



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

KOMMUNEREFORMEN ENDELIG TILRÅDING – FOSEN – PR. 01.02.2017 FRA FYLKESMANNEN I SØR-TRØNDELAG



1. Ytre Fosen (Ørland, Bjugn, Åfjord, Roan og Osen)

1.1 Fylkesmannens tilråding pr 16. desember

Fylkesmannen har tidligere omtalt situasjonen på Fosen både pr. 1 oktober og 16. desember 2016. Situasjonen vi så den pr. 16. desember 2016 var at:

1. Frivillige prosesser er ikke avsluttet på Fosen. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vil avvete disse før vi gir vår endelige tilråding.
2. Samtidig ser vi at situasjonen høsten 2016 har bygget opp under og forsterket den faglige vurderingen Fylkesmannen gav 30.09.2016 om å redusere sårbarhet, forsterke samfunnsutviklings- og vekstimpulser som Fosen har og dermed Fosen sin posisjon som tyngdepunkt:

Ørland kommune bør ikke stå alene.

Roan kommune bør ikke stå alene.

Osen kommune bør ikke stå alene, men kan selv gjøre sitt valg om sammenslåing nordover eller sørover.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vurderer å tilrå at det fattes nasjonalt vedtak våren 2017 om at Fosen bør være en kommune allerede fra 01.01.2020. Dersom vi skulle tilrå en ev. mellomløsning, må denne etter Fylkesmannens mening være omforent mellom kommunene og sikre at ingen av kommunene ble stående igjen alene. Fylkesmannen har gitt kommunene på Fosen utsettelse til 31.01.2017 for å gi endelige konklusjoner. Vi vil gi vår tilråding umiddelbart etter dette.

1.2 Hva har skjedd etter 16. desember?

Følgende har skjedd lokalt;

- Bjugn
 - Kommunestyret vedtok 22.09.2016 en intensjonsavtale om sammenslåing av Bjugn, Åfjord og Roan.
 - På grunnlag av dette er det gjennomført en innbyggerinvolvering:
 - Folkemøter på fem forskjellige steder i kommunen, med deltakelse fra ulike politiske partier og ståsteder.
 - Informasjon og dokumenter er gjort tilgjengelige på kommunens nettsider, og en brosjyre med intensjonsavtalen er distribuert til alle kommunens husstander.
 - Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i uke 3 i 2017, der 800 innbyggere ble oppringt og spurt om sitt standpunkt til sammenslåing med Åfjord kommune. 43% svarte at de var for at Bjugn og Åfjord går sammen til en kommune, 46 % var mot og 12 % svarte vet ikke.
 - I kommunestyret 31.01.2017 ble det med 16 mot 5 stemmer vedtatt at:
 - «Bjugn kommunestyre vedtar en sammenslåing med Åfjord og eventuelt Roan i henhold til vedtatte intensjonsavtale.
 - Kommunestyret ber rådmannen å effektivere vedtaket og starte arbeidet med sammenslåing med Åfjord og eventuelt Roan umiddelbart».
- Åfjord
 - Kommunestyret vedtok 22.09.2016 en intensjonsavtale om sammenslåing av Bjugn, Åfjord og Roan.
 - På grunnlag av dette er det gjennomført en innbyggerinvolvering:
 - Informasjonsmøter på tre steder i kommunen, med til sammen 180 deltakere.
 - Informasjon og dokumenter er gjort tilgjengelig på kommunens nettsider, og en brosjyre med intensjonsavtalen er sendt ut til alle kommunens husstander.

- Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i uke 3 i 2017, med spørsmål om hva som er best for Åfjord kommune i framtiden. Av 725 personer som ble spurt, svarte 45 % at de ønsker sammenslåing med Roan, 4 % ønsker sammenslåing med Bjugn, 37 % ønsker sammenslåing med både Roan og Bjugn. 14 % vet ikke.
 - I kommunestyret 31.01.2017 ble det vedtatt at:
 - «Åfjord kommunestyre viser til *gjensidig vedtak om sammenslåing av Roan og Åfjord kommuner av 16. juni 2016, * intensjonsavtale med Bjugn, vedtatt av kommunestyrene i Åfjord og Bjugn den 22. september 2016 som henholdsvis sak KST-68/2016 i Åfjord og KST-85/2016 i Bjugn, om sammenslåing av Bjugn og Åfjord kommuner, *til sammen 5 folkemøter i Åfjord i 2016 og 2017,* innbyggerundersøkelse i januar 2017, og ønsker ut fra dette sammenslåing med både Bjugn og Roan kommuner.
 - Åfjord kommunestyre legger de inngåtte intensjonsavtalene med henholdsvis Bjugn og Roankommuner til grunn for sin beslutning, og vil understreke at premissene i disse avtalene er en grunnleggende forutsetning for vedtak om kommunesammenslåing med Bjugn og Roan».
- Roan
 - Roan hadde i sitt kommunestyrevedtak fra juni 2016, sagt ja til sammenslåing med Åfjord.
 - Åfjord/Bjugn uttrykte gjennom høsten 2016 at de ønska Roan med i samtalene, og Roan ble inkludert i intensjonsavtalen Bjugn og Åfjord vedtok.
 - Etter flere runder med politiske drøftinger og vedtak, endte kommunestyret i Roan med å vedta 15.12.2016 med 9 mot 8 stemmer:
 - «Med bakgrunn i innbyggerundersøkelse gjennomført av NIVI i 2014, vedtak om sammenslåing med Åfjord kommune i sak 63/16, samt innbyggerinitiativ fremlagt i dagens møte opphever Roan kommunestyre sitt vedtak i sak 85/16. Dialogen med Bjugn kommune med formål om sammenslåing av Roan, Åfjord og Bjugn kommuner avsluttes umiddelbart. Roan kommunestyre sier nei til en sammenslåing av disse tre kommunene. Roan kommunestyre står ved sitt vedtak om sammenslåing med Åfjord kommune. Det bes om en avklaring fra Åfjord kommunestyre om Åfjord kommune vil slå seg sammen med Roan kommune eller Bjugn kommune».
- Ørland
 - Ørland varsla i november at de var interessert i å starte en dialog med Bjugn kommune.
 - I Ørland behandlet kommunestyret 26.01.2017 et innbyggerinitiativ som har til hensikt å få i gang igjen forhandlinger mellom Bjugn og Ørland. Med 19 mot 6 stemmer ble det vedtatt at:
 - «På bakgrunn av de vedtak kommunestyret i Bjugn har fattet, synes det fornuftig å avvente ytterligere initiativ fra Ørland kommune inntil det er bragt klarhet i hva som blir konklusjonene i det arbeidet og de drøftinger som nå foregår mellom Bjugn, Åfjord og Roan om evt. sammenslåing».
- Osen. Det har ikke vært prosesser der Osen kommune har deltatt.

1.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen gjør seg følgende vurderinger på bakgrunn av de prosesser som er gjennomført:

- Fylkesmannens tilnærming til arbeidet med våre tilrådinger i kommunereformen, har vært at vi støtter opp under frivillige kommunesammenslåinger der disse underbygger kommunereformens mål og kriterier for framtidens kommuner.
- Tross pågående prosesser over lang tid og nå med de siste vedtakene, har ikke situasjonen rundt kommunereformen blitt klarere for Fosens del. Åfjord ønsker sammenslåing med både Bjugn og Roan, og presiserer at avtalen Åfjord/Roan står ved lag. Bjugn ønsker sammenslåing med Åfjord og eventuelt Roan. Roan på sin side ønsker kun sammenslåing med Åfjord. Ørland gjentar og er tydelig på at de ønsker å komme i gang med ny dialog med Bjugn, men står inntil videre utenfor. Osen står også alene. Rissa og Leksvik blir en ny kommune fra 1.1.2018.

- I sum betyr dette at vi på Fosen ikke har en løsning gjennom frivillige lokale prosesser som gir et entydig resultat og omforente løsninger. I bunnen mener Fylkesmannen at det likevel ligger en erkjennelse hos alle kommunene (unntatt Osen), med bakgrunn i kunnskapsgrunnlag og prosesser, om at de er mer tjent med å gå sammen med andre enn å stå alene.
- Fylkesmannen har i vår tilråding pr 30. september pekt på faglige argumenter og analyser som drar i retning av at disse kommunene ville være tjent med kommunesammenslåing. Vi har vært veldig tydelig på, og det står fast, at for å redusere sårbarhet, forsterke samfunnsutviklings- og vekstimpulser som Fosen har og dermed Fosen sin posisjon som tyngdepunkt – bør verken Ørland, Roan eller Osen stå alene:
 - Ørland. Kommunen er sårbar mht framtidig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Kommunen har stor betydning for utviklingen av et regionalt tyngdepunkt på fosen, og har tunge nasjonale oppgaver som krever at areal, tjenester og samfunnsutvikling ses i et regionalt perspektiv innenfor bo- og arbeidsmarkedet. Spørsmålet om kommunesenter og andre fordelingsproblemer er krevende, men det er et underliggende og tydelig flertall over tid hos innbyggerne som ønsker sammenslåing med Bjugn.
 - Roan. Kommunen er svært sårbar mht framtidig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. Kommunen har mye ressurser for samfunnsutvikling, men har ikke kapasitet til å realisere dette selv. Kommunen er derimot viktig for å bygge opp under et regionalt tyngdepunkt på Fosen.
 - Osen. Også Osen er svært sårbar mht framtidige utfordringer, men er mindre avgjørende for oppbygging av et regionalt tyngdepunkt. Osen har heller ikke deltatt i omfattende prosesser med sine nabokommuner. Som tidligere beskrevet tilrår Fylkesmannen at Osen bør slås sammen med andre til en større kommune senest i 2025, men kommunen kan selv velge om dette skal skje nordover eller sørover. I det følgende omtaler vi derfor kun de øvrige kommunene.
- Slik situasjonen er nå, har vi som nevnt ingen omforent løsning som gir en helhet på Fosen. Rissa og Leksvik blir en kommune fra 1.1.2018. Mange alternativer er aktuelle for de andre, men utelater enten en eller to kommuner:
 1. Bjugn og Åfjord kan gå sammen, men da står Ørland og Roan utenfor. Vi får en tredeling av kommuner på Fosen (to nye sammenslåtte konstellasjoner og to enkeltstående), som gjør det krevende å opprettholde de interkommunale tjenestesamarbeidene de ønsker og trenger. Det blir også en utfordring å få samla ressurser, strategier og løsningskraft rundt nasjonale oppdrag på kampflybase, vindkraft og store samferdselsprosjekter.
 2. Bjugn, Åfjord og Roan kan gå sammen, men da står Ørland utenfor. Vi får også her en tredeling av kommuner på Fosen, men med en annen strategisk balanse. Ellers samme utfordringer på tjenestesisden og samfunnsutvikling som nevnt ovenfor.
 3. Ørland/Bjugn og Åfjord/Roan kan gå sammen. Dette var løsningen som fremsto som mest åpenbar før det ble nei i folkeavstemming på Ørland våren 2016. Vi registrerer nå at Ørland uttrykker at de vil sette prosessen i gang igjen. Også ved en slik løsning oppstår det en tredeling på Fosen, som kan svekke mulighetene for felles samhandling innenfor tjenester og samfunnsutvikling. Det foreligger dessuten så langt ingen gjensidige vedtak mellom kommunene for en slik løsning. Vi må her ta forbehold om en eventuell videre utvikling etter Ørland kommunes ovennevnte vedtak av 26.01.2017.
 4. Ørland, Bjugn, Åfjord og Roan kan gå sammen. Dette ivaretar noen av hensynene bak avtalen mellom Bjugn og Åfjord, delvis også Roan, men alternativet er likevel forkastet av disse kommunene. Her oppstår det en todeling mellom Indre og Ytre Fosen som også kan svekke mulighetene for å styrke Fosen som samlet region, og som skyter en eventuell én-kommuneløsning ytterligere ut i tid.
- Alle mellomløsninger har fordeler og ulemper utfra regionen som helhet. Alle kommunene inkl. Rissa og Leksvik, trenger et felles perspektiv på Fosen både på tjenester og samfunnsutvikling.
 - Høsten 2016 har det blitt stilt spørsmål ved bærekraften i flere regionale tjenester på Fosen, blant annet IKT, helse og barnevern.
 - Høsten har også understreka at det alle mellomalternativer vil være preget av intern uenighet mellom kommunene om de ulike alternativene. Dette vil gi Fosen som helhet samfunnsmessige tap.

- Mellomalternativene styrker i langt mindre grad Fosen som et tyngdepunkt i Trøndelag. Ett Fosen vil bli en stor aktør i kampen om oppmerksomheten i et felles Trøndelag, der det også blir færre og større aktører framover.
- Dette er bakgrunnen for at Fylkesmannen har pekt på at mange hensyn taler for at Fosen på sikt bør være én kommune. Dette er også noe ordførerne og kommunene har pekt på selv, og det fremstår som den eneste omforente løsningen som har oppslutning fra alle parter. Det er imidlertid et spørsmål om hvilket tidspunkt som er mest hensiktsmessig for en slik sammenslåing:
 - Rissa og Leksvik er inne i en omfattende prosess rundt gjennomføring av sin sammenslåing, og Fylkesmannen mener at de må få anledning til å få etablert den nye kommunen før ny sammenslåingsprosess starter opp.
 - Dersom det lages andre mellomløsninger som i likhet med Indre Fosen må få rimelig tid til prosess og etablering, vil det ønskede sluttresultatet med én Fosen-kommune bli skjøvet ytterligere ut i tid med de samfunnstap dette gir. Erfaringene viser at det er tungt å sette i gang to slike prosesser kort tid etter hverandre.
 - Dersom Fosen som en kommune omfattes av nasjonale vedtak i 2017, vil alle kommuner få tilgang på de økonomiske virkemidlene i reformen. Dette utgjør betydelige midler for Fosen.
- Osen. Fylkesmannen mener Osen ikke bør stå alene som kommune på sikt, men at kommunen selv må finne ut om det er mest naturlig sammen med kommuner på Fosen eller nabokommuner i øst/nord.

1.4. Fylkesmannens tilråding

Fylkesmannen støtter i utgangspunktet de vedtakene som kommunene selv har gjort, men ser at summen av vedtakene ikke gir noe entydig resultat i dette tilfellet. Vi vil derfor gjenta vår tidligere tilråding om en én-kommuneløsning.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelags primære tilråding er at det fattes nasjonalt vedtak våren 2017 om at Fosen (inkl nye Indre Fosen kommune) blir én kommune etter 1.1.2020. Av hensyn til de pågående prosessene mellom Rissa og Leksvik bør det vurderes ikrafttreden noe senere.

Vår subsidiære tilråding er at ingen mellomløsninger bør medføre at Ørland og Roan blir stående alene. Dersom én mellomløsning (av de fire som er nevnt over) skal velges, mener Fylkesmannen at det må være den løsningen som gir de beste betingelsene for å styrke samlet vekstkraft og gjennomføring av nasjonale oppdrag på Fosen, som underbygger og videreutvikler integrasjonen i ett bo- og arbeidsmarked og som peker best framover mot én Fosen-kommune. Følgende kommentarer kan gis til dette:

- Vi ser at både alternativ 3 (Ørland/Bjugn og Åfjord/Roan) og alternativ 4 (Ørland, Bjugn, Åfjord og Roan) kan være gode alternativer i forhold til å tilfredsstille målene i kommunereformen og realisere vekstmulighetene på Fosen.
- Alternativ 3 er mest gjennomarbeidet, i form av at det finnes et bredt kunnskapsgrunnlag i bunnen og gjennomført innbyggerinvolvering bygger opp under en slik løsning. Folkeavstemminger som er holdt, viser også dette.
- Alternativ 4 har blitt mindre jobbet med som løsning, og dersom den skal velges bør den gjennomgå en utredningsfase.