

Frøya kommune

Fordeler og ulemper ved å fortsette som egen kommune

Sondre Groven, Audun Thorstensen og Per Kristian Roko Kallager

TF-notat nr. 9/2016



Kolofonside

Tittel:	Frøya kommune
Undertittel:	Fordeler og ulemper ved å fortsette som egen kommune
TF-notat nr:	9/2016
Forfatter(e):	Sondre Groven, Audun Thorstensen og Per Kristian Roko Kallager
Dato:	22.02.2016
ISBN:	978-82-7401-937-9
ISSN:	1891-053X
Pris:	(Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidefoto:	Telemarksforskning og istockfoto.no
Prosjekt:	Frøya kommune - utredning av nullalternativet
Prosjektnummer.:	20160240
Prosjektleder:	Sondre Groven
Oppdragsgiver(e):	Frøya kommune

Spørsmål om dette notatet kan rettes til: Telemarksforskning, Postboks 4, 3833 Bø i Telemark – tlf 35 06 15 00 – www.telemarksforskning.no

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag fra Frøya kommune å vurdere hvorvidt Frøya, i lys av mål og forutsetninger for kommunereformen, kan bestå som egen kommune. Utredningen tar for seg områdene samfunnsutvikling, økonomi, tjenester og lokaldemokrati, samt at den gir en samlet vurdering.

I utredningen av «Frøya som egen kommune» har Sondre Groven vært prosjektleder, mens Per Kristian Roko Kallager og Audun Thorstensen har vært bidragsyttere i arbeidet.

Vår kontaktperson hos oppdragsgiver har vært rådmann Svanhild Mosebakken og virksomhetsleder Marit W. Norborg. Vi vil benytte anledningen til å takke for samarbeidet, og takke alle i kommunen som har stilt opp på intervju, deltatt i spørreundersøkelser og bidratt med annen informasjon.

Utredningsarbeidet har foregått i perioden januar-februar 2016.

Bø, 22.februar 2016.

Sondre Groven
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

- Innledning – side 5
- Samfunnsutvikling – side 11
 - Befolkningsutvikling – side 13
 - Næringsutvikling – side 17
 - Pendling og avstander – side 24
 - Samarbeid om samfunnsutvikling – side 29
 - Samlet vurdering samfunnsutvikling – side 34
- Økonomi – side 39
 - Inntekter og økonomiske nøkkeltall – side 42
 - Økonomiske virkemidler i kommunereformen – side 48
 - Forslag til nytt inntektssystem – side 52
 - Effektiviseringsmuligheter – side 59
 - Demografiske endringer – side 65
 - Samlet vurdering økonomi – side 68
- Tjenesteyting – side 75
 - Kompetanse og kapasitet – side 79
 - Interkommunalt tjenestesamarbeid – side 91
 - Valgfrihet – side 97
 - Framtidig tjenesteproduksjon – side 99
 - Samlet vurdering tjenesteyting – side 101
- Lokaldemokrati – side 107
 - Høy politisk deltagelse – side 99
 - Lokal politisk styring – side 115
 - Lokal identitet – side 119
 - Oppgavepotensial – side 121
 - Samlet vurdering lokaldemokrati – side 135
- Samlet vurdering «Frøya som egen kommune» – side 137
- Referanser – side 148
- Vedlegg – side 150

Innledning

Bakgrunn for utredningen

- Stortinget har gjennom kommunereformen gitt alle kommuner i landet en utredningsplikt for å vurdere framtidig kommunestruktur og eventuell endring for egen kommune. Telemarksforskning har tidligere utredet ett sammenslåingsalternativ hvor Frøya inngikk bestående av:
 - Hitra + **Frøya** + Snillfjord
- Frøya kommune har også bedt om en særskilt vurdering av 0-alternativet, det vil si Frøya som fortsatt egen kommune. Telemarksforskning har gjennomført begge disse utredningene.
- Utredningen har tatt utgangspunkt i premissene for kommunereformen som regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har satt.
- Denne 0-alternativsanalysen følger samme metode som Telemarksforskning har brukt i flere tilsvarende utredninger tidligere. Det gjennomføres også analyser i Vågan og Lødingen kommune parallelt med arbeidet for Frøya kommune. Det betyr at det vil være mulig for Frøya kommune å sammenligne resultatet for egen kommune med andre kommuner som har gjennomført den samme analysen.

Om kommunereformen

- Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv.
- Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:
 - Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
 - Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
 - Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner
 - Styrket lokaldemokrati
- Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder framtidig kommunestruktur.

Regjeringens ekspertutvalg

- Ekspertutvalget for kommunereformen ble nedsatt 3. januar 2014. Den første delrapporten ble levert 31. mars 2014, og inneholdt kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens kommunale oppgaver. Andre delrapport kom 1. desember. Denne delrapporten tok for seg flere regionale og statlige oppgaver som utvalget med utgangspunkt i kriteriene fra delrapport 1 har vurdert om kan overføres til kommunene.
- Tabellen under viser samfunnsmessige hensyn og kriterier for de fire ulike rollene kommunen har som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Det er blant annet tatt utgangspunkt i disse kriteriene når det er laget et vurderingssystem for utredning av kommunestruktur

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

Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur

Metode og gjennomføring

- I forbindelse med denne utredningen gjennomførte vi en særskilt spørreundersøkelse med administrativt ansatte, politikere og tillitsvalgte for å belyse aktuelle tema vedr. det å fortsette som egen kommune. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 04.02.16 til 11.02.16. Det ble sendt to purringer (08/02 og 10/02). Av de 53 respondentene som fikk spørreskjemaet tilsendt, var det 1 respondent der spørreskjemaet kom i retur grunnet feil e-post, e-postfilter eller lignende. Det reelle utvalget utgjør dermed 52 respondenter. Blant disse er det 34 som har svart på undersøkelsen, dvs. en svarprosent på 65,4. Undersøkelsen ble gjennomført vha. det elektroniske spørreskjemaverktøyet SurveyXact.
- Basert på spørreundersøkelsen er et svar med gjennomsnitt på over 3,5 vurdert som at respondentene er mer positive til påstanden, mens et svar med gjennomsnitt under 3,5 blir vurdert som at respondenten er mer negativ til påstanden. Skalaen går fra 1 til 6, hvor 1 er svært negativ, og 6 er svært positiv.
- Telemarksforsking gjennomførte også telefonintervju med administrasjon og politikere i Frøya kommune i perioden 11.02.16 – 12.02.16. Intervjuene tok blant annet opp utfordringer og muligheter ved å fortsette som egen kommune.
- Vi har også innhentet informasjon og statistikk fra flere ulike kilder: Herunder KOSTRA, SSB og Telemarksforskings egne datasett.
- For å belyse de fire overordnede målene i kommunereformen har vi benyttet oss av et egenutviklet kriteriesett for vurdering av enkeltkommuner som bygger på kriteriesettet som blant annet ble benyttet for utredningen av kommunestruktur på Nordmøre.
- Vi presiserer at den samlede poengscoren for «0-alternativet» ikke er sammenliknbar med scoren på sammenslåingsalternativene – det er endringene for store til.

Kriteriesett for null-alternativet

- For å vurdere «Frøya som egen kommune» har vi tatt utgangspunkt i kriteriesettet vi benyttet i rapportene for utredningen av Hitra, Frøya og Snillfjord og på Nordmøre, og tilpasset dette til vurdering av 0-alternativet. Det er flere kriterier som ikke er aktuelle når vi vurderer kommuner alene framfor sammenslåingsalternativer. Disse er:
 - Kommunesenter (under samfunnsutvikling)
 - Effekt på frie inntekter ved sammenslåing 1-15 år – i prosent av brutto driftsinntekter (under økonomi)
 - Effekt på frie inntekter ved sammenslåing etter 20 år – i prosent av brutto driftsinntekter (under økonomi)
 - Endring i konsesjonskraftsinntekter
 - Ulike modeller for lokalisering av administrasjon og spesialiserte tjenester (under tjenesteyting)
 - Behov for tiltak for å styrke lokaldemokrati (under lokaldemokrati)
- Når vi nå vurderer 0-alternativet, vil vi understreke at summene som vi samlet sett får ut av vurderingene, ikke er sammenlignbare med summene når vi vurderer strukturalternativene. Til det er endringen i kriterissystem for stor.
- Kriteriesettet er forklart mer inngående under hvert delkapittel med poengsummer og terskler for å oppnå ulike «smileys».

Samfunnsutvikling

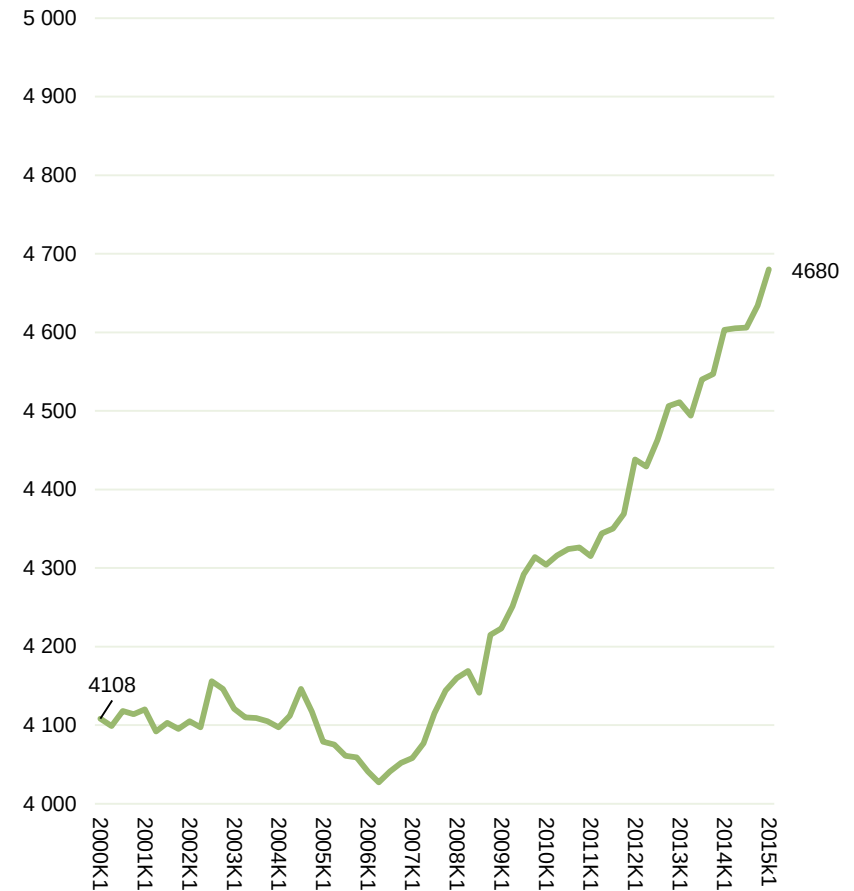
Samfunnsutvikling i kommunene

- Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør er det vanlig å legge til grunn en vid definisjon av samfunnsutvikling, noe som innebærer innsats på en rekke områder. Dette kan være arbeid knyttet til:
 - Areal- og samfunnsplanlegging
 - Næringsarbeid
 - Kulturtiltak
 - Nettverksbygging
 - Samarbeid med andre kommuner, lokalt næringsliv, fylkeskommuner, frivillige organisasjoner også videre
- Et av målene i kommunereformen er en mer helhetlig og samordnet samfunnsutvikling. Regjeringen ønsker at kommunesektoren skal bli i bedre stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Regjeringen ønsker at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- En annen del av målet er at regjeringen ønsker at kommunene i større grad enn i dag skal ha kompetanse og kapasitet til å drive med samfunnsutvikling. En handlekraftig kommune kan spille en stor rolle som samfunnsutvikler, både lokalt og regionalt. Dette er blant annet avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging, og legge til rette for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dersom kommunen har kapasitet og kompetanse vil den også stå sterkere når det gjelder muligheter til å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt.
- En viktig målsetting for kommunene 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 innenfor den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det fare for at kommunene ender opp med konkurrerende tiltak i stedet for tiltak som støtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk hjelpe til med å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

Befolkningsutvikling

Befolkningsutvikling

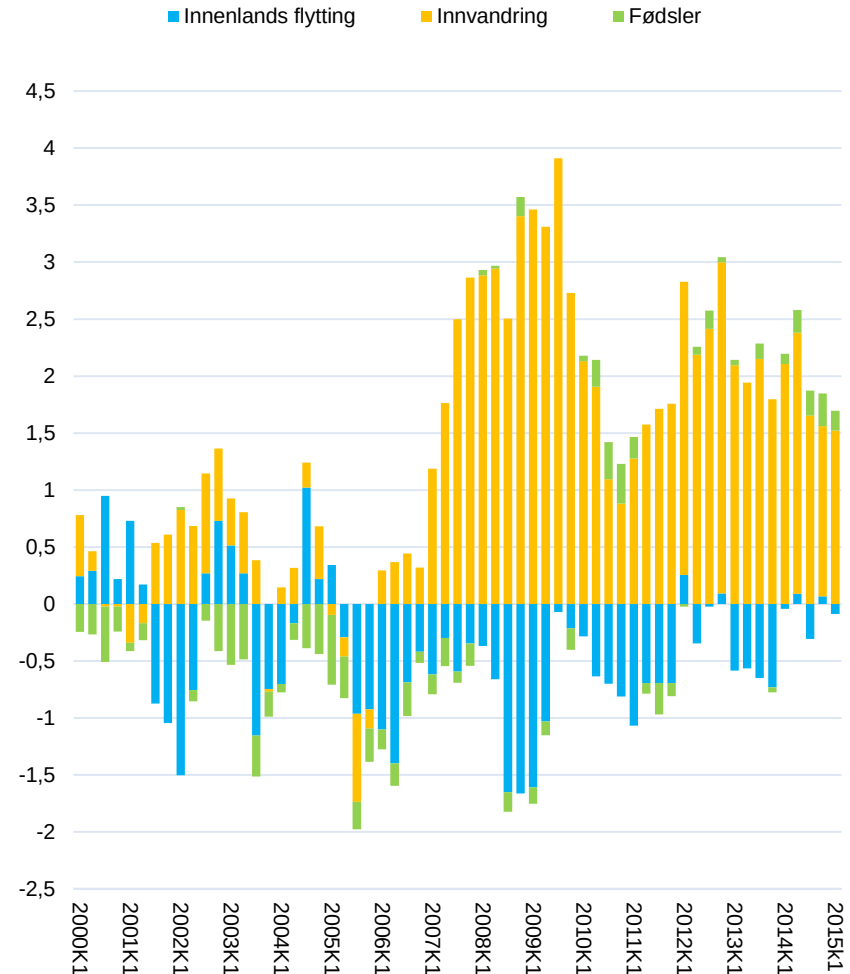
- Figuren viser befolkningsutviklingen i Frøya fra 2000 til 2015. Frøya har (per 1.1 2016) 4 799 innbyggere.
- Som vi ser av figuren har det vært folkevekst i Frøya. Det er særlig etter 2007 det har vært en positiv trend i folketallsutviklingen.



Utvikling i folkemengde fra 2000 til 2015, ved utgangen av 3. kvartal.
Kilde: Telemarksforsking/SSB

Befolkningsutvikling dekomponert

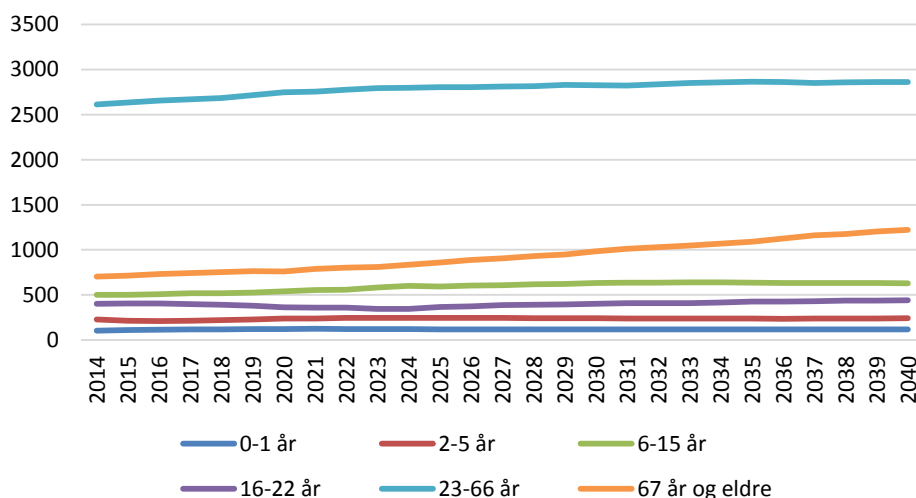
- Figuren til høyre viser kvartalsvis prosentvis befolkningsutvikling dekomponert i innenlands nettoflytting, netto innvandring og fødselsbalanse.
- Som vi ser av figuren er innenlands flytting stort sett negativ. Det er i hovedsak positiv innvandring som har bidratt til folkeveksten siden 2006 og frem til i dag.
- I perioden før 2010 har det vært fødselsunderskudd. Det vil si at det dør flere i kommunen enn det blir født. I de senere år har imidlertid denne trenden snudd og det har da blitt et fødselsoverskudd.



Kvartalsvis prosentvis befolkningsutvikling dekomponert i innenlands nettoflytting, netto innvandring og fødselsbalanse. 2000-2015. Kilde: SSB/Telemarksforskning

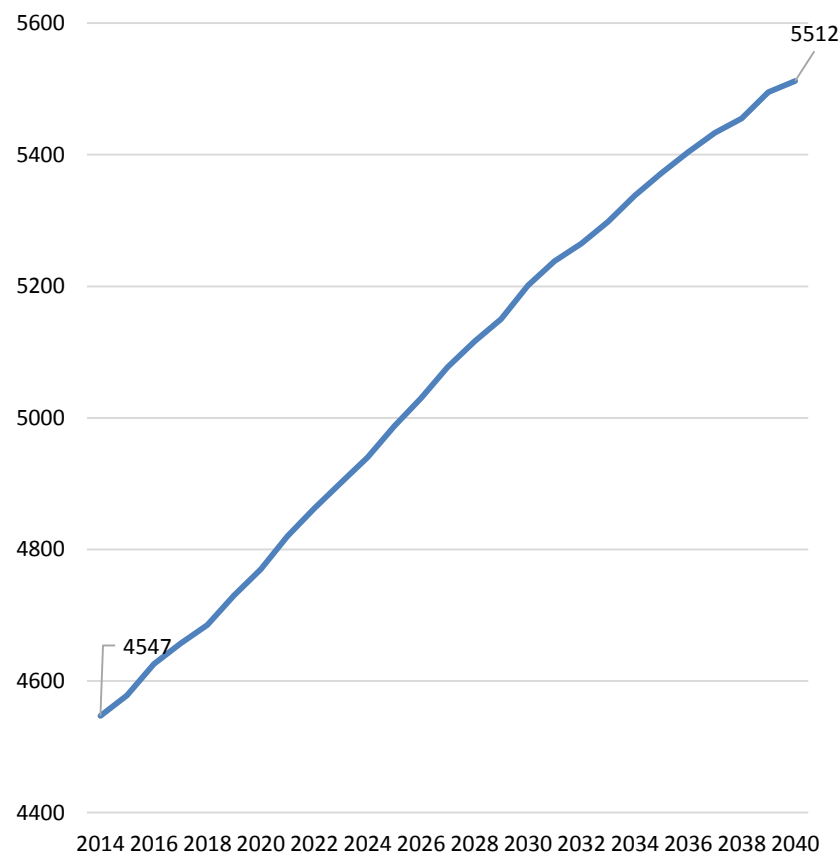
Fremskrevet befolkningsutvikling

- Figuren til høyre viser at folketallet på Frøya forventes å vokse frem mot 2040 (startpunkt 2014). Veksten forventes å tilsvare 965 personer samlet for perioden. Figuren under viser fremskrevet befolkningsutvikling på ulike aldersgrupper. Som figuren viser forventes det en særlig vekst i de eldste aldersgruppene frem mot 2040.



Framsikrevet befolkningsutvikling fra 2014 til 2040 – SSBs middelframskrivning (MMMM). Kilde: SSB

Framsikrevet folketall (SSB 4M)

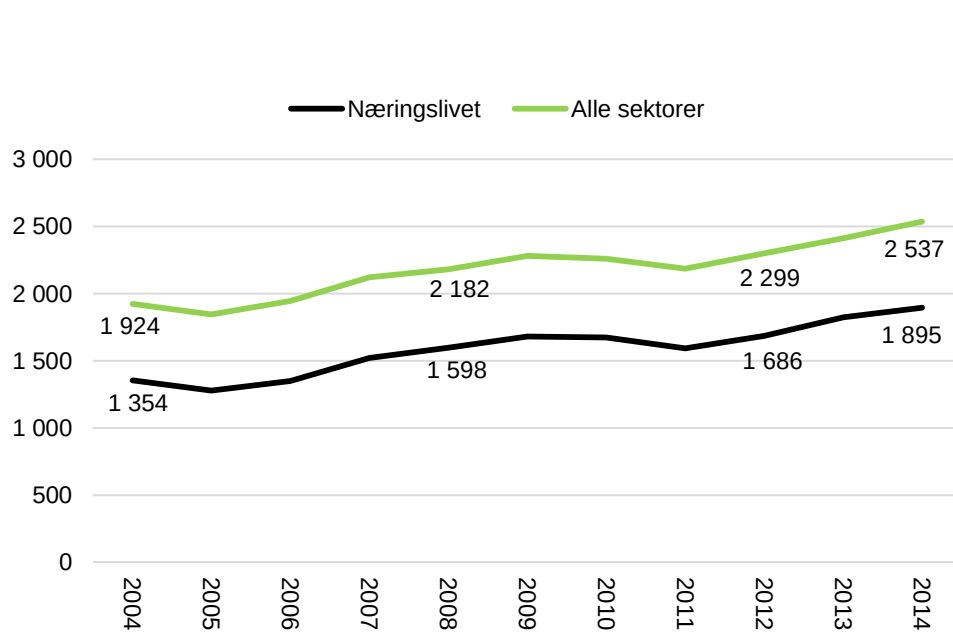


Framsikrevet befolkningsutvikling fra 2014 til 2040 – SSBs middelframskrivning (MMMM). Kilde: SSB

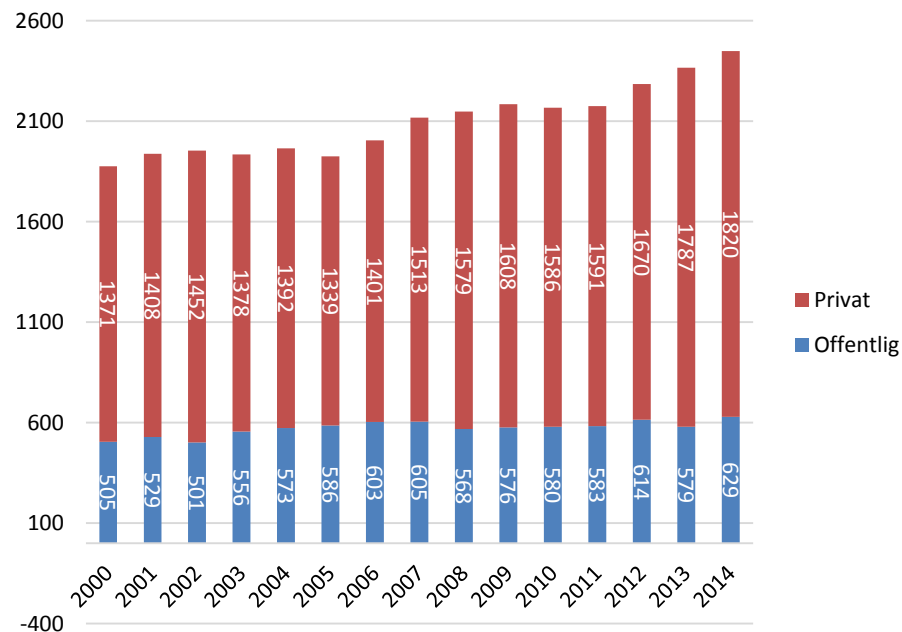
Næringsutvikling

Arbeidsplassutvikling på Frøya

- Figurene under viser utviklingen i antallet arbeidsplasser i Frøya kommune. Figuren under til venstre viser at det spesielt fra 2011 og frem til 2014 har vært en vekst i antallet arbeidsplasser. For den aktuelle perioden har antallet arbeidsplasser i alle sektorer økt med 238 arbeidsplasser i alle sektorer, mens det i næringslivet har vært en vekst tilsvarende 209 arbeidsplasser. Figuren til høyre viser fordelingen av offentlige og private arbeidsplasser i kommunen. Som vi kan se er det vesentlig flere arbeidsplasser i privat sektor i Frøya kommune.
- Samlet sett finner vi derfor en positiv trend for arbeidsplassutviklingen for Frøya kommune .



Arbeidsplassutvikling i alle sektorer og i næringslivet i Frøya . 2004-2014.
Kilde: SSB



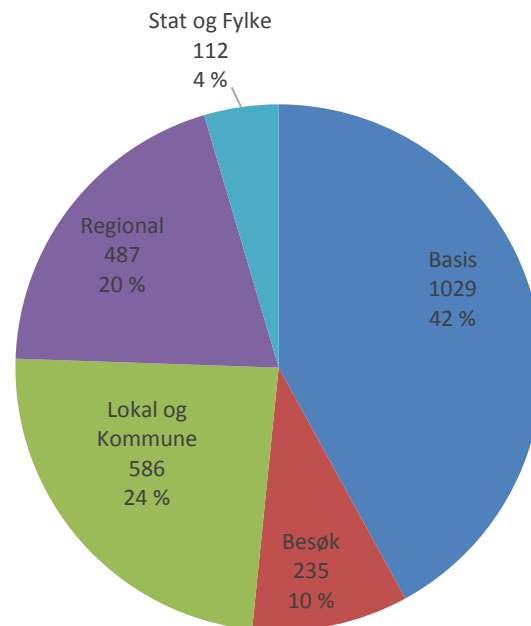
Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i Frøya. 2000-2014.
Kilde: Telemarksforskning/SSB

Arbeidsplasser fordelt på sektorer

Videre er det interessant å se på hvordan arbeidsplassene i kommunen er fordelt mellom ulike sektorer. Arbeidsplassene er fordelt etter:

- Fylke og stat
- Lokal og kommune
 - *Lokale næringer* er næringsliv som leverer tjenester til den lokale befolkningen, og som i stor grad substituerer tjenester fra offentlig sektor. Dette er tjenester som barnehager, skoler, primærhelsetjenester og renovasjon.
- Basisnæringer
 - *Basisnæringer* er næringsliv som konkurrerer på et nasjonalt eller internasjonalt marked. Basisnæringene produserer varer eller tjenester på et sted, som selges og konsumeres hovedsakelig utenfor stedet der produksjonen foregår. Primærnæringer som landbruk, gruver og industri, tilhører basisnæringene. Samtidig er det en del tjenesteproduksjon som også defineres som basisnæringer. Dette er tjenester som IT, telekom og teknologiske tjenester.
- Besøksnæringer
 - *Besøksnæringer* er næringsliv som kjennetegnes av at kunden må være personlig til stede. Besøksnæringene inkluderer all turisme, men også butikkhandel og en del personlige tjenester.
- Regionale næringer
 - De *regionale* næringene består av bransjer som både har annet næringsliv, offentlige institusjoner og befolkningen som kunder, og som hovedsakelig retter seg mot et regionalt marked. Det er bransjer som bygg og anlegg, transport og forretningsmessig tjenesteyting. Vi finner ofte en konsentrasjon av de regionale næringene i byer og sentra.

Kakediagrammet under viser hvordan de 2 537 arbeidsplassene i Frøya er fordelt på ulike sektorer i 2014. Basisnæringene er den største, deretter følger lokal og kommune og regionale næringer.



Arbeidsplasser fordelt på ulike sektorer i Frøya kommune. Absolutte tall og prosent i 2014. Kilde: Telemarksforskning

Private arbeidsplasser fordelt på næring

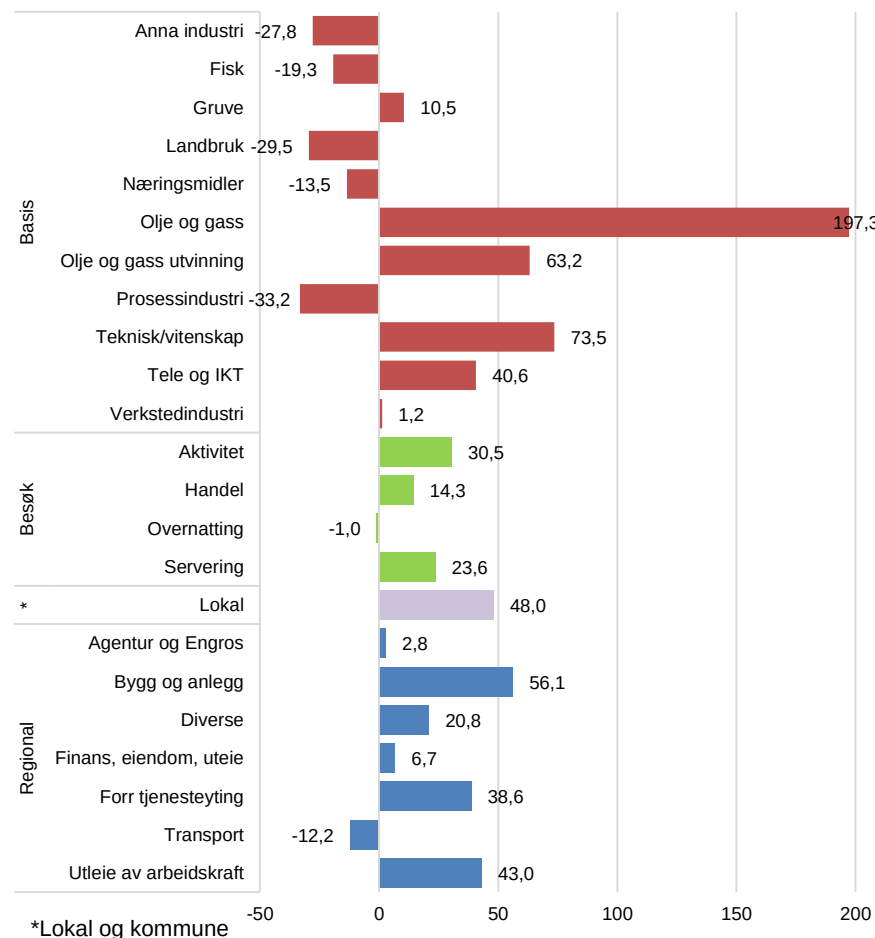
- Tabellen gir en oversikt over de 1 895 arbeidsplassene i privat sektor i Frøya kommune. Disse er igjen fordelt under ulike næringer og i ulike bransjer
- Innenfor basisnæringene er det flest arbeidsplasser innenfor næringsmiddelindustrien og fisket.
- Under besøk ser vi at det er flest arbeidsplasser knyttet til handel.
- Det er noen arbeidsplasser i lokale næringer (i privat sektor).
- Under regional er det flest sysselsatte i finans, eiendom, utleie og bygg og anlegg.

Næring	Bransje	Antall arbeidsplasser Frøya
Basis	Anna industri	30
	Næringsmidler	523
	Prosessindustri	78
	Verktedindustri	52
	Fisk	352
	Landbruk	20
	Teknisk/vitenskap	56
Besøk	Aktivitet	29
	Handel	171
	Overnatting	41
	Servering	8
Lokal	Lokal	61
Regional	Agentur og Engros	33
	Bygg og anlegg	97
	Diverse	22
	Finans, eiendom, uteie	22
	Forr tjenesteyting	45
	Finans, eiendom, utleie	238
	Utleie av arbeidskraft	17
Totalt		1895

Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene som inngår under de ulike næringstypene i privat sektor i 2014 i Frøya. Kilde: Telemarksforsking

Lokaliseringskvotient - forklaring

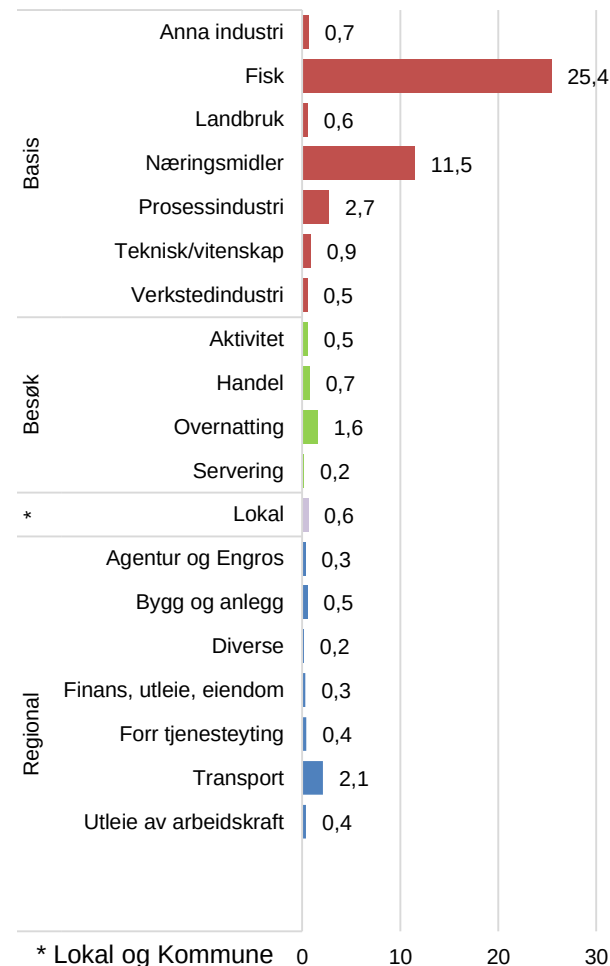
- Lokaliseringskvotienter sier noe om hvor store bransjene er i kommunen/på stedet relativt til resten av landet. Antall arbeidsplasser i bransjen er delt på totalt antall sysselsatte i kommunen. Denne andelen er delt på tilsvarende andel for landet. Når tallet er 1, er andelen den samme som for Norge. Det betyr at dersom andelen er lavere enn 1, er det en lavere andel som jobber i den bransjen sammenlignet med landet, og omvendt dersom tallet er høyere enn 1. Dersom tallet er for eksempel 2, er det dobbelt så mange som jobber i bransjen i den aktuelle kommunen enn landsgjennomsnittet.
- Figuren til høyre viser Norges vekst på landsbasis fra 2001 til 2014. Det gir et bilde av hvilke bransjer som er i vekst, og hvilke som er i nedgang.
- Bransjene som har hatt størst vekst siden 2001, er olje og gass, olje- og gassutvinning, teknisk/vitenskap, lokale næringer, bygg og anlegg, forretningsmessig tjenesteyting og utleie av arbeidsplass.
- Det har vært størst nedgang i anna industri, fisk, landbruk, næringsmidler, prosessindustri og transport.
- Lokaliseringskvotienten på neste side viser arbeidsplasser i Frøya i 2014 relativt til landsgjennomsnittet i 2014.



*Lokal og kommune
Arbeidsplassvekst i de ulike bransjene i Norge i perioden 2001 - 2014. I prosent.

Lokaliseringskvotient - Frøya

- Både næringsmiddelindustrien og fisket er relativt store bransjer i kommunen.
- Næringsmiddelindustrien er størst i antall arbeidsplasser, med 532 arbeidsplasser i 2014. Antallet utgjør en andel av sysselsettingen som er 11,5 ganger så høy som i landet som helhet.
- Fisket er den nest største bransjen med 352 arbeidsplasser. Dette utgjør imidlertid en andel av sysselsettingen som er meget høy, hele 25,4 ganger høyere enn i landet som helhet. De fleste av disse arbeidsplassene er knyttet til oppdrettsnæringen. I intervjuene kom det frem at Frøya er Norges største oppdrettskommune.
- Prosessindustrien, overnattingsbransjen og transportbransjen er også relativt store. Alle disse er større enn på landsbasis.
- Frøya har en bransjesammensetning som tilsier svakere arbeidsplassvekst i næringslivet enn landet som helhet. Men Frøya har hatt betydelig høyere vekst enn forventet i perioden etter finanskrisen. Den positive bransjusterte veksten ser imidlertid ut til å synke i besøksnæringene og i de regionale næringene, mens den tiltar i basisnæringene. Det er som vi har sett tidligere, basisnæringene som er størst på Frøya, så det er positivt at denne næringen går relativt bra.



Lokaliseringskvotient for Frøya. 2014. Kilde: Telemarksforsking

Sårbarhetsindikator

- Telemarksforskning har utviklet en indeks som sier noe om hvor sårbart næringslivet i kommunen er. Jo høyere verdi, jo større sårbarhet. Den høyeste verdien målt i Norge er 74,9. Denne sårbarheten består av tre indikatorer:
 - Hjørnesteinsfaktor
 - Bransjespesialisering
 - Arbeidsmarkedsintegrasjon
- Sårbarheten til kommunen er basert på 2011-tall. Frøya får en sårbarhetsindikator på 57,5. At sårbarheten er så høy, skyldes blant annet at Frøya har mange arbeidsplasser i samme bransje og næringstype.
- Dersom vi sammenligner med nabokommunen har Hitra en sårbarhetsindikator en på 16,7.

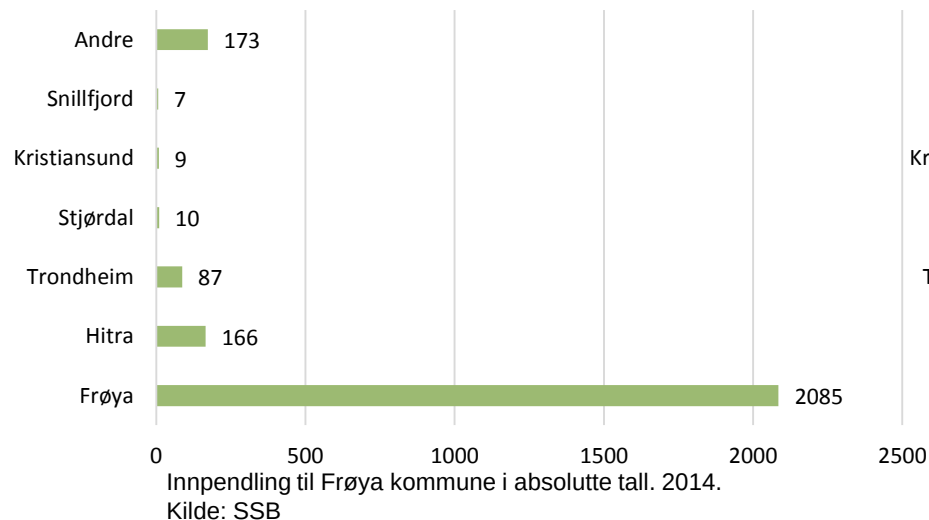


Pendling og interne avstander

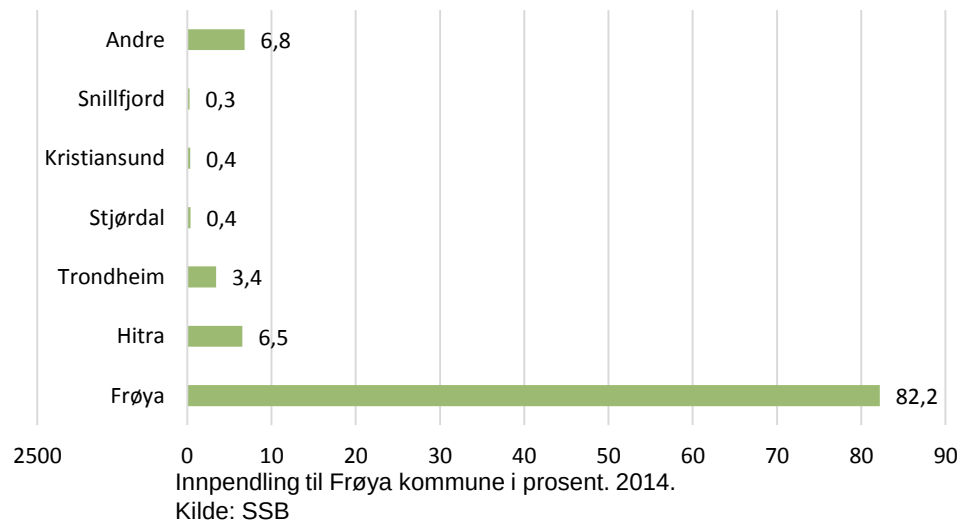
Innpendling

- Som vi ser av figurene under, er det en stor andel som både bor og jobber i Frøya kommune. Figurene gir en oversikt over antallet arbeidsplasser i Frøya kommune og fra hvilke sted personene kommer fra. Som vi ser er det 2 085 personer tilsvarende 82 prosent som både bor og jobber i Frøya kommune.
- Av de som pendler inn til Frøya, er om lag 6,5 prosent av arbeidsplassene i Frøya besatt av personer som pendler inn fra Hitra. Deretter følger Trondheim med 3,4 prosent.

Absolutte tall

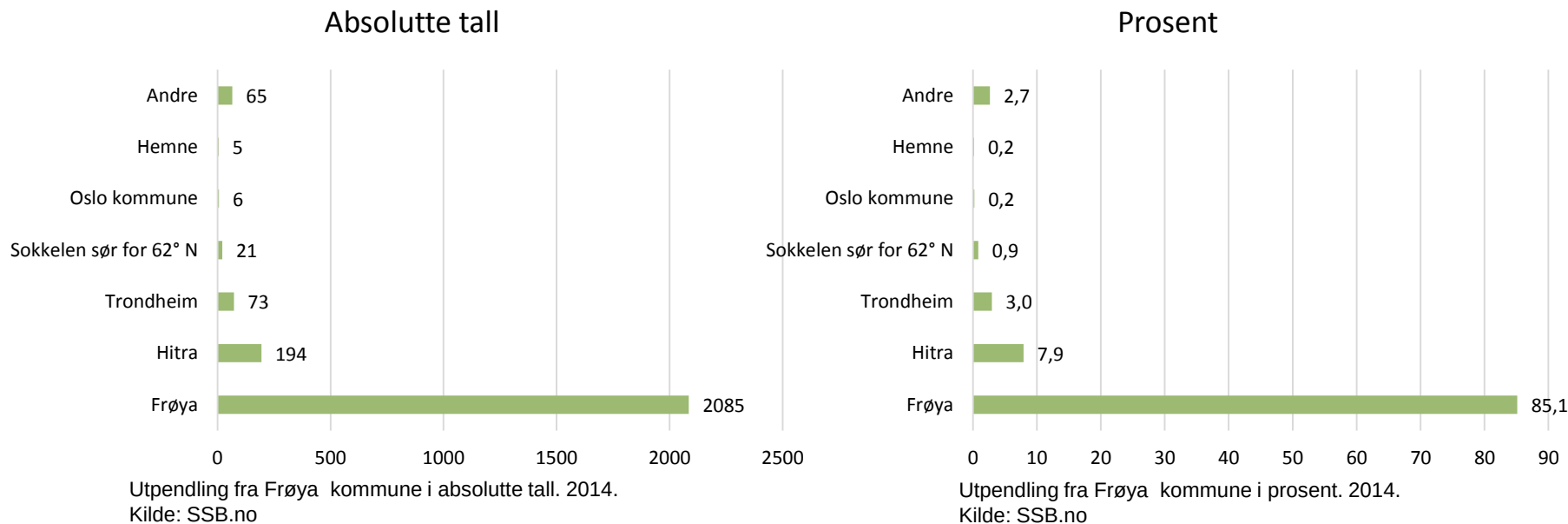


Prosent



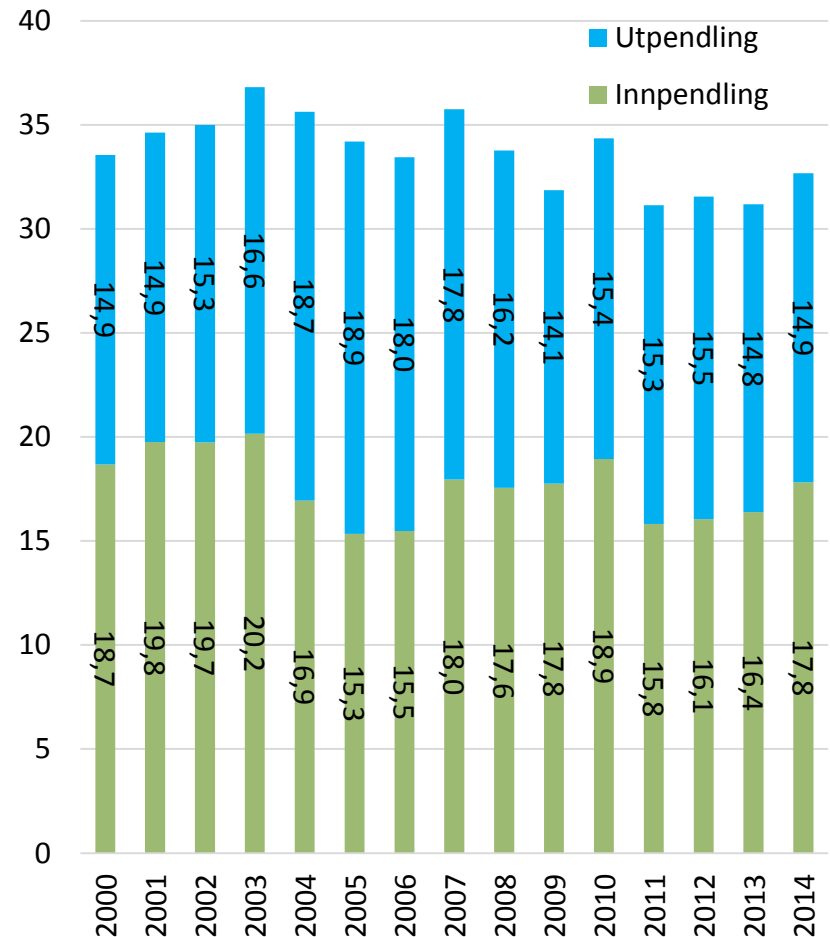
Utpendling

- Figurene under viser utpendling fra Frøya til andre kommuner i absolutte tall og prosent. Tallene viser det totale antallet sysselsatte i Frøya og hvor de arbeider.
- Som vi så på forrige side, så både bor og arbeider 2085 personer i Frøya. Det vil si at 15 prosent pendler ut fra kommunen. Av de sysselsatte er det flest som pendler til Hitra og Trondheim. I NIBRs kartlegging av bo- og arbeidsmarkedsregioner utgjør Hitra og Frøya én felles bo- og arbeidsmarkedsregion.



Arbeidsmarkedsintegrasjon

- I figuren til høyre ser vi arbeidsmarkedsintegrasjonen i Frøya i de enkelte år fra 2000 til 2014. Det er summen av andelen av den sysselsatte befolkningen som pendler ut og andelen av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til.
- Figuren viser at det er omtrent like mange som pendler inn som ut fra Frøya kommune.



Pending til og fra Frøya kommune i prosent..
Kilde: SSB

Interne reiseavstander i Frøya kommune

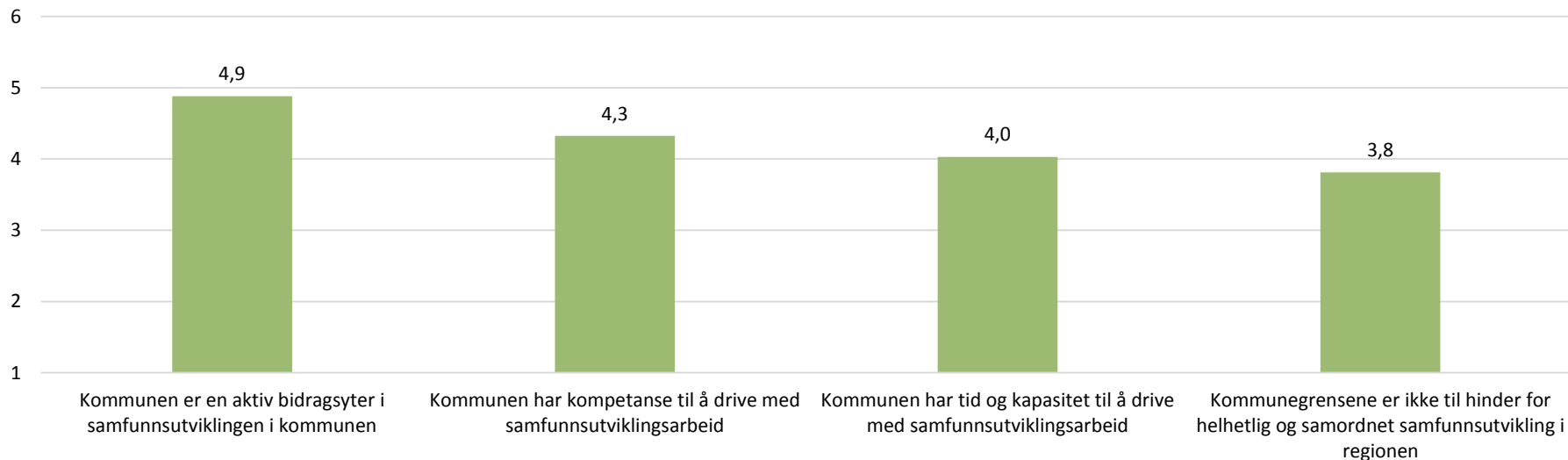
- KOSTRA (2014) oppgir en gjennomsnittlig reisetid for innbyggerne til kommunesenteret Sistranda på 14,8 minutter.
- Matrisen nedenfor (hentet fra visveg.no) gir en oversikt over reisetid i minutter fra Sistranda til Hammarvika og Norddyrøya. Reisetiden her er under 30 minutter.

Sistranda	Kjøretid i min.
Hammarvika	5
Norddyrøya	21

Samfunnsutvikling i kommunen

Samfunnsutvikling – svar fra spørreundersøkelsen

Figuren under er basert på en skala fra 1-6, hvorav 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Respondentene vurderer kommunen som en aktiv bidragsyter i arbeidet med samfunnsutvikling. Respondentene er også enige i at kommunen har kompetanse til å drive med samfunnsutviklingsarbeid. Tid og kapasitet til samfunnsutviklingsarbeid blir også vurdert til å være til stede, men scorer noe lavere enn på kompetanse. Kommunegrensene i regionen blir av ikke vurdert som en hindring for samfunnsutvikling i regionen.



Lokal og regional utvikling

- Regjeringen mener kommunereformen skal bidra til styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet knyttet til:
 - Arealbruk/planlegging
 - Samfunnssikkerhet- og beredskap
 - Transport
 - Næring
 - Miljø og klima
- Som vi ser av tabellen har Frøya noe samarbeid på lokal og regional utvikling innenfor de fem forskjellige områdene med andre kommuner eller aktører. Det meste av samarbeidet er innenfor næring generelt. I intervjuene ble det nevnt at det er relativt lite samarbeid med andre kommuner om samfunnsutvikling.

Område	Samarbeid
Arealbruk/planlegging	- Kystsoneplan
Samfunnssikkerhet og beredskap	
Transport	- Trondheim Havn - Ny Riksvei 714 - Regional Transportplan Midt-Norge
Næring	- Havbruk - Vindmøllepark - Blått kompetansesenter (påbegynt)
Miljø og klima	

Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

Resultat fra NIVI Rapport 2014:1 Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene, sier noe om landets kommuner sin kapasitet og kompetanse til å ivareta planlegging etter krav i plan- og bygningsloven.

Kapasitet er definert som «kommunenes evne til å ivareta alle oppgaver og den saksmengden kommunene står overfor». 61 % av kommunene har 0,5 årsverk eller mindre til samfunnsplanlegging, og 32 % av kommunene har 0,5 årsverk eller mindre arealplanlegging. Et fagmiljø kan per definisjon minimum bestå av 2 personer, og det betyr at kun 28 % av kommunene har fagmiljø til å ivareta arealplanlegging og kun 6 % av kommunene har fagmiljø til å ivareta samfunnsplanlegging. Jo mindre kommunestørrelsene er, jo høyere er opplevelsen av manglende kapasitet på planområdet.

Kompetanse er definert som «tilgang til personale med nødvendig formalkompetanse og/eller realkompetanse innenfor planlegging». 82 % av kommunene mener de i stor grad har nødvendig fagkompetanse til å ivareta oppgavene innenfor arealplanlegging og 68 % av kommunene mener de i stor grad har nødvendig fagkompetanse til å ivareta oppgavene innenfor samfunnsplanlegging. Utdanningsbakgrunnen blant samfunns- og arealplanleggere i kommunene er variert, og et fellestrekk synes å være utfordringer i rekruttering av sivilingeniører, arkitekter og arealplanleggere.

Det ser ut til at landets kommuner gjennomgående har bedre kompetanse enn kapasitet. Men i små fagmiljø, eller der fagmiljø ikke eksisterer, kan det være svært utfordrende å opprettholde og utvikle fagkompetanse.

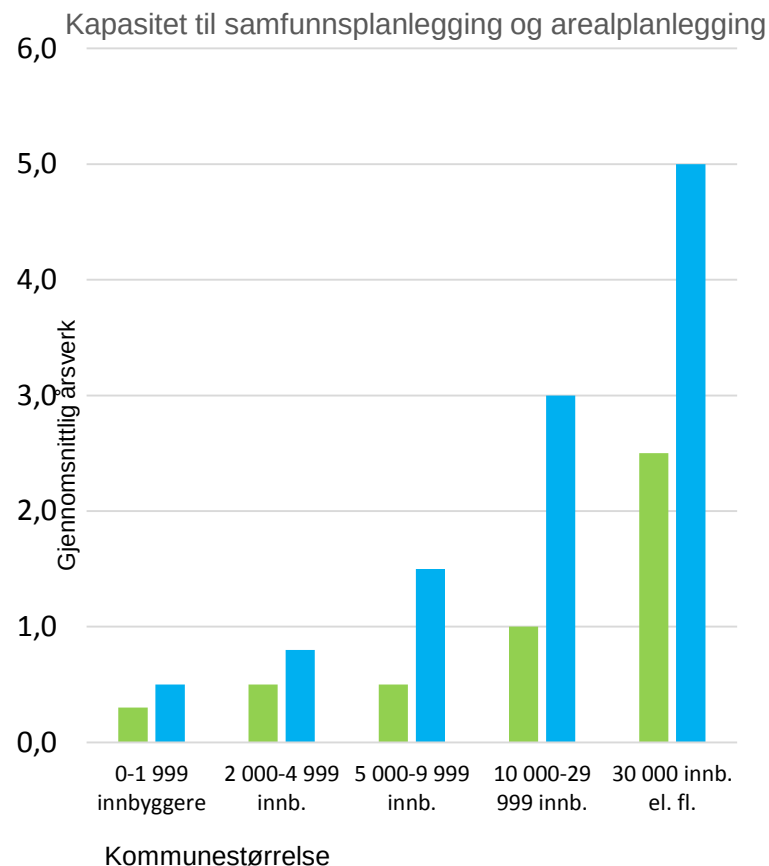


Diagram basert på tabell 3.2 NIVI Rapport 2014:1

Kapasitet og kompetanse i Frøya kommune

- På forrige side så vi at på landsbasis oppgir kommuner på størrelse med Frøya (2 000 til 4.999 innbyggere) at de i snitt har ca. 0,5 årsverk til samfunnsplanlegging og 0,8 årsverk til arealplanlegging. Vi har fått oppgitt av Frøya kommune at de har ca. ett årsverk knyttet til samfunns- og arealplanlegging.
- Plan og bygningsloven setter rammene for samfunns- og arealplanleggingen i kommunene. Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel og arealdel (§ 11-1). *Kommuneplanens samfunnsdel* tar stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen som samfunn og som organisasjon og bør beskrive og vurdere alternative utviklingsstrategier. Handlingsdelen angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer, og revideres årlig. *Kommuneplanens arealdel* er en overordnet plan som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og bruk av arealene i kommunen. KOSTRA (2014) oppgir at kommuneplanens arealdel ble vedtatt i 2011, mens samfunnsdelen ble vedtatt i 2015. I intervjuene og spørreundersøkelsen kommer det frem at Frøya har kompetanse og kapasitet i egen kommune til å være tilrettelegger for samfunnsutvikling. Det neves dog at kapasiteten i kommunen er noe lav. I tillegg har rekruttering vært noe vanskelig.

Samlet vurdering samfunnsutvikling

Vurderingssystem samfunnsutvikling

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike kriteriene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys for å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Disse er ,  og .
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering. Det er vist i tabellen under og på neste side.
- Vurderingssystemet er i utgangspunktet laget for å vurdere sammenslåing av to eller flere kommuner. Siden vi nå vurderer én kommune, har vi derfor tilpasset kriteriene noe. Kriteriet kommunesenter er tatt ut.
- Under tilstrekkelig kapasitet og kompetanse har vi sett på hva kommunen kan forvente seg framover; på funksjonelle samfunnsutviklingsområder har vi sett på tilhørighet til bo- og arbeidsmarkedsregioner og på avstand til kommunesenter har vi tatt utgangspunkt i avstand fra kommunesenteret til tettsteder og bygder med skole.
- Samlet er det mulig å oppnå 100 poeng. Terskelen for å oppnå de ulike smileyene er følgende: 0 - 33 poeng gir rød smiley, fra 34 – 66 poeng gir gul smiley og over 67 poeng gir grønn smiley.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 5 000 innbyggere	0	
	5 000 – 14 999 innbyggere	10	
	Over 15 000 innbyggere	20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Kommunen kan forvente dårligere kapasitet og kompetanse i framtiden	0	
	Kommunen kan forvente omtrent samme kapasitet og kompetanse i framtiden	10	
	Kommunen kan forvente bedre kapasitet og kompetanse i framtiden	20	

Vurderingssystem samfunnsutvikling

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Tilhører et annet bo- og arbeidsmarkedsområde, og har over 25 prosent utpendling/innpending til en eller flere andre kommuner	0	
	Eget BA-områder/tilhører et annet BA-område, men har under 25 prosent utpendling/innpending til en eller flere andre kommuner.	10	
	Eget bo- og arbeidsmarkedsområde.	20	
Styrket og samordnet samfunnsutvikling	Kommunen har i dag lite samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima.	0	
	Kommunen har i dag noe samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima.	5	
	Kommunen har i dag mye samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima.	10	
Avstand til kommunesenter	Gjennomsnittlig reisetid i kommunen er over 60 minutter.	0	
	Gjennomsnittlig reisetid i kommunen er mellom 45 og 60 minutter.	10	
	Gjennomsnittlig reisetid i kommunen er over 45 minutter.	20	
Næringsstruktur	Kommunen har en lite variert næringsstruktur, og overvekt av arbeidsplasser i nedgangsbransjer.	0	
	Kommunen har en variert næringsstruktur, men en del arbeidsplasser i nedgangsbransjer.	5	
	Kommunen har en variert næringsstruktur med arbeidsplasser i både basis-, besøk- og regionale næringer, og en overvekt av arbeidsplasser i vekstbransjer.	10	

Vurdering av samfunnsutvikling

– Frøya som egen kommune

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Frøya har et befolkningsgrunnlag på under 5 000 innbyggere.	0/20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Kompetansen og kapasiteten for Frøya forventes, i tråd med befolkningsutviklingen å være på omtrent samme nivå som i dag. Respondentene i spørreundersøkelsen mener kommunen har kapasitet og kompetanse i dag.	10/20	
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder	Frøya utgjør sammen med Hitra én felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Pendling til andre kommuner utgjør ikke over 25 prosent.	20/20	
Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling	Frøya har i dag noe samarbeid på de fem områdene arealbruk/planlegging, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring og miljø og klima.	5/10	
Avstand til kommunesenter	Avstandene innad i kommunen er innenfor akseptabel pendlingsavstand.	20/20	
Næringsstruktur	Samlet sett er næringsstrukturen på Frøya noe variert. Det har også vært vekst i antallet arbeidsplasser. En del av bransjene som er større enn på landsbasis er derimot næringer som har vært i nedgang.	5/10	
Samlet vurdering samfunnsutvikling	Samlet får «Frøya som egen kommune» en score på 60 av 100 poeng på samfunnsutvikling.	60/100	

Oppsummering samfunnsutvikling

- Frøya er i dag en relativt liten kommune. Innen 2040 forventes det at folketallet på Frøya overstiger 5 000 innbyggere.
- Det er en relativt stor andel av de sysselsatte i kommunen som både bor og jobber i Frøya kommune. Størst inn- og utpendling er det til Hitra kommune. Hitra og Frøya utgjør til sammen ett felles bo- og arbeidsmarkedsområde.
- Respondentene i spørreundersøkelsen ble bedt om å vurdere flere påstander om kommunens arbeid med samfunnsutvikling. Her kommer det frem at kommunen har kapasitet og kompetanse til slikt arbeid, og at kommunen er en aktiv bidragsyter innenfor dette arbeidet.
- Kommunen har noe samarbeid på regional og lokal utvikling med andre aktører – mest samarbeid er det innenfor næring og transport
- Samlet sett har det vært vekst i antallet arbeidsplasser i kommunen, i hovedsak i det private. Næringsstrukturen på Frøya bærer preg av å være noe variert, men basert på lokaliseringkvotienten bemerkes det at fisket (herunder havbruk) er vesentlig større enn på landsbasis. Det gjør kommunen sårbar.

Økonomi

Mål ved reformen og ekspertutvalget

- Et av målene ved kommunereformen er bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. Regjeringen peker på at større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste ovenfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer (kommunereform.no).
- Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire funksjoner som lokaldemokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Ekspertutvalget hadde altså ikke økonomi som et eget område, men det er to kriterier under tjenesteyting som er relevant for økonomi, og som vi også ser på i denne delen av rapporten:
 - Økonomisk soliditet
 - Effektiv tjenesteproduksjon

Vurderingskriterier økonomi

- Tabellen under viser kriteriene som er benyttet i vurderingen av økonomi.
 - På kriteriet frie inntekter er det tatt utgangspunkt i hvordan inntektsnivået for kommunen er i dag (mens det i rapportene som omhandler sammenslåing er sett på hvordan dette vil endre seg ved sammenslåing). Vi har også gjort noen vurdering av effektene av nytt inntektssystem.
 - Vi har tatt ut kriteriet om økonomiske virkemidler i kommunereformen. Dersom kommunen består som egen kommune, vil en ikke kunne ta del i disse midlene, så vi har redegjort for i rapporten hva dette innebærer.
 - Vi har sett på effektiviseringsgevinster innenfor administrasjon og tjenesteområdene i dagens kommune etter samme metodikk som vi bruker i utredningen av kommunesammenslåinger.
 - Vi har tatt vekk kriteriet om konsesjonskraft. Inntektene fra konsesjonskraft vil kunne endre seg ved endringer i kommunestrukturen, mens inntektene vil være konstante dersom det ikke skjer endringer i strukturen.
 - For å vurdere økonomisk soliditet har vi i tillegg til å se på netto driftsresultat også tatt med nivå på disposisjonsfond.
 - En nærmere beskrivelse av kriteriene finner du under samlet vurdering økonomi.

Kriterier	Beskrivelse	Poengsum
Netto driftsresultat	Vi har sett på kommunens driftsresultat i % av brutto driftsinntekter.	0-10
Disposisjonsfond	Vi har sett på nivå på disponibelt disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter.	0-10
Korrigerte frie inntekter	Vi har sett på dagens inntektsnivå målt ved korrigerte frie inntekter.	0-20
Nytt inntektssystem	Vi har sett på isolerte effekter ut fra høringen om forslag til nytt inntektssystem.	0-20
Effektiviseringsgevinster på administrasjon	Vi har sett på potensial for effektivisering på administrasjon vurdert mot kommuner på samme størrelse i samme fylke.	0-20
Effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon	Vi har med utgangspunkt i utgiftsbehovet til kommunen sett på om det er rom for effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene.	0-10
Forventet endring i demografikostnader	Vi har sett på om forventet endring i befolknings-sammensetningen vil gi endringer i demografikostnader.	0-10

Inntekter og økonomiske nøkkeltall

Korrigerte frie inntekter – en indikator som viser kommunens reelle inntektsnivå

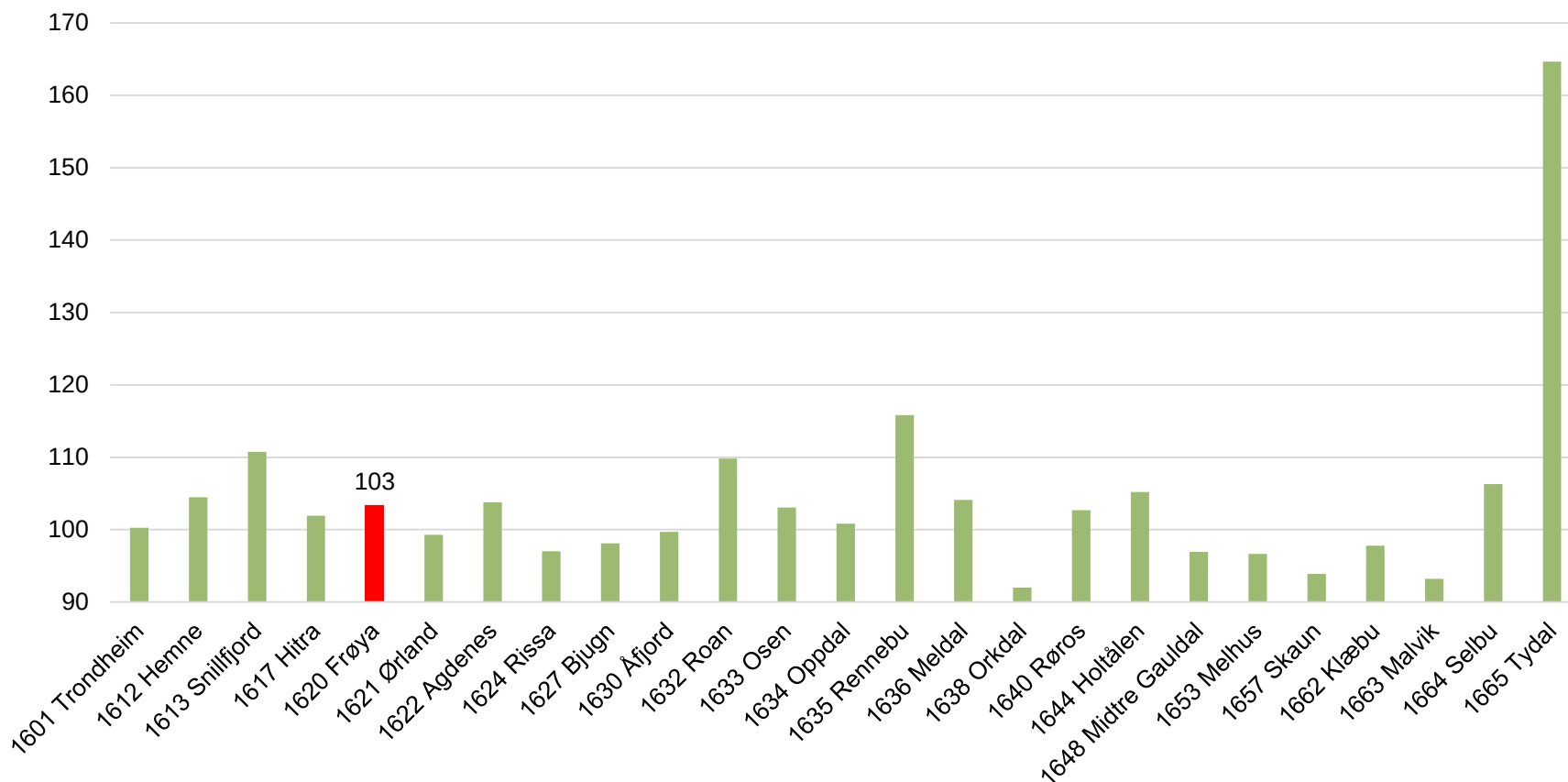
- Korrigerte frie inntekter viser nivået på de frie inntektene (rammetilskudd og skatt) korrigert for variasjon i utgiftsbehov (ifølge kriteriene i inntektssystemet).
- Tabellen under viser korrigerte frie inntekter for Frøya og en annen sammenlignbar «gruppe-3 kommune» i Sør-Trøndelag. Nivået (i prosent av landsgjennomsnittet) er vist både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.
 - I KOSTRA (SSBs statistikk over kommunal tjenesteproduksjon og økonomi) 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». Frøya er plassert i kommunegruppe 3. Dette er små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og høye frie disponible inntekter.
- Frøya kommune lå 3 prosent over landsgjennomsnittlig nivå for utgiftskorrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) i 2014. Kommunens inntektsnivå er i sin tur styrende for det tjenestenivået kommunen kan levere til innbyggerne.

Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.

	Korrigerte frie inntekter ekskl. E-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter inkl. E-skatt og konsesjonskraftinnt.
Frøya	106	103
Hitra	101	102
Sør-Trøndelag	99	100
Hele landet	100	100

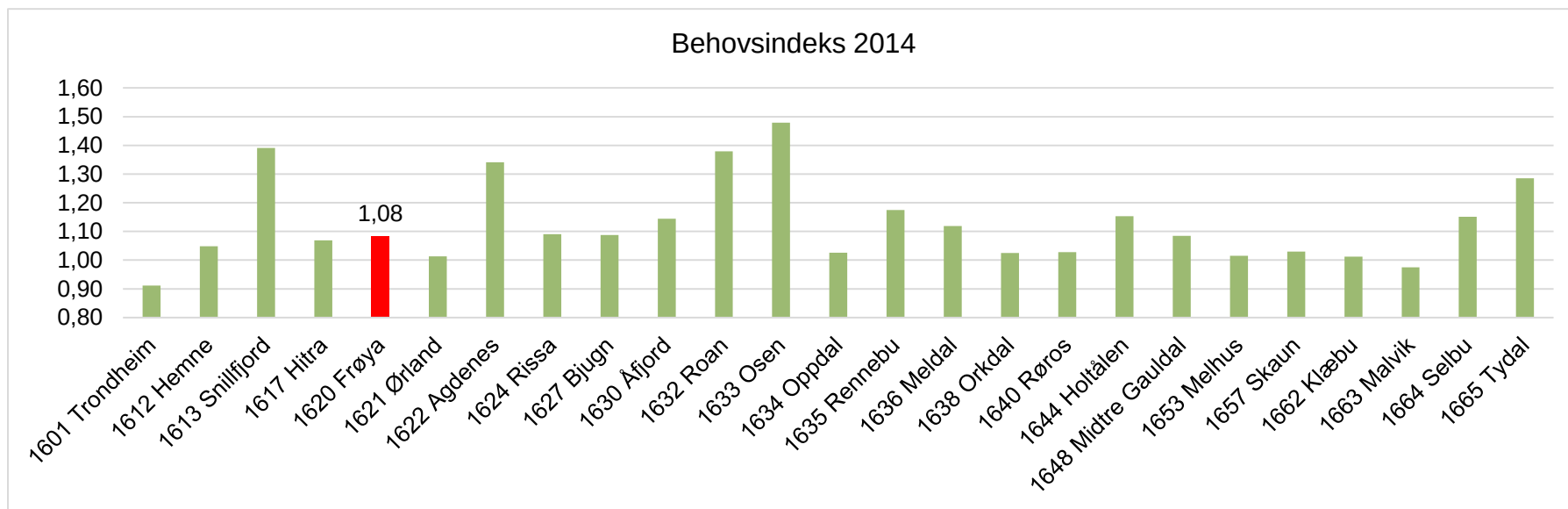
Korrigerte frie inntekter – en indikator som viser kommunens reelle inntektsnivå

**Korrigerte frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og
konsesjonskraft-inntekter.
(Landsgjennomsnitt = 100)**



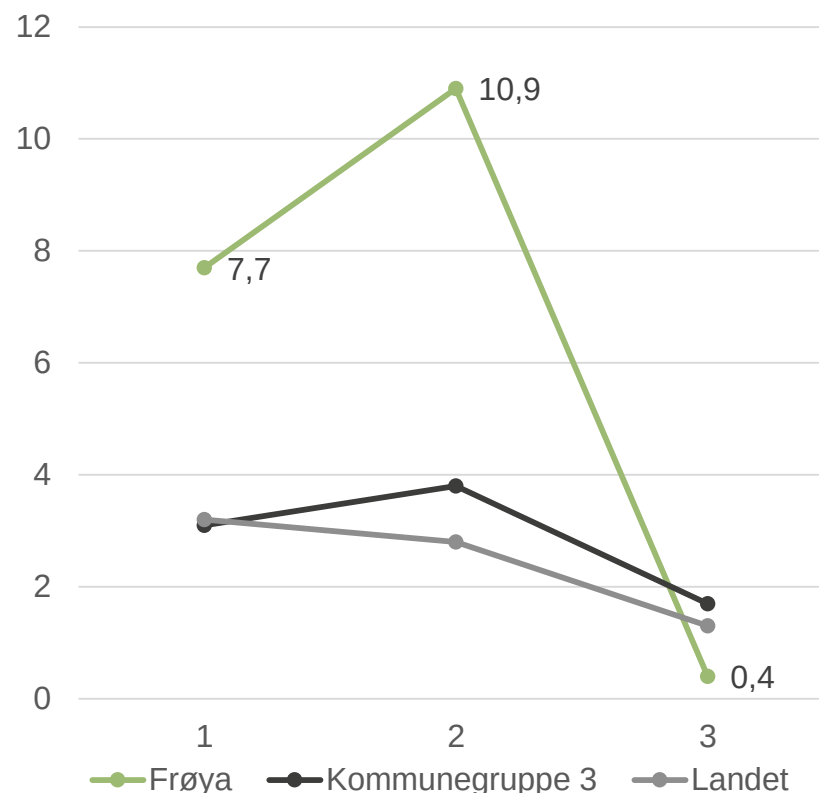
Beregnet utgiftsbehov

- Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor «tung» eller «lett» en kommune er å drive, sammenlignet med det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. Dette vil blant annet avhenge av alderssammensetning, avstander osv.
- I 2014 fikk Frøya beregnet et høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, dvs. en indeks over 1,0. Frøya er altså samlet sett omtrent 8 prosent mer kostnadskrevenne å drive enn en kommune på landsgjennomsnittet.



Netto driftsresultat – en hovedindikator for økonomisk balanse

- Netto driftsresultat blir blant annet brukt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. TBU har tidligere gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene. For kommunene isolert sett er nivået 1,75 prosent. Som det framgår av figuren, hadde Frøya kommune i 2014 et netto driftsresultat på 0,4 prosent.



Netto driftsresultat i prosent av sum driftsinntekter 2012-2014.
Kilde: KOSTRA (konsern).

Sentrale finansielle nøkkeltall

- Tabellen under viser andre sentrale finansielle nøkkeltall for Frøya kommune hentet fra KOSTRA.
- Det er klare sammenhenger mellom de ulike nøkkeltallene. Dersom kommunen klarer å forholde seg til et gitt mål på netto driftsresultat, vil dette gi muligheter for å nå målet om en økonomisk buffer i form av et gitt nivå på disposisjonsfondet. Nivået på finansutgifter og lånebelastning (netto lånegjeld) er også tett knyttet sammen. Dersom kommunen klarer å holde nede nivået på lånegjelden, vil også rente og avdragsbelastningen (finansutgifter) bli lavere.
- Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Frøya hadde et disposisjonsfond på 8,1 prosent i 2014. Til sammenligning var nivået for landsgjennomsnittet 6,3 prosent.
- Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansierungsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi. Gjeldsgraden til Frøya (netto lånegjeld) var en del høyere enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner.

Sentrale finansielle nøkkeltall. I prosent av sum driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern)

	Frøya kommune			Kostra-gruppe 3	Landsgjennomsnittet
	2012	2013	2014	2014	2014
Brutto driftsresultat	7,7	10,7	1,6	1,4	0,5
Netto driftsresultat	7,7	10,9	0,4	1,7	1,3
Finansutgifter	3,6	3,7	5,7	4,3	3,6
Netto lånegjeld	76,1	118,7	147,3	74,6	74,0
Disposisjonsfond	7,3	7,6	8,1	5,6	6,3

Økonomiske virkemidler i kommunereformen

Økonomiske virkemidler kommunereformen

- Regjeringen vil benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden.
 - Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell basert på antall innbyggere og antall kommuner som inngår i sammenslåing.
 - Kommuner som slår seg sammen vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune.
 - For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, er det innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommuner ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av en sammenslåing. Inndelingstilskuddet *kompenserer* for bortfall av basistilskuddet (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd. Inndelingstilskuddet varer over en 20-årsperiode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.
- Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 01.01.2018.
- Det betyr at dersom en kommune velger å stå alene, velger man samtidig å si nei til de økonomiske virkemidlene i kommunereformen. Dersom en går inn for sammenslåing på et senere tidspunkt, kan de økonomiske rammebetingelsene være endret.

Direkte støtte til kommunesammenslåing

Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr. Kilde: KMD

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

Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD

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

Inndelingstilskudd

- Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og innretningen på ordningen skal være, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.
- Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt. Regjeringen har derfor bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Dette er verdt å merke seg. Basistilskudd, småkommunetilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge kan alle få redusert vektlegging og verdi over inntektssystemet fom. 2017. Likevel er det altså i så fall de høyere verdiene fra 2016 som kommer til å inngå i utmålingen av inndelingstilskuddet.

Forslag til nytt inntektssystem

Høringsforslag nytt inntektssystem

- Regjeringen har sendt ut et høringsforslag til nytt inntektssystem for kommunene med frist 1. mars 2015. Høringsforslaget og innspillene vil danne grunnlag for et helhetlig forslag til nytt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017.
- I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i notatet foreslås konkrete endringer. Regjeringen har derimot tidligere varslet at det fra 2017 skal innføres en form for selskapsskatt for kommunene.
- Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Departementet foreslår å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander (gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb., kalt strukturkriteriet). Konkret foreslås det å innføre et gradert basistillegg på bakgrunn av utslag på strukturkriteriet.
- Når det gjelder de regionalpolitiske tilskuddene, ønsker Regjeringen å knytte disse tettere opp til den øvrige distriktpolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslåing. Regjeringen foreslår å slå sammen Nord-Norge-/Namdals-tilskuddet, småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge til to tilskudd, ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Alle kommuner i Nord-Norge vil fortsatt få et særskilt Nord-Norgetilskudd. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg, men satsene på tillegget differensieres etter graden av distriktsutfordringer (målt ved distriktsindeksen). I tillegg foreslås det at en høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger.

Samlet omfordeling strukturkriteriet

- Kompensasjon for smådriftsulemper gis i dag gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen. I 2016 utgjør dette beløpet om lag 13,2 mill kr per kommune. Regjeringen foreslår at basistillegget skal graderes etter verdi på strukturkriteriet, dvs. gjennomsnittlig reiseavstand i den enkelte kommune for å nå 5000 innbyggere (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommuner i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert basistilskudd, mens kommuner i mer spredtbygde områder i større grad vil skjermes. Modellen er utviklet å differensiere basiskriteriet mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.
- I høringsforslaget foreslår regjeringen at kommuner over en viss grenseverdi får beholde hele dagens basistilskudd. Tre scenarier skisseres i høringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer reiseavstand for å nå 5.000 innbyggere. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.
- Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte penger tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.
 - 13,3 km: 1,7 mrd. = 333 kr per innb.
 - 16,5 km: 2,0 mrd. = 396 kr per innb.
 - 25,4 km: 2,8 mrd. = 538 kr per innb.
- Frøya synes å bli delvis skjermet for reduksjon i basistillegget, pga. relativt lange reiseavstander og dermed ufrivillige smådriftsulemper.

Samlet omfordeling som følge av strukturkriteriet. 1000 kr. (verdien av et fullt basistilskudd er satt til 14,229 mill kr).

			Samlet omfordeling strukturkriteriet (1000 kr)		
Kommune	Innbyggere per 1.1.15	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb. (km)	Grenseverdi lik 13,3 km	Grenseverdi lik 16,5 km	Grenseverdi lik 25,4 km
Frøya	4 634	19,1	333	396	-227

Samlet utslag ny kostnadsnøkkel og strukturkriterium

- Det skjer både endring i sektornøkklene og endring i vekting mellom sektorene.
 - Når det gjelder sektornøkklene er det ett nytt kriterium (aleneboende 30-66 år) og to faller bort (urbanitetskriteriet og Norskfødte 6-15 år med innvandrereforeldre).
- Frøya får beregnet en effekt av ny oppdatert kostnadsnøkkel på ca. -1,5 mill kr (hvorav endringer i kriterieverdier og vekting av kriteriene på ca. -1,7 mill og endringer i de ulike tjenestenes andel av samlede utgifter på ca. 0,2 mill)
- Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for Frøya kommune på 0,3 mill. kr (ved grenseverdi lik 16,5 km).

Samlet utslag ny kostnadsnøkkel og strukturkriterium. 1000 kr.

	Utslag ny kostnadsnøkkel	Utslag strukturkriterium (grense 16,5 km)	Samlet utslag ny nøkkel og strukturkriterium
Frøya	-1 530	1 836	306

Regionalpolitiske tilskudd

- For å bidra til mer rettferdig fordeling og for å gjøre de regionalpolitiske tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger, foreslås det at en noe høyere andel av tilskuddene fordeles per kommune og mindre per innbygger. Veksttilskuddet blir foreslått videreført i sin nåværende innretning. Frøya kvalifiserer til veksttilskudd på ca. 1,2 mill kr (årlig befolkningsvekst på 1,7 % siste 3 år. Terskelen for å motta veksttilskudd var 1,5 % i 2016). I tillegg var Frøya kvalifisert til distriktstilskudd Sør-Norge i 2016 på om lag 2,5 mill kr.
- Distriktstilskudd Sør-Norge:
 - I dag får kommuner i Sør-Norge distriktstilskudd Sør-Norge dersom kommunen har hatt gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og har en distriktsindeks mellom 0-46. Tilskuddet gis med én sats per kommune og én sats per innbygger. I 2015 hadde Frøya en distriktsindeks på 48,8 og er slik sett ikke kvalifisert for distriktstilskudd Sør-Norge i 2017. En slik endring ville ha kommet uavhengig av nytt inntektssystem. Eventuell kvalifisering for nytt distriktstilskudd Sør-Norge vil være avhengig av hvilke tersker som blir valgt
- I høringsforslaget slås det fast at Distriktstilskudd Sør-Norge videreføres, og slås sammen med småkommunetilskuddet for aktuelle kommuner til et nytt Sør-Norge tilskudd. Gjeldene satser og verdier for nytt distriktstilskudd Sør-Norge er ikke avklart i høringsforslaget. Satsene for nytt distriktstilskudd Sør-Norge presenteres i kommuneproposisjonen 2017.

Skatteelementer

- Kommunens skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skatteyttere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller regulering. Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen mellom kommunene. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 milliarder.
- Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Siden 2011 har det vært et mål at skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter skal være på 40 prosent. I utgangspunktet er det satsen for kommunalt skattøre på personskatten som brukes til å regulere ønsket skatteandel.
- I høringen skriver regjeringen ikke noe konkret om endringer i skatteandelen og skatteutjevning. Det vises imidlertid til en allerede varslet endring om selskapsskatt, som regjeringen beskrev i kommuneproposisjonen for 2016.
- Frøya hadde i 2014 en skatteinntektsandel på 103 prosent av landsgjennomsnittet, og er slik sett vurdert å ha et skattenivå over landsgjennomsnittet. Inntektsutjevningen kan tenkes utformet på flere måter, blant annet endring i utjevningsgraden. En eventuell lavere skatteutjevningsgrad vil gi negativt utslag for skattesvake kommuner og positivt utslag for skattersterke kommuner. Økning i skatteandel og redusert utjevning vil gi tilsvarende fordelingsvirkning.

Konsekvenser for Frøya

- Frøya synes å bli delvis skjermet på basiskriteriet på grunn av relativt lang reiseavstand og dermed en ufrivillig smådriftsulempe. Som følge av ny (oppdatert) kostnadsnøkkel beregnes en effekt for Frøya på om lag -1,5 mill kr.
- Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for Frøya kommune på 0,3 mill. kr (ved grenseverdi lik 16,5 km).
- Veksttilskuddet videreføres i sin nåværende form.
- Når det gjelder eventuelt distriktstilskudd Sør-Norge, vil dette først bli gjort klart i kommuneproposisjonen 2017, men Frøya synes ikke å motta dette tilskuddet i 2017. Dette er basert på høyere verdi på distriktsindeksen i 2015 (lik 49), slik at Frøya ei heller med dagens system ville vært kvalifisert for tilskuddet.
- Det er ellers verdt å nevne at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordninger også vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.
 - Inntektsgarantiordningen (INGAR) sikrer at ingen kommune opplever en brå nedgang i rammetilskuddet, ved at nedgangen fra et år til et annet ikke kan bli "dårligere" enn 300 kroner per innbygger sammenlignet med beregnet vekst for per innbygger for hele landet.

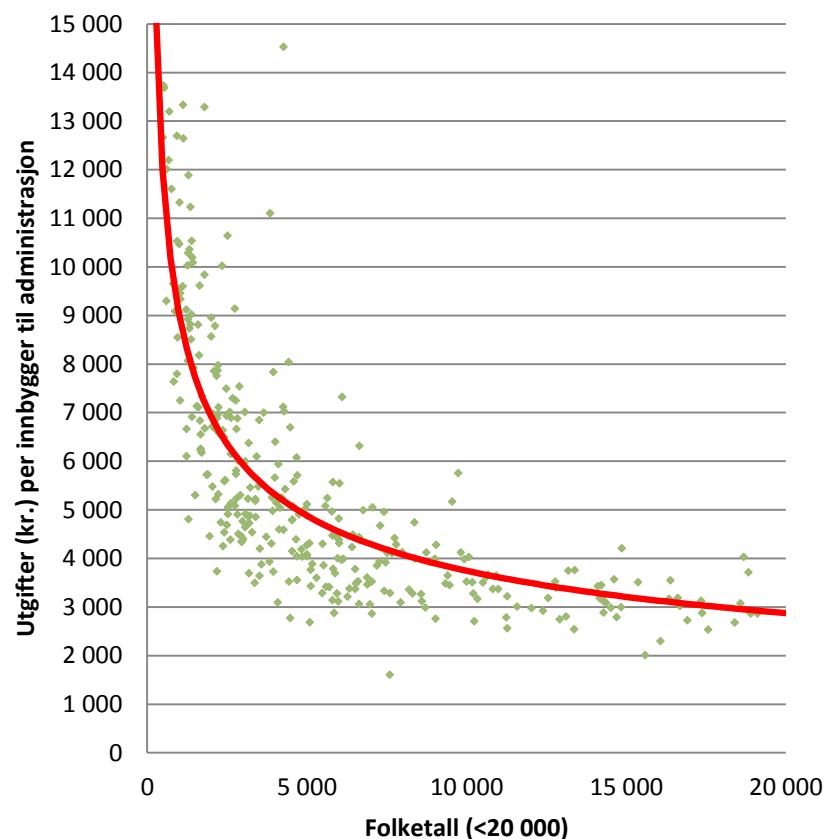
Effektiviseringsmuligheter

Effektiviseringsmuligheter som egen kommune

- I utredningene vi har undersøkt sammenslåingsalternativer blir disse «premiert» for mulighetene for effektiviseringsgevinster på administrasjon og tjenesteområdene. Det henger sammen med behovet for effektivisering siden det langsiktige inntektsnivået, med dagens inntektssystem for kommunene, sannsynligvis vil være lavere 15-20 år etter sammenslåingen når inndelingstilskuddet trappes ned. Denne antagelsen er gitt dagens inntektssystem.
- Når vi vurderer kommuner alene, er det ikke like hensiktsmessig å bruke den samme vurderingen, men heller snu om og gi høy score dersom kommunen driver effektivt og godt i dag. Vi har derfor snudd vurderingen her sammenlignet med vurdering av alternativene.
- Vi har forståelse for et synspunkt om at det vil være positivt om en kommune har «noe å gå» på dersom den blir stående alene, og ved at det kommer endringer i inntektssystemet.

Effektiviseringsgevinster på administrasjon

- Figuren til høyre viser sammenhengen mellom folketall og utgifter per innbygger til administrasjon. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger.
- 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.



Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2014.
Kilde: KOSTRA

Effektiviseringsmuligheter administrasjon

- Tabellen til høyre viser administrasjonsutgifter per innbygger og i hele 1000-kroner for Frøya og to sammenlignbare kommuner mht. innbyggertall. Tabellen viser at Frøya har høyere utgifter til administrasjon enn både Hitra og Bjugn.
- Vi har også sammenlignet mot gjennomsnittet for KOSTRA-gruppen, og Frøya har høyere utgifter enn sammenlignbare kommuner. Effektiviseringspotensialet på administrasjon utgjør mellom 8,7 – 20,1 millioner.
- Dersom Frøya hadde hatt tilsvarende utgifter til administrasjon som Hitra er effektiviseringspotensialet på om lag 12,5 millioner, tilsvarende 3,2 prosent av brutto driftsinntekter.

Netto driftsutgifter i kr per innbygger og mulig effektiviseringspotensiale på administrasjon 2014. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning

	Innbyggere (1.1 2015)	Netto driftsutgifter per innbygger	Netto driftsutgifter i 1000 kr
Frøya	4 634	9477	43 916
Hitra	4 569	6778	-
Bjugn	4 715	4948	-
KOSTRA-gruppe 3	-	7 586	-
Effektiviseringsgevinst tilsvarende:			
Hitra			12 507
Bjugn			20 987
Kostra-gruppe 3			8 762

Tjenesteområdene - status

- Mange kommuner har et effektiviseringspotensial – uavhengig av diskusjonen rundt kommunesammenslåing. Vi har sett på potensialet for effektivisering på tjenesteområdene i Frøya kommune, uten at det må sees som noen fasit. Det er viktig å understreke at dette er en overordnet analyse, og i mange kommuner er det ikke realistisk, eller ønskelig å ta ut hele gevinsten som beregnes.
- Tabellen til høyre viser netto driftsutgifter i kroner per innbygger i målgruppen innenfor ulike områder i 2014-tall. Målgruppen betyr innbyggere som tjenesten i hovedsak er rettet inn mot.
- Tabellen viser tall for Frøya, sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 3 og landssnittet.
- Frøya har høyere kostnader enn landsgjennomsnittet på barnehage, grunnskole, kommunehelse, brann/ulykkesvern, kirke og kultur.

Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2014. Kilde: KOSTRA (konsern)

	Frøya	Kostragruppe 3	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	127 833	137 333	129 446
Grunnskole (6-15 år)	117 254	130 263	100 988
Barnevern (0-17 år)	6 454	9 670	8 014
Sosialtjeneste (20-66 år)	1 475	2 556	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	109 228	128 017	114 684
Kommunehelse	4 078	3 813	2 285
Brann/ulykkesvern	973	1 001	731
Fysisk planlegging	151	780	617
Samferdsel	562	1 565	733
Kirke	625	906	539
Kultur	2 900	2 721	2 009

Effektiviseringsmuligheter tjenesteområdene

- Tabellen til høyre illustrerer et effektiviseringspotensiale for Frøya dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet. I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for alle tjenesteområdene har vi også tatt høyde for kommunenes samlede utgiftsbehov – for på den måten å gi et mer fullstendig bilde av om kommunen ligger høyere eller lavere på samlet ressursbruk enn hva samlet utgiftsutjevningen over inntektssystemet skulle tilsi.
- Dersom netto driftsutgifter for de aktuelle tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, ser vi at Frøya har et merforbruk på ca. 7,5 mill. kr.
- Etter justering for et samlet beregnet utgiftsbehov tilsvarende ca. 8 prosent over landsgjennomsnittet i 2014, nedjusteres effektiviseringspotensialet til ca. 6,9 mill. kr. Målt i prosent av brutto driftsinntekter utgjør dette 1,75 %.

Effektiviseringspotensial i mill. kr på ulike tjenesteområder sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2014 i Frøya kommune. Behovsjustert. Kilde: KOSTRA (konsern)/beregninger ved Telemarksforskning.

	Frøya
Barnehage	-0,4
Grunnskole	8,1
Barnevern	-1,5
Sosialtjeneste	-5,7
Pleie og omsorg	-3,9
Kommunehelse	8,3
Brann/ulykkesvern	1,1
Fysisk planlegging	-2,2
Samferdsel	-0,8
Kirke	0,4
Kultur	4,1
Sum	7,5
Behovsjustering (-)	0,6
Sum etter justering	6,9

Demografiske endringer

Demografi og kommuneøkonomi

- Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, 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.
- Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse- og omsorgstjenestene.
- Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. For eksempel vil to færre elever i en skoleklasse gi mindre inntekter, men like fullt behov for å opprettholde skoleklassen. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

Framtidige demografikostnader Frøya kommune

- Tabellen øverst til høyre viser alderssammensetningen i Frøya kommune sammenlignet med landsgjennomsnittet. Generelt har Frøya en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. I Frøya er 15,4 prosent av befolkningen over 67 år. Til sammenligning er gjennomsnittet for fylket og landet hhv. 13,5 prosent og 14,0 prosent.
- I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen.
- Med utgangspunkt i TBU's beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for Frøya fra 2015 – 2030 knyttet til ulike aldersgrupper. Dette ser vi i figuren til høyre.
- Det er forventet en økning i kostnader knyttet til alle aldersgruppene kommunen har hovedansvar for å levere tjenester til. Samlet er det beregnet merutgifter som følge av demografi på rundt 49,5 mill kr i perioden 2015-2030. Dette utgjør 12,5 %% av dagens brutto driftsinntekter.

Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 01.01.2015. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	Over 67 år
Frøya	7,2	10,8	66,6	9,6	4,8	1,0	84,6	15,4
Sør-Trøndelag	7,3	11,6	67,6	9,4	3,3	0,8	86,5	13,5
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

Forventet endring i demografikostnader i Frøya fra 2015 - 2030. I mill 2015-kr
Kilde: TBU/beregninger ved Telemarksforskning

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18
Frøya	3,5	19,0	-2,8	4,2	13,7	5,8	3,3	46,8	49,5

Samlet vurdering økonomi

Vurderingssystem økonomi (1)

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike kriteriene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og gi en samlet vurdering. Disse er 😊, 😐 og 😞.
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering. Det er vist i tabellen under og på neste side.
- Vurderingssystemet er i utgangspunktet laget for å vurdere sammenslåing av to eller flere kommuner. Siden vi nå vurderer én kommune, har vi derfor tilpasset kriteriene noe som redegjort for i innledningen til delkapittelet.
- Samlet er det mulig å oppnå 100 poeng. Terskelen for å oppnå de ulike smileyene er følgende: 0 - 33 poeng gir rød smiley, fra 34 – 66 poeng gir gul smiley og over 67 poeng gir grønn smiley.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Netto driftsresultat	Negativt netto driftsresultat	0	😞
	Fra 0 – 1,75 prosent av brutto driftsinntekter	5	😐
	Over 1,75 prosent av brutto driftsinntekter	10	😊
Disposisjonsfond	Disposisjonsfond på under 2,5 prosent av brutto driftsinntekter	0	😞
	Disposisjonsfond på 2,6 – 7,5 prosent av brutto driftsinntekter	5	😐
	Disposisjonsfond på over 7,5 prosent av brutto driftsinntekter	10	😊
Frie inntekter	Korrigerte frie inntekter 96 eller lavere	0	😞
	Korrigerte frie inntekter 97 til 103	10	😐
	Korrigerte frie inntekter 104 eller høyere	20	😊

Vurderingssystem økonomi (2)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Nytt inntektssystem - basistillegg	Stor reduksjon	0	
	Middels reduksjon	5	
	Uendret	10	
Nytt inntektssystem - regionaltilskudd	Stor reduksjon	0	
	Middels reduksjon	5	
	Uendret (eller bedre)	10	
Effektiviseringsgevinster på administrasjon – i prosent av brutto driftsinntekter	Effektiviseringsgevinst høyere enn 1 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 0,1 – 0,99 prosent av brutto driftsinntekter	10	
	Ingen effektiviseringsgevinst	20	
Effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon – i prosent av brutto driftsinntekter	Effektiviseringsgevinst høyere enn 3 prosent av brutto driftsinntekter	0	
	Effektiviseringsgevinst tilsvarende 0,1 – 2,99 prosent av brutto driftsinntekter	5	
	Ingen effektiviseringsgevinst	10	
Endring i demografikostnader 2015-2030	Nedgang i demografikostnader	0	
	Økning i demografikostnader på mellom null og ti prosent	5	
	Økning i demografikostnader på over ti prosent	10	

Vurdering av økonomi – Frøya som egen kommune

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Netto driftsresultat	Frøya hadde i 2014 et netto driftsresultat på 0,4 % av brutto driftsinntekter	5/10	
Disposisjonsfond	Frøya hadde et disposisjonsfond i 2014 tilsvarende 8,1 % av brutto driftsinntekter	10/10	
Frie inntekter	Frøya hadde i 2014 korrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraft) på 103	10/20	
Nytt inntektssystem – basistillegg	Frøya ser ut til å bli delvis skjermet for reduksjon av basistillegget.	5/10	
Nytt inntektssystem – regionaltilskudd	Frøya synes ikke å få noe særlig endring knyttet til regionaltilskudd på bakgrunn av forslaget til nytt inntektssystem	10/10	
Effektiviseringsgevinster administrasjon	Våre beregninger viser at Frøya har et effektiviseringspotensial på administrasjon tilsvarende 3,2 % av brutto driftsinntekter. .	0/20	
Effektiviseringsgevinster tjenesteproduksjon	Vi finner et effektiviseringspotensiale på tjenestemrådene på 1,75 % av brutto driftsinntekter.	5/10	
Forventet endring i demografikostnader 2016-2030	Det forventes en økning i demografikostnader på 12,5 % av dagens brutto driftsinntekter i perioden 2015-2030	10/10	
Samlet vurdering økonomi	Samlet får «Frøya som fortsatt egen kommune» en score på 55 av 100 poeng på økonomi.	55/100	

Oppsummering – Økonomi (1)

- Frøya kommune hadde korrigerede frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) på 103 prosent av landsgjennomsnittet i 2014. Netto driftsresultat blir blant annet brukt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler derfor et nivå på netto driftsresultat for primærkommunene på 1,75 prosent. Frøya hadde et netto driftsresultat på 0,4 prosent i 2014.
- Frøya hadde et disposisjonsfond på 8,1 prosent i 2014. Til sammenligning var nivået for landsgjennomsnittet 6,3 prosent.
- Gjeldsgraden til Frøya (netto lånegjeld) en del høyere enn landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner i 2014. Kommunen hadde også høyere finansutgifter (her målt som netto renter og avdrag) enn landsgjennomsnittet og kommuner i samme KOSTRA-gruppe.

Oppsummering – Økonomi (2)

- Vi finner at Frøya har et effektiviseringspotensial på administrasjon. Dersom administrasjonsutgiftene hadde vært tilsvarende Hitras beregnes potensialet til å utgjøre over 3 % av brutto driftsinntekter.
- Dersom netto driftsutgifter for tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, finner vi et effektiviseringspotensiale på ca. 1,75 % av dagens brutto driftsinntekter.
- Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for Frøya fra 2015 – 2030 knyttet til ulike aldersgrupper. Det er forventet en økning i kostnader knyttet til alle aldersgruppene kommunen har hovedansvar for å levere tjenester til. Samlet er det beregnet merutgifter som følge av demografi på rundt 49,5 mill kr i perioden 2015-2030. Dette utgjør 12,5 % av dagens brutto driftsinntekter.

Oppsummering – Økonomi (3)

- I vurderingen av effekten av nytt inntektssystem har vi sett på den isolerte endringen av basistillegget. Hvis middelveiden på strukturkriteriet blir valgt, viser illustrasjonsberegningene et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for Frøya kommune på 0,3 mill. kr (ved grenseverdi lik 16,5 km). Dersom høyeste grenseverdi (25,4 km) blir valgt vil dette involvere en nedgang på -2,5 mill. kr for Frøya.
- Det er ellers verdt å nevne at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordninger også vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.

Tjenesteyting

Kommunale tjenester

- Kommunene har ansvar for å levere et bredt spekter av velferdstjenester til innbyggerne. Tjenestene er ulike i karakter og omfang. De største tjenesteområdene er skole, barnehage og helse og omsorg.
- Tabellen under viser en oversikt over store tjenesteområder i kommunene, og spesialiserte/små tjenesteområder. Denne oversikten er hentet fra rapport 1 fra regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen.

Store tjenesteområder	Spesialiserte/små tjenesteområder
Fastlegeordningen	Spesialundervisning
Sykehjem og hjemmetjenester	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
Helsestasjon	Barnevern
Grunnskole	Brann- og eksplosjonsvern
Skolefritidsordninger	Renovasjon
Barnehage	Rusarbeid og psykisk helsearbeid
Sosiale tjenester	Kulturskole
	Krisesenter
	Sivilt beredskap
	Bibliotek
	Vei, vann og avløp

Eksempel på store og små/spesialiserte tjenesteområder. Kilde: Ekspertutvalget

Mål i kommunereformen og regjeringens ekspertutvalg

- Et av målene i kommunereformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne. Regjeringen mener at større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for dette, og at større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.
- Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire funksjoner som lokaldemokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.
- Tabellen under viser hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Tjenesteyting	Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet
Myndighetsutøvelse	Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse

Vurderingskriterier tjenesteyting

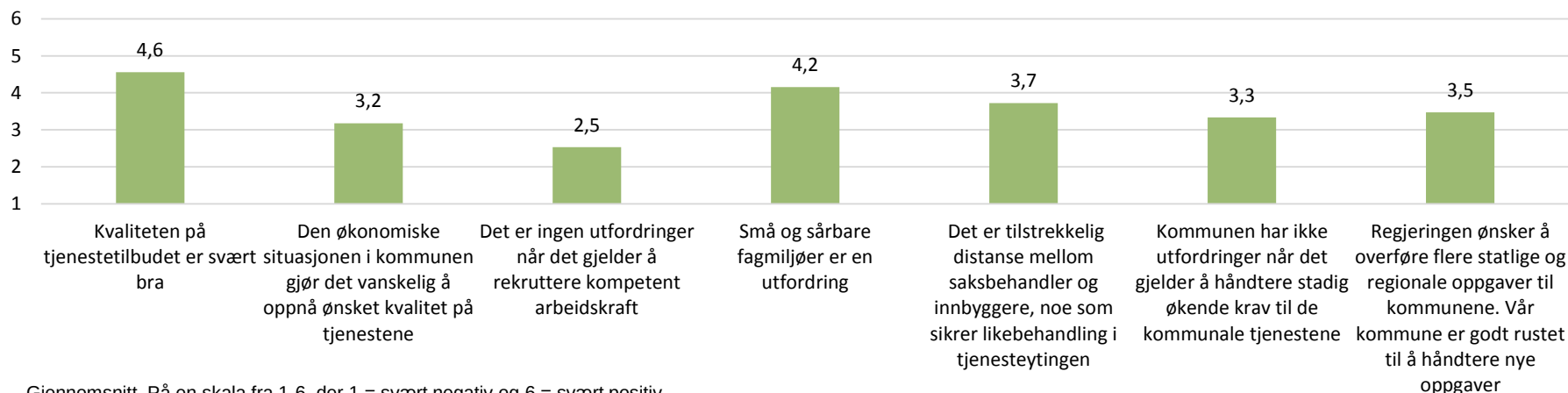
- Tabellen under viser kriteriene som er benyttet i vurderingen av tjenesteyting. En nærmere beskrivelse av kriteriene finnes under samlet vurdering tjenesteyting.

Kriterier	Beskrivelse	Poengsum
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	Vurderingen av tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er tredelt. Vi har sett på kommunenes befolkningsgrunnlag, tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse på de store og de små/spesialiserte tjenesteområdene, samt behovet for interkommunalt samarbeid på de store og de små/spesialiserte tjenestene. Vi har også sett på respondentenes vurdering av om kommunen er rustet til å ta på seg nye oppgaver.	0-50
Valgfrihet	Vi har sett på valgfriheten innbyggerne i Frøya har til utvalgte kommunale tjenester.	0-10
Framtidig tjenesteproduksjon	Vi har sett på årsverksbehov innenfor de store tjenesteområdene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.	0-10
Tilstrekkelig distanse	I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere om det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandlere og innbyggere slik at det sikrer likebehandling i tjenesteytingen.	0-10
Interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing	I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere om økt interkommunalt samarbeid er langt å forstrekke framfor en kommunesammenslåing. Vi har sett på respondentens svar på dette spørsmålet.	0-10

Kompetanse og kapasitet

Tjenester – svar fra spørreundersøkelsen

- I spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å vurdere flere påstander knyttet til ulike om tjenestene i kommunen. Kvaliteten i tjenestetilbudet blir vurdert som bra, samtidig som respondentene mener at den økonomiske situasjonen i kommunen ikke gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet i tjenestene. Det fremkommer videre at det er en utfordring med rekruttering og små og sårbare fagmiljø er en utfordring. Distansen mellom saksbehandler og innbygger blir vurdert som tilfredsstillende. Videre er respondentene nøytrale til om kommunen er godt rustet til å håndtere nye oppgaver, og noe negative til det å håndtere økte krav i dag.



Gjennomsnitt. På en skala fra 1-6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv.

Åpne svar tjenester

- Vi inkluderte også et åpent svar vedrørende tjenestene i kommunen i spørreundersøkelsen. Vi stilte spørsmål om «på hvilke tjenesteområder har din kommune de største utfordringene, og hvilke utfordringer er dette?». Følgende ble trukket frem:
 - Rekruttering innenfor pleie og omsorg
 - Utfordringer med sykehjemsplasser
 - Tekniske tjenester – saksbehandling
 - Skole
 - Små/spesialiserte fagfelt generelt
 - Små fagmiljø i enkelte avdelinger/enheter
 - Grunnskole – resultater og rekruttering av kompetente lærere

Nøkkeltall barnehager

- Tabellen til høyre viser nøkkeltall for barnehager i Frøya kommune og på landsbasis.
- Frøya har 9 barnehager hvorav 5 av disse er kommunale. Totalt er det 99 ansatte i barnehagene. 43 av disse arbeider i de private barnehagene.
- Kommunen har en lavere andel med barnehagelærerutdanning en landssnittet, men har en høyere andel ansatte med annen pedagogisk utdanning.
- Dette ser vi også blant styrerne, da det er færre av dem som har godkjent barnehagelærerutdanning enn på landsbasis. Derimot er det flere styrere som har annen pedagogisk utdanning.
- Kommunen har større lekeareal per barn i barnehagen og en større andel barn (1-5 år) som har barnehageplass, enn på landsbasis.
- Samlet ser det ut til at Frøya har noe lavere kompetanse i barnehagen enn landssnittet, mens barna har god plass i barnehagene og en stor andel i alderen 1-5 har barnehageplass. Dette tyder på god kapasitet.

Måleindikatorer	Frøya	Landet
Antall ansatte	99	-
- Herav private barnehager	43	-
- Andel med barnehagelærerutdanning (både kommunalt og privat) Prosent	27,3	34,6
- Andel annen pedagogisk utdanning. Prosent	6,1	4,7
Antall styrere i barnehagene	9	-
- Herav private barnehager	2	-
Antall pedagogiske ledere i barnehager	25	-
- Herav private barnehager	10	-
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning (prosent)	79,4	90
Andel styrere med annen pedagogisk utdanning (prosent)	22,3	6,1
Leke- og oppholdsareal per barn i barnehage (kvadratmeter)	9,6	5,6
Andel barn 1-5 år med barnehageplass (prosent)	95,3	90,2

Kilde: Kostra 2014

Nøkkeltall grunnskole og SFO

- Tabellen til høyre viser ulike nøkkeltall for Frøya kommune og på landsbasis innen grunnskole og SFO.
- Det er 78 lærer i grunnskolen i kommunen.
- En lavere andel av disse har universitets/høyskoleutdanning med pedagogisk utdanning, sammenlignet med landssnittet.
- Det er ca. like mange lærere i kommunen som har høyere utdanning uten pedagogikk, som på landsbasis. Det er derimot en større andel av lærerne i kommunen som har videregående utdanning eller lavere.
- Kommunen har en lavere andel av lærere over 50 og 60 år, enn landssnittet.
- Frøya har færre elever per kommunale skole og mindre gjennomsnittlig gruppestørrelse.
- Kommunen har ca. like stor andel av elever som går direkte fra grunnskole til vgs. som på landsbasis.
- Det er lavere andel innbyggere i alderen 6-9 år som går på SFO.
- Samlet sett fremstår kapasiteten og kompetansen i Frøya som noe lavere enn på landsbasis.

Måleindikatorer	Frøya	Landet
Antall lærere grunnskole	78	
- Andel med universitets/høyskoleutdanning med pedagogisk utdanning (prosent)	75,6	87,2
- Andel med universitets/høyskoleutdanning uten pedagogisk utdanning (prosent)	6,4	6
- Andel med videregående utdanning eller lavere	17,9	6,8
- Andel 50 år og eldre (prosent)	20,5	31,9
- Andel 60 år og eldre (prosent)	3,8	12,1
Elever per kommunale skole (gjennomsnitt)	83	224
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-10. trinn	11,6	13,8
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng	36,8	40,4
Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående (prosent)	98,5	98
Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO (prosent)	37,2	62,3

Kilde: Kostra 2014

Nøkkeltall helse og sosial

- Tabellen til høyre viser ulike nøkkeltall for fastlegeordningen, helsestasjon og sosiale tjenester for Frøya og landssnittet.
- Det er 5 fastlegeavtaler i kommunene, noe som gir 12,8 legeårsverk per 10 000 innbygger. Dette er over landsgjennomsnittet.
- Kommunen har en lavere dekning av fysioterapeuter per 10 000 innbyggere.
- Det er også en lavere dekning innen sosialtjenester enn på landsbasis.
- Det er en mindre andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66, av innbyggere i den samme aldersgruppen, sammenlignet med landsgjennomsnittet.
- Det er færre som mottar stønad i 6 måneder eller mer i kommunen.
- Kommunen har dermed mindre kapasitet innen fysioterapi enn landsgjennomsnittet. Kompetansen innen sosialtjenesten er derimot god, men fagmiljøet er lite og følgelig mer utsatt for fravær ol. Det er god dekning av leger i kommunen.

Måleindikatorer	Frøya	Landet
Antall fastlegeavtaler	5	-
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	12,8	10,3
Reservekapasitet fastlege	103	105
Årsverk i alt til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste (inkl. lege- og fysioterapiårsverk)	8,1	-
- Herav årsverk til jordmor	0,0	-
- Herav årsverk av helsesøster	0,8	-
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	5,4	8,9
Årsverk i sosialtjenesten	2	-
- Herav sosionomer eller barnevernspedagog	2	-
- Årsverk i sosialtjenester pr. 1 000 innbygger	0,43	1,17
Årsverk til gjeldsrådgivning	0,5	-
Sosialhjelpsmottakere	96	-
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggere 20-66 år. Prosent.	3,0	4,0
Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer. Prosent.	10,0	35,0

Kilde: Kostra 2014

Nøkkeltall pleie og omsorg - kapasitet

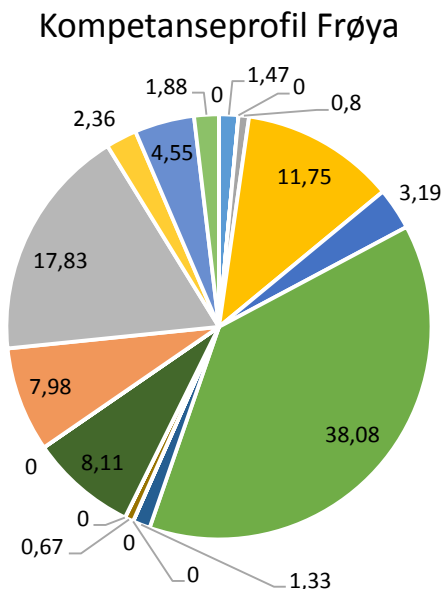
- Tabellen til høyre viser ulike nøkkeltall for kapasitet på pleie og omsorg i Frøya og for landssnittet.
- Kommunen har færre mottakere av hjemmetjenester i den yngste aldersgruppen (0-66 år), flere i aldersgruppen 67-79, og like mange i aldersgruppen 80+, som landsgjennomsnittet.
- Kommunen har en større andel beboere over 80 år i boliger enn landssnittet.
- Kommunen har en større andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold, rehabilitering og demens enn landsgjennomsnittet.
- Kommunen har imidlertid noe mindre andel av rommene avsatt til enerom.
- Kapasiteten innen pleie og omsorg ser dermed ut til å være god. Kommunen har store andeler av rommene avsatt til ulike mål. Videre håndterer kommunen også andeler rundt eller over landsgjennomsnittet, når det gjelder hjemmetjenester.

Måleindikatorer	Frøya	Landet
Mottakere av pleie- og omsorgstjenester, samlet	223	-
Mottakere av hjemmetjenester	166	-
- Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 0-66 år	9	19
- Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 67-79 år	96	69
- Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over år	331	331
Beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål	16	-
- Andel beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål 80 år og over (prosent)	50,0	39,5
Beboere i institusjon	76	-
- Plasser i institusjon i prosent av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	25,6	18,3
- Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon (prosent)	19,3	13,7
Kommunale sykehjemsplasser	57	-
- Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold (prosent)	21,1	18,7
- Andel plasser avsatt til rehabilitering/habilitering (prosent)	17,5	7,4
- Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens (prosent)	28,1	23,8
Andel plasser i enerom i pleie – og omsorgsinstitusjoner (prosent)	87,7	95

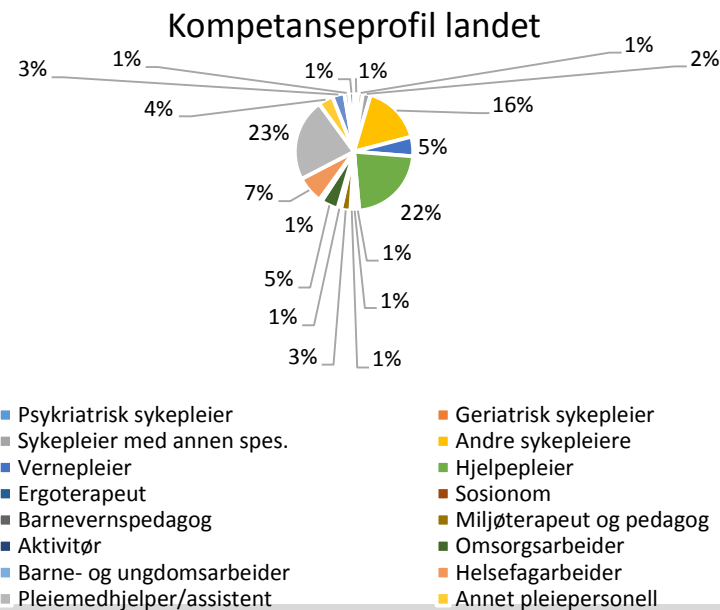
Kilde: Kostra 2014

Nøkkeltall pleie og omsorg - kompetanse

- Det er til sammen 150,3 årsverk i pleie og omsorg i Frøya kommune. Mot brukerrettede tjenester er det til sammen 143,48 årsverk. 75,76 av disse har relevant fagutdanning. Dette er tilsvarende andel som på landsbasis (75 prosent). Kakediagrammet under til venstre viser hvordan stillingene innenfor pleie og omsorg i Frøya kommune er fordelt på ulike faggrupper.
- Tilsvarende kompetanseprofil for landet er vist i figuren nede til høyre. Frøya har en noe mindre andel sykepleiere enn på landsbasis og de samme gjelder for vernepleiere. Kommunen har derimot en vesentlig større andel hjelpepleiere enn landsgjennomsnittet. Frøya har også en større andel omsorgsarbeidere. Det er så å si tilsvarende like stor andel helsefagarbeidere i kommunen og på landsbasis. Samlet har Frøya kompetanse på pleie og omsorg tilsvarende landssnittet.



Kilde: Kostra 2014



Nøkkeltall små/spesialiserte tjenester – barn og unge

- Tabellen til høyre viser ulike nøkkeltall for små/spesialiserte tjenesteområder for barn og unge i Frøya og på landsbasis.
- Det er en større andel av elevene i Frøya som får spesialundervisning i Frøya enn på landsbasis. Allikevel er det en mindre andel av de totale lærertimene som går til spesialundervisning.
- Det er 4,5 stillinger i barnevernet. Ca. 89 prosent av barnevernsstillingene har fagutdanning, noe som er rett under landssnittet på 91 prosent.
- Færre av undersøkelsene som barnevernet gjennomfører har en behandlingstid på under 3 måneder, sammenlignet med landssnittet.
- Det er 3 årsverk i kulturskolen og 142 elever fra kommunen i musikk- og kulturskolen.
- Kommunen har en større andel elever i kulturskolen (6-15 år) enn landssnittet. Det er allikevel en betydelig venteliste til kulturskolen i kommunen.

Måleindikatorer	Frøya	Landet
Antall elever med spesialundervisning	46	-
Andel elever med spesialundervisning (prosent)	9,2	8,3
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt (prosent)	11	17,3
Antall stillinger barnevern	4,5	-
- Herav stillinger med fagutdanning (prosent)	88,89	91,0
Andel undersøkelse med behandlingstid innen 3 måneder (prosent)	53,0	79,0
Antall årsverk i kulturskolen	3,0	-
Antall elever fra kommunen i musikk- og kulturskole	142	-
- Andel elever i kulturskolen av barn i alderen 6-15 år (prosent)	24,0	14,1
- Andel elever i grunnskolealder som står på venteliste (prosent)	7,8	-

Kilde: Kostra 2014

Nøkkeltall små/spesialiserte tjenester - teknisk

- Tabellen til høyre viser nøkkeltall for Frøya og landet innenfor det tekniske området.
- Innen renovasjon er det 4 924 årsinnbyggere og 1 175 hytteabonnenter.
- Det er færre årsverk til brann og ulykkesvern per 1000 innbygger, enn på landsbasis. Kommunen inngår imidlertid her i et interkommunalt samarbeid om brannberedskap/feiertjenester med Hitra.
- Kommunens kommunale vannverk har en beredskapsplan. Omtrent 86 prosent av befolkningen er tilknyttet denne vannforsyningen.
- Det er få indikatorer innen vann og avløp som gjør at man kan måle kapasitet og kompetanse.

Måleindikatorer	Frøya	Landet
Renovasjon – antall årsinnbyggere	4 924	-
Renovasjon – antall hytteabonnenter	1 175	-
Antall årsverk til brann og ulykkesvern (forebygging og beredskap)	1,0	-
Årsverk til brann og ulykkesvern per 1000 innbyggere	0,22	0,72
- Herav feier	0	0,13
Antall bygningsbranner	1	-
- Antall bygningsbranner pr. 1000 innbyggere	0,2	0,7
Andel av kommunale vannverk som har beredskapsplan	100	89,2
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunal vannforsyning	86,3	-
Andel av befolkningen som er tilknyttet kommunale avløpstjenester	Ikke Rapportert	84,3
Andel innbyggere tilknyttet anlegg der rensekrav er oppfylt	Ikke Rapportert	26,9

Kilde: Kostra 2014

Nøkkeltall små/spesialiserte tjenester – helse og bibliotek

- Tabellen til høyre viser nøkkeltall innen helse og bibliotek i Frøya og for landet.
- Kommunen har 3,21 årsverk av psykiatriske sykepleiere. Dette gir 6,9 årsverk per 10 000 innbygger, noe som er en vesentlig bedre dekning enn landsgjennomsnittet.
- Kommunen har også en bedre dekning innen rehabilitering enn hva som er gjennomsnittet for landet.
- Kommunen har også en bedre dekning av ergoterapeuter, men fagmiljøet er lite og sårbart.
- Kommunen har en god dekning av krisesenterplasser både for menn og kvinner.
- Det er 1,7 årsverk innen folkebiblioteket og kommunen har et større utlån av alle medier enn landssnittet.
- Samlet sett har kommunen her en bedre dekning enn landsgjennomsnittet. Fagmiljøene er imidlertid små og utsatt ved fravær ol.

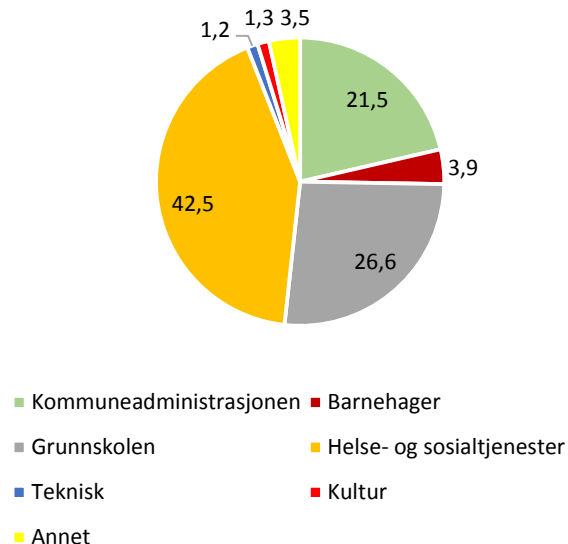
Måleindikatorer	Frøya	Landet
Årsverk i sosialtjenesten, tilbud til personer med rusproblemer	Ikke Rapportert	-
Årsverk av psykiatriske sykepleiere (helse + pleie og omsorg)	3,21	-
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere	6,9	4,2
- Herav årsverk pleie og omsorg	2,21	-
Årsverk til rehabilitering samlet	6,3	-
- Årsverk til rehabilitering per 10 000 innbyggere	13,4	11,5
Årsverk av ergoterapeuter (helse + pleie og omsorg)	2,00	-
- Årsverk av ergoterapeuter per 10 000 innbyggere	4,3	3,6
Krisesenter – plasser for menn	8	-
Krisesenter – plasser for kvinner	12	-
Årsverk i folkebibliotek	1,7	-
Utlån alle medier fra folkebibliotek per innbygger	4,7	4,5

Kilde: Kostra 2014

Andel årsverk i ulike sektorer

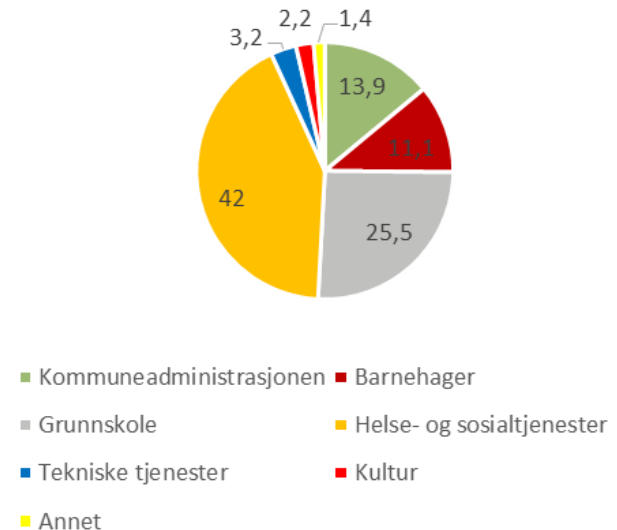
- I kommunen som konsern er det 425,3 årsverk per 2014. Figuren under viser den prosentvise størrelsen til de ulike sektorene i Frøya kommune. Den største sektoren i kommunen er helse- og sosialtjenester, etterfulgt av grunnskolen og kommuneadministrasjonen.

Andel årsverk Frøya kommune



- Figuren under illustrerer den samme fordelingen, men for landssnittet. Ved sammenligning er helse- og sosialtjenester ca. like store i Frøya og på landsbasis. Det samme må kunne sies om grunnskolen. Administrasjonen er imidlertid vesentlig større i Frøya og barnehagesektoren mindre, sammenlignet med landssnittet.

Andel årsverk landssnittet



Interkommunalt tjenestesamarbeid

Interkommunalt samarbeid

- I 2009 ble det gjennomført en omfattende kartlegging av de interkommunale samarbeidene i Sør-Trøndelag. Denne ble senere oppdatert i 2013 (NIVI 2009 og 2013).
- Ved kartleggingen kom det frem at Frøya inngår i til sammen 36 formelle interkommunale samarbeidsordninger. Disse ordningene er fordelt på 3 nivåer:
 - Lokale og bilaterale ordninger: 16
 - Ordninger på regionnivå: 7
 - Ordninger på høyere geografisk nivå: 13
- Etter at denne oversikten ble laget har Frøya avsluttet samarbeidet med Hitra om barnevern.
- Det er i hovedsak 4 ulike former for interkommunale samarbeid:
 - **AS**, der kommunene eier sine respektive eierandeler i selskapet.
 - **Interkommunale selskap (IKS)** fungerer stort sett på samme måten som et AS, men er hjemlet i et annet lovverk enn aksjeloven.
 - **Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27**, hvor samarbeidet har et felles styre.
 - **Vertskommunesamarbeid hjemlet i kommunelovens §28**, der én kommune er vert i form av blant annet arbeidsgiveransvar for samarbeidstiltaket. Her avgir de andre kommunene myndighet til vertskommunen, samtidig som de kjøper tjenester fra vertskommunen.

Samarbeid på store tjenesteområder

- Tabellen til høyre viser de ulike store kommunale tjenesteområder, og hvilke av disse Frøya har samarbeid på (markert med kryss).
- Vi ser av tabellen at Frøya har samarbeid om legevakt. Dette er gjennom samhandlingsenheten i Orkdalsregionen (SiO).
- Videre inngår Frøya kommune i et samarbeid om jordmortjenester.
- Kommunen har også et samarbeid innenfor sosiale tjenester om NAV. Frøya samarbeider her med Hitra.

Kommunale tjenester	Frøya
Fastlegeordningen/legevakt/øyeblikkelig hjelp	x
Sykehjem og hjemmetjenester	-
Helsestasjon inkl. jordmor	x
Grunnskole	-
Skolefritidsordninger	-
Barnehage	-
Sosiale tjenester	x

Oversikt over hvilke store kommunale tjenesteområder Frøya har interkommunalt samarbeid om. Kilde: NIVI 2013

Samarbeid på små/spesialiserte tjenester

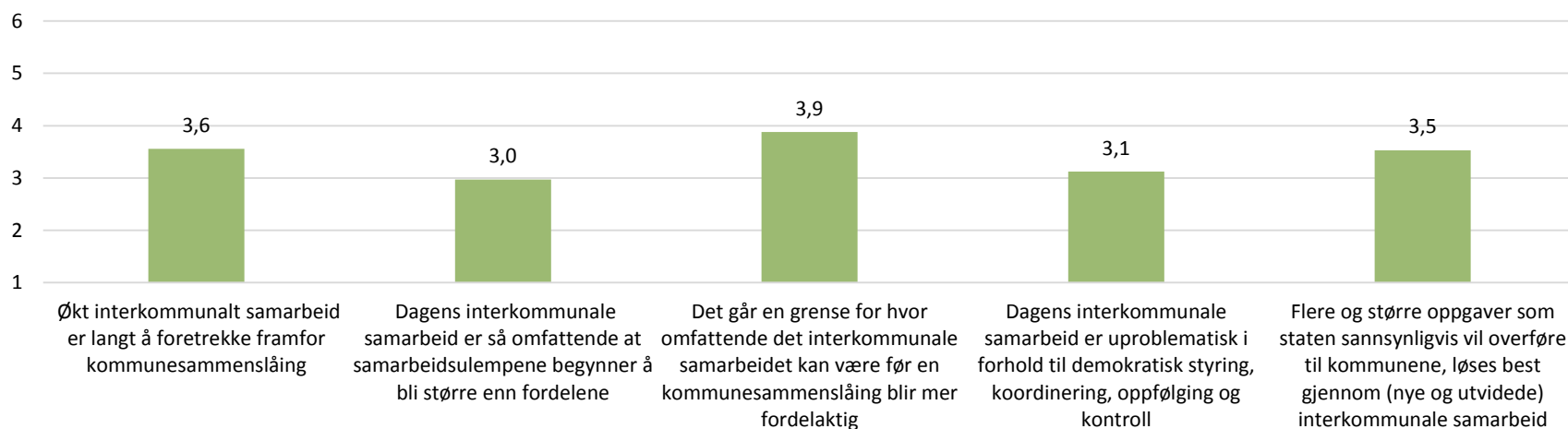
- Tabellen til høyre viser Frøya sine interkommunale samarbeid innen de små/spesialiserte tjenestene. Samarbeid er markert med kryss.
- Som det kommer frem har kommunen interkommunale samarbeid innen flere områder:
 - Kommunen inngår i et samarbeid innen pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) med Hitra. Her er Frøya vertskommune.
 - Kommunen har også et samarbeid om brannberedskap/feiing.
 - Hitra er også samarbeidspartner innen psykisk helse.
 - Renovasjon er gjennom HAMOS renovasjon
 - Frøya har tidligere samarbeidet med Hitra innen barnevern. Under intervjuene kom det frem at dette nå er avsluttet.
- Andre tjenestesamarbeid som Frøya inngår i, men som ikke er en del av tabellene, er kompetanseutvikler, IKT, feiing, kreftkoordinator m. fl. I vedlegg 1 er det en oversikt over de interkommunale samarbeidene Frøya inngår i.

Kommunale tjenester	Frøya
Spesialundervisning	-
Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	x
Barnevern	
Brann- og eksplosjonsvern	x
Renovasjon	x
Rusarbeid og psykisk helsearbeid	x
Kulturskole	-
Krisesenter	-
Sivilt beredskap	-
Bibliotek	-
Vei, vann og avløp	-

Oversikt over hvilke små/spesialiserte kommunale tjenesteområder Frøya har interkommunalt samarbeid om. Kilde: NIVI 2013

Interkommunalt samarbeid – svar fra spørreundersøkelsen

- Figuren under viser svarene fra spørreundersøkelsen som omhandlet interkommunalt samarbeid. Samlet sett stiller respondentene seg relativt nøytrale til at økt interkommunalt samarbeid er å foretrekke fremfor en sammenslåing. Dagens interkommunale samarbeid vurderes ikke som for omfattende, men det ser ut til at dagens samarbeid har noen utfordringer med tanke på styring og kontroll. Respondentene er nøytrale til at nye oppgaver best løses interkommunalt.



Gjennomsnitt. På en skala fra 1-6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv.

Interkommunalt samarbeid – svar fra spørreundersøkelsen

åpne svar

- I tillegg ba vi respondentene i spørreundersøkelsen om å gi svar på eventuelle områder det interkommunale samarbeidet kan utvides på, dersom Frøya velger å bli stående som egen kommune. I disse svarene kommer følgende områder frem:
 - Tekniske tjenester
 - Reetablering av barnevern
 - Næring og kultur
 - Skole og oppvekst
 - Plan og byggesak og flere områder innenfor teknisk generelt
 - IKT
 - Rus
 - Voksenopplæring
 - Flyktningetjenesten
 - Økonomi, lønn og regnskap
 - Flere av respondentene ytrer også at en sammenslåing er mer fordelaktig fremfor utvidet interkommunalt samarbeid.

Valgfrihet

Valgfrihet i Frøya kommune

- Valgfrihet er et av de mer krevende kriteriene fra ekspertutvalget å vurdere, og det kan være flere måter å definere dette på. Ekspertutvalget trekker fram eksempler som mulighet til å velge fast hjemmehjelp, og til å kunne velge mellom barnehager som vektlegger ulike typer tilbud. Utvalget legger til grunn at større kommuner vil kunne tilby mer variasjon i tilbudet.
- Vi har sett på tilbud innenfor de store tjenesteområdene:
 - Barnehage. Kommunen har til sammen 9 barnehager, hvorav 5 er kommunale og 4 er private. Det er noe variasjon i pedagogisk tilbud i kommunen.
 - Til sammen er det 6 grunnskoler i Frøya. Det er ikke noe variasjon i pedagogisk tilbud.
 - Den nederste tabellen omhandler pleie og omsorg. Ved sykehjemmet i kommunen er det både avdelinger for demente, og også til korttidsopphold og rehabilitering. Kommunen har også omsorgsboliger.

Barnehage

Antall barnehager i kommunen	Hvorav offentlige	Hvorav private	Åpen barnehage	Friluftsbarnhage/gårdsbarnehage	Familiebarnehage	Montessori pedagogikk	Kristen formålsparagraf
9	5	4	X	X	-	-	-

Grunnskole

Antall skoler	Skoler
6	- Sistranda skole: 319 elever (1. – 10. trinn) – Nabeita oppvokstsenter: Ca. 100 elever (1. – 7. trinn) - Sørburøy skole: 9 elever (1. – 20. trinn) – Nordskag oppvekstsenter: (1. – 7. trinn) - Dyrøy oppvekstsenter: 27 elever (1. – 7. trinn) - Mausund skole: 21 elever (1. – 7. trinn)

Pleie og omsorg

Omsorgsboliger	Bofellesskap rus/psykiatri	Avdeling for demente	Korttidsopphold og rehabilitering
X	-	X	X

X = tilbud kommunen har i dag. Kilde: Frøya kommunes nettsider og SSB

Framtidig tjenesteproduksjon

Behov for framtidige årsverk

- Hvordan tjenesteproduksjonen i kommunene vil se ut i framtiden vil avhenge av endringer i befolkningssammensetning, økonomi, eventuell oppgaveoverføring fra stat og region til kommunene, og teknologiutvikling. Regjeringen la fram stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner 20. mars 2015. Denne er nærmere omtalt under neste delkapittel om lokaldemokrati.
- Tabellene under viser **antall årsverk per 1000 innbyggere** i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg i 2014. På bakgrunn av tjenestenivå i 2014 og anslag på befolkningsutviklingen vises et estimert behovet for antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra nykommune.no, og framskrivningene er basert på SSB sitt mellomalternativ. Ved å se på behovet per 1000 innbyggere i alderen 20 – 66 år korrejerer man for forandringer som skyldes endringer i størrelsen på befolkningen.
- Dette er framskrivninger knyttet til de store, eksisterende tjenestene. Dersom kommunen får endringer i oppgaver, eller nye oppgaver, vil dette behovet måtte justeres.
- Innen barnehage vil nivået være omtrent det samme i 2020 og i 2040, som det er i 2014. Det er forventet en liten økning frem mot 2020, for at det i den neste perioden er ventet en nedgang i antall årsverk per 1 000 innbyggere innen barnehage.
- I grunnskolen er det derimot ventet en oppgang både frem mot 2020, men også mot 2040, tilsvarende 3,9 årsverk.
- Innen pleie og omsorg er det forventet en liten nedgang frem mot 2020. I perioden frem mot 2040 er det imidlertid ventet en kraftig økning innen denne sektoren tilsvarende 21,7 årsverk . Dette kan blant annet sees i lys av den forventede eldrebølgen som vil være gjeldende over hele landet. Omsorgsektoren er dermed den sektoren som av disse tre kan forvente en størst økning i fremtidige årsverk.

Barnehage

	2014	2020	2040
Frøya	28,3	30,0	29,0

Grunnskole

	2014	2020	2040
Frøya	24,1	25,1	28,0

Pleie og omsorg

	2014	2020	2040
Frøya	53,1	51,0	74,8

Kilde: Nykommune.no

Samlet vurdering tjenesteyting

Vurderingssystem tjenesteyting (1)

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og til å gi en samlet vurdering. Disse er ,  og .
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på de neste sidene.
- Vurderingssystemet er i utgangspunktet laget for å vurdere sammenslåing av to eller flere kommuner. Siden vi nå vurderer én kommune har vi derfor tilpasset kriteriene noe. Istedenfor endringer ved en eventuell sammenslåing, har vi tatt utgangspunkt i Frøya i dag for å vurdere de ulike kriteriene.
- Samlet er det mulig å oppnå 100 poeng. Terskelen for å oppnå de ulike smileyene er følgende: 0 - 33 poeng gir rød smiley, fra 34 – 66 poeng gir gul smiley og over 67 poeng gir grønn smiley.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Under 5 000 innbyggere	0	
	5 000 – 14 999 innbyggere	10	
	Over 15 000 innbyggere	20	
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse – store tjenesteområder	Indikatorene tyder på at kommunen har lite kapasitet og relevant kompetanse på de store tjenesteområdene.	0	
	Indikatorene tyder på at kommunen har noe kapasitet og relevant kompetanse på de store tjenesteområdene.	5	
	Indikatorene tyder på at kommunen har god kapasitet og relevant kompetanse på de store tjenesteområdene.	10	

Vurderingssystem tjenesteyting (2)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse – små/spesialiserte tjenesteområder	Indikatorene tyder på at kommunen har lite kapasitet og relevant kompetanse på de små/spesialiserte tjenesteområdene.	0	
	Indikatorene tyder på at kommunen har noe kapasitet og relevant kompetanse på de små/spesialiserte tjenesteområdene.	5	
	Indikatorene tyder på at kommunen har god kapasitet og relevant kompetanse på de store tjenesteområdene.	10	
Interkommunalt samarbeid – store tjenesteområder	Kommunen har i stor grad tjenestesamarbeid på store tjenesteområder.	0	
	Kommunen har i noe grad tjenestesamarbeid på store tjenesteområder.	5	
	Kommunen har i liten grad tjenestesamarbeid på store tjenesteområder.	10	
Interkommunalt samarbeid – små/spesialiserte tjenesteområder	Kommunen har i stor grad tjenestesamarbeid på små/spesialiserte tjenesteområder.	0	
	Kommunen har i noe grad tjenestesamarbeid på små/spesialiserte tjenesteområder.	5	
	Kommunen har i liten grad tjenestesamarbeid på små/spesialiserte tjenesteområder.	10	

Vurderingssystem tjenesteyting (3)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Framtidig tjenesteproduksjon	Kommunale årsverk per 1000 innbyggere vil gå ned/endre seg lite i barnehage og grunnskole i 2040.	0	
	Kommunale årsverk per 1000 innbyggere vil øke noe på barnehage og grunnskole i 2040.	5	
	Kommunale årsverk per 1000 innbyggere vil øke endel i barnehage og grunnskole i 2040.	10	
Valgfrihet	Kommunen har i liten grad valgfrihet for innbyggerne, for eksempel har man bare en skole, en barnehage og så videre.	0	
	Kommunen har noen grad av valgfrihet for innbyggerne. Det er flere skoler, barnehager, samt ulike typer tilbud.	5	
	Kommunen har stor grad av valgfrihet for innbyggerne. Det er flere enheter innenfor de ulike fagområdene, og innbyggerne kan velge mellom ulike typer tilbud.	10	
Tilstrekkelig distanse	Respondentene i spørreundersøkelsen er negative til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.	0	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er omtrent nøytrale til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.	5	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er positive til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere.	10	
Interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing	Respondentene i spørreundersøkelsen er negative til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	0	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er verken spesielt negative eller spesielt positive til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	5	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er positive til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	10	

Vurdering tjenesteyting – Frøya som egen kommune

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Befolkningsgrunnlag	Kommunen har under 5 000 innbyggere. Dette er et godt stykke unna størrelsen anbefalt av ekspertutvalget.	0/20	
Kompetanse og kapasitet store tjenesteområder	Basert på indikatorene vi har lagt til grunn fremkommer det at Frøya har mindre kompetanse innen både barnehage og grunnskole, enn på landsbasis. Innen pleie og omsorg har kommunen god kompetanse. Kapasiteten innen barnehage og pleie og omsorg er god.	5/10	
Kompetanse og kapasitet små/spesialiserte tjenesteområder	Indikatorene viser at Frøya har noe kapasitet og kompetanse på de små/spesialiserte tjenesteområdene, men flere har små og dermed sårbare fagmiljø.	5/10	
Interkommunalt tjenestesamarbeid - store tjenesteområder	Frøya har i noe tjenestesamarbeid på store tjenesteområder.	5/10	
Interkommunalt tjenestesamarbeid - små/spesialiserte tjenesteområder	Frøya har i noe grad tjenestesamarbeid på små/spesialiserte tjenesteområder	5/10	
Framtidig tjenesteproduksjon	Kommunale årsverk per 1000 innbyggere vil øke noe innen barnehage og grunnskole frem mot 2040. Det vil bli en betydelig økning i andelen årsverk knyttet til pleie og omsorg.	5/10	
Tilstrekkelig distanse	Respondentene er relativt nøytrale til at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere i Frøya.	5/10	
Valgfrihet	Frøya har noe grad av valgfrihet for innbyggerne. Det er flere barnehager og skoler, samt flere tilbud innenfor omsorgstjenestene. Frøya kommune har også noe variasjon i pedagogiske tilbud innen barnehage. Kommunen har ikke bofellesskap innen rus/psykiatri.	10/10	
Interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslåing	Respondentene er nøytrale til at interkommunalt samarbeid er å foretrekke framfor kommunesammenslåing.	5/10	
Samlet vurdering tjenesteyting	Samlet får «Frøya som egen kommune» en score på 45 av 100 poeng på tjenesteyting.	45/100	

Oppsummering - tjenester

- Kommunen har en viss andel av interkommunale samarbeid både på store- og små tjenesteområder, noe som tyder på at kommunen delvis klarer de lovpålagte oppgavene selv. Flere av fagmiljøene er små noe som også kommer frem i spørreundersøkelsen, og interkommunale samarbeid kan da være et verktøy for å øke størrelsen på disse. Interkommunale samarbeid kan også øke avstanden mellom saksbehandler og innbygger. Respondentene er relativt nøytrale til om dagens avstand er tilstrekkelig.
- Innbyggerne i kommunen har flere valg av barnehager og skoler, samt en god dekning innen pleie og omsorg. Det er også noe variasjon i pedagogiske tilbud innen barnehagesektoren.
- Det er forventet liten økning i antall årsverk innen grunnskole og barnehage. Innen pleie og omsorg er det imidlertid forventet en stor økning i behovet for antall årsverk.
- Innen grunnskole og barnehage har kommunen noe lavere kompetanse enn landssnittet. Kapasiteten er derimot god innen barnehage og pleie og omsorg. I de små/spesialiserte tjenestene er kompetansen god, men fagmiljøene er små og sårbare.

Lokaldemokrati

Kort om lokaldemokrati

- Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivare tatt. Et levende lokaldemokrati er grunnmuren i folkestyret og er nødvendig for tilliten og legitimiteten til det nasjonale folkestyret. Kriterier som kan legges til grunn for å karakterisere hva som er et godt lokaldemokrati, er blant annet følgende forhold:
 - Nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt.
 - Innbyggerne og deres engasjement og deltagelse, både gjennom valg og gjennom pågående prosesser knyttet til aktuelle politiske saker, som for eksempel kommuneplanarbeid, skolestrukturendringer osv.
 - Politisk handlefrihet; det vil si at lokalpolitikkerne har verktøy i sin verktøykasse til reelt å kunne foreta prioriteringer og lede samfunnsutviklingen.
- I det senere har vi sett flere forhold som kan være en utfordring mot lokaldemokrati, blant annet økt fremvekst av interkommunalt samarbeid og økt statlig styring.

Et av målene ved kommunereformen – styrket lokaldemokrati

- Regjeringen har som mål at kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet. De ønsker å gjøre dette ved følgende forhold:
 - Større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver og slik styrke kommunene som viktige lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Se mer om forslaget til oppgavemelding senere i rapporten.
 - Større kommuner med bredt ansvarsområde vil gi grunnlag for større styringskapasitet og gjennomføringskraft. Kommunal administrasjon med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet kan utarbeide gode beslutningsgrunnlag til de folkevalgte og bedre politisk styring, og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet.
 - Kommunene løser sine oppgaver selv og foretar helhetlige prioriteringer. Mindre behov for interkommunale samarbeid, enklere forvaltning for innbyggere og politikere.
 - Færre og større kommuner med god kapasitet og kompetanse vil kunne gjennomføre en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, og behovet for statlig detaljstyring vil reduseres. Kommunene vil dermed få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbud til innbyggernes behov.

Regjeringens ekspertutvalg

- Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire funksjoner som lokaldemokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.
- Tabellen under viser hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier ekspertutvalget har lagt til grunn for kommunens rolle som lokaldemokratisk arena.

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Demokratisk arena	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

- De tre første kriteriene er rettet mot kommunene, mens bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring er rettet mot staten.

Vurderingskriterier lokaldemokrati

- Tabellen under viser kriteriene som er benyttet i vurderingen av lokaldemokrati. En nærmere beskrivelse av kriteriene finnes under samlet vurdering lokaldemokrati.

Kriterier	Beskrivelse	Poengsum
Høy politisk deltagelse	Vi har sett på kommunens valgdeltagelse, størrelse på kommunestyret, politisk representasjon og kommunens tilrettelegging for innbyggermedvirkning.	0-40
Lokal politisk styring	Vi har sett på kompetanse og kapasitet, opplevd politisk handlingsrom, samt omfanget av styring av interkommunale samarbeid. Vi har også sett på potensialet til om kommunen kan påta seg flere oppgaver i lys av den vedtatte oppgavemeldingen.	0-50
Lokal identitet	Ut fra innbyggerne i Frøya sin integrasjon med andre kommuner gjennom arbeidsmarkedet har vi gitt en vurdering av lokal identitet.	0-10

Høy politisk deltagelse

Bakgrunn

- I tabellene til høyre viser en oversikt over valgdeltagelsen, antall kommunestyrerepresentanter og partirepresentasjon i Frøya kommune.
- Valgdeltakelsen i Frøya kommune har vært lav siden 1995. I alle valgene siden den gang har deltagelsen vært under landsgjennomsnittet. Ved valget i 2015 var deltagelsen litt over 7 prosentpoeng lavere enn på landsbasis.
- Kommunen hadde 29 kommunestyrerepresentanter ved valget i 1995. Siden den gang har antallet blitt redusert til 23 representanter. Etter som Frøya er under 5 000 innbyggere er kommunen lovpålagt til å ha minimum 11 representanter. Frøya har over dette. Det er positivt i forhold til å representativitet både partipolitisk og geografisk. På den annen siden kan det føre til et mindre beslutningseffektivt og kostnadseffektivt organ.
- Etter kommunevalget i 2015 er det 6 partier representert i kommunestyret. Disse er: Arbeiderpartiet, Venstre, Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Valgdeltagelse

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Frøya	55,7	58,8	55,8	60,8	61,2	52,7
Landet	62,8	60,4	59	61,2	64,2	60

Valgdeltagelsen ved lokalvalgene i 1995-2015, i prosent. Kilde: SSB og valgresultat.no

Antall kommunestyrerepresentanter

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Frøya	29	23	23	23	23	23

Antall valgte representanter til kommunestyret 1995-2015. Kilde: SSB

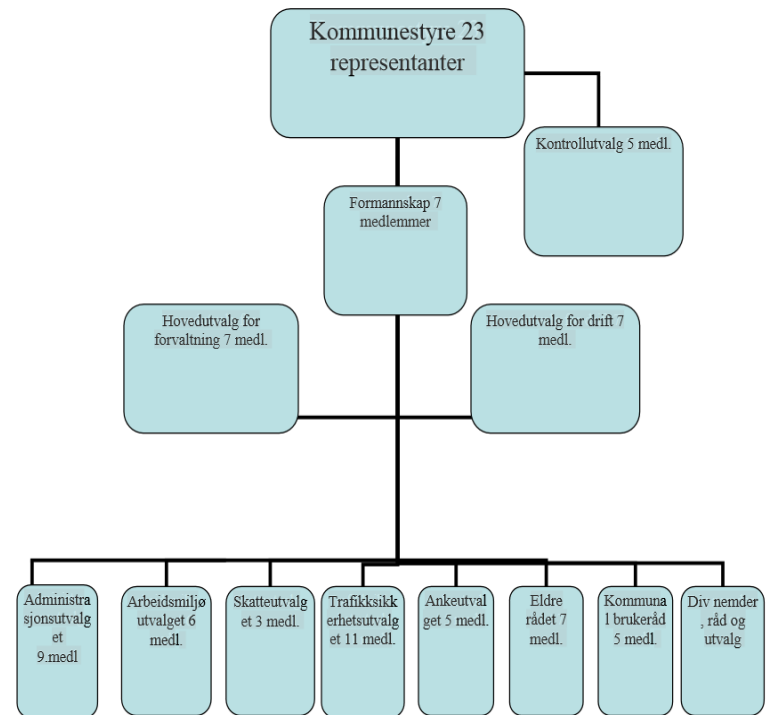
Partirepresentasjon

AP	V	FrP	H	SV	SP
12	4	3	2	1	1

Partier og mandater i kommunestyret etter lokalvalget i 2015.
Kilde: valgresultat.no

Innbyggermedvirkning

- Frøya har følgende faste rådgivende organer:
 - Frøya ungdomsråd
 - Eldrerådet
 - Brukerrådet (råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne).
- Kommunen har link til innbyggerinitiativ nettstedet www.minsak.no på sine nettsider. Innbyggerne benytter seg ikke av siden.
- Kommunen er under etablering av et politisk utvalg for innvandrere.
- Frøya kommune har et bredt spekter av grendelag og velforeninger.
- Kommunen har et godt kontaktforum med næringslivet gjennom Frøya næringsforening.
- Kommunen har de lovpålagte organene, samt ungdomsråd, velforeninger og kontaktutvalg med næringslivet.

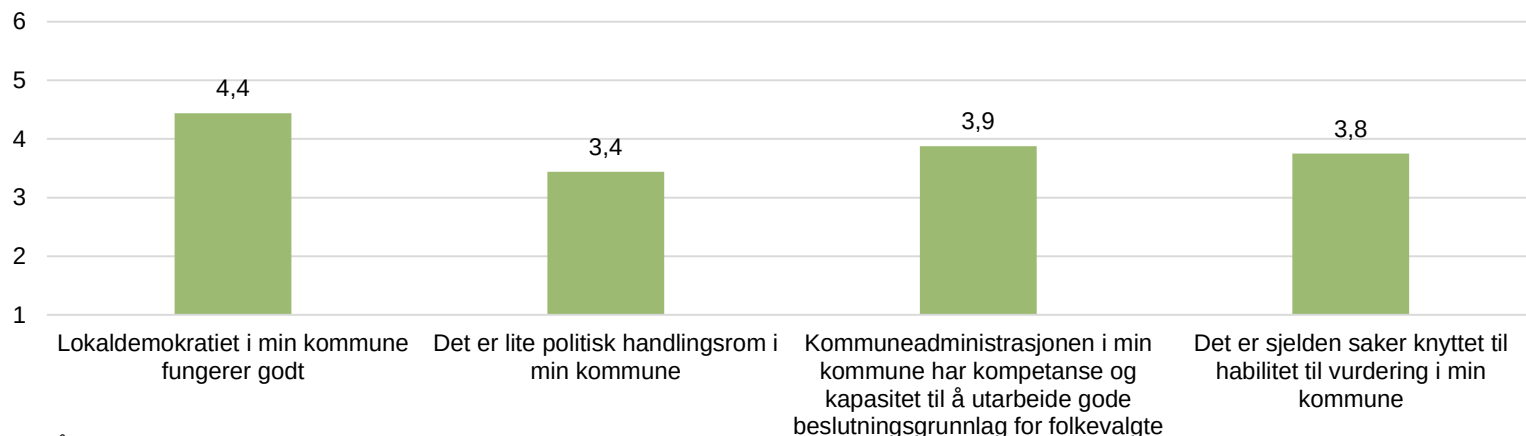


Politisk organisering i Frøya kommune. Kilde: Frøya kommune

Lokal politisk styring

Resultater fra spørreundersøkelsen

- Figuren under viser resultatene fra spørreundersøkelsen som omhandlet lokaldemokrati. Respondentene mener at lokaldemokratiet på Frøya fungerer godt. Videre er respondentene relativt nøytrale i vurderingen av hvorvidt det politiske handlingsrommet i kommunen er stort eller lite. Kommuneadministrasjonen vurderes til å ha kompetanse og kapasitet til å lage gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, og det respondentene mener det sjeldent er saker knyttet til habilitet.



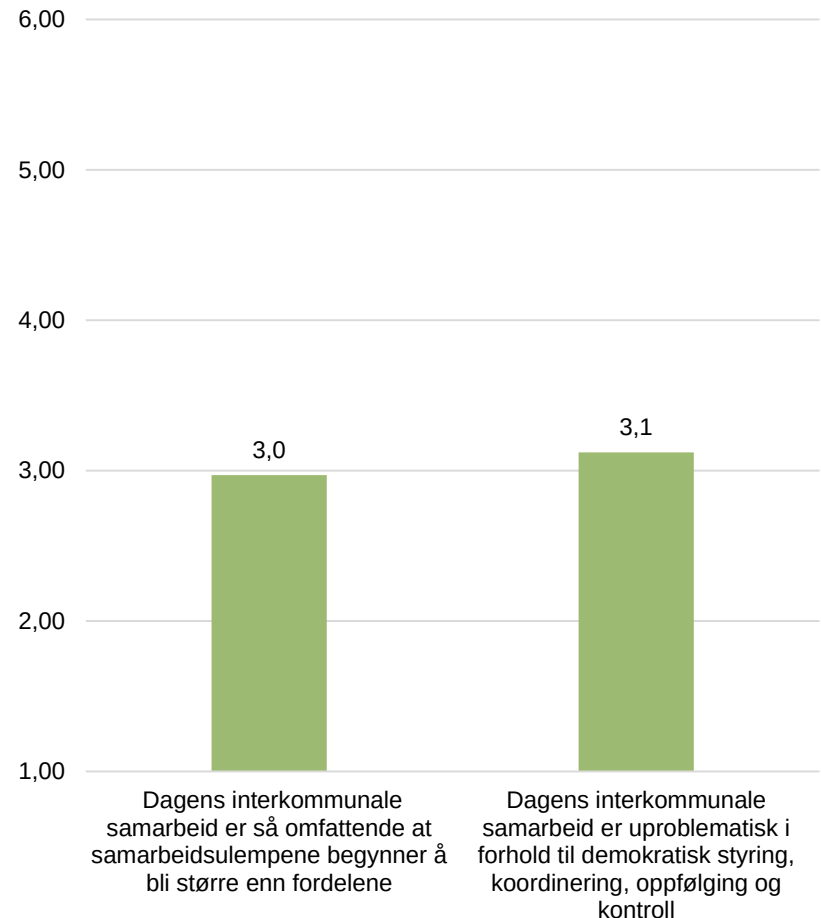
Gjennomsnitt. På en skala fra 1-6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv.

Åpne svar lokaldemokrati

- I spørreundersøkelsen ble respondentene også bedt om å svare på et åpent spørsmål om det er noen utfordringer med lokaldemokratiet i dag. Her kommer det frem at:
 - Lav valgdeltagelse ved kommunevalgene.
 - Habilitetsutfordringer forekommer i kommunen.
 - Det er kort vei mellom næringsliv og offentlig forvaltning.

Styring av interkommunalt samarbeid

- Mange kommuner har et omfattende interkommunalt samarbeid som kan gi et demokratisk underskudd dersom for mye makt og myndighet blir delegert til styrer, råd, andre kommuner og så videre. Hvordan dette oppleves vil blant annet avhenge om kommunene har en eierskapsstrategi og hvordan rapporteringen til politiske organ er.
- Vi har i spørreundersøkelsen bedt respondentene vurdere hvordan de opplever styringen av de interkommunale samarbeidene, samt om samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. Resultatet vises i figuren til høyre.

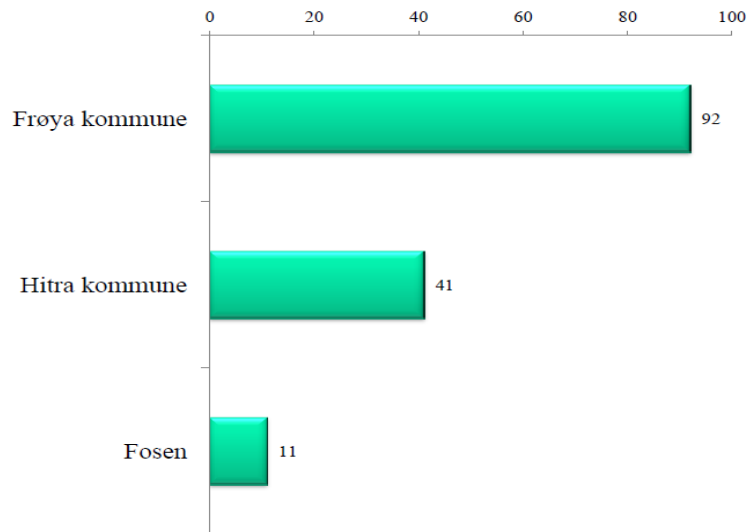


Gjennomsnitt. På en skala fra 1-6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv.

Lokal identitet

Lokal identitet

- Regjeringens ekspertutvalg for kommunereformen har pekt på at lokal identitet kan vurderes ut fra to forhold; hvor stor identitet en har til egen kommune og hvor stor identitet en har til nabokommunen(e). Jo større identitet til nabokommunen, jo lettere vil det være å bygge fellesskap i en sammenslått kommune. I en vurdering av 0-alternativet vil derfor tilhørighet til egen kommune vurderes som positivt.
- Norfakta (2015) gjennomførte i juni 2015 en innbyggerundersøkelse vedrørende kommunereformen Frøya kommune. Sentio Research Norge(2016) gjennomførte også en innbyggerundersøkelse hvor lokal identitet var ett av temaene. Figuren under viser svarene fra Norfaktas undersøkelse. Skalaen går fra 0 – 100 hvor et høyt tall indikerer sterk tilhørighet. Her fremkommer det at «tilknytningen til Frøya kommune er meget høy og viser en sterk identitet til kommunen». Det samme fremkom i undersøkelsen til Sentio



Figur hentet fra Norfakta (2015): Ny kommunestruktur Frøya kommune juni 2015

Oppgavepotensial

Nye oppgaver til større kommuner

- Fredag 20. mars la Regjeringen fram stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner.
- Stortingsmeldingen inneholder:
 - Redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp.
 - Forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen.
 - Tiltak for å redusere statlig styring.
- Stortingsmeldingen ble vedtatt i Stortinget i juni 2015.
 - Se endringer/presiseringer på side 128-129.
- De neste sidene viser hvilke oppgaver som vurderes overført til kommunene.



Meld. St. 14

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Kommunereformen – nye oppgaver
til større kommuner



Førende prinsipper for oppgavefordelingen

- Det er lagt noen førende prinsipper for oppgavemeldingen som det er verdt å merke seg.
1. Rammestyring av kommunesektoren
 - Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligge til grunn.
 2. Generalistkommunen skal være hovedmodellen for kommunesektoren
 - Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av flere ulike innbyggerstørrelser, men de største kommunene kan overta noen flere oppgaver, se seinere i rapporten.
 - Regjeringen varslet allerede i kommuneproposisjonen 2015 at de vil utrede en generell hjemmel som gir adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning der hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Utredningen vil også vurdere om det på forhånd kan angis særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Forslag til Stortinget våren 2017.
 3. Individuelle rettigheter skal ligge fast
 4. Pengene skal følge oppgaven

Oppgaver som behandles i eget løp

- Det er flere pågående prosesser som kan føre til overføring av oppgaver til kommunene. Disse følger ikke nødvendigvis samme løp som kommunereformen. Prosessene er:
 1. Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
 2. Utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
 3. Oppgaver på politiområdet
 4. Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
 5. Stortingsmelding om primærhelsetjenesten
 6. Opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
 7. Finansieringsansvaret for pasienttransport
 8. Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn
 9. Forenkling av utmarksforvaltningen
 10. Utviklingsavtaler på planområdet
 11. Forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven
 12. Konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
 13. Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
 14. Vannscooterregelverket

Nye oppgaver - velferd

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tannhelse	Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til kommunene.
Rehabilitering	Større kommuner kan få større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver skal utredes nærmere samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemidler	Basishjelpemidler utredes overført til kommunene. Det må defineres nærmere hvor grensen skal gå, samt utfordringer med lager og logistikk. Mer avanserte hjelpemidler vil fortsatt være et statlig ansvar.
Forsøk DPS (distriktpsykiatrisk senter)	Opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.
Boligtilskudd	Tilskudd til etablering, og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. I dag ligger denne oppgaven til Husbanken, og kommunene må søke midler her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og enkeltplasseringer i ordinære virksomheter (VTO) kan overføres til kommunene – dette er tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid.

Nye oppgaver – lokal utvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene. Det er en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne også. Flertallet på Stortinget ber om at midlene øremerkes og økes i en opptrappingsperiode for å styrke frivillighetssentralene.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når disse utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunens rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner, som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunen. Forutsetter større kommuner, kan bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	- Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. - Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. - Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.
Enkeltutslipps-tillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnsaksvaskerier, og myndighet til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller kan overføres til større kommuner.
Naturforvaltning	- For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. For kommunene eller styret som ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen. - Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. - Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider, og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.

Nye oppgaver - andre

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Vigselsrett for borgerlige vielser	Prøvingen av ekteskapsvilkår gjøres av skatteetaten. Derfor er det ikke noe i veien for at kommunene kan overta domstolenes vigselsmyndighet, betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi har i dag.
Notarialforretninger	Bekreft underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene. De fleste anleggstyper kan da godkjennes i kommunene med unntak av kunstisanlegg utendørs og innendørs, og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

Behandling av meldingen i Stortinget

- I behandlingen av meldingen i juni gikk i stor grad flertallet inn for Regjeringens forslag. Det ble derimot gjort noen endringer/presiseringer på noen oppgaver/områder:
 - Stortinget mener at ansvaret for arbeids- og utdanningsreiser fremdeles skal være et statlig ansvar (NAV). Regjeringen hadde foreslått å overføre dette til kommunene.
 - Flertallet på Stortinget støtter at de største kommunene kan overta videregående skoler, men at dette skal skje gjennom søknad og forsøksordninger i første omgang.
 - Ansvaret for kollektivtrafikk kan overføres til større kommuner med de vilkår som er skissert i meldingen, og det forutsettes at det inngås samarbeid/partnerskap for å sikre et helhetlig tilbud i regionen.
 - Tilskudd til frivillighetssentralene overføres til kommunene, men gjennom et øremerket tilskudd.
 - Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan den kommunale og den statlige delen av NAV-tjenesten kan samordnes bedre.
 - Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor skiltpolitikken som i dag ligger til Statens vegvesen. Stortinget mener også det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekt.
 - Stortinget mener kommunenes mulighet for å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Selvkostprinsippet skal fortsatt ligge til grunn.
 - Stortinget ber regjeringen vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskyss for grunnskoleelever.

Oppgaver til det regionale, folkevalgte nivået

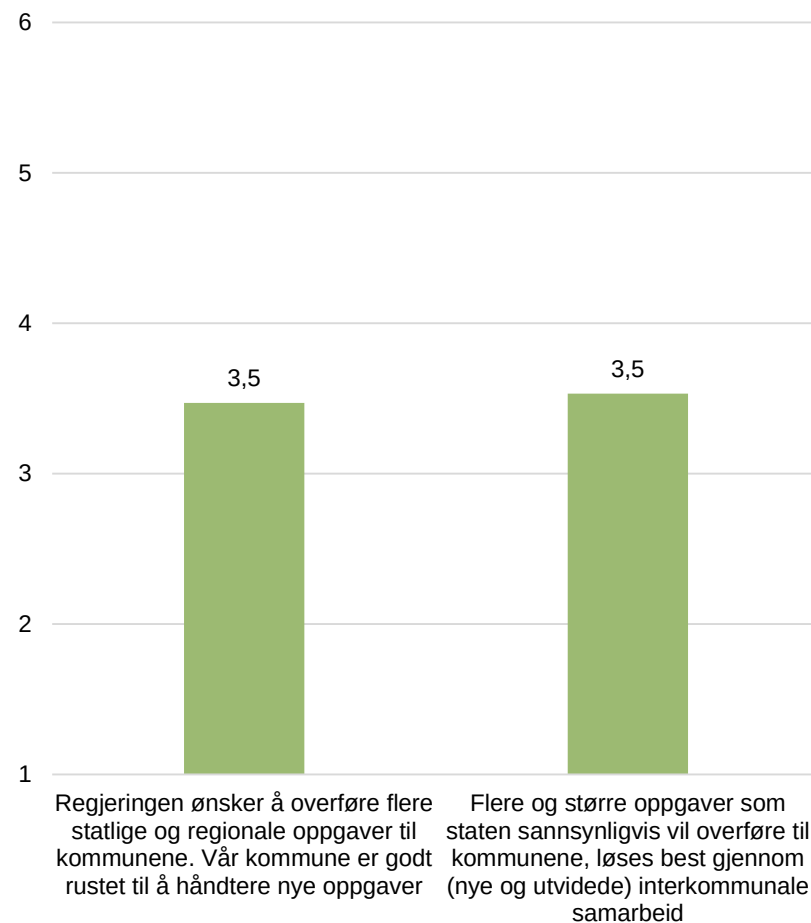
- Stortinget har tidligere vedtatt at det også etter kommunereformen skal være tre folkevalgte nivåer, og regjeringen legger opp til å invitere fylkeskommunene med i prosessen rundt kommunereformen. Fylkeskommunene skal fatte vedtak høsten 2016, og forslag om nytt regionalt folkevalgt nivå skal inkluderes i proposisjon om kommunereformen våren 2017.
- Stortinget ber om at oppgavene til et nytt folkevalgt nivå skal gjennomgås og forslag legges frem for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016.
- Flertallet på Stortinget peker på at følgende oppgaver kan vurderes overført til det regionale folkevalgte nivået:
 - Vurdering av fylkesveien etter forvaltningsreformen i 2010. Større veger med sterke næringsinteresser kan vurderes overført til staten som en del av denne vurderingen.
 - Landbruksoppgaver som ikke er naturlig å legge til kommunene.
 - Klima- og miljøoppgaver det ikke er naturlig å legge til kommunene.
 - Styrking av de regionale forskingsfondene.
 - Fordeling av relevante prosjektmidler.
 - Oppgaver på integreringsområde som i dag ligger hos IMDI og som bør flyttes nærmere innbyggerne.
 - Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kultur- og kulturminneområdet, herunder en vurdering av riksantikvarens rolle og ansvar.
 - Vurdere å utvikle sentral godkjenning av regional planstrategi og overlate bestemmelsen til det regionale selvstyret.

Kommunestørrelse og oppgaver

- Det er ikke angitt minimumskrav til kommunenes innbyggertall for at oppgavene skal overføres, men i vurderingen av flere av oppgavene pekes det på ekspertutvalgets tilråding om at kommunene bør ha en minimumsstørrelse på 15 000 – 20 000 innbyggere.
- Regjeringen vil fremme forslag om en generell hjemmel for pålagt interkommunalt samarbeid. Formålet med en slik hjemmel vil ifølge regjeringen være å sikre innbyggerne et faglig forsvarlig tilbud, og den aktuelle kommunens fagkompetanse vil være sentral for vurderingen av når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeid.

Nye oppgaver og interkommunalt samarbeid

- Frøya er en forholdsvis liten kommune. Nye oppgaver kan derfor være utfordrende for organisasjonen å håndtere. Spesielt gjelder dette oppgavene på helseområder som krever spesialisert kompetanse og et visst befolkningsgrunnlag. Den største utfordringen vil være å bygge et bredt fagmiljø når rammeoverføringene er tilpasset befolkningsgrunnlaget.
- Oppgaver knyttet til videregående skole og kollektivtrafikk vil det ikke være aktuelt for kommunen å overta.
- Som figuren viser er respondentene nøytrale både i vurderingen av at Frøya er godt rustet til å håndtere nye oppgaver, og at disse best løses med nye og utvidede interkommunale samarbeid.



Gjennomsnitt. På en skala fra 1-6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv.

Samlet vurdering lokaldemokrati

Vurderingssystem lokaldemokrati (1)

- For å gjøre rapporten mer leservennlig, og for å skille de ulike alternativene fra hverandre, har vi brukt tre ulike smileys til å vurdere de ulike kriteriene og til å gi en samlet vurdering. Disse er 😊 , 😐 og 😞 .
- Innenfor hvert kriterium har vi laget et poengsystem for vurdering av ulike strukturalternativ. Det er vist i tabellen under og på de neste sidene.
- Samlet er det mulig å oppnå 100 poeng. Terskelen for å oppnå de ulike smileyene er følgende: 0 - 33 poeng gir rød smiley, fra 34 – 66 poeng gir gul smiley og over 67 poeng gir grønn smiley.

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Valgdeltagelse	Valgdeltagelse er en del lavere enn landsgjennomsnittet ved sist valg	0	😞
	Valgdeltagelsen er omtrent som landsgjennomsnittet ved sist valg	5	😐
	Valgdeltagelse er en del høyere enn landsgjennomsnittet ved sist valg	10	😊
Størrelse på kommunestyret	Kommunen har minimumsløsningen når det gjelder antall kommunestyrerepresentanter	0	😞
	Kommunen har mellom 0 – 50 prosent høyere representasjon enn minimumsløsningen	5	😐
	Kommunen har over 50 prosent høyere representasjon enn minimumsløsningen	10	😊
Politisk representasjon	Kommunen har 2 eller færre partier som er representert i kommunestyret	0	😞
	Kommunen har 3-5 partier som er representert i kommunestyret	5	😐
	Kommunen har 6 eller flere partier som er representert i kommunestyret	10	😊
Innbyggermedvirkning	Kommunen har kun lovpålagte medvirkningsorgan for innbyggerne	0	😞
	Kommunen har noen flere medvirkningsorgan enn de lovpålagte	5	😐
	Kommunen har de fleste medvirkningsorganene som ekspertutvalget peker på	10	😊

Vurderingssystem lokaldemokrati (2)

Vurderingskriterium	Grense	Poeng	Smiley
Politisk styring – handlingsrom	Respondentene i spørreundersøkelsen er negative til at politikerne har politisk handlingsrom.	0	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er verken spesielt negative eller spesielt positive til at politikerne har politisk handlingsrom.	5	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er positive til at politikerne har politisk handlingsrom.	10	
Politisk styring – kompetanse og kapasitet	Respondentene i spørreundersøkelsen er negative til at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.	0	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er verken spesielt negative eller spesielt positive til at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.	5	
	Respondentene i spørreundersøkelsen er positive til at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.	10	
Politisk styring - interkommunale samarbeid	Det interkommunale samarbeidet opplever i stor grad for omfattende og vanskelig å styre.	0	
	Det interkommunale samarbeidet oppleves i noe grad for omfattende og vanskelig å styre.	5	
	Det interkommunale samarbeidet oppleves i liten grad for omfattende og vanskelig å styre.	10	
Oppgavepotensial	Kommunen vil i liten grad være rustet til å påta seg nye oppgaver.	0	
	Kommunen vil i noe grad være rustet til å påta seg nye oppgaver.	10	
	Kommunen vil i stor grad være rustet til å påta seg nye oppgaver.	20	
Lokal identitet	Innbyggerne har større tilhørighet til nabokommunen(e), enn til egen kommune.	0	
	Innbyggerne har sterk tilhørighet til egen kommune, men også til nabokommunene.	5	
	Innbyggerne har en sterk tilhørighet til egen kommune.	10	

Vurdering lokaldemokrati – Frøya som egen kommune

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore	Smiley
Valgdeltagelse	Valgdeltagelsen i Frøya har lavere enn landsgjennomsnittet ved samtlige kommunevalg siden 1995. Ved valget i 2015 var deltagelsen særlig lav	0/10	☹️
Størrelse på kommunestyret	Frøya har 23 representanter i kommunestyret. Det er ca. 109 % mer enn en minimumsløsning på 11 representanter.	10/10	😊
Politisk representasjon	Frøya har 6 partier representert i kommunestyret.	10/10	😊
Innbyggermedvirkning	Frøya har noen flere medvirkningsorganer enn de lovpålagte.	5/10	😐
Kapasitet og kompetanse	Respondentene i spørreundersøkelsen er positive til at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.	10/10	😊
Politisk handlingsrom	Respondentene i spørreundersøkelsen er verken spesielt negative eller spesielt positive til at politikerne har politisk handlingsrom.	5/10	😐
Interkommunalt samarbeid	Det interkommunale samarbeidet oppleves i liten grad for omfattende, men resultatene fra spørreundersøkelsen viser at styringen er noe mer problematisk.	5/10	😐
Oppgavepotensial	Frøya har i dag en del samarbeid på tjenesteområdene, men respondentene er nøytrale til om Frøya er godt rustet til å ta på seg nye oppgaver og om det er behov for mer samarbeid ved oppgaveoverføring. Frøya er av en slik størrelse at vi vurderer det slik at kommunen vil ha behov for samarbeid dersom de skisserte oppgavene overføres.	0/20	☹️
Lokal identitet	Innbyggerundersøkelsene der Frøya kommune deltok viser at innbyggerne har en sterk tilhørighet til kommunen	10/10	😊
Samlet vurdering lokaldemokrati	Samlet får «Frøya som egen kommune» får en score på 55 av 100 poeng på lokaldemokrati.	55/100	😐

Oppsummering- lokaldemokrati

- Kommunen har en lav valgdeltagelse og har vært under landssnittet siden 1995.
- Kommunen har flere kommunestyrerepresentanter enn lovpålagt, samt at kommunen har en bred representasjon i kommunestyret med 6 partier.
- Respondentene føler at lokaldemokratiet i kommunen fungerer godt.
- Den lokale identiteten til Frøya er særlig sterk blant innbyggerne. Dette ble bekreftet i både undersøkelsen gjennomført av Norfakta (2015) og Sentio Research (2016), samt intervjuene gjennomført av Telemarksforskning.
- Frøya kommune er av en slik størrelse at ved å stå alene vil trolig behovet for flere interkommunale samarbeid øke dersom nye oppgaver overføres til kommunene.

Samlet vurdering «Frøya som egen kommune»

Oppsummering poengscore «Frøya som egen kommune»

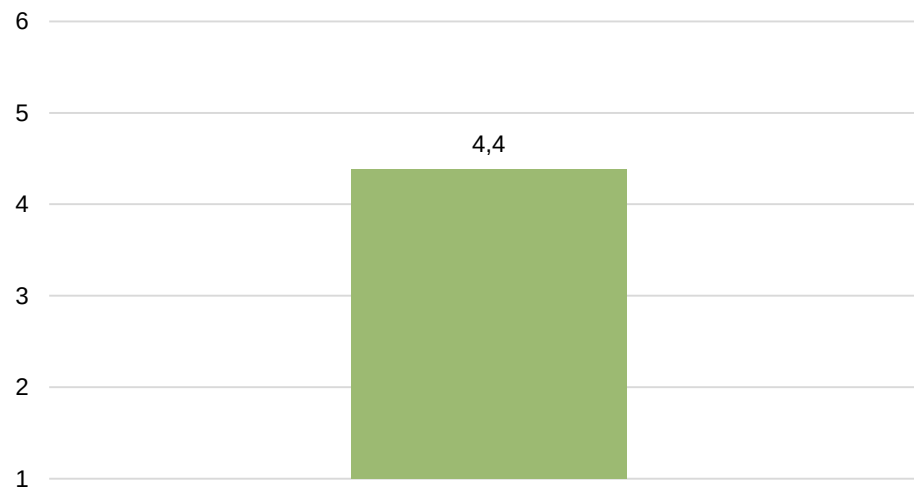
- I tabellen under har vi oppsummert poengscoren «Frøya som egen kommune» har fått på hvert av delområdene samfunnsutvikling, økonomi, tjenester og lokaldemokrati.

Samfunnsutvikling	Økonomi	Tjenester	Lokaldemokrati	Samlet
60/100	55/100	45/100	55/100	215/400
😞	😞	😞	😞	54%

- Samlet sett får «Frøya som egen kommune» en poengscore på 215 av 400 mulige poeng. Det gir en måloppnåelse på 54 prosent.
- Telemarksforskning har også gjennomført slike 0-alternativanalyser for andre kommuner. Til sammenligning redegjør vi for noen av resultatene her:
 - Tingvoll kommune – 180/400 poeng – måloppnåelse på 45 %
 - Halså kommune – 220/400 poeng – måloppnåelse på 55 %
 - Surnadal kommune – 285/400 poeng – måloppnåelse på 71 %
 - Hitra kommune – 215/400 poeng – måloppnåelse på 54 %
 - Agdenes kommune – 220/400 poeng – måloppnåelse på 55 %
 - Rindal kommune – 205/400 poeng – måloppnåelse på 51 %

Spørreundersøkelsen – Frøya som egen kommune

- I spørreundersøkelsen ble også respondentene bedt om å gi en vurdering av hvordan de stiller seg til at Frøya består som egen kommune. De ble bedt om å svare på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Figuren under viser svarene i gjennomsnitt. Samlet sett stiller respondentene seg positive til å fortsette som egen kommune.



Svar fra innbyggerundersøkelser – Retningsvalg for innbyggerne på Frøya

- Frøya har deltatt i gjennomføringen av to innbyggerundersøkelser om kommunereformen som blant annet omhandlet retningsvalg dersom det blir en kommunesammenslåing (Norfakta 2015 og Sentio 2015). Samlet sett viser disse spørreundersøkelsene at dersom en kommunesammenslåing blir aktuelt, og blant de som er for en sammenslåing, er det en sammenslåing med Hitra som fremstår som mest aktuelt.

Frøya som egen kommune – åpne svar fra respondentene

Hvorfor er du positiv til Frøya som egen kommune?

- Geografi kan gjøre en sammenslåing vanskelig
- Sterkt lokalt næringsliv som er aktiv bidragsyter i samfunnsutviklingen
- Utfordrende å samarbeide med Hitra tidligere
- Nærhet til tjenester
- Utfordringer ved å være en øykommune
- Desentraliserte tjenester kan forsvinne i en sammenslått kommune
- Svekket lokaldemokrati hvis sammenslåing

Hvorfor er du negativ til Frøya som egen kommune?

- For små fagmiljø alene
- Endringer i inntektssystemet
- For liten til å håndtere økt mengde oppgaver
- Habilitetsutfordringer i kommunen i dag
- For liten til å tilby innbyggerne kvalitet i tjenestetilbudet på sikt

Oppsummering samfunnsutvikling

Fordeler

- Frøya har hatt en vekst i antallet arbeidsplasser de senere år, kommunen har derimot en del arbeidsplasser i bransjer som har vært i nedgang på landsbasis.
- Frøya og Hitra utgjør til sammen én felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er en høy andel av de sysselsatte som både bor og jobber i egen kommune.
- Avstandene innad i kommunen er innenfor akseptabel pendlingsavstand. KOSTRA (2014) oppgir en gjennomsnittlig reisetid for innbyggerne til kommunesenteret Sistranda på 14,8 minutter.
- Gjennom spørreundersøkelsen blir, samlet sett, kommunens arbeid med samfunnsutvikling vurdert som godt.

Ulemper

- Befolkningsgrunnlaget på Frøya er under 5 000 innbyggere. SSBs framskrivninger tilsier at folketallet vil overstige 5 000 innbyggere i 2040. Det er en del lavere enn ekspertutvalgets anbefaling.
- Basert på intervjuene vurderes kapasiteten til å drive med samfunnsutvikling i kommunen som noe lav. Rekruttering har vært utfordrende.

Oppsummering Økonomi

Fordeler

- Frøya har i dag et inntektsnivå 3 prosent høyere enn landsgjennomsnittet.
- Frøya har en høyere andel disposisjonsfond enn landsgjennomsnittet.
- Det forventes en økning i demografikostnader på 12,5 % av dagens brutto driftsinntekter i perioden 2015-2030.

Ulemper

- Netto driftsresultat var en god del lavere enn den anbefalte «normen» på 1,75% av brutto driftsinntekter.
- Vi finner et effektiviseringspotensial både på administrasjon og tjenester.
- Frøya ser ut til å bli delvis skjermet for nedgang på basistillegget, dersom den høyeste grenseverdien (25,5 km på strukturkriteriet) blir valgt er det en nedgang.
- Frøya har en høy lånegjeld sammenliknet med landsgjennomsnittet og sammenliknbare kommuner.

Oppsummering tjenester

Fordeler

- Kommunen har god kapasitet og kompetanse innen pleie og omsorg. Innen omsorgssektoren har kommunen avsatt store andeler av plasser til områder som rehabilitering og demens.
- Frøya har i dag noe grad av valgfrihet for innbyggerne på de tjenestene vi har sett på. Det finnes flere barnehager og grunnskoler, men ikke andre pedagogiske tilbud. På pleie- og omsorg har kommunen både omsorgsboliger, og plasser knyttet til demente og korttidsopphold på sykehjemmet.
- Kommunale årsverk per 1 000 innbyggere vil øke noe innen barnehage og grunnskole fram til i 2040.
- Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at tjenestene som leveres i kommunen jevnt over er gode.

Ulemper

- Kommunen har noe mindre kompetanse innen både grunnskole og barnehage av de store tjenesteområdene. Flere av de ansatte har enten lavere, eller annen pedagogisk utdanning og skoleresultatene er også en del lavere enn landssnittet. Særlig skolesektoren blir nevnt i spørreundersøkelsen som et tjenesteområde med utfordringer.
- På de små tjenesteområdene har kommunen greit med kompetanse, men fagmiljøene er små. Dette gjør miljøene sårbare ved sykdom eller at noen slutter. I spørreundersøkelsen blir også rekruttering og små og sårbare fagmiljø trukket frem som en utfordring.
- Kommunen har flere samarbeid både innenfor de store- og små tjenesteområdene. Dette kan tyde på at kommunen ikke er i stand til å håndtere disse selv.
- Behovet for antall årsverk innen pleie og omsorg vil øke kraftig frem mot 2040. Veksten i de eldste aldersgruppene vil være høy, noe som vil kreve mer ressurser til pleie og omsorgstjenester. Dette er noe som gjelder mange kommuner, og det kan bli en kamp om relevant arbeidskraft til denne sektoren.

Oppsummering lokaldemokrati

Fordeler

- Det er en sterk lokal identitet til Frøya kommune blant innbyggerne i kommunen.
- Spørreundersøkelsen viser at lokaldemokratiet i Frøya fungerer godt.
- Det er en større dekning av folkevalgte enn lovpålagt, samt at det er en god politisk dekning i kommunestyret med 6 partier.
- Respondentene i spørreundersøkelsen er positive til at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.

Ulemper

- Habilitetsutfordringer forekommer i kommunen.
- Valgdeltagelsen er vesentlig lavere enn på landsbasis.
- Frøya er etter vår vurdering for liten til å ta på seg nye oppgaver. Dersom kommunen blir stående alene må disse i så fall løses med mer interkommunalt samarbeid.
- Det politiske handlingsrommet i kommunen vurderes som noe lite, i tillegg er respondentene i spørreundersøkelsen noe negative til at styringen av de interkommunale samarbeidene er god.

Samlet vurdering – Frøya som egen kommune

- Samfunnsutvikling: Frøya kommune er i dag en kommune med under 5 000 innbyggere, og er slik sett en del under ekspertutvalgets anbefalte grense på mellom 15 – 20 000 innbyggere. SSBs framskrivninger tilsier at folketallet vil overstige 5 000 innbyggere frem mot 2040. Frøya kommune har i dag en del samarbeid om samfunnsutvikling. Gjennom spørreundersøkelsen fremkommer det at kommunens kapasitet og kompetanse til å drive med samfunnsutviklingsarbeid er god. Samlet finner vi en positiv trend når det gjelder arbeidsplassutviklingen i Frøya kommune. Næringsstrukturen i kommunen har innslag av flere forskjellige næringer, men en del av disse er næringer som har vært i nedgang på landsbasis. Frøya utgjør i dag én felles bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med Hitra. Det er til og fra Hitra det er flest inn- og utpendlere i dag. Videre er det en relativt stor andel av de sysselsatte på Frøya som både bor og jobber i kommunen.
- Frøya hadde i 2014 et inntektsnivå på 3 prosent over landsgjennomsnittet, slik sett har kommunen høyere inntekter enn gjennomsnittskommunen. Frøya hadde i 2014 et netto driftsresultat på 0,4 prosent av brutto driftsinntekter, noe som er en del lavere enn den anbefalte «normen» på 1,75% prosent. Frøya hadde et disposisjonsfond på 8,1 prosent. Det er høyere enn landsgjennomsnittet. Samtidig er lånegjelden til Frøya en del høyere enn sammenliknbare kommuner og landsgjennomsnittet. I intervjuene har vi blitt informert om at dette håndteres. Dersom administrasjonsutgiftene i Frøya hadde vært tilsvarende Hitras, finner vi et effektiviseringspotensial på over 3 prosent av brutto driftsinntekter. Dersom Frøya sine utgifter på tjenesteområdene blir harmonisert ned på nivået for gjennomsnittskommunen, finner vi videre et effektiviseringspotensial på 1,75 prosent av brutto driftsinntekter. Vi har sett på isolerte effekter av nytt inntektssystem, og det ser ut til at Frøya blir delvis skjermet for nedgang av basistillegget. Dersom den høyeste grenseverdien på strukturkriteriet blir valgt (25,4 km) vil det være en nedgang på basistillegget. Det forventes også endringer knyttet til vektingen av kostnadsnøkler tilsvarende -1,5 mill. kr, hvorav endringer i kriterieverdier og vekting av kriteriene på ca. -1,7 mill og endringer i de ulike tjenestenes andel av samlede utgifter på ca. 0,2 mill. Det er ellers verdt å nevne at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordninger også vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune. Innretningen av regionalpolitiske tilskudd vil bli avklart i kommuneproposisjonen 2017. I høringsforslaget slås det fast at veksttilskuddet videreføres som i dag.

Samlet vurdering – Frøya som egen kommune

- Tjenester: Flere av indikatorene vi har lagt til grunn viser at det er både kapasitet og kompetanse tilgjengelig i Frøya kommune. Rekruttering og små og sårbare fagmiljø blir derimot sett på som en utfordring i dag og i fremtiden. Dette fremkommer både i intervjuene og i spørreundersøkelsen. Frøya deltar i dag i en del interkommunale samarbeid, både på små og store tjenesteområder, det kan tyde på at kommunen har utfordringer med å kunne levere alle lovpålagte tjenester selv.
- Lokaldemokrati: Valgdeltagelsen i Frøya er vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet. Kommunen har derimot vesentlig flere kommunestyrerepresentanter enn det loven krever, og det er flere politiske parti representert i det sittende kommunestyret. Gjennom spørreundersøkelsen blir lokaldemokratiet i Frøya vurdert som godt, men det politiske handlingsrommet oppfattes som verken særlig stort, eller særlig lite. Vår vurdering er at Frøya er av en slik størrelse at det vil bli utfordrende å håndtere nye oppgaver. Disse må i så fall løses med utvidet interkommunalt samarbeid. I spørreundersøkelsen fremkommer det at styringen av de interkommunale samarbeidene oppleves som noe utfordrende.

Referanser

Referanser

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriteriet for god kommunestruktur – sluttrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Desember 2014.
- Langset, M., Ellis, I.O., Ståvi, J.M., Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2014. kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene. NIVI Rapport 2014:1.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. og Røiseland, A. 2013. Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer. IRIS-rapport 2013/008.
- Meld.St.14 (2014.2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner
- Vinsand, G., Langset, M. og Nilsen, J.K. 2009. Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg. NIVI-rapport 2009:2.
- Vinsand, G. og Langset, M. 2013. Samarbeidstrender og utfordringsbilde i Sør-Trøndelag. NIVI-rapport 2013:2.
- Nettsider:
 - Arkivplan – oversikt over interkommunale samarbeid: <http://www.arkivplan.no> (Lastet ned 15.11.15)
 - Kommunal- og moderniseringsdepartementet: <http://www.nykommune.no/> (Lastet ned 20.11.15)
 - Frøya kommune: <http://www.Frøya.kommune.no> (Lastet ned 20.01.16)
 - Vil sette fart på reforminnspurten – artikkel i kommunale rapport: <http://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2015/12/vil-sette-fart-pa-reforminnspurten> (Lastet ned 08.12.15)
 - Norfakta. 2015. Ny kommunestruktur Frøya kommune: http://www.froya.kommune.no/kommunen_fra_AtilAA/Lokaldemokrati/kommunereformen_2016/Documents/Rapport%20jun%202015%20Froya%20kommune%20-%20kommunereform.pdf (Lastet ned 05.02.2016)
 - Sentio Research Norge. 2016. Innbyggerundersøkelse om kommunestruktur i Sør-Trøndelag. <https://www.fylkesmannen.no/PageFiles/817411/Hovedrapport%20ST%20fylke%202016%20Innbyggerunders%C3%B8kelse.pdf> (Lastet ned 16.02.2016)

Vedlegg

Vedlegg 1 – oversikt over interkommunale samarbeid

Interkommunale samarbeid

Samarbeid	Kommuner som inngår
Felles veterinærvakt	Hitra og Frøya
Samhandlingsenheten i Orkdalsregionen	Hitra, Snillfjord og Frøya + kommuner i Orkdalsregionen/Nordmøre
Regional kreftkoordinator i Orkdalsregionen	Hitra, Snillfjord og Frøya + kommuner i Orkdalsregionen/Nordmøre
Krisesenteret for Orkdal og omegn	Hitra, Frøya og Snillfjord + kommuner i Sør-Trøndelag/Nordmøre
HAMOS Forvaltning IKS (avfallsselskap)	Snillfjord, Hitra og Frøya + kommuner i Sør-Trøndelag/Nordmøre
Legevaktsamarbeid	Hitra, Snillfjord og Frøya + kommuner i Sør-Trøndelag/Nordmøre
Felles jordmorvakt	Hitra og Frøya
Kompetanseutvikler for helse og omsorg	Hitra og Frøya
PPT-samarbeid	Hitra, Snillfjord og Frøya
IKT helse/omsorg	Hitra og Frøya
Interkommunalt forvaltningskontor	Hitra og Frøya
NAV	Hitra og Frøya
Psykisk helse	Hitra og Frøya
Feiing	Hitra og Frøya

Vedlegg 2 – Nytt inntektssystem

Dokumentasjon

Forslag til nytt inntektssystem – effekter for Frøya kommune

- Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for Frøya kommune på 0,3 mill. kr (ved grenseverdi lik 16,5 km). Dersom høyeste grenseverdi (25,4 km) blir valgt tilsvarer utslaget -2,5 mill.

Oppsummering effekter nytt inntektssystem. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km, 16,5 km, 13,3 km. 1000 kr.

	Utgiftsutjevning (utenom strukturkrit.)	Omfordeling strukturkriteriet			Samlet fordelingsvirkning		
		Grense 25,4 km	Grense 16,5 km	Grense 13,3 km	Grense 25,4 km	Grense 16,5 km	Grense 13,3 km
1620 Frøya	-1 530	-1 052	1 836	1 542	-2 582	306	12

Strukturkriteriet - effekter

- I høringsforslaget foreslår regjeringen at kommuner over en viss grenseverdi får beholde hele dagens basistilskudd. Tre scenarier skisseres i høringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer reiseavstand for å nå 5.000 innbyggere. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.
- Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte penger tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.
 - 13,3 km: 1,7 mrd. = 333 kr per innb.
 - 16,5 km: 2,0 mrd. = 396 kr per innb.
 - 25,4 km: 2,8 mrd. = 538 kr per innb.

Dokumentasjon. Effektberegninger strukturkriteriet. 1000 kr

Kommune	Reiseavstand (km)	Endring kroner per innb struktur 25,4 km	Endring kroner per innb struktur 16,5 km	Endring kroner per innb struktur 13,2 km	Endring 1000 kroner struktur 25,4 km	Endring 1000 kroner struktur 16,5 km	Endring 1000 kroner struktur 13,3 km
1620 Frøya	19,1	-227	396	333	-1 052	1 836	1 542

Endring kostnadsnøkkel

- Høringsnotatets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av dagens kostnadsnøkler. Det skjer både endring i sektornøkklene og endring i vekting mellom sektorene. Når det gjelder sektornøkklene er det ett nytt kriterium (aleneboende 30-66 år) og to faller bort (urbanitetskriteriet og Norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre).

Tabellen under oppsummerer foreslåtte endringer på de ulike sektorområdene:

Sektorområde	Endringer
Grunnskole	Kriteriet norskfødte 6-15 år med innvandrerforeldre (ekskl Skandinavia) tas ut.
Pleie og omsorg	Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0-66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektes ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.
Barnehage	Ingen endring i kriterier. Men det er også skissert en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20-44 år. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft, men vurderes også som et godt alternativ.
Kommunehelse	Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
Barnevern	Ingen endringer i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0-15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0-22 år får mindre vekt.
Sosialhjelp	Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30-66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres.
Landbruk	Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektes betydelig opp.
Administrasjon	Ingen endring i kriterier.

Dokumentasjon ny kostnadsnøkkel

- Frøya kommune er samlet sett anslått å få en reduksjon på -1,5 mill. kr som følge av ny oppdatert kostnadsnøkkel. Tabellen viser at endring i kriterieverdier og vekting av kriteriene gir et bidrag på -1,7 mill. kr, mens endring i sektorandel gir et bidrag på 0,2 mill. kr.

Dokumentasjon samlet utslag ny kostnadsnøkkel (utenom strukturkriteriet). 1000 kr.

	1620 Frøya
Samlet endring	-1 530
Endringer i kriterieverdier og vekting av kriteriene	-1 774
Herav: Pleie og omsorg	-540
Grunnskole	-1 626
Barnehage	-553
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-165
Sosialtjeneste	1 550
Kommunehelsetjenester	-359
Barnevern	-81
Endringer i de ulike tjenestenes andel av samlede utgifter	244
Herav: Pleie og omsorg	781
Grunnskole	-160
Barnehage	-47
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-428
Sosialtjeneste	-124
Kommunehelsetjenester	367
Barnevern	-145