



Kommunereform 2015
**Faktagrunnlag for Rennebu kommune om kommunene i
Orkdalsretningen; Rennebu, Meldal, Orkdal og Agdenes**
Dato: 3. februar 2016



Oppdragsnavn: Kommunereform 2015. Faktagrunnlag for Rennebu kommune om kommunene i Orkdalsretningen; Rennebu, Meldal, Orkdal og Agdenes

Oppdragsgiver: Rennebu kommune

Revisjon	00
Dato	3.2.2016
Utarbeidet av	Plankontoret v/ Ragnhild Grefstad og Norunn Fossum

Revisjon	Dato	Revisjonen gjelder
01		

Innhold

1. Utredningsmandat	3
2. Befolningsgrunnlag og tjenesteutøving.....	4
3. Hverdagsregioner	5
1.1 Avstander	6
1.2 Pendling.....	8
4. Lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester.....	10
1.3 Senterstruktur	11
1.4 Tjenestelokalisering.....	11
1.5 Lokalsamfunnsutvikling.....	12
5. Lokaldemokrati.....	13
6. Lokal identitet og tilhørighet.....	14

Forord

Utredningen er gjennomført av Plankontoret på oppdrag av Rennebu kommune. Dokumentet er laget med utgangspunkt i samme mal som utredningen mellom Rennebu og Midtre Gauldal. Hensikten er å kunne sammenligne tallmaterialet for de ulike utredningene direkte.

Utredningen skal forsøke å finne svar på hvor attraktive de ulike kommunealternativene er når de blir målt opp mot ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur:

- Rennebu - Orkdal- Meldal- Agdenes
- Rennebu fortsetter som egen kommune

Utredningsarbeidet er gjennomført ved at en har valgt å se nærmere på temaene befolkningsgrunnlag og tjenesteutøving, hverdagsregioner, lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester, lokaldemokrati, lokal identitet og tilhørighet.

Tilnæringsmåten som er benyttet for å vurdere alternativene åpner for bruk av skjønn. Dette gjelder både hvordan temaene har blitt tillagt vekt, hvilke data som er analysert og ikke minst hvordan disse er tolket. Med en annen skjønnansvendelse er det godt mulig at resultatet av utredningen ville blitt annerledes.

Denne utredningen inngår som en del av flere utredninger i reformarbeidet. Det er i tillegg følgende delutredninger:

- E6 aksene Rennebu, Oppdal og Midtre Gauldal
- Rennebu: 0-alternativet inkl økonomisk attraktivitet.

1. Utredningsmandat

Kommunestyret i Rennebu behandlet i k-sak 2/15 den 29. januar 2015 "Kommunereformen – retningsvalg". Følgende vedtak ble gjort:

1. *Rennebu kommune vil prioritere å utrede en evt. kommunesammenslåing i to retninger:
E6-aksen: Oppdal, Midtre Gauldal og Rennebu
Orkdalsretningen: Orkdal, Meldal og Rennebu (fortrinnsvis også med Oppdal)*
2. *Hvis en eller flere av disse kommunene ønsker at også andre kommuner skal delta i utredningen er Rennebu åpen for å vurdere dette.*
3. *Ved den videre utredningen legges til grunn at Rennebu kommune med dagens grenser ikke blir delt.*
4. *Begge retningene har sterke og svake sider.
Rennebu kommune har interkommunale samarbeid i begge retninger.*

E-6-aksen vil være en sterk samferdselsåre med vei og jernbane og dette alternativet gir mindre geografiske avstander. Det er i dette alternativet mye felles næringsliv hvor landbruket, trebasert industri og hyttenæring er en fellesnevner. Disse kommunene ligger alle inntil verneområder eller nasjonalparker med det potensialet det innebærer.

Orkdalsretningen kan tilføre stor verdiskaping på grunn av voksende industrivirksomhet på Orkanger og elva Orkla er å anse som en ressurs som går gjennom alle kommunene. Denne retningen gir en ny kommune som går «fra fjord til fjell» med de mulighetene som ligger i det.

5. *Rennebu kommune har hatt dialogmøter med kommunene:
Oppdal, Midtre Gauldal og Holtålen
Meldal og Rindal
Trollheimen-kommunene.*
6. *Rennebu kommune ønsker å gå i dialogmøte med aktuelle kommuner for evt. å få felles utredning med nødvendige konsekvensanalyser.
I den videre utredningsprosessen bør følgende temaer være sentrale:*
 - *Samlet økonomi i forhold til gjeldsbelastning*
 - *Helse- og omsorgsstruktur*
 - *Skole- og barnehagestruktur*
 - *Næringsarbeid og næringsarealer*
 - *Samferdsel*
 - *Reiseliv og naturbaserte reiselivsopplevelser*
 - *Effekt av omorganisert tjenestetilbud*
 - *Plansamarbeid*
 - *Lokaldemokrati og organisering av organisasjonen*
 - *mm*
7. *Det anses ikke sannsynlig å fatte vedtak om evt. sammenslåing i 2015.*

Hverken Meldal, Orkdal, Agdenes eller andre kommuner i Orkdalsregionen har gjort vedtak om å utrede ett eller flere alternativ hvor Rennebu kommune inngår.

I sonderingsperioden våren 2015, ble det avholdt dialogmøter med Orkdal og Meldal som avklarte at forutsetningene for et felles utredningsarbeid ikke var til stede. Derfor har Rennebu kommune laget dette faktagrunnlaget som et sammenligningsgrunnlag for E6 alternativet.

2. Befolkningsgrunnlag og tjenesteutøving

Kommunenes befolkningsgrunnlag er først og fremst viktig for å kunne vurdere kommunenes framtidige rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Befolkningstallene er hentet fra SSB med framskrivinger for fruktbarhet, dødelighet, levealder og flytting for årene 2025 og 2035 som tilsvarer middelalternativet for alle variablene. I tillegg er de faktiske folketallene pr. 1. januar 2015 vist i tabellen under.

SSB's befolkningsframskriving, alternativ MMMM (tall for juni 2015)

	2015	2025	2035	Endring 2015-2035
Rennebu	2 567	2 561	2 585	0,7 %
Meldal	3 967	4 358	4 751	19 %
Orkdal	11 722	12 730	13 601	16 %
Agdenes	1 770	1 814	1 896	7,1 %

Framskrivningene indikerer at Rennebu bare får marginal befolkningsvekst de neste 20 årene. For Meldal indikeres det en relativt kraftig vekst på hhv 19 % som vil tilsi 4751 innbyggere i 2035. Orkdal er den kommunen med det klart høyeste folketallet pr 2015 og det forventes en relativt kraftig vekst på 16 %.

Det er ikke gitt at befolkningstallet i sammenslåtte kommuner vil sammenfalle med summen av de kommunevise framskrivningene til SSB. Det kan tenkes at kommunesammenslåinger i seg selv vil generere tilflytning fordi kommunen blir mer attraktiv. I så fall er veksten for små kommuner som blir stående igjen alene overvurdert. I mangel på annet datagrunnlag er framskrivningene tallfestet som summen av de kommunevise framskrivningene.

Befolkningsmengde ved ulike sammenslåingsalternativer

Alternativ	2015	2025	2035	Endring 2015-2035
1. Rennebu-Orkdal- Meldal- Agdenes	20 026	21 463	22 833	14 %
2. Rennebu alene	2 567	2 561	2 585	0,7 %

Alternativet Rennebu - Meldal- Orkdal- Agdenes kommer over 20.000 innbyggere, og isolert sett oppfyller dette alternativet ekspertutvalgets befolkningskriterium. Gitt at man stoler på SSB sine prognoser gir dette alternativet en prosentvis befolkningsvekst de neste 20 årene på 14 %.

I Norge i dag er det 54 kommuner som har over 20.000 innbyggere (13 % av alle landets kommuner) og 76 som har over 15.000 (18 %). Gjennomsnittsstørrelsen (eksklusiv Oslo) er på 10.580 innbyggere. Gjennomsnittet er i denne sammenhengen en lite meningsfull størrelse. Det er mer beskrivende å se på medianverdien - innbyggertallet for den midterste kommunen med hensyn til innbyggertall.

Medianverdien for norske kommuner eksklusiv Oslo er på 4.630 innbyggere. Rennebu, Meldal og Agdenes har færre innbyggere enn en norsk middelkommune, mens Orkdal har betydelig flere innbyggere enn middelkommunen.

Ekspertutvalgets hovedpoeng med mer befolkningsrike kommuner er å sikre kvaliteten på tjenesteutøvingen. Fagmiljøene i små kommuner har ikke forutsetninger for å klare utfordringene verken kompetanse- eller kapasitetsmessig. Det skiller imidlertid mellom hvilke fagmiljø det gjelder; det er for de mer spesialiserte oppgavene at disse utfordringene er fremtredende. Arealplanlegging, miljørettet helsevern og legevakt i kombinasjon med akutt døgnopphold trekkes spesielt frem. Men også for barnevern, PPT og helse er det etter utvalgets oppfatning svært problematisk med kommuner

under 10.000 innbyggere. For hovedvekten av de kommunale tjenestene, - barnehage, grunnskole og omsorg, - har ikke ekspertutvalget vært like kategoriske i sine analyser.

Kommunereformen skal rigge norske kommuner for de neste 50 årene, hvor det skal tas høyde for at nye oppgaver blir tilført. Det blir dermed for snevert bare å se på dagens oppgaveportefølje. De nye oppgavene vil i hovedsak dreie seg om spesialiserte områder, og underbygger slik behovet for større kommuner, jfr. Stortingsmelding 14 (2014-2015). Hver for seg er de aktuelle nye oppgavene av heller bagatellmessig omfang, og selv om alle blir omfattet av den kommunale porteføljen, vil andelen årsverk innen spesialiserte oppgaver som tilsier kommuner på 15-20.000 innbyggere neppe overstige 10 %. Det er ikke opplagt at kommunestrukturen skal tilpasses behovene for 10 % av tjenestene i stedet for de resterende 90 %.

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

Norske kommuner løser med andre ord hovedvekten av dagens oppgaver med et lavere folketall enn det anbefalingen tilsier. Dette tilsier at innbyggergrensen på 15-20.000 ikke bør være en absolutt størrelse, og at alternativer som ligger under grensen bør kunne vurderes. En relativt stor kommune kan ha stordriftsfordeler, men det er ikke gitt at absolutt grense for uttak av slike fordeler går ved 20.000 innbyggere.

Hvis vi bare skal se på innbyggertall som et kriterium, så vil alternativ 1. være i tråd med ekspertutvalgets tilrådning. Det skal imidlertid gjøres en helhetlig vurdering hvor også andre kriterier skal hensyntas.

En rangering av alternativene i forhold til innbyggertall:

Alternativ
Alternativ 1: Rennebu – Meldal-Orkdal-Agdenes
Alternativ 2: Rennebu alene

Rennebu, Meldal, Orkdal og Agdenes inngår i seks felles samarbeidskonstellasjoner i dag: Samarbeidskomiteen for Orkdalsregionen, HAMOS forvaltning IKS (renovasjon), Krisesenter Orkdal og omegn, Legevakt SiO (Samhandlingsenheten i Orkdalsregionen), 110-Alarmsentral og Rosenvik AS (attføringsbedrift). I tillegg deltar de alle sammen i flere av samarbeidene som gjelder for hele fylket.

Ett av målene med kommunereformen er å gjøre kommunene mindre avhengige av slike samarbeid. Årsaken er at samarbeidene er ressurskrevende for kommuneadministrasjonen, enkeltkommunene har mindre styring på ressursdisponeringen og mer makt er overført til administrative organer noe som gir svekket politisk styring med tjenestene.

Ved å bestå som en egen kommune vil det fortsatt være behov for å løse oppgaver gjennom interkommunale samarbeid. En forutsetning for dette er at nabokommunene også har de samme behovene.

3. Hverdagsregioner

Ekspertutvalget sier at framtidskommunene bør ha en inndeling som er mest mulig funksjonell. Dette innebærer bl.a. helhetlige løsninger innen areal- og transportområdet.

De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing.

Erfaring tilsier at hver enkelt kommune har et sterkt fokus på å ivareta egne behov, noe som kan gå på bekostning av regionsutviklingen. Dette gjelder både i planleggingsfasen og i gjennomføringsfasen. For mange mindre kommuner er mangelen på kapasiteten og kompetansen om samfunnsutvikling også en viktig faktor som bør vurderes i reformarbeidet.

Sentrale områder å se nærmere på er avstander/reisetid, samferdsel, pendling og interkommunalt samarbeid.

1.1 Avstander

I norsk sammenheng har kommunene Rennebu, Agdenes og Meldal store areal og lav befolkningstetthet. Mens medianen for norske kommuner (eksklusiv Oslo) ligger på 8,7 innbyggere pr kvadratkilometer, ligger Rennebu, Agdenes og Meldal kommunene i spennet 2,7 -6,5. I Orkdal er derimot innbyggertallet pr km² høyere enn medianen. Ser vi i tabellen under ser vi at det er stor forskjell mellom kommunen med lavest befolkningstetthet (Rennebu) og den med høyeste (Orkdal).

	Areal (km ²)	Innbyggere pr km ²
Rennebu	948	2,7
Agdenes	426	4,1
Orkdal	640	18,3
Meldal	613	6,5
Gjennomsnitt for norske kommuner	757	52,5
Median for norske kommuner	474	8,7

Rennebu, Meldal og Agdenes har alle ubebodde fjellområder som gjør det unaturlig å bruke antallet innbyggere pr m² som indikator for avstandsulempene. Kommunikasjonsårene innad og imellom de fire kommunene er i varierende grad godt vedlikeholdt og utbygd. Reisetid i forhold til hva kommunearealet skulle tilsi varierer derfor mellom kommunene.

Ulemper knyttet til lange avstander må vurderes opp mot hvor stor andel av innbyggerne som bor utenfor tettsteder og som dermed får lang reiseveg/-tid til nærmeste tettsted. Etter SSB's definisjon er et tettsted en hussamling med minst 200 innbyggere med maksimalt 50 meter mellom husene.

Tabellen under viser hvor stor andel av kommunenes befolkning som bor innenfor et tettsted.

Kilde: SSB

	Andel bosatt i tettsted
Rennebu	36 %
Meldal	56 %
Orkdal	70 %
Agdenes	22 %

Det samlede inntrykket er at avstandsulempene med dagens kommunegrenser er større i Rennebu og Agdenes enn i Orkdal og Meldal. En gjennomgang av avstander og kjøretid viser at det bare er en strekning innenfor en kommune som har reisetid tilsvarende 30 minutter. Det gjelder for strekningen Berkåk - Nerskogen.

Kjøretid for ulike alternativ:

I tabellen er det vist avstander i antall minutt fra de ulike grendene i de fire kommunene til ulike alternativer til nytt kommunesenter. Dette for å gi et bilde på avstandsforholdene i en eventuell ny storkommune

Alternativ: Rennebu – Meldal – Orkdal og Agdenes. Kjøretid i antall minutt til kommunesenteret

Kilde: visveg.vegvesenet.no

	Meldal sentrum	Berkåk sentrum	Orkanger sentrum	Lensvik sentrum
Storås	10	48	35	67
Meldal		39	40	72
Å	8	31	48	80
Løkken	11	51	28	60
Innset sentrum	56	17	96	128
Berkåk	39		79	112
Nerskogen	43	31	83	115
Grindal	16	24	55	87
Vormstad	23	62	17	49
Fannrem	34	73	8	40
Orkanger	40	79		38
Hoston	25	74	25	57
Svorkmo	19	58	22	54
Ingdalen	62	102	28	11
Lensvik	72	112	37	
Selva	86	125	54	17
Vassbygda	92	131	60	23

Ingen av de eksisterende kommunesentrene vil ligge geografisk nært midtpunktet av kommunen, og avstandsulempene blir dermed ujevnt fordelt mellom innbyggerne. Ettersom Orkdal har flere innbyggere enn de tre andre kommunene til sammen, vil Orkanger som kommunesenter i den nye kommunen gi mindre avstandsulempere for en større andel av befolkningen.

Med bakgrunn i de diskusjonene som har vært i forbindelse med kommunereformarbeidet vil Orkanger bli det nye kommunesenteret for en eventuell ny kommune, uavhengig av hvilke kommuner som blir med.

Alternativ: Rennebu alene. Kjøretid i antall minutt til kommunesenteret.

Kilde: visveg.vegvesenet.no

	Berkåk
Innset sentrum	17
Berkåk	
Nerskogen	31
Grindal	24

Til tross for større og mindre avstand mellom ulike grender og kommunesenteret, er det slik at stadig færre har behov for å besøke kommuneadministrasjonen. Stadig flere tjenester gis elektronisk og innbyggerne forventer også i stadig større grad at slike løsninger finnes.

1.2 Pendling

Antall pendlere og pendlerstrømmen anses som viktige indikasjoner på hensiktsmessige hverdagsregioner, og dermed en framtidrettet kommuneinndeling.

Tabellen under viser hvordan hovedandelen av innbyggerne i de ulike kommunene pendler.

Utpendling

Kilde: Nykommune.no (4. kvartal 2014)

Kommune	Arb.-takere	Pendler ikke	1.	2.	3.	4.	5.	Andre kom.
Samlet	9850	7380	Trondheim 1302	Oppdal 145	Oslo 114	Skaun 98	Hemne 85	726
Rennebu	1311	881	Oppdal 133	Trondheim 102	Midtre Gauldal 47	Meldal 34	Oslo 21	93
Meldal	1855	1075	Orkdal 389	Trondheim 144	Rennebu 46	Rindal 35	Oslo 20	146
Orkdal	5804	4014	Trondheim 964	Meldal 163	Skaun 89	Hemne 74	Oslo 67	193
Agdenes	880	567	Orkdal 130	Trondheim 92	Rissa 14	Sokkelen sør for 62°N 10	Ørland 9	58

Innpendling

Kilde: Nykommune.no (4. kvartal 2014)

Kommuner	Arb.takere	Pendler ikke	1.	2.	3.	4.	5.	Andre Kom.
Samlet	9013	7380	Trondheim 443	Skaun 411	Melhus 138	Midtre Gauldal 84	Oppdal 18	474
Rennebu	1128	881	Oppdal 75	Midtre Gauldal 72	Meldal 46	Trondheim 14	Melhus 7	33
Meldal	1369	1075	Orkdal 163	Rennebu 34	Rindal 25	Trondheim 18	Melhus 12	42
Orkdal	5820	4014	Skaun 398	Trondheim 389	Meldal 389	Agdenes 130	Melhus 115	385
Agdenes	696	567	Orkdal 58	Trondheim 22	Ørland 13	Bjugn 12	Hitra 4	20

Pendlingsfrekvensen er langt fra statisk, og arbeidsmarkedet er i løpende endring. Dataene som benyttes er de siste tilgjengelige. De må betraktes som et øyeblikksbilde over arbeidsmarkedet, og dataene bør ikke brukes til noe mer enn en indikasjon for en funksjonell kommuneinndeling.

Meldal er den av de 4 kommunene som har størst utpendling på 42 %, mens de tre andre kommunene har forholdsvis lik utpendling på i overkant av 30 %. Orkdal har størst innpendling med 31 %, mens de tre andre kommunene ligger på ca 20 %. Det er flere som pendler til og fra Orkdal og Trondheim enn til de andre aktuelle kommunene. For Rennebu er Oppdal den viktigste utpendlingskommunen. Det er rundt 10 % av arbeidstakerne med bosted i Rennebu som jobber i Oppdal, noe som må betraktes som en relativt stor andel. Utpendlere fra Meldal og Agdenes trekkes derimot hovedsaklig mot Orkdal, mens utpendlere fra Orkdal trekkes mot Trondheim.

For å vurdere hvor betydningsfullt pendlingskriteriet er for valget av alternativ er det meningsfullt å se på hvor stor andel av den totale befolkningen og arbeidstakerne ved de ulike alternativene som får fordeler av å få samme bo- og arbeidskommune.

	Økt andel med samme bo- og arbeidskommune	
	Av befolkningen	Av arbeidstakere
Rennebu- Orkdal-Meldal- Agdenes	3,8	7,7

Dersom Rennebu, Orkdal, Meldal og Agdenes slås sammen vil 3,8 % av den samlede befolkningen og 7,7 % av arbeidstakerne gå fra å ha forskjellig bo- og arbeidskommune til å ha felles. Andelen av befolkningen og av arbeidsstyrken som vil oppnå fordeler i arbeidssammenheng er med andre ord lav. Ved å se på tabellen på forrige side ser man at der er Agdenes og Meldal som vil ha størst fordel i forhold til at de har stor andel utpendling til Orkdal.

4. Lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester

For å nå målet om gode tjenester til innbyggerne kreves god tilgjengelighet til basistjenester og høy kompetanse, sterke og robuste fagmiljøer og stor utviklingskraft i kommuneorganisasjonen.

Ressursene til administrative funksjoner må derfor brukes effektivt. Noen sentrale prinsipper som bør belyses i denne sammenhengen er senterstruktur, lokalisering, lokalsamfunnsutviklingen.

Tabellen viser en sammenstilling av prinsippene senterstruktur, tjenestelokalisering og lokalsamfunnsutvikling

	Senterstruktur	Tjenestelokalisering	Lokalsamfunnsutvikling
Lokalsenter	Et senter med et begrenset tilbud av offentlig og privat tjenesteyting. Som hovedregel vil tjenestetilbudet kun ha stedet selv som omland	Barneskole, barnehage, SFO	Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig- og næringsutvikling. Kommunale tjenester skal sikres utviklingsmuligheter. Det skal arbeides for gode kollektive transportløsninger fra lokalsenter til kommunedelsenter og kommunesenter.
Kommunedelsenter	Et senter med grunnleggende tilbud av offentlige og private tjenester som dekker behov både for stedet selv og for noen andre steder. Likevel er det betydelige mangler i forhold til et fullverdig daglig tjenestetilbud	Barneskole, barnehage, SFO, ungdomsskole, sykehjem, omsorgsboliger, kulturskoleundervisning, bibliotek	Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig-, nærings- og sentrumsutvikling. Kommunale tjenester skal utbygges videre i takt med behovet i den delen av kommunen som sogner til kommunedelsenteret. Det skal etableres knutepunkt for kollektivtrafikk. Det skal tilrettelegges for videre utbygging av privat tjenesteyting.
Kommunesenter	Et senter med et godt utbygd offentlig og privat tjenestetilbud som dekker behovet både for stedet selv, for kommunedelsentrene og lokalsenterene.	Barneskole, barnehage, SFO, ungdomsskole, sykehjem, omsorgsboliger, kulturskoleundervisning, sentraladministrative tjenester, kino, NAV, barnevern, PPT, voksenopplæring, plan og	Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig, nærings- og sentrumsutvikling og områder for offentlige formål. Det skal være hensiktsmessige bygninger for kommunens

		byggesak etc.	fellesfunksjoner (rådhus, kulturhus, kino etc.). Det skal etableres knutepunkt for kollektivtrafikk. Det skal tilrettelegges for et sterkt sentrum med et størst mulig mangfold av tilbud og tjenester og gode møteplasser.
--	--	---------------	---

1.3 Senterstruktur

Tilfanget av offentlige og private tjenester er et viktig utgangspunkt for å vurdere stedets rolle og funksjon. Men stedene har viktige funksjoner ut over det å huse offentlig og privat tjenesteyting. De er bl.a. viktige møteplasser, knutepunkter i transportmønsteret, områder for boliger og arbeidsplasser. En bevisst holdning til hvilken senterstruktur man ønsker, er viktig for lokalsamfunnsutvikling og for lokalisering av kommunale tjenester.

Innenfor en kommune kan det være naturlig med en tredelt senterstruktur med lokalsenter, kommunedelsenter og kommunesenter.

Bruker vi denne inndelingen i forhold til de alternativer som omfattes av denne utredningen, vil eksempler på lokalsenter være Voll, Innset, Løkken, Å, Fannrem og Selva

Eksempler på kommunedelsenter vil være Meldal, Berkåk og Lensvik.

Framtidens kommunesenter vil bli Orkanger.

1.4 Tjenestelokalisering

Med en senterstruktur som skissert over, kan det fastlegges hvilke kommunale tjenester det er ønskelig skal finnes på de ulike nivåene i senterstrukturen. Eksempel på dette er vist i tabellen over.

Prinsippene for lokalisering av tjenester i kommunen må finnes i spenningsfeltet mellom ønsket om nærhet og tilgjengelighet på den ene siden, og ønsket om høy kvalitet og robusthet i tjenestene på den andre siden.

Sett fra innbyggernes side vil det kreves både så stor tilgjengelighet som mulig (at tjenester jeg bruker ofte eller er spesielt avhengig av, er til stede der jeg bor) og så høy kvalitet som mulig (at tjenestene har høyt kompetente medarbeidere i store og robuste fagmiljøer med stor utviklingskraft og innovasjonsevne). Det trenger ikke være en motsetning mellom nærhet og kvalitet, men det kan være det.

Hensynet til kvalitet, kompetanse og robusthet tilsier at tjenester som skal dekke hele kommunen, slik som barnevern, kultur, NAV, plan og voksenopplæring etc. og de administrative kommunesenterfunksjonene samlokaliseres. Det mest effektive vil være en samlokalisering i kommunesenteret. Dersom noen av disse tjenestene lokaliseres utenfor kommunesenteret, i et kommunedelsenter eller et lokalsenter, vil vi få en mindre effektiv ressursbruk og ressurser må tas fra andre tjenester for å dekke effektivitetstapet. Det er selvsagt mulig å gjøre andre valg enn det som er det mest effektive, men en bør være klar over at det da blir større administrative kostnader. Effektivitetstapet blir størst ved separat lokalisering av sentrale fellesfunksjoner som lønn, personal og økonomi og minst ved separat lokalisering av tjenester som f.eks barnevern, PPT og voksenopplæring.

Vi legger da til grunn at ordførerkontor og rådmannskontor uansett skal lokaliseres til kommunesenteret.

Ser vi på alderen innenfor kommunenes administrative funksjoner pr. dags dato, ser vi at det er en forholdsvis høy prosentvis andel av de ansatte som er over 55 år og 60 år. Dette vil påvirke en evt. sammenslåingsprosess ved at overtallighet langt på vei kan løses gjennom en naturlig avgang. Tabellene viser at alle berørte kommuner vil ha et stort behov for å rekruttere nye arbeidstakere innenfor et 10 års perspektiv.

Tabellen viser aldersfordelingen innenfor administrasjonens stab- og støttefunksjoner.

Kilde: Orkdal kommune, Agdenes kommune, Rennebu kommune og Meldal kommune.

	Ansatte 50 år og eldre	Ansatte 55 år og eldre	Ansatte 60 år og eldre
Orkdal	54 %	37 %	16 %
Agdenes	58 %	50 %	16 %
Rennebu	58 %	43 %	25 %
Meldal	77 %	66 %	27 %

Tabellen viser aldersfordelingen for enhetslederne

Kilde: Orkdal kommune, Agdenes kommune, Rennebu kommune og Meldal kommune.

	Ansatte 50 år og eldre	Ansatte 55 år og eldre	Ansatte 60 år og eldre
Orkdal	75 %	50 %	25 %
Agdenes	50 %	50 %	0 %
Rennebu	50 %	50 %	33 %
Meldal	50 %	50 %	33 %

1.5 Lokalsamfunnsutvikling

Utvikling av en omforent senterstruktur vil være et utgangspunkt for å drøfte prinsipper og strategier for lokalsamfunnsutvikling. Målet må være at kommunen skal være en god kommune å bo og virke i, uansett hvor i kommunen du er lokalisert. Det vil være ulike premisser for nærhet og tilgjengelighet til offentlige og private tjenester, men alle skal sogne til et senter der det legges til rette for utvikling og vekst både i bosetting og næringsutvikling. Dersom en først blir enig om en senterstruktur for den nye kommunen, kan det utvikles noen prinsipper for arealutvikling knyttet til de enkelte nivåene i senterstrukturen, for eksempel slik som i tabellen under lengst frem i kapittelet.

I den videre utviklingen av strategier for lokalsamfunnsutvikling bør en ta hensyn til at de ulike sentrene har ulike kvaliteter og muligheter, noe som åpner for en slags "arbeidsdeling" mellom sentrene. For eksempel vil ett senter ha mulighet til å tilby næringstomter med god tilgang til infrastruktur (f. eksempel E6). Et annet sted er det et mer typisk handelssenter. Hvert sted har sitt særpreg og sine kvaliteter, og i en samlet strategi kan dette bli et mangfold som kan tilfredsstille et stort spekter av virksomheter.

På samme måte er det for boligtableringer. Stedene har ulike kvaliteter og kan utvikle ulike boligtilbud, som til sammen kan bli et attraktivt mangfold av muligheter for kommunen.

Rennebu, Meldal, Orkdal og Agdenes er fire nokså ulike kommuner med ulike kvaliteter og særpreg. Orkdal er en småbykommune som er et handelssenter for bl.a nabokommunene Meldal og Agdenes. For den nedre delen av Rennebu er også Orkdal et naturlig handelssentrum, mens for størsteparten av Rennebu er det Oppdal som har denne funksjonen.

Rennebu og Meldal er typiske landbrukskommuner. I Rennebu er håndverk og trebasert industri viktig, mens i Meldal er det i tillegg til landbruk en stor andel av industri og bilforretninger og verksteder. I Orkdal er det industri som er den største arbeidsplassen for bygg- og anleggsvirksomhet og varehandel. Med bakgrunn i næringsgrunnlaget kan det se ut som om Rennebu har en hovedvekt av andre næringsvirksomheter sammenlignet med først og fremst Orkdal.

Rennebu har deltatt i utarbeidelsen av Strategisk næringsplan for Orkdalsregionen, et samarbeid som er viktig med tanke på næringsutvikling i regionen.

En ny kommune med kommunene Rennebu, Meldal, Orkdal og Agdenes vil kunne bidra til en styrking av Orkdalsregionen med Orkanger som tyngdepunkt, men i hvor stor grad Rennebu bidra til denne styrkingen er usikkert da hovedforbindelsene fra Rennebu i dag går langs E6-aksen.

5. Lokaldemokrati

Spørsmålet om lokaldemokrati står sentralt i arbeidet med ny kommunestruktur, og flere tema bør derfor belyses.

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan.

Kommunen må sikre at ulike interesser blir hørt. Utvikling av lokaldemokratiet, ved bl.a. å legge til rette for medvirkning, kan bidra til at innbyggerne opplever nærhet til de folkevalgte også ved en sammenslåing. Det finnes en rekke metoder og arbeidsmåter som kan bidra til å styrke dialogen mellom kommunen og innbyggerne. Eksempler på innbyggermedvirkning kan være:

- Grende-/bydelsutvalg
- Deltakelse i kommunale planprosesser
- Eldreråd
- Ungdomsråd
- Innvandreråd

I planlegging og etablering av ny-kommunen vil det være viktig å ha god dialog med næringslivet. Næringslivets behov og interesser går ofte over flere kommunegrenser. Både arbeidskraft, kompetansmiljøer, kapital, underleverandører, næringsareal og næringslivets kunder er ofte å finne i nabokommunene til der bedriftene er lokalisert. Dette utfordrer politikerne til å tenke utvikling på områder som strekker seg ut over eksisterende kommunegrenser.

For å lykkes med involvering er det viktig med en sterk politisk vilje og en administrativ ledelse som setter av nødvendig tid og ressurser til å utvikle og skape gode samarbeidsløsninger. Det kan gjøres ved å lage strategier for innbyggermedvirkning, inkludere temaet i kommunens visjoner og mål og nedfelle prinsipper for medvirkning i overordnede planer.

I et godt lokaldemokrati legges det vekt på åpenhet og innsyn. De kommunene som har størst åpenhet og mulighet for innsyn, har også de mest tilfredse innbyggerne.

Kommuner som slår seg sammen må organisere det politiske systemet på nytt, og i den forbindelse ta en rekke valg. De skal ta stilling til hvor stort kommunestyret skal være, om det skal etableres utvalg

og komiteer, og omfanget av delegasjonen. Det er viktig å være bevist på at et stort antall politiske organer med ulike ansvarsområder kan gi en mer fragmentert kommuneadministrasjon, ansvarsuklarhet og mindre helhetlig styring.

I ombudsrollen er det viktig at folkevalgte er synlige og tilgjengelige i hele kommunen. Også etter en sammenslåing. Med færre folkevalgte, eller hvis enkelte geografiske områder av kommunen ikke blir representert vil rollen kunne utfordres.

I en forskningsrapport fra 2014 peker KS på følgende viktige rammevilkår for det politiske arbeidet: Styrken i lokaldemokratiet vil i liten grad være avhengig av kommunestørrelsen. Det kan like gjerne være godt lokaldemokrati i en stor kommune som i en liten. De mener at styrken derimot avhenger av gode rammevilkår for det politiske arbeidet.

Politiske arbeidsoppgaver: Et sterkt lokaldemokrati trenger et stort tilfang av reelle politiske saker og spørsmål for at de ulike politiske verdiene skal komme til syne. Er det få politiske saker, vil politikken bli driftsretta og administrativ. Skillet mellom administrativt og politisk ansvar blir da utydelig.

Politisk handlingsrom: Kommunen må ha oppgaver som gir rom for reelle politiske valg og disponible ressurser til å gjennomføre politiske grep. Statlig detaljstyring, øremerking og kontroll er med på å redusere handlingsrommet.

Administrativ kraft: Gode saksframlegg som beskriver muligheter, utfordringer og konsekvenser er viktig for et sterkt lokaldemokrati.

Kompetent organisasjon: En kompetent organisasjon som greier å sette de politiske valgene ut i konkrete tiltak er viktig.

Målet er kommuner med velfungerende demokratiske arenaer, der debatten går friskt, til beste for innbyggere og lokalsamfunnet. Med bakgrunn i det som er beskrevet tidligere er det ikke direkte sammenheng mellom kommunens størrelse og den demokratiske involveringen.

6. Lokal identitet og tilhørighet

Det er etter ekspertutvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på folks lokale identitet og tilhørighet. Opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også utgangspunkt i at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

Stedsidentitet, i betydningen menneskers forhold til sted, dreier seg om å føle seg hjemme og om å være en del av en sammenheng: Del av natur og landskap, av bygde omgivelser og fysiske miljøer, av menneskelige og sosiale miljøer, lokalsamfunn, lokalkultur og hverdagsliv. Slike tilhørigheter er viktige på forskjellige måter, men har det til felles at de styrkes over tid gjennom erfaringer, og dels forvaltes som minner. Det som i utgangspunktet er en funksjonell tilknytning, det vil si at det er et sted for praktiske virksomheter og gjøremål, kan over tid fremme også sosiale og emosjonelle bånd og tilhørigheter.

Lokal identitet og tilhørighet dreier seg altså om relasjoner mellom mennesker og steder. Stedet kan være en kommune eller det kan være en mindre del av en kommune (ei grend, en bydel eller et boligområde) eller det kan være større enn en kommune (en region, fylke, landsdel). Mennesker kan ha flere stedstilhørigheter, det vil si at de kan føle tilhørighet til flere steder og på ulike måter. Økt mobilitet og migrasjon bidrar dessuten til at stedstilknytningene kan bli flere og med varierende styrkegrad.

Stedstilhørighet som en individuell relasjon handler om følelsen av å høre hjemme. Dels er den subjektiv og krever ikke samvær med andre (som forhold til natur- og rekreasjonsområder), dels er den sosial og kollektiv og vokser fram som resultat av tilhørighet til andre mennesker.

Det er store variasjoner når det gjelder lokal og regional tilhørighet. "Det regionale vi" kan noen steder være sterkt og basert på mange og historiske relasjoner med positivt fortegn, andre steder er de regionale relasjonene preget av kniving og konkurranse, selv om folk også der har en følelse av regional tilhørighet (Guri Mette Vestby og Ragnhild Skogheim, NIBR).

Med andre ord, for å lykkes med en evt. ny-kommune vil et viktig kriterium for å lykkes handle om hvilken felles identitet og tilhørighet innbyggerne har. Mellom kommunene Rennebu, Meldal, Orkdal og Agdenes kan en slik felles identitet f.eks handle om forholdet til Orkla og landbrukstilknytningen.

Kilder

www.kommunereform.no. Kommunal og moderniseringsdepartementet. Benyttet i desember 2015.

Veien mot en ny kommune, Veiledning for utredning og prosess. Kommunal og moderniseringsdepartementet 2014.

Sluttrapport fra ekspertutvalg, Kriterier for god kommunestruktur desember 2014.

Lokaldemokrati og kommunereform, debathefte. Kommunal og moderniseringsdepartementet 2015.

Guri Mette Vestby og Ragnhild Skogheim. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR. Hode og hjerte? Lyst eller smerte? 16. juni 2014.