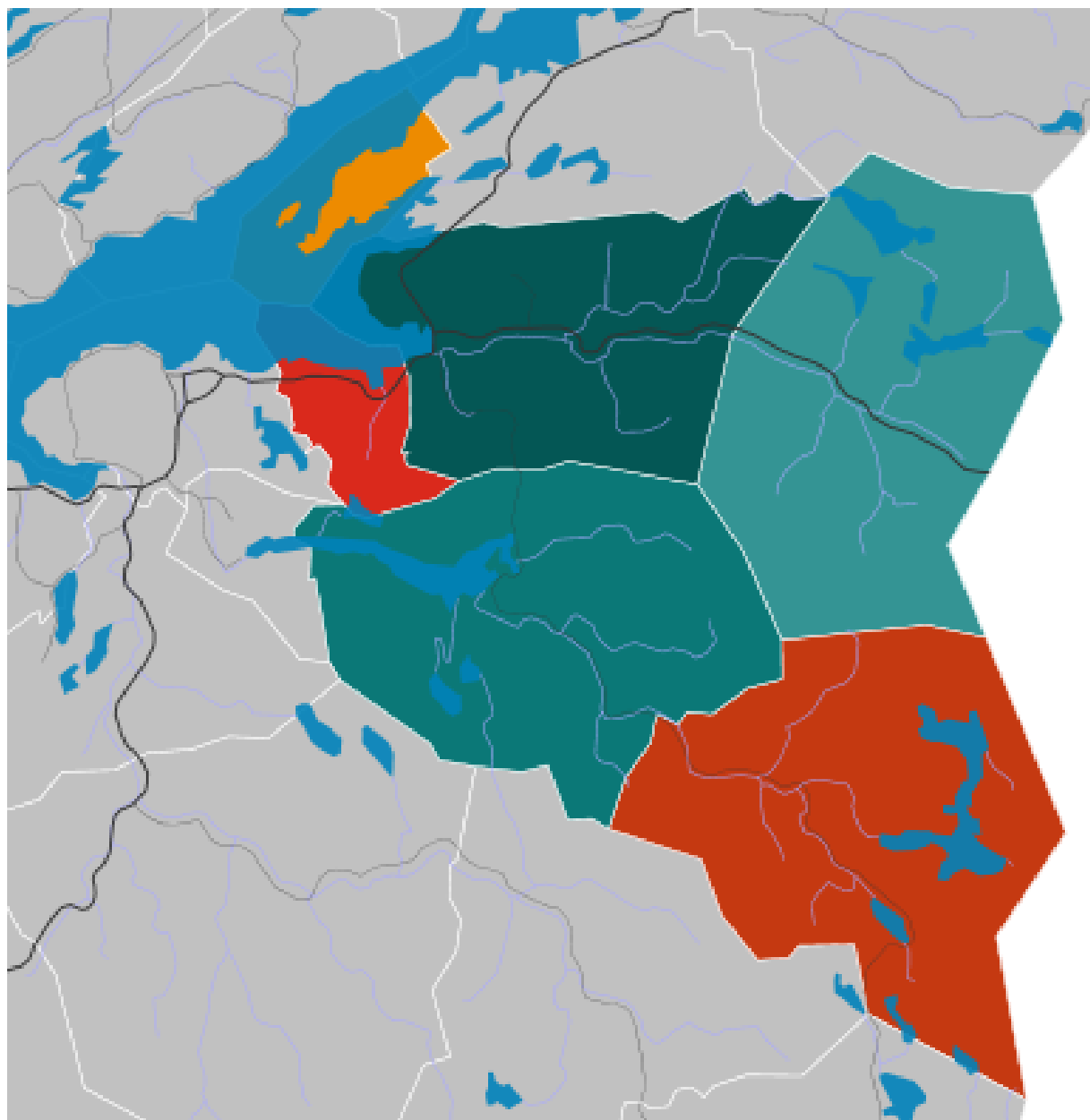


# Grunnlagsdokument for en intensjonsavtale for etablering av VÆRNES kommune

Utredning for Værnesregionen, 24. februar 2016

---



MED UTGANGSPUNKT I KOMMUNENE FROSTA,  
MALVIK, MERÅKER, SELBU, STJØRDAL OG TYDAL

---

## Innhold

---

|    |                                                                |    |
|----|----------------------------------------------------------------|----|
| 1  | Innledning.....                                                | 2  |
| 2  | Kommunene i Værnesregionen .....                               | 4  |
| 3  | Værnesregionsamarbeidet og annet interkommunalt samarbeid..... | 7  |
| 4  | Næring og stedsutvikling .....                                 | 11 |
| 5  | Oppvekst og utdanning .....                                    | 16 |
| 6  | Helse og omsorg .....                                          | 18 |
| 7  | Kultur og fritid .....                                         | 23 |
| 8  | Tekniske tjenester.....                                        | 25 |
| 9  | Forvaltningstjenester .....                                    | 28 |
| 10 | Administrative tjenester, ledelse og lokalisering.....         | 31 |
| 11 | Kommuneøkonomi .....                                           | 34 |
| 12 | Personal – arbeidsgiveransvar .....                            | 42 |
| 13 | Demokrati og politisk styring.....                             | 45 |
| 14 | Sammendrag.....                                                | 50 |

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn/mandat

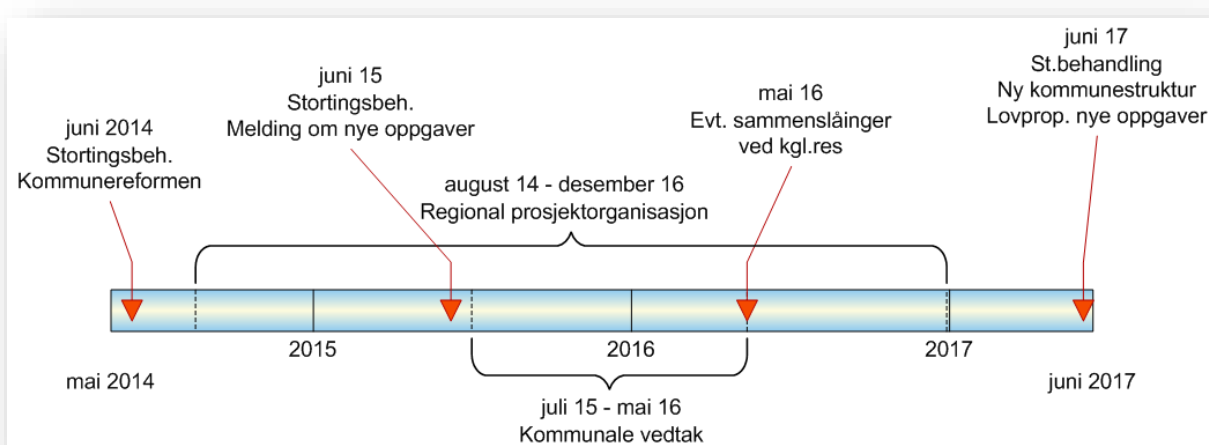
Stortinget har gitt tilslutning til å gjennomføre en kommunereform. Samtlige kommuner skal utrede sammenslåingsalternativ med tanke på beslutninger i de enkelte kommunestyrene før 30. juni 2016.

Stortinget har sluttet seg til følgende overordnede mål for reformen:

- Gode og likeverdig tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

### 1.1.1 Tidsperspektiv

Kommunestyrene skal vedta en evt. sammenslåing våren 2016.



Det foreligger en stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner fra mars 2015 (St meld 14 2014/2015). I følge denne kan kommunene få flere oppgaver innenfor helse- og velferdstjenester som tannhelsetjenesten, samt større ansvar for rehabiliteringstjenester 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](http://kommunereform.no)).

### 1.1.2 Vedtak i enkeltkommunene

Selv om flere av kommunene i VR-samarbeidet i all hovedsak ønsker at kommunen består slik som i dag, har kommunestyrene i alle seks kommunene vedtatt at Værnesregionen er et av alternativene dersom det blir aktuelt å slå seg sammen med noen. Med grunnlag i dette blir det nødvendig å se på mulighetsbildet knyttet til en eventuell ny kommune basert på kommunene i Værnesregionen.

### 1.1.3 Felles utredning/Mandat

Arbeidsutvalget i Værnesregionen har gitt følgende mandat:

Utredning skal gi et godt nok kunnskapsgrunnlag for den politiske prosessen våren 2016, slik at kommunene om ønskelig kan inngå en intensjonsavtale om sammenslåing innen 30. juni 2016.

Utredningen skal synliggjøre de viktigste forhold som bør drøftes ved utarbeidelse av en intensjonsavtale.

Utredningen skal i tillegg gi et grunnlag for å kunne involvere innbyggerne i prosessen. Den nye kommunen benevnes midlertidig som Værnes kommune.

## 2 Kommunene i Værnesregionen

### 2.1 Beliggenhet



| Befolkning pr.<br>31.12.15 |              | Avstand fra<br>Stjørdal |
|----------------------------|--------------|-------------------------|
| 1717 Frosta                | 2639         | 40 km                   |
| 1714 Stjørdal              | 23271        |                         |
| 1711 Meråker               | 2537         | 45 km                   |
| 1663 Malvik                | 13732        | 10 km                   |
| 1664 Selbu                 | 4136         | 40 km                   |
| 1665 Tydal                 | 850          | 85 km                   |
| <b>Sum</b>                 | <b>47165</b> |                         |
| (Trondheim)                |              | 25 km)                  |

Stjørdal er et sterkt vekstsenter i regionen og nyter godt av sin sentrale beliggenhet i forhold til Trondheim, Værnes flyplass og kommunikasjonslinjene E-6, E-14 og jernbanen. Stjørdal vil være det naturlige sentrum i en ny Værnes kommune.

Avstanden til kommunesenteret er stor for Tydal med 85 km. For de andre kommunene er avstandene fra 10 km til 45 km. De digitale løsninger for kommunene i VR er allerede på plass og er et førstevalg i kommunikasjonen mellom kommune og innbyggerne. Det er allikevel behov for at publikum skal kunne ha et kontaktpunkt i kommunen. Derfor vil det være naturlig at en Værnes kommune viderefører et «servicetorg» i de tidligere kommunesentrene. «Servicetorget» oppgaver og innhold må utredes nærmere.

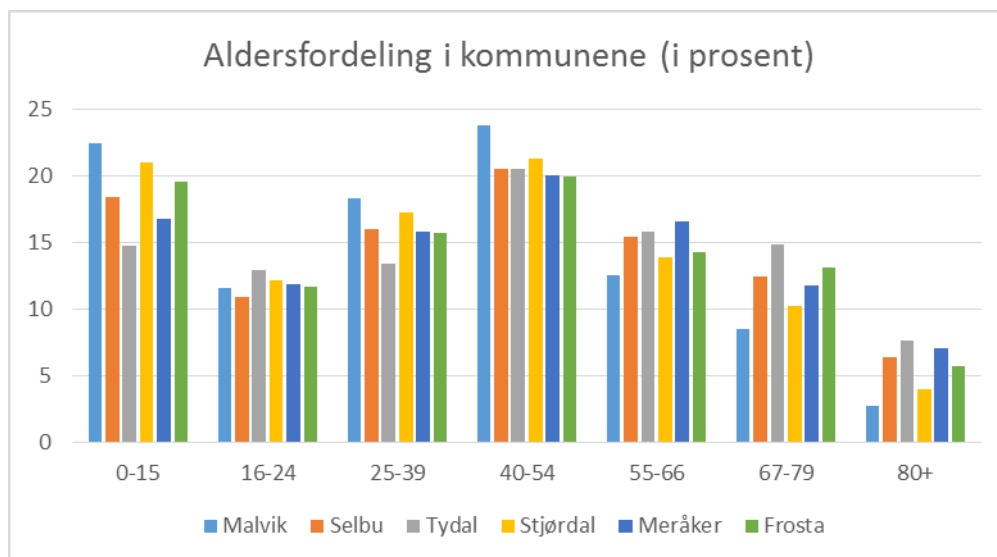
### 2.2 Befolkningsutvikling og bærekraft

I lang tid har det vært en nasjonal trend med en sentralisering til de største byene og til regionsentrene, mens de minste kommunene har hatt befolkningsnedgang. Det er ikke noe unntak for denne regionen.

Siden 1972 viser tall fra SSB at Stjørdal har hatt en vekst på ca. 61 % og Malvik på hele ca. 83%. Kommunene Selbu og Frosta har hatt en liten vekst på henholdsvis ca. 5% og 2,5%, mens Meråker og Tydal har hatt en befolkningsnedgang på henholdsvis ca. 12% og ca. 10,6%.

Samlet befolkning for Værnesregionen pr 31.12.15 var 47165.

Tabellen nedenfor viser dagens aldersfordeling i kommunene.



### Prognoser for utvikling

Ut fra dagens befolkningstall er det beregnet prognoser med et lavt, middels og høyt alternativ.

| Prognose VR | Lav       | Middels   | Høy       |
|-------------|-----------|-----------|-----------|
| 2020        | ca. 49000 | ca. 50000 | ca. 51000 |
| 2040        | ca. 55000 | ca. 60000 | ca. 67000 |

Med alternativ for middels vekst fremover vil Stjørdal og Malvik ha størst økning i folketall. I Frosta, Meråker og Selbu forventes en svak økning. Mens i Tydal er prognosene negative.

Stjørdal har en meget sentral beliggenhet og er allerede i dag et sterkt vekstsenter i regionen og nyter godt av dette i de fleste sammenhenger. Med en sammenslåing av kommunene i VR vil den nye kommunen antas å bli en av de største kommunene i Midt-Norge utenom Trondheim. Det vil ha betydning for videre vekst i hele den sammenslåtte kommunen.

Med en regionalisering av statlige oppgaver vil en kommune av en slik størrelse også ha en styrket posisjon for å få tildelt disse.

### Innbyggere 20-66 år i forhold til eldre innbyggere (hentet fra FMSTs oversikter)

Ut fra en middels prognose vil forholdet mellom antall innbyggere i yrkesaktiv befolkning (20-66 år) og antallet over 67 år bli dramatisk endret de neste tiårene. I dag er det i snitt 4,1 i yrkesaktiv alder per innbygger over 67 år. I 2020 er forholdstallet 3,9 og i 2040 2,4.

I Malvik vil endringen bli størst fra 5,4 i dag til 4,9 i 2020 og 2,9 i 2040.

En felles utfordring blir den store endringen i befolkningssammensetning med mange eldre og få i yrkesaktiv alder. Økning i arbeidsplasser og innbyggere vil være avgjørende for en bærekraftig utvikling for hele området.

## 2.3 Oppsummering

---

De aktuelle kommunene, med unntak av Stjørdal og Malvik, har i snitt hatt relativt svak befolkningsvekst de siste tiårene, og i likhet med den generelle sentraliseringa i landet er det en betydelig befolkningsnedgang i den minste kommunen (Tydal) med størst avstand fra Stjørdal og til storbyen Trondheim. Alle kommuner vil få en sterk økning av eldre innbyggere framover. Kommuner med befolkningsnedgang vil få den største utfordringen.

Et sentralt spørsmål vil derfor være om kommunene vil ha bedre forutsetninger for å opprettholde befolkningsgrunnlaget og skape vekst i en sammenslått og større kommune. En ny kommune basert på VR-kommunene vil, ved en middels vekst, kunne ha en samlet befolkning på over 50 000 i 2020 og ca. 60 000 i 2040. Med en regionalisering av statlige oppgaver vil en kommune av en slik størrelse ha en styrket posisjon for å få tildelt disse.

Stjørdal, som allerede i dag er et sterkt vekstsenter, vil i en sammenslått kommune bidra til utvikling i hele kommunen. Ved en eventuell sammenslåing av Trøndelagsfylkene vil en sammenslått kommune kunne spille en enda større rolle som et vekstområde nord og øst for Trondheim. En større kommune vil bli en tyngre aktør med større innflytelse i den regionale utviklingen av Trøndelag.

### 3 Værnesregionsamarbeidet og annet interkommunalt samarbeid

#### 3.1 Værnesregionen (VR)

##### 3.1.1 Intensjon

Intensjonen med samarbeidet da det startet i 2003/2004 var å kunne bestå som selvstendige kommuner:

- Redusert sårbarhet
- Sterke fagmiljøer – bedre kvalitet
- Lettere å rekruttere fagfolk
- Utnytte stordriftsfordeler
- Se helhet i regionen.

Kommunene mener i dag å ha oppnådd dette.

##### 3.1.2 Samarbeidsområdene

Tabellen viser en oversikt over tjenestesamarbeidet og administrativt samarbeid i Værnesregionen.

| Tjenesteområde                                      | Stjørdal | Selbu | Tydal | Meråker | Frosta | Malvik |
|-----------------------------------------------------|----------|-------|-------|---------|--------|--------|
| Barnevern                                           | X        | X     | X     | X       | X      |        |
| PPT                                                 | X        | X     | X     | X       | X      |        |
| Legevakt                                            | X        | X     | X     | X       |        |        |
| Samfunnsmedisinsk enhet                             | X        | X     | X     | X       |        |        |
| Forvaltningskontor                                  | X        | X     | X     | X       |        |        |
| DMS                                                 | X        | X     | X     | X       |        |        |
| NAV Værnes                                          | X        | X     | X     | X       | X      |        |
| *Innherred renovasjon (IR) (IKS med flere kommuner) | X        | X     | X     | X       | X      | X      |
| *IKA Trøndelag                                      | X        | X     | X     | X       | X      | X      |
| ADMINISTRATIVT SAMARBEID:                           |          |       |       |         |        |        |
| IKT                                                 | X        | X     | X     | X       | X      |        |
| Innkjøp                                             | X        | X     | X     | X       | X      | X      |
| Lønn/regnskap/fakturering                           | X        | X     | X     |         |        | X      |
| Skatteoppgrever                                     | X        | X     | X     |         | X      | X      |
| * Arbeidsgiverkontroll                              | X        | X     | X     | X       | X      | X      |

\* Her deltar flere kommuner fra Trøndelag.

Samarbeidsområdene for kommunene i Værnesregionen er mange. Det samarbeides bredt både innen de administrative områdene og om tjenesteproduksjonen. Kommunene Stjørdal, Selbu, Tydal og Meråker er sammen om de fleste områdene. Frosta tar også del i mye av samarbeidet, men når det gjelder legevakt, helse- og omsorgstjenester har de beholdt samarbeidsretningen mot Innherred.

Malvik deltar ikke i tjenestesamarbeid men er med i administrativt samarbeid om lønn/regnskap/fakturering, skatteoppgrever/arbeidsgiverkontrollen og innkjøp. Malvik gikk ut av IKT-samarbeidet i 2010. Malvik samarbeider på enkelte områder med Trondheim.



Det etablerte IKT-samarbeidet gjør at alle kommunene, unntatt Malvik, bygger sine IT-systemer på en felles plattform. Dette sikrer sikker drift og trygge innkjøp av fag- og informasjonssystemer til beste for innbyggerne og de ansatte. På dette området er det lagt godt til rette for en smidig og trygg sammenslåing for kommunene(5).

Kommunene Stjørdal, Selbu, Meråker, Frosta og Tydal har etablert NAV Værnes. Ett NAV kontor med felles ledelse som skal betjene hele Værnesregionen (5 kommuner) med enhetlige tjenester – fem lokasjoner. Formell oppstart var 1. januar 2016. Hovedmålet med etableringen; Bedre tjenester for brukerne i hele regionen, Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, Økt rettssikkerhet for innbyggerne, Sikre enhetlig forvaltningspraksis, Mer effektiv og stabil drift, og attraktive og robuste fagmiljøer.

### **3.1.3 Politisk og administrativ styring**

Kommunene i VR har siden samarbeidet startet i 2004 utviklet sine egne styringsmodeller, både administrativt og politisk. Samarbeidet startet med hjemmel i Kommunelovens §27 og er i dag utviklet til et vertskommunesamarbeid etter §28 i Kommuneloven. Tjenestesamarbeidet styres av en politisk nemnd etter Kommunelovens § 28-1 c.

I tillegg opereres det med et regionråd, bestående av ordførere og opposisjonsledere, som behandler overordnede spørsmål i utviklingen av samarbeidet. Stjørdal kommune er vertskommune for alle samarbeidsområdene unntatt for skatteoppkrever/arbeidsgiverkontrollen hvor Malvik kommune har denne rollen.

Den politiske styringen i et vertskommunesamarbeid er lagt til politiske nemnder. Det skal i utgangspunktet være en nemnd for hvert samarbeidsområde. Her har kommunene i VR gjort samordninger for å forenkle. Det faktum at ikke alle kommunene deltar i alt, kompliserer bildet.

Stjørdal kommune har ikke flertall i nemndene i dag, selv om de har mer enn halvparten av innbyggerne. Ved etableringen av nemdene var det av stor viktighet for de mindre kommunene at den største kommunen ikke kunne få flertall alene. Hva som aksepteres fremover, er usikkert.

Styringsmodellen ble følgevaluert av et eksternt forskningsmiljø i perioden 2013-2015. Sluttrapport forelå 1. mars 2015 med sikte på at kommunene skal vurdere framtidig styringsstruktur fram mot kommunevalget høsten 2015. Evalueringen stiller seg positiv til at et samarbeid videreføres innenfor gjeldende styringsløsning, men det er viktig at nemndenes lovfestede ansvar og myndighet anerkjennes og realiseres fullt ut. I sluttrapporten er det utledet generelle læringspunkter knyttet til bruken av denne styringsløsningen. Det vises til sluttrapporten.

Kan en langsiktig styring av store deler av tjenestesamarbeidet skje gjennom politisk nemnd etter Kommunelovens § 28-1 c? Dette er et vesentlig spørsmål som må drøftes i den enkelte kommune, og med vertskommunen.

Den administrative styringen skjer gjennom Arbeidsutvalg, bestående av rådmenn og to tillitsvalgte og av Fagrådene for Helse og Oppvekst. Ved en eventuell sammenslåing vil både den politiske og den administrative styringsmodellen være aktuell å dra nytte av i prosessen.

### **3.1.4 Kompleksitet, forutsigbarhet og forpliktelse**

Kommunene i VR har lyktes godt med sitt interkommunale samarbeid og ønsker å videreføre dette. Men et videre samarbeid i VR vil også by på nye utfordringer. Interkommunalt samarbeid som

alternativ til kommunesammenslåing stiller klare krav til kommunene. Det første er en klar og utvetydig gjensidig forpliktelse fra hver enkelt kommune i samarbeidet. Samarbeid om tunge og stadig flere oppgaver, kan ikke løses uten en slik forpliktelse.

Innflytelse i et slikt samarbeid krever full oppslutning fra politisk hold i tillegg til at det krever full innsats fra administrativt og faglig hold i kommunene. Dette er krevende for de minste kommunene, og det blir stadig mer krevende å oppnå innflytelse. «Det tar tid å samarbeide». Men styrken i VR-samarbeidet har nettopp vært det brede engasjementet og den gode faglige involveringen i utviklingen av tjenestene og de administrative ordningene.

Stjørdal kommune opplever også at vertskommunerollen er blitt krevende. Rådmannen i Stjørdal peker i et notat til sine ledere og politikere på at det å være vertskommune for et såpass brett samarbeid som VR-samarbeidet favner i dag, blir mer og mer ressurskrevende og komplekst. (Kjell Fosse presenterte disse utfordringene under folkevalgtopplæringen for Værnesregionen i Stjørdal kino, 3. februar 2016).

Dersom rådmannen og politikerne i Stjørdal opplever at det å være vertskommune for et voksende samarbeid blir en for stor belastning på vertskommunen, kan dette få store konsekvenser for de andre kommunene og forutsigbarheten i samarbeidet.

Våren 2015 la rådmannen i Stjørdal fram en organisasjonsskisse for AU, hvor etablerte og nye samarbeidsområder var «lagt inn» i Stjørdal kommunes organisasjonen. På den måten blir ledelsen enklere for både rådmannen og hans nærmeste ledere. For rådmennene i samarbeidskommunene innebærer dette at AU, som er det viktigste styringsorganet for rådmennene, mister noe av sin mulighet til å følge opp og påvirke utviklingen. Likeså blir fagrådene sterkere knyttet til etat-/sektorsjefene i vertskommunen og kan lettere bli overstyrt av de.

En videreføring av samarbeidet er avhengig av at Stjørdal fortsetter som vertskommune. Skulle to-tre kommuner slå seg sammen, - hva da med de andre samarbeidskommunene? Vil den sammenslåtte kommunen/vertskommunen fortsette et samarbeid med andre kommuner på de samme premisser som i dag? Konsekvensene dersom samarbeidsformen endres, kan bli både mindre administrativ og politisk innflytelse. Dette vil være lite tilfredsstillende for samarbeidet og for de kommunene som ikke blir med i en Værnes kommune.

Dette bør ses nærmere på, ikke bare for å avklare konsekvensene for en eller flere kommuner som kan bli stående utenfor en Værnes kommune, men også for å få synliggjort de positive effektene med samarbeidet. Erfaringene og effektene fra samarbeidet bør tas med når den nye kommunen formes.

For samarbeidskommunene vil det være av stor betydning å få klarlagt overnevnte forhold, før en intensjonsavtale om sammenslåing skal utformes. Rådmannen i vertskommunen og AU/VR kan være de som ser nærmere på dette.

Under folkevalgtopplæringen tok flere ordførere og andre politikere til orde for å se nærmere på dagens styringsmodell i VR, for om mulig å videreutvikle denne eller å se på andre modeller for fortsatt samarbeid. ***Dette ligger på siden av denne utredningen, og politikerne(RR) må i tilfelle ta stilling til dette.***

### 3.1.5 Andre samarbeid

VR-kommunene har i mange år samarbeidet med politiet i Sør og Nord-Trøndelag. Dette samarbeidet har gitt konkrete resultater ved at det i dag er etablert et felles Politiråd med representanter fra politiet og de seks kommunene. I tillegg har politiet nettopp formalisert et operativt vaksamarbeid i VR med en vaktentral i Stjørdal.

Kommunene i VR og flere andre kommuner i Nord og Sør-Trøndelag har lenge samarbeidet om renovasjonstjenester i et IKS-samarbeid i Innherred Renovasjon (IR).

Status for interkommunalt samarbeid for kommunene i Nord og Sør-Trøndelag er å finne i to NIVI-rapporter 2008/2009. Disse rapportene gir en god oversikt over alt samarbeidet som den enkelte kommune deltar i, utover samarbeidet i VR. Når avtaler skal endres/reforhandles ved en sammenslåing, vil disse rapportene være nyttige for oversiktens del.

## 3.2 Forhold som bør drøftes av den enkelte kommune

---

### Videreføring/-utvikling av samarbeidet

Kommunene i VR gikk sammen om samarbeidet i VR for å redusere sårbarhet, styrke fagmiljøene, bedre kvaliteten på tjenestene, utnytte stordriftsfordeler, se helhet i regionen og gjøre det mer attraktivt for å rekruttere fagfolk. Ettersom kommunene er klare på at de har oppnådd dette og ønsker en videreføring og videreutvikling av VR-samarbeidet, er det viktig at den enkelte kommune drøfter og tar stilling til følgende problemstillinger/forhold:

- Vertskommunerollen har blitt krevende for Stjørdal kommune. Hvilke konsekvenser kan det få for en videreføring av samarbeidet?
- Interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslåing stiller klare krav til utvetydig gjensidig forpliktelse fra hver enkelt kommune i samarbeidet. Samarbeid om tunge og stadig flere oppgaver, kan ikke løses uten en slik forpliktelse.
- Hvilke konsekvenser vil det ha for en videreføring og videreutvikling av samarbeidet ettersom ikke alle kommunene deltar i alt samarbeid?
- Dersom noen slår seg sammen og andre ikke. Hvilke samarbeidsform og innflytelse kan kommuner som ikke blir med på sammenslåingen forvente å få i et videreført samarbeid?
- Kan en langsiktig styring av store deler av tjenestesamarbeidet skje gjennom politisk nemnd etter Kommune-lovens § 28-1 c?

### Sammenslåing

Hvordan skal den nye kommunen forholde seg til kommuner som blir stående utenfor og fortsatt vil samarbeide med en Værnes kommune?

Det faktum at kommunene i VR har lyktes godt med kommunesamarbeidet, gjør at de også har de beste forutsetningene for å kunne slå seg sammen.

Samarbeidsordningen på administrativ side, med blant annet fagråd og AU har gitt god innflytelse og tverrfaglig styrke både på drifts- og utviklingsområdet. Hvordan skal kommunene sikre at de gode erfaringene med blant annet innflytelse, tverrfaglighet og entusiasme også blir vektlagt ved forming av den nye kommunen? Hvilke krav/forventninger bør stilles til en Værnes kommune på dette området?

## 4 Næring og stedsutvikling

Befolkningsutvikling henger tett sammen med næringsutvikling og tilgang på arbeidsplasser. Stedsutvikling er også viktig for å gjøre regionen attraktiv, og tilbudet i de ulike tettstedene og i Stjørdal som regionsenter er vesentlig for å gjøre området attraktivt for bosetting.

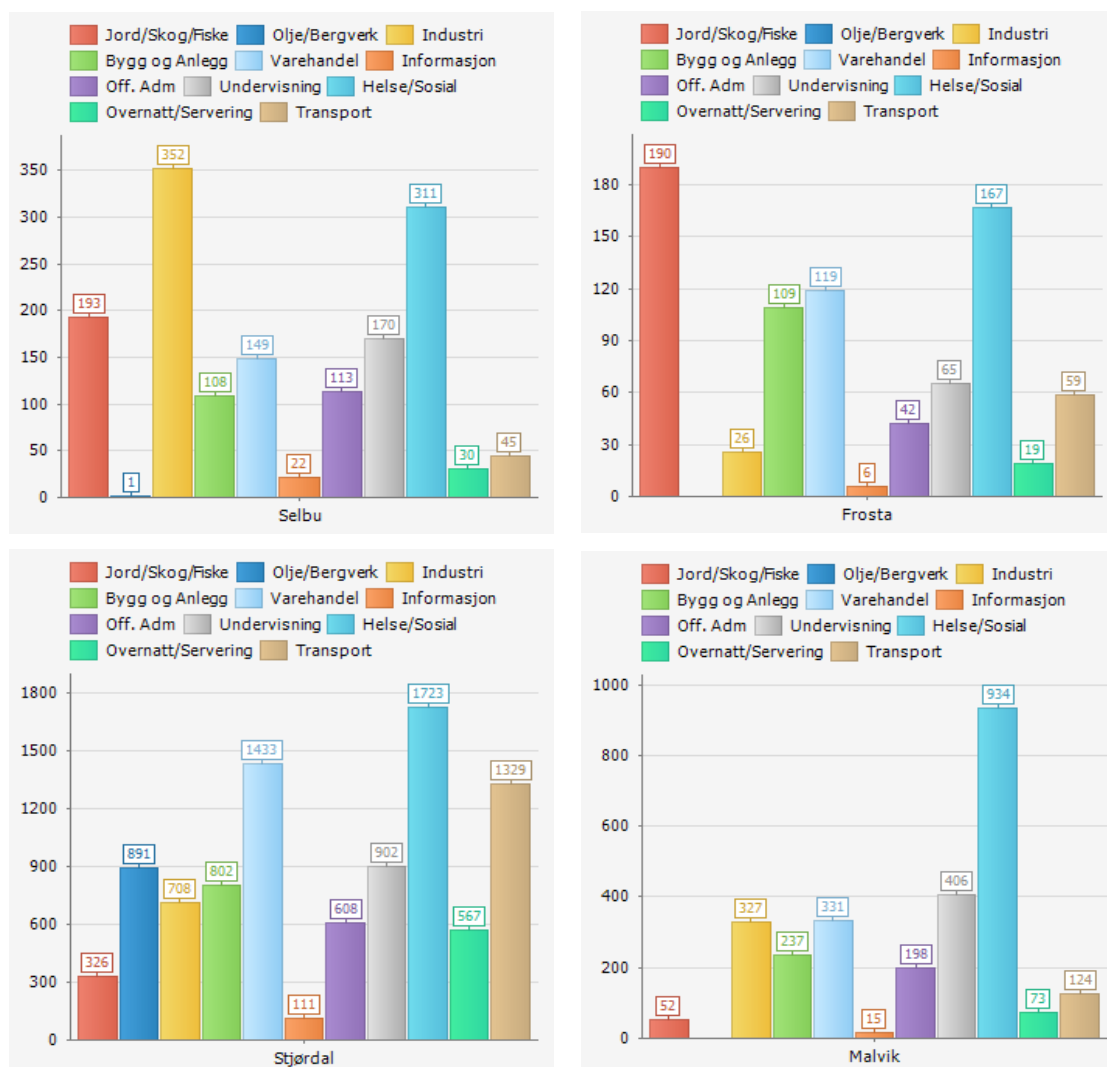
Kommunene tilhører ulike soner når det gjelder differensiert arbeidsgiveravgift, men her har regjeringen klarlagt at dagens grenser for støtte videreføres inntil ordningen skal revideres i 2021.

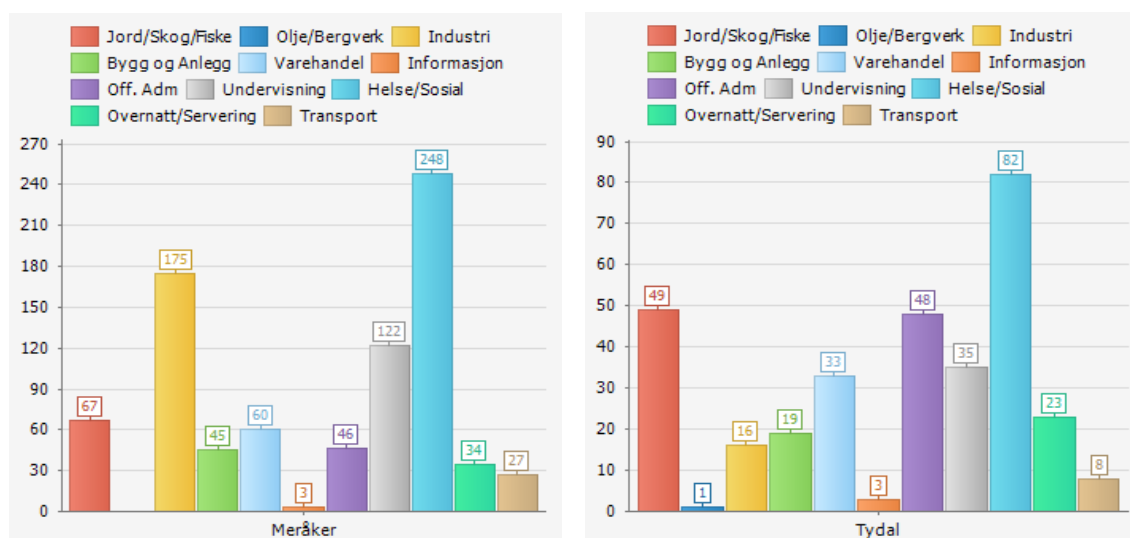
### 4.1 Utfordringer og muligheter i ny kommune

#### 4.1.1 Næringsstruktur

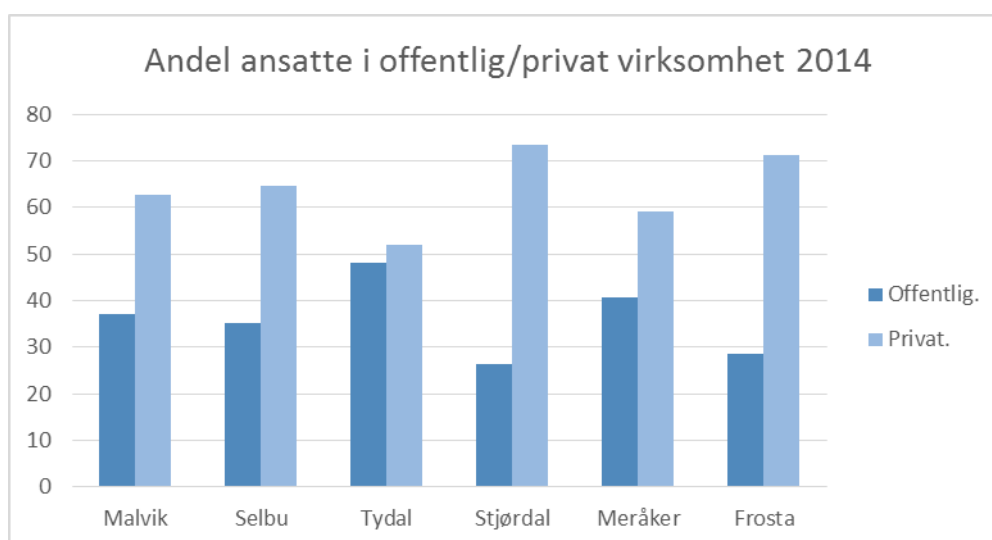
Kommunene har ulik næringsstruktur, og størst forskjell er det på andelen som er sysselsatt innen primærnæringen, dvs. i hovedsak landbruk.

Antall sysselsatte pr næring i 2014:





Det er også store variasjoner når det gjelder sysselsetting innen offentlig og privat sektor. Tydal har nesten like mange offentlige ansatte som ansatte i privat næringsliv. Samtidig ser en at Frosta har stor privat virksomhet i forhold til antall offentlige ansatte.



#### 4.1.2 Strategisk næringsplan

Kommunene(6) i VR har vedtatt en felles Strategisk næringsplan i VR (2011-2020). I 2015 ble det gjort en midtveisevaluering av arbeidet. Planen ble utarbeidet gjennom prosesser hvor både næringsapparatet i kommunen og næringsforening deltok. Felles Strategisk næringsplan for VR bygger på følgende fundament:

- De seks kommunene i Værnesregionen har ulike styrker, og er gjensidig avhengige av hverandre. Det som gagnar en kommune gagnar regionen. Det er summen av det vi skaper i fellesskap som avgjør om vi får et lønnsomt næringsliv og et godt velferdstilbud.
- Det at Værnesregionen opptrer som en felles enhet, med en felles plattform og viljen til å stå på den, styrker limet i organisasjonen.
- Vi skal ta hele regionen i bruk, gjennom samspill blir vi bedre.
- Værnesregionens omdømmebygging er alles ansvar og krever strukturert, kontinuerlig, og langsiktig arbeid.

- *En velfungerende offentlig sektor er viktig for å skape et godt næringsliv og en attraktiv region.*
- *Nærheten til kunnskapsmiljøene er en av regionens største fortrinn. Vår viktigste oppgave er å beholde dette fortrinnet, å bruke kunnskapen til å utvikle dagens bedrifter, og å starte nye basert på kunnskapsmiljøene.*
- *All næringsvirksomhet og næringsutvikling skal være basert på et bærekraftig miljø. Miljøutfordringene medfører begrensninger, men også muligheter for nye produkter og tjenester.*
- *Det tar lang tid å endre kultur og holdninger. Resultater oppnås gjennom langsiktig og forpliktende arbeid i Værnesregionen.*

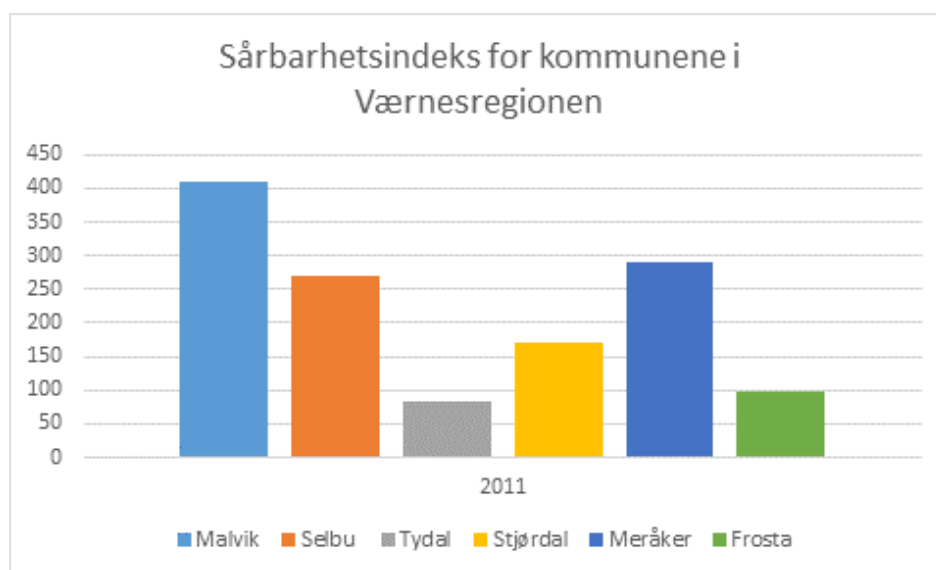
Strategisk næringsplan for VR, 2011-2020, samt evalueringen utført i 2015 finnes på Værnesregionens hjemmesider, Værnesregionen.no.

#### 4.1.3 Næringsliv og sysselsetting i framtida

Tilgangen til arbeidsplasser er vesentlig for en bærekraftig utvikling, og det er mange usikkerhetsfaktorer knyttet til norske arbeidsplasser både når det gjelder konkurranseevne internasjonalt og oljenæringas rolle.

Tabellen nedenfor viser sårbarhetsindeks for kommunen i VR. Denne indeksen sier noe om hvor sårbart næringslivet i kommunen er. En kommunes næringsmessige sårbarhet er i denne sammenheng målt ved å kombinere tre indikatorer. Den første er kalt *hjørnesteinsfaktor*. Steder med en stor andel av sysselsettingen konsentrert til ett foretak vil være sårbare for brå endringer i dette foretaket. Nedleggelse, kraftige nedbemanninger eller konkurs i hjørnesteinsbedriften vil få store konsekvenser. Et annet forhold er *bransjespesialisering*. Kommuner med en høy konsentrasjon av næringslivet i én bransje vil være sårbare for konjunkturelle endringer. Noen kommuner kan ha en sterk bransjespesialisering selv om hjørnesteinsfaktoren er liten. Det siste forholdet er *arbeidsmarkedsintegrasjon*. Kommuner som er geografisk isolerte, hvor befolkningen i liten grad pendler ut og inn av kommunen, vil være mer sårbare for brå endringer i sine hjørnesteinsbedrifter eller spesialiserte bransjer. Motsatt vil kommuner med mye pendling være mer robuste fordi brå endringer vil kunne absorberes gjennom økt utpendling eller lavere innpendling.

Verdien angir den enkelte kommunes plassering blant alle landets kommuner på sårbarhetsindeksen. En lavere verdi tilsvarer altså større sårbarhet (Telemarksforskning, basert på 2011-tall).



#### 4.1.4 Strategier for vekst i hele kommunen/regionen

I en sammenslått kommune vil det være viktig å arbeide med strategier for vekst og utvikling i hele kommunen. Dette gjelder både næringsliv, arbeidsplasser, reiseliv og stedsutvikling. Nærheten til kunnskapsmiljøene er en av regionens største fortrinn. Det vil være svært viktig å arbeide for å beholde dette fortrinnet, å bruke kunnskapen til å utvikle dagens bedrifter og å starte nye basert på kunnskapsmiljøene.

I samarbeidet om felles Strategisk næringsplan, har en av utfordringene vært å kunne bygge opp et felles næringsfond for å finansiere de prioriterte tiltakene. Stjørdal, Meråker og Frosta har hatt et slikt fond som Fylkeskommunen i N-T har bidratt til. VR har kommuner i begge fylkene og det er utfordrende da fylkeskommunene har forskjellig praksis og ulike kriterier for tildeling av midler. Ett fylke vil endre dette.

En annen utfordring med å bygge opp et næringsfond i et samarbeid, er at den enkelte kommune kvier seg for å sette av midler i et felles næringsfond. Det oppleves tryggest å ha midlene på fond i egen kommune!

Ettersom det er betydelige statlige og regionale midler tilgjengelig for å skape verdier i samfunnet, er det viktig å ha både faglig og politisk tyngde i kampen om disse. En stor kommune med et samlet næringsapparat vil ha bedre mulighet til å hente ut statlige og regionale midler for verdiskapning i hele VR-regionen. Muligheten til å nå fram med interessepolitiske saker av betydning, vil også styrkes. Uavhengig av om Trøndelagsfylkene blir slått sammen eller ikke, vil et samlet næringsapparat være en styrke.

NHO har uttalt at Næringslivet tenker ikke kommunegrenser men ønsker seg større enheter å forholde seg til. For de gir større kommuner færre kontaktpunkter og mer enhetlig planlegging. For næringslivet kan en Værnes kommune gjøre det enklere med nyetableringer i kommunen.

#### 4.1.5 Et sterkere felles næringsapparat

Evne til omstilling og nyskaping blir viktig. Kommunene må forholde seg til økt konkurranse mellom regioner og nasjoner. I en slik situasjon må kommunene være aktive for å skape aktivitet og verdiskapning. Dette krever et aktivt, kompetent næringsapparat for å realisere strategiene i eksisterende og fremtidige næringsplaner. Felles og sterkere næringsressurser som kan jobbe offensivt inn mot kunnskapsmiljø og regionale og statlige næringsaktører, vil være påkrevd fremover. I dag er det i varierende grad egne ressurser som jobber med næring i kommunene, og i enkelte kommuner henger dette på bare en person.

## 4.2 Oppsummering

Bykommunen Stjørdal er et vekstsenter i regionen og har et sterkt og i rimelig grad robust næringsliv. I et framtidsperspektiv er det større usikkerhet enn på lenge når det gjelder utvikling i norsk næringsliv og økonomi, og det er vanskelig å si hvordan dette vil påvirke regionen.

For en samlet kommune vil framtidig vekst og bærekraft være et resultat av både vekst og utvikling i byen Stjørdal, men like viktig blir tettstedene og hele omlandet. Felles og sterkere næringsressurser som kan jobbe offensivt inn mot kunnskapsmiljø og regionale og statlige næringsaktører, vil være påkrevd fremover. En Værnes kommune med et samlet, kompetent næringsapparat vil ha mulighet til å hente ut store midler til verdiskapning i hele området.

For næringslivet kan en Værnes kommune gjøre det enklere med nyetableringer i kommunen.

Et samlet, sterkt og kompetent næringsapparat i en kommune med politisk tyngde, vil stå sterkere i arbeidet med å hente ut statlige og regionale midler for verdiskapning i hele kommunen.

Fundamentet som er lagt til grunn i Strategisk næringsplan for VR, 2011-2020 og næringsplanen i seg selv, vil være et godt grunnlag å bygge utviklingen videre på i en Værnes kommune.

Satsningsområdene og tiltak/prosjekter fra både Strategisk næringsplan for VR og fra næringsplanen i den enkelte kommune, må synliggjøres og vurdert tatt inn i intensjonsavtalen.



## 5 Oppvekst og utdanning

### 5.1 Oppvekst – utfordringer og muligheter i ny kommune

---

#### 5.1.1 Skoler og barnehager

En sammenslåing av kommuner skal blant annet gi et økonomisk handlingsrom mens det er forventet at de minste kommunene vil få mindre overføringer fra staten ved endring av inntektssystemet. En sammenslåing i seg selv vil derfor ikke tvinge fram skolenedleggelser av økonomiske grunner.

Enkelte av kommunene har utfordringer i dag når det gjelder skole- og barnehagestruktur, ved at de har grendeskoler/-barnehager som er under vurdering. Slike vurderinger skal ikke knyttes til en evt. sammenslåing av kommuner, men må til enhver tid være en vurdering av kostnader opp mot det faglige og sosiale tilbudet til barn og skoleelever. Selve sammenslåingen vil derfor ikke endre skole-/barnehagestrukturen og heller ikke antall ansatte under sektor-/etatsnivå.

De fleste vil at skoler og barnehager lokaliseres nært der folk bor. I noen grad vil en sammenslått kommune kunne gi større fleksibilitet til å velge for familiene. Foreldre vil i større grad kunne velge barnehage i forhold til hva som er tjenlig i forhold til bosted og arbeidsplass. I tillegg vil en sammenslått kommune i større grad ha mulighet for å tilby temabarnehage -/grupper, friluftsliv, idrett, musikk/drama mm.

#### 5.1.2 Integrering av flyktninger/fremmedspråklige

I løpet av noen måneder har tilstrømningen av flyktninger økt dramatisk, og mottak og integrering er og vil bli en stor oppgave for kommunene framover. Fremmedspråklige utgjør etter hvert en stor gruppe både i barnehage, grunnskole og voksenopplæring. Det er særlig Stjørdal, Meråker og Malvik som har bosatt mange flykninger, men alle kommunene i VR mottar flykninger i dag. Det er avgjørende at kommunene lykkes med integreringsarbeidet slik at flykningene kommer ut i arbeidslivet og bidrar til verdiskapning i samfunnet.

Særlig innen oppvekst og utdanning vil det kreves store ressurser. Norskopplæring for fremmedspråklige krever særskilt kompetanse, og i tillegg kreves morsmålslærere og tolketjeneste. I en større kommune vil en naturlig kunne forvente å stå sterkere i arbeidet med fremmedspråklige og samlet sett ha en større kompetanse til å drive et godt mottaks- og integreringsarbeid med effektiv utnyttelse av statlige midler.

#### 5.1.3 Kompetanse og ressursutnyttelse

Værensregionsamarbeidet har sørget for økt kompetanse innen mange tjenesteområder. En felles PP-tjeneste har f.eks. gitt større mulighet til å tilby spisskompetanse til å bistå enkeltbarn og familier. Mulighet til å drive kompetanseheving og etter- og videreutdanning for egne ansatte både i skole og barnehage, er lettere å få til i en større enhet. Det samme gjelder muligheten for organisering av fagnettverk blant grupper av ansatte, slik at en kan utvikle større og sterkere fagmiljø. Det er rimelig å kunne forvente at en større kommune også vil ha en sterkere posisjon i forhold til fylkeskommunen(e) og kunnskapsmiljøene, slik at en kan ta enda sterkere del i ny kunnskap og utviklingsarbeid for å fremme kvalitet i tjenestene.

Samtlige kommuner har pr i dag ressurser til overordnet ledelse og administrasjon på oppvekstside, og på mange områder utføres de samme oppgavene parallelt i kommunene. Dette gjelder også planverk, som det brukes store ressurser på. Uten å redusere bemanning som jobber direkte med

barna i barnehage og skole, ligger det her både et innsparingspotensial og en mulighet til økt satsing på kvalitet.

Samarbeidet i VR har allerede gitt stordriftsfordeler når det gjelder innkjøp, blant annet i samordnet anskaffelser av fagsystem.

#### **5.1.4 En mer uavhengig tilsynsrolle**

Kommunene har generelt en plikt til å ha kontroll med at tjenestene drives i samsvar med lov og forskrift, og på barnehageområdet har kommunene en direkte tilsynsrolle overfor egne barnehager. En større kommune vil ha et bedre utgangspunkt for å mestre denne oppgaven, både når det gjelder tilgang til kompetanse og når det gjelder avstand mellom den som skal føre tilsynet og den enkelte barnehage som skal vurderes.

#### **5.1.5 Lokalisering av ledelse og stabs-/støttefunksjoner**

Gevinsten ved en sammenslåing vil være å få samlet overordnet ledelse og stabs-/støttefunksjoner og samordne fagsystem slik at en kan oppnå stordriftsfordeler og styrke fagkompetanse og utviklingskraft. Noen av disse enheter/funksjoner vil være mulig å lokalisere utenom rådhuset. Men, en desentralisering må ikke gå utover evnen til å lede, utvikle og tilrettelegge for virksomhetene.

## **5.2 Oppsummering**

---

Selve sammenslåingen vil ikke endre skole-/barnehagestrukturen og heller ikke antall ansatte under sektor-/etatsnivå.

Tilbudet innen barnehage og grunnskole vil fortsatt være desentralisert og tjenestetilbudene vil kunne utvikles og bli tilgjengelig for flere.

Uten å redusere bemanning som jobber direkte med barna i barnehage og skole, ligger det et innsparingspotensial og en mulighet til økt satsing på kvalitet.

Samordnet anskaffelser av fagsystemer og læremidler vil gi stordriftsfordeler.

I en Værnes kommune vil en kunne forvente å stå sterkere i arbeidet med fremmedspråklige og samlet sett ha en større kompetanse til å drive et godt mottaks- og integreringsarbeid med effektiv utnyttelse av statlige midler.

Tilsynsrollen kan ivaretas bedre i en sammenslått kommune.

Lokalisering av ledelse, stabs-/støttefunksjoner på sektor-/etatsnivå og spesialistfunksjoner må ses på i forhold til arbeidsplasser utenom rådhuset, men må ikke gå utover evnen til å lede, utvikle og tilrettelegge for virksomhetene.

## 6 Helse og omsorg

Helsereformen har medført at kommunene har fått økt og mer faglig krevende oppgaver, samtidig som liggetid i sykehus reduseres. Dette har ført til økt press på kommunene både når det gjelder kapasitet og kompetanse. Flere kommuner har også opplevd å måtte betale betydelige beløp til helseforetaket når en ikke har vært i stand til å ta imot utskrivningsklare pasienter.

Et tydelig utviklingstrekk er at flere alvorlig syke bor hjemme mens de mottar avansert medisinsk behandling av hjemmetjenestene. Det er i tillegg signalisert en utvidelse av helsereformen til å gjelde også psykiatri og rus. Det innebærer at kommunen også for disse gruppene må kunne ta imot utskrivningsklare pasienter og kunne opprette akutt-tilbud.

Allerede i «Omsorg 2020, regjeringens plan for omsorgsfeltet 2015-2020», poengteres behovet for at kommunene forbereder omstilling av omsorgssektoren: «I møte med fremtidens omsorgsutfordringer vil regjeringen i tråd med allerede vedtatt politikk, oppfordre kommunene til å sette fornyelse og forbedring av omsorgssektoren på dagsorden i kommunalt plan og utviklingsarbeid.»

### 6.1 Helse og omsorg – utfordringer og muligheter i ny kommune

#### 6.1.1 Pleie- og omsorgstjenester. Felles og fleksibel utnyttelse.

| Tjenestetilbud                                    | Stjørdal | Malvik  | Selbu   | Meråker | Frosta    | Tydal     |
|---------------------------------------------------|----------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| Beboere på langtidsopphold                        | 54       | 48      | 32      | 41      | 14        | 14        |
| Antall korttidsplasser                            | 24       | 0       | 16      | 21      | 8         | 4         |
| Plasser i institusjon i % av innb. 80 år+ *       | 8,7      | 17,4    | 18,8    | 22,2    | 15,4      | 30,3      |
| Plasser i boliger med heldøgns bemanning **       | 245      | 52      | 17      | 19      | 13        | 3         |
| Plasser/avd. for demente ***                      | 4        | 13      | 8       | 14      | 7         | 5         |
| Utgifter pr oppholdsdøgn i institusjon (kroner)   | 3 675    | 3 603   | 2 555   | 2 116   | 3 321     | 4 566     |
| Brutto driftsutgifter pr institusjonsplass pr. år | 903 663  | 997 333 | 831 408 | 914 400 | 1 094 042 | 1 227 850 |

\*Stjørdal har lav andel plasser i institusjon i forhold til 80år+ da kommunen har satset på omsorgssentra (Skatval, Lånke, Hegra og Stjørdal). De som bor der disponerer egen bolig og mottar heldøgn pleie og omsorg fra hjemmesykepleie/hjemmehjelp. Dette slår også statistisk ut når det gjelder «plasser i boliger med heldøgns bemanning» \*\*, hvor en ser at Stjørdal relativt sett har langt flere enheter enn de andre kommunene. Det er grunnlag for å si at Stjørdal har en annen profil på sitt omsorgstilbud, når en ser på forholdet mellom plasser i sykehjem og omsorgsboliger i forhold til de andre kommunene. \*\*\*Når det gjelder plasser for demente i institusjon rapporterer Stjørdal kommune 4 plasser. De øvrige kommunen i Værnesregionen har derimot plasser for demente definert som sykehjemsplasser.

Oversikten i tabellen over er ikke utfyllende, men viser at kommunene samlet har relativt god institusjonsdekning ut fra dagens behov. Behovene vil imidlertid variere i den enkelte kommune, særlig for ressurskrevende brukere med særlige behov. En kommunesammenslåing vil muliggjøre en bedre samlet utnyttelse av tilgjengelig kapasitet når det gjelder sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Kommunene har allerede i dag avtaler om kjøp av sykehjemsplasser i de andre kommunene.

Kommunene har også behov for mer spesialiserte tilbud til enkelte grupper, noe som er vanskelig å realisere i hver kommune. Dette gjelder f.eks. områder som yngre institusjonsboende og forsterka enhet for demente. Tilfeller med særlig ressurskrevende brukere oppstår med ujevne mellomrom. Kommunene har store utfordringer med å gi et godt tilbud til disse brukerne som har store hjelpebehov.

Det er store forskjeller mellom enkelte kommuner når det gjelder brutto driftsutgifter for den enkelte institusjonsplass og utgifter pr oppholdsdøgn i institusjon.

I spørreundersøkelser om sammenslåing, har de mindre kommunene uttrykt bekymring for at tilgjengeligheten, omfang og kvalitet på tjenestene ikke blir like bra ved en sammenslåing.

### **6.1.2 VR DMS (Distriktsmedisinsk senter for Værnesregionen)**

1. april 2011 ble samarbeidet mellom kommunene Meråker, Selbu, Stjørdal og Tydal om felles DMS formalisert. Dette er et samarbeid mellom nevnte kommuner og Helse Midt-Norge og Helse Nord-Trøndelag. Her er 12 senger forbeholdt intermediære pasienter. (En intermediær pasient er en overflyttingsklar pasient som har vært innlagt sykehus for å få stilt riktig diagnose, men som fortsatt er i aktiv medisinsk behandling). Den politiske styringen av DMS VR er også her lagt til en politisk nemnd etter kommunelovens §28-1 c.

I november 2012 ble 4 nye heldøgns senger øremerket til øyeblikkelig hjelp og tatt i bruk. Det vil si at enkelte pasienter med avklarte sykdomstilstander kan bli henvist direkte til VR DMS fra fastlege eller legevakt.

### **6.1.3 Forvaltningskontor**

Kommunene Stjørdal, Selbu, Tydal og Meråker har et felles Forvaltningskontor, styrt etter kommunelovens §28-1c. Brukerne tildeles tjenester etter en faglig vurdering av behov, og det fattes enkeltvedtak om tildeling av tjenester. Selv om det er felles faglig vurdering av behov, kan kommunene ha forskjellige nivå og ressurstildeling på tjenestene. Dette er den enkelte kommunes valg og kan beskrives i egne retningslinje vedtatt av kommunestyret. Andre tjenester som tildeles, er brukerstyrt personlig assistent (BPA), omsorgslønn og støttekontakt. At dette allerede er etablert vil lette en sammenslåing. Mange har trygghetsalarm som er knyttet opp mot vakttelefon hos Hjemmetjenesten. Her er det under utredning en felles vaktsentral for å sikre at alarmer blir mottatt og fulgt opp. Dette vil øke tryggheten for brukerne.

Loven sier at kommunene skal ha utpekt en «koordinerende enhet» som skal koordinere tverrfaglig innsats mot enkeltindivider og påse at det blir lagd individuelle planer for disse. Kommunene(4) i VR vedtok høsten 2015 å legge denne oppgaven til Forvaltningskontoret.

### **6.1.4 Velferdsteknologi**

For å møte fremtidens omsorgsutfordringer er det nødvendig å ta i bruk mer velferdsteknologi som en del av tjenesten. Velferdsteknologi kan gi økt egenmestring og trygghet, samt bidra til at brukerne kan bo lengre hjemme. Velferdsteknologi vil også være et viktig supplement og en del av

institusjonstjenesten. I tillegg til å trygge brukeren i eget hjem bidrar velferdsteknologi til å muliggjøre mer målrettet ressursbruk.

Kommunene må bringe og hente hjelpemidler, og det krever et apparat for distribusjon. Det vil også kreve økt personalinnsats for å kartlegge behov og identifisere riktig løsning. I tillegg vil det bety at kommunen skal ha et større ansvar for tilpasning, service og reparasjon av tekniske hjelpemidler. Direktoratet for Sikkerhet og Beredskap (DSB) stiller krav om formell kompetanse innenfor elektronikk på området.

Kommunene har for mange år siden tatt i bruk forskjellig velferdsteknologi innen helse-/pleie- og omsorgstjenesten. VR er langt fremme på dette området og har meget god utviklingskompetanse både innen fagfeltene og i IKT-organisasjonen. Det ligger godt til rette for en sammenslåing da samarbeidet mellom fagområdene innen helse/pleie og omsorg og IKT er godt etablert allerede.

### **6.1.5 Legetjenester og legevakt**

Legetjenesten er en viktig del av det kommunale helsetilbudet både i sykehjem og helsestasjon. I tillegg er legevakta en trygghet for innbyggerne når personer blir skadet eller syke.

Alle kommuner samarbeider i dag om legevaktordninger, men i forskjellige retninger. Kommunene Stjørdal, Selbu, Meråker og Tydal har felles legevakt hvor legevakta er plassert i Stjørdal. Malvik og Frosta samarbeider om legevakt med henholdsvis Trondheim og kommunene i Innherred.

Da felles legevaktordningen mellom kommunene Stjørdal, Selbu, Meråker og Tydal kom på plass, erfarte kommunene at det ble lettere og få søkere til legestillingene i kommunene.

### **6.1.6 Folkehelsesatsing – Felles kommuneoverlegefunksjon**

Kommunene har fått økt ansvar for forebyggende folkehelsearbeid med bl.a. pålegg om kontinuerlig overvåking av folkehelse og ha oversikt over innbyggernes helsetilstand. Dette er et område som krever spesialkompetanse og som kommunene hver for seg har vansker med å rekruttere.

Kommunene Stjørdal, Selbu, Meråker og Tydal fattet et vedtak sommeren 2015 om en felles samfunnsmedisk enhet og felles kommuneoverlege funksjon. Denne ble operative i januar 2016. Dette ble gjort for å redusere sårbarheten som oppstod da viktige fagpersoner kun var tilsatt i små stillingsandeler. Folkehelsearbeidet er et satsningsområde som krever forutsigbarhet og stabil god kompetanse.

Det er mange som trenger bistand for å legge om til en sunnere livsstil. Dette arbeidet må skje i samarbeid med idrettslag, andre frivillige organisasjoner, fysio- og ergoterapeuter, frisklivssentraler og andre med samfunnsmedisk kompetanse og ansvar. Mye av aktiviteten må skje desentralisert.

Forebyggende helsearbeid må foregå i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv som også omfatter planlegging av arealbruk, skoler, barnehager, veier mm.

### **6.1.7 Forebyggendearbeid for barn og familier**

Som det allerede fremkommer av utredningen har Stjørdal, Selbu, Meråker, Frosta og Tydal felles barneverntjeneste, felles PPT og felles NAV-kontor med desentralisert tilstedeværelse. Dette betyr mer robuste tjenester med mer samlet kompetanse.

Flere ser utfordringene med at mens noen av hjelpetjenestene inngår i interkommunale enheter, er andre organisert i den enkelte kommune. Dette gjelder både skolehelsetjeneste og psykisk

helsearbeid/rus. Helhet og sammenheng er viktige for barn og familier som har behov for ekstra bistand, og det er derfor viktig at tjenestene har god samhandling. Utsatte familier kan ha sammensatte problemer som kan omfatte både økonomi, sysselsetting, psykisk helse og utfordringer i forhold til foreldre/barn-relasjoner.

De fleste kommunene har i dag samordningsteam som bidrar til utvikling og samordning av det tverrfaglige arbeidet rundt barn og unge. Samordningsteamene skal bistå tjenester og ansvarsgrupper i vurdering av sammensatte og kompliserte saker. VR-kommunene har i fellesskap kartlagt samarbeidsområdene og ressursbehovene i den enkelte kommune. Administrativt er det utarbeidet et forslag til et omfattende samarbeid på dette viktige området. Dette kan videreføres i en sammenslått kommune.

### **6.1.8 Ledelse og stabs-/støttefunksjoner. Ressursutnyttelse og lokalisering**

En sammenslåing av kommuner skal gi et økonomisk handlingsrom og en handlefrihet til å sikre utvikling, god kompetanse og kapasitet til å kunne møte fremtidens utfordringer innen helse-/pleie- og omsorgstjenestene. Sammenslåingen i seg vil ikke endre på dagens struktur. Tjenestene skal utføres lokalt som i dag.

De som sitter i ledelse, stabs-/støttefunksjoner og i utviklingsprosjekter må forvente endringer når den nye kommunen skal komme på plass. Organisering og lederstruktur må utvikles med tanke på å finne en god balanse mellom desentraliserte basistjenester og samling av ledelse-, stabs-/støttefunksjoner og utviklingsprosjekter. Samtidig må en finne gode løsninger for lokalisering. En samling av overordna funksjoner betyr ikke at arbeidet til daglig må gjøres i kommunesenteret. Nye arbeidsmåter og kommunikasjonsløsninger samt arbeidstakernes individuelle behov, gjør at dette må vurderes fortløpende samtidig som hovedfokus må være tjenestetilbudet til innbyggerne.

## **6.2 Oppsummering**

Innen helse og omsorg må tjenestene i stor grad utføres desentralisert der brukerne er. For de aller fleste vil det være ønskelig med botilbud på institusjon eller i omsorgsboliger i det lokalmiljøet der en har tilhørighet. For brukere med særlige behov vil tilgangen til spesialisert kompetanse være det viktigste. En felles innsats i en Værnes kommune vil gi fleksibilitet og evne til å imøtekomme disse behovene.

DMS VR med sine 12 senger som er forbeholdt intermediære pasienter og med sine 4 øremerkede senger til øyeblikkelig hjelp, har gjort kommunene i god stand til å møte utfordringene på dette området. Denne må videreføres ved en sammenslåing.

Med de totale tjenestetilbudene som gis i VR-kommunene i dag, vil en Værnes kommune kunne utnytte disse mer fleksibelt. Samarbeidet som kommunene Stjørdal, Tydal, Selbu og Meråker er sammen om innen helse-, pleie- og omsorg har allerede i dag gjort dette mulig.

Felles forvaltningskontor der brukerne tildeles tjenester etter en faglig vurdering av behov, og hvor det fattes enkeltvedtak om tildeling av tjenester er allerede på plass. Det samme er lovpålagt koordinerende enhet.

En felles vaktsentral for å motta alarmer fra trygghetsalarmer og fremtidige sensorer knyttet til velferdsteknologien som er på vei inn i omsorgstjenesten, er under utvikling og vil gi trygghet for

brukerne. Denne satsningen er kommet langt blant 4 av kommunene og vil naturlig bli videreført i en Værnes kommune.

VR kommunene er allerede langt fremme i utviklingen av velferdsteknologi i omsorgstjenesten. Samarbeidet mellom fagområdene og IKT vil bli videreført i en sammenslått kommune.

Kommunene(4) som har en felles samfunnsmedisk enhet og felles kommuneoverlegefunksjon, har allerede redusert sårbarheten og gjort kommunene i bedre i stand til å møte kravene om å øke satsningen på folkehelsearbeid. Dette kan enkelt videreføres i en sammenslått kommune(4).

Organisering og lederstruktur må utvikles med tanke på å finne en god balanse mellom desentraliserte basistjenester og samling av ledelse, stabstjenester og utviklingsprosjekter. Samtidig må en finne gode løsninger for lokalisering.

Legevaktsamarbeidet har allerede tilrettelagt for at leger også i fremtiden lettere kan velge å bosette seg i distriktene/tettstedene og drive virksomheten der.

Det brede samarbeidet som kommunene(4) i VR har utviklet innen helse-, pleie- og omsorgstjenestene, har gitt erfaringer som viser hvor viktig det er med robuste fagmiljø samt god kapasitet og utviklingskompetanse for å kunne møte fremtidens utfordringer. Erfaringene fra samarbeidet gir et godt bilde av hva en kan oppnå ved en sammenslåing.

Etter en sammenslåing vil mange være opptatt av om innbyggerne i de «gamle» kommunene fortsatt får like god kvalitet på tjenestene. For å få et best mulig bilde av utviklingen, kan det være aktuelt å etablere brukergrupper som kan gi tilbakemelding på tjenestene. Dette kan formaliseres samtidig som brukerundersøkelser bør vektlegges.

Det er kommunene Stjørdal, Meråker, Selbu og Tydal som er sammen om det brede samarbeidet innen helse-, pleie- og omsorgstjenestene og har de beste forutsetningene for å slå seg sammen.

## 7 Kultur og fritid

Området kultur er i mindre grad lovregulert slik at kommunene i dag har et forskjellig omfang og ressursnivå ut fra politiske prioriteringer i kommunene. Området er også preget av stor frivillig aktivitet og samspill mellom lag og organisasjoner og kommune, spiller en viktig rolle. Mange av kommunene har sin identitet i kulturen og frivilligheten.

### 7.1 Utfordringer og muligheter i ny kommune

---

#### 7.1.1 Kulturskole

Kulturskolen må gi tilbud mest mulig lokalt, men en felles administrasjon vil kunne gi effektiviseringsgevinster og muligheter for økt kompetanse. Pr i dag er det mange småstillinger innen kulturskolen for å dekke opp flere ulike tilbud innen kulturområdet. En større kommune vil i større grad kunne tilby høyere stillingsandeler og sterkere fagmiljø.

#### 7.1.2 Kultur og kulturbasert næring. Regionale muligheter

I mange av kommunenes strategiske næringsplaner er kulturbaserte næringer, opplevelsesnæring og reiseliv et prioritert område. Ved å samle ressursene og i fellesskap jobbe sammen med regionale krefter vil det gi større mulighet til verdiskaping og bærekraft. De aktuelle områdene i den enkelte kommune bør synliggjøres, og det må drøftes hva som skal være satsninger i en Værnes kommune.

Når det gjelder museumsdrift og kulturminner, har kommunene i varierende grad avsatt faglige ressurser til dette. I en sammenslått kommune kan dette være lettere å få til for bedre å ta vare på historiske verdier som kan styrke identitet og verdiskaping.

I Selbu har det vært jobbet med regionalt/nasjonalt migrasjonssenter. Dette kan være ett eksempel på et prosjekt som lettere kan la seg realisere i en større kommune.

#### 7.1.3 Idrett og idrettsanlegg

Tilgang til idrettsanlegg og tilrettelagte turløyper er med å gjøre regionen attraktiv for bosetting, og det er allerede mange og gode tilbud i kommunene. For eksempel har Stjørdal og Selbu lenge samarbeidet om Selbuskogen skisenter. I dag har senteret status som et interkommunalt anlegg med de fordeler det gir ved investeringer i anlegget. I de fleste sammenhenger viser det seg at større satsninger er lettere å få til når kommuner går sammen.

Kommunene i VR er dyktige til å prioriterer idrett og aktiviteter for barn og unge sammen med næringsaktører og frivilligheten. Dette gir gode resultater. En sammenslått kommune vil ha større tyngde og gjennomslagskraft i konkurransen med andre om å få midler til idrettsanlegg. Dette vil også ha betydning når en søker om å få lagt større idrettsarrangement til kommunen.

En sammenslåing vil kunne aktualisere en felles idrettsadministrativ ressurs som kan ha et tett samarbeid med idrettsråd og idrettslag. I forhold til utfordringene innen folkehelse og samfunnsmedisinske oppgaver vil en slik ressurs også i den sammenheng være god å ha.

#### 7.1.4 Bibliotektjenesten

Det er viktig å peke på at bibliotektjenester må være tilgjengelig der folk bor, jfr.» bibliotekloven», mens funksjoner også kan legges til sentralt bibliotek. En større enhet har bedre mulighet for å utvikle gode digitale løsninger for publikum i de tidsperioder biblioteket ikke er bemannet.



I en større kommune er det mulig å etablere et hovedbibliotek som har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å bli et kraftsenter for kunnskapsformidling, arena for samfunnsdebatt og en sosial møteplass. Stjørdal har gode muligheter til å utvikle dette i sitt nye bibliotek i kulturhuset, Kimen. Andre kan dra veksler på denne etableringen og dra nytte av dette i et helhetlig tilbud for alle innbyggerne i Værnes kommune.

Ved en sammenslåing vil en også kunne se på muligheten for en egen skolebibliotekar som kan bidra til økt kvalitet på skolebibliotekene og tjenestene til elevene.

### 7.1.5 Kulturadministrasjonen

Innen kultadministrasjonene i kommunene er mange deloppgaver fordelt på få personer, og en samling vil gi muligheter for spesialisering og mindre ressursbruk til rutinearbeid som bla rapportering. Utviklingskapasiteten vil også kunne øke i organisasjonen. Tilrettelegging for frivilligheten og videreføring av etablerte kulturtradisjoner i bygdesamfunnene, må vektlegges i en sammenslått kommune. Dette må drøftes inngående slik at kulturtradisjoner i lokalsamfunnet består og kan fortsette å blomstre.

En sammenslåing vil kunne resultere i en styrket kulturadministrasjon med god fagkompetanse.

Flere kommuner har behov for å utvikle den digitale kompetansen innen kulturområdet. Dette kan bli lettere i en styrket kulturadministrasjon.

## 7.2 Oppsummering

---

En ny kommune må utvikle sin egen kulturpolitikk og mye av aktiviteten må fortsatt skje desentralisert. Gevinstene ligger i styrking av fagmiljø og tilgang på relevant kompetanse som igjen kan styrke frivillig sektor og gi helhetlige tilbud. Samlet sett bør en kunne utvikle bedre tilbud til innbyggerne både når det gjelder bredde og kvalitet på kulturtilbud, kulturskole, bibliotek og idrettsanlegg.

Gjennom en felles satsing vil det gis nye muligheter til å utvikle kulturbasert næring. Prosjekter som kommunene alene har sett på men funnet for utfordrende, kan kanskje realiseres i en sammenslått kommune. Det samme gjelder for nye regionale kultur- og idrettsanlegg eller utvikling av eksisterende anlegg. Ved utarbeidelse av en intensjonsavtale bør forhold som beskriver ambisjoner og konkrete tiltak tas inn.

Kultur og frivillighet er viktige element i et lokalsamfunn og dermed også politisk viktige områder. Ettersom lokalsamfunnet/grendene har et blomstrende og mangfoldig kulturliv i dag med et solid fundament i frivilligheten og kommunale støtteordninger, vil det i en sammenslått kommune være av avgjørende betydning at dette ivaretas på en god måte. Dette er et så viktig område for bygdene at det også må tas inn i drøftingene om valg av lokaldemokratiske styringsmodeller i en Værnes kommune.

## 8 Tekniske tjenester

### 8.1 Status for tjenestene

---

Tekniske tjenester er et stort tjenesteområde i kommunene og omfatter:

- Eiendomsdrift
- Vann og avløp
- Kommunale veier
- Brann/feiring/redning

Organisering av tekniske tjenester er ulik mellom kommunene, og mens Stjørdal og Malvik har en oppdeling i flere avdelinger, har de minste kommunene en organisering der det arbeides mer på tvers av fagområdene. Selvkostsatsene er ulike og selvkostfondene er av ulik størrelse (pr innbygger).

Malvik har et IKS-samarbeid om brann og redningstjenester med Trondheim og flere S-Trøndelagskommuner (TBRT). Tydal har et samarbeid med Røros, Os og Holtålen innen forbyggende arbeid.

Kommunene Stjørdal, Selbu, Meråker, Frosta og Tydal er i gang med en utredning som skal kartlegge aktuelle samarbeidsområder innen brann og redning.

### 8.2 utfordringer og muligheter i ny kommune

---

#### 8.2.1 Kompetanse, teknologi, stordriftsfordeler og beredskap.

Ingeniører er generelt vanskelig å rekruttere og det er relativt få fagarbeidere i hver kommune. Dette gjør at tekniske tjenester er et av de mest sårbare områdene for kommunene.

På grunn av økende utfordringer når det gjelder beredskap og håndtering av hendelser knyttet til klimaendringene, har kommunene blitt sårbare. Hendelser som skyldes klimaendringer har vist at det er behov for å ha større samlet kompetanse og gjennomføringskraft innen områder som er knyttet til klimahendelser. Kravene til kvalitet og kompetanse øker stadig. Større enheter vil gi mer robusthet med større styrke i planlegging og gjennomføring og en bedre beredskap og utholdenhet ved en krise.

Kommunene opplever et økt behov for kompetanse overfor konsulenter og leverandører for å ivareta kommunens interesser i forbindelse med store investeringer og anskaffelser. Kommunene i VR har gjennom felles innkjøpsordning erfart å oppnå store gevinster, både i anskaffelsesprosessen og i selve anskaffelsen. Felles anskaffelser og drift av IT-systemer har gitt sikre kjøp og stordriftsfordeler og er et godt eksempel på dette. Innkjøpsordningen i VR dekker et bredt faglig område i dag, men ikke de tekniske områdene. Innen de tekniske områdene er det et stort potensiale for besparelse i en felles innkjøpsordning. Det synes å være krevende å få til et samarbeid på dette området. En kommune vil lettere kunne få til felles anbudsprosesser og gode innkjøpsordninger.

I selve driften vil det også være gevinster å hente, både ved å gå sammen om system for overvåking av vann- og avløpsanlegg og anskaffelser av ny teknologi. En større kommune vil bety mer effektiv utnytting av kostbart utstyr og av personell i felles driftsovervåking og teknisk vakt. Mulighet for å gå til innkjøp av spesialutstyr, som for eksempel droner som muliggjør styrt boring og laserskanning, kan

også nevnes. En større spesialisering og et utviklingsrettet fagmiljø, vil også gjøre det lettere å rekruttere nye medarbeidere. Erfaringer fra VR-samarbeidet tilsier dette.

Tradisjonelt har lokal kjennskap til de tekniske anleggene vært viktig innenfor det tekniske området. Mer og mer av kunnskapen blir i dag registrert i datasystem, men likevel er dette et område som i stor grad må være organisert desentralisert. Dette gjelder først og fremst vaktmestertjenester og renhold, men det vil også her ligge gevinster i utnytting av felles kompetanse og ressurser i en større organisasjon.

For de andre områdene er det åpenbare stordriftsfordeler når det gjelder kompetanse, felles drift og vaktordninger, felles datasystemer og felles bruk av utstyr. En større enhet vil også være sterkere og mer robust både når det gjelder indre forhold som sykdom og vakanser, men ikke minst når det gjelder utforutsette hendelser som en konsekvens av klimaendringene. Beredskapen vil kunne styrkes i en større organisasjon.

I en overgangsfase må flere områder samordnes. Det gjelder fagsystem men også gebyrer, regelverk, standardisering av anlegg, styringssystemer og ledningskart. Kommunene har også ulike avtaler som må reforhandles. Etter hvert vil det være muligheter til å ta ut gevinster ved økt effektivitet og stordriftsfordeler, og ved en rasjonell drift kan det frigjøres ressurser til utviklingsprosjekter som gir sikre og fremtidsrettede løsninger på f.eks. vann- og avløpsnett i stedsutviklingen.

Kommunene har i dag ulike selvkostsatser og selvkostfonden er av ulik størrelse. *KMD har uttalt til NKRF (Norges kommunerevisorforbund) at det må avtales felles satser. «I prinsippet» skal ikke innbyggere i en kommune subsidiere innbyggere i en annen. Kommunene bør ta sikte på å ha like store selvkostfond ved sammenslåing.*

Når det gjelder veivedlikehold, må en finne en organisering som gjør at arbeidet utføres av folk som har lokalkunnskap. Her kjøper kommunene i stor grad tjenester av private også i dag.

Alle kommunene er eiere av et stort antall bygg og anlegg. Vedlikehold/renovering er kjent for å være en stor utfordring for kommunene, ikke bare i VR men på landsbasis. Et relevant spørsmål er om ikke en sammenslått kommune blir bedre i stand til å bygge opp et sterkere fagmiljø som sikrer en forsvarlig eiendomsforvaltning i et langsiktig perspektiv. Denne utredningen går ikke nærmere inn på dette.

Når det gjelder brann og redning, er dimensjonering av mannskapsstyrker fastlagt gjennom «dimensjoneringsforskriften», men det ligger gevinster i samordning av ledelse, stab, kompetanseutvikling og tilsynsfunksjonen. Behovet for større enheter og kompetanse har allerede resultert i samarbeidsordninger enkelte kommuner imellom, mens andre er i utredningsfasen.

### 8.3 Oppsummering

Hendelser som skyldes klimaendringer har vist at det er behov for å ha større samlet kompetanse og gjennomføringskraft. Større enheter vil styrke kriseberedskapen i kommunen og sikre gjennomføringsevne og utholdenhet.

I en større kommune vil en kunne utnytte kostbart teknisk utstyr og fagkompetanse mer effektivt. En vil lettere kunne etablere et utviklingsrettet fagmiljø med større spesialisering som vil gjøre det lettere å rekruttere og beholde medarbeidere med riktig kompetanse.

Innen de tekniske områdene er det et stort potensiale for besparelser både i anbudspresesser og anskaffelser i en sammenslått kommune.

Når det gjelder selvkostsatser og selvkostfond må kommunene før sammenslåing ta sikte på å få på plass felles selvkostsatser og like store selvkostfond.

Innen området brann og redning, er kommunene i VR allerede i gang med en utredning om aktuelle samarbeidsområder. Utredningsarbeidet og erfaringer fra etablerte samarbeidsordninger, må tas med inn i sammenslåingsprosessen. I tillegg vises til «Brannstudien –Rapport 26-2013 Samfunnsøkonomisk analyse organisering brann» som er utarbeidet av DSB.

## 9 Forvaltningstjenester

- Planlegging
- Byggesak
- Miljøvern
- Landbruk
- Deling/oppmåling
- Plan- og geodatabehandling.

### 9.1 PLM-prosjektet – muligheter i ny kommune

#### Bakgrunn:

Sør-Trøndelag fylkeskommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og KS Sør-Trøndelag arbeidet sammen om et fylkesdekkende pilotforsøk, med sikte på å styrke plan-, landbruks- og miljøkompetansen i kommunene. Kartlegging av kompetanse og kapasitet i kommunene er gjennomført, jfr. «NIVI-rapport 2012-3 Fylkespilot for å styrke plan-, miljøvern- og landbrukskompetansen i kommunene i Sør-Trøndelag». Rapporten har flg. to hovedkonklusjoner:

- Kommunenes kapasitet i form av faste stillingsressurser for å løse kommunale kjerneoppgaver framstår som minimalistisk med stor sårbarhet og sterk avhengighet til enkeltpersoner
- På et flertall av de aktuelle fagområdene gir dagens stillingskapasitet ikke grunnlag for oppgaveløsning med forankring i et fagmiljø

Regionrådet i VR ved kommunene Stjørdal, Tydal, Selbu, Malvik, Meråker, Frosta og fylkesmannen i Sør-Trøndelag drøftet i møte 05.12.2012 holdninger til en utviklingsstrategi for fagområdene. Regionrådet i VR fattet i dette møtet slikt vedtak:

*VR ønsker å delta i pilotprosjektet «Plan, miljø, landbruk – helhetlig samfunnsplanlegging». Rådmenn i kommunene informerer berørte fagmiljø og politiske miljø om invitasjonen til å delta i pilotprosjektet. AU bidrar med å legge fram forprosjektplan for prosjektet. Planen må også avklare økonomiske forhold med gjennomføring av prosjektet. (Rådmannen i Malvik kommune varslet at de ikke deltar i prosjektet.)*

Arbeidet ble påbegynt 1.5.2014. Etter en felles samling for alle ansatte som var involvert i prosjektet ble det nedsatt tre arbeidsgrupper som skulle gjennomføre en konsekvensvurdering for sitt fagområde. Hovedrapporten er bygget opp av de tre delrapporter som vurderer bruk av vertskommunemodell innenfor planlegging, byggesak, miljøvern, landbruk, deling/oppmåling, plan- og geodatabehandling i Værnesregionen. Det ble opprettet en egen organisasjonsgruppe som har sett på organisatoriske problemstillinger.

#### Mål for forprosjektet:

Gjennomføre prosesser som involverer fagmiljøene i kommunene, og sikrer administrativ og politisk forankring for valg av samarbeidsløsninger innenfor planlegging, byggesak, miljøvern, landbruk, deling/oppmåling, plan- og geodatabehandling. Utrede hva som skal delegeres fra kommunene til felles folkevalgt nemnd, og videre til rådmannen i vertskommunen. Videre å avklare hvilke oppgaver som skal utføres i fellestjenestene og i den enkelte kommune - rollefordeling.

#### Anbefaling

Med utgangspunkt i mandatet beskrevet i forprosjektplan for felles kompetansemiljø innen planlegging, plan/byggesaksbehandling, tilsyn, deling/oppmåling, plan- og geodataforvaltning, landbruk og miljøvern” og arbeidsgruppens anbefaling, fremmer prosjektgruppen følgende anbefaling i spørsmålet om valg av samarbeidsløsning:

Det anbefales at det etableres et felles tjenestesenter for alle delområder plan, landbruk og miljø. Tjenestesenteret forutsettes organisert etter vertskommunemodellen, med felles ledelse og desentralisert fagpersonell. Anbefalingen begrunnes ut fra behovet for en helhetlig, robust og faglig kompetent forvaltning og en effektiv tjenesteproduksjon ut mot brukerne av nevnte tjenesteområder. Et felles tjenestesenter vil styrke fagmiljøene, virke positivt inn på rekrutteringen, redusere sårbarheten, og derved øke robustheten i kommunene.

Prosjektgruppen vil videre presisere viktigheten av å kunne jobbe helhetlig, på tvers av delområdene, da dette vil sikre en effektiv forvaltning. Det har derfor ikke vært aktuelt å anbefale et samarbeid for ett eller to av delområdene, men alle delområder samlet. For mer detaljert oversikt over hvilke tjenester som skal inngå i felles tjenestesenter og hvilke oppgaver som skal ligge i den enkelte kommune, henvises det til rapporter fra respektive arbeidsgrupper.

I spørsmålet om politisk styringsstruktur/politisk nemnd anbefaler prosjektgruppen at det etableres en felles politisk nemnd for planområdet, og en felles politisk nemnd for landbruk og miljøområdet. Hovedbegrunnelsen for å anbefale en slik styringsstruktur er at det vil bli tilnærmet umulig å etablere en rasjonell og hensiktsmessig beslutningsprosess hvis et felles tjenestesenter og rådmannen i vertskommunen skal forholde seg til 5 forskjellige samarbeidskommuner med ulik komite/utvalgsstruktur. En styringsstruktur med politisk nemnder er derfor en forutsetning for å lykkes med etableringen av en effektiv fellestjeneste, herunder også behovet for å delegerer all hensiktsmessig myndighet innenfor respektive fagområder til politiske nemnder og rådmannen i vertskommunen.

Begrunnelsen for å anbefale to politiske nemnder, en politisk nemnd for planområdet og en for landbruk og miljøområdet er flere. Stor arbeidsbelastning grunnet omfattende saksområde, antall saker, kompleksitet i sakene, omfattende lovverk innenfor saksområdene og demokratisk underskudd er noen av de viktigste begrunnelsene for å velge to nemnder fremfor en nemnd for alle tre saksområdene.

Prosjektgruppen anbefaler at prosjektet videreføres i et hovedprosjekt med mål om å etablere et felles tjenestesenter innenfor plan, landbruk og miljø. Målsetning for hovedprosjektet vil bli inngåelse av samarbeidsavtaler, forberedelse for valg/etablering av politisk nemnd, opprettelse av felles tjenestesenter, og delegering av myndighet til felles folkevalgt nemnd og rådmannen i vertskommunen.

### **Tilleggsutredning**

Arbeidsutvalget i VR vedtok i møtet den 28.4.2015 at de ønsket en tilleggsutredning og anbefaling fra prosjektgruppen i PLM-prosjektet. Utredningen skulle vurdere de to alternative vertskommunemodellene (administrativ og felles folkevalgt nemnd) grundigere enn det som ble gjort i hovedrapporten. Dette for å gi politikerne et bedre grunnlag for beslutning.

### **Anbefaling fra Prosjektgruppen for tilleggsutredningen**

Prosjektgruppen legger Hovedrapporten til grunn og anbefaler et vertskommunesamarbeid med felles politisk nemnd. Det er nødvendig med en struktur som er mer forpliktende. En politisk nemnd strukturerer samarbeidet mer og bedre enn det et administrativt samarbeid gjør. Politisk nemnd var en forutsetning ved oppstart av prosjektet. Sårbarhetsperspektivet er et tungtveiende argument som de minste kommunene mener overveier de negative konsekvensene.

Prosjektgruppen er delt i meningen om man vil anbefale et administrativt vertskommunesamarbeid dersom felles politisk nemnd ikke er mulig.

### 9.1.1 Delegere myndighet

Kommunelovens § 12 sier at det er fritt opp til kommunen å opprette eller nedlegge utvalg og komiteer. Unntaket er hvis disse er valgt, slik bydelspolitikkerne i Oslo er, da har de rett til å sitte ut valgperioden. Hva som kan delegeres bestemmes ikke først og fremst i kommuneloven, men i særlovene.

#### Plan og bygningsloven

Innenfor plan- og bygningsloven finnes det oppgaver som kan delegeres til bydelsutvalg/tettstedsutvalg, og som ikke må behandles av kommunestyret.

PBL § 12-10 handler om å sende planforslag ut på høring / legge ut til offentlig ettersyn. Slike saker kan om ønskelig legges til bydelsutvalg/tettstedsutvalg.

PBL § 12-12 handler om vedtak av reguleringsplan. Det er i utgangspunktet kommunestyret selv som vedtar reguleringsplaner, men mindre reguleringsplaner kan delegeres til et utvalg og må ikke vedtas i kommunestyret. Forutsetningen er at de er i tråd med arealplan eller kommunedelplan og at denne ikke er mer enn fire år gammel. Denne typen planer er ofte en konkretisering av mer overordna planvedtak, og kan egne seg for bydelsutvalg/tettstedutvalg. Ulempen er at det kan føre til ulik praksis i tettstedene.

## 9.2 Oppsummering

Forvaltningstjenester er spesialiserte tjenester som krever god kompetanse både innen jus og innen de aktuelle fagområdene. Som NIVI-rapporten konkluderer med, er kommunenes kapasitet for å løse kommunale kjerneoppgaver sårbar og sterkt avhengige av enkeltpersoner. Det er den langsiktige samfunnsplanleggingen i kommunen som blir skadelidende av dette. Et forpliktende samarbeid med politisk styring eller en større kommune, vil ha bedre samlet kompetanse og kapasitet til å utføre strategisk samfunnsplanlegging. En Værnes kommune vil kunne ivareta dette på en god måte.

Kommunene Stjørdal, Selbu, Meråker, Frosta og Tydal har allerede den digitale plattformen på plass for at de digitale løsningene innen fagområdene kan videreutvikles for å gi større effektivitet og bedre service overfor brukerne.

Utfordringer med lengre avstander kan møtes med lokale servicekontor, videokonferanser og en ordning der saksbehandlere drar ut til den aktuelle brukeren. Kommuneloven tillater opprettelse av bydelsutvalg/tettstedsutvalg som kan gis myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner etter visse forutsetninger.

PLM-rapporten med delutredninger vil være et godt grunnlag til bruk når delegering av myndighet og lokalisering av arbeidsplasser skal drøftes.

## 10 Administrative tjenester, ledelse og lokalisering

### 10.1 Utfordringer og muligheter i ny kommune

#### 10.1.1 Kompleksitet og sårbarhet.

Innen hvert av de administrative områdene er det mange ulike arbeidsoppgaver og økende krav til kompetanse og tverrfaglig samarbeid. Kommunene kan være ekstra sårbare innen disse områdene med kanskje bare en person med nødvendig kompetanse innen et fagområde. Dette gjelder særlig de minste kommunene. Områdene er komplekse og det kan få store negative konsekvenser dersom en ikke har den nødvendige kompetansen i organisasjonen. Dette gjelder både personalområdet, økonomi/lønn/regnskap, innkjøp, post/arkiv og selvsagt IKT. Kommunene i VR har løst mye av dette gjennom sitt samarbeid.

#### 10.1.2 Samarbeidet i VR

Samarbeidet innen IKT, saksbehandlersystem, lønn, regnskap, fakturering, skatteinnkreving og innkjøp har skapt robuste fagmiljø. Sårbarheten er redusert og kompetansen er høy. I tillegg er det tatt ut effektivitetsgevinster de senere årene. IKT er det mest krevende området ettersom alle tjenester baserer seg på effektive IT-løsninger. I tillegg er ansatte helt avhengige av at dataverktøyene følger utviklingen, er brukervennlige og driftssikre. Dyktige ansatte krever dette i dag for å kunne jobbe effektivt og for å trives i jobben. Både driftsstans og svikt når det gjelder datasikkerhet får svært uheldige konsekvenser for både innbyggerne og de ansatte. Kommunens omdømme kan stå på spill. Kravene til sikkerhet, beredskap og kompetanse er blitt svært høye og kan ikke løses av den enkelte kommune alene.

Kommunene i VR har ikke et formalisert samarbeid innen personaladministrasjon i dag. Erfaringer fra utviklingen av VR-samarbeidet tilsier at et tettere samarbeid ville ha gjort prosessene sikrere og enklere. Når ansatte skal skifte ansettelsesforhold/arbeidsgiver, som konsekvens av et samarbeid eller sammenslåing, er det mange problemstillinger som må håndteres i fellesskap. På det personalfaglige området og i samarbeidet med tillitsvalgte, har samarbeidsprosessene og det etablerte samarbeidet gitt meget god omstillingskompetanse som må nyttiggjøres i sammenslåingsprosessen.

Juridisk kompetanse har blitt mer og mer nødvendig å ha lett tilgjengelig for kommunene. Behovet for slikt kompetanse har økt og vil bare øke fremover. De mindre kommunene er ofte helt avhengig av å kjøpe kostbar kompetanse utenifra. En sammenslått kommune vil bli mer robust på dette området og gi besparelser.

#### 10.1.3 Informasjon, servicetorg og arkiv

Servicetorgene er viktige i forhold til å kunne møte innbyggerne, selv om digitale løsninger også her har overtatt mye av behovet. Forvaltningstjenesten peker på et behov for et kontaktpunkt ute i de «gamle kommunene» hvor saksbehandlere kan møte innbyggere/næringsliv. I sammenslåingsprosessen og i tiden etter sammenslåingen, vil det være et klart behov for et kontaktpunkt utover servicetorget i rådhuset. Dersom kommunen legger opp til demokratisk styringsmodell med forskjellige lokale utvalg/råd, vil de også føle et behov et kontaktpunkt i det tettstedet de skal drive virksomheten sin. Selv om kommunikasjonen i hovedsak foregår digitalt, vil et kontaktpunkt/servicetorg være et godt signal til innbyggerne om at den nye kommunen legger vekt på kontakten med publikum. Servicetorgfunksjonen må derfor beholdes i tettstedene i



sammenslåingsprosessen og i mange år etter sammenslåingen. Hva oppgaven til et slikt «servicetorg» skal være og hvilke kompetanse som skal finnes der, må utredes. Denne kommunikasjonsmuligheten må ikke undervurderes og bør tas med i en intensjonsavtale ved sammenslåing.

Selv om kommunene i dag har basert sine eksterne og interne informasjons- og kommunikasjonssystemer på en felles IT plattform og arkitektur, ser en klart behovet for en mer profesjonell enhet som tar ansvar for dette viktige området. Behovet for å kommunisere med innbyggerne på sosiale media i tillegg til hjemmesider har økt. Relevant informasjon må tilflyte innbyggerne i hele kommunen og en profesjonell kommune må kunne invitere til dialog. Ledere og ansatte har også et sterkt behov for ei «innside» som gir god informasjonsflyt med relevant og «riktig» informasjon. Uansett sammenslåing eller ikke, er behovet klart tilstede for å etablere en felles profesjonell informasjons- og kommunikasjons enhet. Sett fra et beredskapsmessig ståsted vil en slik enhet være en etterlenget støtte for kommunens kriseledelse i en beredskaps-/krisesituasjon.

Når det gjelder arkivtjenestene har IKT-samarbeidet sørget for at kommunene bygger på de samme fagløsningene. Forholdene ligger derfor godt til rette for å kunne opprette felles arkiv. Utfordringene er å få digitalisert arkivene, spesielt de gamle Byggesaks- og Planarkivene som må avsluttes og deponeres ved IKA Trøndelag. Dette er tidkrevende og må gjøres uavhengig av en sammenslåing.

#### 10.1.4 Forutsigbarhet

VR-samarbeidet er sårbart da det ikke gir nødvendig forutsigbarhet. Kommunestyrene i den enkelte kommune kan når som helst fatte vedtak om å gå ut av samarbeidet (slik som Malvik gjorde i IKT-samarbeidet.) Dette skaper merarbeid, merkostnader og uro i organisasjonen. Stordriftsfordelene og muligheten til videre felles satsning på ulike områder faller fort bort når slikt skjer. Som tidligere nevnt har rådmannen i vertskommunen Stjørdal pekt på utfordringene med å organisere og lede det administrative samarbeide i VR.

En sammenslåing vil gjøre ledelsen enklere og fjerne usikkerheten som kommunene lever med i dag. Et interessant spørsmål er om den brede involveringen som har preget samarbeidet, også kan tas hensyn til og gi positive effekter i en sammenslått kommune.

#### 10.1.5 Ledelse og stabs-/støttefunksjoner i og over sektor-/etatsnivå

Det er vanskelig å gi et enhetlig bilde av administrativ organisering i kommunene ettersom de har ulik størrelse og organiseringen under rådmannsnivå.

Ved en sammenslåing vil det være behov for all kompetanse som i dag finnes på sektornivå og hos rådmenn. Denne type kompetanse trengs i utredninger og praktisk sammenslåingsarbeid. Det vil være nødvendig å sikre seg denne kapasiteten i gjennomføringsperioden. Det må utredes nærmere hvordan den nye kommunen skal organiseres over tjenesteledernivåene for å få klarlagt kompetansebehov, lederstruktur og behov for stab-/støttefunksjoner.

Når sammenslåingen er gjennomført, vil den nye kommunen ha et redusert behov for ressurser til ledelse og stab-/støttefunksjoner. På dette området er det åpenbare økonomiske gevinster ved en sammenslåing som kan nyttes til å styrke mellomledernivået og førstelinjen.

### 10.1.6 Lokalisering og arbeidsplasser

Det er viktig at det tilrettelegges for at det daglige arbeidet kan utføres desentralisert nært de tjenestene som må organiseres der folk bor. Fra et overordnet ledelsesperspektiv er det naturlig å peke på at ledelse og stab-/støttefunksjoner bør ha felles lokalisering i rådhuset/kommunesenteret. Dette må utredes nærmere med den hensikt å kunne legge noen av funksjonen til flere tettsteder i kommunen.

De administrative områdene som det ikke samarbeides om i dag må vurderes med henblikk på lokalisering ute i tettstedene.

### 10.1.7 Innkjøp og stordriftsfordeler

Innkjøpssamarbeid i VR viser at det er store effektiviseringsgevinster å hente ved å gå sammen om anbudsprosesser og innkjøp. (Jfr. presentasjonen under folkevalgtopplæringen, 3. februar 2016) Samarbeidet favner bare en liten del av innkjøpsområdet i kommunene i dag og vil kunne gi store økonomiske og kvalitetsmessige gevinster ved å utvide omfanget i en Værnes kommune.

## 10.2 Oppsummering

En sammenslåing vil gjøre ledelsen enklere, fjerne usikkerheten og sikre effektivitet og forutsigbarhet for ansatte. Den brede involveringen som har preget samarbeidet og de positive effektene av dette, bør gjenkjennes i en Værnes kommune.

Det må utredes nærmere hvordan den nye kommunen skal organiseres over tjenesteledernivåene for å få klarlagt kompetansebehov, lederstruktur og behov for stabs-/støttefunksjoner.

Lokaliseringsspørsmålet for noen av disse funksjonene vil være naturlig å drøfte i prosessen, slik at arbeidsplasser kan etableres i distriktet.

Samarbeidet som er utviklet på det administrative området, må bygges videre på ved en sammenslåing. Det er meget godt tilrettelagt for en sammenslåing på alle administrative områder og spørsmålet om lokalisering og arbeidsplasser må inn i vurderingene. Det må legges vekt på gode prosesser hvor tillitsvalgte og personaladministrasjonen i den enkelte kommune involveres.

Det er først og fremst på områdene ledelse og stabs-/støttefunksjoner i og over sektor-/etatsnivå at det er åpenbare økonomiske gevinster ved en sammenslåing. Disse gevinstene bør nyttes til å styrke mellomledernivået og førstelinjen.

Dagens innkjøpsordning i VR må bygges videre på ved en sammenslåing, da det vil gi store besparelser og sikre kvalitet i anskaffelsesprosessene.

Uavhengig av om kommunene slår seg sammen eller ikke, er det behov for å etablere en enhet for «informasjon, kommunikasjon og beredskap». Denne skal sikre en profesjonell og fremtidsrettet informasjons- og kommunikasjonsform både med innbyggerne og mellom ansatte i kommunen. Samtidig vil en slik enhet øke sikkerheten for at informasjonsbehovet i en beredskaps-/krisesituasjon fungerer godt.

Servicefunksjonen i de «gamle kommunene» må bestå i en eller annen form. Betydningen av disse må ikke undervurderes i sammenslåingsprosessen og i de nærmeste årene etter en sammenslåingen. Oppgavene til et «servicetorg» og behovet for ansatte/kompetanse må utredes.

## 11 Kommuneøkonomi

### 11.1 Status for kommunene

#### 11.1.1 Nøkkeltall 2014 (KOSTRA)

|                                                | Stjørdal | Malvik  | Selbu         | Meråker | Frosta  | Tydal  |
|------------------------------------------------|----------|---------|---------------|---------|---------|--------|
| Brutto driftsresultat 2014 (mill)              | 45 168   | 16 041  | - 3 426       | 1 877   | 4 094   | 10 440 |
| Netto driftsresultat 2014(mill)                | 10 546   | 1 572   | 8 004         | -1 183  | 2 176   | 12 252 |
| Netto driftsres. i % av Disposisjonsfond       | 0,7%     | 0,2%    | 2,9%          | - 0,5%  | 1,2%    | 8,5%   |
| Gjeld per innbygger                            | 70 285   | 1 853   | 4 219         | 8 569   | 541     | 5 959  |
| Eiendomsskatt, verker og bruk (mill)           | 59 980   | 62 876  | 54 893        | 80 263  | 60 197  | 73 453 |
| Eiendomsskatt, bolig/fritid (mill)             | 0        | 2 115   | 15 509 (2015) | 12 300  | 224     | 28 118 |
| Rammeverf./innbygger                           | 0        | 13 256  | 0             | 0       | 3 700   | 0      |
| Rammeoverføring (1000)                         | 26 854   | 22 269  | 35 695        | 37 083  | 38 716  | 29 763 |
| Skatt inntekt /formue (1000)                   | 609 131  | 297 761 | 143 854       | 94 675  | 102 714 | 25 716 |
| Inntekter kons.kraft (1000) (årsregnskap 2014) | 461 789  | 308 238 | 79 555        | 48 534  | 43 779  | 30 866 |
| Konsesjonsavgift (1000) (årsregnskap 2015)     |          |         | 4 255         | 8 100   |         | 5 600  |
|                                                |          |         | 2 725         | 2 980   |         | 5 277  |

Tabellen viser at det er store forskjeller i rammeoverføringene. Det er de minste kommunene som får størst overføring per innbygger i dag. Nytt inntektssystem er som kjent ute på høring med signaler om mindre gunstige ordninger for småkommunene.

Kommunene har god økonomisk styring, og ingen av kommunene er ROBEK-kommuner. Det er store variasjoner når det gjelder eiendomsskatt. Kommunene Selbu, Tydal, Meråker har store inntekter på eiendomsskatt på «verker og bruk», mens Malvik har store inntekter på eiendomsskatt på «bolig/fritid/næring». Meråker er i ferd med å innføre eiendomsskatt på «bolig/fritid/næring» og foreløpige beregninger viser et inntekstpotensial på ca. 7,5 mill kr. Tydal har startet et administrativt arbeid for å være forberedt på innføring. Det er ikke vedtatt at slik skatt skal innføres.

Et nytt kommunestyre må ta stilling til eiendomsskatt innenfor de rammene som kommuneloven og eiendomsskatteloven angir. Departementet kan vedta overgangsordninger med hjemmel i Inndelingsloven § 17.

Kommunene har også forskjellige satser for arbeidsgiveravgift, og ulike satser videreføres innenfor en sammenslått kommune ved at satsen blir knyttet til lokalisering og ikke kommunetilhørighet. Dette gjelder også overføringer og klassifisering innenfor landbruket. Regjeringen har klarlagt at dagens grenser for støtte videreføres inntil ordningen skal revideres i 2021. Hva som kan skje med arbeidsgiveravgiften etter 2021 behandles ikke i denne utredningen.

Kommunene Tydal, Selbu og Meråker har krav på uttak av konsesjonskraft. Konsesjonskraft er kraft som eiere av større vannkraftverk plikter å levere en andel av til de kommunene (verts kommunene) som er berørt av kraftutbygging. Antall GWh som den enkelte kommune har rett til å ta ut er; Tydal ca. **30 GWh**, Meråker ca. **46 GWh** og Selbu ca. **36 GWh**. Disse kommunene selger i dag krafta og bruker inntektene i drifta av kommunen.

### 11.1.2 Eierskap (av betydning for kommuneøkonomien)

Hentet fra årsregnskap 2014. Verdier pr 31.12 2014

| Aksjer                                             | Stjørdal         | Malvik         | Selbu          | Meråker        | Frosta         | Tydal         |
|----------------------------------------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Egenkapital/innskudd KLP                           | 27 687           | 17 588         | 9 740          |                | 4 679          | 4 313         |
| Tr.Energi (1000)                                   |                  | 34 774         | 11 033         |                |                |               |
| Andeler borettslag                                 |                  | 39 267         |                |                |                |               |
| Aksjer Tr.Energi                                   |                  |                |                |                |                |               |
| Selbu energiverk (100%)                            |                  |                | 50 000         |                |                |               |
| Stjørdal kulturutvikling                           | 142 500          |                |                |                |                |               |
| Stjørdal Fjernvarme                                | 12 546           |                |                |                |                |               |
| Trondheim Havn                                     | 17 606           |                |                |                |                |               |
| NTE                                                |                  |                |                |                |                |               |
| Tangen næringsbygg                                 | 17 648           |                |                |                |                |               |
| Norske skogindustrier                              | 12 546           |                |                |                |                |               |
| Kommunale AS                                       |                  |                |                |                |                | 10 000        |
| NTE                                                | ?                |                |                | ?              | ?              |               |
| <b>Totalt:</b>                                     | <b>221 501</b>   | <b>100 391</b> | <b>76 553</b>  | <b>5 398</b>   | <b>6 460</b>   | <b>14 438</b> |
| Gjeld:                                             |                  |                |                |                |                |               |
| Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter      | 86,5             | 98,5           | 61,9           | 83,1           | 78,9           | 43,9          |
| Langsiktig lånegjeld i % av brutto driftsinntekter | 231,3            | 270            | 232            | 255,7          | 230,1          | 199           |
| Gjeld per innbygger                                | 59 980           | 62 876         | 54 893         | 80 263         | 60 197         | 73 453        |
| <b>Netto lånegjeld</b>                             | <b>1 376 601</b> | <b>846 856</b> | <b>205 293</b> | <b>205 314</b> | <b>157 955</b> | <b>63 390</b> |

Som det fremgår av oversikten har kommunene et stort eierskap. Verdien av dette vil øke ytterligere når NTEs aksjer blir fordelt på kommunene i Nord-Trøndelag.

### 11.1.3 Netto lånegjeld

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrasket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår utlån av egne midler.

| Gjeld                                              | Stjørdal         | Malvik         | Selbu          | Meråker        | Frosta         | Tydal         |
|----------------------------------------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Gjeld per innbygger                                | 59 980           | 62 876         | 54 893         | 80 263         | 60 197         | 73 453        |
| Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter      | 86,5             | 98,5           | 61,9           | 83,1           | 78,9           | 43,9          |
| Langsiktig lånegjeld i % av brutto driftsinntekter | 231,3            | 270            | 232            | 255,7          | 230,1          | 199           |
| <b>Netto lånegjeld</b>                             | <b>1 376 601</b> | <b>846 856</b> | <b>205 293</b> | <b>205 314</b> | <b>157 955</b> | <b>63 390</b> |

Oversikten viser at total lånegjeld er på over 2,85 milliarder kroner; Malvik, Stjørdal og Meråker er de som har den tyngste gjeldsbyrden sett i forhold til brutto driftsinntekt.

## 11.2 Utfordringer og muligheter i ny kommune

### 11.2.1 Eierandeler i energiverk

Eierandeler i energiverk har gjennom mange år gitt kommunene betydelige inntekter, men med dårligere lønnsomhet i bransjen er ikke inntektene like store. I dag er det bare Selbu kommune som er eier av e-verk. Selbu kommunale e-verk(SEV) har både produksjons- og nettvirksomhet og er 100% eid av Selbu kommune. Selbu kommune har eid SEV siden 1923 og omtaler sitt e-verk som «kommunens arvesølv». Dette sier noe om hvilke følelser som vil være i sving når eierskap endres og verdiene skal forvaltes. Malvik og Tydal har tidligere solgt sine e-verk til TrønderEnergi A/S.

Fylkeskommunen i N-T er i dag eier av NTE med meget store verdier. Det pågår en prosess med å overføre eierskapet til kommunene i N-Trøndelag. Store verdier vil bli tilført kommunene Meråker, Stjørdal og Frosta. Hvordan verdiene av SEV og NTE skal forvaltes må drøftes kommunene i mellom.

### 11.2.2 Konesjonskraft

Tre av de seks kommunene i VR har rett på denne krafta som i hovedsak kommer fra Statskraft og NTE. Kommunene er opptatt av at denne krafta/inntektene fortsatt skal komme lokalsamfunnet til gode også etter en sammenslåing.

Av konsesjonskraftmengden som kan tas ut i Tydal, går i dag om lag 80 GWh av tilsammen 110 GWh til fylkeskommunen i S-T fordi folketallet i Tydal er for lavt til at Tydal kan dra nytte av all konsesjonskrafta. Ved sammenslåing blir det samlede folketallet i den nye kommunen så stort at disse kraftinntektene vil tilfalle kommunen. En sammenslåing til en kommune vil derfor utløse rett til en større mengde konsesjonskraft enn tidligere og utgjør ca. 80 GWh.

Prisen på kraft har variert mye de senere årene. Fra ca. 50 øre/kWh for 5 år siden, til ca. 25 øre i 2015. Det er lite som tyder på at prisen skal gå opp de nærmeste årene. Prognoser viser en beste pris på 23 øre. En omsetningspris på 20 øre eller mindre kan være realistisk de neste 5 år, men dette er svært usikkert (Hentet fra Nordpool). En annen usikkerhet er prisen som kommunene må betale ved kjøp av konsesjonskrafta hos de store kraftselskapene. Da det er uenighet om prissettingen kan en resultere i at krafta fra kraftverk bygd før 1959 og enkelte andre, ikke gir inntekter i det hele. Dersom en følger OEDs pris på kjøp av kraft og tar med innmatingsavgifta, vil kommunen måtte betale ca. 13 øre for krafta. Dersom en følger prognosen vil ikke salgsprisen gå over 10 øre de nærmeste årene.

For å få et anslag på hva konsesjonskrafta kan gi av inntekter i en Værnes kommune, settes kraftprisen til 10 øre/KWh. Dette vil gi; Tydal 3 mill kr, Meråker 4,6 mill kr, Selbu 3,6 mill kr. I tillegg gir krafta som tidligere har gått til STFK, 8 mill kr. Til sammen gir dette ca. **19,2 mill kr.**

Spørsmålet er da hvordan disse inntektene skal disponeres i den nye kommunen? Kommunene Meråker, Tydal og Selbu er opptatt av at inntektene fra konsesjonskrafta skal komme «sine innbyggere» til gode ettersom verdiskapingen skjer i deres geografiske områder. Dette blir et forhandlingstema og må være klargjort ved inngåelse av en intensjonsavtale.

### 11.2.3 Konesjonsavgift

Ved konsesjoner gitt etter vassdragsreguleringsloven, eller industrikonsesjonsloven, plikter kraftverkseierne å betale en årlig avgift til staten og til de berørte kommunene. De kan også pålegges å betale til et næringsfond. For kommunene Tydal, Meråker og Selbu går avgifta inn i næringsfond.

Ved en kommunesammenslåing vil ikke disse avgiftene endres. Det er NVE som beregner mengde konsesjonsavgifter og fordelingen mellom de berørte kommunene. Avgiftssatsen indeksjusteres hvert femte år av NVE.

#### 11.2.4 Eiendomsskatt

##### Lovverket

Ettersom kommunene har forskjellige løsninger på eiendomsskattespørsmålet, vil dette være utfordrende ved en sammenslåing. Eiendomsskatteloven kan i dag ikke differensiere en innkreving i forskjellige geografiske områder slik de gamle kommunene vil representerer i en sammenslått kommune. En sammenslått kommune kan derfor ikke beholde innførte skatteordninger innenfor gamle kommunegrenser uten at ordningen blir innført i hele kommunen.

Eiendomsskatteloven krever årlige vedtak i kommunestyret for at innkreving skal være juridisk bindende. Ved en kommunesammenslåing må nytt kommunestyre ta stilling til spørsmål om eiendomsskatt. Dersom en velger å beholde eiendomsskatt må det nye kommunestyret bestemme hvilket utskrivningsalternativ en vil velge i henhold til Eiendomsskattelovas §3.

Dette vil også gjelde for hvor mange promille skatten skal utgjøre. Skattesatsen kan variere mellom 2 og 7 promille, men når skatten innføres er regelverket slik at en ikke kan starte med høyere skattesats enn 2 promille. Men, i forbindelse med en kommunesammenslåing kan departementet i en overgangsperiode gjøre unntak for reglene. Denne unntaksmuligheten er hjemlet i inndelingsloven § 17. Det vil si at den nye kommunen kan f.eks. få makssats fra dag en, selv om bare en av de gamle kommunene hadde det.

I en uttalelse fra Finansdepartementet av 23.09.1991 går det fram at ved en kommunesammenslåing kan den nye kommunen fastsette den høyest anvendte skattesatsen fra de sammenslåtte kommunene. Ved kommunesammenslåing får kommunene i en overgangsperiode lov til å fortsette med tidligere «eiendomsskatte regime» i en viss periode. KS-Eiendomsskattenettverk antar at den sammenslåtte kommunen får et par år på å gjennomføre enhetlig takster og samkjøring.

Eksempel: I forbindelse med sammenslåingen av Harstad og Bjarkøy ble følgende unntak vedtatt i sammenslåingsresolusjonen: *Harstad har eiendomsskatt på boliger med en skattesats på 2,66 promille, og næring med en skattesats på 5,1 promille. Bjarkøy kommune har ikke innført eiendomsskatt. Kommunene ønsker at eiendomsskatten i nåværende Harstad kommune beholdes som i dag i en overgangsperiode på inntil 2 år, med de justeringer kommunestyret kan komme til å gjøre i budsjettvedtak for de kommende årene. Departementet foreslår at det gjøres unntak fra [lov av 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunene \(eiendomsskattelova\) § 3](#), slik at det fram til 31. desember 2014 kan vedtas utskrivning av eiendomsskatt kun i den del av kommunen som utgjorde Harstad kommune før sammenslåingen*

Kommunene må, i vedtak om sammenslåing, klargjøre hvordan samkjøring av eiendomsskatten skal skje i den nye kommunen og søke departementet om overgangsordninger.

##### Verdsetting av eiendommer.

*Kommunene har anledning til å benytte verdsettingen som ligger til grunn for ligningsverdiene også til eiendomsskatteformål. Det ble åpnet for dette i forbindelse med statsbudsjettet for 2013 (kap. 8), og det er regulert i eiendomsskatteloven § 8 C-1. Kommunene trenger altså ikke gjennomføre en taksering på egen hånd med alle de kostnadene som da følger med; de har anledning til å hente ut de*

relevante eiendomsdataene fra Skatteetaten og legge disse til grunn for eiendomsskatten i kommunen. På det viset blir prosessen med å samkjøre eiendomsskatten i etterkant av en eventuell kommunesammenslåing, enklere.

### **Økonomiske konsekvenser – Inntektspotensial**

Tabellen i Utredningens punkt 11.1.1 viser den skatteordning kommunene har i dag og de inntektene som hentes ut av eiendomsskatten. Som en ser, gir eiendomsskatten på «verker og bruk» store inntekter til kommunene Meråker, Tydal og Selbu. Ca. 55 mill kr med en skattesats på 7 promille. Malvik henter også ca. 2 mill kr på «verker og bruk» med en skattesats på 4 promille.

Malvik og Frosta har inntekter på eiendomsskatt på «bolig/fritid/næring» på tilsammen ca. 17 mill kr.

Totalt gir eiendomsskatten inntekter til kommunene i VR i dag på til sammen **ca. 74 mill kr.**

Dersom Stjørdal kommune holder fast på å ikke innføre eiendomsskatt ved en sammenslåing, vil den nye kommunen miste disse inntektene.

Beregninger som Stjørdal kommune har gjort ved en innføring av eiendomsskatt, gir et inntektspotensial på ca. 16 mill kr på «verker og bruk» og 34 mill kr på «bolig/fritid/næring» (annen eiendom) med en skattesats på 2 promille.

#### Hva kan gjøres ved en sammenslåing?

Eksempel 1. Eiendomsskatt på bare «verker og bruk» med skattesats på 2 promille.

En sammenslåingen med en innført eiendomsskatt på 2 promille, vil resultere i at de 55 mill kr som hentes fra Tydal, Meråker og Selbu i dag, reduseres til ca. 16 mill kr. En inntektssvikt på skatt fra «verker og bruk» på tilsammen ca. 39 mill kr. Fra Stjørdal vil det komme friske midler på ca. 16 mill kr. Inntektstapet vil da bli redusert til ca. 23 mill kr. Samtidig vil inntektene på ca. 17 mill kr på skatt på «annen eiendom» fra Malvik og Frosta falle bort. ( $23 + 17 = 40$ )

Det vil si: ***Ved å beholde eiendomsskatt på bare «verker og bruk» med en skattesats på 2 promille i en Værnes kommune(6), vil inntektstapet i forhold til i dag bli på hele ca. 40 mill kr.***

Eksempel 2. Skattesats på 4 promille og med skatt bare på «verker og bruk».

Dette vil gi en ekstra inntekt fra Stjørdal, Meråker, Tydal og Selbu tilsvarende ca. 32 mill kr.

Det vil si: ***Som alternativ 1, men med skattesats på 4 promille, vil inntektstapet i forhold til i dag bli på ca. 8 mill kr.***

Dersom en innfører skatt på både «verker og bruk», og «annen eiendom» (bolig/fritid, næring) og skattesatsen differensieres ved f. eks. en lavere sats på «annen eiendom», gis følgende eksempel:

Eksempel 3. Skattesats på 4 promille for «verker og bruk» og 2 promille på «annen eiendom».

Dette vil gi en beregnet/anslått tilleggsinntekt fra Stjørdal på ca. 34 mill kr, fra Malvik og Frosta på tilsammen ca. 17 mill kr og fra Meråker på ca. 7,5 mill kr. Dersom man for Tydal og Selbu nytter samme tall som for Meråker, da disse kommunene ikke har gjort beregninger pr dato, vil det gi ca. 15 mil kr til sammen for disse to kommunene. Totalt vil det gi en inntekt tilsvarende **ca. 73,5 mill kr.**



Det vil si: **Ved å innføre eiendomsskatt på «all eiendom» med differensiert promillesats; 4 promille på «verker og bruk» og 2 promille på «annen eiendom», vil det gi et inntekspotensial på 65,5 mill kr (grovt kalkulert) ( $73,5-8=65,5$ )**

Eksempel 4. Eiendomsskatt på «all eiendom» med skattesats på 2 promille.

Skatt på «verker og bruk» reduseres da med 32 mill kr. ( $65,5-32= 33,5$ )

Det vil si: **Som alternativ 3, men med skattesats på 2 promille på «all eiendom», vil det gi et inntekspotensial på ca. 33,5 mill kr (grovt kalkulert).**

Kommunene Meråker, Tydal og Selbu er opptatt av at inntektene fra dagens eiendomsskatteordning skal komme «sine innbyggere» til gode. Størstedelen av inntektene fra eiendomsskatten kommer i dag fra kraftutbygging og kraftproduksjon. Inntekter som vertskommunene i lang tid har sett på som en rettmessig del av verdiskapningen i området og som en kompensasjon for naturinngrepene.

Det er ingen tvil om at Stjørdal vil være under sterkt press fra de andre kommunene om innføring av eiendomsskatt, i det minste på «verker og bruk» og med en promillesats på over to promille. Dette må det forhandles om før inngåelse av en intensjonsavtale.

Et annet spørsmål er hvordan kommunene Selbu og Tydal, som kun har skatt på verker og bruk i dag, vil stille seg til skatt på «annen eiendom» dersom det blir et krav fra de andre kommunene.

Departementet bør snarest gi unntak fra eiendomsskatteloven for å gi kommunene fleksible overgangsordninger i et realistisk tidsperspektiv. Det er nødvendig at kommunene sammen legger fram krav til departementet om overgangsordninger/dispensasjoner.

#### 11.2.5 Nytt inntektssystem - Konsekvenser for rammeoverføring.

| Kommune      | Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb. km | Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet grenseverdi lik 25,4 km |            | Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 16,5 km |            | Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet grenseverdi lik 13,3 km |            |
|--------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------|------------|
|              |                                                     | 1000 kr                                                                  | kr pr innb | 1000 kr                                                                  | kr pr innb | 1000 kr                                                                  | kr pr innb |
| 1717Frosta   | 13,8                                                | -5 103                                                                   | -1945      | -1 314                                                                   | -501       | 873                                                                      | 333        |
| 1664Selbu    | 15,4                                                | -3 393                                                                   | -832       | 691                                                                      | 169        | 1 357                                                                    | 333        |
| 1663Malvik   | 3,2                                                 | -5 156                                                                   | -382       | -6 090                                                                   | -451       | -6 274                                                                   | -465       |
| 1714Stjørdal | 4,4                                                 | 586                                                                      | 26         | -1 334                                                                   | -58        | -1874                                                                    | -82        |
| 1665Tydal    | 42,2                                                | 464                                                                      | 538        | 342                                                                      | 396        | 287                                                                      | 333        |
| 1711Meråker  | 27,3                                                | 1 374                                                                    | 538        | 1 013                                                                    | 396        | 851                                                                      | 333        |

Figuren viser netto omfordeling av basistilskudd ved ulike grenseverdier for avstand. Slik det her foreligger kommer ikke en Værnes kommune godt ut i forhold til dagens ordning. Tallene viser at det er kommuner over 20-25.000 innbyggere som tjener på det nye forslaget. Samt også små kommuner under 3.000 men der vil de trolig tape mer ved varslede endringer i regionalpolitiske tilskudd (Kilde: KS).



En innvending kan være at når antall innbyggere i en kommune øker opp mot 5 000, så sier strukturkriteriet mer om bosetningsmønsteret internt i kommunen enn til reiseavstander til befolkningskonsentrasjoner utenfor.

I forslag på nytt strukturkriterium er det et mål på bosetningsmønsteret i kommunene og området rundt. I kommuner med korte reiseavstander vil smådriftsulempene i større grad være frivillige enn i kommuner med lange reiseavstander. I høringsforslaget skisseres en modell hvor denne kompensasjonen graderes. Jo større avstand, jo mer er smådriftsulempene å anse som ufrivillig og jo høyere blir kompensasjonen.

Utredningen går ikke nærmere inn på konsekvensene av forslag til nytt inntektssystem for kommunene, **men stadfester at ordningene som er på høring ikke vil komme godt ut for en Værnes kommune.**

### 11.2.6 Engangstilskudd, kommunereformen

Dette tilskuddet skal dekke engangskostnader og beregnes slik:

- For opptil 19.999 innbyggere ytes et tilskudd på 40 mill kr for 4 kommuner og 50 mill kr for 5 (6) kommuner. For 20.000 – 30.000 innbyggere er tilsvarende tall 50 og 55 mill kr.
- Reformstøtte tilsvarer 20 mill kr for 15.000 – 30.000 innbyggere.

Totalt innebærer dette en støtte på 80 mill kr med en sammenslåing av alle 5 kommuner, evt. 6 kommuner. Med 4 kommuner tilsvarer støtten 75 mill kr.

Dette er et betydelig tilskudd. Flere andre kommuner i landet ser en unik mulighet til å bruke deler av reformstøtten til å få på plass en felles IKT-plattform. Kommunene i VR(5) har denne felles IKT-plattformen på plass, men det kan være andre felles satsningsområder som tilskuddet kan brukes til for å styrke sammenslåingen. Et godt alternativ kan også være å fordele tilskuddet til kommunene slik at den enkelte kommune selv tar stilling til hva midlene skal brukes til.

### 11.2.7 Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet er en kompensasjonsordning til sammenslåtte kommuner for reduksjon i rammetilskuddet som følge av kommunesammenslåinger. Inndelingstilskuddet kompenserer for tap av basistilskuddet som er et gitt beløp per kommune samt eventuelle tap av regionalpolitiske tilskudd.

Kommuner som slår seg sammen vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd. Inndelingstilskuddet sikrer at kommuner som slår seg sammen til en kommune i reformperioden beholder tilskudd som om den fortsatt er to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned over 5 år. Det innebærer at en Værnes kommune mister 75 mill kr etter 20 år.

## 11.3 Oppsummering

---

### Eiendomsskatt

Kommunene må i vedtak om sammenslåing klargjøre hvordan samkjøring av eiendomsskatten skal skje i den nye kommunen. Eiendomsskatten vil være et av de viktigste spørsmålene som må finne sin løsning i ny kommune slik at inntektene fra denne ikke får negative konsekvenser for kommuner med

betydelige inntekter i dag og som det er forventninger om skal komme lokalsamfunnet til gode. Utfordringen i at kommunene i dag har forskjellige løsninger på dette skattespørsmålet tilsier at Stjørdal kommune i det minste må innføre eiendomsskatt på verker og bruk før sammenslåing. Andre kommuner må med stor sannsynlighet også være villige til å endre på dagens eiendomsalternativ og skattesats.

Kommunen må kunne kreve at departementet innfører overgangsordninger med hjemmel i *Inndelingsloven § 17* for at den nye kommunen kan håndtere eiendomsskatteutfordringen til størst mulig fordel for den nye kommunen. Dette haster! Fortsatt vil det være krevende å få en ordning på plass som dagens politikere kan enes om i en ny kommune.

### **Konsesjonskraft**

Det må ses på ordninger som sikrer at lokalsamfunnene fortsatt drar nytte av inntekter fra konsesjonskraftordningen også i en Værnes kommune. Det må også tas stilling til hvordan inntektene som tidligere gikk til STFK skal forvaltes.

Inntektene fra den ekstra konsesjonskrafta som tilflyter den nye kommunen fra konsesjonsområdet i Tydal når folketallet øker, vil være gjenstand for drøftinger når det gjelder forvaltning av disse.

### **Kommuneøkonomien**

Det må settes ned en egen prosjektgruppe for å se på alle sidene av kommuneøkonomien ved en sammenslåing. Eierskap av betydning for den enkelte kommune og hvordan disse verdiene skal forvaltes, må vies spesiell oppmerksomhet. Eksempel på dette vil være verdiene fra SEV og NTE.

### **Reformtilskudd**

Det må tas stilling til hvordan reformtilskuddet på tilsammen 80 mil kr skal utnyttes. Skal det gå til felles satsing eller fordeles på den enkelte kommune.

## 12 Personal – arbeidsgiveransvar

Arbeidsgiverpolitikk vil være sentralt i en sammenslåingsprosess. Det er viktig å vise konsekvenser og muligheter ved et evt. sammenslåingsvedtak og sørge for åpne, gode prosesser i samarbeid med tillitsvalgte.

Det er viktig å erkjenne at tilgang til arbeidskraft og kompetanse forventes å bli en hovedutfordring for kommunene framover, og dette har først og fremst sammenheng med den demografiske utviklinga med få yrkesaktive i forhold til antallet eldre. I tillegg har kommuner med fraflytting en ekstra stor utfordring på dette feltet.

### 12.1 Utfordringer og muligheter i ny kommune

#### 12.1.1 Overtallighet i overordna ledelse og stabs-/støttefunksjoner

De aller fleste medarbeiderne er ansatt på områder som må ha samme bemanning uavhengig av sammenslåing eller ikke. Det gjelder skoler, barnehager, pleie og omsorg og en stor andel av de som jobber innenfor teknisk sektor, og det er viktig å understreke at de ikke vil bli direkte berørt. Sannsynligvis vil dette også gjelde en stor andel av lederstillingene.

Det er ansatte i overordnede lederstillinger og stabs-/støttefunksjoner som må regne med endringer ved en sammenslåing. Her kan det bli overtallighet, men som beskrevet i punkt 12.1.3 vil det, i sammenslåingsprosessen, være et stort behov for den kompetansen og kapasiteten som denne gruppen representerer.

Det er imidlertid alltid en viss avgang, og det er mange i de aktuelle gruppene som vil nå pensjoneringsalder i løpet av årene fram til en ny kommune er etablert. Over tid vil det være mulig å ta ut økonomiske gevinster innen denne kategorien ansatte.

For enkelte av stillingene må det skje en intern rekruttering blant de som er aktuelle i kommunene. Det er viktig at dette gjøres på en god måte i tråd med lov- og avtaleverk og i samarbeid med tillitsvalgte. En viktig faktor her er tidsperspektivet. Så snart en ser at det går mot en sammenslåing, bør kommunene gjøre avtale om å samordne rekruttering slik at en ikke rekrutterer utenfra før en har oversikt over stillinger der en vil ha tilstrekkelig kompetanse samlet sett.

#### 12.1.2 Rekrutteringsbehov

Oversiktene nedenfor viser ansatte som i løpet av 2016-2021 (5-6års perspektiv) blir 65 år.  
*NB! Her er det ikke tatt hensyn til avgang på grunn av uførhet, eller gjennomsnittlig avgangsalder i henhold til tall fra pensjonskassene.*

Tallene viser at rekrutteringsbehovet er meget stort:

#### Prognoser for Selbu kommune:

| Sektor   | Antall totalt | % av total FA | Antall ufaglært | Antall fagarbeidere | Antall Høgskole |
|----------|---------------|---------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| H/S      | 30            | 16 %          | 8               | 12                  | 10              |
| Oppvekst | 9             | 6 %           | 3               | 2                   | 4               |
| SU       | 10            | 14 %          | 6               | 3                   | 1               |
| Sum      | 49            |               | 17              | 17                  | 15              |

**Prognoser for Tydal kommune:**

| Sektor   | Antall totalt | % av total FA | Antall ufaglært | Antall fagarbeidere | Antall Høgskole |
|----------|---------------|---------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| H/S      | 7             | 13 %          | 1               | 5                   | 1               |
| Oppvekst | 9             | 22 %          | 2               | 2                   | 5               |
| Teknisk  | 7             | 23 %          | 0               | 7                   | 0               |
| Sum      | 23            |               | 3               | 14                  | 6               |

**Prognoser for Stjørdal kommune:**

| Sektor   | Antall totalt | % av total FA | Antall ufaglært | Antall fagarbeidere | Antall Høgskole |
|----------|---------------|---------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| Omsorg   | 100           | 15 %          | 21              | 47                  | 32              |
| Oppvekst | 87            | 14 %          | 32              | 18                  | 37              |
| Teknisk  | 36            | 16 %          | 19              | 16                  | 1               |
| Sum      | 223           |               | 72              | 81                  | 70              |

**Prognoser for Frosta kommune:**

| Sektor   | Antall totalt | % av total FA | Antall ufaglært | Antall fagarbeidere | Antall Høgskole |
|----------|---------------|---------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| Omsorg   | 5             | %             | 2               | 1                   | 2               |
| Oppvekst | 4             | %             | 0               | 1                   | 3               |
| Teknisk  | 1             | %             | 0               | 0                   | 0               |
| Sum      | 10            |               | 2               | 1                   | 5               |

(Frosta vil i et 10 års perspektiv ha et totalt behov på hele 70.)

**Prognoser for Meråker kommune:**

| Sektor   | Antall totalt | % av total FA | Antall ufaglært | Antall fagarbeidere | Antall Høgskole |
|----------|---------------|---------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| Omsorg   | 23            | %             | 3               | 14                  | 6               |
| Oppvekst | 5             | %             | 2               | 3                   | 0               |
| Teknisk  | 21            | %             | 19              | 2                   | 0               |
| Sum      | 49            |               | 24              | 19                  | 6               |

**Prognoser for Malvik kommune:**

| Sektor   | Antall totalt | % av total FA | Antall ufaglært | Antall fagarbeidere | Antall Høgskole |
|----------|---------------|---------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| Omsorg   |               | %             |                 |                     |                 |
| Oppvekst |               | %             |                 |                     |                 |
| Teknisk  |               | %             |                 |                     |                 |
| Sum      |               |               |                 |                     |                 |

**12.1.3 Kapasitet og kompetanse i en sammenslåingsfase**

En sammenslåingsprosess vil være arbeidskrevende i perioden fra vedtak og til den nye kommunen er formelt etablert. VR-samarbeidet gir store fordeler på dette området ettersom det allerede er robuste administrative samarbeid på viktige områder. I en sammenslåingsfasen vil det være behov for mer kompetanse og ressurser enn når den nye kommunen er etablert. En må sørge for å sikre seg denne til den nye kommunen er på plass.

## 12.2 Oppsummering

---

Ved en sammenslåing vil de aller fleste arbeidstakerne beholde både arbeidsoppgaver og arbeidsplass.

Det vil bli overtallighet i overordnet ledelse og stabs-/støttefunksjoner, men noe av denne vil løses ved naturlig avgang. En viss overtallighet er nødvendig for å løse de mange arbeidsoppgavene som må gjøres i prosessen fra vedtak om sammenslåing til den nye kommunen er etablert. En må sørge for å sikre seg denne kompetansen til den nye kommunen er på plass.

Det må iverksettes prosesser med tanke på intern rekruttering til lederstillinger og andre nøkkelstillinger.

Så snart en ser at det går mot en sammenslåing, bør kommunene gjøre avtale om å samordne rekruttering slik at en ikke rekrutterer utenfra før en har oversikt over stillinger der en vil ha tilstrekkelig kompetanse samlet sett.

Det bør etableres en «prosjektorganisasjon» som kan håndtere utviklingen av den nye kommunen. Her er det viktig å bruke ledelses- og samarbeidsstrukturer som nyttes i VR-samarbeidet i dag (RR, AU, Fagråd og politiske nemnder). Tillitsvalgte og fagpersoner fra personaladministrasjon må være godt representert i de administrative prosjektgruppene som må etableres.

## 13 Demokrati og politisk styring

### 13.1 Generelt

Konsekvenser for lokaldemokratiet har vært et sentralt område i debatten omkring kommunereformen. En kommunesammenslåing vil føre til store endringer på dette området.

Lokaldemokratiet er grunnlaget for kommunenes eksistens. Derfor er det viktig å vurdere hvordan en kan sikre engasjement med hensyn til kommunens utvikling. Dette kan motivere flere til aktiv politisk deltagelse og til å søke politiske verv.

Det generelle utfordringsbildet tilsier at kommunene i framtida må spille på lag med frivillig sektor i enda større grad enn i dag for å løse utfordringene. Frivillige organisasjoner er viktige for demokratiet gjennom å være pådrivere og kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere. Kommunen kan inngå samarbeidsavtaler og partnerskap med disse interessegruppene for å løse oppgaver i lokalsamfunnet.

I diskusjonen om hvor stort kommunestyret skal være i den nye kommunen, er det aktuelt å vurdere konsekvensene for representasjon og den politiske styringen. Hvordan kan endring ha innvirkning på kontakten mellom folkevalgte og innbyggerne?

Kommunene kan opprette politiske utvalg og komitéer med bestemte oppgaver og ansvar. Disse forbereder saker for kommunestyret. Om de er delegert myndighet kan de fatte endelig vedtak i noen saker. Storparten av kommunene har faste utvalg, med beslutningsmyndighet på ett eller flere områder. Utvalgs- og komitestrukturen i norske kommuner er mangfoldig.

Kommunedelsutvalg er nærdemokratiske organ med delegert beslutningsmyndighet. De er beskrevet i KommuneLOvens § 12 og inngår i kommunens formelle styringssystem. Det er viktig å være bevisst på at når ulike typer utvalg, inndelingsprinsipper og arbeidsmåter kombineres, kan det føre til redusert beslutnings-effektivitet og en lite oversiktlig kommuneorganisasjon for kommunens innbyggere. Det viktigste er at den nye kommunen finner sin mest hensiktsmessige organisering.

Hvordan den politiske organiseringen og sammensetning skal være i en overgangsperiode må drøftes ved inngåelse av en intensjonsavtale.

Endelig avklaring av politisk organisering av kommunen må være på plass fra og med kommunevalget 2019

### 13.2 Definisjoner av ulike typer kommunedelsdemokrati

*(Hentet fra rapporten fra felles utredningsarbeid for kommunene Skaun, Klæbu, Malvik og Trondheim, datert 12 okt. 2015)*

#### 13.2.1 Lokalkunnskap og demokrati.

Kommunedelsdemokrati er også kalt bydelsdemokrati eller nærdemokrati og innebærer at kommunene deles inn i geografiske områder som får nærmere spesifiserte oppgaver og ansvarsområder. Nærdemokratiske ordninger er først og fremst begrunnet med politiske argumenter som lokal innflytelse, lokal identitet og lokal mobilisering, men også at kommunen skal kunne bruke lokalkunnskap i beslutningsprosessene.

En rapport fra NIBR, *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden (2013:4)* beskriver de ulike ordningene og hva som kjennetegner disse. NIBR omtaler tre hovedkategorier:

En modell med noe delegert politisk myndighet og evt. tjenesteansvar for kommunens tjenester, en offentlig tilrettelagt foreningsbasert lokalutvalgsmoell som er diskusjonsforum, informasjons- og initiativtakere, og en modell med frivillige organisasjoner slik vi alt har i dag, med velforeninger, beboerforeninger eller andre organisasjoner i et avgrenset geografisk område, der disse kan bruke mulighetene for å bringe fram sine synspunkter på linje med alle andre.

De to første modellene hører hjemme i kategorien med politisk delegert myndighet. NIBRs tredje modell representerer de ordningene som eksisterer i dag, en åpen adgang for lokale organisasjoner og personer til å ta kontakt og la seg høre før det treffes politiske beslutninger som angår dem.

Følgende hovedmodeller vil være interessante for kommunene i VR å vurdere ved en sammenslåing:

- Kommunedelsutvalg / bydelsutvalg som er valgt eller oppnevnt og som kommunestyret har gitt politisk ansvar og myndighet, og der det i tillegg er en bydelsadministrasjon som gir desentraliserte tjenester.
- Kommunedelsutvalg / bydelsutvalg som er valgt eller oppnevnt og har begrenset politisk myndighet, uten bydelsadministrasjon.
- Grendeutvalg, lokalutvalg eller nærmiljøutvalg som er rådgivende og basert på sivilsamfunnets, foreningslivets og ildsjelers ressurser.

### **Kommunedelsutvalg**

Kommunedelsutvalg er hjemlet i Kommunelovens § 12, der det heter at kommunestyret selv kan vedta å opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunedelsutvalg som opprettes etter denne paragrafen kan likne små kommunestyrer som møtes regelmessig og følger formelle møte- og saksbehandlingsregler. Medlemmene kan være valgt i bydelen, eller utpekt av kommunestyret. Sammensetningen kan ved utpeking være basert på valgresultatet i bydelen, eller være likt for alle bydeler, basert på valgresultatet i kommunestyret.

### **Lokalutvalg**

Lokalutvalg eller grendeutvalg fungerer mer som paraplyorganisasjoner for frivillige lag og organisasjoner i området. Utvalgene holder årsmøter, velger ledelse og organiserer arbeidet selv, med eller uten hjelp fra kommunen.

### **Nærdemokratiske organ**

Nærdemokratiske organ eller bydelsutvalg fungerer som kontakt- og medvirkningsorganer mellom kommunen og det geografisk avgrensede området. Hensikten er å gi lokalbefolkningen mulighet til å uttale seg og medvirke i storsamfunnets politiske beslutninger, men også mulighet for å arbeide sammen om lokalsamfunnsutvikling. I de langt fleste tilfellene er det kommunene selv som har tatt initiativ til opprettelsen.

Kommunesammenslåing har vært bakgrunnen for flere av disse. I NIBR-rapporten oppsummeres erfaringer fra flere nordiske land. De viktigste suksesskriteriene som trekkes fram er *lokal identitet, formell kobling mellom nærdemokratiorganet og kommunen, deltakernes opplevelse av at arbeidet har konkret effekt, og klare forventninger og roller.*

### **13.2.2 Politisk valgte/oppnevnte utvalg. Eksempler**

Kommunestyret kan i tråd med kommuneloven delegere ansvar og oppgaver til kommunedelspolitiske organer. Lengst i så måte har Oslo kommune gått, der dagens 15 bydeler har

lokalt valgte politikere med egen administrasjon og ansvaret for mer enn 40 prosent av kommunens budsjettmidler. Ordningen i Oslo har eksistert i mer enn 25 år.

Også Stavanger kommune har en ordning med politiske organer på bydelsnivå. De sju bydelene har hvert sitt bydelsutvalg som oppnevnes av bystyret, politisk sammensatt i tråd med det samlede valgresultatet for kommunen, og dermed likt for alle bydeler. Representantene må være bosatt i bydelen.

Den store forskjellen mellom disse to er at i Oslo har bydelsutvalgene stor delegert myndighet og ansvar for bydelsfordelte tjenester med egen administrasjon, mens Stavanger har bydelsutvalg uten slik administrasjon og med lite delegert myndighet. Mens Oslos bydelsutvalg har ansvar for budsjettbalansen i sin bydel, skal bydelsutvalgene i Stavanger eksplisitt ikke uttale seg om *«bydekkende tjenester, enkeltpersoner eller budsjett»*.

En egen variant finnes i Bodø kommune (50 000 innbyggere). Der ble det opprettet lokale utvalg i de fire bydelene som i utgangspunktet har tilhørt kommuner som ble slått sammen med Bodø, en prosess som har hatt flere omganger, seines i 2005. I dag har Bodø kommune fire kommunedelsutvalg, men ingen slike utvalg innenfor det som opprinnelig var Bodø kommune. Medlemmene velges for fire år, på egne lister, samtidig med kommunevalget.

Det er ingen delegert beslutningsmyndighet lagt til utvalgene. Utvalgenes oppgave er å ta initiativ og gi råd. Utvalgene får hjelp av nærmiljøledere, om lag 50 % stillingsressurs for hvert utvalg. Det er kommunestyret som må beslutte hvordan dette skal gjøres. Det må vedta reglement som sier noe om hvor mange utvalg som skal opprettes, og hvordan de skal settes sammen: Direkte valg eller utpeking, hvem som kan være medlem (kan medlemmet også sitte i kommunestyret?), om utpeking skjer i samsvar med kommunestyrets flertall eller er basert på det politiske flertallet i bydelen, etc.

Videre må reglementet vise hva som er organets ansvar: Hva kan de beslutte selv, hva er de forpliktet til å behandle, hva skal de uttale seg om, og hva skal utvalgene ikke uttale seg om. Reglementet må gi regler for innkalling, forfall, generelle møteregler og protokoller, avstemming og eventuelle ankemuligheter. Det er en fordel om reglementet også tar for seg hvordan forholdet mellom kommunedelsutvalget og kommunens øvrige politiske organer skal være. Skal det avholdes faste møter? Hvem skal møte?

Også kommunestyrets partier må beslutte hvordan de skal se på lokalutvalgenes representanter fra eget parti. Skal lokalutvalgenes medlemmer delta i partienes gruppemøter for kommunestyregruppen? Skal de gis talerett og / eller stemmerett der?

Den delegerte myndigheten begrenses av reglementet fastsatt i kommunestyret. Den største begrensningen ligger likevel i lovverket, spesielt de særlovene som handler om de ulike tjenestene i kommunesektoren.

### 13.2.3 Offentlig tilrettelagt nærmiljøarbeid. Eksempler

Med lokalutvalg menes en geografisk avgrenset paraplyorganisasjon som samler lokale foreninger og ildsjeler og lar disse velge sine styrer. Områdeinndelingen kan være alt fra skolekretser til større bydeler, og utvalgene har en rådgivende funksjon for kommunestyrene.

Det finnes en rekke nærmiljøbaserte lokalutvalg i Norge. NIBR har sett nærmere på noen av disse, bl.a. i kommunene Fredrikstad, Tromsø og Nedre Eiker. Alle disse lokalutvalgene er initiert av



kommunen, men de er ikke kommunale, de er uavhengige paraplyorganisasjoner eller møteplasser i sivilsamfunnet.

Utvalgene har ingen delegert myndighet fra kommunen, de disponerer oftest en symbolsk pengesum til sitt arbeid, og kan dra veksler på kommunalt ansatte som tilrettelegger og oppmuntrer deltakelsen. Formålet er oftest å sikre noen faste rammer for samarbeidet mellom lokalbefolkning og organisasjonsliv, og kommunen.

Mye av aktiviteten skjer som dugnad, men det er også vanlig med kommunal støtte til driften eller til videreutdeling til gode formål i bydelen. Da Fredrikstad kommune i 1994 slo seg sammen med fire andre kommuner, ønsket den nye kommunen å legge til rette for lokaldemokrati. Kommunen var sterkt inspirert av Lokal Agenda 21, og laget sin egen *Fredrikstaderklæring*.

Ordningen består nå av 21 lokalsamfunnsutvalg, som tilsvarer skolekretsene. Utvalgene har årsmøte en gang i året og velger sine representanter. De som kommer inn, representerer ofte foreningsliv, idrett, skole eller kirke. Det var opprinnelig politiske representanter i utvalgene, men dette har man gått bort fra. Kommunen var initiativtaker og er fortsatt støttespiller. Kommunens rolle har utviklet seg over tid, og antallet kommunale støttemedarbeidere er redusert fra 8,7 til to årsverk, utført av tre medarbeidere. De kommunale medhjelperne arbeider for å videreutvikle medvirkningsordninger. Kommunen har deltatt i Interreg-prosjektet «Engasjer mer», der temaene har vært folkehelse, levekår, kommuneplanlegging og frivillighet.

Utvalgene i Fredrikstad benyttes systematisk av kommunen som høringspart, og kan selv melde inn saker til kommunen. Lokalutvalgene i Fredrikstad har vært mest opptatt av arbeid for de fysiske omgivelsene. Fredrikstad kommune tilrettelegger for møter mellom lokalutvalgene og politikerne fra alle partier noen ganger i året. Referatene fra lokalutvalgsmøtene distribueres også til kommunens politikere, og utvalget får en mindre pengesum av kommunen, til egen drift.

Det er og har vært stor variasjon i hvordan de 21 utvalgene fungerer. NIBR sier i sin rapport at kommunale aktører mener utvalgene bidrar med nyttig lokalkunnskap.

### 13.3 Media og lokaldemokrati

Media har en viktig rolle i lokaldemokratiet og må utfordres. Alle kommunene i dag har sin egen lokalavis. Selbu og Tydal har i tillegg en svært populær nærradio i Nea radio som også dekker kommunene Røros, Os og Holtålen, Nea radio kåres svært ofte til en av landets mest populære nærradio i undersøkelsene som Norsk lokalradioforbund gjennomfører jevnlig.

For å fremme åpenhet og god kommunikasjon mellom innbyggere, politikere og kommunen har media en viktig rolle. Utenom Adresseavisen og NRK er det i dag kun Stjørdals-Nytt (kommer ut kun en gang i uka) som dekker hele Værnesregionens område. Når kommuner slår seg sammen vil lokalmedia kunne formidle kulturforskjeller og bidra til å bygge en felles kultur og nye relasjoner. Lokalaviser og nærradio bør utfordres til å dekke hele den nye kommunen ved en sammenslåing.

### 13.4 Oppsummering

I en sammenslåingsprosess gis det en anledning til å vurdere politisk organisering og arbeidsmåter grundig ut fra dagens situasjon og utfordringer. Det er klart at det må bli færre kommunestyrerepresentanter i forhold til antallet innbyggere i en ny kommune. Det vil også si at det vil bli færre representanter fra de enkelte lokalsamfunn.

Det er relativt få som er medlemmer i politiske parti og som søker politiske verv. For å utvikle gode lokalsamfunn er det viktig med god samhandling mellom kommunen og lokalsamfunn, både næringsliv og frivillige organisasjoner. Det generelle utfordringsbildet tilsier at kommunene i framtida må spille på lag med frivillig sektor i enda større grad enn i dag for å løse utfordringene. Frivillige organisasjoner er viktige for demokratiet gjennom å være pådrivere og kanaler for interessegrupper og engasjerte innbyggere. I en vurdering av den politiske utvalgsstrukturen må en derfor vurdere hvordan lokalt engasjement og tilhørighet kan sikres uten at det går på bekostning av gode og effektive beslutningsprosesser på overordna nivå.

Ved valg av utvalgsstrukturer og betegnelse på disse er det av betydning at betegnelsen sier hva den overordnede oppgaven til utvalget skal være slik at innbyggerne kjenner seg igjen. Grendeutvalg og tettstedsutvalg kan være slike. Det er viktig at det velges arbeidsmåter som fremmer engasjement og samhandling.

Etablering av nærdemokratiske ordninger må også vies stor oppmerksomhet for nettopp å oppnå lokal innflytelse og identitet, men vel så viktig for at kommunen skal kunne bruke lokalkunnskap i beslutningsprosessene.

Det må også vurderes hvordan nye digitale muligheter kan utnyttes for å skape innsyn og engasjement i beslutningsprosesser i hele lokalsamfunnet.

En ny politisk organisering i en sammenslått kommune vil kunne gi en økonomisk gevinst. Dette bør ses opp mot muligheten til å etablere nye samarbeidsfora som kan styrke kommunikasjonen mellom lokale interesser og kommunestyrets medlemmer.

## 14 Sammendrag

### 14.1 Videreføre/-utvikle samarbeidet i VR

Ettersom de fleste kommunene i VR ønsker å videreføre samarbeidet, er det nødvendig å se på utfordringene med en videreføring/videreutvikling av samarbeidet. Viser til Utrednings punkt 3.2. Stjørdal kommune vil være vertskommune også i et videreført samarbeid. De problemstillingene som har betydning for forutsigbarheten og kommunenes innflytelse i et videreført samarbeid, må avklares nærmere.

Den eller de kommuner som blir stående utenfor ved en sammenslåing har også behov for å få en avklaring om samarbeidsform og innflytelse.

### 14.2 Aktuelle områder for felles mål og intensjoner

#### 14.2.1 Økonomiske forhold, vekst og tettstedsutvikling

Behovet for å sikre bærekraftig vekst er viktig for hele regionen og tilsier at det må fokuseres på vekst i tettstedene og omlandet i tillegg til i regionsenteret Stjørdal. Mål og strategier må utformes og nedfelles i intensjonsavtalen.

Kommunene har forskjellige løsninger på eiendomsskattespørsmålet i dag. I vedtak om sammenslåing, må det klargjøres hvordan eiendomsskatten skal bli i den nye kommunen. Det kan bli krevende, og samtaler bør starte snarest slik at enighet kan oppnås når intensjonsavtale skal utarbeides og vedtas.

I forbindelse med en kommunesammenslåing kan KMD i en overgangsperiode gjøre unntak for reglene i eiendomsskatteloven. Kommunene vil være tjent med selv å finne frem til ordninger i en overgangsperiode, og på det grunnlaget søke KMD om unntak fra loven.

Når det gjelder konsesjonskraft er kommunene Meråker, Tydal og Selbu opptatt av at inntektene fra konsesjonskrafta fortsatt skal komme «sine innbyggere» til gode, ettersom verdiskapingen skjer i deres geografiske områder. Det må samtidig tas stilling til hvordan inntektene fra konsesjonskrafta, som tidligere tilfalt STFK, skal forvaltes.

Det må settes ned en egen prosjektgruppe for å se på alle sidene av kommuneøkonomien ved en sammenslåing. Eierskap av betydning for den enkelte kommune og hvordan disse verdien skal forvaltes, må vies spesiell oppmerksomhet. Eksempel på dette vil være verdiene i SEV og NTE.

Det nye inntektssystemet og konsekvenser for rammeoverføringene må sikre at Værnes kommune kommer økonomisk styrket ut av sammenslåingen. Forslaget som ligger på bordet i dag gjør ikke det. Dette må Fylkesmennene kunne ta tak i.

Det må tas stilling til hvordan Reformtilskuddet på tilsammen 80 mil kr skal utnyttes. Skal det gå til felles satsing eller fordeles på den enkelte kommune?

#### 14.2.2 Desentraliserte og gode tjenester.

Nærhet og kvalitet i tjenestene er viktige faktorer for innbyggerne. Det blir viktig å kommunisere at tilbud innen skole, barnehage samt pleie og omsorg fortsatt skal være desentralisert og at en sammenslåing i seg selv ikke skal utløse nedleggelse av skole-/barnehage eller institusjoner.

For at politikerne, innbyggere og administrasjonen skal se hvordan kvaliteten på tjenestene utvikler seg etter sammenslåingen, kan det være aktuelt å opprette brukergrupper i de «gamle kommunene». Behovet for årlige brukerundersøkelser vil bli ytterligere påkrevd for å gi et bilde av utviklingen.

### 14.2.3 Næringsutvikling

Fundamentet som er lagt til grunn i «Strategisk næringsplan for VR, 2011-2020» og næringsplanen i seg selv, vil være et godt grunnlag å bygge utviklingen videre på i en Værnes kommune. Satsningsområder i denne og den enkelte kommunes næringsplan, vil være naturlig å videreføre som konkrete tiltak/prosjekter i den nye kommunen. Intensjonsavtalen bør inneholde satsningsområder i de tidligere kommuneområdene og for tettstedet Stjørdal.

Et felles næringsapparat for den nye kommunen bør etableres tidlig, slik at en helhetlig næringspolitikk med grunnlag i Strategisk næringsplan for VR kan videreutvikles og arbeidet med å skaffe midler til verdiskapning i hele området kan fortsette med økt innsats.

### 14.2.4 Frivilligheten, kultur/idrett

Kultur og frivillighet er viktige element i lokalsamfunnet og dermed også politisk viktige områder. Ettersom lokalsamfunnet/grendene har et blomstrende og mangfoldig kulturliv i dag, er det viktig at det legges vekt på lokaldemokratiske ordninger som viderefører dette. Dette er av så stor betydning for lokalmiljøene/bygdene at det må tas inn i drøftingene om valg av lokaldemokratiske styringsmodeller i en Værnes kommune.

Det bør ligge godt til rette for en sterkere kulturbasert næringsutvikling gjennom en felles satsing. Satsningsområdene kan synliggjøres i en intensjonsavtale.

Dersom kommunene allerede har planer om å få større idrettsarrangement til sine områder kan dette tas inn i intensjonsavtalen for den nye kommunen.

### 14.2.5 Service, kommunikasjon og beredskap

Uavhengig av om kommunene slår seg sammen eller ikke, er det behov for å etablere en enhet for «informasjon, kommunikasjon og beredskap». Denne skal sikre en profesjonell og fremtidsrettet informasjons- og kommunikasjonsform, både med innbyggerne og mellom ansatte i kommunen. Samtidig vil en slik enhet øke sikkerheten for at informasjonsbehovet i en beredskaps-/krisesituasjon vil fungere. Behovet for å etablere en slik enhet er tilstede i dag.

For de tjenestene som det vil være naturlig å sentralisere, kan det være nødvendig å peke på konkrete løsninger som skal sikre at innbyggere og næringsaktører opplever fortsatt like god service og tilgjengelighet som før. «Servicetorgene» i tettstedene videreføres i en eller annen form for å sikre god kommunikasjon og direkte kontakt mellom aktørene ved behov. «Servicetorget» oppgaver og innhold bør utredes nærmere.

### 14.2.6 Lokalisering og arbeidsplasser

En samling av ledelse, stabs-/støttefunksjoner, utviklingsprosjekter og sårbar fagkompetanse vil være nødvendig, men det betyr ikke at arbeidet til daglig må gjøres i kommunesenteret. Det er viktig å drøfte hvilke funksjoner/enheter som kan lokaliseres til nærmiljøene for å gi arbeidsplasser i distriktene.

Det er allerede etablert flere tjenestesenter for mange av de administrative funksjonene, men få er lokalisert utenfor Stjørdal sentrum. De administrative tjenestene må utredes nærmere med henblikk på sammenslåing og mulig lokalisering til tettstedene.

PLM rapporten og dens delutredninger må nyttes som grunnlag for å vurdere lokalisering og arbeidsplasser innen forvaltningstjenestene. Innen teknisk drift er behov for en grundig utredning før en kan ta stilling til lokalisering av funksjoner/enheter som ikke er en del av de desentrale tjenestene som gis der folket bor.

#### **14.2.7 Demokrati og samhandling**

Demokratiperspektivet vil være et av de viktigste områdene å finne gode løsninger på i den videre prosess. I tillegg til at den enkelte kommune bør gjøre en vurdering av styrker og svakheter ved dagens situasjon, må det utformes mål og strategi for demokrati og samhandling i en sammenslått kommune.

Det må velges arbeidsmåter som fremmer engasjement og samhandling. For å sikre innflytelse fra tettstedene kan det være aktuelt å etablere lokalutvalg eller grendeutvalg som kan fungerer som paraplyorganisasjoner for frivillige lag og organisasjoner i området. I tillegg kan det være aktuelt med nærdemokratiske organ eller tettstedsutvalg for å gi lokalbefolkningen mulighet til å medvirke i storsamfunnets politiske beslutninger, og for å arbeide sammen om samfunnsutviklingen lokalt.

Det må avklares tidlig, hvordan den politiske organisering og sammensetning skal være i en overgangsperiode.

Media-dekningen i den nye kommunen må vies oppmerksomhet. Det er viktig å sikre god media-dekning i hele kommunen da det vil være av stor betydning for lokaldemokratiet. Media har en viktig rolle i å formidle kulturforskjeller, aktuelt stoff fra tettstedene og for å bygge nye relasjoner mellom innbyggerne, og mellom innbyggere, næringsliv og det offentlige. Media bør utfordres på dette.

#### **14.2.8 Tilrettelegging for/gjennomføring av en sammenslåing**

Kommunene i VR har gjennom sitt lange samarbeid tilegnet seg bred erfaring på samhandling og omstilling. Det gode samarbeidet er bygd på verdier som tillit, åpenhet, raushet og vilje til å lykkes. «Prosjektorganisasjonen» som skal velges for sammenslåingsprosessen må ta utgangspunkt i dagens ledelses-/styringsstruktur i VR og kjente verdier. Tillitsvalgte og representanter fra personaladministrasjonen må inn i organisasjonen.

Det er av avgjørende betydning for resultatet av en sammenslåing at det bygges videre på de etablerte samarbeidsordningene for tjenesteproduksjonen og for de administrative områdene. Dette vil gi trygghet for de ansatte og sikre fortsatt gode tjenester for brukerne, også under sammenslåingsprosessen.

#### **14.2.9 Krav til den nye kommunen.**

Ettersom det er bred enighet om at kommunene i VR har lyktes godt med VR-samarbeidet, er det naturlig å sikre at de positive erfaringene blir videreført inn i den nye kommunen. Samhandling er mer viktig enn noen gang når en ser utfordringsbildet fremover. Brukerne av tjenestene er de samme når kommunene slås sammen. Det er derfor viktig at innbyggerne i den nye kommunen opplever helhetlige og tverrfaglige tjenestetilbud, utført på en forsvarlig og profesjonell måte. Intensjonsavtalen bør inneholde føringer for dette.