevnt over små forskjeller mellom kommunene, men Ørland har til dels betydelig høyere tilknytningsgebyr for vann og avløp, mens årsgebyr for avløp er høyest i Bjugn.

Kommunene står overfor betydelige investeringer knyttet til utbygging av nye områder, inkl. kjøp av grunn og opparbeiding. Ingen av kommunene har reserver på fond, slik at nye investeringer sannsynligvis må finansieres med låneopptak. Begge kommunene har allerede høy netto lånegjeld, og har en forholdsvis stor andel av inntektene bundet opp i renter og avdrag allerede. En kommunesammenslåing vil bidra til økt økonomisk handlingsrom i en den krevende perioden som kommunene står foran, men effektene vil relativt sett være små. De største potensielle gevinstene vil være knyttet til muligheter for bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressursene, fagmiljøene og kompetansen som kommunene samlet sett representerer. I den forbindelse er det viktig å være klar over at KRD vil dekke 100 prosent av nødvendige engangskostnader knyttet til en eventuell sammenslåing. Dette er noe som vil bidra til å stryke grunnlaget og mulighetene for å skape en robust og mer framtidsrettet kommuneorganisasjon ved en eventuell kommunesammenslåing.

²⁸ Det normerte utgiftsnivået kommunens verdi på aktuell delkostandsnøkkel innenfor inntektssystemet.

11.5 Administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning

Bjugn og Ørland står foran en befolkningsøkning innen relativ kort tid, noe som naturligvis vil ha betydning for kommunal administrasjon, tjenesteproduksjon og forvaltning. Det vil være behov for å styrke bemanningen knyttet til kjerneoppgaver som skole, barnehage, helse og tekniske tjenester, men også til stab og støttefunksjoner som juss, økonomi, informasjon, utviklingsarbeid og prosjektledelse. Videre vil det være behov for betydelige investeringer i infrastruktur. Dette vil innebære utfordringer i en tid hvor kommunene samtidig må foreta betydelige innstramminger pga. ubalanse i driften, høyt gjeldsnivå og lite fondsmidler.

Gjennom en kommunesammenslåing vil det være kvalitets- og effektivitetsgevinster knyttet til både administrasjon og tjenesteproduksjon. En kommunesammenslåing gir muligheter for mer effektiv drift kombinert med større fagmiljøer. Større og sterkere fagmiljøer gir videre grunnlag for bedre og mer spesialiserte tjenester.

Dersom man gjennom en sammenslåing klarer å hente ut effektiviseringsgevinster knyttet til *administrasjon* slik at utgiftene kommer ned på landsgjennomsnittet, vil det være et innsparingspotensial på i overkant av 8,4 mill kr pr. år. Dersom man legger seg på et nivå med andre sammenlignbare kommuner i regionen, kan innsparingspotensialet være enda høyere. Mulige innsparinger i forhold til hva hhv. Orkdal, Melhus, Malvik og Namsos bruker på administrasjon, er på mellom 11,0 og 16,8 mill kr. Dette er innsparingspotensial som kan hentes ut kombinert med at man kan få større og sterkere administrative fagmiljøer.

Dersom man harmoniserer utgiftene *tjenesteområdene* på et middelnivå, der utgiftene pr. innbygger i den dyreste kommunen reduseres ned på gjennomsnittet for begge kommunene i dag, vil utgiftene kunne reduseres med ca. 15,7 mill kr. Omfattende reduksjoner i utgiftene på tjenestenivå er neppe realistisk eller ønskelig, fordi det også vil innebære behov for betydelig samlokalisering. I tillegg virker det som kommunene allerede i dag driver rimelig kostnadseffektivt sett i forhold til det normerte behovet. Bjugn og Ørland har uansett behov for nedskjæringer i driften som gjør at betydelige deler av det skisserte innsparingspotensialet vil bli tatt ut før en eventuell sammenslåing finner sted.

Som nevnt, synes de største gevinstene knyttet til en sammenslåing å være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer gir muligheter for både et bredere og mer spesialisert tjenestetilbud. Samtidig er det mer attraktivt å jobbe i et fagmiljø med muligheter for mer kollegialt samarbeid, faglig utvikling, spesialisering og muligheter til fordeling av oppgaver etter interesse og kompetanse. Dette gjør at det kan være lettere å rekruttere kvalifisert arbeidskraft, noe også vil være positivt for kvaliteten på tjenestene. Konkrete områder som vi vil trekke fram i den forbindelse er bl.a. innenfor helse (helsestasjon, jordmor, fysioterapi, ergoterapi, psykisk helse og forebyggende arbeid), oppvekst (bedre utnyttelse av spesialkompetanse og fordeler knyttet til en mer helhetlig oppvekstpolitikk), tekniske tjenester (drift og vedlikehold, oppmåling og byggesaksbehandling, vannforsyning og planleggingsoppgaver), NAV og kultur (bedre koordinering, utvikling og profilering av kulturtilbudet og styrking av tilbudet til barn og unge).

Gjennom intervjuene i kommunene er det et overveiende flertall som peker på at en større kommune med et større befolkningsgrunnlag vil ha lettere for å utvikle spesialistfunksjoner og tilbud rettet mot ulike brukere, f.eks. dagtilbud til eldre, folk med rusproblemer, psykiske lidelser osv. Det vil også være lettere å anskaffe nytt utstyr i og med at man slipper å kjøpe inn dobbelt opp av alt, og at man får bedre utnyttelse av ressursene. Rutiner, systemer og infrastruktur kan i større

grad samkjøres og man slipper å sitte på hver sin side av dagens kommunegrense og finne opp løsninger hver for seg.

I forbindelse med tidligere kommunesammenslåinger har som regel resultatet blitt at viktige publikumsrettede førstelinjefunksjoner som skoler, barnehager og sykehjem blir opprettholdt der de var etablert før sammenslåingen. Dette valget innebærer at man sier fra seg deler av et effektiviseringspotensial, men på den annen side bidrar det til dempet uro rundt en sammenslåing. Opprettholdelse av institusjoner innebærer også økt mulighet til valgfrihet i et sammenslått Bjugn/Ørland. I og med at det er stor pendling på tvers av kommunegrensene, vil det f.eks. være større muligheter for å velge barnehage ut fra tilbud og behov. Det kan også være lettere for barn å bytte skole dersom det av ulike årsaker skulle være behov for det. Ved etablering av nye tilbud vil man kunne dra fordeler av å planlegge disse ut fra kommunenes samlede behov.

Større og sterkere fagmiljøer kan også styrke kommunens rolle som forvalter og myndighetsutøver. Bedre fagmiljøer vil gi økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes er riktige, og det vil være lettere å unngå inhabilitet, noe som styrker innbyggernes rettsikkerhet. Som følge av økt utbyggingsaktivitet knyttet til kampflybasen kan det oppstå en rekke potensielle interessekonflikter. Dette fordrer at kommunene har kompetanse og kapasitet til å håndtere de potensielle interessekonfliktene på en slik måte at innbyggernes rettsikkerhet blir ivaretatt. Kommunene har i dag mangel på kompetanse når det gjelder juridiske spørsmål og informasjonshåndtering overfor innbyggere og andre berørte aktører.

Lokalisering er gjerne et av de vanskeligste spørsmålene å bli enige om i en sammenslåingsprosess. Mange er opptatt av om tjenestene i lokalsamfunnet får leve videre etter en kommunesammenslåing. Hva man ønsker å oppnå med en kommunesammenslåing dreier seg i stor grad om hvilke politiske målsettinger for utviklingen man ønsker å realisere. Noen av informantene er bekymret for at en kommunesammenslåing skal føre til ensidig satsing på ett senter i kommunen. Det er noen som frykter at utvikling og vekst kun vil skje i kommunesenteret, mens andre deler av kommunen blir hengende etter i utviklingen. Her vil det selvfølgelig være en fordel om man på forhånd blir enige om hvilke politiske målsettinger man ønsker å realisere, og hvordan man ønsker å legge til rette for utvikling og vekst i ulike deler av den nye kommunen. Erfaringer fra andre er at det kan være lurt å samle kommunale tjenester som naturlig hører sammen eller kan dra nytte av hverandre på ett sted, men ulike «klynger» av tjenester, kan kanskje lokaliseres på ulike steder. På den måten kan man styrke og forbedre tjenestene ved å hente ut samlokaliseringsgevinster, samtidig som man sikrer en fordeling som gir impulser til vekst og utvikling på flere steder i den nye kommunen. Ved samling av kommunale tjenester som hører sammen kan det være lurt å ta utgangspunkt i de styrkene den enkelte kommune har i dag, og bygge på de komparative fortrinnene som kommunene allerede har. Det vil selvsagt kunne være ulemper knyttet til at kommuneadministrasjonen, med en slik løsning, blir splittet på flere lokasjoner, men moderne IKT-løsninger vil alt i dag kunne bøte på mange av disse ulempene.

Noen av informantene peker på at ulike «kulturer» kan være en utfordring i forbindelse med en eventuell sammenslåing. Det er også frykt for at en kommunesammenslåing kan føre til svekket identitet og lokal forankring, og at dette kan gå ut over engasjement, frivillig arbeid og dugnadsånd i kommunene. Erfaringene fra andre kommunesammenslåingsprosesser, eller forsøk på sammenslåing, viser at nettopp disse forholdene – identitet og «kultur» – spiller en ofte avgjørende rolle i prosessene. Det er viktig at man føler at man er i «samme båt», og at kommunene ser noenlunde likt på utfordringene og mulighetene. Dette vil igjen gjøre det lettere å samles om en felles visjon og felles mål for en kommunesammenslåing. Interkommunal identitet vokser frem som følge av samhandling på tvers av kommunegrensene. Vårt inntrykk er at Bjugn og Ørland er godt integrert gjennom felles bo- og arbeidsmarked, omfattende interkommunalt samarbeid, stor gjen-

sidige pendling, felles videregående skole og et stort antall felles lag, organisasjoner og foreninger på tvers av kommunegrensene. Det er likevel viktig å ikke undervurdere betydningen av «kultur», identitet og tilhørighet som faktorer i en kommunesammenslåingsprosess.

I de frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført de senere årene, har man gjennomført ulike tiltak som har hatt som formål å samkjøre kulturer og bygge felleskap, tilhørighet og identitet til den nye kommunen. I forbindelse med alle sammenslåingene har det vært nedsatt arbeidsgrupper sammensatt av ansatte, politikere og tillitsvalgte fra de aktuelle kommunene som har hatt i oppgave å utarbeide forslag til organisering og innhold knyttet til kommunale tjenesteområder og funksjoner. Dette har også vært viktig for å bygge eierskap og tilhørighet til den nye kommunen.

11.6 Interkommunalt samarbeid

Bjugn og Ørland og resten av kommunene på Fosen tidlig ute med etablering av interkommunale samarbeid, og det samarbeides i dag på mange områder. Inntrykket er at samarbeidene stort sett fungerer bra, men at det er økende utfordringer knyttet til mangelfull demokratisk styring og kontroll etter hvert som omfanget av samarbeidet øker. Økende behov for interkommunalt samarbeid kan også ses på som et uttrykk for at kommunegrensene i stadig mindre grad er i samsvar med de oppgaver som det forventes at kommunene skal løse. Det vil alltid være behov for en eller annen form for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommunistørrelse, men det går en grense for hvor omfattende et samarbeid kan være før ulempene ved samarbeidet blir for store.

Dersom de to kommunene ikke ønsker å gå videre med en sammenslåing, vil det være behov for en betydelig intensivering av det interkommunale samarbeidet for å kunne løse framtidige utfordringer på en tilfredsstillende måte. Dette vil være en krevende oppgave. Ved en eventuell sammenslåing av Bjugn og Ørland vil behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert i den forstand at de tosidige samarbeidene mellom kommunene kan integreres som ordinære virksomheter i den nye kommunes organisasjon. I den forbindelse har det også blitt reist spørsmål om det også ved en eventuell sammenslåing kan være hensiktsmessig å redusere det interkommunale samarbeidet med de øvrige kommunene på Fosen. Dette gjelder spesielt barnevern og IKT. Dette skyldes bl.a. utfordringer med kostnadsøkninger som ligger utenfor kommunenes kontroll. Vurderinger av disse spørsmålene trenger mer inngående utredningsarbeid enn det vi har hatt anledning til her. Når det gjelder kostnadsøkningene knyttet til barnevernsamarbeidet vil vi imidlertid i første omgang anbefale å se på kostnadsnøkkelen for fordeling av utgifter mellom kommunene. Det er mye som tyder på at denne slår uheldig ut for de største kommunene i samarbeidet. Når det gjelder IKT-samarbeidet er det en utfordring at ikke alle kommunene er med på alle fellesløsninger. Bruk av ulike IKT-plattformer bidrar til tungvinte løsninger og høyere kostnader.

En sammenslåing av Bjugn og Ørland kan også være positivt for samarbeidet på Fosen. Dette fordi det da vil bli færre aktører og lettere å koordinere samarbeidet. De øvrige kommunene på Fosen ser positivt på en eventuell sammenslåing av Bjugn og Ørland, og det blir sett som en fordel for hele Fosen dersom Bjugn og Ørland klarer å fremme sine interesser gjennom en felles stemme.

11.7 Demokrati og politisk styring

I forhold til demokrati og politisk styring kan det være utfordringer knyttet til samkjøring av ulike politiske kulturer. Det er pr. i dag lite samarbeid på tvers av kommunegrensene mellom de politiske partiene, og det har vært politiske spenninger som følge av konkurranse mellom kommunene.

En kommunesammenslåing vil uansett gi lavere politisk representasjon per innbygger. I dag har Bjugn 29 representanter i kommunestyret, mens Ørland har 25. For kommuner med over 10 000 innbyggere skal det være minst 27 kommunestyremedlemmer, mens det for kommuner med over 5 000, men under 10 000 innbyggere, skal være minst 19 kommunestyrerepresentanter. Antallet medlemmer i et eventuelt nytt kommunestyre for en sammenslått kommune, vil derfor måtte være minimum 27 representanter. At en sammenslåing gir færre politikere i kommunestyret, kan føre til at avstanden mellom politikere og innbyggerne øker. Dette må da vurderes opp mot potensielle fordeler knyttet til muligheter for en mer helhetlig politikk, en mer effektiv beslutningsprosess for saker som berører begge kommunene og økt handlingsrom og påvirkningskraft, og lavere kostnader. Mange gir uttrykk for den konkurransesituasjonen man har i dag er uheldig for kommunene samlet sett. Økt handlingsrom og større muligheter for å drive utviklingsarbeid kan også gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid. Videre kan en kommunesammenslåing bidra til å redusere noen av de utfordringene man i dag har knyttet til demokratisk styring og kontroll av interkommunale samarbeid.

11.8 Samfunnsutvikling

Effekter på kommunens rolle som samfunnsutviklingsaktør, er et av de mest sentrale spørsmålene knyttet til en eventuell sammenslåing. Kampflybasen og kampflyene representerer noe av verdens fremste teknologi og kan utgjøre et løft for innovasjon, kunnskaps- og næringsutvikling innen teknologimiljøene, og kan i tillegg gi positive ringvirkninger på andre områder i forhold til befolknings- og næringsutvikling. For næringslivet gir dette nye muligheter når det gjelder innovasjon, utbygging, drift og vedlikehold. Et sentralt spørsmål i den forbindelse vil være hva det lokale og regionale næringslivet kan være i stand til å tilby i et langsiktig perspektiv. I hvilken grad man klarer å hente ut potensielle ringvirkninger i kjølvannet av etableringen av kampflybasen, vil avhenge av kommunenes innsats. God tilrettelegging for stedsinnovasjon, nyskaping og lokal samfunnsutvikling innebærer at man klarer å legge til rette for et godt samspill mellom næringsliv, kommuner, kompetansemiljøer og frivillig sektor. Å legge til rette for samhandling og samarbeid mellom ulike aktører for å stimulere til vekst og utvikling krever ressurser og kompetanse. Det vil være behov for å jobbe proaktivt for etablering av møteplasser og partnerskapsavtaler, for å skape en utviklingsorientert kultur som involverer et bredt spekter av aktører både i og utenfor regionen.

Situasjonen i kommunene i dag er at det er behov for økonomiske innsparinger og nedskjæringer, samtidig som det er behov for å ruste opp med kapasitet og kompetanse for å håndtere utfordringene og mulighetene som kampflybasen representerer. Selv om Bjugn og Ørland samarbeider godt på mange områder i dag, er det samtidig mange som gir uttrykk for at det er konkurranse om kompetanse og utviklingstiltak mellom kommunene. Etablering av kampflybasen kan gi grunnlag for økt intern konkurranse om nye innbyggere og realisering av potensielle ringvirkninger. Det er imidlertid slik at den største konkurransen om folk og arbeidsplasser kommer utenfra, spesielt fra Trondheimsregionen. I et framtidsperspektiv vil det derfor være stor sannsynlighet for at kommunene vil være bedre tjent med å stå sammen både i forhold til konkurranse og samarbeid med eksterne aktører.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner. Det er også situasjonen i Bjugn og Ørland. Ved en sammenslåing vil det sannsynligvis være mulig å drive et mer effektivt og helhetlig utviklingsarbeid for kommunene samlet sett. En sammenslåing vil gjøre det mulig å realisere stor-driftsgevinster som gjør at man i større grad kan omorganisere og bygge opp kapasitet og kompetanse som kommunene har behov for med tanke på de utfordringer de står overfor.

Dersom man ønsker å løse framtidige utfordringer som to kommuner, vil det øke faren for at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått dersom større geografiske områder hadde vært sett i sammenheng. Det er sannsynlig at det vil oppstå konkurranse mellom kommunene om bosetting av nye tilflyttere og lokalisering av nye næringsaktører. Kommunen som får nye innbyggere, vil også få økte skatteinntekter. Dersom et betydelig flertall av nye innbyggere velger å bosette seg i Bjugn, vil Bjugn dra nytte av disse skatteinntektene. Ørland vil da sitte igjen med støyulempene knyttet til flyplassutbyggingen, samtidig som man ikke i samme grad vil være i stand til høste gevinstene. Dersom kommunene slår seg sammen, vil ikke dette være en problemstilling. Da vil skatteinntektene gå til den nye kommunen uavhengig av hvor folk velger å bosette seg i den nye kommunen.

Det er lite som tyder på at en sammenslåing vil føre til at den ene kommunen får økt vekst på bekostning av den andre. Utredningen til Ramøll understreker også at det vil være viktig å legge til rette for bolyst både i Bjugn og Ørland for å kunne unytte potensielle ringvirkninger på en best mulig måte. En sammenslått kommune vil kunne tilby potensielle nye innbyggere et bredere sett av boligområder, arbeidsplasser og kultur- og fritidstilbud. Det vil med andre ord være lettere å markedsføre og profilere den nye kommunen overfor næringslivet og potensielle innflyttere. Større kommuner synes å ha lettere for å skape vekstkraft og trekke til seg næringsliv og nye innbyggere enn små kommuner. På landsbasis viser befolkningsutviklingen de senere årene at det er de større kommuner som vokser, mens de mindre har nedgang i folketallet eller en mer stagnerende utvikling. Små kommuner har ofte små ressurser, og har lite kapasitet til å drive utviklingsarbeid. Mange har nok med å håndtere lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte. Dette er medvirkende årsak til at små kommuner blir mer og mer marginalisert, og at forskjellene mellom små og store kommuner øker.

De øvrige kommunene på Fosen er også opptatt av vekstimpulsene som kampflybasen gir, og at veksten også kan komme de øvrige Fosenkommunene til gode. De nordligste Fosenkommunene regner ikke med stor tilflytting som følge av kampflybasen, men at etableringen kan ha positiv betydning for det lokale næringslivet. Etableringen av kampflybasen representerer også her potensielle nye arbeidsoppgaver for lokale entreprenører og næringsaktører. I tillegg blir flere folk og økt aktivitet i regionen sett på som positivt. I flere av kommunene drives det næringsaktiviteter knyttet til reiseliv og fisketurisme. Flere innbyggere og flere tilreisende til Fosen forventes å kunne virke positivt for denne næringsaktiviteten.

Flere av kommunene har også attraktive natur- og friluftsområder, noe som også kan øke etterspørselen etter hytter i området. Ellers er det flere av kommunene på Fosen som ser for seg at kampflybasen sammen med en del andre planlagte og potensielle næringsetableringer vil utløse ytterligere behov for styrking av infrastruktur og kommunikasjonsmuligheter – til gagn for hele Fosen. Informantene fra de øvrige kommunene på Fosen ser i hovedsak positivt på en eventuell kommunesammenslåing mellom Bjugn og Ørland. De finner en sammenslåing naturlig gitt de korte avstandene mellom dagens kommunesentra og at kommunene har felles utfordringer og mye med hverandre å gjøre på ulike områder allerede. Enkelte mener at en sammenslåing kan bidra til mindre interne stridigheter mellom de to kommunene og at dette kan virke positivt for hele samarbeidet og utviklingen på Fosen.

Ellers er det klart at en kommunesammenslåingsprosess kan være krevende å håndtere samtidig med etableringen av kampflybasen. KRD vil, ut i fra tidligere praksis, dekke nødvendige engangskostnader knyttet til selve etableringen. Dette vil også kunne omfatte nyansettelser og frikjøp av personer som grunnlag for gjennomføring av sammenslåingsprosessen. Dersom kommunene ikke velger en sammenslåing, vil kommunene uansett ha behov for å gjennomføre omorganiseringer og finne fram til nye samarbeidsløsninger for å sette seg i stand til å håndtere framtidige utfordringer. Mye tyder på at etablering av nye samarbeidsløsninger kan være en vel så tung vei å gå få for å skape en felles plattform for helhetlig og langsiktig utvikling av kommunene.

11.9 Fordeler og ulemper. Samlet vurdering

Det er klart at de største fordelene knyttet til en eventuell kommunesammenslåing, vil være at man skaper en større, sterkere og mer robust kommune. Situasjonen i dag er at det er behov for økonomiske innsparinger og nedskjæringer, samtidig som det også er behov for å ruste opp kommunene med kapasitet og kompetanse for å håndtere utfordringene og mulighetene som kampflybasen representerer.

Det vil ikke være store direkte økonomiske gevinster knyttet til en kommunesammenslåing, men gjennom en sammenslåing vil kommunene kunne utnytte stordriftsfordeler og styrke administrasjon, fagmiljøer og forvaltning på en mer kostnadseffektiv måte enn det kommunene vil være i stand til hver for seg. Større fagmiljøer og økt befolkningsgrunnlag gir muligheter for utvikling av både et bredere og mer spesialisert tjeneste-, service- og kulturtilbud for innbyggerne i kommunene.

Etablering av kampflybasen representerer potensielle ringvirkninger som kommunene etter vårt syn vil ha langt bedre forutsetninger for å realisere sammen enn hver for seg. I og med at kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, har kommunene felles utfordringer som også krever felles løsninger. Selv om kommunene har godt samarbeid på mange områder, er det også konkurranse mellom kommunene om innbyggere og arbeidsplasser. Etableringen av kampflybasen kan føre til økt intern konkurranse mellom kommunene knyttet til realisering av potensielle ringvirkninger. Gjennom en sammenslåing vil den interne konkurransen være av mindre betydning, og man vil ha større tyngde med tanke på å møte konkurransen utenfra. Kommunen vil ha langt bedre forutsetninger for helhetlig planlegging og utvikling. En sammenslått kommune vil kunne tilby potensielle nye innbyggere et bredere sett av boligområder, arbeidsplasser og kultur- og fritidstilbud. Som én kommune vil man således ha langt bedre forutsetninger for å profilere seg som en attraktiv kommune overfor næringslivet og potensielle innflyttere. At kommunene klarer å utnytte framtidige vekstimpulser på en best mulig måte, vil også være positivt for utviklingen av de øvrige kommunene på Fosen.

Det som i størst grad oppleves som potensielle ulemper, er knyttet til lokaliseringsspørsmål og frykt for sentralisering. Det er også en viss frykt for at kulturforskjeller mellom dagens kommuner kan føre til «sand i maskineriet» i en sammenslåingsprosess, og at en kommunesammenslåingsprosess kan være krevende å håndtere samtidig med utfordringene knyttet til etableringen av kampflybasen. Situasjonen i dag er at det er stor integrasjon på tvers av kommunegrensene både i form av pendling, interkommunalt samarbeid og felles lag og foreninger. Avstandene er små og kommunene utgjør ett felles bo- og arbeidsmarked med felles utfordringer. Dersom man velger å fortsette som to kommuner vil det uansett være behov for et langt tettere samarbeid enn i dag. Det kan være vel så krevende å lykkes med et omfattende interkommunalt samarbeid som en kommunesammenslåing. Pr. i dag dekker også KRD nødvendige engangskostnader knyttet til frivillige

kommunesammenslåinger, noe som vil bidra til å lette arbeidet med selve sammenslåingsprosessen.

Flere politiske partier på nasjonalt plan tar nå til ordet for gjennomføring av kommunestrukturreformer, og det vil slik sett være et spørsmål om det er lurt for Bjugn og Ørland å vente på en eventuell nasjonal reform. Vi tror at en sammenslåing nå vil kunne gi kommunene bedre vilkår gjennom den goodwill og kostnadsdekning som ligger i dagens system rettet mot frivillige sammenslåinger. Vi tror også at koblingen til kampflyetableringen vil kunne gi kommunene en betydelig bedre posisjon overfor staten når vilkårene for sammenslåing skal bestemmes. I tillegg ligger det en verdi i at en frivillig sammenslåing, som gjennomføres med utgangspunkt i egne målsetninger og behov, vil øke sannsynligheten for gode resultater sammenlignet med om prosessene blir initiert av andre.

Selv om en kommunesammenslåing kan ha både positive og negative sider, er det vår oppfatning at fordelene med en sammenslåing av Bjugn og Ørland synes å være klart større enn ulempene. Kommunene står overfor store muligheter og utfordringer som forutsetter felles innsats. Samlet sett er det vår oppfatning at kommunene vil ha langt bedre forutsetninger og muligheter for å skape gode framtidrettede løsninger som én kommune enn hver for seg.

En viktig forutsetning for å lykkes med en eventuell kommunesammenslåing er at man klarer å enes om felles utfordringer, visjoner og mål for en sammenslåing. Dersom kommunene ønsker å gå videre med sammenslåingsprosessen, vil det derfor være viktig å enes om en intensjonsavtale for hva man ønsker å oppnå med en sammenslåing. Den største fordelen med en kommunesammenslåing er at man vil få en kommune som har bedre forutsetninger for å produsere gode tjenester til innbyggerne, og som i større grad evner å fylle rollen som samfunnsutviklingsaktør. En mer robust og mer slagkraftig kommune kan i større grad også fungere som en positiv drivkraft for utviklingen blant de øvrige kommunene på Fosen.

Referanser

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle*. Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerbøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. (2009). *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Bø: Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke*. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Bukve, O. (1999) *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskolen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Econ (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ. Rapport 2006-057.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L.1998. *The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations*. Minerva 36, 203–208.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Senter for bygdeforskning.
- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. – Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. – Samarbeidsrapport-NIBR/Østlandsforskning 2012.

- Jukvam, D 1999. *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kalseth, J., Rattsø, J. og Sørensen, R. (1993). *Ressursbruken i kommunal administrasjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/93 s 219-242.
- Kleppe, B. (2012) *Norsk kulturindeks 2012. Resultater for Sør-Trøndelag*. Bø: Telemarksforskning. Notat nr. 76/2012.
- Kvello, Ø. og Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2. Steinkjer.
- Langøren, A. (2005). *Vekstkommunenes økonomi*. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. (2009). *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI Rapport 2009:2.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. (2007). *Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- NIVI 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI Rapport 2009:2.
- NOU 1986:7. *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. – Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1989:16. *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. – Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. - Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på www.regjeringen.no.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London, etc.: Macmillan.
- Rambøll (2013). *Demografi og behov som følge av ny kampflybase*. Rambøll. Utredning 2013-04-18.
- Sanda, K.G. & Lie, K. 2003. *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. – Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003. Econ 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. – Econ. Rapport 2006-057.
- Sanda, K.G. og Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. – Kommunal- og arbeidsdepartement

- Sunde, H. og Brandtzæg, B.A. (2006) *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.
- Sunde, H. og Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport frå Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes service-senter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. 2010 & Storm 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. – Telemarksforskning. Rapport 227.
- Vinsand, Geir og Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. – NIVI-rapport 2007:2