

Melhus, Skaun, Midtre Gauldal

# Muligheter og konsekvenser ved endret kommunestruktur

Rapport

1. april 2016

**Oppdragsgiver:** Melhus kommune

**Rapport nr.:** 9284

**Rapportens tittel:** Muligheter og konsekvenser ved endret kommunestruktur

**Konsulenter:** Jørund Nilsen, Erik Holmelin, Hege Askestad og Rune Holbæk

**Ansvarlig konsulent:** Rune Holbæk

**Dato:** 1. april 2016

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>7</b>
<b>1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER</b>	<b>23</b>
1.1 KOMMUNEREFORMEN	23
1.2 BEGRUNNELSE FOR REFORMEN	23
1.3 HENSIKT, PROBLEMSTILLINGER OG UTREDNINGSLTERNATIVER	25
1.4 METODE	26
<b>2 STATUS OG UTVIKLINGSTREKK I KOMMUNENE</b>	<b>27</b>
2.1 FOLKEMENGDE OG AREAL	27
2.2 BEFOLKNINGENS ALDERSPROFIL	31
2.3 UTDANNINGSNIVÅ OG KOMPETANSETETTHET	33
2.4 NÆRINGS- OG NÆRINGSUTVIKLING	35
2.5 PENDLING	37
2.6 REGIONALE PLANER	39
2.6.1 Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP)	39
2.6.2 Strategisk næringsplan	40
2.7 TRONDHEIMSREGIONEN	40
2.8 INTERKOMMUNALT SAMARBEID	41
2.9 KOMMUNESTYRENE OG VALGDELTADELSE	41
2.10 ENDRINGER I FYLKESKOMMUNENS- OG REGIONAL STATS ORGANISERING?	41
2.11 KOMMUNEØKONOMI	42
2.12 TJENESTEOMRÅDENE – NIVÅ OG UTGIFTER	47
2.12.1 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040	48
<b>3 KOMMUNESTRUKTUREN OG SAMFUNNSUTVIKLING</b>	<b>52</b>
3.1 KOMMUNENES ROLLE SOM SAMFUNNSUTVIKLER	52
3.2 EKSPERTUTVALGETS KRITERIER FOR SAMFUNNSUTVIKLING	52
3.3 TRONDHEIMSREGIONEN – DELT AV GRENSER	53
3.4 FELLES INTERESSER I UTREDNINGSREGIONEN – GEVINSTER AV Å STÅ SAMLET?	54
3.5 BEDRE FAGKAPASITET I KOMMUNENE SOM FØLGE AV SAMLING AV FAGMILJØER?	54
3.6 UTFORDRINGER SETT FRA NÆRINGS- OG NÆRINGSUTVIKLING	55
<b>4 KOMMUNESTRUKTUREN OG OPPGAVER INNEN TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE</b>	<b>59</b>
4.1 SKALAEFFEKT OG STORDRIFTSFORDELER	59
4.2 KAPASITET, TILGJENGELIGHET OG KOMPETANSE	61
4.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL HARMONISERING	62
4.4 ULIKE TYPER AV OPPGAVER	64
4.5 POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER TIL STØRRE KOMMUNER -	70
<b>5 KOMMUNESTRUKTUREN OG KOMMUNEØKONOMI</b>	<b>71</b>
5.1 HVORDAN VIRKER INNTEKTSSYSTEMET?	71
5.2 HVORDAN VIL RAMMETILSKUDDET SAMLET FOR KOMMUNENE BLI ENDRET PÅ VARIG BASIS?	73
5.3 ULIKE STIMULERINGSTILSKUDD	75
5.4 ARBEIDSGIVERAVGIFT	76
5.5 KONSEKVENSER AV FORSLAGET TIL NYTT INNTEKTSSYSTEM FRA 2017	77
5.6 OMFORDDELING MELLOM KOMMUNENE	79

<b>6</b>	<b>DEMOKRATI</b>	<b>80</b>
6.1	VALGDELTAELSE	80
6.2	KOMMUNESTYRENE	80
6.3	POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER	82
6.4	MINDRE INTERKOMMUNALT SAMARBEID	82
6.5	PÅVIRKNINGSKRAFT	82
6.6	IDENTITET OG TILHØRIGHET	83
6.7	NÆRDEMOKRATISKE ORDNINGER – LOKALSTYRER	83
<b>7</b>	<b>VIDEREFØRING ELLER SAMMENSLÅING AV KOMMUNENE - SAMLET VURDERING</b>	<b>87</b>
7.1	EKSPERTUTVALGETS KRITERIER	87
7.2	TJENESTEPRODUSENT	88
7.3	MYNDIGHETSUTØVELSE	92
7.4	SAMFUNNSUTVIKLING	93
7.5	LOKALDEMOKRATISK ARENA	95
7.6	SAMLET VURDERING AV DE ULIKE ALTERNATIVENE	97
7.6.1	Sammenslåing av Midtre Gauldal, Melhus og Skaun	97
7.6.2	Sammenslåing av Melhus og Skaun	102
7.6.3	Sammenslåing av Midtre Gauldal og Melhus	104
7.7	0-ALTERNATIVET – VIDEREFØRING AV SKAUN	106
7.8	0-ALTERNATIVET – VIDEREFØRING AV MELHUS	109
7.9	0-ALTERNATIVET – VIDEREFØRING AV MIDTRE GAULDAL	112

---

Egen vedleggsdel	Vedlegg 1. Nærdemokratiske ordninger, lokalstyrer
	Vedlegg 2. Data pr. deltjeneste
	Vedlegg 3. Beregninger av stordriftsfordeler for administrasjon og styring
	Vedlegg 4. Statistikkvedlegg
	Vedlegg 5. Konsekvenser av nytt inntektssystem

## Forord

I forbindelse med kommunereformen har Skaun, Melhus og Midtre Gauldal engasjert Agenda Kaupang i samarbeid med Jørund Nilsen (eget selskap), til å utrede fordeler og ulemper ved en eventuell sammenslåing eller videreføring av kommunestrukturen. Utredningen tar for seg følgende fire alternativer:

- Melhus, Skaun, Midtre Gauldal kommuner
- Melhus og Skaun kommuner
- Melhus og Midtre Gauldal kommuner
- 0-alternativet for alle tre kommuner

Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena og regjeringens ekspertutvalg og deres kriterier for kommunestrukturen.

Som en egen vedleggsdel til rapporten ligger en beskrivelse av modeller for nær-demokratiske ordninger og nøkkeltall knyttet til kommunenes tjenester og økonomi.

Prosjektet er gjennomført av Jørund K. Nilsen, Rune Holbæk, Hege Askestad og Erik Holmelin. Rune Holbæk har i samarbeid med Jørund Nilsen vært hovedkonsulenter i denne utredningen.

Arbeidet har pågått i perioden fra januar til april 2016.

Stabekk, 1. april 2016

Agenda Kaupang AS



## Sammendrag

### Oppdraget

I forbindelse med arbeidet med kommunereformen ønsket Skaun, Melhus og Midtre Gauldal å utrede fordeler og ulemper ved en evt. sammenslåing eller videreføring av kommunestrukturen. Utredningen tar for seg følgende fire alternativer:

- Melhus, Skaun, Midtre Gauldal kommuner
- Melhus og Skaun kommuner
- Melhus og Midtre Gauldal kommuner
- 0-alternativet, dvs. videreføring av alle tre kommuner

Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes hovedroller som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratiske arenaer, samt regjeringens ekspertutvalg og deres kriterier for kommunestrukturen.

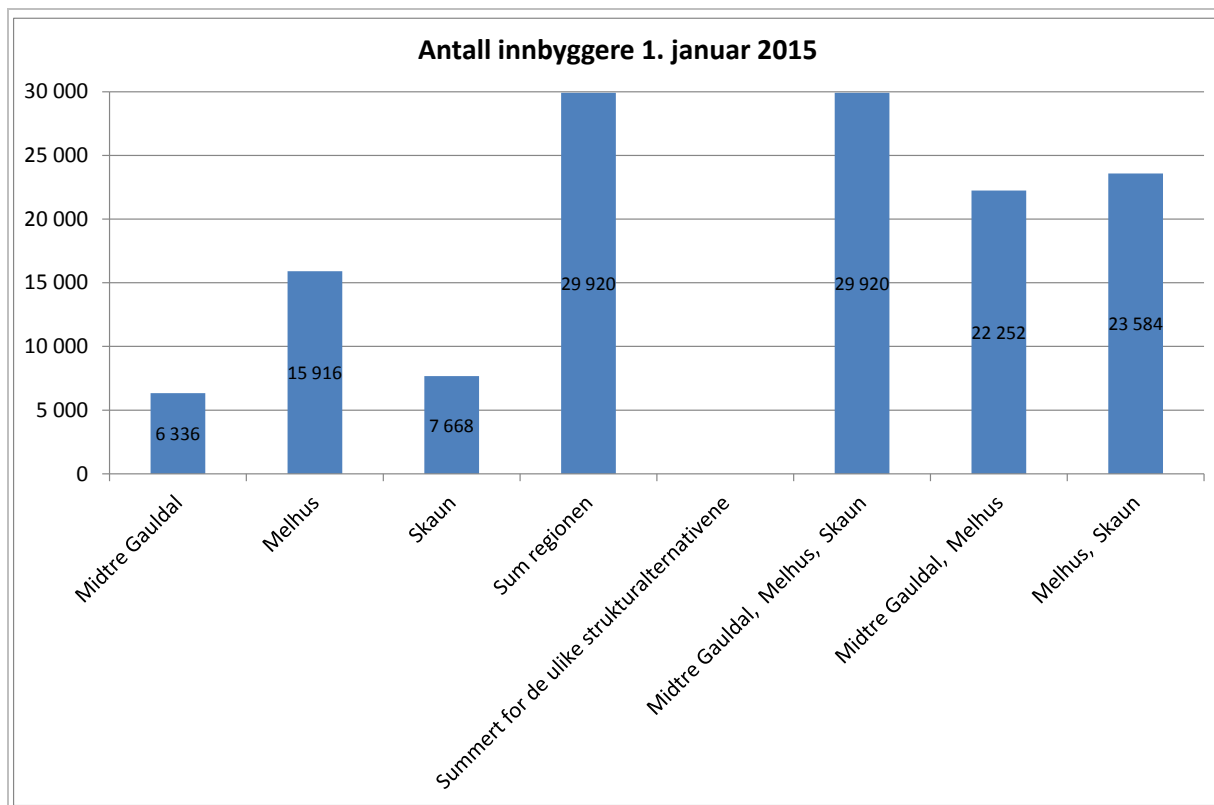
Utredningen baserer seg på offentlig statistikk, datamateriale utviklet av Agenda Kaupang, plan- og analysedokumenter utarbeidet i kommunene og andre offentlige aktører i regionen. Videre baserer utredningen seg på i alt om lag 25 telefonintervjuer. Underveis i prosjektet har det vært holdt to dialogmøter med styringsgruppene i løpet av vinteren 2016. Første dialogmøte var kommunevis, mens det andre ble gjennomført som en felles samling mellom kommunene. Endelige vurderinger står for Agenda Kaupangs regning.

### Kort om kommunene

Skaun, Melhus og Midtre Gauldal er kommuner sør for Trondheim, langs hovedferdselsårene E6 og E39. De tre kommunene hadde 1. januar 2015 til sammen nær 30 000 innbyggere, fordelt på et landareal inkludert innsjøer på om lag 2800 km<sup>2</sup>. Melhus og Skaun er omegnskommuner til Trondheim i sør, og er i dag vesentlig mer tettbebygd enn Midtre Gauldal. Særlig gjelder dette områdene langs E6 og E39 nord i kommunene, der avstanden til Trondheim bare er 2–3 mil, med godt utbygde kommunikasjoner på vei og bane. Rundt halvparten av de yrkesaktive i Melhus og Skaun jobber i Trondheim. Midtre Gauldal ligger sør for Melhus, og har mesteparten av sin bosetting i dalene langs E6 og Rv30, 5–8 mil fra Trondheim. Som følge av dette har Midtre Gauldal langt mindre pendling til Trondheim. Særlig områdene sør for Støren har et mer distriktpreg enn Melhus og Skaun.

Samtlige kommuner er resultat av den omfattende kommunereformen som ble gjennomført på 60-tallet. De nåværende kommunene består i dag av 3-4 tidligere kommuner. Alle tre kommuner har hatt en befolkningsvekst som har tiltatt de siste fem årene, men her står Skaun i en særstilling med en vekst på mer enn 3 % pr år i gjennomsnitt de siste fem årene.

Figuren nedenfor viser folkemengden i de tre kommunene 1. januar 2015 og totalt innbyggertall i de ulike utredningsalternativene.



Arealmessig er Midtre Gauldal klart størst av de tre kommunene, med et landareal på nærmere 1900 km<sup>2</sup>. Melhus har et areal på nærmere 700 km<sup>2</sup>, mens Skaun har et landareal på i overkant 200 km<sup>2</sup>.

## Oppsummerende vurdering av hovedalternativene

### **Midtre Gauldal, Melhus og Skaun**

#### Samfunnsutvikling

De tre kommunene utgjør ikke et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Skaun og Melhus har begge om lag 50 % pendling til Trondheim, mens pendlingen mellom de tre kommunene er beskjedne. Det er behov for grenseoverskridende perspektiver og politikkutforming i Trondheimsregionen, spesielt innenfor areal- og transportplanlegging. Grenseoverskridende perspektiver vil fortsatt måtte ivaretas gjennom oppfølging av interkommunal plan (IKAP) og i regi av Regionrådet for Trondheimsregionen.

De tre kommunene har felles interesser i å ivareta samfunnsutviklingen på sørsiden av Trondheim. Kommunene har for eksempel felles interesser i å få til mer næringsetablering og i å få forgang i utbyggingen av E6. En ny kommune kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i dagens tre kommuner. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av en ny kommune i sammenheng. En sammenslutning kan motvirke evt. lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre.

En sammenslåing av de tre kommunene vil innebære etablering av en betydelig større kommune med om lag 30 000 innbyggere. Kommunene vil fortsatt være liten sammenlignet med Trondheim, men kan ha potensial for å tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor Trondheimsregionen for øvrig og statlige, fylkeskommunale og private aktører. En sammenslått kommune kan forplikte de tre nåværende kommunene samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag.



Imidlertid er de tre kommunene forskjellige og har ulike utfordringer. En sammenslått kommune vil ha store arealer med betydelige avstander, og den vil omfatte både bynære vekstutfordringer i Skaun og Melhus og i større grad distriktutfordringer i Midtre Gauldal, spesielt sør for Støren. Ulikhetene stedene og kommunene i mellom er et argument mot storkommunealternativer, fordi regionen ikke har så mange felles interesser som nødvendigvis gjør etablering av en helt ny kommune. De felles interesser kommunene har sammen kan kanskje like gjerne ivaretas gjennom Trondheimsregionen, interkommunal plan og ulike ad-hoc initiativ.

En større kommune vil ha potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og /eller nye arbeidsformer. Det kan medføre at regionen kan stake ut en utviklingsretning for kommunene samlet sett.

En av ulempene ved en større kommune kan være at nåværende kommuner har en relativt oversiktlig organisasjon, med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunene står overfor. En større kommune kan stå i fare for å bli mer byråkratiske og mindre praktisk orienterte.

### Lokaldemokrati

En sammenslåing av kommunene vil innebære at det vil bli betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgte politiker. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk sammenlignet med i dag.

Det kan også innvendes at en ny kommune kan få en redusert oppmerksomhet overfor distriktene, bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. En mer heterogen og sammensatt kommune kan oppleves mindre relevant og oversiktlig i et lokaldemokratisk perspektiv – for innbyggerne i samtlige tre kommuner.

En sammenslåing kan resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom. Økt konkurranse kan også gi potensial for mer motiverte og/eller kompetente politikere.

Som en følge av større fagmiljøer kan en kommune ha større potensial for å støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen, og ivareta innbyggernes behov.

En sammenslåing av kommunene kan føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står direkte til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre.

Ser vi regionen under ett er det neppe grunnlag for å konkludere med at de tre kommunene er en region med felles tilhørighet. Kommunene har for eksempel ikke en felles og samlende tradisjoner og innbyggerne holder til dels ulike lokalaviser. Imidlertid vil etablering av en ny kommune legge grunnlag for utvikling av en ny kommunetilhørighet i den grad det er viktig for innbyggerne som primært har sin tilhørighet til stedene og bygdene de bor i.

### Tjenesteyting

Større kommuner vil, i følge ekspertutvalget, legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed gi økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Videre hevdes det at større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler og det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder, slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon på om lag 20,7 mill. kroner, viser et betydelig stordriftspotensiale ved en kommunesammenslåing. Informantene i de tre kommunene er bevisst slike stordriftsfordeler. Når det gjelder stabs- og støttefunksjoner, er kommunene samstemte, selv om de bruker svært ulikt med ressurser. Flere informanter mener at det kan være en fordel å bli større for å sikre seg den strategiske og analytiske kompetansen som er nødvendig i tiden fremover. I alle de tre kommunene peker informanter på at det er begrensede ressurser å spille på, og at det kan være krevende å ta større løft.

Når det gjelder skole- og barnehageeierfunksjonen, peker informantene på at de i dag er sårbare med hensyn til å ta vare på alle de ulike rollene i saksbehandling og utviklingsarbeid.

Foruten strategisk utviklingskompetanse innen de store tjenesteområdene som skole og pleie og omsorg, etterlyses det kompetanse innen juss, HR og IKT.

Det er ikke grunnlag for å hevde at kommunene i dag har et omfattende interkommunalt samarbeid, og dette indikerer at det kan være et potensiale også innen de brukerrettede tjenesteområdene. Noe også informantene synes å være enige i.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på at det sannsynligvis finnes stordriftsfordeler innen de fleste tjenesteområder. Både sammenlignbare KOSTRA-tall og informantenes oppfatninger indikerer at det finnes effektiviseringsgevinster på en rekke områder. Imidlertid har vi ikke tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig å konkret beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett. Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen, og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder andre tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus, er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon, samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

For regionale samarbeidsparter som Bufetat, NAV og helseforetaket vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med betydelige fagmiljøer og politisk kraft.

Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at noen kommuner må redusere kostnadene til tjenestetilbudet sitt og andre kan øke kostnadsnivå sammenlignet med i dag. En storkommune bestående av Midtre Gauldal, Melhus, Skaun vil kunne innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,8 % i Midtre Gauldal og 1,1 % i Melhus. For Skaun vil det kunne innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 4,1 %.

For innbyggerne i Skaun, som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud som følge av bedre økonomiske forutsetninger i en felles storkommune, vil dette være udelt positive effekter. For Midtre Gauldal og Melhus, vil de beregnede omfordelingsvirkningene, isolert sett, kunne ha negative konsekvenser i form av et redusert tjenestetilbud. En måte å redusere de negative virkningene kan være å utnytte mulige stordriftsfordeler som en sammenslåing kan gi, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (87 %), grunnskole (43 %) og barnehage (29 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om de tre kommunene vil stå sterkere sammen for å møte disse vekstutfordringene både når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet samlet for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal vil nesten doble seg fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og den nye kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester. En større og mer robust kommune, vil sannsynligvis ha større utviklingskraft til å gjennomføre nødvendige strategiske omstillinger enn kommunene vil ha hver for seg.

Ekspertutvalget mener at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Kartleggingen vår viser at ingen av kommunene har en slik størrelse at det alltid er en slik tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler i kommunen og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker. Informantene peker på at dette kan være en aktuell utfordring i alle kommunene i utredningsregionen.

En felles storkommune ville ha oppfylt ekspertutvalgets kriterier for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.

#### Økonomisk soliditet

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Kommunestrukturen vil ikke påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år, slik inntektssystemet er pr. i dag. En sammenslått kommune vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt med 0,3 % av frie inntekter. Dette skyldes i hovedsak inndelingstilskuddet, basert på dagens inntektssystem, som alle tre kommunene får beholde og ta med seg inn i den nye kommunen. Forutsetningen er at kommunene tar en avgjørelse om kommunesammenslåing før 1. juli 2016. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil den nye kommunen få en netto reduksjon på knapt 1,5 % av frie inntekter.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel og utgiftsutjevning i forslag til nytt inntektssystem er totalt sett negativ for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal, og vil gi en redusert inntekt med ca. 8,5 mill. kroner årlig sammenlignet med kostnadsnøkkel for 2016.

En ny storkommune vil, verken på kort eller lang sikt, gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur samlet for de tre kommunene.

### **Melhus og Skaun**

Kommunen vil få nærmere 24 000 innbyggere kjennetegnet av relativt korte avstander og en sterk befolkningsvekst med et høyt antall pendlere til Trondheim. Mange av de samme argumenter for og i mot en sammenslåing nevnt i alternativet med tre kommuner, vil gjelde også i dette alternativet.

En fordel med dette alternativet er at de to kommunene fremstår som relativt homogene med flere felles interesser enn alternativet der Midtre Gauldal inngår. Begge kommunene har korte interne avstander og har felles interesser i å stå samlet om utviklingen sør for Trondheim. For eksempel for å få til mer næringsetablering og legge til rette for næringsarealer på sørsiden av Trondheim, eller prioriteringer av kommende samferdselsprosjekter i Trondheimsregionen, herunder de tiltak som finansieres av Miljøpakken. En sammenslutning kan legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i kommunene utfyller hverandre. Kommunene blir noe større og kan få noe økt innflytelse i Trondheimsregionen.

Også ut fra et lokaldemokratisk perspektiv vil alternativet Melhus og Skaun ha mange av de samme egenskaper som alternativet der også Midtre Gauldal inngår. Men en sammenslåing av Skaun og Melhus kan bli enklere både fordi det kun er to kommuner involvert, fordi den fortsatt vil være en relativt liten kommune i utstrekning og fordi de to kommunene antagelig har en del sammenfallende interesser som utpregede forstadskommune til Trondheim. Felles interesser kan legge til rette for utvikling av en kommune innbyggerne opplever som relevant og oversiktlig i et lokaldemokratisk perspektiv.

Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at en av kommunene må redusere kostnadene til tjenestetilbudet sitt og den andre kan få øke kostnadsnivået. En storkommune bestående av Melhus og Skaun vil kunne innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,6 % i Melhus. For Skaun vil det kunne innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 3,6 %.

For innbyggerne i Skaun, som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud som følge av bedre økonomiske forutsetninger i en felles kommune, vil dette være udelt positive effekter. For Melhus vil de beregnede omfordelingsvirkningene, isolert sett, kunne ha negative konsekvenser i form av et redusert tjenestetilbud. En måte å redusere de negative virkningene kan være å utnytte mulige stordriftsfordeler som en sammenslåing kan gi, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon på om lag 10,2 mill. kroner, viser et stordriftspotensiale ved en kommunesammenslåing av Melhus og Skaun.

Alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (95 %), grunnskole (37 %) og barnehage (24 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Melhus og Skaun vil stå sterkere sammen for å møte disse vekstutfordringene både når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet samlet for Melhus og Skaun vil nesten doble seg fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og den nye kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Kommunestrukturen vil ikke påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år, slik inntektssystemet er pr. i dag. En sammenslått kommune mellom Melhus og Skaun vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt med 0,2 % av frie inntekter. Dette skyldes i hovedsak inndelingstilskuddet, basert på dagens inntektssystem, som begge kommunene får beholde og ta med seg inn i den nye kommunen. Forutsetningen er at kommunene tar en avgjørelse om kommunesammenslåing før 1. juli 2016. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil den nye kommunen få en netto reduksjon på knapt 1 % av frie inntekter.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel og utgiftsutjevning i forslag til nytt inntektssystem er totalt sett negativ for Melhus og Skaun, og vil gi en redusert inntekt med ca. 5,6 mill. kroner årlig sammenlignet med kostnadsnøkkel for 2016.

### **Midtre Gauldal og Melhus**

Kommunen vil få nærmere 23 000 innbyggere. Midtre Gauldal er i dag om lag 3 ganger større i areal enn Melhus. Kommunen vil være kjennetegnet av relativt store avstander og forskjeller i næringsgrunnlag og egendekning av arbeidsplasser. Melhus er en typisk forstadskommune til Trondheim, mens Midtre Gauldal ligger lenger unna og har langt mindre pendling til Trondheim og andre kommuner. Melhus er langt mer tettbebygd, mens Midtre Gauldal og da særlig områdene sør for Støren, har et distriktpreg. Slikt sett er kommunenes nåværende interesser og utfordringer ulike og det kan være krevende for utviklingen av en ny felles strategi for en ny kommune.

På den annen side har kommunene felles interesser både når det gjelder å utvikle og se næringsarealer i sammenheng og i å arbeide for utvikling for eksempel E6 og togavganger på Trønderbanen. Spørsmålet blir imidlertid om kommunenes felles interesser nødvendiggjør en sammenslåing, eller om interessepolitisk samarbeid er godt nok.

Ut fra et lokaldemokratisk perspektiv vil alternativet ha mange av de samme egenskaper som alternativet der Skaun inngår. Imidlertid er Midtre Gauldal og Melhus kjennetegnet av mer ulike kommuner med større avstander og mer sammensatte interesser. For eksempel kan bynære problemstillinger og utvikling av sentrum i Melhus bli mer krevende når også Midtre Gauldals bygder og steder skal inngå i et felles kommunestyres oppdrag. En mer heterogen og sammensatt kommune kan oppleves mindre relevant og oversiktlig i et lokaldemokratisk perspektiv – både for innbyggerne i Melhus og Midtre Gauldal.

Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at en av kommunene må redusere kostnadene til tjenestetilbudet sitt og den andre kan få øke kostnadsnivået. En storkommune bestående av Midtre Gauldal og Melhus vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 0,5 % i Midtre Gauldal. For Melhus vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 0,2 %.

For innbyggerne i Melhus, som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud som følge av bedre økonomiske forutsetninger i en felles kommune, vil dette være udelt positive effekter. For Midtre Gauldal vil de beregnede omfordelingsvirkningene, isolert sett, kunne ha negative konsekvenser i form av et redusert tjenestetilbud. En måte å redusere de negative virkningene kan være å utnytte mulige stordriftsfordeler som en sammenslåing kan gi, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon på om lag 9,1 mill. kroner, viser et stordriftspotensial ved en kommunesammenslåing av Melhus og Midtre Gauldal, selv om dette sammenslåingsalternativet har det minste økonomiske potensialet.

Alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (80 %), grunnskole (40 %) og barnehage (31 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten. Spørsmålet

man bør stille seg i denne forbindelse er om Melhus og Skaun vil stå sterkere sammen for å møte disse vekstutfordringene både når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet samlet for Melhus og Skaun vil vokse med 80 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og den nye kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Den nye kommunestrukturen vil ikke påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år, slik inntektssystemet er pr. i dag. En sammenslått kommune mellom Melhus og Midtre Gauldal vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt med 0,1 % av frie inntekter. Dette skyldes i hovedsak inndelingstilskuddet, basert på dagens inntektssystem, som begge kommunene får beholde og ta med seg inn i den nye kommunen. Forutsetningen er at kommunene tar en avgjørelse om kommunesammenslåing før 1. juli 2016. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil den nye kommunen få en netto reduksjon på knapt 1 % av frie inntekter.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel og utgiftsutjevning i forslag til nytt inntektssystem er totalt sett negativ for Melhus og Midtre Gauldal, og vil gi en redusert inntekt med ca. 8,4 mill. kroner årlig sammenlignet med kostnadsnøkkelen for 2016.

### ***0-alternativet – videreføring av Skaun***

Skaun er en mellomstor norsk kommune med nærmere 8000 innbyggere, men er liten i areal. Kommunene har hatt en sterk befolkningsvekst de senere år og veksten ser ut til å fortsette. Folk bosetter seg i Skaun, men jobber i Trondheim. Nærmere 50 % av innbyggerne i arbeid pendler til Trondheim og kommunen inngår dermed i samme arbeidsmarkedsregion som Trondheim. Ved en videreføring av kommunen, vil den interkommunale areal- og transportplanen (IKAP) og senere revisjoner av denne kunne møte grenseoverskridende utfordringer, dersom planen blir tydelig nok og dersom Skaun og nabokommunene ikke utfordrer, men følger opp planens retningslinjer.

En videreføring av Skaun vil ikke forsterke arbeidet for interessehevding og påvirkning for å ivareta Skaun og nabokommunenes felles interesser sør for Trondheim. Fortsatt vil en være prisgitt at kommunene klarer å bli enige og fremstå som en samlet kraft opp mot statlige etater, fylkeskommunen og nabokommuner.

På den annen side kan det hevdes at kommunen har arealer for både næring og bolig, og at håndteringen av fremtidige utfordringer fortsatt kan ivaretas gjennom felles initiativer, samarbeid og oppfølgingen av interkommunale planer.

En åpenbar fordel med en videreføring av Skaun vil være knyttet til nærhet mellom beslutningstakerne og næringsliv og innbyggere i kommunen. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng.

En videreføring av Skaun vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunen som kan være sårbar. Det kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og kan gjøre det krevende å stake ut en utviklingsretning for Skaun samlet sett.

Skaun kommunene har nå en over 50 år lang historie etter at Buvika, Børsla og Skaun ble slått sammen. Det kan ha en egenverdi å videreføre kommunen som mange innbyggere etterhvert kan oppleve tilhørighet til, samtidig som tilhørigheten til bygdene og stedene i kommunen muligens er større. Skaun har betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med større kommuner. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne.

Sammenligningsanalysene av netto driftskostnader innenfor de ulike tjenesteområdene viser at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Skaun prioriterte kostnader til pleie og omsorg i 2014 betydelig lavere enn både Melhus og Midtre Gauldal. Skaun benytter betydelig mer til tekniske formål enn Melhus, og mer på helse enn Midtre Gauldal, men ligger ellers lavest på de fleste tjenesteområdene av de tre kommunene.

Vurdert etter Kommunebarometeret er kvalitetsnivået i Skaun sammenlignet med resten av landet veldig høyt innenfor eldreomsorg og innen kostnadseffektivitet (enhetskostnader), mens kvalitetsnivået innen grunnskole, barnehage, saksbehandling og kultur får tilsvarende veldig dårlig score.

Framskrivningsanalyser viser at alle de tre store sektorene i Skaun, pleie og omsorg (110 %), grunnskole (ca. 50 %) og barnehage (ca. 20 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten fram mot 2040. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Skaun vil klare å møte disse vekstutfordringene som egen kommune når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i sitt tjenestetilbud.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte denne veksten i antall brukere og tjenester. Skaun kommune vil få de største vekstutfordringene i utredningsregionen med 110 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir veldig mange flere eldre i kommunen i årene som kommer. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjems plasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Når det gjelder økonomisk soliditet har Skaun ca. 10 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigeret for behov enn landsgjennomsnittet og er i utgangspunktet en «fattig kommune» med lite økonomisk handlingsrom i norsk sammenheng.

Skaun har allikevel et forholdsvis godt økonomisk utgangspunkt. Kommunen er rangert som nummer 60 på kommunebarometeret med hensyn til økonomisk status (nr. 55 i 2015), helt i det øvre sjiktet i forhold til alle landets kommuner. Dette skyldes i stor grad at gjennomsnittlig korrigeret netto driftsresultat de siste 4 årene er på hele 4,3 %, sterke 5,1 % for 2014 og 8,6 % for 2015. Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» for 2014 ser vi at det bare er Skaun av de tre kommunene som har overskudd på driften.

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen til Skaun, har vi sett at kommunen ved utgangen av 2014 hadde et forholdsvis lavt nivå på langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (66,5 %) og en god buffer i form av fondsmidler. Arbeidskapitalen, målt i andel av årlige brutto driftsinntekter, er for Skauns vedkommende på solide 18,1 %.

Utfordringen for Skaun vil allikevel være den store veksten i antall innbyggere og behovet for tjenester som kommunen står ovenfor. Dette gir seg utslag også økonomisk i en forholdsvis høy investeringstakt. Netto lånegjeld er i 2015 vokst til 95,1 % (KOSTRA 2015), noe som er 14 % over landsgjennomsnittet utenom Oslo på 81 % i 2015.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel i inntektssystemet har totalt sett lite å si for Skaun, med en redusert inntekt på 147 000 kroner sammenlignet med kostnadsnøkkelen for 2016. Forslaget til ny modell for basistilskuddet vil derimot slå svært negativt ut for Skaun. Skaun defineres ikke som en kommune som er «ufrivillig liten». . Sammenlignet med 2016 vil kommunen få redusert sitt basistilskudd med fra 4,5 – 6,4 mill. kroner dersom dette forslaget til nytt inntektssystem blir vedtatt.

### **0-alternativet – videreføring av Melhus**

Melhus har om lag 16 000 innbyggere og er en relativt stor norsk kommune. Også Melhus har hatt en relativt betydelig befolkningsvekst de senere år og veksten ser ut til å fortsette. Folk bosetter seg i Melhus, men jobber i Trondheim. Nærmere 50 % av innbyggerne i arbeid pendler til Trondheim og kommunen inngår dermed i samme arbeidsmarkedsregion som Trondheim. Ved en videreføring av kommunen, vil den interkommunale areal- og transportplanen (IKAP) og senere revisjoner av denne kunne møte grenseoverskridende utfordringer, dersom planen blir tydelig nok og dersom Melhus og nabokommunene ikke utfordrer, men følger opp planens retningslinjer.

En videreføring av Melhus vil ikke forsterke arbeidet for interessehevding og påvirkning for å ivareta Melhus og nabokommunenes felles interesser sør for Trondheim. Fortsatt vil en være prisgitt at kommunene klarer å bli enige og fremstå som en samlet kraft opp mot statlige etater, fylkeskommunen og nabokommuner.

På den annen side kan det hevdes at kommunen har arealer for både næring og bolig, og at håndteringen av fremtidige utfordringer fortsatt kan ivaretas gjennom felles initiativer, samarbeid og oppfølgingen av interkommunale planer.

En åpenbar fordel med en videreføring av Melhus vil være knyttet til en viss nærhet mellom beslutningstakerne og næringsliv og innbyggere i kommunen. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng.

En videreføring av Melhus vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunen. Dette påpekes til tross for at Melhus ikke er en liten norsk kommune. Det kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og kan gjøre det krevende å stake ut en utviklingsretning for Melhus samlet sett.

Melhus kommunene har nå en over 50 år lang historie etter at Flå, Horg og Hølonda ble innlemmet i Melhus i 1964. Det kan ha en egenverdi å videreføre kommunen som mange innbyggere etterhvert kan oppleve tilhørighet til, samtidig som tilhørigheten til bygdene og stedene i kommunen muligens er større.

Melhus ligger alene over ekspertutvalgets minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere og kapasitet og kompetansemessig klarer kommunen seg selv gitt nåværende oppgavefordeling. Likevel peker mange av informantene at en større regionkommune hadde hatt gevinster å hente. Det gjelder spesielt de spesialiserte tjenestene og kapasitet til strategisk å løfte seg og utvikle nye arbeidsformer og gi flere tjenesteområder bedre utviklingskompetanse. Det påpekes gevinster også ved samhandlingen med NAV, Bufetat, IMDi og helseforetaket.

Sammenligningsanalysene av netto driftskostnader innenfor de ulike tjenesteområdene viser at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Melhus prioriterer pleie og omsorg på nivå med Midtre Gauldal, men betydelig høyere enn Skaun. Dette gjelder selv etter at Melhus har korrigert KOSTRA-tallene sine for feilføringer i 2014. Melhus bruker mest av alle de tre kommunene til helse og sosial, men betydelig mindre enn Skaun til tekniske formål.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. Vurdert etter



Kommunebarometeret er kvalitetsnivået i Melhus sammenlignet med resten av landet veldig høyt innenfor eldreomsorg, i det øvre sjiktet i forhold til miljø og ressurser, helse og grunnskole, mens kvalitetsnivået innen barnevern, kultur og saksbehandling får tilsvarende veldig dårlig score.

Framskrivningsanalyser viser at alle de tre store sektorene i Melhus, pleie og omsorg (88 %), grunnskole (ca. 30 %) og barnehage (ca. 25 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten fram mot 2040. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Melhus vil klare å møte disse vekstutfordringene som egen kommune når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte denne veksten i antall brukere og tjenester. Melhus kommune vil få de nest største vekstutfordringene i utredningsregionen, etter Skaun, med om lag 90 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir veldig mange flere eldre i kommunen i årene som kommer. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Når det gjelder økonomisk soliditet har Melhus ca. 6 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigerert for behov enn landsgjennomsnittet. Melhus har allikevel en forholdsvis ryddig økonomisk situasjon. Kommunen er rangert som nummer 269 på kommunebarometeret med hensyn til økonomisk status, like under midten i forhold til alle landets kommuner. Dette skyldes i stor grad høy netto lånegjeld og at Melhus i 2014 kun oppnådde 0 % i netto driftsresultat. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 1,75 %. Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» har Melhus et underskudd på 3,6 % i 2014.

Selv om gjennomsnittlig korrigerert netto driftsresultat de siste 4 årene ikke er høyere enn 0,5 % har kommunen sannsynligvis økonomisk ryggrad til å håndtere økte utfordringer og endrede rammebetingelser framover som egen kommune. Foreløpige KOSTRA tall for 2015 viser at Melhus har 1,8 % i netto driftsresultat og har dermed styrket sitt økonomiske handlingsrom det siste året.

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen, har vi sett at Melhus har høy lånegjeld (101,6 % av brutto driftsinntekter i 2015) i forhold til de to andre kommunene, men Melhus har en forholdsvis høy andel fondsmidler og bør derfor kunne håndtere gjeldssituasjonen sin. Bekymringen for Melhus bør være at disposisjonsfondet er redusert betydelig fra 2014 til et nivå på 10,5 % i 2015.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel i inntektssystemet er totalt sett negativ for Melhus, og vil gi en redusert inntekt med ca. 5,5 mill. kroner sammenlignet med kostnadsnøkkelen for 2016. Forslaget til ny modell for basistilskuddet vil i tillegg slå negativt ut for Melhus uavhengig av hvilket av de tre ulike strukturalternativene man velger. Sammenlignet med 2016 vil kommunen få redusert sitt basistilskudd med fra 2,3 – 2,7 mill. kroner dersom dette forslaget blir vedtatt.

### ***0-alternativet – videreføring av Midtre Gauldal***

Midtre Gauldal har om lag 6500 innbyggere og er en mellomstor norsk kommune. Kommunene har imidlertid et betydelig areal og avstandene er relativt store. Utpendlingen fra Midtre Gauldal er langt mindre omfattende enn tilfellet er for Melhus og Skauns del.

En videreføring av Midtre Gauldal vil ikke forsterke arbeidet for interessehevding og påvirkning for å ivareta Midtre Gauldal og nabokommunenes felles interesser sør for Trondheim. Fortsatt vil en være prisgitt at kommunene klarer å bli enige og fremstå som en samlet kraft opp mot statlige etater, fylkeskommunen og nabokommuner.

På den annen side kan det hevdes at kommunen har arealer for både næring og bolig, og at håndteringen av fremtidige utfordringer fortsatt kan ivaretas gjennom felles initiativer, samarbeid og oppfølgingen av interkommunale planer.

En åpenbar fordel med en videreføring av Midtre Gauldal vil være knyttet til en viss nærhet mellom beslutningstakerne og næringsliv og innbyggere i kommunen. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng. Mindre kommuner kan oppleves som mindre byråkratiske og mer praktisk orienterte.

En videreføring av Midtre Gauldal vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunen som kan være sårbar. Det kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og/eller klarer å stake ut en utviklingsretning for Midtre Gauldal samlet sett.

Midtre Gauldal ble opprettet i 1964 ved sammenslutning av de tidligere kommunene Budal, Singsås, Soknedal og Støren. Det kan ha en egenverdi å videreføre kommunen som mange innbyggere etterhvert kan oppleve tilhørighet til, samtidig som tilhørigheten til bygdene og stedene i kommunen muligens er større.

Midtre Gauldal har betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med større kommuner. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne.

Sammenligningsanalysene av netto driftskostnader innenfor de ulike tjenesteområdene viser at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Midtre Gauldal prioriterer pleie og omsorg på nivå med Melhus, men betydelig høyere enn Skaun. Videre bruker kommunen betydelig mer enn de øvrige kommunene til undervisningsformål og noe mer til tekniske formål. På helse og sosial benytter Midtre Gauldal mindre enn de to andre kommunene.

Vurdert etter Kommunebarometeret for 2014 er kvalitetsnivået i Midtre Gauldal sammenlignet med resten av landet i det øvre sjiktet i forhold til barnehage, barnevern og saksbehandling, mens kvalitetsnivået innen eldreomsorg, grunnskole og kultur får tilsvarende veldig dårlig score.

Analysene viser videre at Midtre Gauldal har flere store økonomiske utfordringer, som man bør ta tak i umiddelbart. Hvis ikke vil dette skape betydelige utfordringer i årene som kommer. Enhetskostnadene i flere av de store sektorene er svært høye.

Framskrivningsanalyser viser at alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (63 %), grunnskole (69 %) og barnehage (49 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten fram mot 2040. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Midtre Gauldal vil klare å møte disse vekstutfordringene som egen kommune når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.

Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor barnehage og skole øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Når det gjelder økonomisk soliditet har Midtre Gauldal ca. 6 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigert for behov enn landsgjennomsnittet. Midtre Gauldal er den kommunen av de tre utredningskommunene som skårer lavest på kommunebarometeret med hensyn til økonomi med en rangering på 304. plass i 2014. Dette er i det lavere sjiktet blant landets kommuner.

Den viktigste årsaken til dette er at kommunen har et gjennomsnittlig korrigert netto driftsresultat de fire siste årene på -2,0 % og forholdsvis høy investeringstakt i samme periode (i prosent av brutto driftsinntekter). Midtre Gauldal har i tillegg lav arbeidskapital og forholdsvis lite fondsmidler (1,8 % i 2015), og vil ut fra dette være avhengig av forbedringer i driftsresultatet framover for å håndtere situasjonen.

Foreløpige KOSTRA tall for 2015 viser at Midtre Gauldal har oppnådd nettopp dette med 2,3 % i netto driftsresultat. Kommunen har dermed styrket sitt økonomiske handlingsrom det siste året, samtidig som netto lånegjeld ikke har økt (65,8 % i 2015). Dette vil åpenbart påvirke rangeringen av kommunen i Kommunebarometeret for 2015.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel i inntektssystemet er totalt sett negativ for Midtre Gauldal, og vil gi en redusert inntekt med ca. 2,9 mill. kroner sammenlignet med kostnadsnøkkel for 2016.

Forslaget til ny modell for basistilskuddet vil slå positivt ut for Midtre Gauldal i to av de ulike strukturalternativene med fra 1–2,1 millioner kroner, fordi det legges opp til at kommuner som er «ufrivillig liten», fortsatt skal kompenseres. Dersom man legger kriteriet «25,4 km reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere» til grunn, vil dette slå negativt ut for Midtre Gauldal med ca. 2,5 mill. kroner i redusert basistilskudd.

Samlet bidrar alle disse faktorene til at kommunen har et betydelig omstillingsbehov og vil kunne være sårbar ovenfor endrede rammebetingelser fremover.

### Oppsummering av hovedvurderingene i rapporten

Tabellen nedenfor oppsummerer hovedvurderingene i rapporten i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena, og ekspertutvalgets kriterier for kommunestrukturen.

Egenskap/kriterier	0-alternativet	Melhus, Skaun, Midtre Gauldal	Melhus-Skaun eller Melhus-Midtre Gauldal
<b>Samfunnsutvikling</b>			
<b>Funksjonell region</b>	<p>Skaun og Melhus inngår sammen med Trondheim i en funksjonell arbeidsmarkedsregion</p> <p>Midtre Gauldal er ikke sterkt integrert med noen kommuner</p> <p>Ingen av kommunene har et sterkt regionsenter</p>	<p>Ingen funksjonell region i lys av ekspertutvalgets kriterier fordi den ikke omfatter Trondheim</p> <p>Bli en kommune med store avstander og ulike utfordringer. Bynære utfordringer knyttet til vekst i Melhus og Skaun vs. distriktsutfordringer i Midtre Gauldal</p>	<p>Ingen av alternativene er funksjonelle i lys av ekspertutvalget fordi de ikke omfatter Trondheim</p> <p>Deler av Skaun er fortsatt orientert mot Orkdal. Resten er i økende grad orientert mot Trondheim</p> <p>Skaun og Melhus har klare fellestrekk som bynære vekstkommuner og har relativt korte avstander. Begge forholder seg mer til Trondheim enn til hverandre</p> <p>Melhus og Midtre Gauldal omfatter både bynære utfordringer knyttet til vekst i nord og klare distriktsutfordringer sør for Støren. En geografisk stor kommune</p>
<b>Regional tyngde</b>	I liten grad	Betydelig større kommune og potensial for økt regional tyngde. Men likevel liten tyngde sammenlignet med	<p>Større kommuner i begge alternativer og potensial for noe økt regional tyngde</p> <p>Men likevel liten tyngde sammenlignet med</p>

		Trondheim	Trondheim
<b>Fagmiljø</b>	Til dels sårbare fagmiljøer. Krevende å ivareta spesialkompetanse	Et potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse  Utviklingskompetanse til å gi strategisk retning for samfunnsutviklingen	Et potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse, men noe mindre enn i alternativet der de tre kommunene går sammen  Utviklingskompetanse til å gi strategisk retning for samfunnsutviklingen
<b>Oversiktlig og tilgjengelig</b>	Betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer. Praktisk orienterte	Større kommuner, men fortsatt potensial for å være tett på utfordringene til næringsliv og innbyggere	Større kommuner, men fortsatt potensial for å være tett på utfordringene til næringsliv og innbyggere
<b>Potensial for nye oppgaver</b>	Nei, nye oppgaver krever sammenslutninger	Potensial for enkelte nye oppgaver, jf. Stortingets signaler så langt	Potensial for enkelte nye oppgaver, jf. Stortingets signaler så langt
<b>Tjenesteyting</b>			
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	For lite kapasitet til annet enn driftsoppgaver, spesielt i Skaun og Midtre Gauldal	Ja, vil kunne bygge opp mer robuste enheter med kapasitet til både drift og utvikling	Ja, vil kunne bygge opp noe større enheter med noe mer kapasitet til både drift og utvikling
<b>Relevant kompetanse</b>	Ja, i stor grad, men sårbart og person-avhengige fagmiljøer, for lite utviklingskompetanse	Ja, i større grad enn 0-alternativet, fra personavhengighet til større fagmiljøer	Ja, i større grad enn 0-alternativet, men fortsatt fare for personavhengighet i for stor grad
<b>Rekruttering av høy kompetanse</b>	Vanskelig i dag til lederstillinger og spesialiserte stillinger, utfordrende å beholde flinke fagfolk i konkurranse med Trondheim	Gode muligheter med større fagmiljøer og mulighet for mer spesialisering, vil avhenge noe av lokasjon og avstand til Trondheim	Bedre muligheter enn 0-alternativet med større fagmiljøer, vil avhenge noe av lokasjon og avstand til Trondheim
<b>Effektiv tjenesteproduksjon</b>	I liten grad innen ikke-stedbundne tjenester og administrasjon, spesielt gjelder dette for Skaun og Midtre Gauldal	Potensial for stordriftsfordeler som kan benyttes til å gi bedre tjenester for innbyggerne	Noe potensial for stordriftsfordeler på enkelte områder som kan benyttes til å gi bedre tjenester for innbyggerne
<b>Beregnet effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon</b>	Skaun er allerede billigere enn statistisk gjennomsnitt, Melhus noe dyrere og Midtre Gauldal betydelig dyrere	Om lag 20,7 mill. kr. pga. potensielle stordriftsfordeler	Melhus-Skaun: 10,2 mill. kr Melhus-Midtre Gauldal: 9,1 mill. kr pga. potensielle stordriftsfordeler

<b>Harmonisering av tjenestetilbudet</b>	Ikke relevant	En reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,8 % i Midtre Gauldal og 1,1 % i Melhus.  Skaun vil kunne justere opp kostnadsnivået ift. dagens situasjon med 4,1 %	Midtre Gauldal og Melhus vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 0,5 % i Midtre Gauldal. For Melhus vil det innebære en tilsvarende økning på 0,2 %.  Melhus og Skaun vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,6 % i Melhus. For Skaun vil det innebære en tilsvarende økning på 3,6 %.
<b>Økonomisk soliditet</b>	Sårbar alene, alle tre er «fattige kommuner» og står foran store vekstutfordringer. Skaun har den mest solide økonomiske driften, mens Midtre Gauldal har den mest sårbare driftssituasjonen.	Mer robust økonomi enn dagens situasjon, men alle tre er i utgangspunktet «fattige kommuner» og har fra 6-10 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigert for behov enn landsgjennomsnittet	Noe mer robust økonomi enn dagens situasjon både ift Melhus-Skaun og Melhus-Midtre Gauldal alternativet, sannsynligvis vil Melhus-Skaun være det mest robuste alternativet økonomisk
<b>Effekt av forslag til nytt inntektssystem, 3 strukturalternativ (ikke beregnet effekt for ny kommune)</b>	Betydelig negativ effekt, Melhus: 7,7 - 8,2 mill. kr Skaun: 4,7 – 6,5 mill. kr M. Gauldal: 0,8-5,5 mill.	Betydelig negativ effekt, varierer fra 13,4 – 19,7 mill. kr for de tre kommunene samlet avhengig av de tre strukturalternativene	Betydelig negativ effekt, varierer fra 12,6 – 14,1 mill. kr for Melhus-Skaun  varierer fra 8,7 – 10,3 mill. kr for Melhus-Midtre Gauldal
<b>Årlige endringer i kommunens inntekter på varig basis med dagens inntektssystem</b>	Ikke relevant	En reduksjon på ca. 20,9 mill. kr for alternativet med Midtre Gauldal, Melhus, Skaun.	En reduksjon på ca. 10,5 mill. kr for alternativet bestående av Midtre Gauldal og Melhus.  En reduksjon på ca. 10,7 mill. kr for alternativet bestående av Melhus og Skaun.
<b>Eiendomsskatt</b>	Ja, eiendomsskatt på bolig i Melhus og Skaun, Midtre Gauldal har innført eiendomsskatt på bolig i	Ja, alle kommunene har eiendomsskatt inkludert privat bolig fra 2015	Ja, alle kommunene har eiendomsskatt inkludert privat bolig fra 2015
<b>Valgfrihet</b>	I liten grad for de to minste kommunene, i noe større grad for Melhus	I noe større grad valgmuligheter når det gjelder tjenestetilbudet, men store geografiske avstander	I noe større grad valgmuligheter når det gjelder tjenestetilbudet, men store geografiske avstander i alternativet Midtre Gauldal-Melhus
<b>Beregnet vekst i behov fra dagens nivå fram til 2040</b>	Skaun- betydelig høyere vekst enn for regionen samlet, spesielt pleie og omsorg - 110 %. Midtre	Samlet for de tre kommunene vil behovet innen pleie og omsorg øke med 87 %,	Melhus-Skaun vil gi høyere vekst innen PLO 95 % vs. 80 % for alt. Melhus-Midtre Gauldal, noe lavere vekst

	Gauldal har høyest vekst innen grunnskole 69 % og barnehage 49 %	grunnskole 49 % og barnehage 29 %	innen grunnskole 40 % vs. 37 % og mye lavere vekst i barnehage 24 % vs. 31 %
<b>Myndighetsutøver</b>			
<b>Tilstrekkelig kapasitet</b>	I liten grad for de to minste kommunene, mindre sårbart for Melhus	I høy grad	I noe mindre grad enn for tre-kommune-alternativet
<b>Relevant kompetanse</b>	Personavhengig	I høy grad	I noe mindre grad enn for tre-kommune-alternativet
<b>Tilstrekkelig distanse</b>	Nei, ikke alltid. Kan oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker	Ja, som regel	Ja, som regel, men i mindre grad enn for tre-kommune-alternativet
<b>Lokaldemokratisk arena</b>			
<b>Nærhet</b>	Hensynet vil ivaretas	Større avstand mellom innbyggerne og folkevalgte	Større avstand mellom innbyggerne og folkevalgte
<b>Valgdeltakelse</b>	Alle tre kommuner har om lag valgdeltakelse omtrent som landsgjennomsnittet og Trondheim	Usikkert	Usikkert
<b>Påvirkningskraft</b>	Nei, ikke økt påvirkningskraft	Ja, en mye større kommune, men likevel i skyggen av Trondheim	Noe større kommuner, men i skyggen av Trondheim
<b>Identitet og tilhørighet</b>	Til en viss grad	Neppe	Neppe
<b>Interkommunalt samarbeid</b>	Må videreføres	Noen ordninger kan avvikles	Noen ordninger kan avvikles
<b>Potensiell innflytelse over beslutninger som angår innbyggernes dagligliv</b>	Nei, ikke alltid, nabokommunenes beslutninger har konsekvenser for de to andre kommunene	Noe mer innflytelse, men Trondheim kommunes beslutninger vil fortsatt ha konsekvenser	Noe mer innflytelse, men Trondheim kommunes beslutninger vil fortsatt ha konsekvenser

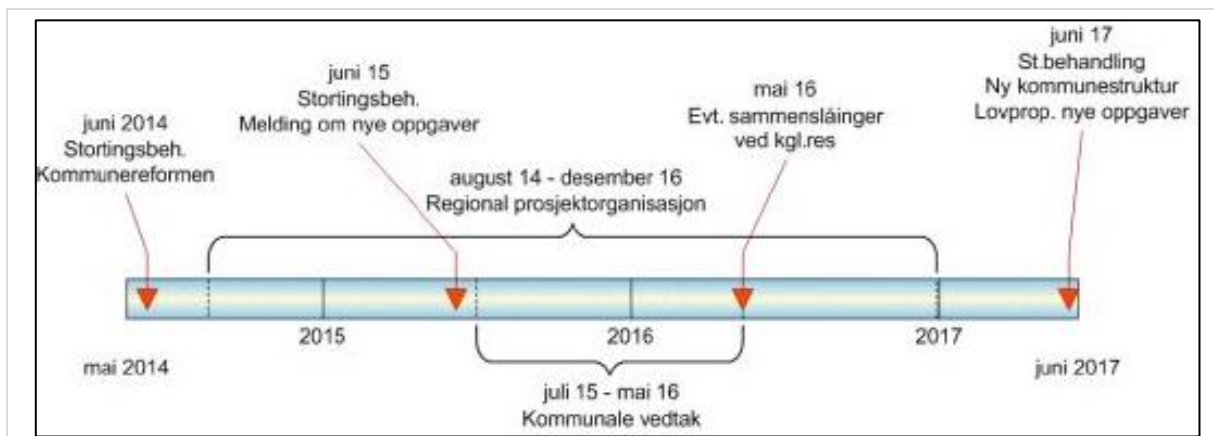
# 1 Innledning og problemstillinger

## 1.1 Kommunereformen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*, med en egen meldingsdel om kommunereformen. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Ved behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014) var flertallet (Ap, FrP, H, KrF og V) positive til at alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser, med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Dersom kommuner konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener at må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner, der begrunnelsen er at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Det tas sikte på å legge fram en samlet sak om kommunestrukturen og nye oppgaver til kommunene våren 2017. I forkant av denne saken skal landets kommuner innen sommeren 2016 melde inn vedtak om kommunene vil slå seg sammen, og eventuelt med hvem. Figur 1.1 skisserer hvordan Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser denne prosessen for seg.



Figur 1-1 Kommunestrukturprosessen. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## 1.2 Begrunnelse for reformen

Fra regjeringens side har reformen to hovedbegrunnelser: Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene, og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene.

Etter regjeringens vurdering har størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljø er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtidig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i størrelse og kvalitet på kommunenes fagmiljøer gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. Videre peker regjeringen på at tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse i mange små kommuner, vil kunne ha store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Større uforutsigbarhet vil også gjøre det mer krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

Videre peker regjeringen på at mange kommuner i sentrale strøk/bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Mange

kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det vanskeligere å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk. Ifølge regjeringen er det viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

### **Nye oppgaver**

Kommunereformen skal legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes. Regjeringen presenterte i mars 2015 en stortingsmelding om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 [2014–2015] Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner). Regjeringen ønsker å videreføre generalistkommuneprinsippet, det vil si at landets kommuner har tilnærmet like lovpålagte oppgaver.

Stortinget sluttet seg i stor grad til regjeringens forslag, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Stortinget mente imidlertid at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå, men pekte på mulighet med forsøk med kommunalt ansvar. Når det gjelder kollektivtransport, mente Stortinget at ansvaret fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå, men at ansvaret kan legges til store kommuner på visse vilkår.

### **Minstestørrelse**

I kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. St. 95 [2013–2014]) og i ovennevnte stortingsmelding, viser regjeringen til ekspertutvalgets delrapport og dets anbefaling om en kommunal minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Imidlertid mener regjeringen at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. En følge av dette er at alle kommuner som slår seg sammen, vil få reformstøtte, også nye kommuner med under 10 000 innbyggere.

### **Interkommunalt samarbeid**

Regjeringen mener interkommunalt samarbeid svekker lokaldemokratiet, blant annet ved å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og ved å svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. Etter regjeringens vurdering kan større kommuner redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer, og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Ifølge regjeringen vil dette styrke lokaldemokratiet.

Samtidig vil regjeringen utrede muligheten for å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning der geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Ved siden av store geografiske avstander vil kommunenes fagkompetanse være en sentral faktor i vurderingen av når det er aktuelt å anvende pålegg om interkommunalt samarbeid. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeidsordninger. KMD tar sikte på å fremme et forslag om dette for Stortinget våren 2017.

### **Regionalt folkevalgt nivå**

Stortinget ba, våren 2014, regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået, parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Som følge av vedtakene ovenfor, har regjeringen igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivået våren 2016.

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. 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. Sommeren 2015 ble fylkeskommunene invitert til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

#### **1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne**

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

#### **2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling**

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

#### **3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner**

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

#### **4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver**

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil på denne måten få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Boks 1.1 Regjeringens mål med kommunereformen. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## **1.3 Hensikt, problemstillinger og utredningsalternativer**

I forbindelse med arbeidet med kommunereformen ønsker Skaun, Melhus og Midtre Gauldal å utrede fordeler og ulemper ved en evt. sammenslåing eller videreføring av kommunestrukturen. Utredningen tar for seg følgende fire alternativer:

- Melhus, Skaun, Midtre Gauldal kommuner
- Melhus og Skaun kommuner
- Melhus og Midtre Gauldal kommuner
- 0-alternativet for alle tre kommuner

Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena, samt regjeringens ekspertutvalg og deres kriterier for kommunestrukturen. I tabellen under viser vi hvordan Agenda Kaupang bruker de 10 kriteriene fra ekspertutvalget til å vurdere hvordan kommunene utøver de 4 rollene.

Tabell 1-1 Kriterier for å vurdere ulike kommuners ulike roller<sup>1</sup>.

Kommunenes rolle Kriterier rettet mot kommunene	Tjenesteyting	Myndighetsutøvelse	Samfunnsutvikling	Demokratisk arena
Tilstrekkelig kapasitet				
Relevant kompetanse				
Tilstrekkelig distanse				
Effektiv tjenesteproduksjon				
Økonomisk soliditet				
Valgfrihet				
Funksjonelle samfunnsutviklingsområder				
Høy politisk deltakelse				
Lokal politisk styring				
Lokal identitet				

## 1.4 Metode

Utredningen baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, datamateriale utviklet av Agenda Kaupang, plan- og analysedokumenter utarbeidet i kommunene og andre offentlige aktører i regionen. Videre baserer utredningen seg på i alt om lag 25 telefonintervjuer. Informantene har vært i tre hovedkategorier. For det første er virksomhets/tjenesteledere/kommunalsjefer innenfor ulike tjenesteområder i samtlige kommuner intervjuet. For det andre er det gjennomført intervjuer med representanter for hjørnesteinsbedrifter, lokale næringsforeninger og bransjeforeninger. For det tredje er det gjennomført intervjuer med representanter for ulike deler av regional stat/helseforetak og fylkeskommunen og regionråd som samhandler med kommune på ulike områder. De fleste av telefonintervjuene ble gjennomført etter en på forhånd utarbeidet strukturert intervjuguide med en del åpne spørsmål i starten, og et sett med påstander mot slutten der en testet graden av enighet rundt disse påstandene. Underveis i prosjektet har det vært holdt to dialogmøter med styringsgruppene i løpet av vinteren 2016. Første dialogmøte var kommunevis, mens det andre ble gjennomført som en felles samling mellom kommunene.

Rapporten baserer seg på dokumentanalysene og statistikk, intervjuer og tilbakemeldinger på dialogmøtene og Agenda Kaupangs egne vurderinger. Vi vil bemerke at våre informanter er personer med inngående kunnskap om kommunene og regionen, og at deres vurderinger av nåværende kommunestruktur dermed baserer seg på kunnskap om situasjonen. Antall informanter gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om at samtlige informanter fra næringsliv, kommuner og offentlige samarbeidsparter ville hatt likeartede vurderinger.

<sup>1</sup> Kilde: Agenda Kaupangs tolkning fra ekspertutvalgets rapport

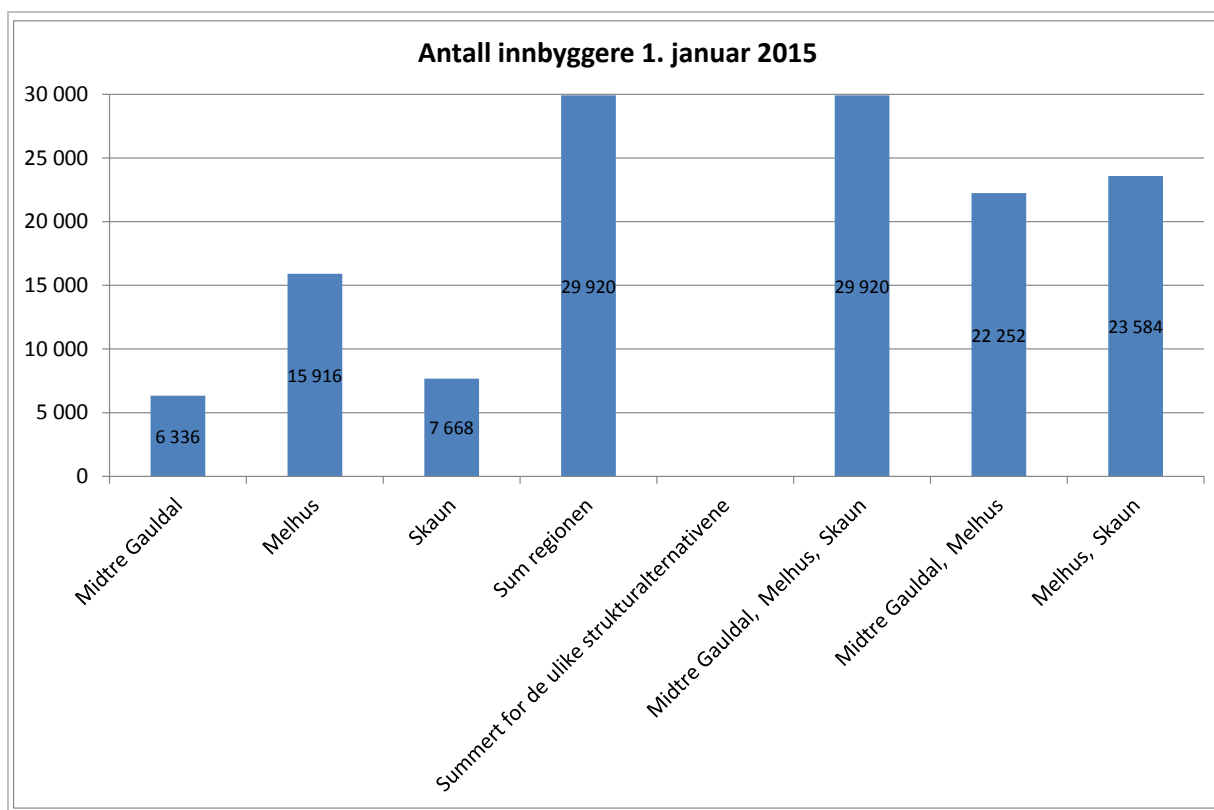
## 2 Status og utviklingstrekk i kommunene

### 2.1 Folkemengde og areal

Skaun, Melhus og Midtre Gauldal er kommuner sør for Trondheim, langs hovedferdselsårene E6 og E39. De tre kommunene hadde 1. januar 2015 til sammen nær 30 000 innbyggere, fordelt på et landareal inkludert innsjøer på om lag 2 780 km<sup>2</sup>. Et kart over området, med kommunesentrene gule ut, er vist i figur 2.2.

Melhus og Skaun er omegnskommuner til Trondheim i sør, og er i dag vesentlig mer tettbebygd enn Midtre Gauldal. Særlig gjelder dette områdene langs E6 og E39 nord i kommunene, der avstanden til Trondheim bare er 2–3 mil, med godt utbygde kommunikasjoner. Rundt halvparten av de yrkesaktive i Melhus og Skaun jobber i Trondheim. Midtre Gauldal ligger sør for Melhus, og har mesteparten av sin bosetting i dalene langs E6 og Rv30, 5–8 mil fra Trondheim. Som følge av dette har Midtre Gauldal langt mindre pendling til Trondheim.

Figuren nedenfor viser folkemengden i de tre kommunene 1. januar 2015 og totalt innbyggertall i de ulike utredningsalternativene.



Figur 2-1 Folkemengden 1. januar 2015. Pr. kommune med dagnes kommuneinndeling og samlet for de ulike utredningsalternativene. Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank

En ser av figuren at Melhus i dag er den mest folkerike kommunen med nær 16 000 innbygger 1. januar 2015. Skaun hadde på samme tidspunkt vel 7 700 innbyggere, mens Midtre Gauldal hadde nær 6 300 innbyggere. Dersom de tre kommunene slår seg sammen, får man en kommune med nær 30 000 innbygger. I de to andre sammenslutningsalternativene får man en kommune med rundt 23 000 innbyggere.

Arealmessig er Midtre Gauldal klart størst av de tre kommunene, med et landareal på 1 861 km<sup>2</sup>. Melhus har til sammenlikning et areal på 695 km<sup>2</sup>, mens Skaun har et landareal på 224 km<sup>2</sup>. Gjennomsnittlig kommunestørrelse i Norge er 756 km<sup>2</sup> (fastland og øyer).

Hovedtyngden av befolkningen i regionen er som nevnt konsentrert langs E6, E39, og i Midtre Gauldal, også RV30. De største tettstedene er kommunesentrene Melhus med vel 6 000 innbyggere i 2015, Støren i Midtre Gauldal med 2 300 innbyggere og Børsa i Skaun med nær 1 500 innbyggere i 2015. Videre har Buvika/Ilhaugen i Skaun vel 2 750 innbyggere mens Lundamo i Melhus har nær 1 100.



Figur 2-2 Kart over kommunene med hovedveier, jernbaneforbindelser og med kommunesentrene markert. Befolkningsutvikling i de tre kommunene

### Befolkningsutviklingen i kommunene de senere år

En oversikt over befolkningsutviklingen i de tre kommunene i perioden 1990–2015 framgår av tabell 2.1 nedenfor.

Tabell 2-1 Befolkningsutviklingen i Melhus, Skaun og Midtre Gauldal 1990–2015. Kilde SSB

Befolkningsstatistikk	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
							1990	1995	2000	2005	2010	1990
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	1995	2000	2005	2010	2015	2015
Midtre Gauldal	6033	5932	5779	5797	6012	6336	-0,3 %	-0,5 %	0,1 %	0,7 %	1,1 %	0,2 %
Melhus	12432	12823	13169	13977	14841	15916	0,6 %	0,5 %	1,2 %	1,2 %	1,4 %	1,1 %
Skaun	5536	5765	5843	6063	6626	7668	0,8 %	0,3 %	0,8 %	1,9 %	3,1 %	1,5 %
Sum	24001	24520	24791	25837	27479	29920	0,4 %	0,2 %	0,8 %	1,3 %	1,8 %	1,0 %
Landsgjennomsnittet							1,5 %	0,6 %	0,6 %	1,3 %	1,4 %	1,2 %

En ser av tabell 2.1 at alle de tre kommunene har hatt vekst i befolkningen de senere år, men at veksten har vært svært ujevnt fordelt både mellom kommunene og over tid. Midtre Gauldal hadde en svak nedgang i befolkningen på 1990 tallet, og har først de senere år klart å snu dette til ny vekst. Vekstraten har imidlertid tiltatt over tid, og har de 5 siste årene vært på vel 1 % pr. år i gjennomsnitt, slik at Midtre Gauldal i 2015 hadde vel 6300 innbyggere, rundt 5 % flere enn i 1990.

Melhus ligger nærmere Trondheim, og har dratt nytte av dette i befolkningssammenheng. En ser av tabell 2.1 at Melhus har hatt jevn vekst i hele perioden 1990–2015, og at veksten også her har tiltatt over tid. De siste fem årene har befolkningsveksten i Melhus vært på 1,4 % i gjennomsnitt, omtrent på linje med landsgjennomsnittet. Samlet har befolkningen i Melhus vokst med 28 % de siste 25 år, altså litt over 1 % på år i gjennomsnitt.

Skaun er også nabokommune til Trondheim, og har hatt en liknende befolkningsutvikling som Melhus, bare enda sterkere. Særlig gjelder dette de siste fem årene, hvor befolkningen i Skaun har vokst med mer enn 3 % pr år i gjennomsnitt. Sterk eneboligbygging og en ny og raskere E39, er trolig hovedårsaken til dette.

Samlet har de tre kommunene hatt en gjennomsnittlig befolkningsvekst de siste 25 år på rundt 1 % pr. år, noe som er litt lavere enn landsgjennomsnittet på 1,2 %. De siste fem årene har imidlertid befolkningsveksten i de tre kommunene samlet vært høyere enn for landet som helhet.

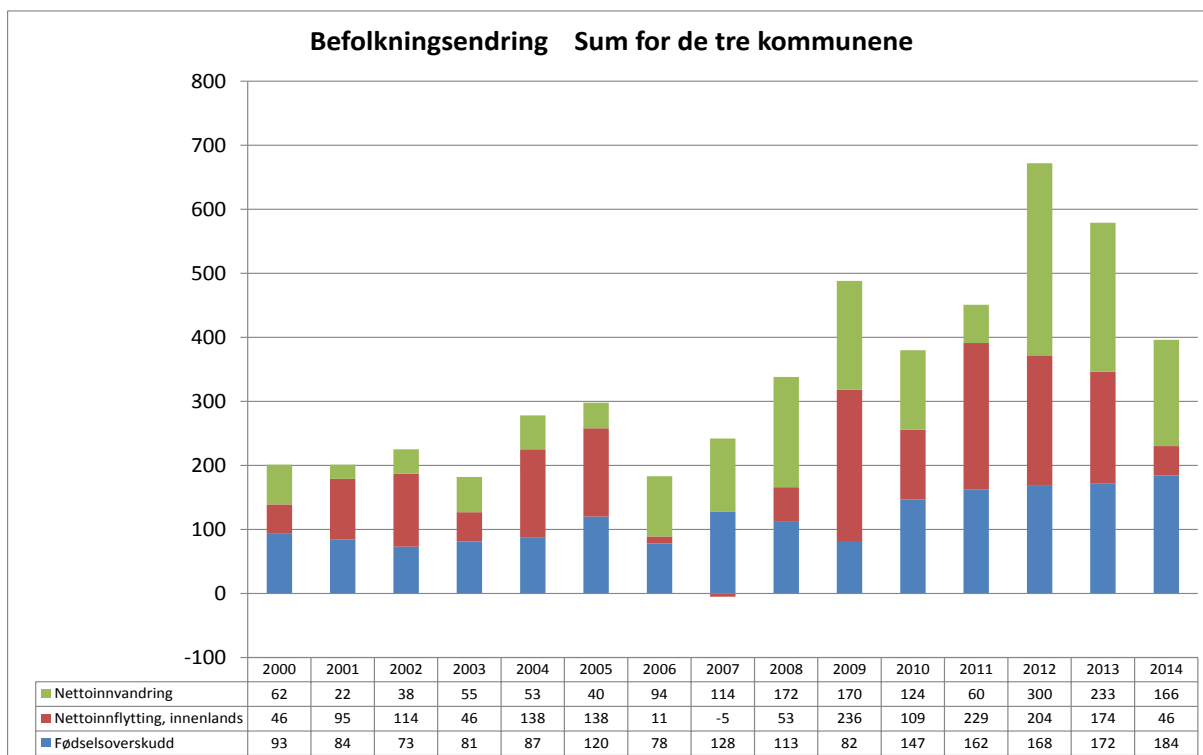
### Befolkningsveksten fordelt på grupper

Befolkningsveksten i de tre kommunene samlet, har i den senere tid variert betydelig over år, men generelt med en økende tendens. Dette framgår av figur 2.3, der befolkningsveksten også er delt opp i grupper. En ser av figuren at fra en vekst på rundt 200 personer pr. år i perioden 2000–2004, har befolkningsveksten i regionen som helhet økt år for år til en topp på nesten 700 personer i 2012. Senere har befolkningsveksten avtatt noe igjen, og var i 2014 nede på rundt 400 personer for regionen samlet.

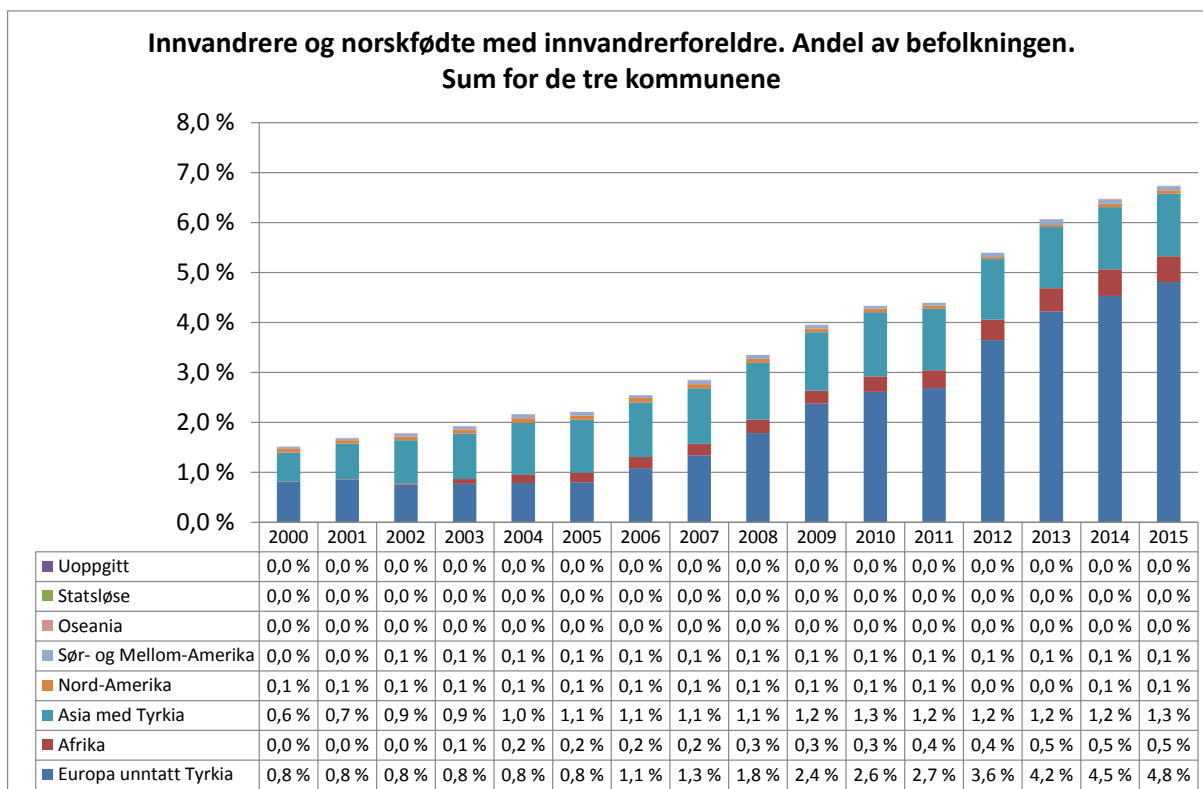
I figur 2.3 er også befolkningsveksten delt på fødselsoverskudd, nettoinnenlandsk flytting og netto innvandring. En tilsvarende figur som viser bruttostrømmene, er tatt med som vedlegg til analysen. En ser av figur 2.3 at regionen har en ung befolkning, med et betydelig fødselsoverskudd, som har vist en økende tendens over tid. Nettoinnflyttingen innenlands varierer mye over år, men utgjør vanligvis en betydelig del av befolkningsveksten. Det som har økt mest, særlig de siste årene, er imidlertid netto innvandring til regionen fra utlandet, som i de siste årene har overtatt som hovedårsaken til regionens befolkningsvekst.

### Utvikling av innvandrerbefolkningen

En nærmere gjennomgang av innvandringsbefolkningen i regionen de siste 15 år, er vist i figur 2.4. Figuren viser andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i de tre kommunene etter opprinnelsesregion for perioden 2000–2015. En ser av figuren at innvandrerandelen av befolkningen



Figur 2-3 Befolkningsendring i de tre kommunene 2000–2014 etter årsak. Kilde SSB



Figur 2-4 Andelen innvandrere og norskfødte i de tre kommunene, 2000 – 2015. Kilde SSB

i de tre kommunene har økt mye de siste 15 år, fra et nivå på rundt 1,5 % i år 2000, til nesten 7 % i 2015. De største innvandrergruppene er som en ser europeere, med 4,8 % av befolkningen i 2015. Det er også denne gruppen som har økt mest i perioden. Næringsinformantene i denne studien

melder at arbeidsinnvandring fra Øst Europa utgjør flertallet av denne gruppen. Andre større innvandringsgrupper er asiater med 1,3 % av befolkningen og afrikanere med 0,5 %, mens innvandrere fra Amerika og Oceania er svært lite representert.

### Befolkningsutviklingen i årene framover

Statistisk Sentralbyrå (SSB) lager hvert år en framskrivning av folketallet etter ulike alternativ. Det vanligste alternativet i kommunal planlegging, er det såkalte middelalternativet MMMM, som forutsetter middels fruktbarhet, dødelighet, innenlandsk nettflytting og innvandring. Dette framskrivingsalternativet er vist i tabell 2.2 i perioden 2015–2040 for hver kommune og for de ulike sammenslutningsalternativene.

Tabell 2-2 Befolkningsframskrivning for Grenland 2015–2040. Alternativ MMMM. Kilde SSB

SSBs framskrivning alt MMMM	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2015	2020	2025	2030	2035	2040
	2020	2025	2030	2035	2040	2040	2020	2025	2030	2035	2040	2040
Midtre Gauldal	6490	7101	7685	8202	8639	9019	1,9 %	1,6 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	1,6 %
Melhus	16100	17320	18447	19481	20366	21093	1,5 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	0,7 %	1,2 %
Skaun	7585	8553	9463	10310	11078	11762	2,6 %	2,1 %	1,8 %	1,5 %	1,2 %	2,2 %
Sum	30175	32974	35595	37993	40083	41874	1,9 %	1,6 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	1,6 %
Landsgjennomsnittet							1,1 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %
Summert for de ulike strukturalternativene												
Midtre Gauldal, Melhus, Skaun	30175	32974	35595	37993	40083	41874	1,9 %	1,6 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	1,6 %
Midtre Gauldal, Melhus	22590	24421	26132	27683	29005	30112	1,6 %	1,4 %	1,2 %	1,0 %	0,8 %	1,3 %
Melhus, Skaun	23685	25873	27910	29791	31444	32855	1,8 %	1,6 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %	1,5 %

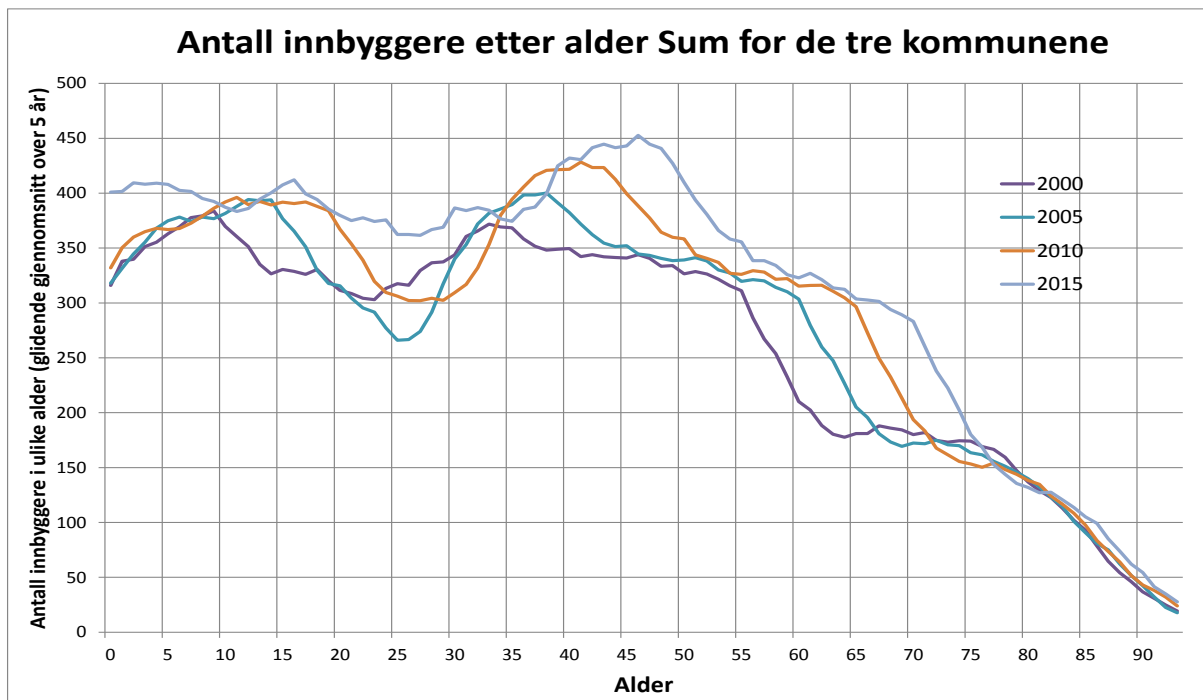
En ser av tabell 2.2 at framskrivningen venter en betydelig befolkningsvekst i alle tre kommunene i årene framover, om enn i noe varierende grad. Skaun ventes, som en ser, fortsatt å vokse mest, med en årlig befolkningsvekst på 2,2 % i gjennomsnitt, slik at kommunen i 2040 vil ha nær 11 800 innbyggere. Melhus vil i følge framskrivningen vokse med 1,2 % pr. år i gjennomsnitt, og vil i så fall ha nær 21 100 innbyggere i 2040, mens Midtre Gauldal ventes å få en årlig befolkningsvekst på 1,6 % i gjennomsnitt, og vil i så fall ha vel 9 000 innbyggere i 2040. For alle tre kommunene ventes det en årlig befolkningsvekst godt over landsgjennomsnittet framover. Dette kommer imidlertid ikke av seg selv. Skal man oppnå en slik vekst kreves det en fortsatt sterk boligbygging på attraktive tomter, og videre en god næringsutvikling, særlig i Midtre Gauldal som ligger lengst unna Trondheim og er mest avhengig av sitt eget næringsliv.

Tabell 2.2 viser også befolkningsutviklingen for de tre kommunesammenslutningsalternativene. En ser at framskrivningen viser omtrent lik vekst i alle de tre alternativene.

## 2.2 Befolkningens aldersprofil

### Endringer i aldersprofil 2000–2015

Befolkningens aldersprofil i de tre kommunene, og endringen i denne i perioden 2000–2015, er vist i figur 2.5. Av figuren nedenfor ser en at antall innbyggere i forskjellige årsklasser har endret seg en del de siste femten årene.



Figur 2-5 Antall innbyggere i de tre kommunene etter alder. 2000–2015. Kilde SSB

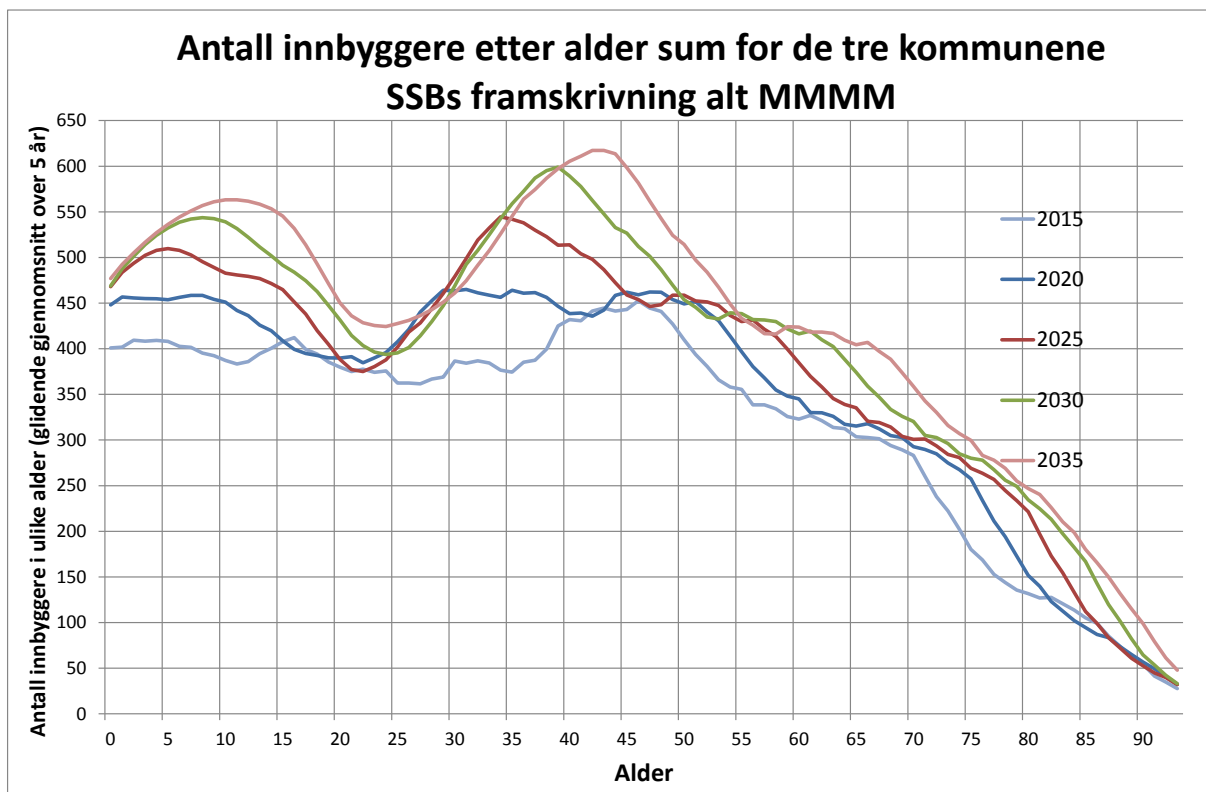
For det første har befolkningsveksten i regionen medført at kommunene har fått stadig flere innbyggere i alle årsklassene. Regionen har fått betydelig flere barn, som følge av stor innflytting av barnefamilier. En har også særlig de siste fem årene fått langt flere 20–30 åringer, som følge av arbeidsinnvandring. Antall 40–50 åringer har også økt betydelig, men mer gradvis. Her kommer nok barnefamiliene inn igjen, i kombinasjon med arbeidsinnvandring.

Den mest dramatiske endringen i aldersprofilen de siste femten årene er imidlertid antall 50–70 åringer i de tre kommunene. En ser av figuren at i år 2000 begynte den store nedgangen i populasjonen rundt 56 år, og det førte til at årskullene var nær halvert ved 63 års alder. Femten år senere begynner nedgangen først rundt 65 år, og er nesten halvert rundt 75 år. Levealderen for disse kullene har dermed økt med hele ni år i løpet av en femtenårsperiode. Det sier mye om bedre folkehelse og teknologiske framskritt i sykdomsbekjempelse. Utviklingen er ikke unik for disse tre kommunene. En ser det samme over hele landet.

### Forventet aldersprofil i årene framover

Forventet utvikling i befolkningens aldersprofil framover, framgår av figur 2.6 for perioden 2015–2035, i følge SSBs befolkningsframskriving MMMM2015. En ser for det første at befolkningen forventes å øke over tid, gjennom stor innflytting av barnefamilier, som øker populasjonen av barn og unge voksne. En får også etter hvert tilbake den vanlige nedgangen i 20 årene da ungdom flytter ut for å ta utdanning. Videre fortsetter som en ser levealderen å øke betydelig. En ser av figuren at antall 80–85 åringer i de tre kommunene omtrent ventes å fordoble seg de neste 20 årene, etter hvert som de store etterkrigskullene kommer opp i disse årsklassene. For kommunene i regionen kan dette bli en stor utfordring, med mindre disse aldersgruppene på grunn av bedre livsstil enn tidligere generasjoner, holder seg friske og oppegående vesentlig lenger opp i årene enn hva som er tilfellet i dag.





Figur 2-6 Antall innbyggere i de tre kommunene etter alder, framskrevet 2015–2035. Kilde: SSB

## 2.3 Utdanningsnivå og kompetansetetthet

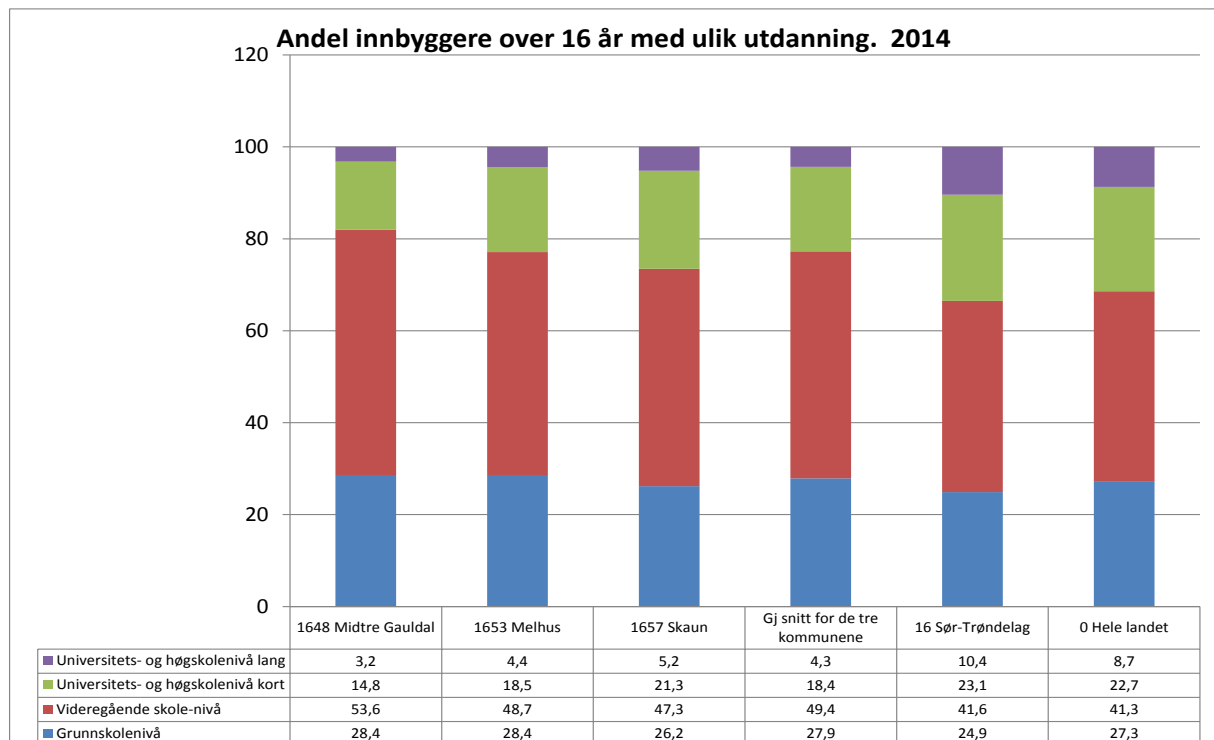
### Utdanningsnivået i Melhus, Skaun og Midtre Gauldal

SSB lager hvert år statistikk over befolkningens utdanningsnivå i norske kommuner. De siste tilgjengelige tallene er fra 2014. En oversikt over utdanningsnivået i Melhus, Skaun og Midtre Gauldal i 2014, sammenliknet med Sør Trøndelag og landsgjennomsnittet, er vist i figur 2.7.

Figur 2.7 viser prosentandelen av innbyggere bosatt i de tre kommunene etter høyeste fullførte utdanning. En ser av figuren at 26,2 % av befolkningen over 16 år i Skaun har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mot 28,4 % i Melhus og Midtre Gauldal. På videregående nivå har Midtre Gauldal den høyeste prosentandelen med 53,6 %, mot rundt 48 % i de to andre kommunene. Til gjengjeld har da disse en betydelig høyere andel av befolkningen på universitets- og høgskolenivå, med 26,8 % i Skaun, 22,9 % i Melhus mot bare 18,1 % i Midtre Gauldal. Skaun har dermed i dag det klart høyeste utdanningsnivået av de tre kommunene, fulgt av Melhus.

Ser en videre på utdanningsnivået i fylket som helhet, finner en at de tre kommunene både hver for seg og samlet har et betydelig lavere utdanningsnivå enn fylkesgjennomsnittet. Fylkesgjennomsnittet er imidlertid sterkt påvirket av Trondheim, som på grunn av sin rolle som landsdelssenter og universitetsby har et av de høyeste utdanningsnivåene i landet. De øvrige kommunene i Sør Trøndelag har et utdanningsnivå mer på linje med Melhus, Skaun og Midtre Gauldal, høyest i kommunene nærmest Trondheim og noe lavere i kommunene lengre ute.

En ser for øvrig også av figur 2.7 at utdanningsnivået i Sør Trøndelag ligger høyere enn landsgjennomsnittet. Igjen skyldes dette Trondheim. Det er ikke tilfellet for noen av de andre kommunene i fylket.



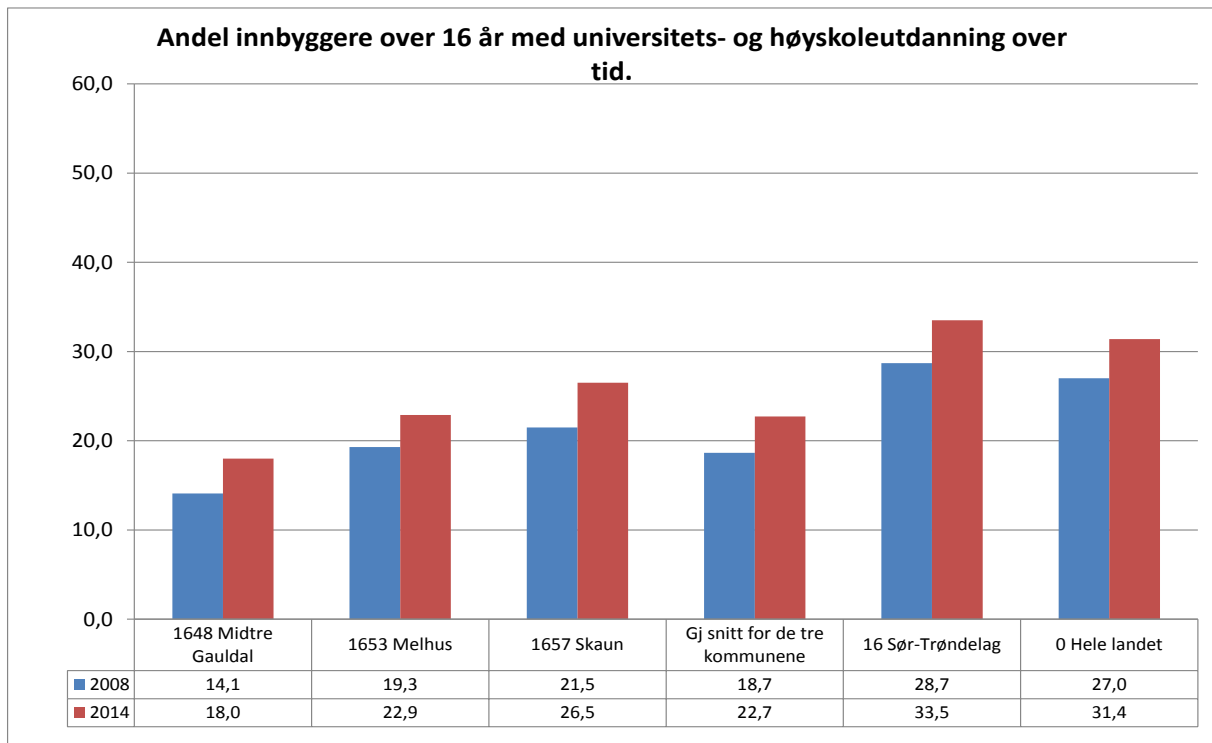
Figur 2-7 Utdanningsnivået i de tre kommunene i 2014. Kilde: SSB

### Endringer i kompetansetetthet over tid

I studier av utdanningsnivået i kommuner er en gjerne særlig opptatt av andelen yrkesaktive med høyere utdanning, den såkalte kompetansetettheten. Dette fordi næringslivets krav til kompetanse er raskt økende, særlig i framvoksende næringer. Hvor høy kompetansetettheten er, og hvor raskt den øker over tid, sier mye om kommunes suksess som bo- og arbeidskommune.

Figur 2.8 viser andelen av de yrkesaktive i Melhus, Skaun og Midtre Gauldal med høyere utdanning i 2008 og i 2014, sammenliknet med Sør Trøndelag som helhet og landsgjennomsnittet. En ser av figuren at andelen med høyere utdanning i de tre kommunene har økt med 4,0 prosentpoeng de siste seks årene, fra 18,7 % til 22,7 %. Størst har økningen vært i Skaun med 5,0 prosentpoeng, mot noe under 4 prosentpoeng i de to andre kommunene. Trolig er det den store innflyttingen til Skaun de siste årene som her slår ut. Innflyttere har ofte et høyere utdanningsnivå enn den stedlige befolkning, særlig i omegnskommuner til en storby.

Sammenlikner en videre med endringene i utdanningsnivået i Sør Trøndelag på 4.8 prosentpoeng i samme periode, og med landsgjennomsnittet på 4,4 %, finner en at bare Skaun har klart å holde følge.



Figur 2-8 Andel innbyggere over 16 år med høyere utdanning, 2008 og 2014. Kilde SSB

## 2.4 Næringsliv og næringsutvikling

### Næringsliv og næringsutvikling i de tre kommunene

En oversikt over arbeidsplassdekning og struktur i næringslivet i Melhus, Skaun og Midtre Gauldal i 2008 og 2014, framgår av tabell 2.3. Dataene i tabellen er hentet fra SSBs arbeidsgiver/arbeidstaker register. Ideelt sett skulle man hatt tall for en lengre periode, men en omlegging av næringsstrukturen til den nye internasjonale NACE-strukturen i 2008, gjør at tidligere data er lite sammenliknbare.

Tabellen viser først antall yrkesaktive personer bosatt i de tre kommunene i 2008 og i 2014 etter næring, og endringen i dette antallet over tid. Deretter viser tabellen antall sysselsatte i regionen på samme måte. Avslutningsvis viser tabellen differansen mellom antall arbeidsplasser og antall yrkesaktive etter næring i 2008 og i 2014, og endringer i denne differansen over tid. Dette blir da et mål på endring i netto innpendling til regionen i denne seksårsperioden etter næring og totalt. Tabellen viser de tre kommunene som helhet. Tall for hver kommune er vist som vedlegg til analysen.

En ser av tabellen at de tre kommunene høsten 2014 hadde vel 15 600 bosatte yrkesaktive, det er vel 1 300 eller 9 % flere yrkesaktive enn i 2008. Til disse yrkesaktive kunne de tre kommunene til sammen tilby nær 9 470 arbeidsplasser, mot 8 590 i 2008. Antall arbeidsplasser i regionen har dermed økt med nær 900 eller 10 % i seksårsperioden. Regionen hadde etter dette, høsten 2014 et samlet underskudd på rundt 6 150 arbeidsplasser, og en egendeckning av arbeidsplasser, antall arbeidsplasser delt på antall yrkesaktive, på beskjedne 61 %, omtrent det samme som i 2008. De øvrige arbeidsplassene må finnes utenfor regionen. Som det framgår av pendlingsmatrisen i tabell 2.3 nedenfor, hentes disse arbeidsplassene i all hovedsak i Trondheim.

Tabell 2-3 Arbeidsplassdekning og struktur i regionens næringsliv i 2008 og 2014. Kilde: SSB

Regionen	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Netto innpendling		
	2008	2014	Endring	2008	2014	Endring	2008	2014	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	973	732	-241	864	655	-209	-109	-77	32
05-09 Bergverksdrift og utvinning	76	145	69	4	5	1	-72	-140	-68
10-33 Industri	1316	1516	200	791	990	199	-525	-526	-1
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	198	175	-23	141	93	-48	-57	-82	-25
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	1901	2197	296	858	1114	256	-1043	-1083	-40
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	2123	2148	25	1029	1076	47	-1094	-1072	22
49-53 Transport og lagring	808	891	83	451	597	146	-357	-294	63
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	269	273	4	159	134	-25	-110	-139	-29
58-63 Informasjon og kommunikasjon	250	283	33	94	53	-41	-156	-230	-74
64-66 Finansiering og forsikring	227	227	0	94	92	-2	-133	-135	-2
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	609	770	161	282	388	106	-327	-382	-55
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	701	719	18	218	228	10	-483	-491	-8
84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring	591	679	88	374	434	60	-217	-245	-28
85 Undervisning	1174	1293	119	1020	1096	76	-154	-197	-43
86-88 Helse- og sosialtjenester	2657	3046	389	1949	2180	231	-708	-866	-158
90-99 Personlig tjenesteyting	388	435	47	216	244	28	-172	-191	-19
00 Uoppgitt	51	90	39	46	87	41	-5	-3	2
<b>Totalt</b>	<b>14312</b>	<b>15619</b>	<b>1307</b>	<b>8590</b>	<b>9466</b>	<b>876</b>	<b>-5722</b>	<b>-6153</b>	<b>-431</b>

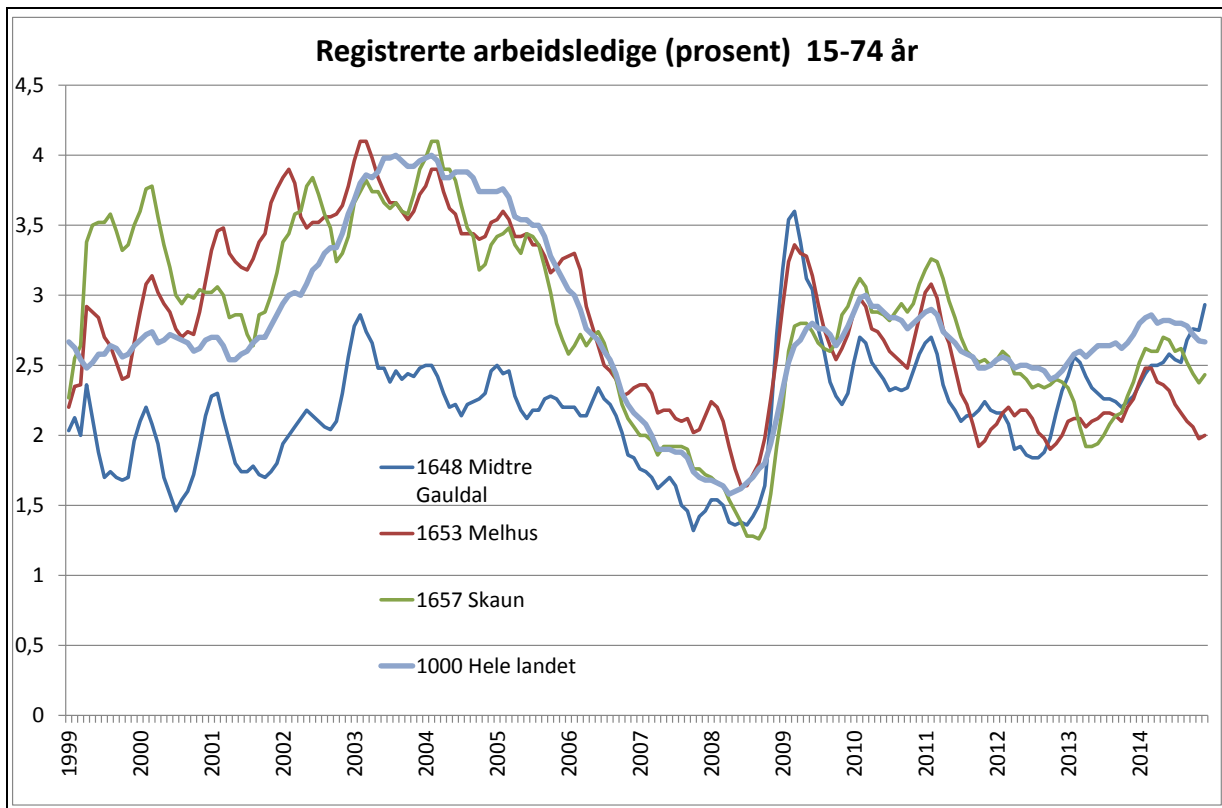
En egendekning på arbeidsplasser på rundt 60 % er lavt, men ganske vanlig for omegnskommuner til en større by, der folk flytter ut til attraktive boligområder, men fortsatt ønsker å benytte byens arbeidsplassstilbud. Som følge av dette har Melhus og Skaun, som de nærmeste nabokommunene til Trondheim, også lavest arbeidsplassdekning, med henholdsvis 58 % i Melhus og 38 % i Skaun, (se vedlegg). I Midtre Gauldal, som ligger mye lenger unna, mer enn fem mil fra Trondheim, er arbeidsplassdekningen betydelig høyere, vel 90 % i 2014.

Ser en nærmere på næringsfordelingen i regionen, finner man at jordbruk, skogbruk og fiske har hatt en sysselsettingsnedgang de siste seks år på hele 24 %. Industri, bygg og anlegg og transport har imidlertid økt sin sysselsetting betydelig de siste årene, med henholdsvis 25 % for industri, 30 % for bygg og anlegg og 32 % for transport. Dette er litt spesielt. Regionen har tydeligvis vært attraktiv for etablering av arealkrevende bedrifter de senere år, kanskje særlig på grunn av økende arealknapphet i Trondheim. Bedre standard på E6 og E39 har trolig også bidratt til dette.

Ser en videre på næringsfordelingen i tabell 2.3, finner en at varehandelen i regionen har hatt svakt økende sysselsetting de siste seks år, mens sysselsettingen i overnatting og serveringsvirksomhet har gått noe ned. For tjenesteytende næringer ser en at informasjon og kommunikasjon har mistet rundt 40 arbeidsplasser eller vel 40 %, finansiering og forsikring og forretningsmessig tjenesteyting har hatt omtrent stabil sysselsetting de siste seks årene, mens teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift har økt sin sysselsetting med vel 100 arbeidsplasser eller 38 %. Ellers har offentlig sektor økt sin sysselsetting med 10 -15 % i perioden, noe som er betydelig mer enn befolkningsøkningen.

### Arbeidsmarkedsforhold i de tre kommunene

En oversikt over gjennomsnittlig arbeidsledighet i kommunene i perioden 1999 til 2014 fordelt på kommune, er vist i figur 2.9.



Figur 2-9 Arbeidsledigheten i de tre kommunene over tid. Kilde SSB

En ser av figuren at andel arbeidsledige i prosent av den yrkesaktive befolkningen har variert noe i de siste 15 årene. Fra et nivå på 2–2,5 % i 1999, økte arbeidsledigheten i Melhus og Skaun til opp mot 4 % i 2004, mens den holdt seg på 2,5 % i Midtre Gauldal. Deretter falt arbeidsledigheten til rundt 1,5 % i alle tre kommunene fram til 2008, før den igjen økte til rundt 2,5 % i alle tre kommunene i 2010, og har holdt seg omtrent der siden. Det er imidlertid ingen stor arbeidsledighet å snakke om. Det meste er såkalt transaksjonsarbeidsledighet, der folk er i en uavklart arbeidssituasjon eller i en ventefase mellom jobber. En ser også av figur 2.9 at store deler av arbeidsledigheten i regionen har vært omtrent som landsgjennomsnittet.

## 2.5 Pendling

Reiser til og fra hjemsted og jobb illustrerer i hvilken grad kommunene i dag inngår i ett arbeidsmarked. Pendling inngår som et av ekspertutvalgets kriterier for vurdering av kommunestrukturen. Tabellen 2.4 viser den samlede inn- og utpendlingen fra kommunene til kommuner i utredningsregionen og andre regioner.

Tabellen viser horisontalt hvor de bosatte yrkesaktive i en kommune arbeider, og vertikalt hvor de som arbeider i en kommune har sitt bosted. Pendlingsstrømmene er vist både som tall og prosentsatser.

Eksempelvis viser tabellen at 2 449 yrkesaktive som er bosatt i Midtre Gauldal arbeider i egen hjemkommune, mens 174 arbeider i Melhus, 3 arbeider i Skaun og 441 arbeider i Trondheim. Omvendt ser en at 326 arbeidsplasser i Midtre Gauldal er besatt av arbeidstakere som er bosatt i Melhus, 16 arbeidsplasser er besatt av folk som er bosatt i Skaun og 155 arbeidsplasser er besatt av arbeidstakere som er bosatt i Trondheim.

Vanligvis beregner man at omegnskommuner til en by er en integrert del av byens regionale bolig og arbeidsmarked, dersom 25 % av de yrkesaktive i omegnskommunen arbeider i byen. For Melhus ser en at 3 941 bosatte eller 48 % av de yrkesaktive i kommunen, arbeider i Trondheim. For Skaun er

tallet 1 891, og også her 48 % av de yrkesaktive. Begge kommunene fungerer dermed i dag som integrerte deler av Trondheims regionale bolig og arbeidsmarked.

Tabell 2-4 Antall sysselsatte 16–74 år etter arbeidssted og bosted, 4. kvartal 2014. Kilde: SSB

Sysselsatte 16-74 år 4 kvartal 2014		Arbeidssted									
		Midtre Gauldal	Melhus	Skaun	Regionen	Trondheim	Orkdal	Trøndelag ellers	Andre	Totalt	Region en
Bor i	Midtre Gauldal	2449	174	3	2626	441	10	225	124	3426	28 %
	Melhus	326	3102	82	3510	3941	115	235	444	8245	37 %
	Skaun	16	196	1134	1346	1891	398	116	197	3948	14 %
	Regionen	2791	3472	1219	7482	6273	523	466	875	15619	79 %
	Trondheim	155	977	143	1275						13 %
	Orkdal	11	56	89	156						2 %
	Trøndelag ellers	146	241	37	424						4 %
	Andre	30	81	18	129						1 %
	Totalt	3133	4827	1506	9466						100 %
	Hvor stor andel jobber i egen kommunen, andre kommuner innenfor regionen og utenfor regionen										
	Midtre Gauldal	Melhus	Skaun	Regionen	Trondheim	Orkdal	Trøndelag ellers	Andre	Totalt		
	Midtre Gauldal	71 %	5 %	0 %	77 %	13 %	0 %	7 %	4 %	100 %	
	Melhus	4 %	38 %	1 %	43 %	48 %	1 %	3 %	5 %	100 %	
	Skaun	0 %	5 %	29 %	34 %	48 %	10 %	3 %	5 %	100 %	
	Regionen	18 %	22 %	8 %	48 %	40 %	3 %	3 %	6 %	100 %	

Det er også betydelig pendling motsatt vei. Nesten 1 000 arbeidstakere bosatt i Trondheim arbeider i Melhus. Bare 143 arbeidstakere bosatt i Trondheim arbeider i Skaun, omtrent like mange som de som arbeider i Midtre Gauldal.

Ellers er det karakteristisk for regionen at pendlingsstrømmene i stor grad følger hovedveiene E6 og E39. En ser av pendlingsmatrisen at Midtre Gauldal arbeidsmessig sett henger tettere sammen med Melhus, enn med Skaun. Internpendlingen i de tre kommunen er imidlertid forholdsvis beskjeden. Både Melhus og Skaun henger arbeidsmessig mye tettere sammen med Trondheim enn med hverandre.

Videre ser en av pendlingsmatrisen at Skaun også henger arbeidsmessig tett sammen med Orkdal. Det er imidlertid fem ganger så mange yrkesaktive bosatt i Skaun som pendler til Trondheim, som de som pendler til Orkdal. Skaun er i dag en del av Trondheims bolig og arbeidsmarked, ikke Orkdals.

### Andre alternativ for kommunesammenslutning

En sammenslutning mellom Melhus og Skaun alene, er et av utredningsalternativene i denne analysen. Tabell 2.5 er et utsnitt av pendlingsmatrisen i tabell 2.4, som fokuserer på de arbeidsmessige sammenhengene mellom disse to kommunene.

Tabell 2-5 Arbeidsmessig sammenheng mellom Melhus og Skaun

Hvor stor andel jobber i egen kommunen, andre kommuner innenfor regionen og utenfor regionen									
	Melhus	Skaun	Regionen	Trondheim	Midtre Gauldal	Orkdal	Trøndelag ellers	Andre	Totalt
Melhus	38 %	1 %	39 %	48 %	4 %	1 %	3 %	5 %	100 %
Skaun	5 %	29 %	34 %	48 %	0 %	10 %	3 %	5 %	100 %
Regionen	27 %	10 %	37 %	48 %	3 %	4 %	2 %	6 %	100 %

En ser av tabell 2.5 på samme måte som ovenfor, at Melhus og Skaun begge henger tett sammen med Trondheim, men i mye mindre grad med hverandre. Bare 1 % av de yrkesaktive bosatt i Melhus pendler til Skaun, og bare 5 % av de yrkesaktive i Skaun pendler til Melhus, mot altså 48 % i begge kommuner mot Trondheim.

Et tredje utredningsalternativ i denne analysen er en sammenslutning mellom Midtre Gauldal og Melhus. Tabell 2.6 er et annet utsnitt av pendlingsmatrisen i figur 2.6 som fokuserer på dette forholdet.

Tabell 2-6 Arbeidsmessig sammenheng mellom Midtre Gauldal og Melhus

Hvor stor andel jobber i egen kommunen, andre kommuner innenfor regionen og utenfor regionen							
	Midtre Gauldal	Melhus	Regionen	Trondheim	Trøndelag ellers	Andre	Totalt
Midtre Gauldal	71 %	5 %	77 %	13 %	7 %	4 %	100 %
Melhus	4 %	38 %	42 %	48 %	5 %	5 %	100 %
Regionen	24 %	28 %	52 %	38 %	5 %	6 %	100 %

En ser av tabellen at over 70 % av de yrkesaktive bosatt i Midtre Gauldal jobber i egen hjemkommune. Bare 5 % arbeider i Melhus, mens 13 % av de yrkesaktive arbeider i Trondheim. Motsatt arbeider bare 4 % av de yrkesaktive bosatt i Melhus i Midtre Gauldal, mot 48 % i Trondheim. Heller ikke Midtre Gauldal og Melhus henger dermed arbeidsmessig tett sammen. Begge ser mot Trondheim, og i mye mindre grad mot hverandre.

## 2.6 Regionale planer

### 2.6.1 Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP)

IKAP er en interkommunal arealplan utarbeidet av kommunene i Trondheimsregionen og Sør-Trøndelag fylkeskommune. IKAP forutsettes fulgt opp av de respektive kommunene. Retningslinjene i planen skal følges opp av kommunene i deres arealforvaltning. Det heter i planen, at felles mål og strategier for samordnet areal- og transportutvikling i Trondheimsregionen er nødvendig for å oppnå målene om klimavennlig regionutvikling og for å begrense nedbygging av landbruksareal. I tillegg gir det større gjennomslagskraft for å få en statlig finansiering til store samferdselsprosjekter, samt belønningssmidler.

Videre heter det at gjennom å sikre diversitet og et bredt tilbud av næringsarealer og bomiljøer i Trondheimsregionen, har regionen i sin helhet en større tiltrekningskraft enn kommunene hver for seg.

IKAPs utgangspunkt er å gjøre regionen attraktiv gjennom å gi konkurransedyktige tilbud i forhold til næringsetableringer og framtidig bosetting. Formålet med interkommunal arealplan for Trondheimsregionen er å legge til rette for en bærekraftig og konkurransedyktig arealutvikling gjennom en samordnet avklaring av arealbruken. Det legges til grunn at dette gir bedre grunnlag for å avveie arealbruk mot ulike regionale og nasjonal mål.

IKAP er en langsiktig plan med en sammenhengende arealstrategi for regionen. Planhorisonten er 2040, med en mer konkret dimensjonering av boligbehov og behov for arealkrevende næringsvirksomheter for en 12-års periode, slik at dimensjoneringen kan legges til grunn i kommuneplanlegging. Hensikten er at dette dokumentet skal vare lenge. Eventuell behov for rullering skal vurderes av Regionrådet.

#### Overordnede mål i planen

Styrke Trondheimsregionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon og å ivareta en positiv utvikling av deltakerkommunene, i samspill med Trøndelag og Midt-Norge.

Trondheimsregionen skal bidra til at Trøndelag skal bli en nasjonal rollemodell for et konkurransedyktig, balansert og bærekraftig utbyggings- og bosettingsmønster.

### Delmål

- Trondheimsregionen skal ha en klimavennlig areal- og transportutvikling.
- Jordbruksarealet skal opprettholdes for å sikre dagens og framtidens matproduksjon.
- Trondheimsregionen skal være en attraktiv region å bo i.
- Trondheimsregionen skal være en attraktiv region å etablere og drive næringsvirksomhet i.

Planen omhandler delmålene og tilknyttede strategier for å nå dem. Planen angir videre planretningslinjer for oppfølging i den enkelte kommune, fylkeskommunen og regional statlige partnere.

### 2.6.2 Strategisk næringsplan

Trondheimsregionen har utarbeidet en strategisk næringsplan som er vedtatt i alle kommunestyre i 2010. Planen blir fulgt opp gjennom 2-årige handlingsplaner. Den siste handlingsplanen ble vedtatt i mars 2013. I følge nettsidene til Trondheimsregionen, forteller planen hva regionen vil bli best på og hvordan den skal få det til. Planen ble utarbeidet av næringslivet i tett dialog med kommuner, fylket og kunnskapsmiljøene. Strategiene tar utgangspunkt i at storbyen Trondheim og FoU-miljøene er Trondheimsregionens fremste fortrinn. Hjernekraften ved NTNU, SINTEF, Høgskolen i Sør-Trøndelag og andre utdanningsinstitusjoner representerer formidable muligheter for et nyskapende næringsliv som ønsker tettere samarbeid med kunnskapsmiljøene. Næringsrådet styrer gjennomføringen av planen. Rådet er et organ, bestående av ledere fra næringslivet, FoU-miljøene og kommunene.

## 2.7 Trondheimsregionen

Alle tre kommunene deltar i Trondheimsregionen sammen med Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Orkdal, Rissa og Leksvik kommune. I tillegg er Sør-Trøndelag fylkeskommune observatør i regionrådet. Medlemskommunene danner en felles bolig-, arbeids- og serviceregion, og alle medlemskommunene har over ti prosent innpendling til Trondheim.



Figur 2-10 Illustrasjon av regionrådet Trondheimsregionen

Hensikten med samarbeidet er å styrke Trondheimsregionens utvikling i en nasjonal og internasjonal konkurransesituasjon, slik at regionen i framtiden hevder seg i toppen innen forskning, utdanning, næringsliv og kultur, og tjenester til befolkningen. Trondheimsregionen har som overordnet mål å øke regionens andel av landets verdiskaping. Et annet mål er å gjøre regionen til det beste stedet å utvikle



eksisterende næringsliv og å starte nye bedrifter. Regionen ser på storbyen Trondheim og de unike kunnskapsmiljøene som sitt fremste fortrinn.

De respektive ordførere, opposisjonsledere og rådmenn møter i Trondheimsregionen fra hver kommune. Ordføreren forvalter kommunens stemmerett. I følge regionrådets nettsider er de tyngste sakene i Trondheimsregionen interkommunal arealplan (IKAP) og regional strategisk næringsplan.

## 2.8 Interkommunalt samarbeid

Det er etablert én formalisert interkommunal ordning mellom de tre kommunene og det er samarbeidet om skatteinnkreving der vertskommunen er Melhus. Melhus og Midtre Gauldal har etablert felles brann og redningsenhet. Mellom Midtre Gauldal, Melhus og Klæbu er det etablert felles renovasjonsselskap. Skaun har etablert flere ordninger med kommuner i Orkdalsregionen, herunder barnevern og renovasjon. Skaun deltar også i regionrådet for Orkdalsregionen, og er dermed medlem av to regionråd. For øvrig inngår de tre kommunene med andre kommuner i flere ordninger, for eksempel kontrollutvalgsfunksjoner og revisjon.

Det er med andre ord ikke etablert et tydelig samarbeidsmønster der de tre kommunene har etablert felles ordninger seg i mellom, ei heller at de tre kommunene alltid deltar i de samme ordninger sammen med øvrige kommuner.

## 2.9 Kommunestyrene og valgdeltakelse

### Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen ved kommunevalgene varierer noe mellom kommunene. Ved valget i september 2015 hadde Skaun høyest valgdeltakelse med 62,1 %, mens Melhus hadde den laveste deltakelsen med 60,8 %. Samtlige kommuner hadde en markert nedgang i valgdeltakelsen sammenlignet med valget i 2011, og tendensen med en økning i deltakelsen i de siste tre valg er brutt. Dette gjelder også på nasjonalt nivå. Storkommunen Trondheim har om lag samme valgdeltakelse som utredningskommunene.

Tabell 2-7 Valgdeltakelse i prosent. Kilde SSB

	2003	2007	2011	2015
<b>Midtre Gauldal</b>	63	62	64	61,6
<b>Melhus</b>	58,7	62,2	66,4	60,8
<b>Skaun</b>	58,1	66,1	67,5	62,1
<b>Trondheim</b>	58	61	67,1	60,8
<b>Landet</b>	59	61,2	64,2	60

### Kommunestyrenes størrelse og innbyggere bak hver folkevalgte

Antall kommunestyrerepresentanter varierer betydelig i kommunene. Skaun har 23 representanter, Melhus 37 og Midtre Gauldal 33 representanter. Antall innbyggere pr. folkevalgte er følgende:

- Skaun: 333
- Melhus: 430
- Midtre Gauldal: 192

## 2.10 Endringer i fylkeskommunens- og regional stats organisering?

Stortinget ba våren 2014 regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om

oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivå våren 2016. Regjeringen har også bedt fylkeskommunene om å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommuner har kommet lengst i landet i vurderinger av en evt. sammenslåing. Fylkeskommunene skal ta stilling til spørsmålet i april 2016 med sikte på evt. sammenslåing fra 2018.

Samtidig har regjeringen igangsatt et arbeid med å utrede fremtidig geografisk struktur og størrelse for fylkesmannsembetene. Målsettingen er at departementet skal ha et grunnlag for å vurdere hva som er en hensiktsmessig struktur for oppgaveløsningen i fylkesmannsembetene, samtidig med at ny kommune- og regionstruktur blir avklart våren 2017.

Endringer i fylkeskommunenes og fylkesmannens inndeling kan få konsekvenser for kommunene. I dag er de tre kommunene relativt sentralt plassert i Sør-Trøndelag. En sammenslåing av fylkene vil endre på dette uten at det nødvendigvis får direkte betydning for kommunene.

## 2.11 Kommuneøkonomi

I dette delkapittelet skal vi se på kommuneøkonomien i for de tre kommunene. I en kommune-struktursammenheng er det særlig fire forhold, med innbyrdes sammenheng, som er viktige når det gjelder kommuneøkonomi:

- Kommunens inntektsnivå
- Driftsresultat
- Kommunens kapital og gjeld
- Innbyggerens egenbetaling

Dette er tema i de to neste avsnittene.

### **Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld**

Vi har oppsummert status for inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld for de tre kommunene i neste tabell.

Tabell 2-8 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og egenkapital. Kilde: KOSTRA-data juni 2014. Konsern

Økonomi								
Inntektsnivå	Frie inntekter pr. innbygger <sup>1)</sup>					Brutto inntekter per innbygger totalt	Behov pr. innbygger <sup>2)</sup>	Frie inntekter per innbygger korrigeret for behov
	Skatt på inntekt og formue	Statlig rammeoverføring	Eiendomsskatt	Konsesjonskraft inntekter <sup>5)</sup>	Frie inntekter totalt			
Midtre Gauldal 14	18458	33018	239	557	52272	79562	107,2 %	48749
Melhus 14	20436	27132	1519	276	49363	69039	102,0 %	48406
Skaun 14	18521	27518	1323	0	47362	66148	103,0 %	45961
1) Delt på antall innbyggere ved utgangen av året. Er beregnet ut fra andel inntekter totalt (bare tre desimaler) og kan derfor være litt unøyaktig								
2) Er basert på KRDS kriterier for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%.								
5) 0 her kan også bety at det ikke er beregnet (gjelder gj nsitt kommunegrupper, fylker og landet)								
Driftsresultat	Andel av kommuns brutto driftsinntekter							
	A	B	C	D	A+B-C+D	E	F - E	A + B - E
	Brutto driftsresultat <sup>3)</sup>	Netto finansinntekter	Netto avdrag	Avskrivninger	Netto driftsresultat (F)	Pensjonsavvik/pensjonsfond <sup>4)</sup>	Netto driftsresultat ekskl. pensjonsavvik/fond	"Bedriftsøkonomisk" resultat
Midtre Gauldal 14	-2,1 %	-0,5 %	3,0 %	5,6 %	0,0 %	3,0 %	-3,0 %	-5,6 %
Melhus 14	-0,4 %	-0,6 %	4,7 %	5,7 %	0,0 %	2,5 %	-2,6 %	-3,6 %
Skaun 14	2,6 %	0,3 %	1,9 %	4,1 %	5,1 %	2,6 %	2,5 %	0,3 %
3) Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter (her inngår avskrivninger)								
4) Ikke driftsrelaterte inntekter								
Gjeld og kapital	Langsiktig gjeld		Andel av kommuns brutto driftsinntekter					
	Per innbygger	Andel av kommuns brutto driftsinntekter	Fond	Sum Omløpsmidler (B)	Premieavvik (C)	Sum Kortsiktig gjeld (F)	Arbeidskapital B - C - F	
Midtre Gauldal 14	51293	64,5 %	8,9 %	31,0 %	7,6 %	18,7 %	4,7 %	
Melhus 14	68966	99,9 %	23,9 %	49,6 %	7,2 %	13,8 %	28,6 %	
Skaun 14	43988	66,5 %	22,4 %	45,9 %	7,4 %	20,4 %	18,1 %	

Av tabellen framgår blant annet følgende:

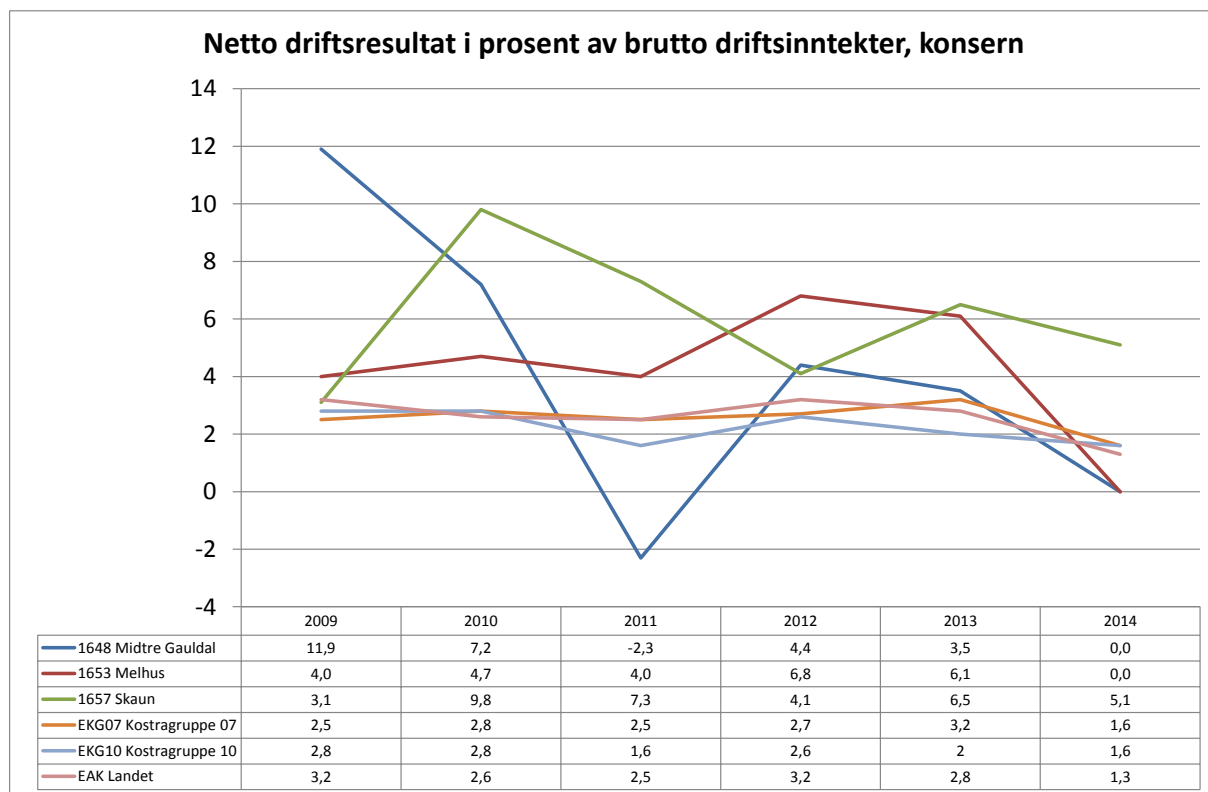
- Kommunenes tjenesteproduksjon er finansiert som et «spleiselag» mellom kommunen og brukerne. I tillegg kommer noen statlige driftstilskudd til spesielle formål.
- Når vi skal se på kommunens mulighet til å gi innbyggerne et godt tjenestetilbud, uten for høy egenbetaling, er frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov det beste vurderingsgrunnlaget. Det fremkommer at Midtre Gauldal og Melhus har frie inntekter pr. innbygger korrigeret for behov som i 2014<sup>2</sup> var på rundt kr 48 500. Det er betydelig høyere enn Skaun som ligger på under kr 46 000.
- Vi ser at det er relativt liten sammenheng mellom skatteinntekter og frie inntekter pr. innbygger. Dette skyldes i hovedsak at forskjellene i skatteinntekter delvis blir utjevnet gjennom inntektsystemet, noe som innebærer at Midtre Gauldal som har lavest skatteinngang, men høyest statlig rammeoverføring, har de høyeste frie inntektene.
- Vi ser videre at alle de tre kommunene har eiendomsskatt, men at det i 2014 kun er Melhus og Skaun som har eiendomsskatt på bolig. Nivået varierer betydelig fra kr 239 pr. innbygger i Midtre Gauldal, til kr 1 519 i Melhus. Midtre Gauldal har gjort betydelige endringer i forhold til eiendomsskatt i 2015 og de har innført eiendomsskatt på boliger. Tallene for eiendomsskatt blir derfor noe misvisende når man bruker 2014-tall.
- Netto driftsresultat er den økonomiske indikatoren som kommuner ofte styrer etter. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 1,75 %.<sup>3</sup> Vi ser at det kun er Skaun som nådde dette målet i 2014 med en god margin på 5,1 %. Melhus og Midtre Gauldal gikk i balanse (0 %). Resultatbegrepet netto driftsresultat har imidlertid sine svakheter. Dels ved at det er avdragene, og ikke avskrivningene som framkommer som kapitalinntekter, og dels fordi pensjonsavvik, avsetning/uttak til/fra pensjonsfond og (fram til og med 2013 også moms på investeringer) ble ført i driftsregnskapet. Holder vi disse, ikke driftsrelaterte, inntektene utenfor og bruker avskrivninger i stedet for avdrag, får vi fram en indikator som kan kalles «bedriftsøkonomisk resultat». Bruker vi dette begrepet for 2014 ser vi også her at det bare er Skaun som har overskudd på driften med 0,3 %. Melhus har et underskudd på 3,6 %, mens Midtre Gauldal har det største underskuddet med 5,6 %.

<sup>2</sup> Alle tall er hentet fra 2014, derfor står det 14 etter hvert av kommunenavnene

<sup>3</sup> Satt ned til 1,75 % fra 3 % etter at blant annet revisjon MVA på investeringer ble tatt ut av resultatbegrepet

- Midtre Gauldal hadde ved utgangen av 2014 laveste nivå på langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (64,5 %). Skaun ligger nest lavest med 66,5 % mens Melhus ligger høyest med ca. 100 %.
- Melhus har størst arbeidskapital, målt i andel av årlige brutto driftsinntekter (28,6 %). Skaun ligger på 18,1 % og Midtre Gauldal på 4,7 %.

Utviklingen over tid når det gjelder netto driftsresultat er vist i figuren nedenfor. Her framgår det blant annet at Skaun har hatt flest år med positivt resultat og at Midtre Gauldal har hatt størst variasjon i resultatene.



Figur 2-11 Netto driftsresultat over tid. Konsern. Med sammenlikning av landsgjennomsnittet og kommunegruppe 7 som Midtre Gauldal og Skaun tilhører og kommunegruppe 10 som Melhus tilhører. Kilde: KOSTRA.

### Vurdering

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen, har vi sett at Melhus har høy lånegjeld i forhold til de to andre kommunene, men Melhus har også den høyeste andelen fondsmidler og bør derfor kunne håndtere gjeldssituasjonen sin. Vi har sett at Midtre Gauldal har lav arbeidskapital og lite fondsmidler, og vil ut fra dette være avhengig av forbedringer i driftsresultatet framover for å håndtere situasjonen.

Som en oppsummering av de omtalte forholdene synes vi kommunebarometerets rangering av kommunene gir et godt bilde. Som det fremkommer av oppstillingen under har Skaun et solid økonomisk utgangspunkt og er rangert høyt, mens Midtre Gauldal ligger i det lavere sjiktet blant landets kommuner (nr. 304). Melhus ligger like under midten.

Tabell 2-9 Kommunebarometeret Økonomi. Verdier<sup>4</sup> og rangering<sup>5</sup> basert på data for 2014. Kilde: Kommunal rapport

ØKONOMI	Midtre Gauldal 14	Melhus 14	Skaun 14
<b>Nivå siste år</b>			
DRIFTSRESULTAT: Korrigert netto driftsresultat siste år (10 % vekt innen sektoren)	-2,4	-1,7	3,3
DISPOSISJONSFOND: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	1,5	10,4	21,2
NETTO LÅNEGJELD: I prosent av brutto driftsinntekter (15 %)	64,5	99,9	66,5
NETTO FINANSUTGIFTER: I prosent av brutto driftsinntekter, eksklusive avdrag (5 %)	0,5	0,6	-0,3
INVESTERINGER: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	13,3	8,3	32,4
PREMIEAVVIK: Oppsamlet beløp i balansen, i prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	6,9	6,5	6,4
<b>Gjennomsnitt siste fire år/ endring siste fire år</b>			
DRIFTSRESULTAT: Korrigert netto driftsresultat siste fire år (20 %)	-2,0	0,5	4,3
ENDRING LÅNEGJELD: Endring i prosentpoeng siste fire år (5 %)	-28,4	1,1	1,3
INVESTERINGER: Snitt siste fire år, som andel av brutto driftsinntekter (10 %)	15,0	18,4	13,1
LÅN: Andel av investeringene som finansieres med lån, siste fire år (5 %)	71,7	76,7	57,4
<b>Rangordning totalt</b>			
Nivå (fra 1 til 6)	3,08	3,23	4,29
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	304	269	60
Best med lavt nivå			

<sup>4</sup> Kommunebarometeret tar utgangspunkt i en rangering av norske kommuner. For noen av kriteriene gir høye verdier best rangering. For andre kriterier, som eksempelvis endring av lånegjeld, blir den som har lavest nivåbest rangert. De sistnevnte er «merket» med grå bakgrunn.

<sup>5</sup> Dette er en rangering blant landets 428 kommuner for driftsåret 2014. I beskrivelsen av hvert parameter framgår det hvor stor andel dette kriteriet teller. Nivået er en vektet beregning.

## Hva betaler brukerne/innbyggerne

Neste tabell viser hva brukerne må betale for ulike tjenester. Vi ser at det er forskjeller, blant annet når det gjelder årsgebyrer.

Tabell 2-10 Hva betaler brukerne/innbyggerne. Kilde: KOSTRA 2014

Hva betaler brukerne/ innbyggerne								
	Foreldrebetaling					Egenbetaling		
	Barnehage, pr. måned fulltid			SFO tilbud pr. måned		Praktisk bistand		
	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 150 til 200 tusen	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 250 til 300 tusen	Kostpenger	Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 10 timer	Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 20 timer	Abonnementspris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner per mnd	Timepris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner	Utgiftstak per måned ved timepris, skattbar innt. 3 - 4 G, kr/mnd
Midtre Gauldal 14	2480	2480	309	1286	2385	988	266	988
Melhus 14	1239	1858	..	1303	2276	..	311	1244
Skaun 14	2480	2480	300	1369	2203	1145	250	1145
	Årsgebyr					Saksbehandlingsgebyr		
	Feiing og tilsyn	Vannforsyning	Avløp	Avfall	Sum	Privat reguleringsplan, boligformål	Oppføring av enebolig	Oppmåling av areal, boligtomt på 750 m2.
Midtre Gauldal 14	680	2727	5022	2726	11155	16000	9500	13000
Melhus 14	370	2768	5734	2726	11598	40808	13643	16181
Skaun 14	472	3006	5037	2450	10965	119900	22770	17950
Eiendomsskatt	Eiendomsskatt innført?						Eiendomsskatten på enebolig på 120 kvm	Innbetalt per. innbygger <sup>1)</sup>
Midtre Gauldal 14	Eiendomsskatt bare på verker og bruk, Ja=1 Nei=0						..	239
Melhus 14	Eiendomsskatt i hele kommunen						2000	1519
Skaun 14	Eiendomsskatt i hele kommunen						4000	1323

1) Tallene er fra kommuneregnskapet og inneholder alle typer av eiendomsskatt, ikke bare boliger.

Av tabellen ser vi at:

- Det er store variasjoner med hensyn til foreldrebetaling for barnehage for lavinntektsfamilier. Takstene varierer fra kr 1 239 i Melhus til kr 2 480 pr. måned i de to andre kommunene.
- SFO-satsene varierer i liten grad mellom de tre kommunene, mens satsene til praktisk bistand varierer noe mellom Midtre Gauldal som har den laveste satsen og de to andre kommunene.
- Vi ser at det er svært varierende gebyrer til feiing, vann, avløp og avfall. Det samlede avgiftsgebyret er imidlertid lavest i Skaun og høyest i Melhus.
- Saksbehandlingsgebyret varierer også i stor grad. En privat reguleringsplan er mer enn dobbelt så dyr i Skaun sammenlignet med Melhus og Midtre Gauldal. Det samme gjelder gebyr for oppfølging av enebolig i Skaun sammenlignet de to andre kommunene.
- Oppmålingsgebyret varierer fra kr 13 000 i Midtre Gauldal til kr 17 950 i Skaun.
- Det er også store variasjoner med hensyn til eiendomsskatt. Midtre Gauldal har det laveste nivået med kr 239 pr. innbygger, og i 2014 var det kun eiendomsskatt på verker og bruk. Melhus har det høyeste nivået med kr 1 519 pr. innbygger. Skaun har det høyeste nivået på eiendomsskatten for en enebolig på 120 kvm, omtrent dobbelt så høyt som i Melhus.

De forskjellene som fremkommer av tabellen er i hovedsak et resultat av ulike prioriteringer i kommunene.

Innenfor vannforsyning, avløp og avfall skal årsgebyrene dekke kommunens utgifter. Dette innebærer at størrelsen på årsgebyret avspeiler summen av kommunes årlige driftsutgifter og fordelte årlige investeringskostnader. Når det gjelder forskjeller i foreldrebetaling og egenbetaling for praktisk bistand og nivået på saksbehandlingsgebyr, er dette et resultat av politiske prioriteringer.

### Oppsummering kommunaløkonomi

- Midtre Gauldal og Melhus har omtrent like høye frie inntektene pr. innbygger korrigert for behov, som er betydelig høyere enn Skaun. Alle tre kommunene er «fattige kommuner» og har fra 6–10 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigert for behov enn landsgjennomsnittet, se tabell nedenfor.
- Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» for 2014 ser vi at det bare er Skaun som har overskudd på driften. Melhus har et underskudd på 3,6 %, mens Midtre Gauldal har det største underskuddet med 5,6 %.
- Midtre Gauldal hadde ved utgangen av 2014 det laveste nivået på langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (64,5 %). Skaun ligger på nesten samme nivå, mens Melhus ligger høyest med ca. 100 %.
- Dette betyr totalt sett at Skaun har et godt økonomisk utgangspunkt, Melhus befinner seg rundt midtsjiktet, mens Midtre Gauldal ligger i det lavere sjiktet blant norske kommuner.
- Det er forskjeller når det gjelder hva brukerne/innbyggerne betaler for tjenester. Forskjellene bunner dels i noe ulik politisk prioritering og dels i forskjeller mellom faktisk utgiftsnivå (vann, avløp og avfall).
- Alle kommunene hadde eiendomsskatt i 2014, men det var kun Melhus og Skaun som hadde eiendomsskatt på private boliger. Midtre Gauldal innførte eiendomsskatt på boliger i 2015.

Tabell 2-11 Oppsummering av karakteristika ved de tre kommunene

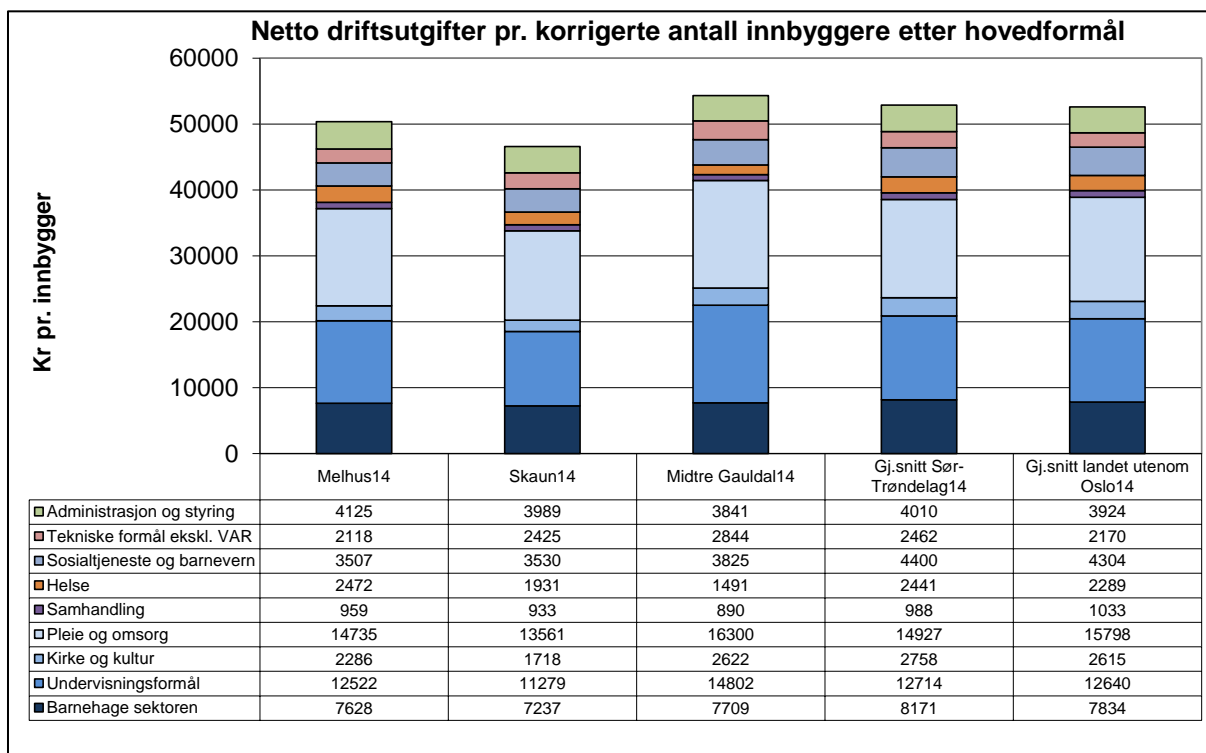
Utvalgskommuner	Befolkning 1.1		Vekst 2005 - 2015	Innbygger pr. km <sup>2</sup> areal	K gruppe	Areal	Frie inntekter og eiendomsskatt pr. innbygger justert for behov. Nivå i forhold til landsgj snittet
	2005	2015					
<b>Midtre Gauldal 14</b>	<b>5797</b>	<b>6336</b>	<b>9,3 %</b>	<b>3,5</b>	<b>10</b>	<b>1817</b>	<b>94,2 %</b>
Melhus 14	13977	15916	13,9 %	24,1	7	660	94,0 %
Skaun 14	6063	7668	26,5 %	36,0	7	213	89,7 %

## 2.12 Tjenesteområdene – nivå og utgifter

Som det fremkommer av forrige avsnitt har Midtre Gauldal og Melhus høyere frie inntekter enn Skaun i 2014. Den praktiske konsekvensen av dette er at de to kommunene i prinsippet har «råd» til å bruke noe mer ressurser på sin tjenesteproduksjon (justert for behovet i befolkningen).

Figuren<sup>6</sup> nedenfor viser at det at det ikke nødvendigvis er en lineær sammenheng mellom inntektsnivå og utgiftsnivå. Det skyldes i noen grad ulike finansutgifter, men først og fremst ulikt økonomisk resultat. I 2014 hadde Midtre Gauldal kommune både det høyeste inntektsnivået og det høyeste utgiftsnivået. Midtre Gauldal «finansierte» i 2014 dette kostnadsnivået med et driftsresultat som var 5,1 % lavere enn Skauns resultat.

<sup>6</sup> Figuren er laget for å sammenlikne tjenesteområdene. Merk at det ikke er helt riktig å addere da behovet pr. tjeneste er ulikt.



Figur 2-12 Netto driftsutgifter<sup>7</sup> pr. innbygger korrigeret for behov<sup>8</sup> etter hovedformål, justert for feilføring i KOSTRA for Melhus (reduert PLO og sosial, økt på undervisning og teknisk)

Det fremkommer av oversikten at det er forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Vi ser eksempelvis at Melhus og Midtre Gauldal prioriterer pleie og omsorg høyere enn Skaun. Dette gjelder selv etter at Melhus har korrigeret KOSTRA-tallene sine for feilføringer i 2014. Midtre Gauldal bruker betydelig mer enn de øvrige kommunene til undervisningsformål og noe mer til tekniske formål, mens Melhus bruker mest av alle til helse og sosial. Skaun benytter betydelig mer til tekniske formål enn Melhus, og mer på helse enn Midtre Gauldal, men ligger ellers lavest på de fleste tjenesteområdene av de tre kommunene.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

### 2.12.1 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040

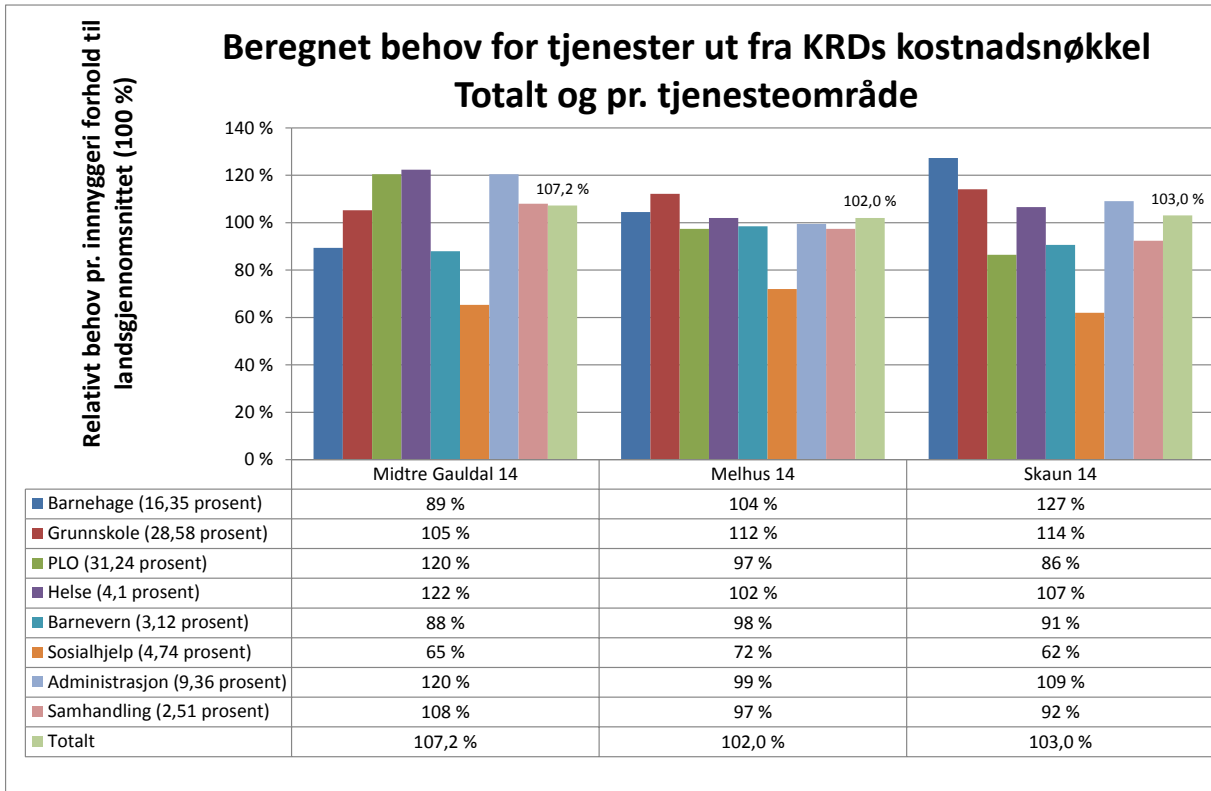
I dette kapitlet blir økonomiske effekter for regionen nærmere beskrevet. Beskrivelsen tar utgangspunkt i utviklingen i antall eldre i kommunene som er av en sentral betydning for behovet for tjenester (figur 2.6).

Det er foretatt en grov beregning av framtidig behov for kommunale tjenester i en ny storkommune. Beregningene tar utgangspunkt i utviklingen av befolkningen i ulike aldersgrupper, og sammenhengen mellom demografi og behov slik det er beskrevet av de demografiske kriteriene i det statlige inntekts-systemet og vist i figuren nedenfor.

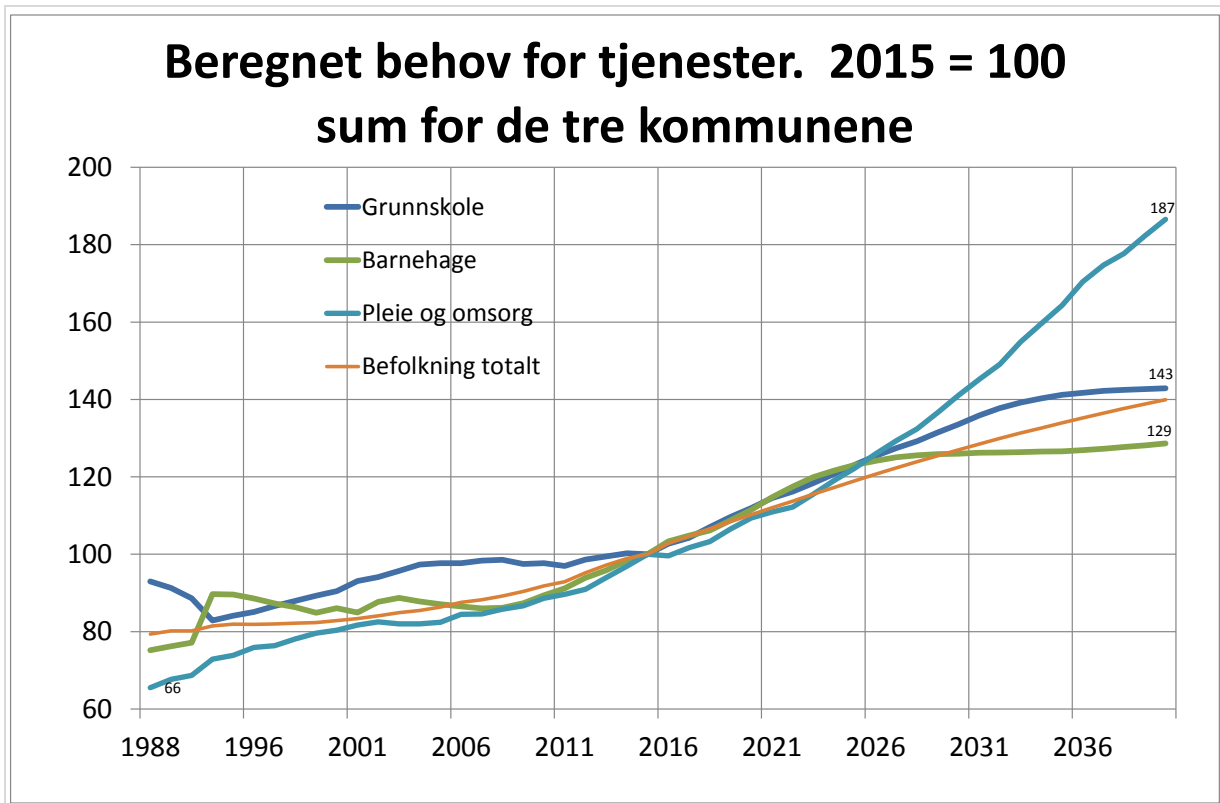
<sup>7</sup> Er KOSTRA-tall med to justeringer. Vertskommunetilskudd (tilskudd til omsorg for mennesker med utviklingshemming som ble boende i institusjonskommunen, og utgifter til privatskole elever).

<sup>8</sup> Er basert på KMDs delkriteriesett for neste inntektsår (brukt neste år, fordi kriteriene bygger på tall for året før). Unntak er barnehage og skole der vi mener antall innbyggere i aktuelle aldersgrupper (1–5-år og 6–15 år) alene er bedre å bruke.





Figur 2-13 Beregnet behov for tjenester ut fra KRDs kostnadsnøkkel for 2014



Figur 2-14 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 i utredningsregionen

Beregningene i figuren over er et uttrykk for hvordan behovet endrer seg dersom man legger dagens standard til grunn og bare gjør endringer som følge av endringer i befolkningen. I praksis vil utviklingen

av de økonomiske rammene også bli gjort på grunnlag av andre forhold enn demografi. Samtidig er demografi en sentral komponent og det kan være nyttig med en oversikt over hvor mye denne komponenten alene betyr.

For hver av delsektorene grunnskole, barnehage, pleie og omsorg og den samlede befolkningen er det laget en indeks hvor nivået i 2015 er satt til 100. Det betyr at figuren over gir uttrykk for endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015.

Disse tre kommunene sør for Trondheim er samlet i en situasjon hvor en har hatt en jevn vekst innen pleie- og omsorgstjenestene helt siden 1988. De siste femten årene har det beregnede behovet for pleie og omsorg økt med rundt 34 %. Behovene for grunnskole og barnehage har økt noe mindre i denne perioden. Som vekstregion vil utredningsregionen også få de største utfordringer innenfor pleie- og omsorg i årene som kommer.

Det beregnede samlede behovet for pleie og omsorg for de tre kommunene vil øke over 40 % fram til 2030, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Frem til 2040 blir det beregnede behovet nesten doblet, 87 % vekst (= 187). Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen, jf. figur 2.6. De beregnede behov innen grunnskole og barnehage vil fram til 2040 tilsvarende vokse med ca. 43 % og 29 % fra dagens nivå.

Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Regionen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester og botilbud til eldre som har behov for heldøgns tilsyn.

### Oppsummering av tjenesteområdene

I denne rapporten er det ikke rom for en detaljert gjennomgang av alle tjenestene. I stedet har vi, for å bidra til et godt beslutningsgrunnlag, valgt å legge detaljerte tall pr. tjeneste i vedleggsdelen (vedlegg 2).

Vurdert etter Kommunebarometeret er kvalitetsnivået i Melhus, Skaun og Midtre Gauldal sammenliknet med resten av landet synliggjort i figuren nedenfor.

Temaområde	Melhus	Skaun	Midtre Gauldal
Eldreomsorg	41	70	308
Helse	166	275	229
Grunnskole	160	291	312
Barnevern	306	210	151
Barnehage	199	391	118
Sosialhjelp	246	183	153
Kultur	307	378	328
Økonomi	269	60	304
Enhetskostnader	202	8	204
Miljø og ressurser	129	181	183
Saksbehandling	338	364	148
Vann, avløp, renovasjon		124	168

Figur 2-15 Kommunebarometeret. Verdier og rangering basert på data for 2014 for landets 428 kommuner (1 = rangert best i landet). Kilde: Kommunal rapport

Dette er data basert på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data) som er gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang og Kommunal Rapport (data fra Kommunebarometeret).

Noen av hovedfunnene i det vedlagte datamaterialet fra KOSTRA 2014 er:

- Det er klare forskjeller i innretning innenfor pleie og omsorg. Midtre Gauldal bruker betydelig mer ressurser enn de to andre kommunene, både på sykehjemsdrift og på hjemmebasert omsorg, og de har jevnt over flere brukere. Midtre Gauldal har høyest andel av innbyggere over 80 år som bor i institusjon eller som bor i bolig med heldøgns bemanning (15,6 % + 7,3 %).
- Gjennomsnittlig antall timer i uken til praktisk bistand varierer fra 5,7 i Midtre Gauldal til 8,2 i Skaun (Melhus har 7,6), mens antall tildelte timer pr. uke til hjemmesykepleie varierer fra 2,7 i Midtre Gauldal til 6,2 i Melhus (Skaun 5,7).
- Midtre Gauldal har et betydelig høyere legemeldt sykefravær innenfor pleie- og omsorgstjenestene (13,3 %) enn de to andre kommunene og landsgjennomsnittet (8,9 %)
- I Midtre Gauldal utgjør timer til spesialundervisning nesten en fjerdedel av alle undervisningstimer. Dette er omtrent dobbelt så mye som i Skaun, og det er høyere enn landsgjennomsnittet (17,4 %)
- Midtre Gauldal har klart mindre gjennomsnittlig skolestørrelse og gruppestørrelse enn de to øvrige kommunene og bruker relativt mye ressurser til undervisning. Alle kommunene har færre elever pr. kommunale skole enn gjennomsnittet for fylket og landsgjennomsnittet for øvrig.
- Skaun bruker betydelig mer av kommunens ressurser til SFO enn de øvrige kommunene, kostnadsnivået er fire ganger høyere, mens foreldrebetalingen er omtrent på samme nivå i de tre kommunene. Det er om lag dobbelt så høy andel barn i alderen 6–9 år som deltar i skolefritidsordningen i Skaun enn i Midtre Gauldal.
- Skaun har et mye høyere behov for barnehagetjenester enn de to andre kommunene og ligger 27 % over landsgjennomsnittet. Samtidig har de en mye høyere andel av barna som får et barnehagetilbud (70 % vs Melhus 57 % og Midtre Gauldal 51 %).
- Skaun har de siste tre årene, i forhold til de to andre kommunene, en betydelig høyere andel elever som ikke har fullført og bestått videregående skole innen fem år.
- Det er store forskjeller med hensyn til omfanget av privat barnehagedrift. Melhus og Midtre Gauldal har 4–5 ganger høyere andel private enn Skaun som i all hovedsak har kommunale barnehager. I Midtre Gauldal får 17,7 % av førskolebarna ekstra ressurser til et styrket tilbud. Dette er over dobbelt så høyt som Skaun og Melhus, og det er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet.
- Antall konsultasjoner hos fastlege, legevakt og sykehus pr. innbygger korrigeret for behov ligger høyere i Skaun enn i de to andre kommunene og i landet for øvrig.
- Melhus bruker mer penger på hjelp til barn plassert av barnevernet enn de øvrige to kommunene, mens Midtre Gauldal har en betydelig høyere andel barn med barnevernstiltak i alderen 0–17 år (nesten det dobbelte av Skaun).

Disse funnene vil være interessante i en eventuell fremtidig diskusjon rundt harmonisering av tjenester. En mer grundig studie av det vedlagte materialet vil trolig også avdekke flere interessante forhold.

## 3 Kommunestrukturen og samfunnsutvikling

### 3.1 Kommunenes rolle som samfunnsutvikler

Viktige kommunale samfunnsutviklingsfunksjoner er å fastlegge utbyggingsmønster, steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, folkehelse, tilrettelegge for næringsutvikling og samferdselsoppgaver. Kommunenes utviklingsrolle dreier seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på sektor og nivåovergripende samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

Dette innebærer at kommunene ikke styrer all utvikling i egen kommune direkte, men at de fastlegger viktige rammer for innbyggernes og næringslivets handlingsrom, som så i sum avgjør hvordan utviklingen i den enkelte kommune faktisk blir. Slik sett er det samspillet mellom markedsmessige utviklingstrekk og kommunal regulering og tilrettelegging som avgjør om for eksempel boligbyggingen blir stor eller liten, om det blir vekst, fornyelse eller stagnasjon i lokalt næringsliv. Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter er dermed en viktig side ved samfunnsutbygingsrollen.

### 3.2 Ekspertutvalgets kriterier for samfunnsutvikling

Regjeringen ber kommunene vurdere kommuneinndelingen i lys av ekspertutvalgets kriterier. I sine utredninger om kriterier for ny kommunestruktur anbefalte utvalget at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget peker på at utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere i mange områder vil kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Videre påpeker utvalget på at kommunestrukturen i byområdene skaper særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Utvalget kategoriserer oppsplitting i flerkommunale byområder slik:

- Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene
- Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene

I sin andre delutredning tydeliggjorde utvalget kriteriet «funksjonelle samfunnsutviklingsområder», og utvalget tydeliggjorde følgende:

Et tettsted (slik det er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune. Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses gjennom kommunesammenslåing.

Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot

bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport), bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

I Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) kommenterer Regjeringen ekspertutvalgets anbefaling slik: «*Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.*»

Videre heter det at:

«*Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.*»

### 3.3 Trondheimsregionen – delt av grenser

Melhus og Skaun har en betydelig pendling til Trondheim og 48 % av innbyggerne i arbeid pendler til Trondheim. Det er langt flere som er sysselsatt i Trondheim enn i egen kommune. Det er en betydelig mindre andel på 13 % av innbyggerne fra Midte Gauldal som pendler til Trondheim.

Mellom de tre kommunene som denne utredningen omfatter er pendlingen betydelig lavere. Bare 1 % av de yrkesaktive bosatt i Melhus pendler til Skaun, og 5 % av de yrkesaktive i Skaun pendler til Melhus. 5 % av de yrkesaktive i Midtre Gauldal jobber i Melhus, mens 4 % fra Melhus jobber i Midte Gauldal.

De tre kommunene inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion i følge Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), sammen med 7 andre kommuner i regionen<sup>9</sup>.

Ekspertutvalget konkluderte med at et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mente at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune. For Skaun og Melhus sin del følger det av ekspertutvalgets vurderinger at det er en sammenslåing med Trondheim som ville oppfylt utvalgets kriterium på det området.

Flere av våre informanter peker på at en utredning sammen med Trondheim ville være mer naturlig enn de foreliggende alternativer ut fra et samfunnsutviklerperspektiv. De tre kommunene har ikke noe felles senter, og det pekes på at det er Trondheim som er byen og regionens klare senter. Spesielt gjelder dette for Skaun og Melhus. Det pekes også på at det er behov for grenseoverskridende perspektiver og politikkkutforming i Trondheimsregionen. I den sammenheng fremheves det spesielt at nye krav til areal- og transportplanleggingen kan være krevende å gjennomføre med de nåværende kommunegrenser. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten og legge til rette for ikke-bilbasert transport.

<sup>9</sup> Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner (NIBR rapport 2013-1)

Formålet med interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP) er å legge til rette for en bærekraftig og konkurransedyktig arealutvikling gjennom en samordnet avklaring av arealbruken. Det legges til grunn at dette gir bedre grunnlag for å avveie arealbruk mot ulike regionale og nasjonal mål. Planen og kommende revisjoner kan bidra til en mer helhetlig og kommuneoverskridende planlegging. Imidlertid er planen kun retningsgivende og den er resultat av et kompromiss mellom kommunene. Dersom planens mål skal realiseres, nødvendigvis gjør det at de berørte kommunene følger opp forventningene og handlingsplanene til regional plan. I dette ligger det en utfordring: Informanter peker på at planen bygger på en sårbar enighet, og planen er lite verdt om den ikke følger opp føringene gitt i planen. Det pekes på at den enkelte kommune i prinsippet har som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis, og derfor kan det bli krevende å følge opp den interkommunale planen.

### **3.4 Felles interesser i utredningsregionen – gevinster av å stå samlet?**

Melhus, Skaun og Midtre Gauldal kan ha felles interesser i å stå mer samlet for å ivareta kommunenes felles interesser ut fra deres perspektiver på sørsiden av Trondheim. Kommunene har for eksempel felles interesser av å få til mer næringsetablering, legge til rette for næringsarealer på sørsiden av Trondheim, få fortgang i utbyggingen av E6<sup>10</sup>, busstilbudet levert av AtB og sikre frekvens på Trønderbanen. Kommunene kan også ha felles interesser i å få sin del av samferdselsprosjektene som finansieres fra Miljøpakken. I dag ivaretas kommunene felles interesser gjennom samarbeidet i Trondheimsregionen og gjennom ad-hoc initiativ knyttet til enkeltsaker.

I den grad regionrådet også tar hensyn til sørsiden av Trondheim og i den grad kommunene fremstår samlet i sin politikk overfor omverdenen, kan kanskje kommunenes felles interesser ivaretas og formidles også innenfor nåværende samarbeid og struktur. Imidlertid betyr også antall innbyggere eller «kjøttvekta» til en kommune en del i interessepolitisk arbeid, og en felles kommune vil ha et klart mandat i å ivareta en «tyngre» kommune enn dagens tre. Ett kommunestyre vil også forplikte kommunen samlet og ev. intern strid om interesser eller lokalisering vil være avklart i dialogen med omverdenen, enten dette er øvrige kommuner i Trondheimsregionen, staten, fylkeskommunen eller private aktører. I tillegg vil en samling av kommunene innebære at felles interessepolitisk arbeid blir mindre prosessuelt krevende.

Det pekes videre på at en ny kommune kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen mellom dagens tre kommuner. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og det kan legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene, og det vil gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet.

En viktig innvending mot argumentet om forsterket interessehevdning er at en ny kommune med om lag 30 000 innbyggere fortsatt vil være liten sammenlignet med Trondheim. En annen innvending er at kommunene nødvendigvis ikke har så mange felles interesser og et løpende samarbeid gjennom Trondheimsregionen og ad-hoc initiativ kan ivareta de felles utfordringer som er.

### **3.5 Bedre fagkapasitet i kommunene som følge av samling av fagmiljøer?**

Hovedinntrykket fra analysen og intervjuene er at kommunene delvis har nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta samfunnsutviklings- og planoppgavene. Flere av informantene påpeker at fagmiljøene kan være sårbare, og at spesialkompetanse og ledere kan være krevende å rekruttere.

---

<sup>10</sup> For eksempel er saken om utbygging av strekningen på E6 mellom Melhus og Ulsberg svært aktuell og av interesse for samtlige tre kommuner.

Mange peker også på at kapasitetssituasjonen kunne vært bedre i lys av de utfordringer man står overfor – for eksempel når det gjelder reguleringsarbeid for ny E6. Det pekes på at større kommuner kan styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bedre utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov.

Andre igjen peker på at kompetanse og kapasitetssituasjonen er rimelig god, og at man derfor ikke ser på kompetanse og kapasitetssituasjonen som en god nok grunn til å slå sammen kommunene. Videre pekes det på at kommunene har en fordel av å være relativt små fordi beslutningsveiene er korte med nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggere i kommunene. Mindre kommuner kan oppleves som mindre byråkratiske og mer praktisk orienterte. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng og det kan gi en fleksibilitet i tilnærmingen til oppgaveløsningen.

Med *fagkompetanse* menes at kommunene bør ha personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører og planleggere. Samtidig må det understrekes at arbeidserfaring og muligheten for etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med *kapasitet* menes at kommunene bør kunne ivareta alle oppgaver og den saksmengden kommunene står overfor. For det første dreier dette seg om de løpende oppgaver som kommunene skal ivareta, for eksempel innenfor byggesak. For det andre omfatter kapasitet kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder, nye tjenester, og/eller nye arbeidsformer.

Med *fagmiljø* menes at kommunene bør ha attraktive fagmiljøer som stimulerer til å beholde og utvikle fagmiljøene, rekruttering og som reduserer avhengigheten av enkeltpersoner. Kommunene bør kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse.

Boks 3.1 Kapasitet og kompetanse – utredernes bruk av begrepet

### 3.6 utfordringer sett fra næringslivet

#### Utfordringer for bedrifter og næringsliv

For å undersøke i hvilken grad dagens kommunestruktur sør for Trondheim skaper utfordringer for næringslivet i regionen, har det blitt gjennomført 7 strukturerte telefonintervjuer med næringslivsfolk i regionen, for å høre deres perspektiver på dette. Intervjuobjektene omfatter lederne i næringsforeningene i de tre kommunene, som talsmenn for sine medlemsbedrifter, og videre ledelsen i lokale bedrifter innenfor næringsforeningenes fagråd. Intervjuene ble gjennomført etter en strukturert intervjuguide med en del åpne spørsmål i starten og et sett med påstander mot slutten der en testet grad av enighet i disse. Informantene uttalte seg dels på egne og sin bedrifts vegne, og dels for næringsforeningenes del, på vegne av sine medlemsbedrifter.

#### Er kommunen viktig og påvirker kommunen næringslivets disposisjoner?

Informantene ble innledningsvis spurt om på hvilken måte kommunenes disposisjoner og planer er viktige for deres virksomhet. De fleste informantene meldte her at kommunenes arealplanlegging er viktig, særlig tilgang på attraktive næringsarealer rundt deres anlegg og i kommunen forøvrig. Videre pekte informantene på at utbygging av moderne og effektive veiløsninger er svært viktig for deres bedrifter, særlig den videre utbygging av E6. I dag skjer utbyggingen, i følge flere informanter, i en kommune av gangen uten at det er noe regionalt trykk på framdriften.

Informantene ble videre spurt om hvordan den nåværende kommunestrukturen påvirker deres bedrifters oppgaveløsning eller disposisjoner. De fleste meldte her at kommunestrukturen har liten betydning for egen bedrift eller virksomhet. Dagens kommunestruktur fungerer stort sett greit. De eneste kommentarene var at en storkommune kunne skape større fagmiljøer og et mer effektivt

næringsarbeid, samt en bedre tilrettelegging av næringsarealer, som i dag varierer betydelig mellom kommunene.

Informantene ble spurt om de ville tenkt annerledes rundt deres bedrifters lokalisering eller disposisjoner dersom kommunegrensene hadde vært annerledes. De fleste mente her at helt andre forhold, særlig arealtilgangen og gode transportløsninger, er viktigst for deres lokalisering. Det eneste som eventuelt vil endre seg ved en kommunesammenslutning er bortfallet av arbeidsgiveravgifts-kompensasjonen i Midtre Gauldal, slik at rammebetingelsene for kommunens næringsliv blir litt dårligere.

Informantene ble videre spurt om hva merkenavnene Trondheimsregionen og Orkdalregionen betydde for dem selv og deres virksomhet. Her varierte svarene litt mellom kommunene. Skaun er medlem i begge regionrådene, og befolkningen i de vestlige delene av kommunen ser tradisjonelt mot Orkdal. Hovedtyngden av befolkningen og mesteparten av næringslivet ser imidlertid i dag mest mot Trondheim. Melhus er definitivt en forstadskommune til Trondheim, og Midtre Gauldal ser også Trondheim som et naturlig regionsenter. Merkevaren Trondheimsregionen er imidlertid ikke noen sterk merkevare i dag.

### **Synspunkter på samfunnsfloker**

Generelt mener informantene at det er få alvorlige samfunnsfloker i området som skyldes kommunestrukturen. Kollektivtilbudet mot Trondheim og Værnes fungerer bra, både buss og tog. Mer trykk på E6-utbyggingen hadde imidlertid vært svært ønskelig, og her kunne en storkommune hatt større regional tyngde. En mer samordnet arealplanlegging kunne også gitt flere arbeidsplasser, siden Trondheim mangler næringsarealer. Dessuten hadde en storkommune sør for Trondheim vært en bra motvekt mot Trondheims dominans.

Informantene ble videre spurt om utfordringene kan løses gjennom interkommunale løsninger. Flere informanter pekte her på forsøk med interkommunal arealplanlegging for næringsarealer. Dette fungerte imidlertid dårlig. Videre er det lite samordning i E6 utbyggingen. Det kommer stadig nye planer som forsinker gjennomføringen av utbyggingen.

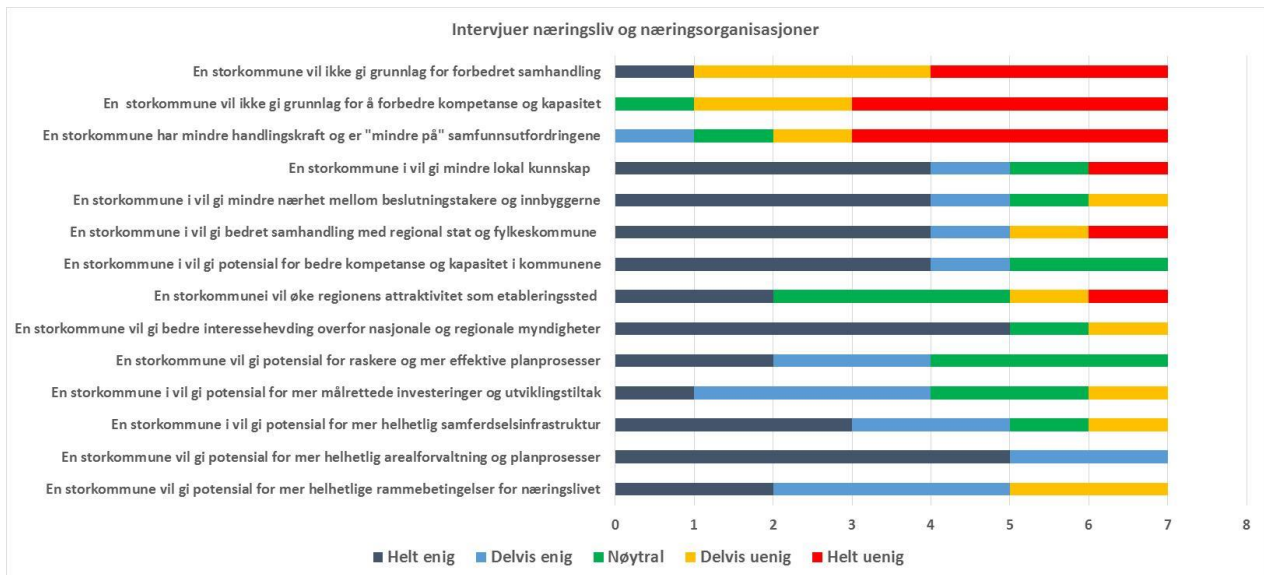
Motsatt ble informantene spurt om hvilke hensyn og utfordringer som blir bedre ivare tatt ved å videreføre nåværende struktur. Informantene pekte her på lokaldemokratiet, som de mener trolig fungerer best i mindre kommuner. Videre peker de på at blir avstanden stor til beslutningstakerne i en storkommune, og den lokale identitet blir svekket. Slike forhold tar tid å lege. Midtre Gauldal sliter fortsatt med dette ifølge flere informanter, 50 år etter siste kommunesammenslutning.

### **Synspunkter på kommunesammenslåing**

Avslutningsvis på den åpne delen av intervjuet ble informantene spurt om hvilke kommuner de mener bør inngå i en kommunesammenslutning i området. Her varierte svarene betydelig. Noen informanter ønsket en tung regional enhet sør for Trondheim, med Skaun, Melhus, Midtre Gauldal og gjerne, om mulig, også Klæbu. Andre ønsket Skaun og Melhus, eller Melhus og Midtre Gauldal. Ingen kunne tenke seg en sammenslutning med Trondheim. I Midtre Gauldal var det også et par informanter som kunne tenke seg å se mot Rennebu og Holtålen, eventuelt deler av disse kommunene. Andre mente imidlertid at dette ikke gir noen ekstra kvaliteter.

Etter disse åpne spørsmål, ble informantene forelagt en del strukturerte oppsummerende spørsmål eller utsagn som de ble bedt om å vurdere på en femtrinnskala fra helt enig, via nøytral, til helt uenig. Spørsmålene og informantenes svar framgår av figur 3.2.





Figur 3-1 Oppsummerende spørsmål til næringsliv og næringsorganisasjoner om kommunesammenslutning, n=7

På spørsmålet om en ny felles storkommune vil gi potensial for mer helhetlige rammebetingelser for næringslivet, svarte fem av sju at de var helt eller delvis enige i dette. To informanter var delvis uenige i påstanden. Et klarere svar fikk man på spørsmålet om en storkommune vil gi potensial for mer helhetlig arealforvaltning og planprosesser. Fem informanter var helt enige i dette, mens to var delvis enige.

Mer differensierte var svarene på de to neste utsagnene, at en storkommune vil gi potensial for mer helhetlig samferdselsinfrastruktur og kollektivtilbud, og mer målrettede investeringer og utviklingstiltak for regionen som helhet. Tre informanter var helt enige i den første av disse påstandene, mens to informanter var delvis enige, en var nøytral og en delvis uenig. En informant var helt enige i den andre påstanden, mens tre var delvis enige, en nøytral og en delvis uenig i dette.

Noe differensierte var også svarene på spørsmålet om en storkommune vil gi potensial for raskere og mer effektive planprosesser. To av informantene var helt enige i dette, to var delvis enige og tre var nøytrale til denne påstanden.

Påstanden om at en ny storkommune vil gi potensial for forsterket interessehevding overfor nasjonale og regionale myndigheter fikk imidlertid større oppslutning. Fem informanter erklærte seg helt enig i dette. En informant erklærte seg imidlertid nøytral til denne påstanden, mens en var delvis uenig i dette.

På spørsmålet om en slik storkommune vil øke regionens attraktivitet som etableringssted for private og offentlige bedrifter eller organisasjoner, var svarene delte. To informanter var helt enige i dette. Tre informanter erklærte seg nøytrale, en informant var delvis uenige i dette, mens en var helt uenig. Vedkommende mente at regionens attraktivitet ikke økte med en storkommune.

Fire informanter erklærte seg videre helt enige i at en storkommune vil gi potensial for bedre kompetanse og kapasitet i kommunene som følge av større fagmiljøer. Her var to delvis enige og en nøytral. Om en slik storkommune vil gi et potensiale for bedre samhandling mellom kommunen på den ene siden og regional stat, fylkeskommunen mv. på den andre siden, var også de fleste enige i, men her var det en informant som var delvis enig, en delvis uenig og en helt uenig.

Påstanden om at en ny felles storkommune vil gi mindre nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne, ga ganske klare svar. Fire av informantene var helt enig i dette, en var delvis enig, en nøytral, og en delvis uenig. Påstanden om at en storkommune vil gi mindre lokal kunnskap og

tilstedeværelse gav omtrent samme svar. Fire informanter var helt enig i dette, en var delvis enig, en nøytral og en helt uenig. Flertallet var redde for at avstanden til kommunepolitikerne kunne bli for stor i en storkommune.

Påstanden om at en storkommune vil gi mindre handlingskraft og være mindre på i samfunnsutfordringene ga et helt annet svar. Få trodde dette var tilfellet. Fire av informantene var helt uenige i dette, og mente heller det motsatte, at en storkommune hadde mer handlingskraft. En informant var ellers delvis uenig i påstanden, en var nøytral og en delvis enig.

Klare svar fikk en også på påstanden om at en ny storkommune ikke vil gi grunnlag for å forbedre kommunenes kompetanse og kapasitet. Seks informanter var helt eller delvis uenige i dette, mens en var nøytral. Det ble her kommentert av de som var uenige i påstanden at de minste kommunene i dag har altfor liten kompetanse og kapasitet, særlig innenfor teknisk sektor.

Tre av sju informanter var også uenige i at samhandlingen mellom kommunene fungerer utmerket med dagens struktur, og ikke vil bli bedre ved en storkommune. Tre informanter var delvis uenige i dette mens en var helt enig i påstanden. Denne informanten tror ikke at en storkommune vil gi noe særlig bedre samhandling i regionen, og var generelt sterk motstander av en storkommune sør for Trondheim.

Intervjuundersøkelsen er basert på sju intervjuer og den gir naturligvis ikke et fullstendig svar på hvilke problemer næringslivet har med nåværende kommunestruktur, og hvordan det regionale næringslivet i området stiller seg til en kommunesammenslutning. Dersom en skulle hatt et statistisk holdbart svar måtte man ha gjennomført en betydelig større spørreundersøkelse. Likevel er svarene til de som er spurt forholdsvis klare. Ingen ønsker en kommunesammenslutning med Trondheim. Derimot kan flertallet av næringslivsrepresentantene godt tenke seg en større kommune sør for Trondheim, enten Skaun og Melhus sammen, Melhus og Midtre Gauldal sammen, eller alle tre sammen. En informant ville også ha med Klæbu. Bare en av informantene fra næringslivet er direkte imot en kommunesammenslutning i området.

## 4 Kommunestrukturen og oppgaver innen tjenesteyting og myndighetsutøvelse

I denne delen av utredningen drøfter vi de tre sammenslåingsalternativene og deres konsekvenser for oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. I tillegg drøftes potensial for overføringer av nye oppgaver til kommunene.

### 4.1 Skalaeffekt og stordriftsfordeler

#### Økonomiske konsekvenser

En ny struktur og en større kommune vil kunne påvirke måten oppgavene til kommunen og tjenestene til innbyggerne kan utføres. Dette vil kunne få store økonomiske konsekvenser for den nye kommunen alt avhengig av hvilke skalaeffekter man kan oppnå og hvilke organisasjonsalternativ man velger.

Skalaeffekter er knyttet til sammenhengen mellom utviklingen av kostnader og produksjon når produksjonen øker. Det er tre ulike forløp<sup>11</sup>:

- Stordriftsfordeler, det vil si at gjennomsnittskostnadene faller
- Driftsnøytralitet, det vil si at gjennomsnittskostnadene er konstante
- Smådriftsfordeler eller stordriftsulemper, det vil si at gjennomsnittskostnadene øker

Oversatt til en kommunal kontekst betyr det at vi oppnår en stordriftsfordel dersom vi eksempelvis kan øke antall elever i skolen uten tilsvarende vekst i bemanningen. Hvor stor en gitt stordriftsfordel er, vil avhenge av hvor stor andel utgifter som er faste og hva som må økes i takt med antall brukere og/eller antall innbygger.

Det neste spørsmålet er i hvilken grad en endret kommunestruktur vil gi grunnlag for stordriftsfordeler eller stordriftsulemper. For å kunne drøfte denne problemstillingen på en hensiktsmessig måte introduserer vi begrepet; *grunnenhet*.

En *grunnenhet* er i denne sammenhengen den minste enhet der en har en relativt fast kobling mellom ressurser (i hovedsak ansatte) og et definert oppgaveomfang. En grunnskole, en barnehage og en turnusgruppe innenfor pleie og omsorg er eksempler på *grunnenheter*. Vesentlige spørsmål å stille vedrørende mulige skalaeffekter er:

1. Vil endret kommunestruktur bidra til at antall *grunnenheter* reduseres. Vil strukturendringen påvirke antall skoler, antall barnehager, antall hjemmetjenestesoner med døgnkontinuerlig bemanning, antall barnevernsvakter eller antall sentraladministrasjoner?
2. Gitt at antall *grunnenheter* reduseres;
  - a. I hvilken grad vil utgiftsnivået og bemanningsnivået som er helt eller delvis uavhengig av antall brukere som skal betjenes øke pr. *grunnenhet*? Dersom antall brukere pr. *grunnenhet* øker uten at kostnadene øker, har vi med en stordriftsfordel å gjøre.
  - b. Vil en eventuell økning av brukere pr. *grunnenhet* være så stor at de totale utgiftene faktisk øker? Dersom dette skjer, står vi overfor en stordriftsulempe.

Slike stordriftsulemper er langt fra teoretiske. Det finnes mange eksempler på at kommuner får en økning i utgiftsnivået ved innføring av interkommunale løsninger for eksempel IKT, legevakt, brannberedskap og barnevernsvakt, uten at det lar seg dokumentere at økningen helt eller delvis skyldes kvalitetsforbedringer.

<sup>11</sup> Samfunnsøkonomisk oppslagsbok. Definisjoner – oversikt og omtale av sentrale begreper i samfunnsøkonomi. Høgskolen i Molde (Nettbasert)

### Hvor brukes de «store pengene»?

Som angitt i kapittel 2 er det innenfor pleie og omsorg, grunnskole, barnehage og administrasjon/styring kommunene bruker det meste av sine frie inntekter. Samlet sett utgjør disse tjenestene 75 til 80 % av kommunens netto driftsutgifter.

Det er klare forskjeller når det gjelder antall *grunnenheter* innenfor disse tjenestene. Innenfor pleie og omsorg, grunnskole og barnehage har hver kommune flere *grunnenheter* (definert som antall barnehager, skoler og turnusgrupper innenfor sykehjem og hjemmebasert omsorg) hver.

Mulige stordriftsfordeler knyttet til disse grunnenhetene er godt dokumentert<sup>12</sup>, men stordriftsfordelene vil først inntreffe når en endrer antall enheter, for eksempel slår sammen skoler og barnehager til større enheter. I et slikt perspektiv vil stordriftsfordelene ikke være en direkte effekt av en kommunesammenslåing, men et resultat av konkrete tiltak der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur, økonomisk og/eller avstandsmessig for elever og andre brukere.

Stordriftsfordeler som følge av en reduksjon i antall *grunnenheter* kan man selvsagt også få uavhengig av kommunegrenser. Det kan være at en ny sammenslått kommune vurderer eksempelvis skole- og barnehagestrukturen sin på en annen måte enn det de tidligere kommunene har gjort.

Med hensyn til administrasjon og styring legger vi til grunn at kommunene har en *grunnenhet* hver. Ved en kommunestrukturændring får man i stedet for to eller tre<sup>13</sup> sett kommunestyre, formannskap, sentraladministrasjoner, skole-, helse- og flere andre fagadministrasjoner, kun ett sett av disse enhetene for den sammenslåtte kommunen. I tillegg kan en ny sammenslått kommune være et insitament til å foreta strukturendringer og rasjonalisering av tjenesteytingen overfor brukerne. Innenfor administrative støttefunksjoner som lønn, personal, regnskap og IKT er det også potensial for å utløse stordriftsfordeler.

På bakgrunn av resonnementet over, er stordriftsfordeler og stordriftsulemper beregnet/anslått med hensyn til administrasjon og styring, mens det for øvrige tjenester, er antydnet hvor en eventuell sammenslått kommune har potensielle stordriftsfordeler. Dette er lagt til avsnitt 4.4.

Som støtte til denne vurderingen viser vi til ekspertutvalgets delrapport der det fremgår følgende:

*«Både inntektssystemutvalget<sup>14</sup> og Langørgen mfl.<sup>15</sup> dokumenterer at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommunal administrasjon, drift av grunnskolen og kommunehelsetjenesten.»*

*«Bosettingsmønsteret i kommunen gjør det imidlertid vanskelig å utnytte stordriftsfordelene fullt ut i alle kommuner. Innbyggernes nærhet til tjenestene tilsier at kommunen må opprettholde et visst desentralisert tilbud. Trolig vil det også være stordriftsfordeler innenfor små/spesialiserte tjenesteområder som barnevern, tjenester for ressurskrevende brukere og tekniske tjenester.»*

*Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet blir kommunene i dag, i det såkalte basistilskuddet, kompensert for smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen innen sektorene administrasjon, grunnskole, helsetjeneste og pleie og omsorg. Utrekninger som er utført i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet, utgjør det empiriske grunnlaget for denne kompensasjonen.»*

<sup>12</sup> Blant annet i de 3 rapportene (en for henholdsvis skole, barnehage og PLO): Stordriftsfordeler og dimensjonering av grunnenheter i kommunale tjenester, som Agenda Kaupang utarbeidet på oppdrag av Stavanger og Sandnes kommuner i 2011.

<sup>13</sup> Avhengig av strukturalternativ

<sup>14</sup> NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring.

<sup>15</sup> Langørgen, Pedersen og Aaberge (2010). SSB-rapport 25/2010.

Andre sentrale tema i tillegg til stordriftsfordeler for utredningsregionen er hvordan endret kommuneinndeling vil påvirke kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse samt hvilke harmoniseringsutfordringer det vil gi. Dette er tema for de to neste avsnittene.

## 4.2 Kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse

I tillegg til økonomi, er et sentralt spørsmål i en kommunestruktursammenheng, om større kommuner gir forutsetninger for å styrke kommunenes kompetanse, kapasitet og fagmiljøer?

Med fagkompetanse menes vanligvis at kommunene har personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører, planleggere, psykologer og leger. Samtidig må det understrekes at ferdigheter, arbeidserfaring og tilbud om etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med kapasitet menes at kommunene er i stand til å ivareta de oppgavene de er satt til å løse på en måte som tilfredsstillende krav i lov og forskrift og at de håndterer den saksmengden de står overfor. Dette handler både om ivaretagelse av de løpende oppgavene innenfor tjenesteområdene, og kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og å implementere nye tjenester og nye arbeidsformer.

Med fagmiljø menes at kommunene evner å rekruttere og beholde tilstrekkelig antall medarbeidere med relevant kompetanse.

I forbindelse med denne delen av kartleggingen har vi snakket med til sammen 11 virksomhetsledere og tillitsvalgte i de tre kommunene. Informantene vi har snakket med er i all hovedsak enige om at en ny felles storkommune vil styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og gi forutsetninger for bedre tjeneste- og utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Følgende muligheter fremheves:

- Bedre betingelser for rekruttering og opprettholdelse av fagmiljøer. En sammenslutning vil kunne bidra til mer slagkraftige kompetansemiljøer. Spesielt viktig er dette i forhold til den krevende situasjonen kommunene opplever innenfor såkalte høyspesialiserte og lavfrekvente oppgaver, men også viktig for å få til forbedret økonomisk styring (erfaringer fra Danmark tilsier økonomisk styring blir bedre i større kommuner).
- Rom for utviklingsorientering, nye satsninger og arbeidsformer. Større grunnlag for å designe gode kunnskapsbaserte løsninger.
- Rom for faglig spesialisering og arbeidsdeling.
- Stabilitet, mindre avhengighet av enkeltpersoner og mindre sårbarhet for endringer internt og i omverdenen.
- Mer lærende organisasjoner.
- Mindre rekrutteringskonkurranse mellom kommunene.

På den annen side peker informantene på at en sammenslutning, spesielt i en startfase, kan medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av kommunen.

En sterkere opplevelse av distanse kan også innebære at innbyggerne ikke kjenner kommuneadministrasjonen på samme måte som i dag, og at de opplever at terskelen for å ta kontakt med kommunens administrasjon blir høyere.

### 4.3 utfordringer knyttet til harmonisering

Ved en eventuell kommunesammenslåing, må prioritering av tjenestenivået, utover å levere lovpålagte oppgaver og følge minstestandarder, i de ulike sektorene harmoniseres.

Vi så i kapittel 2 at de tre kommunene har ulikt inntekts- og utgiftsnivå og ulik tjenesteprofil. Dette medfører ulikt skatte- og avgiftsnivå, ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene i dag får tjenester av varierende kvalitet og omfang, og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. En vesentlig årsak til ulikhetene i utgiftsnivået er at det er forskjell på inntektsnivået i forhold til oppgavebehovet kommunene imellom. I en ny og sammenslått kommune skal innbyggerne få et likeverdig tjenestetilbud innenfor den nye kommunegrensen.

Vi omtaler dette mer utdypende i påfølgende avsnitt, men hovedkonklusjonen er:

- En storkommune bestående av Midtre Gauldal, Melhus, Skaun vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,8 % i Midtre Gauldal og 1,1 % i Melhus. For Skaun vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 4,1 %.
- Alternativet bestående av Midtre Gauldal og Melhus vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 0,5 % i Midtre Gauldal. For Melhus vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 0,2 %.
- Alternativet bestående av Melhus og Skaun vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,6 % i Melhus. For Skaun vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 3,6 %.

Dette må selvsagt sees i sammenheng med de angitte stordriftsfordelene som langt på vei vil oppheve dette.

For innbyggerne i Melhus og Skaun, som vil kunne få et noe forbedret tjenestetilbud<sup>16</sup> i en felles storkommune, vil dette være udelt positive effekter. For Midtre Gauldal vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha mer negative konsekvenser, i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene på, er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Dersom man fokuserer på forskjellene i den enkelte sektor (justert for beregnet utgiftsbehov), vil det kunne si noe om et mulig innsparingspotensial som følge av en sammenslåing. Midtre Gauldal må ned med om lag 17 % på pleie og omsorg for å komme på Skauns nivå, og tilsvarende på flere andre sektorer. Dette er et eksempel på at det kan være utfordrende å harmonisere tjenestetilbudet og kostnadsnivået. Et sentralt drøftingsspørsmål i en sammenslåingsprosess, vil være hvilket kostnadsnivå man skal legge seg på i en ny felles storkommune.

Harmonisering av tjenestene kan være en vanskelig debatt ved en sammenslåing, men det er en helt nødvendig del av en sammenslåingsprosess. En harmonisering av kostnadsnivået gir et stort potensial for mer likeverdige tjenester i regionen og det gir et innsparingspotensial, dersom man klarer å overføre praksisen fra de kommunene som driver mest kostnadseffektivt, til den nye storkommunen.

Disse beregningene er gjort på grunnlag av dagens inntektssystem, et system som blant annet gir mer penger pr. innbygger til mindre kommuner på grunn av smådriftsulempen. Disse forskjellene vil bli mindre dersom intensjonene sendt ut fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet blir vedtatt.

---

<sup>16</sup> Uten strukturendring må, som tidligere nevnt, både Haugesund, Karmøy og Sveio sannsynligvis gjøre reduksjoner i tjenestetilbudet for å forbedre driftsresultatet. Behovet for å redusere tjenestetilbudet vil «spise opp» deler av, men ikke hele, den beregnede økningen i tjenestetilbud i en ny felles storkommune på ytre Haugalandet

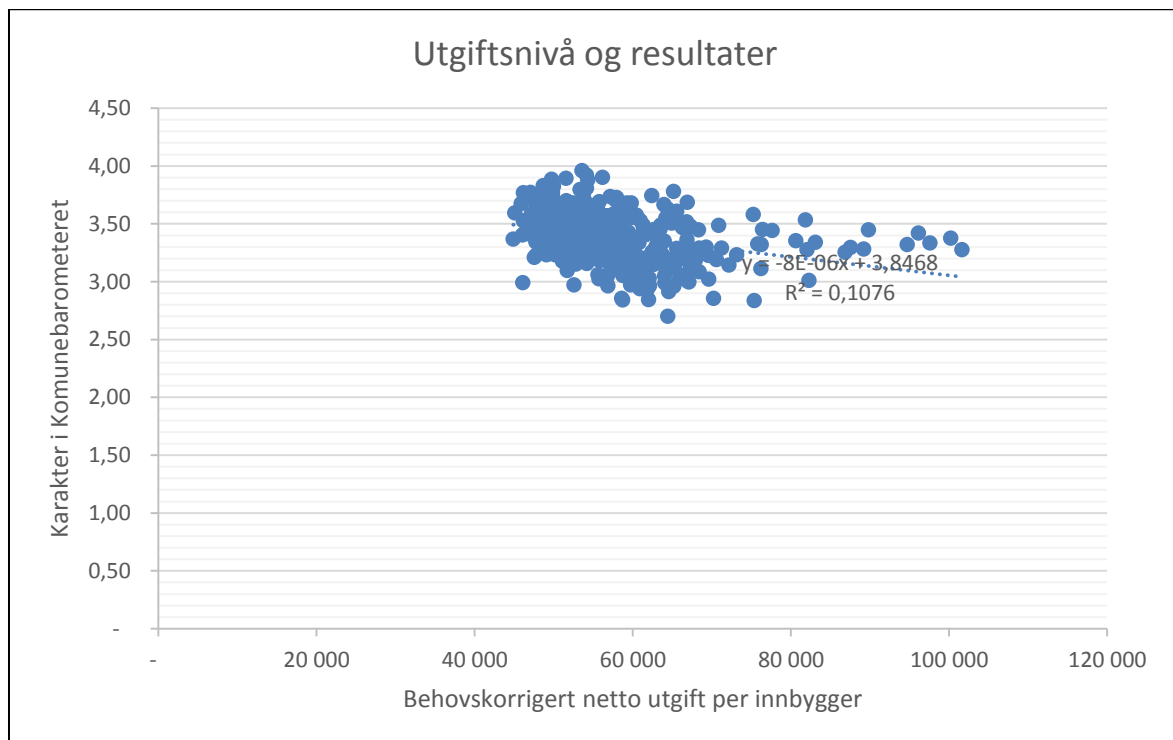
«Kommunal- og moderniseringsdepartementet<sup>17</sup> vil i løpet av året sende ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene. I dette arbeidet vil regjeringen legge vekt på at kommunene skal kunne videreutvikle velferdstilbudet i tråd med befolkningsendringene. Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Nytt inntektssystem vil tre i kraft fra 2017.

Vi er opptatt av å gi kommune forutsigbarhet i kommunereformen. Derfor beregnes inndelings-tilskuddet ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden. Endringer i inntektssystemet i perioden 2017–2019 vil med andre ord ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene.»

### Er det noen sammenheng mellom utgiftsnivå og kvalitet?

Når vi ser at både Midtre Gauldal og Melhus kommune har et totalt utgiftsnivå som er betydelig høyere enn Skaun kommune, er det naturlig å stille spørsmål om det er slik at det høye kostnadsnivået gir seg utslag i høyere kvalitet?

For å sjekke dette har vi foretatt en korrelasjonsanalyse mellom utgiftsnivå til undervisning og læringsutbytte i alle norske kommuner. Korrelasjonsanalysen fremkommer av figuren under:



Figur 4-1 Sammenheng mellom utgiftsnivå og karakterer

Som det fremkommer av figuren ovenfor er det ingen sammenheng mellom utgiftsnivå og karakterer. Dette betyr at elevenes læringsutbytte trolig i større grad avhenger av andre forhold enn utgiftsnivå. Her kan forhold som kompetanse, kapasitet og skolestruktur spille inn som en mulig forklaring.

<sup>17</sup>Fra brev sendt landets kommuner 28.10.2015

#### 4.4 Ulike typer av oppgaver

I analysen skiller vi mellom de kommunale tjenestene/oppgavene mht. hvor spesialiserte de er, hvor stabil etterspørselen etter tjenester er og i hvilken grad tjenestene må leveres i nærheten av der folk bor. Vi opererer med seks hovedkategorier:

1. *Administrasjon*, herunder administrativ ledelse og administrative stabs- og støttefunksjoner. Skoleeierrollen, bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer mv. hører også hjemme her
2. *Spesialiserte, ikke-stedbundne tjenester*, eksempelvis barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker
3. *Tjenesteproduksjon, ikke-stedbundne tjenester* som oppmålingstjenester, brannvern- og feietjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning, næringsutvikling m.m.
4. *Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver*, slik som IKT, VAR-tjenester, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder
5. *Beredskapstjenester med vaktordninger*, eksempelvis brann, barnevern, legevakt, hjemmetjenester og overoppsyn med bygninger
6. *Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne*: grunnskole, barnehage, kultur-/musikk-skole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH-tilbud og boliger med omsorg hører hjemme her

I neste avsnitt har vi gjort en beregning når det gjelder stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring. Dette fordi vi på bakgrunn av KOSTRA-tall har foretatt korrelasjons- og regresjonsanalyser som gjør at vi kan beregne disse kostnadene i forhold til kommunestørrelser.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på at det sannsynligvis finnes stordriftsfordeler innen de fleste tjenesteområder. Både sammenlignbare KOSTRA-tall og informanternes oppfatninger indikerer at det finnes effektiviseringsgevinster på en rekke områder. Vi viser her til avsnitt 4.1 og resonnetet rundt grunneheter.

I denne utredningen er det imidlertid ikke effektiviseringspotensialet for hver kommune som er interessant, men effektiviseringseffekter av større kommuner/endret struktur som skal belyses. Vi har hverken tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig, på en troverdig måte, å beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett.

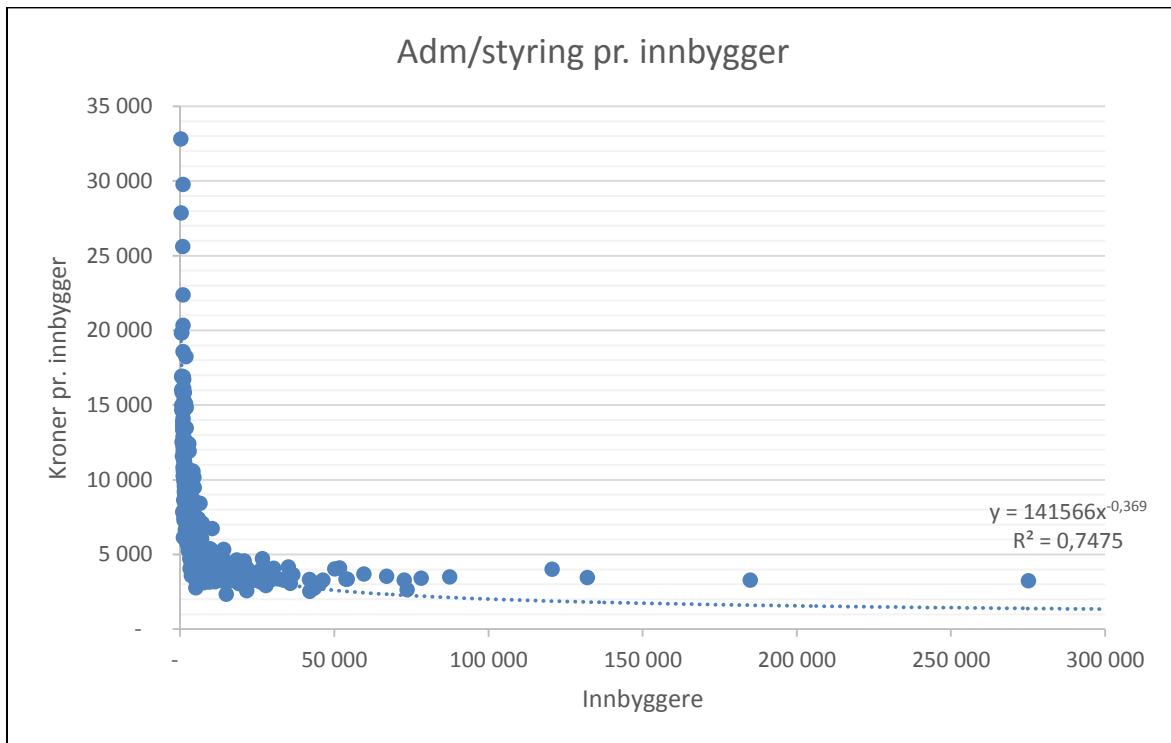
Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet.

Den manglende beregningen av stordriftsfordeler ut over administrasjon betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene eventuelt organiseres en ny kommune.

#### Administrasjon og styring

Som det fremgår av avsnitt 4.1 er det innenfor dette området de mest åpenbare stordriftsfordelene finnes. Vi har beregnet at stordriftsfordelene innenfor administrasjon og styring kan utgjøre et innsparingspotensial på 20,7 mill. kr for alternativet med Midtre Gauldal, Melhus og Skaun ut i fra dagens utgiftsnivå. Forutsetningene og selve beregningene (inkl. en beskrivelse av hvilke utgifter som er administrasjon og styring) fremkommer av vedlegg 3. Figuren nedenfor viser sammenheng mellom kommunestørrelse og administrative utgifter





Figur 4-2 Sammenheng mellom administrative kostnader og kommunestørrelse

Vi ser at stordriftsfordelene synes å være sterkest opp mot 50 000 innbyggere. Ellers fremkommer det også at mindre kommuner har svært varierende kostnader, mens det er små variasjoner mellom større kommuner.

Forutsetninger og beregninger (inkl. en beskrivelse av hvilke utgifter som er inkludert i administrasjon og styring) er lagt i eget vedlegg til denne rapporten. Oppsummeringen av beregningene er vist i tabellen nedenfor.

Tabell 4-1 Beregnet stordriftsfordel innenfor administrasjon og styring ved kommunesammenslåing. To alternative beregningsmetoder. Millioner kroner 2014.

Kommune/ Strukturalternativ	Utgifter pr innbygger til adm. og styring med dagens struktur		Utgifter pr innbygger til adm. og styring med ny struktur	Beregnet innsparing adm og styring (kr pr innbygger)		Beregnet innsparing adm og styring (millioner kroner)	
	Faktisk nivå	Beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng	Beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng	Ut fra dagens utgiftsnivå	Ut fra statistisk sammenheng	Ut fra dagens utgiftsnivå	Ut fra statistisk sammenheng
Midtre Gauldal, Melhus, Skaun	4381	4289	3595	786	693	23,5	20,7
Midtre Gauldal, Melhus	4454	4207	3798	656	409	14,6	9,1
Melhus, Skaun	4126	4190	3758	368	431	8,7	10,2

Når en skal vurdere stordriftsfordelen legger vi den statistiske sammenhengen til grunn. Kort oppsummert vil en kommunesammenslåing ut fra gitte forutsetninger, og vurdert ut fra de ulike alternativene for kommunene i utredningsregionen, kunne gi følgende effekter ut fra dagens utgiftsnivå:

- Midtre Gauldal, Melhus, Skaun: En innsparing på 20,7 mill. kr
- Midtre Gauldal og Melhus: En innsparing på 9,1 mill. kr
- Melhus og Skaun: En innsparing på 10,2 mill. kr

Kommunene i utredningsregionen er bevisst slike stordriftsfordeler. Når det gjelder stabs- og støttefunksjoner, er kommunene samstemte, selv om de bruker svært ulikt med ressurser. Flere informanter mener at det kan være en fordel å bli større for å sikre seg den strategiske og analytiske kompetansen som er nødvendig i tiden fremover. I alle de tre kommunene peker informanter på at det er begrensede ressurser å spille på, og at det kan være krevende å ta større løft.

Når det gjelder skole- og barnehageeierfunksjonen, peker spesielt informantene på at de i dag er sårbare med hensyn til å ta vare på alle de ulike rollene i saksbehandling og utviklingsarbeid.

Foruten strategisk utviklingskompetanse innen de store tjenesteområdene som skole og pleie og omsorg etterlyses det kompetanse innen juss, HR og IKT.

### **Spesialiserte, ikke stedbundne tjenester**

Dette er tjenester som barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker.

Felles for disse spesialiserte, ikke stedbundne tjenestene er at de, til en viss grad, kan sentraliseres ved en kommunesammenslåing. Det vil i så fall gi større og mer robuste fagmiljøer, samt legge til rette for spesialisering og stordriftsfordeler (om enn i noe begrenset omfang).

Informantene peker på vesentlige utfordringer knyttet til dagens situasjon og muligheter i en fremtidig situasjon knyttet til PPT, Barnevern og plan- og byggesak. Plan- og byggesaksbehandlingen er sårbar, og det er behov for mer spesialisering enn i dag. Pr. i dag jobber alle saksbehandlerne som generalister. Trondheim har til sammenligning et byplankontor med 60 årsverk som behandler alle reguleringsplaner. De tre kommunene vil ha nytte av et større fagmiljø, og det kan være for tette bånd med nærhet til endel av aktørene. En av informantene peker på behovet for et mer profesjonelt servicesenter i stedet for dagens tre mindre servicesenter. Melhus har ansatt en egen kommunikasjonsrådgiver, som med fordel kan deles på alle kommunene med ansvar for å håndtere alle henvendelser inn til kommunen. Det pekes på manglende kapasitet i forhold til blant annet arkiv: «vi sliter med å ajourføre arkivet». En felles kommune ville kunne håndtere denne funksjonen mer rasjonelt.

Habilitetsproblematikken påpekes også som tilstedeværende i flere av kommunene. I vanskelige saker beskrives både nærhet og habilitet som en utfordring. Det blir personavhengig og dette gjelder både barnevern og byggesak.

### **Tjenesteproduksjon, ikke stedbundne tjenester**

Dette er tjenester som oppmåling, brannvern- og feiertjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning og næringsutvikling.

Vi ser ofte at dette er en type tjenester som i stor grad løses gjennom interkommunale ordninger, og at det er en måte å ta ut stordriftsfordelene på, slik man allerede gjør i forhold til interkommunalt brann- og feievesen.

Uavhengig av ny kommunestruktur vil samarbeidet med mange kommuner om arbeidsgiverkontroll bli videreført, fordi man her allerede nå ser behovet for å tenke større. I tillegg pekes det på at ordningen med revisjon Midt-Norge sannsynligvis vil videreføres.

I utredningsregionen er ikke dette potensialet fullt ut utnyttet, for eksempel på næring og miljørettet helsevern, felles landbrukskontor, samarbeid om tolketjenesten mv.

### **Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver**

Dette er tjenester som IKT, VAR, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder.

Informantene peker på at det er stordriftsfordeler innenfor svært mange av disse tjenestene, men heller ikke på dette området er det etablert mange interkommunale løsninger.

Melhus og Midtre Gauldal samarbeider med Klæbu om et felles interkommunalt renovasjonsselskap, ENVINA. En av informantene hevder at man med fordel kunne hatt et enda større renholdsselskap for å skape ytterligere stordriftsfordeler.

Melhus samarbeider med Trondheim på vann og avløpstjenester.

Informantene er litt mer usikker på stordriftsfordeler med hensyn til drift av bygninger/lokaler og parker/uteområder.

### **Beredskapstjenester med vaktordninger**

Dette er tjenester som brannberedskap, barnevern, legevakt, hjemmetjeneste (helg og natt), IKT (drift av 24/7-tjenester) og overoppsyn med bygninger.

Disse tjenestene blir erfaringsmessig kostbare for kommunene dersom de som bemanner dem får betalt for å være i en type beredskap/vaktordning, uten at de samtidig yter tjenester.

Ingen av kommunene opplever at de er store nok til å ha all vaktberedskap alene.

I andre regioner eksisterer det i stor grad interkommunale løsninger innenfor mange av disse områdene, og vi har kartlagt kommuner på størrelse med en ny storkommune med 30 000 innbyggere som mener at de ikke er store nok til å ha all vaktberedskap alene.

Melhus og Midtre Gauldal deltar i interkommunalt samarbeid om barnevernvakt og KAD/legevakt med Trondheim kommune som vertskommune. Skaun samarbeider tilsvarende med Orkdalsregionen.

Flere informanter hevder at det er mye å hente innen disse områdene.

### **Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne**

Dette er tjenester som grunnskole, barnehage, kultur-/musikkskole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH<sup>18</sup>-tilbud og boliger med omsorg.

Som tidligere nevnt vil ikke kommunenes institusjonsstruktur nødvendigvis bli endret som følge av en sammenslutning. Dagens antall og lokalisering av barnehager, skoler og omsorgsenheter kan i hovedsak også videreføres etter en sammenslutning.

Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Som eksempel på utfordringer med dagens struktur og muligheter med endret struktur, trekker informantene frem følgende forhold:

- Felles barnebolig
- Lindrende enheter bør samles i større enheter.
- Spesialiserte botilbud til ulike brukergrupper som multifunksjonshemmede, rus- og psykiatri, urolige demente med atferdsutfordringer mv.
- Det kan være noe mindre konfliktylft å adressere kontroversielle forhold som eksempelvis skolestruktur innenfor rammen av en større kommune.
- Bibliotekstrukturen kan sentraliseres, ev. med en filialstruktur. Her vil økt kvalitet/forbedret tilbud kunne kompensere for økt avstand.

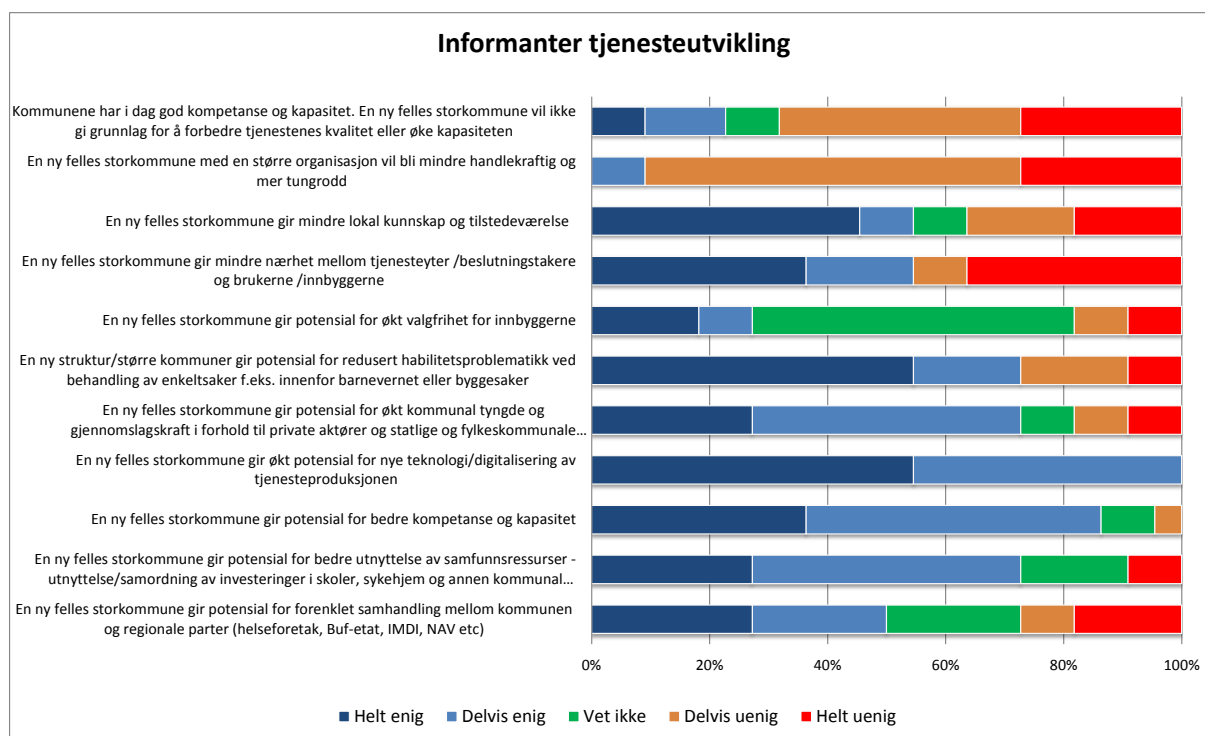
---

<sup>18</sup> Kommunal øyeblikkelig hjelp tilbud

- Innen kulturområdet bør det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbudet enn hva tilfelle er i dag. Innenfor kultur kan man samordne ledelse/administrasjon samtidig som man beholder de lokale tilbudene.
- Tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste gode tilbud fremheves av informantene. De minste kommunene vurderer kontinuerlig spørsmålet om man skal drive selv eller kjøpe fra andre.

### Hvilke effekter tror informantene en endret struktur vil gi

8 ledere innenfor de store tjenesteområdene og tre hovedtillitsvalgte i de tre kommunenes er blitt spurt om hvilke effekter de tror en endret struktur vil gi for tjenesteytingen. I intervjuene har vi bedt informantene ta stilling til 11 påstander knyttet til en ny felles storkommune. Svarene rangert fra helt enig til helt uenig er oppsummert i figuren under.



Figur 4-3 Påstander om effekt av en ny felles storkommune. Grad av enighet blant informanter, n = 11

### Vi ser at informantene gjennomgående er enig (helt eller delvis) i at en ny storkommune:

- gir økt potensial for ny teknologi/digitalisering av tjenesteproduksjonen
- gir potensial for bedre kompetanse og kapasitet
- gir potensial for bedre utnyttelse av samfunnsressurser – utnyttelse/samordning av investeringer i skoler, sykehjem og annen kommunal infrastruktur
- gir potensial for økt kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører og statlige og fylkeskommunale samarbeidspartnere
- gir potensial for redusert habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet eller byggesaker
- gir potensial for forenklet samhandling mellom kommunen og regionale parter (helseforetak, Bufetat, IMDI, NAV etc.)

### Vi ser at informantene er helt delt i synet på om en ny felles storkommune:

- gir mindre nærhet mellom tjenesteyter/beslutningstakere og brukerne/ innbyggerne

- gir mindre lokal kunnskap og tilstedeværelse
- gir potensial for økt valgfrihet for innbyggerne

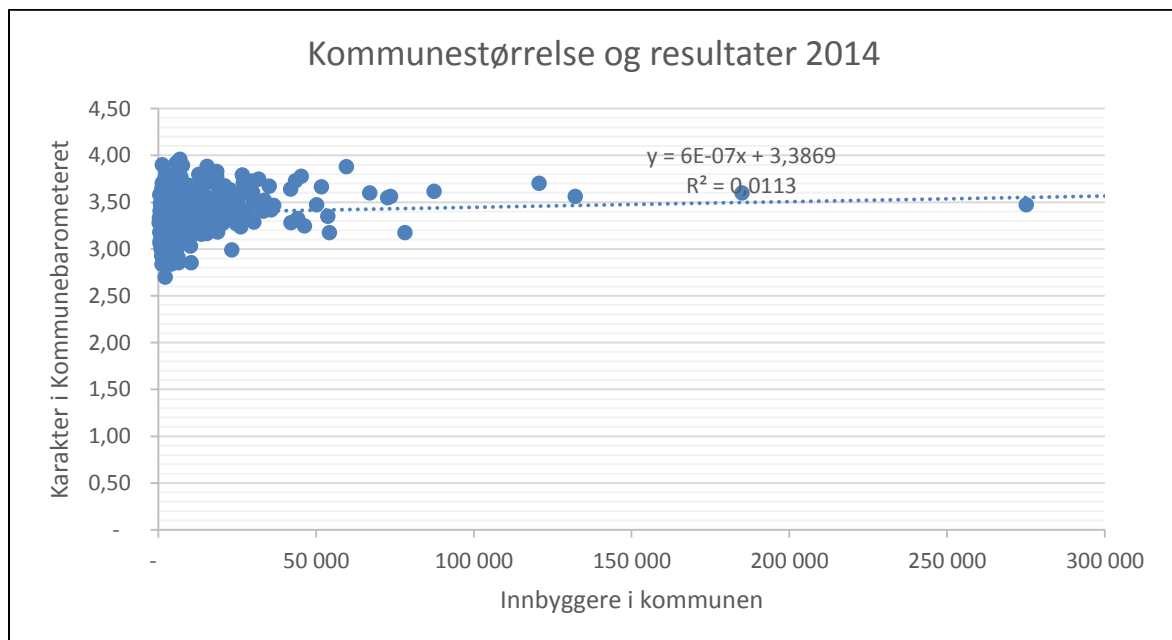
**Vi ser at informantene gjennomgående er uenig (helt eller delvis) i at en ny felles storkommune:**

- vil bli mindre handlekraftig og mer tungrodd med en større organisasjon
- ikke vil gi grunnlag for å forbedre tjenestenes kvalitet eller øke kapasiteten

**Sammenheng mellom kommunestørrelse og kvalitet**

Vi ser at informantene gjennomgående har en oppfatning om at større kommuner/endret struktur vil kunne legge til rette for økt kompetanse og kapasitet. Hvis det er slik at større kommuner har bedre kompetanse og større kapasitet, er det et interessant spørsmål om dette kunne gi seg utslag i økt kvalitet.

Vi så i avsnitt 4.3. at det ikke var sammenheng mellom utgiftsnivå og kvalitet i tjenestene. Spørsmålet er om det finnes en sammenheng mellom kommunestørrelse og kvalitet. Dette har vi undersøkt i figuren nedenfor:



Figur 4-4 Sammenheng mellom karakterer og kommunestørrelse

Vi ser av figuren at det ikke synes å eksistere en klar sammenheng mellom størrelse og kvalitet. Det som imidlertid synes å være helt klart er at blant små kommuner er variasjonene i læringsutbytte svært store. Det er blant de minste kommunene vi finner de beste og de dårligste. Blant kommunene fra 50 000 og oppover er variasjonene relativt små. Dette skulle kunne antyde at det blant små kommuner er mer tilfeldig hvordan kvaliteten er, noe som stemmer overens med informantenes oppfatning. Større kommuner synes å ha en mer konsistent kvalitet.

**Oppsummering**

Vi har sett i avsnittene over at de fleste av informantene mener at nåværende struktur ikke er optimal. Og at det særskilt er forhold knyttet til kapasitet og kompetanse som er kritisk. Større og mer slagkraftige fagmiljø blir i stor grad etterlyst.

Melhus, Skaun og Midtre Gauldal vil kunne oppnå en ikke ubetydelig stordriftsfordel innen administrative funksjoner, som i de ulike alternativene varierer fra 9,1 til 20,7 mill. kr ut i fra et statistisk gjennomsnittlig utgiftsnivå.

De tre kommunene har ulikt inntektsnivå og har ulik tjenesteprofil. Politikerne i de tre kommunene gjør ulike prioriteringer. I en fremtidig sammenslått kommune, må tjenestetilbudet harmoniseres. Dette innebærer at innbyggerne skal ha like tjenester uansett hvor de bor. En konsekvens av dette er at harmonisering må skje både med hensyn til:

- det totale tjenestenivået
- prioritering mellom de ulike tjenesteområdene

Vi har sett at en ny struktur vil innebære at tjenestetilbudet innad i den nye kommunen må harmoniseres. En slik harmonisering vil innebære at noen kommuner vil få reduserte kostnader til tjenesteproduksjon (Midtre Gauldal), mens andre får økt kostnadsnivå til tjenesteproduksjonen. I hvilken grad dette for noen kommuner vil gi seg utslag i redusert tjenesteomfang, vil avhengig av effektene av stordriftsfordelene.

#### 4.5 Potensial for nye oppgaver til større kommuner -

I Meld. St. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er regjeringens forslag til nye oppgaver til større kommuner presentert. Regjeringen foreslår overføring av en rekke større og mindre oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Regjeringen tallfester ikke krav til innbyggergrunnlag eller funksjonalitet i meldingen, men visse betingelser er beskrevet for enkelte oppgaveområder. Den endelige porteføljen av nye oppgaver til større kommuner vil ikke være klar før proposisjon våren 2017, heller ikke eventuelle krav til innbyggergrunnlag. Nedenfor er regjeringens samlede forslag til oppgaveoverføringer til større og mer robuste kommuner presentert.

##### *Oppgaver som følger egne prosesser:*

Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnett, stortingsmelding om primærhelsetjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, omklassifisering av fylkesveger og vannscooter-regelverket.

##### *Oppgaver som følger prosessen til kommunereformen*

Tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktspsykiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling.

##### *Oppgaver til enkelte kommuner*

Meldingen viser også til at de største kommunene kan overta ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

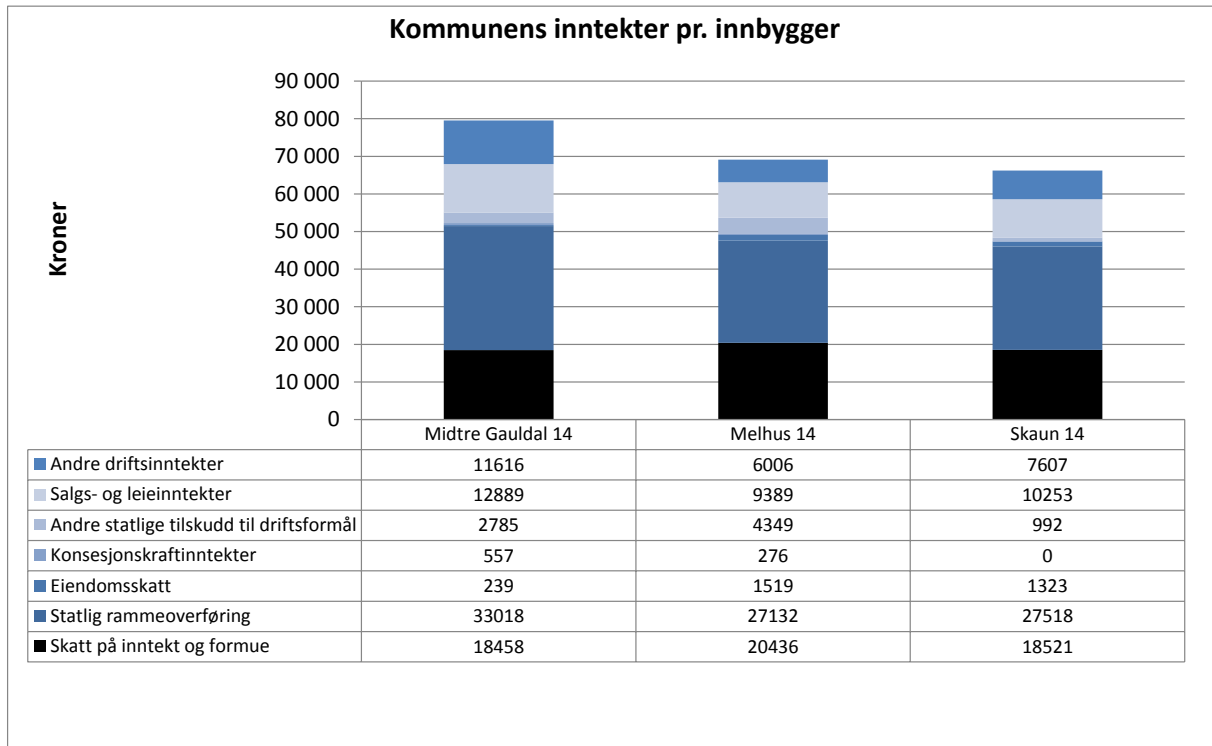
Boks 4.1 Regjeringens samlede forslag til oppgaveoverføringer til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 (2014–2015))

## 5 Kommunestrukturen og kommuneøkonomi

I kapittel 4 diskuterte vi eventuelle økonomiske gevinster ved å slå sammen/etablere større tjenester. For å vurdere en framtidig kommunestruktur er det i tillegg vesentlig å avklare hvorvidt og i hvilken grad endringer i kommuneinndelingen vil påvirke inntektene kommunene får fra staten. For å gi et svar på dette, vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan inntektssystemet virker. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan systemet vil slå ut for de ulike strukturalternativene.

### 5.1 Hvordan virker inntektssystemet?

Kommunenes inntekter pr. innbygger i 2014 framgår av figuren nedenfor.



Figur 5-1 Kommunenes inntekter pr. innbygger 2014

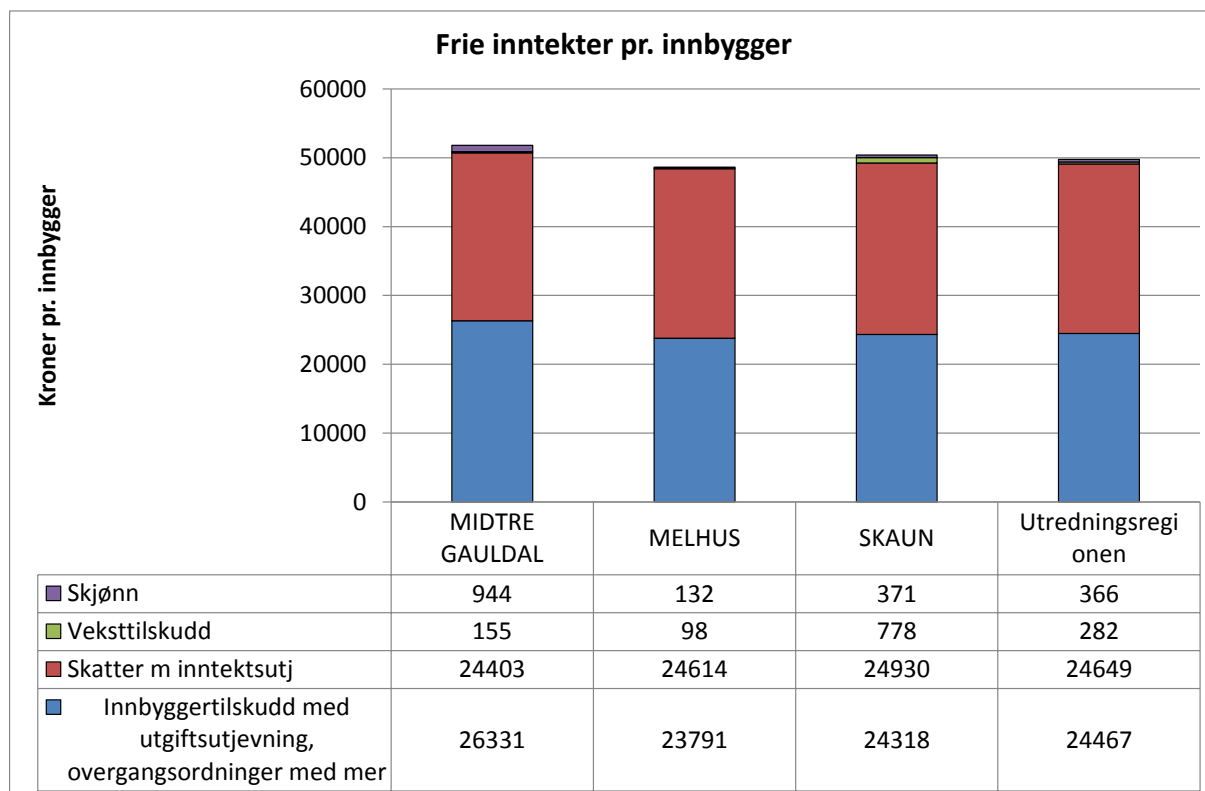
De delene av kommunenes inntekter som kan bli påvirket av eventuelle kommunesammenslutninger er:

- Statlige rammeoverføringer
- Skatt på inntekt og formue

Summen av dette kalles kommunens frie inntekter.

I neste figur har vi tatt inn de frie inntekter for 2015<sup>19</sup> for hver av kommunene, og vi har i tillegg summert de frie inntektene for utredningsregionen.

<sup>19</sup> Frie inntekter for 2015. Kilde: KS beregningsmodell pr. juni 2015



Figur 5-2 Kommunenes frie inntekter pr. innbygger 2015<sup>20</sup>

Kort forklaring til figuren:

- *Inntektsutjevningen* brukes for å jevne ut skatteinntektene. For kommuner med et skattenivå pr. innbygger som ligger på over 90 %<sup>21</sup> av landsgjennomsnittet, er det en symmetrisk inntektsutjevning pr. innbygger (denne gir 60 % trekk eller tillegg mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet pr. innbygger). Den symmetriske beregningen gjør at sum skatter med utgiftsutjevning for kommunene totalt ikke blir påvirket ved kommunestrukturendringer innenfor utredningsregionen.
- *Utgiftsutjevningen* blir brukt for å tilpasse inntektene til det tjenestebehovet kommunene har ut fra objektive kriterier. Ulikheter i behov skal kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen.
- *Veksttilskudd* blir gitt til kommuner som har hatt stor befolkningsvekst<sup>22</sup>, som delvis kompensasjon for effekten av bruk av ett år gamle kriterietall og manglende egenkapital knyttet til nye innbyggere. Dog ikke til kommuner som har skatteinntekter som ligger over 140 % av landsgjennomsnittet. Både Melhus, Skaun og Midtre Gauldal får et slikt tilskudd i 2015. Utformingen av dette tilskuddet gjør at tilskuddet kan bli borte, dersom kommunen inngår i en større region.
- *Skjønnsmidler*<sup>23</sup> som skal korrigere for forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i fordelingsystemet.

De kriteriene som brukes i utgiftsutjevningen fremkommer i tabellen nedenfor.

<sup>20</sup> Merk at disse beregningene tar utgangspunkt i skatteinntektene i 2013.

<sup>21</sup> Som alle kommunene i utredningsregionen gjør.

<sup>22</sup> Til kommuner som har hatt mer en gjennomsnittlig over 1,6 % de siste tre år. For 2015 ble det gitt et tilskudd på kr 55 000 pr. innbygger over denne grensen.

<sup>23</sup> Og andre tilskudd som regionaltilskudd, Nord-Norge-tilskudd/Namdalstilskudd, storbytilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge. Alle tilskudd som er uaktuelle innenfor utredningsregionen.



Tabell 5-1 Kriterier som brukes som grunnlag for utgiftsutjevningen mellom kommune. Kriteriene som påvirkes av kommunestrukturen står med fet skrift

<b>Kriterium</b>	<b>Hvordan beregnes hver kommunes andel i forhold til landet totalt</b>	<b>Vekt</b>
0-1 år		0,56 %
2-5 år		12,55 %
6-15 år		29,04 %
16-22 år		2,13 %
23-66 år		9,55 %
67-79 år		4,52 %
80-89 år		6,88 %
over 90 år		4,60 %
Basistillegg		2,30 %
<b>Sone</b>	<b>Avstand til senter i sone, hver sone har om lag 2000 innbyggere</b>	<b>1,32 %</b>
<b>Nabo</b>	<b>Avstand for grunnkretsens innbyggere fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone</b>	<b>1,32 %</b>
Landbrukskriterium		0,30 %
Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia		0,84 %
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand		0,09 %
Flytninger uten integreringstilskudd		0,46 %
Dødlighet		4,56 %
Barn 0-15 med enslige forsørgere		1,16 %
Lavinntekt		0,62 %
Uføre 18-49 år		0,45 %
<b>Opphopningsindeks</b>	<b>Består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige</b>	<b>1,35 %</b>
<b>Urbanitetskriterium</b>	<b>Antall innbyggere opphøyd i 1,2</b>	<b>1,73 %</b>
PU over 16 år		4,57 %
Ikke-gifte 67 år og over		4,33 %
Barn 1 år uten kontantstøtte		2,92 %
Innbyggere med høyere utdanning		1,85 %
<b>Totalt</b>		<b>100,00 %</b>

## 5.2 Hvordan vil rammetilskuddet samlet for kommunene bli endret på varig basis?

Bildet for de ulike elementene i utjevningen ser kort oppsummert slik ut:

### Utgiftsutjevningen

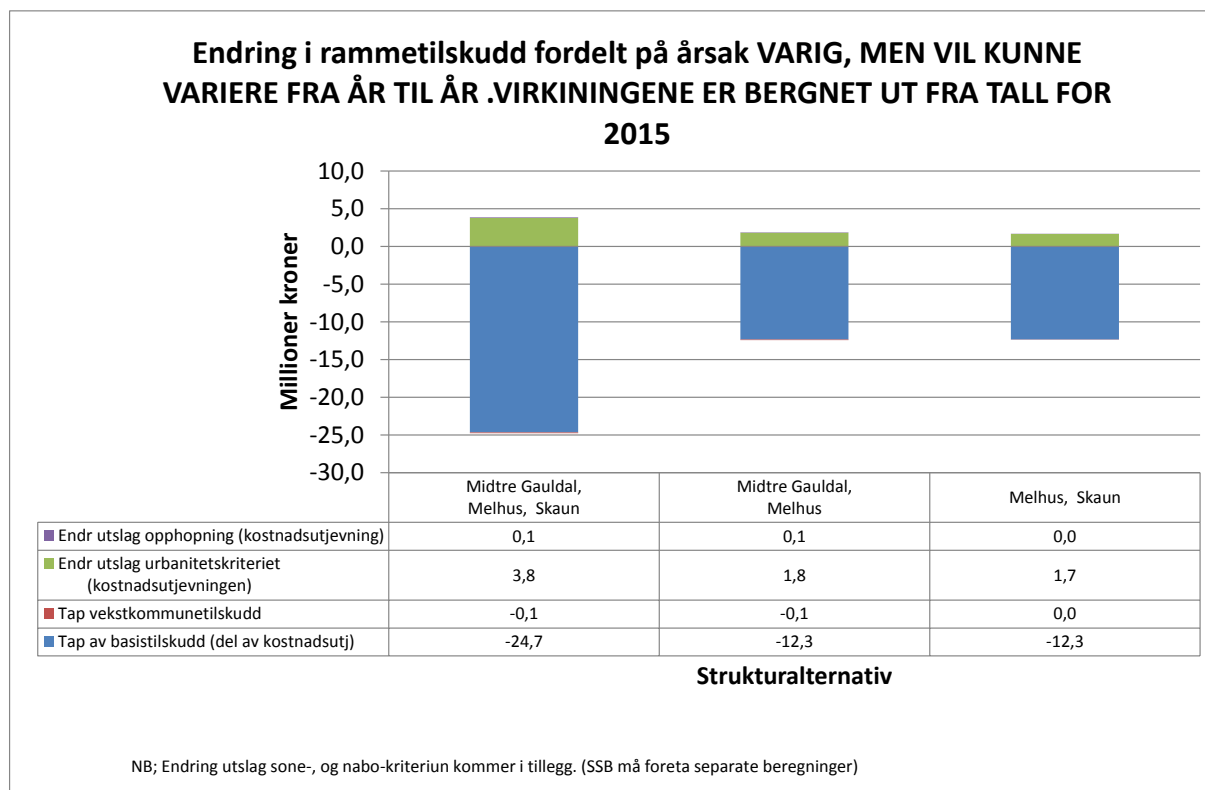
- Urbanitetskriteriet, som alltid vil virke positivt
- Opphopningskriteriet, som ut fra sin innretning, vil virke positivt
- Nabokriteriet, som kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
- Sonekriteriet, som også kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
- Basiskriteriet, som alltid vil være negativt

### Inntektsutjevningen

- Dette blir negativt, dersom noen av kommunene har skatteinntekter over 90 % av landsgjennomsnittet og andre under 90 % av landsgjennomsnittet. Som tidligere nevnt gir den ingen effekt i utredningsregionen.
- Småkommunetilskudd. Gis til kommuner med færre enn 3 200 innbygger, og gjelder ingen av de aktuelle kommunene.
- Veksttilskuddet. Gjelder alle tre kommunene og vil gi en svak negativ effekt dersom det ikke blir videreført.
- Skjønnsmidler. Fylkesmannens vurdering av behovet for skjønnsmidler kan bli påvirket av en kommunesammenslutning.

## Beregninger

Nedenfor er effekten beregnet for tre ulike sammenslåingsalternativene:



Figur 5-3 Varige inntektseffekter<sup>24</sup> basert på dagens kriterier i inntektssystemet

I figuren ser vi at:

- alle alternativene får en økning som følge av urbanitetskriteriet.
- opphopningsindeksen slår marginalt positivt ut for alternativet med alle tre kommunene og for alternativet Midtre Gauldal-Melhus, og er helt nøytralt for alternativet Melhus-Skaun.
- både for alternativet med alle tre kommunene og for alternativet Midtre Gauldal-Melhus vil man få en reduksjon som følge av tapet vekstkommunetilskudd.
- alle alternativene vil få en reduksjon som følge av tap i basistilskuddet.

Nettoeffekten av de ulike strukturalternativene gir følgende årlige endringer i kommunens inntekter på varig basis med dagens inntektssystem:

- En reduksjon på ca. 20,9 mill. kr for alternativet med Midtre Gauldal, Melhus, Skaun.
- En reduksjon på ca. 10,5 mill. kr for alternativet bestående av Midtre Gauldal og Melhus.
- En reduksjon på ca. 10,7 mill. kr for alternativet bestående av Melhus og Skaun.

Det må presiseres at inntektssystemet er under utvikling. Det kan derfor bli justeringer og endringer før eventuelle sammenslåinger blir gjennomført. Dersom vi hadde brukt kriteriene for 2003 i vår utregning, før innføring av urbanitetskriteriet, hadde inntektstapet for de ulike strukturalternativene vært atskillig høyere.

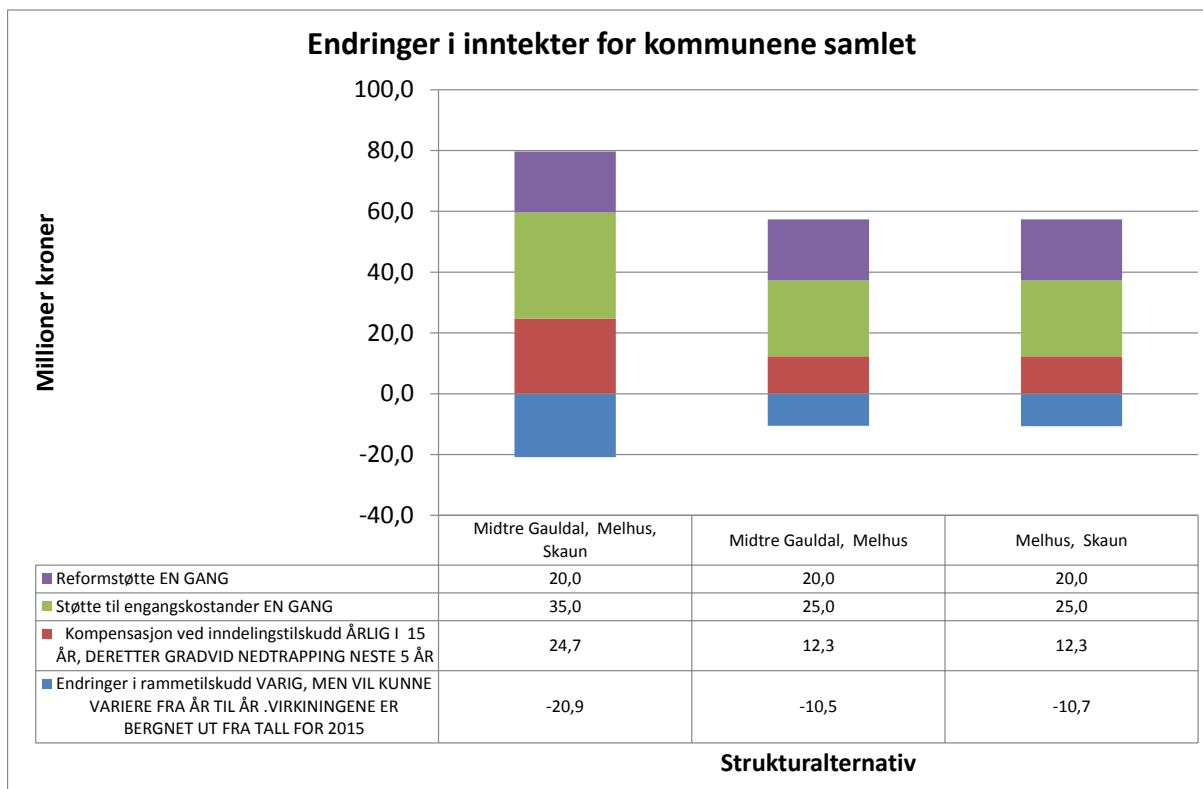
<sup>24</sup> Vi har ikke regnet ut virkningen for de to reiseavstandskriteriene og ulik vurdering av skjønnsmidlene. Netto virkning av dette vil være negativ.

### 5.3 Ulike stimuleringsstøtter

Så langt har vi beskrevet en beregnet varig endring. Staten gir imidlertid sammenslåtte kommuner tre ulike tilskudd. Dette er tilskudd som varierer over tid:

- Kommunene får beholde det en taper i basistilskudd i form av et inndelingstilskudd. Fullt ut i 15 år framover, deretter gradvis nedtrapping de neste 5 årene<sup>25</sup>
- Den sammenslåtte kommunen får et engangsbeløp til dekning av engangskostnader.
- Reformstøtte.

I figuren under er disse tre stimuleringsstøttene av ulik varighet satt sammen med de tidligere beregnede varige endringene.



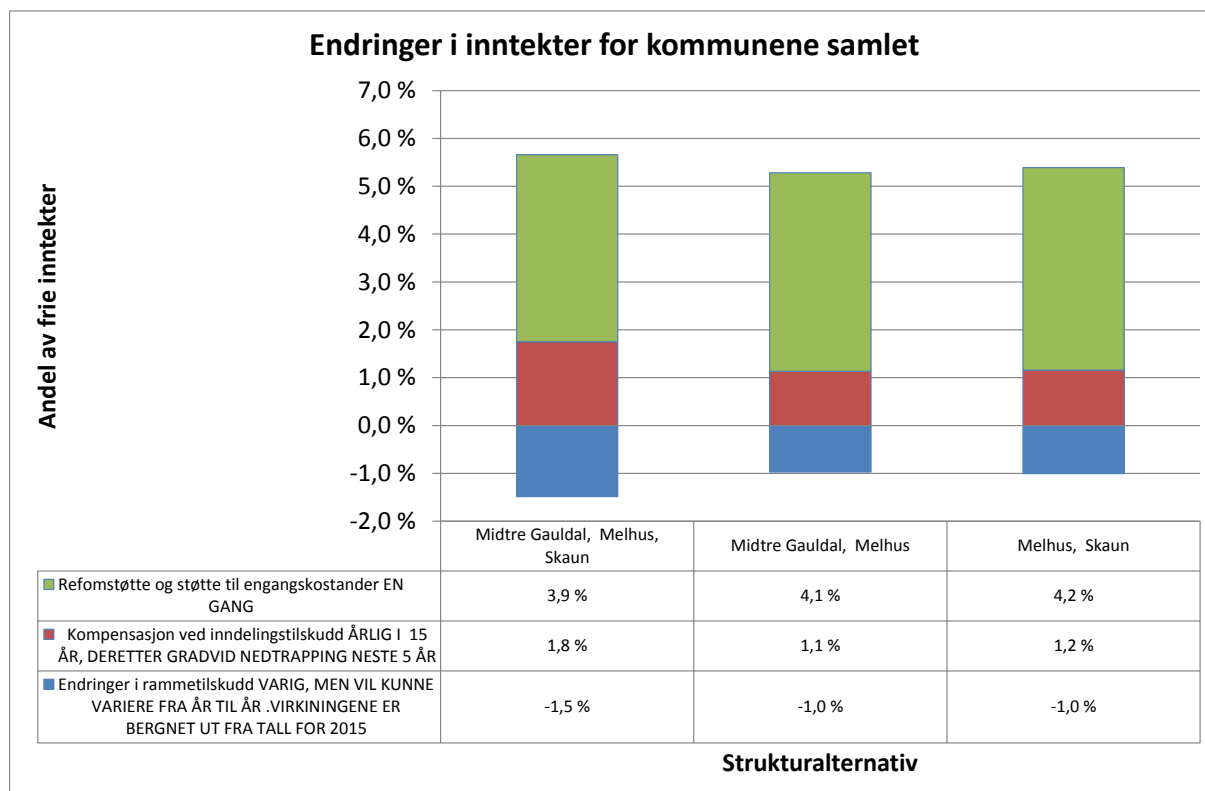
Figur 5-4 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Millioner kroner.

I tillegg til inndelingstilskuddet mottar den nye kommunen en reformstøtte på 20 millioner kroner<sup>26</sup> og en engangsstøtte på 25-35 millioner kroner avhengig av om det er to eller tre kommuner som slår seg sammen. Dette er ment å dekke de direkte kostnadene kommunene har i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Engangsstøtten utbetales når vedtak om sammenslåing fattes i Stortinget, mens reformstøtten utbetales ved etableringen av den nye kommunen.

Beløpene er betydelige. For å få et perspektiv på størrelsen viser vi i neste figur hvor stor andel beløpene utgjør av de totale frie inntektene i kommunene.

<sup>25</sup> Etter 15 år trappes inndelingstilskuddet ned med 1/5 pr. år og bortfaller (null) etter 20 år

<sup>26</sup> Beløpet er hentet fra kommuneproposisjonen 2016.



Figur 5-5 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Andel av totale frie inntekter.

Fra figuren ser vi følgende:

- Både støtten til dekning av engangskostnader og reformstøtte i reformperioden er store beløp, og utgjør mellom 3,9 % og 4,2 % målt som andel av frie inntekter.
- En sammenslått kommune vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt i alle strukturalternativene.
  - Økningen vil være størst for alternativet Midtre Gauldal, Melhus og Skaun med 0,3 % av frie inntekter. For to de øvrige alternativene er økningen på 0,1 og 0,2 %.
- Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte.
  - Etter 20 år vil en vil få en netto reduksjon for storkommune-alternativet på knapt 1,5 % av frie inntekter. For de andre strukturalternativene vil endringene være på 1 % reduksjon.

Oppsummert kan det hevdes at en ny storkommune, hverken på kort eller lang sikt, vil gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur samlet for kommunene.

Den økonomiske gevinsten som gjenstår er de konservativt beregnede stordriftsfordelene (kapittel 5.4 og vedlegg 3) som eksempelvis for storkommunealternativet er beregnet til ca. 20,7 mill. kr som vil kunne disponeres til andre formål samt ikke beregnede stordriftsfordeler innen de brukerretnede tjenestene.

## 5.4 Arbeidsgiveravgift

Landet er delt inn i ulike soner for arbeidsavgift. Skaun og Melhus inngår i avgiftssone 1, mens Midtre Gauldal inngår i sone 1a. Det betyr at det er forskjeller i avgiftsnivået.

Spørsmålet om hva som skjer dersom kommuner med ulike satser slås sammen er tatt opp i brev fra flere kommuner til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I brev datert 21. mars 2016 fra departementet heter det at:

«Alle kommunar som slår seg saman før 2021 vil få ført vidare sine ulike satsar for arbeidsgivaravgift slik dei vart fastsett frå og med 1. juli 2014, og til ordninga vert revidert med verknad frå og med 1. januar 2021. Det er usikkert korleis den økonomiske situasjonen er i 2021. Det er også usikkert korleis regelverket vil sjå ut. Dersom enkelte kommunar får høgare arbeidsgivaravgift etter 2020, vil regjeringa vurdere kompensasjon i form av ei tidsavgrensa overgangsordning for området som blir omfatta. Regjeringa kan ikkje binde opp framtidige regjeringar og storting. Eg vil likevel peike på at skiftande regjeringar ved tidlegare høve har gått inn for å kompensere for brå endringar i denne type rammevilkår. Spørsmålet om ei kommune, etter revisjon av reglane for regional statsstøtte i 2021, kan ha fleire arbeidsgivaravgiftssoner på linje med overgangsordninga for samanslåtte kommunar fram til 2021, vil først kunne bli avklart hausten 2020, når det nye regelverket ligg føre.»

Avgiftssatsene fastsettes av Stortinget hvert år. Satsene for differensiert arbeidsgiveravgift for 2016 er:

Tabell 5-2 Arbeidsgiveravgift, satser for 2016

Sone	Ordinære næringer	Landbruk og fiske
Sone I	14,1 pst.	14,1 pst.
Sone Ia*	14,1 pst.	10,6 pst.
Sone II	10,6 pst.	10,6 pst.
Sone III	6,4 pst.	6,4 pst.
Sone IV	5,1 pst.	5,1 pst.
Sone IVa	7,9 pst.	5,1 pst.
Sone V	0,0 pst.	0,0 pst.

Nytt EØS-regelverk for regional statsstøtte trer i kraft 1. juli 2014. I den forbindelse kan systemet med regionalt differensiert arbeidsgiveravgift bli justert, jf. forslag til stortingsvedtak om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden for 2014.

\* I sone 1a skal det betales arbeidsgiveravgift med en sats på 10,6 pst. inntil differansen mellom det foretaket faktisk betaler i arbeidsgiveravgift, og det foretaket ville ha betalt i arbeidsgiveravgift med en sats på 14,1 pst, er lik fribeløpet. I 2016 er fribeløpet 500 000 kroner per foretak. For godstransport på vei i sone 1a er fribeløpet 250 000 kroner. Etter EUs nye retningslinjer for regionalstøtte kan det ikke lenger gis differensiert arbeidsgiveravgift i deler av transportsektoren, energisektoren og finans- og forsikringssektoren. I disse sektorene er det derfor innført en tilsvarende fribeløpsordning som i sone 1a.

## 5.5 Konsekvenser av forslaget til nytt inntektssystem fra 2017

Regjeringen planlegger å legge om inntektssystemet til kommunene, med virkning fra 2017. Ifølge beregninger gjort av KS (se eget vedlegg), vil alle de tre kommunene få redusert rammetilskudd som følge av omleggingen.

Nedenfor viser vi hvordan konsekvensene av utgiftsutjevningen blir i detalj for de tre kommunene med ny kostnadsnøkkel, presentert i høringsforslaget om nytt inntektssystem, sammenlignet med kostnadsnøkkelen for 2016. I tilknytning til hver delkostnadsnøkkel er det foretatt beregninger som viser hvor mye av endringen fra dagens delkostnadsnøkkel som skyldes endringer i selve delkostnadsnøkkelen, og hvor mye som skyldes at delkostnadsnøkkelen har fått endret vekt i hovedkostnadsnøkkelen.

Tabell 5.3 viser vi konsekvensene for de tre kommunene, gitt ny kostnadsnøkkel, som ble presentert i høringsforslaget om nytt inntektssystem, sammenlignet med kostnadsnøkkelen for 2016.

Tabell 5-3 Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel for hver av kommunene, utgiftsutjevningen. Kilde: KS

Kostnadsnøkkelen i høringsforslag sammenlignet med kostnadsnøkkel 2016	Melhus	Skaun	Midtre Gauldal	Totalt
	Endring i 1000 kroner			
Pleie og omsorg	-1 463	1 725	383	<b>646</b>
Grunnskole	-2 223	-1 088	-2 525	<b>-5 836</b>
Barnehage	308	946	-806	<b>448</b>
Administrasjon, miljøvern og landbruk	-101	-338	-700	<b>-1 139</b>
Sosialtjeneste	-717	-65	997	<b>216</b>
Kommunehelsetjenester	-412	-292	78	<b>-626</b>
Barnevern	-859	-1 035	-354	<b>-2 248</b>
<b>Sum endring</b>	<b>-5 467</b>	<b>-147</b>	<b>-2 926</b>	<b>-8 541</b>

Samlet er effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel totalt sett negativ, og vil gi en redusert inntekt til de tre kommunene med kr 8 541 000.

Den nye kostnadsnøkkelen vil gi reduserte overføringer til grunnskole, administrasjon, miljøvern og landbruk, kommunehelsetjenester og barnevern. Overføringene til pleie og omsorg, barnehage og sosialtjeneste vil samlet sett øke noe for de tre kommunene.

I tillegg vil en ny modell for basistilskuddet være blant endringene som kan få størst konsekvenser for kommunene. Dette tilskuddet skal kompensere for smådriftsulemper. Hver kommune får samme sum, i 2015 på drøyt 13 mill. kr pr. kommune. Dermed er det mye mer verdt for små kommuner.

I forslaget legges det opp til at kommuner som er «ufrivillig små», fortsatt skal kompenseres. Det avgjørende for hvor stort tilskudd man får, vil være hvor langt man må reise for å nå 5 000 innbyggere. De tre scenarioene, 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere, vil slå svært forskjellig ut.

Tabell 5.4 viser hvordan endringene med de tre ulike strukturkriteriene for basistilskuddet vil slå ut for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal.

Tabell 5-4 Illustrasjon av fordelingsvirkninger av strukturalternativene – revisjon av inntektssystemet. Kilde KS

Alle alternativene er inkl. forslag til utgiftsutjevningen		Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Kommuner	Utgiftsutjevningen (utenom strukturkriteriet)	Endring ved grenseverdi lik 13,3 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 16,5 km (i 1000 kr)	Endring ved grenseverdi lik 25,4 km (i 1000 kr)
Melhus	-5 467	-2 470	-2 715	-2 286
Skaun	-147	-4 518	-5 421	-6 357
Midtre Gauldal	-2 926	2 108	1 046	-2 529
<b>Totalt</b>	<b>-8 541</b>	<b>-13 421</b>	<b>-15 630</b>	<b>-19 712</b>

Alle de ulike strukturalternativene i denne utredningen vil gi betydelig redusert rammetilskudd som følge av omleggingen til nytt inntektssystem. Alternativ 1 vil gi minst negativ effekt fra dagens situasjon med en total reduksjon av inntektene på 13,4 mill. kr, mens alternativ 3 vil gi regionen størst negativ effekt med en total reduksjon av inntektene på ca. 19,7 mill. kr. Dersom kommunene velger å slå seg sammen nå i 2016, er det kun utgiftsutjevningen som får konsekvenser og ikke strukturalternativene.

## 5.6 Omfordeling mellom kommunene

I kapittel 2 pekte vi på at inntektsgrunnlaget er ulikt innenfor utredningsregionen. Dette innebærer at en ny kommunestruktur vil kunne medføre en omfordeling mellom kommunene. Vi har sett at Melhus og Midtre Gauldal har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov, som ligger ca. 4 % over Skaun.

I en ny kommunestruktur skal alle innbyggerne ha likeverdige tjenester. Det medfører at tjenestetilbudet i den nye kommunen må harmoniseres både med hensyn til utgiftsnivå og prioritering.

Størrelsesorden på omfordelingen er illustrert i neste tabell. Her beregnet som en ren «omfordeling», uten å ta hensyn til de beregnede endringene for kommunene totalt i avsnitt 5.2 og de beskrevne og beregnede effektene i kapittel 4.

Tabell 5-5 Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov ved endret struktur. Andel av nivået med dagens struktur (regnskap 2014). Ulike kommunestrukturalternativer.

Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov med ny kommuneinndeling (ulike alternativer) og nivå med dagens kommunestruktur.			
Strukturalt/ Kommune	Midtre Gauldal, Melhus, Skaun	Midtre Gauldal, Melhus	Melhus, Skaun
Midtre Gauldal 14	-1,8 %	-0,5 %	
Melhus 14	-1,1 %	0,2 %	-1,6 %
Skaun 14	4,1 %		3,6 %

Vi har sett i tidligere sammenligninger at nivået på tjenesteproduksjonen er ulik i de tre kommunene og at den enkelte kommune prioriterer ulikt mellom ulike sektorer.

Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at noen kommuner må redusere tjenestetilbudet sitt og andre må øke det:

- En storkommune bestående av Midtre Gauldal, Melhus, Skaun vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,8 % i Midtre Gauldal og 1,1 % i Melhus. For Skaun vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 4,1 %.
- Alternativet bestående av Midtre Gauldal og Melhus vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 0,5 % i Midtre Gauldal. For Melhus vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 0,2 %.
- Alternativet bestående av Melhus og Skaun vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,6 % i Melhus. For Skaun vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 3,6 %.

For innbyggerne i Skaun og Melhus som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud i en felles storkommune, vil dette være udelt positive effekter. For Midtre Gauldal, vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

## 6 Demokrati

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale og regionale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet.

### 6.1 Valgdeltakelse

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. I dag er situasjonen slik at valgdeltakelsen varierer noe mellom kommunene. I utredningsregionen har den mellomste kommunen Skaun høyest valgdeltakelse ved siste valg, mens Melhus hadde lavest deltagelse. Forskjellene er imidlertid ikke store. Trondheim kommune som er landets tredje største kommune hadde lik deltagelse som Melhus ved siste valg. Når vi ser landet under ett, er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunistørrelse. Tidligere undersøkelser, blant annet fra KS<sup>27</sup> viser at kommunistørrelsen har liten betydning for valgdeltakelsen.

Tidligere gjennomganger av erfaringer fra kommunesammenslutninger, viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politisk verv synes å ha blitt noe redusert i den sammensluttede kommunen. Også dette føyer seg inn i en større nasjonal trend, som gjør det problematisk å konkludere om redusert interesse skyldes kommunesammenslutningen eller andre mer generelle samfunnsmessige utviklingstrekk. Når det gjelder interessen for å fremme synspunkter gjennom andre kanaler, spriker funnene i tidligere studier. Noen viser redusert deltagelse etter kommunesammenslutning, mens andre studier viser at deltagelsen utenom valg er større i store kommuner, fordi de har bedre utbygde systemer for bruker- og innbyggermedvirkning.<sup>28</sup>

- **Sosiale/demografiske forklaringer:** Sosiale/demografiske variasjoner mellom kommunene ser ut til å ha en viss betydning for hvorvidt velgerne bruker stemmeretten, spesielt arbeidsledighet. I kommuner med høy arbeidsledighet reduseres sannsynligheten for å delta.
- **Institusjonelle forklaringer:** Kommunestørrelse påvirker ikke valgdeltakelsen. Å bo i en liten kommune (under 5 000 innbyggere) øker ikke sannsynligheten for å delta. For å teste dette ytterligere, har forskerne undersøkt ulike mål på kommunistørrelse (stemmeberettigede/folketetthet), uten å finne noen sammenheng av betydning.
- **Håndtering av konflikter:** Lokalpolitikernes håndtering av konflikter synes å være viktig for den lokalpolitiske stemningen i kommunen, og for mobilisering av velgere.
- **Politiske forklaringer:** Kommunene er svært forskjellige både med hensyn til antall partier, konkurransen mellom dem og forekomsten av lokale lister. Dette slår ikke ut på valgdeltakelsen.

Boks 6.1 Eksempler på forklaringer i variasjon i valgdeltakelse. Kilde: KS (2014).

### 6.2 Kommunestyrene

Antall kommunestyrerepresentanter varierer betydelig i kommunene. Skaun har 23 representanter, Melhus 37 og Midtre Gauldal 33 representanter. Antall innbyggere pr. folkevalgte er følgende:

- Skaun: 333
- Melhus: 430
- Midtre Gauldal: 192

Samtlige av kommunene har flere kommunestyrerepresentanter enn kommunelovens minimumskrav. Midtre Gauldal har 14 flere representanter, Skaun har 4 flere og Melhus har 10 flere representanter enn lovens minstekrav.

<sup>27</sup> KS 2014: *Kommunistørrelse og lokaldemokrati*

<sup>28</sup> Nilsen J. K., E. Bowitz og M. Langseth (2012): *Kommunesammenslutning Røyken og Hurum – muligheter og konsekvenser*, NIVI-rapport 2012:06, Pöyry og NIVI Analyse



- Mindre enn 5 000 innbyggere, minst 11 representanter
- Mellom 5 000 og 10 000 innbyggere, minst 19 representanter
- Mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, minst 27 representanter
- Mellom 50 000 og 100 000 innbyggere, minst 35 representanter
- Over 100 000 innbyggere, minst 43

Boks 6.2 Kommunelovens bestemmelser om antall representanter i kommunestyret. Kilde: Kommuneloven

Vurderinger av kommunestyrets størrelse skjer i skjæringen mellom to hensyn. På den ene siden står hensynet til et bredt sammensatt og representativt kommunestyre, både partipolitisk og geografisk. På den andre siden står hensynet til et beslutningseffektivt (og kostnadseffektivt) organ. Det første hensynet vil trekke i retning av et kommunestyre med mange medlemmer, det andre hensynet trekker i motsatt retning. Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger minimumstersklene kommuneloven fastsetter.

I dag varierer antall innbyggere bak hver folkevalgte betydelig. Melhus har 430 innbyggere bak hver folkevalgte, mens Midtre Gauldal har 192. En konsekvens av en sammenslutning vil bli at det blir flere innbyggere bak hver folkevalgte i kommunestyret. Dersom en legger lovens minimumskrav til grunn for en ny kommune (27 representanter), vil det stå om lag 1100 innbyggere bak hver folkevalgt. Imidlertid har som nevnt kommunene i dag, og de fleste øvrige kommuner i landet, valgt å ha kommunestyre utover lovens minstekrav.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont for sitt arbeid. I programarbeid og andre partiaktiviteter må de fange opp hele den nye kommunen.

Når det gjelder geografisk representasjon fra ulike deler av en kommune, er dette et hensyn som de politiske partiene må ivareta i sine nominasjonsprosesser.<sup>29</sup> Det er ingen mekanismer i valgloven for kommunene som sikrer en geografisk balanse i et framtidig kommunestyre. Disse antatte konsekvensene er i varierende grad undersøkt i gjennomførte evalueringer av de senere års kommunesammenslutninger. I Telemarksforskings evaluering av fire kommunesammenslutninger i perioden 2005–2008<sup>30</sup> blir det pekt på at med hensyn til geografisk representasjon, har partiene lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. Kommuner som har slått seg sammen med større bykommuner, har god representasjon i henhold til folketallet i de nye kommunene. I tillegg til partienes nominasjoner, vil også velgernes oppføring av «slengere» og kumuleringer påvirke den geografiske representasjonen.

Kommunestyrets størrelse har åpenbart betydning for muligheten for bred geografisk representasjon. Jo flere mandater til fordeling, desto bedre mulighet for å nominere og velge inn kandidater fra alle deler av den nye kommunen. Isolert sett vil hensynet til geografisk representasjon derfor kunne trekke i retning av et kommunestyre med mange representanter. Også dette må avveies mot andre hensyn, som voksende utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall personer som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv/stå på valgliste.

Kommunesammenslåinger kan også ha som konsekvens at det etableres bygdelister, for eksempel knyttet til de nåværende kommuner og at disse får en sterkere posisjon i forhold til partilister. En slik utvikling kan få konsekvens for arbeidet med utvikling av fellesskap og en felles politisk styring av den nye kommunen. På den annen side, framføres det argumenter om at kommunereformen kan redusere bygdelistenes betydning, dersom de er knyttet til bygder innad i kommunene, fordi kommunen blir

<sup>29</sup> Partiene kan eventuelt samarbeide og gjøre avtaler som sørger for bred geografisk representasjon i sine nominasjoner. En slik mulighet gjelder primært de store partiene som har mange mandater «å spille på».

<sup>30</sup> Brandtzæg B.A. (2009): *Frivilling kommunesammenslutninger 2005-2008 - Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr. 258, Telemarksforsking.

større og dermed blir nedslagsfeltet til den lokale bygdeliste mindre i prosentdel og poenget med å stemme på bygdelistene kan bli redusert<sup>31</sup>.

### 6.3 Potensial for nye oppgaver

En kommunesammenslåing kan gi potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. En oppgaveoverføring til kommunene vil innebære at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Det er en demokratisk verdi at de som erfarer konsekvensene av politikk også bør ha innflytelse på politikktutforming. Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet, både blant velgerne og politiske kandidater.

### 6.4 Mindre interkommunalt samarbeid

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg, og én administrasjon med delegerede fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot ev. pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver til større kommuner* heter det at den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil avgjøre omfanget av pålagte samarbeidsordninger.

Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulige oppgaver ivaretas av kommunen selv, fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer er ikke direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også innebære større distanse mellom kommunestyrene og administrasjonen, enn dersom oppgaveløsningen ivaretas i egen kommune. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. I tillegg kan interkommunalt samarbeid være prosessuelt krevende, og det nødvendigvis tiltak for forankring og felles forståelse for nivå på prioriteringer av oppgaveløsningen. Interkommunalt samarbeid kan også være mindre beslutningseffektivt enn om oppgaveløsningen ivaretas av den enkelte kommune.

Imidlertid kan tiltak gjennom utvikling av gode styringsmodeller og forankring av samarbeid i kommunestyrene bidra til å møte viktige hovedinnvendinger mot interkommunalt samarbeid. Innvendingen mot interkommunalt samarbeid i et demokratisk perspektiv bør også ses i lys av hva det samarbeides om. For eksempel er administrative og/eller tekniske oppgaver samfunnsområder det er knyttet mindre politisk interesse til<sup>32</sup>.

### 6.5 Påvirkningskraft

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. En større kommune kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor for eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om

<sup>31</sup> <http://www.nrk.no/rogaland/kan-bli-slutten-for-bygdelister-1.12213769>

<sup>32</sup> Erfaringer med interkommunalt samarbeid er blant annet drøftet i NIVI-notat 2010:3 Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg.

lokalpolitikken. På den annen side kan det innvendes at tre kommuner og ordførere kan ha minst like mye innflytelse overfor omverdenen, og budskapet kan gjentas i ulike sammenhenger.

Større kommuner kan også ha en fordel ved at det blir mer konkurranse om å komme inn i kommunestyrene, som kan gi større potensial for bedre kvalifiserte og kompetente lokalpolitikere. Bedre kvalifiserte lokalpolitikere kan gi potensial for mer gjennomslagskraft opp mot et stadig mer komplisert samfunn og institusjoner bestående av profesjonaliserte administrasjoner, f. eks. i Statens Vegvesen, transportselskaper og større bedrifter.

## 6.6 Identitet og tilhørighet

Kommunene er lokaldemokratiske institusjoner og skal ivareta beslutninger på det lokale fellesskapets vegne. Ideelt sett bør kommunene som ramme for lokaldemokratiet utgjøre et mest mulig naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til og som det er naturlig å engasjere seg i forhold til. Spørsmålet er om kommunene i utredningsregionen har viktige fellestrekk og kjennetegn som gir tilhørighet og identitet, og som knytter det geografiske området sammen. Har innbyggerne en felles identitet og et potensial for felleskap som kan være samlende for utviklingen av en ny kommune?

Indikatorer for tilhørighetskartlegging kan være grad av felles historikk og tradisjoner, dialekter, lokale medier, bruk av kultur og servicetilbud og andre strukturelle kjennetegn ved kommunene. Begrepet identitet skiller mellom «oss» og «de andre», og viser til elementer som følelsen av tilhørighet og samhörighet er knyttet til. Gjenkjennbarhet er ett sentralt stikkord. Elementer som vi kjenner oss igjen i, for eksempel i landskapet i hjembygda, spesielle bygninger, idrettsklubber eller dialekter, kan bidra til å gi en følelse av enhet, tilhørighet og samhörighet<sup>33</sup>.

Lokale medier kan være identitetsbærere og de setter dagsorden og rammer for nyhetsinformasjon og samfunnsdebatten. Lokalaviser er viktige byggere av interkommunal identitet fordi de på mange måter fastsetter innbyggernes oppfatning av nyhetsbildet og den politiske dagsordenen. Saker som står i lokalavisene, står i avisen nettopp fordi de oppfattes som relevante for avisens nedslagsområde. Slik kan nyhetsbildet og hendelser i en kommune bli spredd til nabokommunene og medvirke til kjennskap og felles tilhørighet. Når vi ser kommunene under ett, viser lokalavisenes utbredelse at det er forskjeller, men også likheter. NRK Trøndelag og «Adressa» dekker hele regionen, mens avisbildet er delt når det gjelder de øvrige kommunene. I Melhus står Trønderbladet sterkest, I Midtre Gauldal er Gauldalsposten lokalavisa mens Avisa Sør-Trøndelag er en viktig avis for Skaun.

Ser vi utredningsregionen under ett, er det neppe grunnlag for å konkludere med at regionen er en region med en felles tilhørighet. Kommunene har ikke et felles senter eller felles og samlende tradisjoner for eksempel knyttet til byggeskikk eller folkemusikk, slik situasjonen kan være andre steder i landet (for eksempel Setesdal og Valdres). Kommunene og stedene i kommunene har ulike dialekter, historikk og til dels ulikt næringsgrunnlag.

## 6.7 Nærdemokratiske ordninger – lokalstyrer

En kommunesammenslåing kan aktualisere innføring av ordninger med nærdemokratiske ordninger/lokalstyrer i en ny kommune<sup>34</sup>. En begrunnelse for å etablere lokalstyrer er å ivareta nærhet mellom de folkevalgte og innbyggerne. Etablering av lokalstyrer kan bidra til økt lokal deltakelse, gi bedre og lokalt tilpassede politiske beslutninger, samt fremme stedstilknytning og bygge opp under

<sup>33</sup> Frisvoll S. og R. Almås (2004): Kommunestruktur mellom fornuft og følelser - betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning, Bygdeforskning.

Frisvoll S. og R. Almås (2014): Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratens lekegrind? Bygdeforskning.

<sup>34</sup> Modeller med nærdemokratiske ordninger og lokalstyrer er nærmere presentert i vedlegg

lokal identitet.<sup>35</sup> En viktig innvendig mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Flere kommuner i Norge har etablert slike ordninger. For eksempel har Bodø fire kommunedelsutvalg som er vedtektsfestet. Utvalgene skal ta vare på interessene til innbyggerne i saker som er viktig for lokalmiljøet, være bindeledd mellom den kommunale forvaltningen og innbyggerne og ta initiativ til egne saker. I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Formålet med utviklingslagene og bydelsrådene er å arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og byområdene. I Øvre Eiker kommune er det etablert seks grendeutvalg som skal være et viktig tiltak i arbeidet for at innbyggerne skal delta i samfunnsutviklingen i Øvre Eiker. Grendeutvalgenes formål, er å være samarbeidspartner og pådriver inn mot kommunen i alle saker som grendeutvalget finner det riktig å ta tak i, som er samlende og til beste for bygda. Alle grendeutvalgene har vedtekter. Oslo har gått lengst med utvikling av bydeler med et betydelig delegert ansvar.

Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret, eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene.

Kommunelovens § 12, se boks 6.3, gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger. Loven gir kommunene stor frihet til å organisere slike utvalg. Kommunestyret kan velge om det skal oppnevne medlemmene av kommunedelsutvalgene eller om de skal velges direkte samtidig med valget til kommunestyret (jf. forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg av 3. januar 2003).

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
2. Kommunestyret selv kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.
6. For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.
7. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

Boks 6.3 Kommunelovens § 12 – om kommunedelsutvalg. Kilde: Kommuneloven

<sup>35</sup> Nærdemokratiske ordninger. Notat levert til Distriktsenterets verksted om nærdemokratiske ordninger 23. oktober 2014. Marte Winsvold, NIBR.

Nedenfor skisseres tre modeller (modell 1, 2 og 3) for nærmiljøordninger i en eventuelt ny kommune. Modellene varierer blant annet når det gjelder myndighet og oppgaver, administrasjon og hvordan styret utpekes. Det er selvfølgelig mulig å se for seg andre kombinasjoner enn de skisserte.

**Hovedprinsipper modell 1 – lokalutvalg.** Det etableres et lokalutvalg i hver av de nåværende kommunene. Utvalget har ikke selvstendig myndighet, men tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen. Lokalutvalget skal være mer enn en ordinær høringsinstans for kommunen, og skal integreres tidligst mulig i kommunenes arbeid. I modellen vil lokalutvalget også ha et ansvar for å ta lokale initiativ overfor kommunen og fremme lokalsamfunnets interesser. Lokalutvalget kan tas med på råd og fremme egne interesser når det gjelder samtlige kommunale ansvarsområder.

Lokalutvalget består av 7–9 personer bosatt i den gamle kommunen (partipolitisk uavhengig), som velges for to år av gangen av innbyggerne i den gamle kommunen. I forkant vil en valgkomite presentere mulige kandidater til utvalget. Stemmegivningen kan enten skje gjennom fellesmøte og/eller gjennom at det gis anledning til å stemme på forhånd.

Kommunen avsetter visse midler til drift av lokalutvalgene (møter etc.). Kommunen finansierer også en stilling i kommunen med ansvar for å være bindeledd og koordinere aktiviteten mellom kommunen og lokalutvalgene, og veilede ved behov. I tillegg står kommunen for møtelokaler, drift av nettside mv.

**Hovedprinsipper modell 2 – lokalstyrer.** Det etableres lokalstyrer i hver av de nåværende kommunene. Lokalstyrene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen, og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 2). I tillegg får lokalstyrene delegert ansvar for visse oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling, for eksempel forvaltning av lokale utmarksinteresser der kommunen har ansvaret, idrett og kultur.

Lokalstyrene består av 7–9 medlemmer, og velges av kommunestyret for 4 år etter forslag fra lokalpartiene. Kun innbyggere i den nåværende kommunen er valgbar. For administrativ støtte for arbeidet settes det av egne sekretariatsressurser. Sekretariatet er underlagt lokalstyrenes føringer, men kommunen har arbeidsgiveransvaret. I tillegg settes det av ressurser i kommunen med ansvar for koordinering og informasjonsutveksling mellom lokalstyret og kommunen.

**Hovedprinsipper modell 3 – kommunedeler.** Det etableres seks kommunedeler i den nye kommunen som sammenfaller med de gamle/nåværende kommunene. Kommunedelene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle/nåværende kommunen og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 1 og 2). I tillegg får kommunedelene delegert ansvar for oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Oppgavene kan også omfatte oppgaver av offentligrettslig art. Eksempler på oppgaver kan være forvaltning av utmarks- og viltinteresser/-forvaltning der kommunen har ansvaret, scooter-løyver, byggesaker innenfor kommunens overordnede retningslinjer, tilskuddsforvaltning innen landbruk og næringsutvikling, idrett, kultur og andre nærmiljøtiltak. Kommunedelene kan også få et ansvar for lokale tjenesteområder som for eksempel barnehager.

Kommunedelsutvalget består av 7–9 medlemmer og er direkte valgt av innbyggerne i den gamle kommunen. Valget skjer samtidig som kommunevalget og gjelder for 4 år.

Kommunedelene har egen (fag-)administrasjon og finansieres av kommunen. Kommunedelene får dermed ansvar for å finansiere drift og vedlikehold innenfor definerte rammer. Kommunedelene kan imidlertid ikke ta opp lån eller foreta investeringer, men kan foreslå investeringer overfor kommunen. Kommunedelens oppgaver delegeres fra kommunedelsutvalget. Kommunestyret kan tilbakekalle saker eller omgjøre vedtak gjort av kommunedelen dersom kommunestyret anser det som nødvendig.

Det kan stilles spørsmål om spesielt sistnevnte modell vil være i tråd med kommunereformens intensjoner og om slike modeller bygger opp om arbeidet for utvikling av en felles politisk og administrativ organisering.

Tabell 6-1 Oversikt over viktige kjennetegn ved skissene til modeller

	<b>Representasjon</b>	<b>Valgordning</b>	<b>Funksjon</b>	<b>Administrasjon</b>
<b>Modell 1</b>	Upolitisk	Valgt av innbyggerne i forbindelse med årsmøte	Rådgivende/ interessehevding	Noe driftsstøtte, egen koordinator i kommunen
<b>Modell 2</b>	Politisk	Valgt av kommunestyret ved konstitueringen	Rådgivende/ interessehevding av visse oppgaver	Liten administrasjon Egen koordinator i kommunen
<b>Modell 3</b>	Politisk	Valgt av innbyggerne ved kommunevalget	Rådgivende/ interessehevding  Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting.	Egen administrasjon

## 7 Videreføring eller sammenslåing av kommunene - samlet vurdering

Nedenfor gis en samlet vurdering av 0-alternativet, en sammenslåing av alle tre kommuner og alternativene der Melhus og Midtre Gauldal eller Melhus og Skaun etablerer en kommune sammen. Drøftingen tar utgangspunkt i kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere/myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena og ekspertutvalgets kriterier for kommunesektoren.

### 7.1 Ekspertutvalgets kriterier

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse rollene. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som kan strekke seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur. Utvalget satte opp følgende kriterier for kommunene<sup>36</sup>:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

De to kriteriene rettet mot staten var at staten må sørge for en bred kommunal oppgaveportefølje og statlig rammestyring.

---

<sup>36</sup>[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Kriterier\\_for\\_god\\_kommunestruktur.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Kriterier_for_god_kommunestruktur.pdf)

Utvalgets kriterier og hvilke samfunnshensyn som bør ivaretas av kommunene er skissert slik:

Tabell 7-1 Samfunnshensyn og kriterier

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

## 7.2 Tjenesteprodusent

### Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

«Eksperutvalget mener kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen.»

En ny storkommune med de tre kommunene sør for Trondheim, med ca. 30 000 innbyggere, vil gi en stor kommune i norsk målestokk, med kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å håndtere samtlige kommunale tjenesteoppgaver. Større organisasjoner kan gi rom for en utviklingsorientert kommune og potensial for utvikling av nye arbeidsformer og digitalisering av tjenester.

Melhus har økonomisk og kompetansemessig ryggrad til å utføre de fleste tjenestene på en god måte allerede i dag. Kommunen oppfatter seg stor nok til å ivareta sine oppgaver, men informantene peker på at kommunen med fordel kan bli større. Mulige fordeler for Melhus av å bli større er å skaffe enda bedre grunnlag for å være en ledende kommune innen sentrale tjenesteområder, som eksempelvis skoleeierrollen, håndtere samhandlingsreformen og beredskapsordninger og kunne håndtere nye oppgaveoverføringer innen for eksempel rus og psykiatri.



Skaun og Midtre Gauldal opplever i større grad å ha kompetansemessige utfordringer. Kommunene gir uttrykk for at de har enkelte utfordringer knyttet til kapasitet, spesialisering og rekruttering, som igjen gjør kommunene mer sårbare enn ønskelig. Både Skaun og Midtre Gauldal peker allikevel på at de har dyktige ansatte innenfor de aller fleste fagområdene. I alle kommunene ser en på tjenestetilbudet til spesielle målgrupper som den store utfordringen. Det går både på størrelse (grunnlag for effektive enheter), kompetanse og størrelse på fagmiljø. En av konsekvensene av dette er at kommunene har flere interkommunale ordninger. Eksempler på aktuelle målgrupper som trekkes fram og hvor det er behov for ytterligere samarbeid, er demente med store atferdsavvik, kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud, multifunksjonshemmede, elever/barn med spesielle utfordringer, flyktninger og mennesker med psykisk helse- og rusproblemer.

Problemstillinger som kvalitet i tjenestene og sentralisering og desentralisering av tjenester er diskutert og belyst uten at det er mulig å angi hvilke tjenester som blir bedre og dårligere. Vi har statistikk som synliggjør at store kommuner har mer konsistent kvalitet på tjenestene sine enn små kommuner.

Når det gjelder spørsmålene rundt sentralisering og desentralisering er det slik at alle stedbundne tjenester som skoler, barnehager, sykehjem og lignende i en sammenslått kommune antagelig fortsatt vil være desentralisert, mens det er naturlig å se for seg at administrative funksjoner og noen ikke stedbundne tjenester vil være naturlig å sentralisere blant annet for å kunne ta ut stordriftsfordeler.

Med hensyn til omveltninger ser vi ikke at en kommunesammenslåing medfører vesentlige endringer for flertallet av de kommunalt avsatte. Flertallet av de ansatte jobber i stedbundne tjenester og disse vil høyst sannsynlig bli videreført inn i en ny kommune.

En storkommune har potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge til rette for bredere utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og sikre kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og/eller nye arbeidsformer.

Vi mener også at en større kommune ville redusert sårbarhet og lagt til rette for bredere fagmiljøer og spesialkompetanse i større grad enn tilfellet er i dag.

Av analysene våre fremkommer det at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene imellom. Ulikt utgiftsnivå i de fire kommunene gir seg utslag i variasjon i dekningsgrader og ulikt omfang av tjenestetilbud. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet, og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet vil øke med ca. 87 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet.

Felles samarbeid om velferdsteknologi og kommunal øyeblikkelig hjelp døgntilbud er gode eksempler på at kommunene i dag ser et behov for samarbeid for å møte disse utfordringene. En felles boligpolitikk for eldre for hele regionen, med et samarbeid om utvikling av framtidig botilbud for eldre, er trukket fram en spennende mulighet i en ny felles storkommune for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse for framtidens eldreomsorg.

Kriteriene tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse vil kunne bli bedre ivaretatt med en storkommune. Kartleggingen vår viser at informantene gjennomgående er helt eller delvis enige i at en ny felles storkommune gir potensial for bedre kompetanse og kapasitet.

## Effektiv tjenesteproduksjon

*«Ekspertutvalget mener større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.»*

Vi har beregnet at en ny storkommune har en stordriftsfordel innen administrative funksjoner, som i de ulike alternativene varierer fra 9,1 til 20,7 mill. kr.

Det er ikke grunnlag for å hevde at kommunene i dag har et omfattende interkommunalt samarbeid, og dette indikerer at det kan være et potensiale også innen de brukerrettede tjenesteområdene, noe også informantene synes å være enige i.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på at det sannsynligvis finnes stordriftsfordeler innen de fleste tjenesteområder. Både sammenlignbare KOSTRA-tall og informantenes oppfatninger indikerer at det finnes effektiviseringsgevinster på en rekke områder.

I denne utredningen er det imidlertid ikke effektiviseringspotensialet for hver kommune som er interessant, men det er effektiviseringseffekter av større kommuner/endret struktur som skal belyses. Vi har hverken tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig og på en troverdig måte å beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som for eksempel legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett. Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen, og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet. Den manglende beregningen av stordriftsfordeler utover administrasjon, betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene eventuelt organiseres i en ny kommune.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder andre typer tilbud som også kan oppfattes som stedbundne (for eksempel KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus) er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon, samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

For regionale samarbeidsparter som Bufetat, NAV og helseforetaket vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med større fagmiljøer og politisk kraft. Innbyggernes tilhørighet til sykehus vil nødvendigvis ikke endres. Imidlertid får en sammenslåing antagelig konsekvenser for samhandlingsavtalene mellom kommunene og sykehusene.

En felles storkommune ville ha oppfylt ekspertutvalgets kriterier for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.

**Økonomisk soliditet**

*«Ekspertutvalget mener at en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.»*

Det er ikke nødvendigvis slik at en sammenslått kommune vil bli rikere enn de nåværende kommunene. Men en ny storkommune vil kunne bedre sin økonomiske situasjon som følge av mer effektiv drift.

Midtre Gauldal og Melhus har omtrent like høye frie inntektene pr. innbygger korrigert for behov, betydelig høyere enn Skaun. Alle tre kommunene er «fattige kommuner» og har fra 6–10 % lavere frie inntekter inkludert eiendomsskatt, korrigert for behov, enn landsgjennomsnittet.

Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» for 2014 ser vi at det bare er Skaun som har overskudd på driften. Melhus har et underskudd på 3,6 %, mens Midtre Gauldal har det største underskuddet med 5,6 %.

Midtre Gauldal hadde ved utgangen av 2014 laveste nivå på langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (64,5 %). Skaun lå på nesten samme nivå i 2014, men dette har vokst betydelig i 2015 til 95,1 %. Melhus ligger høyest med ca. 101,6 % netto lånegjeld i 2015.

Dette betyr totalt sett at Skaun har et godt økonomisk utgangspunkt, Melhus befinner seg rundt midtsjiktet, mens Midtre Gauldal ligger i det lavere sjiktet blant norske kommuner.

En videreføring av dagens struktur vil medføre at de tre kommunene i større eller mindre grad vil måtte forholde seg til stramme økonomiske rammer, og de vil ha utfordringer i forhold til tilstrekkelig økonomisk robusthet for å håndtere økt press på tjenesteproduksjonen og endrede rammevilkår.

Det er forskjeller når det gjelder hva brukerne/innbyggerne betaler for tjenester. Forskjellene bunner dels i noe ulik politisk prioritering og dels i forskjeller mellom faktisk utgiftsnivå (Vann, avløp og avfall).

Alle kommunene hadde eiendomsskatt i 2014, men det var kun Melhus og Skaun som hadde eiendomsskatt på private boliger. Midtre Gauldal innførte eiendomsskatt på boliger i 2015. Kommunene har dermed likere avgiftsnivå fra 2015, noe som sannsynligvis vil gjøre det lettere å harmonisere eiendomsskatten i en ny storkommune.

Regjeringen planlegger å legge om inntektssystemet til kommunene med virkning fra 2017. Ifølge beregninger gjort av KS, vil alle de tre kommunene få betydelig redusert rammetilskudd som følge av omleggingen. Tidligere har vi vist at konsekvensene for de tre kommunene, gitt ny kostnadsnøkkel, er svært negative og samlet sett på hele 8,7 mill. kr.

I tillegg vil en ny modell for inndelingstilskuddet/basistilskuddet være blant endringene som kan få størst konsekvenser for kommunene. Basistilskuddet er i år på drøyt 13 mill. kr pr. kommune. I forslaget legges det opp til at kommuner som er «ufrivillig små», fortsatt skal kompenseres. Det som er avgjørende for hvor stort tilskudd man får, vil være hvor langt man må reise for å nå 5 000 innbyggere. De tre scenarioene, 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere, vil slå svært forskjellig ut. Tabell 7.2 viser hvordan de totale endringene inkludert utgiftsutjevningen og de tre ulike strukturkriteriene for basistilskuddet vil slå ut for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal.

Tabell 7-2 Illustrasjon av fordelingsvirkninger – revisjon av inntektssystemet. Kilde KS

Alle alternativene er inkl. forslag til utgiftsutjevningen	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
	Endring ved grenseverdi lik	Endring ved grenseverdi lik	Endring ved grenseverdi lik
Kommuner	13,3 km (i 1000 kr)	16,5 km (i 1000 kr)	25,4 km (i 1000 kr)
Melhus	-7 937	-8 182	-7 753
Skaun	-4 665	-5 568	-6 504
Midtre Gauldal	-818	-1 880	-5 456
<b>Totalt</b>	<b>-13 421</b>	<b>-15 630</b>	<b>-19 712</b>

Alle de ulike strukturalternativene i denne utredningen vil gi betydelig redusert rammetilskudd som følge av omleggingen til nytt inntektssystem. Alternativ 1 vil gi minst negativ effekt fra dagens situasjon, med en total reduksjon av inntektene på 13,4 mill. kr, mens alternativ 3 vil gi regionen størst negativ effekt med en total reduksjon av inntektene på ca. 19,7 mill. kr. Dersom kommunene velger å slå seg sammen nå i 2016, er det kun utgiftsutjevningen på totalt 8,7 millioner kroner som får konsekvenser og ikke strukturalternativene.

En sammenslåing av de tre kommunene har et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial som følge av stordriftsfordeler og ville fått et større økonomisk handlingsrom enn i dagens situasjon. En ny storkommune ville kunne imøtekomme ekspertutvalgets kriterier om økonomisk soliditet.

### Valgfrihet

*«Ekspertutvalget mener innbyggerne i større grad vil kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.»*

Våre informanter synes å være delt i synet på i hvilken grad en sammenslått kommune med Melhus, Skaun og Midtre Gauldal vil kunne gi større valgfrihet enn de nåværende kommunene.

Erfaringer fra landets store kommuner tilsier imidlertid at tjenestetilbudet er mer sammensatt og tilpasset flere behov slik at valgfriheten øker. På den annen side er spørsmålet om valgfrihet kanskje ikke så relevant for de tjenester innbyggerne ønsker å ha nærhet til, for eksempel skole og barnehager.

Det er vanskelig å forestille seg at en kommune på ca. 30 000 innbyggere ikke skulle klare å imøtekomme dette kriteriet.

## 7.3 Myndighetsutøvelse

### Tilstrekkelig distanse, kapasitet og kompetanse

*«Ved siden av krav til kompetanse og kapasitet (omtalt ovenfor) mener ekspertutvalget at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.»*

Større avstand mellom innbygger og kommunen som myndighetsutøver kan være en fordel av habilitetsmessige årsaker. Kartleggingen vår viser at ingen av kommunene har en slik størrelse at det alltid er en slik tilstrekkelig distanse mellom saksbehandlere i kommunen og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet,

sosialtjenesten eller byggesaker. Informantene peker på at dette kan være en aktuell utfordring i alle kommunene i utredningsregionen, men at dette i størst grad gjelder for Skaun og Midtre Gauldal.

Når det gjelder habilitet mener vi en kommunesammenslåing ville kunne skape større distanse i enkeltsaker, noe som kan være positivt for myndighetsutøverollen.

En ny storkommune sør for Trondheim vil oppfylle ekspertutvalgets kriterier for myndighetsutøvelse med tilstrekkelig distanse, kapasitet og kompetanse.

## 7.4 Samfunnsutvikling

### Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

*«Ifølge ekspertutvalget må kommunene ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.»*

Melhus, Skaun og Midtre Gauldal omfatter ikke tettstedsoppsplitting eller omfattende pendling. Pendlingen mellom kommunene er langt under ekspertutvalgets norm på rundt 25 %. Kommunene har heller ikke et felles senter. Spesielt Skaun og Melhus har en betydelig pendling til Trondheim der nærmere 50 % av arbeidsstyrken pendler til Trondheim, og ut fra kriteriet "funksjonelle samfunnsutviklingsområder er det sammenslåing med Trondheim som ville tilfredsstilt dette kriteriet. Flere av våre informanter peker på at en utredning som omfatter en sammenslåing sammen med Trondheim ville være mer naturlig enn de foreliggende alternativer ut fra hensynet til at en kommune bør omfatte et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Det pekes på at det er behov for grenseoverskridende perspektiver og politikktutforming i Trondheimsregionen. I den sammenheng fremheves det spesielt at nye krav til areal- og transportplanleggingen kan være krevende å gjennomføre med de nåværende kommunegrensene. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten og legge til rette for ikke-bilbasert transport. Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen og kommende revisjoner kan bidra til en mer helhetlig og kommuneoverskridende planlegging. Imidlertid er planen kun retningsgivende for kommunene og er resultat av et kompromiss. Dersom planens mål skal realiseres, nødvendiggjør det at de berørte kommunene følger opp forventningene og handlingsplanene til regional plan. I dette kan det ligge en utfordring. Flere informanter peker at planen bygger på en sårbar enighet, og at planen er lite verdt om en ikke følger opp føringene gitt i planen. Det pekes på at den enkelte kommune i prinsippet har som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis, og at det derfor kan bli krevende å følge opp den regionale planen.

På den annen side, fremhever mange informanter at de tre kommunene har felles interesser i å ivareta samfunnsutviklingen på sørsiden av Trondheim. Kommunene har for eksempel felles interesser av å få til mer næringsetablering og få fortgang i utbyggingen av E6. Det pekes på at en ny kommune kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen mellom dagens tre kommuner. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet.

En sammenslåing av de tre kommunene vil også innebære etablering av en betydelig større kommune med om lag 30 000 innbyggere dersom alle kommunene inngår. Kommunene vil fortsatt være liten sammenlignet med Trondheim, men kan ha potensial for å tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor Trondheimsregionen for øvrig, statlige, fylkeskommunale og private aktører. Én kommune kan forplikte kommunen samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. I tillegg vil en samling av kommunene innebære at felles interessepolitisk arbeid blir mindre prosessuelt krevende.

For Skauns del vil en kommunesammenslåing innebære et strategisk skift i retning av en sterkere orientering mot Trondheimsregionen. Det kan påvirke de tradisjonelle relasjonene til og orienteringen mot Orkdalsregionen. På den annen side vil en nyorientering forsterke arbeidet for utviklingen og oppbyggingen av den regionen flertallet av innbyggerne i dag er mest orientert mot.

På den annen side er det også en del informanter som mener nåværende kommunegrenser ikke skaper utfordringer for areal og samfunnsplanleggingen. Det pekes på at kommunene har arealer for både næring og bolig, og at håndteringen av fremtidige utfordringer like godt eller bedre ivaretas innenfor de nåværende grenser. Det pekes på at behovet for samarbeid og kommuneoverskridende perspektiver like godt kan ivaretas gjennom felles initiativer, samarbeid og oppfølgingen av regionale planer, og det nødvendiggjør ikke en sammenslåing av alle kommunenes arealer.

### **Samfunnsutvikling – kompetanse og kapasitet**

*«I følge ekspertutvalget må kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.»*

0-alternativet vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunene. Situasjonen i dag er kjennetegnet av at det meste av ressurser benyttes på drift og å få unna nødvendige løpende saker. Det kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og/eller klarer å stake ut en utviklingsretning for kommunene samlet sett. En videreføring vil også innebære at utviklingsarbeid ivaretas av interkommunale støtteressurser uten en enhetskommunal forankring og styring.

Det pekes på at en større kommune vil ha potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og /eller nye arbeidsformer.

På den annen side peker informantene også på at kommunene har grunnleggende kompetanse på de fleste områder. På tross av utfordringer med kapasitet og sårbarhet, er det ikke på langt nær en krisestemning. Det pekes også på at kommunen er en oversiktlig organisasjon, med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor. Mindre kommuner kan oppleves som mindre byråkratiske og mer praktisk orienterte. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng. For en liten kommune med et relativt svakt næringsgrunnlag, betyr det mye om en investor ønsker å utvikle et område eller etablere en bedrift, og

motivasjonen til de nåværende kommuner kan være langt større sammenlignet med en situasjon der kommunene inngår i en større kommune.

## 7.5 Lokaldemokratisk arena

### Politisk deltakelse

*«I følge ekspertutvalget er det viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen, og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene, og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.»*

En sammenslåing av kommunene vil innebære at det vil bli betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgte. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk. Imidlertid kan innføring av nærdemokratiske ordninger kompensere for dette. Også andre former for å kanalisere innbyggernes interesser kan medvirke og styrke politisk deltakelse.

Det kan også innvendes at en ny kommune kan få en redusert oppmerksomhet overfor distriktene, bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. Ser vi landet under ett, er det imidlertid ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse. Deltakelsen kan bero på de framtidige kommunestyrenes organisering av sitt arbeid, dialogen med innbyggerne og hvorvidt innbyggerne finner det naturlig å engasjere seg i lokale saker. Det er også usikkert om rekrutteringen til politikken og politiske verv vil endres som følge av en sammenslåing. Imidlertid kan en sammenslåing resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont. I programarbeid og andre partiaktiviteter må partiene fange opp hele den nye kommunen. Det vil være partienes oppgave i nominasjonsprosessene å bidra til geografisk representasjon fra ulike deler av en ny kommune. Tidligere erfaringer viser at partiene har lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. I den sammenheng skal det nevnes at det nye kommunestyrets størrelse har betydning for muligheten for bred geografisk representasjon.

Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet både blant velgerne og politiske kandidater.

Politisk deltakelse handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. En større kommune kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor for eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken.

### Lokal politisk styring

*«Ifølge ekspertutvalget er det avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være*

*nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.»*

Som en følge av større fagmiljøer kan en kommune ha større potensial for å støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen, og ivareta innbyggernes behov. Etablering av en større kommune vil også gi potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. En oppgaveoverføring til kommunene innebærer at lokalpolitikere får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til direkte ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerede fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot ev. pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder.

Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulig oppgaver ivaretas av en kommune i egenregi, fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer er ikke direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

### **Lokal identitet**

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

Ser vi regionen under ett er det neppe grunnlag for å konkludere med at de tre kommunene er en region med felles tilhørighet. Kommunene har for eksempel ikke en felles og samlende tradisjoner. Kommunene har også en stor andel innflyttere. Kommunene og stedene i kommunene, har ulike dialekter og har tradisjonelt hatt ulik næringsgrunnlag, også delvis innad i kommunene.

Gjentatte samhandlingsmønstre skaper en felles tilhørighet. Det er i dag en omfattende pendling over kommunegrensene i regionen, og elevene i de videregående skolene går i dag på skoler i andre kommuner enn der de bor. Tilsvarende kan være innenfor kulturlivet, og fotballaget Rosenborg har sine supportere i alle kommunene.

En sammenslutning vil kunne ha fordeler og ulemper for lokaldemokratiet. Hvorvidt en sammenslåing tilfredsstillende oppfyller ekspertutvalgets kriterier er derfor usikkert.



## 7.6 Samlet vurdering av de ulike alternativene

### 7.6.1 Sammenslåing av Midtre Gauldal, Melhus og Skaun

#### **Samfunnsutvikling**

Kommunegrensene mellom Melhus, Skaun og Midtre Gauldal deler ikke opp tettsteder og det er ikke omfattende pendling mellom kommunene. Pendlingen er langt under ekspertutvalgets norm på rundt 25 %. Kommunene har heller ikke et felles senter. Spesielt Skaun og Melhus har en betydelig pendling til Trondheim på nærmere 50 % av arbeidsstyrken, og ut fra kriteriet "funksjonelle samfunnsutviklingsområder» er det sammenslåing med Trondheim som ville tilfredsstilt dette kriteriet. Det er behov for grenseoverskridende perspektiver og politikktutforming i Trondheimsregionen, spesielt innenfor areal- og transportplanlegging. Interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP) og kommende revisjoner kan bygge opp under en regional areal og transportpolitikk, men det krever lokal oppfølging.

De tre kommunene har felles interesser i å ivareta samfunnsutviklingen på sørsiden av Trondheim. Kommunene har for eksempel felles interesser i å få til mer næringsetablering og få fortgang i utbyggingen av E6. En ny kommune kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i dagens tre kommuner. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av en ny kommune i sammenheng. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og evt. lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre.

En sammenslåing av de tre kommunene vil også innebære etablering av en betydelig større kommune med om lag 30 000 innbyggere. Kommunene vil fortsatt være liten sammenlignet med Trondheim, men kan ha potensial for å tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor Trondheimsregionen for øvrig og overfor statlige, fylkeskommunale og private aktører. Én sammenslått kommune kan forplikte de tre kommunene samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. I tillegg vil en samling av kommunene innebære at felles interessepolitisk arbeid blir mindre prosessuelt krevende.

Imidlertid er de tre kommunene forskjellige og har ulike utfordringer. En sammenslått kommune vil bl.a. omfatte både bynære utfordringer knyttet til sterk vekst i Skaun og Melhus og i større grad distriktutfordringer i Midtre Gauldal, spesielt sør for Støren. Ulikhetene stedene og kommunene i mellom er et argument mot storkommunealternativer, fordi regionen ikke har så mange felles interesser som nødvendigvis gjør etablering av en helt ny kommune. De felles interesser kommunene har sammen vil da fortsatt kunne ivaretas gjennom Trondheimsregionen, interkommunal plan og ulike ad-hoc initiativ.

For Skauns del vil en kommunesammenslåing innebære et strategisk skift i orientering mot Trondheimsregionen. En nyorientering vil forsterke arbeidet for utviklingen og oppbyggingen av den regionen flertallet av innbyggerne er mest orientert mot.

En større kommune vil ha potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og /eller nye arbeidsformer. Det kan medføre at regionen kan stake ut en utviklingsretning for kommunene samlet sett.

En av ulempene ved en storkommune kan være at nåværende kommuner har en relativt oversiktlig organisasjon, med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunene står overfor. En større kommune kan stå i fare for å bli mer byråkratiske og mindre praktisk orienterte.

### **Lokaldemokrati**

En sammenslåing av kommunene vil innebære at det vil bli betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgte. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk sammenlignet med i dag.

Det kan også innvendes at en ny kommune kan få en redusert oppmerksomhet overfor distriktene, bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. En mer heterogen og sammensatt kommune kan oppleves mindre relevant og oversiktlig i et lokaldemokratisk perspektiv – både for innbyggerne i Melhus, Skaun og Midtre Gauldal.

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. Det er også usikkert om rekrutteringen til politikken og politiske verv vil endres som følge av en sammenslåing. Imidlertid kan en sammenslåing resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom. Økt konkurranse kan også gi potensial for mer motiverte og/eller kompetente politikere.

Politisk deltakelse handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. En større kommune kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor for eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører.

Som en følge av større fagmiljøer kan en kommune ha større potensial for å støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen, og ivareta innbyggernes behov.

En sammenslåing av kommunene kan føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerede fullmakter fra samme kommunestyre.

Ser vi regionen under ett er det neppe grunnlag for å konkludere med at de tre kommunene er en region med felles tilhørighet. Kommunene har for eksempel ikke en felles og samlende tradisjoner og innbyggerne holder til dels ulike lokalaviser. Kommunene har også en stor andel innflyttere. Imidlertid vil etablering av en ny kommune legge grunnlag for utvikling av en ny kommunetilhørighet i den grad det er viktig for innbyggerne som primært har sin tilhørighet til stedene og bygdene de bor i.

### **Tjenesteyting**

Større kommuner vil, i følge ekspertutvalget, legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed gi økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Videre hevdes det at større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler og det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder, slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon på om lag 20,7 mill. kroner, viser et betydelig stordriftspotensiale ved en kommunesammenslåing. Informantene i de tre kommunene er bevisst slike stordriftsfordeler. Når det gjelder stabs- og støttefunksjoner, er kommunene samstemte, selv om de bruker svært ulikt med ressurser. Flere informanter mener at det kan være en fordel å bli større for å sikre seg den strategiske og analytiske kompetansen som er nødvendig i tiden fremover. I alle de tre kommunene peker informanter på at det er begrensede ressurser å spille på, og at det kan være krevende å ta større løft.

Når det gjelder skole- og barnehageeierfunksjonen, peker informantene spesielt på at de i dag er sårbare med hensyn til å ta vare på alle de ulike rollene i saksbehandling og utviklingsarbeid.

Foruten strategisk utviklingskompetanse innen de store tjenesteområdene som skole og pleie og omsorg etterlyses det kompetanse innen juss, HR og IKT.

Det er ikke grunnlag for å hevde at kommunene i dag har et omfattende interkommunalt samarbeid, og dette indikerer at det kan være et potensiale også innen de brukerrettede tjenesteområdene. Noe også informantene synes å være enige i.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på at det sannsynligvis finnes stordriftsfordeler innen de fleste tjenesteområder. Både sammenlignbare KOSTRA-tall og informantenes oppfatninger indikerer at det finnes effektiviseringsgevinster på en rekke områder. Vi har hverken tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig og på en troverdig måte å beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett. Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen, og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innrederingsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet.

Den manglende beregningen av stordriftsfordeler utover administrasjon, betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene eventuelt organiseres i en ny kommune.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder andre tilbud mange oppfatter å være stedbundne (for eksempel KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus) er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon, samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

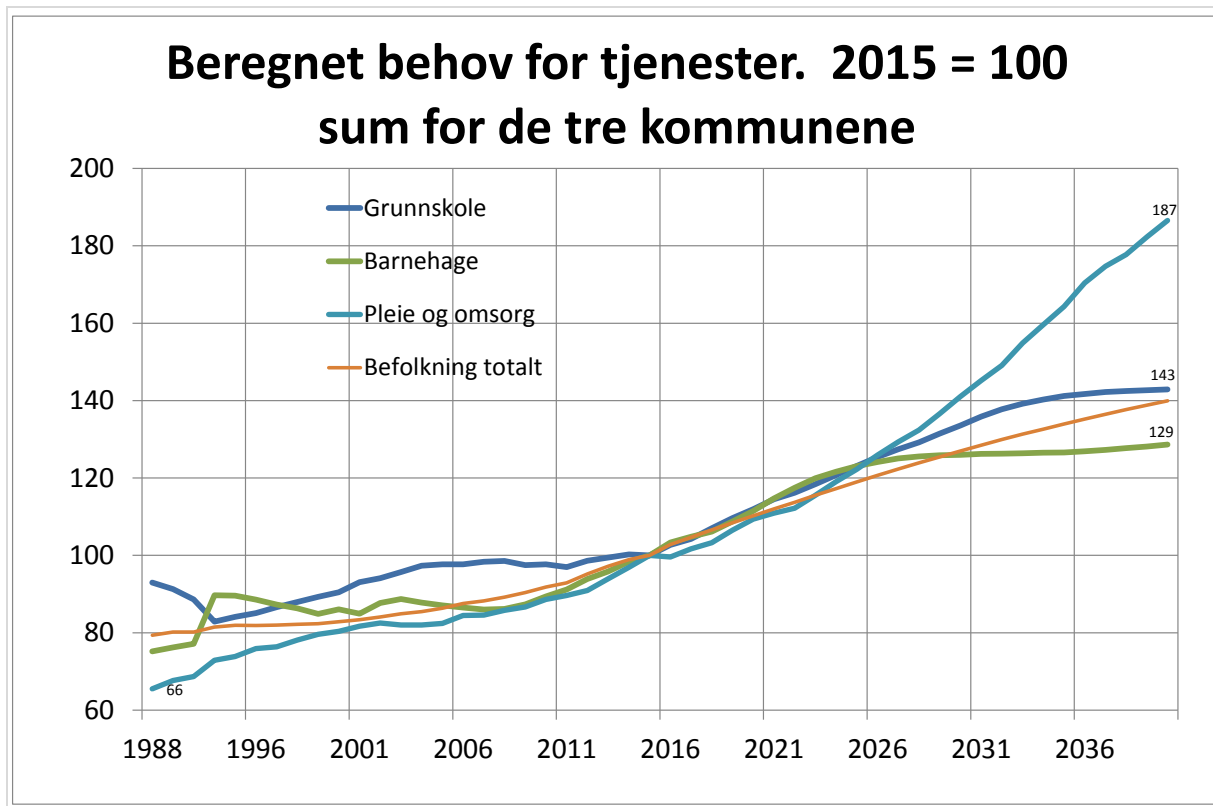
For regionale samarbeidsparter som Bufetat, NAV og helseforetaket vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med betydelige fagmiljøer og politisk kraft.

Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at noen kommuner må redusere kostnadene til tjenestetilbudet sitt og andre kan få øke kostnadsnivå. En storkommune bestående av Midtre Gauldal, Melhus, Skaun vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,8 % i Midtre Gauldal og 1,1 % i Melhus. For Skaun vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 4,1 %.

For innbyggerne i Skaun og Melhus som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud i en felles storkommune, vil dette være udelte positive effekter. For Midtre Gauldal, vil de beregnede omfordelingsvirkningene ha negative konsekvenser i form av redusert tjenestetilbud. En mulig måte å redusere de negative virkningene er å utnytte mulige stordriftsfordeler, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Figuren nedenfor viser at alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (87 %), grunnskole (43 %) og barnehage (29 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede

befolkningsveksten. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om de tre kommunene vil stå sterkere sammen for å møte disse vekstutfordringene både når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.



Figur 7-1 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 i utredningsregionen basert på endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet samlet for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal vil nesten doble seg fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og den nye kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester. En større og mer robust kommune, vil sannsynligvis ha større utviklingskraft til å gjennomføre nødvendige strategiske omstillinger enn kommunene vil ha hver for seg.

Ekspertutvalget mener at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Kartleggingen vår viser at ingen av kommunene har en slik størrelse at det alltid er en slik tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler i kommunen og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker. Informantene peker på at dette kan være en aktuell utfordring i alle kommunene i utredningsregionen.

På den annen side kan storkommuner medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av den nye storkommunen. Endringene i en ny felles storkommune vil bli

spesielt store for innbyggerne i Skaun og Midtre Gauldal, som er de minste kommunene i utredningsregionen.

En felles storkommune ville ha oppfylt ekspertutvalgets kriterier for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.

### **Økonomisk soliditet**

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

Kommunestrukturen vil ikke påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år, slik inntektssystemet er pr. i dag. En sammenslått kommune vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt med 0,3 % av frie inntekter. Dette skyldes i hovedsak inndelingstilskuddet, basert på dagens inntektssystem, som alle tre kommunene får beholde og ta med seg inn i den nye kommunen. Forutsetningen er at kommunene tar en avgjørelse om kommunesammenslåing før 1. juli 2016. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil den nye kommunen få en netto reduksjon på knapt 1,5 % av frie inntekter.

I tillegg til inndelingstilskuddet mottar den nye kommunen en reformstøtte på 20 millioner kroner og en engangsstøtte på 35 millioner kroner de tre kommunene slår seg sammen. Dette er ment å dekke de direkte kostnadene kommunene har i forbindelse med sammenslåingsprosessen. Engangsstøtten utbetales når vedtak om sammenslåing fattes i Stortinget, mens reformstøtten utbetales ved etableringen av den nye kommunen.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel og utgiftsutjevning i forslag til nytt inntektssystem er totalt sett negativ for Melhus, Skaun og Midtre Gauldal, og vil gi en redusert inntekt med ca. 8,5 mill. kroner årlig sammenlignet med kostnadsnøkkelen for 2016. Den nye kostnadsnøkkelen vil gi reduserte overføringer til grunnskole, administrasjon, miljøvern og landbruk, kommunehelsetjenester og barnevern. Overføringene til pleie og omsorg, barnehage og sosialtjeneste vil samlet sett øke noe for de tre kommunene.

En ny storkommune vil, verken på kort eller lang sikt, gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur samlet for de tre kommunene.

Den økonomiske gevinsten som gjenstår er de konservativt beregnede stordriftsfordelene (kapittel 5.4 og vedlegg 3) som for storkommunealternativet er beregnet til ca. 20,7 mill. kr som vil kunne disponeres til andre formål samt ikke beregnede stordriftsfordeler innen de brukerrettede tjenestene.

## 7.6.2 Sammenslåing av Melhus og Skaun

Kommunen vil få nærmere 24 000 innbyggere kjennetegnet av relativt korte avstander og en sterk befolkningsvekst med et høyt antall pendlere til Trondheim. Kommunen vil ha flere av de samme egenskaper når det gjelder kapasitet og kompetanse som alternativet der Midtre Gauldal inngår. Mange av de samme argumenter for og i mot en sammenslåing vil gjelde også i dette alternativet.

En fordel med dette alternativet er at de to kommunene fremstår som relativt homogene med flere felles interesser enn alternativet der Midtre Gauldal inngår. Begge kommunene har korte interne avstander og har felles interesser i å stå samlet om utviklingen sør for Trondheim, for eksempel for å få til mer næringsetablering og legge til rette for næringsarealer på sørsiden av Trondheim, eller prioriteringer av kommende samferdselsprosjekter i Trondheimsregionen, herunder de tiltak som finansieres av Miljøpakken. En sammenslutning kan legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i kommunene utfyller hverandre. Én felles kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene, og det vil gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet. En sammenslått kommune blir noe større og kan få noe økt innflytelse i Trondheimsregionen.

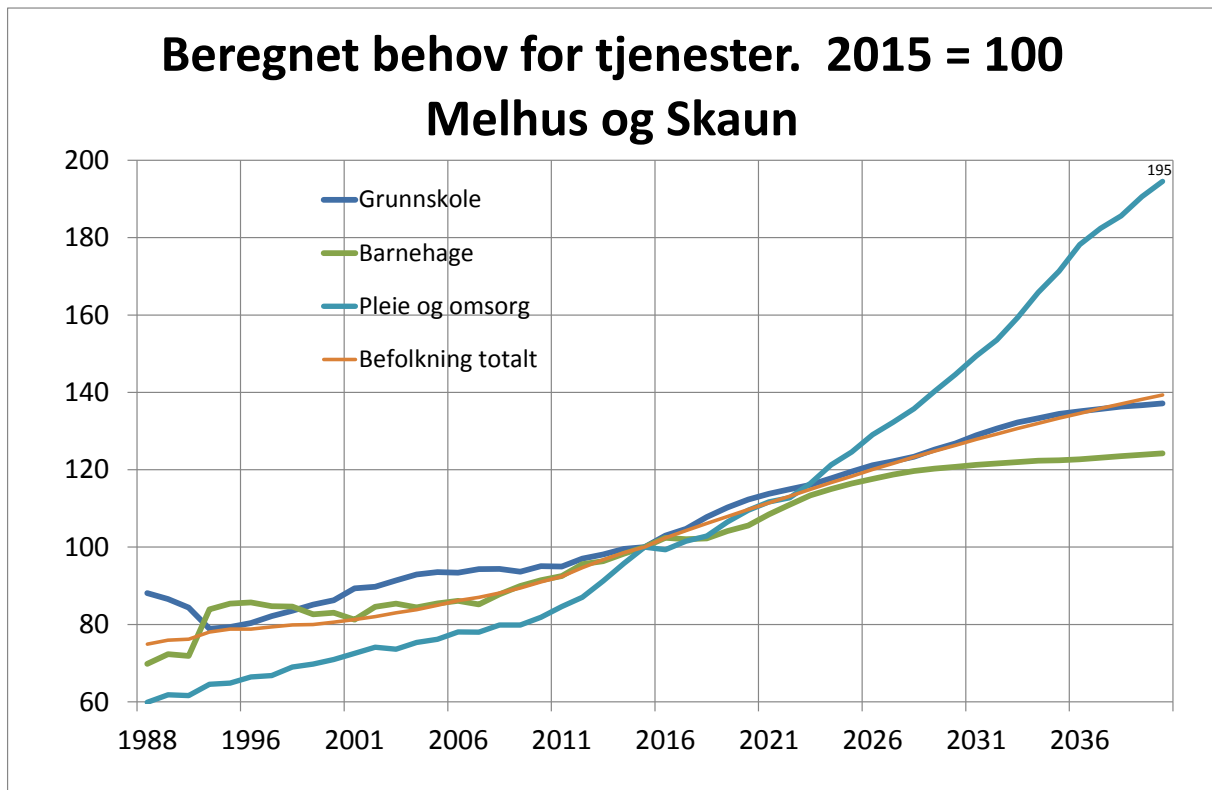
Også ut fra et lokaldemokratisk perspektiv vil dette alternativet har mange av de samme egenskaper som alternativet der Midtre Gauldal inngår. Men en sammenslåing av Skaun og Melhus kan bli enklere både fordi det kun er to kommuner involvert, fordi den fortsatt vil være en relativt liten kommune i utstrekning og fordi de to kommunene antagelig har en del sammenfallende interesser som utpregede forstadskommune til Trondheim. Disse forhold kan legge til rette for utvikling av en kommune som innbyggerne opplever som relevant og oversiktlig i et lokaldemokratisk perspektiv.

Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at en av kommunene må redusere kostnadene til tjenestetilbudet sitt og den andre kan få øke kostnadsnivået. En storkommune bestående av Melhus og Skaun vil kunne innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 1,6 % i Melhus. For Skaun vil det kunne innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 3,6 %.

For innbyggerne i Skaun, som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud som følge av bedre økonomiske forutsetninger i en felles kommune, vil dette være udelt positive effekter. For Melhus vil de beregnede omfordelingsvirkningene, isolert sett, kunne ha negative konsekvenser i form av et redusert tjenestetilbud. En måte å redusere de negative virkningene kan være å utnytte mulige stordriftsfordeler som en sammenslåing kan gi, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon på om lag 10,2 mill. kroner, viser et stordriftspotensiale ved en kommunesammenslåing av Melhus og Skaun.

Figuren nedenfor viser at alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (95 %), grunnskole (37 %) og barnehage (24 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Melhus og Skaun vil stå sterkere sammen for å møte disse vekstutfordringene både når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.



Figur 7-2 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 for Melhus og Skaun basert på endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet samlet for Melhus og Skaun vil nesten doble seg fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og den nye kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Kommunestrukturen vil ikke påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år, slik inntektssystemet er pr. i dag. En sammenslått kommune mellom Melhus og Skaun vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt med 0,2 % av frie inntekter. Dette skyldes i hovedsak inndelingstilskuddet, basert på dagens inntektssystem, som begge kommunene får beholde og ta med seg inn i den nye kommunen. Forutsetningen er at kommunene tar en avgjørelse om kommunesammenslåing før 1. juli 2016. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil den nye kommunen få en netto reduksjon på knapt 1 % av frie inntekter.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel og utgiftsutjevning i forslag til nytt inntektssystem er totalt sett negativ for Melhus og Skaun, og vil gi en redusert inntekt med ca. 5,6 mill. kroner årlig sammenliknet med kostnadsnøkkelen for 2016.

### 7.6.3 Sammenslåing av Midtre Gauldal og Melhus

Kommunen vil få nærmere 23 000 innbyggere. Kommunen vil ha mange av de samme egenskaper når det for eksempel gjelder kapasitet og kompetanse som alternativet der Skaun også inngår og som er gjort rede for ovenfor. Mange av de samme argumenter for og i mot en sammenslåing vil gjelde også i dette alternativet.

Et kjennetegn ved en slik kommune er at den blir stor målt i areal med over 2500 km<sup>2</sup>. Midtre Gauldal er i dag om lag 3 ganger større enn Melhus målt i areal. Kommunen vil være kjennetegnet av relativt store avstander og store forskjeller i næringsgrunnlag og egendekning av arbeidsplasser. Melhus er en forstadskommune til Trondheim, mens Midtre Gauldal ligger lenger fra storbyen og har langt mindre pendling til Trondheim og andre kommuner. Melhus er langt mer tettbebygd, mens Midtre Gauldal og da særlig områdene sør for Støren har en distriktpreg. Slikt sett er kommunenes nåværende interesser og utfordringer ulike og det kan være krevende for utviklingen av en ny felles strategi for en ny kommune.

På den annen side har kommunene felles interesser både når det gjelder å utvikle og se næringsarealer i sammenheng og i å arbeide for utvikling av for eksempel E6 og togavganger på Trønderbanen. Begge transportårer er viktige for begge kommuner. Spørsmålet blir imidlertid om kommunenes felles interesser nødvendiggjør en sammenslåing, eller om interessepolitisk samarbeid er godt nok.

Ut fra et lokaldemokratisk perspektiv vil alternativet ha mange av de samme egenskaper som alternativet der Skaun inngår. Imidlertid er Midtre Gauldal og Melhus kjennetegnet av større ulikheter kommunene imellom, med større avstander og mer sammensatte interesser. For eksempel kan bynære problemstillinger og utvikling av sentrum i Melhus bli mer krevende når også Midtre Gauldals bygder og steder skal inngå i et felles kommunestyres oppdrag. En mer heterogen og sammensatt kommune kan oppleves mindre relevant og oversiktlig i et lokaldemokratisk perspektiv – både for innbyggerne i Melhus og Midtre Gauldal.

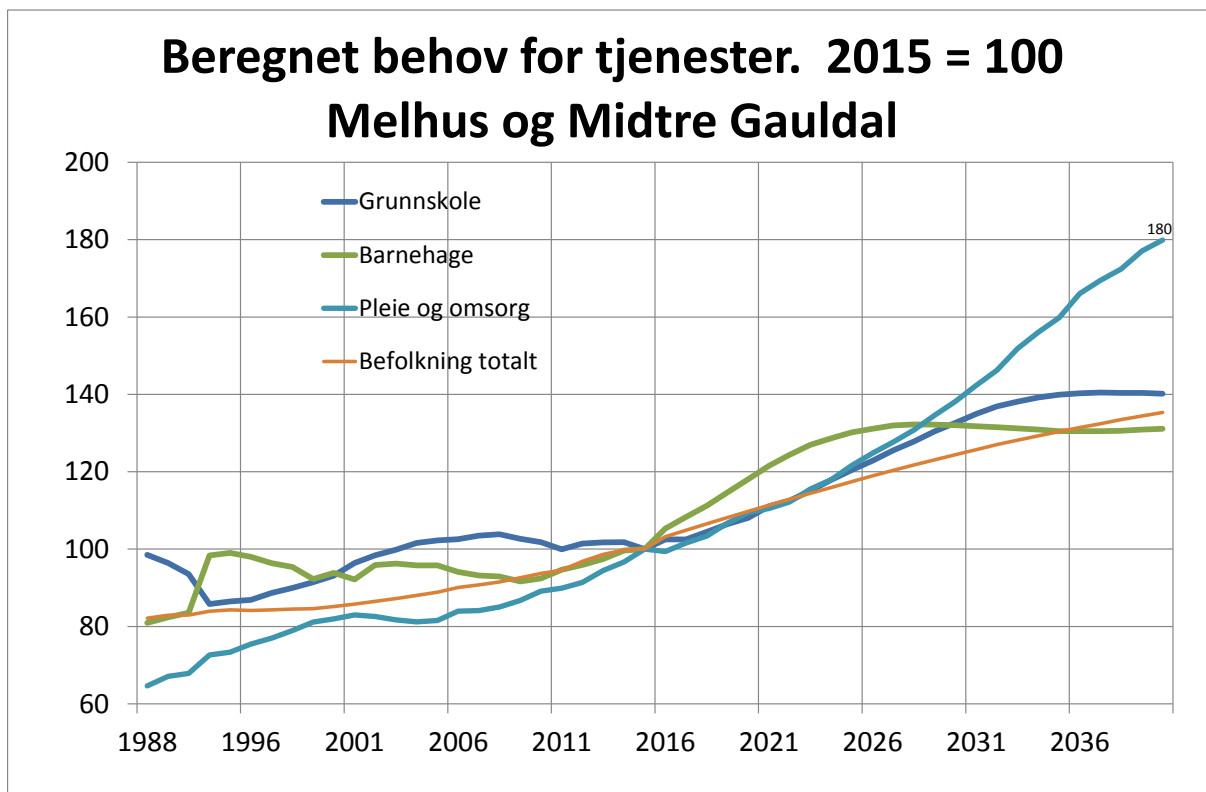
Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at en av kommunene må redusere kostnadene til tjenestetilbudet sitt og den andre kan få øke kostnadsnivået. En storkommune bestående av Midtre Gauldal og Melhus vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 0,5 % i Midtre Gauldal. For Melhus vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med 0,2 %.

For innbyggerne i Melhus, som vil kunne få et forbedret tjenestetilbud som følge av bedre økonomiske forutsetninger i en felles kommune, vil dette være udelt positive effekter. For Midtre Gauldal vil de beregnede omfordelingsvirkningene, isolert sett, kunne ha negative konsekvenser i form av et redusert tjenestetilbud. En måte å redusere de negative virkningene kan være å utnytte mulige stordriftsfordeler som en sammenslåing kan gi, samt effekter av økt kapasitet og kompetanse.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrasjon på om lag 9,1 mill. kroner, viser et stordriftspotensial ved en kommunesammenslåing av Melhus og Midtre Gauldal, selv om dette sammenslåingsalternativet har det minste økonomiske potensialet.

Figuren nedenfor viser at alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (80 %), grunnskole (40 %) og barnehage (31 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Melhus og Skaun vil stå sterkere sammen for å møte disse vekstutfordringene både når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.





Figur 7-3 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 for Melhus og Midtre Gauldal basert på endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. Behovet samlet for Melhus og Skaun vil vokse med 80 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og den nye kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Den nye kommunestrukturen vil ikke påvirke inntektene til de berørte kommunene i særlig grad før det er gått 20 år, slik inntektssystemet er pr. i dag. En sammenslått kommune mellom Melhus og Midtre Gauldal vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt med 0,1 % av frie inntekter. Dette skyldes i hovedsak inndelingstilskuddet, basert på dagens inntektssystem, som begge kommunene får beholde og ta med seg inn i den nye kommunen. Forutsetningen er at kommunene tar en avgjørelse om kommunesammenslåing før 1. juli 2016. Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte. Etter 20 år vil den nye kommunen få en netto reduksjon på knapt 1 % av frie inntekter.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel og utgiftsutjevning i forslag til nytt inntektssystem er totalt sett negativ for Melhus og Midtre Gauldal, og vil gi en redusert inntekt med ca. 8,4 mill. kroner årlig sammenliknet med kostnadsnøkkelen for 2016.

## 7.7 0-alternativet – videreføring av Skaun

Skaun kommune er en mellomstor norsk kommune med nærmere 8000 innbyggere, men er liten i areal. Kommunene har hatt en betydelig befolkningsvekst de senere år og veksten ser ut til å fortsette. Folk bosetter seg i Skaun, men jobber i Trondheim. Nærmere 50 % av innbyggerne i arbeid pendler til Trondheim og kommunen inngår dermed i samme arbeidsmarkedsregion som Trondheim.

Pendlingsomfanget ut av kommunen er svært høyt også i nasjonal målestokk. En videreføring av Skaun som egen kommune tilfredsstillende isolert sett ikke ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle kommuner. I den sammenheng fremheves det spesielt at nye krav til areal- og transportplanleggingen kan være krevende å gjennomføre med de nåværende kommunegrensene i hele

Trondheimsregionen. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten og legge til rette for ikke-bilbasert transport. Ved en videreføring av kommunen, vil den interkommunal areal- og transportplan (IKAP) og senere revisjoner av denne kunne møte behovet for grenseoverskridende perspektiver og politikk, dersom planen blir tydelig nok og dersom Skaun og nabokommunene ikke utfordrer, men følger opp planens retningslinjer.

En videreføring av Skaun vil ikke forsterke arbeidet for interessehevding og påvirkning for å ivareta Skaun og nabokommunenes felles interesser sør for Trondheim. Fortsatt vil en være prisgitt at kommunene klarer å bli enige og fremstå som en samlet kraft opp mot statlige etater, fylkeskommunen og nabokommuner.

På den annen side er det også en del informanter som mener nåværende kommunegrenser ikke skaper utfordringer for areal og samfunnsplanleggingen. Det pekes på at kommunene har arealer for både næring og bolig, og at håndteringen av fremtidige utfordringer like godt eller bedre ivaretas innenfor de nåværende grenser. Det pekes på at behovet for samarbeid og kommuneoverskridende perspektiver like godt kan ivaretas gjennom felles initiativer, samarbeid og oppfølgingen av regionale planer, og det nødvendiggjør ikke en sammenslåing av alle kommunenes arealer.

En åpenbar fordel med en videreføring av Skaun vil være knyttet til nærhet mellom beslutningstakerne og næringsliv og innbyggere i kommunen. Mindre kommuner kan oppleves som mindre byråkratiske og mer praktisk orienterte. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng. For en liten kommune med et relativt svakt næringsgrunnlag, betyr det mye om en investor ønsker å utvikle et område i kommunen eller etablere en bedrift, og motivasjonen til Skaun kan være langt større sammenlignet med en situasjon der en stor kommune skal ivareta Skauns interesser.

Skaun deltar i dag i et strategisk samarbeid både opp mot Trondheimsregionen og Orkdalsregionen. Skaun kan fortsette i begge ordninger og dermed utvikle strategiske allianser i begge retninger. Det kan kommunen være tjent med så lenge samarbeidsparter i begge regionråd aksepterer Skauns deltakelse i to regionråd.

Skaun rekrutterer i et lokalt arbeidsmarked som til dels er preget av konkurranse og som består av mange kommuner og statlige organer i nær geografisk nærhet med attraktive fagmiljøer. Kapasitetsutfordringer kan gjøre det krevende å drive en utviklingsorientert kommune knyttet til for eksempel nye tjenesteformer eller nye satsnings- og oppgaveområder. En videreføring av Skaun vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunen. Situasjonen i dag er kjennetegnet av at det meste av ressurser benyttes på drift og på å få unna nødvendige løpende saker. Det kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og/eller klarer å stake ut en utviklingsretning for Skaun samlet sett. En videreføring vil også innebære at utviklingsarbeid ivaretas av interkommunale støtteressurser uten en enhetskommunal forankring og styring. På den annen side har kommunen en oversiktlig organisasjon, med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor.

Skaun kommunene har nå en over 50 år lang historie etter at Buvika, Børse og Skaun ble slått sammen. Det kan ha en egenverdi å videreføre en kommune som mange innbyggere etterhvert kan

oppleve tilhørighet til, samtidig som tilhørigheten til bygdene i kommunen muligens er større enn Skaun som helhet. På den annen side kan en videreføring av Skaun også oppleves som en lite naturlig enhet å knytte politisk engasjement til, for de av innbyggerne som i stor grad arbeider og lever sine liv i nabokommunene og/eller er innflyttere.

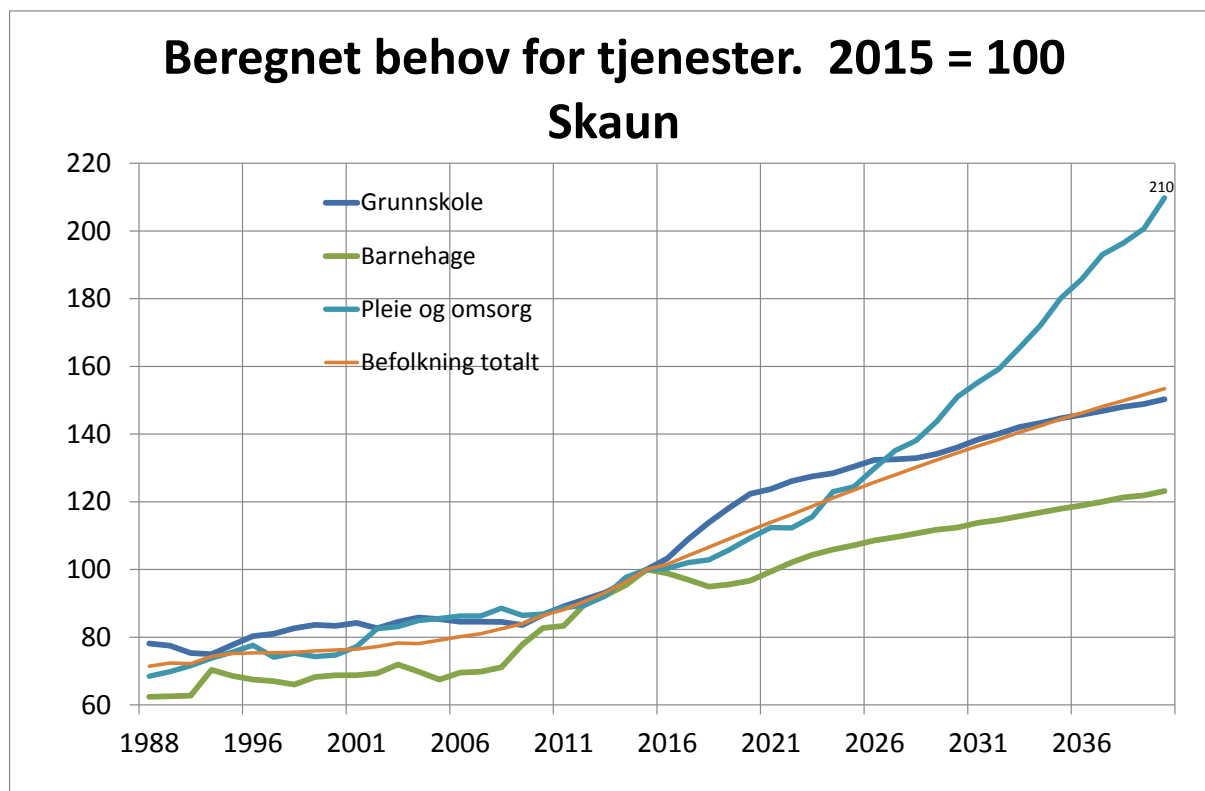
Skaun har betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med større kommuner. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Dersom Skaun kommune videreføres, vil kommunen fortsatt måtte samarbeide med øvrige kommuner både i Orkdalsregionen og Trondheimsregionen. Videreføres kommunen, vil det kunne komme statlige pålegg om mer interkommunalt samarbeid.

Sammenligningsanalysene av netto driftskostnader innenfor de ulike tjenesteområdene viser at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Skaun prioriterte kostnader til pleie og omsorg i 2014 betydelig lavere enn både Melhus og Midtre Gauldal. Skaun benytter betydelig mer til tekniske formål enn Melhus, og mer på helse enn Midtre Gauldal, men ligger ellers lavest på de fleste tjenesteområdene av de tre kommunene.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. Vurdert etter Kommunebarometeret er kvalitetsnivået i Skaun sammenlignet med resten av landet veldig høyt innenfor eldreomsorg og innen kostnadseffektivitet (enhetskostnader), mens kvalitetsnivået innen grunnskole, barnehage, saksbehandling og kultur får tilsvarende dårlig score.

Figuren nedenfor viser at alle de tre store sektorene i Skaun, pleie og omsorg (110 %), grunnskole (ca. 50 %) og barnehage (ca. 20 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten fram mot 2040.

Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Skaun vil klare å møte disse vekstutfordringene som egen kommune når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i sitt tjenestetilbud.



Figur 7-4 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 for Skaun basert på endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte denne veksten i antall brukere og tjenester. Skaun kommune vil få de største vekstutfordringene i utredningsregionen med 110 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir veldig mange flere eldre i kommunen i årene som kommer. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Skaun har betydelig høyere vekstprognose enn de to andre kommunene innen pleie og omsorg med 110 % fra dagens nivå og noen vil hevde at det av den grunn kan være en fordel for en kommune på Skauns størrelse med en kommunesammenslåing for å dele på disse vekstutfordringene.

Når det gjelder økonomisk soliditet har Skaun ca. 10 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigerert for behov enn landsgjennomsnittet og er i utgangspunktet en «fattig kommune» i norsk sammenheng.

Skaun har allikevel et forholdsvis godt økonomisk utgangspunkt. Kommunen er rangert som nummer 60 på kommunebarometeret med hensyn til økonomisk status (nr. 55 i 2015), helt i det øvre sjiktet i forhold til alle landets kommuner. Dette skyldes i stor grad at gjennomsnittlig korrigerert netto driftsresultat de siste 4 årene er på hele 4,3 %, sterke 5,1 % for 2014 og 8,6 % for 2015. Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» for 2014 ser vi at det bare er Skaun av de tre kommunene som har overskudd på driften.

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen til Skaun, har vi sett at kommunen ved utgangen av 2014 hadde et forholdsvis lavt nivå på langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto

driftsinntekter (66,5 %) og en god buffer i form av fondsmidler. Arbeidskapitalen, målt i andel av årlige brutto driftsinntekter, er for Skauns vedkommende på solide 18,1 %.

Utfordringen for Skaun vil allikevel være den store veksten i antall innbyggere og behovet for tjenester som kommunen står ovenfor. Dette gir seg utslag også økonomisk i en forholdsvis høy investeringstakt. Netto lånegjeld er i 2015 vokst til 95,1 % (KOSTRA 2015), noe som er 14 % over landsgjennomsnittet utenom Oslo på 81 % i 2015.

Samlet har effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel totalt sett lite å si for Skaun, med en redusert inntekt på 147 000 kroner sammenlignet med kostnadsnøkkel for 2016. Den nye kostnadsnøkkel vil gi reduserte overføringer både til grunnskole, barnevern, kommuneadministrasjon, miljøvern og landbruk og kommunehelsetjenester. Overføringene til pleie og omsorg, barnehage og sosialtjeneste vil samlet sett øke tilsvarende.

Forslaget til ny modell for basistilskuddet vil derimot slå svært negativt ut for Skaun uavhengig av de tre ulike strukturalternativene man velger. Skaun defineres ikke som en kommune som er «ufrivillig små» og vil derfor ikke kompenseres. Sammenlignet med 2016 vil kommunen få redusert sitt basistilskudd med fra 4,5 – 6,4 mill. kroner dersom dette forslaget til nytt inntektssystem blir vedtatt.

## 7.8 0-alternativet – videreføring av Melhus

Melhus har om lag 16 000 innbyggere og er en relativt stor norsk kommune. Også Melhus har hatt en relativt betydelig befolkningsvekst de senere år og veksten ser ut til å fortsette. Folk bosetter seg i Melhus, men jobber i Trondheim. Nærmere 50 % av innbyggerne i arbeid pendler til Trondheim og kommunen inngår dermed i samme arbeidsmarkedsregion som Trondheim. Pendlingsomfanget ut av kommunen er svært høyt også i nasjonal målestokk. En videreføring av Melhus som egen kommune tilfredsstiller isolert sett ikke ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle kommuner. I den sammenheng fremheves det spesielt at nye krav til areal- og transportplanleggingen kan være krevende å gjennomføre med de nåværende kommunegrensene i hele Trondheimsregionen. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten og legge til rette for ikke-bilbasert transport. Ved en videreføring av kommunen, vil den interkommunal areal- og transportplan (IKAP) og senere revisjoner av denne kunne møte behovet for grenseoverskridende perspektiver og politikk, dersom planen blir tydelig nok og dersom Melhus og nabokommunene ikke utfordrer, men følger opp planens retningslinjer.

En videreføring av Melhus vil ikke forsterke arbeidet for interessehevding og påvirkning for å ivareta Melhus og nabokommunenes felles interesser sør for Trondheim. Fortsatt vil en være prisgitt at kommunene klarer å bli enige og fremstå som en samlet kraft opp mot statlige etater, fylkeskommunen og nabokommuner.

På den annen side er det også en del informanter som mener nåværende kommunegrenser ikke skaper utfordringer for areal og samfunnsplanleggingen. Det pekes på at kommunene har arealer for både næring og bolig, og at håndteringen av fremtidige utfordringer like godt eller bedre ivaretas innenfor de nåværende grenser. Det pekes på at behovet for samarbeid og kommuneoverskridende perspektiver like godt kan ivaretas gjennom felles initiativer, samarbeid og oppfølgingen av regionale planer, og det nødvendiggjør ikke en sammenslåing av alle kommunenes arealer.

En åpenbar fordel med en videreføring av Melhus vil være knyttet til nærhet mellom beslutningstakerne og næringsliv og innbyggere i kommunen. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng.

En videreføring av Melhus vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunen. Selv om kommunen er relativt stor, er situasjonen i dag er kjennetegnet av at det meste av ressurser benyttes på drift og å få unna nødvendige løpende saker. Informantene peker på at det er utfordrende for Melhus å utvikle alle sektorer og at kommunen ikke er større enn at dette er personavhengig. Det

kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og/eller klarer å stake ut en utviklingsretning for Melhus samlet sett. Dette påpekes til tross for at Melhus ikke er en liten norsk kommune. En videreføring vil også innebære at utviklingsarbeid ivaretas av interkommunale støtteressurser uten en enhetskommunal forankring og styring. På den annen side har kommunen en oversiktlig organisasjon, med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor.

Melhus kommunene har nå en over 50 år lang historie etter at Flå, Horg og Hølonda ble innlemmet i Melhus i 1964. Det kan ha en egenverdi å videreføre en kommune som mange innbyggere etterhvert kan oppleve tilhørighet til, samtidig som tilhørigheten til bygdene i kommunen muligens er større. På den annen side kan en videreføring av Melhus også oppleves som lite naturlig å knytte politisk engasjement til, for de av innbyggerne som i stor grad arbeider i nabokommunene og/eller er innflyttere.

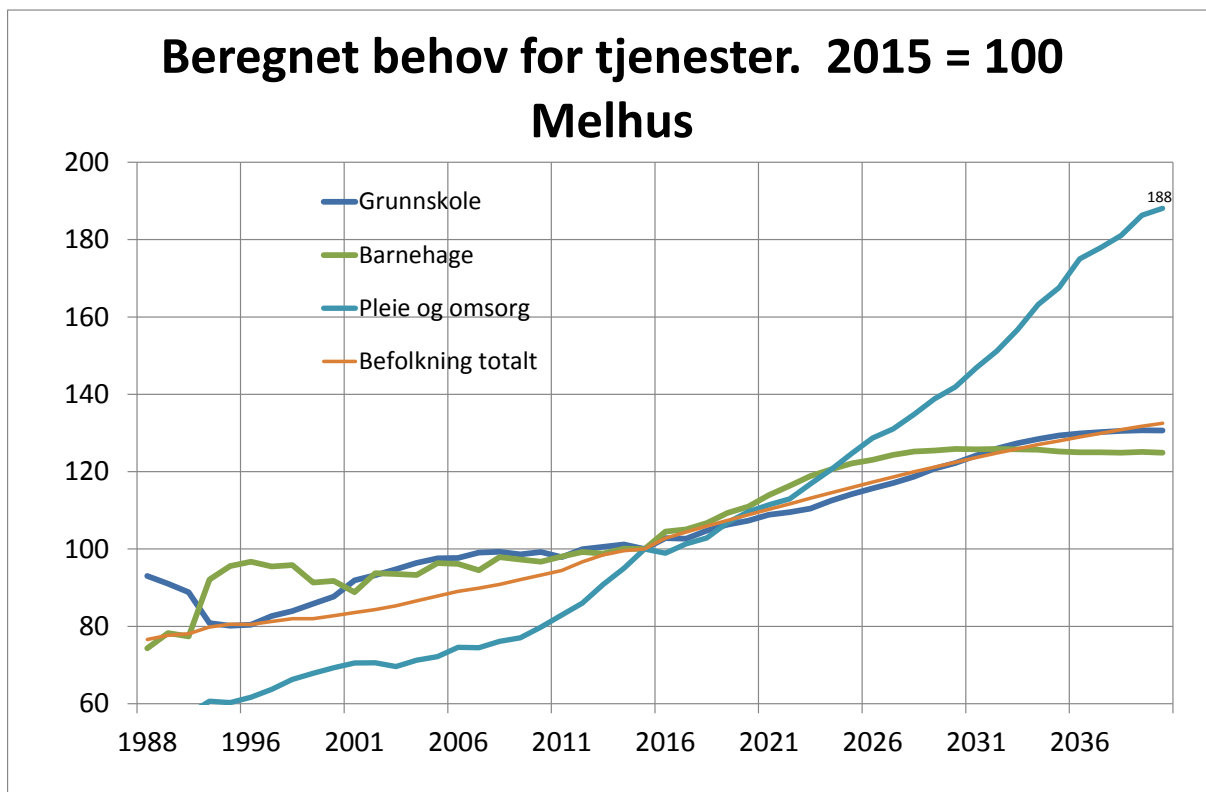
Melhus har færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med større kommuner. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Dersom Melhus kommune videreføres, vil kommunen fortsatt kunne samarbeide med øvrige kommuner om tjenester og delta i strategisk interessepolitisk samarbeid i Trondheimsregionen.

Melhus ligger alene over ekspertutvalgets minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere og kapasitet og kompetansemessig klarer kommunen seg selv gitt nåværende oppgavefordeling. Likevel peker mange av informantene at en større regionkommune hadde hatt gevinster å hente. Det gjelder spesielt de spesialiserte tjenestene og kapasitet til strategisk å løfte seg og utvikle nye arbeidsformer og gi flere tjenesteområder bedre utviklingskompetanse. Det påpekes gevinster også ved samhandlingen med NAV, Bufetat, IMDi og helseforetaket.

Sammenligningsanalysene av netto driftskostnader innenfor de ulike tjenesteområdene viser at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Melhus prioriterer pleie og omsorg høyere enn Skaun. Dette gjelder selv etter at Melhus har korrigert KOSTRA-tallene sine for feilføringer i 2014. Melhus bruker mest av alle de tre kommunene til helse og sosial, men betydelig mindre enn Skaun til tekniske formål.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. Vurdert etter Kommunebarometeret er kvalitetsnivået i Melhus sammenlignet med resten av landet veldig høyt innenfor eldreomsorg, i det øvre sjiktet i forhold til miljø og ressurser, helse og grunnskole, mens kvalitetsnivået innen barnevern, kultur og saksbehandling får tilsvarende veldig dårlig score.

Figuren nedenfor viser at alle de tre store sektorene i Melhus, pleie og omsorg (88 %), grunnskole (ca. 30 %) og barnehage (ca. 25 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten fram mot 2040. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Melhus vil klare å møte disse vekstutfordringene som egen kommune når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.



Figur 7-5 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 for Melhus basert på endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte denne veksten i antall brukere og tjenester. Melhus kommune vil få de nest største vekstutfordringene i utredningsregionen, etter Skaun, med om lag 90 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir veldig mange flere eldre i kommunen i årene som kommer. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Når det gjelder økonomisk soliditet har Melhus ca. 6 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigerert for behov enn landsgjennomsnittet. Melhus har allikevel en forholdsvis ryddig økonomisk situasjon. Kommunen er rangert som nummer 269 på kommunebarometeret med hensyn til økonomisk status, like under midten i forhold til alle landets kommuner. Dette skyldes i stor grad høy netto lånegjeld og at Melhus i 2014 kun oppnådde 0 % i netto driftsresultat. anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlegfrihet er 1,75 %. Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» har Melhus et underskudd på 3,6 % i 2014.

Selv om gjennomsnittlig korrigerert netto driftsresultat de siste 4 årene ikke er høyere enn 0,5 % har kommunen sannsynligvis økonomisk rygggrad til å håndtere økte utfordringer og endrede rammebetingelser framover som egen kommune. Foreløpige KOSTRA tall for 2015 viser at Melhus har 1,8 % i netto driftsresultat og har dermed styrket sitt økonomiske handlingsrom det siste året.

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen, har vi sett at Melhus har høy lånegjeld (101,6 % av brutto driftsinntekter i 2015) i forhold til de to andre kommunene, men Melhus har en forholdsvis høy

andel fondsmidler og bør derfor kunne håndtere gjeldssituasjonen sin. Bekymringen for Melhus bør være at disposisjonsfondet er redusert betydelig fra 2014 til et nivå på 10,5 % i 2015.

Samlet er effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel totalt sett negativ for Melhus, og vil gi en redusert inntekt med ca. 5,5 mill. kroner sammenlignet med kostnadsnøkkel for 2016. Den nye kostnadsnøkkel vil gi reduserte overføringer både til pleie og omsorg, grunnskole, administrasjon, miljøvern og landbruk, sosialtjeneste og kommunehelsetjenester. Det er kun overføringene til barnehage som vil øke noe i forhold til dagens nivå.

Forslaget til ny modell for basistilskuddet vil i tillegg slå negativt ut for Melhus uavhengig av hvilket av de tre ulike strukturalternativene man velger. Sammenlignet med 2016 vil kommunen få redusert sitt basistilskudd med fra 2,3 – 2,7 mill. kroner dersom dette forslaget til nytt inntektssystem blir vedtatt.

## 7.9 0-alternativet – videreføring av Midtre Gauldal

Midtre Gauldal har om lag 6500 innbyggere og er en mellomstor norsk kommune. Kommunene har imidlertid et betydelig areal og avstandene internt i kommunen er relativt store. Utpendlingen fra Midtre Gauldal er ikke så omfattende som tilfellet er for Melhus og Skauns del, 5 % av arbeidsstyrken pendler til Melhus og 13 % til Trondheim. Midtre Gauldal inngår dermed ikke i Trondheimsregionens felles bo- og arbeidsmarked slik Skaun og Melhus gjør.

En videreføring av Midtre Gauldal vil ikke forsterke arbeidet for interessehevding og påvirkning for å ivareta Midtre Gauldal og nabokommunenes felles interesser sør for Trondheim. Fortsatt vil en være prisgitt at kommunene klarer å bli enige og fremstå som en samlet kraft opp mot statlige etater, fylkeskommunen og nabokommuner. På den annen side er det også en del informanter som mener nåværende kommunegrenser ikke skaper utfordringer for areal og samfunnsplanleggingen. Det pekes på at kommunene har arealer for både næring og bolig, og at håndteringen av fremtidige utfordringer like godt eller bedre ivaretas innenfor de nåværende grenser. Det pekes på at behovet for samarbeid og kommuneoverskridende perspektiver like godt kan ivaretas gjennom felles initiativer, samarbeid og oppfølgingen av regionale planer, og det nødvendiggjør ikke en sammenslåing av alle kommunenes arealer.

En åpenbar fordel med en videreføring av Midtre Gauldal vil være knyttet til nærhet mellom beslutningstakerne og næringsliv og innbyggere i kommunen. Mindre kommuner kan oppleves som mindre byråkratiske og mer praktisk orienterte. Medarbeiderne har tverrgående kunnskap om oppgaver som bør ses i sammenheng. For en liten kommune med et relativt sårbart næringsgrunnlag, betyr det mye om en investor ønsker å utvikle et område eller etablere en bedrift, og motivasjonen til Midtre Gauldal kan være langt større sammenlignet med en situasjon der en stor kommune skal ivareta Midtre Gauldals interesser.

En videreføring av Midtre Gauldal vil ikke forbedre kompetanse- og kapasitetssituasjonen i kommunen. Situasjonen i dag er kjennetegnet av at det meste av ressurser benyttes på drift og å få unna nødvendige løpende saker. Det kan medføre at kommunen ikke tar ut det potensialet den har og/eller klarer å stake ut en utviklingsretning for Midtre Gauldal samlet sett. En videreføring vil også innebære at utviklingsarbeid ivaretas av interkommunale støtteressurser uten en enhetskommunal forankring og styring. På den annen side har kommunen en oversiktlig organisasjon, med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor.

Midtre Gauldal ble opprettet i 1964 ved sammenslutning av de tidligere kommunene Budal, Singsås, Soknedal og Støren. Det kan ha en egenverdi å videreføre en kommunal enhet som mange innbyggere etterhvert kan oppleve tilhørighet til, samtidig som tilhørigheten til bygdene i kommunen muligens er større enn Midtre Gauldal som helhet.

Midtre Gauldal har betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med større kommuner. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Kunnskap om



innbyggernes behov og nærhet innebærer at politikernes ombudsrolle og forståelse for innbyggernes behov kan ivaretas når politiske prioriteringer skal gjøres.

Sammenligningsanalysene av netto driftskostnader innenfor de ulike tjenesteområdene viser at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Midtre Gauldal prioriterer pleie og omsorg på nivå med Melhus, men betydelig høyere enn Skaun. Videre bruker kommunen betydelig mer enn de øvrige kommunene til undervisningsformål og noe mer til tekniske formål. På helse og sosial benytter Midtre Gauldal mindre enn de to andre kommunene.

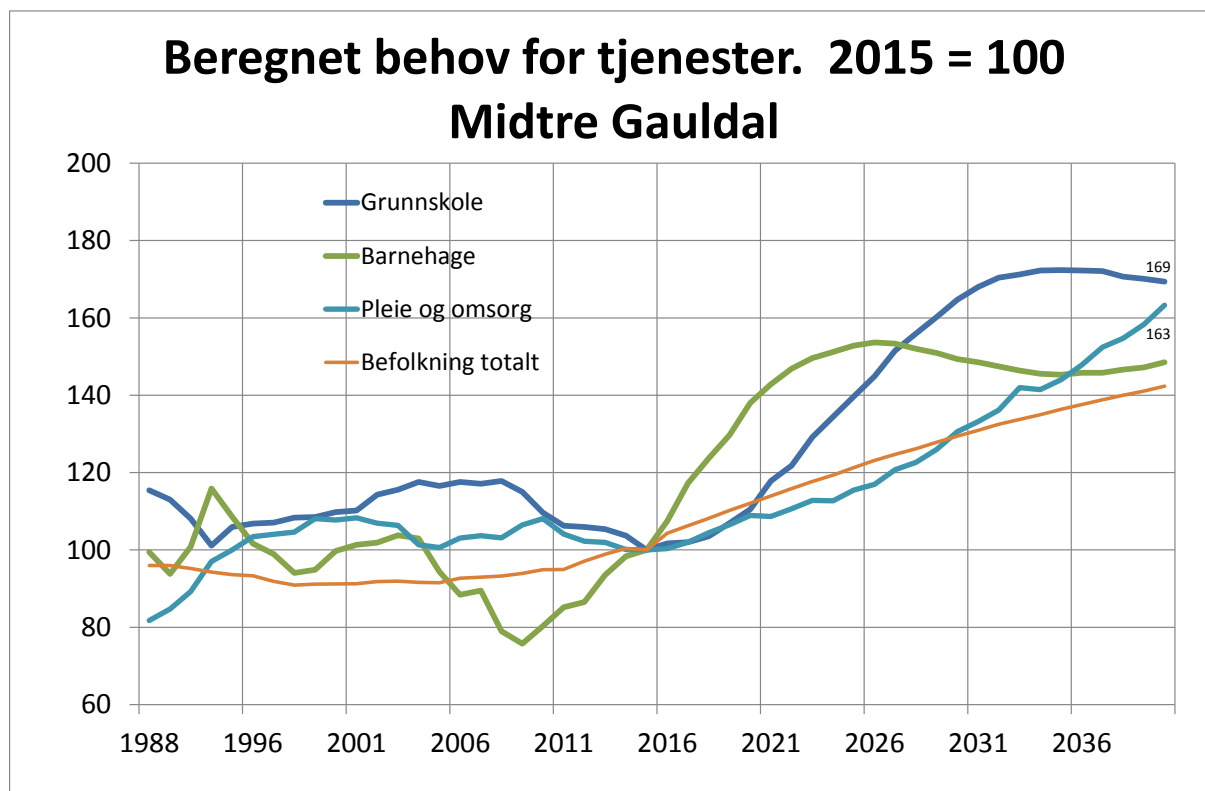
Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. Vurdert etter Kommunebarometeret er kvalitetsnivået i Midtre Gauldal sammenlignet med resten av landet i det øvre sjiktet i forhold til barnehage, barnevern og saksbehandling, mens kvalitetsnivået innen eldreomsorg, grunnskole og kultur får tilsvarende veldig dårlig score.

Analysene viser videre at Midtre Gauldal har flere store økonomiske utfordringer, som man bør ta tak i umiddelbart. Hvis ikke vil dette skape betydelige utfordringer i årene som kommer. Enhetskostnadene i flere av de store sektorene er svært høye.

Innen pleie og omsorg, som er den største sektoren i kommunen, fremheves det at kostnadene er svært høye. Dette blant annet fordi svært mange av kommunens innbyggere mottar mye tjenester. Svært mange bor i bolig med heldøgns omsorg, og hjemmetjenesten har mange brukere. I tillegg er det høyt sykefravær i enheten.

Skolesektoren har også store enhetskostnader. Dette fordi elevtallet har falt kraftig de siste ti årene. Dette vil mest sannsynlig løse seg over tid, da prognosene sier at det skal bli en kraftig befolkningsvekst i aldersgruppen som går på skole. Spørsmålet er om man har økonomiske muskler til å takle de fire til åtte årene det tar før skoleklassene fylles opp igjen.

Figuren nedenfor viser at alle de tre store sektorene, pleie og omsorg (63 %), grunnskole (69 %) og barnehage (49 %), vil ha en betydelig vekst i behov for tjenester på grunn av den store forventede befolkningsveksten fram mot 2040. Spørsmålet man bør stille seg i denne forbindelse er om Midtre Gauldal vil klare å møte disse vekstutfordringene som egen kommune når det gjelder å tilby gode tjenester og sikre at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på sitt tjenestetilbud.



Figur 7-6 Beregnet behov for tjenester fram mot 2040 for Midtre Gauldal basert på endringer i det demografiske behovet sammenliknet med 2015

Beregninger av det framtidige behovet for pleie og omsorg i de tre kommunene viser at alle kommunene hver for seg vil ha store utfordringer med å klare å møte dette behovet. I Midtre Gauldal vil behovet vokse med 63 % fram til 2040, gitt dagens nivå når det gjelder sykkelighet i befolkningen og nivå/metode for pleie/omsorg fra kommunen. Økningen har sammenheng med at det blir flere eldre i regionen. Selv om dette er en betydelig vekst, er dette likevel lavest i utredningsregionen. Dersom tjenestene blir tilbudt som i dag, vil behovet for bemanning, seniorvennlige boliger, sykehjemsplasser og utgiftene innenfor de aktuelle tjenesteområdene øke i takt med det beregnede behovet. Dette er ikke bærekraftig og kommunen må med disse utfordringene tenke strategisk framover og finne nye løsninger for å kunne tilby gode og bærekraftige tjenester.

Midtre Gauldal har betydelig høyere vekstprognose enn de to andre kommunene innen grunnskole 69 % og barnehage 49 % og noen vil hevde at det av den grunn kan være en fordel for en kommune på Midtre Gauldals størrelse med en kommunesammenslåing for å dele på disse vekstutfordringene.

Når det gjelder økonomisk soliditet har Midtre Gauldal ca. 6 % lavere frie inntekter og eiendomsskatt korrigert for behov enn landsgjennomsnittet.

Midtre Gauldal er den kommunen av de tre utredningskommunene som skårer lavest på kommunebarometeret med hensyn til økonomi med en rangering på 304. plass. Dette er i det lavere sjiktet blant landets kommuner.

Den viktigste årsaken til dette er at kommunen har et gjennomsnittlig korrigert netto driftsresultat de fire siste årene på -2,0 % og forholdsvis høy investeringstakt i samme periode (i prosent av brutto driftsinntekter). Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» for 2014 har Midtre Gauldal det største underskuddet av de tre kommunene med 5,6 %. Midtre Gauldal har i tillegg lav arbeidskapital og forholdsvis lite fondsmidler (1,8 % i 2015), og vil ut fra dette være avhengig av forbedringer i driftsresultatet framover for å håndtere situasjonen.

Foreløpige KOSTRA tall for 2015 viser at Midtre Gauldal har oppnådd nettopp dette med 2,3 % i netto driftsresultat. Kommunen har dermed styrket sitt økonomiske handlingsrom det siste året, samtidig som netto lånegjeld ikke har økt (65,8 % i 2015). Dette vil åpenbart påvirke rangeringen av kommunen i Kommunebarometeret for 2015.

Effekten av forslaget til ny kostnadsnøkkel i inntektssystemet er totalt sett negativ for Midtre Gauldal, og vil gi en redusert inntekt med ca. 2,9 mill. kroner sammenlignet med kostnadsnøkkel for 2016. Den nye kostnadsnøkkel vil gi reduserte overføringer både til grunnskole, barnehage, administrasjon, miljøvern og landbruk og barnevern. Overføringene til pleie og omsorg, sosialtjeneste og kommunehelsetjenester vil samlet sett øke noe.

Forslaget til ny modell for basistilskuddet vil slå positivt ut for Midtre Gauldal i to av de ulike strukturalternativene, fordi det legges opp til at kommuner som er «ufrivillig små», fortsatt skal kompenseres. Dersom man legger kriteriet «25,4 km reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere» til grunn, vil dette også slå negativt ut for Midtre Gauldal med ca. 2,5 mill. kroner i redusert basistilskudd.

Samlet bidrar alle disse faktorene til at kommunen har et betydelig omstillingsbehov og vil kunne være sårbar ovenfor endrede rammebetingelser fremover.