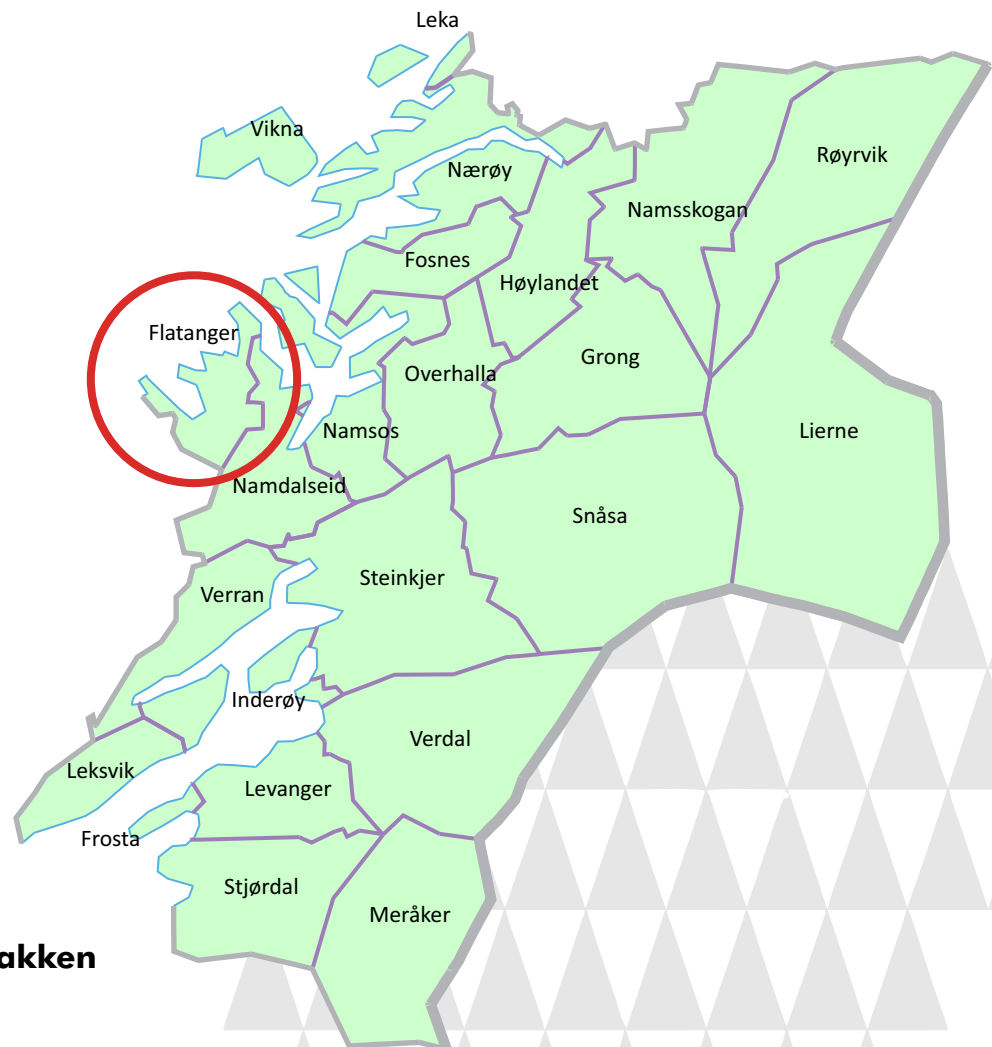




Kan Flatanger bestå som egen kommune?

Kommunereformutredning for Flatanger kommune



Roald Sand
Inger Marie Bakken
Kjetil Lie
Per Olav Lund
Håkon Sivertsen
Audun Thorstensen

TFoU-rapport 2016:2

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

Forfattere : Roald Sand, Inger Marie Bakken, Kjetil Lie,
Per Olav Lund, Håkon Sivertsen og
Audun Thorstensen

Rapport : 2016:2

ISBN : 978-82-7732-229-2

ISSN : 0809-9642

Prosjektnummer : 2706

Prosjektnavn : Kommunereform – Flatanger

Oppdragsgiver : Flatanger kommune

Prosjektleder : Roald Sand

Prosjektrådgiver : Morten Stene

Medarbeidere : Per Kristian Alnes, Inger Marie Bakken, Kjetil Lie, pr.
Olav Lund, Håkon Sivertsen og Audun Thorstensen

Layout/redigering : Gunnar Nossum

Sammendrag : Rapporten belyser mulige konsekvenser om Flatanger
består som egen kommune.

Emneord : Flatanger, offentlig administrasjon, tjenestetilbud,
lokaldemokrati, kommunesammenslåing,
strukturendringer, selvstendighet, samfunnsmessige
virkninger,

Dato : Januar 2016

Antall sider : 98

Pris : 150,-

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

FORORD

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

Oppdragsgiver har vært Flatanger kommune. Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært rådmann Rune Strøm, økonomikonsulent Gunnar Einvik og ordfører Olav Jørgen Bjørkås.

Basert på erfaring og kompetanse har en rekke personer bidratt i utredningsarbeidet. Audun Thorstensen har hatt hovedansvaret for kapittel 4. pr. Olav Lund har hatt hovedansvaret for kapittel 5 og 8, men også gitt bidrag til kapittel 7, 9 og 10. Håkon Sivertsen har hatt hovedansvaret for kapittel 6. Inger Marie Bakken har hatt hovedansvaret for kapittel 7. Øvrige kapitler og helheten i rapporten har Roald Sand hatt hovedansvaret for. Morten Stene har bidratt med gjennomlesing og faglig kvalitets-sikring.

Tusen takk for alle bidrag!

Steinkjer, januar

Roald Sand
prosjektleder

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	iii
FIGURLISTE	vi
TABELLER	vii
SAMMENDRAG	ix
1. INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunn for utredningen	1
1.2 Kort om Flatanger kommune	1
1.3 Om kommunereformen og sammenslåing	3
1.3.1 Ekspertutvalgets kriterier for kommunestruktur	4
1.3.2 Tidsløp og sammenslåingsprosessen	4
1.3.3 Nye oppgaver	5
1.4 Formål og problemstillinger i utredningen	6
1.5 Rapportens innhold	6
2. DATAINNSAMLING OG METODE	7
2.1 Innledning	7
2.2 Dokumentanalyse og eksisterende data	7
2.3 Intervju	7
2.3.1 Gruppeintervju om samfunnsutvikling	8
2.3.2 Suppleringsintervju	8
2.4 Vurdering av kvalitet på data og metoder	8
3. BEFOLKNING, NÆRINGS LIV OG AVSTANDER	9
3.1 Innledning	9
3.2 Befolkning- og sysselsettingsutvikling	10
3.3 Utvikling i ulike bransjer og næringer	12
3.4 Våre framskrivninger	13
3.5 Oppsummering	14
4. ØKONOMI	15
4.1 Innledning	15
4.1.1 Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019	15
4.2 Økonomisk status	16
4.2.1 Økonomiske rammebetingelser	16
4.2.2 Finansielle nøkkeltall	18
4.2.3 Prioritering for kommunen samlet	19
4.3 Økonomiske virkemidler i kommunereformen	20
4.3.1 Høringsforslaget til nytt inntektssystem	21
4.4 Effektiviseringsmuligheter for Flatanger kommune	23

4.4.1	Effektiviseringsmuligheter på administrasjon	23
4.4.2	Effektiviseringsmuligheter på tjenesteproduksjon	24
4.5	Demografiske endringer	26
4.6	Framtidig behov for kommunale årsverk	26
4.7	Konsekvenser av grensejustering	27
4.7.1	Begreper og formelle reguleringer i lovverket	27
4.7.2	Grensejustering og effekt på frie inntekter	29
4.8	Oppsummering	30
5.	VELFERDSPRODUKSJON OG MYNDIGHETSUTØVELSE	31
5.1	Innledning	31
5.2	Velferdsproduksjon – dagens status	32
5.2.1	Oppvekst	32
5.2.2	Sosial, helse og barnevern	35
5.2.3	Tekniske tjenester	40
5.2.4	Oppsummering – spesialiserte/små tjenesteområder	41
5.3	Resultater fra intervjuer og gruppearbeid	41
5.3.1	Tjenesteyting	42
5.3.2	Myndighetsutøvelse	43
5.4	Oppsummering	43
6.	SAMFUNNSUTVIKLINGSARBEID	45
6.1	Innledning	45
6.2	Kommuneplanens samfunnsdel 2010-2020	46
6.3	Gruppeintervjuet	46
6.3.1	Kontekstuelle utfordringer for Flatanger	46
6.3.2	Utviklingsapparatet	47
6.3.3	Utviklingsledelse	47
6.3.4	Utviklingskompetanse	47
6.3.5	Utviklingsøkonomi og ressurser til utvikling.	48
6.3.6	Utviklingskultur	48
6.4	Andre intervju	49
6.5	Oppsummering	49
7.	ROLLEN SOM DEMOKRATISK ARENA	51
7.1	Innledning	51
7.1.1	Høy politisk deltakelse	51
7.1.2	Lokal politisk styring	51
7.1.3	Lokal identitet	51
7.2	Valgdeltakelse og politisk sammensetning	51
7.3	Utfordringer knyttet til lokaldemokratiet	52
7.4	Lokal identitet	53
7.5	Kommunedelsutvalg	53
7.6	Oppsummering	54
8.	INTERKOMMUNALT SAMARBEID	55
8.1	Interkommunale samarbeid	55

8.2	Kommunens oppfatning av det interkommunale samarbeidet	57
8.3	Hva bør Flatanger samarbeide med andre om?	58
8.4	Konsekvenser for ansatte	60
8.5	Oppsummering	60
9.	DISKUSJON OG VURDERINGER	61
9.1	Innledning	61
9.2	Lokale målsettinger og funksjonell region	61
9.3	Økonomi	63
9.4	Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse	64
9.5	Samfunnsutvikling	67
9.6	Demokrati	69
9.6.1	Politisk deltakelse	69
9.6.2	Politisk styring	70
9.6.3	Lokal identitet og nærhet	70
9.7	Interkommunalt samarbeid	71
9.8	Kommunesammenslåing	72
9.9	Regionalisering, andre sammenslåinger og endringer i offentlig virksomhet	72
10.	KONKLUSJON OG ANBEFALING	75
10.1	Ekspertutvalget og Flatanger kommune	75
10.2	Vår vurdering	77
10.3	Anbefaling og konklusjon	78
	LITTERATURLISTE	81
	Vedlegg: Tabeller	

FIGURLISTE

Figur	side
1.1: Kart over Flatanger kommune (Kilde: Norgeskart, www.statkart.no).	2
1.2: Ekspertutvalgets kriterier for kommunestruktur (Kilde: Ekspertutvalget 2014).	4
1.3: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Regjeringen Solberg).	5
4.1 Beregnet utgiftsbehov 2014. Kilde: KMD	18
5.1: Ressursbruk og fordeling, Pleie og omsorgstjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	36

TABELLER

Tabell	side
3.1: Antall sysselsatte personer etter bostedskommune (rader) og arbeidsstedskommune (kolonner), korrigerte tall for 4. kvartal 2014 og 4. kvartal 2000 (Kilde: www.ssb.no og Egne beregninger).	11
3.2: Befolkning og sysselsettingsutvikling i Flatanger i perioden 2001 til 2015 (Kilde: www.ssb.no og Egne beregninger).	11
3.3: Næringsutvikling i Flatanger i perioden 2009/2010 til 2014/2015 (Kilde: www.ssb.no og egne beregninger).	12
3.4: Framskrivninger av arbeidsplasser, pendling og befolkning i Flatanger mot 2040 (Kilde: SSB og egne beregninger).	13
3.5: Framskrivninger av arbeidsplasser, pendling og befolkning i utvidet Flatanger mot 2040 (Kilde: SSB og egne beregninger).	14
4.1 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Tabellen viser pst. av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.	17
4.2 Sentrale finansielle nøkkeltall. I prosent av sum driftsinntekter. Kilde: KOSTRA (konsern)	19
4.3: Andel av totale netto driftsutgifter på ulike tjenesteområde. Kilde: KOSTRA 2014/beregninger ved Telemarksforsking.	20
4.4 Støtte til engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr.	21
4.5 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD	21
4.6 Administrasjonsutgifter 2014 og mulig effektiviseringspotensial for Flatanger kommune. Kilde: KOSTRA (Konsern)	24
4.7: Netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder (per innb. i målgruppen) 2014. Kilde: KOSTRA	25
4.8: Mulig effektiviseringspotensiale ved harmonisering til nivå for gjennomsnittskommunen. Flatanger kommune. Mill.kr.	25
4.9: Alderssammensetning pr. 1.1.15. Kilde: SSB	26
4.10: Beregnede mer-/mindreutgifter 2016-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2016-kr. Flatanger kommune. Kilde: SSB/TBU.	26
4.11: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk pr. 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommunen og egne beregninger.	27
4.12: Frie inntekter og utgiftsbehov i Flatanger, Osen og Namdalseid. Kilde: KMD.	29
5.1: Antall barn i alderen 0-5 år (Kilde: SSB).	32
5.2: Nøkkelindikatorer Barnehagesektoren, konsern, 2014 (Kilde: SSB).	33
5.3: Antall barn i grunnskolealder (Kilde: SSB)	33
5.4: Nøkkeltall for grunnskolen, konsern 2014 (Kilde: SSB)	34
5.5: Nøkkelindikatorer Barnevern, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	35
5.6: Nøkkelindikatorer Sosialtjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	36
5.7: Nøkkelindikatorer Hjemmetjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	37
5.8: Nøkkelindikatorer Institusjonsplasser, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	38
5.9: Nøkkelindikatorer kommunehelse, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	39
5.10: Nøkkelindikatorer Rus/Psykiatri, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	40

5.11: Nøkkelindikatorer VAR, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)	40
5.12: Organisering av spesialiserte/små tjenesteområder	41
7.1: Valgdeltakelse kommunestyrevalget i 2003, 2007, 2011 og 2015, Flatanger, Nord-Trøndelag og Norge (Kilde: SSB).	52
7.2: Partipolitisk sammensetning i Flatanger etter valgene 2003, 2007, 2011 og 2015 (Kilde: SSB).	52
8.1: Interkommunalt samarbeid (Kilde: Se første avsnitt).	55
8.2: Sentrale IKS og AS Flatanger har eierinteresser i (kilde: Flatanger kommune).	56
8.3: Samarbeid fordelt på samarbeids-/selskapsform.	57
8.4: Små/spesialiserte tjenesteområder.	58
9.1: Oppsummering selvstendighetalternativet - Velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse	65
10.1: Selvstendighet og konsekvenser for Flatanger kommune ved selvstendighet vs. kommunesammenslåing	78

SAMMENDRAG

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

Utredningens fokus

Formålet med utredningen er å belyse fordeler og ulemper ved fortsatt selvstendighet for Flatanger kommune som i dag eller en utvidet kommune med Seter fra Osen kommune og Statland/Tøttedal fra Namdalseid kommune

Utredningen omfatter temaene økonomi, tjenesteyting, myndighetsutøvelse, samfunnsutviklerrollen og lokaldemokrati for Flatanger kommune. Utredningen inkluderer analyser og vurderinger basert på tidligere dokumentasjon, eksisterende data samt nye intervjuer av administrative ledere, politikere og innbyggere/næringsliv i Flatanger kommune.

Økonomi

Flatanger har i dag en presset økonomi i likhet med mange lignende kommuner i Norge. En nedgang i antall barn gjennom flere år, har gitt svak utvikling i inntektene samtidig som man ikke har klart å ta ned kostnadene tilsvarende.

Regjeringens forslag til nytt inntektssystem ser ut til å skjerme Flatanger for kutt i basistillegg, samtidig som det lanseres andre endringer som kan ha negativ betydning for Flatanger. Inntektene vil styrkes med innføring av det planlagte havbruksfondet, men utslagene av dette vil bl.a. avhenge av vekstevnen i oppdrettsnæringen og den endelige innretningen til fondet. Hva dagens regjering eller for så vidt kommende regjeringer kan få gjennomslag for av endringer i inntekter, oppgaver og krav til kommuner er usikkert.

Kommunen har pr. i dag en svært liten økonomisk buffer i disposisjonsfondet, og kommunens økonomiplan viser et betydelig omstillingsbehov hvor deler av dette har en usikker inndekning, spesielt antatte besparelser innen grunnskole. Kommunens økonomi vil neppe bli bedre av å få med seg Seter inn i kommunen. Statland/Tøttedal kan gi litt bedre økonomi, spesielt om man får samordnet tilbudene innen oppvekst i denne delen av den utvidede kommunen.

En eventuell kommunesammenslåing med Namsos som kommunesenter, vil plassere Flatanger inn i en stor og økonomisk slagkraftig kommune.

Velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse

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

For rettssikkerhet og myndighetsutøvelse er det i første rekke kompetanse, kapasitet og i noen grad inhabilitet som skaper utfordringer. Med bruk av settekommune, interkommunale ordninger og kjøp av saksbehandlingsskapasitet, fungerer dette godt i dag. Om kommunen fortsetter som selvstendig kommune, må kommunen løse flere oppgaver sammen med andre kommuner.

En eventuell kommunesammenslåing med Namsos som kommunesenter, vil i stor grad løse utfordringer med kapasitet, kompetanse og habilitet og samtidig kunne gi like gode basistjenester for oppvekst og helse på samme sted som ved selvstendighet. Andre tjenesteområder og felles administrasjon vil i større grad kunne bli samlokalisert/flyttet ut av kommunen. For lokale brukere vil en satsing på servicekontor og løsninger via internett, kunne redusere avstandsurempene til de ansatte.

Samfunnsutvikler

Flatanger har et godt team for utviklingsarbeid i kommunen med ordfører, rådmann, teknisk sjef, landbruk/næringsveileder og innkjøp av ulike typer kompetanse ved behov. Med en arealplan som legger til rette for næring, samt bidrag fra marinkonsulenten, har dette bidratt til en god næringsutvikling i kommunen. Svakheter er bl.a. at kommunen blir svært avhengig av enkeltpersoner og samarbeidet mellom disse, og at kommunen blir for liten i spørsmål av regional karakter, slik som prioritering av fylkesveier. I tillegg kunne kommunen prioritert mer ressurser til utvikling av boligtomter/boliger og hatt en mer aktiv rolle rundt oppfølging av nærings- og samfunnsutviklingen i grendene. Dette er bl.a. et økonomisk spørsmål.

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

En eventuell kommunesammenslåing med Namsos som kommunesenter, vil plassere dagens Flatanger i en stor Namdalskommune med bedre gjennomslagskraft i regionale spørsmål. Det er imidlertid ingen garanti for prioritering av lokale veisaker. Mer sikkert er det at sammenslåing vil gi et helt annet kommunalt utviklingsapparat, trolig med bedre spesialkompetanse men med mindre breddekompetanse og lokal kunnskap enn dagens apparat. Lokalt er man bekymret for effektene av slike endringer.

Lokaldemokrati

I Flatanger er det god valgdeltakelse og stor konkurranse mellom flere politiske parti. Man er også fornøyd med styringen av interkommunale samarbeid, sett i forhold til alternativene kjøp av tjenesten eller kommunesammenslåing. Andre potensielle svakheter i dag er i første rekke knyttet til inhabilitet, saksgrunnlag av god kvalitet og politisk handlingsrom. Styrkene er nærhet og lokal kunnskap som brukes til å gi grunnlag for satsinger innen tjenesteområder og samfunnsutvikling.

Om kommunen fortsetter som selvstendig kommune, vil lokaldemokratiet kunne ha en god utvikling om kommunen har økonomisk handlingsrom til å prioritere

samfunnsutvikling. Om økonomien blir svak kan politisk avmakt gir lavere politisk deltakelse. I tillegg blir det viktig med avklart styringssystem og oppfølging av interkommunale samarbeid.

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

Anbefaling

I løpet av våren 2016 skal kommunestyret i Flatanger vedta om de går for selvstendighet eller sammenslåing med en eller flere kommuner. Lokale mål om samfunnsutvikling, nærhet og geografiske avstander taler for at Flatanger kan være selvstendig kommune, men pr. i dag er det økonomiske handlingsrommet svakt. I tillegg har kommunen utfordringer med bl.a. kapasitet, kompetanse, habilitet og at man derfor må overlate deler av oppgavene til andre. Dette kan gi mindre påvirkningskraft på tilbudet og tilhørende kostnader. Kommunen bør her identifisere hvor det er viktig å ha påvirkningskraft og mobilisere ressurser til å oppnå en sterkere påvirkning på utvalgte områder.

Transaksjonskostnader og styring av et økende antall interkommunale samarbeid er selvsagt viktig å se nærmere på, men vi mener ikke dette har avgjørende betydning for kommunestrukturvalget. Dette er utfordringer man kan jobbe sammen med andre kommuner om, og slik sett kan dette vente til man ser et bilde av kommunestrukturen etter denne reformperioden.

Det store spørsmålet for kommunestrukturvalget, er om Flatanger kommune får økonomisk grunnlag for videre drift med handlingsrom til egen styring av basistjenester og samfunnsutviklingsarbeid, samtidig som man kjøper inn eller samarbeider om andre tjenester. pr. i dag er det vanskelig å svare ja på dette spørsmålet, fordi inntektssiden har flere usikre sider ved seg samtidig som det virker vanskelig å ta ned kostnadsdelen betydelig uten eksterne bidrag (f.eks. overtakelse privat skole). Flatanger kommune bør derfor bruke våren godt til videre utredninger og vurderinger rundt hvordan man kan sikre økonomien uten bidrag fra andre til inntektsendringer og kostnadsreduksjoner.

I påvente av nærmere avklaring om de økonomiske forutsetningene, bør kommunen fortsette sine samtaler og utredninger med nabokommuner rundt mulighetene for kommunesammenslåing med Namsos som kommunesenter. Intensjonsplaner om arealplan og samfunnsutviklingsarbeid, er her blant de viktigste punktene Flatanger bør fokusere på i de eventuelle forhandlingene. I tillegg bør etter hvert grunnlaget for eventuelle grensejusteringer avklares. Vår vurdering her er at det først og fremst er Tøttedal/Statland som kan gi bedre funksjonalitet og styrking av kommunens økonomi og tjenestetilbud, sammenlignet med å drive en kommune med dagens grenser.

1. INNLEDNING

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

1.1 Bakgrunn for utredningen

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

Fra regjeringen og nasjonalt hold, pekes det på en rekke problematiske forhold rundt dagens kommunestruktur, bl.a. at svært mange kommuner ikke evner å takle framtidige utfordringer fordi de har for svak økonomi til å løse sine oppgaver på en god nok måte uten å gå inn i demokratisk betenkelige interkommunale samarbeid. Dette leder gjerne oppmerksomheten mot kommuner med få innbyggere. F.eks. er det i Norge hele 160 kommuner med færre enn 3000 innbyggere. Norge er imidlertid mangfoldig og preget av til dels betydelig større avstander enn kommuner som i f.eks. Danmark, samtidig som det er sterk vekst i rundt store byregioner.

Antall kommunesammenslutninger har vært svært få siden regjeringen Bondevik, med Solberg som kommunalminister, hadde tilsvarende fokus først på 2000-tallet. Den gang var det 434 kommuner. Grunnleggende argumenter for motstand mot sammenslutninger og for fortsatt lokal politisk styring, har gjerne vært høye inntekter for småkommunene og tilhørende tilfredshet med tjenestetilbudet, se f.eks. Sørensen (2012), samt frykt for flytting av makt/påvirkningskraft og for negativ utvikling ved eget sted (Brandtzæg 2014).

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

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

1.2 Kort om Flatanger kommune

Flatanger er en typisk kystkommune med mye oppdrettsnæring og betydelig avstand til nærmeste by.



Figur 1.1: Kart over Flatanger kommune (Kilde: Norgeskart, www.statkart.no).

Kartet viser bl.a. Flatanger med kommunesenteret Lauvsnes, den nærmeste byen (Namsos) samt kommunegrensene med Seter og bygda Sætervika i Osen kommune men med eneste adkomst med bil gjennom Flatanger. Videre har bygdene Utvorda og Sitter i Flatanger eneste bilveg gjennom nabokommunen Namdalseid for å komme til kommunesenteret i Flatanger. Det kan også legges til at Statland og områder rundt Tøttaldalen i Namdalseid kommune, ligger nærmere Lauvsnes (20 km fra Tøttaldalen) enn kommunesenteret i Namdalseid (32 km fra Tøttaldalen).

Flatanger kommune har på linje med svært mange andre kommuner et betydelig interkommunalt samarbeid og har tidligere utredet ulike måter å samarbeid og samordne ressursinnsatsen på, se f.eks. Bakken et al. (2013). I 2013 vurderte kommunen å søke medlemskap i Midtre Namdal samkommune, med Namsos som sentrum, men kommunestyret valgte her å ikke søke medlemskap. Kommunen har i stedet vertskommuneavtale med Midtre Namdal samkommune på utvalgte områder:

- Kommuneoverlege med miljørettet helsevern
- Skatteoppkrever
- Barnevern
- Legevakt
- IT og felles systemer
- PPT.

I tillegg deltar kommunen i en rekke større og mindre samarbeid, som f.eks. kirkelig fellesråd i Midtre Namdal og grunnskolesamarbeid med nabokommunene Osen og Namdalseid, se kommunens årsmelding for 2014.

Flatanger kommunes arbeid med kommunereformen har ifølge vedtak i Flatanger Kommunestyre - 18.6.2015 følgende fokus:

- Kommunens overordnede mål for kommunereformarbeidet er å finne og beslutte en kommunestruktur som i størst mulig grad bidrar til å fremme bosetting og næringsutvikling i Flatangersamfunnet.
- De gjenstående alternativ som utredes nærmere er:
 - Flatanger som egen kommune med evt. grensejustering mot Statland/Tøttdal i nord og Seter i sør.
 - Flatanger som en del av en ny kommune med Namsos som kommunesenter.

Tidligere alternativ med nabokommunen Osen er lagt bort fordi denne kommunen har vedtatt å gå for å bestå som egen kommune. Et alternativ i retning sørover med Steinkjer som kommunesenter er også lagt bort pga. lite samarbeid i den retningen pr. i dag.

Nabokommunen Namdalseid ligger mellom Flatanger og aktuelle alternativ. I denne kommunen har man ifølge Fylkesmannen statusrapport tre alternativ, fortsatt selvstendighet, sammenslåing med Namsos som kommunesenter eller sammenslåing med Steinkjer som kommunesenter (Fylkesmannen i Nord-Trøndelag 2016).

Av tidligere dokumentert utredningsarbeid om kommunereformarbeidet i Flatanger, viser vår gjennomgang at dette gjelder innbyggerundersøkelsen (Opinion 2015), referater fra folkemøte og kommunestyremøter, faktainnsamling Midtre Namdal (Bratli og Brenne 2015) samt rådmannens oppsummeringer og saksframlegg om kommunereformen.

I tillegg til disse undersøkelsene og dokumentene, er det uttrykt behov for en nærmere gjennomgang av konsekvensene ved fortsatt selvstendighet for Flatanger kommune. Det store spørsmålet nå er om Flatanger kommune evner å møte morgendagens utfordringer som selvstendig kommune. Dette ser vi nærmere på i denne rapporten.

1.3 Om kommunereformen og sammenslåing

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

1.3.1 Ekspertutvalgets kriterier for kommunestruktur

Kommunal- og moderniseringsdepartementet nedsatte et ekspertutvalg som fikk mandat til å utrede forutsetningene for kommunereformen. Utvalget leverte en foreløpig rapport i mars 2014 og sluttrapporten i desember 2014.

I figuren nedenfor viser vi Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur. Kriteriene er ment å angi hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne overta sine roller og oppgaveløsning. Dette må i neste omgang vurderes med utgangspunkt i kommunenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Innenfor hver av de fire rollene har kommunen samfunnsmessige hensyn, slik figuren viser:

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

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

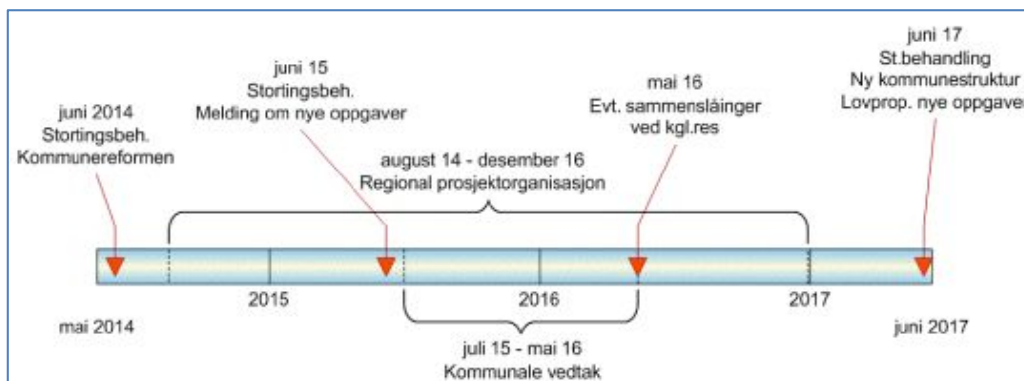
Ekspertutvalget gir i tillegg anbefalinger om å prioritere funksjonelle samfunnsutviklingsområder, minst 15-20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning uten bruk av interkommunalt samarbeid, samt at staten må redusere detaljstyring og legge til rette for politisk deltakelse

1.3.2 Tidsløp og sammenslåingsprosessen

Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, jf. tidsplanen fra regjeringen. Inndelingslova regulerer det formelle rundt kommunesammenslåing.¹ Kommunestyrene fatter vedtak og sender søknad om sammenslåing via fylkesmannen til departementet.

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

Regjeringen, dvs. Kongen i statsråd, gjør vedtak om kommunesammenslåing når kommunene saken gjelder er enige. Dersom en av de involverte kommunene er mot sammenslåing, legges saken fram for Stortinget. Etter vedtak om sammenslåing har fylkesmannen en sentral rolle med å følge opp gjennomføringen av sammenslåinga.



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

Tidslinjen betyr at det nasjonale reformarbeidet legger opp til kommunesammenslåinger med virkningsdato senest 1.1.2018. Pr. i dag ligger kun en sammenslåing før i løypa, og det er Stokke, Andebu og Sandefjord kommuner som er vedtatt slått sammen med virkningsdato 1.1.2017.³ I tillegg har nå Larvik og Lardal søkt KMD om kommunesammenslåing.⁴

1.3.3 Nye oppgaver

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

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

³ <https://lovdata.no/dokument/OV/forskrift/2015-04-24-413>.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/larvik-og-lardal-vil-sla-seg-sammen/id2462554>.

1.4 Formål og problemstillinger i utredningen

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

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

1.5 Rapportens innhold

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

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

2. DATAINNSAMLING OG METODE

I dette kapitlet beskrives datainnsamling og metode.

2.1 Innledning

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

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

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

2.2 Dokumentanalyse og eksisterende data

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

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

2.3 Intervju

I utredningen er det gjennomført en rekke intervju. *Gruppeintervju* av politisk og administrativ ledelse og nøkkelinformanter kommunen samt *suppleringsintervju* av rådmann, ordfører, to ungdomsrepresentanter, en person fra fellesadministrasjonen og en person fra næringslivet.

2.3.1 Gruppeintervju om samfunnsutvikling

Vi har sett behov for å beskrive et bilde av hvordan Flatanger kommunen pr. i dag utøver sin rolle i samfunnsutviklingen. Metoden vi har brukt er utviklet av TFoU i samarbeid med flere institutt i et oppdrag for Distriktsenteret (Haugum, 2014). Gjennom et semistrukturert gruppeintervju har vi tatt for oss en kommunes utviklingskapasitet. Intervjuet hadde en varighet på 2,5 timer. I tillegg har vi tatt utgangspunkt i kommunenes planverk i kommuneplanens samfunnsdel. Intervjuene la vekt på å beskrive nåsituasjonen, men deltakerne ble utfordret på å beskrive framtidige utfordringer og gevinster ved enten å fortsette i dagens struktur eller en sammenslått struktur. Informasjonen som kom fram i gruppeintervjuene er prisgitt hvem som deltok og hva de sier. Derfor er ikke bildet som beskrives av kommunen absolutt og heldekkende for alt arbeid kommunene gjør som kan sorteres inn under samfunnsutvikling. På møtet deltok formannskapet og tillitsvalgte for kommunens ansatte, og møtet ble preget av politiske oppfatninger. Vi har derfor gått grundig gjennom dokument og gjort supplerende intervju for utfyllende informasjon om samfunnsutviklingsarbeidet i kommunen.

2.3.2 Suppleringsintervju

Suppleringsintervju er gjennomført der vi har manglet informasjon eller sett det som nødvendig for å få belyst forhold fra flere sider. Intervjuene har slikt sett ikke blitt gjennomført etter en mal, men har likevel vært fokusert på spørsmål om økonomi, tjenesteyting, myndighetsutøvelse, demokrati og samfunnsutvikling.

2.4 Vurdering av kvalitet på data og metoder

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

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

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

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

3. BEFOLKNING, NÆRINGS LIV OG AVSTANDER

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

3.1 Innledning

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

Datagrunnlaget for våre beregninger er registerstatistikk fra SSB, resultater fra tidligere undersøkelser som Sand et al (2015a) samt intervju. Vi har oppdatert SSBs befolkningsframskrivninger fra 2014 med siste års utvikling og tilført endringer som er i tråd med utvikling i arbeidsplasser og en mulig endring hvor en større andel av tilflyttere og befolkning er innvandrere med et relativt lavt antall barn. Viktige argument for dette er stor arbeidskraftmobilitet, både nasjonalt og internasjonalt, og undersøkelser som viser at svært mange vil bo utenfor storbyene.⁵ I våre beregninger har vi også tatt hensyn til rekrutteringsproblemer. Det er gjort på to måter. For det første har vi antatt en betydelig økning i innpendling. For det andre har vi antatt en svakere utvikling i arbeidsplasser enn vi ville gjort om rekrutteringsproblemene var av liten grad. Her kan vi legge til at pr. i dag så får man generelt tak i kvalifisert arbeidskraft i kommunen, ifølge våre informanter. Stillinger med spesielle krav til utdanning/ kompetanse, er utfordrende å få besatt, men utgjør i helheten få stillinger. Slike personer er det sterk konkurranse om over hele verden, og er enklere å få tilgang til gjennom samarbeid med andre kommuner eller bedrifter.

I næringsanalysene har vi latt oss inspirere av Telemarksforsknings attraktivitetsmodell (Vareide og Nygård 2014), ved å skille mellom basisnæringer, regionale næringer og besøksnæringer i næringsanalysene. Ved å se på utviklingen i en næring i en region sammenlignet med utviklingen i landet, kan vi her skille strukturell vekst fra annen vekst, dvs. den vekst som Vareide og Nygaard forklarer med bedriftsattraktivitet for basis- og

⁵ Et eksempel er <http://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2014/08/04/0641/folk-flest-vil-bo-i-en-liten-by>, med konklusjon om at flertallet vil bo i små by eller lite tettsted, mens 20 % vil bo på bygda. Om dette skal realiseres, må det imidlertid være attraktive arbeidsplasser.

regionale næringer eller besøksattraktivitet (for besøksnæringene). Siden næringsstrukturene ligger fast over tid, gir dette viktig informasjon om næringslivet i regionen, også framover i tid.

3.2 Befolkning- og sysselsettingsutvikling

Fra Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no) finner vi eksakte tall på bosettingen i hver grend og grunnkrets pr. 1.1.2015:

- Flatanger:
 - Lauvsnes har om lag 510 innbyggere
 - Utvorda og Sitter har om lag 120 innbyggere
 - Einvika og øyene utenfor Lauvsnes, om lag 30 innbyggere
 - Vik og Hilstad, sørvest for Lauvsnes, har om lag 300 innbyggere
 - Jøssund og nærområdet har om lag 50 innbyggere
 - Hasvåg og nærområde har 50 innbyggere
 - Om lag 60 innbyggere i områder nærmere Namdalseid
- Osen kommune
 - Området Sætervika har om lag 80 innbyggere
- Namdalseid kommune
 - Om lag 180 innbyggere Statland/Ledang
 - Om lag 100 innbyggere Tøttal/Buvik.

Statistikken fra SSB viser videre at folketallet i de forskjellige grunnkretsene/grendene er veldig stabilt de siste fem årene (2010-2015).

I Flatanger er det et eget arbeidsmarked. Framover i tid er det f.eks. grunn til å forvente økning i den dominerende oppdrettsnæringen samtidig som behovet for ansatte innen spesielt pleie/omsorg vil øke betydelig i årene framover. Dette tilsier at befolkningsframskrivingene blir annerledes om de baseres på arbeidsmarkedsutvikling inkludert pendling, framfor historisk flytting og dødelighet/fertilitet.

Slik Nordtug et al. (2004) finner for pendlingstall på begynnelsen av 2000-tallet, er det behov for korreksjon av SSBs offisielle pendlingstall spesielt for små kommuner. Dette har sin årsak at feilregistreringer ofte er relativt få personer, men kan utgjøre mye for en kommune med få innbyggere. På begynnelsen av 2000-tallet ble det spesielt korrigeret for en del arbeidsplasser innen oppdrettsrelatert virksomhet med feil registrert adresse på Hitra/Frøya og ikke i Osen, Flatanger og Fosnes (Nordtug et al. 2004). Nå i 2014 er det fortsatt en del feilregistreringer her, totalt 9 arbeidsplasser som er i Flatanger men som er registrert på Hitra/Frøya. I tillegg er det registrert 11 arbeidsplasser innen oppdrett med adresse i Fosnes og ikke i Flatanger. Disse påpekte feilene er korrigeret i tabellen nedenfor for sysselsetting etter bosteds- og arbeidsstedskommune.

Tabell 3.1: Antall sysselsatte personer etter bostedskommune (rader) og arbeidsstedskommune (kolonner), korrigerte tall for 4. kvartal 2014 og 4. kvartal 2000 (Kilde: www.ssb.no og Egne beregninger).

2014/2015	Trondheim	Osen	Steinkjer	Namsos	Namdalseid	Overhalla	Fosnes	Flatanger
Osen	27	364	9	5	3	0	0	9
Steinkjer	396	0	8019	97	71	16	1	5
Namsos	182	4	85	5431	37	184	28	18
Namdalseid	23	0	79	134	444	36	6	15
Overhalla	42	2	11	671	1	1030	4	5
Fosnes	8	0	0	67	0	3	186	0
Flatanger	17	4	14	53	17	1	0	459
2000/2001	Trondheim	Osen	Steinkjer	Namsos	Namdalseid	Overhalla	Fosnes	Flatanger
Osen	18	463	2	8	2	1	0	2
Steinkjer	367	2	7832	58	55	2	1	3
Namsos	162	2	55	5020	22	92	8	6
Namdalseid	27	2	75	65	589	2	0	12
Overhalla	30	0	11	477	4	1094	0	1
Fosnes	11	0	3	40	0	4	245	0
Flatanger	10	4	4	35	24	1	0	457

I tabellen nedenfor vises detaljer om bl.a. yrkesaktivitet og sysselsetting.

Tabell 3.2: Befolkning og sysselsettingsutvikling i Flatanger i perioden 2001 til 2015 (Kilde: www.ssb.no og Egne beregninger).

	1.1.2001	1.1.2015	Endring 2001-2015
Yrkesaktiv alder	867	856	-1 %
Sysselsatte	564	614	9 %
Yrkesandel	65 %	72 %	10 %
Arb.plasser	491	539	10 %
Innpendling	34	78	129 %
Innpendlingsandel	7 %	14 %	109 %
Utpendling	107	153	43 %
Utpendlingsandel	19 %	25 %	31 %
Netto utpendling	73	75	3 %
Bor/jobber kommunen	457	461	1 %
- andel av sysselsatte	81 %	75 %	-7 %
- andel av arbeidsplasser	93 %	86 %	-8 %

I rundt årsskiftet 2014/2015 var yrkesaktiviteten i gjennomsnitt 70 prosent i Norge, målt som antall sysselsatte delt på antall personer i yrkesaktiv alder (15-74 år). Tabellen viser bl.a. overordnede pendlingsforhold. Totalt er det 25 % utpendlingsandel, men sannsynligvis er det bare deler av pendlingen til nabokommunene (90 sysselsatte) som er daglig pendling, dvs. 10-15 %. Innpendling har doblet seg de siste 14 årene. Fra SSBs statistikk kan det vises at innpendlingen er høyest for næringer som teknisk tjenesteyting (12 av 30) og transport (21 av 63), men innpendlingen er også økende for oppdrett og industri. Det kan også vises at innpendlingen domineres av menn (73 %), mens det er jevnere for utpendling.

3.3 Utvikling i ulike bransjer og næringer

Sysselsetting er etter vår mening en enkel, men samtidig god indikator for regional utvikling. Ørbeck (2014) er av de som begrunner sysselsetting som indikator for regional utvikling siden arbeidsplasser har tradisjonelt vært avgjørende for bosetting. I tillegg har sysselsettingsanalyser høy treffsikkerhet med hensyn på hva som blir igjen i lokal verdiskaping siden 2/3 av samlet verdiskaping er lønnskostnader mens resterende verdiskaping er kapitalavkastning til eiere og långivere.

I tabellen nedenfor viser vi sysselsettingsutviklingen i ulike næringer i kommunen for den siste femårsperioden.

Tabell 3.3: *Næringsutvikling i Flatanger i perioden 2009/2010 til 2014/2015 (Kilde: www.ssb.no og egne beregninger).*

	2009	An- del	LQ 2009	2014	Andel	LQ 2014	End- ring antall	Relativ endring	RSI
Basisnæringer	156	0,33	1,59	178	0,33	1,88	22	14 %	12 %
Landbruk	49	0,10	3,84	40	0,07	4,10	-9	-18 %	1 %
Fiske/havbruk	62	0,13	18,03	94	0,17	29,90	32	52 %	55 %
Bergverk og utvinning	1	0,00	0,10	0	0,00	0,00	-1	-100 %	-150 %
Næringsmidler	26	0,05	2,50	21	0,04	2,09	-5	-19 %	-22 %
Anna industri	18	0,04	0,44	23	0,04	0,62	5	28 %	32 %
Telekom/IT/FoU/forlag/media	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0 %	0 %
Besøksnæringer	57	0,12	0,63	53	0,10	0,59	-4	-7 %	-11 %
Handel	36	0,08	0,65	30	0,06	0,57	-6	-17 %	-18 %
Aktivitet	9	0,02	0,47	16	0,03	0,87	7	78 %	75 %
Servering/Overnatting	12	0,03	0,71	7	0,01	0,38	-5	-42 %	-56 %
Regionale næringer	91	0,19	0,58	141	0,26	0,89	50	55 %	48 %
Bygg/anlegg	28	0,06	0,70	34	0,06	0,79	6	21 %	7 %
Kraft, vann og avfall	5	0,01	1,51	0	0,00	0,00	-5	-100 %	-103 %
Forretningsmessig tj.yting	11	0,02	0,33	27	0,05	0,77	16	145 %	135 %
Transport	39	0,08	1,28	63	0,12	2,17	24	62 %	61 %
Agentur og Engros	1	0,00	0,04	1	0,00	0,05	0	0 %	3 %
Finans, eiendom og utleie	7	0,01	0,26	16	0,03	0,59	9	129 %	121 %
Offentlig	170	0,36	0,89	167	0,31	0,85	-3	-2 %	-10 %
Lokal inkl. privat skole/helse	162	0,34	1,29	152	0,28	1,19	-10	-6 %	-14 %
Fylkeskommunal	1	0,00	0,11	0	0,00	0,00	-1	-100 %	-105 %
Statlig	7	0,01	0,12	15	0,03	0,25	8	114 %	104 %
Sum	474	1,00	0,88	539	1,00	1,00	65	14 %	8 %
Eksternt	163	0,34	1,05	193	0,36	1,26	30	18 %	13 %
Regionalt	92	0,19	0,55	141	0,26	0,84	49	53 %	47 %
Lokalt	219	0,46	1,01	205	0,38	0,95	-14	-6 %	-13 %

Ideelt sett burde vi også her minst ha en tiårsperiode, slik som i analysene over. SSB endret imidlertid definisjonene i overgangen mellom 2007 og 2008, slik at det er svært arbeidsomt å lage næringsfordelt statistikk ti år tilbake i tid. Vi har derfor valgt å analysere en fem-årsperiode, fra 4. kvartal 2009 til 4. kvartal 2014. Dette blir antatt å være gyldig for næringsstatistikken ved årsskiftet 2009/2010 og 2014/2015. LQ betyr lokaliseringkvotient og er definert som lokal sysselsettingsandel i bransjen delt på nasjonal sysselsettingsandel. Dette er en indikator på næringer som henter betydelige inntekter fra kunder utenfor regionen. RSI er regional vekst i bransjen minus nasjonal vekst i bransjen, dvs. et mål på hvor god utviklingen er korrigert for nasjonale trender i

bransjen. Eksterne næringer er basisnæringer pluss statlige arbeidsplasser. Lokale næringer er definert som besøksnæringer pluss lokal offentlig administrasjon og tjenesteyting. Denne type næringsliv påvirkes sterkt av befolkningsveksten som var 7 % i Norge og 1 % i Flatanger i den aktuelle perioden.

3.4 Våre framskrivinger

Våre framskrivinger kan kalles justerte versjoner av SSBs MMMM-alternativ. I beregningene av arbeidsplasser har vi tatt hensyn til næringsstruktur og sannsynlig videre utvikling samt pendlingsutvikling og yrkesaktivitet ved MMMM-alternativet. Antall personer i yrkesaktiv alder er fra framskrivingene av folkemengde. Yrkesandel er våre anslag basert på dagens yrkesandeler. Vi har videre antatt en moderat økning i pendling, basert på utviklingen de senere årene. Denne første tabellen viser mulig utvikling innen dagens kommunegrenser for Flatanger.

Tabell 3.4: Framskrivinger av arbeidsplasser, pendling og befolkning i Flatanger mot 2040 (Kilde: SSB og egne beregninger).

	MMMM Justert for 2015				MMMM Flere voksne, færre barn			
	2015	2020	2030	2040	2015	2020	2030	2040
Folketall	1119	1121	1136	1126	1119	1132	1187	1199
0-5	50	68	81	68	50	69	80	72
6-15 år	127	98	132	140	127	99	135	134
16-19 år	65	57	38	58	65	57	38	55
20-66 år	657	658	585	552	657	667	634	629
67-79 år	162	176	201	178	162	176	201	179
80-89 år	47	52	84	107	47	52	84	107
90 +	11	12	15	23	11	12	15	23
Yrkesaktiv alder	856	844	761	737	856	853	809	811
Sysselsatte	614	611	550	537	614	618	590	605
Yrkesandel	72 %	72 %	72 %	73 %	72 %	72 %	73 %	75 %
Utpendling	153	160	165	170	153	160	165	170
Utpendlingsandel	25 %	26 %	30 %	32 %	25 %	26 %	28 %	28 %
Arbeidsplasser	539	541	495	487	539	548	535	555
Innpendling	78	90	110	120	78	90	110	120
Innpendlingsandel	14 %	17 %	22 %	25 %	14 %	16 %	21 %	22 %

Framskrivingen for justert MMM er noenlunde like med SSBs framskrivinger. I tillegg har vi lagt inn vekst i pendling og vekst i arbeidsplasser i tråd med vekst i marine næringer og vekst innen kommunal sektor i perioden. Framskrivingen vi kaller flere voksne og færre barn, legger til grunn færre barn pr. yngre voksen enn SSBs MMMM. En årsak til dette er økende innvandring og et økende antall arbeidstakere som i hovedsak jobber i kommunen en periode og som stifter familie et annet sted. Dette er en trend vi ser i mange små distriktskommuner. Dette alternativet gir følgelig flere yngre voksne i kommunen på lang sikt, men et noe lavere barnetall enn i det justerte MMMM for 2015, dvs. justering for fødsler og befolkningsutvikling i 2015.

Framskrivingen nedenfor viser mulig utvikling i en utvidet Flatanger kommune med Seter og Tøttdal/Statland.

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

	MMMM Justert for 2015				MMMM Flere voksne, færre barn			
	2015	2020	2030	2040	2015	2020	2030	2040
Folketall	1477	1480	1500	1486	1477	1494	1566	1583
0-5	66	90	107	90	66	91	106	95
6-15 år	168	129	174	185	168	131	178	177
16-19 år	86	75	50	77	86	75	50	73
20-66 år	867	869	772	729	867	880	836	831
67-79 år	214	232	265	235	214	232	265	236
80-89 år	62	69	111	141	62	69	111	141
90 +	15	16	20	30	15	16	20	30
Yrkesaktiv alder	1130	1114	1005	973	1130	1126	1067	1071
Sysselsatte	810	807	726	708	810	816	779	798
Yrkesandel	72 %	72 %	72 %	73 %	72 %	72 %	73 %	75 %
Utpendling	234	243	247	253	234	244	249	256
Utpendlingsandel	29 %	30 %	34 %	36 %	29 %	30 %	32 %	32 %
Arbeidsplasser	678	680	622	612	678	689	673	698
Innpendling	101	117	143	156	101	117	143	156
Innpendlingsandel	15 %	17 %	23 %	26 %	15 %	17 %	21 %	22 %

I dette alternativet har vi lagt inn Seter og Tøttal/Statland som del av Flatanger. Befolkningsfordelingen er antatt å være den samme som i dagens Flatanger. Utpendlingen er antatt å være 4 % høyere pga. høyere utpendling fra Statland/Tøttal-området. Innpendling er også antatt å være noe høyere i utvidet kommune i forhold til dagens Flatanger. Dette gir som konsekvens anslag på antall arbeidsplasser i den utvidede kommunen. Disse anslagene er usikre, da vi bl.a. mangler informasjon om dagens status på arbeidsplasser i grenseområdene.

Vi har ikke beregnet en eksakt framskrivning for et kommunesammenslåingsalternativ. Lokalt frykter man færre arbeidsplasser og negativ effekt på befolkningsutviklingen ved en sammenslåing. Basert på dagens pendlingsnivå og sammenhengene mellom arbeidsplasser og befolkning som dokumentert i Sand et al. (2015a), kan f.eks. en netto endring i 1 arbeidsplass i kommunesenteret gi en endring i folketallet på rundt 1,5-2 personer mot 2040.

3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått gjennom sysselsetting og befolkningsutvikling i kommunen. Vi finner det sannsynlig at kommunen får en vekst minimum på linje med SSBs MMMM-alternativ. Når vi legger til grunn næringsutviklingen og et lokalt arbeidsmarked, finner vi at befolkningsveksten, spesielt blant yngre voksne, blir noe høyere enn SSB har beregnet. Trenden er imidlertid færre barn pr yngre voksen i distriktskommuner, slik at vi ikke finner grunnlag for å øke anslagene på antall barn på lang sikt.

4. ØKONOMI

I dette kapitlet belyses økonomisk soliditet, effektiv tjenesteproduksjon og økonomiske konsekvenser av grensejustering for Flatanger kommune.

4.1 Innledning

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Et av målene ved kommunereformen er bærekraftige og økonomisk robuste kommuner. Regjeringen peker på at større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og nærings sammensetning. Det gjør kommunene mer robuste ovenfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer (kommunereform.no).

Ekspertutvalget har gitt kriterier som i sum skal ivareta kommunenes fire funksjoner som lokaldemokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Ekspertutvalget hadde altså ikke økonomi som et eget område, men det er to kriterier under tjenesteyting som er relevant for økonomi, og som vi også ser på i denne delen av rapporten:

- Økonomisk soliditet
- Effektiv tjenesteproduksjon

Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte. Vi vil knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

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

4.1.1 Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019

Flatanger kommunes budsjettet for 2016 viser bl.a. nominell økning i frie inntekter for 2016 på 1,8 prosent, dvs. en realnedgang i inntekter. Foruten noe ekstraordinære tidligere

midler i form av skjønnsmidler fra Fylkesmannen, skyldes dette i hovedsak sterk nedgang i antall personer mellom 6 og 15 år. Økonomiplanen for 2016-2019 viser bl.a.:

- Et disposisjonsfond prognosert til 2,3 mill.kr pr. 31.12.2015
- Netto driftsresultat på hhv 2,9, 1,0 og 0,9 prosent som andel av driftsinntekter i 2012, 2013 og 2014.
- Høye utgifter til administrasjon pr. innbygger, sammenlignet med tilsvarende kommuner.
- Høye utgifter til pleie/omsorg pr. innbygger, sammenlignet med tilsvarende kommuner. Dette kan relateres til både svært mange eldre i institusjon og dyrere institusjonsplasser enn tilsvarende kommuner.
- Høye korrigerede utgifter til grunnskole pr. elev, sammenlignet med tilsvarende kommuner. I dette er det hensyntatt trekk i statlig rammetilskudd på 2,3 mill.kr pga. privat skole.
- Moderat gjeldsbelastning med kr 75 mill.kr i langsiktig gjeld, dvs. et nivå som betyr at 1 prosent økt rente gir 750 000 kr i økt kostnad.
- Investeringsbehov innen pleie/omsorg, brannstasjon og annet med egen finansiering og lån på 39 mill.kr i fra 2017-2019
- Kommunens omstillingsbehov er på ca kr 3,7 mill.kr fra 2017-2019 pga. nedgang inntekter og nødvendig investeringsnivå og annet ressursbehov til blant annet brann/redning, barnevern og legevakt. Inndekning med:
 - Økt eiendomsskatt på 0,5 mill. kr i 2018 og 1,0 mill. kr i 2019.
 - 0,6 mill.kr i reduksjon i ett årsverk innen skole
 - 1,5 mill.kr i netto virkning overtakelse privat skole
 - Generell effektivisering

4.2 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i Flatanger, og hvilke utfordringer kommunen står overfor.

4.2.1 Økonomiske rammebetingelser

Korrigerede frie inntekter viser nivået på de frie inntektene (rammetilskudd og skatt) korrigeret for variasjon i utgiftsbehov (ifølge kriteriene i inntektssystemet). Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (= «billig» i drift) får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (= «dyre» i drift) får justert ned sine inntekter.⁶

⁶ Ved beregning av utgiftskorrigerede frie inntekter er det tatt utgangspunkt i summen av frie inntekter. Driftsutgifter til skole, pleie og omsorg, helse og sosial og administrasjon inngår i kommunenes utgiftsbehov, og det er variasjon i kostnadene til drift av disse tilbudene det korrigeres for.

Tabellen under viser korrigerte frie inntekter for Flatanger og andre sammenlignbare «gruppe-5 kommuner» i Nord-Trøndelag. Nivået (i prosent av landsgjennomsnittet) er vist både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

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

	Korrigerte ekskl. konsesjonskraftinnt.	frie inntekter E-skatt og	Korrigerte inkl. konsesjonskraftinnt.	frie inntekter E-skatt og
Flatanger		117		117
Namdalseid		107		107
Lierne		112		121
Høylandet		109		106
Fosnes		126		124
Leka		130		126
Nord-Trøndelag		99		99
Landet		100		100

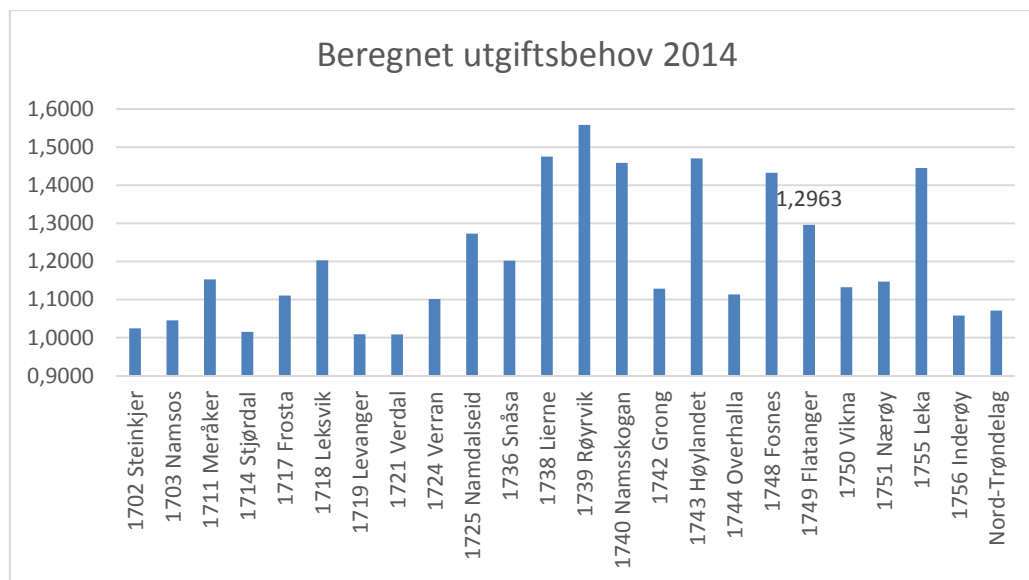
Flatanger kommune lå 17 prosent over landsgjennomsnittlig nivå for utgiftskorrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter i 2014.⁷ Inntektsnivået for Flatanger framstår som kunstig høyt i 2014 pga. brannkatastrofen på Sørneset. Kommunen mottok statlig refusjon på 9,9 mill. kr for utgiftene ved brannen, der om lag 8,7 mill. kr ble inntektsført som rammetilskudd. Om vi korrigerer for dette, kommer Flatanger ut vesentlig lavere. I 2013 var nivået på korrigerte frie inntekter (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) for Flatanger 115. Dette gir et mer reelt bilde av det faktiske nivået på korrigerte frie inntekter for kommunen.

I KOSTRA er kommunen plassert i kommunegruppe 5, dvs. små kommuner med høye bundne kostnader pr. innbygger og middels frie disponible inntekter. Kommunens økonomiske rammebetingelser vil være styrende for det tjenestenivået kommunen kan levere til innbyggerne.

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

⁷ Flatanger har eiendomsskatt i hele kommunen. I 2014 var skattesatsen 3,5 promille. Totalt hadde kommune inntekter fra eiendomsskatt på ca. 3,4 mill.kr i 2014.

I 2014 fikk Flatanger beregnet et høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, dvs. en indeks på 1,2963, slik vi ser i figuren nedenfor. En indeks over 1,0 betyr at Flatanger kommune fikk et tillegg i innbyggertilskuddet i 2014 – i form av et utgiftsutjevneende tilskudd. Flatanger kommune er altså omtrent 30 prosent «dyrere» å drive enn en kommune på landsgjennomsnittet i 2014.



Figur 4.1 Beregnet utgiftsbehov 2014. Kilde: KMD

Utgiftsbehovet kompenseres gjennom inntektssystemet, noe som bidrar til at Flatanger kommune har relativt sett høye inntekter pr. innbygger ift. landsgjennomsnittet.

4.2.2 Finansielle nøkkeltall

Netto driftsresultat blir blant annet brukt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. TBU har tidligere gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene. For kommunene isolert sett er nivået 1,75 prosent. Flatanger kommune hadde i 2014 et netto driftsresultat på 1,1 prosent.

Tabellen under viser andre sentrale finansielle nøkkeltall for Flatanger kommune hentet fra KOSTRA. Det er klare sammenhenger mellom de ulike nøkkeltallene. Dersom kommunen klarer å forholde seg til et gitt mål på netto driftsresultat, vil dette gi

muligheter for å nå målet om en økonomisk buffer i form av et gitt nivå på disposisjonsfondet. Nivået på finansutgifter og lånebelastning (netto lånegjeld) er også tett knyttet sammen. Dersom kommunen klarer å holde nede nivået på lånegjelden, vil også rente og avdragsbelastningen (finansutgifter) bli lavere.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Flatanger hadde et disposisjonsfond på 2,6 prosent i 2014. Til sammenligning var nivået for landsgjennomsnittet 6,3 prosent.

Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi. Gjeldsgraden for Flatanger (netto lånegjeld) var noe lavere enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Flatanger hadde imidlertid noe høyere finansutgifter (her målt som netto renter og avdrag i driftsregnskapet) enn landsgjennomsnittet og kommuner i samme KOSTRA-gruppe. Kommunen har gode rentebetingelser, ifølge kommuneadministrasjonen, slik at dette må skyldes høyere avdrag.

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

	Flatanger kommune			Kostra-gruppe 5	Landsgjennomsnittet
	2012	2013	2014	2014	2014
Brutto driftsresultat	4,1	2,9	2,5	0,8	0,5
Netto driftsresultat	2,9	1,0	1,1	1,5	1,3
Finansutgifter	4,9	5,8	5,3	3,2	3,6
Netto lånegjeld	59,6	62,1	54,0	59,8	74,0
Disposisjonsfond	5,8	4,6	2,6	6,7	6,3

4.2.3 Prioritering for kommunen samlet

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

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

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

	Flatanger			K-gr. 5	Hele landet
	2012	2013	2014	2014	2014
Administrasjon og styring	14,7	14,8	14,8	13,8	7,6
Barnehage	6,7	5,9	6,6	8,8	15,0
Grunnskole	22,7	21,8	20,0	22,8	23,6
Helse og omsorg	47,0	47,0	43,3	43,5	36,8
Sosialtjeneste	2,2	1,9	1,7	2,4	5,6
Barnevern	0,5	1,0	1,1	2,3	3,3
VARF	1,0	-0,4	0,0	-0,4	-0,6
Fys. Planlegging	0,7	0,7	0,1	1,3	1,2
Kultur	3,0	2,8	2,5	2,9	3,8
Kirke	1,3	1,3	1,2	1,7	1,1
Samferdsel	2,3	2,1	1,9	2,6	1,4
Bolig	-1,1	-1,7	-1,5	-0,2	0
Næring	1,6	1,3	0,6	-0,5	-0,2
Brann og ulykkesvern	1,2	1,6	10,8	2,0	1,4
Tjenester utenfor kommunalt ansvar	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3

På de sentrale tjenesteområdene, hadde Flatanger i 2014 en høyere andel ressursbruk (netto driftsutgifter/egenfinansiering) på administrasjon og styring i forhold til landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. På helse og omsorg var andel ressursbruk høyere enn landsgjennomsnittet, men noe lavere enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 5. På barnehage, grunnskole, sosialtjeneste og barnevern var andel ressursbruk lavere enn både landsgjennomsnittet og sammenlignbare kommuner. Andel av totale netto driftsutgifter for brann/ulykkesvern i 2014 var som nevnt kunstig høy pga. brannkatastrofen på Sørneset.

4.3 Økonomiske virkemidler i kommunereformen

Regjeringen benytter følgende virkemidler for å stimulere til kommunesammenslåing.

- Departementet dekker engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell basert på antall innbyggere og antall kommuner som inngår i sammenslåing.
- Kommuner som slår seg sammen får reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune.
- Det gis et særskilt inndelingstilskudd som kompenserer for bortfall av basistillegget og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd. Inndelingstilskuddet varer over en 20-årsperiode, der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt.
- Virkemidlene gjelder kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 01.01.2018.

Tabell 4.4 Støtte til engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr. Kilde: KMD

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

Tabell 4.5 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

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

4.3.1 Høringsforslaget til nytt inntektssystem

Høringsforslaget til nytt inntektssystem ble lagt fram i desember 2015. I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene. I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i notatet foreslås konkrete endringer. Som varslet er dagens kompensasjon for smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon særlig vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Departementet foreslår å innføre en modell der det skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulempen i kommunal tjenesteproduksjon og administrasjon, gjennom et kriterium som sier noe om reiseavstander, kalt strukturkriteriet. Departementet legger opp til å presentere et helhetlig forslag til nytt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017. Inntektsgarantiordningen (INGAR), sikrer i dagens system at ingen kommune opplever en for brå nedgang i rammetilskuddet, ved at nedgangen fra et år til et annet ikke kan bli "dårligere" enn 300 kroner pr. innbygger under beregnet vekst for pr. innbygger for hele landet. Denne ordningen foreligger det ikke forslag om å endre på.

Basistillegg gradert etter reiseavstand

Kompensasjon for smådriftsulempen gis i dag gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen. I 2016 utgjør dette beløpet om lag 13,2 mill.kr pr. kommune. Regjeringen foreslår at basistillegget skal graderes etter verdi på strukturkriteriet, dvs. gjennomsnittlig reiseavstand i den enkelte kommune for å nå 5000 innbyggere (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommuner i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert basistilskudd, mens kommuner i mer spredt-bygde områder i større

grad vil skjermes. Modellen er utviklet for å differensiere basiskriteriet mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I høringsforslaget foreslår regjeringen at kommuner over en viss grenseverdi får beholde hele dagens basistilskudd. Tre scenarier skisseres i høringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer reiseavstand for å nå 5.000 innbyggere. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet. Flatanger har relativt lange reiseavstander, 54,2 km for å nå 5000 innbyggere, og vil dermed høyst sannsynlig bli skjermet for reduksjon i basistillegget.

Regionalpolitiske tilskudd

Når det gjelder de regionalpolitiske tilskuddene, ønsker Regjeringen å knytte disse tettere opp til den øvrige distriktspolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre tilskuddene mer nøytrale i forhold til kommunesammenslåing. Regjeringen foreslår å slå sammen Nord-Norge-/Namdals-tilskuddet, småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge til to tilskudd, ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg, men satsene på tillegget differensieres etter graden av distriktsutfordringer (målt ved distriktsindeksen). I tillegg foreslås det at en høyere andel av tilskuddene fordeles pr. innbygger. Som kjent fordeles småkommunetilskuddet i dag kun ut fra kommunestørrelse. Det betyr at kommuner med 3 000 innbyggere får mer enn de med 1 000. Dette gjør tilskuddene mer sammenslåingsnøytrale

Flatanger kvalifiserer både til småkommunetilskudd og Namdalstilskudd, som utgjør hhv. 5,5 mill.kr og 1,9 mill. kr for 2016. Flatanger har lav verdi på distriktsindeksen (18 av 100) og er dermed vurdert å ha relativt stor grad av distriktspolitiske utfordringer. Dette betyr trolig at kommunen vil skjermes for betydelige kutt i

Skattelementer

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

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

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Siden 2011 har det vært et mål at skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter skal være på 40 prosent. I utgangspunktet er det satsen for kommunalt skattøre på personskatten som brukes til å regulere ønsket skatteandel. I høringen skriver regjeringen ikke noe konkret om endringer i skatteandelen og skatteutjevning. Det vises

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

Flatanger hadde i 2014 en skatteinntektsandel på 74,1 prosent av landsgjennomsnittet, og er slik sett vurdert å være en relativt skattesvak kommune. Inntektsutjevningen kan tenkes utformet på flere måter, blant annet endring i utjevningsgraden. En eventuell lavere skatteutjevningsgrad vil gi negativt utslag for skattesvake kommuner og positivt utslag for skatterike kommuner. Økning i skatteandel og redusert utjevning vil gi tilsvarende fordelingsvirkning.

Samlet effekt

Flatanger synes generelt å bli skjermet for reduksjon i basistillegget, pga. relativt lange reiseavstander og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Når det gjelder regionalpolitiske tilskudd, vil eventuell endret innretning her ha betydning for Flatanger. Kommunen synes å få noe reduksjon i småkommunetilskuddet, ved at en (større) andel av tilskuddet er foreslått gitt med en sats pr. innbygger. Samtidig har kommunen relativt lav verdi på distriktsindeksen, og er dermed vurdert å ha relativt stor grad av distriktpolitiske utfordringer, noe som vil virke i motsatt retning.

4.4 Effektiviseringsmuligheter for Flatanger kommune

4.4.1 Effektiviseringsmuligheter på administrasjon

Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 130 Administrasjonslokaler.

Tabellen under viser administrasjonsutgifter pr. innbygger og i hele 1000-kroner for Flatanger og en sammenlignbar kommune mht. innbyggertall (2014-tall). Tabellen viser at Flatanger har noe høyere utgifter til administrasjon enn Høylandet, dvs. ca. 1,8 mill.kr. Vi finner at Flatanger i 2014 hadde et merforbruk i forhold til gjennomsnittet for kommunegruppen på ca. 1,7 mill.kr. Merforbruket i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til ca. 8,5 mill.kr.

Tabell 4.6 Administrasjonsutgifter 2014 og mulig effektiviseringspotensial for Flatanger kommune. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsutgifter pr. innb. 2014	Netto driftsutgifter 1000 kr
Flatanger	1 119	11 525	12 896
Høylandet	1 252	9 915	-
K-gr 5	-	10 045	-
Landsgjennomsnittet	-	3 885	-
Effektiviseringspotensiale ved nivå tilsvarende Høylandet			1 802
Effektiviseringspotensiale ved nivå tilsvarende K-gr. 5			1 656
Effektiviseringspotensiale ved nivå tilsvarende landsgjennomsnittet			8 549

KOSTRA viser et effektiviseringspotensiale på 1,7 mill.i forhold til gjennomsnittet for kommunegruppen. For Flatanger utgjør dette ca. 1,4 % av dagens brutto driftsinntekter. I følge et notat fra kommunen har imidlertid kommunens administrasjonsutgifter svært sammenlignbar med andre kommuner (Flatanger kommune 2010). I tillegg viser intervju og saksframlegg at kommunen har kuttet betydelig i felles administrasjon, samtidig som fellesadministrasjonen gjør svært mange oppgaver som reelt sett hører hjemme på tjenesteområdene. Arbeidsoppgaver og regnskapspraksis kan være slik i andre småkommuner, men dette har vi ikke informasjon nok om til å tallfeste.

4.4.2 Effektiviseringsmuligheter på tjenesteproduksjon

Vi har også beregnet anslag på potensialet for effektivisering på tjenesteområdene i Flatanger kommune basert på KOSTRA. Når det gjelder effektivisering på tjenesteområdene har vi tatt i et mulig potensiale dersom utgiftene i Flatanger ble harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen. Det er viktig å understreke at dette er en overordnet analyse, og i mange kommuner er det ikke realistisk eller ønskelig å ta ut hele gevinsten som beregnes.

Tabellen under viser netto driftsutgifter i kroner pr. innbygger i målgruppen innenfor ulike områder i 2014-tall. Målgruppen betyr innbyggere som tjenesten i hovedsak er rettet inn mot. Tabellen viser tall for Flatanger, sammenlignbare kommuner i KOSTRA-gruppe 5 og landssnittet.

Flatanger har høyere kostnader enn landssnittet på de fleste tjenesteområder. Dette må ses i sammenheng med kommunens økonomiske rammebetingelser.⁸ Flatanger har høyere utgifter enn både landsgjennomsnittet og KOSTRA-gruppen på tjenesteområdene pleie og omsorg.

⁸ Når vi sammenligner mot aktuell kommunegruppe har Flatanger lavere utgifter på de fleste tjenesteområdene.

Tabell 4.7: Netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder (per innb. i målgruppen) 2014.
Kilde: KOSTRA

	Flatanger	K-gr 5	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	137 238	136 195	129 446
Grunnskole (6-15 år)	135 843	141 915	100 988
Barnevern (0-17 år)	4 621	8 537	8 014
Sosialtjeneste (20-66 år)	1 738	2 155	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	144 955	128 681	114 684
Kommunehelse	3 725	4 452	2 285
Brann/ulykkesvern	-	1 421	731
Fysisk planlegging	86	929	617
Samferdsel	1 495	1 869	733
Kirke	938	1 165	539
Kultur	1 950	2 146	2 009

Tabellen under illustrerer et effektiviseringspotensiale for Flatanger dersom utgiftene pr. innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet. I vurderingen av det samlede utgiftsnivået for alle tjenesteområdene har vi også tatt høyde for kommunenes samlede utgiftsbehov.

Tabell 4.8: Mulig effektiviseringspotensiale ved harmonisering til nivå for gjennomsnittskommunen. Flatanger kommune. Mill.kr.

	Flatanger
Barnehage (1-5 år)	0,3
Grunnskole (6-15 år)	4,4
Barnevern (0-17 år)	-0,7
Sosialtjeneste (20-66 år)	-1,2
Pleie og omsorg (67 år +)	6,7
Kommunehelse	1,6
Brann/ulykkesvern	-
Fysisk planlegging	-0,6
Samferdsel	0,9
Kirke	0,4
Kultur	-0,1
Sum	11,7
Behovsjustering (-)	4,7
Sum etter justering	7,0

Dersom netto driftsutgifter for de aktuelle tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, ser vi at Flatanger har et effektiviseringspotensiale på ca. 11,7 mill. kr. Etter justering for et samlet utgiftsbehov tilsvarende ca. 30 prosent over landsgjennomsnittet i 2014, nedjusteres effektiviseringspotensialet til ca. 7 mill.kr. Målt i prosent av brutto driftsinntekter utgjør dette 5,8 %. Det skal imidlertid også nevnes at Flatanger har et betydelig høyere inntektsnivå enn gjennomsnittskommunen, og kan slik sett også tillate seg et høyere utgiftsnivå enn et slikt beregnet «normert nivå» som vi har fokusert på ovenfor.

4.5 Demografiske endringer

Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

Tabellen under viser alderssammensetningen i Flatanger kommune sammenlignet med fylket og landsgjennomsnittet. Generelt har Flatanger en eldre befolkning enn fylket og landsgjennomsnittet. I Flatanger er 19,7 prosent av befolkningen over 67 år. Til sammenligning er gjennomsnittet for fylket og landet hhv. på 16,2 og 14,0 prosent.

Tabell 4.9: Alderssammensetning pr. 1.1.15. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Flatanger	4,5	11,3	64,5	14,5	4,2	1,0	80,3	19,7
Nord-Trøndelag	6,9	12,6	64,2	11,2	4,0	0,9	83,8	16,2
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0

I konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at Flatanger kommune samlet kan få merutgifter på om lag 11,4 mill. kr (tilsvarende 9,5 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2030, som følge av den demografiske utviklingen.

Tabell 4.10: Beregnede mer-/mindreutgifter 2016-2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2016-kr. Flatanger kommune. Kilde: SSB/TBU.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18 år
Flatanger	4,3	0,8	-2,5	-1,7	0,5	5,9	1,6	8,9	11,4

Mer-/mindreutgiftene vil i utgangspunktet gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd.

4.6 Framtidig behov for kommunale årsverk

Oppstillingene under viser antall årsverk pr. 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg i 2014. På bakgrunn av tjenestenivå i 2014 og anslag på befolkningsutviklingen, vises et anslag på behovet i antall årsverk pr.

1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ. Disse framskrivningene er marginalt forskjellig fra våre framskrivninger i kapittel 3 når det gjelder utvikling i kostnadskrevende grupper som barn og eldre.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole, for Flatanger, vil endres relativt lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg vil behovet generelt øke noe fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til 2040. Det er anslått at behovet for pleie og omsorgsårsverk vil øke med ca. 69 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040.

Tabell 4.11: *Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk pr. 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommunen og egne beregninger.*

	2014	2020	2040
Barnehage	18,3	24,3	30,8
Grunnskole	22,8	18,2	30,8
Pleie og omsorg	77,6	83,6	152,2
Sum pr. 1000 innb.	118,7	126,1	213,8
Sum pr. 1100 innb.	130,6	138,7	235,2

4.7 Konsekvenser av grensejustering

Som en del av utredningen er vi også bedt om å vurdere mulige konsekvenser ved at Statland/Tøttedal-området i Namdalseid kommune og/eller Seter i Osen kommune tillegges Flatanger kommune.

4.7.1 Begreper og formelle reguleringer i lovverket

Ved kommunesammenslåinger, delinger og grensejustering er det inndelingsloven som utgjør det juridiske rammeverket for arbeidet. Deling av kommuner betyr enten at en kommune eller et fylke blir delt i to eller flere nye enheter, eller at en kommune eller et fylke blir delt og at de enkelte delene blir lagt til andre kommuner eller fylker. Grensejustering innebærer at et område (gjerne en mindre del av en kommune) blir flyttet over til en annen kommune, eller fra et fylke til et annet. Begrepet «grenseendring» i lovverket (jf. § 3 i inndelingslova) er en fellesbetegnelse på sammenslåing, deling og grensejustering. Av de tre første leddene i § 23 i inndelingslova om skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd, framgår at:

«Kommune eller fylkeskommune som er omfatta av grenseendring etter denne lova, kan innan eitt år etter at vedtaket er sett i verk, krevje at det økonomiske oppgjeret - eller delar av det - skal fastsetjast ved skjønn, så fram partane først har prøvd å kome til semje om eit økonomisk oppgjer.

Til å fastsetje slikt skjønn nemner departementet opp ei skjønnsnemnd på tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.

Kvar av partane kan innan to månader etter at dei har teke i mot avgjerda til skjønnsnemnda, reise saka for ei overskjønnsnemnd til endeleg avgjerd. Departementet nemner opp overskjønnsnemnda, som skal ha tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.»

Ved deling holder en organisasjonsmessig enhet opp med å eksistere.

§ 20 i inndelingslova regulerer det som gjelder delinger, og er tatt inn i sin helhet nedenfor:

«Blir ein kommune eller eit fylke delt, jf. § 3 andre ledd, skal § 19 første ledd tilsvarende gjelde forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener eitt bestemt område.

Annan eigedom og andre plikter blir å fordele mellom dei kommunar eller fylkeskommunar områda blir lagde til. Fordelinga blir gjort på grunnlag av eit forholdstal som blir rekna ut etter skatteinntektene i dei siste fem åra i kvart av områda, med mindre skjønnsnemnda av særlege grunnar fastset noko anna. Så fram det er mogleg, skal oppgjeret gjennomførast slik:

- 1. Fast eigedom blir lagt til den kommunen eller fylkeskommunen som må reknast som mest rettkomen til den ut frå folketalet og innbyggjarane sine behov og plasseringa av eigedommen - også i høve til andre anlegg.*
- 2. Gjeld blir fordelt i forhold til dei omsetjelege verdiane som blir overtekne.*
- 3. Andre tilgodehavande og plikter blir overtekne av den kommunen eller fylkeskommunen som etter forholda blir rekna som nærmast til å overta dei.*
- 4. Anlegg med rettar og plikter som det etter delinga ikkje er rimeleg at nokon enkelt kommune eller fylkeskommune tek over, kan påbydast nytta i fellesskap av to eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane.*

Har nokon kommune eller fylkeskommune ved fordelinga av rettar og plikter teke over meir eller mindre enn det som følgjer av forholdstalet, skal det jamnast ut i pengar.»

Siden deling pr. definisjon betyr at en organisasjonsmessig enhet ikke lengre vil eksistere, kreves et fullstendig oppgjør med fordeling av alle typer eiendommer, retter og plikter.

§ 19 regulerer grensejusteringer. I første ledd i denne paragrafen, som det vises til for forvaltningseiendom i første ledd i § 20, heter det at «... skal den retten som den første kommunen eller fylkeskommunen har til vegar, gater, bruer, offentlege plassar og annan forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener vedkomande område, overførast til den andre kommunen eller fylkeskommunen.»

§ 20 andre ledd slår fast at annen eiendom og andre plikter skal fordeles mellom de aktuelle kommunene på grunnlag av et forholdstall, som regnes ut frå skatteinntektene i de siste fem årene i hvert av områdene. Skjønnsnemnda kan likevel fravike denne regelen dersom det foreligger særskilte grunner til å fastsette noe annet.

I Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) står følgende kommentarer til begrepet annen eiendom brukt i § 19, andre ledd i inndelingslova:

«Annan eiendom» kan vere til dømes aksjar, verdipapir, skatterestansar, kinoar, el-verk eller sentralinstitusjonar og anlegg som tener heile kommunen eller ein større del av denne. Døme på det siste kan vere administrasjonsbygg, sjukehus og liknande. Såkalla finansformue er òg omfatta, det vil seie verdiar av privat-økonomisk art som er omsetjeleg og inntektsgivande. Det kan nemnast skog- og landeigedomar, sporvegar og annan fast eiendom som ikkje er kjøpt for å tene forvaltningsmessige formål.»

4.7.2 Grensejustering og effekt på frie inntekter

Vi har beregnet effekt på frie inntekter for Flatanger kommune ved at Statland/Tøttal-området i Beregningene er basert på 1119 innbyggere i dagens Flatanger, 80 i Seter i Osen kommune og 280 innbyggere i Statland/Tøttal i Namdalseid kommune. Beregningene viser at innlemming av Statland/Tøttal-området vil gi økte frie inntekter for Flatanger på ca. 15,1-19,5 mill.kr, mens innlemming av Seter vil gi økte frie inntekter på ca. 4,3-6,3 mill.kr. Forskjellene i estimerer kommer av ulike beregningsforutsetninger, da vi ikke har hatt informasjon om skatteinntekt og kostnadsbehov for de konkrete innbyggerne og næringslivet som kan bli berørt. I stedet har vi antatt kjennetegn som for øvrig i Flatanger kommune eller kjennetegn som for øvrig i de respektive nabokommunene.

Flatanger har et høyere inntektsnivå (frie inntekter) enn både Namdalseid og Osen, dvs. også hensyntatt et beregnet utgiftsbehov gjennom kommunenes inntektssystem. Flatanger har et beregnet utgiftsbehov på ca. 30 prosent over landsgjennomsnittet i 2014, mens Namdalseid og Osen får beregnet et utgiftsbehov på hhv. ca. 27 prosent og 43 prosent over landsgjennomsnittet.

Tabell 4.12: Frie inntekter og utgiftsbehov i Flatanger, Osen og Namdalseid. Kilde: KMD.

	Innbyggertall 1.1.2015	Frie inntekter i kr pr. innb. 2014	Korrigerte frie inntekter 2014 (inkl. e-skatt og konesjonskraftin nt.)	Beregnet utgiftsbehov 2014 (kostnadsindeks)
Flatanger	1 119	77 138	117	1,2963
Namdalseid	1 644	67 348	107	1,2733
Osen	1 010	71 970	103	1,4263

I en tidlig fase i kommunereformarbeidet var Osen kommune en aktuell kommune å utrede eventuell sammenslåing med, sammen med øvrige kommuner i Midtre Namdal. Osen kommune som har vesentlig lavere utgiftskorrigerte inntekter pr. innbygger enn

Flatanger, har vedtatt å gå for videre selvstendighet. Osen kommune har imidlertid betydelig større disposisjonsfond, 6 mill.kr i 2014 ifølge KOSTRA pluss mindreforbruket i 2014 på 2,1 mill. kr men minus avsetning på 0,8 mill.kr til næringsfond.⁹

4.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gått gjennom økonomisk status og sannsynlig framtidig utvikling i økonomien i Flatanger kommune. Vi finner at kommunen har høyere inntekter pr innbygger enn mange sammenlignbare kommuner, også når vi justerer for beregnet utgiftsbehov. Flatanger kommune har imidlertid et lavt disposisjonsfond og utsikter for fortsatt svak økning i inntekter pga. lavt barnetall i noen år, før situasjonen kan bedre seg. Den gjeldende økonomiplanen viser inndekning basert bl.a. på 1,5 mill. kr i reduserte kostnader pga. overtakelse av den private skolen i kommunen.

⁹ <http://www.nrk.no/trondelag/liten-kommune-med-overskudd-1.11714278>.

5. VELFERDSPRODUKSJON OG MYNDIGHETSUTØVELSE

I dette kapitlet beskriver og analyserer vi kommunene som velferdsleverandør og myndighetsutøver i dag. Vi analyserer med bakgrunn i resultatene fra kapittel 3 og 4 hva som kan bli utfordringene i framtiden, hvor robuste kommunen vil være i framtiden som egen kommune.

5.1 Innledning

Kommunen som produsent av velferdstjenester kan belyses og drøftes ut fra flere ulike vinklinger. Politiske vil en gjerne være opptatt av nivået på de kommunale tjenestene, eller prioriteringene mellom ulike tjenesteområder. En annen vinkling er å vurdere effektivitet og produktivitet. Produktivitet vil si forholdet mellom volumet av varer eller tjenester som produseres og mengden av innsatsfaktorer som brukes for å produsere varene/tjenestene. Hvis produksjonsvolumet holder seg konstant, mens bruken av innsatsfaktorer går ned, har produktiviteten økt. Effektivitet defineres gjerne som verdiskapingen en gitt ressursbruk gir. Dvs. at økt effektivitet vil si økt utbytte eller avkastning av ressursbruken. Det innebærer at også kvaliteten på en tjeneste må tas med i verdiskapingsvurderingen. I den kommunale velferdsproduksjonen måler vi gjerne produktiviteten mens effektiviteten er betydelig vanskeligere å måle. Den politiske dimensjonen er vanskelig å belyse uten selv å bli politiker, og det er en rolle vi ikke kan ta i denne utredningen.

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

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

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

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

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

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

5.2 Velferdsproduksjon – dagens status

5.2.1 Oppvekst

Innenfor oppvekst ser vi på barnehagetilbudet og elevgrunnet i grunnskolen. I tabellen nedenfor har vi sett på utviklingen i antall barn i aldersgruppen 0-5 år. Fra 1990 og fram til 2015 er antallet barn i barnehagealder mer enn halvert, og det var særlig mellom 2000 og 2010 nedgangen var størst. I 2015 bodde det like mange barn i Flatanger som i 2010. Flatanger reduksjon er betydelig kraftigere enn Nord-Trøndelag som også har opplevd nedgang fra 1990. Fylket har en mindre vekst fra 2010 til 2015. Landet utenom Oslo har økt folketallet de siste 25 årene.

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

	1990	2000	2010	2015	Utvikling 1990-2015
Flatanger	108	93	50	50	-54 %
Nord-Trøndelag	9 984	10 403	9 311	9 428	-6 %
Landet	326 451	363 539	363 597	373 954	15 %

I tabellen nedenfor har vi satt opp noen nøkkelindikatorer for barnehageområdet. Flatanger bruker en mindre andel av driftsmidlene på barnehageområdet. Dette henger sammen med at kommunen har en lavere andel barn i barnehagealder en både fylket og landet. Nøkkelindikatorene underbygger også at Flatanger har smådriftsulemper. Kommunens utgifter pr. barn er høyere enn både fylket og landet utenom Oslo. Korrigerte oppholdstimer er et godt mål på bemanning pr. barn i barnehagen, og her ser vi at kommunen ligger betydelig lavere. Bemanning er en viktig årsak til at kommunen har et høyere utgiftsnivå. Høyere bemanning kan også innebære at kvaliteten i tilbudet i Flatanger er høyere enn fylket og gjennomsnittskommunen utenom Oslo.

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter barnehagesektoren i prosent av kommunens totale netto driftsutgifter	6,6 %	14,1 %	14,9 %
Netto driftsutgifter pr. innbygger 1-5 år i kroner, barnehager	137 238	129 504	128 633
Andel barn 1-5 år med barnehageplass	85,7 %	93,3 %	90,9 %
Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-2 år	64,3 %	83,9 %	80,9 %
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer pr. uke	91,7 %	94,3 %	96,2 %
Korrigerte oppholdstimer pr. årsverk i kommunale barnehager	8 599	11 287	11 270
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	33,3 %	36,3 %	35,0 %
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	71,4 %	96,3 %	90,9 %
Antall barn korrigert for alder pr. årsverk til basisvirksomhet i kommunale barnehager	4,9 %	6,2 %	6,1 %
Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud, alle barnehager.	19,4 %	10,1 %	15,3 %

Når det gjelder utdanning har Flatanger et noe lavere utdanningsnivå på ansatte i barnehagen, men dette veies opp av en høyere bemanning. Kommunen har noe lavere andel med styrere/pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning. Vi ser ellers at kommunen har en større andel barn i barnehagen med behov for ekstra ressurser.

Grunnskolen

Utviklingen i antallet barn i grunnskolealder følger i stor grad den samme trenden som vi så under barn i barnehagealder, men reduksjonen er ikke like kraftig.

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

	1990	2000	2010	2015	Utvikling 1990-2015
Flatanger	193	163	156	127	-34 %
Nord-Trøndelag	17 405	17 594	17 944	17 161	-1 %
Landet	535 058	583 619	617 745	622 464	16 %

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

I tabellen nedenfor er det satt opp nøkkelindikatorer for grunnskolen. En lavere andel barn i skolealder medfører at kommunen bruker en mindre andel på grunnskolesektoren enn både fylket og Landet utenom Oslo.

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlet.	19,8 %	25,3 %	24,0 %
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), pr. innbygger 6-15 år	135 843	107 891	100 946
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	13,9 %	9,7 %	8,1 %
Andel elever i kommunal og privat SFO med 100 prosent plass	100,0 %	31,8 %	54,9 %
Elever pr. kommunal skole	41	171	213
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn	7	12,1	13,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn	7,7	11,8	13
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn	7,8	13,7	14,3
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning	100,0 %	91,6 %	87,8 %
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning uten pedagogisk utdanning	0,0 %	3,8 %	5,6 %
Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	0,0 %	4,6 %	6,5 %

Tabellen viser at Flatanger har betydelig høyere kostnader pr. innbygger i aldersgruppen 6 – 15 år. Bakgrunnen for dette er at Flatanger har en mindre kostnadseffektiv skolestruktur. Noe av merutgiften skyldes at en større andel av elevene i kommunen får spesialundervisning, men flere skoler med få elever og små grupper er også kostnadsdrivende. Utdanningsnivået sier noe om formalkompetansen i skolen, og som vi ser har alle lærere universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er definert under spesialiserte/små tjenester. Flatanger kjøper PPT tjenestene fra Midtre- Namdal samkommune.

5.2.2 Sosial, helse og barnevern

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	4 621	9 035	7 978
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0-17 år	4,4 %		4,8 %
Barn med undersøkelse eller tiltak pr. årsverk	7,9		16,4
Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder	0	73	78
Stillinger med fagutdanning pr. 1 000 barn 0-17 år	6,3	4,2	4,1

Barnevernet er av ekspertutvalget definert under kategorien spesialisert/små tjenesteområder. Flatanger kjøper barnevernstjenester fra Midtre Namdal samkommune og har på den måten «løst» smådriftsulempene. Tabellen over viser at kommunen har lave utgifter pr. innbygger 0-17 år, samtidig som de ligger på samme nivå som landet utenom Oslo for andelen barn med tiltak i aldersgruppen. Dvs at tilbudet de barna som er under oppfølging av barnevernet får gjennomsnittlig noe lavere tilbud enn i andre kommuner.

I følge Kostra hadde kommunen 1,4 stillinger på barnevernet i 2014. Målt pr. 1000 barn 0 - 17 år har kommunen 6,3 stillinger med fagutdanning. Barnevernspanelet anbefalte i 2011 at barnevernstjenesten skulle minst ha 5 stillinger for å sikre kompetanse og kvalitet (Barnevernpanelets rapport, 2011). Den samlede bemanningen i Midtre Namdal samkommune/barnevern var 20 årsverk i 2014.¹⁰

Sosialtjenester

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

Statistisk sentralbyrå har anslått antallet innbyggere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde til 46 prosent på landsbasis (ekskl. Oslo). I Flatanger er denne andelen 30 % i 2014, lavest av alle kommuner i Nord-Trøndelag.¹¹ Vi ser også av Tabell 5.6. at kommunen har lave netto driftskostnader til sosialtjenesten, mens den ligger omtrent på

¹⁰ www.midtre-Namdalen.no

¹¹ Tall for Rørvik, Fosnes og Leka mangler.

snittet for fylket for økonomisk sosialhjelp. Lave driftskostnader gjenspeiles i bemanningen i sosialtjenesten.

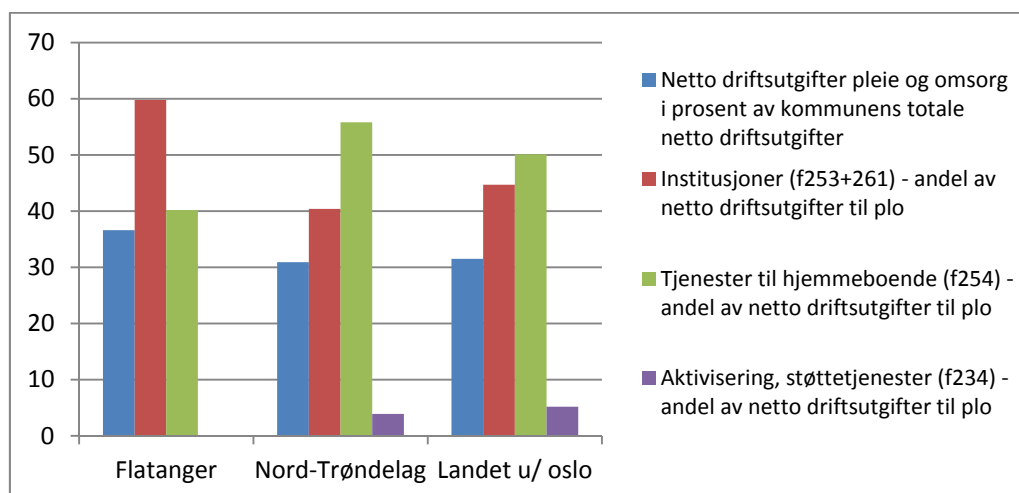
Tabell 5.6: Nøkkelindikatorer Sosialtjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutg. til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter,	1,3 %	2,6 %	3,7 %
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr. innbygger 20-66 år, konsern	1 738	2 409	3 138
Netto driftsutgifter til økonomisk sosialhjelp pr. innbygger 20-66 år, konsern	1 120	1 094	1 565
Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde	30,0 %		45,5%
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	4,3 %		3,9 %
Årsverk i sosialtjenesten pr. 1000 innbygger	0,5 %	0,6 %	1,0 %

Krisesenter er definert som spesialisert/små tjenesteområder. Flatanger er med i Nord-Trøndelag krisesenter IKS.

Pleie- og omsorgstjenester

Figuren nedenfor viser hvor stor andel av de samlede netto driftsutgiftene som brukes på pleie- og omsorgstjenester (PLO), og fordelingen mellom hjemmebaserte tjenester, institusjonstjenester, aktivisering og støttetjenester. Figuren viser at Flatanger ligger noe høyere enn både fylkes- og landssnittet av PLOs andel av samlede driftsutgifter. Kommunen ligger betydelig høyere på andelen som brukes på institusjonsbaserte tjenester, mens det ikke er regnskapsført utgifter til aktivisering/støttetjenester.



Figur 5.1: Ressursbruk og fordeling, Pleie og omsorgstjenester, Konsern, 2014 (Kilde: SSB)

Andelen ansatte med fagutdanning i brukerrettede tjenester som arbeider innenfor pleie og omsorg er 81 prosent i Flatanger som er på nivå med fylke. Andelen i landet utenom Oslo er 75 prosent.

Tabellen nedenfor illustrerer hvordan tilbudet i kommunen fordeler seg på aldersgrupper. Ettersom det ikke foreligger tall for antallet som mottar hjemmetjenester målt mot antallet innbygger i samme aldersgruppe, brukes mottakere målt om antallet innbyggere i ulike aldersgrupper. Vi ser at kommunen har en lavere andel mottakere av hjemmetjenester i aldersgruppen 0-66 år, mens dette bildet endres til et markert høyere nivå for aldersgruppen 67 – 79 år. Kommunens har også et høyere antall mottakere pr. 100 innbyggere for de som har passert 80 år. Kommunens brutto driftsutgifter pr. mottaker er lavere enn både fylket og landet utenom Oslo. Kommunen ligger også relativt lavt sammenlignet med andre kommuner i Nord-Trøndelag, om lag 14 000 kroner lavere enn snittet i kommunene. Snittet i tabellen for Nord-Trøndelag viser det vektete snittet, og dette trekkes opp av folkerike bykommuner som har høyere utgiftsnivå.

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 0-66 år	19	25	20
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 67-79 år	105	82	69
Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over	448	382	333
Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner)	185 383	229 031	239 788

Institusjonsplasser omfatter både sykehjemsbeboere og funksjonshemmede som bor i institusjon. Flatanger har 27 prosent av mottakerne i PLO i institusjon. Dette er en betydelig høyere andel enn både fylket og landet utenom Oslo som har hhv 15 og 18 prosent, jfr. tabellen nedenfor. Kommunens andel av innbyggere over 67 år som bor på institusjon er noe høyere enn både fylket og landet utenom Oslo, og belegget er om lag 90 prosent. Det er ellers verdt å merke seg at Flatanger har satt av flere plasser til tidsbegrenset opphold og til habilitering/rehabilitering. Kommunens tilbud om lege- og fysioterapitimer til beboere i sykehjem er lavere enn fylket og landet utenom Oslo.

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Andel beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål 80 år og over		45,0 %	40,2 %
Andel beboere i bolig m/heldøgns bemanning		50,8 %	50,5 %
Plasser i institusjon i prosent av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	27,2 %	15,1 %	17,9 %
Andel innbyggere 67 år og over som er beboere på institusjon	6,4 %	4,6 %	5,1 %
Andel beboere i institusjon av antall plasser (belegg)	89,7 %	88,4 %	
Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	31,8 %	23,0 %	19,5 %
Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens	22,7 %	20,5 %	24,5 %
Andel plasser avsatt til rehabilitering/habilitering	22,7 %	9,0 %	7,7 %
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,22	0,40	0,50
Fysioterapitimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,11	0,25	0,37
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/eget bad/wc	100,0 %	79,8 %	84,0 %

Kommnehelse

I netto driftsutgifter til kommunehelsetjenesten ligger kommunen på fylkessnittet, som er noe høyere landet utenom Oslo. Kommunen bruker mer på forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste overfor innbyggere opp til 20 år, mens tilbudet til forebyggende helsearbeid er lavere om en ser befolkningen samlet. Kommunen ligger høyt på fysioterapidekning, mens legedekningen, årsverk til ergoterapi og årsverk satt til rehabilitering ligger lavt. Listelengde sier noe om tilgang til fastlege og her skiller Flatanger seg ut med gjennomsnittlig få pasienter pr. liste.

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter, konsern	4,8 %	4,7 %	4,5 %
Netto driftsutg til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-5 å	12 000	8 182	7 531
Netto driftsutg til forebygging, helsestasjons- og skolehelsetj. pr. innb 0-20 år	2 290	2 133	2 057
Netto driftsutgifter til forebyggende arbeid, helse pr. innbygger	147	191	163
Netto driftsutg til diagnose, behandling og rehabilitering pr. innbygger, konsern	3 042	1 757	1 621
Legeårsverk pr. 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	9	11	10
Fysioterapiårsverk pr. 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	13	9	9
Årsverk av ergoterapeuter pr. 10 000 innbyggere (khelse+plo)	0,30	2,40	3,50
Årsverk til rehabilitering pr. 10 000 innbyggere (khelse + plo)	9,50	11,70	11,80
Gjennomsnittlig listelengde korrigeret for kommunale timer	997	1 161	1 227
Reservekapasitet fastlege	120	107	105

Rus/Psykiatri

Rus og psykiatri er spesialiserte/små tjenesteområder. Tabellen nedenfor viser at Flatanger ikke hadde et spesialisert tilbud til personer med rusproblemer i 2014. JF. intervjuene betyr dette at disse tjenestene ytes av ledelse eller ansatte ved andre tjenesteområder. Kommunen har en høyere andel psykiatriske sykepleiere pr. innbygger enn både Nord-Trøndelag og landet ekskl. Oslo. Det sammen gjelder ansatte med videreutdanning i psykisk helsearbeid, og her ligger Flatanger betydelig høyere. Selv om Flatanger ligger høyt pr. 10 000 innbyggere, er kommunen sårbar. Det er mindre enn ett årsverk psykiatrisk sykepleier og færre enn to årsverk med videreutdanning i psykisk helsearbeid. Små kompetansemiljøer gir økt sårbarhet.

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Netto driftsutg. til tilbud til pers. med rusprobl. pr. innb. 18-66 år	0	208	375
Andel netto driftsutgifter til tilbud til personer med rusproblemer	0	9,1	12,5
Årsverk av psykiatriske sykepleiere pr. 10 000 innbyggere (khelse+plo)	6,5	5,5	4,4
Årsverk av personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid pr. 10 000 innbyggere	15,5	8,8	8,1
Brutto driftsutgifter til personer med rusproblemer pr. innbygger 18-66 år	0	271	483

5.2.3 Tekniske tjenester

Tjenester innenfor VAR-området er selvkostbasert og nivåforskjeller kommunene mellom kan skyldes både ulik grad av utbygde tjenestenivå, antallet abonnenter å fordele utgiftene på eller at infrastrukturen er enklere i noen kommuner enn andre. I Flatanger er det 9 vannverk som alle er private. Som tabellen nedenfor viser, ligger Flatanger lavt på årsgebyrer innenfor VA mens renovasjon ligger noe høyere enn både fylket og landet utenom Oslo. Reguleringsplaner er ofte mer krevende i byområder noe som gjenspeiler seg i kommunens lave gebyr for private reguleringsplaner.

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

	Flatanger	Nord-Trøndelag	Landet u/Oslo
Årsgebyr for avløpstjenesten *	2 215	3 939	3 654
Årsgebyr for avfallstjenesten *	3 997	3 405	2 639
Årsgebyr for septiktømming *	888	1 542	1 383
Saksbeh.gebyr, privat reg.plan, boligformål. jf. PBL-08 § 33-1	11 455	27 446	51 630
Andel av befolkningen som er tilknyttet privat eller kommunalt vannverk	95 %	77 %	86 %
Årsverk i brann- og ulykkesvern pr. 1000 innbyggere	0,89	0,55	0,73

* Gjelder 2015

Brann og eksplosjonsvern er definert under spesialisert/små tjenesteområder, og tabellene viser at kommunen har om lag ett årsverk på dette området.¹² Utrykningsbrannvesen og samlet til brann- og eksplosjonsvern totalt sett.

Alle de tre VAR tjenestene (Vann, Avløp og Renovasjon) er definert under spesialiserte/små tjenester. Kommunen er med i det interkommunalt samarbeidet i Midtre-Namdalen på renovasjonssiden, mens VA området ivaretas av kommunen selv.

¹² 0,89 årsverk pr. 1000 innbyggere og 1 119 innbyggere.

5.2.4 Oppsummering – spesialiserte/små tjenesteområder

Tabellen under viser hvilke spesialiserte/små tjenesteområder Flatanger utfører i egen regi og hvilke områder som det samarbeides med andre om.

Tabell 5.12: Organisering av spesialiserte/små tjenesteområder

Organisering	
Spesialundervisning	Egen regi
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	Midtre Namdal Samkommune
Barnevern	Midtre Namdal Samkommune
Brann- og eksplosjonsvern	Egen regi
Rusarbeid og psykisk helsearbeid	Egen regi
Krisesenter	Nord-Trøndelag krisesenter IKS
Sivil beredskap	Samarbeid og egen regi
Bibliotek	Egen regi
Kulturskole	Egen regi
Vei	Egen regi
Vann og avløp	Private vannverk og egen regi
Renovasjon	Midtre-Namdalen avfallsselskap IKS

Oversikten viser at Flatanger ivareta halvparten av områdene i egen regi. Spesialundervisningen skjer i barnehagen/skolen og er av den årsak en del av den samlede kompetansen ved skolen. Bistand til utredning av barnas behov, og den praktiske utforming av tilbud og behov skjer i samarbeid med PPT og eventuelt andre tjenester som helsesøster, barnevern, BUP mv.

Storbrannen i Flatanger i januar 2014 er også et godt eksempel på at lokale brannvesen kan samarbeide ved større branner. Det var da 21 brannvesen som samarbeidet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har på bakgrunn av en evaluering av storbrannene i Lærdal, Flatanger og Frøya, anbefaler en regionalisert overordnet ledelse (DSB, 2014). Flatangers egne erfaringer med brannen i januar 2014 viser hvordan lokale ressurser, godt lederskap og gode samarbeidsevner bidrar til gode løsninger. DSB har i den samme rapporten også konkludert med at organisering og ledelse ikke fungerte like godt i Lærdal og på Frøya som i Flatanger.

5.3 Resultater fra intervjuer og gruppearbeid

Rådmannen har oppsummert resultatene i kommunens SWOT¹³ analyse i 2015, kommunestyrets gruppearbeid 5. februar 2015 og gruppearbeidet i folkemøte den 17. mars 2015, innspillene fra ungdommer i 9. og 10. trinn den 25. september 2015 i Flatanger, og resultatene fra innbyggerundersøkelsen i mars 2015 der 100 innbyggere

¹³ Strategisk analyseverktøy (Strength, Weakness, Opportunities, Threats). Interne forhold analyseres ut fra Styrker og svakheter, mens eksterne forhold analyseres som muligheter og trusler.

ble intervjuet. TFoU har i tillegg intervjuet flere nøkkelpersoner som supplement til det øvrige informasjonsgrunnlaget.

Vi har tatt utgangspunkt i rådmannens oppsummeringer som basis for denne redegjørelse. Drøftingen har som utgangspunkt virkninger i et 30-40 års perspektiv.

5.3.1 Tjenesteyting

Innbyggerundersøkelsen (Opinion) viser at innbyggerne i all hovedsak er fornøyd med de tjenester kommunen produserer pr. i dag. Dette tyder på at kommunen tilrettelegger tjenester innbyggerne ønsker, og at den opplevde tjenestekvalitet er høy. I undersøkelsen kommer det også frem at 65 prosent av innbyggerne mener kompetansen i kommunale fagmiljøer vil øke ved kommunesammenslåing, mens bare 25 prosent av respondentene mener at kommunale oppgaver løses bedre ved sammenslåing.

Både SWOT-analysen og kommunestyret konkluderer med at kommunens relevante kompetanse og kapasitet vil bli bedre ved kommunesammenslåing. SWOT-analysen har konkludert med at tilstrekkelig kapasitet svekkes om kommunen fortsetter som egen kommune. I intervjuet med den administrative ledelsen i kommunen trekkes sårbarhet og redusert tilbud frem. Bl.a opplevs sårbarhet på lege, fysioterapi og helsesøster som krevende. Rekruttering av kvalifisert arbeidskraft er krevende, og at flere ansatte ikke er bosatt i kommunen er uheldig. Det ble også trukket frem at pr. i dag kan ikke kommunen tilby tjenester til personer med spesielle demenstyper. I skole er reduksjonen i elevtallet så høyt at kommunen har problemer med å dimensjonere ned tilbudet. Administrasjonen mener kommunen er helt avhengig av interkommunale samarbeid på flere områder enn i dag.

Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne mener kvaliteten på helse og oppvekst vil bli redusert ved kommunesammenslåing, mens den på kultur og fritidsområdet forblir uendret. I spørreundersøkelsen er kvinner mer positive enn menn til at tilbudet til kultur, idrett og fritid vil bli bedre dersom Flatanger blir en del av en større kommune, men samlet sett er innbyggernes holdning til sammenslåing at kvaliteten svekkes.

Folkemøtet mener avstanden til kommunale tjenester vil virke negativt ved kommunesammenslåing. SWOT-analysen konkluderer med at kommunesammenslåing vil bedre den økonomiske soliditeten, og også gi økt valgfrihet. I innbyggerundersøkelsen er det flere som mener den økonomiske soliditeten blir bedre enn de som mener den blir svakere.

En veldig interessant vinkling fra intervjuet med nøkkelpersoner er smådriftsfordelen Flatanger har i næringsutviklingen. De kommer tett på prosessen i en tidlig fase, kan fungere som los i fremdriftsfasen, dermed også bidra til et ønsket resultat. Kommunen

ønsker næringsutvikling og har i motsetning til det som er vanlig, definert områder som ikke skal bebygges.¹⁴ Dette legger til rette for utbygging der næringslivet ønsker det.

5.3.2 Myndighetsutøvelse

Administrasjonen opplever kapasiteten og til dels også kvaliteten som de største utfordringene mhp å ivareta rettssikkerheten. Kommunen er på mange områder lite spesialisert og dagens organisering åpner ikke for at denne kan økes. Mange ansatte er ansvarlig for store områder, og blir ut fra dette «all-roundere» - med de styrker og svakheter dette kan medføre. Fra intervjuet med den administrative ledelsen er det ønske om mer veiledning fra Fylkesmannen i vanskelige fagsaker. Fylkesmannen har økt tilsynsoppgavene og er derfor mer forsiktige med å gi råd og veiledning enn tidligere. Den administrative ledelsen trekker også frem redusert veiledning fra revisjonen etter etablering av interkommunal revisjon.

Opgaver som utføres sjelden svekker rasjonaliteten myndighetsutøvelsen. Manglende profesjonell juridisk kompetanse innebærer at dette må kjøpes eksternt.

Flere har påpekt at «nærhet» mellom kommunens brukere/innbyggere, administrasjon og politikere er et fortrinn som i enkelte tilfeller kan bli et problem, fordi dette kan påvirke utfallet av enkelte avgjørelser. Administrasjonen mener Flatanger oppfyller kravet til habilitet i saksbehandlingen. Settekommunestyre og setterrådmann er benyttet ved behov. Det trekkes også frem at det er for lite ressurser til å følge opp internkontrollrutiner, nye oppgaver m.v. Ansatte som er innflyttere til kommunen uttrykker dette som en fordel mhp å ivare en objektiv saksbehandling.

Ved kommunesammenslåing har SWOT analysen konkludert med at kommunen i større grad enn ved å stå alene, vil oppfylle kriteriene tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og tilstrekkelig distansen. I innbyggerundersøkelsen har de som er spurt ment at kompetansen øker ved sammenslåing. Kommunestyret er av den oppfatning at både tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse styrkes dersom Flatanger blir en del av en større kommune.

5.4 Oppsummering

Kommunen bruker aktivt fortrinn som lokalkunnskap og nærhet i oppgaveløsningen. Innbyggerne er i stor grad fornøyd med basistjenestene i kommunen, og svært mange frykter det kan dårligere med en kommunesammenslåing. Innenfor spesialiserte tjenester og myndighetsutøvelse har kommunen utfordringer med kapasitet, kompetanse og habilitet, men bruker i stor grad interkommunale løsninger for løse utfordringene.

¹⁴ Kalles «speilvendingsprinsippet» av kommunen i intervjuet med nøkkelpersoner.

6. SAMFUNNSUTVIKLINGSARBEID

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

6.1 Innledning

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

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

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

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

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

I utredningen har vi undersøkt kommunens håndtering av samfunnsutviklerrollen ved å gå gjennom foreliggende dokumentasjon og gjennomføre intervju om hva kommunen gjør utenfor de lovpålagte oppgavene. Det mest sentrale intervjuet er her et gruppeintervju med sentrale personer i kommunen, dvs. utredningsgruppen for kommune-reformen i Flatanger kommune. Gruppen ble intervjuet ut fra en mal om samfunnsutvikling, basert på en tidligere kartlegging i 41 antall småkommuner (Cruickschank et

al, 2014) og en tilpassing til kommunereformarbeidet (Sand et al. 2015). I malen har vi delt opp samfunnsutvikling i utviklingsledelse, utviklingskompetanse, utviklingsøkonomi og –ressurs og til slutt utviklingskultur.

I tillegg til dette gruppeintervjuet, er det gjennomført supplerende intervju med etatsleder og rådmann.

6.2 Kommuneplanens samfunnsdel 2010-2020

Kommuneplanens samfunnsdel skal være det overordnede styringsdokumentet for kommunen innenfor samfunnsutvikling. Gjeldende dokument er fra høsten 22.9.2010 (Flatanger kommunestyre 2010). I dokumentene går man inn på bl.a. befolkningsutvikling, utdanningsnivå, kjønnsfordeling i politiske utvalg og næringsorganisasjoner samt en spørreundersøkelse blant innbyggerne som viser at friluftsliv, oppvekstmiljø, jobb og nær familie er viktige grunner for at man bor i kommunen. Det nevnes bl.a. at det i kommunen er mangel på boliger som begrenser tilflyttingsmulighetene, bl.a. fordi ledige boliger selges til kjøpsterke utenbygdsboende som tar i bruk boligen til fritidsformål. Det refereres også til en hytteeierundersøkelse hvor friluftsliv er viktigst for å ha hytte i kommunen, innlagt vann og strøm er sentrale faktorer for økt bruk av hyttene, mens lokalt tjenestetilbud er viktig for økt lokal pengebruk for hytteeierne. På plan- og tiltakssiden beskrives at rullering av arealplan er viktig og at en rekke mer/mindre konkrete forhold er viktig å følge opp i kommunen innen alt kommunale tjenester til næringsutvikling og minimal utbygging på dyrkbar jord. Innenfor strategiske områder nevnes det å utnytte lokale fortrinn i næringsutviklingen, framstå som helhetlig reiselivskommune og fokusere på alle tiltak som fremmer bolyst.

6.3 Gruppeintervjuet

Her går vi gjennom de viktigste resultatene fra gruppeintervjuet av utredningsutvalget. Det må understrekes at resultater fra gruppeintervju er prisgitt hva som kommer frem i intervjuet. I dette tilfellet var det utredningsutvalget som ble intervjuet.

6.3.1 Kontekstuelle utfordringer for Flatanger

Gruppen ble utfordret til å si noe om hvordan samfunnsutvikling foregår i Flatanger i dag, og hvilke utfordringer som foreligger. Gruppen trakk fram flere forhold av kontekstuell art. Kommunene har en lav andel innbyggere i alderen 0-16 år, noe som gir økonomiske utfordringer, samt at det er et signal på lite tilflytting av familier i etableringsfase. Kommunen har behov for flere innbyggere med barn i grunnskolealder. Videre pekte de på at kommunen har et næringsliv med mange typiske mannsyrker, og at det er utfordrende for kvinner med høy utdanning å finne relevante arbeidsplasser i lokal-samfunnet utenom de kommunale arbeidsplassene. Flatangers geografiske plassering ble også nevnt som en utfordring, samt at det er relativt få jobber og boliger ledige til enhver tid.

6.3.2 Utviklingsapparatet

Flatanger kommune har en typisk småkommuneorganisering innen nærings- og samfunnsutviklingsområdet. Kommuneorganisasjonen har en avdeling for næring, miljø og teknisk med en administrativ leder for avdelingen (teknisk sjef), og det politiske ansvaret lagt til Hovedutvalg for næring, miljø og teknisk. Blant de ansatte har teknisk sjef og landbruksrådgiver ansvar for oppfølging av næringsliv. Kommunen har ingen egen, spesialisert næringskonsulent. I tillegg er det egne ansatte innen oppmåling og byggesak, samt at også ordfører og rådmann tar mye av det daglige arbeidet med kontakt opp mot innbyggere og næringsliv i samfunnsutviklerarbeidet.

I tillegg til det kommunale apparatet har den regionale eller interkommunale marinkonsulentens kontorsted i kommunen. Marinkonsulenten har spesielt ansvar for oppfølging og utvikling innen oppdrett og andre marine næringer.

Kommunen har valgt å ikke bli med i Midtre Namdal samkommune. En viktig årsak til dette var samkommunens forslag om å samlokalisere næringsmedarbeiderne i Namsos.

Fra intervjuene framgår også at kulturetaten i kommunen (én ansatt) er aktiv og bidrar med arbeidsinnsats til ulike arrangement og aktiviteter.

Etter at kommunen fikk statsstøtte til etablering av frivillighetssentral, er det nå klart for ansettelse av daglig leder i denne.¹⁵

6.3.3 Utviklingsledelse

Flere av informantene mente at lederskapet i sentrale deler av næringslivet er godt, men at kommuneorganisasjonen ikke har det samme drivet når det gjelder utviklingsledelse.

Lokalt eierskap i næringslivet har en stor betydning og man ser at det utgjør en forskjell på hvor mye penger som legges igjen lokalt. Det trekkes fram at gjennom lokal styring av arealplanen har man oppnådd å få til etableringer i næringslivet.

I lokalsamfunnene arrangeres bygdedager, og kommunene støtter opp om dette gjennom kulturetaten. Enkelte uttrykke at kommunen ikke er en tilsvarende pådriver innen næringslivsutvikling i grendene.

6.3.4 Utviklingskompetanse

Respondentene mener at næringslivet har god kompetanse. Spesielt nevnes også oppdrettskonsulent som en nøkkel for næringsetablering og utvikling. Traineestillingen som Flatanger er med på (Trainee Namdal) har også tilført en del kompetanse som kommunen har nytt godt av, spesielt gjennom utvikling i bedriftene Bjørøya og

¹⁵ En slik frivillighetssentral er nå kommet i gang. Denne er tenkt å ha en rolle som møtested og koordinatorfunksjon for diverse oppgaver og aktiviteter i Flatanger, se også <http://flatangernytt.no/2015/09/jubel-for-frivillighetssentral>.

Aquakompetanse. Informantene viste til at man har hatt en kompetansekartlegging i kommunen for en god stund tilbake, og at dette kunne blitt gjentatt.

6.3.5 Utviklingsøkonomi og ressurser til utvikling.

Oppdrettsnæringen er den store private kapitalen i kommunen, men byggenæring og turisme trekkes også fram som viktige næringer. Oppdrettsnæringen bidrar mye, men ikke inn i øvrig næringsliv. Oppdrettsnæringen er også konjunkturutsatt og sårbar. Respondentene er tydelige på at de ønsker at andre næringer utvikler seg i kommunen, slik at sårbarheten minsker.

De kommunale ressursene til samfunnsutviklingsarbeid er svært begrenset. En egen næringskonsulent står høyt på ønskelista, men dette har ikke vært mulig å prioritere. Slik situasjonen er i dag, så kan det også hende at rådmann og fellesadministrasjon burde bli prioritert først.

For å øke inntektene til kommunen, har det bl.a. blitt jobbet med å opprette arealavgift for oppdrettsnæringen. pr. i dag ser dette lite aktuelt ut da regjeringen i stedet går for å opprette et havbruksfond.

6.3.6 Utviklingskultur

Respondentene karakteriserte innbyggere og næringsliv som kapabel til å snu seg fort og ta utfordringer. Med sentrale bidrag fra ildsjeler, har kommunen klart å etablere flerbrukshall som er i mye bruk. Sentrale deler av næringslivet er opptatt av utvikling. Oppdrettsnæringen har ulike utviklingsmiljø, men ser ut til å ledes an av bedriftene med lokalt eierskap. Disse trekker de eksterne eide bedriftene med seg til å satse i lokalsamfunnet.

De fleste reiselivsbedriftene satser på faste kunder og at kundene finner vegen til Flatanger selv. Denne næringen har hatt fellesprosjekter for lenge siden, men de fleste av disse er avsluttet. Noen er knyttet til Visit Namdalen, og deres planlagte markedsføring av pakketurer, men reiselivsnæringen har mye å gå på når det gjelder samarbeid og utvikling.

Innen kommunal sektor uttrykker enkelte at det er mer variert og ikke samme evne til å snu seg som næringslivet. Dette bunner bl.a. i kapasitet.

Det framkommer at kommunen mangler gode og strukturerte arenaer for diskusjon om samfunnsutviklingsarbeid. Dvs at det kan være mye å hente på å etablere faste møter eller lignende hvor kommunen, politikere, innbyggere og næringsliv kan diskutere utvikling av lokalsamfunn, næringslivets behov, innbyggeres bidrag til et sterkere lokalsamfunn.

6.4 Andre intervju

Her går vi kort gjennom utsagn om samfunnsutviklerrollen fra gruppeintervju og suppleringsintervju av administrative ledere og politisk ledelse i kommunen.

- Det mest sentrale fra dette intervjuet er at lokale verdivalg i den langsiktige arealpolitikken og prioritering av oppdrett, reiseliv og andre næringsaker i det daglige arbeidet, er det som oppgis å være den største forskjellen på Flatanger og bykommuner som Namsos og landbrukskommuner som Namdalseid og Overhalla.
- En årsak til at kommunen har eget utviklingsapparat er at man var i tvil om den lokale oppfølgingen av næringslivet ville bli bedre ved å gå inn i et slikt samarbeid. Det understrekes sterkt behovet for nærhet og lokal kunnskap i oppfølging av næringslivet.
- I tillegg til kommunens utviklingsapparat, har den interkommunale marinkonsulenten en svært viktig rolle innen oppdrett og tilknyttede næringer. Dette har bidratt til satsinger innen oppdrett og tilknyttede næringer, slik at Flatanger nå har svært mange arbeidsplasser i rundt oppdrettsnæringen.
- Kommunen har de siste årene også prioritert utvikling og utbygging av industri-/næringsareal i kommunen, se også saksbehandling rundt at fylkeskommunen ga kommunen tilskudd til utvikling av området (<http://www.ntfk.no/bibliotek/saker/2011/FR/FR11163.htm>).
- Kommunen kjøper inn ulike typer kompetanse ved behov. Eksempler på dette er arealplanlegging fra konsulent, skogbruk fra nabokommune, næringsutvikling fra Namdalshagen, juridisk kompetanse fra Namsos og utredninger fra forskningsmiljø som Nordlandsforskning og TFoU.
- Et problem ved å stå alene, er det manglende gjennomslag i regional spørsmål som f.eks. vegsaker.

Vi har også intervjuet to representanter for ungdomsrådet i kommunen. Dette ga bl.a. følgende informasjon:

- Ungdommen er svært opptatt av grender og utvikling i lokalsamfunn, også de som ligger langt fra Lauvsnes.
- De er godt fornøyd med tjenestetilbud og kommunes arbeid med utviklingsoppgaver.
- Økonomien i Flatanger kommune trekkes fram som den viktigste utfordringen for videre satsinger innen samfunnsutvikling.
- Ungdommen er også opp av lokal identitet og nærhet.

6.5 Oppsummering

Flatanger har en utbyggingsvennlig arealpolitikk og et næringsutviklingsteam med god breddekompetanse. I tillegg kjøpes spesialkompetanse inn ved behov. Kommunen har hatt mer fokus på næringsutvikling enn bolig- og grendeutvikling. Innbyggerne er godt

fornøyd med samfunnsutviklingsarbeidet i kommunen, og frykter nedgang om kommunen blir slått sammen med andre kommuner.

7. ROLLEN SOM DEMOKRATISK ARENA

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

7.1 Innledning

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

7.1.1 Høy politisk deltakelse

I kommunestyrevalg i Norge stemmer 60 - 80 prosent av innbyggerne. I perioden 1955-1983 var valgdeltakelsen i landet mellom 70 og 80 prosent. Deretter gikk valgdeltakelsen ned ved hvert valg fram til 2003, til 59 prosent. I de tre valgene etter 2003 har valgdeltakelsen vært over 60 prosent.

7.1.2 Lokal politisk styring

For at de politiske organene skal kunne fatte vedtak, er det nødvendig med god saksforberedelse fra administrasjonen. Dette krever kapasitet og kompetanse til å utrede saker av varierende kompleksitet, som også kan være lite hyppig forekommende eller unike. Antall oppgaver kommunene har ansvar for, har økt betydelig siden forrige store kommunereform på 60-tallet. Samtidig har politikernes rolle endret seg fra å behandle enkeltsaker for de ulike kommunale oppgavene, til strategiske beslutninger som omhandler utvikling av kommunen, styring og kontroll av kommunal virksomhet, herunder eierstyring av interkommunale selskaper og samarbeidsavtaler. Kravene til politikerrollen har derfor økt. For å unngå inhabilitet er det i forvaltningssaker en fordel med avstand mellom saksbehandler og den/de som har partsinteresse. I mindre lokalsamfunn, er det av og til vanskelig å finne erstatter som kan tre inn i tilfelle inhabilitet. Tillit til at utredninger og beslutninger er upartiske er et viktig kjennetegn ved et velfungerende samfunn.

7.1.3 Lokal identitet

Lokal identitet og tilhørighet er viktig for å mobilisere til en ekstrainsats for lokalsamfunnet. Baldersheim fant i sin studie (Baldersheim 2003) at identiteten var sterkere knyttet til bydelen, byen eller bygda enn til kommunen.

7.2 Valgdeltakelse og politisk sammensetning

Tabellen nedenfor viser valgdeltakelsen i Flatanger de siste fire kommunestyrevalg.

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

Kommune	2003	2007	2011	2015
Flatanger	69,5	69,8	72,2	65,6
Nord-Trøndelag	-	61,9	63,7	60,8
Norge	59,0	61,2	64,2	60,0

Deltakelse i kommunestyrevalg ligger konsekvent noe lavere enn deltakelse i Stortingsvalg. Trenden har vært negativ siden 1967, selv om det i 2007 og 2011 var en svak økning på landsbasis (Christensen 2013). Christensen finner at mesteparten av forklaringskraften for valgdeltakelse ligger på individnivå, og at egenskaper ved kommunene spiller en rolle først og fremst på marginene. Tabellen viser at valgdeltakelsen i Flatanger ved de fire siste kommunestyrevalg har vært vesentlig høyere enn valgdeltakelsen på landsplan, varierende fra 5,6 prosentpoeng høyere ved siste valg til 10,5 prosentpoeng ved valget i 2003.

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

Valg	Ap	Frp	H	SP	SV	V	Felles liste AP/SV	Sum repr	Sum lister
2003	3	2	3	3	1	5		17	6
2007	0	2	2	2	0	8	3	17	5
2011	2	2	2	3	1	5		15	6
2015	3	2	2	4	2	2		15	6

Vi ser av tabellen at fem eller seks lister har vært representert i kommunestyret etter de fire siste kommunestyrevalgene. Det har vekslet noe hvilket parti som har hatt flest representanter i kommunestyret. Venstre har i tre perioder hatt flest representanter, med en topp i perioden 2007-2011 med 47 % av kommunestyremedlemmene. Etter siste valg er det Senterpartiet som har flest representanter med fire. Alle de øvrige partiene har to representanter hver denne perioden. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti stilte felles liste ved kommunevalget i 2007, og fikk en mindre enn det Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti til sammen hadde i perioden 2003-2007. Når de stilte rene partilister igjen ved valget i 2011, fikk de til sammen like mange som de hadde hatt på felleslisten.

7.3 utfordringer knyttet til lokaldemokratiet

Innbyggerundersøkelsen (Opinion 2015) viser at om lag 60 prosent av innbyggerne i Flatanger tror lokaldemokratiet blir dårligere gjennom kommunesammenslåing. 18 prosent tror det blir bedre. 16 prosent tror at lokaldemokratiet verken blir bedre eller dårligere, og 5 prosent svarer at de vet ikke. Til sammenligning er det i overkant av 40 prosent i Nord-Trøndelag som helhet som tror at lokaldemokratiet blir dårligere. De med minst fem år utdanning på universitets- og høyskolenivå tror i større grad enn de med lavere utdanning at lokaldemokratiet blir dårligere med kommunesammenslåing. En større andel ansatte i offentlig sektor enn andel i privat sektor og ikke yrkesaktive, tror lokaldemokratiet blir dårligere gjennom kommunesammenslåing.

Nesten halvparten av innbyggerne i Flatanger tror målet om livskraftig lokalsamfunn blir dårligere ivaretatt gjennom kommunesammenslåing. Aldersgruppen 35-54 år tror i større grad enn aldersgruppen 55+ at målet om livskraftig lokalsamfunn blir dårligere ivaretatt ved kommunesammenslåing. Nesten halvparten av innbyggerne i Flatanger sier at lysten til å engasjere seg i lokalsamfunnet verken blir bedre eller dårligere av en kommunesammenslåing.

7.4 Lokal identitet

I Flatanger er identiteten først og fremst knyttet til grend eller tettsted. Dette viser både tidligere forskning (Nordtug et al. 2004) og referat og intervju med ungdom og andre innbyggere. Vi finner også at man er opptatt av utvikling i lokalsamfunnet som grunnlag for identitet. Flere av våre informanter påpeker at frykt for negativ utvikling i samfunnet, representerer en trussel mot identiteten.

7.5 Kommunedelsutvalg

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

I Bodø har de fire kommunedelsutvalg med direkte valgte representanter. Fredrikstad, som ble slått sammen med fire andre kommuner i 1994, opprettet kommunedelsutvalg i de tidligere kommunene. Ordningen ble avvirket i 2001, og i dag har Fredrikstad fokus på utviklingen av lokalsamfunnet, innrettet i en modell som består av 8 komponenter. Oslo har hatt en ordning med bydelsutvalg siden 1995. I Oslo har bydelene ansvar for en rekke tjenester, bl.a. barnehage, helsetjenesten, sosialtjenesten, mens tjenester som krever mer samordning ivaretas av etater som er felles for kommunen, bl.a. skole, byplanlegging, byggesaker osv. Bydelsutvalgene er også høringsinstans i viktige saker som gjelder bydelen, og Oslo som helhet.

I Bodø er kommunedelsutvalgene et initierende og rådgivende organ. Dette innebærer at de skal utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet som er av interesse for lokalbefolkningen, bl.a. næringsutvikling, oppvekstmiljø og areal-disponering. Kommunedelsutvalgene skal høres i saker som er spesielt viktige for utvalgets område, bl.a. plansaker.¹⁶

¹⁶ Kilde: <http://bodo.kommune.no/kommunedelsutvalg/category3629.html>

Hva som vil være den optimale politiske organisasjonsmodellen dersom Flatanger skal bli en del av en ny kommune, må utvikles i en politisk prosess som omfatter hele den nye kommunen. I denne prosessen må en rekke hensyn tas, både politiske og økonomiske. Ønsker en lokal beslutningsmyndighet, eller skal kommunedelsutvalget være et rådgivende organ? Antallet representanter, og valg av disse, må avgjøres. I dag har formannskapet i Flatanger 5 representanter og kommunestyret 15 representanter. I Bodø har kommunedelsutvalgene 7 representanter. En kunne tenke seg at et kommunedelsutvalg i Flatanger kan ha 5-7 medlemmer.

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

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

7.6 Oppsummering

Dagens politiske deltakelse er høy og man hevder lokalt at interkommunale samarbeid fungerer godt og kan øke uten for store styringsutfordringer. Det framkommer imidlertid at man ikke har noe fast system på styring av interkommunale samarbeid. Innbyggerne er skeptisk til kommunesammenslåing og mener lokaldemokratiet får dårligere vilkår ved en slik sammenslåing. Innbyggerne frykter negative konsekvenser for samfunnsutviklingen av en kommuneslåing, og ser dette som en trussel mot muligheten for opprettholde lokal identitet. Vi har også sett på hva som ligger i kommunedelsutvalg.

8. INTERKOMMUNALT SAMARBEID

I dette kapitlet ser vi nærmere på i hvilken grad Flatanger kan delta i interkommunale samarbeid ved videreføring som selvstendig kommune.

8.1 Interkommunale samarbeid

Kartleggingen av interkommunalt samarbeid er satt opp på basis informasjon fra foretaksregisteret, NIVI analyses gjennomgang av interkommunale samarbeid i Nord-Trøndelag (Vinsand og Langset, 2012), TFoU samkommuneutredning (Bakken, Vaag Iversen og Grøtheim, 2013), Kunnskapsinnhenting Namdalseid, Osen og Flatanger (Bratli og Brenne, 2015), samt Flatangers regnskap/årsmelding for 2014 og budsjett og økonomiplan 2016. Kartlegging av ulike samarbeid er erfaringsmessig krevende, og det er derfor gjennomført en kvalitetssikringsrunde med kommune.

Flatanger deltar i 33 samarbeid. I tabellen nedenfor er samarbeidene summert opp innenfor ulike tema/områder.

Tabell 8.1: Interkommunalt samarbeid (Kilde: Se første avsnitt).

	Antall
Reiseliv, natur og kultur	3
Helse	7
Administrativt samarbeid	10
Barnevern	1
Næringsutvikling	1
Beredskap	3
Renovasjon	1
Kompetanse, utdanning og opplæring	5
NAV	1
Regionråd og annet politisk samarbeid	1
Sum	33

Det er innenfor helseområdet og administrasjon det er etablert flest samarbeidsordninger, men også innenfor kompetanseutvikling er det utstrakt samarbeid med både nabokommuner og HiNT. Innen helse er det 7 samarbeid bl.a. om PP-tjenester, legevakt, krisesenter, kommunelege og miljørettet helsevern. Samarbeidsmodellene er både IKS, §28- 1b, samt rene tjenestekjøpsavtaler.

Innenfor administrasjon er foruten rådmannsutvalget, samarbeid innenfor revisjon og skatteoppkrever, innkjøp og IKT tjenester. Samarbeidene er basert på vertskommune-modellen hjemlet i KL §§ 27-28, og IKS.

Flatanger har eierinteresser i 10 selskaper. Tabellen nedenfor viser selskapene og selskapsform.

Tabell 8.2: Sentrale IKS og AS Flatanger har eierinteresser i (kilde: Flatanger kommune).

	Organisasjonsform
MN Vekst AS (Midtre Namdal vekst)	AS
Nesset Sjømat AS	AS
Impact Eur Group *	AS
Namdal Rehabilitering IKS	IKS
KomRev Trøndelag IKS	IKS
KomSek Trøndelag IKS	IKS
Midtre Namdal avfallsselskap IKS	IKS
Namnamdalen AS	AS
Namdalshagen AS	AS
Visit Namdalen SA	SA
Totalt	10

Det er et krav til IKS'er at det skal være minst to eiere. Dersom det blir en sammenslåing av andre kommuner i nærområdet, vil Flatanger fortsatt kunne være medeier i interkommunale selskaper sammen med de øvrige kommunene. Det som kan bli en utfordring for Flatanger er at kommunen i et IKS vil ha de samme rettighetene i representantskapet som store deltakerkommuner, og kommunen kan derfor bli sittende med uforholdsmessig mye makt dersom dette ikke hensyntas i samarbeidsavtalen. På den annen side, vil Flatanger som liten deltaker, reelt sett få liten innflytelse dersom større eierkommuner velger å ikke hensynta en liten deltakers interesser i samarbeidet. For de større deltakerne kan IKS organisering fremstå som kostnadsdrivende og ineffektivt. For noen tjenester kan vertskommunesamarbeid være et alternativ.

Det kan være interessant å drøfte hvilke kostnader samarbeid og selskapsdeltakelse innebærer. I tabellen nedenfor har vi kategorisert samarbeid og eierform (ref. Tabell 8.1). Vi ser at vertskommunesamarbeid med hjemmel i KL §§27 - 28 er foretrukne samarbeidsmodeller. Det kan derfor være rimelig å anta at det også fremover vil være mest aktuelt å velge andre organisatoriske former enn IKS. Områder hvor det er mest aktuelt å velge IKS, gjelder tjenestoområder der det er krav til eller anbefalt armlengdeprinsippet. Dette gjelder bl.a. kontrollutvalgssekretær og kommunerevisjon.

Tabell 8.3: Samarbeid fordelt på samarbeids-/selskapsform.

	Antall
AL	1
AS	2
Forening/lag/innretning	3
IKS	3
Kommunalt foretak (KF)	0
Kommunelovens § 27	8
Kommunelovens § 28 b	7
Kommunelovens § 28 c	0
Administrativt fagsamarbeid	6
Politisk samarbeidsorgan	1
Prosjekt	0
Sekretariatet	0
Stiftelse	1
SA (Samvirkeforetak)	1
Ukjent organisering	0
Sum	33

8.2 Kommunens oppfatning av det interkommunale samarbeidet

Det er i intervjuene med nøkkelpersoner i kommunen, kommunens oppfatning av interkommunale samarbeid er blitt belyst. Det oppleves styringsutfordringer i de interkommunale samarbeidene. Kommunen har ikke et system for gjennomgang og drøfting av sakspapirer i styringsorganene i samarbeidene. For tjenesteområder hvor kommunen deltar i administrative verstkommunesamarbeid, mister kommunen selv styringen med tjenesten. Det trekkes også frem at kommunens styring av de ulike samarbeidene ikke er konsistent nok organisert. I noen samarbeid møter/deltar ordfører mens i andre møter rådmannen eller en fra rådmannens ledergruppe.

Kommunen har også erfart at i interkommunale samarbeid er det sterkere kostnadsvekst enn kommunens egen utvikling, noe som resulterer i at det blir mindre ressurser til de tjenestene kommunen driver i egen regi. Det er lønnsveksten som driver kostnadsveksten i IKS'ene, i tillegg til at selskapene utvider sin aktivitet som også påvirker at de samlede utgiftene øker. I de interkommunale samarbeidene blir fordelingsnøkkelen viktig for å få til en fordeling av kostnadene som kommunene opplever som rettferdig. Ofte er det en stor fastandel, noe som favoriserer de større kommunene i samarbeidet. For kommuner som Flatanger med fallende folketall er det en fordel med høy folketallsandel (betaler pr. innbygger).

Administrasjonen mener kommunen må inngå i interkommunale samarbeid på områder med få tjenestemottakere. Konkret nevnes renovasjon, brannvern og barnevern som det allerede er samarbeid på. En ser også for seg at hele økonomi- og regnskapsområdet kan samarbeides om med andre. Det er ganske nylig inngått samarbeid med Midt-Namdalsamkommune på lønnsområdet. En ser også for seg arealplanlegging som et aktuelt samarbeidsområde. Arealplanlegging kan alternativt også kjøpes fra private konsulentmiljøer.

Det er også knyttet bekymring til om nabokommunene vil samarbeide eller selge tjenester til Flatanger i det omfang Flatanger har behov for framover.

8.3 Hva bør Flatanger samarbeide med andre om?

I tabellen nedenfor gjengir vi oversikten for spesialiserte/små tjenesteområder. Felles for alle disse områdene er at de stiller store krav til fagkompetanse og/eller har få brukere. En vanlig begrunnelse for interkommunale samarbeid er behovet for større fagmiljøer. Det blir ikke et fagmiljø med en ansatt eller et par deltidsstillinger. I større enheter oppstår fagdiskusjoner, ansatte kan spesialisere seg på enkelte områder, og sårbarheten reduseres som følge av sykdom/fravær og turnover. For å få til effektene av større fagmiljø, må ansatte sitte sammen, eller inngå i et arbeidsfellesskap som møtes ofte. I interkommunale fagsamarbeid blir derfor ofte enhetene samlet til en fysisk lokasjon. På eksempelvis barnevernsområdet har det vært gjort forsøk med desentrale tilstedeværelsesordninger, men erfaring med dette er blandet. Slike erfaringer kan trolig overføres også til andre fagområder. En vurdering av om en kommune bør gå inn i et samarbeid bør bygge på en bredere utredning enn det arbeidet denne rapporten er basert på. Vi har på bakgrunn av begrenset informasjon, forsøkt å begrunne hvilke områder kommunen bør vurdere å inngå samarbeid på.

Tabell 8.4: Små/spesialiserte tjenesteområder.

	Organisering i dag	Bør utrede samarbeid?
Spesialundervisning	Egen regi	Fagsamarbeid
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	Midtre Namdal Samkommune	Ja
Barnevern	Midtre Namdal Samkommune	Ja
Brann- og eksplosjonsvern	Egen regi	Ja
Rusarbeid og psykisk helsearbeid	Egen regi	Ja
Krisesenter	Nord-Trøndelag krisesenter	Ja
Sivil beredskap	Egen regi	Kan ikke ta stilling
Bibliotek	Egen regi	Fagsamarbeid
Kulturskole	Egen regi	Kan ikke ta stilling
Vei	Egen regi	Ja
Vann og avløp	9 private vannverk + egen regi	Ja
Renovasjon	Midtre-Namdals avfallsselskap IKS	Ja

Spesialundervisning: Dette området krever betydelig fagkompetanse. Kommunen er dermed avhengig av enten å ha denne kompetansen i egne rekker, eller sørge for at den er tilgjengelig. Kommunen kan delta i fagnettverk sammen med andre kommuner der spesialundervisning og andre skolerelaterte tema inngår. Flatanger deltar allerede i flere samarbeid på kompetanseområdet, og dette kan bidra til at kommunens behov for spesialkompetanse er tilgjengelig når det er behov for det.

PPT og Barnevern: Kommunen er ikke stor nok til å drive disse tjenestene i egen regi og er derfor i vertskommunesamarbeid med Midtre Namdal samkommune om dette. Både PPT og barnevern krever spesialisert kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Flatanger er ikke stor nok til å etablere dette selv. Eksempelvis anbefalte Barnevernspanelet i 2011 at barneverntjeneste ikke skal ha færre enn 5 ansatte. For å

sikre medbestemmelse og innflytelse, bør kommunen vurdere om det er bedre å inngå som eier/deltaker samarbeidet som etableres når samkommunen avvikles.

Brannvern: Vi har tidligere omtalt dette området som veldig aktuelt å vurdere et samarbeid (kapittel 5.2.3).

Rusarbeid og psykisk helsearbeid: Vi har tidligere omtalt dette området som veldig aktuelt å inngå i samarbeid på (kapittel 5.2.2).

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

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

Bibliotek: Det er krav i folkebiblioteksloven at biblioteksjef har fagutdanning (§5). En rekke kommuner opplever at dette kravet er vanskelig å oppfylle, samtidig som det er vanskelig å få dispensasjon fra utdanningskravet fra Nasjonalbiblioteket. Folkebiblioteket må være der innbyggerne bor, og for Flatanger må det sentrale være at biblioteket er tilgjengelig. Kommunen må sikre tilstrekkelig med ressurser til nyanskaffelser. Biblioteket er en gratistjeneste, og innbyggerne kan også låne inn fra andre bibliotek. Det er dermed mer et spørsmål om personalressurs for å holde biblioteket åpent og tilgjengelig. Vi kan ikke se at dette er et aktuelt samarbeidsområde utover fagsamarbeid mellom biblioteksjefene/ansatte på biblioteket i flere kommuner.

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

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

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

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

8.4 Konsekvenser for ansatte

Her belyses konsekvenser for ansatte av selvstendighetsalternativet, med økende interkommunalt samarbeid.

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

Som vi har vært inne på tidligere, legger større fagmiljø til rette for spesialisering og fordypning innenfor tjenesteområdet i interkommunale samarbeid. Dette er ble langt på vei bekreftet av Leknes et al (2013). En mulig effekt ved interkommunale samarbeid kan også være at kravet til ansatte øker. Fra å være en allrounder med breddekompetanse kan det i en større avdeling stilles høyere krav til bl.a. fagkompetanse og saksbehandlingskapasiteten til hver enkelt. Vi er ikke kjent med at det er gjort undersøkelser der slik negative effekter for ansatte er kartlagt. En kan derfor heller ikke se bort fra at ansatte kan kanskje oppleve å få mindre interessante oppgaver ved etablering av et samarbeid. Det vil være en lederoppgave å løse slike utfordringer om de oppstår.

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

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

8.5 Oppsummering

I dette kapitlet vises at Flatanger deltar i 33 ulike interkommunale samarbeid. Disse er organisert på ulike vis. Spesielt administrasjonen mener det kan være styringsutfordringer med enkelte av disse selskapene. I tillegg til dagens samarbeidsområder, kan det være aktuelt for Flatanger å samarbeide på områder som brannvern, økonomi/regnskap, arealplanlegging, rus/psykisk helsearbeid og vei/tekniske tjenester.

9. DISKUSJON OG VURDERINGER

I dette kapitlet foretar vi en diskusjon og av fordeler og ulemper med selvstendighet..

9.1 Innledning

Avstander og kommuneøkonomi til å følge opp lokale mål, har bidratt til dagens kommunestruktur med et svært variabelt innbyggergrunnlag. Sørensen (2012) er her en blant mange forfattere som utdyper en meget sterk sammenheng mellom inntekter og tilfredshet med lokal tjenesteproduksjon. For å få en mer kostnadseffektiv kommunestruktur som leverer bedre tjenester, har god myndighetsutøvelse og mest mulig direkte demokrati, har regjering og storting satt i gang en omfattende kommuneform. Denne er grundig beskrevet på regjeringen nettsider. I tillegg har dagens regjering varslet økende krav til kommunene om bl.a. kvalitet og rettssikkerhet og at kommunene står ved et veiskille med hensyn på storsamfunnets vilje til å gi betydelige tilskudd til små kommuner i distriktene. Med forslaget til nytt inntektssystem for kommunene, ser det imidlertid ut til at kommuner som Flatanger, med stor avstand til nærmeste byer, skjermes for betydelige kutt i inntektene.

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

9.2 Lokale målsettinger og funksjonell region

Et grunnleggende mål med landets organisering i kommuner, er at man lokalt kan tilpasse tjenestetilbudet til lokalbefolkningens preferanser. De overordnede preferansene mellom kommuner er imidlertid ganske like. De handler om basistjenester av god kvalitet og god utvikling i lokalsamfunnene. Dette er tilfelle også i Flatanger. Forskjellene gjelder i større grad veivalgene man gjør, for å oppnå å komme dit man ønsker. På dette området er nøkkelinformanter i Flatanger veldig tydelig på at vekst og utvikling i Flatanger, må gjøres på en annen måte enn hva som tilbys gjennom Midtre Namdal samkommune. I en slik kommune må arealpolitikken reflektere at areal ikke er en så knapp faktor som i bykommuner, samtidig som nærhet og lokal oppfølging er ekstremt viktig for å få ideer og etableringer realisert, mener informantene.

Om Flatanger blir slått sammen med andre kommuner med Namsos som sentrum, vil dette trolig medføre at svært mange kommunale arbeidsplasser blir lagt til Namsos. I tillegg kan det lokale næringsutviklingsarbeidet bli skadelidende, om for mange nøkkelpersoner i framtida får oppmøtested utenfor Flatanger, hevdes det i intervjuene.

Slike argumenter om frykt for negativ lokal utvikling er vanlige betraktninger rundt ulemper ved samarbeid og sammenslåinger, så vanlig at dette kanskje er den faktoren som har stoppet fleste kommunesammenslåinger (Brandtzæg 2014). Det hører derfor med til en god intensjonsplan for samarbeidsordninger og sammenslåinger, og prøve å vise konkret hvordan man har tenkt å bidra til utvikling i alle områder av en ny kommune gjennom lokalisering av arbeidsplasser og andre tiltak. Med den avstand Flatanger har tid Namsos, er dette av mye større betydning for Flatanger enn de fleste av de andre kommunene rundt Namsos.

I NIBRs inndeling av kommuner i funksjonelle bo- og arbeidsmarkeder er Flatanger plassert alene (Gundersen og Juvkvam 2013). Blant kriteriene er minst 10 prosent utpendling til senteret i regionen eller reisetid under 45 minutter. Flatanger oppfyller ingen av delene, men har knapt 9 % pendling ifølge SSBs registerbaserte statistikk og en reisetid mellom kommunesentrene på 65 minutter (68 km). Slik Nordtug et al. (2004) dokumenterer er disse 9 %, eller 53 av 614 sysselsatte personer med bosted i Flatanger og arbeidssted i Namsos, ikke daglig pendling. Dette inkluderer alle personer med heltid eller deltidsjobb i Namsos men med folkeregistrert adresse i Flatanger, uansett hybel eller leilighet i Namsos som f.eks. studenter kan ha.

Flatangers situasjonen minner om det bildet Frisvoll et al. (2015) tegner av øykommuner uten landfast forbindelse.

- kommunesammenslåing er ikke et ønske i de 10 øykommunene som er undersøkt. Politisk og administrativ ledelse i noen av kommunene åpner likevel for at kommunesammenslåing vil bli nødvendig fordi kommunens økonomiske bæreevne er på bristepunktet, mens andre forventer å kunne få fortsette på egenhånd. Kommunene har til felles at de frykter å bli rammet av en sentralisering internt i en ny sammenslått storkommune.
- For øykommunene representerer kommunesammenslåing en sentralisering, tapping av lokale oppgaver, tap av kontroll og innflytelse over eget samfunn og mindre lokalpolitisk deltakelse og engasjement.
- Kommunene ser på interkommunale samarbeider som en praktisk og god løsning på ulempene det er å være få innbyggere i en kommune.
- Utredningen finner at samfunns- og næringsutvikling er et delt argument for sammenslåing. Evne til å drive næringsutvikling vil og bør kunne styrkes ved at en større kommune bedre kan matche større bedrifter med mange og viktige eksterne relasjoner og utviklingsbehov. Men evne til å drive generell samfunnsutvikling og lokal stedsutvikling vil imidlertid kunne svekkes ved kommunesammenslåing.

Selv om Flatanger ikke er en øykommune, er kommunen et eget lokalt arbeidsmarkedsområde uten spesiell drahjelp fra regionbyen Namsos, jf. samfunnsanalysen av Namdal i Ryan et al. (2014). Flatanger er derfor svært utsatt ved sentralisering av tjenestetilbud og arbeidsplasser. De problemstillinger Frisvoll et al. (2015) trekker opp, er derfor av høyeste grad relevante også for Flatanger. Et kjernesporsmål her er om framtidens inntektssystem for små distriktskommuner gjør det mulig å fortsette som egen kommune

med det nødvendige interkommunale samarbeid dette innebærer. Røstmodellen, med et samarbeid mellom Røst og Bodø kommune, er her en modell som man nå utreder og søker støtte til å utvikle for kommuner som ligger svært langt fra større befolkningsskonsentrasjoner (Vinsand 2015). For Flatanger sin del er avstandene mer overkommelige for samarbeidsløsninger slik vi kjenner i dag.

9.3 Økonomi

Flatanger har et inntektsnivå (korrigerede frie inntekter inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter) som ligger over landsgjennomsnittlig nivå når vi korrigerer for utgiftsbehovet. Flatanger har noe lavere gjeldsgrad enn sammenliknbare kommuner og landsgjennomsnittet, men et varierende nivå på andre finansielle nøkkeltall de siste årene. Netto driftsresultat har ikke vært tilfredsstillende de siste årene, til tross for relativt høye inntekter inkl. betydelige skjønnsmidler. Dette har bidratt til en belastning på kommunens disposisjonsfond.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Kommunen har relativt lavt nivå på disposisjonsfond, dvs. 2,6 prosent i 2014. Til sammenligning var nivået for landsgjennomsnittet 6,3 prosent. Relativt lav andel disposisjonsfond kan skape utfordringer med å håndtere framtidige investeringer. Kommunen bør ha som klar målsetning å bygge opp en større andel fondsreserver, f.eks. til et minimumsnivå på 3-5 prosent av sum driftsinntekter. For å få til det må netto driftsresultatet vesentlig styrkes.

På økonomi viser KOSTRA effektiviseringspotensial for Flatanger kommune på 8,7 mill. kr pr. år, bestående av innen felles administrasjon på 1,7 mill.kr og innen tjenester på 7,0 mill. kr etter justering for statens anslag på utgiftsbehov. I disse beregningen har vi ikke tatt med merforbruk eller mindre forbruk innen brann/ulykkesvern. På administrasjon er det da tatt utgangspunkt i gjennomsnittsnivået for KOSTRA-gruppe 5, mens det på tjenesteområdene er tatt utgangspunkt i et mulig potensiale dersom utgiftene i Flatanger ble harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen. Vi finner det lite sannsynlig at det reelle effektiviseringspotensialet er så høyt. Felles administrasjonen gjør en rekke oppgaver på tjenesteområdene, og ser heller ut til å ha behov for flere ressurser enn færre. Innen tjenesteområdene går man ned noen årsverk, spesielt innen oppvekst, men det er betydelige avstander internt i kommunen og vanskelig å få gjort strukturelle grep. Samtidig har stillingsreduksjoner vært vanskelig, bl.a. pga snarlig pensjonsalder for flere ansatte og derfor vanskeligheter med å si opp yngre ansatte som man om få år har bruk for.

Høringsforslaget til nytt inntektssystem ble lagt fram i desember 2015. Flatanger synes generelt å bli skjermet for reduksjon i basistillegget, pga. relativt lange reiseavstander og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Inntektssystemet kan likevel få elementer som gjør det relativt mer kostbart å være egen kommune. Kommunen synes å få noe reduksjon i småkommunetilskuddet, ved at en andel av tilskuddet er foreslått gitt med en sats pr. innbygger. Samtidig har kommunen relativt lav verdi på distriktsindeksen, og er dermed

vurdert å ha relativt stor grad av distriktpolitiske utfordringer, noe som vil virke i motsatt retning.

Vi har beregnet effekt på frie inntekter for Flatanger kommune ved at Statland/Tøttal-området i Namdalseid kommune og/eller Seter i Osen kommune tillegges Flatanger kommune. Beregningene viser at innlemming av Statland/Tøttal-området kan gi økte frie inntekter for Flatanger på ca. 15,1-18,9 mill.kr, mens innlemming av Seter kan gi økte frie inntekter på fra 4,3-5,8 mill.kr.

Kommunens økonomi vil neppe bli bedre av å få med seg Seter inn i kommunen. Man kan få noe lavere utgifter for skoleelever i sørenden av dagens Flatanger, men samtidig er det rundt 4 mill.kr i driftskostnader ved oppvekstsenteret på Seter pr. i dag og det trengs også midler til andre typer oppgaver i området.

Statland/Tøttal innebærer betydelig flere innbyggere, bedre funksjonalitet og kan gi litt bedre økonomi. Innen oppvekst har man mulighet til å få samordnet tilbudene, dvs. spart inn tilbud på Utvorda da disse kan omtrent gå rett inn i eksisterende tilbud på Statland. Selv om det er andre utgifter også på Statland/Tøttal, vil 15-19 mill.kr kunne gi en pluss for den samlede økonomien i en utvidet Flatanger kommune.

Som fortsatt egen kommune vil man ha vanskeligere for å hente ut stordriftsfordeler, effektiviseringsgevinster og å styrke sin soliditet (evne til å håndtere uforutsette utgifter og/eller mindreinntekter), sett i forhold til en stor, sammenslått kommune. Kommunens økonomiplan viser et omstillingsbehov på 3,7 mill.kr fra 2017-2019. 40 % av planlagt inndekning (1,5 mill.kr/3,7 mill.kr) gjelder en mulig overtakelse av privat skole i kommunen. En slik overtakelse er usikker samtidig som innsparingspotensialet kan være anslått noe høyt på kort sikt, ifølge kommuneledelsen nå i januar. Kommunen bør derfor snarest komme fram til alternative strategier som kan gi mest mulig sikker inndekning i økonomiplanen med de inntekter man kan anslå nå, og evt. endringer i inntektssystemet. Om inntektene eventuelt blir høyere enn man ser nå, har kommunen behov for disse midlene til å bygge et større disposisjonsfond.

9.4 Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

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

Kommunen benytter settekommunestyre og setterådsmann når habilitet blir et problem. Administrasjonen mener tilstrekkelig distanse kan være et problem. Lokal kunnskap, kort avstand til saksbehandlere og en positiv holdning til næringsutvikling er en styrke Flatanger har.

Tabell 9.1: Oppsummering selvstendighetsalternativet - Velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse

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

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

Med utfordrende menes at Flatanger enten har utfordringer, eller står overfor risiko, på en overveiende andel av tjenestene kommunen yter. Basert på den økte veksten i stillinger kommunen vil få i årene fremover innenfor flere områder, samt at kommunen deltar i en rekke interkommunale samarbeid på små/spesialiserte tjenesteområder, har vi vurdert den til middels. For de øvrige kriteriene har vi vurdert kriteriene til å være utfordrende. Med lokalkunnskap menes virkningen denne har for utviklingen av kommunen, og denne er som vi har beskrevet i kapittel 5, en styrke kommunen har.

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

Den kommunale velferdsproduksjonen henger nært sammen med demografisk og sosioøkonomisk utvikling i kommunene. Behovet for helse- og omsorgstjenester henger nært sammen med antallet eldre som bor i kommunen. I grunnskolen er det gjerne et 1:1 forhold mellom antallet barn 6-15 år og elever i grunnskolen. I Flatanger har man imidlertid behov for kjøp av skoleplasser fra nabokommuner både i nord og sør i kommunen, samt at det er en privat skole i kommunen som gir trekk på 2,3 mill. kr i kommunens frie inntekter.

Utviklingen i alderssammensetning og sosioøkonomiske trekk vil påvirke kommunenes tilbud av tjenester framover. Flatangers prognose for barn i aldersgruppen 0-5 år tilsier at veksten kommer fra 2020 og fram mot 2030, og antallet barn i skolealder også øker mest fra 2020 og framover. I barnehagen er det noe vekst frem mot 2020, men skolen

fortsatt vil erfare nedgang de neste fem årene. For de eldre ser vi at prognosene tilsier økning frem mot 2020, og en kraftig økning fra 2020 og frem til 2030. Det er en betydelig økning i eldre fra 80 år og oppover. Kommunen må derfor tilrettelegge et økt tilbud både i barnehage, grunnskolen, og innenfor PLO-området. Felles for disse tjenestene er at de er relativt arbeidsintensive, og derfor også kostbare for kommunen.

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

På den annen side kan økt behov for ansatte legge til rette for økt tilflytting til kommunen. En kan også se for seg at den fremtidige tjenesteytingen blir annerledes enn i dag. Det har vært store endringer innenfor av flere fagområder de siste 20-30 årene, og det er rimelig å anta at utvikling også vil skje fremover. Eksempelvis er det store forventninger til digitalisering og robotisering.

Det er kommunens økonomiske ressurser som skal finansiere det framtidige tjenestetilbudet, og kommunens krevende økonomiske situasjon vil medføre at gode tilbud som ikke er lovpålagt bygges ned, til fordel for barnehage, eldreomsorg og skole. Det er en treghet i omstillingsprosesser som følge av at det er vanskelig å bygge ned etablerte tilbud. Kommunen har selv erfart dette på skoleområdet de siste årene. Det vil derfor være en risiko for at kommunen ikke har tilstrekkelig kapasitet. Vi tror for øvrig det kan bli vanskelig å komme i forkant av omstillingsbehovet, uten en endret holdning til omstilling. Omstilling er krevende, og krever beslutninger i forkant, ikke som et resultat av erfart konsekvens.

Flatangers størrelse begrenser kommunens mulighet til å være effektive sammenlignet med kommunesektoren som helhet. Dette vil gjelde de fleste tjenestoområder. Kommunen vil også være sårbar på tjenestoområder med få ansatte. Sårbarhet må drøftes i en lengre tidshorisont. Over tid tror vi Flatanger i perioden kan ha betydelig utfordringer som følge av små kompetanseenheter. Dette er ikke en kritikk mot de som i dag fyller stillingene, men et resultat at det blir krevende å erstatte flere yrkesgrupper. De siste årene bl.a. kommunesektoren opplevd store utfordringer i rekruttering til bl.a. tekniske stillinger, selv om dette er endret nå som følge av nedgangen i oljesektoren. Kommunenes evne til å rekruttere spesialkompetanse påvirkes av ytre forhold kommunen selv ikke styrer.

På den positive siden i selvstendighetsalternativet står spesielt lokalkunnskap. Lokal beslutningsmyndighet over både hvilke tjenester som skal prioriteres, og hvilket nivå de skal ytes på, er sentralt. Det lokale skjønnsnets verdi og evnen til å ivareta lokale prioriteringer vil bli svekket ved kommunesammenslåing. Vi vil her spesielt trekke frem kommunens tilrettelegging i arealplanarbeidet. Dette vurderes som en stor styrke ved videreføring av Flatanger som selvstendig kommune

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

I en større kommune kan tjenestetilbudet bli svekket, bl.a. som følge av reisevei. Dette er særlig tjenester med få ansatt og det ikke er hensiktsmessig med desentral struktur (f.eks. helsestasjon og psykisk helsearbeid). Større tjenesteområder som hjemmetjenester og institusjonsomsorgen kan en stor kommune finne det hensiktsmessig å organisere desentralt. Hvordan tjenestetilbudet vil bli, avhenger av hvordan en større kommune velger å organisere tjenestene mhp lokalisering og dimensjonering. Innbyggerne har også trukket frem at de mener økt avstand vil svekke de kommunale tjenestene.

Vi har vurdert lokalkunnskap som en stor styrke for Flatanger, og denne vil svekkes med mindre det legges til rette for å utnytte denne i en ny og større kommune.

9.5 Samfunnsutvikling

Samfunnsutvikling som tema er komplekst, og det faller delvis utenfor de lovpålagte oppgavene til en kommune.

Flatanger har et godt team for utviklingsarbeid i kommunen med ordfører, rådmann, teknisk sjef, landbruk/næringsveileder og innkjøp av ulike typer kompetanse ved behov. Med en arealplan som legger til rette for næring, samt bidrag fra marinkonsulenten, har dette bidratt til en god næringsutvikling i kommunen. Svakheterne er bl.a. at kommunen blir svært avhengig av enkeltpersoner og samarbeidet mellom disse, og at kommunen blir for liten i spørsmål av regional karakter, slik som prioritering av fylkesveier.

Basert på intervjuet med personene i utredningsutvalget i Flatanger bærer samfunnsutviklingen i kommunen preg av manglende arenaer for debatt og diskusjon om tema som langsiktig nærings- og boligutvikling, rekruttering av riktig kompetanse og

innbyggere m.m. Det betyr ikke at det ikke er gjort et arbeid rundt dette, men at det er lite som tyder på at det har vært på agendaen i de politiske miljøene.

Intervjuene tyder på at utvikling i oppdrettsnæringen er svært dominerende for øvrig utvikling i kommunen. Denne næringen utvikler seg godt og det er oppnådd et betydelig antall arbeidsplasser rundt næringen i kommunen. Dette skulle tilsi at Flatanger har mulighet til å fortsette veksten innen oppdrett og relaterte næringer. Som informantene er inne på, er det imidlertid en risiko ved å ha en slik dominerende næring når denne er svært konkurranseutsatt og kan få vekstproblemer pga. sykdom, miljømessige hensyn og teknologiutvikling som f.eks. gjør landbaserte anlegg mer lønnsom. pr. i dag er det imidlertid ingen grunn til å konkludere med at veksten i oppdrettsnæringen i Norge stopper opp.

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

Kommunen har brukt lang tid på ferdigregulering og opparbeidelse av et kommunalt boligfelt, i ifølge flere respondenter. Dette understøttes av at boligmangel og boligutvikling har vært på dagsorden i flere år, også i kommunale planprosesser. Dette kan ha gitt svakere utvikling i boligmarkedet, og medført en viss økning i at arbeidsplassene i kommunes fylles med arbeidstakere som bor utenfor kommunen.

Det kan synes som kommunen ikke har et enhetlig system på støtte og oppfølging av lokalsamfunnene eller grendene i kommunen i det daglige. Selv om kommunen støtter bygdedager og aktive grendelag, så er det lite som tyder på at man på en systematisk måte prøver å dra i gang aktivitet i alle lokalsamfunnene. Dette kan være et økonomisk spørsmål på den ene siden. På den andre siden handler det om å stimulere til at innbyggere og næringslivet selv øker innsatsen for å utvikle grunnleggende forhold i lokalsamfunnene.

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

En eventuell kommunesammenslåing med Namsos som kommunesenter, vil plassere dagens Flatanger i en stor Namdalskommune med bedre potensiell gjennomslagskraft i regionale spørsmål. Dette gir selvsagt ingen garanti for prioritering av lokale veisaker eller andre slike spørsmål til fordel for dagens Flatanger. Mer sikkert er det at sammenslåing vil gi et helt annet kommunalt utviklingsapparat, hvor ordfører og rådmann ikke har en aktiv rolle og hvor ansatte bidrar basert på spesialkompetanse mer enn

breddekompetanse og lokal kunnskap som i dag. Lokalt er man bekymret for effektene av slike endringer, både det å miste kontrollen over arealplan og det å eventuelt miste apparatet som følger opp næringsliv og øvrig samfunnsliv lokalt.

9.6 Demokrati

Innbyggerundersøkelsen i Nord-Trøndelag viser at innbyggerne i Flatanger er generelt veldig fornøyd med basistjenestene i kommunen, 60-70 % er fornøyd, 10-15 % er misfornøyd mens de øvrige sier verken eller og vet ikke. Denne fornøydheten medvirker trolig til at man lokal er skeptisk til kommunesammenslåing. Innbyggerundersøkelsen viser f.eks. at over at over 60 % av innbyggerne i Flatanger tror lokaldemokratiet blir dårligere gjennom kommunesammenslåing, mens 17 % tror det blir bedre. Om lag 20-27 % tror basistjenester kan bli bedre i en sammenslått kommune, mens 33-47 % tror det kan bli dårligere i en sammenslått kommune. De øvrige sier verken eller og vet ikke.

9.6.1 Politisk deltakelse

I Flatanger har valgdeltakelsen ved kommunestyrevalg vært relativt høy med betydelig konkurranse mellom flere politiske parti i kommunen. Flatangers innbyggere er aktive ved kommunevalg. De fire siste kommunevalgene har valgdeltakelsen ligget godt over landsgjennomsnittet og over Nord-Trøndelag som helhet. Men til og med 1987 lå de under landsgjennomsnittet (kilde: SSB), uten at vi er kjent med om det skjedde noe spesielt lokalt som førte til økt deltakelse. Dagens høye valgdeltakelse er viktig å ta vare på, enten kommunen fortsetter som i dag eller den blir utvidet med Seter og Statland/Tøttedal.

Det er mange aktive politiske partier i Flatanger. 7 partier stilte liste ved valgene i 2003, to av disse partiene stilte fellesliste i 2007, for å gå tilbake til rene partilister ved neste kommunevalg.

Det er vanskelig å vurdere hvordan valgdeltakelsen vil endre seg over tid i Flatanger om kommunen fortsetter som i dag eller om innbyggertallet øker med i underkant av 30 % gjennom en utvidelse av det geografiske området til å inkludere Seter og Statland/Tøttedal.

Innbyggerne i Flatanger tror at lysten til å engasjere seg i lokalsamfunnet verken blir dårligere eller bedre ved kommunesammenslåing. Dette kan tyde på at det vil være helt andre forhold enn kommunesammenslåing som påvirker engasjementet generelt og valgdeltakelse spesielt. Flatanger kan komme til å oppleve at deres stemme blir hørt i minkende grad i regional sammenheng, siden kommunen er langt mindre enn nabokommunene. Dette kan oppleves som avmakt og gi mindre politisk engasjement.

Siden Flatanger også kan bli utvidet med grender fra to andre kommuner, er det relevant å se på valgdeltakelsen i de to nabokommunene. Valgdeltakelsen i Osen har vært noe høyere enn i Flatanger de tre siste kommunevalg, mens den i Namdalseid har vært noe lavere. Ved valget i 2003 hadde Osen og Namdalseid samme valgdeltakelse, nesten ni

prosent lavere enn Flatanger. Vi har ikke sett på hvordan valgdeltakelsen fordeler seg på valgkretsene i de to kommunene, men ut ifra valgdeltakelsen på kommunenivå, ser det ikke ut til å være en umiddelbar fare for at valgdeltaksen i en utvidet Flatanger kommune synker grunnet utvidelsen.

Det vil alltid kunne være krevende å utvide en kommune med å inkludere grender fra andre kommuner. I Flatangers tilfelle har Seter stilt lokal liste ved kommunevalget i Osen gjennom mange år, og har tradisjon for å få inn flere representanter i kommunestyret. Engasjement i lokale saker kan formaliseres gjennom kommunedelsutvalg, noe som også kan øke den generelle politiske interessen i kommunen.

9.6.2 Politisk styring

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

Kommunen har liten politisk styring over hva de må betale for interkommunale tjenester, enten de er produsert i egne selskap eller i vertskommune. Prioriteringer mellom ulike områder, blir derfor vanskeligjort. Innsparingene må tas på områder som håndteres helt og fullt innenfor egen kommune. Vi ser at kommunen føler seg maktesløs i forhold til forhandlinger, siden alle vet at det ikke er et alternativ at Flatanger trekker seg ut av samarbeid.

Vi ser også en viss bekymring for om avtaler opprettholdes. Transaksjonskostnadene med å ta tilbake et fagområde som har vært utført av andre er store, siden kommunen mangler fagfolk på enkelte områder som større enheter har. Manglende egen kompetanse er i mange tilfeller nettopp bakgrunnen for at kommunen opprinnelig ønsket samarbeid.

Dersom Flatanger fortsetter som selvstendig kommune, må de øke samarbeidet med nabokommuner. Det er derfor viktig at kommunen får bedre styring på samarbeidsordninger de er helt avhengige av. Det kreves kompetanse og kapasitet både for å inngå avtaler og for å følge dem opp.

Lokalt mener man det interkommunale samarbeidet fungerer godt og at man kan øke samarbeidet uten at dette gir for store styringsutfordringer på administrativ så vel som politisk side. Dette står i motsetning til Ekspertutvalget som mener slike samarbeid gir for store styringsutfordringer og demokratisk underskudd.

9.6.3 Lokal identitet og nærhet

Identitet, tilhørighet og nærhet ble trukket fram som sentrale faktorer som stoppet mange kommunesammenslåinger i forrige forsøk på omfattende kommunereform først på 2000-tallet (Frivoll og Almås, Sørensen 2012, Distriktssenteret 2014). Frivoll og Almås

(2004) introduserte i den sammenheng begrepet interkommunal identitet, som de mente var et viktig fundament for vellykket sammenslåing. De mente videre det var mulig i en viss utstrekning å bygge en slik felles identitet gjennom interkommunalt samarbeid og andre tiltak. Slik Distriktssenteret (2014) argumenterer for, kan identitet og tilhørighet ha spesielt sterk betydning når de kobles med frykt for hva som skjer med lokale arbeidsplasser og tjenestetilbud. Nærhet i denne sammenheng har med oversiktighet og større grad av politisk treffsikkerhet i mindre kommuner (Baldersheim 2003). Slik sett kan også dette være en faktor som først og fremst virker indirekte gjennom frykt for negative konsekvenser for lokale arbeidsplasser og tjenestetilbud.

For å opprettholde den lokale identiteten til innbyggerne i Flatanger, vil det være viktig at det fortsatt er mulig å bo i grendene siden identitet oftest er knyttet til der folk bor og ikke kommunen som helhet. Det dominerende spørsmålet vil være om Flatanger vil ha økonomiske ressurser til å opprettholde tjenestetilbudet lokalt. Vår gjennomgang tyder her på at arbeidsplasser og lokalt tjenestetilbud i grendene er generelt lite avhengig av om kommunen fortsetter som selvstendig kommunen eller ikke. I nord – og sørenden av kommunen vil f.eks. uansett bli jobbet med å samordne oppvekstilbudet over dagens kommunegrenser. Selvstendighet vil nok trolig ha som klareste effekt at den bidrar til å beholde arbeidsplasser innen kommunal sektor på Lauvsnes. Om næringsutviklingsarbeidet blir bedre med selvstendighet vs. sammenslåing, vil trolig også dette styrke først og fremst utviklingen i arbeidsplasser rundt Lauvsnes, da det er her næringslivet satser pr. i dag.

9.7 Interkommunalt samarbeid

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

Økonomen Ronald Coase skrev en artikkel i 1937 som har utviklet seg til teorien om transaksjonskostnader. Transaksjonskostnader er kostnader som oppstår som følge av aktiviteter forbundet med eksempelvis avtaleinngåelse eller kontroll med en leverandør. Her vil transaksjonskostnadene være forbundet med oppfølging av interkommunale selskaper, ressursene som brukes for å innhente rapportering fra selskapene, skrive eierskapsmeldinger, utarbeide og behandle samarbeidsavtaler politisk osv. Oppfølging av avtaler og leverandører krever ressurser. Intervjuene viser her at den administrative kommuneledelsen i begrenset grad har tid og ressurser til slik oppfølging, annet enn å delta på møter.

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

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

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

For Flatanger sin del handler dette om å utvikle sin eierskapspolitikk, slik de allerede har påbegynt i sin Eierskapsmelding for 2014. I intervjuene hevdes det imidlertid at kommunen føler seg alene og at det er vanskelig å finne andre allierte i f.eks. forhandlinger om interkommunale samarbeid. Dette har trolig sammenheng med at andre kommuner i Midtre Namdal er med i samkommunen, mens nabokommunen Osen er med i samarbeid på Fosen. I de siste årene har f.eks. en kommune som Høylandet begynt å orientere seg mot Namsos i stedet for Indre Namdal. I tillegg kan avslutning av Midtre Namdal samkommune, medføre at det kan bli en eller flere andre kommuner å alliere seg med i regionen, om Flatanger velger å være selvstendig kommune.

9.8 Kommunesammenslåing

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

9.9 Regionalisering, andre sammenslåinger og endringer i offentlig virksomhet

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

Steinkjer og ønsker om ledelse av fylkesmannsembete fra Steinkjer.¹⁷ Politisk ledelse derimot, foreslås lagt til Trondheim. Den videre prosess her er innrettet mot behandling av sammenslåing eller ikke i fylkestingene i april 2016.

Konsekvenser for kommunestruktur av fylkenes organisering eller lokalisering av fylkeskommunale eller statlige arbeidsplasser er ikke veldig tydelige. Sammenslåing til et Trøndelagsfylke med politisk ledelse i Trondheim, kan f.eks. gi et fylke med større politisk fokus på felles utfordringer i Trøndelag. Med befolkningstygden i Trondheimsregionen, kan dette gi fokus på utfordringer i denne regionen. Slik sett kan det bli mer viktig å for enkeltkommuner å følge opp sine utfordringer mot det regionale og statlige nivået, enten som sammenslått kommune eller med en koordinert stemme etter enighet mellom flere kommuner.

Et tema som regjeringen har foreslått er eventuell flytting av oppgaver innen bl.a. videregående skoler ned til store og robuste kommuner. For Flatanger sin del må dette uansett løses gjennom interkommunalt samarbeid.

Store endringer i kommunestruktur kan ha sterkere betydning for Flatanger enn hva som skjer på regionalt nivå. Regionalt er strukturen i dag preget av at man har etablert samkommuner som alternativ til kommunesammenslåing (Sand et al 2007, Sand et al. 2013). Regjeringen har vedtatt at samkommunens mål avvikles innen 1.1.2020. Om deltakerkommunene velger å slå seg sammen eller å fortsette samarbeidet gjennom vertskommunesamarbeid osv., er et åpent spørsmål. Resultater fra innbyggerundersøkelsene i Nord-Trøndelag, våren 2015, viser her at folket i samkommunene i stor grad er delt på midten i spørsmål om positiv eller negativ til kommunesammenslåing (Opinion 2015).

I Namdal har alle kommunene med til sammen 37 700 innbyggere, posisjonert seg i et felles samarbeid. Samarbeidet har helt klart Namsos som klart definert sentrum, men det er ikke aktuelt å slå sammen alle kommuner pga. svært store avstander. I Indre Namdal (6 500 innbyggere) vurderes et mindre omfang av sammenslåing. I Ytre Namdal er dette pr. i dag mer åpent (10 000 innbyggere). Flatanger vurderer i hovedsak om de kan bli stående igjen alene (1 100 innbyggere), eller om de må gå sammen med kommuner i Midtre Namdal (19 000 innbyggere). En mulig gevinst med en slik sammenslåing er større gjennomslagskraft i regionale spørsmål. I evalueringene av samkommuneforsøkene er et av funnene fra intervjuene at fylkeskommune og stat legger minst like stor vekt på samstemte kommuner (og deres innbyggergrunnlag) som en sammenslått kommune med sitt innbyggergrunnlag (Sand et al. 2007 og Sand et al. 2013). Enkeltkommuner er imidlertid ikke enige i alle spørsmål, og her kan gjennomslag bli enklere for en sammenslått kommune. Våre intervjuer i forbindelse med Trøndelagsutredningen (Sand et al. 2015a) og Inn-Trøndelagutredningen (Sand et al. 2015b), viser i stor grad det samme mønsteret.

¹⁷ <http://www.ntfk.no/Documents/Intensjonsplan15.pdf>

10. KONKLUSJON OG ANBEFALING

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

10.1 Ekspertutvalget og Flatanger kommune

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

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

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

- En kommunesammenslåing vil i første rekke kunne effektivisere politiske og administrative styringskostnader og løse grenseproblemene med Namdalseid innen tjenesteproduksjon.
- Økonomisk soliditet
 - Kommunen har i dag et stort omstillingsbehov, en for liten buffer (disposisjonsfond) men samtidig moderat gjeldstyngde. På kort sikt vil omstillingsbehovet øke pga. færre barn i skolealder, mens dette vil snu og bli bedre etter 2020 gitt fortsatt positiv utvikling i lokale arbeidsplasser.

Tre kriterier er vanskelig å konkludere bastant på.

- Valgfrihet
 - Ekspertutvalget diskuterer her hvordan brukernes valgfrihet kan bli større i større kommuner framfor små, innen eventuelle nye oppgaver for kommunens som videregående skole, psykisk helsevern og tverrfaglig rusbehandling. Slike oppgaver må uansett løses gjennom interkommunale samarbeid for Flatanger, slik at valgfriheten blir den samme ved interkommunalt samarbeid som kommunesammenslåing
 - Valgfrihet til brukere kan også gjelde barneskole og andre tjenester innbyggerne får i kommunene i dag. Flatanger kommunes kjøp av skoletjenester i nabokommunene viser imidlertid at dette kan løses også innenfor dagens kommunale grenser.
- Lokal politisk styring
 - Flatanger kommune må delta i mange interkommunale samarbeider, med mer begrensede styringsmuligheter.
 - Det er ingen holdepunkt for å si at saksframlegg fra administrasjonen er svakere i Flatanger enn i andre kommuner.
 - Flatanger styrer selv det man mener er de viktigste områdene, nemlig arealpolitikk, basistjenester innen oppvekst og helse/omsorg og samfunnsutvikling.
 - Kommunen bør bli mer aktiv i styringen av samarbeidsordningene.
- Lokal identitet
 - Denne er knyttet i stor grad til sted og bygd. Slik identitet kan svekkes ved flytting av tjenestetilbud og svakere samfunnsutvikling. Dette kan skje både ved selvstendighet og sammenslåing, men kan delvis motvirkes med kommedelsutvalg.
 - Vår vurdering er at denne er i størst fare ved en kommunesammenslåing i forhold til fortsatt selvstendighet med et økende behov for interkommunalt samarbeid.

De siste to kriteriene ligger Flatanger kommune vesentlig bedre an på:

- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
 - Flatanger er et eget lokalt arbeidsmarked selv om det mangler både størrelse og mangfold som f.eks. Namsos og Steinkjer har.
 - Flatanger kommune prioriterer lokal styring av arealpolitikken, slik at fortrinn innen naturressurser kan utnyttes best mulig.
 - I den grad kommunen mangler kompetanse og kapasitet innen samfunnsutviklingsområdet, har kommunen gode erfaringer med kjøp av tjenester i et åpent marked.
- Høy politisk deltakelse
 - Flatanger har høy politisk deltakelse og sterk konkurranse mellom 5-6 politiske partier i kommunene.
 - En variant av kommedelsutvalg kan styrke den politiske deltakelsen mellom valg.

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

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

Distriktskommunenes ståsted er et helt annet enn Ekspertutvalget, slik som dokumentert i f.eks. Frisvoll et al. (2015) og i Vinsand (2015) og hans vurderinger rundt den såkalte Røstmodellen. Dette ser vi også i Flatanger der interkommunale ordninger ikke vurderes å gi noe demokratisk underskudd, men er heller vurdert som positivt i forhold til alternative kjøp av tjenester eller kommunesammenslåing.

10.2 Vår vurdering

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

Tabell 10.1: *Selvstendighet og konsekvenser for Flatanger kommune ved selvstendighet vs. kommunesammenslåing*

	Dagens status	Lokale konsekvenser
Lokale mål om vekst i ulike deler av kommunen	Høyt fokus i samfunnsplaner, arealpolitikk, næringsarbeid og annet arbeid innen Flatanger kommune	Arealpolitikk og næringsarbeid blir annerledes ved sammenslåing
Innbyggergrunnlag	Tynt i dag men øker pga. eldrebølge og kan øke noe med grensejustering eller med vekst i næringslivet	Selvstendighet vil trolig gi best grunnlag for framtidig innbyggergrunnlag i ulike deler av Flatanger.
Funksjonell region	Eget bo- og arbeidsmarked 9 % utpendling Namsos 25 % utpendling samlet 14 % innpendling i dag	Flatanger vil uansett være eget bo- og arbeidsmarked, evt. som del av en større kommune.
Økonomi	Høye inntekter pr. innbygger men lavt nivå på fond/buffer og sterkt behov for kostnadsreduksjoner	Sterk økonomi ved sammenslåing, men neppe slik at det vil brukes mer kommunale penger lokalt.
Tjenesteproduksjon	Bra brukertilfredshet for basistjenester. Marginale tjenesteområder blir satt ut til interkommunale samarbeid	Beholder noe mer lokal administrasjon og tjenester ved selvstendighet framfor sammenslåing
Myndighetsutøvelse	Habilitetsproblemer må løses i interkommunale samarbeid. Revisjon og Fylkesmann gir mindre hjelp enn tidligere.	Større rettssikkerhet ved sammenslåing. Høyere transaksjonskostnader følger med økt samarbeid i selvstendighetsalternativet.
Samfunnsutvikling	Utnytter arealfortrinn med oppdrettssatsing og annen næring. Svakere på bolig og samlet grendeutvikling	God men mer sårbar modell for utvikling ved selvstendighet. Større samlet slagkraft ved sammenslåing.
Demokrati	God politisk deltakelse og nærhet til ulike deler av kommunen. Interkommunale samarbeid fungerer bra.	Stort behov, men fare for større avmakt og mindre lokalpolitisk engasjement ved sammenslåing
Andre særtrekk	5,1 % i arbeidsgiveravgift Interne avstander Avstand til by Få å alliere seg med	Kan bli for alene ved selvstendighet. Kan bli usynlig blant alle grendene i en storkommune.

10.3 Anbefaling og konklusjon

Kommunestyret i Flatanger skal i løpet av våren 2016 ta stilling til om Flatanger skal fortsette som selvstendig kommune eller bli en del av en større kommune. Det som taler for at Flatanger kan bestå som selvstendig kommuner er lokale mål, nærhet og geografiske avstander. Det økonomiske handlingsrommet er imidlertid svakt. Kommunen har også en rekke utfordringer knyttet til bl.a. kapasitet, kompetanse og habilitet. Disse innebærer at kommunen må overlate viktige kjerneoppgaver til andre. Dette svekker påvirkningsmulighet, i tillegg til at det kan virke kostnadsdrivende. Det er viktig at kommunen avklarer hvilke områder det er viktig å ha påvirkningskraft, og hvor det er sentralt å mobilisere ressurser for å oppnå en sterkere påvirkning.

Samarbeid med andre må være gjennom formelle interkommunale samarbeid, og vår vurdering er at kommunen må øke samarbeidet dersom selvstendighetsalternativet velges. Problemstillingene rundt interkommunale samarbeid er ikke avgjørende for valg

av kommunestruktur etter vår oppfatning. Slike utfordringer kan kommunen jobbe sammen med andre kommuner om, og slik sett kan dette vente til man ser et bilde av kommunestrukturen etter denne reformperioden. Vi har også trukket frem en rekke områder det bør utredes samarbeid for, dersom kommunen velger å fortsette som selvstendig kommune. I sammenheng med dette, bør en også styrke styringen av interkommunale samarbeid.

Kommunens hovedutfordring ved selvstendighet er økonomiske rammebetingelser. Inntektsnedgang og underskudd har tæret på disposisjonsfondet. Svekket inntektsgrunnlag vil skape store utfordringer for kommunen når den skal møte økt tjenestebehov i årene som kommer. Dette gjelder særlig veksten i eldrebefolkningen. Det er imidlertid vanskelig å gi et klart svar på de økonomiske virkningene fordi inntektssiden har flere usikre sider ved seg. Vi mener den økonomiske statusen og utfordringen er slik at kommunen må prioritere å lage en revidert plan for økonomisk omstilling med strategier for hvordan kommunen kan møte uventede kostnader eller inntektssvikt. Her er det behov for økt buffer og behov for nedbygging av tjenesteområder for å frigi ressurser til områder som må bygges opp. En slik plan bør ligge på bordet i forkant av kommunestyrets valg av selvstendighet eller ikke.

I påvente av nærmere avklaring om de økonomiske forutsetningene, bør kommunen fortsette sine samtaler og utredninger med nabokommuner rundt mulighetene for kommunesammenslåing med Namsos som kommunesenter. Intensjonsplaner om arealplan og samfunnsutviklingsarbeid, er her blant de viktigste punktene Flatanger bør fokusere på i de eventuelle forhandlingene. I tillegg bør etter hvert grunnlaget for eventuelle grensejusteringer avklares. Vår vurdering her er at det først og fremst er Tøttdal/Statland som kan gi bedre funksjonalitet og styrking av kommunens økonomi og tjenestetilbud, sammenlignet med å drive en kommune med dagens grenser.

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

Ved selvstendighet trenger kommunen også å få bedre styring med interkommunale samarbeid og bedre mulighet til oppslutning i regionalpolitikken. Om kommunen blir stående igjen alene som innbyggervak kommune i regionen, bør kommunen lete etter alliansepartnere andre steder i Norge.

Ved en kommunesammenslåing med en eller flere andre kommuner, vil det bli betydelige avstander fra Flatanger til kommunesenteret. Kommunen bør derfor ta opp hvordan lokaldemokratiske ordninger skal ivaretas og videreutvikles i en større kommune. Kommunen bør her se hen på erfaringer fra andre kommuner, samt vurdere hvilke ordninger som kan fungere for Flatanger.

LITTERATURLISTE

- Agenda Utredning & Utvikling AS (2006). Kompetanseutfordringer i kommunene. R5472.
- Alnes, P.K., Lauritzen, T og Lund, P.O.(2016), Skolestruktur i Hamar kommune, (Østlandsforskning Rapport nr. 02/2016). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Angell, E. Aure, T. Ringholm og J. Bro (2015): Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse. Norut-Alta Rapport 2015: 4.
- Bakkeli, V, Steen Jensen, R, Moland, L.E. (2013). Kompetanse i kommunene, Fafo-rapport 2013:51. Oslo: Fafo
- Baldersheim H., P.A. Pettersen, L.E. Rose og M. Øgård (2003): Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003.
- Barnevernpanelet (2011), «Barnevernpanelets rapport 2011», Overlevert Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, Oslo
- Bjørnsen, Hild Marte, Klausen, Jan Erling, Winsvold, Marte, (2015), Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, NIBR-rapport 2015:1, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. (2014). Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. TF-Notat nr. 35/2014. Telemarksforskning.
- Bratli, S. og T. Brenne (2015): Midtre Namdal Kommunereform. Kunnskapsinnhenting.
- Christensen, D.A, S. Arnesen, G. Ødegård og J. Bergh (2013): Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011. Institutt for samfunnsforskning rapport 2013:01.
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H. og Haugum, M. (2014): *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner.* Rapport 2014:14. Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. Kommuneproposisjonen 2016 - Prop. 121 S (2014-2015)
- Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement. Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Meld. St. 14 (2014-2015).
- Distriktscenteret (2014): Kunnskap og erfaringer fra prosesser med kommunesammenslåing. Rapport fra Kompetansesenter for distriktsutvikling, datert 9.9.2014.

- Ekspertutvalget (2014): Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport desember 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Frisvoll, S. og R. Almås (2004): Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning. Bygdeforskning R-05/04.
- Frisvoll, S., O. Storstad, M. Villa, B. E. Flø og R. Almås (2015): Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse. Rapport nr 1, 2015, Norsk senter for Bygdeforskning.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag (2016): Statusrapport kommunereform. 13.1.2016.
- Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1. Norsk Institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Haugum, M (2014:)) Statusvurdering av småkommuner - dokumentasjon av gjennomføring. TFoU 2014:6
- Hellevik, O. (1991): Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jakobsen, D.I. 2010. Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27.
- Leknes, Einar, Gjertsen, Arild, Tennås Holmen, Ann Karin, Lindeløv, Bjarne, Aars, Jacob, Sletnes, Ingun, Røiseland, Asbjørn (2013), Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS -2013/008. Stavanger: International Research Institute of Stavanger as.
- NAV (2015): Bedriftsundersøkelse Nord-Trøndelag. Notat fra NAV Nord-Trøndelag.
- Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune (2015): Trøndelagsutredningen. Utredningsrapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune, datert 1.11.2015.
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.
- Opinion (2015): Innbyggerundersøkelse om kommunereform I Nord-Trøndelag. Presentasjonsnotat, datert 9.4.2015, og Kommunenotat for Flatanger.
- Ryan, A.W, R. Sand, E. Carlsson og R. Bye (2014): Samfunnsanalyse Namdalsregionen. Samhandlingen mellom Namsos som regionby og omlandet med mål om økt vekstkraft. Høgskolen i Nord-Trøndelag, Utredning nr 164, Steinkjer.
- Sand, R., R. Lysø og J. Aasetre (2007): Evaluering av Innherred samkommune. Rapport 2007:1. Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.

- Sand, R., I.M. Bakken, J.M. Vaag Iversen og H. Sivertsen (2013): Følgeevaluering av Midtre Namdal Samkommune. Revidert sluttrapport. Rapport 2013:4, Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.
- Sand, R., M. Lerfald, G. Nossun og M. Stene (2015a): Steinkjer som administrasjonssenter. Samfunnsvirkninger av endringer i fylkeskommunal og regional statsforvaltning. Rapport 2015:13. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sand, R., P.K. Alnes, I.M. Bakken, L. Ekmann, K.Gløtvold-Solbu, K. Lie, P.O. Lund, G. Nossun, H. Sivertsen og A. Thorstensen (2015b): Utredning av kommunestruktur for Steinkjer, Verran, Snåsa og Inderøy. Rapport 2015:15. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sand, R., Carlsson, E., M. Røhnebæk og T. Andersen (2015c): Samfunnsanalyse Rana-regionen. Rapport 2015:5, Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.
- SSB/Statistisk Sentralbyrå: Diverse statistikk hentet fra www.ssb.no.
- Sørensen, R. (2012): Hvorfor har vi så mange kommuner? MAGMA Econas tidsskrift for økonomi og ledelse. Publisert: 5/2012 s. (66-71)
- TBU (2015). Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Mai 2015. KMD
- Vareide & Nygaard (2014): Regionalt samspill og vekst i lys av Attraktivitetsmodellen. TF-notat nr. 27/2014, Bø, Telemarksforskning.
- Vinsand, G og M. Langset (2012): Revidert status for interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. NIVI-rapport 2012:2.
- Vinsand, G. (2015): Kommunereform på Røst – utfordringer og veivalg. Utarbeidet på oppdrag fra Røstkommune. NIVI-rapport 2015:1.
- Sand, R., M. Lerfald, G. Nossun og M. Stene (2015a): Steinkjer som administrasjonssenter. Samfunnsvirkninger av endringer i fylkeskommunal og regional statsforvaltning. Rapport 2015:13. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Ørbeck, M. (2014) Norske byregioner - Utvikling i, og samspill mellom, byene og deres omland. Lillehammer/Hamar, Østlandsforskning.
- Yin, R.K. (1994): Case study Research. Design and Methods, (2. utg.) London. Sage Publications.

Tabell V.1: Omsetning i bedrifter med offentlig regnskap i Flatanger kommune (Kilde: www.soliditet.no og Sand 2015).

Firmanavn	Hovedbransje	2014	2013	2012
AQUA KOMPETANSE AS	Helsekontroll oppdrettsanlegg	13450	8453	6974
NESSET SJØMAT AS	Fiskeindustri	7426	20531	18621
YES NORWAY AS	Rådgivning	631		
KJEMINOR AS	Butikkhandel med byggevarer	13965	10944	10751
ALFRED SØRGAARD EFTF	Butikkhandel, dagligvare	35866	34072	31632
COOP FLATANGER	Butikkhandel, dagligvare	8 064	7 479	7 844
H SVED AS	Butikkhandel, dagligvare	1984	2086	2033
FOLLA BIL & BÅT AS	Bygging av fritidsbåter	6210	6085	6016
EINVIKA OVERNATTING	Drift av ferieleiligheter	2035	2012	2311
FLATANGER RORBUER AS	Drift av ferieleiligheter	1236	1118	708
ZANZIBAR INN AS	Drift av hoteller, pensjonater og moteller	4883	4304	4868
NAMDAL EIENDOM AS	Eiendomsforvaltning	1699	1572	1564
RAVARIBA NORGE AS	Engroshandel med byggevarer	610	339	1060
OLE B. MORK AS	Godstransport på vei	3140	2943	2500
STAMNES TRANSPORT AS	Godstransport på vei	1416	3433	3049
FLØAN TRANSPORT AS	Godstransport på vei	59	79	207
BJØRN FRISENDAL AS	Grunnarbeid	8236	9995	12098
NORSK HAVØRNSENTER	Guider og reiseledere	1521	1525	1272
AQS ODIN AS	Innenriks sjøfart med gods	21070	8178	
JAN OG TORLEIF CHARTER	Kysttrafikk ellers med passasjerer	963	1568	1697
NORDMOEHUS	Oppføring av bygninger	7689	5167	4193
MONTESSORI	Ordinær grunnskoleundervisning	4340	4352	4364
BJØRØYA AS	Produksjon av matfisk	257167	240440	216713
TRØNDERELEMENT	Produksjon av monteringsferdige hus	17663	12069	12723
FLATANGER SETTEFISK AS	Produksjon av yngel og settefisk	70310	71513	51250
NAMDAL RENSEFISK AS	Produksjon av yngel og settefisk	0	0	0
AQS AS	Redningstjeneste	86156	38974	32653
FLATANGER REGNSKAP	Regnskap og bokføring	3782	3801	3551
ØKONOMI & REGNSKAP	Regnskap og bokføring	1248	1107	962
HAVRETUR AS	Reparasjon av annet utstyr	466		
FOLLA MARITIME SERVICE	Reparasjon og vedlikehold av båter	29865	9425	
FLATANGER RØRSERVICE AS	Rørlegger- og ventilasjonsarbeid	1785	992	2284
MIDT NORSK KYSTSERVICE	Tjenester hav- og kystbasert akvakultur	13687	8355	9924
AKTIV SAMFUNNSUTVIKLING	Utgivelse av aviser	298	151	141
FLATANGER HYTTESERVIC	Vaktmestertjenester	3483	3557	4199
FLATANGER MOTOR AS	Vedlikehold og reparasjon av motorkj.	5614	4554	4610
Sum selskap med regnskap	Alle bransjer	638017	531173	462772