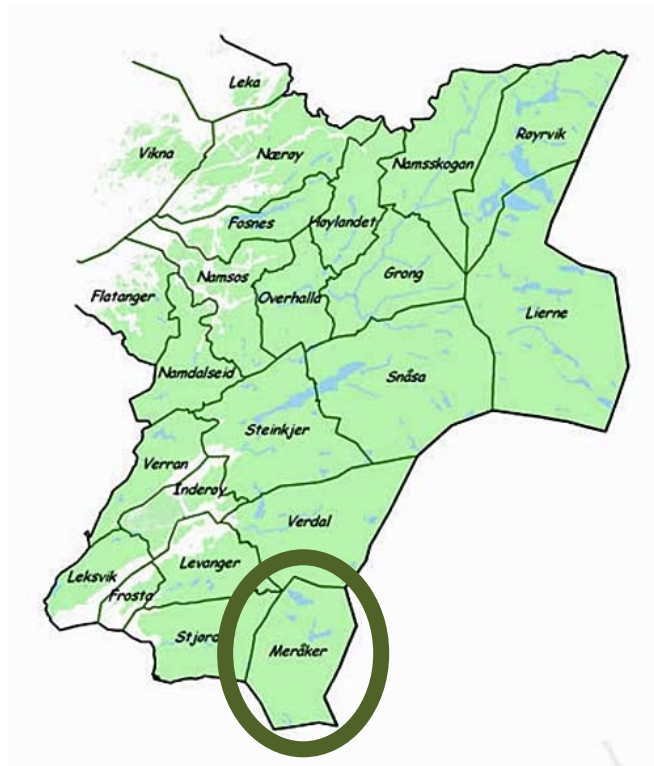




## Kan Meråker bestå som egen kommune?

### Kommunereformutredning for Meråker kommune



Roald Sand  
Espen Carlsson  
Per Olav Lund  
Gunnar Nossun  
Håkon Sivertsen  
Audun Thorstensen

TFoU-rapport 2016:5

Tittel : KAN MERÅKER BESTÅ SOM EGEN KOMMUNE?  
KOMMUNEREFORMUTREDNING FOR MERÅKER  
KOMMUNE

Forfattere : Roald Sand, Espen Carlsson,  
Per Olav Lund, Gunnar Nossun, Håkon Sivertsen og  
Audun Thorstensen

Rapport : 2016:5

ISBN : 978-82-7732-229-2

ISSN : 0809-9642

Prosjektnummer : 2720

Prosjektnavn : Kommunereform – Meråker

Oppdragsgiver : Meråker kommune

Prosjektleder : Roald Sand

Prosjektrådgiver : Morten Stene

Medarbeidere : Gunnar Nossun, Kjetil Lie, Per Olav Lund, Håkon  
Sivertsen, Espen Carlsson og Audun Thorstensen

Layout/redigering : Gunnar Nossun

Sammendrag : Rapporten belyser konsekvenser om Meråker består som  
egen kommune.

Emneord : Meråker, offentlig administrasjon, tjenestetilbud,  
lokaldemokrati, kommunesammenslåing,  
strukturendringer, selvstendighet, samfunnsmessige  
virkninger, interkommunalt samarbeid

Dato : Mars 2016

Antall sider : 110

Pris : 150,-

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling AS  
Postboks 2501, 7729 STEINKJER  
Telefon 74 13 46 60

## FORORD

Denne rapporten inneholder resultater fra en utredning om fordeler og ulemper for innbyggerne i Meråker kommune om kommunen består som en selvstendig kommune. Utredningen er gjennomført i et samarbeid mellom Trøndelag Forskning og Utvikling, Østlandsforskning og Telemarksforskning.

Oppdragsgiver har vært Meråker kommune. Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært rådmann Henrik Vinje.

Basert på erfaring og kompetanse har en rekke personer bidratt i utredningsarbeidet. Audun Thorstensen har hatt hovedansvaret for kapittel 4. Per Olav Lund har hatt hovedansvaret for kapittel 5. Håkon Sivertsen har hatt hovedansvaret for kapittel 6. Øvrige kapitler og helheten i rapporten har Roald Sand hatt hovedansvaret for. Morten Stene har bidratt med gjennomlesing og faglig kvalitetssikring.

Tusen takk for alle bidrag!

Steinkjer, mars 2016

Roald Sand  
prosjektleder

# INNHold

	side
FORORD	iii
INNHold	iv
FIGURLISTE	vii
TABELLER	viii
SAMMENDRAG	x
1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for utredningen	1
1.2 Kort om Meråker kommune	2
1.3 Om kommunereformen og sammenslåing	3
1.3.1 Ekspertutvalgets kriterier for kommunestruktur	3
1.3.2 Regjeringens mål med reformen	4
1.3.3 Tidsløp og sammenslåingsprosessen	4
1.3.4 Nye oppgaver	5
1.4 Formål og problemstillinger i utredningen	5
1.5 Rapportens innhold	6
2. DATAINNSAMLING OG METODE	7
2.1 Innledning	7
2.2 Dokumentanalyse og eksisterende data	7
2.3 Intervju	7
2.4 Spørreundersøkelse til ansatte og politikere	8
2.5 Vurdering av kvalitet på data og metoder	9
3. BEFOLKNING, NÆRINGSLeV OG AVSTANDER	10
3.1 Innledning	10
3.2 Befolkning- og sysselsettingsutvikling	11
3.3 Utvikling i ulike bransjer og næringer	12
3.4 Våre framskrivninger	14
3.5 Oppsummering	15
4. ØKONOMI	16
4.1 Innledning	16
4.2 Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019	16
4.3 Økonomisk status	17
4.3.1 Økonomiske rammebetingelser	18
4.3.2 Finansielle nøkkeltall	19
4.3.3 Prioritering for kommunen samlet	20
4.4 Økonomiske virkemidler i kommunereformen	21
4.4.1 Høringsforslaget til nytt inntektssystem	22
4.4.2 Basistillegg gradert etter reiseavstand	23

4.4.3	Ny kostnadsnøkkel	23
4.5	Arbeidsgiveravgift og andre regionalpolitiske ordninger	25
4.6	Effektiviseringsmuligheter for Meråker kommune	25
4.6.1	Effektiviseringsmuligheter på administrasjon	25
4.6.2	Effektiviseringsmuligheter på tjenesteproduksjon	26
4.7	Demografiske endringer	27
4.8	Framtidig behov for kommunale årsverk	28
4.9	Oppsummering	29
5.	<b>VELFERDSPRODUKSJON OG MYNDIGHETSUTØVELSE</b>	30
5.1	Innledning	30
5.2	Velferdsproduksjon – dagens status	31
5.2.1	Oppvekst	31
5.2.2	Sosial, helse og barnevern	34
5.2.3	Tekniske tjenester	39
5.2.4	Fysisk planlegging, kulturminner, natur og miljø	40
5.3	Resultatet spørreundersøkelsen – dagens status	40
5.3.1	Åpne spørsmål om nye oppgaver og fremtidige utfordringer	42
5.4	Interkommunalt samarbeid	43
5.4.1	Synspunkter på det interkommunale samarbeidet	45
5.5	Innbyggerundersøkelse	46
5.6	Resultater fra intervjuer	47
5.6.1	Rekruttere og beholde	47
5.6.2	Tilstrekkelig distanse / habilitet	47
5.6.3	Helse/ Pleie og omsorg	47
5.6.4	Teknisk	48
5.6.5	Det interkommunale samarbeidet	48
5.7	Konsekvenser for ansatte	49
5.8	Oppsummering	50
6.	<b>SAMFUNNSUTVIKLINGSARBEID</b>	52
6.1	Innledning	52
6.2	Kommuneplaner	53
6.3	Gruppeintervjuet	53
6.3.1	Styrker og utfordringer i Meråkers samfunnsutviklingsarbeid	53
6.3.2	Utviklingsledelse	55
6.3.3	Utviklingskompetanse og rolleforståelse	55
6.3.4	Utviklingsøkonomi og ressurser til utvikling.	55
6.3.5	Utviklingskultur	55
6.4	Innbyggerundersøkelse	56
6.5	Andre intervju	56
6.6	Spørreundersøkelsen	56
6.7	Oppsummering	57
7.	<b>ROLLEN SOM DEMOKRATISK ARENA</b>	58
7.1	Innledning	58
7.2	Valgdeltakelse og politisk sammensetning	58

7.3	Status og utfordringer knyttet til lokaldemokratiet	59
7.4	Lokal identitet	61
7.5	Synspunkter rundt kommunesammenslåing	61
7.6	Kommunedelsutvalg	62
7.7	Oppsummering	63
8.	DISKUSJON OG VURDERINGER	64
8.1	Innledning	64
8.2	Lokale målsettinger og funksjonell region	64
8.3	Økonomi	65
8.4	Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse	68
8.5	Samfunnsutvikling	71
8.6	Demokrati	72
8.7	Interkommunalt samarbeid	73
8.8	Regionalisering, andre sammenslåinger og endringer i offentlig virksomhet	76
9.	KONKLUSJON OG ANBEFALING	78
9.1	Ekspertutvalget og Meråker kommune	78
9.2	Vår vurdering	80
9.3	Anbefaling og konklusjon	81
	LITTERATURLISTE	83
	Tabeller fra spørreundersøkelse	88
	Vedlegg: Tabeller	

## FIGURLISTE

Figur	side
1.1: Kart over Meråker kommune (Kilde: <a href="http://www.gulesider.no">www.gulesider.no</a> ).	2
1.2: Ekspertutvalgets kriterier for kommunestruktur (Kilde: Ekspertutvalget 2014b).	3
1.3: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Regjeringen Solberg).	5
4.1 Beregnet utgiftsbehov 2014. Kilde: KMD	19
5.1: Andel barn med barnevernstiltak 0-17 år, og netto driftsutgift pr. barn i barnevernet, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	35
5.2: Ressursbruk og fordeling, Pleie og omsorgstjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	36
5.3: Kommunale tjenester, andel som er enig (Kilde: Vår spørreundersøkelse)	41
5.4: Interkommunale samarbeid – andel enig (Kilde: Vår spørreundersøkelse).	46
6.1: Svar fra spørreundersøkelsen blant ansatte, ledere og politikere. Prosentandel av de som har svar 4,5, og 6 på en sekstrinnsskala.	57
7.1: Synspunkter på lokaldemokratiet i Meråker (Kilde: spørreundersøkelsen).	60
7.2: Synspunkter på selvstendighet og sammenslåing i Meråker (Kilde: spørreundersøkelsen).	61
7.3: Synspunkter på mål ved kommunesammenslåing for Meråker (Kilde: spørreundersøkelsen).	62

## TABELLER

Tabell	side
3.1: Befolkning og sysselsettingsutvikling i Meråker i perioden 2001 til 2015 (Kilde: <a href="http://www.ssb.no">www.ssb.no</a> og Egne beregninger).	11
3.2: Antall sysselsatte personer etter bostedskommune (rader) og arbeidsstedskommune (kolonner), korrigerte tall for 4. kvartal 2014 og 4. kvartal 2000 (Kilde: <a href="http://www.ssb.no">www.ssb.no</a> og Egne beregninger).	12
3.3: Næringsutvikling i Meråker i perioden 2009/2010 til 2014/2015 (Kilde: <a href="http://www.ssb.no">www.ssb.no</a> og egne beregninger).	13
3.4: Næringsutvikling i Meråker i perioden 2009/2010 til 2014/2015 (Kilde: <a href="http://www.ssb.no">www.ssb.no</a> og egne beregninger).	14
3.5: Framskrivninger av arbeidsplasser, pendling og befolkning i Meråker mot 2040 (Kilde: SSB og egne beregninger).	15
4.1 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.	18
4.2 Sentrale finansielle nøkkeltall. I prosent av sum driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern)	20
4.3: Andel av totale netto driftsutgifter på ulike tjenesteområde. Kilde: KOSTRA 2014/beregninger ved Telemarksforsking.	21
4.4 Støtte til engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr. Kilde: KMD 22	
4.5 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD	22
4.6 Samlet omfordeling strukturkriteriet. 1000 kr. Kilde: KMD	23
4.7 Samlet utslag som følge av ny kostnadsnøkkel og strukturkriterium. 1000 kr. Kilde: KMD/KS	24
4.8 Administrasjonsutgifter 2014 og mulig effektiviseringspotensial for Meråker kommune. Kilde: KOSTRA (Konsern)	26
4.9: Netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder (kr per innb. i målgruppen) og effektiviseringspotensiale i mill kr. 2014. Kilde: KOSTRA	27
4.11: Alderssammensetning pr. 1.1.15. Kilde: SSB	28
4.12: Beregnede mer-/mindreutgifter 2016-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2016-kr. Meråker kommune. Kilde: SSB/TBU.	28
4.13: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk i Meråker kommune. Kilde: KMD Ny kommunen og egne beregninger.	29
5.1: Antall barn i alderen 0-5 år (Kilde: SSB).	32
5.2: Nøkkelindikatorer Barnehagesektoren, konsern, 2014 (Kilde: SSB).	32
5.3: Antall barn i grunnskolealder (Kilde: SSB)	33
5.4: Nøkkeltall for grunnskolen, konsern 2014 (Kilde: SSB)	33
5.5: Nøkkelindikatorer Barnevern, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	34
5.6: Nøkkelindikatorer Sosialtjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	36
5.7: Nøkkelindikatorer Hjemmetjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	37
5.8: Nøkkelindikatorer Institusjonsplasser, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	37
5.9: Nøkkelindikatorer kommunehelse, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	38



5.10: Nøkkellindikatorer Rus/Psykiatri, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	39
5.11: Nøkkellindikatorer VAR, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	39
5.12: Nøkkellindikatorer Fysisk planlegging, kulturminner, natur og miljø, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	40
5.13: Meråkers deltakelse Værnesregionen (Kilde: <a href="http://www.varnesregionen.no">www.varnesregionen.no</a> ).	44
5.14: Sentrale IKS og AS Meråker har eierinteresser i (kilde: Meråker kommune).	45
5.15: Organisering av spesialiserte/små tjenesteområder	50
7.1: Valgdeltakelse kommunestyrevalget i 2003, 2007, 2011 og 2015, Meråker, Nord-Trøndelag og Norge (Kilde: SSB).	59
7.2: Partipolitisk sammensetning i Meråker etter valgene 2003, 2007, 2011 og 2015 (Kilde: SSB).	59
8.1: Vurderingssystem for 0-punktsmåling, dvs. Meråker som fortsatt egen kommune.	67
8.2: Oppsummering selvstendighetsalternativet - Velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse	68
8.3: Små/spesialiserte tjenesteområder.	74
9.1: Konsekvenser for Meråker kommune ved selvstendighet vs. kommunesammenslåing.	81

## **SAMMENDRAG**

Dette er sammendraget av rapport nr. 2 2016, fra Trøndelag Forskning og Utvikling AS, om kommunestruktur for Meråker kommune. Utredningen er gjennomført i et samarbeid mellom Trøndelag Forskning og Utvikling, Østlandsforskning og Telemarksforskning.

### **Utredningens fokus**

Formålet med utredningen er å belyse fordeler og ulemper ved fortsatt selvstendighet med interkommunalt samarbeid for Meråker kommune.

Utredningen omfatter temaene økonomi, tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutviklerrollen og lokaldemokrati for Meråker kommune. Utredningen inkluderer analyser og vurderinger basert på tidligere dokumentasjon, eksisterende data samt spørreundersøkelse og intervjuer av administrative ledere, politikere og ansatte i Meråker kommune.

### **Økonomi**

Meråker har i dag en presset økonomi i likhet med mange lignende kommuner i Norge. En nedgang i antall barn gjennom flere år, og nedgang i kraftinntektene, har gitt svak utvikling i inntektene samtidig som man ikke har klart å ta ned kostnadene tilsvarende. Kommunen har pr. i dag en liten økonomisk buffer i disposisjonsfondet, og kommunens økonomiplan innebærer ingen vesentlig styrking av denne bufferen selv om eiendomsskatten utvides. Regjeringens forslag til nytt inntektssystem ser imidlertid ikke ut til å gi negative effekter for Meråker, og kommunen fikk i 2015 et pluss-resultat som styrker den økonomiske bufferen vesentlig. Disse styrkingene på inntektssiden kommer godt med nå når kraftinntektene ser ut til å være på et enda lavere nivå enn det som er lagt inn i økonomiplanen. Samlet sett må imidlertid kommunen nå kutte ytterligere i tjenestetilbud/kostnader eller øke eiendomsskatten, utover økonomiplanen.

En eventuell kommunesammenslåing i Værnesregionen vil plassere Meråker inn i en stor og økonomisk slagkraftig kommune.

### **Velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse**

Når det gjelder basistjenester og velferdsproduksjon er situasjonen relativt god pr. i dag. Nærhet og lokal kunnskap gir grunnlag for tjenester som innbyggerne i stor grad er fornøyde med. utfordringene er først og fremst knyttet til økonomi og grunnlag for framtidig tjenesteproduksjon.

For rettssikkerhet og myndighetsutøvelse er det i første rekke rekruttering av fagfolk, kompetanse, kapasitet og i noe mindre grad inhabilitet som skaper utfordringer. Med bruk av settekommune, interkommunale ordninger og kjøp av saksbehandlingskapasitet, fungerer dette godt i dag, om enn på en mer komplisert og kostnadskrevende måte enn om kommunen blir en del av en større kommune. Fortsetter kommunen som selvstendig kommune, må flere oppgaver utføres i samarbeid med andre kommuner.

En eventuell kommunesammenslåing, vil i stor grad løse utfordringer med kapasitet, kompetanse og inhabilitet, samtidig som innbyggerne mottar like gode basistjenester

innen oppvekst og helse på samme sted som ved selvstendighet. Andre tjenesteområder og administrasjon vil i større grad kunne bli samlokalisert og flyttet ut av kommunen. For lokale brukere vil servicekontor og internett redusere avstandsulempene.

## **Samfunnsutvikler**

Meråker har et team for utviklingsarbeid i kommunen med ordfører, rådmann, teknisk sjef, plansjef og næringsmedarbeider/førstelinjetjeneste i Meråker Utvikling. I tillegg er det flere ildsjeler som bruker mye tid på utvikling av både frivillig sektor og næringsliv i kommunen. Styrken med dette er først og fremst nærhet og lokal kunnskap. Svakheterne innen samfunnsutviklerrollen er bl.a. at kommunen blir svært avhengig av enkeltpersoner og samarbeidet mellom disse, svak kapasitet innen teknisk sektor, manglende planverk og at kommunen blir for liten i spørsmål av regional karakter, slik som prioritering samferdsel og videregående skole i kommunen.

Samfunnsutviklerarbeidet i Meråker er et godt argument for å fortsette som selvstendig kommune. Det store spørsmålet her blir så om man i framtiden evner å prioritere dette arbeidet like mye som man har gjort.

En eventuell kommunesammenslåing, vil plassere dagens Meråker i en stor kommune med bedre gjennomslagskraft i regionale spørsmål. Det er imidlertid ingen garanti for prioritering av f.eks. lokale veisaker eller den videregående skolen om den framtidige fylkeskommunen skulle foreslå nedskjæringer eller nedleggelse. Mer sikkert er det at sammenslåing vil gi et helt annet kommunalt utviklingsapparat, trolig med bedre spesialkompetanse. Sannsynlig er det også at det blir mindre breddekompetanse og lokal kunnskap enn hva Meråker har i dag. Lokalt er man bekymret for effektene av slike endringer og flytting av administrative arbeidsplasser ut av kommunen.

## **Lokaldemokrati**

I Meråker er det god valgdeltakelse og stor konkurranse mellom flere politiske parti. Styringen av interkommunale samarbeid oppleves utfordrende, spesielt for administrasjonen. Værnessamarbeidet har mange ledd og oppleves kompleks. Politisk har man noe innflytelse over de interkommunale samarbeidene. Hvorvidt man får lokal innflytelse over tilsvarende tjenester ved alternativene kjøp av tjenesten eller kommunesammenslåing, er trolig enda mer usikkert. Andre potensielle svakheter i dag er i første rekke knyttet til inhabilitet, saksgrunnlag og politiske vedtak av god kvalitet samt politisk handlingsrom. Styrkene er nærhet og lokal kunnskap som brukes til å gi grunnlag for relativt raske beslutninger om satsinger innen drift og utvikling.

Om kommunen fortsetter som selvstendig kommune, vil lokaldemokratiet kunne ha en god utvikling om kommunen har økonomisk handlingsrom til å prioritere samfunnsutviklingsarbeid og at man fortsetter den gode trenden med bedre samarbeid mellom politikere og mellom politikere og administrasjon. Om det skjer kan også folks engasjement for lokal utvikling øke. I tillegg blir det viktig med avklart styringssystem og oppfølging av interkommunale samarbeid. Risikoen er uforutsette utgifter som gir svak økonomi og politisk avmakt eller vedvarende politisk uro.

En eventuell kommunesammenslåing, vil ha store konsekvenser for lokaldemokratiet i Meråker. Politisk kontroll er da overlatt til et annet fellesskap. Engasjement og representasjon i den nye kommunens partier og kommunestyre blir i så fall viktig. I tillegg blir det viktig å få gjennomslag for kommunedelsutvalg eller andre ordninger som kan bidra til fortsatt lokalt engasjement om utviklingen i dagens Meråker.

## **Anbefaling**

I løpet av juni 2016 skal kommunestyret i Meråker vedta om de går for selvstendighet eller sammenslåing med en eller flere kommuner. Lokale mål om samfunnsutvikling, nærhet og geografiske avstander taler for at Meråker kan være selvstendig kommune. Det ser også ut til å være mange i Meråker som ønsker å fortsatt være egen kommune.

Det første store spørsmålet for kommunestrukturvalget, er om Meråker kommune får økonomisk grunnlag for videre drift med handlingsrom til egen styring av basistjenester og samfunnsutviklingsarbeid, samtidig som man kjøper inn eller samarbeider om andre tjenester. Økonomien til Meråker er presset, men kraftinntekter og det nye inntektssystemet kan være tilstrekkelig til å klare seg. Om Meråker går for fortsatt selvstendighet, mener vi kommunen må styrke bufferen/disposisjonsfondet minst på linje med dagens økonomiplan. Hva dagens regjering eller for så vidt kommende regjeringer kan få gjennomslag for av endringer i inntekter, oppgaver og krav til kommuner er usikkert. Likevel må vi kunne anta man vet mer når det nye inntektssystemet for kommunene blir vedtatt utover våren.

Kommunens andre store utfordring ligger på områder som kapasitet, rekruttering, kompetanse, inhabilitet og at man derfor må overlate deler av oppgavene til andre, eller inngå i samarbeid. Dette kan gi mindre påvirkningskraft på tilbudet og tilhørende kostnader. Kommunen bør her identifisere hvor det er viktig å ha påvirkningskraft og mobilisere ressurser til å oppnå en sterkere påvirkning der. Styring med f.eks. basistjenester, arealpolitikk og samfunnsutviklingsarbeid, bør være oppnåelig som selvstendig kommune. Styringskostnader med et økende antall interkommunale samarbeid er selvsagt viktig å se nærmere på, men vi mener ikke dette har avgjørende betydning for kommunestrukturvalget. Dette er utfordringer Meråker kan jobbe sammen med andre kommuner om, og slik sett kan det vente til hvordan kommunestrukturen etter denne reformperioden blir tydeligere.

Den tredje utfordringen gjelder om Meråker blir stående igjen for alene, slik at det blir få alliansepartnere å støtte seg på om kommunen trenger det i kamp for samferdselsprosjekter og den videregående skolen. Om kommunen på et senere tidspunkt finner ut at sammenslåing må bli løsningen, kan dette gi en dårlig forhandlingsposisjon. Kommunen bør derfor fortsette sine samtaler i Værnesregionen rundt mulighetene for kommunesammenslåing. Hva man kan oppnå i intensjonsplaner om arealplan, samfunnsutviklingsarbeid, regionalpolitisk støtte og lokale satsinger, kan her bli viktig for valget om selvstendighet eller ikke.

# 1. INNLEDNING

*I dette kapitlet går vi gjennom bakgrunn, formål og problemstillinger, samt videre inndeling av rapporten.*

## 1.1 Bakgrunn for utredningen

Bakgrunn for utredningen kan sees fra minst to sider. På den ene siden har vi regjeringen Solbergs fokus på kommunereform og mer slagkraftige kommuner og regioner. På den andre siden har vi primærkommunenes fokus på mest mulig lokal styring av lokalt tjenestetilbud og samfunnsutvikling.

Fra regjeringen og nasjonalt hold, pekes det på en rekke problematiske forhold rundt dagens kommunestruktur, bl.a. at svært mange kommuner ikke evner å takle framtidige utfordringer fordi de har for svak økonomi til å løse sine oppgaver på en god nok måte uten å gå inn i demokratisk betenkelige interkommunale samarbeid. Dette leder gjerne oppmerksomheten mot kommuner med få innbyggere. F.eks. er det i Norge hele 160 kommuner med færre enn 3 000 innbyggere. Norge er imidlertid mangfoldig og preget av til dels betydelig større avstander enn kommuner som i f.eks. Danmark. Sverige har langt færre kommuner enn Norge, men har også kommuner med under 3 000 innbyggere og store avstander.

Et annet argument for kommunereform, er vekstargumentet. Dette tar på den ene siden utgangspunkt i målsettinger om økonomisk vekst i Norge og at det her er behov for samordnet arealbruk og politisk kraft rundt de store byregionene, fordi det er her potensialet for økt vekst er størst (Rattsø 2015). Dette leder til fokus på sammenslåing av kommuner i nærhet av store byer. På den andre siden brukes også dette nasjonale vekstargumentet om ineffektiv ressursbruk ved å ha mange kommuner, og at sammenslåinger kan gi høyere økonomisk vekst i Norge. Begge disse argumentene er kun gyldige under nærmere forutsetninger, f.eks. at det ikke er mulig å samordne arealbruken i samarbeid mellom kommuner.

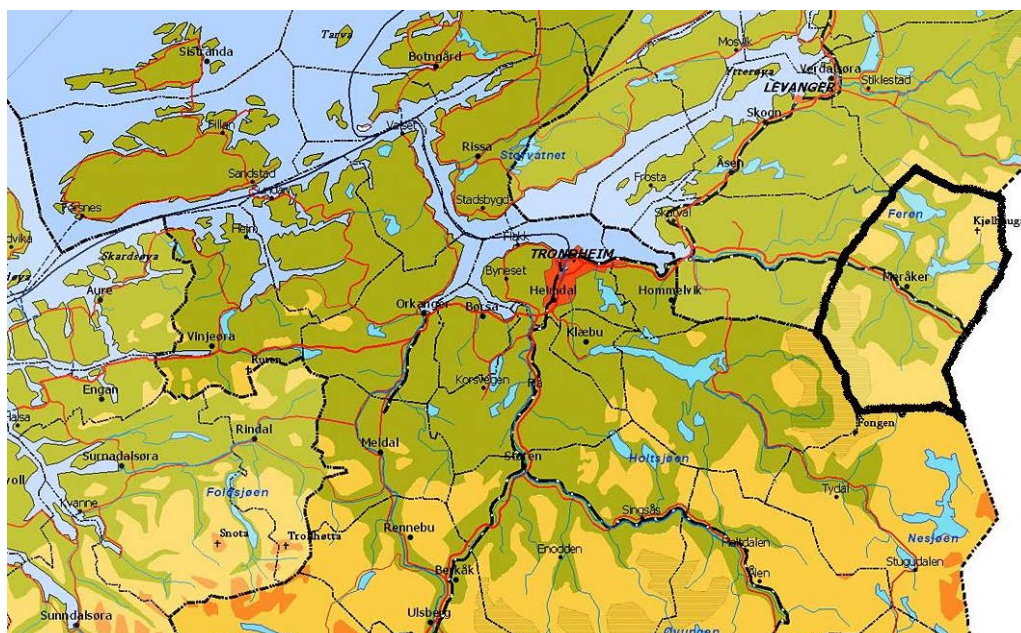
Siden den store kommunereformen på 60-tallet, har kommunesammenslutninger i Norge vært opptil kommunene selv. Antall kommunesammenslutninger har vært svært få siden regjeringen Bondevik, med Solberg som kommunalminister, hadde et reformfokus først på 2000-tallet. Den gang var det 434 kommuner. Grunnleggende argumenter for motstand mot sammenslutninger og for fortsatt lokal politisk styring, har gjerne vært tilfredshet med tjenestetilbud men også tilhørende høye inntekter for småkommunene, se f.eks. Sørensen (2012), samt frykt for flytting av makt og negativ utvikling ved eget sted (Brandtzæg 2014).

Fra tidligere vedtatte sammenslåinger de siste 10-20 årene, trekkes det gjerne fram anstrengt kommuneøkonomi og tilhørende lav politisk påvirkningskraft samt nye infrastrukturløsninger som det som utløste sammenslåing (Sand et al. 2015). I tillegg har man gjennomgående beskrevet og sannsynliggjort hvordan en kommunesammenslåing kan bidra til en positiv utvikling for hele den nye kommunen, og ikke bare i kommunesenteret (Brandtzæg 2014).

Nåtidens kommunereformarbeid har et større politisk trykk fra regjeringshold enn kommunestrukturarbeidet på 2000-tallet. Kommuner har bl.a. fått utredningsplikt og skal aktivt følges opp av Fylkesmannen og Distriktsenteret. I tillegg lokkes kommuner av økonomiske virkemidler som dekning av engangskostnader ved sammenslåing og videreføring av gjeldende inndelingstilskudd i 15-20 år om vedtak gjøres i reformperioden.

## 1.2 Kort om Meråker kommune

I grensekommunen og fjellbygda Meråker er det like i overkant av 2500 innbyggere. Dette tallet har ikke utviklet seg mye siste tiåret samlet sett, men har hatt en positiv utvikling de siste få årene etter noen år med jevn svak nedgang (Sand 2012). Kartet nedenfor viser Meråker kommunes beliggenhet med kommunesenteret Midtbygda om lag 48 km øst for Stjørdalshalsen, kommunesenteret i Stjørdal kommune.



Figur 1.1: Kart over Meråker kommune (Kilde: [www.gulesider.no](http://www.gulesider.no)).

Om lag halvparten av innbyggerne i Meråker bor i kommunesenteret, mens de aller fleste for øvrig bor mindre enn 1 mil fra kommunesenteret (Sand 2012).

Meråker kommune har på linje med svært mange andre kommuner et betydelig interkommunalt samarbeid og har tidligere utredet ulike måter å samarbeid og samordne ressursinnsatsen på. De siste årene har Meråker kommune i økende grad samarbeidet med de fem andre kommunene i Værnesregionen: Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal og Malvik. Samarbeidsområder her er helse, barnevern, PPT, NAV, støttefunksjoner og regionalpolitisk samarbeid. Ut av dette åpner det seg tre valgmuligheter for Meråker, bestå som selvstendig kommune, slå seg sammen med de andre kommunene i Værnesregionen eller slå seg sammen med Stjørdal og eventuelt noen få kommuner.

Det er nå uttrykt behov for en nærmere gjennomgang av konsekvensene ved fortsatt selvstendighet for Meråker kommune. Det store spørsmålet er om Meråker kommune evner å møte morgendagens utfordringer som selvstendig kommune. Dette ser vi nærmere på i denne rapporten.

### 1.3 Om kommunereformen og sammenslåing

Kommunereformen er grundig beskrevet i en rekke rapporter og nettsteder. Her går vi kort gjennom det vi mener er sentrale faktorer i dette reformarbeidet. Den første faktoren er at regjeringen Solberg har satt i gang arbeidet med en kommunereform ut fra ambisjoner om å få flere kommuner til å slå seg sammen til mer robuste kommuner med større slagkraft innen tjenesteyting, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling samt mindre behov for de demokratisk problemfylte interkommunale samarbeidene.

#### 1.3.1 Ekspertutvalgets kriterier for kommunestruktur

Kommunal- og moderniseringsdepartementet nedsatte et ekspertutvalg som fikk mandat til å utrede forutsetningene for kommunereformen. Utvalget leverte foreløpig rapport i mars 2014 og sluttrapporten i desember 2014 (Ekspertutvalget 2014a og Ekspertutvalget 2014b). I figuren nedenfor viser vi Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur.

Tjenesteyting		Myndighetsutøvelse	
Samfunnsmessige hensyn	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvalitet i tjenesten</li> <li>• Effektiv bruk av samfunnets ressurser</li> <li>• Likeverdighet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilstrekkelig kapasitet</li> <li>• Relevant kompetanse</li> <li>• Effektiv tjenesteproduksjon</li> <li>• Økonomisk soliditet</li> <li>• Valgfrihet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rettssikkerhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilstrekkelig kapasitet</li> <li>• Relevant kompetanse</li> <li>• Tilstrekkelig distanse</li> </ul>
Samfunnsutvikling		Demokratisk arena	
Samfunnsmessige hensyn	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima/miljø</li> <li>• Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</li> <li>• Tilstrekkelig kapasitet</li> <li>• Relevant kompetanse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betydningsfulle oppgaver og rammestyring</li> <li>• Lokal politisk styring</li> <li>• Levende lokalt folkestyre</li> <li>• Aktiv lokal politisk arena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Høy politisk deltakelse</li> <li>• Lokal politisk styring</li> <li>• Lokal identitet</li> <li>• Bred oppgaveportefølje</li> </ul>

Figur 1.2: Ekspertutvalgets kriterier for kommunestruktur (Kilde: Ekspertutvalget 2014b).

Kriteriene er ment å angi hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne overta sine roller og oppgaveløsning. Dette må i neste omgang vurderes med utgangspunkt i kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Innenfor hver av de fire rollene har kommunen

samfunnsmessige hensyn, slik figuren viser. Ekspertutvalget gir i tillegg anbefalinger om å prioritere funksjonelle samfunnsutviklingsområder, minst 15-20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning uten bruk av interkommunalt samarbeid, samt at staten må redusere detaljstyring og legge til rette for politisk deltakelse

### 1.3.2 Regjeringens mål med reformen

Regjeringens mål for en ny kommunereform, se [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):

- 1) **Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.** Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø gir mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.
- 2) **Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.** 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 bo- og arbeidsmarkedsregionene.
- 3) **Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.** Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.
- 4) **Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.** Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

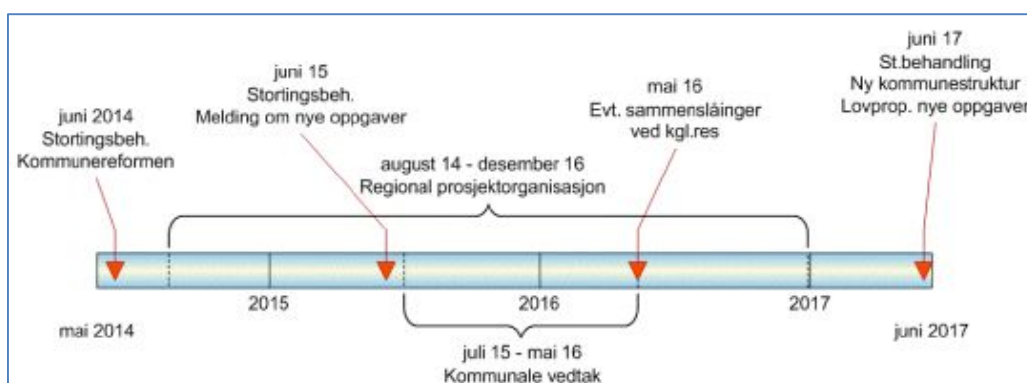
### 1.3.3 Tidsløp og sammenslåingsprosessen

Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, jf. tidsplanen fra regjeringen. Inndelingslova regulerer det formelle rundt kommunesammenslåing.<sup>1</sup> Kommunestyrene fatter vedtak og sender søknad om sammenslåing via fylkesmannen til departementet. Regjeringen, dvs. Kongen i statsråd, gjør vedtak om kommunesammenslåing når kommunene saken gjelder er enige. Dersom en av de involverte kommunene er mot sammenslåing, legges saken fram for Stortinget. Etter vedtak om sammenslåing har fylkesmannen en sentral rolle med å følge opp gjennomføringen av sammenslåinga.

---

<sup>1</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>.





Figur 1.3: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Regjeringen Solberg).<sup>2</sup>

Tidslinjen betyr at det nasjonale reformarbeidet legger opp til kommunesammenslåinger med virkningsdato senest 1.1.2018.

### 1.3.4 Nye oppgaver

Det foreligger en stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner fra mars 2015 (St meld 14 2014/2015). I følge denne kan kommunene kan få flere oppgaver innenfor helse- og velferdstjenester som tannhelsetjenesten, samt større ansvar for rehabiliterings-tjenester og basishjelpemidler. På sine sider om kommunereformen, beskriver regjeringen at den legger opp til å redusere statlig detaljstyring og gjøre endringer for oppgavene til kommuner parallelt med endringer for oppgaver til fylkeskommunene, når Stortinget kan vurderer både kommune- og fylkesgrenser våren 2017. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå, se regjeringens sider om reformen (kommunereform.no).

## 1.4 Formål og problemstillinger i utredningen

Formålet med utredningen er å belyse fordeler og ulemper på lang sikt ved fortsatt selvstendighet for Meråker kommune. Med lang sikt menes at vi prøver å se 20-30 år fram i tid.

Hovedproblemstillingene er å belyse hvordan selvstendighet og sammenslåing står seg mot nasjonale kriterier fra Ekspertutvalget og de lokale mål man har i hver enkelt kommune. Kriteriene fra Ekspertutvalget er knyttet til fire overordnede oppgaver og funksjoner som kommunene er ment å ivareta av samfunnsmessige hensyn. Det gjelder kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokrati-forvalter. De lokale mål gjelder bl.a. det å tilby innbyggerne gode tjenester og å bidra til positiv utvikling i ulike deler av kommunen.

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform>.

## 1.5 Rapportens innhold

Inkludert dette kapitlet, har rapporten ti hovedkapitler med følgende innhold:

- I kapittel to beskrives metode og gjennomføring i prosjektet.
- I kapittel tre beskrives befolkning, næringsliv, avstander og framtidig utvikling.
- I kapittel fire belyses økonomiske forhold.
- I kapittel fem belyses velferdsproduksjon, myndighetsutøvelse og interkommunale samarbeid.
- I kapittel seks belyses kommunens rolle innen samfunnsutvikling.
- I kapittel sju belyses lokaldemokratiet i kommunen.
- I kapittel åtte diskuterer vi utviklingen i kommunen med en vurdering av konsekvenser innen tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og lokaldemokrati, ved selvstendighet vs. sammenslåing.
- I kapittel ni går vi gjennom ekspertutvalgets kriterier om Meråker, vi summerer opp sentrale konsekvenser ved valg av selvstendighet eller sammenslåing og vi kommer med enkelte anbefalinger for kommunens videre arbeid med kommunereformen.

## 2. DATAINNSAMLING OG METODE

*I dette kapitlet beskrives datainnsamling og metode.*

### 2.1 Innledning

Vi har belyst de aktuelle problemstillingene med følgende data og analyser:

- Dokumentstudier og bruk av eksisterende data
- Intervju og innsamling av informasjon via e-post o.l.
- Analyser av samfunnsutvikling
- Kommunaløkonomiske analyser
- Analyser og vurderinger innen de aktuelle tema

Analyser av samfunnsutvikling og kommunaløkonomiske analyser krever spesielle metoder som beskrives i Sand et al. (2015b). Når det gjelder andre analyser og vurderinger vi har gjort, er grunnlaget for disse beskrevet nærmere utover i rapporten.

### 2.2 Dokumentanalyse og eksisterende data

Vår utredning bygger på oppdatert kunnskap om kommunereformen fra regjeringen, fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Distriktsenteret og en gjennomgang av aktuell dokumentasjon om tidligere og pågående vurderinger, vedtak og erfaringer med sammenlånning, interkommunalt samarbeid og tjenesteproduksjon i enkeltkommuner. De mest relevante referansene finnes her på de ulike steder i rapporten hvor referansene er brukt. Vi har i liten grad brukt resultater fra rapporter som bruker tekniske indekser til å beskrive næringsutvikling, bostedsattraktivitet, tjenestenivå osv. Slike rapporter er overordnede analyser basert på gitte data og strenge forutsetninger som kunne vært sett nærmere på og sammenlignet med våre data og analyser. Dette har vi ikke prioritert i dette prosjektet.

I forbindelse med utredningen har vi gått gjennom en rekke dokumenter om lokale forhold så vel som andre dokumenter/rapporter som belyser lignende tema. Av eksisterende data har vi først og fremst gått gjennom registerstatistikk fra SSB, inkl. kommunedatabasen KOSTRA, samt økonomiske data fra kommunene.

### 2.3 Intervju

I utredningen er det gjennomført en rekke intervju. Gruppeintervju av administrativ ledelse, gruppeintervju av nøkkelinformanter innen samfunnsutvikling i kommunen samt suppleringsintervju av rådmann, ordfører, oppvekstsjef og to tillitsvalgte.

Gruppeintervju av administrativ ledelse ble gjennomført etter en intervjuguide med spørsmål om økonomi, tjenesteyting, myndighetsutøvelse, demokrati og samfunnsutvikling. 5 personer fra kommunen deltok i intervjuet. En sektorsjef hadde ikke anledning til å delta på gruppeintervjuet. Her ble det valgt å ta inn utdypende informasjon

fra lokale dokumenter samt supplerende informasjon fra denne personen når denne deltok i et eget supplerende intervju.

Gruppeintervjuet om samfunnsutvikling ble gjennomført etter en metode TFoU utviklet i samarbeid med flere institutt i et oppdrag for Distriktssenteret (Haugum 2014 og Cruickshank et al. 2014). Gjennom et semistrukturert gruppeintervju har vi tatt for oss en kommunes utviklingskapasitet. Intervjuet hadde en varighet på 2,5 timer. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i kommunenes planverk i kommuneplanens arealdel og planstrategi. Intervjuene la vekt på å beskrive nåsituasjonen, men deltakerne ble utfordret på å beskrive framtidige utfordringer og gevinster ved enten å fortsette i dagens struktur eller en sammenslått struktur. Informasjonen som kom fram i gruppeintervjuene er prisgitt hvem som deltok og hva de sier. Derfor er ikke bildet som beskrives av kommunen absolutt og heldekkende for alt arbeid kommunene gjør som kan sorteres inn under samfunnsutvikling. På møtet deltok ordfører, rådmann, teknisk sjef, representant fra næringsutviklingsapparatet og en representant for frivillighet. Møtet hadde gjennomgående fokus på samfunnsutvikling og hvordan lokaldemokratiet arbeider med dette i Meråker kommune. På bakgrunn av dette var lite behov for supplerende intervju om samfunnsutviklingsarbeidet i kommunen.

Suppleringsintervju er gjennomført der vi har manglet informasjon eller sett det som nødvendig for å få belyst forhold fra flere sider. Intervjuene har slikt sett ikke blitt gjennomført etter en mal, men har likevel vært fokusert på spørsmål om økonomi, tjenesteyting, myndighetsutøvelse, demokrati og samfunnsutvikling. Vi gjennomførte intervjuer med ordfører, rådmann, styreleder i Meråker Utvikling, to tillitsvalgte og en etatsjef som måtte melde forfall til gruppeintervjuet av etatsjefer.

## **2.4 Spørreundersøkelse til ansatte og politikere**

Alle politikere og ansatte i kommunen, har hatt muligheten til å komme med sin mening i en spørreskjemaundersøkelse med fire dagers svarfrist. For å spare tid og kunne ha et grunnlag å sammenligne med ble det brukt et spørreskjema som Telemarksforskning har benyttet tidligere på Nordmøre (TF-rapport nr. 368) og som ble justert til å passe for Inn-Trøndelagskommunene (Sand et al. 2015b). Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av Analyzer, som er et nettbasert undersøkelsesverktøy.

Kommunene fikk i oppdrag å skaffe e-postadresse til alle respondentene. På listene er det for de aller fleste angitt arbeidssted/ funksjon og ut fra disse opplysningene ser vi hvor mange ansatte og politikere det er. Når det gjelder ledere er det 3 sektorsjefer og 11 enhetsleder, men i tillegg er det en del fagledere og arbeidsledere. Det ble sendt ut invitasjon til 276 ansatte og 38 folkevalgte. 4 folkevalgte var også ansatt og de fikk bare en invitasjon. Vi fikk inn svar fra 126 personer, fordelt på 19 administrative ledere, 26 folkevalgte og 81 ansatte. Dette gir en svarprosent på 68 prosent blant politikerne og 36 % blant de ansatte inkludert de med lederfunksjon. For ansatte med lederfunksjon har vi ikke informasjon om nøyaktig utvalg, men svarprosenten her er trolig i rundt svarprosenten blant politikerne. For øvrige ansatte er svarprosenten trolig rundt 30 %, noe lavt men faktisk 10 % høyere enn for tilsvarende undersøkelse i Inn-Trøndelagskommunene. Innen disse gruppene er det trolig et betydelig antall som ikke

sjekker den aktuelle e-posten eller som har fokus på det å besvare denne type undersøkelser. Svarene fra de ansatte er slik sett mer en samling av argumenter fra ansatte, mer enn resultater fra et representativt utvalg. Tabeller med resultat fra undersøkelsen vises i vedlegg, mens enkelte figurer vises inne i rapporten. I tillegg vises essensen av svar på åpne spørsmål i vedlegg. På svært mange spørsmål ble skalaen 1-6 brukt, med f.eks. 1 som helt uenig og 6 som helt enig. For å få en enkel oversikt i figurene har vi valgt å slå sammen 1-3 til uenig og 4-6 til enig.

## **2.5 Vurdering av kvalitet på data og metoder**

I slike utredninger går vi alltid gjennom kunnskapsstatus fra andre aktuelle utredninger, forskningsrapporter, dokument på nasjonalt nivå samt lokale planer og dokumenter. Denne gjennomgangen var strukturert rundt de hovedtema utredningen fokuserer på.

Sentrale begreper om datakvalitet er reliabilitet og validitet. Reliabilitet handler om pålitelighet og nøyaktighet ved dataene i studien. Vår vurdering er at de data vi har samlet inn med intervju og spørreskjema er av god kvalitet og at det er svært sannsynlig at andre forskere kan gjenta undersøkelsene og få det samme resultatet ved bruk av de samme prosedyrene, dvs. høy reliabilitet ifølge Yin (1994). Antallet intervju kunne vært høyere men de siste intervjuene tilførte lite ny informasjon om de sentrale problemstillingene vi skal belyse.

Spørreskjema ble valgt som metode for å få inn data fra politikere, ledere og ansatte i kommunen. Undersøkelsen har svakheter mhp. representativitet i gruppen av ansatte, mens dette vurderes som akseptabelt for politikere og ledere. I tillegg har undersøkelsen gitt utvalget mulighet til å si sin mening om ulike tema, og gitt utredningen forklaringer og utdyper på flere standpunkter og tema.

Validitet refererer til om dataene er gyldige eller relevante for problemstillingene i undersøkelsen (Hellevik 1991). Semistrukturerte intervju ble valgt som metode ved de fleste av intervjuene. Med en slik metode unngikk vi problemer med mer standardiserte opplegg, som f.eks. at respondentene besvarer overfladisk ved åpne spørsmål og krysser av nøytralt ved skaleringer. Det er også lettere å oppdage misforståelser via intervju enn via utfylling av spørreskjema. Ved å sjekke om spørsmål og svar fra respondentene er relevant i forhold til problemstillingene, ble det sikret god validitet ved intervjuene.

Totalt sett mener vi de data vi har samlet inn og analysert, kan brukes til å si noe om fordeler og ulemper av fortsatt selvstendighet for Meråker kommune.

### 3. BEFOLKNING, NÆRINGS LIV OG AVSTANDER

*I dette kapitlet vises geografiske forhold samt befolkningsframskrivninger basert på pendlingsutvikling og arbeidsplassutvikling i regionen.*

#### 3.1 Innledning

Under dette temaet har vi belyst befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling, bostedsattraktivitet, arbeidsplassvekst og scenarier for framtidig befolkningsutvikling ut fra et regionaløkonomisk perspektiv. I dette perspektivet antas netto befolkningsutvikling å ha sterk sammenheng med netto sysselsettingsutvikling, i tråd med vanlig pendlingsmønster og at det er sterk statistisk sammenheng mellom lokal sysselsettingsutvikling og befolkningsutvikling i arbeidsmarkedsregionene i Norge (Sand et al. 2015b). Dødelighet, netto flytting for personer utenfor arbeidslivet, yrkesdeltakelse og antall barn pr. voksen, blir definisjonsmessig de andre faktorene som påvirker befolkningsutviklingen. Når slike forhold er rimelig stabile, inkludert dette med netto pendling, blir sammenhengen mellom sysselsetting- og befolkningsutvikling sterk.

Datagrunnlaget for våre beregninger er registerstatistikk fra SSB, resultater fra tidligere undersøkelser som Sand et al (2015a) samt intervju. Vi har oppdatert SSBs befolkningsframskrivninger fra 2014 med siste års utvikling og tilført endringer som er i tråd med utvikling i arbeidsplasser. I våre beregninger har vi også tatt hensyn til rekrutteringsproblemer. Det er gjort på to måter. For det første har vi antatt en økning i innpendling. For det andre har vi antatt en svakere utvikling i arbeidsplasser enn vi ville gjort om rekrutteringsproblemer var av liten grad. Her kan vi legge til at pr. i dag så får man generelt tak i kvalifisert arbeidskraft i kommunen, inkl. utenlandske gjestearbeidere i grøntnæringen, ifølge våre informanter. Stillinger med spesielle krav til utdanning/kompetanse, er utfordrende å få besatt, men utgjør i helheten få stillinger. Slike personer er det sterk konkurranse om over hele verden, og er enklere å få tilgang til gjennom samarbeid med andre kommuner eller bedrifter. Over tid kan dette utgjøre en forskjell.

For å vurdere utviklingen i arbeidsplasser, har vi gjennomført næringsanalyser hvor vi har vi latt oss inspirere av Telemarksforskningens attraktivitetsmodell (Vareide og Nygård 2014), ved å skille mellom basisnæringer, regionale næringer og besøksnæringer i næringsanalysene. Ved å se på utviklingen i en næring i en region sammenlignet med utviklingen i landet, kan vi skille strukturell vekst fra annen vekst. Siden næringsstrukturene ligger fast over tid, gir dette informasjon om næringslivet også framover i tid. I analysene fokuserer vi på sysselsetting, fordi dette er en enkel, men samtidig god indikator for regional utvikling. Ørbeck (2014) er av de som begrunner sysselsetting som indikator for regional utvikling siden arbeidsplasser har tradisjonelt vært avgjørende for bosetting. I tillegg har sysselsettingsanalyser høy treffsikkerhet med hensyn på hva som blir igjen i lokal verdiskaping siden 2/3 av samlet verdiskaping er lønnskostnader mens resterende verdiskaping er kapitalavkastning til eiere og långivere.

### 3.2 Befolkning- og sysselsettingsutvikling

I tabellen nedenfor vises detaljer om bl.a. befolkning, yrkesaktivitet og sysselsetting. Sysselsettingstall er her fra 4. kvartal før årsskiftet.

Tabell 3.1: *Befolkning og sysselsettingsutvikling i Meråker i perioden 2001 til 2015 (Kilde: [www.ssb.no](http://www.ssb.no) og Egne beregninger).*

	1.1.2001	1.1.2015	Endring 2001-2015
Folketall	2 593	2 558	-1 %
Yrkesaktiv alder	1781	1902	7 %
Sysselsatte	1164	1159	0 %
Yrkesandel	65 %	61 %	-7 %
Arb.plasser	1135	941	-17 %
Innpendling	148	131	-11 %
Innpendlingsandel	13 %	14 %	7 %
Utpendling	177	349	97 %
Utpendlingsandel	15 %	30 %	98 %
Netto utpendling	29	218	652 %
Bor/jobber kommunen	987	810	-18 %
- andel av sysselsatte	85 %	70 %	-18 %
- andel av arbeidsplasser	87 %	86 %	-1 %

Tabellen viser bl.a. positiv utvikling i antall personer i yrkesaktiv alder selv om antall arbeidsplasser har gått ned. Dette har vært mulig på grunn av økt utpendling og redusert yrkesaktivitet. Vi ser at yrkesaktiviteten er nede på 61 %, mens den på landsbasis er 70 %, målt som antall sysselsatte delt på antall personer i yrkesaktiv alder (15-74 år).

Totalt er det nå 30 prosent utpendlingsandel, dvs. en dobling i perioden hvor hjørnesteinsbedriften Elkem ble lagt ned. Tabellen under sysselsetting etter bosteds- og arbeidsstedskommune, og at Meråker kommune er integrert i et felles arbeidsmarked med Stjørdal. I 2000/2001 pendlet 69 fra Meråker til Stjørdal. I 2014/2015 pendlet 162 (14 prosent) fra Meråker til Stjørdal. Det er registrert 74 personer (6 prosent) fra Meråker som jobber i Trondheim, men her er det trolig en betydelig andel studenter og deltid jf. funn i Nordtug et al (2004). Vi ser også at den største økningen i pendling er mot Stjørdal kommune.

Tabell 3.2: Antall sysselsatte personer etter bostedskommune (rader) og arbeidsstedskommune (kolonner), korrigerte tall for 4. kvartal 2014 og 4. kvartal 2000 (Kilde: [www.ssb.no](http://www.ssb.no) og Egne beregninger).

2000/2001	Frosta	Stjør- dal	Mer- åker	Selbu	Tydal	Mal- vik	Trond- Heim	Lev- anger	Ver- dal
Frosta	806	46	<b>1</b>	1	0	2	52	113	11
Stjørdal	17	6705	<b>77</b>	63	1	152	1421	143	17
<b>Meråker</b>	<b>0</b>	<b>69</b>	<b>987</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>46</b>	<b>6</b>	<b>0</b>
Selbu	0	110	<b>2</b>	1430	22	14	277	3	1
Tydal	0	4	<b>0</b>	15	377	1	29	0	0
Malvik	2	270	<b>8</b>	18	0	1645	3299	9	7
Trondheim	9	430	<b>15</b>	30	4	391	67275	84	20
Levanger	51	148	<b>9</b>	1	1	8	328	6448	495
Verdal	5	39	<b>1</b>	2	0	3	212	881	4120
2014/2015	Frosta	Stjør- dal	Mer- åker	Selbu	Tydal	Mal- vik	Trond- Heim	Lev- anger	Ver- dal
Frosta	786	90	<b>2</b>	0	0	2	101	151	28
Stjørdal	32	7625	<b>69</b>	117	1	325	2228	189	55
<b>Meråker</b>	<b>0</b>	<b>162</b>	<b>810</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>74</b>	<b>6</b>	<b>5</b>
Selbu	1	189	<b>1</b>	1396	23	33	303	4	3
Tydal	0	8	<b>0</b>	40	336	2	51	2	1
Malvik	1	526	<b>4</b>	18	2	1695	4047	15	7
Trondheim	19	1289	<b>21</b>	35	11	750	86445	146	60
Levanger	80	373	<b>5</b>	2	2	30	556	6874	875
Verdal	6	61	<b>1</b>	1	0	5	298	1150	4690

Avstandene mellom rådhusene i Meråker og Stjørdal er om lag fem mil, mens det er ytterligere tre mil til Trondheim. I andre retningen fra sentrum i Meråker, er det to mil til riksgrensa og fjellbygda Storlien i Sverige, mens Åre ligger 8,5 mil fra Meråker sentrum.

### 3.3 Utvikling i ulike bransjer og næringer

I tabellen nedenfor viser vi sysselsettingsutviklingen i ulike næringer i kommunen for den siste femårsperioden. Ideelt sett burde vi også her minst ha en tiårsperiode, slik som i analysene over. SSB endret imidlertid definisjonene i overgangen mellom 2007 og 2008, slik at det er svært arbeidsomt å lage næringsfordelt statistikk ti år tilbake i tid. Vi har derfor valgt å analysere en fem-årsperiode, fra 4. kvartal 2009 til 4. kvartal 2014. Dette blir antatt å være gyldig for næringsstatistikken ved årsskiftet 2009/2010 og 2014/2015.

LQ betyr lokaliseringkvotient og er definert som lokal sysselsettingsandel i bransjen delt på nasjonal sysselsettingsandel. Dette er en indikator på næringer som henter betydelige inntekter fra kunder utenfor regionen. RSI er regional vekst i bransjen minus nasjonal vekst i bransjen, dvs. et mål på hvor god utviklingen er korrigert for nasjonale trender i bransjen. Eksterne næringer er basisnæringer pluss statlige arbeidsplasser. Lokale næringer er definert som besøksnæringer pluss lokal offentlig administrasjon og tjenesteyting. Denne type næringsliv påvirkes sterkt av befolkningsveksten som var 7 % i Norge og 3,5 % i Meråker i den aktuelle perioden.



Tabell 3.3: Næringsutvikling i Meråker i perioden 2009/2010 til 2014/2015 (Kilde: [www.ssb.no](http://www.ssb.no) og egne beregninger).

	2009	An- del	LQ 2009	2014	Andel	LQ 2014	End- ring antall	Relativ endring	RSI
<b>Basisnæringer</b>	<b>189</b>	<b>0,20</b>	<b>1,10</b>	<b>245</b>	<b>0,26</b>	<b>1,49</b>	<b>56</b>	<b>30 %</b>	<b>27 %</b>
Landbruk	62	0,07	2,78	63	0,07	3,70	1	2 %	21 %
Fiske/havbruk	3	0,00	0,50	4	0,00	0,73	1	33 %	36 %
Bergverk og utvinning	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0 %	0 %
Næringsmidler	34	0,04	1,87	65	0,07	3,71	31	91 %	89 %
Anna industri	90	0,10	1,25	110	0,12	1,70	20	22 %	27 %
Telekom/IT/FoU/forlag/media	0	0,00	0,00	3	0,00	0,08	3	0 %	0 %
<b>Besøksnæringer</b>	<b>111</b>	<b>0,12</b>	<b>0,70</b>	<b>116</b>	<b>0,12</b>	<b>0,75</b>	<b>5</b>	<b>5 %</b>	<b>0 %</b>
Handel	63	0,07	0,66	59	0,06	0,64	-4	-6 %	-8 %
Aktivitet	25	0,03	0,75	23	0,02	0,71	-2	-8 %	-11 %
Servering/Overnatting	23	0,02	0,78	34	0,04	1,07	11	48 %	33 %
<b>Regionale næringer</b>	<b>188</b>	<b>0,20</b>	<b>0,68</b>	<b>153</b>	<b>0,16</b>	<b>0,55</b>	<b>-35</b>	<b>-19 %</b>	<b>-25 %</b>
Bygg/anlegg	61	0,06	0,87	45	0,05	0,60	-16	-26 %	-40 %
Kraft, vann og avfall	38	0,04	6,57	13	0,01	2,33	-25	-66 %	-68 %
Forretningsmessig tj.yting	26	0,03	0,44	23	0,02	0,37	-3	-12 %	-22 %
Transport	21	0,02	0,39	27	0,03	0,53	6	29 %	28 %
Agentur og Engros	3	0,00	0,07	1	0,00	0,03	-2	-67 %	-64 %
Finans, eiendom og utleie	39	0,04	0,84	44	0,05	0,93	5	13 %	5 %
<b>Offentlig</b>	<b>451</b>	<b>0,48</b>	<b>1,35</b>	<b>427</b>	<b>0,45</b>	<b>1,25</b>	<b>-24</b>	<b>-5 %</b>	<b>-14 %</b>
Lokal inkl. privat skole/helse	393	0,42	1,79	363	0,39	1,63	-30	-8 %	-15 %
Fylkeskommunal	45	0,05	2,75	43	0,05	2,66	-2	-4 %	-9 %
Statlig	13	0,01	0,13	21	0,02	0,20	8	62 %	51 %
<b>Sum</b>	<b>939</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>941</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>2</b>	<b>0 %</b>	<b>-6 %</b>
Eksternt	202	0,22	0,75	266	0,28	0,99	64	32 %	26 %
Regionalt	233	0,25	0,80	196	0,21	0,67	-37	-16 %	-23 %
Lokalt	504	0,54	1,33	479	0,51	1,26	-25	-5 %	-11 %

Vi ser at det først og fremst er basisnæringene næringsmidler og industri som har vokst i perioden. Bak dette ligger det igjen vekst i den Nortura-eide kjøttforedlingsbedriften Meråker Kjøtt AS og den danske vindusprodusenten Natre Meråker. Videre ser vi at både regionale næringer og offentlig sektor er preget av kutt i denne femårsperioden. Totalt sett har imidlertid statlig sektor og basisnæringer styrket seg med 64 arbeidsplasser. Dette er næringer som trekker inntekter til Meråker og gir større ringvirkninger for annet næringsliv enn hva mer lokal virksomhet gjør.

Utover egne arbeidsplasser, kan Meråkers befolkning vokse med grunnlag i arbeidsplasser utenfor kommunen. I tabellen nedenfor vises utviklingen i folketall og arbeidsmarkedsforhold.

Tabell 3.4: Næringsutvikling i Meråker i perioden 2009/2010 til 2014/2015 (Kilde: [www.ssb.no](http://www.ssb.no) og egne beregninger).

	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	Endring 2010- 2015	Endring 2010- 2015
Folketall	2 471	2 503	2 513	2 510	2 553	2 558	87	3,5 %
Voksne 20-39 år	513	531	535	537	552	565	52	9,8 %
Arbeidsfør alder	1 768	1 829	1 854	1 857	1 883	1 902	134	7,3 %
Arbeidsplasser	939	976	967	962	920	941	2	0,2 %
Innpendling	126	151	132	138	132	131	5	3,3 %
Innpendlingsandel	13,4 %	15,5 %	13,7 %	14,3 %	14,3 %	13,9 %	0,5 %	
Utpendling	315	323	329	340	342	349	34	10,5 %
Utpendlingsandel	27,9 %	28,1 %	28,3 %	29,2 %	30,3 %	30,1 %	2,2 %	
Yrkesaktive	1 128	1 148	1 164	1 164	1 130	1 159	31	2,7 %
Arbeidsledige	48	46	41	40	38	45	-3	-6,5 %
Arbeidsstyrke	1 176	1 194	1 205	1 204	1 168	1 204	28	2,3 %
Yrkesdeltakelse	66,5 %	65,3 %	65,0 %	64,8 %	62,0 %	63,3 %	-3,2 %	
Netto utpendling	299	309	346	311	302	287	-12	

I den siste femårsperioden har Meråker hatt en positiv utvikling med 87 flere innbyggere. Arbeidsstyrken har økt med 28, dvs. omtrent det samme som økningen i netto utpendling (29=34-5). I tillegg har det vært sterk økning i antall personer i arbeidsfør alder, som ikke er i arbeidslivet.

Antall yngre voksne har vokst med over 50 personer på fem år, men det kan vises at barnetallet har ikke vokst tilsvarende men heller gått noe ned. Det kan også vises at antall eldre over 75 år, dvs. over arbeidsfør alder, har blitt redusert med om lag 40 personer i fra 2010-2015.

### 3.4 Våre framskrivinger

Våre framskrivinger kan kalles justerte versjoner av SSBs mest brukte befolkningsprognosealternativ med middels vekst, MMMM, hvor hver M står for middels nivå når det gjelder hhv. fruktbarhet, dødelighet, innenlands mobilitet og netto innvandring. SSBs prognoser er fra 2015 vektlegger flyttemønsteret i perioden 2011-2014 og noe mer langsiktige endringer i fruktbarhet og dødelighet. I våre beregninger har vi i tillegg tatt hensyn til utviklingen i 2014 og 2015 samt næringsstruktur og sannsynlig videre utvikling samt pendlingsutvikling og yrkesaktivitet ved MMMM-alternativet. Antall personer i yrkesaktiv alder er fra framskrivingene av folkemengde. Yrkesandel er våre anslag basert på dagens yrkesandeler. Vi har videre antatt en moderat økning i pendling, basert på utviklingen de senere årene.

Framskrivningen for justert MMM er noenlunde like med SSBs framskrivinger, men vi har framskrevet faktisk befolkning i 2015 og 2016, mens SSBs framskrivinger bommer relativt mye her. I tillegg har vi lagt inn vekst i pendling og vekst i arbeidsplasser. Vår framskrivning innebærer betydelig lavere vekst av yngre voksne i hovedsak fordi vi mener

MMMM innebærer svært høy arbeidsplassvekst eller vekst i netto utpendling. Som i SSBs beregninger er barnetallet pr yngre voksne lavere enn historisk. En årsak til dette er økende innvandring og et økende antall arbeidstakere som i hovedsak jobber i kommunen en periode og som stifter familie et annet sted. Dette er en trend vi ser i mange små distriktskommuner.

Tabell 3.5: Framskrivninger av arbeidsplasser, pendling og befolkning i Meråker mot 2040 (Kilde: SSB og egne beregninger).

	MMMM Justert for 2015 og 2016				Våre framskrivninger Lavere vekst			
	2015	2020	2030	2040	2015	2020	2030	2040
Folketall	2558	2706	2925	3100	2558	2649	2789	2860
0-5	152	171	188	186	152	160	168	157
6-15 år	278	307	353	354	278	275	290	289
16-19 år	144	117	136	155	144	106	110	119
20-66 år	1503	1578	1608	1680	1503	1575	1580	1570
67-79 år	301	383	424	448	301	383	424	448
80-89 år	140	110	188	221	140	110	188	221
90 +	40	40	28	56	40	40	28	56
Yrkesaktiv alder	1902	2002	2045	2165	1902	1983	1987	2011
Sysselsatte	1159	1222	1262	1345	1159	1215	1236	1253
Yrkesandel	61 %	61 %	62 %	62 %	61 %	61 %	62 %	62 %
Utpendling	349	373	400	428	349	373	400	428
Utpendlingsandel	30 %	31 %	32 %	32 %	30 %	31 %	32 %	34 %
Arbeidsplasser	941	992	1 021	1 092	941	986	995	1 000
Innpendling	131	144	159	174	131	144	159	174
Innpendlingsandel	14 %	15 %	16 %	16 %	14 %	15 %	16 %	17 %

Basert på dagens pendlingsnivå og sammenhengene mellom arbeidsplasser og befolkning som dokumentert i Sand et al. (2015a), kan f.eks. en netto endring i 1 arbeidsplass i kommunesenteret gi en endring i folketallet på rundt 1,5 personer mot 2040. Vi har imidlertid ikke beregnet en eksakt framskrivning for et kommunesammenslåingsalternativ. Lokalt frykter man færre arbeidsplasser og negativ effekt på befolkningsutviklingen ved en sammenslåing. Særlig utsatt kan 10-15 av arbeidsplassene i fellesadministrasjonen på kommunehuset i Meråker, men en del av disse kan også bli flyttet ut av kommunen på grunn av økende interkommunalt samarbeid. Det er med andre ord relativt få lokale arbeidsplasser som er i sterk fare pga. kommunesammenslåing alene.

### 3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått gjennom sysselsetting og befolkningsutvikling i kommunen. Vi finner det sannsynlig at kommunen får en vekst noe under SSBs MMMM-alternativ. Når vi legger til grunn en sannsynlig næringsutvikling, finner vi at befolkningsveksten, spesielt blant yngre voksne, blir noe lavere enn SSB har beregnet.

## 4. ØKONOMI

*I dette kapitlet belyses økonomisk soliditet og effektiv tjenesteproduksjon for Meråker kommune.*

### 4.1 Innledning

Økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Regjeringen peker på at større kommuner vil ha større ressursgrunnlag. Dette legger til rette for en mer effektiv ressursbruk og gjør kommunene i bedre stand til å takle uforutsette hendelser og utviklingstrekk (kommunereform.no).

Ekspertutvalget hadde ikke økonomi som et eget område, men hadde økonomisk soliditet og effektiv tjenesteproduksjon som to kriterier under tjenesteyting. Disse to kriteriene ser vi på i denne delen av rapporten.

I dette kapitlet begynner vi med å gjengi sentrale trekk fra kommunenes økonomiplaner. Deretter bruker vi bl.a. KOSTRA til ulike analyser av økonomien i Frosta. KOSTRA er en omfattende oversikt over alle norske kommuner, basert på hva kommunen rapporterer inn. En svakhet med KOSTRA er at kommuner er organisert på måter som ikke passer med KOSTRA eller at det er andre utfordringer med å rapportere inn reelle kostnader på riktig post. Dette kan antas å gjelde fordeling av kostnader på fellesadministrasjon og tjenesteområder. KOSTRA sier ikke noe om årsaker til tall og de forskjeller man kan identifisere mellom kommuner. Dette betyr at KOSTRA er mer egnet til å avdekke forskjeller man bør se nærmere på, enn å være fasit for reelle forskjeller.

### 4.2 Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019

I økonomiplanen for Meråker kommune vises det til at driftsnivået i kommunen reelt har blitt redusert med ca. 18 mill. kr siden 2010 for å skape balanse i kommuneøkonomien. Bakgrunnen for den reduserte ressurstilgangen til kommunen skyldes først og fremst en endring i befolkningens alderssammensetning med en sterk nedgang over tid i aldersgruppene 6-15 år og 80-89 år, samt stor nedgang i kommunens konsesjonskraftsinntekter. Det heter i økonomiplanen at kommunen er i ferd med å tilpasse seg et lavere driftsnivå enn tidligere. Økonomiplanen for 2016-2019 viser blant annet:

- Korrigert netto driftsresultat var på henholdsvis -1,1, -0,5 og 0,3 prosent som andel av driftsinntektene i 2012, 2013 og 2014.
- For planperioden mot 2019 er konsesjonskraftsinntektene anslått til 4,7 mill. kr per år mot 8,2 mill. kr i 2014 og ca. 7,0 mill. kr anslått for 2015. I 2010 lå disse inntektene om lag 9 mill. kr høyere enn anslaget for 2015.
- Kommunen har de senere årene gjort låneopptak som følge av investeringer i to idrettshaller, nytt sykehjem, omsorgsboliger,

brannstasjon og barnehage, og låneopptak til investeringer fram til 2011 gjør at en stor andel av driftsinntektene går til å dekke renter og avdrag.

- Dersom man opprettholder dagens driftsnivå uforandret og uten nye finanskostnader er det beregnet at dette ville gi et regnskapsmessig underskudd med 4,2 mill. kr i 2016, 5,3 mill. kr i 2017, 6,1 mill. kr i 2018 og 7,9 mill. kr i 2019.
- Meråker kommune har hatt eiendomsskatt på verker og bruk i mange år. Satsen er 7 promille, dvs. maksimalsatsen. Det foreslås å utvide eiendomsskatten til å omfatte næringseiendommer fra 2016 (7 promille) og boliger og hytter fra og med 2017 (3 promille). Dette antas i økonomiplanen å gi ekstra inntekter i 2016 på ca. 1,5 mill. kr, og ca. 7,5 mill. kr ekstra i de øvrige årene i planperioden.
- Budsjettet for 2016 er saldert med bruk av disposisjonsfond på 2,96 mill. kr. Ved utgangen av 2016 vil saldoen på fondet være på ca. 0,5 mill. kr.
- Det er budsjettert med netto driftsresultat på 1,7 prosent i 2017, 1,5 prosent i 2018 og 0,8 prosent i 2019. Avsetningene til disposisjonsfond er i de samme årene budsjettert til 10,3 mill. kr fordelt på 2017, 2018 og 2019, slik at disposisjonsfondet da vil utgjøre 10,8 mill. kr.
- Den totale langsiktige lånegjelden vil stige til ca. 315,9 mill. kr ved utgangen av 2016 og videre til ca. 317,2 mill. kr i 2017. Deretter reduseres den til ca. 316,1 mill. kr i 2018 og ca. 306,1 mill. kr ved utgangen av planperioden.

### 4.3 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i Meråker, og hvilke utfordringer kommunen står overfor. De fleste indikatorer her bygger på regnskapstall for 2014, siden offisielle tall for 2015 ennå ikke er ferdig. Det har imidlertid kommet foreløpige resultater fra kommuneregnskapet 2015. I et notat beskrives det å ha blitt mye bedre regnskapsresultater enn ventet med reell regnskapsmessig netto mindreforbruk på driftsregnskapet med 7 mill. kr og et netto merforbruk på investeringsregnskapet med 2 mill. kr (Meråker kommune 2016). Det vises til budsjett disiplin, lave uforutsette kostnader og forskudd på senere kostnader som forklaring på et overskudd og netto mindreforbruk som potensielt kan styrke disposisjonsfondet med 5 mill. kr.

Det framgår også at konsesjonkraftinntektene ble rundt 7 mill. kr i 2015 og anslås til 4,3 mill. kr i 2016, dvs. 0,4 mill. kr under budsjett (Meråker kommune 2016). Framover anslås nå konsesjonkraftinntektene til 1,9 mill. kr pr. år fra 2017 og utover. Dette er 2,8 mill. kr lavere enn budsjettert i økonomiplanen og utgjør 8,4 mill. kr over en 3 års periode. Om dette slår til, trekker det i retning av at det blir kun 1,9 mill. kr i avsetning til disposisjonsfond i perioden. Med en helt marginal buffer fra før, kommer derfor mindreforbruket på 5 mill. kr i 2015 godt med. Om dette settes inn på disposisjonsfondet, begynner kommunen å nærme seg å ha en buffer på anbefalt nivå. Inntektssvikten er imidlertid så stor at det neppe er forsvarlig å budsjettere med så marginale driftsresultat. Meråker kommune har derfor fått en stor utfordring som må løses med kutt i kostnadene

eller økt eiendomsskatt. Begge disse tiltakene diskuteres i økonomiplanen der man lander på at ytterligere kostnadskutt vil redusere tjenestetilbudet, slik at man i stedet må øke eiendomsskatten.

#### 4.3.1 Økonomiske rammebetingelser

Korrigerte, frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunenes inntektsnivå. Kommunene sine frie inntekter består av rammetilskudd og skatteinntekter, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (= «billig» i drift) får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (= «dyre» i drift) får justert ned sine inntekter.<sup>3</sup> Det er først og fremst variasjon i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønntilskudd og skatteinntekter som forklarer variasjon i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunene.

Tabellen under viser korrigerte frie inntekter for Meråker og en annen sammenlignbar «gruppe-3 kommune». Nivået (i prosent av landsgjennomsnittet) er vist både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 4.1 *Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.*

	Korrigerte frie inntekter ekskl. konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter inkl. E-skatt og konsesjonskraftinnt.
<b>Meråker</b>	<b>100</b>	<b>116</b>
Snåsa	109	109
<b>Nord-Trøndelag</b>	<b>99</b>	<b>99</b>
<b>Landet</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Meråker kommune lå 16 prosent over landsgjennomsnittlig nivå for korrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) i 2014.<sup>4</sup>

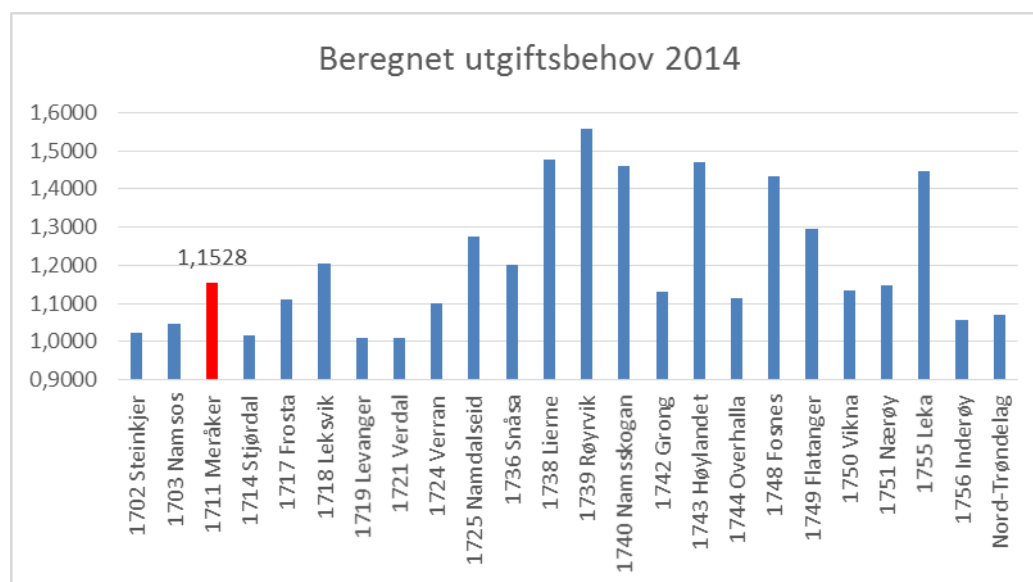
I KOSTRA er kommunen plassert i kommunegruppe 3, dvs. små kommuner med middels bundne kostnader pr. innbygger og høye frie disponible inntekter. Kommunens økonomiske rammebetingelser vil være styrende for det tjenestenivået kommunen kan levere til innbyggerne.

<sup>3</sup> Ved beregning av utgiftskorrigerte frie inntekter er det tatt utgangspunkt i summen av frie inntekter. Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosial og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det er variasjon i kostnadene til drift av disse tilbudene det korrigeres for.

<sup>4</sup> Meråker har eiendomsskatt bare på verker og bruk. I 2014 var skattesatsen 7 promille. Totalt hadde kommune inntekter fra eiendomsskatt på ca. 12,3 mill.kr, eller 5,0 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Konsesjonskraftinntekter utgjorde 8,2 mill kr i 2014. Konsesjonsavgift utgjorde i tillegg om lag 2,7 mill. kr men disse fordeles mellom drift, investeringer og kraftfond.

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur og demografisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med kommunenes inntektssystem er å fange opp slike variasjoner. En «tar» fra de relativt sett lettdrevne kommunene og «gir» til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vektorer fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp. Indeks for beregnet utgiftsbehov viser hvor «tung» eller «lett» en kommune er å drive, sammenlignet med det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. Dette vil blant annet avhenge av alderssammensetning, avstander osv.

I 2014 fikk Meråker beregnet et høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, dvs. en indeks på 1,1528, slik vi ser i figuren nedenfor. En indeks over 1,0 betyr at Meråker kommune fikk et tillegg i innbyggertilskuddet i 2014 – i form av et utgiftsutjevneende tilskudd. Meråker kommune er altså omtrent 15 prosent «dyrere» å drive enn en kommune på landsgjennomsnittet i 2014.



Figur 4.1 Beregnet utgiftsbehov 2014. Kilde: KMD

### 4.3.2 Finansielle nøkkeltall

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. Meråker kommune hadde i 2014 et netto driftsresultat på -0,5 prosent.

Tabellen under viser andre sentrale finansielle nøkkeltall for Meråker 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. Meråker hadde et disposisjonsfond på 3,6 prosent i 2014. Til sammenligning var nivået for landsgjennomsnittet 6,3 prosent.

Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi. Gjeldsgraden for Meråker (netto lånegjeld) var høyere enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Meråker hadde også høyere finansutgifter (her målt som netto renter og avdrag i driftsregnskapet) enn landsgjennomsnittet og kommuner i samme KOSTRA-gruppe.

Tabell 4.2 Sentrale finansielle nøkkeltall. I prosent av sum driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern)

	Meråker kommune			KOSTRA-gruppe 3	Landsgjennomsnittet
	2012	2013	2014	2014	2014
Brutto driftsresultat	-0,1	1,0	0,8	1,4	0,5
Netto driftsresultat	-1,1	0,4	-0,5	1,7	1,3
Finansutgifter	6,8	6,7	6,5	4,3	3,6
Netto lånegjeld	91,9	87,6	83,1	74,6	74,0
Disposisjonsfond	4,5	3,9	3,6	5,6	6,3

### 4.3.3 Prioritering for kommunen samlet

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

Tabellen under viser andel av totale netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i 2014.



Tabell 4.3: *Andel av totale netto driftsutgifter på ulike tjenesteområde. Kilde: KOSTRA 2014/beregninger ved Telemarksforskning.*

	Meråker			K-gr. 3	Hele landet
	2012	2013	2014	2014	2014
<b>Administrasjon og styring</b>	<b>12,7</b>	<b>12,6</b>	<b>12,3</b>	<b>11,8</b>	<b>7,6</b>
<b>Barnehage</b>	<b>7,1</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>11,3</b>	<b>15,0</b>
<b>Grunnskole</b>	<b>22,3</b>	<b>21,8</b>	<b>22,7</b>	<b>24,4</b>	<b>23,6</b>
<b>Pleie og omsorg</b>	<b>35,7</b>	<b>34,0</b>	<b>36,4</b>	<b>34,4</b>	<b>30,5</b>
<b>Kommunehelse</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>	<b>5,1</b>	<b>5,9</b>	<b>4,3</b>
<b>Samhandling<sup>5</sup></b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>1,5</b>	<b>2,0</b>
<b>Sosialtjeneste</b>	<b>5,2</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>3,3</b>	<b>5,6</b>
<b>Barnevern</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>2,8</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>
<b>Sum sentrale tjenesteområder</b>	<b>93,2</b>	<b>91,0</b>	<b>93,9</b>	<b>95,7</b>	<b>91,9</b>
VARF	1,3	1,5	-0,4	-0,8	-0,6
Fys. Planlegging	1,5	1,6	1,8	1,2	1,2
Kultur	4,7	4,3	4,6	4,2	3,8
Kirke	1,9	1,6	1,8	1,5	1,1
Samferdsel	3,1	3,3	3,0	2,4	1,4
Bolig	-0,6	-1,3	-2,0	-0,1	0
Næring	-4,0	-4,2	-2,3	-3,6	-0,2
Brann og ulykkesvern	1,3	1,4	1,5	1,7	1,4
Tjenester utenfor kommunalt ansvar	0,3	0,2	0,1	0,2	0,3

På de sentrale tjenesteområdene, hadde Meråker i 2014 en høyere andel ressursbruk (netto driftsutgifter/egenfinansiering) på administrasjon og styring og pleie og omsorg i forhold til landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. På barnehage, grunnskole og barnevern var andel ressursbruk lavere enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Totalt hadde Meråker i 2014 en høyere andel ressursbruk på de sentrale tjenesteområdene enn landsgjennomsnittet, mens andel ressursbruk var noe lavere enn sammenlignbare kommuner.

#### 4.4 Økonomiske virkemidler i kommunereformen

Regjeringen benytter følgende virkemidler for å stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden.

- Departementet dekker engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell basert på antall innbyggere og antall kommuner som inngår i sammenslåing.
- Kommuner som slår seg sammen får reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune.
- Det gis et særskilt inndelingstilskudd som kompenserer for bortfall av basistillegget og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

<sup>5</sup> F255 Medfinansiering somatiske tjenester og F256 Akutthjelp helse- og omsorgstjenester som ble etablert ifm. samhandlingsreformen.

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 gjelder 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.

Tabell 4.4 Støtte til 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

Tabell 4.5 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

Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av perioden.

#### 4.4.1 Høringsforslaget til nytt inntektssystem

Høringsforslaget til nytt inntektssystem ble lagt fram i desember 2015. 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. Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Departementet foreslår å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander, kalt strukturkriteriet. Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem i kommune-proposisjonen for 2017. Inntektsgarantiordningen (INGAR), sikrer i dagens system at ingen kommune opplever en for brå nedgang i rammetilskuddet, ved at nedgangen fra et år til et annet ikke kan bli "dårligere" enn 300 kroner pr. innbygger under beregnet vekst for pr. innbygger for hele landet. Denne ordningen foreligger det ikke forslag om å endre på.

#### 4.4.2 Basistillegg gradert etter reiseavstand

Kompensasjon for smådriftsulemper gis i dag gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen. I 2016 utgjør dette beløpet om lag 13,2 mill.kr pr. 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 strøk vil kunne få redusert basistilskudd, mens kommuner i mer spredtbygde områder skjermes.

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. 25,4 km er gjennomsnittet for kommuner under 5.000 innbyggere, 16,5 km er gjennomsnittet for kommuner under 10.000 innbyggere og 13,3 km er gjennomsnittet for kommuner under 15.000 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 inntekts-systemet. Frigjorte penger tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner. Ved grenseverdi lik 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km tilbakeføres hhv. 333 kr, 396 kr og 538 kr per innbygger.

Meråker får beregnet en reiseavstand på 27,3 km for å nå 5000 innbyggere, og synes dermed å bli skjermet for redusert basistillegg, pga. relativt lange reiseavstander og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Tabellen under viser samlet omfordeling for Meråker ved bruk av de tre angitte grenseverdiene for strukturkriteriet. Dersom grenseverdien settes til 16,5 km vil Meråker få en gevinst på ca. 1,0 mill. kr (tilsvarende et tilbakeført beløp på 396 kr per innbygger).

Tabell 4.6 Samlet omfordeling strukturkriteriet. 1000 kr. Kilde: KMD

Samlet omfordeling strukturkriteriet (1000 kr)					
	Innbyggere 1.1.15	Reiseavstand (km)	Grenseverdi 13,3 km	Grenseverdi 16,5 km	Grenseverdi 25,4 km
Meråker	2 558	27,3	851	1 013	1 376

#### 4.4.3 Ny kostnadsnøkkel

Høringsforslagets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av dagens kostnadsnøkler. Det skjer både endring i sektornøkklene og endring i vektning 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).

Meråker er samlet sett anslått å få en gevinst på om lag 0,5 mill. kr som følge av ny oppdatert kostnadsnøkkel. Endring i kriterieverdier og vektning av kriteriene gir et utslag på -0,2 mill. kr, mens endring i sektorandel gir et utslag 0,6 mill. kr.

Tabellen under viser samlet utslag for Meråker som følge av ny oppdatert kostnadsnøkkel og strukturkriteriet.

Tabell 4.7 Samlet utslag som følge av ny kostnadsnøkkel og strukturkriterium. 1000 kr. Kilde: KMD/KS

	Utslag ny kostnadsnøkkel	Utslag strukturkriterium (grense 16,5 km)	Samlet utslag ny nøkkel og strukturkriterium
Meråker	489	1 013	1 502

Samlet sett er Meråker anslått å få en gevinst som følge av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium (med grenseverdi på 16,5 km) på ca. 1,5 mill. kr.

### Regionalpolitiske tilskudd

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. 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 pr. innbygger. Det betyr at kommuner med 3 000 innbyggere får mer enn de med 1 000. Dette gjør tilskuddene mer sammenslåingsnøytrale. Som kjent fordeles småkommunetilskuddet i dag kun ut fra kommunestørrelse.

Meråker kvalifiserer til småkommunetilskudd, som utgjør ca. 5,5 mill. kr for 2016. Kommunen vil trolig fortsatt vil kvalifisere til regionaltilskudd/småkommunetillegg, men vil sannsynlig måtte påregne noe reduksjon i forhold til dagens nivå. Meråker har imidlertid lav verdi på distriktsindeksen (26 av 100 i 2015), og er dermed vurdert å ha relativt stor grad av distriktpolitiske utfordringer. Meråker ville ha utløst et distriktstilskudd Sør-Norge på 5,260 mill. kr i 2016 (distriktsindeks lik 26). Det vil si ca. 0,2 mill. kr lavere enn dagens nivå for småkommunetilskuddet.

### Skatteelementer

I høringsnotatet drøftes også forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i notatet foreslås konkrete endringer.

Kommunens skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skatteyttere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjons-skatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraft-utbygging eller regulering. Kommunenes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen mellom kommunene. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 mrd. kr.

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 foreslått endring med tilføring av inntekter til kommunene med en ny modell for selskapskatt, som regjeringen beskrev i kommuneproposisjonen for 2016. Denne modellen er basert på vekst i lokal verdiskapning, og skal gi kommunene sterkere initiativ til å legge til rette for næringsutvikling. Regjeringen foreslår en moderat innføring, og ønsker at samlet beløp i 2017 tilsvarer om lag ett prosentpoeng av skattesatsen på 27 prosent for selskaper. I 2013 utgjorde dette om lag 2,9 milliarder.

Meråker hadde i 2015 en skatteinntektsandel på 75,9 prosent av landsgjennomsnittet, og er slik sett vurdert å være en skattesvak kommune. 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 skattesterke kommuner. Økning i skatteandel og redusert utjevning vil gi tilsvarende fordelingsvirkning.

## **4.5 Arbeidsgiveravgift og andre regionalpolitiske ordninger**

Jf. utredningen for Inn-Trøndelagskommunene, ble det kartlagt at endringer i arbeidsgiveravgift og sone i det distriktspolitiske virkeområde, er viktig å vurdere ved en eventuell kommunesammenslåing (Sand et al. 2015c). For landbrukspolitisk støtte f.eks. er det allerede avklart at kommuner og deler av kommuner som slås sammen med andre kommuner, beholder støttenivået fra i dag. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift og de ulike sonene for lavere avgift revideres jevnlig, som følge av at EU reviderer sitt regelverk for regionalstøtte. Neste revisjon er i 2021. For sammenslåtte kommuner vil dagens grenser for støtte videreføres fra den nye kommunen er på plass til neste revisjon i 2021. Etter 2021 foreligger det mao. ingen kompenseringsordninger verken for kommunal eller privat sektor ved økt arbeidsgiveravgift etter kommunesammenslåing, slik en del kommuner har fått tidligere. Meråker ligger i sone 2 med 10,6 prosent arbeidsgiveravgift, mens Stjørdal er i sone 1 med 14,1 prosent avgift.

Når det gjelder sone i det distriktspolitiske virkeområde, ligger Stjørdal i sone I, dvs. utenfor virkeområdet. Meråker er i sone III sammen med 280 andre kommuner for distriktsrettet investeringsstøtte.

## **4.6 Effektiviseringsmuligheter for Meråker kommune**

### **4.6.1 Effektiviseringsmuligheter på administrasjon**

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.

Tabellen under viser administrasjonsutgifter pr. innbygger og i hele 1000-kroner for Meråker og en sammenlignbar kommune mht. innbyggertall (2014-tall). Tabellen viser

at Meråker har noe høyere utgifter til administrasjon enn Frosta, dvs. ca. 4,7 mill.kr. Vi finner at Meråker i 2014 hadde et merforbruk i forhold til gjennomsnittet for kommunegruppen på ca. 1,2 mill.kr. Merforbruket i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 10,6 mill.kr. I et intervju med kommuneledelsen framgår at det i 2015 er pågått et arbeid med å få en mer riktig fordeling av kostnader på administrasjon og tjenester, med den konsekvens at registrerte administrasjonskostnader er gått ned. Effektiviseringspotensialet er mao. lavere enn tabellen antyder.

Tabell 4.8 Administrasjonsutgifter 2014 og mulig effektiviseringspotensial for Meråker kommune. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter pr. innb. 2014	Netto driftsutgifter 1000 kr
Meråker	2 558	8 040	20 566
Frosta	2 624	6 217	-
K-gr. 3	-	7 586	-
Landsgjennomsnittet	-	3 885	-
<b>Effektiviseringspotensiale ved nivå tilsvarende Frosta</b>			<b>4 663</b>
<b>Effektiviseringspotensiale ved nivå tilsvarende K-gr. 3</b>			<b>1 161</b>
<b>Effektiviseringspotensiale ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet</b>			<b>10 628</b>

KOSTRA viser et teoretisk effektiviseringspotensiale på 1,2 mill. kr i forhold til gjennomsnittet for kommunegruppen. For Meråker utgjør dette ca. 0,5 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

#### 4.6.2 Effektiviseringsmuligheter på tjenesteproduksjon

Vi har også beregnet anslag på potensialet for effektivisering på tjenesteområdene i Meråker kommune basert på KOSTRA. Når det gjelder effektivisering på tjenesteområdene har vi tatt i et mulig potensiale dersom utgiftene i Meråker ble harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen. 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 under viser netto driftsutgifter i kroner pr. innbygger i målgruppen innenfor ulike områder i 2014-tall. Målgruppen betyr innbyggere som tjenesten i hovedsak er rettet inn mot. Tabellen viser tall for Meråker, sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 3 og landssnittet.

Meråker har høyere kostnader enn landssnittet på de fleste tjenesteområder. Dette må ses i sammenheng med kommunens økonomiske rammebetingelser. Meråker har høyere utgifter enn både landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppen på tjenesteområdene grunnskole, pleie og omsorg, fysisk planlegging, samferdsel, kirke og kultur.

Tabell 4.9: Netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder (kr per innb. i målgruppen) og effektiviseringspotensiale i mill kr. 2014. Kilde: KOSTRA

	Meråker	K-gr. 3	Hele landet	Effektiviserings- -potensiale
Barnehage (1-5 år)	95 023	137 333	129 446	-4,5
Grunnskole (6-15 år)	132 982	130 263	100 988	8,9
Barnevern (0-17 år)	9 445	9 670	8 014	0,7
Sosialtjeneste (20-66 år)	3 076	2 556	3 504	-0,6
Pleie og omsorg (67 år og eldre)	126 225	128 017	114 684	5,6
Kommunehelse	3 301	3 813	2 285	2,6
Brann/ulykkesvern	968	1 091	731	0,6
Fysisk planlegging	1 172	776	617	1,4
Samferdsel	1 935	1 565	733	3,1
Kirke	1 133	906	539	1,5
Kultur	3 018	2 721	2 009	2,6

Tabellen illustrerer et teoretisk effektiviseringspotensiale for Meråker dersom utgiftene pr. innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet. Vi ser at spesielt innen grunnskole har Meråker komme betydelig høyere utgifter pr innbygger i målgruppen, og det selv om kommunen lenge har hatt kun en sentralskole.

Dersom netto driftsutgifter for alle de aktuelle tjenesteområdene blir harmonisert til nivå for gjennomsnittskommunen, kan vi summere at Meråker har et effektiviseringspotensiale på ca. 22 mill. kr. Etter justering for et samlet utgiftsbehov tilsvarende ca. 15 prosent over landsgjennomsnittet i 2014, nedjusteres effektiviseringspotensialet til ca. 19 mill.kr. Målt i prosent av brutto driftsinntektene utgjør dette 7,6 %. Det skal nevnes at Meråker har et høyere inntektsnivå enn gjennomsnittskommunen (korrigerte frie inntekter 16 prosent over landsgjennomsnittet i 2014), og slik kan tillate seg et høyere utgiftsnivå enn et slikt beregnet «normert nivå» som vi har fokusert på ovenfor.

## 4.7 Demografiske endringer

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. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

Tabellen under viser alderssammensetningen i Meråker kommune sammenlignet med fylket og landsgjennomsnittet. Generelt har Meråker en eldre befolkning enn fylket og landsgjennomsnittet. I Meråker er 18,8 prosent av befolkningen over 67 år. Til sammenligning er gjennomsnittet for fylket og landet hhv. på 16,2 og 14,0 prosent.

Tabell 4.10: Alderssammensetning pr. 1.1.15. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Meråker	5,9	10,9	64,4	11,8	5,5	1,6	81,2	18,8
Nord-Trøndelag	6,9	12,6	64,2	11,2	4,0	0,9	83,8	16,2
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

I 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.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at Meråker kommune samlet kan få merutgifter på om lag 44,9 mill. kr (tilsvarende 18,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2040, som følge av den demografiske utviklingen. I aldersgruppene under 66 år er det beregnet merutgifter på ca. 18,1 mill. kr, mens det i aldersgruppene over 67 år er beregnet merutgifter på ca. 26,8 mill. kr.

Tabell 4.11: Beregnede mer-/mindreutgifter 2016-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2016-kr. Meråker kommune. Kilde: SSB/TBU.

	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 år
Meråker	3,7	11,1	3,4	3,3	7,1	13,9	5,7	48,2	44,9

Mer-/mindreutgiftene vil i utgangspunktet gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

## 4.8 Framtidig behov for kommunale årsverk

Oppstillingene under viser antall årsverk pr. 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 anslag på behovet i antall årsverk pr. 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 KOSTRA 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole, for Meråker, generelt vil endres relativt lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg vil behovet reduseres noe fram til 2020, mens det vil øke relativt kraftig i perioden fram til 2040. Det er anslått at behovet for pleie og omsorgsårsverk vil øke med ca. 24 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040.



Tabell 4.12: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk i Meråker kommune. Kilde: KMD Ny kommunen og egne beregninger.

	2014	2020	2030	2040
Barnehage, MMMM	24,9	29,0	30,2	29,9
Grunnskole, MMMM	41,0	46,1	53,7	51,9
Pleie og omsorg, MMMM	94,9	89,0	117,1	136,0
Sum Meråker, MMMM	160,8	164,1	201,1	217,9
Barnehage, TFoU	24,9	25,5	27,1	25,2
Grunnskole, TFoU	41,0	40,0	42,6	42,4
Pleie og omsorg, TFoU	94,9	89,0	117,1	136,0
Sum Meråker, TFoU	160,8	154,5	186,8	203,6

Når vi setter inn folketall fra framskrivningene i kapittel 3.4, får vi også kalkulert det framtidige årsverksbehovet. Om vi legger til grunn SSBs MMMM-framskriving, så ser vi at årsverksbehovet kan øke med 57 fram mot 2040. Om vi legger til grunn vår framskriving med lavere antall yngre personer, så ser vi at årsverksbehovet kan øke med 43 fram mot 2040. I dette alternativet står man stort sett igjen med økning innen pleie og omsorg på 41 årsverk, et behov som er likt i begge disse framskrivingene.

## 4.9 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått gjennom økonomisk status og sannsynlig framtidig utvikling i økonomien i Meråker kommune. Blant sentrale resultater er følgende:

- Meråker har hatt et nivå på korrigerte frie inntekter som er godt over landsgjennomsnittet.
- Kommunen har hatt varierende nivå på finansielle nøkkeltall de siste årene.
- Kommunen har et relativt lavt nivå på disposisjonsfond men kan få en bedre buffer med mindreforbruket på 5 mill kr i 2015.
- Gjeldsgraden for Meråker (netto lånegjeld) er høyere enn anbefalt.
- Forslaget til nytt inntektssystem fra regjeringen kan gi Meråker en årlig økning på mellom 1,1 og 1,6 mill kr pga. endret kostnadsnøkkel, basistillegg og en mindre endring i småkommunetilskudd/distriktstilskudd.
- Konesjonskraftinntektene framover faller med 2,8 mill kr pr sammenlignet med økonomiplan.
- Den samlede inntektsnedgangen må møtes med upopulære kostnadskutt eller økt eiendomsskatt.
  - Vi finner et teoretisk effektiviseringspotensial på administrasjon og tjenester tilsvarende 20 mill kr pr år eller 8,1 % av brutto driftsinntekter.
  - Eiendomsskatten kan teoretisk økes med 8 mill kr ved full sats (7 promille) også for boliger og hytter
- Demografiske endringer ser ut til å gi behov for 43 flere årsverk innen basistjenestene i kommunen fram mot 2040.

## 5. VELFERDSPRODUKSJON OG MYNDIGHETSUTØVELSE

*I dette kapitlet beskriver og analyserer vi kommunene som velferdsleverandør og myndighetsutøver i dag. Vi ser på hva som kan bli utfordringene og hvor robuste kommunen vil være i framtiden som egen kommune.*

### 5.1 Innledning

Kommunen som produsent av velferdstjenester kan belyses og drøftes ut fra flere ulike vinklinger. Politisk vil en gjerne være opptatt av nivået på de kommunale tjenestene, eller prioriteringene mellom ulike tjenesteområder. En annen vinkling er å vurdere effektivitet og produktivitet. Produktivitet vil si forholdet mellom volumet av varer eller tjenester som produseres og mengden av innsatsfaktorer som brukes for å produsere varene/tjenestene. Hvis produksjonsvolumet holder seg konstant, mens bruken av innsatsfaktorer går ned, har produktiviteten økt.

Effektivitet defineres gjerne som verdiskapingen en gitt ressursbruk gir. Økt effektivitet vil si økt utbytte eller avkastning av ressursbruken. Det innebærer at også kvaliteten på en tjeneste må tas med i verdiskapingsvurderingen. I den kommunale velferdsproduksjonen måler vi gjerne produktiviteten mens effektiviteten er betydelig vanskeligere å måle. Den politiske dimensjonen er vanskelig å belyse uten selv å bli politiker, og det er en rolle vi ikke kan ta i denne utredningen.

Som myndighetsutøver fatter kommunen vedtak om velferdstjenester innbyggeren skal motta eller byggetillatelse for et eiendomsselskap. Kommunen må ha hjemmel i en lov eller forskrift til å fatte vedtak, og med noen få unntak er det tilrettelagt for klageadgang der organet som behandler klages er en statlig instans. Fylkesmannen er på de fleste kommunale fagområder overordnet instans. Mange fagområder krever betydelig fagkompetanse for å kunne behandle sakene, og den som er berørt i saksbehandlingen skal få sin sak behandlet uavhengig av saksbehandlers kunnskap eller kjennskap til søker.

Vi har delt inn de åtte tjenesteområdene fra ekspertutvalgets rapport i tre undergrupper;

Oppvekst og utdanning	Barnehage Skole
Sosial, helse og barnevern	Barnevernet Sosialtjenesten Pleie og omsorgstjenester Kommunehelse Rus/psykiatri
Tekniske tjenester	VAR

For en rekke av kommunens tjenester er det mange brukere, mens noen andre tjenester har få brukere. Fra kommunens brede oppgaveportefølje har Ekspertutvalget kategorisert noen områder som eksempler (Regjeringens ekspertutvalg, delrapport mars 2014):

Store tjenesteområder	Sykehjem Hjemmetjenester Helsestasjon Fastlegeordningen Grunnskolen og skolefritidsordningen Barnehage Sosiale tjenester
Spesialiserte/små tjenesteområder	Spesialundervisning Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) Barnevernet Brann- og eksplosjonsvern Renovasjon Rusarbeid og psykologisk helsearbeid Kulturskole Krisesenter Sivilt beredskap Bibliotek Vei, vann og avløp (VAR)

For små og spesialiserte områder kan kommunene stå overfor bl.a. rekrutteringsutfordringer, sårbarhet ved sykdom eller tilstrekkelig dybdekompetanse. Områder med få ansatte skal også rekke over hele kommunen, noe som medfører at reisetid «spiser» av den tiden den ansatte kan bruke i tjenesteytingen overfor innbyggerne. Kommune-størrelsen vil påvirke om et tjenesteområde er utfordrende. Flere av de spesialiserte områdene vil være omfattende i større kommuner, mens områder som er definert som store tjenesteområder, kan være små i de mindre kommunene. F.eks. vil helsestasjon være en tjeneste med få ansatte også i gjennomsnittlige kommuner.

## 5.2 Velferdsproduksjon – dagens status

### 5.2.1 Oppvekst

Innenfor oppvekst ser vi på barnehagetilbudet og elevgrunnlaget i grunnskolen. I tabellen nedenfor har vi sett på utviklingen i antall barn i aldersgruppen 0-5 år. Fra 1990 og fram til 2015 er antallet barn i barnehagealder redusert med 16 prosent. Det var en svak økning i antallet fra 1990 til 2000. Fra 2000 til 2010 var det en kraftig nedgang på 64 barn som tilsvarer 34 prosent. Fra 2010 til 2015 økte antallet med 25 barn, tilsvarende en vekst på 20 prosent. Sammenlignet med Nord-Trøndelag har Meråker vesentlig

kraftigere nedgang, regnet fra 1990 til 2015, men veksten fra 2010 er betydelig bedre i Meråker. Fra 2010 til 2015 hadde Nord-Trøndelag en ubetydelig vekst på 1,3 prosent, mens landet utenom Oslo hadde en vekst på 2,9 prosent. Landet utenom Oslo har for øvrig vokst de siste 25 årene.

Tabell 5.1: Antall barn i alderen 0-5 år (Kilde: SSB).

	1990	2000	2010	2015	Utvikling 1990-2015
Meråker	181	191	127	152	-16 %
Nord-Trøndelag	9 984	10 403	9 311	9 428	-6 %
Landet	326 451	363 539	363 597	373 954	15 %

I tabellen nedenfor har vi satt opp noen nøkkelindikatorer for barnehageområdet. Meråker bruker en betydelig mindre andel av driftsmidlene på barnehageområdet enn både gjennomsnittet i fylket og i landet utenom Oslo. Hovedforklaringen til dette er at kommunen bruker betydelig mindre per innbygger i aldersgruppen 1-5 år. En forklaring er at forholdsmessig færre barn i Meråker med barnehageplass, sammenlignet med både fylket og landet utenom Oslo.

Korrigerte oppholdstimer er et godt mål på bemanning pr. barn i barnehagen, og her ser vi at kommunen ligger betydelig høyere enn gjennomsnittet i Nord-Trøndelag. Dvs at bemanningen i kommunale barnehager er lavere, og forskjellen er ca. 22 prosent. Bemanning er en viktig årsak til at kommunen har lavt utgiftsnivå, ref forrige avsnitt. Lavere bemanning kan også påvirke kvaliteten i tilbudet i barnehagen i negativ retning, men vi har ikke tilstrekkelig grunnlag til å trekke en slik konklusjon.

Tabell 5.2: Nøkkelindikatorer Barnehagesektoren, konsern, 2014 (Kilde: SSB).

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter barnehagesektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	7,5 %	14,1 %	14,9 %
Netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	95 023	129 504	128 633
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	87,1 %	93,3 %	90,9 %
Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-2 år	79,3 %	83,9 %	80,9 %
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer pr. uke	91,3 %	94,3 %	96,2 %
Korrigerte oppholdstimer pr. årsverk i kommunale barnehager	13 721	11 287	11 270
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	35,3 %	36,3 %	35,0 %
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	100,0 %	96,3 %	90,9 %
Antall barn korrigert for alder pr. årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager	7,4 %	6,2 %	6,1 %
Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud, alle barnehager.	16,5 %	10,1 %	15,3 %

Når det gjelder utdanning har Meråker et noe lavere utdanningsnivå på ansatte i barnehagen, men nøkkeltallene viser også at alle styrere/ pedagogiske ledere har godkjent

barnehagelærerutdanning. Vi ser ellers at kommunen har en større andel barn i barnehagen som får ekstra ressurser enn gjennomsnittet i både Nord-Trøndelag og landet utenom Oslo.

Tabellen nedenfor viser antall barn i alderen 0-5 år i Meråker for perioden 1990-2015. Utviklingen i antallet barn i grunnskolealder var relativt stabilt fra 1990 til 2000. Fra 2010 har den samlede nedgangen fra 1990 til 2015 vært 18 prosent. I den samme perioden har Nord-Trøndelag vært relativt stabil, mens det har vært en kraftig vekst i landet på 16 %.

Tabell 5.3: Antall barn i grunnskolealder (Kilde: SSB)

	1990	2000	2010	2015	Utvikling 1990- 2015
Meråker	341	337	311	278	-18 %
Nord-Trøndelag	17 405	17 594	17 944	17 161	-1 %
Landet	535 058	583 619	617 745	622 464	16 %

Skolen er i stadig utvikling, noe som innebærer endring i skolebygg og i tilrettelegging av undervisningen. De samlede kostnadene til skole består av tre hovedkomponenter; grunnskoleundervisning, skoleskyss og kostnader til skolebygg. Skoleskyssen er direkte knyttet til elevene, mens utgiftene til undervisningen i stor grad er knyttet til grupper av elever. Grensekostnaden for en elev sier noe om hva det vil koste å ta en inn en elev mer på en skole. Østlandsforskning har beregnet grensekostnaden for en ny elev på både barne- og ungdomstrinnet i Hamar kommune til å ligge i området 3 – 4 000,- (Alnes, Lauritzen og Lund, 2016). Dette viser at en kommunes samlede utgifter til skolen i liten grad påvirkes av mindre endringer i antallet elever, og at det som driver kostnadene er hvordan kommunen utnytter undervisningskapasiteten i grupper. I tabellen nedenfor er det satt opp nøkkelindikatorer for grunnskolen.

Tabell 5.4: Nøkkeltall for grunnskolen, konsern 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord- Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlet.	22,2 %	25,3 %	24,0 %
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), pr. innbygger 6-15 år	132 982	107 891	100 946
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	9,3 %	9,7 %	8,1 %
Andel elever i kommunal og privat SFO med 100 prosent plass	16,1 %	31,8 %	54,9 %
Elever pr. kommunal skole	281	171	213
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4. årstrinn	11,5	12,1	13,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7. årstrinn	10,6	11,8	13
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10. årstrinn	10,6	13,7	14,3
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning	84,0 %	91,6 %	87,8 %
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning uten pedagogisk utdanning	10,0 %	3,8 %	5,6 %
Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	6,0 %	4,6 %	6,5 %

Tabellen viser at Meråker har like stor andel barn i skolealder som Nord-Trøndelag, og bruker omtrent like stor andel av netto driftsutgifter til skolen. Med høyere driftsutgifter enn gjennomsnittet, så får da Meråker betydelig høyere kostnader pr. innbygger i aldersgruppen 6 – 15 år enn Nord-Trøndelag, og at landet utenom Oslo. Med en skole har kommunen organisert skoletilbudet mer effektivt enn mange mindre kommuner som også har flere grendeskoler. Den kostnadseffektive skolestruktur til Meråker gjenspeiler seg ikke i utgiftene, og noe av årsaken til dette er trolig at kommunen ikke har utnyttet effektiviteten store gruppestørrelser legger til rette for. Som vi ser av nøkkeltallene har kommunen forholdsvis lav gruppestørrelse i alle tre grupper av trinn. Utdanningsnivået sier noe om formalkompetansen i skolen. I Meråker har alle lærere universitets-/høyskoleutdanning og pedagogisk utdanning.

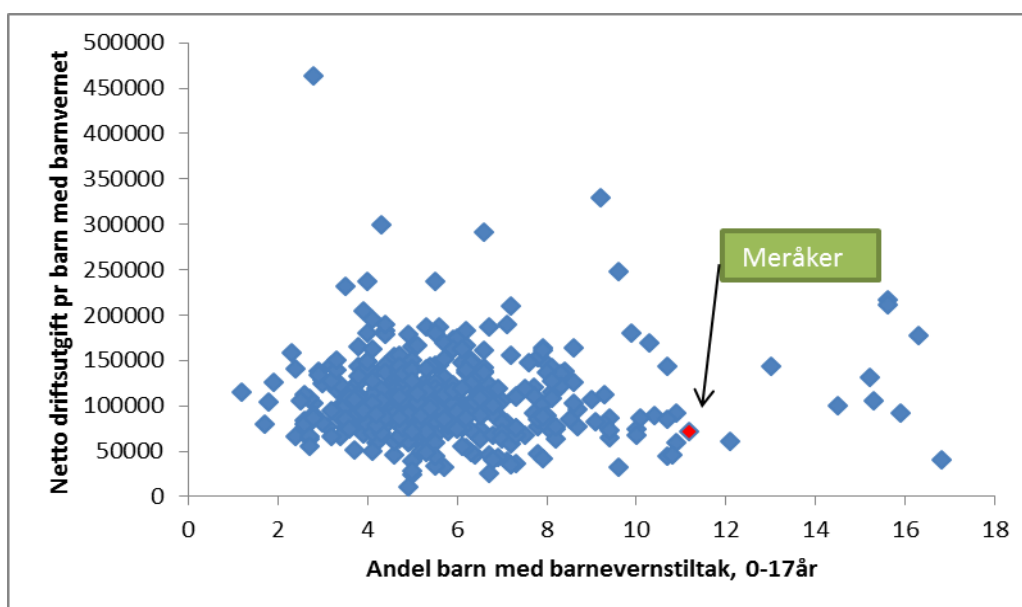
## 5.2.2 Sosial, helse og barnevern

Tabell 5.5: Nøkkellindikatorer Barnevern, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	9 445	9 035	7 978
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	11,2 %		4,8 %
Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk	21		16,4
Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder	84	73 %	78 %
Stillinger med fagutdanning pr. 1 000 barn 0-17 år	6,1	4,2	4,1

Barnevernet er av ekspertutvalget definert under kategorien spesialisert/ små tjenesteområder. Meråker samarbeider om barnevernstjenester ved Værnesregionen og har på den måten «løst» smådriftsulempene. Tabellen over viser at kommunen ligger noe over fylkessnittet i utgift pr innbygger 0-17 år, og om lag 18 prosent høyere enn landssnittet utenom Oslo. Dette skyldes en høy andel barn med barnevernstiltak.

Dette ser vi av figuren nedenfor viser. Med 11,2 prosent av innbyggerne i aldersgruppen 0-17 på barnevernstiltak, er kommune blant de med høyest andel i landet. I 2014 er det 10 kommuner med høyere andel enn Meråker. Seks kommuner har ikke rapportert tall, eller har så små at tall at de ikke kan publiseres. Figuren viser også at utgiften pr barn med tiltak er veldig lav sammenlignet med andre kommuner. Dette skyldes bl.a. lave utgifter per barn til tiltak utenfor hjemmet.



Figur 5.1: Andel barn med barnevernstiltak 0-17 år, og netto driftsutgift pr. barn i barnevernet, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

I følge KOSTRA hadde kommunen 3,1 stillinger på barnevernet i 2014, der 3,0 stillinger har fagutdanning. Målt pr. 1 000 barn 0 - 17 år har kommunen 6,1 stillinger med fagutdanning. Barnevernspanelet anbefalte i 2011 at barnevernstjenesten skulle minst ha 5 stillinger for å sikre kompetanse og kvalitet (Barnevernspanelets rapport, 2011). Den samlede bemanningen i Værnesregionen barnevern var 33 årsverk i 2014, i følge Værnesregionen barnevernstjeneste.

Sosialtjenesten omfatter av økonomisk sosialhjelp, råd/veiledning, sosialt forebyggende arbeid, kommunale sysselsettingstiltak og tilbud til personer med rusproblemer. Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse. Sosialhjelpsmottakere registreres i den kommunen som utbetaler pengene. Mottakere som pga flytting mottar hjelp i flere kommuner innenfor kalenderåret, blir telt opp i flere kommuner. Andelen mottakere kan derfor ikke beregnes for fylket. Det er derfor mangelfullt med KOSTRA-tall for å måle sosialhjelp på dette nivået.

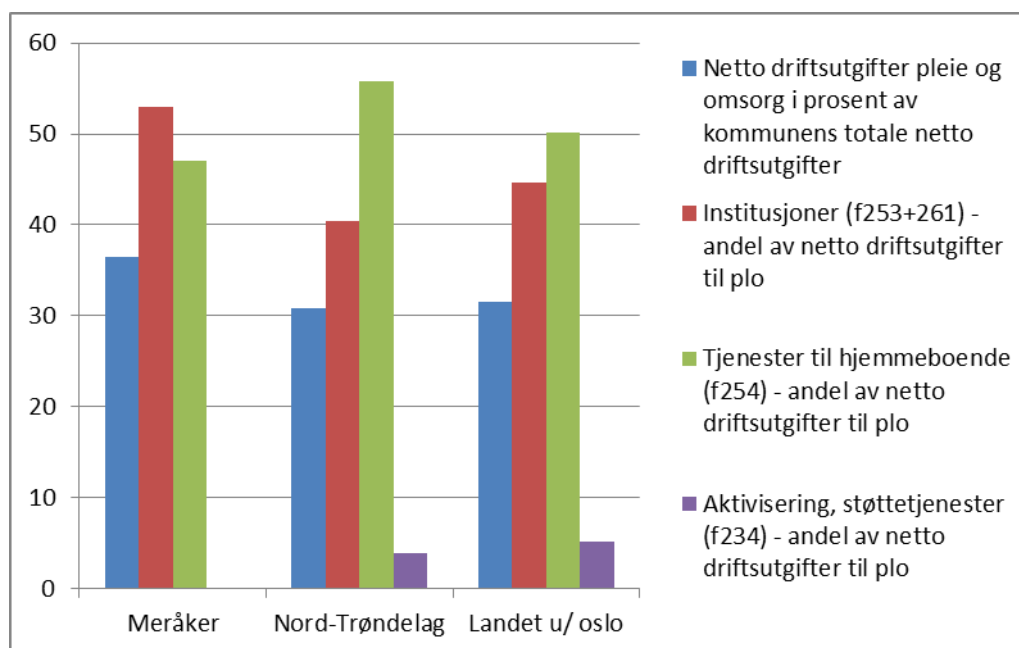
Statistisk sentralbyrå har anslått antallet innbyggere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde til 46 prosent på landsbasis (ekskl. Oslo). I Meråker er denne andelen 42 % i 2014. Vi ser også av Tabell 5.6. at kommunen bruker omtrent gjennomsnittlige netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger 20-66år sammenlignet med landet utenom Oslo mens kommunen ligger betydelig høyere enn gjennomsnittet i Nord-Trøndelag. Det samme gjelder netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp.

Bemanningen i sosialtjenesten er lavere enn gjennomsnittet i fylket, og noe lavere enn under halvparten av snittet i landet utenom Oslo.

Tabell 5.6: Nøkkelindikatorer Sosialtjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutg. til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter,	2,8 %	2,6 %	3,7 %
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern	3 076	2 409	3 138
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år, konsern	1 574	1 094	1 565
Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde	2,4 %		45,5%
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	5,3 %		3,9 %
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbygger	0,4 %	0,6 %	1,0 %

Figuren nedenfor viser hvor stor andel av de samlede netto driftsutgiftene som brukes på pleie- og omsorgstjenester (PLO), og fordelingen mellom hjemmebaserte tjenester, institusjonstjenester, aktivisering og støttetjenester. Figuren viser at Meråker ligger over både fylkes- og landssnittet av PLOs andel av samlede driftsutgifter. Kommunen ligger en del høyere enn fylket på andelen som brukes på institusjonsbaserte tjenester, mens andelen som brukes til hjemmetjenester er lavere. Ressursfordelingsmessig skiller Meråker seg fra både fylket og landssnittet utenfor Oslo ved å bruke en mere ressursene på institusjonsbaserte tjenester enn hjemmebaserte tjenester. Kommunen har ikke rapportert at de bruker ressurser aktivisering/støttetjenester.



Figur 5.2: Ressursbruk og fordeling, Pleie og omsorgstjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

Andelen ansatte med fagutdanning i brukerrettede tjenester som arbeider innenfor pleie og omsorg er 86 prosent i Meråker som er på nivå med fylke. Andelen i landet utenom Oslo er 75 prosent.



Tabellen nedenfor illustrerer hvordan tilbudet i kommunen fordeler seg på aldersgrupper. Ettersom det ikke foreligger tall for antallet som mottar hjemmetjenester målt mot antallet innbygger i samme aldersgruppe, brukes mottakere målt mot antallet innbyggere i ulike aldersgrupper.

Tabell 5.7: Nøkkelindikatorer Hjemmetjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 0-66 år	22	25	20
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 67-79 år	47	82	69
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over	417	382	333
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner)	246 667	229 031	239 788

Vi ser at kommunen har en lavere andel mottakere av hjemmetjenester i aldersgruppen 0-66 år målt mot snittet i Nord-Trøndelag, og noe høyere enn landet utenom Oslo. For aldersgruppen 67 – 79 år har kommunen en betydelig lavere andel med hjemmetjenester enn gjennomsnittet både i fylket og landet utenom Oslo. For de som er 80 pr og eldre ligger kommunen høyere enn både Nord-Trøndelag og landet utenom Oslo. Meråker bruker omlagt åtte prosent mer i brutto driftsutgifter pr. mottaker til hjemmetjenester pr mottaker enn gjennomsnittet i Nord-Trøndelag fylke. Det er verd å merke seg at snittet i tabellen for Nord-Trøndelag viser det vektete snittet, og dette trekkes opp av folkerike bykommuner som har høyere utgiftsnivå.

Tabell 5.8: Nøkkelindikatorer Institusjonsplasser, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Andel beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål 80 år og over	61,9 %	45,0 %	40,2 %
Andel beboere i bolig m/heldøgns bemanning	90,5 %	50,8 %	50,5 %
Plasser i institusjon i prosent av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	22,9 %	15,1 %	17,9 %
Andel innbyggere 67 år og over som er beboere på institusjon	8,5 %	4,6 %	5,1 %
Andel beboere i institusjon av antall plasser (belegg)	120,9 %	88,4 %	
Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	52,5 %	23,0 %	19,5 %
Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens	35,0 %	20,5 %	24,5 %
Andel plasser avsatt til rehabilitering/habilitering	10,0 %	9,0 %	7,7 %
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,40	0,40	0,50
Fysioterapitimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,54	0,25	0,37
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/eget bad/wc	100,0 %	79,8 %	84,0 %

Institusjonsplasser omfatter både sykehjemsbeboere og funksjonshemmede som bor i institusjon. Meråker har 23 prosent av mottakerne i PLO i institusjon. Dette er en noe høyere andel enn både fylket og landet utenom Oslo som har hhv 15 og 18 prosent, jfr. tabellen nedenfor. Kommunens andel av innbyggere over 67 år som bor på institusjon er noe lavere enn både fylket og landet utenom Oslo, og belegget er om lag 121 prosent.

Det er ellers verdt å merke seg at Meråker har satt av vesentlig flere plasser til tidsbegrenset opphold, og noen flere plass til habilitering/ rehabilitering, enn gjennomsnittet i fylket og i landet utenom Oslo. Kommunens tilbud om legetimer til beboere i sykehjem er på nivå med fylket. Til fysioterapitimer er det avsatt mer enn det dobbelte av gjennomsnittet i fylket.

## Kommunehelse

I netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten ligger kommunen over fylkessnittet og gjennomsnittet for landet utenom Oslo. Kommunens ressursbruk til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste overfor innbyggere opp til 20 år er en del lavere enn både Nord-Trøndelag og landet utenom Oslo, men i forebyggende arbeid overfor hele befolkningen bruker kommunen nærmere det dobbelte pr innbygger som gjennomsnittet i Nord-Trøndelag. Kommunen bruker også et betydelig høyere beløp pr innbygger på diagnose, behandling og rehabilitering.

Kommunen har høyere lege- og fysioterapidekning pr 10 000 innbygger, mens det ikke er rapportert årsverk i ergoterapi. Kommunen har også høyere dekning enn både fylket og landet utenom Oslo på årsverk innenfor rehabilitering. Listelengde sier noe om tilgang til fastlege og her ser vi at Meråker har noe kortere liste enn gjennomsnittet i Nord-Trøndelag og landet utenom Oslo. Vi ser også at det er god reservekapasitet på fastlege.

Tabell 5.9: Nøkkelindikatorer kommunehelse, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter, konsern	5,1 %	4,7 %	4,5 %
Netto driftsutg til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-5 år	5 553	8 182	7 531
Netto driftsutg til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-20 år	1 388	2 133	2 057
Netto driftsutgifter til forebyggende arbeid, helse pr. innbygger	362	191	163
Netto driftsutg til diagnose, behandling og rehabilitering pr. innbygger, konsern	2 609	1 757	1 621
Legeårsverk pr. 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	15,1	10,6	10,4
Fysioterapiårsverk pr. 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	15,7	8,9	9,0
Årsverk av ergoterapeuter pr. 10 000 innbyggere (khelse+plo)	-	2,40	3,50
Årsverk til rehabilitering pr. 10 000 innbyggere (khelse + plo)	20,60	11,70	11,80
Gjennomsnittlig listelengde korrigeret for kommunale timer	1 100	1 161	1 227
Reservekapasitet fastlege	140	107	105

## Rus/Psykiatri

Rus og psykiatri er spesialiserte/små tjenestoområder. Tabellen nedenfor viser at Meråker har lave utgifter til tilbudet til personer med rusproblemer i 2014. Samtidig har kommunen en høyere andel psykiatriske sykepleiere pr. innbygger enn både Nord-

Trøndelag og landet ekskl. Oslo. For ansatte med videreutdanning i psykisk helsearbeid ligger kommunen også høyt. Selv om Meråker ligger høyt pr. 10 000 innbyggere, er kommunen sårbar. Det er 2,2 årsverk psykiatrisk sykepleier og om lag 3,6 årsverk med videreutdanning i psykisk helsearbeid. Mindre kompetansemiljøer gir økt sårbarhet.

Tabell 5.10: Nøkkellindikatorer Rus/Psykiatri, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/ Oslo
Netto driftsutg. til tilbud til pers. med rusprobl. pr. innb. 18-66 år	41	208	375
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	1,4	9,1	12,5
Årsverk av psykiatriske sykepleiere per 10 000 innbyggere (khelse+plo)	8,7	5,5	4,4
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid per 10 000 innbyggere	14,6	8,8	8,1
Brutto driftsutgifter til personer med rusproblemer per innbygger 18-66 år	41	271	483
Antall vedtak om kjøp av tiltak til rusmiddelmissbrukere av aktører utenfor kommunen pr 10 000 innbyggere	8	1	2
Antall vedtak om midlertidige tiltak til rusmiddelmissbrukere per 10 000 innbyggere	8	15	3

Meråker kjøper plasser til rusmisbrukere av aktører utenfor kommunen, og tabellen viser også at antall midlertidige vedtak til rusmisbrukere pr 10 000 innbyggere utgjør om lag halvparten av snittet i Nord-Trøndelag. Tabellen viser også at Nord-Trøndelag avviker fra landet utenom Oslo, hvor kjøp plasser er 2,5 pr 10 000 innbyggere. Det er om lag en tredjedel av nivået i Meråker.

### 5.2.3 Tekniske tjenester

Tjenester innenfor VAR-området er selvkostbasert og nivåforskjeller kommunene mellom kan skyldes både ulik grad av utbygde tjenestenivå, antallet abonnenter å fordele utgiftene på eller at infrastrukturen er enklere i noen kommuner enn andre. Meråker ligger lavt sammenlignet med Nord-Trøndelag, men høyere enn landet utenom Oslo, på årsgebyr for avfallstjenesten. På avløp ligger kommune betydelig over både gjennomsnittet i fylket og landet utenom Oslo. Årsgebyret på septiktømming er høyt i Meråker. Reguleringsplaner er ofte mer krevende i byområder noe som gjenspeiler seg i kommunens lave gebyr for private reguleringsplaner.

Tabell 5.11: Nøkkellindikatorer VAR, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Årsgebyr for vannforsyning *	4 040	3 366	3 317
Årsgebyr for avløpstjenesten *	5 199	3 939	3 654
Årsgebyr for avfallstjenesten *	2 947	3 405	2 639
Årsgebyr for septiktømming *	2 684	1 542	1 383
Saksbeh.gebyr, privat reg.plan, boligformål. jf. PBL-08 § 33-1	20 010	27 446	51 630
Andel av befolkningen som er tilknyttet privat eller kommunalt vannverk	82 %	77 %	86 %
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,39	0,55	0,73

\* Gjelder 2015

Brann og eksplosjonsvern er definert under spesialisert/små tjenesteområder, og tabellene viser at kommunen har om lag ett årsverk<sup>6</sup> til utrykningsbrannvesen og samlet til brann- og eksplosjonsvern totalt sett.

#### 5.2.4 Fysisk planlegging, kulturminner, natur og miljø

Som det fremgår av tabellen nedenfor viser bruker Meråker 1,8% av prosent av netto driftsutgifter til dette området. Det er vesentlig høyere enn gjennomsnittet i både Nord-Trøndelag og landet utenom Oslo. Pr innbygger er også kostnadene til kart/ plan og bygg høyt sammenlignet med fylket og landet utenom Oslo. Til plansaksbehandling bruker også kommunen betydelig mer pr innbygger sammenlignet med fylket og landet utenom Oslo.

Tabell 5.12: Nøkkelindikatorer Fysisk planlegging, kulturminner, natur og miljø, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Meråker	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter til fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter	1,8 %	0,9 %	1,2%
Netto driftsutgifter til plan/kart/bygg per innbygger. Konsern. Kroner	832	281	338
Netto driftsutgifter til plansaksbehandling per innbygger. Konsern. Kroner	423	159	222
Alder for kommunal planstrategi (år)	1	3	2
Alder for kommuneplanens arealdel (år)	17	8	6
Alder for kommuneplanens samfunnsdel (år)	..	4	5

Dette er krav om at planstrategien skal være vedtatt innen utgangen av året etter kommunevalget. Kommunen vedtok planstrategien i 2013, halvannet år etter valget i 2011. Kommuneplanens arealdel var 17 år i 2014, mens man ikke har en gjeldende samfunnsdel. Arbeidet med denne ble påbegynt i 2009, men ble ikke slutført. Kommune har de siste årene prioritert rullering av arealplan, og denne ble revidert og vedtatt i 2015.

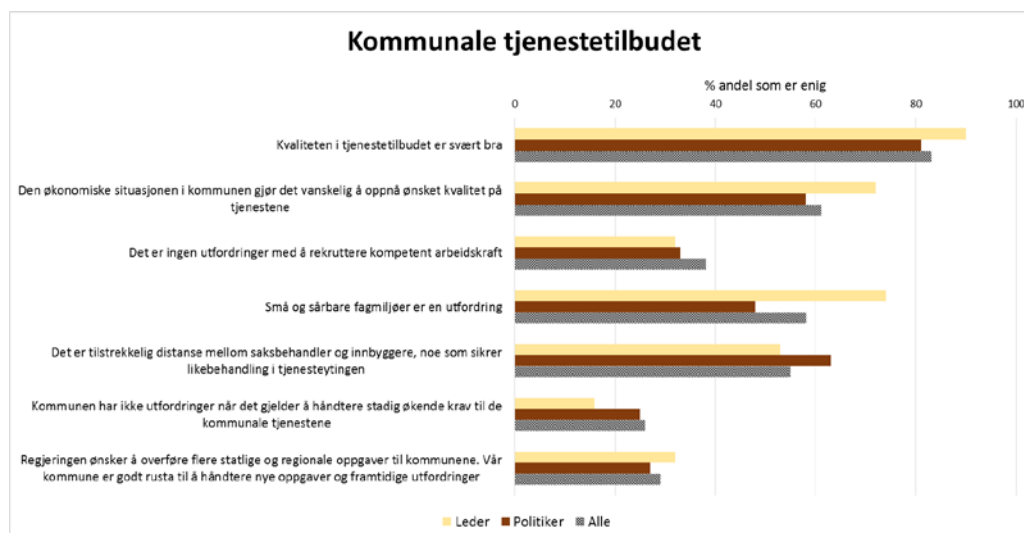
### 5.3 Resultatet spørreundersøkelsen – dagens status

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført har folkevalgte og ansatte i kommunene tatt stilling til en rekke påstander om dagens situasjon i kommunen. Det var til sammen syv spørsmål rettet mot dagens situasjon. Respondentene svarte på en skala fra 1 til 6, hvor 1 var helt uenig og 6 var helt enig i påstandene. I drøftinger av resultatene har vi definert enig som svaralternativ 4,5 eller 6. Vi bruker også middelveiden for å få frem at det kan være forskjell i hvor mange som har svart de ulike alternativene 1 til 6. Middelveiden er det veide gjennomsnittet av antallet som har svart de ulike alternativene. Det var også to åpne spørsmål der respondentene med egne ord skulle svare på hvilket tjenesteområde

<sup>6</sup> 0,39 årsverk pr. 1 000 innbyggere og 2 558 innbyggere.

vedkommende mente var mest krevende for egen kommune i årene framover og hva de anså som de største utfordringene knyttet til den kommunale tjenesteproduksjonen. I figuren nedenfor er resultatene oppsummert.

Undersøkelsen viser at både de folkevalgte og ansatte er relativt godt fornøyd med kvaliteten i tjenestetilbudet. Størst tilfredshet har ledere mens de folkevalgte er noe mindre positive. I de underliggende svarene gir politikerne noe lavere score enn ledere. Middelerdien for de folkevalgte er 4,5 mens den for ledere er 5,0.



Figur 5.3: Kommunale tjenester, andel som er enig (Kilde: Vår spørreundersøkelse)

Det er flere ledere en folkevalgte som mener den økonomiske situasjonen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. Sammenlignet med foregående spørsmål er det større forskjell mellom administrative ledere og politikerne. Middelerdien for ledere er 4,2 mens den for de folkevalgte er 3,4. Den gjennomsnittlige middelerdien for spørrealternativene er 3,5. Det innebærer at selv om det er flere som har gitt et positivt svar, er svarene samlet mer negative enn positive. Årsaken til at fordelingen blir slik er at nesten hver 5 av de folkevalgte svart alternativ 1 som er helt uenig i påstanden. Samtidig er det få som har svart alternativ 6 som er helt enig. Dette indikerer at bekymringen for kommunens økonomiske situasjon på tjenestekvaliteten for de folkevalgte ikke er så høy.

For å kartlegge kapasitetsutfordringer og tilgang på kompetanse ble respondentene stilt spørsmål om utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft og utfordringer med små og sårbare fagmiljøer.

Om vi først ser på alle som har besvart undersøkelsen, er 38 prosent av respondentene enig i påstanden at det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Figuren viser at ledere er de som mener det er utfordringer i rekrutteringsarbeidet. I allegruppen inngår også ansatte som ikke er ledere, og i denne gruppen er det 41 prosent som er enig i at det ikke er utfordrende. Men også her er fordelingen mellom svaralternativene ulik. Middelerdien for hhv politikere og ansatte uten lederansvar blir

begge avrundet til 3,3. Ledernes svar summeres opp til en middelværdi på 2,9, noe som indikerer at de mener det er rekrutteringsutfordringene.

På spørsmålet om *små og sårbare miljøer* er en utfordring er tydelig forskjell i hvordan ledere vurderer dette sammenlignet med de folkevalgte. 63 prosent av ledere er enige at dette er utfordrende mens 48 prosent av de folkevalgte mener det samme. Av ledere er det 32 prosent som er helt enig i påstanden (svaralternativ 6). Dette er mye av forklaringen for at middelværdien for ledere er 4,5. Blant de folkevalgte er det 20 prosent som er helt enige, og middelværdien for denne gruppen er 3,9. Dvs at også på dette spørsmålet indikerer middelværdien at respondentene holdning ikke kan vurderes bare ved å telle opp antallet som har svart svaralternativ 4, 5 eller 6. Basert på svarfordelingen indikerer svarene at også politikerne mener små og sårbare fagmiljøer er en utfordring.

Dersom vi ser på alle som har besvart undersøkelsen, er 55 prosent enige i at det er *tilstrekkelig distanse* mellom saksbehandler og innbygger. 63 prosent av de folkevalgte er enige, mens blant ledere er det 53 prosent som har svart alternativ 4, 5 eller 6. Middelværdien for ledere er 3,7 mens den for de folkevalgte er 3,8. Dersom en tar hensyn til vektingen av svaralternativene er det således ikke stor forskjell mellom lederne og de folkevalgte.

Respondentene ble også bedt om å svare på et spørsmål om hvor godt rustet de er til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. Svaret skulle sees i sammenheng med at regjeringen ønsker å overføre flere statlige og regionale oppgaver til kommunene.

En betydelig overvekt av respondentene er enig i at kommunen har utfordringer når det gjelder å håndtere stadig *økende krav* til kommunale tjenester. Det er ledere som har størst skepsis og bare 16 prosent har svart alternativ 4 eller 5. Av ledere er det ingen som har valgt svaralternativ 6- Helt enig i at det ikke er utfordringer. Middelværdien for ledere er 2,8. De folkevalgte har middelværdi på 2,9, men som figuren viser, er det en forskjell målt mot ledere på 9 prosentpoeng flere som har valgt alternativene 4 eller 5. Av politikere er det heller ingen som har valgt svaralternativ 6.

På det siste spørsmålet om kommunen er godt rustet til å håndtere *nye oppgaver og framtidige utfordringer* er folkevalgte og ledere relativt enige i at kommunen ikke er godt nok rustet til dette. Det er i underkant av en tredjedel av lederne som har svart at de er godt nok rustet mens det av de folkevalgte er 27 prosent som mener dette. Dersom en ser på middelværdiene fremkommer det interessante resultater. Det er en betydelig forskjvning i svarvalgene mellom ledere og folkevalgte, der

### 5.3.1 Åpne spørsmål om nye oppgaver og framtidige utfordringer

I spørreundersøkelsen ble det stilt følgende åpne spørsmål:

- Hvilke tjenesteområder mener du er mest krevende for din kommune i årene som kommer
- Hva mener du er de største utfordringene knyttet til den kommunale tjenesteproduksjon i din kommune framover?

På det første spørsmålet er det en overvekt av svarene som er rettet mot helse, og mot skole. Det er også mange som trekker frem tekniske tjenester. Dette gjelder både saksbehandling og forvaltningsoppgaver, men også bl.a. brann- og rednings-tjenesten. Det er også flere som trekker frem bosetting av flyktninger og asylmottak som utfordrende. Flyktningestrømmen er også oppført av flere.

*I og med at Meråker kommune er flink til å ta i mot innvandrere vil det bli store utfordringer på skole og helse.*

Flere av respondentene har også trukket frem eldrebølgen og de utfordringer det gir for eldreomsorgen. Spesialiserte/ små tjenester som psykiatri og barnevern går også igjen.

På spørsmålet om utfordringer i forhold til kommunal tjenesteproduksjon er det forholdsvis stor andel av respondentene som anser økonomi som en stor utfordring. Videre blir mangel på fagpersoner og rekrutteringsutfordringer trukket frem. Flere peker også på flyktningestrømmen og økt bosetting i kommunen.

*Flytting av enkelte oppgaver til Værnesregionen, som gir mindre tilstedeværelse i Meråker. Flere møter etc legges til Stjørdal. Noen tjenestetilbud har personer som har oppmøte på Stjørdal og kjører til Meråker i arbeidstiden, da blir det lite effektiv tjenestetid i kommunen..*

Enkelte har også belyst utfordringen med å være en liten kommune/ stå alene. Det er også flere respondenter som trekker frem organisatoriske forhold som for mye byråkrati, gode ledere og utnyttelse av ressurser.

Flere av respondentene har pekt på ulempen flytting av oppgaver til Værnesregionen innebærer.

Andre tema som også tas opp er næringslivet, eldrebølgen, manglende bosetting, samt å tilby tjenester og opprettholde eksisterende tilbud.

## 5.4 Interkommunalt samarbeid

Kartleggingen av interkommunalt samarbeid er satt opp på basis av informasjon fra foretaksregisteret, NIVI analyses gjennomgang av interkommunale samarbeid i Nord-Trøndelag (Vinsand og Langset, 2012), Værnesregionens hjemmeside, samt Meråker kommunes regnskap/ årsmelding for 2014.

I følge Vinsand og Langset deltok Meråker i til sammen 36 samarbeid i 2012. Det var en økning fra 17 i 2008. Sammenlignet med andre kommuner i Nord-Trøndelag deltar Meråker i et gjennomsnittlig antall samarbeid. Av kommunene i Nord-Trøndelag er Meråker den kommunen som har hatt den kraftigste økningen i antall samarbeid fra 2008 til 2012. Kommunen har et utstrakt samarbeid med Værnesregionen, deltar i interkommunale selskaper, samt inngår i ulike samarbeidsordninger hjemlet i kommune-loven, annet lovverk, samt uformelle samarbeid. Værnesregionen er et samarbeidsprosjekt som ble igangsatt i 2003. Samarbeidsmodellen i Værnesregionen er organisert som vertskommunesamarbeid. De fem kommunene Tydal, Selbu, Malvik, Meråker og Stjørdal deltok fra starten, mens Frosta sluttet seg til avtalen i 2006. Høsten 2006 vedtok

de seks kommunestyrene vedtektene for samarbeidet. Intensjonen med Værnesregionen er å gi innbyggerne i kommunene bedre tjenester. Tabellen nedenfor viser samarbeidsområdene i Værnesregionen og de Meråker deltar i:

Tabell 5.13: Meråkers deltakelse Værnesregionen (Kilde: [www.varnesregionen.no](http://www.varnesregionen.no)).

	Meråker
Helse	Deltar
Arbeidsgiverkontrollen i Trøndelag	Deltar
Barnevernstjeneste	Deltar
Innkjøp	Deltar
IT	Deltar
Lønn og regnskap	Deltar ikke
NAV Værnes	Deltar
PPT	Deltar
Skatteoppkreveren	Deltar ikke <sup>7</sup>

Innen helse er det blant annet legevakt, DMS og et eget, spesialisert forvaltningskontor. NAV Værnes er nytt fra 1.1.2016. Etter å ha blitt utredet fra 2013, er nå landets første interkommunale NAV-samarbeid på tvers av både kommuner og fylker klart for publikum. Innen Værnesregionen er det blitt jobbet med samarbeidsløsninger innenfor planlegging, byggesak, miljøvern, landbruk, deling/oppmåling, kart- og geodata-behandling. Fra Værnesregionens hjemmesider finner vi at det i 2010 ble gjennomført en forstudie hvor alle kommunen unntatt Malvik deltok. I 2013 tok Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (FMST), sammen med Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK) og KS Sør-Trøndelag (KSST), initiativ til et fylkesdekkende pilotforsøk, med sikte på styrke plan-, landbruks- og miljøkompetansen i kommunene. Regionrådet i Værnesregionen vedtok da å delta i fylkespiloten med et forprosjekt. Foreløpig prosjektrapport ble lagt fram for Regionrådet til orientering for første gang i februar 2015. I etterkant jobbet prosjektgruppen med en tilleggsutredning som ble lagt fram for Regionrådet etter valget høsten 2015. Prosjektrapport og tilleggsutredning vil bli lagt fram til behandling i Regionråd og kommunestyre i løpet av vinteren/våren 2016.

Meråker deltar i fire interkommunale samarbeid hjemlet i IKS loven. Av små og spesialiserte tjenester utføres renovasjonstjenester av Innherred renovasjon. Revisjon og sekretærtjenestene til kontrollutvalget utføres også av interkommunale selskaper. Det samarbeides om fjernarkiv (IKA Trøndelag). Innenfor næringsområdet er det samarbeid om havnevesen, samt en felles satsning mot reiseliv gjennom det svenske aksjeselskapet Naboer AB.

<sup>7</sup> Arbeidsgiverkontroll for Meråker utføres av Værnesregionen.



Tabell 5.14: Sentrale IKS og AS Meråker har eierinteresser i (kilde: Meråker kommune).

	Organisasjonsform
Innherred renovasjon	IKS
KomSek Trøndelag IKS	IKS
KomRev Trøndelag IKS	IKS
IKA Trøndelag IKS	IKS
Meråker utvikling AS	AS
Kopperå Næringspark AS	AS
Maskintråkk AS	AS
Meråker utvikling AS	AS
Naboer AB	AS
<b>Totalt</b>	<b>9</b>

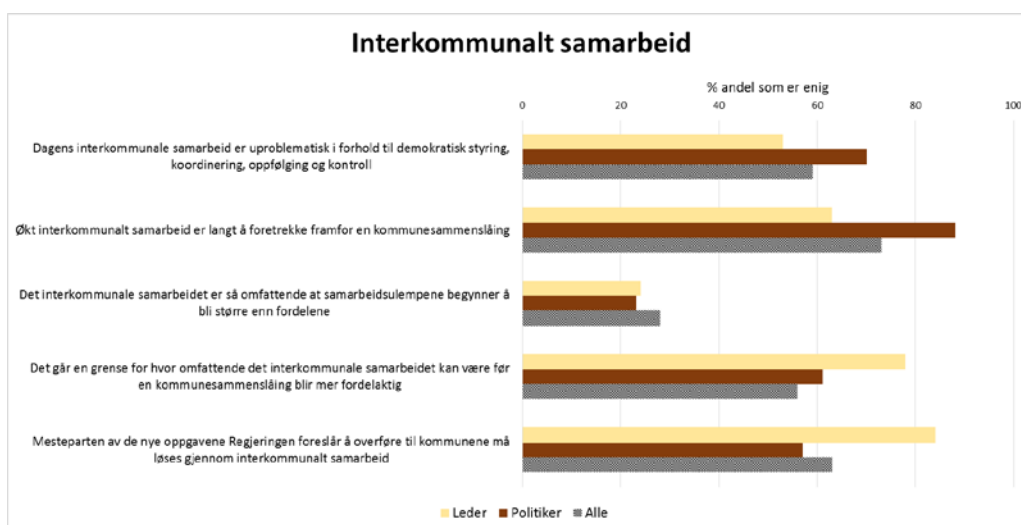
Naboer AB, utviklingselskap for å stimulere utvikling innenfor bl.a. kultur, turisme og idrett over landegrensen (Vinsand og Langset 2012). Maskintråkk er et selskap som preparere skiløyper og alpinbakker. Innenfor næringsutvikling er kommunen majoritets-eier i Meråker utvikling AS. Kopperå Næringspark AS er heleid av kommunen. Kommunen har også majoritetsinteresser i Meråker alpínsenter og Bankgården Meråker AS, samt eierinteresser i MerPellets AS og Klekkeriet. Sistnevnte er klekkeri for yngel til Stjørdalsvassdragets nedslagsfelt.

Meråker er også med i andre samarbeid, både formaliserte og uformaliserte. I tillegg kommer et utstrakt samarbeid mellom fagtjenester, koordinerende oppgaver osv. på administrativt og politisk nivå.

På spesialiserte-/ små områder deltar Meråker i Krisesenteret i Nord-Trøndelag og de har en avtale med Senter mot incest og seksuelle overgrep i Nord-Trøndelag.

#### 5.4.1 Synspunkter på det interkommunale samarbeidet

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført, har folkevalgte og ansatte i kommunene tatt stilling til en rekke påstander om dagens situasjon i kommunene. Det var til sammen fem spørsmål om interkommunalt samarbeid. Skalaen 1-6 ble brukt, med 1 som helt uenig og 6 som helt enig. For å få en enkel oversikt har vi valgt å slå sammen 1-3 til uenig og 4-6 til enig. Kategorien alle omfatter de tre gruppene politikere, ledere og ansatte. Resultatene fra undersøkelsen fremgår av tabellen nedenfor.



Figur 5.4: Interkommunale samarbeid – andel enig (Kilde: Vår spørreundersøkelse).

Mer enn halvparten av politikere og ledere mener at dagens *interkommunale samarbeid er uproblematisk* i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Som figuren viser mener folkevalgte at det er mindre problematiske enn ledere.

Figuren viser også at politikere i større grad enn ledere *foretrekker interkommunalt samarbeid* framfor kommunesammenslåing. Nesten ni av ti folkevalgte har svart at de foretrekker interkommunalt samarbeid, mens svarfordelingen blant ledere er seks av ti.

Politikere og folkevalgte i Meråker har relativt lik oppfatning av påstanden om interkommunalt samarbeid er så omfattende at *samarbeidsulempene begynner å bli større* enn fordelene. Mer enn tre av fire er uenig i påstanden.

De er samtidig enige i at det går en *grense for hvor omfattende samarbeidet* kan bli før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. Men som vi ser, mener ledere dette i større grad en folkevalgte.

Ledere i Meråker er også i stor grad enige i at mesteparten av nye oppgaver må løses gjennom interkommunalt samarbeid. Det er en overvekt av politikere som også mener dette men det er en lavere andel enn for ledere.

## 5.5 Innbyggerundersøkelse

Våren 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i Meråker kommune. Det var 100 respondenter i undersøkelsen. Slik vi diskuterer i vedlegg, var det få respondenter i undersøkelsen, noe som gir usikkerhet spesielt rundt spørsmål hvor folk kan være delt på midten i sin svargiving. De overordnede trekkene fra undersøkelsen er trolig likevel riktige, dvs. trekk som trolig fanger opp holdninger i befolkningen i Meråker. Vi finner at befolkningen er gjennomgående svært fornøyd med fritidstilbud, oppvekstilbud og tilbud innen helse, pleie og omsorg. Tilbud innen nærings- og samfunnsutvikling er man i varierende grad fornøyd med. Ved en sammenslåing, er det store flertall av den

oppfatning at basistjenestene innen oppvekst og helse/omsorg kan bli dårligere, selv om man også mener faglig kompetanse i den kommunale organisasjonen kan bli bedre. Innen nærings- og samfunnsutvikling mener imidlertid flertallet av innbyggerne at det kan bli et bedre kommunalt tilbud her etter en kommunesammenslåing. Det er en større andel av de som har besvart undersøkelsen som mener driften blir mindre kostnadseffektiv ved kommunesammenslåing.

## **5.6 Resultater fra intervjuer**

TFoU har intervjuet flere nøkkelpersoner i kommunen. Dette delkapittelet summerer opp informasjonen fra intervjuene.

### **5.6.1 Rekruttere og beholde**

Alderssammensetningen/demografi ble trukket frem som en stor utfordring. Årsaken er at kommunen har en stor andel ansatte 55+ og antall eldre i kommunen øker mye på lang sikt. Dette vil kreve både forsterkning, og rekruttering på mange områder, og særlig innen spesialisttjenester.

Innen helse og skole forventes store utfordringer innen rekruttering. Dette gjelder hele regionen og skyldes at mange ansatte skal erstattes i løpet av noen år. Spesielt utfordrende for Meråker er den konkurransen kommunen opplever fra private aktører på rekruttering av bl.a. sykepleiere og fysioterapeuter.

Kommunen har opplevd vanskeligheter med å få tak i kompetente medarbeidere. Det er få søkere til stillinger og det er en generell oppfatning at kommunen ikke er konkurranse-dyktig nok. Dette gjelder omtrent alle fag-/ tjenestoområder, også samfunnsutvikling.

### **5.6.2 Tilstrekkelig distanse / habilitet**

Rolleblanding og potensiell inhabilitet var mer utfordrende tidligere enn nå. Generelt sett er Meråker en gjennomsliktig kommune. Ved rus/misbruk henvender brukere seg til større enheter. Innen barnevern og tjenestetildeling innenfor helse så er dette flyttet utenfor kommunen. Innenfor skole bytter lærere klasser. Ved større saker vurderes settekommune for de områder det ikke er etablert samarbeid.

### **5.6.3 Helse/ Pleie og omsorg**

Kommunen har utarbeidet lokale delplaner for helse/pleie/omsorg men det overordnede mangler. Fortrinn er nærhet, begrenset antall personer å ha oversikt over, og det er i tillegg god dekning. Basis-/volumtjenestene har god kvalitet og uten større utfordringer enn andre steder. Kommunen har mange institusjonsplasser, men for svak kapasitet på saksbehandling.

Når det gjelder spesialisttjenester (psykiatri, rus, lege, barnevern etc.) er det større utfordringer, og kommunen er helt avhengig av interkommunalt samarbeid. Kommunen samarbeider med Værnesregionen på helse. Legetjeneste ville f.eks. vært umulig å drive økonomisk uten legevaktsamarbeidet. Forvaltningskontor Værnes og store samarbeid

om bl.a. incest sikrer habilitet. Nye nasjonale krav er utfordrende for kommunen, det gjelder både selve tjenesten, og de rapporteringskrav som Staten stiller.

Døgnbemannede omsorgsboliger kunne vært bedre utviklet, og det er mange aldre med hus som ikke er tilrettelagt. Det kunne vært flere leiligheter til eldre, men tendensen er at man ikke skal «bruke pengene til å bo». Ser enkelte som flytter tilbake til kommunen på sine eldre dager, men det er også noen som flytter til Stjørdal, som grovt sett oppveier dette.

#### **5.6.4 Teknisk**

Stort ansvarsområde med plan, byggesak, brann/redning, eiendom, vann, vei, landbruk/miljø mens førstelinjetjeneste næring er satt ut til Meråker Utvikling. Teknisk er svært sårbart, men også veldig effektivt. De har en person på hvert område.

Kommunen deltar ikke i betydelige interkommunale samarbeid i dag, men det er utredet plan, landbruk og miljø i Værnesregionen. Det er også utredning om brann/ sikkerhet. Brann og redningstjenesten består p.t. av en 85 prosent- stilling og 16 frivillige. Kommunen tror det blir utfordrende å tilfredsstille krav som DSB (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap) fastsetter på sikt.

Saksbehandlingstiden oppleves som altfor lang, og dette gjelder spesielt områder og i enkeltsaker som er kompliserte. Årsaken er dels vakante stillinger. Men kvaliteten oppleves å være god. Ærekjære og flinke ansatte med utviklet dugnadsånd.

Utviklingen går i retning av krav om mer deltagelse (spørreundersøkelser) og medvirkning gjennom høringsrunder etc. Krav som tar mye tid, men er de samme i små som store kommuner.

Basistjenester går bra og kommunen utnytter fortrinnet de har ved å klare å holde oversikt. De mener de driver kostnadseffektivt. Det har gått med betydelige ressurser til infrastruktur som kommunalt vann.

#### **5.6.5 Det interkommunale samarbeidet**

Kommunen erkjenner at den er for liten alene og at det er nødvendig å hekte seg på Værnesregionen for å få tilstrekkelig kvalitet på den kommunale tjenesteytingen. Per i dag er det først og fremst innen helse det er store fordeler, både i daglig tjeneste-produksjon og myndighetsutøvelse, men også når det gjelder fremtidige utvikling av tjenestene.

Styringsformen blir mer komplisert med mange involverte kommuner. I kommunale selskaper kan kommunen jobbe på strategisk nivå. Via fagråd og etatssjefer øves det direkte påvirkning fra administrasjonen imot vertskommunen. Dette ble påpekt å være utrolig viktig å delta i, samtidig som en også må akseptere styring fra vertskommunen. Rådmannen deltar i arbeidsutvalget, AU, som er en viktig arena for sektorovergripende samhandling for kommunen i Værnesregionen.

Politisk nemd åpner for styringsmuligheter, men det oppleves at administrasjon og overordnet politisk ledelse har sterkest styring. Svak styringsmulighet i praksis, samt indirekte valg av nemdrepresentantene, gir her styringsutfordringer i de politiske nemdene.

Stjørdal mener at dagens styringssystem ikke er bra nok. AU, fagråd, politisk nemd – sammensetning – opptatt av det ikke kan fortsette slik, med vanskelig framdrift og store kostnader. Denne organiseringen oppfattes som viktig for at de andre kommunene i samarbeidet skal øve innflytelse.

Ledergruppen har klare synspunkter på at folk flest ikke skjønner organiseringen. Det nevnes også at Værnesregionen ikke evner å forklare utad hva man holder på med på en god måte. Dette er også drøftet i Bygdeforsknings rapport fra 2015 om folkevalgt nemd innenfor helse- og sosialfeltet og indirekte demokrati (Farstad og Gjertsen, 2015). Denne rapporten viser at Værnesregionen har fått til mye når det gjelder felles tjeneste-produksjon innenfor helse- og sosialfeltet, og samarbeidet synes i stor grad å ha medført positive konsekvenser for regionens innbyggere som faktiske eller potensielle brukere. Hovedutfordringen ligger i å styrke den politiske styringen av dette interkommunale samarbeidet. Den folkevalgte nemnda skal være et overordnet styringsorgan for alle saksområder som legges inn i samarbeidet, men styringslinja gir ikke nemnda dette ansvaret. Evalueringen stiller seg positiv til at samarbeidet videreføres innenfor gjeldende styringsløsning, men understreker at det trengs en tydeliggjøring av og bevisstgjøring rundt nemndas egentlige rolle og mandat, slik dette fremgår i lovverk og samarbeidsavtaler.

Ryddig og godt samarbeid med fylkeskommunen, bl.a. om den videregående skolen. Det ble fremhevet som stadig viktigere, spesielt med tanke på arbeidsplasser og idrettsanlegg; langrenn/skiskyting, alpint og hall. Når det gjelder bygningskostnader for Meråker vgs. så tar nå fylkeskommunen over en større andel av de kostnader kommunen frem til nå har dekket siden skolen ble etablert for over 30 år siden.

## 5.7 Konsekvenser for ansatte

Ved økende interkommunalt samarbeid overføres oppgaver fra en kommune til en annen organisasjon (kommune, IKS eller AS). For de ansatte i kommunen som oppgavene overføres fra, løses rettigheter som følger med reglene for virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven §16 ut. Hovedprinsippet er at ansatte har en rett til tilsetning i den organisasjonen som tar over oppgaven, men har samtidig ingen plikt til å bli med over i den nye organisasjonen. Dersom den ansatte velger å fortsette arbeidsforholdet hos den opprinnelige arbeidsgiveren, vil vedkommende tildeles nye arbeidsoppgaver. Retten til å fortsette i eksempelvis Meråker gjelder arbeidsforholdet, men ikke arbeidsoppgavene.

Som vi har vært inne på tidligere, legger større fagmiljø til rette for spesialisering og fordypning innenfor tjenesteområdet i interkommunale samarbeid. Dette er ble langt på vei bekreftet av Leknes et al (2013). En mulig effekt ved interkommunale samarbeid kan også være at kravet til ansatte øker. Fra å være en allrounder med breddekompetanse kan

det i en større avdeling stilles høyere krav til bl.a. fagkompetanse og saksbehandlingskapasitet til hver enkelt. Vi er ikke kjent med at det er gjort undersøkelser der slike negative effekter for ansatte er kartlagt. En kan derfor heller ikke se bort fra at ansatte kan oppleve å få mindre interessante oppgaver ved etablering av et samarbeid. Det vil være en lederoppgave å løse slike utfordringer dersom de oppstår.

Samordning av tjenesten er en viktig faktor for å oppnå kompetanseeffekter (Leknes, 2013). Dette innebærer økt reisevei for både ansatte som skal reise ut, og for innbygger som skal oppsøke tjenesten. Noen ansatte vil trolig oppleve økt tidsbruk på reiser som negativt, mens for andre kan det gjøre arbeidet med variert og interessant.

Når flere kommuner går sammen om å etablere en ny kommune, overføres arbeidsgiveransvaret for de ansatte til den nye kommunen. En rekkes stillinger er det bare en av i den nye kommunen (som rådmann, økonomisjef, skolesjef osv.), og en rekke ansatte må derfor belage seg på nye stillingstitler og arbeidsoppgaver. I forkant av en reform bør kommunene som vurderer å gå sammen derfor ikke rekruttere til stillinger som kan bli omfattet av omstillingsarbeidet i den nye kommunen. Dette vil gjelde flere stillinger enn toppledelsen og ansatte i stabene. Det er viktig med åpenhet om konsekvenser for ansatte og nabopraten bør derfor også omfatte dimensjonering av tjenestene i den nye kommune.

## 5.8 Oppsummering

Kommunen utnytter de fortrinn som lokalkunnskap og nærhet legger til rette for i sin oppgaveløsning. Kommunen har i stor grad sentraliserte tilbud innen basistjenestene. Innenfor små og spesialiserte tjenester og myndighetsutøvelse, har kommunen på flere områder utfordringer med kapasitet, kompetanse og habilitet. Tabellen under viser hvilke spesialiserte/ små tjenesteområder Meråker utfører i egen regi og hvilke områder som det samarbeides med andre om.

Tabell 5.15: *Organisering av spesialiserte/små tjenesteområder*

	Organisering
Spesialundervisning	Egen regi
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	Værnesregionen
Barnevern	Værnesregionen
Brann- og eksplosjonsvern	Egen regi
Rusarbeid og psykisk helsearbeid	Egen regi
Krisesenter	Nord-Trøndelag krisesenter IKS
Sivil beredskap	Egen regi
Bibliotek	Egen regi
Kulturskole	Egen regi
Vei	Egen regi
Vann og avløp	Egen regi
Renovasjon	Innherred renovasjon IKS

Oversikten viser at Meråker mer enn halvparten av områdene i egen regi. Mange av disse områdene er det også naturlig å ha i egen regi. Spesialundervisningen skjer i barnehagen/

skolen og er av den årsak en del av den samlede kompetansen ved skolen. Det samme gjelder for kulturskolen. I mindre kommuner er ofte også biblioteket fysisk plassert i eller i umiddelbar nærhet til en større skole. Kommunen deltar i interkommunale løsninger for å løse utfordringene på flere andre områder samarbeidsløsninger kan være hensiktsmessig, bl.a. revisjon, PPT og barnevern. Kommunen deltar i fire interkommunale selskaper (IKS). I tillegg kommer ulike uformelle samarbeidsarenaer.

## 6. SAMFUNNSUTVIKLINGSARBEID

*Dette kapitlet tar for seg Meråkers rolleforståelse, utøvelse, status og framtidige utfordringer knyttet til rollen som samfunnsutvikler.*

### 6.1 Innledning

Rollen som samfunnsutvikler handler bl.a. om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse og hvordan legge til rette for attraktive bomiljø og samfunnsutvikling. I vid forstand omhandler dette alt en kommune driver med, da også kvalitet og lokalisering av tjenester påvirker samfunnsutviklingen. For å avgrense temaet noe kan vi skille mellom lovpålagte og ikke lovpålagte oppgaver.

De lovpålagte oppgavene er bl.a. å utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet (Kommuneloven § 5) og utføre bestemte oppgaver innenfor samfunns- og arealplanlegging (Plan- og bygningsloven). Sentrale lovbestemte oppgaver er:

- Arealplanmyndighet - tilrettelegging av arealer i kommune- og reguleringsplan
- Forvaltningsoppgaver tilknyttet næringsvirksomhet - bruksendringer, skjenkeløyver, byggetillatelser, kart, oppmåling etc.
- Forvaltningsoppgaver innen miljøvern, miljørettet helsevern og folkehelse
- Forvaltningsoppgaver og førstelinjetjeneste innen landbruk.

Opgaver som ikke er lovpålagt, men som de aller fleste kommuner har aktiviteter innenfor, er:

- Veiledning og rådgivning av bedrifter og etablerere
- Investeringer i infrastruktur - næringsarealer, boligarealer, bredbånd etc.
- Tilskudd til bedrifter innenfor EØS-regelverket om bagatellmessig støtte, fra næringsfond, kraftfond eller egne avsatte midler.
- Samarbeid og ulike former for støtte til lokale lag, foreninger som f.eks. grendelag, idrettslag, korps og kor.
- Samarbeid med andre kommuner i f.eks. regionråd, bl.a. med formål om å arbeide for bedre infrastruktur og rammebetingelser for samfunnsutvikling
- Utviklingsprosjekt for å utvikle kommunale tjenester til innbyggerne
- Utviklingsprosjekt for å tiltrekke seg arbeidsplasser og innbyggere

I utredningen har vi undersøkt kommunens håndtering av samfunnsutviklerrollen ved å gå gjennom foreliggende dokumentasjon og gjennomføre intervju om hva kommunen gjør utenfor de lovpålagte oppgavene. Det mest sentrale intervjuet er her et gruppeintervju med sentrale personer i kommunen. Gruppen ble intervjuet basert på en tidligere kartlegging i 41 småkommuner (Cruickshank et al, 2014) og en tilpassing til kommunereformarbeidet (Sand et al. 2015). I tillegg til dette gruppeintervjuet, er det gjennomført intervju med etatsledere inkl. rådmann.



## 6.2 Kommuneplaner

Kommuneplanens samfunnsdel skal være det overordnede styringsdokumentet for kommunen innenfor samfunnsutvikling. I Meråker har man ikke en gjeldende samfunnsplan ifølge Planstrategi Meråker kommune 2012-2015 (Meråker kommune 2013) og Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2014). Det finnes et påbegynt arbeid og dokument som overordnede mål blant annet, men av forskjellige årsaker ble dette arbeidet ikke fullført. Kommunens arealplan var også av eldre dato (1997), men er nå revidert. Planstrategien for 2012-2015 er pr i dag dokumentet som beskriver målsettinger og nødvendige tiltak i kommunen framover. Her finner vi mål om å prioritere utvikling av samarbeidet innen Værnesregionen, legge til rette for økt boligbygging, fortrinnsvis sentrumsnært, utover de 2-5 som bygger pr år, sikre oppvekstilbudet, sikre tilbudet til næringslivet, legge til rette for hyttebygging som utnytter eksisterende infrastruktur og arbeide for bedre samferdselsløsninger (Meråker kommune 2013).

## 6.3 Gruppeintervjuet

Dette kapitlet er basert på et gruppeintervju med ordfører, rådmann, teknisk sjef, arealplanlegger samt daglig leder og styreleder i Meråker Utvikling. Sistnevnte har fast jobb som driftsleder ved Meråker videregående skole, har hatt mange verv og engasjement innen frivillig sektor og er nå leder i Varden Idrettslag. Møtet var strukturert etter en intervjuguide. Det vil derfor være det deltakerne fortalte som er grunnlaget for vår fremlegging og analyse.

### 6.3.1 Styrker og utfordringer i Meråkers samfunnsutviklingsarbeid

Gruppen ble utfordret til å si noe om hvordan samfunnsutvikling foregår i Meråker i dag, og hvilke utfordringer som foreligger.

#### Styrker

Kommunen har et lite men aktivt utviklingsapparat bestående av næringsmedarbeider, teknisk sjef, plansjef og ordfører/rådmann. Disse bruker sine fortrinn som nærhet, oversikt, lokalkunnskap og korte veier til ledelsen i kommunen

Med sine kraftinntekter har Meråker kommune tradisjonelt hatt bedre økonomi sammenlignet med mange andre kommuner. De ekstra midlene er i stor grad brukt på å anlegg, utstyr og annet som gir gode tilbud til innbyggere og næringsliv. En slik satsing er f.eks. Meråker videregående skole som var en kommunal satsing som fylkeskommunen ble med på. Helt til i disse dager har Meråker kommune bidratt til finansiering av skolen som i dag har 200 elever på videregående og 50 tilknyttede høyskolestudenter.

Meråker er en tidligere industrikommune som gjennom et omfattende omstillingsprogram har klart å bidra til etableringer og vekst i næringslivet. Kommunen har også mye ledig næringsareal hvorav en god del er ferdig opparbeidet.

Meråker har gode naturgitte forutsetninger for å drive med reiseliv og aktiviteter knyttet til friluftsliv. Videre er det over tid investert og arbeidet med gode skianlegg og andre anlegg som gjør kommunen attraktiv som turistmål for dette kundesegmentet. Det er et godt arrangementsmiljø i kommunen og dognadsmiljøet rundt dette beskrives som essensiell og god.

Oppvekstmiljøet karakteriseres som godt, og det produseres gode tjenester fra kommunens side.

Kommunen satser på å være en attraktiv bokommune og bruker bl.a. startlån svært aktivt for boligtrengende med behov for bidrag til finansiering. Kommunen er i pendleravstand til Stjørdal og Værnes og har jernbaneforbindelse som nå er vedtatt rustet opp.

Arealplanen er det arbeidet mye med og vedtatt nå, med hensikt å kunne gi forutsigbarhet til utbyggere og innbyggere.

### **Utfordringer**

Kommunen har for få arbeidsplasser, få private investorer og sliter med å få folk til å flytte tilbake til kommunen. «Smelteverksånden» henger igjen fortsatt. Dvs at mange er vant med en handlekraftig tilrettelegger som smelteverket var og opptrer litt pasifisert. Noen forventer at kommunen skal ha det samme handlingsrommet, noe som ikke er tilfelle. Årene med smelteverket oppleves som en som en sovepute for eget initiativ, sett i ettertid. Deltakerne mener det vil ta lang tid å endre denne holdningen blant innbyggerne. En opplever også at holdninger til utdanning og kunnskap preges av denne kulturen.

Samarbeidsforholdene i kommunen er krevende. Arealplanen har gitt mye konflikter og styr, og det har også vært rettssaker mellom kommune, grunneiere og reieiere. Det har også vært betydelig politisk støy, og en front mellom kommunepolitikere og administrasjon som har gitt et vanskelig arbeidsmiljø over tid, og som har satt seg litt blant de ansatte. Flere nevner også manglende åpenhet eller for liten informasjon om sentrale forhold i kommunen.

Selv om det er mange tilbud for friluftsliv blir det for lite enhetlig og samkjørt markedsføring av kommunen som destinasjon. Det er en utfordring å finne gode forretningsmodeller for disse aktørene.

Flere av deltakerne nevner at det både gjennom omstillingsarbeidet som pågikk frem til 2013 og ellers er mange ideer om utviklingsprosjekter, men at det har en tendens til å bli for lite fokus på gjennomføringen av disse. I forbindelse med dette nevnes det også at det er mange «anker» og omkamper som holder gode initiativer tilbake, og at framsnakking er en alt for sjelden vare. Det nevnes også at man ofte trenger andre typer kompetanse om næringsutvikling enn hva man klarer å tilby lokalt. Det å være en person innen næringsarbeid i Merut, hevdes å være både ensomt og faglig utfordrende.

Det har vært manglende kapasitet på planlegging i kommunen, og dette har bidratt til at man er på etterskudd med tilrettelegging av nye hyttefelt og sentrumsnære boligfelt.

### **6.3.2 Utviklingsledelse**

Deltakerne uttrykker svært delte holdninger til om det finnes god utviklingsledelse i kommunen. Kommunen leverer sine tjenester, men lite tyder på systematiske samtaler mellom aktører som har en naturlig rolle i mange samfunnsutviklingsprosesser. Merut har kun en ¾ stilling som brukes til førstelinjetjeneste for næringslivet. Dagens ordfører har tatt en rolle som inkluderer besøk ut i næringslivet med et mer strategisk formål.

Rolleavklaring for å drive god samfunnsutvikling er ikke foretatt, og flere påpeker mangler ved politikernes strategiske fokus. Det framkommer også at kommunen mangler planverk i form av samfunnsplan.

### **6.3.3 Utviklingskompetanse og rolleforståelse**

Kommunen har lite ressurser på plan og utvikling. Dette har vært et underbemannet område.

Kommunen innehar utviklingskompetanse i flere ledd, både i kommunen, i næringsliv og i frivilligheten. Innen landbruket har man prøvd å få opp utviklingsevnen ved å være med på et fjellandbruksprosjekt. Innen deler av næringslivet tenkes det for kortsiktig.

### **6.3.4 Utviklingsøkonomi og ressurser til utvikling.**

Kommunen er med og støtter svært mye aktivitet, både arrangement og investeringer og faste kostnader for alpinanlegg og videregående skole. Det er relativt lite privat risikovillig kapital, unntaket er delvis den største grunneieren – Meråker Brug – hvor det delvis investeres i kommunen. En rekke av satsingene i kommunen, også utbygging av turisthytte med 60 sengeplasser, skjer med eksterne bidrag.

Meråker forvalter felles næringsfond sammen med Frosta og Stjørdal.

### **6.3.5 Utviklingskultur**

Kommunen sliter med en kultur hvor man leter etter utfordringer i stedet for å finne løsninger og tjene penger. De som henvender seg til kommunen med utviklingstanker kan bli preget av denne holdningen. Det er lite preg av samkjøring av utviklingsprosjekter. Meråker Bruk selger hyttetomter, men kommunen og andre næringsaktører er involvert i dette. Deler av det politiske miljøet har vært preget av negativ prat, det har vært liten tillit til administrasjonen og mye detaljstyring.

I utviklingsarbeidet skorter det litt på gjennomføringsevnen. Kommunen er rigget for førstelinjetjeneste i næringsutvikling, men har tradisjonelt ikke klart å få til strategier for samfunnsutvikling, til tross for et omfattende omstillingsprosjektarbeid. Det er også en god del misnøye med den kommunale administrasjon, uten at årsakene til dette kommer klart fram utover klage på saksbehandlingsfeil, sendretighet og inhabilitet. Det framkommer at klagen er behandlet og få/ingen har endt med konklusjoner om saksbehandlingsfeil.

## 6.4 Innbyggerundersøkelse

Våren 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i Meråker kommune. Slik vi diskuterer i vedlegg, var det få respondenter i undersøkelsen. De overordnede trekkene fra undersøkelsen er trolig likevel riktige, dvs. trekk som trolig fanger opp holdninger i befolkningen i Meråker. Vi finner at tilbud innen nærings- og samfunnsutvikling er man i varierende grad fornøyd med. Innen nærings- og samfunnsutvikling mener imidlertid flertallet av innbyggerne at det kan bli et bedre kommunalt tilbud her etter en kommunesammenslåing.

## 6.5 Andre intervju

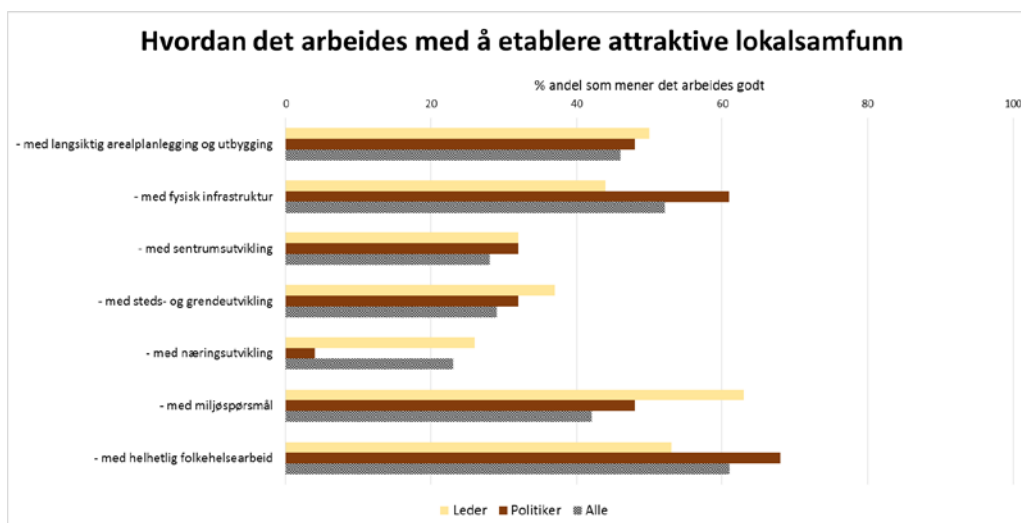
Her går vi kort gjennom enkelte utsagn om samfunnsutviklerrollen fra intervju av administrative ledere, politisk ledelse i kommunen og representanter fra næringslivsapparat og frivillig sektor i kommunen.

Meråker har felles næringsfond med Frosta og Stjørdal hvor saksbehandling skjer lokalt mens vedtak gjøres i et felles styre.

Det gjennomførte omstillingsprogrammet bidro til å realisere en god del arbeidsplasser, men det er fortsatt en veldig svak kultur for entreprenørskap i kommunen. Omstillingsprogrammet bar også preg av uro og konflikter mellom politikere og mellom administrasjon og politikere i kommunen. Det er stort behov for å prøve å samle seg om felles mål og arbeide sammen.

## 6.6 Spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen til ansatte, politikere og ledere i kommunen ser vi på spørsmålet om hva de mener om kvaliteten på kommunens arbeid med de ulike delene av samfunnsutviklingen. Svarene tyder på at det er samsvar med inntrykkene vi fikk i gruppeintervjuet. Figuren viser andelen som svarer 4, 5 eller 6 på en sekstrinnsskala, hvor 6 er «svært godt». Det er kun på spørsmål om folkehelsearbeid at det totalt er flere som mener det arbeides godt enn dårlig (grønn strek over 50 %). Vi ser også at svært få politikere mener det arbeides godt med næringsutviklingsarbeidet.



Figur 6.1: Svar fra spørreundersøkelsen blant ansatte, ledere og politikere. Prosentandel av de som har svar 4,5, og 6 på en sekstrinnsskala.

Når vi oppsummerer fritekstsvarene om samfunnsutvikling ser vi at det stor variasjon, men mange er av den oppfatning at det er mange forbedringsområder. Flere politikere trekker fram for svakt samarbeid generelt i kommunen, men også mellom politikerne. Videre påpekes viktigheten av å lære av andre, fornye seg samt bruke planer og følge opp disse på en systematisk måte. Administrative ledere er opptatt av de samme typer utfordringer, men trekker også fram ressursmangel, kompetansemangler, manglende samarbeid administrasjon-politikere og manglende fram-snakking i samfunnet. Blant ansatte for øvrig finner vi igjen de samme argumentene i stor grad. Spesielt for de ansatte er at det trekkes fram behovet for en kulturendring i samfunnet hvor folk må gå fra å lene seg på smelteverket/kommunen, til å ordne opp selv.

## 6.7 Oppsummering

Respondentene var tydelige på at det har vært mistillit mellom politikere og administrasjon, noe som har preget fokus. Dette har endret seg til det bedre med nytt politisk styre. Fokus har vært på detaljnivå fremfor langsiktig utviklingsstrategi. Fokus har vært på å få opp nye prosjekter og lite på gjennomføring og støtte av eksisterende virksomhet, noe det har vært føringer på i omstillingsarbeidet, men ikke i samfunnsutviklingsarbeidet for øvrig.

Uten politisk vilje til å skape interesse og strukturer for samfunnsutvikling vil Meråker fortsette å være uten større omforente målsettinger om hvilke retninger man vil kommunen skal gå i.

## 7. ROLLEN SOM DEMOKRATISK ARENA

*I dette kapitlet vises lokalpolitisk oppslutning og stemmegivning samt oppfatninger om lokaldemokratiet blant innbyggerne i Meråker.*

### 7.1 Innledning

Demokrati handler om påvirkningsmuligheter på egen hverdag og om å ta ansvar for det lokalsamfunnet en er en del av. Ekspertutvalget (2014) mener følgende kriterier er sentrale for kommunenes rolle som demokratisk arena:

- Høy politisk deltakelse
  - I kommunestyrevalg i Norge stemmer 60 - 80 prosent av innbyggerne. I perioden 1955-1983 var valgdeltakelsen i landet mellom 70 og 80 prosent. Deretter gikk valgdeltakelsen ned ved hvert valg fram til 2003, til 59 prosent. I de tre valgene etter 2003 har valgdeltakelsen vært over 60 prosent.
- Lokal politisk styring
  - For at de politiske organene skal kunne fatte vedtak, er det nødvendig med god saksforberedelse fra administrasjonen. Dette krever kapasitet og kompetanse til å utrede saker av varierende kompleksitet, som også kan være lite hyppig forekommende eller unike.
  - Antall oppgaver kommunene har ansvar for, har økt betydelig siden forrige store kommunereform på 60-tallet. Samtidig har politikernes rolle endret seg fra å behandle enkeltsaker for de ulike kommunale oppgavene, til strategiske beslutninger som omhandler utvikling av kommunen, styring og kontroll av kommunal virksomhet, herunder eierstyring av interkommunale selskaper og samarbeidsavtaler. Kravene til politikerrollen har derfor økt.
  - Tillit til at utredninger og beslutninger er upartiske er et viktig kjennetegn ved et velfungerende samfunn. For å unngå inhabilitet er det i forvaltningssaker en fordel med avstand mellom saksbehandler og den/de som har partsinteresse. I mindre lokalsamfunn, er det av og til vanskelig å finne erstatter som kan tre inn i tilfelle inhabilitet.
- Lokal identitet
  - Identitet og tilhørighet er viktig for å mobilisere til en ekstrainsats for lokalsamfunnet.

### 7.2 Valgdeltakelse og politisk sammensetning

Tabellen nedenfor viser valgdeltakelsen i Meråker de siste fire kommunestyrevalg.

Tabell 7.1: Valgdeltakelse kommunestyrevalget i 2003, 2007, 2011 og 2015, Meråker, Nord-Trøndelag og Norge (Kilde: SSB).

Kommune	2003	2007	2011	2015
Meråker	63,5	60	62,2	64,1
Nord-Trøndelag	-	61,9	63,7	60,8
Norge	59,0	61,2	64,2	60,0

Deltakelse i kommunestyrevalg ligger konsekvent noe lavere enn deltakelse i Stortingsvalg. Trenden har vært negativ siden 1967, selv om det i 2007 og 2011 var en svak økning på landsbasis (Christensen 2013). Christensen finner at mesteparten av forklaringskraften for valgdeltakelse ligger på individnivå, og at egenskaper ved kommunene spiller en rolle først og fremst på marginene. Tabellen viser at valgdeltakelsen i Meråker ved de fire siste kommunestyrevalg har variert varierende sammenlignet med valgdeltakelsen på landsplan og på fylkesnivå.

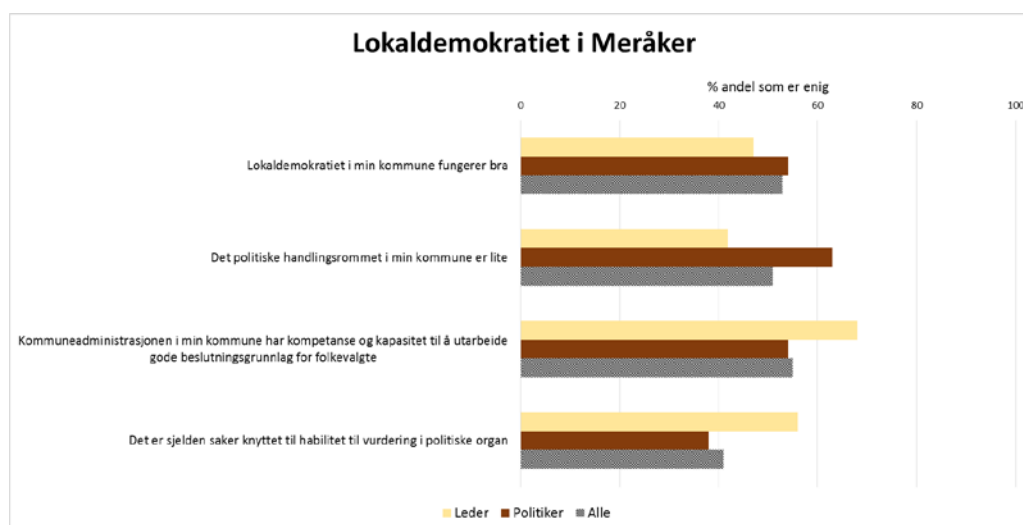
Tabell 7.2: Partipolitisk sammensetning i Meråker etter valgene 2003, 2007, 2011 og 2015 (Kilde: SSB).

Valg	Ap	Frp	H	KRF	SP	SV	V	Lokale lister	Sum repr.	Sum partier
2003	10	1	0	0	3	3	2	2	21	6
2007	11	1	1	0	3	2	1	2	21	7
2011	7	1	2	0	3	1	4	3	21	7
2015	6	1	0	0	4	1	3	6	21	6

Vi ser av tabellen at seks til sju lister har vært representert i kommunestyret etter de fire siste kommunestyrevalgene. Arbeiderpartiet har tradisjonelt vært det største partiet og har i lange perioder hatt rent flertall. Ved valget i 2015 fikk Senterpartiet ordføreren. Denne kampen om å bli største parti og få ordføreren, har trolig medvirket til velgermobilisering i Meråker kommune de to siste valgene.

### 7.3 Status og utfordringer knyttet til lokaldemokratiet

Innbyggerundersøkelsen (Opinion 2015) viser at om lag 82 prosent av innbyggerne i Meråker tror lokaldemokratiet blir dårligere gjennom kommunesammenslåing. Til sammenligning er det i overkant av 40 prosent i Nord-Trøndelag som helhet som tror at lokaldemokratiet blir dårligere. 74 % av innbyggerne i Meråker tror målet om livskraftig lokalsamfunn blir dårligere ivarettatt gjennom kommunesammenslåing. 62 % av innbyggerne i Meråker sier at lysten til å engasjere seg i lokalsamfunnet blir dårligere av en kommunesammenslåing. Hva substansen er i denne type svar og holdninger, er usikkert. Det vi kan si er at dette representerer vanlige oppfatninger om lokaldemokratiet i små kommuner som vurderes sammenslått med en større kommune. Dette belyses nærmere i vår spørreundersøkelse.



Figur 7.1: Synspunkter på lokaldemokratiet i Meråker (Kilde: spørreundersøkelsen).

I figuren ser vi at rundt 50 % mener lokaldemokratiet fungerer bra. Tilsvarende undersøkelse for Inn-Trøndelagskommunene viser tilsvarende tall på 70-80 % med Verran rundt 70 % og Inderøy rundt 80 %. Når det gjelder politisk handlingsrom, er det politikerne som i størst grad er enig, hele 60 %. Blant lederne er kun 40 % enig, og her kan vises at de bare er svakt enig. I Inn-Trøndelagskommunene er det mer like oppfatning om handlingsrom mellom ledere og politikere. Kommuneadministrasjonens kompetanse og kapasitet er bra ifølge 68 % av lederne, men bare 54 % av politikerne. Denne typen forskjell ligner på det vi finner i Inn-Trøndelagskommunene, spesielt Verran og Snåsa. Habilitet er sjelden et problem for politiske vedtak ifølge 35-40 % av de som ga svar. Dette er sammenlignbart med tilsvarende svar fra Snåsa og Verran, mens kommuner som Steinkjer og Inderøy har ca. 67 % som mener dette er sjeldent et problem.

Kompleksiteten i kommunale oppgaver er blitt veldig stor, og dette stiller store krav til lokalpolitikere og administrasjon. I intervjuene uttrykkes det at kommunestyret ikke er harde nok i prioriteringene, og at de i stedet velger å kreve samme produksjon som før men til mindre kostnader. Dette har vært belastende over tid for administrasjonen.

Fra intervjuene er det klare oppfatninger om at lokaldemokratiet vil lide i en stor kommune, men at lokaldemokratiet ikke fungerer optimalt i dag heller. Enkelte uttrykker klar skepsis til å ha lokalt kommunestyre når man er så få innbyggere som i Meråker. Det ble nevnt det er lite strategisk diskusjon og fokus i kommunestyret. I stedet er det en mer kortsiktig detaljstyring preget av mistillit til administrasjon og posisjon, delvis uten at kritikerne selv har gjort undersøkelser av saken. Spesielt i forrige kommunestyreperiode var det ifølge informantene, mye krangling, presseoppslag, omkamper og uforutsigbarhet. Det fortelles videre om ny tone og mye bedre samarbeidsklima i det nye kommunestyret, men at det fortsatt er noe å gå på.

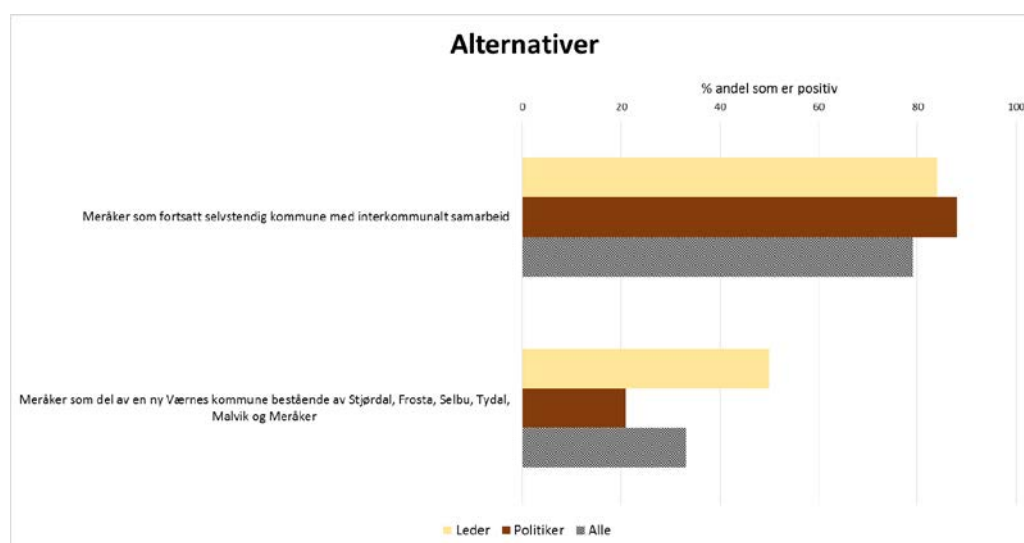


## 7.4 Lokal identitet

I Meråker er identiteten som Meråkerbygg eller Mårråkbøgg på dialekt, relativt sterk. I tillegg eksisterer en identitet knyttet til grend eller tettsted, men denne er etter hvert svak etter lang tid med sentraliserte tjenestetilbud og en stadig mer sentralisert befolkning i kommunen. Vi finner også at man er opptatt av utvikling i lokalsamfunnet som grunnlag for identitet.

## 7.5 Synspunkter rundt kommunesammenslåing

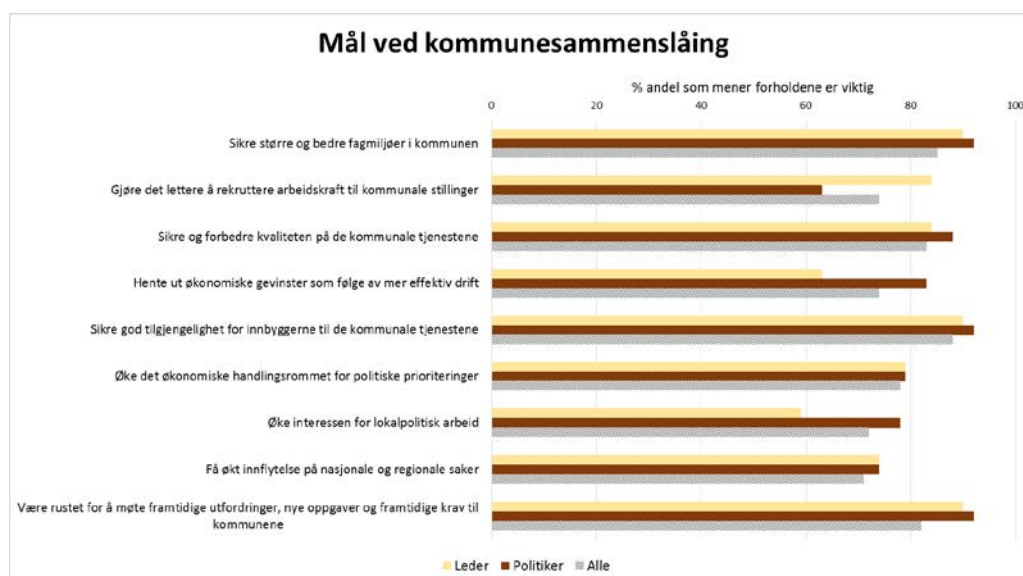
I spørreundersøkelsen ble det spurt om holdning til selvstendighet og sammenslåing.



Figur 7.2: Synspunkter på selvstendighet og sammenslåing i Meråker (Kilde: spørreundersøkelsen).

Fra figuren ser vi at opp mot 80 % av de spurte, er positive til at Meråker består og det er relativt jevn fordeling mellom politikere, ledere og øvrige ansatte. Andre del av figuren viser at 50 % av lederne er positiv til Meråker som del av Værnes kommune. Her kan det vises at det bare er rundt 20-25 % som er svært positiv blant lederne. Blant politikerne er det til sammenligning kun 17 % svært positiv til å bli del av Værnes kommune.

Når det gjelder mål ved en eventuell sammenslåing, er det i stor grad enighet om det meste. Politikerne er minst enige i rekrutteringsspørsmålet, om sammenslåingen gjør det enklere å få arbeidskraft til kommunale stillinger. Lederne er minst enig i økonomisk effektivitet og interesse for politiske arbeid.



Figur 7.3: Synspunkter på mål ved kommunesammenslåing for Meråker (Kilde: spørreundersøkelsen).

## 7.6 Kommunedelsutvalg

Kommunedelsutvalg er hjemlet i kommuneloven §12, og en mulighet for Meråker dersom kommunen blir slått sammen med en eller flere andre kommuner, er at den nye kommunen organiserer kommunedelsutvalg f.eks. i hver av de tidligere kommunene. Det er kommunestyret som avgjør kommunedelsutvalget ansvar og myndighetsområde, og kommunestyret kan delegerer beslutningsmyndighet innenfor utvalgets område så langt ikke annet følger av lov. Dvs at en ny kommune kan delegerer store deler av kommunestyrets myndighet til avgjørelse til kommunedelsutvalg for de tidligere kommunene som er slått sammen. Kommuneloven åpner for både oppnevning av representanter av kommunestyret, og direkte valgte representanter fra kretsen.

I Bodø har de fire kommunedelsutvalg med direkte valgte representanter. Fredrikstad, som ble slått sammen med fire andre kommuner i 1994, opprettet kommunedelsutvalg i de tidligere kommunene. Ordningen ble avvirket i 2001, og i dag har Fredrikstad fokus på utviklingen av lokalsamfunn i 21 skolekretser. Kommunen gir her driftsmidler til lokalsamfunnsutvalg som brukes aktivt som sparringpartner og høringspartner i ulike saker i kommunen.

I Bodø er kommunedelsutvalgene et initierende og rådgivende organ. Dette innebærer at de skal utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet som er av interesse for lokalbefolkningen, bl.a. næringsutvikling, oppvekstmiljø og areal-disponering. Kommunedelsutvalgene skal høres i saker som er spesielt viktige for utvalgets område, bl.a. plansaker.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Kilde: <http://bodo.kommune.no/kommunedelsutvalg/category3629.html>

Hva som vil være den optimale politiske organisasjonsmodellen dersom Meråker skal bli en del av en ny kommune, må utvikles i en politisk prosess som omfatter hele den nye kommunen. I denne prosessen må en rekke hensyn tas, både politiske og økonomiske. Ønsker en lokal beslutningsmyndighet, eller skal kommunedelsutvalget være et rådgivende organ? Antallet representanter, og valg av disse, må avgjøres. I dag har formannskapet i Meråker 5 representanter og kommunestyret 21 representanter. I Bodø har kommunedelsutvalgene 7 representanter. En kunne tenke seg at et kommunedelsutvalg i Meråker kan ha 5-7 medlemmer.

Et kommunedelsutvalg vil kreve administrative ressurser for å kunne fungere godt. Disse ressursene må dimensjoneres med bakgrunn i kommunedelsutvalgets ansvars- og myndighetsområde. Dersom en velger en desentralisert modell som Oslo, blir det minikommuner i hvert område, ikke så ulikt en kommune som er med i mange interkommunale samarbeid. En slik ordning er kostbar i drift, og stordriftsfordeler som følger med bl.a. større fagmiljøer blir redusert. En kan også se for seg at utstrakt desentralisert beslutningsmyndighet vil medføre forskjellsbehandling mellom utvalgene, bl.a. på saksområder som løyve for motorisert ferdsel i utmark, eller konsesjonssaker. Velges en modell med lite beslutningsmyndighet dette skape frustrasjon i utvalgene. Blir en ikke lyttet til, reduseres interessen for å bruke tid i utvalget.

Erfaringene med kommunedelsutvalg i andre kommuner er at de ofte avvikles til fordel for andre nærdemokratiske ordninger (Brandtzæg 2014). Det er en erfaring, men ikke et argument for at kommunedelsutvalg ikke er egnet for Meråker. I en nabopratt bør Meråker ta opp spørsmål om fremtidig organisering av den politiske beslutningsstrukturen og nærdemokratiordninger i den nye kommunen. Fordeler og ulemper ved kommunedelsutvalg bør utredes nærmere i samarbeid med de kommunene som vurderer å etablere en ny kommune. Det kan være ulike interesser i de mindre kommunene som blir slått sammen med en bykommune. I utredningen bør en konkretisere hvilke områder det er hensiktsmessig å delegere til kommunedelsutvalgene. En bør også avklare hvilke myndighet kommunestyret i den nye kommunen har til å overprøve beslutninger i kommunedelsutvalgene.

## 7.7 Oppsummering

Dagens politiske deltakelse er høy og man hevder lokalt at interkommunale samarbeid fungerer godt men at det kan være enkelte styringsutfordringer. Det framkommer imidlertid at man ikke har noe fast system på styring av interkommunale samarbeid. Innbyggerne er skeptisk til kommunesammenslåing og mener lokaldemokratiet får dårligere vilkår ved en slik sammenslåing. Innbyggerne frykter negative konsekvenser for lokaldemokrati og samfunnsutviklingen av en kommuneslåing. Kommunestyret har en svært sentral rolle i samfunnsutviklingen. Kommunedelsutvalg eller utvalg for lokalsamfunnsutvikling, er aktuelt som grep for å sikre best mulig utvikling i Meråker ved en eventuell sammenslåing.

## 8. DISKUSJON OG VURDERINGER

*I dette kapitlet foretar vi en diskusjon og av fordeler og ulemper med selvstendighet for Meråker kommune.*

### 8.1 Innledning

Avstander og kommuneøkonomi til å følge opp lokale mål, har bidratt til dagens kommunestruktur med et svært variabelt innbyggergrunnlag. Sørensen (2012) er her en blant mange forfattere som utdyper en meget sterk sammenheng mellom inntekter og tilfredshet med lokal tjenesteproduksjon. For å få en mer kostnadseffektiv kommunestruktur som leverer bedre tjenester, har god myndighetsutøvelse og mest mulig direkte demokrati, har regjering og storting satt i gang en omfattende kommuneform. I tillegg har dagens regjering varslet økende krav til kommunene om bl.a. kvalitet og rettssikkerhet og at kommunene står ved et veiskille med hensyn på storsamfunnets vilje til å gi betydelige tilskudd til små eller innbyggerfattige kommuner.

Landets 428 kommuner er under sterkt press og de må nå på kort tid utrede og vedta strategien videre innen første halvår 2016. En kommunesammenslåing berører både kommunal og privat virksomhet i en berørt kommune. Lokalpolitikere, administrasjon og ulike tjenester fra vugge til grav på en side. Brukerne av tjenestene og ønskene om å bo i en kommune med god samfunnsutvikling på en annen side. I en utredning som denne kan vi ikke belyse alle forhold. Basert på tidligere kunnskap og vår datainnsamling, må vi konsentrere oss om de mest sentrale forholdene, der det kan bli vesentlige konsekvenser av å fortsette alene vs. det å slå seg sammen med andre.

Vårt fokus i diskusjonen er på Meråker kommunes muligheter til å bestå som egen kommune med et nødvendig interkommunalt samarbeid. Effektene av en eventuell kommunesammenslåing går vi her i liten grad konkret inn på. I den grad vi viser til konsekvenser ved sammenslåing, gjelder dette overordnede generelle funn om forhold i befolkningstunge kommuner vs. tynt befolkede kommuner og avstander. Her viser vi til andre rapporter om sammenslåing og pågående utredninger for Værnesregionen. I disse rapportene vil man trolig finne mer om konkrete sammenslåingskonsekvenser både innen den kommunale organisasjon og for samfunnet som f.eks. eventuelle endringer i arbeidsgiveravgift og distriktpolitiske virkeområde, hvor Stjørdal og Meråker i er forskjellige soner pr i dag. Dette kan man fortsette med fram til 2021, men etter dette skal dette systemet revideres og det er pr i dag ikke klart noe kompenseringssystem for områder som får forverret slike regionalpolitiske vilkår som følge av kommunesammenslåing (Sand et al. 2015).

### 8.2 Lokale målsettinger og funksjonell region

Et grunnleggende mål med landets organisering i kommuner, er at man lokalt kan tilpasse tjenestetilbudet til lokalbefolkningens preferanser. De overordnede preferansene mellom kommuner er imidlertid ganske like. De handler om basistjenester av god

kvalitet og god utvikling i lokalsamfunnene. Dette er tilfelle også i Meråker. Forskjellene gjelder i større grad veivalgene man gjør, for å oppnå å komme dit man ønsker.

Om Meråker blir slått sammen med andre kommuner, kan dette medføre at flere kommunale arbeidsplasser blir flyttet ut av kommunen. Pr i dag er det ca. 10-15 arbeidsplasser/årsverk i felles administrasjonen på rådhuset i Meråker. En del av disse, kan få oppmøtested et annet sted med kommunesammenslåing eller økende interkommunalt samarbeid.

Det er vanlig i små kommuner at man mener det lokale næringsutviklingsarbeidet kan bli skadelidende ved en kommunesammenslåing. Slike argumenter om frykt for negativ lokal utvikling er vanlige betraktninger rundt ulemper ved samarbeid og sammenslåinger, så vanlig at dette kanskje er den faktoren som har stoppet fleste kommunesammenslåinger (Brandtzæg 2014). Dette bildet finner vi igjen i innbyggerundersøkelse, intervju og vår spørreundersøkelse. Det hører derfor med til en god intensjonsplan for samarbeidsordninger og sammenslåinger, og prøve å vise konkret hvordan man har tenkt å bidra til utvikling i alle områder av en ny kommune gjennom lokalisering av arbeidsplasser og andre tiltak. Med den avstand Meråker har til Stjørdal, er dette av stor betydning fordi pendling neppe vil være et realistisk valg for godt over halvparten av antall arbeidsdyktige i Meråker. Dette underbygges av funn i Nordtug et al. (2004) om reell pendling og de senere års utvikling i pendling i regionen, se kapittel 3.

I NIBRs inndeling av kommuner i funksjonelle bo- og arbeidsmarkeder er Meråker plassert alene (Gundersen og Juvkvam 2013). Blant kriteriene er minst 10 prosent utpendling til senteret i regionen eller reisetid under 45 minutter. Meråker oppfyller dette mot Stjørdal med 14 % utpendling ifølge SSBs registerbaserte statistikk og en reisetid mellom kommunesentrene på ca. 45 minutter. I tillegg er det 6 % pendling mot Trondheim, men her er det trolig mange studenter og deltidsarbeidende i dette, jf. Nordtug et al. (2004).

Distriktskommuner generelt er svært skeptisk til de lokale gevinstene ved kommunesammenslåing, jf. Frisvoll et al. (2015) og Sand et al. (2016). Et kjerne-spørsmål her er om framtidens inntektssystem for små distriktskommuner gjør det mulig å fortsette som egen kommune med det nødvendige interkommunale samarbeid dette innebærer. Dette bringer oss over på økonomi som viktig faktor i vurderingene.

### 8.3 Økonomi

Meråker har et nivå på korrigerede frie inntekter som ligger 16 prosent over landsgjennomsnittlig nivå i 2014. Kraftinntektene har i ettertid falt, men kommunen kompenserer delvis med å øke eiendomsskatten, slik at kommunen fortsatt får høyere inntekter enn landsgjennomsnittet. Kommunen har hatt varierende nivå på finansielle nøkkeltall de siste årene. Meråker kommune hadde i 2014 et netto driftsresultat på -0,5 prosent. Kommunen har relativt lavt nivå på disposisjonsfond, dvs. 3,6 prosent i 2014. Til sammenligning var nivået for sammenlignbare kommuner og landssnittet hhv. 5,6 prosent og 6,3 prosent. Lav andel disposisjonsfond kan skape utfordringer med å

håndtere framtidige investeringer. Etter et godt resultat i 2015, ser det ut til at disposisjonsfondet nå øker betydelig.

Gjeldsgraden for Meråker (netto lånegjeld) er høyere enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Meråker har også høyere finansutgifter enn landsgjennomsnittet og kommuner i samme KOSTRA-gruppe.

Som fortsatt egen kommune vil man ha vanskeligere med å hente ut stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster. I tillegg vil man ha vanskelig for å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter og/eller mindreinntekter). Ved ikke å slå seg sammen i reformperioden, vil man heller ikke nyte godt av at inndelingstilskuddet tross alt beregnes med 2016-verdier for aktuelle tilskuddselementer (herunder altså et basistillegg på 13,2 mill. kr). OM man går glipp av økonomiske virkemidler knyttet til kommunereformen (inndelingstilskudd, engangsstøtte og reformstøtte), kan dette gi en dårlig forhandlingssituasjon om man på et senere tidspunkt må vurdere sammenslåing på nytt.

Høringsforslaget til nytt inntektssystem ble lagt fram i desember 2015. Meråker synes å bli skjermet for redusert basistillegg, pga. relativt lange reiseavstander og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Dersom grenseverdien settes til 16,5 km vil Meråker få en gevinst på ca. 1,0 mill. kr (tilsvarende 396 kr per innbygger). Meråker er anslått å få en gevinst på om lag 0,5 mill. kr som følge av ny oppdatert kostnadsnøkkel. Samlet sett er Meråker dermed anslått å få en gevinst som følge av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium (med grenseverdi på 16,5 km) på ca. 1,5 mill. kr.

Når det gjelder regionalpolitiske tilskudd, vil eventuell endret innretning her ha betydning for Meråker. Kommunen synes å måtte påregne noe reduksjon i regionaltilskudd/småkommunetillegg ved at en (større) andel av tilskuddet er foreslått gitt med en sats pr. innbygger. Meråker har imidlertid lav verdi på distriktsindeksen (26 av 100 i 2015), og er dermed vurdert å ha relativt stor grad av distriktpolitiske utfordringer. Meråker ville ha utløst et distriktstilskudd Sør-Norge på 5,260 mill. kr i 2016 (distriktsindeks lik 26). Det vil si ca. 0,2 mill. kr lavere enn dagens nivå for småkommunetilskuddet.

Forslaget til nytt inntektssystem fra regjeringen kan gi Meråker en årlig økning på mellom 1,1 og 1,6 mill kr pga. endret kostnadsnøkkel, basistillegg og en mindre endring i småkommunetilskudd/distriktstilskudd.

Konsesjonskraftinntektene framover faller med 2,8 mill kr pr sammenlignet med økonomiplan. Den samlede inntektsnedgangen må møtes med upopulære kostnadskutt eller økt eiendomsskatt. Vi finner et teoretisk effektiviseringspotensial på administrasjon og tjenester tilsvarende 20 mill kr pr år eller 8,1 % av brutto driftsinntekter. På administrasjon er det da tatt utgangspunkt i gjennomsnittsnivået for KOSTRA-gruppe 3, mens det på tjenesteområdene er tatt utgangspunkt i et mulig potensiale dersom utgiftene i Meråker ble harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen. Det realistiske effektiviseringspotensialet er neppe så høyt pga. avstander og befolkningsstørrelse. Det skal også nevnes at Meråker har et høyere inntektsnivå enn gjennomsnittskommunen, og slik sett også kan tillate seg et høyere utgiftsnivå enn et slikt beregnet «normert nivå». I

økonomiplanen framgår imidlertid at man ikke kan kutte i kostnadene uten å kutte i kvaliteten på tjenestene.

Eiendomsskatten kan teoretisk økes med 8 mill kr utover hva økonomiplanen sier, ved å innføre full sats (7 promille) også for boliger og hytter. I så fall får Meråker en svært høy eiendomsskatt sammenlignet med nabokommunen Stjørdal uten slik skatt pr i dag.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at Meråker kommune samlet kan få merutgifter på om lag 44,9 mill. kr (tilsvarende 18,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2040, som følge av den demografiske utviklingen. Det er anslått at behovet for pleie og omsorgsårverk vil øke med ca. 41 i perioden fra 2015 til 2040, etter en liten nedgang de første årene. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

Vi har utarbeidet et særskilt kriteriesystem for vurdering av sammenslåingsalternativer og 0-punktsmåling, i lys av målene med kommunereformen. Tabellen under oppsummerer vurderingene og utslagene på økonomi for Meråker som fortsatt egen kommune. Samlet får «Meråker som fortsatt egen kommune» en score på 55 av 100 poeng.

Tabell 8.1: *Vurderingssystem for 0-punktsmåling, dvs. Meråker som fortsatt egen kommune.*

Vurderingskriterium	Vurdering	Poengscore
Netto driftsresultat	Meråker hadde et netto driftsresultat på -0,5 prosent i 2014.	0/10
Disposisjonsfond	Meråker hadde et disposisjonsfond 3,6 prosent i 2014.	5/10
Frie inntekter	Meråker hadde i 2014 korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinntekter, på 116 prosent av landsgjennomsnittet.	10/10
Effekt nytt inntektssystem	Meråker synes å bli skjermet for reduksjon i basistillegget, og kan samlet sett få en økning i inntekter.	20/30
Effektiviseringsgevinster administrasjon	Vi finner et effektiviseringspotensiale innen administrasjon på 0,5 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.	10/20
Effektiviseringsgevinster tjenesteproduksjon	Vi finner et effektiviseringspotensiale på tjenesteområdene på 7,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.	0/10
Forventet endring i demografikostnader 2016-2040	Kommunen kan få økning i demografikostnader på 18,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter i perioden 2016-2040	10/10
<b>Samlet vurdering økonomi</b>	<b>En score litt over middels</b>	<b>55/100</b>

Tabellen viser at Meråker har en litt bedre enn middels score innenfor økonomi. Kommunens kraftinntekter har variert mye og var ansett som svært lave i 2014, men de har gått ned betydelig etter dette også. I tillegg har kommunen relativt høy gjeld og eiendomsskatt som er på lovens maksimum for verker og bruk. Eiendomsskatt planlegges nå innført og økt på andre eiendommer med økende tyngde i økonomiplanen fram

mot 2019. Nabokommunen Stjørdal har imidlertid ikke eiendomsskatt, slik at det kan være vanskelig med en stor økning i denne skatten på boliger og vanlige nærings-eiendommer. Vi mener også det realistiske effektiviseringspotensialet er begrenset uten upopulære kutt i tjenestetilbudet. Som fortsatt egen kommune kan det derfor være betydelig vanskeligere å hente ut stordriftsfordeler, effektiviseringsgevinster og å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter og/eller mindreinntekter), sett i forhold til en stor, sammenslått kommune. Kommunen har imidlertid et sentralisert tjenestetilbud, befolkningen rimelig konsentrert rundt sentrum og dermed muligheter for effektiv tjenesteproduksjon. Ved et omfattende samarbeid med nabokommuner, vil kommunen også kunne spare betydelige beløp innen marginale tjenesteområder, og slik sett styrke økonomien. Det økonomiske grunnlaget for å være egen kommune, ser derfor ut til å være tilstede om kommunen opprettholder og utvider det interkommunale samarbeidet. Som antydning krever imidlertid dette kutt i kostnadene innen skole og andre basistjenester.

## 8.4 Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne er fornøyd med de tjenestene kommunen produserer. Kommunen har møtt utfordringer mhp tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse ved å delta i interkommunale samarbeidsordninger, men kommunen har fortsatt flere tjenesteområder der både kapasitet og kompetanse er risikoutsatt. Kommunen har for små tjenesteområder til å kunne arbeide rasjonelt og effektivt, målt mot større kommuner. Innbyggernes valgfrihet er lav på de fleste tjenesteområdene.

Kommunen benytter settekommune når habilitet blir et problem. Administrasjonen mener tilstrekkelig distanse var et større problem tidligere enn nå. Lokal kunnskap og kort avstand til saksbehandlere er imidlertid en styrke Meråker har.

Tabell 8.2: *Oppsummering selvstendighetsalternativet - Velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse*

	Som egen kommune	Som del i en større kommune
Tilstrekkelig kapasitet	Utfordrende	Bedre
Relevant kompetanse	Middels	Bedre
Effektiv tjenesteproduksjon	Utfordrende	Bedre
Valgfrihet	Utfordrende	Bedre
Tilstrekkelig distanse	Middels	Bedre
Økonomisk soliditet	Utfordrende	Bedre
Lokalkunnskap	Viktig	Svekket

I tabellen har vi klassifisert de ulike kriteriene i selvstendighetsalternativet og dersom Meråker blir en del av en større kommune. I begge alternativene har vi forsøkt å summere opp den samlede virkningen for kommunen. Ettersom vi ikke har utredet et konkret sammenslåingsalternativ for flere navngitte kommuner, må oppsummeringen for en større kommune baseres på relativ virkning målt mot selvstendighetsalternativet.

Basert på den økte veksten i stillinger kommunen vil få i årene fremover innenfor flere områder, samt at kommunen deltar i en del interkommunale samarbeid på små/spesialiserte tjenesteområder, har vi vurdert relevant kompetanse til middels.



Kommunen fremstår også ha organisert seg ut av habilitetsproblematikk på flere områder. Vi har derfor gitt middels på dette området. For de øvrige kriteriene har vi vurdert kriteriene til å være utfordrende. Med utfordrende menes at Meråker enten har utfordringer, eller står overfor risiko, på en overveiende andel av tjenestene kommunen yter. Med lokalkunnskap menes virkningen denne har for utviklingen av kommunen, og den har vi vurdert til en styrke kommunen har.

Som en del av en større kommune, vil fagmiljøene bli så store på de fleste områder at enhetene kan drives effektivt med ansatte som spesialisere seg på enkelte områder. Større fagmiljø med ansatte som er spesialiserte, vil redusere risiko ved turnover og sykdom. En større kommune vil heller ikke i samme grad som selvstendighetsalternativet være avhengig av veiledning fra Fylkesmannen, revisor eller hjelp fra de større samarbeidskommunene i regionen. I en vurderingen opp mot selvstendighetsalternativet vil en større kommune score bedre på alle kriteriene ekspertutvalget har anbefalt. Dette fortjener imidlertid en bredere diskusjon sett fra flere perspektiver.

Den kommunale velferdsproduksjonen henger nært sammen med demografisk og sosioøkonomisk utvikling i kommunene. Behovet for helse- og omsorgstjenester henger nært sammen med antallet eldre som bor i kommunen. I grunnskolen er det gjerne et 1:1 forhold mellom antallet barn 6-15 år og elever i grunnskolen. I Meråker er det kun en grunnskole, helt siden 1960. Et sentralisert tjenestetilbud gir bedre muligheter for å kunne drive kostnadseffektivt og faglig forsvarlig i framtiden.

Utviklingen i alderssammensetning og sosioøkonomiske trekk vil påvirke kommunenes tilbud av tjenester framover. Våre framskrivninger for barn i aldersgruppen 0-5 år tilsier en svak vekst nå fram mot 2020 og videre mot 2030 før det går ned igjen. Dette gir utsikter for økt antall barn i skolealder i perioden 2020-2030. For de eldre over 67 år ser vi at prognosene tilsier en sterk økning fremover. Kommunen må derfor tilrettelegge et økt tilbud i barnehage, grunnskolen, og innenfor PLO-området etter 2020. Felles for disse tjenestene er at de er relativt arbeidsintensive, og derfor også kostbare for kommunen.

Økt kapasitet krever økt bemanning. Dette er både en utfordring og samtidig en potensiell mulighet/styrke for kommunene. Kommunen har erfart at det er krevende å rekruttere kompetanse og tilrettelegge et tjenestetilbud som er faglig forsvarlig. Forskning har bl.a. vist at de største rekrutteringsutfordringene i mindre sentrale kommuner er innenfor ledelse, strategi og organisasjonsutvikling (Bakkeli, 2013). Det er nødvendigvis heller ikke sikkert at det er en sammenheng mellom størrelse og sentralitet, eller sentralitet og attraktivitet. Rapporten påviste også at det var betydelige rekrutteringsutfordringer innenfor andre yrkesgrupper som sykepleiere (1/3 del av kommunene). Agenda (2006) påviste at det var betydelige kompetansecforskjeller innen kommuner av samme størrelse. Dette underbygger at det andre forhold som påvirker kompetansesituasjonen, som økonomi, lokale prioriteringer osv.

På den annen side kan økt behov for ansatte legge til rette for økt tilflytting til kommunen. En kan også se for seg at den fremtidige tjenesteytingen blir annerledes enn i dag. Det har vært store endringer innenfor flere fagområder de siste 20-30 årene, og det

er rimelig å anta at utvikling også vil skje fremover. Eksempelvis er det store forventinger til digitalisering og robotisering.

Det er kommunens økonomiske ressurser som skal finansiere det framtidige tjenestetilbudet, og kommunens krevende økonomiske situasjon vil medføre at gode tilbud som ikke er lovpålagt bygges ned, til fordel for barnehage, eldreomsorg og skole. Det er en treghet i omstillingsprosesser som følge av at det er vanskelig å bygge ned etablerte tilbud. Det vil derfor være en risiko for at kommunen ikke har tilstrekkelig kapasitet. Vi tror for øvrig det kan bli vanskelig å være i forkant av omstillingsbehovet. Omstilling er krevende og krever tidligere beslutninger og gjennomføring av disse.

Meråkers størrelse begrenser kommunens mulighet til å være effektive sammenlignet med kommunesektoren som helhet. Dette vil gjelde de fleste tjenesteområder. Kommunen vil også være sårbar på tjenesteområder med få ansatte. Sårbarhet må drøftes i en lengre tidshorisont. Over tid tror vi Meråker i perioden kan ha betydelig utfordringer som følge av små kompetanseenheter. Dette er ikke en kritikk mot de som i dag fyller stillingene, men et resultat at det blir krevende å erstatte flere yrkesgrupper. De siste årene har bl.a. kommunesektoren opplevd store utfordringer i rekruttering og dette kan begrense kommunens evne til egen produksjon framover.

På den positive siden i selvstendighetsalternativet står spesielt lokalkunnskap og lokalt engasjement i utviklingen av Meråker. Lokal beslutningsmyndighet over både hvilke tjenester som skal prioriteres, og hvilket nivå de skal ytes på, er sentralt. Det lokale skjønnets verdi og evnen til å ivareta lokale prioriteringer vil bli svekket ved kommunesammenslåing. Vi vil her spesielt trekke frem kommunens tilrettelegging for barn/ungdom, idrett og frivillig virksomhet, når det gjelder effektene på tjenester.

Kommunen har behov for ekstern veiledning på områder de ikke selv har kompetanse, og tidligere ble denne oppgaven ivaretatt av fylkesmannen. Den underliggende årsaken til dette behovet er nettopp små og sårbare fagmiljø. For at Meråker skal kunne motta veiledning, må staten tilrettelegge for dette. Pr. i dag er fylkesmannens oppgaver rettet inn mot tilsyn. En tilsynsmyndighet kan ikke alltid veilede de områder det utfører tilsyn på, spesielt ikke om kommunen kan få klagesaker på området. Dersom kommunereformen medfører mange større kommuner, vil veiledningsbehovet i kommunesektoren bli redusert. Det taler for at staten ikke vil myke opp fylkesmennes veiledningsplikt overfor kommunene. Løsningen for Meråker kan derfor i stedet være å inngå avtale om kjøp av saksbehandlerkompetanse fra en nabokommune.

I en større kommune kan tjenestetilbudet bli svekket, bl.a. som følge av reisevei. Dette er særlig tjenester med få ansatte og det ikke er hensiktsmessig med desentral struktur (f.eks. helsestasjon og psykisk helsearbeid). Større tjenesteområder som hjemmetjenester og institusjonsomsorgen kan en stor kommune finne det hensiktsmessig å organisere desentralt. Hvordan tjenestetilbudet vil bli, avhenger av hvordan en større kommune velger å organisere tjenestene mhp lokalisering og dimensjonering.

## 8.5 Samfunnsutvikling

Samfunnsutvikling som tema er komplekst og altomfattende, men her fokuserer vi på det som faller delvis utenfor de lovpålagte oppgavene til en kommune.

Meråker har et team for utviklingsarbeid i kommunen med ordfører, rådmann, teknisk sjef, landbruksmedarbeider og en egen næringsmedarbeider i Merut. Svakheterne er bl.a. at kommunen blir svært avhengig av enkeltpersoner og samarbeidet mellom disse, og at kommunen blir for liten i spørsmål av regional karakter, slik som prioritering av fylkesveier.

Intervjuene tyder på at utvikling i industribedrifter som Natre og Meråkerkjøtt, samt rehabiliteringsinstitusjonene, er svært dominerende for øvrig utvikling i kommunen. Reiselivet kommer på neste plass, etter en relativt god utvikling de senere årene.

Når vi tar med behovet for flere hender i eldreomsorgen og oppvekst i Meråker de kommende årene, virker det mer sannsynlig med en oppgang i lokale arbeidsplasser enn en nedgang. Dette selv om vi må regne med at arbeidsplasser innen marginale tjenesteområder i kommunen, og delvis innen administrasjon, kan bli flyttet ut av kommunen. Om arbeidsplassene skal gi inntekter for kommunen, er i stor grad avhengig av hvor arbeidstakerne er bosatt. Skil flest mulig av de bo i kommunen, må det være valgmuligheter mellom aktuelle boliger eller boligtomter.

Kommunen har godt med utbyggingsklart næringsareal, spesielt for arealkrevende industri. Kommunen kunne vært mer offensiv når det når det gjelder ferdigregulering og opparbeidelse av boligfelt. Sentrumsnære boligfelt er mest etterspurt og en informant sier her at det først og fremst er et boligfelt på Meråker Brug sin eiendom som er aktuelt å utvikle. Det uttrykkes at dette utviklingsarbeidet kunne gått raskere.

Samfunnsutviklingsarbeidet i kommunen bærer preg av manglende arenaer for debatt og diskusjon om tema som langsiktig nærings- og boligutvikling, rekruttering av riktig kompetanse og innbyggere m.m. Det betyr ikke at det ikke er gjort et arbeid rundt dette i forbindelse med utarbeiding av langsiktige planer, men det er lite som tyder på at dette blir gjort i det fortløpende utviklingsarbeidet. Uansett kommunesammenslåing eller ikke, mener vi kommunen bør bli enda mer tydelig på hvilket system man har for system på støtte og oppfølging av grendene i kommunen i det daglige. Dette kan være et økonomisk spørsmål på den ene siden. På den andre siden handler det om å stimulere til at innbyggere og næringslivet selv øker innsatsen for å utvikle grunnleggende forhold i lokalsamfunnene.

Samfunnsutviklingsarbeidet i Meråker kan være et argument for å fortsette som selvstendig kommune, om man i framtiden evner å prioritere dette arbeidet godt nok. De begrensede økonomiske ressursene i kommunen, må derfor vurderes også for samfunnsutviklerollen.

En eventuell kommunesammenslåing, vil plassere dagens Meråker i en stor kommune med bedre potensiell gjennomslagskraft i regionale spørsmål. Dette gir selvsagt ingen garanti for prioritering av lokale veisaker, den videregående skolen eller andre slike spørsmål til fordel for dagens Meråker. Mer sikkert er det at sammenslåing vil gi et helt

annet kommunalt utviklingsapparat, hvor ordfører og rådmann ikke har den samme aktive rollen og hvor ansatte bidrar basert på spesialkompetanse mer enn breddekompetanse og lokal kunnskap som i dag. Lokalt er man bekymret for effektene av slike endringer, spesielt de effekter man mister gjennom lokalt styring og demokrati.

## 8.6 Demokrati

Innbyggerundersøkelsen i Nord-Trøndelag viser at innbyggerne i Meråker er generelt veldig fornøyd med basistjenestene i kommunen. Denne fornøydheten medvirker trolig til at man lokalt er skeptisk til kommunesammenslåing, når det gjelder virkninger på lokaldemokrati, samfunnsutvikling og tjenestetilbud.

I Meråker har valgdeltakelsen ved kommunestyrevalg vært relativt høy med betydelig konkurranse mellom flere politiske parti i kommunen. Meråkers innbyggere er aktive ved kommunevalg. Det er mange aktive politiske partier i Meråker.

Det er vanskelig å vurdere hvordan valgdeltakelsen vil endre seg over tid i Meråker om kommunen fortsetter som i dag. Dette avhenger av politisk handlingsrom og hvordan konkurranse mellom partiene utvikler seg. Innbyggerne i Meråker ser imidlertid ut til å mene at lysten til å engasjere seg i lokalsamfunnet blir dårligere og at lokaldemokratiet blir dårligere ved kommunesammenslåing. Meråker kan komme til å oppleve at deres stemme blir hørt i minkende grad i regional sammenheng, siden kommunen er langt mindre enn nabokommunene. Dette kan oppleves som avmakt og gi mindre politisk engasjement.

Det er ikke tydelig hvordan kommunen har overordnet styring med oppgaver som utføres gjennom interkommunalt samarbeid. Større interkommunale enheter kan bli opplevd som perifere, og at de mangler forståelse for den virkeligheten som en liten kommune befinner seg i. Kommunen ser at de kan ikke makte alt, og er opptatt av å finne praktiske løsninger for å få hverdagen til å gå rundt.

Kommunen har liten politisk styring over hva de må betale for interkommunale tjenester, enten de er produsert i egne selskap eller i en vertskommune. Prioriteringer mellom ulike områder, blir derfor vanskeliggjort. Innsparingene må tas på områder som håndteres helt og fullt innenfor egen kommune.

Vi ser en viss bekymring for om avtaler opprettholdes i tilfelle de større kommunene endrer oppfatning til å heller selge tjenester framfor å samarbeide om de. Kostnadene med å ta tilbake et fagområde som har vært utført av andre er store, siden kommunen mangler fagfolk på enkelte områder som større enheter har. Manglende egen kompetanse er i mange tilfeller nettopp bakgrunnen for at kommunen opprinnelig ønsket samarbeid. Meråker har her en lite gunstig posisjon i øvre deler av Stjørdalsvassdraget, hvor de pr i dag ikke har veiforbindelse til andre samarbeidsparter enn Stjørdal. For en del år siden ble det jobbet med realisering av veg mellom Meråker og Tydal, men en realisering av dette vil ha begrenset betydning for Meråker. For det første er Tydal svært tynt befolket, kun 860 innbyggere på 1329 kvadratkilometer. I tillegg mangler det veg på en 1,5 mil

lang strekning som del av en ca. fem mil lang strekning mellom dagens kommunesentre i Tydal og Meråker. En slik lang veistrekning vil i praksis få liten lokal trafikk.

Dersom Meråker fortsetter som selvstendig kommune, må de øke samarbeidet med nabokommuner. Det er derfor viktig at kommunen får bedre styring på samarbeidsordninger de er helt avhengige av. Det kreves kompetanse og kapasitet både for å inngå avtaler og for å følge dem opp. Styringsutfordringene er betydelige, men Værnes-regionen har foreløpig valgt en modell med gode innflytelsesmuligheter for svært mange aktører.

En eventuell kommunesammenslåing, vil ha store konsekvenser for lokaldemokratiet i Meråker. Politisk kontroll er da overlatt til et annet fellesskap, hvor det er få kommunestyreplasser å konkurrere om. Engasjement for representasjon i den nye kommunens partier og kommunestyre blir i så fall viktig. I tillegg blir det viktig å arbeide for å få gjennomslag for kommunedelsutvalg eller andre ordninger som kan bidra til fortsatt lokalt engasjement rundt utviklingen i dagens Meråker. Vi mener kommunedelsutvalg er en veldig aktuell organisering, men da må utvalget få reell politisk makt. Det kan være lokal avgjørelsesmyndighet i eksempelvis utmarkssaker, lokale prioriteringer av tjenestetilbudet og satsinger innen nærings- og samfunnsutvikling. Et annet alternativ kan være hovedutvalg for samfunnsutvikling i den nye kommunen eller ordninger med mer lokale utvalg innen samfunnsutvikling.

Innbyggerne sin identitet til Meråker er sterk, og slik vil det trolig fortsatt bli om kommunen slår seg sammen med andre kommuner.

## 8.7 Interkommunalt samarbeid

Om et utvidet interkommunalt samarbeid kan erstatte kommunesammenslåing bør to spørsmål i hvert fall kunne besvares positivt. Det første er om det er effektivt å bruke interkommunale samarbeid. Det andre spørsmål er om folkevalgt styring blir ivare tatt tilfredsstillende.

Transaksjonskostnader er kostnader som oppstår som følge av aktiviteter forbundet med eksempelvis avtaleinngåelse eller kontroll med en leverandør. Her vil transaksjonskostnadene være forbundet med oppfølging av interkommunale selskaper, ressursene som brukes for å innhente rapportering fra selskapene, skrive eierskapsmeldinger, utarbeide og behandle samarbeidsavtaler politisk osv. Oppfølging av avtaler og leverandører krever ressurser. Intervjuene viser her at den administrative kommunaledelsen i begrenset grad har tid og ressurser til slik oppfølging, annet enn å delta på møter.

Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) har utredet hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgtstyring for virksomhet som er organisert som egne kommunale selskaper. Rapporten drøfter formål og innholdet i styringen av kommunalt eide selskaper, og hvilke virkemidler kommunen som eier har til å realisere formålene. Vi vil trekke fram noen momenter fra rapporten. Bjørnsen et al. (2015) beskriver at ordfører vanligvis representerer kommunen i generalforsamlingen, mens rådmannen og

formannskap er viktige kontaktpunkt før og etter møtene. Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle, og er sjelden involvert i selskaps-spesifikke strategier eller resultatkrav. Styrene i selskapene er ofte politisert. Undersøkelsene viser at kontrollutvalgene arbeider planmessig og omfattende, men den samlede vurderingen av politisk kontroll er ganske negativ. Et flertall mener s interkommunale selskap medfører at folkevalgte mister innflytelse (Bjørnsen et al. 2015).

For å få gjennomgått eierskapspolitikken med hvert kommunestyre anbefaler NIBR bl.a. å inkludere eierskapsmelding og eierstrategier i kommuneplanens samfunnsdel. Det vil skape en bedre forståelse for eierskap gjennom forankring i brede politiske prosesser med behandling i folkevalgte organer. Eierskapspolitikken blir dermed også tilgjengelig i det offentlige rom. For Meråker sin del handler dette om å utvikle sin eierskapspolitikk.

I tabellen nedenfor gjengir vi oversikten for spesialiserte/ små tjenesteområder. Felles for alle disse områdene er at de stiller store krav til fagkompetanse og/ eller har få brukere. En vanlig begrunnelse for interkommunale samarbeid er behovet for større fagmiljøer. Det blir ikke et fagmiljø med en ansatt eller et par deltidsstillinger. I større enheter oppstår fagdiskusjoner, ansatte kan spesialisere seg på enkelte områder, og sårbarheten reduseres som følge av sykdom/fravær og turnover. For å få effektene av større fagmiljø, må de ansatte sitte sammen, eller inngå i et arbeidsfellesskap som møtes ofte. I interkommunale fagsamarbeid blir derfor ofte enhetene samlet til en fysisk lokasjon. På eksempelvis barnevernsområdet har det vært gjort forsøk med desentrale tilstedeværelsesordninger, men erfaring med dette er blandet. I barnevernsamarbeidet i Værnesregionen er det desentral kontorløsning.

En vurdering av om en kommune bør gå inn i et samarbeid bør bygge på en bredere utredning enn det arbeidet denne rapporten er basert på. Vi har på bakgrunn av begrenset informasjon, forsøkt å begrunne hvilke områder kommunen bør vurdere å inngå samarbeid på. I tillegg kommer plan, byggesak, oppmåling, landbruk og miljø, hvor kommunen har utredet samarbeid gjennom flere år i Værnesregionen.

Tabell 8.3: Små/spesialiserte tjenesteområder.

	Organisering i dag	Bør utrede samarbeid?
Spesialundervisning	Egen regi	Fagsamarbeid
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	Værnesregionen	
Barnevern	Værnesregionen	
Brann- og eksplosjonsvern	Egen regi	Ja
Rusarbeid og psykisk helsearbeid	Egen regi	Ja
Krisesenter	Nord-Trøndelag krisesenter IKS	
Sivil beredskap	Samarbeid og egen regi	Kan ikke ta stilling
Bibliotek	Egen regi	Fagsamarbeid
Kulturskole	Egen regi	Kan ikke ta stilling
Vei	Egen regi	Ja
Vann og avløp	Egen regi	Ja
Renovasjon	Innherred renovasjon IKS	

**Spesialundervisning:** Dette området krever betydelig fagkompetanse. Kommunen er dermed avhengig av enten å ha denne kompetansen i egne rekker, eller sørge for at den

er tilgjengelig. Kommunen kan delta i fagnettverk sammen med andre kommuner der spesialundervisning og andre skolerelaterte tema kan tas opp. Meråker bør vurdere fagsamarbeid utover det etablerte samarbeidet mot PPT for å bedre tilgangen til kompetanse på spesialundervisning.

**PPT og Barnevern:** Kommunen er ikke stor nok til å drive disse tjenestene i egen regi og inngår derfor i vertskommunesamarbeid i Værnesregionen. Både PPT og barnevern krever spesialisert kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Meråker bør fortsatt samarbeide på disse tjenestene.

**Brannvern:** Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har på bakgrunn av en evaluering av storbrannene i Lærdal, Flatanger og Frøya, anbefalt en regionalisert overordnet ledelse (DSB, 2014). Bakgrunnen for dette er at DSB i evalueringen konkluderte med at organisering og ledelse ikke fungerte like godt i Lærdal og på Frøya som i Flatanger. Flatanger håndterte imidlertid brannen svært bra ved bruk av lokale ressurser, godt lederskap og gode samarbeidsevner. Utfordringen er imidlertid at små miljøer er avhengige av enkeltindivider, noe som gir sårbarhet over tid.

Det har gjennom flere år blitt arbeidet med å utrede forutsetningene for å etablere en brann- og redningstjeneste i kommunene Meråker, Selbu, Stjørdal og Tydal under felles ledelse og administrasjon. Det skal også utredes nærmere vedr. mulighetene for et samarbeid om beredskapstjenester i et regionalt perspektiv, samarbeid og samlokalisering med andre etater i Værnesregionen - samt de praktiske implikasjoner ved å etablere et interkommunalt samarbeid ut i fra et bruker- organisasjons- og ansattperspektiv, se. [www.varnesregionen.no](http://www.varnesregionen.no).

**Rusarbeid og psykisk helsearbeid:** Kommunen er sårbar på dette fagområdet og bør på bakgrunn av det utrede mulige fordeler og ulemper ved å inngå i et forpliktende samarbeid.5.2.2.

**Krisesenter:** Denne oppgaven bør av hensyn til de som trenger tilbudet, bli ivaretatt av en større organisasjon/ enhet. I tillegg til at det er svært på personer som har behov for å komme på et krisesenter, kan det være en fordel om senteret ligger litt unna kommunen. Kommunen bør fortsatt delta i videreutviklingen av dagens krisesenter til et IKS som planlagt.

**Sivil beredskap:** Det er flere områder som inngår i sivil beredskap. Vi har ikke tilstrekkelig kunnskap om kommunen til å foreslå at kommunen bør utrede om de har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å ivare det som kreves, bl.a. innenfor kommunal beredskap. Dette kan eksempelvis drøftes med fylkesmannens beredskapsavdeling.

**Bibliotek:** Det er krav i folkebiblioteksloven at biblioteksjef har fagutdanning (§5). En rekke kommuner opplever at dette kravet er vanskelig å oppfylle, samtidig som det er vanskelig å få dispensasjon fra utdanningskravet fra Nasjonalbiblioteket. Folkebiblioteket må være der innbyggerne bor, og for Meråker må det sentrale være at biblioteket er tilgjengelig. Kommunen må sikre tilstrekkelig med ressurser til nyanskaffelser. Biblioteket er en gratisjeneste, og innbyggerne kan også låne inn fra andre bibliotek. Det er dermed mer et spørsmål om personalressurs for å holde

biblioteket åpent og tilgjengelig. Vi kan ikke se at dette er et aktuelt samarbeidsområde utover fagsamarbeid mellom biblioteksjefene/ ansatte på biblioteket i flere kommuner.

**Kulturskole:** En stor utfordring for kulturskolene er mange små stillinger. Denne effekten forsterkes i mindre kommuner som har færre elever. Dette er et område det kan være fornuftig å diskutere samarbeid med nabokommunen slik at fagkompetansen på de tilbudene Meråker ønsker å tilby er tilgjengelig. Flere kommuner som går sammen kan få til større stillingsbrøker enn kommunen kan få til på egen hånd.

**Vei:** Dette er et område kommunen bør utrede på bakgrunn av veistrukturen, dekke og veienes kvalitet.

**Vann og avløp:** Som spesialisert område mener vi det vil være fornuftig å utrede nærmere fordeler og ulemper ved å inngå i et samarbeid med andre kommuner. Selvkostkravet vil fortsatt gjelde kommunen, så et slikt samarbeid vil først og fremst være faglig innrettet.

**Renovasjon:** Kommunen bør fortsatt delta i et samarbeid med andre. Renovasjon er et av de områdene der det er betydelige stordriftsfordeler.

I tillegg til områdene tabellen peker på er det flere aktuell samarbeidsområder. Innen plan, byggesak, oppmåling, landbruk og miljø, er det aktuelt med samarbeid etter flere år med utredningen innen Værnesregionen. Innen dette sistnevnte området er det et styrkingsbehov i Meråker.

I Værnesregionen er det etablert lønn/regnskapstjenester som kommunen kan tre inn i. Det er trolig økonomiske gevinster som følger av stordriftsfordeler. Et større økonomikontor vil også redusere risikoen ved turnover og sykdom, mens mulige negative effekter er avstand og færre offentlige arbeidsplasser i kommunen. Det er trolig også økonomisk potensiale i å utvide samarbeidet på arbeidsgiverkontrollen til også å omfatte skatteoppkreverfunksjonen.

Andre aktuelle områder for samarbeid er plan, byggesak, oppmåling, landbruk og miljø samt næringsutvikling. Det første har kommet langt i utredningsfasen og vil trolig bli aktuelt å se nærmere på om det ikke blir kommunesammenslåinger. Når det gjelder næringsutvikling og førstelinjetjenesten er det også satt i gang utredning på dette området, slik at man eventuelt kan få til et bredere samarbeid uten at man mister nødvendig nærhet og lokalkunnskap.

## **8.8 Regionalisering, andre sammenslåinger og endringer i offentlig virksomhet**

Endringer i statlig og fylkeskommunal organisering kan ha konsekvenser for kommunestrukturen. I Trøndelagsutredningen (Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune 2015) går man gjennom dette fra fylkeskommunenes sin side, mens man i Sand et al. (2015a) viser effekter på nærings- og samfunnsutvikling av pågående omorganisering i statlig sektor i tillegg til ulike alternativer for fylkeskommunal organisering. Dagens politiske ledelse i de to fylkeskommunene, jobber videre med en mulig sammenslåing



og har foreslått en balansert utvikling for de tilhørende arbeidsplassene i Steinkjer og Trondheim, bl.a. med plassering av administrativ ledelse i Steinkjer og ønsker om ledelse av fylkesmannsembete fra Steinkjer. Politisk ledelse derimot, foreslås lagt til Trondheim. Den videre prosess her er innrettet mot behandling av sammenslåing eller ikke i fylkestingene i april 2016.

Konsekvenser for kommunestruktur av fylkenes organisering eller lokalisering av fylkeskommunale eller statlige arbeidsplasser er ikke veldig tydelige. Sammenslåing til et Trøndelagsfylke med politisk ledelse i Trondheim, kan f.eks. gi et fylke med større politisk fokus på felles utfordringer i Trøndelag. Med befolkningstyngden i Trondheimsregionen, kan dette gi fokus på utfordringer i denne regionen. Slik sett kan det bli mer viktig for enkeltkommuner å følge opp sine utfordringer mot det regionale og statlige nivået, enten som sammenslått kommune eller med en koordinert stemme etter enighet mellom flere kommuner. Meråker har imidlertid en videregående skole, som med landslinjer innen ski og skyting, er relativt dyr pr elevplass. Den framtidige fylkeskommunen kan få mindre penger å rutte med, bl.a. fordi millionene fra NTE ikke lenger ruller inn i fylkeskommunekassa. Lokalt frykter man at konsekvensene kan bli nedleggelse av små videregående skoler og at Meråker videregående kan være utsatt.

Meråker påvirkes også av andre endringer i kommunestrukturen. I Værnesregionen er det usikkert hva kommunene velger. Malvik har som Frosta, valget mellom å gå nordover eller sørover. I Tydal ser det ut til å være stor skepsis til sammenslåing med Stjørdal. Selbu og Frosta har om lag samme avstand til Stjørdal og det kan også vises at Selbu kan tape flere millioner kr pr år hvis forslaget til nytt inntektssystem blir vedtatt. Dette kan medføre at Selbu vil føle seg tvunget til sammenslåing av økonomiske grunner. Sannsynligheten er derfor størst for at Selbu, Frosta og Stjørdal finner sammen til en ny kommune. Meråker har i så fall en alliert i Tydal i forhandlinger om samarbeid og eventuelt sammenslåing på et senere tidspunkt, om det skulle bli aktuelt. Som det belyses i en egen rapport for Frosta (Sand et al. 2016b), har imidlertid Frosta også et valg i å gå nordover. Dette igjen kan avhenge av hva som skjer med Levanger og Verdal etter at deres samkommune nå må løses opp innen 1.1.2020.

En mulig gevinst med en sammenslåing er større gjennomslagskraft i regionale spørsmål. I evalueringene av samkommuneforsøkene er et av funnene fra intervjuene at fylkeskommune og stat legger minst like stor vekt på samstemte kommuner (og deres innbyggergrunnlag) som en sammenslått kommune med sitt innbyggergrunnlag (Sand et al. 2007 og Sand et al. 2013). Enkeltkommuner er imidlertid ikke enige i alle spørsmål, og her kan gjennomslag bli enklere for en sammenslått kommune. Våre intervjuer i forbindelse med Trøndelagsutredningen (Sand et al. 2015a) og Inn-Trøndelagutredningen (Sand et al. 2015b), viser i stor grad det samme mønsteret.

## 9. KONKLUSJON OG ANBEFALING

*I kapitlet innleder vi med en vurdering rundt ekspertutvalgets kriterier. Deretter går vi nærmere inn på hva vi mener er sentrale konsekvenser for Meråker kommune. Til slutt presenteres vår anbefaling for det videre kommunereformarbeidet i Meråker kommune.*

### 9.1 Ekspertutvalget og Meråker kommune

Ekspertutvalget konkluderte med to kriterier rettet mot staten og ti kriterier rettet mot kommunene, som sentrale å vurdere i det videre kommunereformarbeidet. I ekspertutvalgets presentasjon av disse kriteriene, gis det sterke føringer for sammenslåing for de aller fleste kommuner med få innbyggere. De to kriteriene mot staten er bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring. Med dette mener ekspertutvalget at betydningsfulle oppgaver er det viktigste som kan styrke kommunenes rolle som demokratisk arena, samtidig som statlig rammestyring må gi kommunen handlingsrom for å tilpasse oppgaveløsningen til lokale preferanser. Her utdypes dette med at staten kan redusere detaljstyringen om kommunene blir større.

Av de 10 kriteriene rettet mot kommunene, peker fem av disse mot at kommunesammenslåing ville løst utfordringene i Meråker på en bedre måte:

- Tilstrekkelig kapasitet
  - Kommunen har kapasitetsutfordringer innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Det vil neppe være mulig å ta imot nye oppgaver uten ekstra finansiering i framtiden. Det er nødvendig å delta i flere interkommunale samarbeid på tjenesteområder kommunen ikke klarer å løse selv.
- Relevant kompetanse
  - Kommunen er preget av små fagmiljøer, med til dels liten bredde og dybde i kompetanse i forhold til kompleksiteten i framtidige krav til kommunal tjenesteproduksjon. Rekruttering av kompetanse oppleves som en stor utfordring på mange felt.
- Tilstrekkelig distanse
  - Et lite samfunn der "alle kjenner alle" kombinert med små fagenheter der saksbehandlingen ofte gjøres av en bestemt person kan føre til habilitets- og distanseproblemer. Dette medfører behov for å bruke settekommune i myndighetsutøvelsen.
- Effektiv tjenesteproduksjon
  - Innen tjenesteproduksjon er det vanskelig å oppnå stordriftsfordeler og kostnadseffektiv produksjon med dagens bosettingsmønster.
  - En kommunesammenslåing vil i første rekke kunne effektivisere politiske og administrative styringskostnader
- Økonomisk soliditet

- Kommunen har i dag en begrenset buffer (disposisjonsfond) og relativt høy gjeldstyngde. Foreliggende forslag til nytt inntektssystem vil imidlertid ikke svekke kommunens økonomi.

Fire kriterier er vanskelig å konkludere bastant på.

- Valgfrihet
  - Ekspertutvalget diskuterer her hvordan brukernes valgfrihet kan bli større i større kommuner framfor små, innen eventuelle nye oppgaver for kommunens som videregående skole, psykisk helsevern og tverrfaglig rusbehandling. Slike oppgaver må uansett løses gjennom interkommunale samarbeid for Meråker, slik at valgfriheten blir den samme ved interkommunalt samarbeid som kommunesammenslåing
  - Valgfrihet til brukere kan også gjelde barneskole og andre tjenester innbyggerne får i kommunene i dag.
- Lokal politisk styring
  - Meråker kommune må delta i mange interkommunale samarbeider, med mer begrensede styringsmuligheter.
  - Det er ingen holdepunkt for å si at saksframlegg fra administrasjonen er svakere i Meråker enn i andre kommuner, men kapasiteten er utvilsomt lav.
  - Meråker styrer selv det man mener er de viktigste områdene, nemlig arealpolitikk, basistjenester innen oppvekst og helse/omsorg og samfunnsutvikling.
  - I kommunen er man opptatt av at man mister makt og lokalt engasjement om man slår seg sammen til en stor kommune
  - Kommunen bør bli mer aktiv i styringen av samarbeidsordningene.
  - Kommunestyret må bli mer strategisk og langsiktig i tankegangen og overlate saksbehandling til administrasjonen.
- Lokal identitet
- I Meråker er det en sterk identitet knyttet til kommunen. Vår vurdering er at denne er i liten fare ved kommunesammenslåing.
- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
  - Meråker er integrert med Stjørdal.
  - Avstandene er uansett 5 mil, så det vil neppe bli mer enn 50 % av arbeidsstyrken som ser råd for å pendle til Stjørdal eller Trondheim. Det som kan endre dette er evt. et raskt pendlertog etter den planlagte elektrifiseringen av jernbanene
  - Meråker kommune prioriterer reiseliv og generelt næringsliv
  - Meråker kommune mangler kompetanse og kapasitet innen samfunnsutviklingsområdet. Dette kan bli bedre gjennom både samarbeid eller sammenslåing.

Det siste kriteriet ligger Meråker kommune vesentlig bedre an på:

- Høy politisk deltakelse
  - Meråker har høy politisk deltakelse og sterk konkurranse mellom flere politiske partier i kommunen.
  - Kommunestyret har en aktiv rolle i lokalsamfunnsutviklingen

Lokale preferanser innen de meste sentrale kjerneoppgavene og geografiske avstander, får etter vår mening for liten plass i ekspertutvalgets rapport. Dette kommer bl.a. av de store forskjellene vi ser i oppfatninger om hvilke oppgaver det er viktig at kommunene har styring på selv, og hva som eventuelt kan settes ut i interkommunale samarbeid. I kommuner med få innbyggere, som Meråker, er man opptatt av lokal styring med samfunnsutvikling hvor skole, helse/omsorg, arealpolitikk, infrastruktur og bistand til næringsliv er svært viktig. Andre områder kalles gjerne marginaliserte tjenesteområder og inngår ofte i interkommunale samarbeid.

Ekspertutvalget vektlegger sterkt summen av alle oppgaver kommunene har eller kan få i framtiden, uten at de går grundig inn på hva disse oppgavene betyr i lokalpolitikken. Når de så konkluderer med at interkommunalt samarbeid gir for store transaksjonskostnader, styringsproblemer og demokratisk underskudd, blir essensen fra utvalgets rapport at alle kommuner bør ha minimum 15 000 innbyggere.

Distriktskommunenes ståsted er et helt annet enn Ekspertutvalget, slik som dokumentert i f.eks. Frisvoll et al. (2015), Vinsand (2015) og Sand et al. (2016). Her omtales interkommunale ordninger positivt i forhold til alternativene kjøp av tjenester eller kommunesammenslåing, og at det ikke er noe såkalt demokratisk underskudd knyttet til dette. I Meråker finner vi igjen noen av de samme argumentene, men vi finner også at de interkommunale samarbeidene problematiseres noe mer enn i distriktskommunene som ligger slik til at de ikke har reelle pendlingsmuligheter.

## 9.2 Vår vurdering

Rent teknisk er det mulig å bruke ulike standardiserte modeller for vurderingskriterier og sammenhengen mellom disse i vurderingene, jf. en rekke av Telemarksforsknings selvstendighetsvurderinger. Modeller og kriterier må uansett baseres på skjønn, og vi har derfor valgt å ikke bruke en standardisert vurderingsmodell for Meråker kommune. Vi baserer i stedet vår vurdering på systematisering av dagens status og framtidige konsekvenser for Meråker ved selvstendighet vs. kommunesammenslåing. I tabellen nedenfor viser vi essensen fra disse vurderingene.

Vi har tatt utgangspunkt i Meråker kommune pr i dag med samarbeid i Værnesregionen. Om Meråker kommune består som egen kommune, mener vi kommunen bør ha et omfattende interkommunalt samarbeid utover hva man har i dag. Dette vil minske problemer med inhabilitet, kapasitet og kompetanse og vil gi rimeligere løsninger enn om kommunen må produsere tjenestene selv. En motpost her er styringsutfordringer med interkommunale samarbeid og eventuelle økte kostnader knyttet til dette. Meråker kommune har imidlertid bedre økonomiske forutsetninger enn mange andre innbygger svake kommuner, som for f.eks. Flatanger og Frosta (Sand et al. 2016a og Sand et al. 2016b).

Tabell 9.1: *Konsekvenser for Meråker kommune ved selvstendighet vs. kommunesammenslåing.*

	Dagens status	Lokale konsekvenser
<b>Lokale mål om vekst i ulike deler av kommunen</b>	Fokus i omstillingsarbeid, planstrategi og annet arbeid innen Meråker kommune	Mål og utvikling blir annerledes ved sammenslåing og må følges sterkt opp med tiltak
<b>Innbyggergrunnlag</b>	Tynt i dag men øker framover om man legger til rette for boliger og får vekst i næringslivet	Selvstendighet vil trolig gi best grunnlag for framtidig innbyggergrunnlag i ulike deler av Meråker.
<b>Funksjonell region</b>	Del av stort arbeidsmarked 13 % utpendling Stjørdal 8 % utpendling Trondheim Moderat innpendling	Meråker vil uansett være langt fra Stjørdal og Trondheim, også som del av en større kommune.
<b>Økonomi</b>	Høye inntekter pr. innbygger, lavt nivå på fond/buffer men ingen sterk fare for inntektsnedgang	Sterk økonomi ved sammenslåing, men neppe slik at det vil brukes mer kommunale penger lokalt.
<b>Tjenesteproduksjon</b>	Bra brukertilfredshet for basistjenester. Marginale tjenesteområder blir satt ut til interkommunale samarbeid	Beholder noe mer lokal administrasjon og tjenester ved selvstendighet framfor sammenslåing
<b>Myndighetsutøvelse</b>	Habilitetsproblemer må løses i interkommunale samarbeid Dette gir styringsutfordringer og høye kostnader. .	Bedre kapasitet, kompetanse og rettssikkerhet ved sammenslåing.
<b>Samfunnsutvikling</b>	Ledig industriareal og mye areal, men er vanskelig å få vekst i næringslivet og boligbygging.	Sårbar modell for utvikling ved selvstendighet. Større samlet slagkraft ved sammenslåing.
<b>Demokrati</b>	God politisk deltakelse, men konfliktfylte samarbeidsforhold. Interkommunale samarbeid fungerer bra.	Stort behov, men fare for større avmakt og mindre lokalpolitisk engasjement ved sammenslåing
<b>Andre særtrekk</b>	Annen arbeidsgiveravgift Grenser til Sverige Avstand til Stjørdal fem mil Få å alliere seg med	Kan bli for alene ved selvstendighet. Kan bli for usynlig blant alle grendene i en storkommune.

### 9.3 Anbefaling og konklusjon

Kommunestyret i Meråker skal i juni 2016 ta stilling til om Meråker skal fortsette som selvstendig kommune eller bli en del av en større kommune. Det som taler for at Meråker kan bestå som selvstendig kommune er lokale mål, nærhet og geografiske avstander. I tillegg er svært mange fra Meråker opptatt av å fortsatt være egen kommune.

Det økonomiske handlingsrommet er sårbart slikt det er i dag. Kommunen har også en rekke utfordringer knyttet til bl.a. kapasitet, kompetanse og habilitet. Disse innebærer at kommunen må overlate viktige kjerneoppgaver til andre, eller at kommunen ikke kan tilby de samme tjenester som man får f.eks. i Stjørdal. Det å overlate tjenesten til andre svekker påvirkningsmulighet, i tillegg til at det kan virke kostnadsdrivende. Det er viktig at kommunen avklarer hvilke områder det er viktig å ha påvirkningskraft, og hvor det er sentralt å mobilisere ressurser for å oppnå en sterkere påvirkning.

Samarbeid med andre må være gjennom formelle interkommunale samarbeid, og vår vurdering er at kommunen må øke samarbeidet dersom selvstendighetsalternativet velges. Problemstillingene rundt interkommunale samarbeid er ikke avgjørende for valg av kommunestruktur etter vår oppfatning. Slike utfordringer kan kommunen jobbe sammen med andre kommuner om, og slik sett kan dette vente til man ser et bilde av kommunestrukturen etter denne reformperioden. Vi har også trukket frem en rekke områder det bør utredes samarbeid om, dersom kommunen velger å fortsette som selvstendig kommune. I sammenheng med dette, bør en også styrke styringen av interkommunale samarbeid.

Kommunens hovedutfordring ved selvstendighet er økonomiske rammebetingelser og at man kan risikere å bli stående igjen som liten kommune med svak forhandlingsposisjon i drøftinger av interkommunale samarbeid, regionalpolitiske spørsmål eller eventuelle senere forhandlinger om sammenslåing.

Økonomisk er det behov for økt buffer så vel som en plan for hvordan eventuelle uforutsette hendelser må dekkes inn med eiendomsskatt eller kostnadskutt. I påvente av nærmere avklaring om de økonomiske forutsetningene, bør kommunen fortsette sine samtaler og utredninger med nabokommuner rundt mulighetene for kommunesammenslåing. Intensjonsplaner om arealplan, regionalpolitisk støtte og nærings- og samfunnsutviklingsarbeid, er her blant sentrale punkt Meråker bør fokusere på i de eventuelle forhandlingene.

Om Meråker kommune velger å fortsette som selvstendig kommune, mener vi Meråker kommune trenger å styrke arbeidet rundt den interne samfunnsutviklerrollen. Lokalsamfunn bør bl.a. engasjeres mer på en systematisk måte, uten at dette trenger å gi for store kostnader for kommunen. Poenget blir mer å mobilisere til frivillig innsats for lokal samfunnsutvikling, og slikt sett sannsynliggjøre at samfunnsutviklingen blir bedre enn ved å slå seg sammen med andre kommuner.

Ved selvstendighet trenger kommunen også å få bedre styring med interkommunale samarbeid og bedre mulighet til oppslutning i regionalpolitikken. Om kommunen blir stående igjen alene som innbyggervak kommune i regionen, bør kommunen lete etter alliansepartnere andre steder i Norge. Sannsynligheten for at kommunen blir stående igjen alene i regionen er imidlertid liten. Tydal vil f.eks. neppe vil slå seg sammen med Stjørdal om ikke også Meråker blir med på dette. Meråker bør imidlertid lete etter alliansepartnere, spesielt i regionalpolitikken, langt utover dette.

Ved en kommunesammenslåing, vil det bli fem mil fra Meråker til kommunesenteret. Kommunen bør derfor ta opp hvordan lokaldemokratiske ordninger skal ivaretas og videreutvikles i en større kommune. Kommunen bør her se på erfaringer fra andre kommuner, samt vurdere hvilke ordninger som kan fungere for Meråker.

## LITTERATURLISTE

- Agenda Utredning & Utvikling AS (2006). Kompetanseutfordringer i kommunene. R5472.
- Alnes, P.K., Lauritzen, T og Lund, P.O.(2016): Skolestruktur i Hamar kommune, Østlandsforskning Rapport nr. 02/2016. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bakkeli, V, Steen Jensen, R, Moland, L.E. (2013). Kompetanse i kommunene, Fafo-rapport 2013:51. Oslo: Fafo.
- Baldersheim H., P.A. Pettersen, L.E. Rose og M. Øgård (2003): Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003.
- Barnevernpanelet (2011): «Barnevernpanelets rapport 2011», Overlevert Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, Oslo.
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. og M. Winsvold (2015), Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, NIBR-rapport 2015:1, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Brandtzæg, B.A. (2014). Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. TF-Notat nr. 35/2014. Telemarksforskning.
- Christensen, D.A, S. Arnesen, G. Ødegård og J. Bergh (2013): Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011. Institutt for samfunnsforskning rapport 2013:01.
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H. og Haugum, M. (2014): Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner. Rapport 2014:14. Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Ekspertutvalget (2014a): Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport mars 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Ekspertutvalget (2014b): Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport desember 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Farstad, M. og Gjertsen, A, (2015), Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen, Rapport 2/ 2015, Trondhjem, Bygdeforskning.
- Frisvoll, S., O. Storstad, M. Villa, B. E. Flø og R. Almås (2015): Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse. Rapport nr 1, 2015, Norsk senter for Bygdeforskning.
- Meråker kommune (2013): Planstrategi 2012-2015. Vedtatt 29.4.2013.
- Meråker kommune (2015a): Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019.
- Meråker kommune (2015b): Kommuneplanens arealdel 2014-2024. Vedtatt 27.4.2015.
- Meråker kommune (2016): Årsregnskap 2015. Notat for presentasjon.

- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2014): Fylkesmannens kommunebilde Meråker. Notat fra 2014.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2016): Statusrapport kommunereform. 13.1.2016.
- Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1. Norsk Institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Haugum, M (2014:)) Statusvurdering av småkommuner - dokumentasjon av gjennomføring. TFoU notat 2014:6. Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.
- Hellevik, O. (1991): Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Innherred Samkommune (2016): Avvikling av Innherred samkommune - Mulige scenarioer og konsekvenser av disse - rapport av 05.02
- Leknes, E., A. Gjertsen, A.K. Tennås Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Sletnes, og A. Røiseland (2013): Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS -2013/008. Stavanger: International Research Institute of Stavanger as.
- Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune (2015): Trøndelagsutredningen. Utredningsrapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune, datert 1.11.2015.
- Nord-Trøndelag fylkeskommune (2015): Regionalt utviklingsprogram (RUP) for Nord-Trøndelag 201. Vedtatt i Fylkestinget i Nord-Trøndelag 10.12.2015.
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.
- Opinion (2015): Innbyggerundersøkelse om kommunereform I Nord-Trøndelag. Presentasjonsnotat, datert 9.4.2015, og Kommunepresentasjon for Frosta.
- Rattsø, J. (2014): Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform. SØF-rapport nr. 02/14. NTNU: Senter for økonomisk forskning.
- Sand, R., R. Lysø og J. Aasetre (2007): Evaluering av Innherred samkommune. Rapport 2007:1. Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.
- Sand, R., I.M. Bakken, J.M. Vaag Iversen og H. Sivertsen (2013): Følgeevaluering av Midtre Namdal Samkommune. Revidert sluttrapport. Rapport 2013:4, Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.
- Sand, R., M. Lerfald, G. Nossun og M. Stene (2015a): Steinkjer som administrasjonssenter. Samfunnsvirkninger av endringer i fylkeskommunal og regional statsforvaltning. Rapport 2015:13. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.



- Sand, R., P.K. Alnes, I.M. Bakken, L. Ekmann, K. Gløtvold-Solbu, K. Lie, P.O. Lund, G. Nossun, H. Sivertsen og A. Thorstensen (2015b): Utredning av kommunestruktur for Steinkjer, Verran, Snåsa og Inderøy. Rapport 2015:15. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sand, R., I.M. Bakken, K. Lie, P.O. Lund, H. Sivertsen og A. Thorstensen (2016a): Kan Flatanger bestå? Kommunereformutredning for Flatanger kommune. Rapport 2016:2. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sand, R., E. Carlsson, P.O. Lund, H. Sivertsen og A. Thorstensen (2016b): Kan Frosta bestå? Kommunereformutredning for Frosta kommune. Rapport 2016:4. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- St prop. 121 S (2014-2015): Kommuneproposisjonen 2016. Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement.
- St meld. 14 (2014-2015): Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement.
- Sørensen, R. (2012): Hvorfor har vi så mange kommuner? MAGMA Econas tidsskrift for økonomi og ledelse. Publisert: 5/2012 s. (66-71)
- TBU (2015): Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Mai 2015. KMD
- Vareide & Nygaard (2014): Regionalt samspill og vekst i lys av Attraktivitetsmodellen. TF-notat nr. 27/2014, Bø, Telemarksforskning.
- Vinsand, G og M. Langset (2012): Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. NIVI-rapport 2012:2.
- Ørbeck, M. (2014) Norske byregioner - Utvikling i, og samspill mellom, byene og deres omland. Lillehammer/Hamar, Østlandsforskning.
- Yin, R.K. (1994): Case study Research. Design and Methods, (2. utg.) London. Sage Publications.

## Innbyggerundersøkelse Meråker (Opinion 2015)

100 personer i Meråker ble telefonintervjuet av Opinion i perioden 16 til 24. mars 2015. Utvalget er et tilfældighetsutvalg, med 12 % svarrespons og resultatene er vektet på kjønn og alder. Tabellen nedenfor viser alder og kjønn på utvalg og populasjon. I viser vi hvordan holdningene for/mot kommunesammenslåing varierer veldig, med kvinner og personer over 55 år som gjennomgående mot sammenslåing. Det konkrete spørsmålet var: Vil du at Meråker skal bestå som egen kommune, selv om konsekvensen kan være et redusert tjenestetilbud.

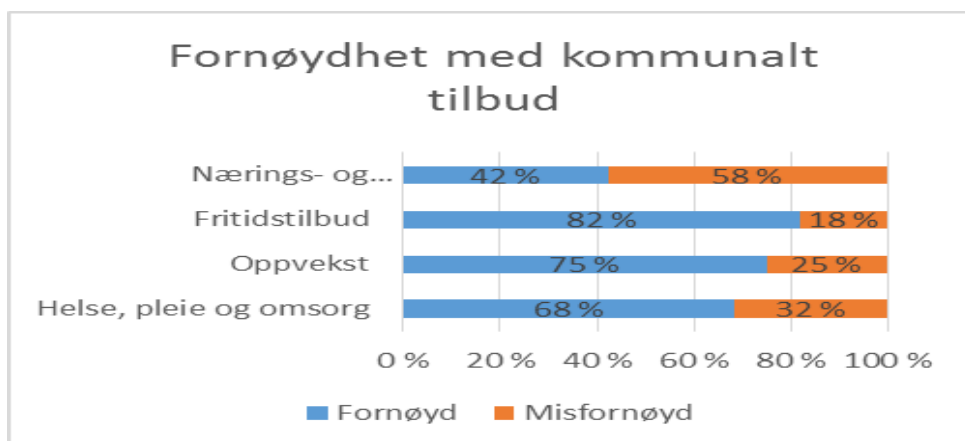
Tabell V.1: *Populasjon, utvalg og holdning for/mot kommunesammenslåing i Meråker kommune, prosentvise andeler (Kilde: Opinion 2015).*

	Populasjon	Utvalg	For sammenslåing	For å bestå som egen kommune
Menn	50	56	37	62
Kvinner	50	44	18	79
15-34 år	28	9	11	91
35-54 år	30	29	37	63
55 år +	42	62	26	69
Utvalget		N=100	27	70

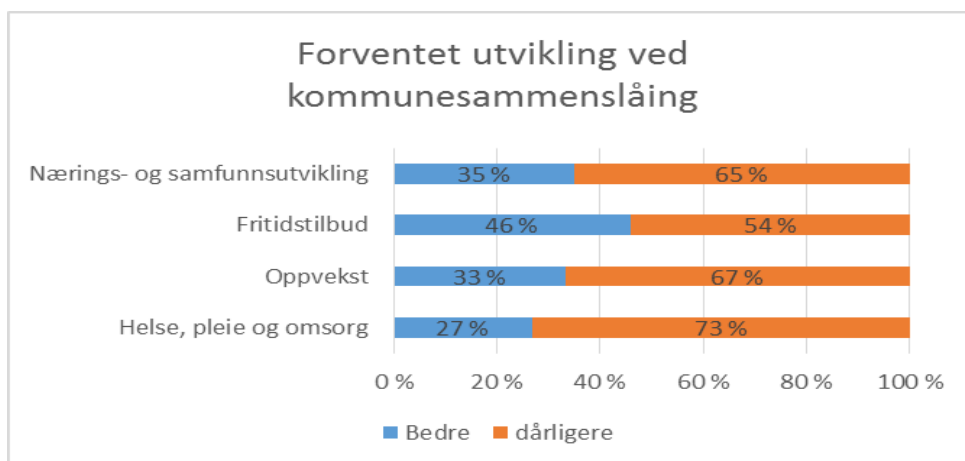
Et tilfældighetsutvalg på 100 personer er svært lite og betydelig lavere enn anbefalinger i f.eks. TNS Gallup (2014) hvor det hevdes at et utvalg minst bør være på 200 personer i en populasjon på 1000 personer, og selv da ha en feilmargen på 6 % med 95 % sannsynlighet for svar på spørsmål som fordeler seg 50/50. For det andre må tilfældighetsutvalget være representativt for populasjonen. Vekting kan brukes men det fordrer ytterligere krav om representasjon innenfor undergrupper av populasjonen.

For Meråker er det overrepresentasjon av menn og personer over 55 år, mens kvinner og personer mellom 15 og 34 år er underrepresentert. Siden det samlede utvalget er såpass lavt som 100, gir dette en betydelig svakhet ved undersøkelsen.

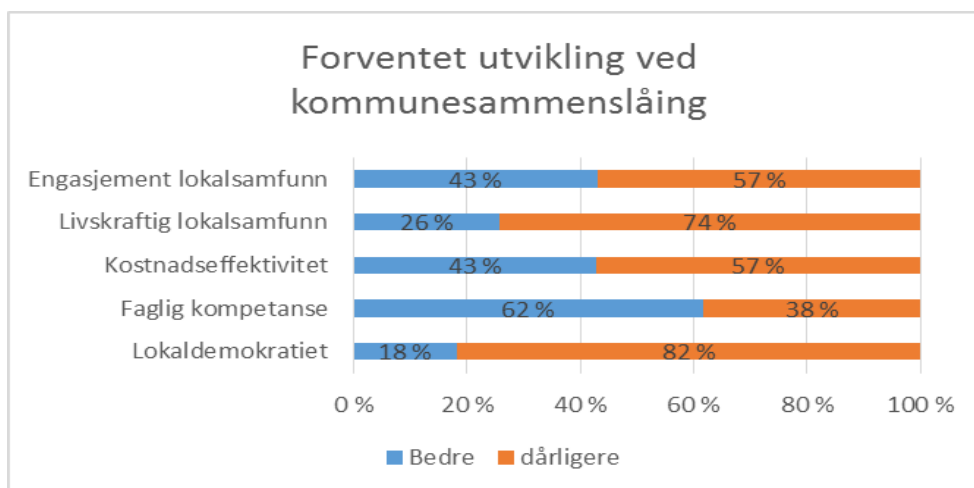
I vår gjengivelse av andre sentrale resultater, bruker vi en todeling for å forenkle resultatene. Her tar vi kun med de som har tatt stilling til spørsmålene. Ved fornøyd menes de som har svart svært fornøyd og ganske fornøyd, og med misfornøyd menes de som har svart svært misfornøyd og ganske misfornøyd. Ved bedre menes de som har svart mye bedre og noe bedre, og med dårligere menes de som har svart mye dårligere og noe dårligere.



Figur V1. Innbyggernes fornøydhhet kommunalt tilbud i Meråker (Kilde: Opinion 2015).



Figur V2. Innbyggernes forventninger om utvikling i tjenestetilbud på Meråker ved kommunesammenslåing (Kilde: Opinion 2015).



Figur V3. Innbyggernes forventninger om utvikling på Meråker ved kommunesammenslåing (Kilde: Opinion 2015).

## Tabeller fra spørreundersøkelse

### Situasjonen i kommunen i dag

Tabell V.2: Kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Helt uenig			1,2%	0,8%
2		3,8%	3,7%	3,2%
3	10,5%	15,4%	13,6%	13,5%
4	5,3%	23,1%	33,3%	27,0%
5	63,2%	46,2%	30,9%	38,9%
6 - Helt enig	21,1%	11,5%	17,3%	16,7%
N	19	26	81	126

Tabell V.3: Den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Helt uenig		19,2%	4,0%	6,7%
2	11,1%	15,4%	18,7%	16,8%
3	16,7%	7,7%	17,3%	15,1%
4	38,9%	26,9%	28,0%	29,4%
5	11,1%	23,1%	16,0%	16,8%
6 - Helt enig	22,2%	7,7%	16,0%	15,1%
N	18	26	75	119

Tabell V.4: *Det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Helt uenig	10,5%	4,2%	7,7%	7,4%
2	42,1%	16,7%	21,8%	24,0%
3	15,8%	45,8%	29,5%	30,6%
4	10,5%	12,5%	20,5%	17,4%
5	21,1%	16,7%	15,4%	16,5%
6 - Helt enig		4,2%	5,1%	4,1%
N	19	24	78	121

Tabell V.5: *Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Helt uenig			1,3%	0,8%
2	10,5%	12,0%	10,0%	10,5%
3	15,8%	40,0%	31,3%	30,6%
4	21,1%	16,0%	23,8%	21,8%
5	21,1%	12,0%	18,8%	17,7%
6 - Helt enig	31,6%	20,0%	15,0%	18,5%
N	19	25	80	124

Tabell V.6: *Det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere, noe som sikrer likebehandling i tjenesteytingen, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Helt uenig	5,3%	4,2%	3,9%	4,2%
2	5,3%	16,7%	15,6%	14,2%
3	36,8%	16,7%	27,3%	26,7%
4	26,3%	29,2%	22,1%	24,2%
5	21,1%	25,0%	20,8%	21,7%
6 - Helt enig	5,3%	8,3%	10,4%	9,2%
N	19	24	77	120

Tabell V.7: Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Helt uenig	5,3%	4,2%	11,5%	9,1%
2	36,8%	33,3%	25,6%	28,9%
3	42,1%	37,5%	34,6%	36,4%
4	5,3%	12,5%	20,5%	16,5%
5	10,5%	12,5%	6,4%	8,3%
6 - Helt enig			1,3%	0,8%
N	19	24	78	121

Tabell V.8: Vår kommune er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Helt uenig	5,3%		7,7%	5,9%
2	21,1%	18,2%	35,9%	30,3%
3	42,1%	54,5%	28,2%	35,3%
4	26,3%	13,6%	17,9%	18,5%
5	5,3%	4,5%	6,4%	5,9%
6 - Helt enig		9,1%	3,8%	4,2%
N		19	22	78

### Hvordan mener du kommunen arbeider med attraktive samfunn

Tabell V.9: Kvaliteten på arbeidet med langsiktig arealplanlegging og utbygging, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Funksjon			
- med langsiktig arealplanlegging og utbygging	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Svært dårlig	11,1%	12,0%	4,5%	7,3%
2	11,1%	12,0%	14,9%	13,6%
3	27,8%	28,0%	37,3%	33,6%
4	50,0%	32,0%	32,8%	35,5%
5		16,0%	10,4%	10,0%
N	18	25	67	110

Tabell V.10: *Kvaliteten på arbeidet med fysisk infrastruktur, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Svært dårlig		4,3%	3,2%	2,9%
2	11,1%	13,0%	9,5%	10,6%
3	44,4%	21,7%	36,5%	34,6%
4	33,3%	43,5%	36,5%	37,5%
5	11,1%	17,4%	7,9%	10,6%
6 - Svært godt			6,3%	3,8%
N	18	23	63	104

Tabell V.11: *Kvaliteten på arbeidet med sentrumsutvikling, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Svært dårlig	10,5%	12,0%	8,5%	9,6%
2	10,5%	20,0%	19,7%	18,3%
3	47,4%	36,0%	46,5%	44,3%
4	26,3%	20,0%	19,7%	20,9%
5	5,3%	8,0%	4,2%	5,2%
6 - Svært godt		4,0%	1,4%	1,7%
N	19	25	71	115

Tabell V.12: *Kvaliteten på arbeidet med steds- og grendeutvikling, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Svært dårlig	10,5%	4,0%	1,4%	3,5%
2	21,1%	32,0%	28,6%	28,1%
3	31,6%	32,0%	44,3%	39,5%
4	31,6%	24,0%	20,0%	22,8%
5	5,3%	8,0%	4,3%	5,3%
6 - Svært godt			1,4%	0,9%
N	19	25	70	114

Tabell V.13: *Kvaliteten på arbeidet med næringsutvikling, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	Total
1 - Svært dårlig	10,5%	20,0%	8,5%	11,3%
2	15,8%	24,0%	25,4%	23,5%
3	47,4%	52,0%	38,0%	42,6%
4	21,1%		25,4%	19,1%
5	5,3%	4,0%	2,8%	3,5%
N	19	25	71	115

Tabell V.14: *Kvaliteten på arbeidet med miljøspørsmål, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært dårlig		4,3%	4,8%	3,8%
2	5,3%	8,7%	11,3%	9,6%
3	31,6%	39,1%	50,0%	44,2%
4	47,4%	21,7%	17,7%	24,0%
5	15,8%	21,7%	11,3%	14,4%
6 - Svært godt		4,3%	4,8%	3,8%
N	19	23	62	104

Tabell V.15: Kvaliteten på arbeidet med helhetlig folkehelsearbeid, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

- med helhetlig folkehelsearbeid	Funksjon			Total
	Leder	Politiker	Ansatt	
2		16,0%	14,3%	12,3%
3	47,4%	16,0%	25,7%	27,2%
4	15,8%	44,0%	37,1%	35,1%
5	36,8%	20,0%	17,1%	21,1%
6 - Svært godt		4,0%	5,7%	4,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	19	25	70	114

## Lokaldemokrati

Tabell V.16: Lokaldemokratiet i min kommune fungerer bra, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig	5,3%	16,7%	5,5%	7,8%
2	10,5%	8,3%	12,3%	11,2%
3	36,8%	20,8%	27,4%	27,6%
4	10,5%	16,7%	28,8%	23,3%
5	26,3%	33,3%	23,3%	25,9%
6 - Helt enig	10,5%	4,2%	2,7%	4,3%
N	19	24	73	116

Tabell V.17: Det politiske handlingsrommet i min kommune er lite, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig			4,3%	2,7%
2	36,8%	16,7%	17,1%	20,4%
3	21,1%	20,8%	28,6%	25,7%
4	31,6%	29,2%	31,4%	31,0%
5	5,3%	25,0%	15,7%	15,9%
6 - Helt enig	5,3%	8,3%	2,9%	4,4%
N	19	24	70	113

Tabell V.18: Kommuneadministrasjonen i min kommune har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.



	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig	10,5%	8,3%	5,5%	6,9%
2	10,5%	20,8%	13,7%	14,7%
3	10,5%	16,7%	28,8%	23,3%
4	21,1%	29,2%	32,9%	30,2%
5	36,8%	25,0%	15,1%	20,7%
6 - Helt enig	10,5%		4,1%	4,3%
N	19	24	73	116

Tabell V.19: *Det er sjelden saker knyttet til habilitet til vurdering i politiske organ, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig	11,1%	8,3%	6,6%	7,8%
2	5,6%	16,7%	21,3%	17,5%
3	27,8%	37,5%	34,4%	34,0%
4	33,3%	16,7%	14,8%	18,4%
5	16,7%	16,7%	16,4%	16,5%
6 - Helt enig	5,6%	4,2%	6,6%	5,8%
N	18	24	61	103

Tabell V.20: *Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig	5,3%	4,3%	6,3%	5,7%
2	10,5%	17,4%	7,8%	10,4%
3	31,6%	8,7%	29,7%	25,5%
4	26,3%	47,8%	28,1%	32,1%
5	21,1%	21,7%	17,2%	18,9%
6 - Helt enig	5,3%		10,9%	7,5%
N	19	23	64	106

Tabell V.21: *Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig	15,8%	4,2%	7,4%	8,1%
2	10,5%	4,2%	10,3%	9,0%
3	10,5%	4,2%	11,8%	9,9%
4		8,3%	13,2%	9,9%
5	36,8%	20,8%	17,6%	21,6%
6 - Helt enig	26,3%	58,3%	39,7%	41,4%
N	19	24	68	111

Tabell V.22: *Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig	23,5%	18,2%	12,7%	16,0%
2	29,4%	36,4%	29,1%	30,9%
3	23,5%	22,7%	27,3%	25,5%
4	11,8%	9,1%	14,5%	12,8%
5		4,5%	9,1%	6,4%
6 - Helt enig	11,8%	9,1%	7,3%	8,5%
N	17	22	55	94

Tabell V.23: *Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig		21,7%	7,8%	9,5%
2	16,7%	13,0%	17,2%	16,2%
3	5,6%	4,3%	26,6%	18,1%
4	22,2%	13,0%	20,3%	19,0%
5	27,8%	21,7%	15,6%	19,0%
6 - Helt enig	27,8%	26,1%	12,5%	18,1%
N	18	23	64	105

Tabell V.24: *Mesteparten av de nye oppgavene Regjeringen foreslår å overføre til kommunene må løses gjennom interkommunalt samarbeid, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Helt uenig	5,3%		6,7%	4,9%
2		8,7%	5,0%	4,9%
3	10,5%	34,8%	30,0%	27,5%
4	42,1%	21,7%	18,3%	23,5%
5	21,1%	8,7%	28,3%	22,5%
6 - Helt enig	21,1%	26,1%	11,7%	16,7%
N	19	23	60	102

### Målet med kommunesammenslåing

Tabell V.25: *Sikre større og bedre fagmiljøer i kommunen, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.*

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig		4,2%	2,8%	2,6%
2	5,3%	4,2%	8,5%	7,0%
3	5,3%		7,0%	5,3%
4	15,8%	20,8%	22,5%	21,1%
5	31,6%	25,0%	25,4%	26,3%
6 - Svært viktig	42,1%	45,8%	33,8%	37,7%
N	19	24	71	114

Tabell V.26: Gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig		8,3%	7,2%	6,3%
2	5,3%		5,8%	4,5%
3	10,5%	29,2%	11,6%	15,2%
4	26,3%	8,3%	23,2%	20,5%
5	21,1%	29,2%	27,5%	26,8%
6 - Svært viktig	36,8%	25,0%	24,6%	26,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
N	19	24	69	112

Tabell V.27: Sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

Sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene	Funksjon			Total
	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig			4,3%	2,7%
2		4,2%	5,8%	4,5%
3	15,8%	8,3%	8,7%	9,8%
4	15,8%	16,7%	15,9%	16,1%
5	26,3%	29,2%	26,1%	26,8%
6 - Svært viktig	42,1%	41,7%	39,1%	40,2%
N	19	24	69	112

Tabell V.28: Hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig	10,5%	4,2%	7,1%	7,1%
2	5,3%	12,5%	4,3%	6,2%
3	21,1%		15,7%	13,3%
4	10,5%	20,8%	25,7%	22,1%
5	36,8%	29,2%	17,1%	23,0%
6 - Svært viktig	15,8%	33,3%	30,0%	28,3%
N	19	24	70	113

Tabell V.29: Sikre god tilgjengelighet for innbyggerne til de kommunale tjenestene, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig			4,3%	2,7%
2	5,3%		4,3%	3,6%
3	5,3%	8,3%	5,8%	6,3%
4	5,3%	8,3%	7,2%	7,1%
5	47,4%	12,5%	27,5%	27,7%
6 - Svært viktig	36,8%	70,8%	50,7%	52,7%
N	19	24	69	112

Tabell V.30: Øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig			4,4%	2,7%
2	5,3%		4,4%	3,6%
3	15,8%	20,8%	14,7%	16,2%
4	31,6%	16,7%	27,9%	26,1%
5	31,6%	25,0%	22,1%	24,3%
6 - Svært viktig	15,8%	37,5%	26,5%	27,0%
N	19	24	68	111

Tabell V.31: Øke interessen for lokalpolitisk arbeid, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig		4,3%	6,2%	4,8%
2	23,5%		4,6%	6,7%
3	17,6%	17,4%	15,4%	16,2%
4	5,9%	13,0%	30,8%	22,9%
5	41,2%	17,4%	13,8%	19,0%
6 - Svært viktig	11,8%	47,8%	29,2%	30,5%
N	17	23	85	105

Tabell V.32: Få økt innflytelse på nasjonale og regionale saker, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig			1,5%	0,9%
2	21,1%	8,7%	15,2%	14,8%
3	5,3%	17,4%	13,6%	13,0%
4	26,3%	8,7%	27,3%	23,1%
5	26,3%	8,7%	19,7%	18,5%
6 - Svært viktig	21,1%	56,5%	22,7%	29,6%
N	19	23	66	108

Tabell V.33: Være rustet for å møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og framtidige krav til kommunene, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært uviktig			4,2%	2,6%
2	10,5%		2,8%	3,5%
3		8,3%	16,9%	12,3%
4	5,3%	20,8%	19,7%	17,5%
5	42,1%	25,0%	21,1%	25,4%
6 - Svært viktig	42,1%	45,8%	35,2%	38,6%
N	19	24	71	114

## Sammenslåingsalternativer

Tabell V.34: Meråker som fortsatt selvstendig kommune med interkommunalt samarbeid, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært negativ	5,3%	4,2%	5,5%	5,2%
2		4,2%	8,2%	6,0%
3	10,5%	4,2%	11,0%	9,5%
4	10,5%	4,2%	6,8%	6,9%
5	26,3%	12,5%	19,2%	19,0%
6 - Svært positiv	47,4%	70,8%	49,3%	53,4%
N	19	24	73	116

Tabell V.35: Meråker som del av en ny Værnes kommune bestående av Stjørdal, Frosta, Selbu, Tydal, Malvik og Meråker, svarfordelingen blant ledere, politikere og ansatte.

	Leder	Politiker	Ansatt	
1 - Svært negativ	16,7%	50,0%	33,3%	34,2%
2	11,1%	16,7%	15,3%	14,9%
3	22,2%	12,5%	18,1%	17,5%
4	27,8%	4,2%	8,3%	10,5%
5	5,6%	8,3%	12,5%	10,5%
6 - Svært positiv	16,7%	8,3%	12,5%	12,3%
N	18	24	72	114

I spørreundersøkelse var det en del åpne spørsmål. Her har mange bl.a. utdypet sine syn om utfordringer og fortrinn ved å stå alene samt fordeler/ulempes ved sammenslåing. I gjennomgangen her viser vi faktorer som to eller flere har trukket fram innen de tre gruppene politikere, ledere og andre ansatte i Meråker kommune.

Innen tjenesteområder med utfordringer, trekker svært mange politikere fram helse og skole, og gjerne i sammenheng med flyktningssituasjonen, svak økonomi, svak rekruttering og for få fagfolk. Enkelte politikere trekker også fram utfordringer innen teknisk med planarbeid osv. med samme årsaksbilde. I tillegg trekker enkelte fram svak utviklingskompetanse og arbeidsmiljø. Administrative ledere er i stor grad opptatt av de samme utfordringene, men er noe mer opptatt av økende krav, økonomiske ressurser, rekruttering fagfolk og problemer innen teknisk sektor. Blant ansatte for øvrig er det i stor variasjon, men i hovedsak innen de samme tema. Spesielt for de ansatte er at flere nevner det er viktig med fornying i kommunal sektor.

Innen samfunnsutviklingsarbeid er det stor variasjon, men mange er av den oppfatning at det er mange forbedringsområder. Flere politikere trenger fram for svakt samarbeid generelt i kommunen, men også mellom politikerne. Videre påpekes viktigheten av å lære av andre, fornye seg samt bruke planer og følge opp disse på en systematisk måte. Administrative ledere er opptatt av de samme typer utfordringer, men trekker også fram ressursmangel, kompetansemangler, manglende samarbeid administrasjon-politikere og manglende fram-snakking i samfunnet. Blant ansatte for øvrig finner vi igjen de samme argumentene i stor grad. Spesielt for de ansatte er at det trekkes fram behovet for en kulturendring i samfunnet hvor folk må gå fra å lene seg på smelteverket/kommunen, til å ordne opp selv.

Innen lokaldemokrati er flere politikere opptatt av utfordringer med å få kommunestyret til å fungere på en god måte i samfunnet. Det pekes på problemer med for mye nærhet, om enn sjelden aldri inhabilitet og lovbrudd i juridisk forstand. Det pekes også på problemer som manglende åpenhet i saksbehandling/vedtak, en ukultur i enkelte politiske miljø til å drive med omkamper om historiske vedtak i stedet for å se framover. Når det gjelder forholdet administrasjon- politikere er det flere som sier politikere må beslutte ut fra saksframlegg fra administrasjonen enn det er politikere som sier at politikere i større grad må utforme vedtakene selv. Administrative ledere er opptatt av de samme typer utfordringer, men trekker også fram at politikere er for dårlig forberedt, for mye opptatt av detaljer og har for lite strategisk fokus og helhetstankegang i kommunestyret. Blant ansatte for øvrig er det større variasjon i argumentene, men vi finner igjen samarbeidsproblemer i politikken, spesielt i siste kommunestyreperiode, og at det generelt kan være utfordringer med profesjonalitet i lokalpolitikernes rolleutøvelse. Her pekes det bl.a. på inhabilitetsutfordringer og for lite strategisk fokus på utvikling og framtid, er det i stor variasjon.

Når det gjelder fortsatt selvstendighet er det gode basistjenester, lokaldemokrati og samfunnsutvikling med nærhet, lokalkunnskap og styring som trekkes fram som argument blant politikere. For sammenslåing finner vi igjen argumentene med motsatt fortegn med tilleggsargumenter som tap av lokalt engasjement, innflytelse og større spillerom for sentraliseringskreftene. Administrative ledere nevner stort sett de samme argumentene for selvstendighet, eller mot sammenslåing, men flere er inne på ulemper som kostnader og risiko ved å stå alene både økonomisk og kompetansemessig. Blant annet utdypes dette med at det er bedre å slå seg sammen nå mens man kan påvirke enn hvis man blir tvangssammenslått senere. Det nevnes også at forslaget til nytt inntektssystem neppe blir slik i framtiden da det fører til for stort spenn i kommuner mellom store byregionkommuner og befolkningssvake distriktskommuner. Blant ansatte for øvrig trekkes fram tilleggsargumenter som samfunnsutvikling og tap av lensmann, NAV og småviltjakt ved kommunesammenslåing. Som kompenserende grep trekkes fram bydelsadministrasjon/utvalg ved sammenslåing for å beholde noe lokal styring med samfunnsutviklingen i dagens Meråker.

Enkelte nevner andre sammenslåingsalternativ enn Værnesregionen. Enkelte er opptatt av Tydal og eventuelt Selbu som mer like kommuner å slå seg sammen med, samt at dette kan utløse ny veg som også kan avlaste E14. Andre er opptatt av å få til en større kommune, helt til og med Trondheim.