



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Formannskapet		
Kommunestyret		

Trøndelagsutredningen med tilhørende intensjonsplan - høring

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Stjørdal kommune vurderer Trøndelagsutredningen som et meget godt grunnlag for beslutning om samling av de to Trøndelagsfylkene.
2. Stjørdal kommune støtter forslaget om samling av dagens to fylker i Trøndelag til et nytt Trøndelagsfylke med tilhørende forslag til intensjonsplan og slutter seg ellers til rådmannens vurderinger i saken.

Vedlegg:

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Hele Trøndelagsutredningen finner du her: <http://trondelagsutredningen.no/>

Sammendrag:

Kommunen har mottatt Trøndelagsutredningen til uttalelse fra begge fylkeskommunene, denne tilrår en sammenslåing av de to fylkeskommunene. Det er også utarbeidet en politisk intensjonsplan. Utredningen omfatter de aktuelle tema og mandat som fylkestingene tidligere har vedtatt i 2014.

Det er i saksframlegget forsøkt redegjort for de mest aktuelle problemstillingene som er reist og gitt vurderinger temavis. Rådmannen anbefaler at Stjørdal kommune gir sin tilslutning til forslaget om å samle de to fylkeskommunene til et nytt og samlet Trøndelag.

Saksopplysninger

Bakgrunn:

Stjørdal kommune har fått Trøndelagsutredningen med intensjonsplan oversendt til uttalelse fra både Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommune, frist for uttalelse er 5.2.2016.

Stortinget har startet kommunereformarbeidet og besluttet i 2014 at det skal være et folkevalgt regionalt nivå, hvor form og rolle skal belyses.

Trøndelagsfylkene hadde da allerede startet en felles drøfting om det framtidige folkevalgte regionnivået. Et mål med kommunereformen er å få større og mer robuste enheter som også kan ivareta oppgaver som i dag håndteres av fylkeskommunene og ulike statsetater. Flere politisk partier har stilt spørsmål om fylkeskommunenes framtid og vurdert at to nivå (kommune og stat) var tilstrekkelig og at mange av de nåværende fylker er for små og lite effektive som forvaltningsenheter. Stortinget vedtok våren 2014 i samband med kommunereformen at det skal være et folkevalgt mellomnivå og ba om en stortingsmelding våren 2015 hvor også nivåets form og rolle skulle belyses. **Det er ikke flertall på Stortinget for å videreføre dagens fylkeskommuner.** Derimot er det flertall for fortsatt tre folkevalgte nivå hvis enheten blir større, med andre ord, **stortingsflertallet ønsker tre folkevalgte nivå men ikke dagens fylkeskommuner.**

En frivillig sammenslåing av Trøndelagsfylkene i forkant av en bebudet nasjonal prosess kan gi visse fordeler, bl.a større handlingsrom og muligheter for å påvirke nasjonale prosesser.

Det ble vedtatt mål og mandat for utredningsarbeidet og tema og områder som skulle utredes. Følgende tema skulle utredes:

1. Politiske avklaringer
2. Balansert og bærekraftig utvikling
3. Organisasjon og administrative forhold
4. Administrasjonssenter
5. Statens organisering
6. Økonomiske forhold
7. Tjenesteproduksjon
8. Prosess

Formålet med utredningsarbeidet er å gi fylkestingene et beslutningsgrunnlag for å avgjøre spørsmålet om sammenslåing, samt gi føringer for politikk, organisering osv. i et nytt fylke.

Utredningens sammendrag og anbefalinger: (kopiert fra utredningen)

Sammendrag og anbefalinger

Formålet med denne saken er å gi fylkestingene et beslutningsgrunnlag for å avgjøre spørsmålet om sammenslåing, samt gi føringer for politikk, organisering osv i et nytt fylke. De ulike temaene som berøres i saken drøftes i lys av dette, og ikke i sin fulle bredde.

Det regionale nivået som drøftes i utredningen bygger på landets administrative, forvaltningsmessige regioninndeling, dvs fylkene. I fylkene finner vi både organer for statlig styring og fylkeskommunen, som

er et organ for regionalt sjølstyre. Det er særlig samfunnsoppgaver som bør håndteres ut fra regionalt skjønn og initiativ som er tillagt fylkeskommunene.

I tillegg til denne vedtatte administrative regioninndelingen finnes det også andre, funksjonelt oppståtte regioner, som er større områder hvor bosetting, service og arbeidsmarked danner en enhet, samt regioner definert av historisk fellesskap/identitet. Når det ofte sterke samhandlingsstrukturer, som gir regionnivået særlige forutsetninger for felles satsing og nyskaping. Fylkeskommunen, som har rollen som «oppmann» for regionens utvikling, står sentralt i å realisere dette.

Det er en utfordring at de funksjonelle regionene over tid har vokst sammen på tvers av fylker, og dermed blitt delt mellom flere fylkeskommunale "oppmenn" og deres respektive planlegging, forvaltning og tiltak. For å unngå slik overlapping har derfor staten de senere årene valgt å organisere sine regionale virksomheter i større enheter enn fylket, for å få bedre samsvar med de funksjonelle områdene de skal betjene. Vi ser til og med at staten lar en fylkesmann dekke flere fylker (Aust- og Vest-Agder). Mye tyder på at fylkeskommunene nå ikke får oppgaver eller funksjoner de naturlig burde hatt, fordi fylkene er for små. Fylkene er i ferd med å miste sin betydning som regionale styringsenheter, og fylkeskommunene sin betydning som regionale utviklingsenheter.

Dette virker paradoksalt i en tid hvor det synes å være faglig konsensus om at det er regionene man bør satse på om man vil fremme nasjonens konkurransekraft og verdiskaping. Derfor har også Stortinget initiert en regionreform med sikte på nettopp å etablere større fylker, som samsvarer bedre med den funksjonelle geografien, slik at fylkeskommunene kan tildeles flere oppgaver og spille en sterk samfunnsutviklingsrolle.

Fylkestingene i Sør- og Nord-Trøndelag gjorde samme vurdering som Stortinget da de høsten 2014 på eget initiativ vedtok å utrede å samle de to fylkene til ett Trøndelagsfylke.

Resultatet er den foreliggende utredningen, hvor de temaene som utredningsmandatet peker på, er forsøkt klarlagt.

Kapittel 2 Samling av Trøndelag til en folkevalgt regional enhet gjør nærmere rede for fylkeskommunenes rolle, samt problemet med at fylkene er blitt for små både i forhold til funksjonelle regioner og funksjonelle krav. Det gjøres også rede for forholdet til reformprosesser innen offentlig forvaltning.

Kapittel 3 Formelle rammer og prosess gjennomgår en rekke formelle forhold knyttet til sammenslåing av de to fylkene. Her gjøres det rede for Inndelingslovas bestemmelser om dette, bl.a. om oppnevning av fellesnemnd. Det gjøres også rede for utarbeiding av intensjonsplan. Selv om det ikke er noe krav i Inndelingslova, har det etter hvert blitt vanlig praksis at kommuner som slår seg sammen på forhånd utarbeider og vedtar en slik plan. Intensjonsplanen er en avtale mellom partene som skal slå seg sammen om hvordan en rekke sentrale spørsmål og interesser skal ordnes i den nye enheten. Meningen er at forslag til løsning på viktige spørsmål skal være kjent før det gjennomføres en innbyggerhøring, og før det fattes endelig vedtak i besluttsende organ.

Inndelingslova anbefaler at det gjennomføres en innbyggerhøring i forbindelse med sammenslåing, men det sies ikke noe bestemt om hvilken form eller innhold en slik innbyggerhøring bør ha. To alternativ drøftes i utredningen under pkt 3.3: *folkeavstemning og innbyggerundersøkelse*.

Norsk rett har ingen regler som åpner for lokale folkeavstemninger som er rettslig bindende, men det er ikke noe til hinder for at kommunene eller fylkeskommunene kan legge saker ut til rådgivende folkeavstemning. I utredningen vises det til enkelte innvendinger mot folkeavstemninger, særlig deres representativitet ved lav valgdeltakelse. Alternativet er innbyggerundersøkelse. Det er også mulig å gjennomføre både innbyggerundersøkelse og folkeavstemning. Flere kommuner har f.eks. først

gjennomført en innbyggerundersøkelse under utredningsfasen om kommunesammenslåing, og deretter en rådgivende folkeavstemning før endelig beslutning. Det tas sikte på å gjennomføre en innbyggerundersøkelse i den foreliggende saken mens den er til offentlig høring.

Slik offentlig høring er ikke noe krav i Inndelingslova. Det anbefales likevel å benytte offentlig høring, for å få uttalelse fra organiserte interessenter (offentlige instanser, næringsliv osv), og ikke bare fra enkeltpersoner, som er de som høres i en innbyggerundersøkelse og en folkeavstemning.

Kapittel 4 Politiske forhold tar opp spørsmål som valgdistrikt og antall representanter i det nye fylkestinget. Etter gjeldende lovverk vil det nye fylket utgjøre valgdistriktet både ved Stortings- og fylkestingsvalg. Muligheten for å dele det nye fylket inn i flere valgkretser drøftes, men det konkluderes med å anbefale at den lovbestemte ordningen legges til grunn. Når det gjelder antall representanter i det nye fylkestinget, anbefales det å legge seg på linje med de av dagens fylkeskommuner som har høyest antall.

Det gjøres også rede for de to styringsmodellene (formannskapsmodellen og parlamentarisk modell), samt politisk arbeidsform og politisk sekretariat.

Kapittel 5 omhandler Balansert og bærekraftig utvikling. Dette temaet har mange elementer som påvirker hverandre, og som bør ha innbyrdes balanse. Resultatet slår over tid ut i den demografiske strukturen. Ved å se hvordan denne har utviklet seg i tiårene fram til i dag, samt på framskrivninger for de neste tiårene, får man en indikasjon på retning og omfang av endringskreftene, og hvor bærekraftig nåværende struktur er. Her tegner det seg et klart mønster. Grovt sett er det områdene som faller langs den nord-/sørgående akse ut fra Trondheim som har den største befolkningsveksten, mens det er i områdene utenfor man har befolkningsnedgang, reelt eller relativt. Unntakene er blant annet Hitra og Frøya i Sør-Trøndelag og Vikna i Nord-Trøndelag. Fyller man ut bildet med statistikk som viser alders- og kjønnsbalansen, blir disse utfordringene enda tydeligere, og enkelte steder ganske bekymringsfulle.

Tilgangen til arbeid er den store driveren for befolkningsutviklingen i kommunene, enten i form av tilgjengelige arbeid i kommunen eller ved kort pendlingsvei til arbeidsplasser i nærliggende kommuner. Trøndelag er på mange vis en ganske «komplett» region, med stor bredde av naturmiljø og naturgitte ressurser, og et utdannings- og forskningsmiljø som dekker alle nivå og alle sentrale fagfelt.

Sysselsettingsutviklingen i de ulike delene av Trøndelag viser imidlertid at det selv i en slik "komplett" region er krevende å opprettholde en god balanse. Det er mange områder som har hatt svak eller negativ sysselsettingsutvikling siden år 2000. I et samlet Trøndelag blir det enda tydeligere at det må skapes balanse mellom Trondheimsområdet med dets mange spesialiserte funksjoner, og distriktene, hvor både naturressurser og viktige produksjonsmiljø er å finne. Her kreves det god kobling mellom sentrum og distriktene.

Dette understreker betydningen av at fylkeskommunen gis en sterk samfunnsutviklerrolle, noe som også er intensjonen i den nylig igangsatte Regionreformen. I kapittelet drøftes det hva denne rollen er og bør være, og hvordan den påvirkes av en sammenslåing av fylkene. Antakelig er det fordelaktig at det på sentrale områder blir én styrende aktør i stedet for to, at disse representerer hele Trøndelag, og har som oppgave å ivareta hele Trøndelags interesser. Bedre geografisk samsvar mellom fylket og den funksjonelle regionen bør også kunne styrke fylkeskommunens lederrolle for samfunnsutviklingen i regionen. Det påpekes imidlertid at det allerede lenge har vært et omfattende samarbeid mellom de to fylkeskommunene, noe som har resultert i mange felles planer og felles deltakelse i partnerskap.

Kapittel 6 Organisatoriske og administrative forhold. Når den nye fylkeskommunens organisasjon og lokalisering skal fastlegges, vil et viktig funksjonskrav være å ivareta *nærheten til innbyggere, tjenestebrukere og samarbeidspartnere* på en god måte. Dette blir en særlig utfordring for et samlet Trøndelagsfylke, som får stor utstrekning og en svært variert nærings- og bosettingsstruktur. Den nye

fylkeskommunen må organiseres slik at den både er synlig og gir tilfredsstillende nærhet og utviklingsstøtte i en stor spredtbygd del, og samtidig har sterk tilstedeværelse i en relativt tett befolket og næringsmessig tung del. Dette tilsier en eller annen form for desentralisert organisering, som kan balansere disse hensynene. Et annet viktig hensyn å ivareta, er regional balanse mht sysselsetting og kompetanse.

I sum peker dette mot at lokalisering av den nye fylkeskommunens virksomhet vil være en sentral problemstilling, som berører så vel dens legitimitet som dens samfunnsutviklingsevne, dens nærhet til sine mange brukere og øvrige interessenter osv.

Hver av de to Trøndelagsfylkene har i dag sin "fylkeshovedstad", dvs byer hvor de to sentrale offentlige forvaltningsorganene på fylkesnivå - fylkeskommunen og fylkesmannen - er lokalisert. Nord-Trøndelag har Steinkjer, og Sør-Trøndelag har Trondheim. Hver for seg fungerer begge byene godt som administrasjonssentra, og vil også kunne gjøre det for et sammenslått fylke. I følge utredningsmandatet skal imidlertid Steinkjers rolle som framtidig lokasjon for offentlige arbeidsplasser vektlegges særskilt.

Fylkeskommunene representerer betydelig sysselsetting i de to byene, derunder mange sysselsatte med høy utdanning og kompetanse. Ved sammenslåing av fylkene vil dessuten andre virksomheter med fylkesvis organisering kunne følge etter, bl.a. fylkesmannen. Betydningen av slike endringer er relativt sett større for Steinkjer enn for Trondheim. Dette er vurdert av Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) i en egen rapport som er vedlagt utredningen.

Mens et ønske om at den nye organisasjonen skal bidra til å balansere sysselsettings og kompetansesituasjonen i et samlet Trøndelag peker klart mot Steinkjer som nytt administrasjonssentrum, tilsier betydningen av oppfølging av det befolknings- og næringstunge Trondheimsområdet en tilsvarende sterk og aktiv tilstedeværelse i Trondheim.

De to hensynene

- ♦ nærhet til innbyggere, tjenestebrukere og samarbeidspartnere, samt
- ♦ regional balanse mht sysselsetting og kompetanse

kan vektlegges forskjellig, med forskjellige konklusjoner som resultat. Men skal det nye Trøndelagsfylket bli en kraftfullt utviklingsregion, som alle gode krefter føler tilhørighet til, vil trolig en løsning med to administrasjonssteder være nødvendig.

Føringene i mandatsaken tilsier da at Steinkjer bør bli administrasjonssentrum, men samtidig bør også Trondheim ha administrativ tyngde, særlig på samfunnsutviklingsområdet.

For fylkesmannsembetet kan det gjøres tilsvarende vurderinger, jfr pkt 6.3.5.

I den konkrete organiseringen av den nye folkevalgte regionen, vil det være flere funksjonelle og operative hensyn som skal ivaretas. Mye vil være det samme som man i dag prøver å ivareta, men i den nye regionen vil bl.a. den sterkt økte geografiske utstrekningen kreve mer oppmerksomhet på *nærhet til innbyggere, tjenestebrukere og samarbeidspartnere*, som nevnt foran. Av andre, mer internt rettede funksjonskriterier, pekes det i utredningen på:

- ♦ Helhetlig og godt koordinert
- ♦ Utviklingsorientert, tidsmessig og moderne
- ♦ Kompetent og tillitvekkende
- ♦ Effektiv

- ♦ Lite miljøbelastende
- ♦ En attraktiv arbeidsplass

Sammenslåing av to organisasjoner til én, innebærer en stor omstilling og belastning for de ansatte. I pkt 6.5 Gjennomføring av sammenslåingsprosessen gjøres det rede for hvordan dette kan organiseres, samt regler og hensyn som skal ivaretas i denne forbindelsen.

Gitt den ofte framførte argumentasjonen om fylkeskommunens evne til å skape helhet av fragmentert statlig politikk, bør den nye fylkeskommunen ha som ett av sine hovedmål å bedre evnen til helhetlig planlegging og styring i egen virksomhet. Dette tas opp i pkt 6.6 om Styring og styringssystemer.

Kapittel 7 redegjør for Økonomiske forhold.

I mandatet for utredningen tas det som utgangspunkt at en sammenslåing av to fylkeskommuner ikke vil få konsekvenser for statlige rammeoverføringer. Utredningsarbeidet har imidlertid vist at en sammenslåing vil gi en negativ effekt på inntektene gjennom inntektssystemet. Beregninger viser et tap knyttet til kriteriet Innbyggere pr km offentlig vei (over 17) på ca 60 mill kr. Eventuell bortfall av tapskompensasjonen for NTFK vil gi et ytterligere nedtrekk på kr 24 mill kr. Styringsgruppen i Trøndelagsutredningen har gjort sentrale myndigheter oppmerksom på disse virkningene, og statsråden for KMD har senere gitt muntlig forsikring om at fylkeskommunene ikke skal tape økonomisk på en sammenslåing.

Utviklingen i de frie inntektene beregnes å bli litt ulik i de to fylkeskommunene, med en svak økning i STFK og en svak reduksjon i NTFK. I sum vil den være svakt økende. I denne forbindelse gjøres det også rede for NTFK's inntekter fra Nord-Trøndelag E-verk (NTE). Eierforholdet til NTE og de økonomiske forholdene omkring dette ved en sammenslåing, utredes i en egen sak, og tas ikke opp i denne utredningen.

Legger man sammen de to fylkeskommunenes driftbudsjetter, viser de i sum en reduksjon fram til 2018. Dette gir en viss indikasjon på hva som kan forventes etter en sammenslåing.

Det gis også en oversikt over de to fylkeskommunenes investeringsplaner, samt deres gjeld.

Kapittel 8 Tjenesteproduksjon inneholder en gjennomgang av tjenesteområdene, hvor det ses på gjeldende struktur og organisering, forskjeller mellom NTFK og STFK, samt gjøres en vurdering av oppgaveløsingen i et samlet Trøndelagsfylke. Hovedinntrykket er at mye er likt, og at det derfor ikke medfører særlige problemer å samle oppgaveløsingen i en organisasjon som dekker hele Trøndelag.

Kapittel 9 Administrative støttefunksjoner gjennomgår den delen av fylkeskommunenes virksomhet som understøtter den primære oppgaveløsningen. Også her er mye likt.

Kapittel 10 Andre forhold tar opp spørsmål knyttet til det samiske, bl.a. det forholdet at NTFK inngår i det samiske språkområdet, mens STFK ikke gjør det. Ved sammenslåing er det naturlig at det samiske blir ivarettatt minst på samme nivå som det i dag skjer i NTFK, dvs at den nye Trøndelagsregionen blir del av forvaltningsområdet for samisk språk.

Vurdering:

Et sammenslått Trøndelag vil omfatte et meget stort geografisk område, en utstrekning på 41.000 kvkm som er like stort som Danmark og hvor bare Finnmark av dagens fylker er større. Avstanden mellom Røros og Leka med bil er nær 500 km. Innbyggertallet er i dag 450.000, Sør-Trøndelag har pr. 01.01.2015 310.000 og Nord-Trøndelag 136.000 innbyggere.

Folketallsveksten i perioden 2000 – 2014 har vært på 43300 i Sør-Trøndelag (Trondheim 33.000) i Nord-Trøndelag har veksten vært på 8000 hvorav veksten i Stjørdal utgjør 4500. Estimert befolkningsendring i Sør-Trøndelag 2014 – 2040 er 69000 nye innbyggere – 23 % økning, for Nord-Trøndelag er prognosen en vekst med 25000 nye innbyggere – 18% økning. (Kilde: Trøndelag i Tall, basert på SSB's MMMM alternativ)

I utredningen pekes det på en mange viktige forhold for vurdering av spørsmålet om samling av Trøndelag, rådmannen vil ikke kommentere alle disse og viser her til selve utredningen og sammendraget med anbefalinger tidligere i saksframlegget, men peke på noen viktige forhold:

Utvikling i de nasjonale rammene

Stortinget har i flere vedtak lagt til grunn at dagens organisering av det folkevalgte regionale nivået ikke ivaretar dagens og framtidige oppgaver på en god nok måte, flere partier er også kritiske til om det er behov for og hensiktsmessig å ha 3 nivå.

Det vil være krevende å ikke ta disse signalene på alvor og det er grunn til å reise spørsmål om det å fortsette med dagens fylkesinndeling er et framtidretta alternativ, og hvilke konsekvenser dette vil ha.

Hvordan staten selv organiserer sin virksomhet er i den sammenhengen interessant, statlig organisering framstår svært fragmentert i dag.

NIVI Analyse AS har kartlagt den regionale statsforvaltnings inndeling med en oversikt over 28 etaters regionale organisering. Disse er organisert etter **fylkesinndelingen**:

- NAV
- Sivilforsvaret
- Fylkesmannen (unntatt Oslo/Akershus og fra 01.01.2016 Agder)
- Innovasjon Norge (3 av kontorene i landet dekker 2 fylker)
- Kartverket i Nord-Trøndelag (De fleste kartkontorene i landet dekker 2 eller flere fylker)

Disse er organisert **samlet for Trøndelagsfylkene**:

- Fylkesnemnda sosiale saker
- Fiskeridirektoratet
- Bispedømmerrådet, Nidaros
- Heimevernet
- Politidistrikt, fra 01.01.2016

Disse er organisert i **region Midt med MR, ST og NT**:

- IMDI
- Forbrukerrådet
- NVE (Nordmøre og Nordland sør for Saltfjellet inngår i region Midt)
- Mattilsynet (region 4)
- BUF etat
- Vegvesenet
- Skatteetaten
- Statsbygg (Nordland nord til Bodø inngår i Midt)
- Lagdømme
- Arbeidstilsynet
- Husbanken
- DSB/El-tilsyn
- Statsarkivet (Region Trondheim dekker i tillegg til de tre «Midt fylkene» også Nordland)
- UDI
- Kystverket
- Statped
- Helseregion

Disse har en **annen organisering**:

- Toll Region Midt omfatter ST, NT og Nordland
- Kriminalomsorgen region Nord omfatter Trøndelag og Nord-Norge

Innen nærings- og organisasjonslivet har det også i stor grad etablert distriktskontor som dekker Trøndelag eller Midt-Norge, NHO, flere arbeidstakerorganisasjoner, innen idretten og øvrige deler av organisasjonslivet er det også i stor grad etablert distriktsorganisasjoner som dekker mer enn et fylke.

Oversikten viser en klar utvikling i organisering i større områder enn dagens fylkesnivå og at i mange tilfeller er et sammenslått Trøndelag også for lite når statsetatene organiserer seg i regioner.

Dagens fylkesinndeling har vel ikke skapt de store problemene, selv om grensekommunene i en del sammenhenger oppfatter den som uheldig, spørsmålet er mer om dagens grenser i tilstrekkelig grad ivaretar Trøndelags utviklingspotensiale i framtida. Utredningen peker på at det er problematisk at dagens fylker synes å ha blitt for små til å få det tilfang av offentlige oppgaver som kreves for en kraftfull regional utviklingsvirksomhet. Satt på spissen står det kanskje mellom større og fortsatt relevante fylker på den ene siden, eller fortsatt små fylker med minkende relevans og fare for avvikling på sikt den andre siden. En sterkere rolle for storbyene ved at de overtar oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen er også en mulighet. Dette vil imidlertid utfordre den interne regionale balansen og det regionale folkestyret. At så godt som all statlig virksomhet, jfr oversikten foran, forlater fylkesinndelingen, kan på sikt forsterke dette. Staten føler tydeligvis ikke lenger noen forpliktelse til å følge fylkesgrensene når den organiserer sin virksomhet.

I deler av vårt fylke er man redd for at en sammenslåing kan medføre tap, bl.a av offentlige arbeidsplasser. Dessuten at sentraliseringa mot Trondheim vil forsterkes. En sammenslåing vil også indirekte bidra til at flere institusjoner mv som har fylkesvis organisering naturlig vil vurdere sammenslåing. Statens gjenværende regionale virksomhet vil her være det viktigste element.

Å skape en balansert utvikling som gir både sysselsettings- og perspektivbalanse i den nye regionen vil være særs viktig. Utredningen foreslår plassering av administrasjonsstedet til Steinkjer som et ledd i å oppnå balansert utvikling, rådmannen støtter dette forslaget selv om delt løsning kan bli en krevende løsning.

Utviklingsperspektivet

Det er viktig å erkjenne at Trondheim i stor grad er motoren i utvikling av det øvrige Trøndelag men at Trondheim også avhengig av omlandet og regionen. I konkurransen med øvrige regioner både innenlands og utenlands er det viktig å få større slagkraft og konkurranseevne.

Trøndelag trenger å stå samlet i konkurransen med andre landsdeler, dagens fylker blir små i dag, spesielt gjelder dette Nord-Trøndelag alene som det fjerde minste fylket befolkningsmessig i landet.

Økonomiske forutsetninger

Som resultat av endret inntektssystem for fylkeskommunene fra januar 2015, vil STFK få en gevinst på 46 mill. kr som fases inn i årene 2015 – 2018. NTFK vil få et tap med 121 mill. kr. for samme periode, noe av dette vil bli kompensert slik at NTFK vil få en netto inntektsreduksjon på 97.1 mill. kr.

Inntektene fra konsesjonskraft vil ikke bli berørt av en sammenslåing av fylkene, en kommunesammenslåing kan gi inntektsbortfall for fylkeskommunene.

Historisk har NTFK som følge av NTE-eierskapet hatt en romsligere økonomi enn ST. Dette utgjør for tiden en årlig inntekt på nær 180 mill kr. Fordelt med 150 mill kr i renteinntekter, 20 mill. kr i utbytte og 9 mill kr i provisjon for lånegarantier. Utbyttet med 20 mill. kr. går inn i et vegfond, dette vil bli brukt opp i 2019. Renteinntektene er basert på en 10 års-avtale med en høyere rente enn dagens. Denne avtalen går ut i 2019, netto inntektsnedgang for NTFK som følge av forventet lavere rentenivå enn i dagens avtale, er beregnet til 40 – 60 mill kr. årlig.

NTE vil med dagens kraftpriser neppe være i stand til å opprettholde det utbytteneivå som har vært framover. Utbyttet utgjør en betydelig inntekt for NTFK og har muliggjort en desentralisert struktur for videregående skole, opprustingsprogrammet for fylkesveiene mv.

NTE sitt eierskap er en meget viktig del av grunnlaget for en eventuell sammenslåing. Det er skissert 5 ulike modeller for framtidig eierskap hvis NTFK ikke lenger består som egen enhet:

1. Videreføre det fylkeskommunale eierskapet og ta med verdiene inn i den nye politiske enheten.
2. Selge aksjene i selskapet

3. Overdra selskapet til kommunen i Nord-Trøndelag.
4. Etablere en stiftelse som skal bruke avkastningen i Nord-Trøndelag.
5. Deleierskap der selskapet deles mellom kommunene i Nord-Trøndelag og regionen.

I fylkestingets vedtak i sak 43/15 Eiermelding 2015 NTE er det vedtatt flg:

Fylkestinget vil legge til rette for fortsatt utvikling/vekst for NTE:

- *Med fortsatt nordtrøndersk eierskap, styring og kontroll, åpnes det for at selskapet gis anledning til å delta i strukturering av bransjen og om nødvendig å hente inn kapital fra deleiere i datterselskap. I NTE energi AS skal det fortsatt være 100 % fylkeskommunalt eierskap.*
- *Fortsatt krav om god avkastning i NTE, med fokus på resultatforbedring og kostnadseffektivisering. Årlige lønnsomhetsmål utvikles i dialog med selskapets ledelse.*
- *Gjeldende utbytttemål videreføres, men eier vil vurdere å tilbakeføre noe kapital til selskapet.*
- ***Dersom fylkeskommunen opphører som egen enhet overføres hovedeierskapet av NTE til kommunene i Nord-Trøndelag.***

Rådmannen vurderer dette vedtaket som en god og samtidig den naturlige løsning på spørsmålet om framtidig eierskap av NTE.

Balansen i regionen

For grensekommunene, spesielt Leksvik og Stjørdal oppleves fylkesgrensa i mange sammenhenger som unaturlig. Ikke uten grunn er begge disse kommunene medlemmer i Trondheimsregionen med felles arbeidsmarked og behov for felles strategier innen arealplanlegging, næringsliv og samferdsel. Begge innafor AtB sitt naturlige område men fylkesgrensa vanskeliggjør de gode løsningene.

Det er ulik bosettingsstruktur i de to fylkene, i Sør-Trøndelag bor nær 60 % av befolkningen i Trondheim, Trondheimsregionens 10 kommuner hadde et samla folketall på 262000 pr 01.01.2014. Nord-Trøndelag har en annen bosettingsstruktur, ingen av de 5 største bykommunene har mer enn i underkant av 17 % av befolkningen i fylket men de 5 utgjør nær 60 % av fylkets samla befolkning.

Selv om det er en betydelig tilflytting til de befolkningstunge områdene av landet viser statistikken at tilflyttingen og befolkningsveksten i eks. vis Trondheimsregionen kun i meget beskjeden grad skyldes tilflytting fra øvrige deler av de to fylkene. De store flyttestrømmene går i retning av det sentrale østlandsområdet og de største vestlandsfylkene.

Et samla Trøndelag vil i noen grad utjamne den folketallsmessige ubalansen som en i dag har i Sør-Trøndelag med Trondheim som svært dominant befolkningsmessig. Selv om Trondheim fortsatt vil være stor i Trøndelagssammenheng med over halvparten av et samla Trøndelag, vil en også få et befolkningsmessig tyngdepunkt i aksen Stjørdal – Steinkjer/Namsos.

Kommunereformen

Det er et mål med kommunereformen å få færre, større og mer robuste kommuner. Selv om det kan se ut til at det blir færre frivillige sammenslutninger enn hva som mange har forventet, er det også varslet endringer i finansieringsordningen som ikke vil være til fordel for mindre kommuner. Kommunalministeren har nå sendt ut forslag om endringer i inntektssystemet med store endringer kriteriene for i basistilskuddet, dette vil ramme inntektsgrunnlaget for de minste kommunene, spesielt der hvor avstandene for å nå 5.000 innbyggere er lave, disse benevnes som «frivillig små». Det kan se ut som det er flertall for disse endringene i Stortinget og dette vil trolig sette fart på kommunereformen.

Det er det gitt åpning for at de største kommunene, heriblant Trondheim, kan søke om å overta oppgaver som i dag ivaretas av fylkeskommuner eller stat. Dette gjelder ansvar for videregående skoler, kollektivtransport, tannhelse, barnevern mv. Det er uttrykt interesse fra politisk hold i Trondheim om å vurdere dette, spesielt om regionreformen ikke lar seg realisere.

Det er viktig, etter rådmannens vurdering, å styrke det regionale folkevalgte nivået sin posisjon og betydning. Å opprettholde dagens fylkesinndeling er neppe veien å gå for å oppnå dette. Utredningens anbefalinger om å være først ut gir mulighet til å være offensiv at Trøndelag kan bane vei for et styrket folkevalgt regionalt nivå. Alternativet med fortsatt utarming av oppgaver og overføring av sentrale oppgaver som ansvar for videregående opplæring, samferdsel mv til de største kommunene heriblant Trondheim, vil svekke fylkeskommunenes rolle betydelig. I utredningen beskrives dette slik:

«Satt på spissen står det kanskje mellom større og fortsatt relevante fylker på den ene siden, eller fortsatt små fylker med minkende relevans og fare for avvikling på den andre. En sterkere rolle for storbyene er også en mulighet, noe som imidlertid vil utfordre den interne regionale balansen og det regionale folkestyret.»

Stjørdals plass i et samlet Trøndelag

Stjørdal nyter godt av sin sentrale beliggenhet i stort sett alle sammenhenger, selv om vi i Nord-Trøndelagsammenheng ikke ligger sentralt. I et samlet Trøndelag vil Stjørdal geografisk sett gå fra å være en «utkant» i Nord-Trøndelag til å bli meget sentralt beliggende i et samlet Trøndelag.

Stjørdal har i en del sammenhenger markedsført seg som, og blitt oppfattet som, «Det gode lokaliseringalternativet og –kompromisset», i et samlet Trøndelag vil dette potensialet, etter rådmannens mening, neppe bli mindre.

Beslutningsprosessen

Utredningens kapittel 3 redegjør for formelle rammer og forslag til beslutningsprosess. Lov av 15.06.2011 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser – Inndelingsloven har bestemmelser som regulerer sammenslåing. Det er Stortinget som fatter vedtak om sammenslåing av fylker etter at de berørte fylkestingene har søkt om dette. Bestemmelsene i inndelingsloven om innbyggerhøring gjelder for kommunesammenslåing og formelt ikke for

fylkessammenslåing. Det anbefales imidlertid at reglene følges på samme måte. Utredningen skisserer to alternativ for innbyggerhøring:

1. **Folkeavstemning**, hvor innbyggerne bes om å svare ja eller nei til sammenslåing. En slik avstemning må gjennomføres på samme måte som et valg.
2. **Innbyggerundersøkelse**, hvor et utvalg av innbyggerne bes om å gi sine synspunkt på en rekke spørsmål som er relevante i sammenslåingsspørsmålet. Spørsmål som kan oppfattes som en folkeavstemning (ja eller nei) bør ikke tas med i en innbyggerundersøkelse.

Norsk rett har ingen regler som åpner for lokale folkeavstemninger som er rettslig bindende. Kommuneloven bygger på representativt demokrati, hvor ansvaret tilligger de øverste folkevalgte organer, og hvor disse ikke kan vedta at en sak skal bli bindende avgjort i en folkeavstemning uten at det har hjemmel i lov, slik hjemmel foreligger ikke.

Det vises her til det prinsipielle skillet mellom *direkte og representativt demokrati*

Både historiske og praktiske hensyn har gjort at det representative demokratiet dominerer der hvor demokratisk styreform benyttes og at man bare unntaksvis benytter direkte demokrati.

Det er fra flere reist spørsmål om en rådgivende folkeavstemning i Nord-Trøndelag (ikke i Sør-Trøndelag). I utredningen vises det til enkelte innvendinger mot folkeavstemninger, særlig deres representativitet ved lav valgdeltagelse. Det foreslås i utredningen en innbyggerundersøkelse i tillegg til offentlig høring.

Rådmannen deler betenkelighetene om folkeavstemningsalternativet og anbefaler den foreslåtte framgangsmåten med innbyggerhøring.

Forhold som taler mot sammenslåing

Det er pekt på geografisk størrelse og avstander som et forhold som taler mot sammenslåing. Videre at en vil få en forsterket konsentrasjon av regionale funksjoner til Trondheim og at den nærheten og gode samarbeidet som ikke minst mange mindre kommuner opplever i forhold til fylkeskommunen, vil bli mer usikkert med et samla Trøndelag.

Identitet og tilhørighet i forhold til det bestående er også forhold som er av betydning når et så viktig spørsmål vurderes.

En prosess med usikker utgang.

Ut fra media og uttalelser fra deler av det politiske miljø er usikkerheten stor ikke minst i Nord-Trøndelag om det er riktig å slå sammen fylkeskommunene. Krav om folkeavstemning og kritikk av foreslått beslutningsprosess er framført med kraft den senere tid.

Mange forutsetninger er enda uavklart på nasjonalt plan når det gjelder framtida for det folkevalgte regionale nivået. Perioden hvor fylkeskommunene hadde ansvaret for sykehusene, HVPU, sykehjemmene, barnevernet/fosterheimssentralene, helsesøstre og andre tidligere

ansvarsområder kommer ikke tilbake. Det er heller ikke klare oppgaver av størrelse og betydning som ligger klare for overføring til det regionale folkevalgte nivået. Utviklingen med overføring av fylkeskommunale oppgaver til enten kommunene generelt eller storbykommunene ser ut til å bli forsterket, det samme gjelder organisering av stats/fagetatene som er blitt mer fristilt fra regional folkevalgt styring og med en annen geografisk organisering enn fylkesgrensene.

I en omorganiserings- og sammenslåingsprosess vil ønsket om å beholde det som det er og har vært, alltid være tilstede. I utredningen er det, etter rådmannens vurdering, godt dokumentert at framtida vil bli vesentlig annerledes for fylkeskommunen også om en ikke slår sammen trøndelagsfylkene. Usikkerheten framover med svekket fylkeskommunal økonomi i NTFK, stadig færre oppgaver og opplevelsen av å ikke være med når toget går i forhold til framtidig regional utvikling vil være betydelig. Når det heller ikke er flertall i Stortinget for å videreføre dagens fylkeskommuner men at det ønskes tre folkevalgte nivå men ikke dagens fylkeskommuner taler dette klart også for en sammenslåing.

Rådmannen anbefaler med bakgrunn i utredningen og saksframlegget at Stjørdal kommune går inn for en sammenslåing av de to trøndelagsfylkene.