

UTREDNING AV KOMMUNESAMMENSLÅING

RISSA KOMMUNE OG LEKSVIK KOMMUNE

18.09.2014



INNHALDSFORTEGNELSE

INNHALDSFORTEGNELSE.....	2
1 Sammen drag	4
2 Innledning.....	5
2.1 Bakgrunn	5
2.1.1 Kommune proposisjonen og ekspertutvalgets innstilling	5
2.1.2 Politiske vedtak i Rissa	8
2.2 Overordna mål.....	8
3 Om kommunene	8
3.1 Befolkningsutvikling	8
3.2 Alderssammensetting.....	10
3.3 Pendling	10
3.5 Flyttemønster i befolkningen	11
3.6 Sysselsetting	12
3.7 Oppsummering og analyse	13
4. Økonomiske sammenligninger og konsekvenser	14
4.1 Økonomisk sammenligning	14
4.1.1 Frie disponible inntekter.....	14
4.1.2 Resultat	14
4.1.3 Gjeld og Finans	15
4.2 Kommune proposisjon for 2015.....	16
4.2.1 Besparelser ved en sammenslåing.....	17
4.3 Oppsummering og analyse	17
5. Tjenesteproduksjon	18
5.1 Kommunale tjenester i Rissa og Leksvik	18
5.1.1 Administrativ organisering	18
5.1.2 Oppvekst.....	20
5.1.3 Helse og omsorg.....	20
5.1.4 Øvrige tjenester	21
5.2 Interkommunale samarbeid mellom Rissa og Leksvik.....	22
5.3 Oppsummering og analyse	23
6. Myndighetsutøvelse	24
6.1 Oppsummering og analyse	25
7. Samfunnsutvikling.....	25
7.1 Næringsutvikling	25

7.2	Vekst i bedriftsetableringer.....	25
7.3	Bru over Trondheimsfjorden.....	26
7.4	Landbruk	26
7.4.1	Skogbruk og utmark	26
7.4.2	Landbruksprosjekt	26
7.4.3	Utbyggingsaker	27
8.	Demokrati.....	27
8.1	Politisk organisering	27
8.2	Partipolitisk sammensetning	27
8.3	Vurdering.....	28
8.4	Oppsummering og analyse	28
9.	Gjennomførte prosesser.....	28
9.1	Involvering av innbyggerne	28
9.2	Vurdering fra ledere.....	29
9.2.1	Oppvekst.....	29
9.2.2	Helse og omsorg.....	29
9.2.3	Øvrige tjenester.....	30
9.3	Oppsummering og analyse	31
9.3.1	Innbyggerinvolvering	31
9.3.2	Involvering av ledere og ansatte	32
10.	Forventede konsekvenser og effekter	32
10.1	For ansatte.....	32
10.2	For innbyggerne.....	33
11.	Fylkestilhørighet.....	33
12.	Oppsummering og anbefaling.....	33
12.1	Oppsummering.....	33
12.2	Anbefaling	35

1 Sammendrag

På oppdrag fra kommunestyret har administrasjonen i Rissa kommune utredet en eventuell sammenslåing av Rissa kommune og Leksvik kommune. Utredningen inngår i Rissa kommunes arbeid med kommunereformen og vil være en viktig del av kommunestyrets beslutningsgrunnlag når de skal velge hvilke(n) kommune(r) de mener Rissa kommune bør slå sammen med. Det er likevel viktig å presisere at det foreløpig ikke er tatt noen beslutning om sammenslåing med hverken Leksvik kommune eller andre kommuner. Parallelt med at denne utredningen er gjennomført utreder Fosen Regionråd muligheten for én Fosenkommune bestående av Rissa, Leksvik, Ørland, Bjugn, Åfjord, Osen og Roan.

Utredningen er gjennomført ensidig av Rissa kommune, uten deltakelse fra Leksvik kommune. All informasjon i utredningen om Leksvik kommune er basert på offentlig tilgjengelig informasjon og statistikk. Denne utredningen gir videre ingen krystallklare svar på om kommunene Rissa og Leksvik bør slå seg sammen, men den ser på en rekke forhold hvor det er mange likheter og noen forskjeller mellom kommunene. Utredningen vurderer også om dette taler for eller mot at en sammenslåing vil være fornuftig. Dokumentet ender opp med en anbefaling. Det tas her ingen stilling til hva som bør skje med de ulike kommunale tjenestene etter en sammenslåing, ettersom dette vil være spørsmål det til en hver tid sittende kommunestyret vil måtte ta stilling til.

Samlet vurdering om sammenslåing Rissa kommune og Leksvik kommune:

- Stordriftsfordeler.
- Bredere og mer spesialiserte tjenester, service, kulturtilbud, næringsarbeid.
- Intern konkurranse av mindre betydning, større tyngde i konkurransen utenfra.
- Tilby potensielle nye innbyggere et bredere sett av boligområder, arbeidsplasser, kultur- og fritidstilbud, og dermed profilere seg som en attraktiv kommune overfor næringsliv og potensielle innflyttere.
- Bedre utnyttelse av framtidige vekstmuligheter, positivt også for utvikling av hele Fosen.
- Stor integrasjon i dag; pendling, interkommunalt samarbeid, felle lag og foreninger.
- Relativt små avstander, 40 min sentrum til sentrum.
- Vel så krevende å lykkes med et omfattende interkommunalt samarbeid som en kommunesammenslåing.
- En frivillig sammenslåing som gjennomføres med utgangspunkt i egne målsettinger og behov, vil øke sannsynligheten for gode resultater sammenliknet med om prosessene er initiert av andre.
- Kommunene står overfor store muligheter og utfordringer som forutsetter felles innsats.
- Bedre forutsetninger og muligheter for å skape framtidsrettede løsninger som én kommune enn hver for seg.
- Viktig forutsetning: Enes om felles utfordringer, felles visjon og mål.
- Bedre forutsetninger for å produsere gode tjenester til innbyggerne, og evner i større grad å fylle rollen som samfunnsutviklingsaktør.
- Mer robust og slagkraftig kommune: fungere som en positiv drivkraft for utviklingen av Fosenkommunene.
- Tilrettelegging for at det blir interessant å engasjere seg politisk i en evt ny kommune.
- God involvering av innbyggerne i prosessen.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Tanken om en mulig sammenslåing av kommunene Rissa og Leksvik har utviklet seg over mange år. Temaet har vært diskutert politisk fra tid til annen, men stort sett med et svært langsiktig tidsperspektiv. De siste årene har imidlertid spørsmålet om sammenslåing blitt aktuelt og konkret. Spesielt forhold som økonomi, rekruttering, behovet for større fagmiljø og stadig nye tjenester og oppgaver gjør det utfordrende for små kommuner å håndtere nye oppgaver fra Staten samtidig som innbyggerne skal sikres gode tjenester. Kommunene Rissa og Leksvik har alltid hatt et godt naboforhold. Kommunene har samarbeidet i mange år, noe som etter hvert har blitt et utstrakt og formalisert tjenestesamarbeid.

Staten delegerer stadig flere oppgaver til kommunene. Bare de siste 10 årene har kommunene fått mange store oppgaver, bl.a. gjennom samhandlingsreformen. Utskrivningsklare pasienter sendes for eksempel raskere til kommunene og har helt andre behov for behandling og oppfølging enn for bare få år siden. Dette har også Rissa og Leksvik kjent på kroppen, bl.a. gjennom diskusjon om hvor kommunal akutt døgnenhet (KAD) /øyeblikkelig-hjelpssengene skulle plasseres.

Nye oppgaver gir utfordringer både for kapasitet og faglighet i kommunene. Uavhengig av størrelse får kommunene ansvar for faglig krevende oppgaver som forutsetter nesten kontinuerlig beredskap og spisskompetanse på mange områder. Mangfoldet av oppgaver gjør det vanskelig å nesten umulig for mange kommuner å ha tilstrekkelig kompetanse på alle felt. Rissa er på ingen måte alene om disse utfordringene, dette er kjent problematikk for de fleste små og mellomstore kommuner. En større kommune vil være bedre rustet til å løse slike utfordringer.

Befolkningsutviklingen i både Rissa og Leksvik er relativt svak og har stagnert. Mens landets totale innbyggertall har økt med 14 % siden år 2000, har antall innbyggere i Rissa og Leksvik økt med kun henholdsvis 2,1 % og 1,2 %. Dette har, for det første, konsekvenser for kommunenes økonomi, ettersom de mottar en stadig mindre andel av de statlige overføringene. Samtidig har begge kommunene et mål om å vokse seg større for å bli mer robuste, få et større og bedre tjenestetilbud og bli en mer attraktiv kommune. Historien viser at dette kan være utfordrende.

Begge kommunene har imidlertid et stort potensial for utvikling og vekst. Nærheten til Trondheim, et variert og spennende næringsliv, flott natur, sterke bygder og vakre omgivelser er noe av det som gjør både Rissa og Leksvik til attraktive kommuner. Rissa kommune har de siste 2-3 årene jobbet aktivt med å styrke sitt omdømme og utvikle kommunen. Arbeidet med omdømmeprojektet og ny visjon har vært viktig og vellykket. Samtidig viser satsingen at potensialet for kommunen er stort og at det er mye å vinne på god informasjon og positive omgivelser. Sammen med Leksvik kan dette utvikles enda mer.

2.1.1 Kommuneproposisjonen og ekspertutvalgets innstilling

Kommunereformen er initiert av regjeringen som ønsker større og mer robuste kommuner.

*«Vår klare beskjed til kommunene er at de bør starte prosessene allerede nå.
Da kommer de tidlig i gang, og kan ha styring på prosessen lokalt»*

(Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner til Aftenposten 4.jan. 2014)

Kommunene er utfordret til å ta initiativ selv og utrede hvilke alternative sammenslåingskonstellasjoner som kan være aktuelle. Regjeringen har imidlertid klare kriterier for hva som bør ligge til grunn for en utredning og valg av sammenslåingskommune(r).

Regjeringens ekspertutvalg foreslår 10 kriterier som angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller, som tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena, og oppgaveløsningen knyttet til disse. Disse anbefales som grunnlag for å vurdere kommunens oppgaveløsning i dag og for å vurdere framtidig kommunestruktur.

1. Tilstrekkelig kapasitet
Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.
2. Relevant kompetanse
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.
3. Tilstrekkelig distanse
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.
4. Effektiv tjenesteproduksjon
Større kommuner vil legge bedre til rette 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.
5. Økonomisk soliditet
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. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.
6. Valgfrihet
Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Kommunene må 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.
8. Høy politisk deltakelse
Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. 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.

9. Lokal politisk styring

Det er 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.

10. Lokal identitet

Det er etter utvalgets 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.

Regjeringens ekspertutvalg har foreslått at Staten vurderer følgende kriterier:

11. Bred oppgaveportefølje

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet.

12. Statlig rammestyring

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

På bakgrunn av kriteriene gir ekspertutvalget følgende anbefalinger for en god kommunestruktur:

1. Kommunene bør ha minst 15.000 - 20.000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Ekspertutvalget legger i desember 2014 fram en sluttrapport om kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta mulige nye oppgaver. I løpet av våren 2015 skal regjeringen legge fram en stortingsmelding om «nye oppgaver til større og mer robuste kommuner».

Regjeringen har videre varslet to ulike løp i reformperioden:

Løp 1: Kongelig resolusjon - Kommuner som gjør kommunestyrevedtak i løpet av høsten 2015, vedtas sammenslått av Kongen i statsråd innen sommeren 2016. Sammenslåinger tres i kraft 1. januar 2018

Løp 2: Proposisjon om en helhetlig ny kommunestruktur legges fram for Stortinget våren 2017.

Dette betyr i praksis at det ikke er noe spørsmål om kommuner skal slås sammen eller ikke. Det er kun et spørsmål om hvilke kommuner som skal slå seg sammen og når. Kommunene gis tidsrommet fram til høsten 2015 for å gjennomføre frivillige prosesser med sikte på sammenslåing. For de kommunene som selv ikke tar initiativ til sammenslåinger eller ikke blir enige seg imellom, vil regjeringen vedta kommunesammenslåing uten å nødvendigvis forholde seg til kommunenes egne preferanser og ønsker høsten 2017.

Dette har også en konsekvens for hvordan Rissa kommune skal involvere egne innbyggere i prosessen. Slik regjeringen har presentert kommunereformen, kan det virke lite hensiktsmessig å spørre

innbyggerne om de ønsker en kommunesammenslåing eller ikke. Sammenslåingen kommer uansett, men det kan være fornuftig å involvere innbyggerne i hvilken sammenslåingsløsning Rissa kommune bør velge. Dette kan skje gjennom en form for borgerundersøkelse hvor innbyggere som ønsker det, får si sin mening.

2.1.2 Politiske vedtak i Rissa

Formannskapet og kommunestyret i Rissa har ved flere anledninger i 2013 og 2014 diskutert kommunestruktur. Kommunestyret gjorde 11.2.2014 følgende vedtak:

1. *Rissa kommune prioriterer å utrede kommunesammenslåing med Leksvik kommune.*
2. *Rissa kommune ber Fosen Regionråd starte en utredning om kommunestrukturen på Fosen. Det er avgjørende betydning at en slik utredning og prosess får best mulig lokal og lokal politisk forankring.*
3. *Rissa kommune prioriterer å initiere en bred debatt blant kommunens innbyggere om hvordan den framtidige kommunestrukturen på Fosen skal være, og kommunestyret oppfordrer de andre kommunene om å gjøre det samme.*

2.2 Overordna mål

For at en eventuell sammenslåing mellom Rissa kommune og Leksvik kommune skal bli vellykket, er det en rekke mål som må oppnås.

1. Tjenestetilbudet til innbyggerne må bli minst like godt som om Rissa består som én kommune.
2. Lokaldemokratiet må sikres.
3. Det oppnås stordriftsfordeler gjennom reduserte administrasjonskostnader.
4. Utgifter til folkevalgte organ reduseres.
5. Fagmiljøet i kommunen styrkes, og gjør kommunen til en mer attraktiv arbeidsgiver i bl.a. rekrutteringssammenheng.

3 Om kommunene

3.1 Befolkningsutvikling

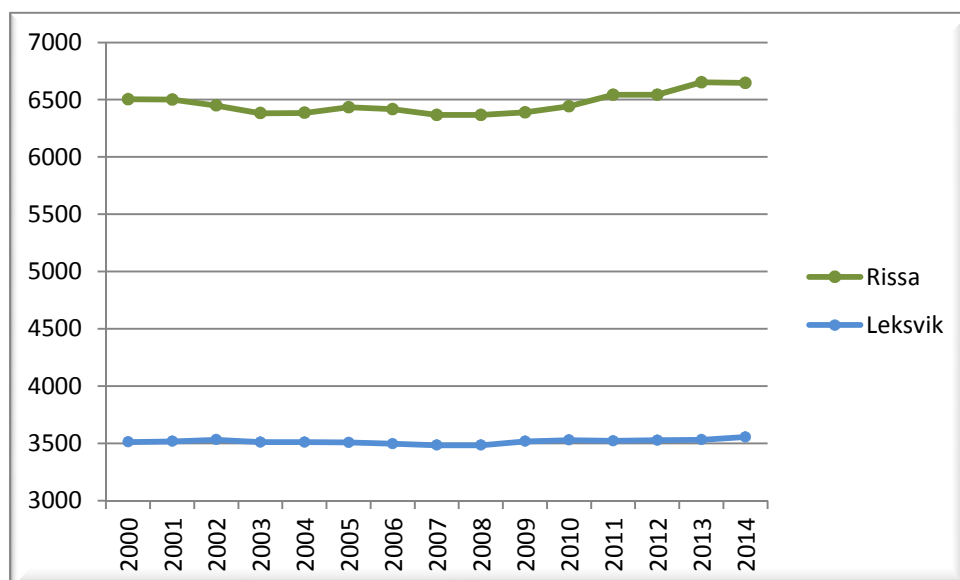
Rissa kommune hadde pr. 12.1.2014 6646 innbyggere, mens Leksvik hadde 3555.

Rissa er den største kommunen på Fosen, men ses samtidig på som en liten kommune i nasjonal sammenheng. Leksvik er Fosens 4. største kommune, ca. 300 innbyggere større enn Åfjord.

Som figur 1 viser, har innbyggertallet i Rissa variert mellom 6382 (2003) og 6652 (2013) de siste 14 årene. De siste årene har det vært en svak oppgang i innbyggertallet, totalt har antall innbyggere økt med kun 141 siden år 2000.

Leksvik har ligget relativt stabilt rundt 3500 innbyggere med små variasjoner. Sammenlignet med år 2000 har antall innbyggere i Leksvik økt med 43.

Figur 1 – Befolkningsutvikling 2000 - 2014

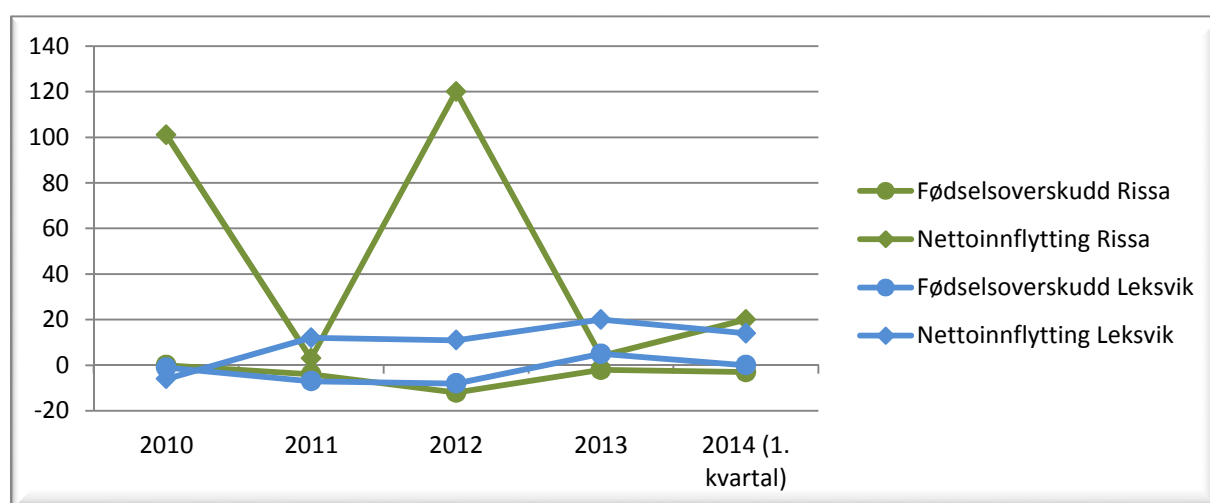


Når det gjelder hva som påvirker endringene i innbyggertall ser vi at det er noe forskjeller mellom kommunene. Rissa har hatt fødselsunderskudd de siste 4 årene. Det vil si at det er flere innbyggere som dør enn det er nyfødte i kommunen. Situasjonen er omtrent lik for Leksvik som hadde et unntak i 2013 med et fødselsoverskudd på 5 personer.

Netto innflytting er differansen mellom personer som flytter inn til kommunen og antall som flytter fra kommunen. Leksvik har en relativ stabil netto innflytting på mellom 10 og 20 personer hvert år, mens dette varierer mer i Rissa. Årene 2010 og 2012 utpeker seg med 101 og 120 personer i netto innflytting. De andre årene ligger dette tallet på henholdsvis 3, 4 og 20.

For begge kommunene er det altså tilflytting til kommunen som skaper vekst i innbyggertallet, ikke nyfødte innad i kommunen. Uten tilflyttingen ville innbyggertallet i både Rissa og Leksvik gått ned.

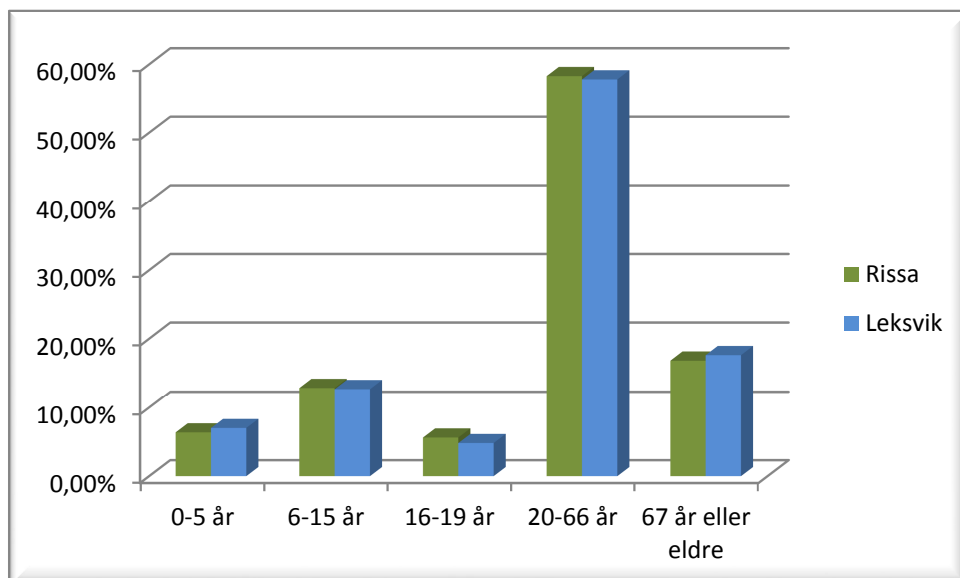
Figur 2 - Fødselsoverskudd og netto innflytting



3.2 Alderssammensetning

Kommunene Rissa og Leksvik har en relativt lik alderssammensetning. Vi ser imidlertid at Leksvik har en marginalt større andel innbyggere under skolepliktig alder og over 67 år. Rissa har på den andre siden noen flere innbyggere i yrkesalder.

Figur 3 - Alderssammensetning i Rissa og Leksvik



3.3 Pendling

Både Rissa og Leksvik har en stor andel pendlere. Samtidig har andelen av kommunenes sysselsatte som pendler, økt kraftig de siste 5 årene. Totalt pendler i overkant av 1000 personer av innbyggerne i Rissa til andre kommuner, for Leksvik er tilsvarende tall ca 600. Dette utgjør henholdsvis ca 32 % og 36 % av den sysselsatte befolkningen i kommunene. Altså pendler ca en tredjedel av arbeidstakerne i Rissa til andre kommuner.

Vi ser også at antall pendlere inn til kommunene har økt omtrent tilsvarende i samme periode, slik at netto pendling ut av kommunen ligger stabilt på ca 350 personer for Rissa og 250 personer for Leksvik

Figur 4 - Pendling til og fra Rissa/Leksvik

	2007			2011			2012		
	Pendling ut	Pendling inn	Netto	Pendling ut	Pendling inn	Netto	Pendling ut	Pendling inn	Netto
Rissa	794	470	-324	832	480	-352	1037	673	-364
Leksvik	502	252	-250	514	264	-250	627	367	-259

Et moment som er spesielt interessant for Leksvik og Rissa er at en stor andel av pendlingen foregår til og fra Trondheim. Siden 2007 ser vi at pendlingen til Trondheim har hatt en liten nedgang, samtidig som antall pendlere fra Trondheim som arbeider i Leksvik og Rissa har økt. I 2012 pendlet 449 personer bosatt i Rissa og 220 bosatt i Leksvik til Trondheim. Dette utgjør henholdsvis 13,7 % og 12,7 % av den sysselsatte befolkningen i kommunene.

Figur 5 - Pendling til og fra Trondheim

	2007		2011		2013	
	Pendling til Trondheim	Pendling fra Trondheim	Pendling til Trondheim	Pendling fra Trondheim	Pendling til Trondheim	Pendling fra Trondheim
Rissa	469	117	463	142	465	121
Leksvik	235	51	237	63	219	58

Totalt sett ser vi at Rissa og Leksvik i stor grad har et felles bo- og arbeidsmarked. Mange pendler mellom de to kommunene og tilknytning til Trondheim gjennom arbeidsmarkedet der, er sterk.

Figur 6 - Pendling mellom Rissa og Leksvik

	2007		2011		2013	
	Pendling fra Leksvik	Pendling fra Rissa	Pendling fra Leksvik	Pendling fra Rissa	Pendling fra Leksvik	Pendling fra Rissa
Rissa	115		131		141	
Leksvik		60		64		64

3.5 Flyttemønster i befolkningen

Rissa kommune har innhentet tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) over innbyggertall og flytting mellom alle kommuner i Nord- og Sør-Trøndelag. Professor i samfunnsøkonomi Sigbjørn Sødal ved Universitet i Agder har satt disse tallene inn i en matematisk modell som beregner «tiltrekningskraften» mellom kommuner basert på flyttemønsteret i befolkningen. Modellen kan være et hjelpemiddel som kan bidra til å vise hvor kommunesammenslåing kan være mest og/eller minst ønskelig, sett fra en ny synsvinkel, nemlig innenlands flytting mellom kommuner.

Det er viktig å være klar over følgende egenskaper ved modellen: Den er utelukkende basert på statistiske opplysninger og kan sies å være fri for politiske føringer. Modellen justerer for størrelsen på kommuner/regioner. De store kommunene blir derfor ikke «sorte hull» som «suger til seg» alle naboer.

Resultatene for analysen for de sju Fosen-kommunene og Trondheim vises nedenfor. Resultatene bygger på statistikk over innbyggertall og flytting mellom Trøndelagskommunene i femårsperioden 2009-2013. Figuren viser hvilke kommuner i vår region som – etter denne modellen – mest sannsynlig vil slå seg sammen dersom antallet kommuner skal reduseres.

Figur 7 - Analyse av preferert kommunesammenslåing basert på flytting mellom kommunene

1601 Trondheim							1
1621 Ørland		1			1	1	1
1627 Bjugn		1					
1630 Åfjord			1		1		
1632 Roan	1		1				
1633 Osen	1						
1718 Leksvik				1			
1624 Rissa				1		1	

Figuren leses fra venstre mot høyre. Etter denne modellen går Roan og Osen sammen først. Dette er små kommuner, med tilsvarende svært få flyttinger per år. Deretter følger Ørland og Bjugn. Roan/Osen slår seg så sammen med Åfjord, før Leksvik og Rissa slår seg sammen. Dersom

sammenslåingen fortsetter, vil Åfjord/Roan/Osen gå sammen med Ørland/Bjugn før Rissa/Leksvik blir med i helheten, og vi har én kommune på Fosen.

På ett trinn er det små marginer: Det skal ikke mye til før Rissa/Leksvik er mer tilbøyelig enn Åfjord/Roan/Osen til å gå sammen med Ørland/Bjugn. Akkurat den rekkefølgen ser ut til å bli snudd hvis en bare bruker de siste tre årene (2011-2013). Da går altså Rissa/Leksvik sammen med Ørland/Bjugn før Ørland/Bjugn/Rissa/Leksvik så går sammen med Åfjord/Roan/Osen. For øvrig virker resultatene nokså stabile for perioden 2005-2013. Analysen for begge trøndelagsfylkene viser at noen av de første sammenslåingene i Trøndelag skjer nettopp på Fosen. Analysen viser også at «tiltrekningen» mellom Leksvik og nåværende Inderøy kommune er langt mindre enn mellom Leksvik og Rissa.

Sødal ser for seg tre mulige hovedalternativer for Fosen:

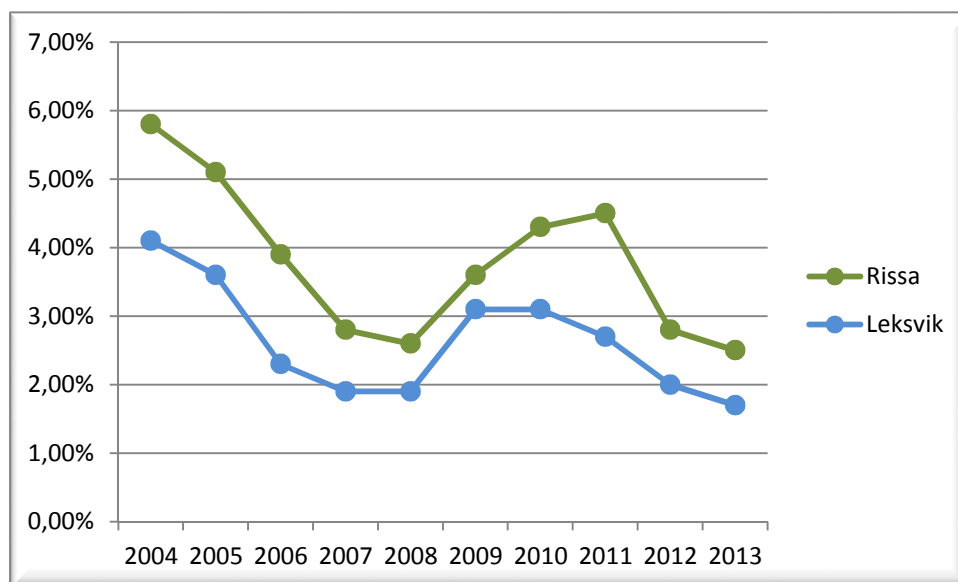
- Dagens struktur
- Tre nye kommuner (Åfjord/Roan/Osen, Rissa/Leksvik, Ørland/Bjugn)
- En ny storkommune.

En ny storkommune kan tvinge seg fram hvis antall kommuner på landsbasis skal ned til ca 100, og Trøndelag skal ta en passende andel av sammenslåingene. Sødal presiserer imidlertid at nye kommuner ikke trenger å ta utgangspunkt i dagens kommunegrenser, slik forutsetningen er i denne utregningen. Hvis man legger inn grunnkretsdata i modellen, kan man få fram slike nyanser.

3.6 Sysselsetting

Ser vi på sysselsettingen i Rissa og Leksvik de siste 10 årene, ser vi at Rissa jevnt over har 1 – 2 % høyere arbeidsledighet enn Leksvik. Sysselsettingen følger de samme svingningene, men variasjonen er mindre i Leksvik enn i Rissa.

Figur 8 - Andel arbeidsledige i Rissa og Leksvik 2004 - 2013



Som figur 8 viser, er også sammensetningen av sysselsatte fordelt på næring svært lik i de to kommunene. Begge har en stor andel industriarbeidsplasser. For Rissa sin del er dette i stor grad basert på NorYards Fosen (tidl. Bergen Group Fosen), selv om også bedrifter som Itab, LC Production og PMC Servi bidrar med mange industriarbeidsplasser. Leksvik har sine industriarbeidsplasser fordelt på flere mellomstore virksomheter.

En noe større andel av innbyggerne i Leksvik jobber i offentlig administrasjon, forvaltning og tjenesteyting, men ellers er det små variasjoner mellom kommunene.

Figur 9 - Sysselsatte bosatt i Rissa og Leksvik fordelt på næring, 4. kvartal 2013

	Rissa	Leksvik	Rissa	Leksvik
Jordbruk, skogbruk og fiske	245	130	7,54 %	7,57 %
Industri, bergverksdrift og utvinning	624	351	19,19 %	20,43 %
Elektrisitet, vann og renovasjon	46	16	1,41 %	0,93 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	369	129	11,35 %	7,51 %
Varehandel, motorvognreparasjoner	368	176	11,32 %	10,24 %
Transport og lagring	159	98	4,89 %	5,70 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	59	14	1,81 %	0,81 %
Informasjon og kommunikasjon	31	21	0,95 %	1,22 %
Finansiering og forsikring	45	20	1,38 %	1,16 %
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	106	74	3,26 %	4,31 %
Forretningsmessig tjenesteyting	103	28	3,17 %	1,63 %
Offentlig administrasjon, forvaltning og tjenesteyting	1000	619	30,76 %	36,03 %
Personlig tjenesteyting	84	33	2,58 %	1,92 %
Uoppgitt	12	9	0,37 %	0,52 %

3.7 Oppsummering og analyse

Gjennomgangen av befolkning, alderssammensetning, pendling, og sysselsetting viser at til tross for forskjellen i størrelse, har Rissa og Leksvik mange likheter.

Begge kommunene har svakere vekst i innbyggertallet enn landsgjennomsnittet og er avhengige av netto tilflytting for å oppnå vekst. Rissa har imidlertid større variasjoner enn Leksvik, noe som kan skyldes aktivitetsendringene ved hjørnesteinsbedriften NorYards Fosen (Tidl. Bergen Group Fosen). Alderssammensetningen er også relativt lik.

Både Rissa og Leksvik har et betydelig antall pendlere, over 30% av innbyggerne i kommunene har sitt arbeidssted i en annen kommune. Pendlingen går først og fremst til Trondheim, men også mellom de to kommunene. Til tross for avstandene internt i kommunene og mellom ytterkantene, viser dette at Leksvik og Rissa i stor grad utgjør et felles arbeidsmarked.

Sysselsettingen i kommunene er også relativt lik, selv om vi ser at Rissa kommune jevnt over har 1-2 % høyere arbeidsledighet enn Leksvik. Sammensetningen av sysselsettingen er også lik, selv om Leksvik har en noe høyere andel av innbyggerne sysselsatt innenfor offentlig administrasjon/forvaltning og industri. Rissa på sin side har en noe høyere andel i bygg og anlegg, slik at kommunene utfyller hverandre.

I sum gir dette et bilde av to like kommuner med lav folketallsvekst som deler arbeidsmarked og samhandling med Trondheimsregionen. Det er ingenting i disse tallene som tilsier at en kommunesammenslåing skal kunne gi en negativ utvikling. Derimot kan man tenke seg at en sammenslåing kan gjøre det enklere å utnytte disse likhetene.

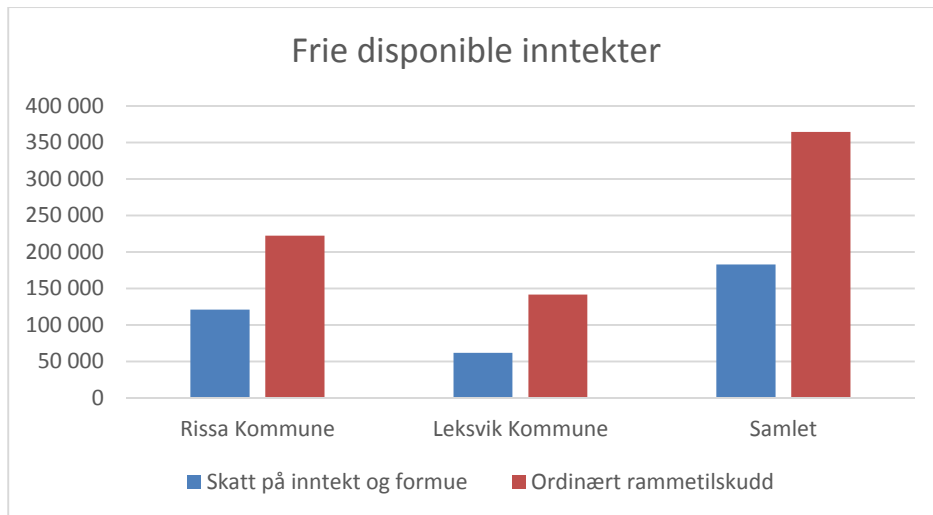
4. Økonomiske sammenligninger og konsekvenser

4.1 Økonomisk sammenligning

Nedenfor er det en sammenligning av nøkkeltall i Rissa og Leksvik kommuner med utgangspunkt i regnskapet pr 31.12.2013. Antall innbyggere er ca 1,9 ganger større i Rissa kommune enn i Leksvik kommune. Alle tall, med unntak av gjeld, vises pr 1000.

4.1.1 Frie disponible inntekter

Figur 10 - Frie disponible inntekter i Rissa og Leksvik

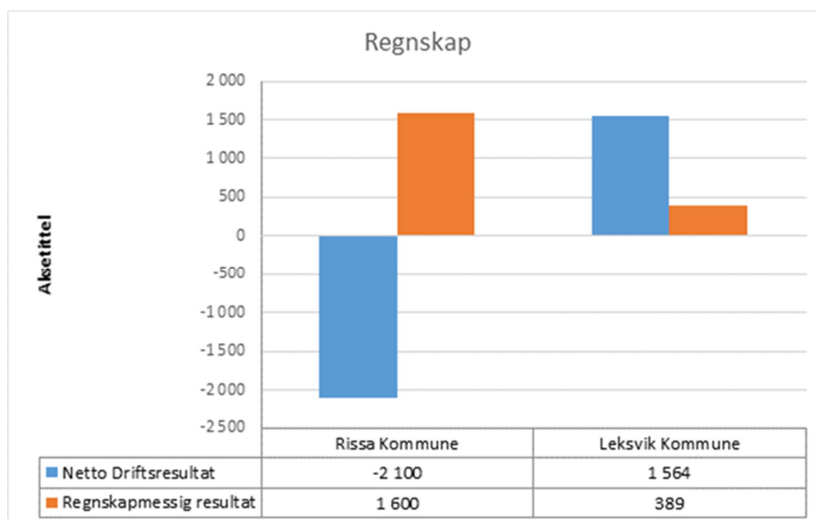


	Rissa Kommune	Leksvik Kommune	Samlet
Skatt på inntekt og formue	121 164	61 810	182 974
Ordinært rammetilskudd	222 515	141 886	364 401
Skatt på eiendom	2 884		2 884
Andre generelle statstilskudd	2 921	9 433	12 354
Sum frie disponible Inntekter	349 484	213 129	562 613

4.1.2 Resultat

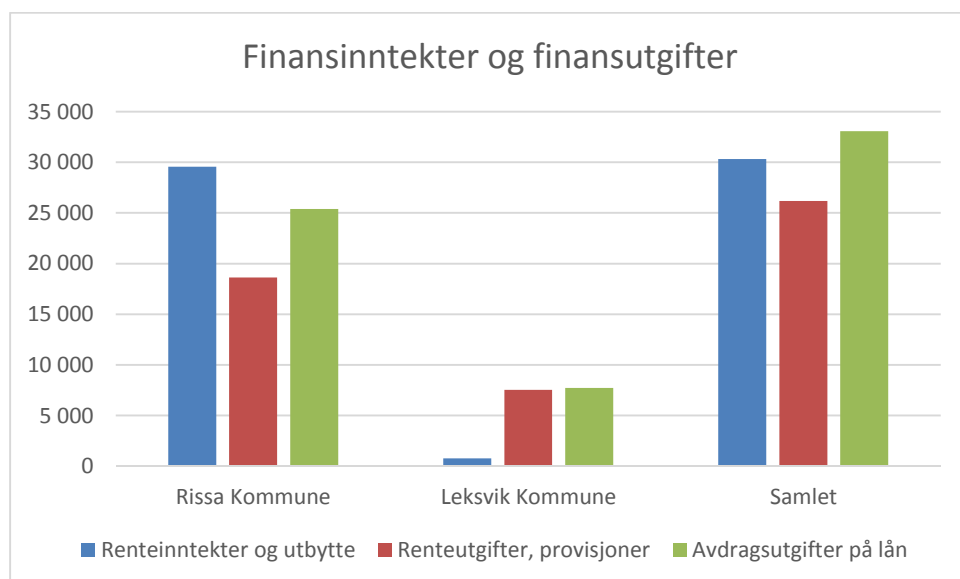
	Rissa Kommune	Leksvik Kommune	Samlet
Netto Driftsresultat	-2 100	1 564	-536
Regnskapsmessig resultat	1 600	389	1 989

Figur 11 - Netto driftsresultat og regnskapsmessig resultat



4.1.3 Gjeld og Finans

Figur 12 - Finansinntekter og finansutgifter



	Rissa Kommune	Leksvik Kommune	Samlet
Renteinntekter og utbytte	29 566	761	30 327
Renteutgifter, provisjoner	-18 635	-7 535	-26 170
Avdrag på lån	-25 387	-7 701	-33 088
Netto finans	-14 456	-14 475	-28 931

Gjeldssituasjon i Rissa- og Leksvik kommune:

	Rissa Kommune	Leksvik Kommune	Samlet
Brutto lånegjeld (hele tall)	655 608 000	231 900 000	887 508 000
Gjeld pr innbygger (hele tall)	98 647	65 787	87 267

Disse tallene viser at Rissa og Leksvik kommuner samlet vil få overført ca kr 562 mill. gjennom rammetilskudd, skatteinngang og andre generelle statstilskudd de første årene. Den viser også at Leksvik kommune driver med overskudd i ordinær drift, mens Rissa kommune driver med et lite underskudd. Rissa kommune har derimot relativt store verdier gjennom bla sine aksjepost i Trønderenergi og overskuddslikviditet plassert i Grieg Invest p.t. som medfører at Rissa kommune har et noe bedre regnskapsmessig resultat. Samlet sett er både driftsresultat og regnskapsmessig resultat for lavt i forhold til anbefalingene (margin på 3 %).

Samlet brutto gjeld er 2,8 ganger høyere i Rissa kommune enn i Leksvik kommune. Ser vi dette målt pr innbygger, er Rissa kommune vesentlig høyere enn Leksvik kommune, men begge kommunene ligger over landsgjennomsnittet.

4.2 Kommuneproposisjon for 2015

I den fremlagte kommuneproposisjon ble det lagt inn noen økonomiske virkemidler, og da med utgangspunkt i antall kommuner som eventuelt skulle slås sammen samt antall innbyggere samlet i en eventuelt ny kommune. En sammenslåing mellom Rissa kommune og Leksvik kommune vil da gi følgende økonomiske virkemidler:

Inndelingstilskuddet: En ny kommune vil beholde inndelingstilskuddet som om den fortsatt var 2 kommuner i 15 år etter sammenslåingen. Deretter vil dette trappes ned over 5 år. Hva det trappes ned til er p.t. usikkert, men tar man utgangspunkt i beregningsmodellen som nylig er utarbeidet av KS, vil Rissa og Leksvik få en samlet reduksjon på **kr 19,7 mill.** over disse 5 årene (1/5 del hvert år).

Støtte til engangskostnader: Denne beregnes etter antall kommuner og antall innbyggere. For Rissa og Leksvik vil dette utgjøre **kr 20 mill.**

Modell for dekning av engangskostnader:

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

Reformstøtte: Kommuner som slår seg sammen, og blir over 10.000 innbyggere, får en reformstøtte. Denne blir gradert etter antall innbyggere i sammenslåingen. For Rissa og Leksvik vil dette utgjøre **kr 5 mill.**

Modell for reformstøtte:

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-10 000 innbyggere	0
10-14 999 innbyggere	5 mill.
15 000- 29 999 innbyggere	20 mill.
30 000- 49 999 innbyggere	25 mill.
Over 50 000 innbyggere	30 mill.

4.2.1 Besparelser ved en sammenslåing

Det er vanskelig å gi en nøyaktig beregning av hvilke besparelser en sammenslåing av Rissa og Leksvik kan gi uten å ta stilling til hvordan en ny kommune skal organiseres, hva som skal gjøres med bemanningen innenfor det enkelte fagfelt osv. For å se hvilket potensial som kan ligge i en sammenslåing, kan vi se på erfaringer fra andre kommuner. Telemarksforskning vurderte dette da de utredet kommunesammenslåingen mellom Mosvik og Inderøy. Ser vi på folketallet i Mosvik og Inderøy oppimot folketallet i Rissa og Leksvik, kan dette gi en pekepinn på innsparingspotensial ved en sammenslåing av disse kommunene. Dette er en enkel tilnærming som ikke blir 100 % riktig, men beregningen gir et relevant inntrykk av potensialet.

Administrativt kan det kanskje tas ut en besparelse på **kr 7,6 mill** (etter modellen Mosvik/Inderøy). Mosvik og Inderøy kalkulerte med kr 5,0 mill. I følge Trønderavisa 19.03.2014 hadde de spart inn 4 mill. allerede etter knapt 2 år, og drar da nytte av dette i den resterende perioden som inndelingstilskuddet beholdes.

Tjenesteproduksjon er vanskelig å fastsette uansett forarbeid, men en antatt besparelse kan være bortimot **kr 21 mill**. I rapporten for Mosvik og Inderøy ble det kalkulert med kr 14,2 mill.

Totalt utgjør dette **kr 28,6 mill**.

Det vil sannsynligvis være krevende å oppnå dette tallet, men det er helt klart noe å strekke seg etter. Skulle Rissa og Leksvik klare å få denne effekten etter 20 år, vil den sammenslåtte kommunen samlet forbedre sitt driftsresultat med **kr 8,9 mill**. (kr 28,6 mill – kr 19,7 mill). Dette med utgangspunkt i dagens tildelingssystem.

Den største usikkerheten vil nok ligge rundt besparelser i tjenesteproduksjon målt mot redusert tilskuddsnivå etter 15-20 år. Dette er krevende å gjennomføre. Administrasjonskostnadene kan åpenbart reduseres i en sammenslått kommune, men det er sannsynligvis langt fra tilstrekkelig til å dekke inn reduksjonen i statlige overføringer som vil skje etter 20 år.

4.3 Oppsummering og analyse

Begge kommunene har utfordringer i forhold til å levere et godt nok driftsresultat. Både Rissa og Leksvik arbeider med små marginer, og det må tas vesentlige grep for å levere et tilfredsstillende driftsresultat. Ser vi på KOSTRA tallene (jfr kap 5) innen de største sektorene, Oppvekst og Helse & Omsorg, ser vi at det er rimelig store forskjeller mellom kommunene. Samtidig viser tallene hvor det er mulig å hente ut synergier ved en sammenslåing. Leksvik kommune har positiv drift pr 31.12.2013, og Rissa kommune har oppsparte midler som gir muligheter til, etter hvert, å få levert et godt driftsresultat og et enda bedre regnskapsmessig resultat.

Den samlede gjeldssituasjonen vil også i en sammenslått kommune bli utfordrende.

Rissa og Leksvik vil få et engangsbeløp på kr 25 mill. i forbindelse med en eventuell sammenslåing. Etter 20 år vil samlet tilskudd være redusert med kr 19,7 mill pr år. I beste fall kan kommunene spare bortimot kr 30 mill. på en sammenslåing, men realistisk sett så vil besparelsen ligge nærmere kr 20 mill. En sammenslåing bør derfor ikke i hovedsak basere seg på store økonomiske besparelser, men mer på bedre profesjonalitet, større fagmiljø og større påvirkningskraft.

5. Tjenesteproduksjon

Hvordan tjenestetilbudet blir påvirket av en eventuell kommunesammenslåing, vil trolig være det spørsmålet innbyggerne er mest opptatt av. Hvordan kvaliteten er på skole, barnehage og omsorgstjenester betyr mer for de fleste enn kommunenavn og lokalisering av rådhuset.

En viktig forutsetning for en sammenslåing av Rissa kommune og Leksvik kommune er derfor at tjenestetilbudet til innbyggerne ikke blir svekket. Et mål med en eventuell sammenslåing må være at kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet blir sikret og videreutviklet, bl.a. gjennom større fagmiljøer. Samtidig kan det være mulig å oppnå noe effektivisering, for eksempel gjennom stordriftsfordeler.

Vi har her sett på organiseringen av tjenester i Rissa og Leksvik, med hovedvekt på Rissa kommune.

5.1 Kommunale tjenester i Rissa og Leksvik

5.1.1 Administrativ organisering

Rissa kommune er nå organisert med en ledelse bestående av rådmann, assisterende rådmann, økonomisjef, oppvekstsjef og helse- og omsorgssjef.

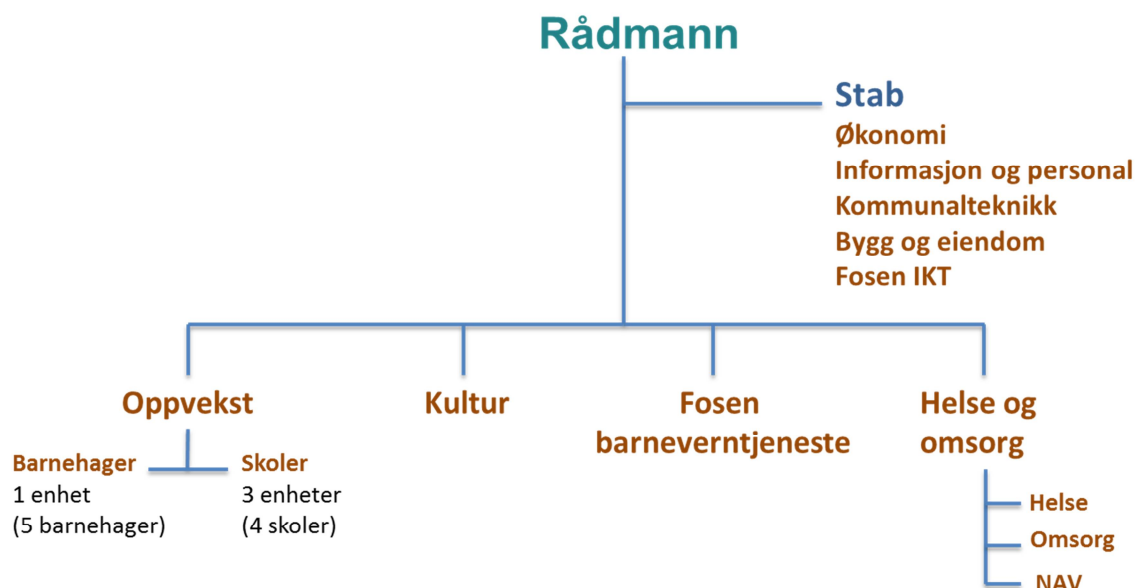
Organisasjonen er delt inn i 5 forskjellige tjenesteområder:

- Oppvekst
- Kultur
- Fosen Barneverntjeneste
- Helse og omsorg
- Bygg og eiendom

Rådmannens stab inneholder tjenestene økonomi, informasjon og personal, kommunalteknikk og Fosen IKT.

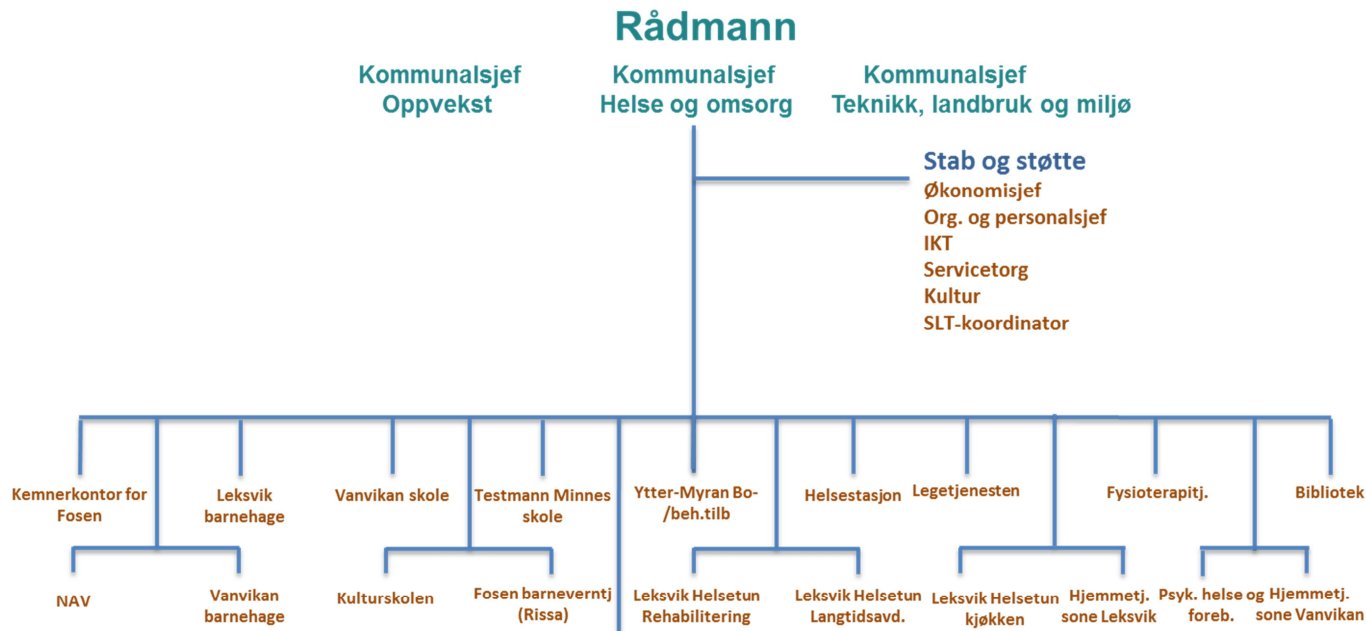
Sektorene oppvekst og helse og omsorg ledes av henholdsvis oppvekstsjef og helse- og omsorgssjef, mens de øvrige tjenesteområdene kultur, Fosen Barneverntjeneste, Bygg og eiendom, samt stabsfunksjonene er direkte underlagt rådmannen.

Figur 13 - Administrativ organisering i Rissa kommune



Leksvik kommune er i utgangspunktet organisert med 2 kommunalsjefer innenfor områdene oppvekst, helse- og omsorg og teknisk. I tillegg består rådmannens ledergruppe av økonomisjef og personal- og organisasjonssjef.

Figur 14 - Administrativ organisering i Leksvik kommune



Stillingene som kommunalsjef for områdene oppvekst og helse- og omsorg, samt stillingen som organisasjons- og personalsjef står for tiden vakante. Kommunalsjefstillingene er utlyst med søknadsfrist 25.8.2014. Stillingen som organisasjons- og personalsjef er ikke lyst ut. Leksvik kommune har imidlertid inngått en samarbeidsavtale med Rissa kommune om kjøp av tjenester innenfor personalområdet som foreløpig gjelder til 31.12.2014. I praksis betyr dette at Rissa og Leksvik for tiden har felles personaltjeneste.

5.1.2 Oppvekst

Rissa kommune har i dag 4 kommunale grunnskoler:

- Åsly skole (1. – 10 trinn, ca 380 elever)
- Stadsbygd skole (1. – 10. trinn, ca 280 elever)
- Mælan skole (1. – 10. trinn, ca 110 elever)
- Fevåg/Hasselvika skole (1. – 7. trinn, ca 50 elever)

Bygging av den nye Åsly skole er i gang og skal være klar til bruk 1.1. 2016. Samtidig er det vedtatt en omfattende rehabilitering av Stadsbygd skole og Mælan skole.

Skaugdalen Montessori skole startet opp i august og er kommunens eneste private skole. Skolen har for øyeblikket 14 elever og undervisning i 1. – 7. trinn.

Rissa kommune har 5 kommunale barnehager og 6 private:

- Høgåsmyra barnehage (kommunal)
- Fembøringen barnehage (kommunal)
- Fagerbakken barnehage (kommunal)
- Fevåg barnehage (kommunal)
- Skogly friluftsbarnhage (kommunal)
- Akrobaten barnehage (privat)
- Fosnaheim naturbarnehage (privat)
- Tryllefløyten musikkbarnehage (privat)
- Skaugdalen barnehage (privat)
- Tungrø barnehage (privat)
- Årsneth familiebarnehage (privat)

Leksvik kommune har 2 kommunale grunnskoler:

- Testmann Minne skole (1. – 10. trinn, ca 300 elever)
- Vanvikan skole (1. – 10. trinn, ca 150 elever)

Videre har Leksvik 2 kommunale barnehager og 3 private:

- Leksvik barnehage (kommunal)
- Vanvikan barnehage (kommunal)
- Steinvegen barnehage (privat)
- Tuppen og Lillemor barnehage (privat)
- Borgly barnehage (privat)

Ser vi på KOSTRA-statistikk for oppvekstområdet ser vi at Leksvik bruker noe mer pr. innbygger på barnehage, mens kommunene ligger relativt likt på grunnskoleområdet.

Figur 15 – Netto driftsutgifter til barnehage og grunnskole (KOSTRA)

	Rissa	Leksvik
Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	kr 100 804	kr 130 424
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor , per innbygger 6 – 15 år	kr 114 157	kr 117 633

5.1.3 Helse og omsorg

For både Leksvik og Rissa kommune utgjør pleie- og omsorgstjenestene den største delen av sektoren helse og omsorg, både i antall ansatte/årsverk og ressursbruk.

Rissa kommune har i dag delt omsorgstjenestene inn i 3 omsorgssoner, Rissa, Stadsbygd og Stjørna. Alle sonene har egne baser for hjemmetjenester og institusjonsplasser. Kommunen har to sykehjem i henholdsvis Rissa og Råkvåg (Stjørna), mens Stadsbygd sone har et eldresenter.

I 2013/2014 har Rissa kommune gjennomført et større utredningsarbeid kalt «Framtidas helse og omsorg». Prosjektet ser på hvordan kommunen bør møte eksisterende og framtidige utfordringer innenfor helse- og omsorgssektoren, spesielt tatt i betraktning de store utfordringene som blant annet samhandlingsreformen og folkehelseloven gir. Prosjektrapporten skisserer flere mulige løsninger som alle innebærer store bygningsmessige investeringer i både Rissa- og Stadsbygd sone. Rapporten er i skrivende stund ikke ferdig politisk behandlet slik at det foreløpig er uklart om det vil gjøres strukturelle endringer i kommunens omsorgstjenester.

Leksvik kommune har kun én institusjon, nemlig Leksvik Helsetun. I tillegg har kommunen to soner for hjemmetjenester – Leksvik og Vanvikan. Begge sonene betjenes av felles nattevakt.

Kommunenes helsetjenester består av mange av de samme tjenestene, som legetjeneste, fysioterapi, jordmortjeneste, psykisk helse m.m. Rissa og Leksvik samarbeider om felles legevakt etter kontortid, denne er plassert i Vanvikan. Rissa og Leksvik har i tillegg søkt Helsedirektoratet om å få opprette felles øyeblikkelig hjelp døgnopphold ved Rissa Helsetun fra 2015. Det innebærer at fastleger fra begge kommuner, samt legevakt, har mulighet til å legge inn enkelte pasientkategorier ved Rissa Helsetun i stedet for å sende dem til St Olavs Hospital.

Både Rissa og Leksvik har egne NAV-kontor som driftes i samarbeid med de statlige tjenestene. NAV Rissa skiller seg ut ved at de har kommunalt ansatt leder. Kommunene samarbeider om «Avdeling for integrering og opplæring» som består av flyktningetjeneste og voksenopplæring.

Figur 16 - Netto driftsutgifter helse og omsorg (KOSTRA)

	Rissa	Leksvik
Netto driftsutgifter per innbygger, pleie og omsorgstjenesten	kr 16 663	kr 18 493
Netto driftsutgifter pr. innbygger, kommunehelsetjenesten	kr 2 800	kr 3 457
Netto driftsutgifter pr. innbygger 20-66 år, sosialtjenesten	kr 1 429	Kr 1 047

5.1.4 Øvrige tjenester

Som i andre kommuner er Helse og omsorg og Oppvekst de klart største tjenestene i Rissa og Leksvik. De andre tjenestene spenner fra kultur, kommunalteknikk og eiendomsdrift til informasjon, personal og IKT. Under gis en kortfattet oversikt over de øvrige tjenestene i Rissa kommune.

Rissa har nylig omorganisert den administrative strukturen, noe som medførte en sammenslåing av Informasjon og personal. Den nye stabsenheten har ansvar for servicetorg, dokumentcenter (arkiv), personal, informasjon og politisk sekretariat. Sammensetningen gir et bredt spekter av oppgaver og ansatte med mangfoldig administrativ kompetanse.

Kommunalteknikk har ansvaret for kommunens tekniske tjenester, dvs. vann, avløp, drift av kommunale veger, byggesaksbehandling, plantjenester og oppmåling.

Kulturavdelingen i Rissa kommune består av Rissa kulturskole, bibliotek og kultur og fritid. Kulturskolen har de siste årene hatt en markant vekst i antall elever og har i dag ventelister på flere tilbud. Kommunen har bibliotekfilialer i Rissa, Stadsbygd og Mælan. Filialene på Stadsbygd og Mælan er kombinasjonsbibliotek i samlokalisering med skolebibliotek. Til tross for pressede ressurser har aktiviteten til kulturavdelingen økt de siste årene og bidrar til å sette sitt preg på Rissa kommune.

Bygg og Eiendom har ansvar for drift av alle kommunens bygg. Dette gjelder alt fra renhold og vaktmestertjenester til bassengdrift og prosjektering av nybygg.

På grunn av forskjellen i størrelse mellom kommunene er alle tjenestene mindre i Leksvik og består i flere tilfeller av 1 – 2 personer. Dette er tilfelle for enkelte områder også i Rissa.

5.2 Interkommunale samarbeid mellom Rissa og Leksvik

Kommunene på Fosen var tidlig ute med interkommunalt samarbeid. Fosen Regionråd ble etablert i 1989 og har utviklet seg til et omfattende tjenestesamarbeid og et sterkt faglig og politisk nettverk. Kommunene Rissa og Leksvik er vertskommune for flere av disse.

Fosen IKT leverer tjenester til alle de 7 kommunene på Fosen. Rissa er vertskommune for tjenesten som har 8 faste ansatte. Både Leksvik og Rissa har lagt inn alle sine IKT-oppgaver i Fosen IKT, som på denne måte fungerer som kommunens IKT-tjeneste i begge kommunene.

Fosen Barneverntjeneste ble etablert i 2012 og er felles barneverntjeneste for alle de 7 kommunene på Fosen. Hovedkontoret ligger i vertskommunen Rissa, men ansatte har kontorsted i alle kommunene, inkludert Leksvik.

Rissa kommune er også vertskommune for Fosen Inkasso og Fosen Låneadministrasjon. Fosen Inkasso innfordrer pengekrav for 7 Fosen-kommuner og 7 kommunale selskaper. Fosen Låneadministrasjon administrer startlånene for Osen, Roan, Bjugn, Leksvik og Rissa kommune.

Leksvik kommune er vertskommune for Kemnerkontor i Fosen. Kemnerkontoret krever inn og fordeler skatt, skattetrekk og arbeidsgiveravgift for de 7 kommunene på Fosen.

Kommunene Rissa og Leksvik har også egne samarbeidsordninger i tillegg. Noen av disse er kun mellom de to kommunene, mens andre involverer også andre kommuner. Blant samarbeidene som involverer Rissa og Leksvik kan vi nevne:

- Fosen Regionråd
- Trondheimsregionen
- Legevakt
- Voksenopplæring
- Fosen Renovasjon IKS
- TBRT
- Fosen Helse IKS
- Øyeblikkelig hjelp døgnåpent tilbud
- Fosen kontrollutvalgssekretariat IKS
- Fosen lønn
- Fosen regnskap
- Plan, miljø, landbruk
- Byggesak
- Landbruksprosjekt
- Fosen kommunerevisjon IKS
- Vanvikanhallen
- Fagnettverk på områder som økonomi, personal, oppvekst, helse og omsorg m.m.

Lista er ikke uttømmende, men gir et bilde av hvor utstrakt samarbeidet kommunene Leksvik og Rissa har i utgangspunktet. Kommunene kjenner hverandre godt og det eksisterende samarbeidet gir et godt grunnlag for at en eventuell sammenslåing skal kunne lykkes.

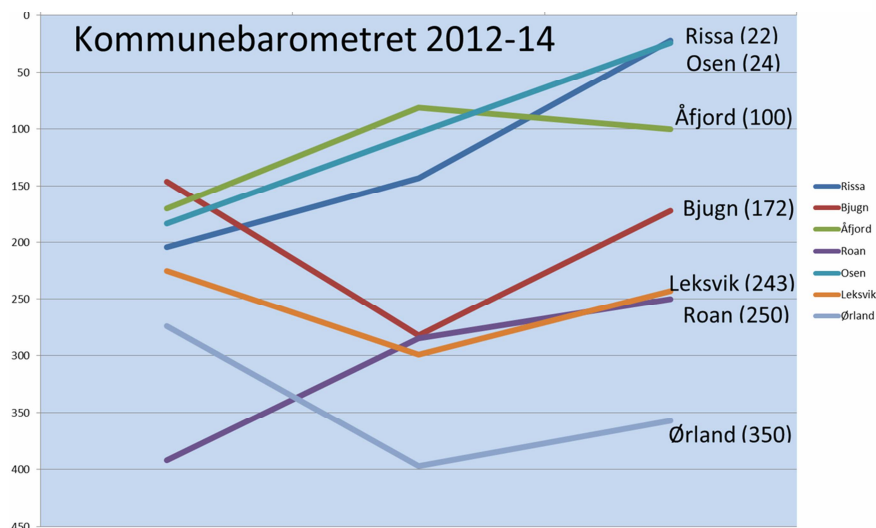
En slik omfattende bruk av interkommunale samarbeidsområder er positivt ift kompetanse og kvalitet, men man kan ikke legge skjul på at det også er krevende ift administrasjon, effektivitet og organisering. En sammenslåing vil «reduere» alle samarbeidsområder der kun Rissa og Leksvik er involvert. Dette vil bidra til å rydde mye på dette området, og vil helt klart bidra til større effektivitet og mindre administrering.

5.3 Oppsummering og analyse

De kommunale tjenestene i Rissa kommune må kunne sies å være jevnt over gode. Dette bekreftes i kommunens egen innbyggerundersøkelse (2014) hvor innbyggerne gir en totalscore på 4,6 hvor høyeste score var 6. Best resultat oppnår bibliotek, barnehage og hjemmetjenestene.

Kommunal Rapport gjennomfører hvert år sin egen analyse av norske kommuners drift og tjenester. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås KOSTRA-database, endelige tall for 2013,

Figur 17 - Kommunebarometeret 2012 - 2014 for Fosenkommunene



Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Grunnskolenes informasjonssystem, Folkehelseinstituttets kommunedatabase og Kommune-proposisjonen 2014. Rissa kommune har der hatt en svært positiv utvikling de siste tre årene og ble i 2014 vurdert til en 22. plass blant landets kommuner, best blant de 7 kommunene på Fosen. Leksvik ligger noe lengre ned på en 243. plass totalt.

Rissa og Leksvik har organisert seg relativt likt. Til tross for noe vakanse på ledernivå i Leksvik ser kommunene ut til å organisert og strukturert sine tjenester på omtrent samme måte. Selv om en må forvente betydelige forskjeller i organisasjonskultur og arbeidsmiljø, kan likhetene i organisering bidra til at overgangen for ansatte ikke blir for store.

Samtidig ser vi at begge kommunene har en geografisk spredt tjenestestruktur. Selv om Rissa har flere store bygder/tettsteder enn Leksvik (Leksvik og Vanvikan), er diskusjonen rundt skolestruktur, plassering av omsorgstjenester m.m. den samme. Hvordan en sammenslåing vil påvirke strukturen på tjenestene (spesielt skole og helse/omsorg), vil trolig være viktige spørsmål for både ansatte og innbyggerne. Samtidig vil et vedtak om sammenslåing i seg selv ikke nødvendigvis medføre endringer for hvor tjenestene skal produseres. Innbyggerne skal fortsatt bo der de bor i dag og har samme behov

som tjenester om Rissa og Leksvik er en eller to kommuner. Eventuelle strukturelle endringer vil være viktige politiske spørsmål som bør drøftes etter iverksetting av sammenslåingen.

Kommunene samarbeider allerede i dag om mange tjenester, noe som bl.a. bidrar til at kommunenes ansatte på mange områder er godt kjente med hverandre. Det vil gjøre en eventuell sammenslåing lettere enn dersom det motsatte var tilfelle. I tillegg er det utstrakte samarbeidet et tydelig signal om at kommunene er for små til å kunne fylle alle sine roller og oppgaver alene. Det må kunne forventes at også en sammenslått kommune vil ha stor nytte av interkommunalt samarbeid på regionnivå på tjenester som regnskap, lønn, barnevern m.m.

6. Myndighetsutøvelse

Kommunene er i mange sammenhenger tillagt myndighetsutøvelse av Staten. Som i kommunens rolle som tjenesteleverandør er det også her viktig med god rettsikkerhet for innbyggerne og en organisering som sikrer likebehandling og god kvalitet. De to rollene som tjenesteleverandør og myndighetsutøver kan være vanskelig å skille og henger nøye sammen. Hva som tillates av aktivitet eller innvilges av tjenester henger sammen med hvilken service som ytes og tjenestene som leveres.

Det er vanskelig å gi noe entydig svar på hvordan kommunistørrelse og en eventuell sammenslåing med Leksvik påvirker myndighetsutøvelsen i Rissa. Det er likevel liten tvil om at større og sterkere fagmiljø vil styrke kvaliteten på myndighetsutøvelsen. Samtidig vil det bidra til redusert sårbarhet og mer forutsigbar tilstedeværelse. Flere former for myndighetsutøvelse krever spesiell kompetanse som i dag kun enkelte ansatte i Rissa kommune har. Dette gjør kommunen sårbar ved fravær og kan i ytterste konsekvens gi en situasjon der kommunen ikke er i stand til å fatte nødvendige vedtak på grunn av manglende kompetanse. Selv om Leksvik kommune er i den samme situasjonen i dag, vil en større kommune ha større mulighet til å utvikle nødvendig kompetanse blant flere ansatte og være mindre sårbar ved fravær.

En annen utfordring er stadig flere oppgaver som krever spesialkompetanse. I en liten kommune oppstår denne type oppgaver såpass sjelden at det ikke er ressurser til å ha spisskompetanse på hvert felt. Jo mindre kommunen er, jo bredere spekter av saker må en ansatt håndtere. En større kommune med et større fagmiljø vil slik sett bidra til en større forutsigbarhet og sikre nødvendig spisskompetanse.

Kompetansen i Rissa kommune vurderes for øyeblikket som tilstrekkelig og god nok. Det er få klagesaker og saksbehandlingen ser ut til å være god. Vi ser imidlertid at det er utfordrende å rekruttere nyansatte til enkelte stillinger og at en av årsakene kan være mangelen på fagmiljø. En tenkt forverret framtidig situasjon med for lavt kompetansenivå i organisasjonen vil imidlertid kunne føre til uriktige vedtak og mange klager. En større kommune må kunne forutsettes å oppnå større fagmiljø og lettere kunne rekruttere til viktige fagstillinger.

Et annet spørsmål som ofte stilles i små kommuner, er habilitet i myndighetsutøvelsen. I samfunn hvor «alle kjenner alle» hender det ofte at enten saksbehandleren selv eller noen av dens kollegaer er direkte berørt av saken eller har familiemedlemmer som er det. Det er dette regjeringens ekspertutvalg mener når de snakker om behovet for tilstrekkelig «distanse» til saksbehandler. At saksbehandlerne i Rissa kommune opptrer profesjonelt og fratrer dersom de er inhabile i en sak, er en selvfølge. Mistanken om nære relasjoner kan likevel svekke tilliten hos innbyggerne og gi grobunn til negativt omdømme. Dette gjelder spesielt dersom vedtaket i saken ikke går i søkeren/innbyggerens favør, selv om det var objektive årsaker til dette og vedtaket er riktig.

Vi har ikke inntrykk av at habilitet er en stor utfordring i Rissa kommune i dag. Erfaringene med Fosen Barneverntjeneste viser imidlertid at det å ha en større tjeneste, hvor ansatte har forskjellige bosteder, kan være en fordel. Da kan ansatte slippe å behandle saker til personer de har jevnlig kontakt med, selv om de etter loven er habile til å behandle saken. En større kommune vil slik sett gi større fleksibilitet og mulighet til å unngå slike situasjoner.

Det er ikke gjort undersøkelser i forhold til Leksvik kommune for dette temaet. Det er likevel grunn til å tro at en kommune som er betydelig mindre, har samme eller større utfordringer på dette feltet enn Rissa.

6.1 Oppsummering og analyse

I tillegg til tjenesteproduksjonen er kommunens rolle som myndighetsutøver betydningsfull for både innbyggere og lokalsamfunn. Myndigheten gjelder alt fra byggesaksbehandling og arealforvaltning til skjenkebevilling og tildeling av startlån.

Størrelsen på Rissa kommune oppleves ikke som et stort hinder for myndighetsutøvelsen i dag. Det oppleves likevel som at kommunen ligger i grenseland ift hvor stor kommunen bør være for å sikre tilstrekkelig spisskompetanse, fagmiljø og robusthet. Regjeringens ekspertutvalg peker på «tilstrekkelig distanse» mellom saksbehandler og innbyggerne for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i saksbehandlingen. Rissa kommunes erfaringer med Fosen Barneverntjeneste viser at en større tjeneste og større «distanse» kan gi positive effekter både for ansatte og innbyggere. En sammenslåing av Rissa og Leksvik vil trolig bidra til en enda bedre myndighetsutøvelse og en større trygghet for likebehandling og habilitet.

7. Samfunnsutvikling

Rissa Kommune er nå i ferd med å ferdigbehandle kommunenplanens samfunnsdel for perioden 2014 – 2026. Leksvik kjører nå samme prosessen med sin samfunnsdel. De leier ressurser fra Rissa Kommune, og vil bygge opp sin samfunnsdel etter den samme malen som oss. Det er da naturlig at målsettingene i begge sine samfunnsdeler blir noenlunde like, og som igjen vil medføre at det ikke trenger å bli de store utfordringene med å samkjøre dette i en sammenslåingsprosess..

7.1 Næringsutvikling

Rissa Utvikling KF er Rissa Kommune sitt næringssselskap og har ansvar for kommunens ivaretagelse og utvikling av kommunens næring – og landbruksutvikling.

I Leksvik kommune er det selskapet Leksvik Industrielle Vekst AS (LIV AS) som ivaretar kommunens næringsarbeid. Selskapet har tilholdssted i Vanvikan. Rissa Kommune er inne på eiersiden i LIV AS, og har varaplass i styret.

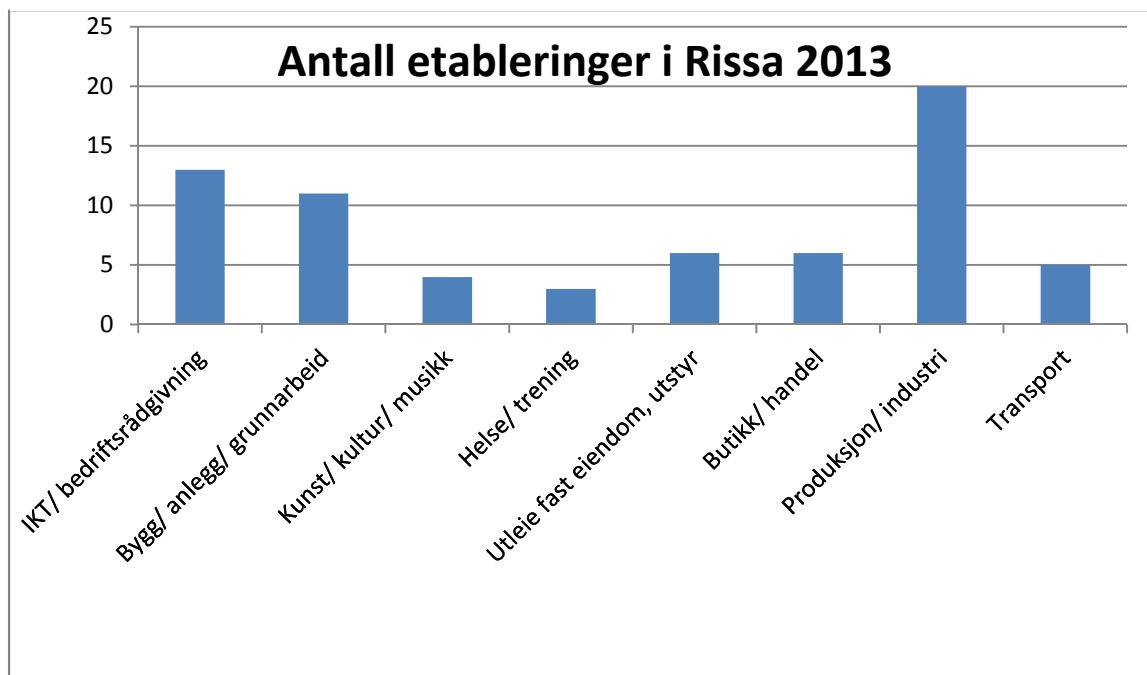
I tillegg er det etablert et felles forum for industrien i Rissa og Leksvik, det er Leksvik og Rissa Industriforum (LORIF), hvor Rissa Utvikling er i ukentlig kontakt med daglig leder angående felles utfordringer og muligheter.

7.2 Vekst i bedriftsetableringer

I alt ble 70 nye bedrifter registrert etablert i Brønnøysundregistrene i 2013, en svært positiv utvikling. Det er stort fokus på etablereropplæring og oppfølging av nyetablerere. Etablererkursene er sammen med gratis oppfølging, bærebjelken i arbeidet med etablererne. Rissa Utvikling KF leder også flere stedsutviklingsprosjekter i kommunen der næringsutvikling og verdiskaping er hovedelementene.

Rissa Utvikling KF samarbeider med Leksvik på gjennomføring av en del kurs og etablereropplæring.

Figur 18 - Antall nyetableringer i Rissa i 2013 fordelt etter bransje



7.3 Bru over Trondheimsfjorden

Rissa Utvikling jobber kontinuerlig med prosjektet «Bru over Trondheimsfjorden», noe som vil være en viktig sak både for Rissa og Leksvik Kommune. Prosjektet er fortløpende presentert i og for ulike fora, blant annet for Trondheimsregionen.

Brua vil utvilsomt innvirke positivt både på sysselsetting og bosetting på Fosen og vil bidra til enda større fremtidsnytte i et felles bo- og arbeidsmarked. Teknisk er prosjektet avklart som realiserbart og det jobbes nå med å få inn brua som en del av «Fergefri E39» på Vestlandet.

7.4 Landbruk

På landbruksområdet er det et tett samarbeid mellom Rissa kommune og Leksvik kommune, bl.a. ved at en landbruksrådgiver i Rissa også har 20 % stilling i Leksvik, mot at en av de landbruksansatte i Leksvik nå har 20 % stilling i Rissa. Samarbeidet er under stadig utvikling.

7.4.1 Skogbruk og utmark

Lensa-Fosen er et 3-årig prosjekt med målsetting om økt aktivitet og verdiskaping i skogbruket på Fosen. Deltakerkommuner er Osen, Roan, Ørland/Bjugn, Åfjord, Leksvik og Rissa. Det er ansatt en skogpådriver i regionene – og har som hovedoppgave å drive oppsøkende virksomhet og få i gang skogrelaterte tiltak. Skogeierlagene er sentrale i Lensa-prosjektet, og samarbeidet mellom skogpådriver, skogeierlag og de skogansvarlige i kommunene er stadig under utvikling.

7.4.2 Landbruksprosjekt

Landbruksprosjektet er et samarbeid mellom Rissa, Åfjord, Roan og Leksvik kommune. Prosjektet ble startet i 2012, og målsettingen er økt aktivitet, nyskaping og vekst i og i tilknytning til landbruket i de respektive kommunene. I tillegg til ressursbruk og økonomiske midler fra deltakerkommunene er

prosjektet finansiert gjennom Fylkesmannen og Fylkeskommunen i Sør-Trøndelag. Samlet får kommunene en bredere kompetanse og økt fokus/ressurs på utviklingsoppgaver.

7.4.3 Utbyggingssaker

Rissa er en av Sør-Trøndelags største landbrukskommuner. I 2013 ble det levert 12.545.189 liter melk og 652.546 kg storfekjøtt, 682.509 kg kylling, 38.283 kg småfekjøtt og 237.511 kg svinerjøtt.

Landbruksnæringa i Rissa er offensiv og investeringslysten, og tall fra Innovasjon Norge viser at det i sum er hentet kr. 9.712.000,- til Rissa i 2013, som er samlet beløp fra tildelt landbrukslån, rentestøttegrunnlag og BU-tilskudd. På listen over samlet landbruksengasjement gjennom Innovasjon Norge, ligger Rissa som nr. 7 i 2013.

8. Demokrati

En velfungerende kommune er avhengig av at lokaldemokratiet fungerer godt. Det betyr at innbyggerne må engasjere seg i beslutningsprosesser i kommunen og bidra i det politiske arbeidet. Skal dette oppnås, må det også legges til rette for dette gjennom gode politiske system og gode rammevilkår for de folkevalgte. Dette må også tas med i vurderingen når kommunestrukturen skal vurderes. Kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet?

8.1 Politisk organisering

Begge kommunene er organisert etter formannskapsprinsippet, men har valgt to forskjellige modeller. Rissa kommune har en politisk organisering i tråd med hovedutvalgsmodellen med 3 hovedutvalg for henholdsvis oppvekst og kultur (HOK), helse og omsorg (HOM) og landbruk, teknisk og miljø (HLTM). Disse er å anse som faste utvalg etter kommunelovens §10 nr. 1 og har delegert beslutningsmyndighet i gitte saker fra kommunestyret.

Leksvik kommune har en komiteorganisering med komiteer for henholdsvis helse og omsorg, næring og miljø, samt oppvekst. Komiteene har ingen beslutningsmyndighet, men innstiller til formannskap og kommunestyret i fagspesifikke saker.

Også i størrelse på kommunestyret er det en viss forskjell mellom kommunene. Rissa har i dag 23 representanter i kommunestyret, mens Leksvik har 25. Begge kommunene har imidlertid 7 representanter i formannskapet.

8.2 Partipolitisk sammensetning

Den partipolitiske sammensetningen av kommunestyrene i Rissa og Leksvik er ikke helt ulik, men det er likevel noen forskjeller. Høyre står sterkere i Rissa, mens Arbeiderpartiet og Senterpartiet står noe sterkere i Leksvik.

Figur 19 - Partipolitisk sammensetning av kommunestyrene i Rissa og Leksvik

Parti	Rissa	Leksvik
Høyre	8	5
Arbeiderpartiet	5	7
Senterpartiet	4	6
Fremskrittspartiet	2	3
Sosialistisk Venstreparti	1	1
Kristelig Folkeparti	1	2
Venstre	1	1
Pensjonistpartiet	1	

Det antas at en sammenslåing vil kunne påvirke sammensetningen av et nytt kommunestyre, men det er vanskelig å vurdere nøyaktig hvordan dette vil slå ut under kommunevalg.

8.3 Vurdering

Ved en eventuell sammenslåing av kommunene Rissa og Leksvik må det gjøres endringer i den politiske strukturen. En del av innsparingspotensialet ligger nettopp i kostnader til folkevalgte organer. Det betyr at antall innbyggere pr politiker vil måtte øke ved en sammenslåing. Samtidig er det viktig at begge kommuner blir godt representert i et framtidig kommunestyre. En økning i antall innbyggere pr politiker kan føre til at avstanden mellom politikerne og velgerne blir større. Det kan videre svekke muligheten innbyggerne føler de har til å påvirke det som skjer i kommunen deres. Det kan derfor være fornuftig å utvide antallet noe i forhold til hva Rissa kommune har i dag. Kanskje kan et antall på 31 representanter i kommunestyret og 9 i formannskapet være passende i oppstarten av en sammenslått kommune. De politiske utvalgene i en sammenslått kommune må, spesielt i oppstarten, forvente flere saker og hyppigere møter. Selv om dette gir økt belastning på de som blir folkevalgte i den nye kommunen, kan dette også gi en fordel. Den store majoriteten av kommunepolitikere utøver vervene på fritida ved siden av jobb. Økt politisk aktivitet kan faktisk også virke inn positivt på den måten at det gir representantene muligheten til å bruke mer tid på rollen, gi mer kompetanse og slik sett en enda større spissing og profesjonalisering av rollen. Samtidig er det viktig å sikre at avstanden til velgerne ikke oppleves som større enn nødvendig

Ettersom kommunene har forskjellig politisk organisering må det tas et valg om man skal bruke hovedutvalgsmodellen som Rissa gjør i dag, eller komiteorganisering slik Leksvik bruker.

8.4 Oppsummering og analyse

Den politiske sammensetningen i kommunene er ulik, og en ny sammenslått kommune vil gi et kommunestyre som ser annerledes ut enn det de to kommunene har i dag. Utfordringene er uansett ikke større enn at de bør kunne løses. For å sikre at alle føler seg hørt, burde et nytt, felles kommunestyre ideelt sett ha god representasjon fra begge kommunene. Dette er imidlertid vanskelig å gjennomføre i praksis. Et for stort fokus på dette kan imidlertid føre til en forsterket «bygdekamp» i de politiske foraene. Et overordnet mål om fellesskap og utvikling av en ny «vi-følelse» bør derfor prioriteres høyt.

Begge kommunene har i dag 7 representanter i formannskapet. Rissa har 23 kommunestyrerepresentanter, mens Leksvik har 25. For å sikre tilstrekkelig representasjon i kommunestyret for en eventuell ny kommune, foreslås det at kommunestyret i den nye kommunen utvides til 29 representanter og at formannskapet utvides til 9.

9. Gjennomførte prosesser

9.1 Involvering av innbyggerne

I forbindelse med rullering av kommuneplanens samfunnsdel ble det gjennomført totalt 5 folkemøter i Råkvåg, Skaugdalen, Hasselvika, Stadsbygda og Rissa. Oppmøtet disse kveldene var godt og engasjementet var stort. Et av temaene som ble drøftet var en mulig sammenslåing med Leksvik kommune.

De fleste som deltok på møtene var positive til en sammenslåing med Leksvik. Det ble pekt på at dette er en naturlig utvikling og at det kan gjøre kommunen i stand til å håndtere framtidig utfordringer bedre. Samtidig framkom det et ønske om en større og sterkere kommune som kan bidra til sterkere fagmiljø og bedre tjenester.

På den andre siden fryktet enkelte dårligere tilgjengelighet til de kommunale tjenestene, med andre ord var det en frykt for at en sammenslåing kunne bety sentralisering av sentrale omsorgstjenester og skolenedleggelse. Noen var også bekymret for at det politiske engasjementet kunne bli svakere enn før. En kommunesammenslåing må nødvendigvis bety færre folkevalgte, og vil det da være mulig å opprettholde like stort engasjement som nå?

Folkemøtene var også en god anledning til å få fram hva innbyggerne ønsker svar på ved en eventuell sammenslåing med Leksvik. De spørsmålene som gikk igjen oftest var:

- Hvilke konsekvenser vil sammenslåingen få for den enkelte innbygger?
- Hva skal være navnet på den nye kommunen?
- Hva skjer med videregående skole i en «ny» kommune?
- Hvilke økonomiske effekter vil en sammenslåing ha?
- Hvordan kan en legge til rette for at politisk arbeid blir interessant i en «ny» kommune?
- Hvilke konsekvenser vil en sammenslåing ha for ansatte?
- Hva vil en sammenslåing bety for det øvrige interkommunale samarbeidet og utviklingen av Fosen?

9.2 Vurdering fra ledere

Rådmannen i Rissa utfordret våren 2014 sine ledere til å drøfte muligheter og utfordringer knyttet til en eventuell sammenslåing med Leksvik kommune. Nivået på involveringen i denne prosessen varierer, men de fleste har drøftet spørsmålet med sine ansatte eller i sin egen ledergruppe. En fullstendig versjon av tilbakemeldingene ligger som vedlegg til utredningen, mens hovedpunktene er oppsummert nedenfor.

Jevnt over peker lederne på at en sammenslåing med Leksvik vil gi mange utfordringer, men samtidig enda flere muligheter. De positive sidene som trekkes fram med en sammenslåing er klart i overtall. Her er for eksempel redusert sårbarhet, større fagmiljø trukket fram. Samtidig peker de bl.a. på utfordringen det medfører å slå sammen to eksisterende organisasjonskulturer og at det bør vurderes å innføre ulike tjenester over tid.

9.2.1 Oppvekst

På oppvekstområdet er det i dag begrenset samarbeid mellom de to kommunene. Samarbeidet består først og fremst i felles tilsyn i barnehagene og felles administrasjonsprogram for skolene. I tillegg har kommunene av og til felles søkere til barnehageplass.

Leksvik kommune har ingen barnehagefaglig ansatt i administrasjonen og mangler også et administrasjonsprogram på området. Dette har begrenset samarbeidet så langt, men i en sammenslått kommune vil bildet bli endret positivt. Det gir potensial for faglig samarbeid om planleggingsdager og felles oppvekstkontor med økt barnehagefaglig kompetanse, større og mer fleksibelt barnehageopptak m.m.

For skolene kunne man hatt kun én oppvekstsjef og evt. utvidet kompetansen med en pedagogisk rådgiver for skolene. Dette kunne ha økt den skolefaglige kompetansen og gitt enda bedre oppfølging av skolene.

9.2.2 Helse og omsorg

Enhet for Helse og NAV Rissa har i dag et betydelig samarbeid med Leksvik kommune gjennom bl.a. Voksenopplæring, flyktningetjeneste, legevakt, og ergoterapitjeneste. For disse tjenestene fungerer samarbeidet godt og lederne peker på potensial for et større samarbeid.

NAV peker på mulighetene ved én felles administrasjon og at et rus- og boligsosialt arbeid med enkle grep kan slås sammen i en ny kommune. En sammenslåing vil gi større fagmiljø, økt mulighet for kompetanseheving og redusert sårbarhet.

Legetjenesten ser på ulike legeprogram og knapphet på kontorplasser som utfordringer, men ser samtidig muligheter ved større fagmiljø, redusert sårbarhet og sikrere tjenester.

Helsestasjonen har ingen samarbeidsordninger med Leksvik i dag og peker samtidig på viktigheten av nærhet til brukerne. En sammenslåing kan gi større fagmiljø og mindre sårbarhet, men ikke nødvendigvis reduksjon i bemanning og kostnader.

Fysio- og ergoterapitjenesten i Rissa selger i dag 20 % ergoterapitjeneste til Leksvik kommune. De ser kun fordeler med en evt. sammenslåing. Leksvik har i dag større ressurs på fysioterapitjeneste enn Rissa, slik at en kommunesammenslåing kan bidra til mindre sårbarhet, mulighet til å dra veksler på felles kompetanse og felles digitalt system for hjelpemidler.

Oppfølgingstjenesten har i dag ikke noe samarbeid med Leksvik, men peker på at samarbeid er spennende og peker spesielt på potensialet ved et mulig samarbeid mellom attføringsbedriften Noris AS og Kroa Produkter AS i Leksvik.

PPT har ikke noe samarbeid med Leksvik kommune i dag og peker på at Leksvik ikke har noen PPT-tjeneste. De mener en felles PPT-tjeneste for alle kommunene på Fosen vil være en bedre løsning enn en tjeneste kun for Leksvik og Rissa.

Psykisk helse samarbeider godt med Leksvik i dag, men peker samtidig på viktigheten av tjenestenærhet til brukerne. De mener en kommunesammenslåing vil være uproblematisk og kan gi mulighet for mindre sårbarhet, større fagmiljø og økt kompetanse.

Enhet for omsorg har i dag ingen formelle samarbeidsordninger med Leksvik. Også her er det stort behov for nærhet til tjenestene slik at en kommunesammenslåing i seg selv vil gi liten direkte gevinst. Store avstander gjør det vanskelig å benytte felles personale, samtidig som andelen avdelingsledere er lav i begge kommuner. På den andre siden kan en større enhet gi større mulighet for spesialkompetanse, større kompetansenettverk og felles merkantiltjeneste. Det kan også gi positive effekter som felles inntakskontor ved utskrivning fra sykehus og bedre utnyttelse av sengekapasiteten.

9.2.3 Øvrige tjenester

Fosen Barneverntjeneste inkluderer i dag både Rissa og Leksvik kommuner, hvor Rissa også er vertskommune. En kommunesammenslåing med ett felles kontor kan gi økt kvalitet, mindre sårbarhet, større fagmiljø og enklere oppfølging for leder. De peker imidlertid på at få kontorplasser og for liten nærhet til samarbeidspartnere kan bli en utfordring.

Økonomikontoret i Rissa samarbeider med Leksvik gjennom at begge kommunene er tilsluttet samarbeidsordningene Fosen Regnskap og Fosen Lønn. De peker på at kommunene i dag bruker to ulike arbeidsmetoder i jobbing med budsjett og rapporter. Å samkjøre dette kan være tidkrevende.

Kommunalteknikk i Rissa har samarbeid innenfor vann og avløp med Leksvik kommune. I tillegg er det igangsatt et større samarbeidsprosjekt på områdene plan, miljø og landbruk sammen med Leksvik og Åfjord kommuner. Enhetene ser nesten utelukkende positive muligheter med en sammenslåing av de to kommunene, men påpeker at Leksvik har store utfordringer innenfor VA-området.

Bygg og eiendom peker på at både Rissa og Leksvik har mange av de samme utfordringene og kan dra nytte av en felles organisering av tjenesten.

Fosen IKT drifter i dag IKT-tjeneste for både Rissa og Leksvik, slik at en sammenslåing ikke vil medføre store endringer innenfor deres ansvarsområde. Enhetene i Leksvik kan imidlertid få en noe mer stabil IKT-tjeneste enn de har i dag. De påpeker samtidig at datanettverkene i Leksvik bør oppgraderes med ny hardware og at det er behov for nye PCer i kommunen.

Kulturavdelingen i Rissa kommune har gjennomført en prosess i forhold til samarbeid og kjøp/salg av tjenester med Leksvik, men prosessen stoppet opp våren 2014 etter ønske fra Leksvik. Avdelingen mener en sammenslåing vil kunne bidra til større robusthet, større fagmiljø og noe mindre administrasjon. Samtidig er de fleste kulturtjenestene desentralisert og vil måtte være det uavhengig av kommunestruktur. Så lenge bibliotekene skal ligge på samme sted som i dag, og kulturskolen skal fortsette å undervise der elevene bor/går på skole, vil ikke en sammenslåing gi noen umiddelbar økonomisk innsparing. En mer fleksibel bruk av lærerne i både Rissa og Leksvik kan være positivt, men kan gi større transportkostnader. Oppgaver som i dag gjøres av kultursjef, kulturskolerektor og kulturkonsulent kan imidlertid utføres uavhengig av geografisk plassering.

Informasjon og personal peker på at en kommunesammenslåing kan gi store konsekvenser, spesielt for arkiv og personal. Det vil i en overgangsfase være nødvendig å kjøpe inn ekstern bistand fra for eksempel IKA Trøndelag. Personalkontoret bør ha en nøkkelrolle i prosessen med kommunesammenslåing. Dette gjelder spesielt etter at en evt. sammenslåing er vedtatt. Å ivareta ansatte på en ryddig og god måte i den krevende organisasjonsutviklingen som må gjennomføres, krever et kompetent og ressurssterkt personalkontor.

For selve personalkontoret vil en sammenslåing være positivt. Større fagmiljø, flere ressurser å spille på og samlokaliserte personalmedarbeidere vil gi et løft og større fokus på personalarbeidet. For perioden 1.9.2014 – 31.12.14 har kommunene avtalt at Leksvik kommune kjøper personaltjenester tilsvarende ca 40 % fra Rissa kommune. Selv om dette tilsvarer tjenester på et minimumsnivå gir det et godt grunnlag for en evt. varig felles personaltjeneste.

Servicetorget vil kunne spare ressurser på en sammenslåing. Dette gjelder både sentralbord, selve servicetorget og politisk sekretariat ettersom det kun vil være ett rådhus og antall politiske utvalg vil bli halvert.

9.3 Oppsummering og analyse

9.3.1 Innbyggerinvolvering

Folkemøtene som ble gjennomført i forbindelse med kommuneplanens samfunnsdel viser et større engasjement i forbindelse med spørsmålet om kommunesammenslåing enn det som vises i avisene og sosiale medier. Innbyggerne som deltok på møter i Rissa, var gjennomgående positive til en sammenslåing med Leksvik, men hadde også mange spørsmål. Spørsmålene var i stor grad knyttet til tema som erfaringsmessig blir mye debattert i slike prosesser, som navn, konsekvenser for tjenester, konsekvenser for ansatte m.m. Slike spørsmål kan tyde på at kommunen er tjent med å få debattert disse spørsmålene godt i forkant, slik at det gis en forutsigbarhet for hva innbyggerne kan forvente seg.

Samtidig er det viktig å huske at kun et lite mindretall av kommunens innbyggere deltok på folkemøtene, og kommunesammenslåing var bare ett av mange tema som ble tatt opp på møtene. For at flertallet av innbyggerne skal føle seg tilstrekkelig involvert, vil det være fornuftig med en ytterligere involveringsprosess. Dette anbefales gjennomført på flere plan slik at alle har anledning til å delta. Dette kan for eksempel gjøres ved:

- Egne folkemøter hvor kommunesammenslåing er tema.
Her oppfordres innbyggerne til å delta med spørsmål og meninger om en eventuell sammenslåing med Leksvik kommune
- Borgerundersøkelse
Undersøkelsen bør gjennomføres på nett, men med mulighet til å levere svar på papir for de som ønsker det. For å sikre nødvendig fokus på sammenslåingsspørsmålet anbefales det at undersøkelsen kun inneholder spørsmål knyttet til dette temaet.
- Aktiv bruk av sosiale media.
Dette kan for eksempel gjøres ved at det over en periode på 2-3 måneder, en gang i uken, stilles forskjellige spørsmål knyttet til kommunereformen på Rissa kommunes facebookside.

9.3.2 Involvering av ledere og ansatte

Lederne i Rissa kommune synes å være godt involvert så langt. Jevnt over er lederne positive til en sammenslåing med Leksvik kommune og peker på at dette kan gi mange muligheter til positiv utvikling. Ser vi mer detaljert på hva lederne mener en sammenslåing kan gi av positive effekter, er dette svært likt mange av eksepertutvalgets kriterier, som kapasitet, kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon og gode fagmiljø.

Det er imidlertid viktig at alle ansatte blir involvert i prosessen, ikke bare lederne. Dette er viktig både for at alle gis tilstrekkelig informasjon gjennom hele prosessen, at ansatte gis anledning til å påvirke prosessen og ikke minst at det gis en arena for å stille spørsmål.

Det anbefales at det utarbeides en felles presentasjon av prosessen så langt og planene videre, som vises fram i alle personalmøter. Det bør der legges fram spørsmål til diskusjon slik at ansatte gis reell innflytelse på prosessen. I tillegg bør hovedtillitsvalgte informeres jevnlig og også være representert i prosjektgruppa som skal jobbe videre med sammenslåingsprosessen.

10. Forventede konsekvenser og effekter

10.1 For ansatte

En sammenslåing av to kommuner vil måtte forventes å ha konsekvenser for ansatte. Som skissert i kapittel 4.6.1 vil den raskeste besparelsen oppnås med reduksjon i administrasjon og folkevalgte. En samordning av virksomheten i Rissa kommune og Leksvik kommune forutsettes for eksempel å gi totalt sett mindre administrasjon, færre saksbehandlere og færre ledere. Slike endringer vil medføre at et antall ansatte både vil kunne miste jobben og at en del vil måtte skifte arbeidssted.

Hvordan denne samordningen i første omgang og deretter eventuelt nedbemanningen skal gjennomføres må avklares gjennom en grundig prosess etter eventuelt vedtak om sammenslåing. Det er imidlertid mulig å forutse enkelte mulige konsekvenser.

Det kan forventes at ledere og ansatte saksbehandlere, medarbeidere i servicetorg o.l. er de som først vil bli berørt. En sammenslåingsprosess vil kunne gi uro i organisasjonene ettersom flere ansatte vil frykte at de kommer til å miste jobben sin, at kollegaer splittes, stillinger endres m.m.

Som arbeidsgiver vil det være viktig for Rissa kommune å strekke seg langt for å unngå oppsigelser. Kommunen har erfaringer fra en betydelig nedbemanningsprosess i 2013 hvor mengden nedbemanning som lot seg løse uten oppsigelser var svært stor. En nedbemanning på 31,2 årsverk endte da med 10 oppsigelser av totalt ca 5,5 årsverk.

Begge kommunene har fortsatt betydelig naturlig avgang hvert år ved at ansatte går av med pensjon eller sier opp sine stillinger av andre årsaker. Det forventes derfor at store deler av nedbemanningen i forbindelse med en kommunesammenslåing vil kunne gjennomføres uten oppsigelser.

10.2 For innbyggerne

Mange innbyggere er opptatt av hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing vil få for kommunens tjenester, først og fremst innenfor de store sektorene oppvekst og helse- og omsorg. Paradoksalt nok vil det være vanskelig å gi noe svar på dette før etter en eventuell sammenslåing er vedtatt.

En sammenslåing av kommuner vil nemlig ikke automatisk medføre noen tjenesteendringer annet enn at det reduserer behovet for ledelse, administrasjon og antall folkevalgte. Når det gjelder kommunens øvrige tjenester som skole, helsetjenester og omsorg tjenester vil det være et politisk spørsmål det til en hver tid sittende kommunestyret vil måtte ta stilling til.

11. Fylkestilhørighet

Samtidig som kommunene utreder framtidig kommunestruktur, så foregår det en utredning om trøndelagsfylkene skal slå seg sammen. Våren 2015 vil oppgavefordeling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat behandles i Stortinget.

Leksvik og Rissa kommuner tilhører ulike fylker, og en av dem må søke om endring av fylkestilhørighet. For begge kommuner betyr nærheten og tilknytningen til Trondheim mye.

12. Oppsummering og anbefaling

12.1 Oppsummering

Ordførerne i Leksvik og Rissa kommuner spurte den 26.08.14 statsråd Jan Tore Sanner om Leksvik og Rissa kommuner, med i overkant av totalt 10.000 innbyggere, er tilstrekkelig antall innbyggere i forhold til kommunereformen. Han svarte direkte på spørsmålet og sa at hvis dette er det beste for Leksvik og Rissa, og det er dette disse to kommunene helst vil, så er det tilstrekkelig. Det aller viktigste er hva kommunene selv vil.

Ekspertutvalget har anbefalt en vurdering av en del kriterier for å vurdere ivaretagelse av de fire rollene kommunene har; tjenesteleverandør, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena, og oppgaveløsningen knyttet til disse.

1. Tilstrekkelig kapasitet

Leksvik og Rissa kommuner har over lenger tid hatt et nært og omfattende samarbeid:

- Felles kultur, godt naboskap, tradisjoner for godt samarbeid
- Fosen Regionråd, siden 1989
- Trondheimsregionen, siden 2010
- Felles bo- og arbeidsmarked
- Felles marked
- Felles samferdsel Trondheim
- To fylker, ingen hindring
- Mange samarbeidsområder i dag
- LORIF, LIV, Rissa Utvikling KF

Begge utvikler kommuneplanens samfunnsdel nå, godt grunnlag for å samordne mål, visjon osv Tidlig ute med organisering av interkommunalt samarbeid. Ca 50 samarbeidspkt, med smått og stort. Fungerer bra, men økende utfordringer knyttet til demokratisk styring og kontroll.

En sammenslåing kan gi grunnlag for mer helhetlige løsninger og redusert samarbeidsulemper. Mye ressurser går i dag med til de ulike samarbeidsområdene. Kapasiteten totalt på områdene er store, og med en sammenslåing kan man se at det hele kan effektiviseres med bl.a. mindre administrering.

2. Relevant kompetanse

Rissa kommune har i dag relativt god kompetanse på de fleste områder som kommunen har ansvar for. En sammenslåing vil styrke kompetansen. Det vil være positivt selv om det samtidig blir flere innbyggere og oppgaver å håndtere. Kompetanseoverføring mellom Leksvik og Rissa er utbredt i dag med ca. 50 samarbeidsområder. Fagfolk er forholdsvis godt kjent med hverandre over kommunegrensen, og utvikling av fagmiljøene ved å gå i lag, er en styrke for både Rissa og Leksvik. Uttalelser blant ledere viser konkret til dette punktet som en mulighet bl.a. i forhold til rekruttering.

3. Tilstrekkelig distanse

Det er en fordel at distansen øker på mange av områdene kommunene har ansvar for. Med f.eks. Fosen barneverntjeneste ser man at nettopp distansen mellom saksbehandler og innbyggere er tilstrekkelig slik at man sikrer likebehandling og at det ikke utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. Habilitet er også et tema her, og sammenslåing mellom Leksvik og Rissa kommune, vil styrke arbeidet med oppgaver kommunene har ved at distansen blir større og dermed tilstrekkelig. På en del fagområder kunne det vært fordelaktig med enda større geografi og befolkning. Byggesaksbehandling og planarbeid vil bl.a. ha fordel av en sammenslåing når det gjelder tilstrekkelig distanse.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Rapporten beskriver stordriftsfordeler som en effekt av sammenslåing og dermed effektiviseringsgevinster på en del områder. Samtidig er det viktig at et av de overordna målene er at tjenestene til innbyggerne skal være minst like god som om Rissa består som en kommune. Nærhet til tjenestene blir dermed fortsatt et viktig mål, men ledelse og administrative ressurser kan med fordel reduseres ved en sammenslåing.

5. Økonomisk soliditet

Rissa og Leksvik vil få et engangsbeløp på kr 25 mill ved en eventuell sammenslåing. Etter 20 år vil samlet tilskudd være redusert med kr 19,7 mill pr år.

Det blir viktig at de første 15 årene brukes på å finne effektive og gode rutiner for å drifte en sammenslått kommune. Med dette tidsperspektivet bør det være fullt mulig å klare utfordringene gjennom omstilling, innovasjon og naturlig avgang uten å gå til tiltak som oppsigelser av ansatte. Synergier ved en sammenslåing vil være mulig. Det blir viktig å vurdere hvor det er mulig å hente ut disse syngiene og gjennomføre ut fra disse vurderingene. En sammenslåing bør likevel ikke i hovedsak basere seg på store økonomiske besparelser, men den bør først og fremst baseres på bedre profesjonalitet, større fagmiljø og større påvirkningskraft.

6. Valgfrihet

Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere. Dette begrenses i mindre kommuner. Men en sammenslåing mellom Leksvik og Rissa kommuner vil bredden i tilbudet

sannsynligvis bli større med bedre og bredere kompetanse på de fleste områdene, enn om Rissa kommune for fremtiden består som egen kommune.

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Samferdsel med veger, ferje, hurtigbåt og ambisjon om bru over Trondheimsfjorden er felles for Rissa og Leksvik kommuner. Begge kommuner er de eneste kommunene som er en del av både Fosen Regionråd og Trondheimsregionen. Det er et nært samarbeid om næringsutvikling i kommunene; LIV (felles eierskap), LORIF, Rissa Utvikling KF med konkrete samarbeidsområder mot Leksvik, bl.a. innen landbruk. Kommuneplanens samfunnsdel er under utvikling i begge kommuner (skal behandles i kommunestyret i Rissa i oktober 2014). Samme mal brukes i begge kommuner, og prosjektleder er den samme. Dette forenkler prosessen med kommuneplan med bl.a. utvikling av felles visjon og mål for en kommune.

8. Høy politisk deltakelse

Kommunereformen sier at kommunene skal styrkes gjennom bl.a. at kommunene blir tildelt flere oppgaver og ansvar, og dermed mer ressurser. Dette i seg selv vil gjøre politikerrollen mer interessant. Hvis en sammenslåing blir aktuell, blir det viktig og legge opp en demokratisk struktur som engasjerer politikerne og som gir politikerne innflytelse og handlingsrom.

9. Lokal politisk styring

Leksvik og Rissa kommuner deltar i mange interkommunale ordninger. Disse er etablert for at kommunene skal være i best mulig stand til å levere lovpålagte velferdstjenester etter kravene som stilles. Det stilles spørsmål i kommunene om disse har hensiktsmessig lokal organisering. Det er ønskelig å ta en gjennomgang av den lokale organiseringen av samarbeidsområdene og ikke minst den politiske styringen. Ved en evt. kommunesammenslåing må organiseringen gjennomgås, og god lokal politisk styring må være et av hovedmålene.

10. Lokal identitet

Felles kultur, godt naboskap og tradisjoner for godt samarbeid er viktige elementer når det gjelder vurdering av lokal identitet. Tilhørighet handler mye om det lokalsamfunnet man bor i. Kommunegrensen er sannsynligvis av mindre betydning. Politisk og administrativt system må tilpasses nye forutsetninger. Det blir viktig å involvere innbyggerne i hele prosessen, og lokal identitet bør være tema på folkemøter etc.

12.2 Anbefaling

Ut fra bakgrunns materialet tatt fram i utredningen, vurderinger for og i mot kommunesammenslåing utført av lederne i organisasjonen og blant politikerne, samt vurdering av kriterier satt ned av ekspertutvalget, anbefales det at Rissa kommune blir slått sammen med Leksvik kommune så snart det er mulig.