



Mosvik og Inderøy

Utredning av kommunesammenslåing

BENT ASLAK BRANDTZÆG, AILIN AASTVEDT, AUDUN THORSTENSEN OG KNUT VAREIDE

TF-rapport nr. 264

2010

TF-rapport

Tittel:	Mosvik og Inderøy – Utredning av kommunesammenslåing
TF-rapport nr:	264
Forfatter(e):	Bent Aslak Brandtzæg, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen og Knut Vareide
År:	2010
Gradering:	Åpen
Antall sider:	118
Framsidedfoto:	Mosvik kommune
ISBN:	978-82-7401-354-4
ISSN:	1501-9918
Pris:	230
	Kan lastes ned gratis som pdf fra telemarksforskning.no

Prosjekt:	Utredning av kommunesammenslåing mellom Mosvik og Inderøy
Prosjektnr.:	20100180
Prosjektleder:	Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgiver(e):	Mosvik kommune

Resymé:

Rapporten utreder mulighetene for og konsekvensene av å gjennomføre en kommunesammenslåing mellom kommunene Mosvik og Inderøy med virkning fra 2012.

Telemarksforskning, Boks 4, 3833 Bø i Telemark. Org. nr. 948 639 238 MVA

Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag fra Mosvik kommune å utrede mulighetene for og konsekvensene av å gjennomføre en kommunesammenslåing med virkning fra 2012. Utredningsarbeidet er gjennomført i løpet februar og begynnelsen av mars 2010. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder. For å kunne gjennomføre utredningsarbeidet i løpet av et relativt kort tidsrom, har flere prosjektmedarbeidere vært involvert. Viktige bidragsytere har vært Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen og Knut Vareide. I tillegg til disse har Kjetil Lie og Karl Gunnar Sanda bidratt med viktige innspill og tilbakemeldinger underveis i utredningsarbeidet.

Ved Mosvik kommune har rådmann Lars H. Daling vært vår kontaktperson.

Vi vil takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet. Vi vil også benytte anledningen til å takke alle i kommunene som har stilt opp på intervju og bidratt med annen informasjon.

Bø, 25.03.2010

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	9
1. Innledning.....	15
1.1 Bakgrunn for utredningen	15
1.2 Tjenesteproduksjon og økonomi	16
1.2.1 Kunnskapsstatus og utfordringer	16
1.2.2 Problemstillinger	18
1.3 Demokrati	18
1.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringer	18
1.3.2 Problemstillinger	19
1.4 Forvaltning	20
1.4.1 Problemstillinger	22
1.5 Samfunnsutvikling	22
1.5.1 Problemstillinger	23
1.6 Metode og gjennomføring	23
2. Om kommunene	27
2.1 Utviklingstrekk og utfordringer	27
2.1.1 Befolkningsutvikling	27
2.1.2 Næringsutvikling	34
2.1.3 Utvikling i NæringsNM	37
2.1.4 Arbeidsplasser og flyttetilbøyelighet	40
2.1.5 Pendling.....	42
2.1.6 Oppsummerende vurdering	46
3. Kommuneøkonomien.....	49
3.1 Status og utfordringer	49

3.2	Kommunenes inntektssystem.....	50
3.3	Korrigerte frie inntekter	50
3.4	Effekter på overføringene fra inntektssystemet.....	51
3.5	Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd	55
3.6	Innsparingspotensial	56
3.7	Arbeidsgiveravgiftsats og distriktpolitisk virkeområde.....	60
3.8	Eiendomsskatt og kommunal prissetting.....	62
3.9	Landbrukstilskudd.....	63
3.10	Demografi og kommuneøkonomi.....	64
3.10.1	Demografiske forhold/utvikling.....	65
3.10.2	Aldersfordeling	66
3.10.3	Hvordan påvirkes kommunens utgifter av den demografiske utviklingen?	67
3.11	Sammenfattende vurderinger	69
4.	Tjenesteproduksjon.....	73
4.1	Kommunale tjenester i Mosvik og Inderøy	74
4.1.1	Organisering av tjenestene.....	74
4.1.2	Barnehage og skole	75
4.1.3	Helse- og omsorgstjenester	76
4.1.4	Øvrige tjenester.....	77
4.2	Status og utfordringer	78
4.2.1	Tilgjengelighet til tjenestene.....	80
4.3	Interkommunale tjenestesamarbeid	82
4.4	Sammenfattende vurdering.....	85
5.	Demokrati	87
5.1	Status og utfordringer	88
5.2	Sammenfattende vurderinger	91

6. Forvaltning	93
6.1 Status og utfordringer	94
7. Samfunnsutvikling	95
7.1 Status og utfordringer	96
8. Synspunkter fra innbyggerne	99
9. Sammenfattende konklusjoner.....	105
9.1 Utviklingstrekk og utfordringer	105
9.2 Kommuneøkonomien.....	106
9.3 Kommunale tjenester	108
9.4 Demokrati	110
9.5 Forvaltning	111
9.6 Samfunnsutvikling	111
9.7 Synspunkter fra innbyggerne	112
9.8 Fordeler og ulemper. Samlet vurdering	114
Referanser	117

Sammendrag

Kommunene Mosvik og Inderøy har besluttet å utrede mulighetene for og konsekvensene av å gjennomføre en kommunesammenslåing med virkning fra 2012. Det er Mosvik kommune som har tatt initiativ til å se nærmere på mulighetene for en sammenslåing. Viktige årsaker til dette initiativet finner vi i negativ befolkningsutvikling, svak kommuneøkonomi og små og sårbare fagmiljøer.

For å sikre et datagrunnlag som er egnet til å klarlegge effektene av en sammenslåing på en god måte, har vi lagt vekt på å fange opp hovedtemaer og sentrale spørsmål som inngår i KRDs veileder for utredning av fordeler og ulemper ved endringer av kommunestrukturen. Med utgangspunkt i veilederen, og erfaringene fra tidligere utredninger, har det vært av spesiell interesse å få fram fordeler og ulemper knyttet til følgende temaer:

- Økonomi
- Tjenesteproduksjon
- Demokrati
- Forvaltning
- Samfunnsutvikling

Metodisk baserer utredningen seg på intervjuer med administrativ toppledelse i kommunene, etatsledere/virksomhetsledere, tillitsvalgte, ordførere og gruppeledere for politiske partier. Vi har også benyttet oss av statistiske data for å analysere nærmere sentrale utviklingstrekk i kommunene. For å beregne økonomiske konsekvenser av å slå sammen kommunene har vi sett på endringene over inntektssystemet på grunnlag av data fra SSB. Synspunkter fra innbyggerne har vi hentet inn gjennom et internettbasert spørreskjema som er lagt ut på kommunenes hjemmesider. Som støtte for utredningsarbeidet har vi også sett på erfaringer fra andre tilsvarende utredninger og prosesser i andre kommuner.

Når det gjelder samfunnsmessige utviklingstrekk, har Mosvik kommune hatt spesielle utfordringer knyttet til nedgang i folketallet de siste årene. Inderøy har også utfordringer knyttet til stagnasjon i befolkningsveksten som følge av negativ innenlands flytting. Mosvik og Inderøy er også de to kommunene i Nord-

Trøndelag som har minst egendekning av arbeidsplasser, dvs. at det er disse kommunene som har størst netto utpendling.

Pendlingsmønsteret viser at det, sett i forhold til tilgjengelige arbeidsplasser, foregår stor interaksjon på tvers av kommunegrensene mellom Inderøy og Mosvik.

Pendlingsmønsteret viser videre at kommunene er en del av et større felles regionalt arbeidsmarked som omfatter Steinkjer, Levanger og Verdal. I og med at kommunene er en del av et felles bo- og arbeidsmarked, og står overfor mange av de samme utfordringene, kan en kommunesammenslåing bidra til at man står sterkere i forhold til å løse felles utfordringer, og skape en mer helhetlig og framtidsrettet utvikling av kommunene.

Våre beregninger viser at en eventuell sammenslått kommune vil få 0,88 mill. kr mer i rammetilskudd hvert år over den første 10-årsperioden etter sammenslåing. Det innebærer at en sammenslått kommune de første 10 årene vil motta 8,8 mill. kr mer enn det de to kommunene vil få i sum som selvstendige kommuner. Etter 10 år vil rammetilskuddet bli trappet ned med i alt 14,9 mill over en periode på fem år. Det langsiktige årlige tilskuddsnivået for den sammenslåtte kommunen vil ligge 14 mill kr under det de selvstendige kommunene hadde til sammen. Dette viser at det er behov for å hente ut stordriftsfordeler på både administrasjon og tjenesteproduksjon i løpet av de første 10 årene.

Det er klart at den nye kommunen vil kunne hente ut stordriftsfordeler både innenfor administrasjon og tjenesteproduksjon. Dersom netto driftsutgifter for Mosvik harmoniseres ned til nivået i Inderøy, vil en sammenslått kommune ha et innsparingspotensial på i overkant av 19 mill. kr årlig. Innsparingspotensialet på tjenester kan imidlertid være vanskelig å realisere fullt ut, fordi dette ofte innebærer en sentralisering eller større samlokalisering av tjenester.

Andre økonomiske ordninger som kan påvirkes av en kommunesammenslåing, er arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde, distriktstilskudd Sør-Norge, arealtilskudd i landbruket og eiendomsskatt. Hvilke effekter en kommunesammenslåing vil ha på disse ordningene, er foreløpig ikke klargjort av statlige myndigheter, men dette bør være på plass før en eventuell sammenslåing. Det er sannsynlig at det legges til rette og etableres løsninger som gjør at kommunene ikke vil komme dårligere ut i forbindelse med en sammenslåing.

Inderøy har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Mosvik har eiendomsskatt bare på verker og bruk. Her er det også ønskelig å legge til rette for en overgangsløsning for den nye kommunen, og at det nye kommunestyret får fatte vedtak om behov for eiendomsskatt.

Uavhengig av de økonomiske konsekvensene, må man vurdere behovet for å utvikle en kommune som er stor og mangfoldig nok til å levere gode kommunale tjenester og som har evne og ressurser til å drive god kommuneutvikling.

Mosvik har opplevd en sterk reduksjon i folketallet over lang tid, og befolkningsprognosene framover også tyder på stor nedgang. Dersom Mosvik fortsetter som egen kommune vil det knytte seg betydelige utfordringer i forhold til å tilpasse kommunen til et lavere driftsnivå. Færre innbyggere betyr at inntekts- og utgiftsnivået reduseres, og administrasjon og tjenester på tilpasses et mindre befolkningsgrunnlag. Ytterligere reduksjon i bemanningen vil være krevende for en kommune med små og sårbare fagmiljøer. For å avdempe negative effekter av dette til en viss grad, vil det være behov for å utnytte kommunens inntekspotensial fullt ut, bl.a. gjennom innføring eiendomsskatt og økning av satsene på kommunale tjenester.

I forhold til det kommunale tjenestetilbudet, vil en kommunesammenslåing kunne bidra til styrking av fagmiljøene, og derigjennom bedre kvalitet på de kommunale tjenestene. I Mosvik knytter det seg betydelige utfordringer til å kunne opprettholde tilfredsstillende fagmiljøer. Den økonomiske situasjonen i kommunen innebærer behov for innsparinger som også vil berøre de kommunale tjenestene. En sammenslåing med Inderøy vil også medføre større fleksibilitet når det gjelder å sikre kommunale arbeidsplasser. Mosvik kommune er uansett for liten til på egen hånd å kunne etablere tilfredsstillende tjenestetilbud, med de krav og forventninger som stilles til norske kommuner. Kommunen har i dag løst dette ved et utstrakt interkommunalt samarbeid. Gjennom en kommunesammenslåing med Inderøy, vil behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert, samtidig som den nye kommunen kan få økt tyngde i regionale samarbeidsfora.

Ved en kommunesammenslåing vil det være behov for samlokalisering av tjenester for å kunne dra nytte av større fagmiljøer og for å kunne hente ut økonomiske stordriftsfordeler. De små avstandene medfører imidlertid at en sammenslåing vil ha liten betydning i forhold til tilgjengeligheten til tjenestene. På den andre side er

det viktig for utviklingen av Mosvik som lokalsamfunn å bevare det kommunale tjenestetilbudet i Mosvik. Spesielt er det et ønske om å opprettholde og videreutvikle tjenester knyttet til skole, barnehage, sykehjem og servicekontor. Med utgangspunkt i behovet for realisering av stordriftsfordeler, er det noe usikkerhet i forhold til hvordan sykehjemmet skal drives videre, men økende antall eldre medfører økende behov for sykehjemsplasser, og flere ser at samhandlingsreformen kan åpne for nye utviklingsmuligheter.

Et godt lokaldemokrati kan være avhengig av nærhet til innbyggerne, at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. På den annen side kan det politiske handlingsrommet og mulighetene til å kunne påvirke samfunnsutviklingen også spille en viktig rolle. Kommunene har relativt lik politisk sammensetning i dag, og flere hevder at siden kommunene har felles utfordringer og felles kultur, vil man ha større muligheter for å løse utfordringene i fellesskap. I Mosvik blir det også vist til at det politiske handlingsrommet er redusert som følge av trang økonomi. Det henvises i den forbindelse til at viktige politiske spørsmål fokuserer på hvordan man skal klare å opprettholde tilstrekkelig kvalitet på lovpålagte kommunale tjenester, hva man kan redusere av ikke lovpålagte tjenester og hvordan man kan sikre de kommunale arbeidsplassene.

Selv om en sammenslått kommune vil bidra til færre representanter i folkevalgte organer og lavere politisk representasjon, kan en kommunesammenslåing virke stimulerende for lokaldemokratiet i den grad dette bidrar til økt økonomisk handlingsrom og bedre muligheter for prioriteringer. Økte muligheter for å kunne påvirke samfunnsutviklingen kan gjøre det mer interessant å engasjere seg i lokalpolitisk arbeid.

De stadig økende kravene til kvalitet og kompetanse i forvaltningen trekkes frem som en utfordring for mindre kommuner. Vi har fokusert spesielt på i hvilken grad en kommunesammenslåing kan føre til bedre saksbehandling, gjøre det lettere å håndtere habilitetsspørsmål og styrke innbyggernes rettssikkerhet. Kvaliteten på myndighetsutøvelsen vil være nært sammenfallende med kvaliteten på tjenesteproduksjonen. Tilbakemeldingene fra Mosvik er at de tror kompetansen og kvaliteten på saksbehandlingen vil bli bedre i en større kommune, samtidig som habilitetsutfordringene vil bli mindre. Større kommuner er vanligvis mer robuste,

og har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettsikkerhet. På den andre siden kan fleksibiliteten og effektiviteten i saksbehandlingen bli mindre.

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. I Mosvik er det en erkjennelse av at man ikke har klart å jobbe godt nok på dette området. I og med at både Mosvik og Inderøy sliter med noen av de samme utfordringene, kan en kommunesammenslåing bidra til å legge økt tyngde bak en felles innsats for å møte felles utfordringer. Enkelte understreker også at en sammenslått kommune vil få en sterkere posisjon i Innherred, og at økt regional tyngde kan ha positive effekter for samfunnsutviklingen.

Samlet sett synes fordelene med kommunesammenslåing å være større enn ulempene. En kommunesammenslåing vil gi større fagmiljøer, bidra til å sikre arbeidsplasser, gi mindre sårbarhet, gjøre det lettere å opprettholde tjenestenivået og imøtekomme stadig økende krav til kommunale tjenester. Større fagmiljøer gir høyere kompetanse, det blir lettere å unngå habilitetsutfordringer, sikre likebehandling og ivareta folks rettsikkerhet. Selv om kommunene er forskjellig i størrelse, står de overfor felles utfordringer knyttet nærings- og befolkningsutvikling. Kommunene er også en del av et felles bo- og arbeidsmarked. En kommunesammenslåing kan således bidra til at man står sterkere i forhold til å løse felles utfordringer.

Blant innbyggerne i Mosvik er imidlertid en del som frykter at en sammenslåing skal føre til økt sentralisering og ytterligere tap av arbeidsplasser. Det vil si at man er redd for at en kommunesammenslåing vil bidra til å forsterke den negative befolkningsutvikling som man har opplevd de senere årene. Enkelte etterlyser klarere mål i forhold til hva slags samfunnsutvikling man ønsker å oppnå som følge av en kommunesammenslåing. I utkastet til intensjonsplan som den felles prosjektgruppa nå har utarbeidet, er dette forsøkt tydeliggjort. Når det gjelder kommunale tjenester, legges det bl.a. til grunn at barnehage, skole, sykehjem med kjøkken, legekontor og servicekontor skal beholdes og videreutvikles i Mosvik. Viktige delmål i intensjonsplanen er bl.a. å styrke grunnlaget for en offensiv og samordnet næringsutvikling og etablere attraktive bolig- og fritidsområder i alle deler av kommunen.

Dette er målsetninger som kommunene har utfordringer med å møte på egen hånd, spesielt Mosvik. Negative befolkningsframskrivninger indikerer at utfordringene knyttet til svakere kommuneøkonomi og behovet for nedskjæringer i det kommunale tjenestetilbudet vedvarer. Tapping av både økonomiske og faglige ressurser gjør det også blir stadig vanskeligere å drive et offensivt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

I forhold til å kunne realisere målsetninger om en positiv samfunnsutvikling og sikring av livskraftige lokalsamfunn, er det også viktig å kunne spille på et bredt sett av ressurser. Å initiere, planlegge og realisere utviklingsprosjekter, -prosesser og -tiltak forutsetter at man har både kompetanse, tid og økonomiske ressurser til rådighet. Brede utviklingsprosjekter forutsetter samarbeid mellom ulike aktører, og at man evner å inngå partnerskap og utløse både interne og eksterne ressurser. Større kommuner vil ha større forutsetninger for kunne utnytte og spille på de muligheter som eksisterer. En kommunesammenslåing vil således kunne virke positivt for å styrke kommunenes ressurser og handlingsrom i forhold til framtidig utviklingsarbeid. Inderøy har nettopp startet et langsiktig utviklingsprogram fram mot 2020. I og med at begge kommunene har mange av de samme utfordringene, er det grunn til å anta at man sammen står sterkere i forhold til å møte disse utfordringene enn hver for seg.

1. Innledning

Mosvik og Inderøy kommunestyre har vedtatt å starte arbeidet med en utredning med sikte på en kommunesammenslåing fra 01.01.2012.



1.1 Bakgrunn for utredningen

Kommunene Mosvik og Inderøy har besluttet å utrede mulighetene for og konsekvensene av å gjennomføre en kommunesammenslåing med virkning fra 2012.

Dersom det gjennomføres en kommunesammenslåing med virkning fra 2012, vil dette sammenfalle med kommune- og fylkestingsvalget høsten 2011.

Det er Mosvik kommune som har tatt initiativ til å se nærmere på mulighetene for en kommunesammenslåing. Viktige årsaker bak dette initiativet finner vi i negativ befolkningsutvikling, svak kommuneøkonomi og små og sårbare fagmiljøer.

For å sikre et datagrunnlag som er egnet til å klarlegge effektene av en sammenslåing på en god måte, har vi lagt vekt på å fange opp hovedtemaer og sentrale spørsmål som inngår i KRDs veileder for utredning av fordeler og ulemper ved endringer av kommunestrukturen. Med utgangspunkt i veilederen, og erfaringene fra tidligere utredninger, har det vært av spesiell interesse å få fram fordeler og ulemper knyttet til følgende temaer:

- Økonomi
- Tjenesteproduksjon
- Demokrati
- Forvaltning
- Samfunnsutvikling

I de påfølgende avsnitt vil vi foretatt en nærmere konkretisering av problemstillinger knyttet til disse temaene. Konkretiseringen tar utgangspunkt i en gjennomgang av kunnskapsstatus og utfordringer på de aktuelle områdene.

1.2 Tjenesteproduksjon og økonomi

1.2.1 Kunnskapsstatus og utfordringer

Kommunale tjenester kan beskrives langs forskjellige dimensjoner, bl.a. ut fra effektivitet, hvor godt tilpasset tjenesten er innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenesten. Innbyggernes økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema i forbindelse med vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor.

Det er en målsetning i det norske kommunesystemet at kommunene skal være ”generalister” i den forstand at de skal ivareta både demokratiske funksjoner, tjenesteproduksjon overfor innbyggerne og utviklingsoppgaver i lokalmiljøet. Kommunene har et bredt og enhetlig ansvar for offentlig tjenesteproduksjon innenfor sine geografiske områder, på en slik måte at innbyggerne har akseptabel tilgjengelighet til et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Målsetningen med en kommunesammenslåing vil være å styrke kommunenes muligheter for å ivareta sine oppgaver som generalistkommuner. I løpet av de siste 10-årene har det skjedd store endringer i kommunenes rammebetingelser samtidig som den administrative inndelingen har ligget fast. Forbedret infrastruktur har f.eks. resultert i bedre kommunikasjonsmuligheter og lettere tilgjengelighet til mange kommunesentra. En større andel av befolkningen bor i tilknytning til byer og tettsteder, og arbeidsmarkedsområdene har økt både i antall innbyggere og geografisk utstrekning. Samtidig har kommunesektoren fått ansvar for flere arbeidsoppgaver som stiller økende krav til kapasitet og kompetanse.

En kommunesammenslåing kan tenkes å ha ulike virkninger for det kommunale tjenestetilbudet. Det kan f.eks. tenkes at tjenestene blir bedre fordi en større kommune har mer ressurser og dermed mulighet for å bygge opp et større og bedre

fagmiljø. På den annen side kan en mindre kommune ha bedre kjennskap til lokalmiljøet, være mer fleksibel og tilpasningsdyktig. Ofte vil små kommuner har større brukertilfredshet som følge av dette. Men det kan også være at det ikke er noen forskjeller, eller at mindre kommuner har bedre tjenestetilbud på noen områder, mens større kommuner har bedre tjenestetilbud på andre områder. Christiansenutvalget (NOU 1992:15) pekte på at det er smådriftulempen i kommunal administrasjon for de minste kommunene, og at en sammenslåing til større enheter gir muligheter for å flytte ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon. I den forbindelse ble det hevdet at de største effektene ville oppnås ved sammenslåing av kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. En undersøkelse foretatt av Opinion 1998 viste at tilfredsheten med skolevesen, barnehage, eldreomsorg, tiltak for barn og unge er bedre i mindre kommuner enn i store, mens tilfredsheten med helse/legetjenester, fritids- og kulturtilbud og tekniske tjenester er bedre i større kommuner enn i små. Det siste har sammenheng med stordriftsfordeler og muligheter for spesialisering.

Ut fra en gjennomgang av forskning og statistikk på området (Hovik & Myrvold 2001 a,b, Myrvold 2001, Kvellø & Wendelborg 2003), virker det som at små kommuner har et like godt tjenestetilbud på de nasjonale velferdstjenestene som større kommuner. Det er de aller største kommunene som kommer dårligst ut. Dræge, Løyland og Ringstad (1997) forklarer dette med variasjoner i inntektsnivået snarere enn kommunestørrelse. Smådriftsulempen blir utjevnet mellom inntektssystemet samtidig som små kommuner også får ekstra inntekter i form av regionalpolitisk begrunnede tilskudd, og mange småkommuner har i tillegg store kraftrelaterte inntekter.

Utfordringene for de minste kommunene synes å ligge i å ha tilstrekkelig bredde og dybde i tjenestetilbudet, å ha ansatte med riktig kompetanse, og en kostnads-effektiv organisasjon (Grefsrud & Hagen 2003). Barnevern er f.eks. et tjenesteområde der små kommuner ikke makter å etablere et tilfredsstillende fagmiljø og tjenestetilbud på egen hånd (Brandtzæg, 2006 a,b). Samtidig kan små kommuner ha fordeler av at forholdene er oversiktlige og at det er et forholdsvis nært forhold mellom kommunen og innbyggerne. Dette gir muligheter for økt fleksibilitet i oppgaveløsningen.

1.2.2 Problemstillinger

En sentral målsetting med en kommunesammenslåing vil være å hente ut stordriftsfordeler og sikre, styrke og videreutvikle det kommunale tjenestetilbudet. Dette er et stort og komplekst felt som omfatter mange spørsmål og problemstillinger:

- I hvilken grad vil en kommunesammenslåing føre til styrket økt finansieringsevne, en mer robust kommuneøkonomi og bedre kostnadseffektivitet?
- Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon sett i forhold til dagens og framtidige utfordringer?
- Hvilke utfordringer har man i forhold til kompetanse, fagmiljø, spesialisering og rekruttering, og hvordan kan eventuelt etablering av en større kommune imøtekomme disse utfordringene?
- På hvilken måte kan en kommunesammenslåing være med å skape både et dypere og bredere tjenestetilbud?
- Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- Hva finnes av interkommunale tjenestesamarbeid, og hvordan vil en kommunesammenslåing påvirke disse?

1.3 Demokrati

1.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringer

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Et levende lokaldemokrati omtales gjerne som grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Ulike kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er godt lokaldemokrati, er bl.a.

nærhet, innbyggernes engasjement og deltakelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen.

Ut fra forskning relatert til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve 1999), er det vanskelig å påvise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati. På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltakelse i folkevalgte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan deltakelsesformer som ikke er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, være mer utbredt i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større evne i forhold til å finansiere tiltak som går ut over de basale kommunale tjenestene. Større kommuner har også større og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større slagkraft i en regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen (2003) konkluderer med at på noen demokratikriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens større kommer bedre ut på andre. Videre understrekes det at det uansett er små forskjeller mellom store og små kommuner.

Det er imidlertid vanlig å anta at bedre samsvar mellom bo- og arbeidsmarkeds-regioner kan gi ”bedre” lokaldemokrati. Økt mobilitet har bidratt til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene. Det kan være hyggelig å være gratispasasjer, men ulempen er at man ikke får anledning til å være med å påvirke tilbudet gjennom valg.

1.3.2 Problemstillinger

Et godt lokaldemokrati kan være avhengig av nærhet til innbyggerne, at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. På den annen side kan det politiske handlingsrommet og mulighetene til å kunne påvirke samfunnsutviklingen også spille en viktig rolle. Spørsmål som det er aktuelt å få svar på er:

- Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene i dag, og hva kan en kommunesammenslåing ha å si for lokaldemokratiet?

- På hvilken måte kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet?
- Dersom den politiske representasjonen blir svekket som følge av en kommunesammenslåing, hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle?

1.4 Forvaltning

Kommunesektoren er i ulike sammenhenger tillagt myndighetsutøvelse. Dette innebærer at kommunene på forskjellige saksområder har myndighet til å fastsette påbud og forbud eller gi tillatelser, bevilgninger og tilskudd. Dette er disposisjoner som kan være bestemmende for enkeltindivider, grupper av enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoners rettigheter og plikter. Et eksempel er den myndighet kommunen er gitt etter plan- og bygningsloven. Her treffer kommunene avgjørelser som kan ha stor betydning både for bedrifter og enkeltpersoner. Myndighetsutøvelse skjer ved forskrift eller enkeltvedtak. Den kommunale rollen som velferdsleverandør og utøver av myndighet, gjør hensynet til rettsikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunene. Mange av myndighetsoppgavene medfører klageadgang for innbyggerne, og kommunen må opprette egne organer som skal behandle klager.

Kommunenes tjenesteproduksjon omfatter en rekke ulike oppgaver som i hovedsak er regulert gjennom kommuneloven og ulike særlover. Disse lovene går enten ut på å påby kommunen å yte bestemte tjenester eller de går ut på å gi kommunene myndighet til å iverksette påbud eller forbud, gi godkjenning, tillatelser eller dispensasjoner og føre tilsyn med innbyggernes virksomhet på ulike områder osv. Det er ikke alltid lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis. For barnevern vil f.eks. kommunens forberedelse av saker i forbindelse med omsorgsovertakelse være myndighetsutøvelse, mens tilbud om tiltak i hjemmet til barn som er i vanskeligheter, kan sees på som tjenesteproduksjon. I en del interkommunale samarbeid om barnevern ser vi at man har etablert et klart skille mellom disse rollene (Brandtzæg 2006 a), noe som må være fordelaktig rettsikkerhetsmessig.

Etter hvert som det har blitt mer vanlig med konkurranseutsetting av tjenesteproduksjon og innføring av nye organisasjonsmodeller, f.eks. såkalt ”flat

struktur”, har kommunene vært nødt til å bli mer bevisste på å skille mellom selve produksjonsvirksomheten og oppgaven som myndighetsutøver. Vi finner også flere eksempler på slike endringer i forbindelse med de siste kommunesammenslåinger (Sunde og Brandtzæg 2006).

I følge Grefsrud og Hagen (2003) er det ikke gjort noen empiriske analyser av forholdet mellom kommuneinndelingen og kvaliteten på myndighetsutøvelsen, isolert sett. Det vises i den forbindelse til at myndighetsutøvelsen er nært knyttet til andre deler av kommunal virksomhet, og til rettssikkerhetshensyn. Det antydes at det vil være vanskelig å finne ut hva kommuneinndelingen kan ha å si for myndighetsutøvelsen, uten at en studerer konkrete oppgaver/virksomheter.

Mulighetene for å klage på kommunal forvaltning er et viktig element dersom man ønsker økt brukerorientering av offentlig forvaltning (Brandtzæg og Møller 2004). Her vises det til en landsomfattende undersøkelse av Sletvold (2001) som viser et stort forbedringspotensial på dette området. At en stor andel mener at kommuneadministrasjonen er lite smidig, at den i liten grad tar hensyn til folks behov og at den driver forskjellsbehandling, er i seg selv en indikasjon på et behov for økt brukerorientering. At omtrent halvparten tror at det sjelden eller aldri nytter å klage, tyder på at mange føler avmakt i forhold til kommunen. At en stor andel av befolkningen mener at kommunen i svært liten grad er lydhøre for folk synspunkter, indikerer at kommunene i liten grad er opptatt at brukernes synspunkter for å servicerette og effektivisere sine tjenester. Det er også en betydelig andel, spesielt blant de med lav utdanning, som frykter at det å fremme en klage kan få uheldige konsekvenser for klageren på et senere tidspunkt.

Det er også slik at de som kjenner den kommunale forvaltningen best, også har lettere for å klage på kommunale tjenester og vedtak. I følge Sletvold (2001) var det også kun 10 % som kjente til lovendringen fra 1993 som utvidet klageretten til også å omfatte vedtak fattet av organer opprettet etter kommuneloven. Dårlig kjennskap til klagerettigheter innebærer at det er behov for å styrke innbyggernes kunnskaper om dette, noe som bør være i kommunenes egeninteresse dersom de er opptatt av kvalitet, effektivisering og service. Kommunene har således også en utfordring i å informere innbyggerne om sine rettigheter. Et annet forhold som er verdt å merke seg fra Sletvold sin undersøkelse, er at over halvparten av klagene var muntlige, noe som tyder på at et stort antall klager ikke har vært gjenstand for formell behandling.

1.4.1 Problemstillinger

I forhold til forvaltning har det vært av spesiell interesse å se nærmere på mulige effekter av en kommunesammenslåing i relasjon til kommunenes rolle som utøver av myndighet:

- Hvilke effekter kan en kommunesammenslåing ha i forhold til kompetanse og kvalitet på saksbehandlingen?
- I hvilken grad er det habilitetsutfordringer i kommunene i dag, og hvilke effekter kan en kommunesammenslåing ha i forhold til dette?
- Hvilke effekter kan en kommunesammenslåing ha i forhold til ivaretagelse av innbyggernes rettsikkerhet?

1.5 Samfunnsutvikling

Kommunens rolle som samfunnsutvikler avhenger bl.a. av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheten for effektiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært forskjellige, for eksempel har vekstkommuner andre utfordringer enn fraflyttingskommuner.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, enhetlig naturområder osv. Dette bidrar gjerne til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått dersom man kunne sett større områder i sammenheng.

En viktig målsetting for enhver kommune er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. At flere kommuner innen den samme bo-arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin kant, kan også lett ende opp med lite hensiktsmessige tiltak. Det er fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak i stedet for tiltak som understøtter og bygger opp om

hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutvikling i hele regionen.

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere i forhold til utadrettet virksomhet, for eksempel i forholdt til å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg ny virksomhet og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt. Man står sterkere dersom man kan tale utad med en felles røst istedenfor å krangle seg imellom.

1.5.1 Problemstillinger

Å styrke rollen som samfunnsutvikler har vært en sentral målsetning ved de siste kommunesammenslåingene (Brandtzæg 2009). I forhold til vurdering av effekter som følge av en kommunesammenslåing, har vi valgt å fokusere på følgende spørsmål:

- I hvilken grad kan en kommunesammenslåing føre til at den nye kommunen framfor de to ”gamle, spiller en sterkere og mer slagkraftig rolle som utviklingsaktør?
- I hvilken grad kan en kommunesammenslåing føre til en mer helhetlig og langsiktig planlegging og utvikling som kommer begge (”de gamle”) kommunene til gode?

1.6 Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk for kommunene knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, har vi tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. I forbindelse med gjennomføring av årlige næringsanalyser for kommuner, regioner og fylker, har Telemarksforskning gjennom flere år sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Vi har benyttet dette grunnlaget for en nærmere analyse av Mosvik og Inderøy.

I tillegg til bruk av eksisterende statistikk, har vi også gjennomført intervjuer i kommunene for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som

kommunene står overfor. I alt er det gjennomført 18 intervjuer (9 i hver kommune). Enkelte av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer. Vi har gjennomført intervjuer med administrativ toppledelse i kommunene, etatsledere/virksomhetsledere, tillitsvalgte, ordførerne og gruppeledere for politiske partier. Gjennom intervjuene har vi forsøkt å få mer inngående kjennskap til status og utfordringer når det gjelder både økonomi, tjenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling. I forbindelse med intervjuene i kommunene har vi også innhentet skriftlig informasjon om kommunene, som årsmeldinger og budsjetter, for å få nærmere oversikt over dagens situasjon i de to kommunene. Vi deltok også på et fellesmøte med prosjektgruppene for kommunesammenslåing i Mosvik og Inderøy.

I prosessen som det er lagt opp til i Inderøy og Mosvik, er det avsatt svært liten tid til informasjon og dialog med innbyggerne forut for folkeavstemmingen. For å engasjere innbyggerne på et tidligere tidspunkt, og dermed over et noe lengre tidsrom, har vi ved hjelp av Questback lagt ut link til et internettbasert spørreskjema om kommunesammenslåingen på Mosvik kommunes hjemmeside om kommunesammenslåingen. Her har innbyggerne anledning til å tilkjenne spørsmål som de er opptatt av i forbindelse med kommunesammenslåingen, peke på årsaker til at de er positive eller negative og hvilke hensyn som de ser som viktige å få ivarettatt ved en kommunesammenslåing. Denne er også tilgjengelig via lenke fra Inderøy kommune sin hjemmeside. Dette er et kartleggingsopplegg som baserer seg på selvseleksjon, og derfor gir ikke noe sikkert svar på hvordan holdningene til ulike spørsmål fordeler seg blant alle innbyggerne, men man vil på en relativt enkel måte kunne få et inntrykk av hva innbyggerne er opptatt av og hva de legger vekt på. Dette er synspunkter som er av interesse for utredningsarbeidet, utarbeidelsen av intensjonsavtalen og hva som bør vektlegges i forhold til den informasjonen som skal rettes mot innbyggerne. I skrivende stund er det 60 personer har svart på skjemaet, og synspunkter som har kommet fram så langt blir oppsummert avslutningsvis i utredningen.

For å beregne økonomiske konsekvenser av å slå sammen de to kommunene, har vi sett på endringene i tilskudd gjennom inntektssystemet. Utgiftsutjevningsdelen i

kommunenenes inntektssystem påvirkes av følgende fem kriterier i dagens kostnadsnøkkel¹:

- Reiseavstand innen sone
- Beregnet reisetid
- Reiseavstand til nærmeste nabokrets
- Urbanitetskriteriet
- Basistillegget

Data fra SSB, for å fastsette nye kriterieverdier for sone, nabo og beregnet reisetid i en tenkt sammenslått kommune, er benyttet som grunnlag for beregning av økonomiske konsekvenser. Basistillegget er like stort for alle kommuner, med et fast beløp per kommune, og ikke per innbygger. Målt i kroner per innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større dess færre innbyggere kommunen har. For små kommuner utgjør basiskriteriet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslåing med en nabokommune. For å dempe denne negative effekten av en sammenslåing kompenseres bortfall av basistillegget fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkel er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertilskuddet (innbyggertall opphøyet i 1,2), og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner. Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner per innbygger, normalt øker med økende innbyggertall. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

Kriterier i dagens inntektssystem som relaterer seg til bosettingsmønster og reisetid, er beregnet reisetid til kommunesenteret, reiseavstand innenfor sone og

¹ For nærmere detaljer om utgiftsutjevningen i inntektssystemet se NOU 2005:18

reiseavstand til nærmeste nabokrets. Dersom en sammenslått kommune velger å legge kommunesenteret til en geografisk plassering der samlet avstand til øvrige deler av kommunen maksimeres, vil den sammenslåtte kommunen i prinsippet kunne påvirke verdien på kriteriet beregnet reisetid. Reisetid til rådhuskretsen vil øke om to kommuner slår seg sammen. Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnstillingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon ”prok1001”², ved å opprette en ny, ”konstruert” kommune og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning.³
- Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd.⁴

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om ”frie inntekter” (= skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 10 årene man har fullt inndelingstilskudd og nivået etter 15 år når inndelingstilskuddet er borte.

Videre har vi sett på potensialet for innsparing på administrasjon og andre mulige økonomiske konsekvenser, bl.a. knyttet til tjenesteproduksjon.

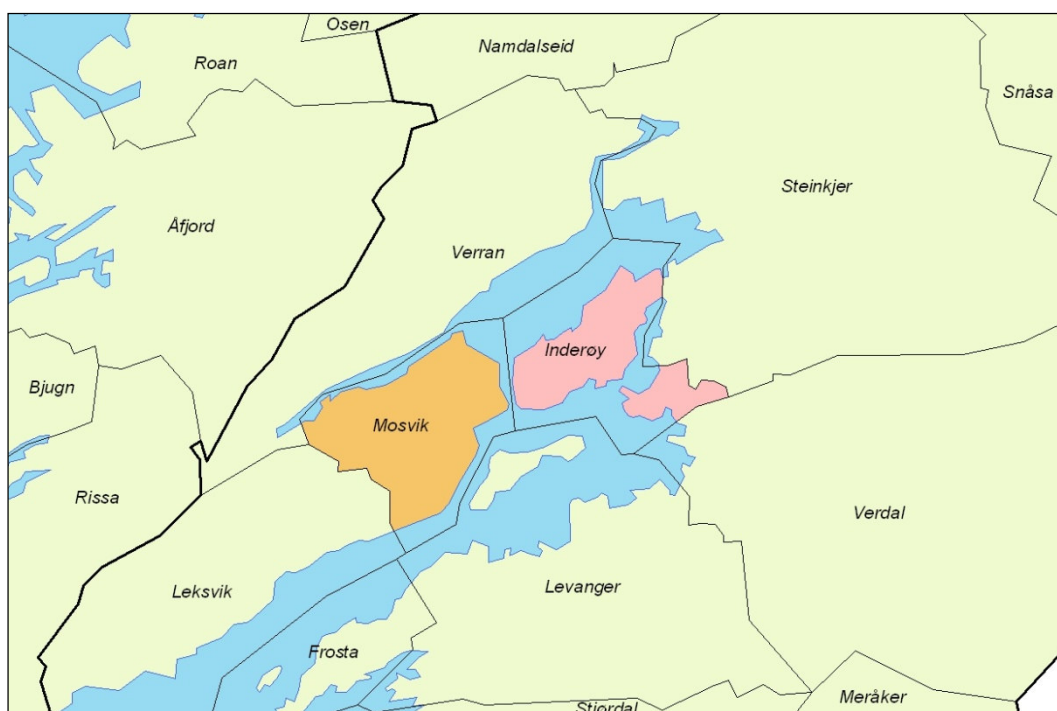
² Datert 20.1.2010. Modellen bygger på forslaget til statsbudsjett som ble lagt frem 13.10.2009.

³ Nye verdier for kriteriene ”reisetid”, ”sone” og ”nabo” er beregnet av SSB. Kriteriet for ”urbanitet” og netto tilskudd/trekk for barn i private og statlige skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene.

⁴ Verdien av et basistilskudd er satt til 9,214 mill. kroner i beregningene av inndelingstilskudd.

2. Om kommunene

Inderøy og Mosvik ligger på hver sin side av Skarnsundet. Skarnsundbrua ble åpnet i 1991, noe som har bidratt til å lette kommunikasjonen over kommunegrensa. Tidligere var det ferjeforbindelse mellom Vangshylla (Inderøy) og Kjerringvik (Mosvik). Denne ble lagt ned da brua ble åpnet.

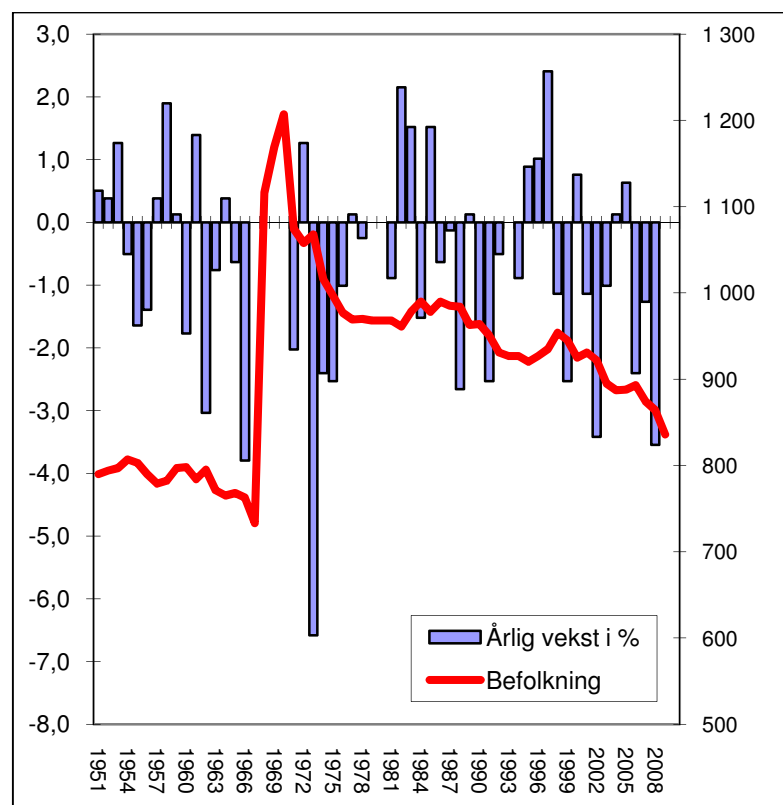


2.1 Utviklingstrekk og utfordringer

2.1.1 Befolkningsutvikling

Mosvik er en liten kommune som har vært preget av negativ befolkningsutvikling over lang tid (jf. Figur 1). Dersom vi ser på befolkningsutviklingen fra 1950 og fram til i dag, viser statistikken en synkende befolkningsutvikling på 1950- og 1960-tallet. Rundt 1970 ble kommunegrensene endret og Mosvik ble en større

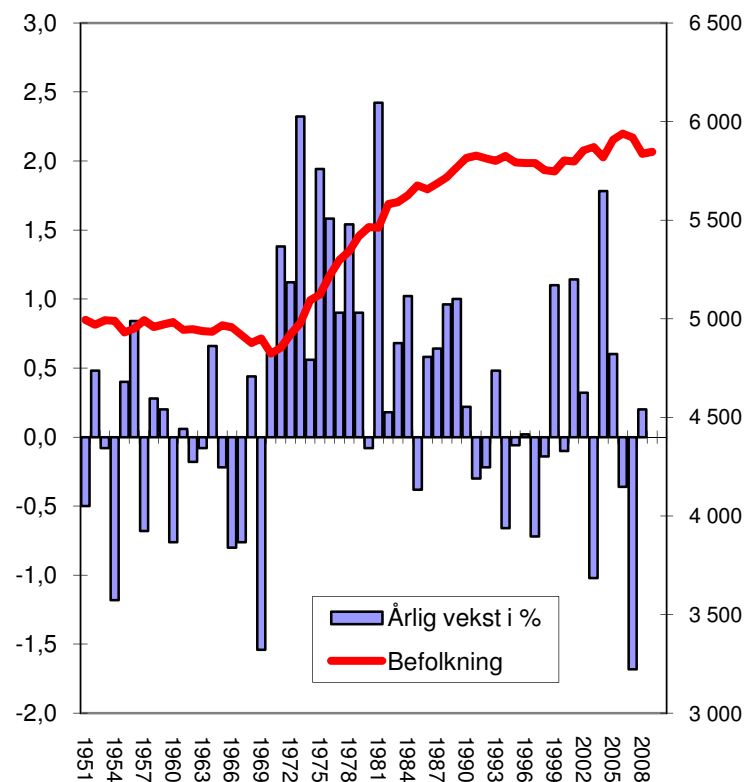
kommune. Befolkningen fortsatte imidlertid å synke, og folketallet ble redusert fra 1074 i 1971 til 836 i 2009. Fra 2009 til 2010 er dette tallet ytterligere redusert, slik at innbyggertallet pr. 01.01.2010 lå på 810 personer.



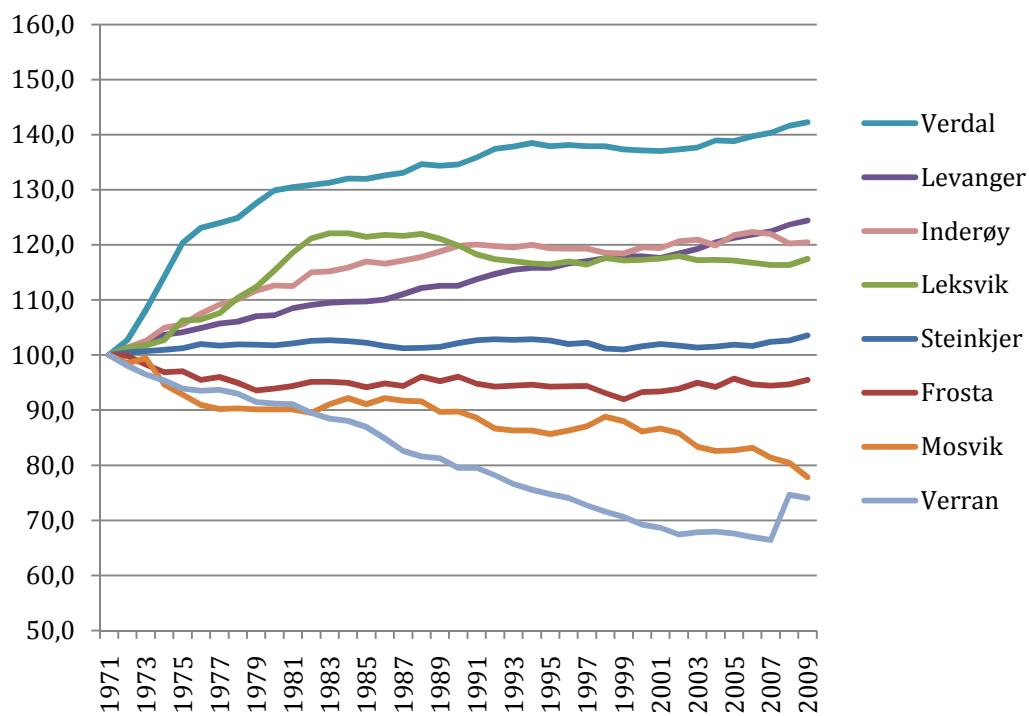
Figur 1. Folketallet (høyre akse) og årlige vekstrater i prosent (venstre akse) for Mosvik.

Befolkningen i Inderøy var relativt stabil på 1950- og 1960-tallet (jf. Figur 2). Ettersom dette var en periode med høy fruktbarhet og store barnekull, var det antakelig stor utflytting i denne perioden. Inderøy hadde sin glansperiode på 1970- og 1980-tallet. Da økte folketallet fra 4223 i 1970 til 5816 i 1990. Etter 1990 har befolkningen stagnert igjen. I 2009 var det 5846 innbyggere i kommunen.

I Figur 3 har vi sammenlignet befolkningsutviklingen med nabokommunene fra 1971 og fram til i dag. Her ser vi at Inderøy har hatt vekst i folketallet, i likhet med kommuner som Verdal, Levanger og Leksvik. Mosvik har hatt sterk nedgang sammen med Verran.



Figur 2. Folketallet (høyre akse) og årlige vekstrater i prosent (venstre akse) for Inderøy.

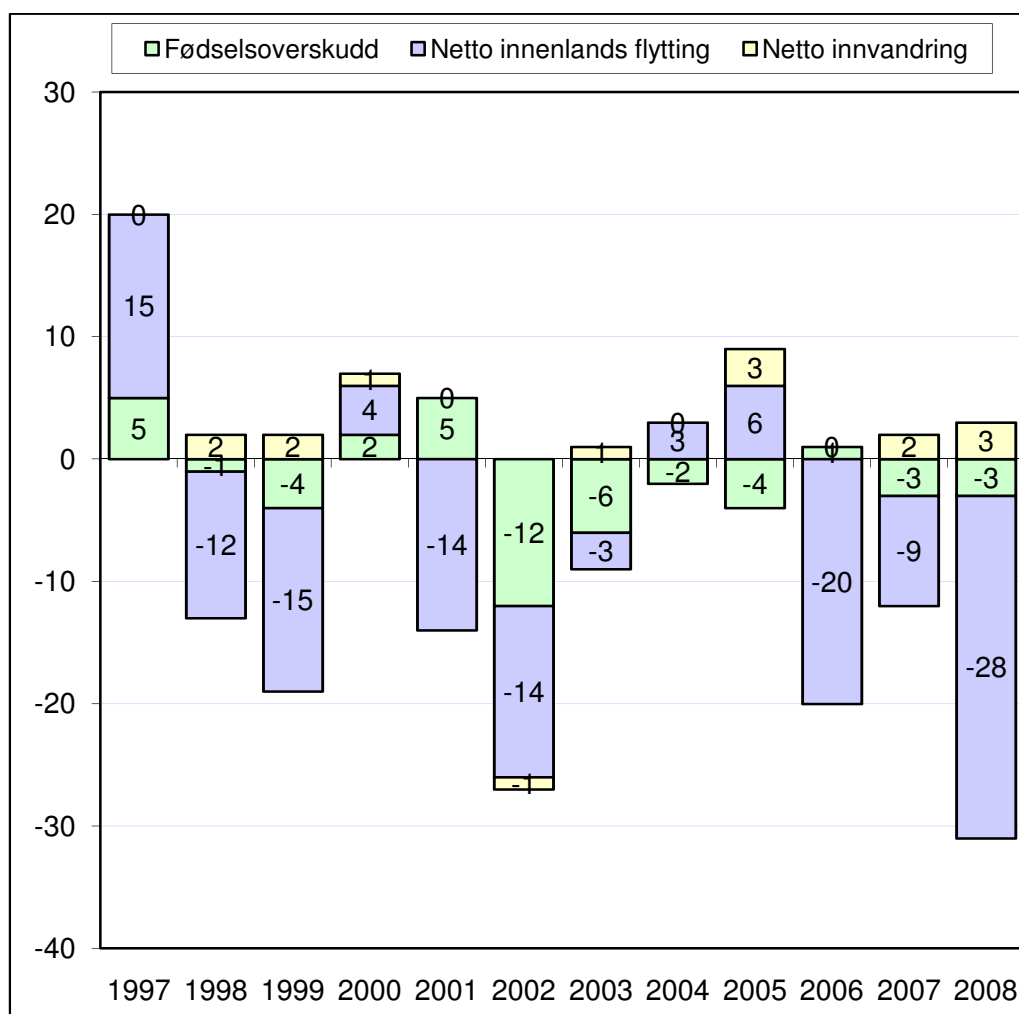


Figur 3. Utvikling av folketall, indeksert slik at nivået i 1971=100.

Befolkningsendringer kan splittes opp i tre komponenter:

- *Fødselsoverskudd*, som er differansen mellom antall fødte og døde
- *Netto innvandring*, som er antall innvandrere minus antall som flytter ut av landet
- *Flyttebalansen innenlands*, som er differansen mellom antall som flytter inn fra andre deler av landet og antall som flytter ut

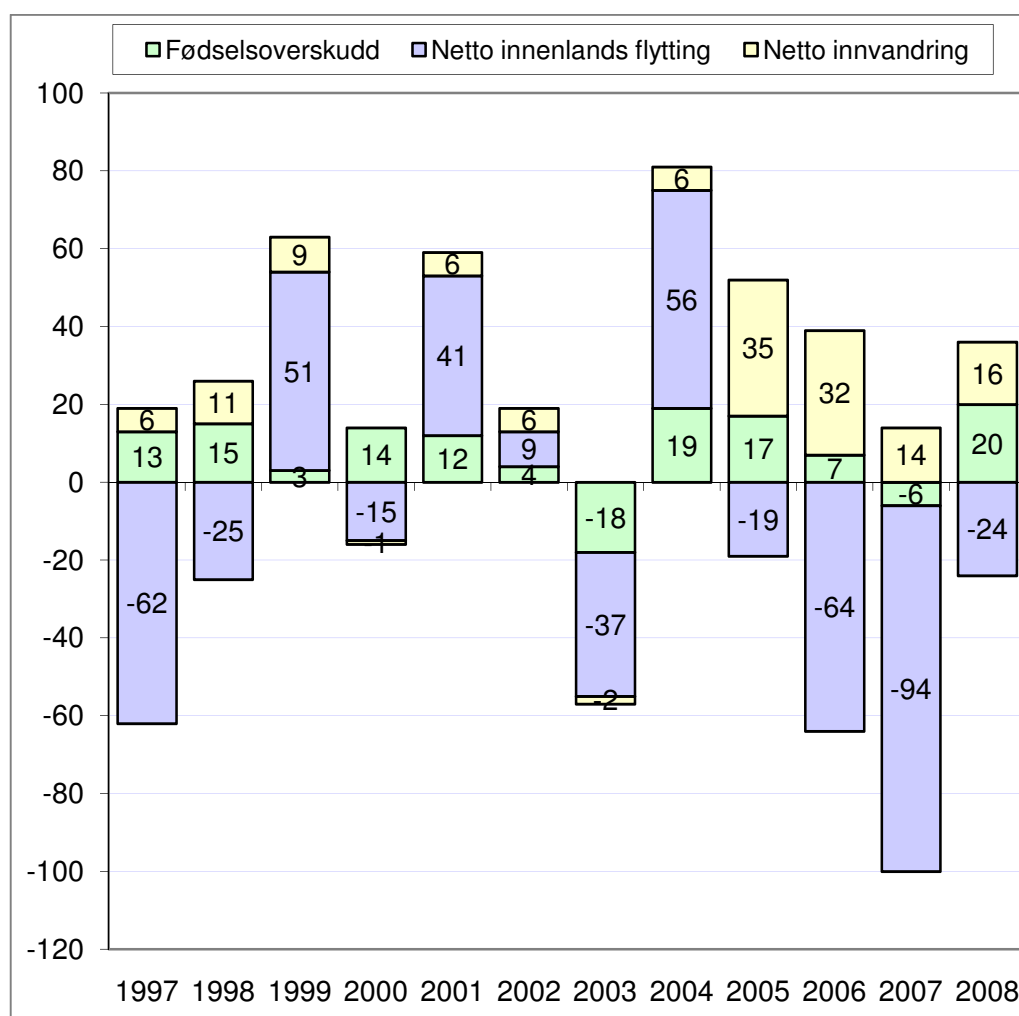
I Mosvik har fødselsoverskudd og innvandring bidratt lite til befolkningsendringer de siste årene (jf. Figur 4). Det er netto utflytting fra Mosvik til andre kommuner som har ført til befolkningsnedgangen. I 2008 var nettoutflyttingen på 28 personer, noe som er svært mye i forhold til folketallet.



Figur 4. Fødselsoverskudd, netto innvandring og netto innenlandsk flytting i årene 1997-2008 i Mosvik, antall personer.

Inderøy har hatt en positiv fødselsbalanse i fire av de fem siste årene, noe som har bidratt positiv til befolkningsvekst (jf. Figur 5). Innvandringen har bidratt mest. De siste fire årene har innvandringen økt, og det har kommet 107 nye innbyggere fra utlandet.

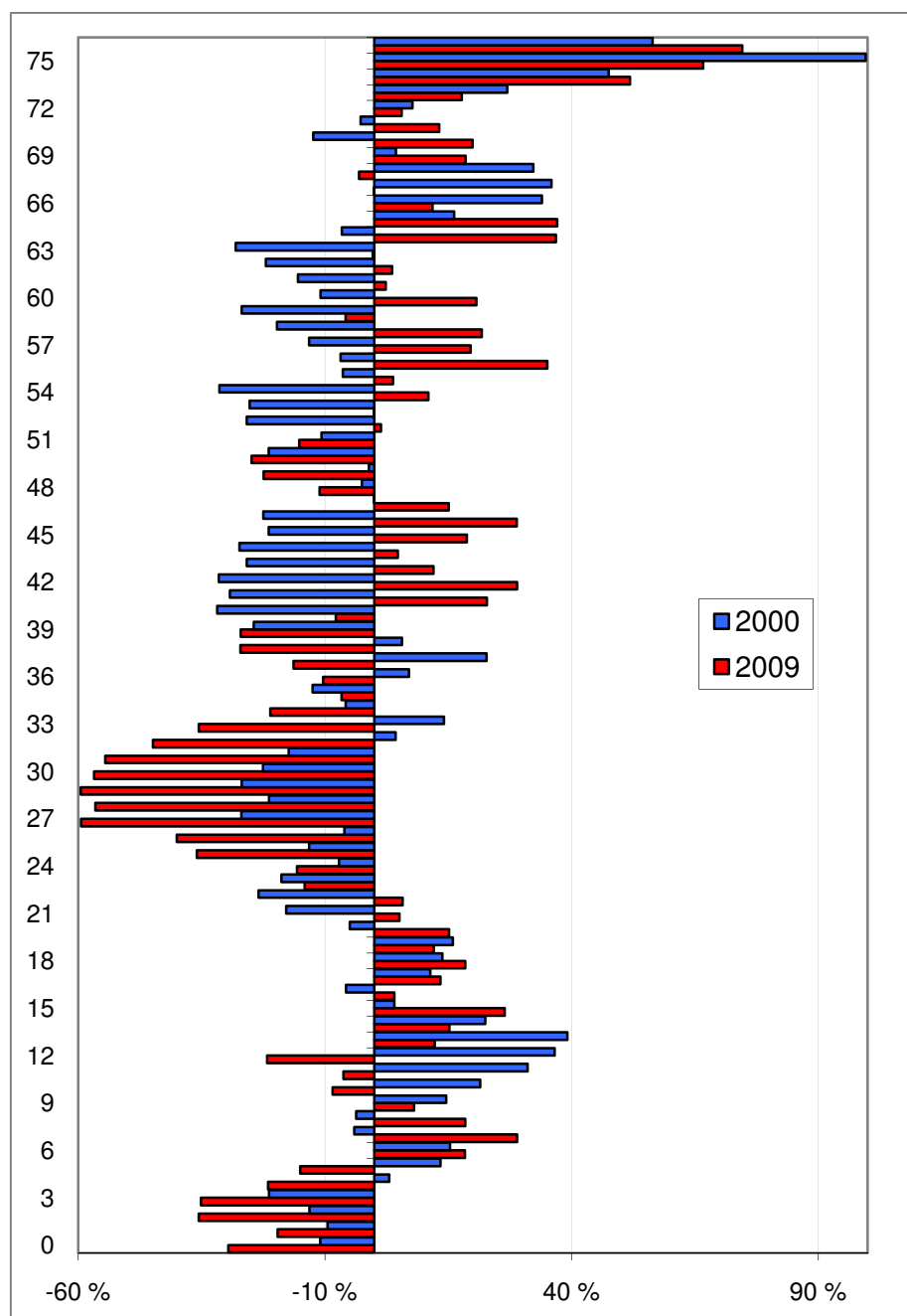
Inderøy har imidlertid et problem med utflytting. Det har vært netto utflytting fra Inderøy til andre kommuner de siste fire årene. Denne utflyttingen har bidratt negativt med nesten 200 personer de siste fire årene.



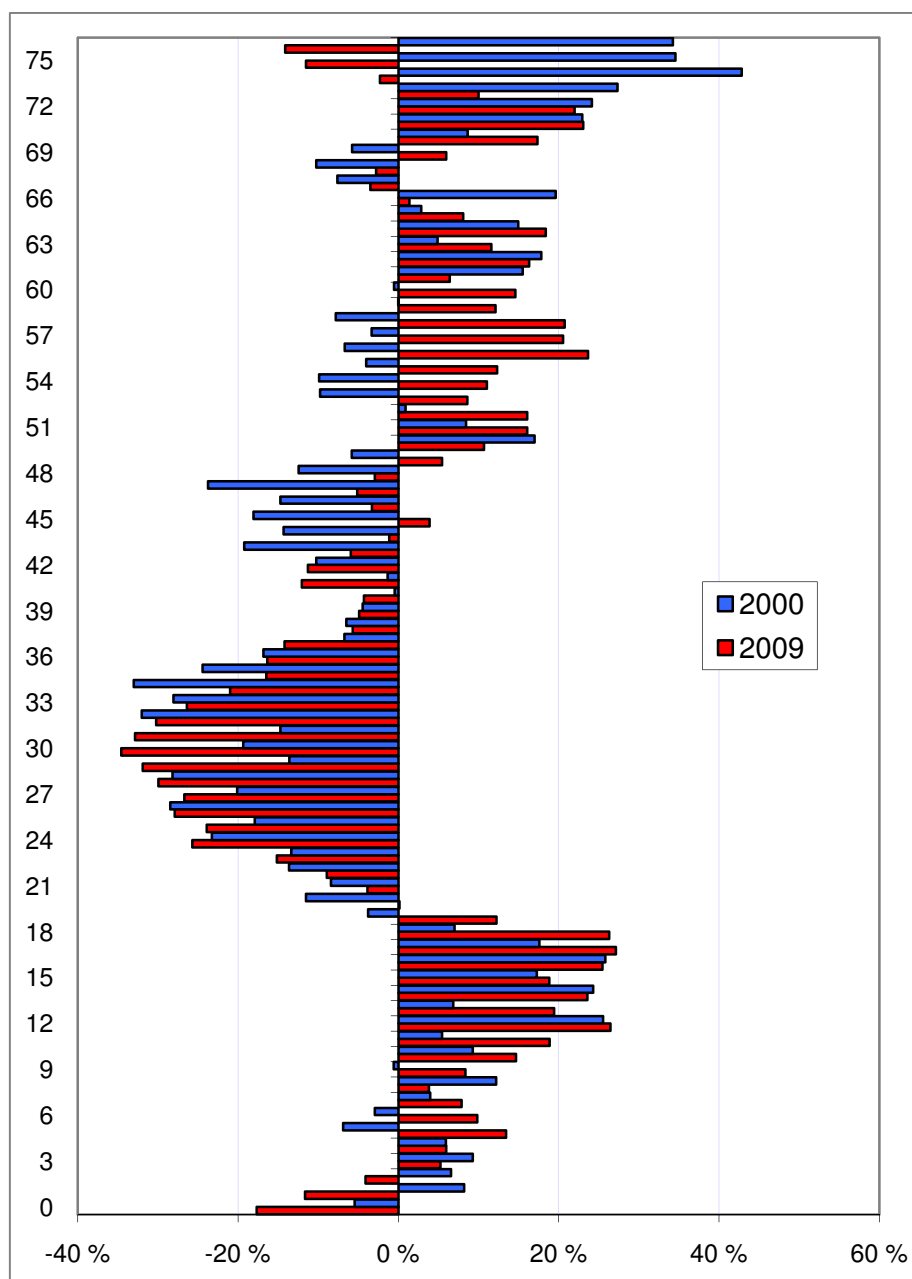
Figur 5. Fødselsoverskudd, netto innvandring og netto innenlandsk flytting i årene 1997-2008 i Inderøy, antall personer.

Alderssammensetningen i et område reflekterer for en stor del den historiske demografiske utviklingen. Det er spesielt flyttestrømmene som over tid avspeiles i aldersstrukturen. I Figur 6 og

Figur 7 har vi vist hvordan de enkelte årsklassers andel av befolkningen i Nord-Trøndelag avviker fra årsklassens andel av befolkningen i Norge i 2000 og 2009.



Figur 6. Prosentvis avvik mellom andelen på ulike alderstrinn i Mosvik og Norge. Tre års glattet gjennomsnitt.



Figur 7. Prosentvis avvik mellom andelen på ulike alderstrinn i Inderøy og Norge. Tre års glattet gjennomsnitt.

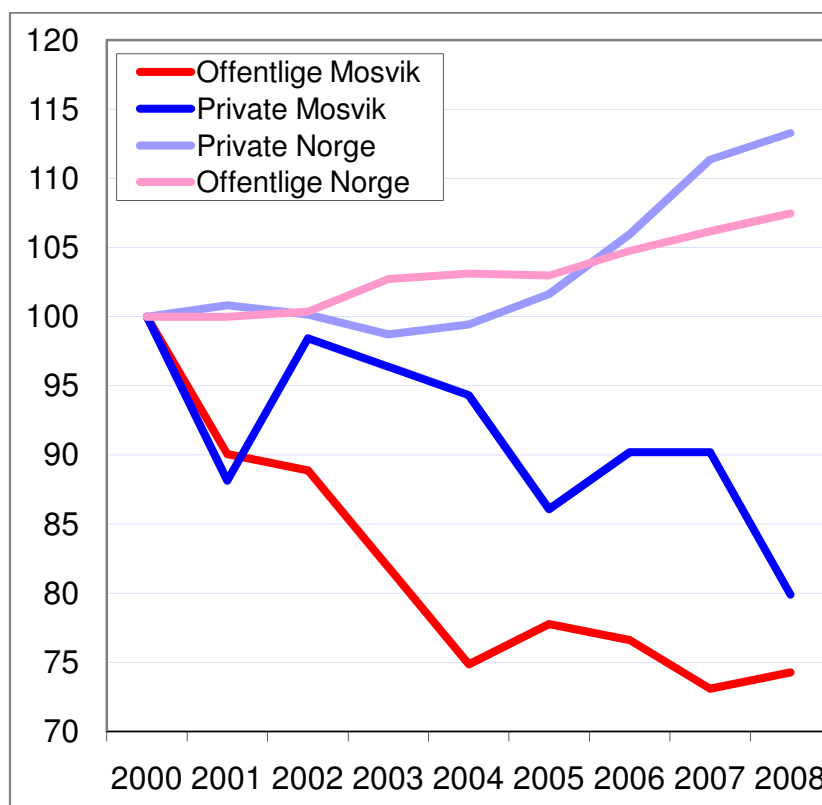
I Mosvik er en liten andel av befolkningen mellom 20 og 35 år. Det er samtidig få barn. Denne tendensen har forsterket seg ganske mye de siste ti årene. Samtidig er det en stor andel eldre.

På Inderøy bor det forholdsvis få personer mellom 20 og 40 år. Det er forholdsvis få barn opp til tre år også, men høye andeler barn mellom 3 og opp til 20 år.

2.1.2 Næringsutvikling

Næringslivet i Mosvik er preget av jord- og skogbruk, men kommunen har også industri og bedrifter innen transport, bygg- og anlegg, verksted, servicevirksomhet og entreprenørvirksomhet. Totalt er 118 personer ansatt i Mosvik kommune, og de representerer totalt 86,9 årsverk.

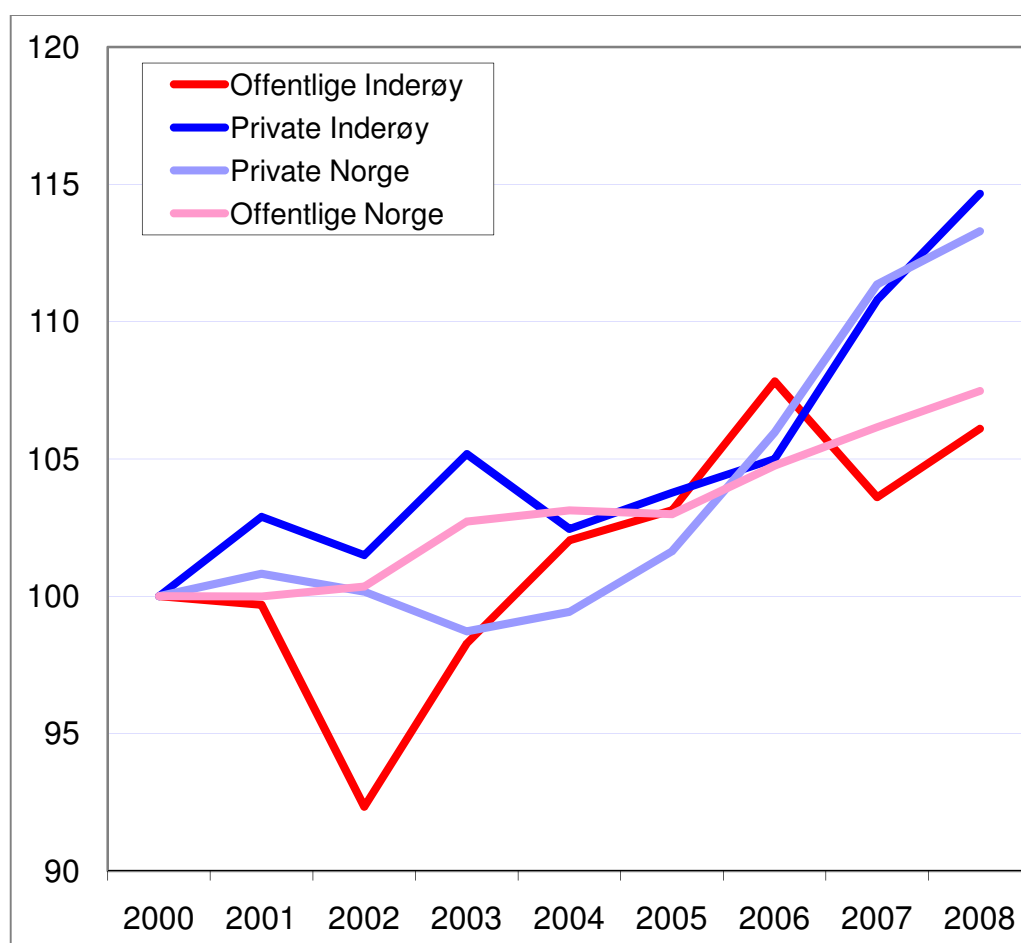
Mosvik har hatt en svært negativ utvikling i antall arbeidsplasser, både i privat og offentlig sektor de senere årene (jf Figur 8). Fra 2000 til 2008 forsvant hver femte arbeidsplass i det private næringsliv. Nedgangen i offentlig sysselsetting falt enda mer. Mer enn 25 prosent av de offentlige arbeidsplassene forsvant mellom 2000 og 2008.



Figur 8. Utvikling av antall offentlige og private arbeidsplasser i Mosvik og Norge. Indeksert slik at nivået i 2000=100.

Inderøy er en også en stor jordbrukskommune, men har også industri og tjenesteytende næringsliv. Kommuneorganisasjonen har ca. 470 ansatte fordelt på om lag 360 årsverk. Kommunen har både videregående skole og folkehøgskole.

Utviklingen i antall arbeidsplasser i Inderøy har vært ganske lik resten av landet (jf. Figur 9). I næringslivet har veksten vært litt bedre enn landsgjennomsnittet, mens i offentlig sektor har veksten vært litt lavere.

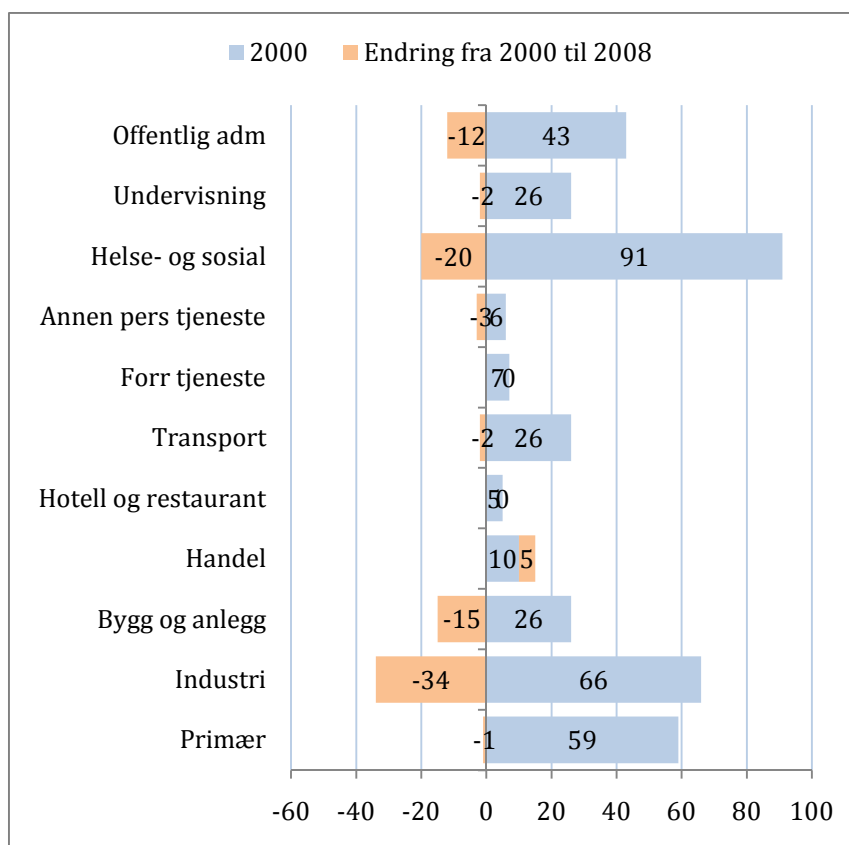


Figur 9. Utvikling av antall offentlige og private arbeidsplasser i Inderøy og Norge. Indeksert slik at nivået i 2000=100.

Det store fallet i antall arbeidsplasser i Mosvik har skjedd innen fire ulike bransjer (jf. Figur 10). Offentlig administrasjon og helse og sosial har hatt nedgang. Nesten alle andre kommuner har hatt sterk vekst i antall arbeidsplasser innenfor helse og sosialtjenester.

I næringslivet er det bygg og anlegg og industri som har hatt nedgang. Innenfor disse bransjene er antall arbeidsplasser halvert fra 2000 til 2008.

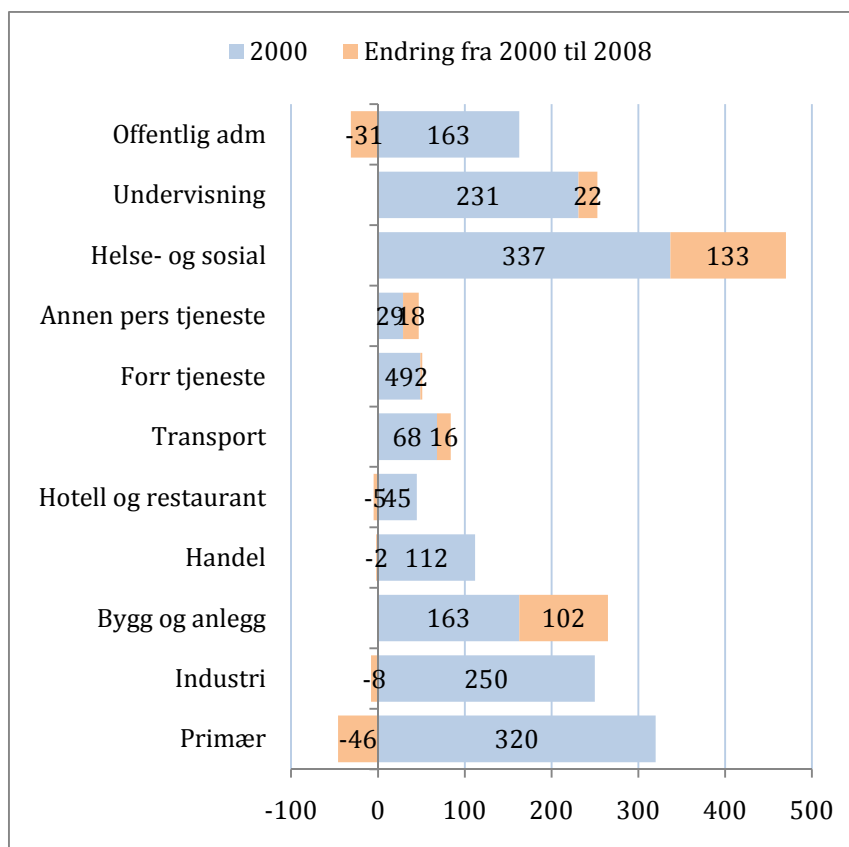
Mosvik har mange arbeidsplasser i landbruket. Her har det ikke vært særlig nedgang, i motsetning til mange andre kommuner.



Figur 10. Utvikling av antall offentlige og private arbeidsplasser i Mosvik og Norge. Indeksert slik at nivået i 2000=100.

Inderøy har hatt sterk vekst i antall ansatte innenfor helse og sosialtjenester fra 2000 til 2008 (jf. Figur 11). Det ble 133 nye arbeidsplasser i denne bransjen i Inderøy.

I det private ble det skapt 102 arbeidsplasser innenfor bygg og anlegg. Landbruket mistet 46 arbeidsplasser, men landbruket er fremdeles en stor næring i Inderøy.



Figur 11. Utvikling av antall offentlige og private arbeidsplasser i Inderøy og Norge. Indeksert slik at nivået i 2000=100.

2.1.3 Utvikling i NæringsNM

Telemarksforskning har utviklet en egen næringslivsindeks, som gir et samlet mål for næringsutviklingen i regioner og kommuner. Denne har blant annet blitt publisert i NHOs "Nærings-NM"⁵.

NæringsNM rangerer næringsutviklingen i norske regioner og kommuner basert på fire kriterier: Nyetableringer, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse. Hvilke indikatorer som benyttes går fram av Tabell 1.

For hver indikator rangeres regioner og kommuner. Rangeringsnumrene legges så sammen innenfor hver gruppe, for å kåre regioner og kommuner som kommer best ut.

⁵ <http://www.tmforskbo.no/fag/Detalj.asp?merket=3&gID=REI>

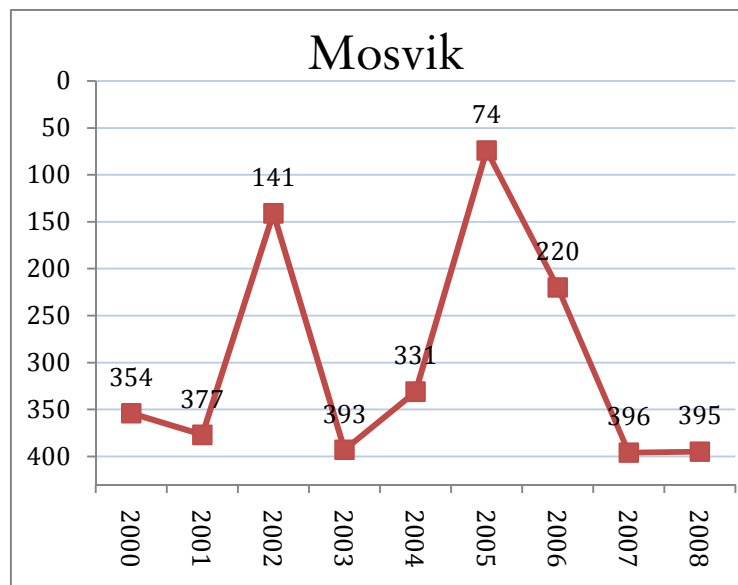
Til slutt summeres rangeringsnumrene for de fire indeksene nyetablering, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse. Den regionen og kommunen som har lavest sum, kommer ut som vinnere av NæringsNM.

Tabell 1 Kriterier og indikatorer som inngår i næringsNM.

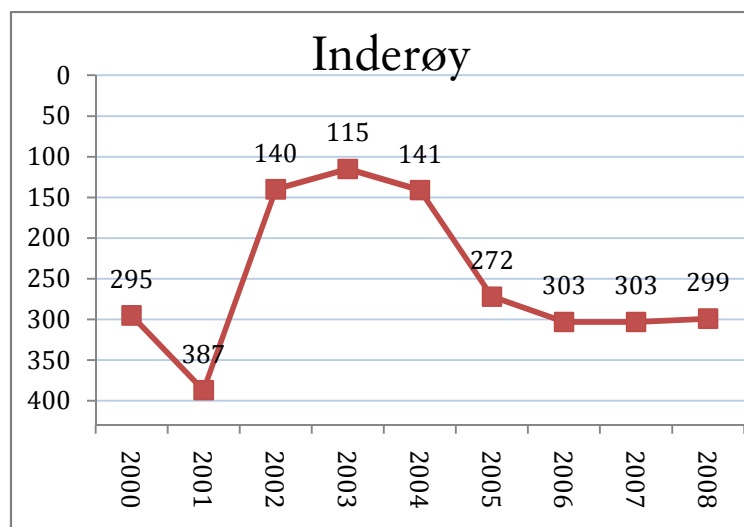
NæringsNM	Nyetableringer	Etableringsfrekvens: Antall nyregistrerte foretak som andel av eksisterende foretak i begynnelsen av året
		Bransjejustert etableringsfrekvens: Basert på etableringsfrekvens, justert for effekten av bransjestrukturen
		Vekst i antall foretak: Etableringsfrekvens fratrasket nedlagte foretak
	Lønnsomhet	Andel foretak med positivt resultat før skatt
		Bransjejustert lønnsomhet: Andel foretak med positivt resultat før skatt, justert for effekten av bransjestruktur
		Andel foretak med positiv egenkapital
	Vekst	Andel foretak med omsetningsvekst høyere enn prisstigningen
		Andel foretak med realvekst justert for effekten av bransjestruktur
		Andel foretak med vekst i verdiskaping
	Næringslivets størrelse	Antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen

Mosvik har vært over middels i NæringsNM i to år, i 2002 og i 2005 (jfr Figur 12). For små kommuner som Mosvik, med forholdsvis få bedrifter som er med i statistikkgrunnlaget gir små endringer store utslag. Når vi ser på næringsutviklingen i Mosvik over tid, ser det ut til at næringslivet har hatt forholdsvis dårlige kår. Dette rimer også med arbeidsplassutviklingen som vi har sett på tidligere.

Inderøy hadde en god næringsutvikling i årene 2002-2004 (jfr Figur 13). I disse årene var det en nedgangskonjunktur i Norge. Etter at økonomien gikk over til vekst, har næringsutviklingen i Inderøy blitt dårligere i forhold til andre deler av landet.



Figur 12. Mosviks utvikling i NæringsNM, med rangeringen blant de 430 kommunene i Norge.

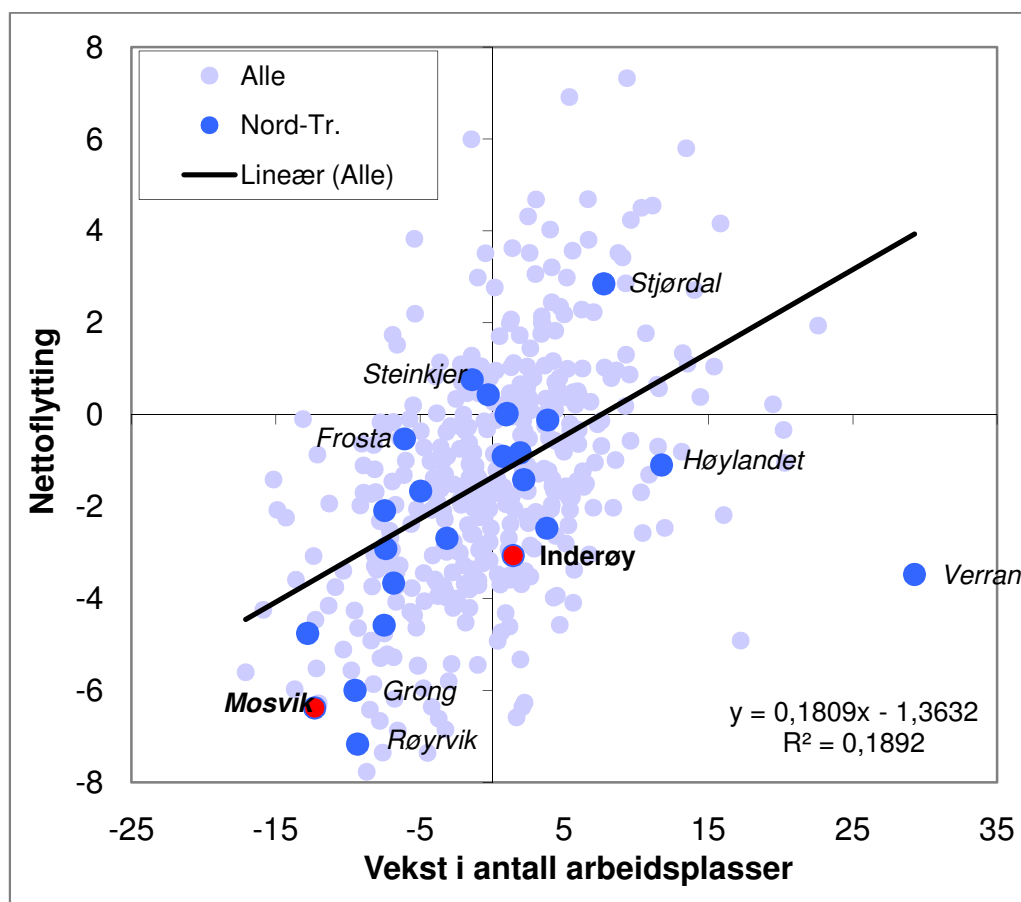


Figur 13. Inderøys utvikling i NæringsNM, med rangeringen blant de 430 kommunene i Norge.

2.1.4 Arbeidsplasser og flyttetilbøyelighet

Det kan være av interesse å se på sammenhenger mellom arbeidsplassutvikling og flyttetilbøyelighet. Dersom nettoflyttingen har en dårligere score enn det arbeidsplassutviklingen skulle tilsi, indikerer dette at det er andre utfordringer i tillegg til sysselsetting som har betydning for om folk velger å bosette seg i kommunen.

I Figur 14 har vi fordelt alle de 430 kommunene i landet etter endring i antall arbeidsplasser og netto innenlands flytting, og deretter satt inn en regresjonslinje. Regresjonslinjen er her tolket som effekten av arbeidsplassendring på nettoflyttingen. Kommunene i Nord-Trøndelag er markert med mørkeblått.



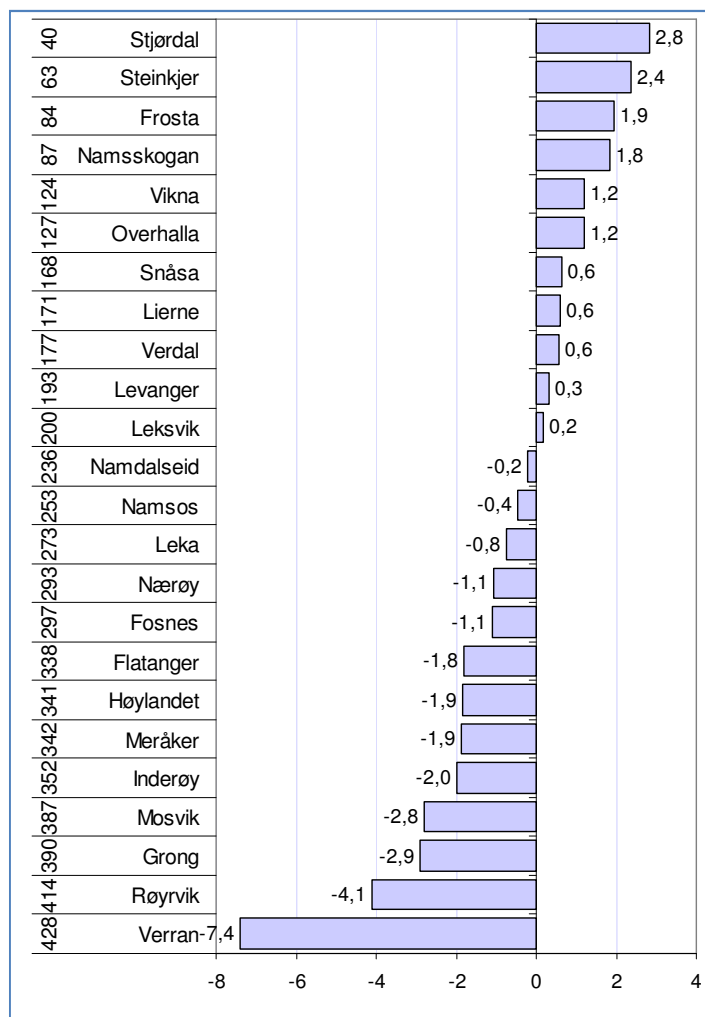
Figur 14. Kommunene i Norge etter prosentvis endring i antall arbeidsplasser (avstand til median) og netto innenlands flytting i prosent av folketallet for perioden 2006-2008, med regresjonslinje.

Figuren illustrerer at det er en klar, positiv sammenheng mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting. Samtidig viser figuren at mange kommuner har en nettoflytting som avviker fra ”normalen” som er uttrykt i regresjonslinjen. Fordi de største kommunene trekker til seg så mange innflyttere, må en gjennomsnittlig kommune ha høy vekst i arbeidsplasser for å unngå utflytting.

Både Mosvik og Inderøy ligger langt under forventningslinjen. Det betyr at de har større utflytting enn arbeidsplassutviklingen skulle tilsi. Dette indikerer at det er en del andre faktorer som har betydning for folks tilbøyelighet til å bosette seg i kommunen enn sysselsettingsmulighetene. Vi har her blant annet fått tilbakemeldinger om at det er vanskelig å få tak i bolig i kommunen dersom man ikke ønsker å bygge bolig selv. Det står en del boliger tomme, men det er liten interesse for å selge eller leie ut. Situasjonen for Mosvik blir naturligvis forverret ettersom arbeidsplassutviklingen har vært svært dårlig.

I Figur 15 har vi satt opp en oversikt over prosentvis endring av folketallet som skyldes flytting, og som avviker fra det som arbeidsplassutviklingen skulle tilsi. For Inderøy og Mosvik ligger disse endringene på henholdsvis -2,0 og -2,8 %. Både Inderøy og Mosvik ligger således blant de kommunene i Nord-Trøndelag som hadde størst utflytting sett i forhold til arbeidsplassutviklingen.

For kommuner som Mosvik og Inderøy, som er forholdsvis små, samtidig som det er gode pendlingsmuligheter til nabokommuner, vil dette mønsteret kunne forandres mye på kort tid. Viktige faktorer er kommunikasjoner og infrastruktur som letter pendling til nabokommuner, boligbygging, arbeidsplassutviklingen i regionen og sentrumsutvikling med bomiljø, trivsel og aktiviteter.

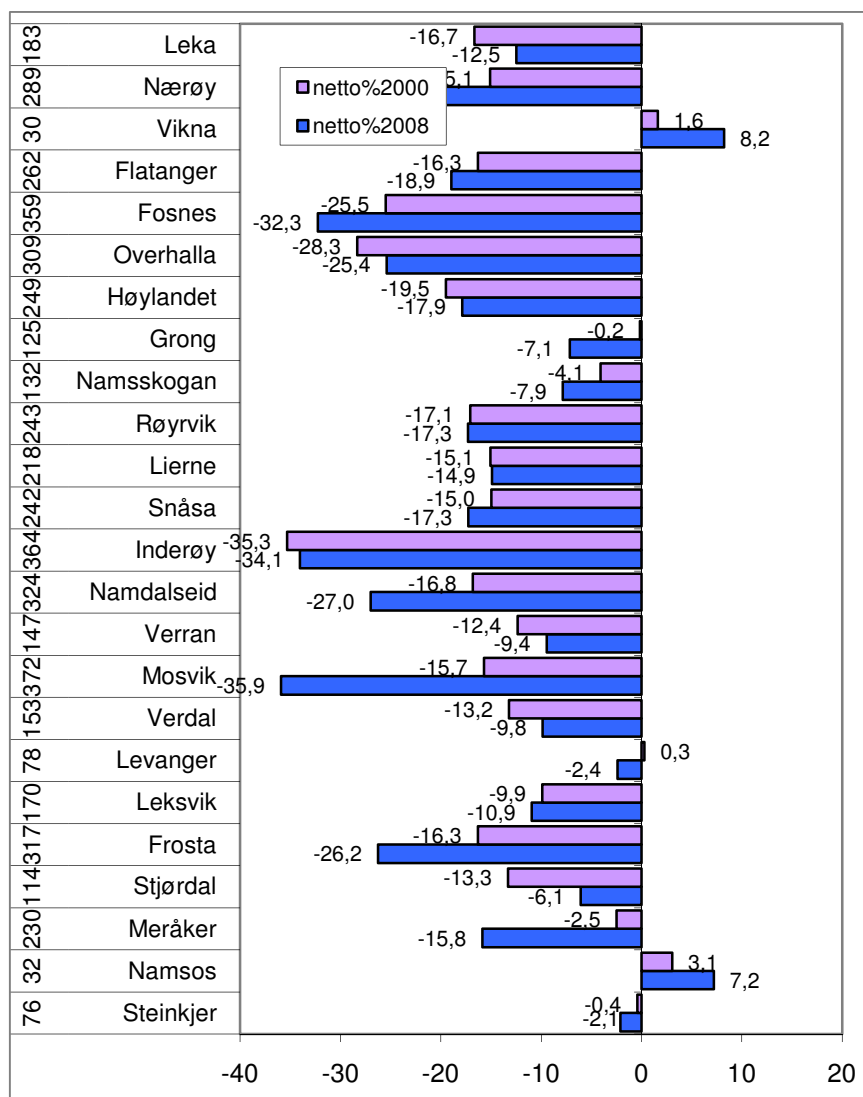


Figur 15. Indeks⁶ for grad av flytting i forhold til arbeidsplassutvikling i perioden 2006-2008. Tallene til venstre angir rangering blant de 430 kommunene i Norge.

2.1.5 Pendling

Mosvik og Inderøy er de kommunene i Nord-Trøndelag som har relativt størst utpendling (jf. Figur 16). Antall personer som er sysselsatt, er 50 prosent høyere enn antall arbeidsplasser i begge disse kommunene.

⁶ Viser prosentvis endring i folketallet som skyldes flytting, og som avviker fra det som arbeidsplassutviklingen skulle tilsi.

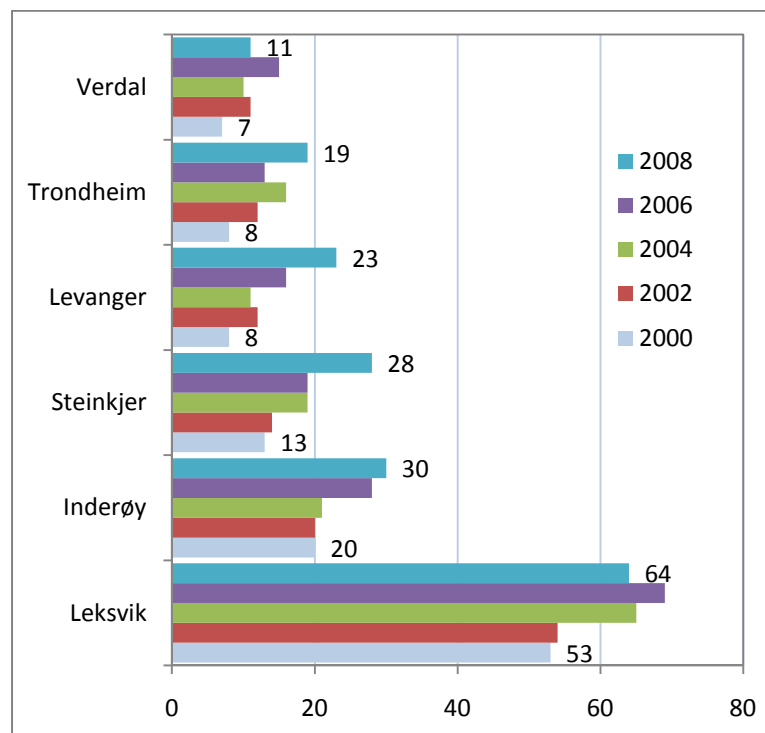


Figur 16. Innpendling fratrasket utpendling i prosent av antall sysselsatte i kommunene i Nord-Trøndelag.

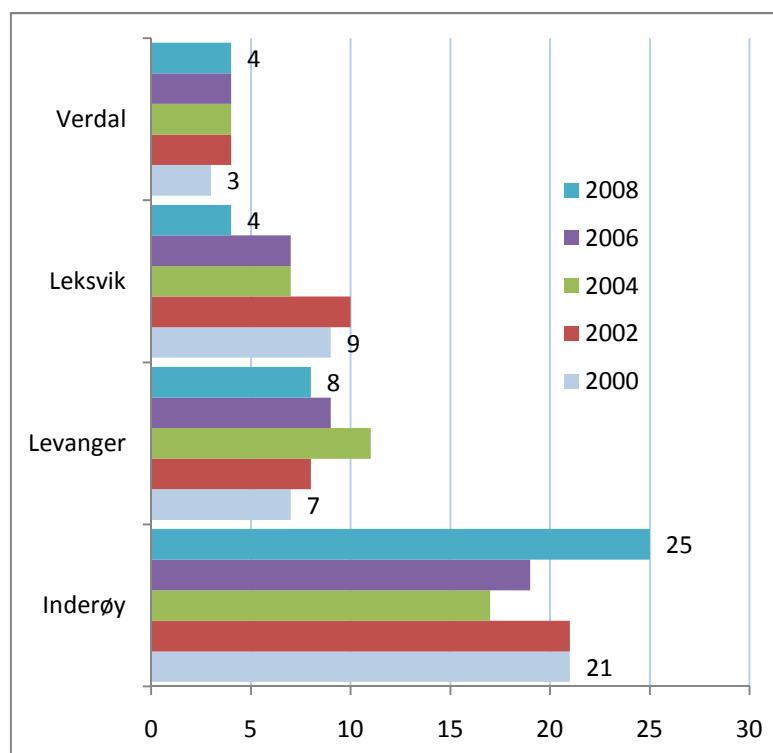
Mosvik hadde langt bedre egendekning av arbeidsplasser i 2000, da nettoppendlingen ut av kommunen bare var 15,7 prosent. Den sterke nedgangen i antall arbeidsplasser i kommunen har ført til at mange flere må pendle ut.

Inderøy har redusert nettoppendlingen litt fra 2000 til 2008, ettersom arbeidsplassutviklingen har vært ganske god.

Når det gjelder utpendling fra Mosvik, er det flest innbyggere som pendler til Leksvik, deretter følger Inderøy (jf Figur 17). Når det gjelder innpendling er det innbyggerne i Inderøy som dominerer bildet (jf. Figur 18). Det er naturlig å se dette i sammenheng med at både Inderøy og Mosvik har stor utpendling.



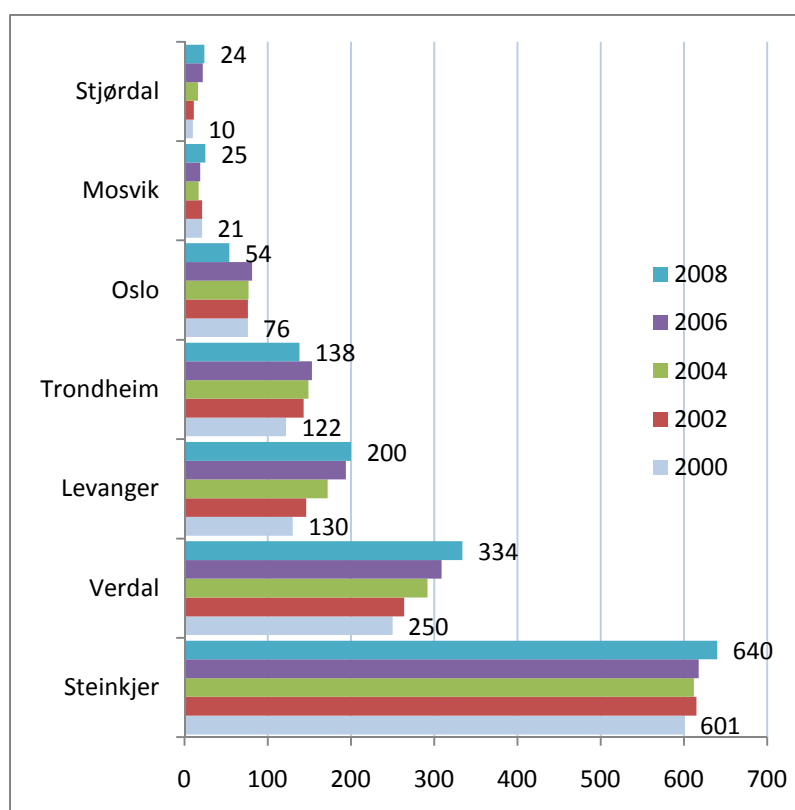
Figur 17. Antall sysselsatte bosatt i Mosvik som pendler til andre kommuner.



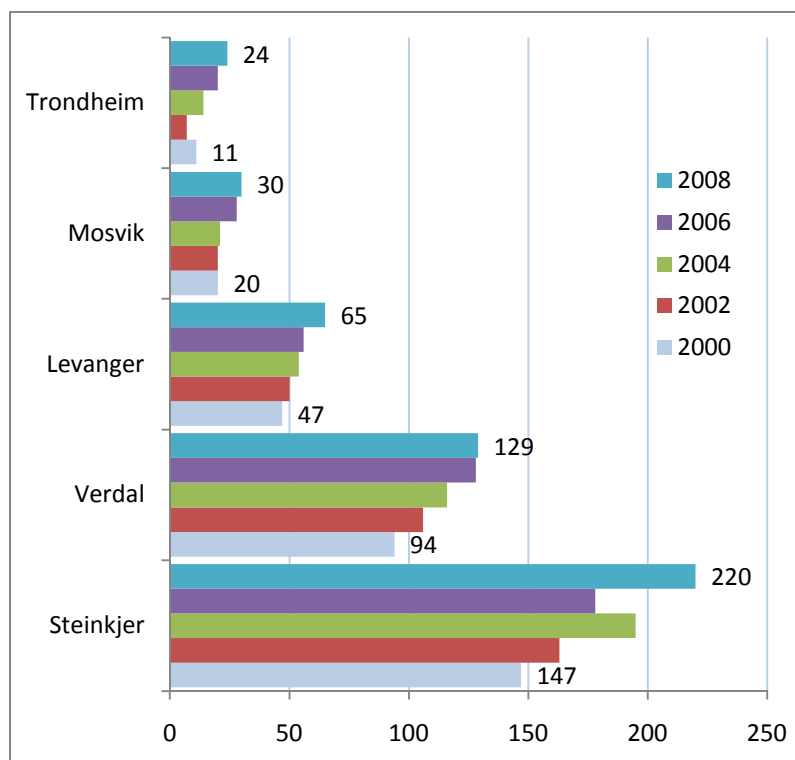
Figur 18. Antall sysselsatte bosatt utenfor Mosvik som pendler til Mosvik.

Når det gjelder Inderøy, er viktigste inn- og utpendlingskommuner Steinkjer, Verdal og Levanger (jf. Figur 19 og Figur 20). Avstandene til alle disse tre kommunene er relativt korte.

Tilbakemeldinger vi har fått tyder på at det for innbyggerne i Mosvik også har blitt mer naturlig å vende seg mot Innherred enn mot Fosen-region etter at Skarnsundbrua ble bygd. Dette gjelder både i forhold til pendling og i forhold til bruk av handles og kulturtilbud. All ferdsel fra Mosvik til Steinkjer, Inderøy og Levanger går via kommunesenteret på Inderøy.



Figur 19. Antall sysselsatte bosatt i Inderøy som pendler til andre kommuner.



Figur 20. Antall sysselsatte bosatt utenfor Inderøy som pendler til Inderøy.

2.1.6 Oppsummerende vurdering

Befolkningsutviklingen i Mosvik har vært preget av betydelig nedgang gjennom mange år. Inderøy hadde vekst i folketallet fram til 1990, men har etter den tid hatt en stangnasjon i folketallsutviklingen. I Mosvik skyldes nedgangen i hovedsak utflytting, men også i noen grad fødselsunderskudd. Inderøy kommer også negativt ut i forhold til netto innenlands flytting de senere årene. Negativ netto innenlands flytting har imidlertid blitt kompensert med en positiv fødselsbalanse og økt innvandring fra utlandet.

Når det gjelder alderssammensetningen, er Mosvik kommune preget av en reduksjon i andelen av befolkningen som er mellom 20 og 40 år. Det er også reduksjon i andelen barn fra 0-3 år og en økning i andelen eldre. I Inderøy synes aldersfordelingen å være mer stabil. Her er det også nedgang i den yngste aldersgruppen (0-3 år) og en økning i aldersgruppen 50-60 år. Synkende innbyggertall kombinert med færre yngre og flere eldre, innebærer en utfordring knyttet til reduksjon og omstilling av det kommunale tjenestetilbudet. Dette gjelder

spesielt for Mosvik. Færre innbyggere innebærer mindre inntekter samtidig som en større andel av disse må innrettes mot eldreomsorg.

God næringsutvikling er viktig for å sikre sysselsetting og bosetting i kommunene. Mosvik har hatt en svært negativ utvikling når det gjelder antall arbeidsplasser. Fra 2000 til 2008 forsvant hver femte arbeidsplass i det private næringslivet og hver fjerde arbeidsplass i offentlig virksomhet. Inderøy har hatt en positiv utvikling i antall arbeidsplasser. I det private næringslivet har veksten vært litt over landsgjennomsnittet mens veksten i det offentlige har vært noe lavere.

På landsbasis er det en klar sammenheng mellom arbeidsplassvekst og netto tilflytting. Dersom nettoflyttingen er svakere enn det arbeidsplassutviklingen skulle tilsi, indikerer dette også at det er andre utfordringer i tillegg til sysselsetting som har betydning for om folk velger å bosette seg i kommunen. Mosvik og Inderøy er blant de kommunene i Nord-Trøndelag som har størst negativ nettoflytting sett i forhold til utviklingen i antall arbeidsplasser. Dette indikerer at en reduksjon i antall arbeidsplasser slår mer negativt ut for befolkningsutviklingen i disse kommunene enn for mange andre kommuner.

Mosvik og Inderøy er de to kommunene i Nord-Trøndelag som har minst egendekning av arbeidsplasser, dvs. at det er disse kommunene som har størst netto utpendling. For Mosvik er Leksvik viktigste utpendlingskommune med Inderøy på en andreplass. For Mosvik er Inderøy viktigste innpendlingskommune. For Inderøy er Steinkjer, Verdal og Levanger viktigste ut- og innpendlingskommuner.

Pendlingsmønsteret viser at det, sett i forhold til tilgjengelige arbeidsplasser, foregår stor interaksjon på tvers i av kommunegrensene mellom Inderøy og Mosvik.

Pendlingsmønsteret viser videre at kommunene er del av et større felles regionalt arbeidsmarked som omfatter Steinkjer, Leveanger og Verdal. Dette er også viktige utpendlingskommuner for folk som bor i Mosvik, og all pendling til disse kommunene fra Mosvik innebærer reising gjennom kommunesenteret på Inderøy.

I og med at kommunene er en del av et felles bo- og arbeidsmarked, og står overfor mange av de samme utfordringene, kan en kommunesammenslåing bidra til at man står sterkere i forhold til å kunne skape en mer helhetlig og framtidsrettet utvikling av kommunene.

3. Kommuneøkonomien

I dette kapittelet har vi beregnet økonomiske konsekvenser av en mulig kommunesammenslåing av Mosvik og Inderøy kommuner. Det er drøftet effekter i forhold til inntektsoverføringer gjennom inntektssystemet, samt mulig innsparingspotensial.



3.1 Status og utfordringer

Svekket kommuneøkonomi er en av de viktigste utløsende årsakene til debatten om sammenslåing av Mosvik og Inderøy. Inntektene til kommunene er i stor grad avhengig av antallet innbyggere, og befolkningsnedgangen i Mosvik har vært kraftig de siste årene, og folketallet har falt raskere enn estimatene fra SSB. For å illustrere dette kan vi vise til at 20 færre personer i 2010, betyr omtrent 500 000 kr

i reduserte frie inntekter for Mosvik.⁷ Dette er et betydelig beløp for en kommune hvor rammetilskuddet i 2009 var på omlag 32 mill. kr.

Som de fleste andre av landets kommuner, hadde Mosvik et godt økonomisk år i 2006, og fikk bygget seg opp økonomiske reserver. Disse reservene er satt inn i drift av kommunen i årene etter 2006, og er nå brukt opp. Kommunen står derfor overfor betydelige utfordringer i fremtiden, og har ikke økonomi til å opprettholde det driftsnivået som kommunen har hatt de siste årene, og gapet mellom inntekter og utgifter har bare blitt større de siste årene. Ledelsen i kommunen har da funnet grunn til å stille seg spørsmålet; ”Hva gjør vi nå?”. Kommunesammenslåing kom da opp som en alternativ løsning på den situasjonen kommunen var havnet i. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan en sammenslåing slår ut for kommuneøkonomien.

3.2 Kommunenes inntektssystem

Kommunenes inntektssystem, rammetilskuddet, har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunene slik at de kan yte mest mulig likeverdige tjenestetilbud til innbyggerne. Dette gjøres ved å korrigere for ulikheter mellom kommunene i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

3.3 Korrigerte frie inntekter

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunenes reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt (på inntekt og formue), og utgjør om lag 70 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte frie inntekter viser nivået på de frie inntektene korrigert for variasjon i utgiftsnivå.

Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (”billig” i drift) har fått justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (”dyre” i drift) har fått justert ned sine inntekter. Det er først og fremst variasjoner i omfanget av

⁷ Ifølge beregninger gjort i KS-prognosemodell (5 familier; bestående av 2 voksne og 2 barn på 0-5 år og 6-15 år).

regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerede inntekter mellom kommunene.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i tabellen under kommunenes korrigerede frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabellen viser at Mosvik har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet, mens Inderøy ligger noe under gjennomsnittet. Inndelingstilskuddet, som omtales nedenfor, gis som kompensasjon til kommuner som slutter seg sammen, og skal sørge for at kommunene ikke får reduserte statlige rammeoverføringer som en følge av sammenslåingen.

Tabell 2 Korrigerede frie inntekter for perioden 2004-2008. Tallene viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger (KRD).

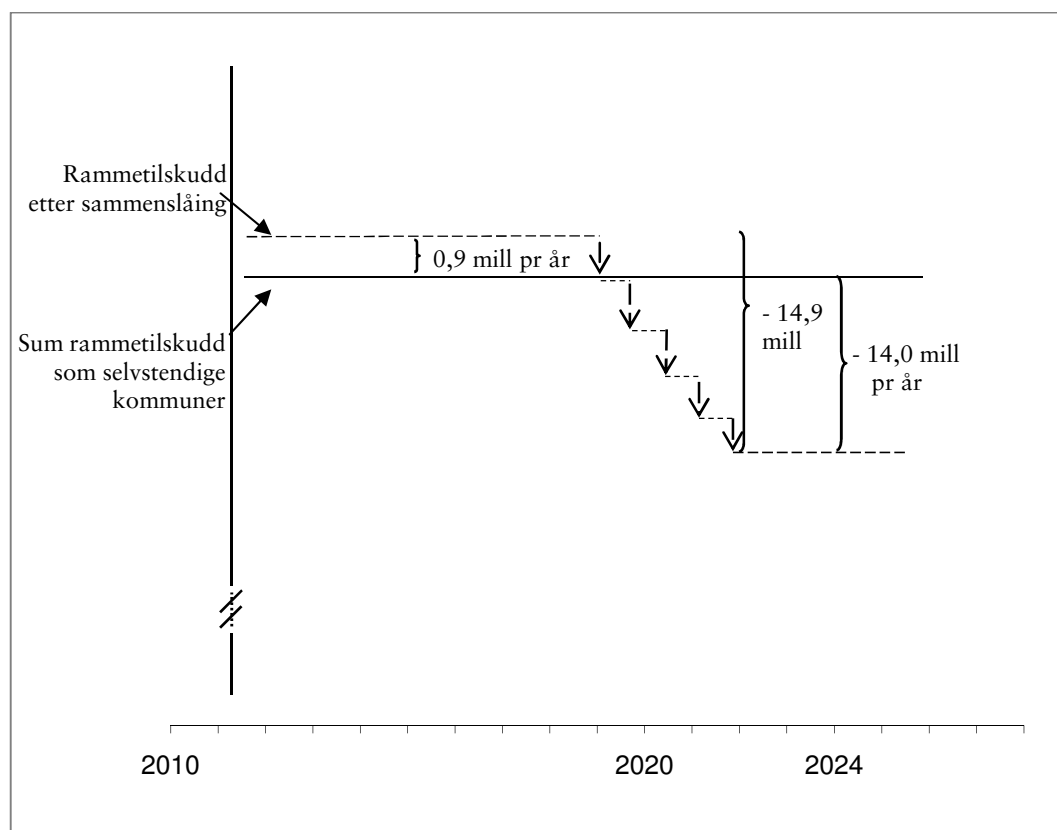
	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.					Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Mosvik	118	115	116	112	114	120	114	114	110	112
Inderøy	96	92	92	93	93	93	89	89	89	91

3.4 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de ”gamle” kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen gjør at en sammensluttet kommune blir overkompensert i en periode på 15 år, hvorav 10 av årene med full kompensasjon. Den påfølgende 5-årsperioden innebærer en nedtrapping av inndelingstilskuddet. Etter 15 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige

konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. For eksempel skal barnehagemidlene inn i rammetilskuddet fra 2011, og dette vil øke tildelingene over rammetilskuddet med 46 %. Vi har ingen forutsetninger for å si hvordan dette vil slå ut, og beregningene er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem. Figur 21 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg ved en sammenslåing mellom Mosvik og Inderøy.



Figur 21 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. "Mosvik-Inderøy kommune".

Den *heltrukne linjen* er summen av rammetilskudd som Mosvik og Inderøy får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner⁸. Den *stiplede linjen* viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing. Vi ser at en sammenslåing først gir 0,88 millioner

⁸ I realiteten vil rammetilskuddet svinge med endringer i folketall, befolkningssammensetning, totalrammer for kommuneøkonomien og inntektssystemet.

kr i *større* overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Dette utgjør + 0,2 % pr år i forhold til dagens brutto driftsinntekter.⁹

Etter 10 år begynner *nedtrappingen av inndelingstilskuddet* som en ”nykommune” får ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på *lang sikt*. Det langsiktige tilskuddsnivået for den sammenslåtte kommunen ligger 14 millioner kr pr år under det de selvstendige kommunene hadde til sammen. Dette utgjør -3,8 % i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2010-2019 vil den nye kommunen ha mottatt 8,8 mill kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.¹⁰

Tabell 3 viser langsiktige og kortsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Mosvik og Inderøy.

Tabell 3 Frie inntekter pr år i millioner 2010-kr. ”Mosvik-Inderøy kommune”

	Mosvik-Inderøy
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	258,3
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	259,2
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	244,2
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+ 0,9
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	- 14,0

Utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende fem kriterier¹¹:

- Reiseavstand innen sone
- Beregnet reisetid
- Reiseavstand til nærmeste nabokrets
- Urbanitetskriteriet
- Basistillegget

Basistillegget er like stort for alle kommuner, og en sammenslått kommune vil dermed tape ett basistillegg. Dette blir fullt ut kompensert i inndelingstilskuddet.

⁹ KOSTRA 2008

¹⁰ Beregnet som 10 år à 0,8 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes så ned med 3,0 mill. kr per år i en femårsperiode.

¹¹ For nærmere beskrivelse av innholdet i de ulike kriteriene se metodekapitel

De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

Ny kriterieverdi for reisetid, sone og nabo vil avhenge av hvor sentrum defineres i en sammenslått kommune. Sentrum i den nye kommunen er forutsatt å være dagens sentrum i Inderøy kommune.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. Mosvik mottar i dag småkommunetilskudd.¹²

Hvordan endringen i rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene i rammetilskuddet er vist i tabellen under.

Tabell 4 Endring i ulike tilskuddselementer mill 2010-kr. "Mosvik-Inderøy kommune"

Tilskuddselement	Endring i mill kr
Reisetid	0,85
Sone	-0,25
Nabo	-0,09
Urbanitetskriterium	0,41
Basistillegg	-9,21
Nto. virkn. statl./priv. skoler	-0,05
Småkommunetilskudd	-5,71
Inndelingstilskudd	14,92
Sum:	0,88

Mosvik-Inderøy kommune vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene reisetid (0,85 mill) og urbanitet (0,41 mill) på 1,26 mill kr. Kriteriet sone (-0,25 mill) og korreksjon for elever i statlige og private skoler (-0,05 mill) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen.

Inndelingstilskuddet er på 14,92 mill kr (bestående av et basistilskudd og et småkommunetilskudd). Avstandene i kommunene er små og dette medfører at "ulempene" som kompenseres i inntektssystemet også er små, med andre ord er

¹² Gis til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere og som samtidig har skatteinntekter under 120 pst. av landsgjennomsnittet.

kommunene godt egnet for sammenslåing slik som inntektssystemet definerer ”kostnadsulemper”.

Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet. Mosvik og Inderøy ligger begge under dette nivået. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

3.5 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd

I tillegg til frie inntekter mottar kommuner en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Det vil f.eks. gjelde:

- Integreringstilskudd
- Tilskudd ressurskrevende tjenester
- Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skoleanlegg¹³, skolebygg og svømmeanlegg¹⁴ og kirkebygg
- Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform ’97
- Momskompensasjon
- Statlig driftstilskudd og andre overføringer/refusjoner (inkl. skjønnsmidler og investeringstilskudd) knyttet til barnehageformål

Psykiatrimidlene ble innlemmet i rammetilskuddet f.o.m. 2009 og fordeles etter den generelle kostnadsnøkkelen. Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

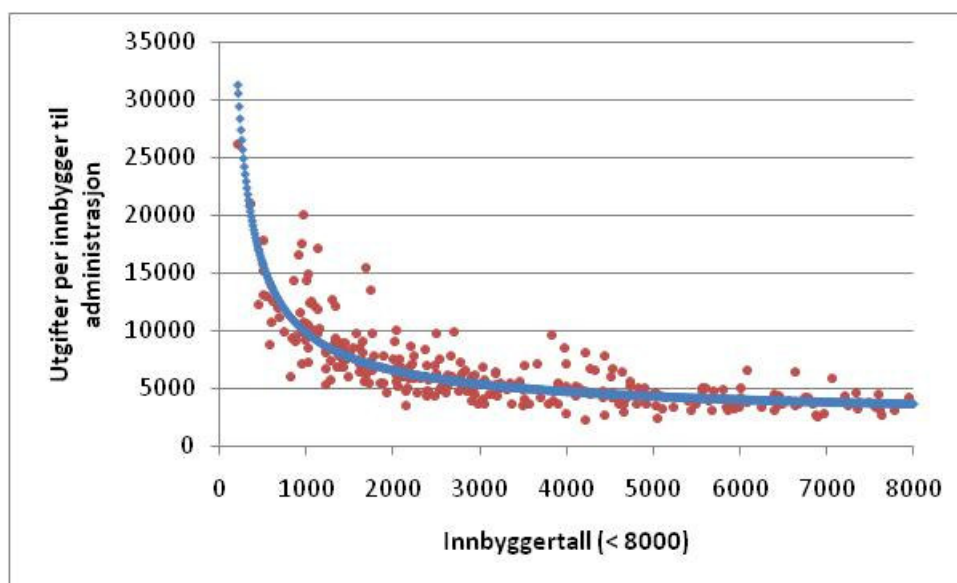
¹³ Fra ordningen innfaset i perioden 2002-08

¹⁴ Fra den nye ordningen som ble faset inn f.o.m. 2009

3.6 Innsparingspotensial

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stordriftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde og kanskje spesielt innen administrasjon. Man skal ikke undervurdere innsparingsmulighetene innen tjenesteområdene, men det vil erfaringsmessig være vanskelig å hente ut stordriftsfordeler for en del førstelinjetjenester hvor nærheten til innbyggerne og brukerne er viktig. I forbindelse med de fire siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført, har skoler, barnehager og sykehjem samme lokalisering som tidligere.

Figur 22 viser sammenhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbygger og kommunestørrelse for hele landet. De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart innsparingspotensial i forhold til å slå sammen små kommuner.



Figur 22 Utgifter pr innbygger til administrasjon. Kilde: Kostra 2008.

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av innsparingsmulighetene innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data fra 2008. Dette vil være en metode som gir et bilde av et mulig

innsparingspotensial. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende Kostra-funksjoner:

- 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- 120 – Administrasjon
- 130 – Administrasjonslokaler
- 180 – Diverse fellesutgifter¹⁵

Tabell 5 viser administrasjonsutgiftene i de to kommunene i dag og utgiftene i den nye kommunen dersom administrasjonsutgiftene pr innbygger legger seg på det som er dagens nivå i Inderøy. Inderøy kommune har i dag lave utgifter til administrasjon. Kommunen ligger under gjennomsnittet for sin kommunestørrelse.

Hvis den nye kommunen etter hvert klarer å operere med et så lavt nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli i overkant av 5 millioner kroner årlig sammenlignet med summen for dagens to kommuner.

Tabell 5 Administrasjonsutgifter

	Innbyggere	Netto driftsutg pr innbygger 2008	Netto driftsutgifter i 1000 2008-kroner
Mosvik	836	9 437	7 889
Inderøy	5 846	3 414	19 958
Mosvik-Inderøy i sum	6682	4 168	27 848
Mosvik-Inderøy med adm.kost. pr innb som Inderøy	6 682	3 414	22 812
Gevinst ved adm.kost. pr innb som Inderøy			5 035

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Som nevnt ovenfor kan disse innsparingsmulighetene være vanskeligere å hente ut, men er likevel en mulighet som bør ses nærmere på. Vi har sett på hvilke innsparingsmuligheter som kan hentes ut i den nye kommunen dersom Mosvik hadde samme driftsutgifter som Inderøy på noen utvalgte

¹⁵ Fra den typiske KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi valgt å fjerne funksjonene 121 forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen, 170 og 171 premieavvik og 190 interne serviceenheter.

tjenesteområder. Hvorvidt man klarer å hente ut innsparingspotensial avhenger i stor grad av samlokalisering og om en klarer å redusere antall stillinger ved naturlig avgang. Det kan også være interessant å se nærmere på Mosvik og Inderøy sine utgifter i forhold til kommuner i samme kommunegruppe. Mosvik er i kommunegruppe 6, mens Inderøy er i kommunegruppe 11.¹⁶

Tabell 6 Netto driftsutgifter i kr per innbygger på ulike tjenesteområder. Kilde: KOSTRA 2008

	Mosvik	K-gruppe 6	Inderøy	K-gruppe 11
Grunnskole (6-15 år)	112 556	115 955	75 897	81 713
Barnehage (1-5 år)	38 975	32 933	17 732	16 504
Kommunehelse	2 967	3 190	1 810	1 531
Pleie og omsorg (67 år +)	103 907	110 440	73 127	96 241
Sosialtjenesten (20-66 år)	1 793	1 787	1 522	2 018
Barnevern (0-17 år)	5 538	5 524	5 235	4 707
Fysisk planlegging, kulturminne etc.	600	733	193	406
Brann/ulykkesvern	694	881	530	571
Samferdsel	1 699	1 756	613	826
Tilrettelegging for næringslivet	2 334	255	75	211

Både Mosvik og Inderøy har i dag lave utgifter på de fleste tjenesteområder i forhold til sammenlignbare kommuner. Dette indikerer at det kan være vanskelig for Mosvik å hente ut store effektiviseringsgevinster i sin nåværende størrelse, samtidig som Inderøy synes å drive effektivt i forhold til sammenlignbare kommuner. Vi synes derfor Inderøy også her er et godt sammenligningsgrunnlag for en mulig sammenslått kommune.

Tabell 7 viser utgiftene på ulike tjenesteområder i de to kommunene i dag og mulig gevinst for den nye kommunen dersom utgiftene pr innbygger i Mosvik legger seg på det som er dagens nivå i Inderøy.

¹⁶ Kommunegruppe 6: Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, og høye frie disponible inntekter (58 kommuner).

Kommunegruppe 11: Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter (49 kommuner)

Tabell 7 Innsparingsmuligheter på noen tjenesteområder. Kilde: KOSTRA 2008

Tjeneste	Aktuell gr	Netto utgift pr bruker			Innsparingsmulighet	
		Mosvik	Inderøy	Antall potensielle brukere (Mosvik)	Kr pr innb	Beløp, 1000 kr
Grunnskole	6-15 år	112 556	75 897	117	36 659	4 289
Barnehage	1-5 år	38 975	17 732	40	21 243	850
Kommunehelse	Innbyggere	2 967	1 810	836	1 157	967
PLO	67 år +	103 907	73 127	151	30 780	4 648
Sosialtjeneste	20-66 år	1 793	1 522	414	271	112
Barnevern	0-17 år	5 538	5 235	182	303	55
Fysisk planlegging	Innbyggere	600	193	836	407	340
Brann/ulykke	Innbyggere	694	530	836	164	137
Samferdsel	Innbyggere	1 699	613	836	1 086	908
Tilrettelegging næring	Innbyggere	2 334	75	836	2 259	1 889
Sum						14 195

Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene i Mosvik harmoniseres ned til nivået i Inderøy vil kommunen ha et innsparingspotensial på 14,2 mill kr per år. Dette er først og fremst knyttet til grunnskole og pleie- og omsorg. Ungdomskolen i Mosvik er allerede besluttet overført til Inderøy og barneskolen i Framverran skal legges ned. En del av dette potensialet er derfor allerede tatt ut. Det er kanskje urealistisk å tro at det er mulig eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet på i overkant av 19 mill kr (inkl. administrasjon). Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. Vi vil også påpeke at Inderøy har en svært billig drift av sine pleie- og omsorgstjenester. Dette har sannsynligvis sammenheng med at tilbudet er sentralisert til Straumen. Det finnes selvsagt også en rekke andre innsparingsmuligheter, for eksempel knyttet til innkjøpssamarbeid og interkommunale samarbeid.

Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene, er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. Dette gir seg også utslag i at andelen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for en økning av andelen av utgiftene som går til tjenesteproduksjon. I den forbindelse er også viktig å være oppmerksom at det i alle disse sammenslåingsprosessene ble gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene. Slike garantier har vært viktig for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte berørt av kommunesammenslåingen har fått tilbud om nye jobber, og overtallighet har blitt

håndtert gjennom naturlig avgang. Dette kan innebære at det kan ta lenger tid å hente ut stordriftsfordelene enn om slike garantier ikke hadde vært gitt. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 15 årene etter sammenslåingen tar hensyn til at det tar tid å ta ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

Overtallighet trenger heller ikke å være en utfordring i forbindelse med en kommunesammenslåing. Kommunesammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad er tvert i mot et eksempel på det motsatte. Her var Skjerstad kommune i en situasjon hvor det var behov for oppsigelser og kutt i det kommunale tjenestetilbudet som følge av langvarig befolkningsnedgang og en svært presset kommuneøkonomi. Som følge av kommunesammenslåingen unngikk man oppsigelser pga. stor turnover og behov for arbeidskraft i Bodø kommune sin organisasjon. Mosvik kommune står i dag overfor økonomiske utfordringer som vil måtte påvirke nivået på tjenestetilbudet i kommunen.

3.7 Arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde

En sammenslåing vil også reise problemstillinger knyttet til at de to kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde. Det sannsynlige utfallet er at en ny kommune i sum ville få den samme kompensasjonen som hver av kommunene fikk tidligere, men dette er en sentral problemstilling da det dreier seg om relativt store summer.

Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftsoner hvor satsene varierer fra 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Mosvik er i sone II (sats 10,6 pst) og Inderøy i sone I (sats 14,1 pst). Soneinndelingen vil ligge fast ut 2013.

Det distriktpolitiske virkeområdet brukes for å avgrense hvor, og med hvilken intensitet, det kan gis bedriftsstøtte/næringsstøtte som er hjemlet i bestemmelsene om regionalstøtte innenfor EØS-regelverket om statsstøtte, og som altså går ut over det som er tillatt innenfor det generelle, landsdekkende konkurranseregelverket (sone III og IV). I tillegg brukes området for å avgrense hvor det kan gis støtte til fysisk tilrettelegging, men ikke direkte bedriftsstøtte (sone II i tillegg til sone III og IV).¹⁷

Fra og med 2009 ble det opprettet et nytt distriktstilskudd Sør-Norge. Tilskuddet tildeles kommuner i Sør-Norge som ligger i sone IV eller sone III i det distriktpolitiske virkeområdet, som har en gjennomsnittlig skatteinntekt de siste tre år som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet, og som ikke mottar Nord-Norge- og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd. Alle kommuner i sone IV får tilskudd, mens kommuner innenfor sone III får tilskudd dersom den samfunnsmessige utviklingen er svak. Samfunnsmessig utvikling måles ved en distriktsindeks, som gir et uttrykk for utviklingen i tilgjengelighet, demografi, arbeidsmarked og inntekter. Kommuner i sone III som har lavere indeks enn 35 får fullt tilskudd, mens kommuner i sone III med indeks mellom 35 og 46 mottar redusert gradert tilskudd. Mosvik er i sone IV og har distriktsindeks 23, men kvalifiserer ikke til distriktstilskudd, fordi kommunen mottar småkommunetilskudd. Inderøy er i sone III, men for høy distriktsindeks (51) gjør at heller ikke denne kommunen mottar distriktstilskudd. Det knytter seg derfor stor usikkerhet til om en eventuell sammenslått kommune vil kvalifisere til distriktstilskudd Sør-Norge. For å motta tilskudd må kommunen i fall ha en distriktsindeks lavere enn 47, gitt at den havner i sone III.

Uklarhetene knyttet til hva som vil skje med arbeidsgiveravgiften, sone for distriktpolitisk virkeområde og distriktstilskudd Sør-Norge er spilt inn overfor KRD. KRD vil utrede dette nærmere, og har lovet endelig svar innen 11. mai i forbindelse med fremleggelse av kommuneproposisjonen. Det sannsynlige utfallet knyttet til arbeidsgiveravgiften er det etableres en overgangsordning inntil systemet revideres i 2013.

¹⁷ Mosvik sone IV (indeks 23). Inderøy sone III (indeks 51)

3.8 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

Inderøy har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Mosvik har eiendomsskatt bare på verker og bruk. Skattesatsen synes ellers å variere. En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskrivning av eiendomsskatt lik ”summen av” de gamle kommunenes praksis. Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er ”utbygd på byvis”. Eiendomsskatt kan da skrives ut på i) fast eiendom i byområdet, eller bare på ii) verker og bruk (bedrifter) i hele kommunen, eller på iii) både fast eiendom i byområdet og verker og bruk. Det kan som et alternativ skrives ut på iv) alle eiendommer (inkl. hytte- og fritidseiendommer) i hele kommunen. For innbyggerne i Inderøy som har hytte i Mosvik vil en innføring av eiendomsskatt i hele kommunen føre til at de får eiendomsskatt også for hytta.

Eiendomsskatten skal være minst 0,2 % og maks 0,7 % av takstgrunnlaget.

Eiendomsskattesatsen for verker og bruk i Mosvik er satt til 0,7 %.

Eiendomsskattesatsen i hele Inderøy er 0,2 %. For alle selvstendige boligenheter i faste eiendommer som ikke benyttes til næringsvirksomhet gjelder et bunnfradrag på kr 300 000.

Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune er vanskelig å spå om. Dette gjelder også dersom Mosvik fortsetter som egen kommune, det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger frem eiendomsskatt uavhengig av om det blir kommunesammenslåing eller ikke. Rådmannen fremmet i budsjett 2010 forslag om innføring av eiendomsskatt i Mosvik, men endelig vedtak i kommunestyret ble fortsatt eiendomsskatt bare for verker og bruk. Rådmannen hadde anslått eiendomsskatten til en årlig inntekt på 1,2 mill. kr. I Inderøy utgjør eiendomsskatten 2,9 mill. kr i budsjett 2010.

Når det gjelder eiendomsskatten har Mosvik og Inderøy spilt inn overfor KRD behov for en overgangsordning. Dette fordi det vil være vanskelig å innføre eiendomsskatt i Mosvik fra det planlagte sammenslåingstidspunktet. Det først må foretas en taksering, og dette er tidkrevende arbeid. Det blir også sett som en fordel om kommunestyret for den nye kommunen får anledning til å ta stilling til behovet for eiendomsskatt. KRD vil også gi svar på dette i forbindelse kommune-proposisjonen.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være; vil sammenslåingen føre til høyere priser og avgifter i en av kommunene? Er forskjellene store eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?

Prissettingene av tjenestene varierer noe mellom kommunene (jf. Tabell 2). Satsene må harmonisere i en eventuell sammenslått kommune. Mosvik er billig på barnehage og SFO. Årsgebyr kommunale avgifter er noe forskjellige mellom kommunen, Mosvik er dyrere på vann, men billigere på avløp og avfall. Tilknytningsgebyrene er til dels betydelig høyere i Mosvik enn i Inderøy. Som for øvrige økonomiske konsekvenser må vi også her påpeke at en stram kommuneøkonomi kan føre til høyere priser på kommunale tjenester, uansett om kommunene slår seg sammen eller ikke.

Tabell 8 Eksempler på kommunale satser i Inderøy og Mosvik.

Eksempler på satser 2010	Inderøy	Mosvik
Foreldrebetaling barnehage pr mnd (100 %)	2 330	1 660
Foreldrebetaling SFO pr mnd (25 t i uken)	1 745	1 230
Egenbetaling praktisk bistand pleie og omsorg pr mnd (avhengig av inntektsnivå)	160 - 1 000	155 – 1 665
Årsgebyr vannforsyning ¹⁸	2 213	3 375
Årsgebyr avløp ¹⁸	3 655	2 615
Årsgebyr avfall	2 820	2 485
Tilknytningsgebyr vann	5 300	20 200
Tilknytningsgebyr avløp	13 800	17 860

3.9 Landbrukstilskudd

Innenfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal og kulturlandskapstilskudd. Når det gjelder distriktstilskudd for melk, ligger

¹⁸ standardbolig på 120 m² bruksareal.

Inderøy i sone B og Mosvik i sone C. For distriktstilskudd for kjøtt ligger deler av Inderøy i sone 1 mens hele Mosvik og resten av Inderøy ligger i sone 2. For areal- og kulturlandskapstilskuddet ligger Inderøy i sone 4 og Mosvik i sone 5. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. I og med at Mosvik ligger i soner som gir rett til høyere tilskudd enn Inderøy, er det blitt reist spørsmål om en kommunesammenslåing kan bidra til å endre soneinndelingen, f.eks. slik at Mosvik havner i samme sone som Inderøy. Dette ville i tilfellet medført lavere landbruksstøtte til bøndene i Mosvik.

Etter det vi forstår, vil ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk. Her følger ikke soneinndelingen alltid kommunegrensene. Som nevnt omfatter f.eks. Inderøy to av sonene knyttet til distriktstilskudd for kjøtt. Dette er derimot ikke tilfellet for areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dersom Mosvik havner i samme sone som Inderøy vil det slå negativt ut for bøndene i Mosvik. Dersom Inderøy havner i samme sone som Mosvik, vil det slå positivt ut for bøndene på Inderøy. Hva som vil skje med arealtilskuddet er foreløpig uklart. Sonefastsettelsen foregår vanligvis som en del av de årlige jordbruksforhandlingene. Problemstillingene knyttet til dette er spilt inn overfor Landbruksdepartementet som vil drøfte dette med ansvarlige parter med tanke på en snarlig avklaring. Et sannsynlig resultat vil være at dagens soneinndeling blir opprettholdt i sammenslått kommune, dvs. at det ikke skjer noen endringer knyttet til arealtilskuddet.

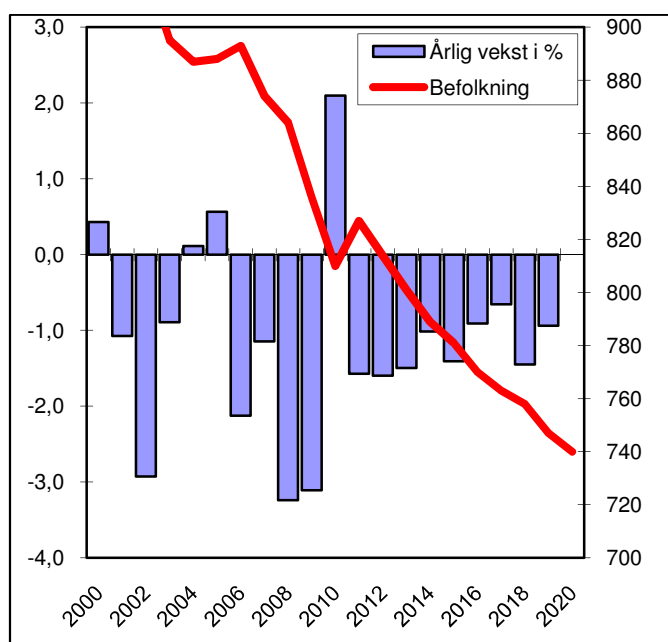
3.10 Demografi og kommuneøkonomi

Befolkningsutvikling og endringer i demografi er av stor betydning for en kommunes økonomiske situasjon. Kommunenes inntekter er knyttet til innbyggerne gjennom kriteriene i inntektssystemet. I tillegg må tjenestetilbud og infrastruktur tilrettelegges og dimensjoneres etter innbyggernes behov. Innbyggerne gir inntekter, men genererer også i ulik grad utgifter som må hensyntas. Prognoser for befolkningsutvikling er usikre, og det er derfor viktig at det i tillegg innarbeides buffere for å kunne håndtere en annen utvikling enn prognosen tilsier.

3.10.1 Demografiske forhold/utvikling

Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2009 og er basert på registrert folketall per 1. januar 2009. Kommunevis tall er tilgjengelig frem til 2030. Befolkningsframskrivningene tyder på en moderat vekst i folketallet i Inderøy, mens framskrivningene viser en betydelig nedgang i Mosvik. For Mosvik, som har opplevd en sterk reduksjon i folketallet og hvor befolkningsprognosene framover også tyder på stor nedgang, har det her vært av spesiell interesse å se nærmere på hvordan dette vil påvirke utgifts- og inntektsbehovet dersom Mosvik fortsetter som egen kommune.

Fra 2010 til 2020 foreskriver SSB en befolkningsnedgang for Mosvik på 8,6 prosent, eller 70 personer. Til sammenligning har kommunen hatt en nedgang på 12,4 prosent, tilsvarende 115 personer, fra 2000-2010. I Figur 23 er faktisk utvikling fra 2000 til 2010 videreført med SSBs framskrivninger fra 2011-2020.



Figur 23 Befolkningsutvikling for Mosvik fra 2000-10, videreført med SSBs framskrivninger fra 2011-20. Kilde: SSB.¹⁹ I figuren leses den årlige, relative befolkningsveksten av på den venstre aksene. Antall innbyggere (nivået), gitt ved den røde kurven, leses av på den høyre, vertikale aksene.

¹⁹ SSBs framskrivninger viser et folketall på 836 i 2010, mens det i realiteten ble 810. Framskrivningene kan dermed synes for optimistiske i de nærmeste årene, i 2011 opererer SSB med et folketall på 827.

Oppstillingene i figuren bygger på SSBs mellomalternativ MMMM - som står for mellomnivået for henholdsvis fruktbarhet, levealder, innenlands mobilitet og netto innvandring (anses som det mest realistiske alternativet). Figuren viser en kraftig nedgang i befolkningen, og nedgangen har vært større enn det SSB har forutsatt i sine prognoser. Dette ser vi i grafen ved at vi får en positiv knekk ved skifte fra reelle tall til prognosene fra SSB.

3.10.2 Aldersfordeling

I oppstillingene i Tabell 9 og Tabell 10 er det brukt den samme aldersinndelingen som det inntektssystemet opererer med. Dette gir et godt grunnlag for å kunne se potensielt press på tjenestetilbudet og for å få korrekt dimensjonering av tjenestene.

Tabell 9 Befolkningsframskrivninger for Mosvik fra 2011-20. Kilde: SSB

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
0-5 år	63	70	41	40	41	39	32	36	36
6-15 år	147	118	104	103	100	98	95	90	63
16-66 år	529	545	518	524	514	511	507	497	470
67-79 år	111	81	91	94	97	92	97	103	123
80-89 år	66	65	45	54	53	46	42	40	39
90 år +	9	9	11	12	9	15	16	15	9
Sum	925	888	810	827	814	801	789	781	740

I Tabell 10 er framskrivningene indeksert slik at nivået i 2010 er referansepunkt. Oppstillingen viser f.eks. at SSB anslår at aldersgruppen 6-15 år vil falle nær 40 prosent fram mot 2020. Motsatt vil aldersgruppen 67-79 år øke med 35 prosent i samme periode. Totalt er det som nevnt foreskrevet en befolkningsnedgang på nær 9 prosent.

Tabell 10 Utvikling indeksert slik at nivået i 2010=100. Kilde: SSB.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
0-5 år	100	98	100	95	78	88	88
6-15 år	100	99	96	94	91	87	61
16-66 år	100	101	99	99	98	96	91
67-79 år	100	103	107	101	107	113	135
80-89 år	100	120	118	102	93	89	87
90 år +	100	109	82	136	145	136	82
Sum	100	102	100	99	97	96	91

3.10.3 Hvordan påvirkes kommunens utgifter av den demografiske utviklingen?

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har også stor betydning for nivået på de statlige overføringene. Det er meningen at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunen det samme. Yrkesaktive mennesker klarer seg i hovedsak selv, og medfører få kommunale utgifter, men gir skatteinntekter. De yngste koster kommunen mer, de 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. Det kan være vanskelig å trappe ned tjenestetilbudet i takt med en sterkt fallende befolkning. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I rapporten fra mars i år har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 1,8 mrd. kr i 2010 som følge av den demografiske utviklingen.²⁰

I Tabell 11 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i faktisk befolkningsvekst fra 2009 til 2010. Som det framgår av tabellen, er det betydelig variasjon i anslått endring i antall personer i de ulike aldersgruppene. Flere 0-15-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning. Av de samlede merutgiftene for kommunesektoren på om lag 1,8 mrd. kroner, anslås det at i størrelsesorden 120 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene.

20 Notat fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mars 2010.

Tabell 11 Beregnede mer- og mindreutgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2009-10. Mill 2009-kr. Kilde:TBU/SSB

	Kostnads-nøkkel	Samlede utg. (mrd 2009-kr)	Utgift pr innb. (2009-kr)	Endring i folketall fra 2009-10	Mer-/ mindreutgift (mill 2009-kr)
0-5 år	0,136	34,9	97 498	6 146	599
6-15 år	0,334	85,7	138 771	71	10
16-18 år	0,117	29,9	155 071	-105	-16
19-66 år	0,120	30,8	10 204	44 306	452
67-79 år	0,093	23,8	59 955	8 138	488
80-89 år	0,147	37,9	204 797	-605	-124
90 år og over	0,055	14,0	405 319	996	404
Sum	1,000	257	53 550	58 947	1 813

I oppstillingen under (Tabell 12) er tilsvarende ”regneøvelse” gjort for Mosvik kommune. På bakgrunn av faktisk befolkningsutvikling fra 2009 til 2010 er det beregnet mindreutgifter for Mosvik på om lag 2,8 mill kr. Spesielt trekker færre personer i aldersgruppene 6-15 år og 80-89 år i retning av reduserte utgifter for Mosvik.

Tabell 12 Beregnede mer- og mindreutgifter for Mosvik knyttet til endring i aldersgrupper fra 2009-10. 1.000 2009-kr. Kilde: TBU/SSB

	Kostnads-nøkkel	Utgift pr innb. (2009-kr)	Endring i folketall fra 2009-2010	Mer-/ mindreutgift (1.000 2009-kr)
0-5 år	0,136	97 498	-1	-97
6-15 år	0,334	138 771	-13	-1 804
16-18 år	0,117	155 071	5	775
19-66 år	0,120	10 204	-13	-133
67-79 år	0,093	59 955	5	300
80-89 år	0,147	204 797	-9	-1 843
90 år og over	0,055	405 319	0	0
Sum	1,000	53 550	-26	-2 802

I Tabell 13 er beregnet mer- og mindreutgifter for Mosvik på bakgrunn av SSBs befolkningsframskrivninger i 2015 og 2020. Det vil altså si effekten på utgiftsnivået av endring i aldersgrupper fra 2010 til 2015 og fra 2010 til 2020. Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabellen over. Som det fremgår av oppstillingen, trekker spesielt færre unge under 20 år i retning av reduserte utgifter for Mosvik på sikt.

Tabell 13 Beregnede mer- og mindreutgifter for Mosvik knyttet til endring i aldersgrupper 2010-15 og 2010-20. 1.000 2009-kr. Kilde: SSB

	Utgift pr innb. (2009-kr)	Anslått endring i folketall		Mer- / mindreutgift (1000 2009-kr)	
		2010-2015	2010-2020	2010-15	2010-20
0-5 år	97 498	-5	-5	-487	-487
6-15 år	138 771	-14	-41	-1 943	-5 690
16-18 år	155 071	-11	-16	-1 706	-2 481
19-66 år	10 204	-10	-32	-102	-327
67-79 år	59 955	12	32	719	1 919
80-89 år	204 797	-5	-6	-1 024	-1 229
90 år og over	405 319	4	-2	1 621	-811
Sum	53 550	-29	-70	-2 921	-9 106

En betydelig reduksjon i utgiftsbehovet vil gjenspeile seg i en reduksjon av inntektsnivået. Dersom framtidige befolkningsprognoser slår til, vil det være behov for betydelige nedskjæringer i tjenestetilbudet for å tilpasse dette til et mindre befolkningsgrunnlag og et lavere inntektsnivå. Dette vil være krevende for en liten kommune med små og sårbare fagmiljøer, som allerede står overfor store innsparingsbehov.

Beregnet utgiftsreduksjon for Mosvik fra 2010 til 2020 ligger på i overkant av 9 millioner kroner. Det er grunn til å anta at inntektene reduseres omtrent tilsvarende. Dersom kommunen skal tilpasse seg et lavere driftsnivå kun gjennom reduksjoner i bemanningen, vil dette tilsvare nær 20 årsverk. For til en viss grad å kunne avdempe negative effekter som følge av behov for tilpasninger til et lavere driftsnivå, både når det gjelder omfanget og kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet, vil man ha behov for å utnytte inntektspotensialet fullt ut. Aktuelle tiltak i den forbindelse vil bl.a. være å innføre eiendomsskatt og å øke satsene på de kommunale tjenestene.

3.11 Sammenfattende vurderinger

Vi har gjort beregninger som viser at en eventuell sammenslått kommune vil få 0,88 mill kr mer i rammetilskudd hvert år over den første 10-årsperioden etter sammenslåing. Over de påfølgende fem årene vil rammetilskuddet bli redusert med i alt 14,9 mill. Det langsiktige årlige tilskuddsnivået for den sammenslåtte kommunen ligger 14 mill kr under det de selvstendige kommunene hadde til

sammen. Disse beregningene baserer seg på inntektssystemet til kommunene slik det er utformet i dag. Dette er en urealistisk forutsetning da det vil bli store endringer i inntektssystemet alt fra 2011. Det er imidlertid ikke mulig å gi noen anslag for hvordan disse endringene vil slå ut for Mosvik og Inderøy.

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stordriftsfordeler innenfor de enkelte tjenestekområdene, men kanskje spesielt innen administrasjon. Potensialet for reduksjon av administrasjonsutgifter har vi beregnet til i overkant av 5 mill kr årlig. Vi har da forutsatt at den nye kommune vil ha administrasjonsutgifter pr innbygger på samme nivå som Inderøy har i dag. For at kommunesammenslåingen skal vise seg lønnsom på sikt, må det hentes ut stordriftsfordeler i et vesentlig større omfang enn 5 mill kr. Dette for å møte reduksjonen i frie inntekter etter at inndelingstilskuddet har falt bort. Også innen andre områder enn administrasjon vil det være innsparingsmuligheter i en sammenslått kommune. Innsparingspotensialet på tjenestene kan imidlertid ofte være vanskelig å realisere fullt ut, da dette ofte innebærer en sentralisering eller større samlokalisering av tjenestene. Ifølge våre beregninger kan kommunen spare om lag 14 mill kr årlig ved at den nye kommunen kommer ned på Inderøy-nivå også på andre områder enn administrasjon. Det er spesielt på grunnskole og pleie- og omsorg det er store innsparingsmuligheter.

Det er også flere andre forhold knyttet til økonomi som kan bli påvirket av en kommunesammenslåing. Mosvik og Inderøy ligger i ulike arbeidsgiveravgiftssoner. I dag tilhører Mosvik sone 2 med en sats på 10,6 %, mens Inderøy er i sone 1 med en sats på 14,1 %. Det er ikke avklart hvordan en sammenslåing vil påvirke arbeidsgiveravgiftssonene. Det sannsynlige resultatet vil være at den nye kommunen havner i sone 1, men at avgiftsøkningen for Mosvik blir kompensert fram til 2013. Da skal arbeidsgiveravgiftssonene revurderes. Et annet forhold som kan påvirkes er distriktstilskudd Sør-Norge. Ingen av kommunene er berettiget dette tilskuddet i dag, men en kommunesammenslåing kan medføre at den nye kommunen blir berettiget tilskudd. Spørsmål knyttet til dette vil bli nærmere klarlagt av KRD i forbindelse med kommuneproposisjonen.

For innbyggerne vil ikke bare de ytre rammebetingelsene for kommunen være avgjørende, men også prispolitikken til kommunen ovenfor innbyggerne. Her tenker vi spesielt på eiendomsskatt, kommunale satser og avgifter. Mosvik har bare eiendomsskatt på verker og bruk, mens Inderøy har eiendomsskatt i hele

kommunen. Satsene for kommunale tjenester og kommunale avgifter er også ulik i kommunene, eksempelvis koster en barnehageplass 2 330 pr mnd i Inderøy, mens en fulltidsplass koster 1 660 pr mnd i Mosvik. Både eiendomsskatt, kommunale avgifter og kommunal prissetting må harmoniseres ved en sammenslåing av kommunene. For eiendomsskatten er det sannsynlig at det blir en overgangsordning, og at det blir opp til det nye kommunestyret i den nye kommunen å fatte vedtak knyttet til behovet for eiendomsskatt.

Uavhengig av de økonomiske konsekvensene, må man vurdere behovet for å utvikle en kommune som er stor og mangfoldig nok til å levere gode kommunale tjenester og som har evne og ressurser til å drive god kommuneutvikling.

Mosvik har opplevd en sterk reduksjon i folketallet over lang tid, og befolkningsprognosene framover tyder på en fortsatt stor nedgang. Dersom Mosvik fortsetter som egen kommune vil det knytte seg betydelige utfordringer i forhold til å tilpasse kommunen til et lavere driftsnivå. Færre innbyggere betyr at inntekts- og utgiftsnivået reduseres, og administrasjon og tjenester på tilpasses et mindre befolkningsgrunnlag. Ytterligere reduksjon i bemanningen vil være krevende for en kommune med små og sårbare fagmiljøer. For å avdempe negative effekter av dette til en viss grad, vil det etter vår vurdering være nødvendig å utnytte kommunens inntektspotensial fullt ut, bl.a. gjennom innføring eiendomsskatt og økning av satsene på kommunale tjenester.

4. Tjenesteproduksjon

En sentral målsetting med en kommunesammenslåing vil være å sikre, styrke og videreutvikle tjenestetilbudet. Et sentralt spørsmål for innbyggerne vil likevel være om en kommunesammenslåing vil føre til et bedre eller dårligere tjenestetilbud, og da særlig for mosbyggene.

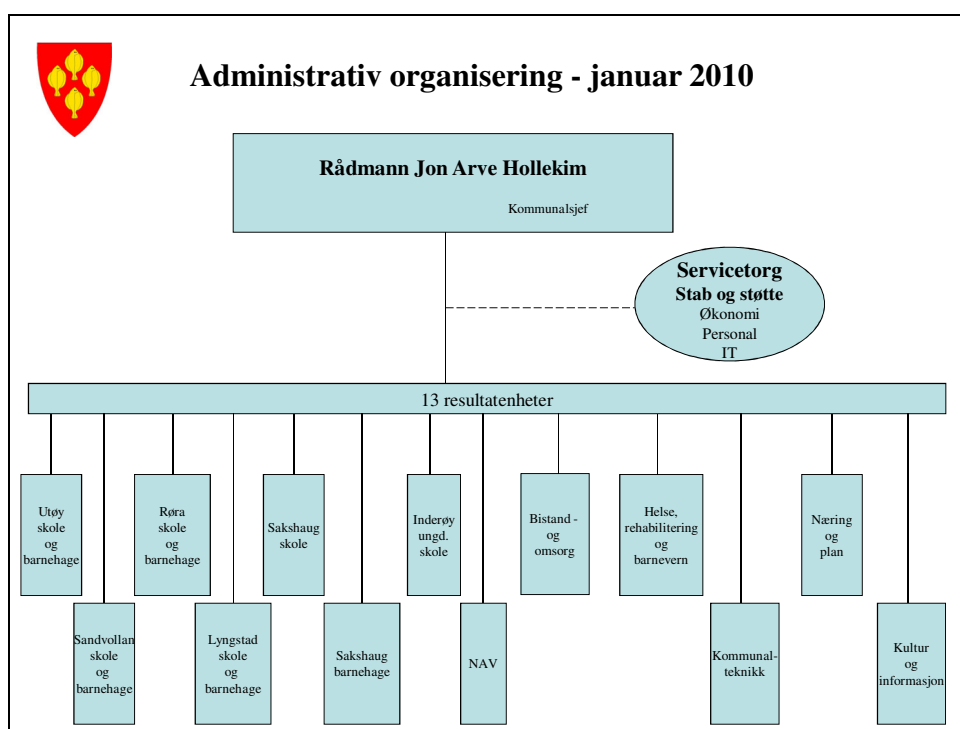


En viktig målsetting i forbindelse med kommunesammenslåinger er å sikre og videreutvikle kvaliteten på det kommunale tjenestetilbudet, bl.a. ved å få større, sterkere og mer attraktive fagmiljøer. Samtidig er det også en målsetting å få mer effektiv tjenesteproduksjon ved å hente ut stordriftsfordeler. For å kartlegge hvordan en kommunesammenslåing kan påvirke kommunen som leverandør av velferdstjenester, har vi innhentet administrasjonens og politikernes oppfatning av kommunens rolle som tjenesteleverandør, både i dag og i fremtiden. Vi starter dette kapitlet med en kort oversikt over kommunale tjenester i kommunene før vi diskuterer status og utfordringer nærmere.

4.1 Kommunale tjenester i Mosvik og Inderøy

4.1.1 Organisering av tjenestene

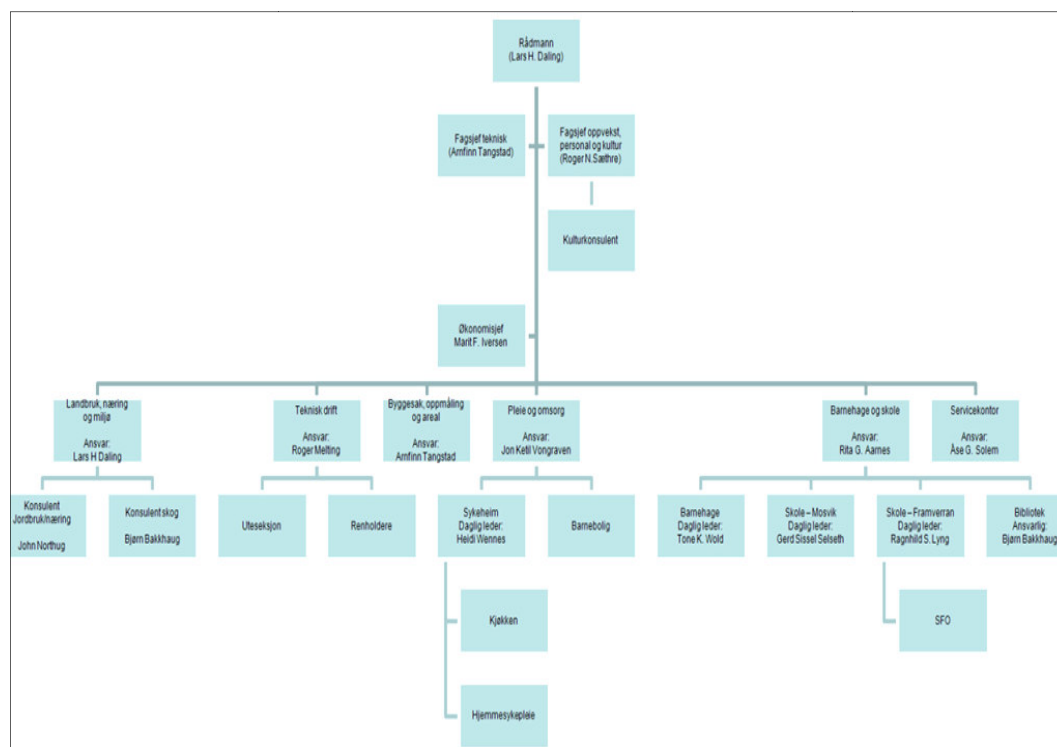
Inderøy kommune har organisert sin virksomhet i en to-nivå modell med 13 resultatenheter. Syv av resultatenhetene er skoler/barnehager. Øvrige resultatenheter er a) bistand- og omsorg, b) helse, rehabilitering og barnevern, c) kommunalteknikk, d) næring og plan og e) kultur og informasjon.



Figur 24 Administrativ organisering i Inderøy kommune

Også Mosvik har en relativt flat administrativ organisering. I en så liten kommune vil uansett ikke avstanden mellom de ulike nivåene være store, og mange av de ansatte har flere funksjoner. For eksempel finner vi en uvanlig kombinasjon ved at skogkonsulenten også har ansvar for kommunens bibliotek.

Organisasjonen er inndelt i seks tjenesteområder; 1) landbruk, næring og miljø, 2) teknisk drift, 3) byggesak, oppmåling og areal, 4) pleie og omsorg, 5) barnehage og skole samt 6) servicekontor. I tillegg består rådmannens stab av fagsjef teknisk, fagsjef oppvekst, personal og kultur, samt økonomisjef.



Figur 25 Administrativ organisering i Mosvik kommune

Erfaringer fra andre kommunesammenslåinger tilsier at det vil være et relativt krevende og omfattende arbeid å etablere en helt ny administrativ organisering i den nye kommunen (Brandtzæg 2009). Erfaringene tyder på at gjennomføring av en kommunesammenslåing i kombinasjon med innføring av nye organisasjonsmodeller, er en langt mer krevende øvelse enn i de tilfeller hvor man i større grad velger en innlemmelsesprosess i et eksisterende system. Spesielt hvor prosessen gjennomføres på kort tid kan det være krevende å etablere en helt ny organisasjon.

4.1.2 Barnehage og skole

Mosvik kommune har i dag en fådelt grunnskole med avdelinger i Framverran og Mosvik. Ungdomstrinnet ved Mosvik skole skal flyttes til Inderøy fra 1. august 2010. Flytting av ungdomstrinnet er gjennomført uavhengig av en eventuell kommunesammenslåing. Samtidig er det vedtatt at avdelingen ved Framverran skal legges ned og slås sammen med avdelingen i Mosvik sentrum. Skolen i Mosvik sentrum skal oppgraderes med 12 mill. kr i henhold til økonomiplanen for 2009-2012. Kommunen har også en kommunal barnehage med lav foreldrebetaling, full

dekning og gratis åpen barnehage. Barnehagen har plass til 50 barn fordelt på tre avdelinger.

Inderøy kommune legger stor vekt på å ha levende grendesamfunn, og har barneskoler i alle de fem grendene i kommunen; Lyngstad, Røra, Sakshaug, Sandvollan og Utøy. Ungdomstrinnet er samlet og ligger i kommunens sentrum, Straumen. Inderøy ungdomsskole har ca. 300 elever og rundt 60 ansatte. Det er også fem barnehager i Inderøy – en i hver skolekrets. I tillegg har kommunen fem private barnehager. Alle informantene våre i begge kommuner, legger vekt på betydningen av å opprettholde skolekretsen i Mosvik.

Skolene i Mosvik er betydelig dyrere i drift enn landsgjennomsnittet og i Inderøy. Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, per innbygger 6-15 år er 112.556 kr i Mosvik, mens utgiftene er 75.897 i Inderøy (2008-tall). Også barnehagene er vesentlig dyrere i drift i Mosvik enn i Inderøy. Netto driftsutgifter til barnehage per innbygger 1-5 år i kroner var i 2008 mer enn dobbelt så høye i Mosvik som i Inderøy. Samtidig er foreldrebetalingen lavere i Mosvik, en fulltids plass i barnehagen koster fra 1.1.2010 kr 1.660 i Mosvik, mens prisen er kr 2.330 i Inderøy.

4.1.3 Helse- og omsorgstjenester

Sentralt i helse- og omsorgstjenestene er tjenester i sykehjem og hjemmetjenester. Hjemmetjenester er en samlebetegnelse for hjemmesykepleie og hjemmehjelp og tilbys til hjemmeboende.

Mosvik kommune har en syke- og aldersheim i sentrum av kommunen. Syke- og aldersheimen er delt inn i en skjermet avdeling for aldersdemente og en langtidsavdeling. Totalt er det 11 plasser ved sykehjemmet. Kommunen har 17 omsorgsleiligheter som er fordelt på to bygg i nærheten av syke- og aldersheimen. Det ene bygget er samlokalisert med post, bank og dagligvareforretning, mens det andre er bygget som 10 leiligheter rundt et tun. I tillegg har kommunen 9 trygdeleiligheter.

Inderøy har 40 plasser på sykehjemmet Inderøyheimen, sentralt plassert på Straumen og 45 omsorgs/trygdeleiligheter. Kommunen har valgt å samle tjenestene i størst mulig grad for å holde kostnadene nede. Noen av informantene våre mente

at terskelen for å få hjemmehjelp og hjemmesykepleie i Mosvik var lavere enn i Inderøy. De tillitsvalgte i begge kommunene mente at det ville bli lettere for de ansatte å få større stillinger i en større og mer fleksibel kommune. Utstrakt bruk av deltidsstillinger er som kjent en utfordring innen helse- og omsorgsyrkene. Noen av de ansatte i helse- og omsorgssektoren er i dag ansatt i begge kommunene, og for disse vil det være en fordel å bare ha en arbeidsgiver å forholde seg til.

Også innen pleie- og omsorgstjenestene har Inderøy betydelig lavere kostnader enn Mosvik. Netto driftsutgifter til pleie- og omsorg pr innbygger over 67 år er 103.907 i Mosvik, mens utgiftene er 73.127 i Inderøy (2008-tall).

Andre tjenester innen dette tjenesteområdet er lege og helsevern, NAV, barnevern, psykiatri og PU. Mosvik deltar i interkommunalt samarbeid for disse tjenestene. Inderøy deltar i interkommunalt samarbeid på legevakt.

4.1.4 Øvrige tjenester

Øvrige tjenester spenner fra landbruk, næring og teknisk til kultur og informasjon.

Mosvik har et godt utbygd servicekontor, som har ansvar for politisk virksomhet, felles administrative tjenester og diverse andre fellestjenester. Tjenesteområdet omfattet i 2008 9 personer. Landbruk, miljø og næring har ansvar for næringsutvikling og rettleiding innen jord- og skogbruk, samt øvrig næringsliv. I alt var 1,4 årsverk engasjert i denne sektoren i 2008. Tekniske tjenester omfatter bygningskontroll, kart og oppmåling, vann, kloakk, renovasjon, brannvern, samferdsel og forvaltning av bygg og anlegg. Mosvik har en relativt stor andel kommunale veier sammenlignet med mange andre kommuner. Tekniske tjenester omfatter totalt 9 faste årsverk samt innleie av landbruksvikar.

Servicekontoret i Inderøy er betjent av to personer, som har ansvar for post og arkiv, administrativ og merkantil støtte, eiendomsskatt, innkjøp og diverse andre fellestjenester. Enhet for kommunalteknikk har ansvar for følgende funksjoner innenfor utviklingen av Inderøy; vann, avløp, kommunale veger, renovasjon og kommunal eiendomsforvaltning, mens enhet for næring og plan har ansvar for landbruk, næringsutvikling, arealplanlegging, byggesaksbehandling, kart og oppmåling og miljø- og viltforvaltning. Enhet for kultur og informasjon har ansvar for allment kulturarbeid og nettbasert informasjon.

4.2 Status og utfordringer

Det formelle initiativet til sammenslåing mellom Mosvik og Inderøy kom fra Mosvik. Svekket kommuneøkonomi og fare for betydelige nedskjæringer i eksisterende tjenesteproduksjon fremheves som en utløsende årsak til initiativet.

Den økonomiske situasjonen i Mosvik kommune oppleves som presset, og det blir uttrykt at driften må reduseres kraftig for å tilpasses inntektsnivået. I en situasjon der kommunen fortsetter alene må kvaliteten på de lovpålagte oppgavene reduseres, samtidig som en må se nærmere på hvilke ikke-lovpålagte oppgaver som kan fjernes. Administrasjonen uttrykker også frustrasjon over stadig krav til kutt i administrasjonen; ”hvordan kan vi fortsette som egen kommune dersom vi ikke skal ha noen administrasjon?”.

Flere av politikerne i Mosvik uttrykker bekymring for en fremtid med nedbygging av tjenestetilbud, og et tjenestetilbud som er alt for avhengig av enkeltpersoner. Enkelte har også kommentert at man ikke hadde tro på de pessimistiske befolkningsprognosene fra SSB, men at situasjonen i realiteten har vist seg å bli verre. Hvis Mosvik fortsetter som egen kommune er det flere som gir uttrykk for at det blir vanskelig å unngå nedbemanning, noe som bl.a. er uttrykt på følgende måte: *”Arbeidsplassene er usikre dersom vi fortsetter som egen kommune.”* Politikerne ønsker å finne et alternativ til dette fremtidsscenarioet. Dersom kommunesammenslåing er et slikt alternativ, er det også flere som understreker at det vil være en klar fordel å slå sammen kommunene før kommunen ”ligger med brukket rygg”. Enkelte hevder også at nedbemanning og reduksjon av tjenestetilbudet for at kommunene skal kunne bestå som egen kommune, er en dårlig arbeidsgiverpolitikk.

Etter hvert som det stilles stadig større krav fra sentrale myndigheter til kvalitet og rutiner ved gjennomføring av kommunale tjenester, oppleves kravene vanskeligere og vanskeligere å etterleve for en så liten kommune som Mosvik. De ansatte i Mosvik uttrykker frustrasjon over å måtte dekke store og flere forskjellige fagfelt. Dette medfører at de kan oppleve at de mangler kompetanse, samtidig som det er umulig å ”rekke over alt”. Enkelte uttrykker fortvilelse over følelsen av å ikke ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre de oppgavene de er pålagt, som en av respondentene uttrykker dette; ”det handler tross alt om livene til folk”.

De ansatte i administrasjonen i Mosvik ønsker større fagmiljø, og noen sier de ikke ønsker å fortsette å arbeide i et så lite fagmiljø i fremtiden. Det oppleves som viktig for de ansatte å ha et fagmiljø å spille på, og at faglig samarbeid kan være vanskelig å få til over kommunegrensene. En liten kommune med få ansatte med mange ulike oppgaver er mer sårbare ved fravær enn større kommuner. Når en person er borte fra arbeid, kan det være flere funksjoner i kommunen som ikke er betjent. Flere uttrykker at mange av de ansatte er erfarne og flinke folk som kommunen er avhengig av; ”hvis noen slutter så får vi et problem”. De ansatte ser flere fordeler med et større miljø, for eksempel i forhold til jobbbrotasjon og ved fravær, samtidig som det vil være spennende å bruke egen kompetanse i et større miljø. For de ansatte er det selvfølgelig sterkt ønskelig med en garanti i intensjonsavtalen om at ingen vil miste jobbene. I utkast til intensjonsavtale som nå foreligger er det gitt garantier om at ingen skal sies opp som følge av prosessen. Også respondenter i Inderøy ser det som positivt å få et større miljø, og fremhever at Inderøy vil få et kvalitetsløft ved en sammenslåing.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at heller ikke Inderøy er noen rik kommune, og at harmonisering av velferdsordningene mellom de to kommunene ikke nødvendigvis vil innebære en heving av kvalitetsnivået opp til det beste nivået som en av kommunene måtte representere. Selv om man ønsker å videreføre det beste i begge kommunene, må dette skje innenfor den sammenslåtte kommunens økonomiske ressurser. Sentrale informanter i Inderøy uttrykker at Inderøy ikke har økonomiske ressurser til en vesentlig forbedring av kvaliteten på de eksisterende tjenestene. Dersom Mosvik kommune, skal fortsette som egen kommune, vil det uansett være behov for reduksjon av dagens tjenestenivå som følge av de økonomiske utfordringene kommunen står overfor.

Flere informanter sier de tror at det blir lettere å finne hensiktsmessige løsninger i en større kommune, og at man da unngår å si opp folk. Samtidig vil mer av kommunens disponible midler kunne benyttes til tjenesteproduksjon istedenfor administrasjon. Signalet fra politikerne er at de ønsker å opprettholde det gode tjenestetilbudet til befolkningen i en sammenslått kommune.

Et eksempel som trekkes frem som et område hvor det åpner seg muligheter i en sammenslått kommune, er samhandlingsreformen. I samhandlingsreformen legges det til grunn at den forventede veksten i behov i en samlet helsetjeneste i størst mulig grad må finne sin løsning i kommunene. Selv om det konkrete innholdet er

uklart vil kommunene få utvidede oppgaver og ansvar for helse, da spesielt i forbindelse med forebygging og etterbehandling.²¹ Disse oppgavene kan bli vanskelig å løse i en liten kommune. Ved en kommunesammenslåing vil kanskje sykehjemmet i Mosvik kunne være et mer spesialisert tilbud, eksempelvis en demensavdeling? Flere av informantene legger vekt på at større og flere oppgaver til kommunene innen helse-, pleie- og omsorgssektoren, gir muligheter for økt satsing på disse tjenestene også i Mosvik.

Flere politikere i Mosvik uttrykker at de har vært gjennom en modningsprosess, fra å være motstandere/skeptiske til en sammenslåing til å se at dette er en nødvendighet. Det er først og fremst de økonomiske rammebetingelsene som har fått politikerne til å forandre mening. Samtidig har forhold som mer samarbeid mot Inderøy, nedgang i folketall, nedbetalt bru og samhandlingsreformen vært forhold som har påvirket ønske i retning av sammenslåing.

Administrasjonen i Mosvik er gjennomgående positive til en sammenslåing, noe som bl.a. er uttrykt på følgende måte: *”...klarer ikke se ulempene med en sammenslåing, ser bare kjempeproblemer sånn som det er”*. Dette kan være et tegn på at også administrasjonen har vært gjennom en modningsprosess etter flere år med dårlig kommuneøkonomi og nedskjæring i tjenestetilbudet. Denne endringen i holdning er av en av informantene uttrykt på denne måten ved spørsmål om holdning til kommunesammenslåing: *”hadde du spurt for et år siden så – men det har skjedd noe – overrasket selv over hvor positiv jeg er”*. De ansattes holdninger er gjennomgående positive både i Mosvik og Inderøy.

4.2.1 Tilgjengelighet til tjenestene

Kommunesammenslåing mellom Mosvik og Inderøy ble også vurdert i 1966. Konklusjonen den gangen var at dette var lite heldig da Skarsundet ville dele kommunen. Som en representant i Verran formannskap uttalte; *Skarsundet vil da dele kommunen, og selv om det er ganske god fergeforbindelse, er jo ikke ferge og vei det samme.*²² I dag er ikke dette noen aktuell problemstilling lenger, etter at

²¹ St.meld. nr. 47 (2008-2009)

²² Fra Mosvik kommune 100 år (1901-2001)

Skarnsundbrua kom i 1991. Dette må nok kunne betegnes som en av de viktigste begivenhetene i kommunens historie. Avstandene i begge kommunene er korte, og det er bare mellom 18,5 km mellom de to kommunesentrene. Mosvik kommune er den største kommunen i landareal med et areal på 218,6 km². Det tar likevel bare i underkant av en time å kjøre rundt hele kommunen (ca 50 km). Sammenlignet med mange andre kommuner i Norge er dette meget korte avstander.

Flere fremhever også at det har blitt mer naturlig for innbyggerne i Mosvik å vende seg mot Innherred. Selv om Leksvik er den viktigste utpendlingskommunen, går mye av reisevirksomhet, handelsvirksomhet og kultur går mot Inderøy. Man kan for eksempel stikke innom kommunehuset i en eventuell ”nykommune” når en likevel skal den veien. Som en av informantene uttrykte dette: *”...må huske på at begge kommunene ligger midt i smørøyet - ikke avsides - med kort avstander.* Informantene i begge kommunene trekker frem de korte avstandene, og at avstander ikke bør være til hinder for en sammenslåing av kommunene. Det er likevel naturlig at innbyggerne i Mosvik stiller spørsmålstegn ved om lokalsamfunnet vil bli svekket ved en kommunesammenslåing. Vil skole, barnehage og sykehjem bli opprettholdt? Hva med servicekontor og nærbutikk? Dette er viktige spørsmål som innbyggerne bør få svar på.

Sentrale politikere i Inderøy uttrykker at de ser det som naturlig å behandle Mosvik som de øvrige grendekrinsene i Inderøy kommune. I Inderøy er det stor politisk enighet om å ivareta grendene og grendeskolene. Så godt som alle informantene mener at Mosvik som et minimum skal ha skole og barnehage. Våre informanter i Mosvik uttrykker også at det er sterkt ønskelig at sykehjem, hjemmetjeneste og servicekontor opprettholdes i Mosvik. I forhold til befolkningen er et servicetilbud viktig – at det blir et kontor en kan henvende seg til.

Mange av informantene, både fra Mosvik og Inderøy, legger vekt på at det er viktig at den største kommunen viser raushet ovenfor den lille. Flere av informantene i Inderøy nevner også at det er viktig å få frem at sammenslåingen vil være et positivt bidrag til Inderøysamfunnet.

Tilgjengelighet dreier seg ikke bare om avstand, men også om hvor lett det er å få tilgang til de rette personene i kommunen. Mosvik har i dag en åpen kultur, og administrasjonen fremhever at de praktiserer en åpen-dør politikk hvor folk får raske svar på det de lurte på. De fleste kjenner hverandre, og de ansatte ”vet ofte

hva saken dreier seg om før du kommer inn døra”. Denne åpenheten og lette tilgjengeligheten er en fordel med en så liten kommune som Mosvik. På den annen side kan denne nærheten til saksbehandlerne ha andre uheldige sider knyttet til habilitet og objektivitet. For saksbehandlerne vil ikke denne nærheten alltid oppleves som en fordel. Vi kommer nærmere tilbake til dette under kapitlet om forvaltning.

4.3 Interkommunale tjenestesamarbeid

Omfanget av interkommunale samarbeid i Norge er betydelig og økende. Små kommuner klarer ikke alene å oppfylle alle krav som stilles til en ”generalist-kommune” uten å samarbeide med andre. I et interkommunalt samarbeid vil det alltid være et spenningsforhold mellom ønsket om effektivitet/resultat på den ene siden og behovet for styring og kontroll på den andre. Ved å etablere et interkommunalt samarbeid vil kommunen gi fra seg noen av styringsmulighetene til det interkommunale samarbeidet. På denne måten kan en si at den demokratiske kontrollen blir svekket ved interkommunale samarbeid.

Ansatte i Mosvik uttrykker at Mosvik kommune kanskje har norgesrekord i interkommunale samarbeid. Listen over interkommunale samarbeid er lang, og omfatter mange sentrale oppgaver i kommunen.

Tabell 14 Oversikt over interkommunale samarbeid Mosvik kommune. Kilde: økonomisjef

		Regnskap 2009
<u>Oppgaver som løses av andre samarbeidsparter:</u>		
Legevakt (3/4 år i 2009)	Innherred Interkommunale legevakt	473 000
Legetjeneste	Leksvik kommune	1 380 000
Helsestasjon m/jordmor	Leksvik kommune	557 000
Sosialtjeneste	Leksvik kommune	210 000
Barneverntjeneste	Leksvik kommune	280 000
Næringssjef	Leksvik kommune	118 000
Kart og oppmåling	Leksvik kommune	72 000
PPT	Inderøy kommune	233 000
Kulturskole	Inderøy kommune	138 000
Revisjon	Fosen Kommunerevisjon IKS	244 000
Kontrollutvalg	Fosen Kontrollutvalgssekretariat IKS	63 000
IKT-tjenester	Rissa kommune	166 000
Byggesaksbehandling	Innherred Samkommune	97 000
Renovasjon	Innherred Renovasjon IKS	
Brann, feiing	Inn-Trøndelag Brannvesen IKS	630 000
 <u>Økonomi-tjenester:</u>		
Regnskapsføring	Bjugn kommune	397 000
Lønnskjøring	Åfjord kommune	229 000
Innfordring kommunale krav	Rissa kommune	16 000
Kemnerkontor	Leksvik kommune	136 000
Økonomisjef	Leksvik kommune (Mosvik vert)	
 Fosen Regionråd - div prosjekt / utgifter:		
	Driftsmidler	66 000
	Tiltaksmidler	40 000
	Fantastiske Fosen	13 000
	Bibliotek-samarbeid	4 000
	FosenPortalen	34 000
	Reiseliv	9 000
	Ungt entreprenørskap	27 000
	Regionkonsulent (grunnskolen)	58 000
SUM		5 690 000

Mange av de interkommunale samarbeidene er knyttet til Fosen-samarbeidet. Mosvik har sagt opp Fosen-samarbeidet og avtaler med Leksvik, og vil for disse tjenestene måtte finne alternative løsninger, uavhengig av en eventuell kommunesammenslåing. Flere av disse samarbeidene gjelder sentrale kommunale tjenester, som legetjeneste, helsestasjon, sosialtjeneste og barneverntjeneste. Mosvik samarbeider også med Inderøy på noen områder i dag. Dette gjelder for eksempel

PPT og kulturskole. Ungdomskole elevene i Mosvik er også besluttet overført til Inderøy. Flere informanter fremhever at Fosen-samarbeidet ble satt tilbake etter at regionreformen ikke ble som forventet, og at det nå anses som mye mer naturlig å vende seg mot Innherred og Inderøy ved fremtidige interkommunale samarbeid.

Ledelsen i Mosvik fremhever at det går mye ressurser til interkommunale samarbeid. Samarbeid krever betydelige ressurser til samkjøring i form av møter og deltagelse i samarbeidsfora. De ansatte uttrykker at dette arbeidet tar mye tid, samtidig som de mister noe av styringen med oppgavene. Det kan være vanskelig å følge opp alle forpliktelsene som følger med samarbeidene, og det blir pekt på at de har en tendens til å utvikle seg til noe mer enn det de i utgangspunktet av tenkt til å være. Det innebærer at man etter hvert strengt tatt er med på å betale for noe man ikke har behov for. I dag er Mosvik en liten aktør i de interkommunale samarbeidene, og har derfor begrenset innflytelse på videreutvikling og oppfølging av samarbeidene. En sammenslått kommune vil få mye større innflytelse i de samarbeidskonstellasjonene de måtte inngå i.

Det er kjent at utstrakt interkommunalt samarbeid kan føre til demokratisk underskudd. Dette opplever også politikerne i Mosvik: ”vi har på et eller annet vis samarbeidet oss i hel”. Politikere kan føle at styre og ledelsen i interkommunale samarbeid har en litt annen agenda enn det de som politikere har, og at de har begrenset innflytelse på både kvaliteten og omfanget av de tjenestene som utføres i interkommunale samarbeid.

Også Inderøy samarbeider med andre kommuner om kommunale tjenester, og en sammenslått kommune vil ikke bli så stor at det ikke er nødvendig å samarbeide med andre. Inderøy er med i Invest-samarbeidet, som er et samarbeidsprosjekt mellom kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer. Samarbeidet har som hovedmål fortsatt å kunne opprettholde et godt tjenestetilbud i tre selvstendige kommuner. I 2009 hadde samarbeidet spesielt fokus på etablering av et distriktsmedisinsk senter, DMS Inn-Trøndelag. Inderøy har imidlertid betydelig færre interkommunale samarbeid enn Mosvik. Legevakt, PPT, renovasjon, brann og feiing er områder hvor Mosvik og Inderøy allerede samarbeider om tjenestene. For revisjon, kontrollutvalg, skatteinnkreving og arkiv har kommunene valgt ulike samarbeidsløsninger. Selv om Inderøy har betraktelig færre samarbeid enn Mosvik uttrykker også disse informantene at samarbeid tar mye tid og oppmerksomhet, og at dette forholdet ofte er undervurdert av kommunen.

Tabell 15 Oversikt over interkommunale samarbeid Inderøy kommune. Kilde: regnskap 2008 og www.kommunesamarbeid.no

SAMARBEID MED ANDRE:	
Legevakt	Innherred Interkommunale legevakt
PPT	Felles Inderøy, Mosvik og Leksvik
Brann, feiing	Inn-Trøndelag Brannvesen
Renovasjon	Innherred Renovasjon IKS
IKT-tjenester	Invest IKT
Revisjon	KomRev Trøndelag
Kontrollutvalg	KomSek Trøndelag
Skatteinnkreving	Inn-Trøndelag skatteoppkreverkantor
Arkiv	Ika Trøndelag
Økonomitjenester (regnskap, lønn, innfordring og fakturering)	Invest felles økonomikontor

Det er sannsynligvis en del penger å hente på å redusere antall interkommunale samarbeid. I de interkommunale samarbeidene hvor en ny kommune fortsatt skal være med, vil kostnadene i en sammenslått kommune sannsynligvis bli lavere enn når kommunene har avtaler hver for seg. I Invest-samarbeidet som Inderøy nå er en del av, betaler alle kommunene bl.a. et felles grunnbeløp for å være med. Mosvik har besluttet å bli en del av Invest-samarbeidet uavhengig av en kommune-sammenslåing.

4.4 Sammenfattende vurdering

En kommunesammenslåing vil kunne bidra til styrking av fagmiljøene, og derigjennom bedre kvalitet på de kommunale tjenestene. De små avstandene medfører at en sammenslåing vil ha liten betydning i forhold til tilgjengeligheten til tjenestene.

En av informantene oppsummerer sin holdning til kommunesammenslåing på denne måten: ”...*jeg klarer ikke se ulemper, tror bare positivt. De satser jo på bygdene, Mosvika blir en bygd i den nye kommunen.*” En sammenslått kommune kan i større grad møte et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunesektoren. Oppfatningen er at en større kommune har mer ressurser og dermed mulighet til å bygge opp et større og bedre fagmiljø.

Våre informanter både i Mosvik og Inderøy er gjennomgående positive til en sammenslåing og synes den pågående prosessen er spennende. Enkelte uttrykker likevel usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser en kommunesammenslåing vil få. Spesielt er det viktig å avklare hvilke tjenester som blir igjen i Mosvik. Garantier knyttet til arbeidsplassene er også viktig for å få til en god prosess. En sammenslåing mellom Mosvik og Inderøy vil medføre forandringer for lokalsamfunnet i Mosvik. Det er imidlertid viktig å være klar over at Mosvik uansett står ovenfor store forandringer, og at kommunen neppe kan klare å opprettholde dagens tjenestetilbud alene. Vårt inntrykk er at dette er et bilde som tegnes av alle informantene, også de som er skeptiske eller avventende til en eventuell sammenslåing. Det er nettopp faren for nedbygging av tjenestetilbudet som har utløst diskusjonen om en mulig sammenslåing. Sammenslåingen ses da på som en måte å opprettholde og bevare tjenestetilbudet i Mosvik. Det er likevel viktig at innbyggerne i Mosvik får svar på hvilke tjenester som skal opprettholdes i kommunen, og hvilke tjenester som tenkes lagt til Inderøy. I Mosvik synes det å være et spesielt ønske om å kunne opprettholde og videreutvikle skole, barnehage, sykehjem og servicekontor.

5. Demokrati

Et godt lokaldemokrati er avhengig av nærhet til innbyggerne, at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Det politiske handlingsrommet og mulighetene til å kunne påvirke samfunnsutviklingen spiller også en viktig rolle i lokaldemokratiet.



Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltagelse ivaretas på en best mulig måte. Det er vanskelig å påvise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunistørrelse og demokrati. Sentrale spørsmål ved vurdering av en kommunesammenslåing er hvordan lokaldemokratiet fungerer i kommunene i dag, og hva en kommunesammenslåing vil ha å si for lokaldemokratiet. Kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet?

5.1 Status og utfordringer

Mosvik kommune har valgt en enkel politisk organisering som er tilpasset størrelsen på kommunen. Av politiske organer har kommunen bare formannskap og kommunestyre, med henholdsvis 5 og 13 medlemmer. Hovedutvalgene forsvant i 2000, og kommunen behandler nå alle saker direkte i formannskapet eller kommunestyret. Formannskapet fungerer dermed også som planutvalg og viltnevd. Våre informanter er godt fornøyd med denne enkle politiske modellen, som de mener medfører at alle politikere får mulighet til å delta aktivt i det politiske arbeidet i kommunen.

Inderøy kommune har valgt den mer tradisjonelle hovedutvalgsmodellen i organisering av den politiske virksomheten. Den politiske styringsstrukturen består av hovedutvalgene Folk og Natur, samt formannskapet og kommunestyret. Hovedutvalg Folk har ansvar for skole, barnehage og helse og sosialtjenester. Hovedutvalg Natur har ansvaret for tekniske tjenester, plan- og byggesaker, landbruk/skogbruk, miljøvern og samferdsel. Formannskapet har, utenom lovpålagte oppgaver, ansvaret for overordnet planlegging, sivilt beredskap, bevillingssaker, personal, kultur og næringsutvikling. Så vidt oss bekjent, ønsker Inderøy å opprettholde denne politiske strukturen. Kommunestyret i Inderøy har 27 representanter i dag formannskapet 9. Også hovedutvalgene har 9 representanter hver. Kommunen har diskutert å redusere antall representanter i kommunestyret. I forbindelse med en kommunesammenslåing vil antall representanter i kommunestyret sannsynligvis vurderes på nytt. Politikere fra Inderøy fremhever at det er viktig å opprettholde hovedutvalgene, for på denne måten å sørge for at alle politikere er aktive og opplever at de har innflytelse på beslutningene. Politikerne i Inderøy ser også på et samarbeid som en mulighet til å få tilgang på flere ressurspersoner i politikken.

Den politiske sammensetningen er ikke så veldig ulik i de to kommunene. Både i Mosvik og Inderøy har Senterpartiet i dag ordførervervet, og flertallet i kommunestyret sammen med Ap.

Tabell 16 Oversikt over politisk tilhørighet for dagens kommunestyrerepresentanter i Inderøy og Mosvik

Politisk parti	Antall representanter i kommunestyret	
	Mosvik	Inderøy
Senterpartiet (SP)	4	11
Arbeiderpartiet (Ap)	4	7
Høyre (H)	2	3
Sosialistisk venstreparti (SV)	1	2
Venstre (V)	1	1
Kristelig folkeparti (KrF)	1	1
Fremskrittspartiet (Frp)	0	2
<i>Sum</i>	<i>13</i>	<i>27</i>

Politikerne ser fordeler med et ytterligere samarbeid på politisk nivå, og har allerede i dag hatt uformelle kontakter og møter. Vårt inntrykk er at samarbeidet mellom de politiske partiene i de to kommunene ikke vil være noen stor utfordring i en ”nykommune”. Flere av politikerne i Inderøy uttrykker at det også her er viktig å utvise raushet ovenfor Mosvik. Det er allerede i dag en tradisjon i de fleste politiske partier i Inderøy å ta hensyn til at alle grender får sine kandidater på listen. Det er naturlig at dette også vil gjelde for Mosvik. Dersom man forutsetter at antall representanter i kommunestyret blir minst like mange som i Inderøy i dag (27), er det fullt mulig å få til en geografisk balanse. Samtidig fremheves det at det er viktig at også innbyggerne i Mosvik føler seg som en del av kommunen, og ikke utelukkende stemmer på ”sine” representanter.

Begge kommunene hadde høy valgdeltagelse ved forrige kommunevalg, på henholdsvis 73,7 % for Mosvik og 70,6 % for Inderøy (landet 61,7 % og Nord-Trøndelag 62,5 %).²³ De aller minste kommunene har normalt hatt høyere valgdeltagelse enn større kommuner, selv om forskjellene er små. Her ser vi at Mosvik har noe høyere valgdeltagelse ved siste kommunevalg, enn Inderøy.

²³ <http://www.regjeringen.no/krd/html/valg2007>

I en sammenslått kommune vil det være naturlig at det blir flere innbyggere pr politiker. Dette kan føre til at avstanden mellom politikerne og velgerne blir større, og at færre føler at de har muligheter til å påvirke det som skjer i kommunen. Noen kommuner har prøvd å avbøte dette ved å opprette lokalutvalg, som skal bidra til å videreføre et lokalpolitisk fokus på lokal kultur og utvikling av lokalsamfunnet. Erfaringene med lokalutvalg gir grunn til å anta at dette kan være en hensiktsmessig løsning for å kompensere for redusert politisk representasjon i kommunestyret, og for å stimulere til fortsatt fokus på utvikling av aktive bygder. Dette er imidlertid forhold som bør vurderes konkret ut i fra den politiske situasjonen i kommunene.

På den annen side kan det være en utfordring å få folk til å stille til valg, og da særlig i en så liten kommune som Mosvik. Når folketallet går ned, blir det også færre aktuelle kandidater å velge blant. Vårt inntrykk er at politikerne mener at det er plass for dem som engasjerer seg politisk og ønsker politiske verv, også i en sammenslått kommune.

Politisk deltagelse og engasjement handler ikke bare om valgdeltakelse, men også om engasjement i form av deltagelse og engasjement gjennom andre kanaler, f.eks. underskriftskampanjer, protestmøter eller innlegg i lokalaviser for å fremme politiske synspunkt. Denne form for politisk engasjement synes å være større i større kommuner, selv om forskjellene mellom kommunene er liten også her.

Et viktig moment som blir trukket frem er det politiske handlingsrommet. Dersom det økonomiske handlingsrommet er lite, vil også det politiske handlingsrommet bli lite. Politikerne kan oppleve det som lite motiverende dersom jobben deres i hovedsak består i nedskjæringer og det kun er rom for å løse de lovpålagte oppgavene i kommunen, og knapt nok det. Flere politikere uttrykker at det politiske handlingsrommet mer eller mindre er forsvunnet med den pressede økonomiske situasjonen. Det er utfordring å kunne opprettholde lovpålagte oppgaver, og det oppleves frustrerende for politikere at det politiske handlingsrommet er så lite. Dette kan føre til at man heller ønsker å bruke ressursene og engasjementet sitt på andre måter i lokalsamfunnet. I en større og sterkere kommune kan det være økonomisk handlingsrom, og mer å kjempe om i forhold til lokalpolitiske spørsmål. En større kommune vil ofte ha større evne til å finansiere tiltak som går ut over de basale kommunale tjenestene. Dette vil i tilfelle være en positiv lokaldemokratisk konsekvens av en sammenslåing.

En annen positiv konsekvens kan være reduksjon av habilitetsproblemene som mange småkommuner opplever. Både administrativt og politisk nivå, først og fremst i Mosvik, uttrykker at habilitet ofte oppleves som et problem i dag. Politikerne er ofte engasjerte personer i bygda, og har dermed ofte mange ulike roller. Dette kan illustreres ved tildeling av midler til lag og foreninger. Formannskapet måtte si seg inhabilt i fordelingen av kulturmidler mellom lag og organisasjoner, la administrasjonen behandle tildelingen. Flesteparten av politikerne var involvert i et lag eller en forening som var aktuell for tildeling. Det blir også pekt på at det kan være vanskelig å ta ”upopulære avgjørelser”, f.eks. i forhold til økonomiske nedskjæringer. Dette fordi man som oftest kjenner de som vil bli berørt av et slikt vedtak.

Også det interkommunale samarbeidet kan være en trussel mot lokaldemokratiet. Ved utstrakt interkommunalt samarbeid, slik tilfellet er i Mosvik, vil viktige beslutninger kunne bli tatt i styret i de interkommunale selskapene eller i vertskommunen, og det økonomiske handlingsrommet til politikerne blir ytterligere redusert.

Flere fremhever også at selve diskusjonen og prosessen med kommunesammenslåing engasjerer og stimulerer det politiske engasjementet. Andre undersøkelser tyder imidlertid på at mange opplever usikkerhet knyttet til prosessen med kommunesammenslåing, og at dette medfører at innbyggerne føler seg mer usikre på egne påvirkningsmuligheter i en overgangsperiode (Brandtzæg 2009). Erfaringer fra andre sammenslåinger kan imidlertid tyde på at dette er et område hvor innbyggerne opplever små forskjeller før og etter sammenslåingen.

5.2 Sammenfattende vurderinger

En kommunesammenslåing vil sannsynligvis medføre færre folkevalgte pr innbygger, noe som kan medføre at det blir større avstand mellom politikere og innbyggere. Ut fra intervjuene synes det som om politikerne oppfatter det slik at de som ønsker å påta seg politiske verv også vil ha gode muligheter for dette i en sammenslått kommune. En del av mosbyggene vil naturlig nok være opptatt av om Mosvik vil bli representert i det nye kommunestyret, og om Mosvik sine interesser vil bli ivaretatt av det nye kommunestyret. Den geografiske spredningen og

vektlegging av geografisk representasjon i Inderøy i dag skulle tilsi at Mosvik også vil kunne bli godt representert i et nytt kommunestyre.

Vår inntrykk er at politikerne i Mosvik i stor grad føler at det politiske handlingsrommet i dag er for lite, og at en sammenslåing vil bidra til en mer politiske handlekraftig kommune. Ja, flere politikere uttrykker at det politiske handlingsrommet mer eller mindre ”er forsvunnet” med den pressede økonomiske situasjonen. Også muligheten til å påvirke og planlegge fremtidig utvikling i en regional sammenheng anses bedre i en større kommune.

6. Forvaltning

I dette kapitlet ser vi nærmere på mulige effekter av en kommunesammenslåing i relasjon til kommunenes rolle som utøver av myndighet. Vi ser nærmere på i hvilken grad en kommunesammenslåing kan føre til bedre saksbehandling, gjøre det lettere å håndtere habilitetsspørsmål og styrke innbyggernes rettssikkerhet.



Som nevnt i kapitel 1.4, er kommunesektoren i ulike sammenhenger tillagt myndighetsutøvelse. Den kommunale rollen som både velferdsleverandør og utøver av myndighet gjør hensynet til rettssikkerhet viktig i forholdet mellom innbyggerne og kommunen. Det er ikke alltid like lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis, og det er naturlig å tenke at kvaliteten på myndighetsutøvelsen er nært sammenfallende med tjenesteproduksjonen. Det kan være vanskelig å finne ut hva kommunestørrelse har å si for myndighetsutøvelsen, men etablering av større og sterkere fagmiljø vil kunne styrke kvaliteten på myndighetsutøvelsen, på samme måte som på tjenesteproduksjonen.

6.1 Status og utfordringer

De stadig økende kravene til kvalitet og kompetanse i offentlig forvaltning trekkes frem som en utfordring for en kommune på denne størrelsen. Det er vanskelig for administrasjonen å prioritere alle nye myndighetskrav og offentlige pålegg. Saksbehandlerne risikerer å komme borti komplekse problemstillinger og fagområder hvor de ikke har god nok kompetanse. Det er begrenset hvor spesialisert den enkelte kan være når en person har ansvar for mange ulike fagfelt. Det kan også i enkelte tilfeller være vanskelig å diskutere konkrete problemstillinger med kollegaer, fordi de kan ha knytninger til den konkrete saken. Dette kan igjen føre til flere klagesaker enn nødvendig. Vi har imidlertid ikke inntrykk av at Mosvik har mange klagesaker. Administrasjonen forklarer dette med at det meste løser seg før det kommer til klagesaker, gjennom en god dialog med saksbehandler. Denne formen for fleksibilitet i systemet kan være vanskeligere å oppnå i en større kommune. Noen av informantene uttrykker imidlertid bekymring for at ytterligere kutt i administrasjonen og tjenestetilbudet kan føre til at innbyggerne ikke får det tjenestetilbudet og den rettssikkerhet som de har krav på. Dette kan igjen føre til klager og rettssaker på litt lengre sikt.

Administrasjonen i Mosvik legger vekt på at en liten kommune som Mosvik kan ha store utfordringer knyttet til habilitet. Samfunnet er lite og ”alle kjenner alle”. Dette kan være en fordel med hensyn til effektiv saksbehandling, men kan være en utfordring sett i forhold til innbyggernes rettssikkerhet. Saksbehandlerne uttrykker at de alltid ”må være pinlig nøyaktige på å holde stien ren” og at det er viktig å sørge for at man også tar hensyn til forhold som ikke rammes av de formelle habilitetsbestemmelsene. Større kommuner er vanligvis mer robuste og har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerhet. Erfaringene er at større fagmiljø bidrar til å skape større trygghet for at beslutningene som fattes er riktige.

Oppsummert kan vi si at våre informanter uttrykker at de tror kompetansen og kvaliteten på saksbehandlingen vil bli bedre i en større kommune, samtidig som habilitetsutfordringene vil bli mindre. På den andre side kan fleksibiliteten og effektiviteten i saksbehandlingen bli mindre.

7. Samfunnsutvikling

Kommunene har en sentral rolle når det gjelder å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Å styrke rollen som samfunnsutvikler ses på som en sentral målsetting ved en kommunesammenslåing.



Foto: Aldis Reinaas Lysheim

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er ofte å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. En kommunesammenslåing kan gi muligheter for å styrke kommunenes ressurser og kompetanse knyttet til planlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Ulike aspekter ved kommunens rolle som samfunnsutvikler er nærmere omtalt i kap 1.5.

7.1 Status og utfordringer

Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutvikling i hele regionen. Fra politisk hold i Mosvik blir det lagt vekt på at man i en sammenslått kommune kan gi økte muligheter for utvikling reiselivsrelaterte næringer. Dette kan føre til flere arbeidsplasser, og dermed større attraktivitet. I dag har kommunen så lite ressurser, både økonomisk og personalmessig, at det er begrenset hva kommunen kan gjøre på dette området. Man antar mulighetene og handlingsrommet vil være bedre som en del av en større kommune.

Inderøy er nå i gang med prosjektet ”Inderøy 2020”. Målet med prosjektet er å skape ny vekst og snu den negative trenden med fraflytting. Prosjektet skal arbeide aktivt i forhold til samfunnsutvikling med utgangspunkt i de behov folk har. Inderøy har vært karakterisert som en bokommune, men det skal nå satses mer på vekst i antall arbeidsplasser, økt bolyst og utvikling av kultur for nyskaping og entreprenørskap.

I dette prosjektet betyr ikke samfunnsutvikling kun bygdeutvikling, men også sentrumsutvikling, som i en ny kommune sannsynligvis vil være Straumen. Utvikling av Straumen kan også gi positive effekter for innbyggerne i Mosvik, dersom dette fører til at den nye kommunen klarer å trekke til seg flere innbyggere. Rådmannen i Inderøy uttrykker dette slik til Trønderavisa:

– Hvis det er sånn at folk vil ha litt mer by, ja da får vi lage litt mer by i visse deler av Inderøy – og hvis folk vil ha flere leiligheter, må vi bygge det. Og vi må bygge der folk vil bo.²⁴

Politikerne i Inderøy uttrykker seg positivt til at Mosvik blir med i dette prosjektet. I dag er Mosvik med som observatør. Mosvik har store ressurser, som skog, friluftsområder og kystlinje. Kommunene kan for eksempel tenke mer helhetlig sammen om utvikling av kystlinjen og rekreasjonsområder for øvrig. Samfunnsutvikling er viktig for ledelsen, både i Mosvik og Inderøy. Vi har et klart inntrykk av at informantene mener at arbeidet med samfunnsutvikling vil bli bedre i en sammenslått kommune. Mosvik og Inderøy har mange felles utfordringer

²⁴ Trønder-Avisa 5.2.2010

knyttet til samfunnsutvikling, begge kommunene er landbrukskommuner og opptatt av hvordan kommunene kan bidra til å skape nye arbeidsplasser. Kommunene har allerede i dag i stor grad en felles kultur og mye samarbeid over kommunegrensene, blant annet med felles ungdomsskole.

Flere av informantene uttrykker at Mosvik ikke helt har lyktes med i sitt arbeid med å legge til rette for tilflytting. Mange i Mosvik trodde at trenden med fraflytting ville snu når bra kom. Dette har imidlertid ikke skjedd, og flere av informantene erkjenner at det er arbeidet for lite med samfunnsutvikling. Det har vært begrensa med nye tomtefelt og det er vanskelig å få tak i boliger for innflyttere. Det er mange boliger som står tomme, men det er liten interesse blant eierne for å selge eller leie ut. Kommunen har hatt begrensede muligheter til å satse på boligbygging pga. fallende folketall og presset økonomi. Når innbyggere flytter fra Mosvik eller faller fra, blir boligene ofte benyttet som fritidsboliger. Informantene uttrykker at kommunen må bli bedre til å legge til rette for innflyttere. Det er stor interesse for å bygge hytter i Mosvik kommune, og det ligger et potensial for utvikling av bedre tilbud i en eventuell nykommune. Med et større område er det større muligheter for å tenke mer helhetlig når det gjelder arealplanlegging, både mht. boligfelt, hyttefelt og industriområder. Det blir hevdet at kommunene har kvaliteter som utfyller hverandre. Mosvik har større områder å rå over, og dette kan for eksempel gi nye muligheter for industri- og næringsområder. Mosvik har i dag næringsområder som er klare for bygging.

Inderøy har i stor grad satset på å bli kulturkommune, bla. med satsingen ”den gyldne omvei”. Politikerne i Inderøy uttrykker likevel at de mener det er et uutnyttet potensial når det gjelder å utvikle kulturnæringene, og å se området i en større sammenheng. Her er ”Trondheimsfjorden rundt” nevnt som et eksempel. Mosvik har en del turisttilbud som Inderøy ikke har, slik som campingplasser. Den nye kommunen vil sann sett kunne få et bredere spekter av tilbud; både skog, fjell og utmarksområder i Mosvik vil være positive tilskudd til Inderøy som reiselivsprodukt.

Sentrumsutvikling, bygdeutvikling og infrastruktur er viktige forhold knyttet til samfunnsutvikling. Noen kan oppleve at Mosvik blir enda mer utkant, dersom det satses stort på sentrumsutvikling i Inderøy. For å bedre infrastrukturen mellom kommunene er det flere som tar til orde for å arbeide for gang- og sykkelvei mellom kommunesentrene samt utbygging av fibersamband. Inderøy har lagt vekt

på utvikling av bygdene. Dette innebærer blant annet at det skal være tilrettelagte boligtomter i alle bygdesentrene, dette vil også gjelde for Mosvik. Inderøy hadde tidligere som målsetting å være en bokommune og en kulturkommune. Kommunen er nå mer offensiv i sitt arbeid med å prøve å få unge til å flytte til kommunen. Dette arbeidet ønsker man å overføre til Mosvik. Det er ikke noen enkle løsninger på de problemene Mosvik sliter med i forhold synkende folketall og få arbeidsplasser. Dette er områder som politikerne i Inderøy også er opptatt av, og de vil gjerne ha Mosvik med i dette arbeidet.

En eventuell sammenslåing vil gi kommunene en sterkere posisjon på Innherred og i Trøndelag. Sammenslåingen vil kunne bidra til at kommunene kommer i en sterkere posisjon i regionen. Selv om Mosvik har få innbyggere, er kommunen stor i utstrekning, og kan også bidra til å bli et viktig bindeledd mellom Fosen og Innherred.

Noen fremhever også at en prosess med vurdering av kommunesammenslåing kan skape nye ideer og ny giv til kommunene. Prosessen kan skape nytt liv til bygdesamfunnet og øke samholdet i bygda.

En av politikerne i Inderøy uttrykker seg slik når det gjelder samfunnsutvikling: ”jeg ser positivt på en sammenslåing, det blir stordriftsfordeler, men det er ikke så viktig. Minst like viktig at kommunene får et vekstområde og nye muligheter.” Dette er et uttrykk for at også Inderøy trenger nye impulser i sitt arbeid med nærings- og samfunnsutvikling. Det blir trukket frem at sammenslåing kan skape ny entusiasme og fremdrift i dette viktige arbeidet.

8. Synspunkter fra innbyggerne

Som nevnt i kap. 1.6, er det laget et spørreskjema som er tilgjengelig fra kommunenes internettsider. Her kan innbyggerne tilkjennegi synspunkter og spørsmål som de er opptatt av i forbindelse med kommunesammenslåingen, peke på årsaker til at de er positive eller negative og hvilke hensyn som de mener er viktige å få ivare tatt ved en kommunesammenslåing. I skrivende stund er det 107 personer som har svart på skjemaet, og omtrent 90 % av disse er bosatt i Mosvik. Vi vil her summere opp noen av synspunktene som har kommet fram. I og med at utfyllingen av skjemaet er basert på selvseleksjon, gir ikke svarene nødvendigvis et representativt bilde på hva som er innbyggernes synspunkter, men svarene kan være egnet til å gi et inntrykk av hvordan innbyggerne vurderer en kommunesammenslåing og hva de er opptatt av i den forbindelse.

I spørreskjemaet er innbyggerne innledningsvis bedt om å ta stilling til hva slags effekter de mener en kommunesammenslåing vil ha forhold til ulike mål for utviklingen i kommunene. Blant dem som foreløpig har svart²⁵, er det et flertall som mener at en kommunesammenslåing vil ha positive effekter i forhold til å:

- sikre større og bedre fagmiljøer i kommune
- bli mer robust i forhold til framtidige utfordringer og økte krav til kommunene
- sikre mer kostnadseffektiv drift
- sikre bedre en mer kostnadseffektiv drift og bedre kommuneøkonomi
- få økt gjennomslag i regionale samarbeidsfora
- gjøre det lettere å rekruttere kompetent arbeidskraft
- bidra til økt politisk handlingsrom
- styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling

²⁵ På en skala fra 1-6 der 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Svarfordelingen gir ikke nødvendigvis noe representativt bilde av innbyggernes synspunkter.

Det er flertall som havner på negative siden av skalaen²⁵ når det gjelder vurdering av effekter i forhold til å:

- sikre livskraftige lokalsamfunn
- sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene
- sikre god tilgjengelighet på de kommunale tjenestene
- øke interessen for lokalpolitisk arbeid

Innbyggerne har gjennom åpne spørsmål blitt bedt om å uttype nærmere hva som er årsakene til at de er negative til en eventuell sammenslåing. Det som går igjen her, er at innbyggere i Mosvik frykter at kommune kan bli en utkant i kommunen, at man kan miste politisk innflytelse og at de kommunale tjenestene blir dyrere og dårligere. Flere frykter spesielt for reduksjon i tilbudet knyttet til eldreomsorgen, dårligere legetilbud, redusert standard på kommunale veier og at tilbudet til innbyggerne om bruk svømmebassenget forsvinner. Videre er det enkelte som frykter for at det blir innført eiendomsskatt, høyere arbeidsgiveravgift, at arbeidsplasser forsvinner og at fraflyttingen tiltar. Det er også enkelte som frykter at man vil miste identitet og tilhørighet, og at prosessen går for fort.

Når det gjelder årsaker som trekkes fram i forhold til at folk er positive til en kommunesammenslåing, vises det bl.a. til at dette vil gi større og sterke fagmiljøer, både administrativt og politisk, og at det vil være lettere å håndtere framtidige utfordringer knyttet til helsereformen. Det er flere som peker på at rammevilkårene for små kommuner er for dårlige, og at en sammenslåing vil gi bedre kommuneøkonomi, bidra til å opprettholde de kommunale tjenestene og gjøre det lettere å sikre de kommunale arbeidsplassene. Flere peker i den forbindelse også på at større og sterkere fagmiljøer vil medføre bedre tjenester overfor innbyggerne, og at stadig større krav til kommunale tjenester er vanskelig å håndtere i en liten kommune. Det blir videre trukket fram at kommunene har felles kultur og til dels like utfordringer, og at en kommunesammenslåing vil være viktig for sikre en levedyktig kommune som er i stand til å møte framtidens krav til en selvstendig kommune. I den forbindelse er det enkelte som peker på at det bedre å forhandle seg fram til en god løsning nå i stedet for å sitte å vente på en tvangssammenslåing.

Spørsmål som folk ønsker svar på i forbindelse med en eventuell kommunesammenslåing, henger i stor grad sammen med faktorer som man frykter vil så

negativt ut ved en kommunesammenslåing. Spørsmål om synes å gå igjen i en eller annen form, er som følger:

- Vil tjenester og infrastruktur oppleves like bra i en ny kommune?
- Vil kommunes tjenester bli styrket?
- Hvor vil de kommunale tjenestetilbudene bli lokalisert?
- Vil det bli flere arbeidsplasser i Mosvik?
- Hva skjer med ansatte i kommunen?
- Blir kommunale veier opprettholdt?
- Blir kjøkkenet på sykehjemmet i Mosvik nedlagt?
- Blir det endringer i arbeidsgiveravgiften?
- Blir det eiendomsskatt på privatboliger?
- Hva skjer med tilskuddene i landbruket?
- Hva skjer med utkantene i den nye kommunen?
- Hvordan vil en ny kommune legge til rette for næringsutvikling?
- Hvilke fordeler vil den vanlige innbygger få?
- Hva skjer dersom det ikke blir kommunesammenslåing?

Synspunktene fra innbyggerne samsvarer godt med erfaringer fra tilsvarende prosesser i andre kommuner. Utredninger av fordeler og ulemper med en kommunesammenslåing har ofte hovedfokus på hvordan en kommunesammenslåing kan påvirke kommunens forutsetninger for å løse sine oppgaver. Innbyggerne er i første rekke interessert i de konkrete endringene en kommunesammenslåing vil medføre. For kommuner som ikke får kommunesenteret ved en kommunesammenslåing er det lett å få øye på potensielle negative effekter, f.eks. i form av sentralisering og økt fraflytting. Det er vanskeligere å se de positive sidene med mindre de konkretiseres og tydeliggjøres. Det er derfor viktig å klargjøre hva som er visjoner og mål med en kommunesammenslåing, dvs. på hvilken en måte en kommunesammenslåing eventuelt kan bidra til vekst og utvikling som man ikke vil make dersom man fortsetter som egen kommune. I de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført i Norge, og som blir karakterisert som vellykkete, har man forsøkt å være tydelig i forhold til dette. I sammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad var man klare på at en kommunesammenslåing ville bidra til å sikre kommunale arbeidsplasser, man ville bygge ny skole i Skjerstad, etablere servicekontor, opprettholde landbrukskontor, sikre driften på

sykehjemmet, starte et treåring tettsteds- og næringsutviklingsprogram og starte bredbåndsutbygging. Disse tiltakene ville ikke Skjerstad maktet å gjennomføre som egen kommune. I Ølen og Vindafjord ville man slå seg sammen for å sikre en livskraftig distriktskommune på Indre Haugalandet. Kommunene var tett integrerte, hadde noenlunde felles utfordringer og valgte å slå seg sammen for å styrke kommunes rolle som samfunnsutviklingsaktør. Kommunen har vært tydelige på å balansere behovene for sentrumsutvikling og bygdeutvikling. I forbindelse med sammenslåingen mellom Aure og Tustna var det en viktig målsetning å realisere bruforbindelse over Imarsundet, noe ville bidra til å utvide bo- og arbeidsmarkedsregionen, bedre mulighetene for næringsutvikling og positiv befolkningsutvikling. I forbindelse med kommunesammenslåingen mellom Kristiansund og Frei var kommunegrensene til hinder for videreutvikling og styrking av Kristiansund som regionsenter. I og med at kommune utgjorde et felles bo- og arbeidsmarked, ville en sammenlutning gi bedre muligheter for en mer helhetlig og langsiktig utvikling som begge kommunene var tjent med.

Spørsmål knyttet til hva man konkret ønsker å oppnå som følge av en kommunesammenslåing, dreier seg i stor grad om hvilke politiske målsetninger for utviklingen som man ønsker å realisere. Her vil det da naturligvis være en fordel med en bred politisk enighet om mål og tiltak som man ønsker å oppnå, og at disse så langt det lar seg gjøre blir nedfelt i en intensjonsplan for kommunesammenslåingen som kommunene slutter seg til.

I utkastet til intensjonsplan som den felles prosjektgruppa nå har utarbeidet, gis det svar på flere sentrale spørsmål som reises av innbyggerne som har svart på spørreundersøkelsen. Når det gjelder kommunale tjenester, legges det bl.a. til grunn at barnehage, skole, sykehjem med kjøkken, legekantor og servicekantor skal beholdes og videreutvikles i Mosvik. Det presiseres i den forbindelse at større ansvar og flere oppgaver til kommunene innen helse-, pleie- og omsorgssektoren, gir muligheter for økt satsing på disse tjenestene også i Mosvik. Det gis videre garantier om at ingen ansatte skal sies opp som følge av prosessen. De viktigste målsetningene med kommunesammenslåingen er å sikre en livskraftig kommune og sikre og videreutvikle kvaliteten på de kommunale tjenestene. Viktige delmål er bl.a. å styrke grunnlaget for en offensiv og samordna næringsutvikling og etablere attraktive og bolig- og fritidsområder i alle deler av kommunen.

Dette er målsetninger som kommunene har utfordringer med å møte på egen hånd, spesielt Mosvik. Negative befolkningsframskrivninger indikerer at utfordringene knyttet til svakere kommuneøkonomi og behovet for nedskjæringer i det kommunale tjenestetilbudet vedvarer. Tapping av både økonomiske og faglige ressurser gjør det også blir stadig vanskeligere å drive et offensivt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

9. Sammenfattende konklusjoner

9.1 Utviklingstrekk og utfordringer

Mosvik kommune har hatt spesielle utfordringer knyttet til nedgang i innbyggertallet de senere årene. Dette har sammenheng med stor nedgang i antall arbeidsplasser, utflytting og negativ fødselsbalanse. Inderøy har også utfordringer knyttet til stagnasjon i befolkningsveksten som følge av negativ innenlands flytting. Positiv fødselsbalanse og økt innvandring fra utlandet har imidlertid bidratt til å opprettholde innbyggertallet. Utviklingen i antall arbeidsplasser er viktigere for befolkningsutviklingen i Mosvik og Inderøy enn i mange andre områder. Disse kommunene er blant de kommunene i Nord-Trøndelag som har størst negativ nettoutflytting sett i forhold til utviklingen i antall arbeidsplasser. Dette indikerer at en reduksjon i antall arbeidsplasser slår mer negativt ut for befolkningsutviklingen i disse kommunene enn for mange andre kommuner. Mosvik og Inderøy er også de to kommunene i Nord-Trøndelag som har minst egendekning av arbeidsplasser, dvs. at det er disse kommunene som har størst netto utpendling.

Pendlingsmønsteret viser at det, sett i forhold til tilgjengelige arbeidsplasser, foregår stor interaksjon på tvers av kommunegrensene mellom Inderøy og Mosvik. Pendlingsmønsteret viser videre at kommunene er en del av et større felles regionalt arbeidsmarked som omfatter Steinkjer, Leveanger og Verdal. I og med at kommunene er en del av et felles bo- og arbeidsmarked, og står overfor mange av de samme utfordringene, kan en kommunesammenslåing bidra til at man står sterkere i forhold til å løse felles utfordringer, og for kunne skape en mer helhetlig og framtidsrettet utvikling av kommunene.

9.2 Kommuneøkonomien

Befolkningsnedgang, svekket kommuneøkonomi og behov for nedskjæringer i tjenestetilbudet er en av de viktigste årsakene til at Mosvik har tatt initiativ til å utrede kommunesammenslåing med Inderøy.

Når det gjelder effektene av en kommunesammenslåing i forhold til rammetilskuddet, vil en sammenslåing resultere i en økning på 0,88 mill per år de 10 første årene etter en sammenslåing. Det innebærer at en sammenslått kommune de første 10 årene vil motta 8,8 mill kr mer enn det de to kommunene vil få i sum som selvstendige kommuner. Etter 10 år vil inndelingstilskuddet bli trappet ned med 14,9 mill kr over en periode på 5 år, noe som tilsier at det langsiktige årlige tilskuddsnivået vil ligge 14 mill kr under det de selvstendige kommunene hadde til sammen. Dette nivået vil da være i samsvar med utgiftsbehovet for en ny kommune med utgangspunkt i de kriterier som ligger i inntektssystemet, noe som vil forde at man henter ut stordriftsfordeler på både administrasjon og tjenesteproduksjon i løpet av de første 10 årene.

Det er klart at den nye kommunen vil kunne hente ut stordriftsfordeler innefor administrasjon, men også innen tjenesteproduksjon. Dersom den nye kommune legger seg på et nivå på administrasjonsutgifter per innbygger tilsvarende det nivået Inderøy kommune ligger på i dag, er innsparingspotensialet på litt over 5 millioner kroner årlig. Det er også et betydelig innsparingspotensial innen tjenesteproduksjon. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene i Mosvik harmoniseres ned til nivået i Inderøy, vil en sammenslått kommune ha et innsparingspotensial på 14,2 mill kr pr år. Kombinert med innsparingspotensialet på administrasjon utgjør dette totalt i overkant av 19 mill kr per år. Dette representerer da et innsparingspotensial på 5 mill kr per år ut over de innsparinger som de langsiktige nedtrappingene av inndelingstilskuddet forutsetter etter 15 år.

Innsparingspotensialet på tjenester kan imidlertid være vanskelig å realisere fullt ut, fordi dette ofte innebærer en sentralisering eller større samlokalisering av tjenester. Ungdomskolen i Mosvik er allerede besluttet overført til Inderøy og barneskolen i Framverran skal legges ned. Noe av innsparingspotensialet er således også i ferd med å bli hentet ut.

Andre økonomiske ordninger som kan påvirkes av en kommunesammenslåing er arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde, distriktstilskudd Sør-Norge, arealtilskudd i landbruket og eiendomsskatt. Mosvik ligger i dag i soner som gir rett til lavere arbeidsgiveravgift, større uttelling i forhold til distriktspolitiske virkemidler og arealtilskudd i landbruket. Dersom en sammenslåing innebærer at den nye kommunen blir plassert i samme soner Inderøy er i i dag, vil dette ha negative effekter for Mosvik. Dersom det motsatte skjer, vil dette utelukkende ha positive effekter for Inderøy. Ingen av kommunene mottar i dag distriktstilskudd Sør-Norge, men en sammenslått kommune kan være kvalifisert for slikt tilskudd. Potensielle konsekvenser av dette vil således utelukkende være positive. Hvilke effekter en kommunesammenslåing vil ha på disse ordningene er foreløpig ikke klargjort av statlige myndigheter, men dette bør være på plass før en eventuell sammenslåing. Det er sannsynlig at det legges til rette og etableres løsninger som gjør at kommunene ikke vil komme dårligere ut i forbindelse med en sammenslåing.

Inderøy har eiendomsskatt i hele kommunen, mens Mosvik har eiendomsskatt bare på verker og bruk. Her er det også ønskelig å legge til rett for en overgangsløsning for den nye kommunen, og at det nye kommunestyret får fatte vedtak om behov for eiendomsskatt.

Uavhengig av de økonomiske konsekvensene, må man vurdere behovet for å utvikle en kommune som er stor og mangfoldig nok til å levere gode kommunale tjenester og som har evne og ressurser til å drive god kommuneutvikling.

Mosvik har opplevd en sterk reduksjon i folketallet over lang tid, og befolkningsprognosene framover tyder på fortsatt stor nedgang. Dersom Mosvik fortsetter som egen kommune vil det knytte seg betydelige utfordringer i forhold til å tilpasse kommunen til et lavere driftsnivå. Færre innbyggere betyr at inntekts- og utgiftsnivået reduseres, og administrasjon og tjenester på tilpasses et mindre befolkningsgrunnlag. Ytterligere reduksjon i bemanningen vil være krevende for en kommune med små og sårbare fagmiljøer. For å avdempe negative effekter av dette til en viss grad, vil det være behov for å utnytte kommunens inntekspotensial fullt ut, bl.a. gjennom innføring eiendomsskatt og økning av satsene på kommunale tjenester.

9.3 Kommunale tjenester

Svekket kommuneøkonomi og fare for betydelige nedskjæringer i eksisterende tjenesteproduksjon fremheves som en utløsende årsak for at Mosvik tok initiativ til utredning av sammenslåing mellom Mosvik og Inderøy. I en situasjon der kommunen fortsetter alene må kvaliteten på de lovpålagte oppgavene reduseres, samtidig som en må se nærmere på hvilke ikke-lovpålagte oppgaver som kan fjernes.

I Mosvik knytter det seg betydelig utfordringer til at man har små og sårbare fagmiljøer. Enkeltpersoner har mange funksjoner og er ansvarlige for et bredt spekter av oppgaver. Administrativt rapporteres det om at det er krevende å ha ansvar for flere fagområder, og samtidig holde seg oppdatert og følge opp stadig nye krav og retningslinjer som kommunene blir stilt overfor. Mangel på fagmiljø gjør at man ofte ikke har noen å diskutere faglige problemstillinger og utfordringer med. Få personer å spille på gjør at det også oppstår utfordringer i forbindelse med sykefravær og ferieavvikling. I og med at en og samme person har et administrativt ansvar for flere kommunale virksomheter, er det flere som peker på at kommunen får et problem dersom en av disse skulle slutte. Kommune vil da miste viktig kompetanse på flere områder, og det vil være vanskelig å erstatte kompetansen som blir borte. Administrativt er det gjennomgående et klart ønske om en kommunesammenslåing for å få større og sterkere fagmiljøer som vil være i stand til å håndtere framtidens krav til kommunale tjenester på en tilfredsstillende måte.

Slik situasjonen er nå, er det behov for nedskjæringer i tjenestetilbudet, og man ser for seg at man i forbindelse med en sammenslåing med Inderøy vil ha større fleksibilitet når det gjelder å sikre kommunale arbeidsplasser. Videre er det håp om at en kommunesammenslåing kan gjøre det mulig å etablere større og mer attraktive stillinger. Innen pleie og omsorg er det utfordring med mange små prosentstillinger, og det er enkelte som har ansettelse i begge kommunene i dag.

Ved en kommunesammenslåing vil det være behov for samlokalisering av tjenester for å kunne dra nytte av større fagmiljøer og for å kunne hente ut økonomiske stordriftsfordeler. For å kunne opprettholde god tilgjengelighet til kommunale tjenester, og bevare tjenester i Mosvik som er viktig for utviklingen av lokalsamfunnet, blir det sett på som viktig at sykehjem, skole, barnehage og

servicekontor blir videreført i Mosvik ved en kommunesammenslåing. I forbindelse med samhandlingsreformen, hvor kommunene får tilført flere oppgaver knyttet til forebygging og etterbehandling, ser man for seg muligheter for at man i en sammenslått kommune kan ha større muligheter og mer fleksibilitet når det gjelder å sikre og videreutvikle driften av sykehjemmet.

Inderøy er heller ingen stor kommune i norsk målestokk, og det blir også her sett på som positivt med en kommunesammenslåing for å styrke fagmiljøene. Inderøy har fra tidligere hatt fokus på å sikre levende bygder gjennom opprettholdelse av skoler og barnehager i alle bygder. Oppfatningene i Inderøy er at dette også vil være naturlig for Mosvik. Det er noe mer usikkerhet i forhold til hvordan sykehjemmet skal drives videre, men her blir det også pekt på at et økende antall eldre medfører økende behov for sykehjemsplasser og at samhandlingsreformen kan åpne for nye utviklingsmuligheter.

Mosvik kommune er for liten til å på egen hånd kunne etablere et tilfredsstillende tjenestetilbud ut fra de forventninger og krav som stilles til norske kommuner. Kommunen har således et utstrakt interkommunalt samarbeid. Det blir hevdet at samarbeidet har blitt så omfattende at det har blitt både krevende og ressurskrevende å følge det opp. Det blir også gitt uttrykk for at det i liten kommune som Mosvik er vanskelig å påvirke innhold og utvikling av de kommunale tjenestene som leveres gjennom de interkommunale samarbeidene. Det vil si at den politiske styringen og kontrollen på hvordan tjenestene skal utvikles har blitt redusert. I den forbindelse er det også en utfordring at Fosen-samarbeidet dekker kommuner som ligger i forskjellige fylker. Mosvik har hatt mye samarbeid rettet mot Fosen-regionen. Kommunen har, uavhengig av om det blir en kommunesammenslåing eller ikke, sagt opp sitt samarbeid mot Fosen-regionen, og vil heller orientere seg mot Inderøy og de samarbeidskonstellasjoner som Inderøy er en del av.

Gjennom en kommunesammenslåing med Inderøy, vil behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert, samtidig som den nye kommunen kan få økt tyngde i regionale samarbeidsfora.

9.4 Demokrati

Et godt lokaldemokrati kan være avhengig av nærhet til innbyggerne, at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. På den annen side kan det politiske handlingsrommet og mulighetene til å kunne påvirke samfunnsutviklingen også spille en viktig rolle. Ved en kommunesammenslåing er det naturlig at det blir færre folkevalgte per innbygger. Fra tidligere kommunesammenslåinger har vi sett at antallet kommunestyrerepresentanter i den nye kommunen omtrent tilsvarer antallet representanter som den største kommunen hadde fra tidligere. Selv om det blir færre folkevalgte per innbygger i forbindelse med en sammenslåing mellom Inderøy og Mosvik, vil man ikke få noen storkommune, og avstandene mellom politikere og innbyggere blir langt fra uoverkommelige. Kommunene har relativt lik politisk sammensetning i dag, og flere hevder at siden kommunene har felles utfordringer og felles kultur, vil man ha større muligheter for å løse utfordringene i fellesskap. I Mosvik blir det også vist til at det politiske handlingsrommet er redusert som følge av trang økonomi. Det henvises i den forbindelse til at viktige politiske spørsmål fokuserer på hvordan man skal klare å opprettholde tilstrekkelig kvalitet på lovpålagte kommunale tjenester, hva man kan redusere av ikke lovpålagte tjenester og hvordan man kan sikre de kommunale arbeidsplassene.

Fra politisk hold blir det også kommentert at lite økonomisk og politisk handlingsrom kan gjøre det vanskelig å få folk til å stille på lister til kommunestyret. En annen utfordring knyttet til dette er at aktuelle kandidater i en liten kommune gjerne har mange roller, og det oppstår lett problemer i forhold til habilitet. Det er også erfaringer med at det kan være vanskelig å fatte ”upopulære” beslutninger. Man vet som oftest hvem som blir rammet av en slik beslutning. Selv om en sammenslått kommune vil bidra til færre representanter i folkevalgte organer og lavere politisk representasjon, kan en kommunesammenslåing virke stimulerende for lokaldemokratiet i den grad dette bidrar til økt økonomisk handlingsrom og bedre muligheter for prioriteringer. Økte muligheter for å kunne påvirke samfunnsutviklingen kan gjøre det mer interessant å engasjere seg i lokalpolitisk arbeid.

9.5 Forvaltning

Her har vi spesielt fokusert på mulige effekter av en kommunesammenslåing i relasjon til kommunenes rolle som utøver av myndighet, dvs. i hvilken grad en kommunesammenslåing kan føre til bedre saksbehandling, gjøre det lettere å håndtere habilitetsspørsmål og styrke innbyggernes rettssikkerhet. Sann sett er det ikke alltid like lett å skille mellom tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse i praksis. Kvaliteten på myndighetsutøvelsen er nært sammenfallende med tjenesteproduksjonen.

Tilbakemeldingene fra Mosvik er at det i en liten kommune kan være krevende å følge opp stadige endringer av lover, retningslinjer og krav på en god måte. Dette har sammenheng med at det gjerne er en og samme person som skal ha oversikt over flere områder. En fordel med å være en liten kommune er at saksbehandlerne kjenner kommunen og sakene godt, noe som bidrar til en effektiv saksbehandling. På den annen side kan det være habilitetsutfordringer knyttet til at ”alle kjenner alle”. Erfaringene fra andre steder er at større fagmiljø skaper økt trygghet for at beslutninger som fattes er riktige. Større kommuner er vanligvis mer robuste, og har bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettsikkerhet.

9.6 Samfunnsutvikling

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Å jobbe offensivt i forhold planlegging, kultur, næringsutvikling, nettverksbygging og samhandling med ulike aktører, forutsetter både økonomiske ressurser og tilstrekkelig kompetanse. I Mosvik er det en erkjennelse av at man ikke har klart å jobbe godt nok på dette området. I og med at både Mosvik og Inderøy sliter med noen av de samme utfordringene, kan en kommunesammenslåing bidra til å legge økt tyngde bak en felles innsats for å møte felles utfordringer. Både politisk og administrativt blir dette sett som en fordel. Inderøy har satt i gang et utviklingsprosjekt ”Inderøy 2020”, og det blir i Inderøy sett som naturlig at Mosvik blir en del av dette dersom man ønsker en kommunesammenslåing.

I forhold til framtidig samfunnsutvikling, blir det i tillegg til at kommunen har felles utfordringer, også pekt på at kommunene har kvaliteter som utfyller hverandre, og som kan gi nye utviklingsmuligheter. Flere nevner spesielt uutnyttede muligheter knyttet til reiselivsnæringen, men også mulighetene for utvikling av et mer differensiert næringsliv. I Inderøy blir det både fra administrativ og politisk hold gitt uttrykk for at også Inderøy har behov for nye impulser i sitt arbeid med nærings- og samfunnsutvikling, og at en kommunesammenslåing kan bidra til å skape ny entusiasme og fremdrift i dette arbeidet. Enkelte understreker også at den sammenlått kommune vil få en sterkere posisjon i Innherred, og at økt regional tyngde kan ha positive effekter for samfunnsutviklingen.

9.7 Synspunkter fra innbyggerne

Innbyggerne har hatt anledning til å komme med synspunkter og spørsmål knyttet til en eventuell kommunesammenslåing gjennom å svare på et spørreskjema som er lagt ut på kommunenes hjemmesider. Spørreundersøkelsen gir ikke noe representativt bilde av innbyggernes synspunkter, men er egnet til å få fram hva de som har svart er opptatt av. Det er 107 personer som har svart, og omtrent 80 % av disse kommer fra Mosvik. Av svarene som er gitt så langt, ser flertallet positivt på effektene av en sammenslåing i forhold til å styrke kommunen som organisasjon. Dette dreier seg om å få en mer robust kommune, få større og bedre fagmiljøer, få en bedre kommuneøkonomi, få økt politisk handlingsrom og stå sterkere rustet til å møte framtidige utfordringer. Et knapt flertall havner på den negative siden av skalaen i forhold til hvordan de tror effektene vil være i forhold til å sikre livskraftige lokalsamfunn, sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene og øke interessen for lokalpolitisk arbeid. Samlet sett er det så langt et lite flertall blant de som har svart på spørreundersøkelsen som ser positivt på en kommunesammenslåing.

Det kan være ulike årsaker til at en del innbyggere er negative. I Mosvik er det bl.a. frykt for at man blir en utkant i den nye kommunen, at man mister politisk innflytelse, at man får dyrere og dårligere tjenester. Videre er det frykt for at det blir innført eiendomsskatt, høyere arbeidsgiveravgift, at arbeidsplasser forsvinner og at fraflyttingen tiltar.

Blant de som er positive, blir det lagt vekt på at man får større og sterkere fagmiljøer, at det blir lettere opprettholde kommunale tjenester og sikre kommunale arbeidsplasser. Det pekes også at en større kommune vil ha lettere for å håndtere utfordringer og muligheter knyttet til samhandlingsreformen, og at felles kultur og felles utfordringer gjør at man sammen står sterkere i forhold til framtidig samfunnsutvikling.

Samlet sett virker det som positive argumenter fokuserer på kommunen som organisasjon, mens negative argumenter går på frykt for sentralisering, tap av arbeidsplasser og økt fraflytting. Hva man konkret ønsker å oppnå som følge av en kommunesammenslåing dreier seg i stor grad om hvilke politiske målsetninger for utviklingen man ønsker å realisere. Her vil det da naturligvis være en fordel med en bred politisk enighet om mål og tiltak som man ønsker å oppnå, og at disse så langt det lar seg gjøre blir nedfelt i en intensjonsplan for kommunesammenslåingen som kommunene slutter seg til.

I utkastet til intensjonsplan som nå foreligger, gis det svar på flere sentrale spørsmål som reises av innbyggerne som har svart på spørreundersøkelsen. Når det gjelder kommunale tjenester, legges det bl.a. til grunn at barnehage, skole, sykehjem med kjøkken, legekontor og servicekontor skal beholdes og videreutvikles i Mosvik. Det presiseres i den forbindelse at større ansvar og flere oppgaver til kommunene innen helse-, pleie- og omsorgssektoren, gir muligheter for økt satsing på disse tjenestene også i Mosvik. Det gis videre garantier om at ingen ansatte skal sies opp som følge av prosessen. De viktigste målsetningene med kommunesammenslåingen er å sikre en livskraftig kommune og sikre og videreutvikle kvaliteten på de kommunale tjenestene. Viktige delmål er bl.a. å styrke grunnlaget for en offensiv og samordna næringsutvikling og etablere attraktive og bolig- og fritidsområder i alle deler av kommunen.

Dette er målsetninger som kommunene har utfordringer med å møte på egen hånd, spesielt Mosvik. Negative befolkningsframskrivninger indikerer at utfordringene knyttet til svakere kommuneøkonomi og behovet for nedskjæringer i det kommunale tjenestetilbudet vedvarer. Tapping av både økonomiske og faglige ressurser gjør det også blir stadig vanskeligere å drive et offensivt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

9.8 Fordeler og ulemper. Samlet vurdering

Fordelene med kommunesammenslåing synes samlet sett å være en større enn ulempene. En kommunesammenslåing vil gi større fagmiljøer, bidra til å sikre arbeidsplasser, gi mindre sårbarhet og gjøre det lettere å opprettholde tjenestenivået og imøtekomme stadig økende krav til kommunale tjenester. Større fagmiljøer gir høyere kompetanse, det blir lettere å unngå habilitetsutfordringer, sikre likebehandling og ivareta folks rettsikkerhet. Selv om kommunene er forskjellig i størrelse, står kommunene overfor felles utfordringer knyttet nærings- og befolkningsutvikling. Kommunene er også en del av et felles bo- og arbeidsmarked. En kommunesammenslåing kan således bidra til at man står sterkere i forhold til å løse felles utfordringer.

Blant innbyggerne i Mosvik er det en del som frykter at en sammenslåing skal føre til økt sentralisering og ytterligere tap av arbeidsplasser. Det vil si at man er redd for at en kommunesammenslåing vil bidra til å forsterke den negative befolkningsutvikling som man har opplevd de senere årene. Enkelte etterlyser klarere mål i forhold til hva slags samfunnsutvikling man ønsker å oppnå som følge av en kommunesammenslåing. I utkastet til intensjonsplan som nå foreligger fra prosjektgruppa, er dette forsøkt tydeliggjort. Man ønsker bl.a. at viktige tjenester som barnehage, skole, sykehjem med kjøkken, legekontor og servicekontor skal beholdes og videreutvikles i Mosvik. Man ønsker å styrke arbeidet med næringsutvikling og legge til rette for attraktive og bolig- og fritidsområder i alle deler av kommunen.

Dette er målsetninger som kommunene har utfordringer med å møte på egen hånd, spesielt Mosvik. Negative befolkningsframskrivninger indikerer at utfordringene knyttet til svakere kommuneøkonomi og behovet for nedskjæringer i det kommunale tjenestetilbudet, vedvarer. Tapping av både økonomiske og faglige ressurser gjør det også blir stadig vanskeligere å drive et offensivt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid.

I forhold til å kunne realisere målsetninger om en positiv samfunnsutvikling og sikring av livskraftige lokalsamfunn, er det også viktig å kunne spille på et bredt sett av ressurser. Å initiere, planlegge og realisere utviklingsprosjekter, -prosesser og -tiltak forutsetter at man har både kompetanse, tid og økonomiske ressurser til

rådighet. Bredere utviklingsprosjekter forutsetter samarbeid mellom ulike aktører, og at man evner å inngå partnerskap og utløse både interne og eksterne ressurser. Større kommuner vil ha større forutsetninger for kunne utnytte og spille på de muligheter som eksisterer. En kommunesammenslåing vil således kunne virke positivt for å styrke kommunenes ressurser og handlingsrom i forhold til framtidig utviklingsarbeid. Inderøy har nettopp startet et langsiktig utviklingsprogram fram mot 2020. I og med at begge kommunene har mange av de samme utfordringene, er det grunn til å anta at man sammen står sterkere i forhold til å møte disse utfordringene enn hver for seg.

Referanser

- Brandtzæg, B.A. (2006 a) *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229/2006.
- Brandtzæg, B.A. (2006 b) *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29/2006.
- Brandtzæg, B.A. (2009) *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. TF-rapport nr. 258/2009
- Brandtzæg, B.A. og Møller, G. (2004) *Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 16/ 2004.
- Bukve, O. (1999) *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskolen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Dræge, M., Løyland, K. og Ringstad, V. (1997) *Brukertilfredshet med kommunale tjenester*. Telemarksforskning-Bø. rapport nr 131.
- Fiksum, J.Å (2010) *Inderøy skal stoppe fraflyttingen*, Trønder-Avisa, 5.2.2010
- Grefsrud og Hagen (2003) *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2004) *Analyseveileder kommuneinndeling – til bruk ved vurdering om fordeler og ulemper ved endringer i kommuneinndelingen*.
- Kvello, Ø. og Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2. Steinkjer.
- Myrvold, T. M. (2001) *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatorendiskusjon*. Prosjektrapport 2001:1, NIBR.
- NOU 1992: 15. *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*, Kommunaldepartementet.
- NOU 2005:18. *Fordeling, forenkling, forbedring - Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*, Kommunal- og regionaldepartementet
- Nyborg, J. (2001) *Mosvik kommune 100 år, 1901-2001*, festskrift
- Sletvold, L. (2001) *Om klager på kommunen. En surveyundersøkelse*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Skriftserie 4/01.

St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet

Sunde, H. og Brandtzæg, B.A. (2006) *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak/Telemarksforskning-Bø. Rapport.