

NIVI-notat 2009: 3

Kommunesamarbeid på Fosen - utfordringer og muligheter



Utarbeidet på oppdrag av Fosen Regionråd

Av Geir Vinsand

Forord

I dette notatet drøftes ulike problemstillinger som innspill til kommunenes arbeid med framtidssbilder for kommunesamarbeidet på Fosen. Temaene som behandles i notatet er valgt ut i samarbeid med sekretariatet for Fosen Regionråd og representant fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag. En del av innholdet er hentet fra NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Denne rapporten inneholder en samlet framstilling av omfang og erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Hele rapporten finnes tilgjengelig på www.nivi.no.

En del av temaene som drøftes i dette notatet er ikke lett å framstille på en enkel måte. Det skyldes bl.a. at en del av utfordringene er av nasjonal karakter. Det skyldes også at kommunenes oppgaver er kompliserte og at mulige endringer i interkommunalt samarbeid eller kommunestruktur kan kreve svar på organisatoriske og styringsmessige spørsmål som delvis er av juridisk karakter.

I notatet forekommer en rekke tolkninger og vurderinger av utfordringer og løsninger. Disse står utelukkende for forfatterens regning.

Notatet er utarbeidet av Geir Vinsand i NIVI Analyse. Jørund K Nilsen og Magne Langset i NIVI har gitt sine kommentarer til framstillingen. Kontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært sekretariatsleder Vidar Daltveit og seniorrådgiver Harald Jensen.

Oslo, 21. januar 2009

Innhold

1. Viktige spørsmål og veivalg for Fosen	4
2. utfordringer for kommunene	5
3. Regionale kjennetegn ved Fosen.....	7
4. Hovedtrekk ved dagens samarbeid.....	11
5. Potensialer for samarbeid på Fosen.....	14
6. Avklaring av kommunenes samarbeidsstrategi.....	14
7. Valg av styringsmodell for det framtidige samarbeidet.....	16
8. Endring av kommunestruktur som alternativ	20

1. Viktige spørsmål og veivalg for Fosen

Både nasjonalt og i store deler av Kommune-Norge pågår nå debatter om behovet for sterkere kommuner. Noen ser for seg at det må radikale endringer til og tar til orde for en kommuneinndelingsreform. Andre vektlegger at dagens kommunestruktur bør videreføres samtidig som det interkommunale samarbeidet bør bygges ut. Mange uttrykker også tvil om hva som kan være riktig å gjøre i lys av ulike utfordringer for kommunene.

I dette notatet drøftes noen av de problemstillingene som det kan være viktig å ha et aktivt forhold til når spørsmål om interkommunalt samarbeid og kommunestruktur skal drøftes. Kommunene på Fosen står overfor en rekke viktige spørsmål:

- Hva er reformbehovet knyttet til dagens oppgaveløsning i kommunene og i hvilken retning peker nasjonale reformer?
- Hva er mulighetene på Fosen og hva er trusselbildet?
- Hva skjer dersom kommunene velger å videreføre dagens kommuner uten at det skjer vesentlige endringer i dagens interkommunale samarbeid?
- Er Fosen en naturlig samarbeidsregion med dagens 8 kommuner?
- Hvilken type samarbeid kan det være behov for, et praktisk pragmatisk samarbeid eller et helhetlig regionalt samarbeid?
- Hvordan bør det framtidige samarbeides organiseres og styres, gjennom den tradisjonelle modellen eller gjennom et felles politisk styringsorgan og en felles administrativ løsning?
- Hva skal til for å slå sammen kommuner på Fosen?
- Hvor store kommuner kan det bli behov for og hvilket alternativ kan være den mest framtidsrettede løsningen?
- Bør kommunene velge interkommunalt samarbeid framfor kommunesammenslutning?
- Kan det bli behov for begge typer løsninger?
- Når kan det evt. være aktuelt å drøfte kommunesammenslutning?

I en strategiprosess vil det være viktig å søke svar på denne typen spørsmål. Behovet for endring må klarlegges og det vil være viktig å drøfte hva som kan være fordeler og ulemper med ulike løsninger. Erfaring tilsier imidlertid at dette bare er halve jobben. Et godt resultat avhenger av at det gjennomføres gode prosesser. Fra arbeid med tilsvarende strategiprosesser i andre deler av landet, har det i NIVI festet seg noen ”gode prosessuelle grep”.

For det første tilsier erfaringene at det kan være svært viktig å sikre bred deltakelse fra alle medlemskommunene. Det gjelder i alle faser av arbeidet, fra et startpunkt hvor behovet for en ny strategi bør kommuniseres og forankres i alle

kommunene, til gjennomføring av den nye strategien. Bred mobilisering kan sikres på ulike måter, ved at man bruker etablerte arenaer eller ved at man bruker arbeidsgrupper for å peke på utfordringer og muligheter.

For det andre tyder erfaringene på at kommunestyrene bør utfordres. Kommunestyrene har et særskilt ansvar for å klargjøre hva de vil med egen kommune, på hvilke områder de ser behov for samarbeid, hva de vil forplikte seg til gjennom regionrådet og andre samarbeidsorganer og evt. om kommunesammenslutning vurderes som den beste løsningen. Dersom det interkommunale samarbeidet skal spille en viktigere rolle, tilsier erfaring at kommunestyrene bør klargjøre sin samarbeidsstrategi gjennom noen prinsipper som de vedtar i en egen sak. Det kan ha form av en egen intensjonserklæring, eller det kan være selve strategidokumentet. Fra andre deler av landet er vi kjent med regionråd som årlig behandler en viljeserklæring og statusdokumenter fra regionrådet. I kommunenes omskiftelige hverdag tror vi det bør vurderes slike aktive handlinger for å sikre forankring og oppslutning om regionrådets framtidige arbeid. Ingen er tjent med lunkne interkommunale prosesser og spill mellom kommunene.

Det kan nevnes at både videreutviklingen av Innherred Samkommune og planene om å etablere en ny samkommune i Midtre Namdal, er utviklet gjennom omfattende prosesser mellom kommunene, inkl. de ansatte. Begge steder har alle kommunestyrene vedtatt at de ønsker et mer forpliktende og helhetlig interkommunalt samarbeid. Søknader om etablering av nasjonale forsøk foreligger til behandling i KRD.

2. Utfordringer for kommunene

Det kan pekes på tre sentrale utfordringer for kommunene på Fosen:

- 1. Den velferdspolitiske utfordringen**, som handler om å sikre likeverdige velferdstilbud til innbyggerne dvs. et offentlig tjenestetilbud som minst er på linje med hva andre innbyggere i landet får fra sine kommuner. Det krever tilgang til økonomiske ressurser, men kanskje viktigere: Kommunene må ha kompetanse og kapasitet til å løse krevende velferdsoppgaver. Hva er det realistisk at staten vil ta hensyn til og kompensere for i de økonomiske overføringene? Hvordan kan kommunene møte utfordringer knyttet til kompetanse og kvalitet?
- 2. Den regionalpolitiske utfordringen**, som handler om å sikre levende lokalsamfunn basert på et moderne og konkurransedyktig næringsliv og en effektiv infrastruktur. Det stiller krav til prioriteringer i kommunene og til aktiv samhandling med næringslivet og den regionale forvaltningen utenfor Fosen, bl.a. fylkeskommunen, fylkesmannen og Innovasjon Norge. Står næringslivet på Fosen overfor en effektiv næringspolitikk som bidrar til innovasjon og utnyttelse av muligheter? Er infrastrukturen framtidsrettet? Bidrar samhandlingen mot regionale og statlige aktører til effektiv samfunnsutbygging?
- 3. Den demokratiske utfordringen**, som handler om å sikre høy deltakelse i lokalpolitikken og påvirkningskraft overfor de krefter i samfunnsutviklingen som påvirker lokalsamfunnene. Oppfattes lokalpolitikken som attraktiv? Dreier

den seg om de viktige spørsmålene? Og har lokalpolitikere god nok påvirkningskraft overfor de krefter som former lokalsamfunnene?

Et hovedspørsmål blir: Er dagens kommuner og dagens kommunesamarbeid på Fosen godt nok tilpasset utfordringene? Tar vi hensyn til pågående reformer og trender på de tre områdene, tror vi svaret er nei, i allefall for flertallet av kommunene. Det skyldes minst tre viktige forhold.

For det første opplever kommunene store endringer i oppgaver og rammebetingelser, som særlig drives fram gjennom nasjonale reformer. De nasjonale ambisjonene i velferdspolitikken og i regionalpolitikken er store. Kommunene står overfor mer krevende brukere og større kompleksitet, for eksempel innenfor sosialpolitikken og det forebyggende helsearbeidet. Bildet av en moderne kommune kan være forskjellig, men det er liten tvil om at både tjenesteproduksjonen og utviklingsoppgavene må løses med utgangspunkt i kompetente fagmiljøer. Dernest ser vi også trekk ved reformbildet som tilsier at moderne kommuner må være sterkt samarbeidsorienterte for å løse utfordringer på tvers av kommunegrenser og forvaltningsgrenser. For tiden diskuteres bl.a. hvordan kommunene skal samordne sin kommunehelsetjeneste med den statlige helsetjenesten. Samhandlingsreformen vil stille krav til et vesentlig mer formalisert og forpliktende interkommunalt samarbeid mellom kommunene. På sikt kan reformene innenfor helse også begrunne større kommuner, spesielt dersom samme type tenkning gjør seg gjeldende på andre sektorområder.

For det andre har vi et kommunesystem som tilsier at alle norske kommuner skal løse de samme lovpålagte oppgaver. Generalistkommunesystemet skal videreføres og foreløpig skal det være frivillighet i spørsmålet om kommunestruktur. Dagens kommunesystem betyr at samfunnsoppdraget er det samme i Mosvik som i Rissa og det samme i alle Fosenkommunene som i Trondheim. I Norge kombinerer vi med andre ord svært små kommuner med svært krevende oppgaver. Det er sannsynlig at Mosvik har mindre kompetanse og mindre kapasitet til å løse krevende velferdsoppgaver og utviklingsoppgaver sammenliknet med Trondheim som er mer enn 170 ganger større i folketall, eller Rissa, som er 7 ganger større enn Mosvik. Det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og kompetanse og kapasitet til å løse oppgaver i kommuneorganisasjonen. Ubalanser mellom lokale ressurser og oppgaver kan skape uønskede ulikheter i tjenestetilbudet og medføre ulik evne til å påvirke egen utvikling.

For det tredje tror vi kommunene på Fosen står overfor følgende alvorlige virkelighet: Vi har vanskelig for å se at nasjonal og fylkeskommunal fordelings- og utviklingspolitikk er tilstrekkelig til å kompensere for ulempene ved dagens kommunestruktur på Fosen. Det er neppe nok med statlig overføring av penger, regionale partnerskap og løpende programmer og prosjekter. Det må noe mer til, som handler om mer aktive kompetansestrategier som kan bygge opp under egen utviklingskraft, mer aktiv innsats for å begrense fysiske avstandsulempene og en mer samordnet og kunnskapsbasert næringspolitikk, for å nevne noe.

At svaret på hovedspørsmålet kan være nei, henger også sammen med følgende hypotese: Vi tror ikke dagens samarbeid på Fosen er sterkt nok til å forhindre voksende ulikhet i offentlige velferdstilbud og voksende forskjeller i lokalsamfunnernes utviklingskraft.

Kommunene på Fosen står overfor en rekke muligheter som forutsetter evne til samarbeid og felles opptreden. Helseministeren har presentert en klar analyse som tilsier at det må satses mer på behandling og forebygging i den kommunale primærhelsetjenesten, framfor dyre og lite brukervennlige løsninger i den statlige 2.linjetjenesten. Sykdomsbildet og de helsepolitiske utfordringene er forandret. Behovet for en samhandlingsreform begrunnes med at ansvaret er oppdelt og at det er behov for desentralisering av ressurser og kompetanse til kommunene. Helseministerens konklusjon er at det må bygges opp en sterkere kommunal primærhelsetjeneste. Helsetjenesten er med andre ord blitt for baktung. Helseministerens foreløpige svar er at det må innføres interkommunale helsekommuner med et befolkningsgrunnlag på minst 10-20.000 innbyggere.

Kommunene på Fosen var tidlig ute med å etablere Distriktsmedisinsk Senter (DMS) og står antakelig godt rustet til å svare på helseministerens utfordring. Vi tror samtidig at helseministerens analyse kan gjelde flere kommunale politikkområder og sektorer, som kan tilsi et samlet interkommunalt grep. Hvis helsepolitikken preges av en baktung forvaltning, hva med sosialpolitikken? Har de kommunale sosialkontorene og NAV nok kompetanse og kapasitet i 1.linjen? Hva med skolepolitikken? Er kommunene godt nok rustet til å sørge for pedagogisk utvikling og en tilpasset undervisning? Hva med samferdselspolitikken, hvor vi har stor fokus på Nasjonal Transportplan (NTP) for å bygge ut landet, men kanskje for liten fokus på regionale transportplaner (RTP) for å bygge inn kommuner i funksjonelle transportregioner? Og hva med regionalpolitikken hvor fylkeskommunen har et overordnet utviklingsansvar? Bidrar fylkeskommunen på en god nok måte til utvikling av infrastruktur og et næringsrettet innovasjonssystem på Fosen? Bygger fylkeskommunen godt nok opp under det interkommunale samarbeidet på Fosen?

Når det gjelder valg av løsninger, kan følgende perspektiv være viktig: Sett fra innbyggerne og et kommunalt ståsted kan helsekommuner innebære oppbygging av en særforvaltning som kan forhindre samordning og gode løsninger på andre sektorområder. Det ligger med andre ord en fare i å dyrke spesialiseringen og sektorperspektivet for langt, uten at sektorene innordnes et territorielt og lokalpolitisk samordningsperspektiv. I Norge har vi brukt over hundre år på å fjerne et særforvaltningssystem, med egne fattigkommuner, skolekommuner, bygningskommuner og liknende typer forvaltning. Det har vært bred enighet om at et samordnet generalistkommunesystem er å foretrekke. Er vi nå på full fart mot et nytt særforvaltningssystem?

Denne korte gjennomgangen tilsier et sterkere fokus på kommunene i den videre forvaltningsutvikling. På den ene siden er det sannsynlig at kravene til forpliktende samordning og samarbeid vil strammes til. På den annen side kan kommunene stå overfor en nasjonal investeringsstrategi, der det skal satses betydelig mer på kommunene. Det første betyr at kommunene må være omstillingsdyktige. Det andre kan bety økte ressurser og en rekke positive muligheter for kommunene på Fosen som kan virke motiverende.

3. Regionale kjennetegn ved Fosen

Fosen er betegnelsen på et geografisk landskap som består av åtte kommuner. Rissa er størst med vel 6.300 innbyggere, dernest kommer Ørland med ca 5.000, Bjugn med 4.550, Leksvik med 3.500, Åfjord med 3.250, Osen og Roan med vel

1.000 innbyggere hver og Mosvik med 850. Fosen er delt av fylkesgrensen mellom Nord- og Sør-Trøndelag. Samlet folketall på Fosen er i overkant av 25.000 innbyggere.

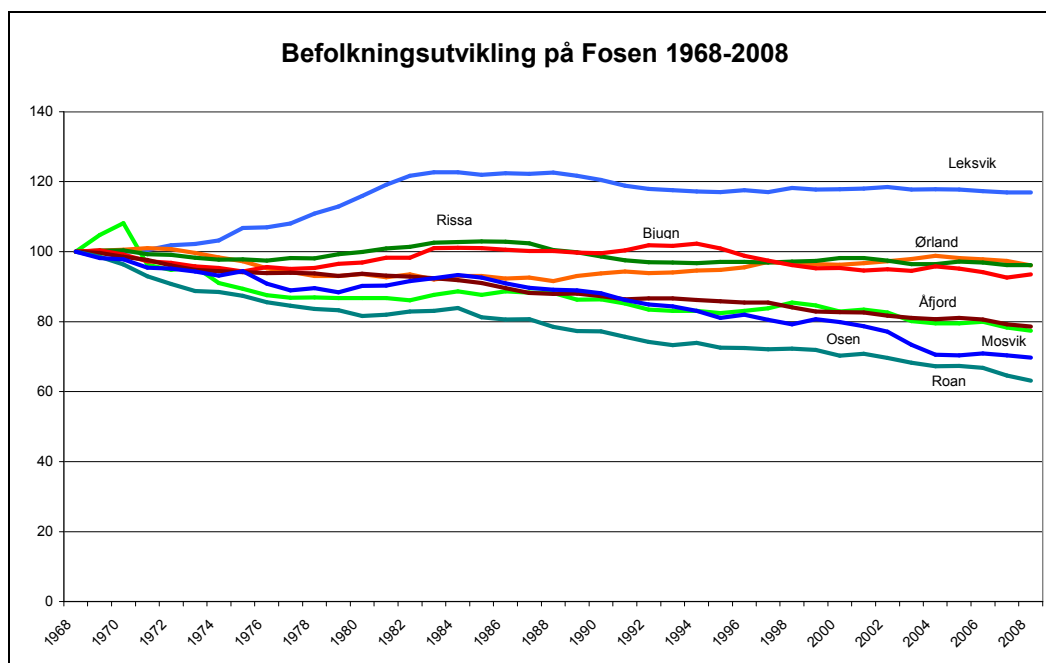
Kommuneinndelingen på Fosen har vært stabil etter kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet. Mosvik, Leksvik, Ørland, Roan og Osen ble ikke berørt av Scheikomiteen. Rissa, Bjugn og Åfjord var alle involvert i kommunesammenslutninger med mindre omegnskommuner i 1964. Sammenslutningene innebar også deling av tidligere kommuner (Stjørna og Stadsbygd).

Befolkningsutviklingen på Fosen preges av langsiktig tilbakegang. Regionen har i dag 9 prosent lavere folketall enn i 1968. Alle kommunene har hatt tilbakegang, med unntak for Leksvik som i dag har 17 prosent høyere folketall enn i 1968. Befolkningsnedgangen har vært til dels dramatisk i Roan og Osen, som har hhv. 37 og 30 prosent lavere folketall i dag sammenliknet med i 1968. Vi ser også en betydelig nedgang i Mosvik (23 prosent) og Åfjord (21 prosent). Bjugn, Rissa og Ørland har opplevd kun mindre endringer i folketallet de siste 15 årene.

Bosettingsmønsteret på Fosen kjennetegnes ved senterstrukturen er spredt. Brekstad i Ørland er det største tettstedet med vel 1800 innbyggere. På Fosen finnes det hele 12 tettsteder i henhold til SSB definisjoner, her angitt med innbyggertall pr. 1.1.2008:

1. Brekstad (Ørland): 1 856 innbyggere
2. Botngård (Bjugn): 1 140 innbyggere
3. Å (Åfjord): 1 134 innbyggere
4. Leksvik (Leksvik): 1 088 innbyggere
5. Årnset (Rissa): 972 innbyggere
6. Vanvikan (Leksvik): 766 innbyggere
7. Uthaug (Ørland): 416 innbyggere
8. Opphaug (Ørland): 352 innbyggere
9. Ottersbo (Ørland): 310 innbyggere
10. Lysøysund (Bjugn): 300 innbyggere
11. Askjem (Rissa): 272 innbyggere
12. Råkvågen (Rissa): 250 innbyggere

I verken Roan, Osen eller Mosvik finnes det tettsteder som fyller SSBs definisjoner. Reiseavstandene på Fosen er til dels lange, rundt 12 mil fra Osen i nord til Ørland og Rissa i sør.



Figur 1 Utviklingen i kommunenes folketall 1965-2008 på Fosen. Folketall pr.1.1.08. Indekserte verdier 1965=100. Kilde: SSB. Kilde: NIVI-rapport nr.2 2008

Et interessant spørsmål dreier seg om geografisk integrasjon på Fosen. Med geografisk integrasjon forstås vanligvis integrasjon på bolig-, service- og arbeidsmarkedet. Nasjonalt er alle kommuner delt inn felles bolig- og arbeidsmarkedsregioner¹ (BAS-regioner) hvor det er tatt hensyn til senterstørrelse, omfang på pendlingen og reisetider. De 8 kommunene på Fosen er klassifisert i til sammen 5 BAS-regioner: Rissa og Leksvik tilhører Trondheimsregionen (sentrert), Mosvik er klassifisert sammen med Levanger-Verdalregionen (sentrert), Ørland og Bjugn danner en egen region (sentrert), det samme gjør Åfjord og Roan (likestilt) og Osen (selvstendig).

Denne informasjonen tyder på at Fosen preges av svake senterdannelser, relativt små arbeidsmarkeder og forholdsvis lite pendling, sammenliknet med typiske byregioner. Avstandene er også ganske lange sammenliknet med typiske byregioner, men ganske normale for de fleste av kommunene i sammenlikning med typiske distriktsregioner. Spesielt Osen skiller seg ut med svak tilgjengelighet. I forlengelsen av dette ligger at kommuneinstitusjonen ofte vil være den største arbeidsplassen og den viktigste utviklingsaktør, i kontrast til kommunene i de sentrale delene av Trøndelag.

Det skal nevnes at utviklingen av bo- og arbeidsmarkedsregioner er dynamisk. På lang sikt kan kommunene påvirke både senterfunksjoner, næringsutvikling, reisetider og mulighetene for pendling.

Et viktig spørsmål dreier seg om Fosen, med dagens åtte kommuner, er en naturlig region for samarbeid om kommunale oppgaver og framtidig samfunnsutbygging. Det er et spørsmål som bare delvis har med geografi å gjøre. Rundt i Norge finnes

¹ NIBR-rapport 2002:20: Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner

det flere kommuner som kan være med på et omfattende interkommunalt samarbeid i et etablert regionråd, samtidig som mange mener at kommunen egentlig tilhører feil samarbeidsregion. Studien i Nord-Trøndelag² viste at det finnes flere potensielle ”vippekommuner”, hvor det ikke er opplagt at dagens regiontilhørighet er den mest naturlige i årene framover. Det kan gjelde Snåsa og Inderøy, det kan gjelde Mosvik og Osen og det kan gjelde Frosta og Malvik.

For alle regionråd som skal utvikle et sterkt interkommunalt samarbeid kan det være avgjørende viktig at alle deltakerkommunene er sikre på hvor de hører til. Erfaring tilsier at regiontilhørighet er et av de første spørsmålene som bør avklares som grunnlag for interkommunal mobilisering. Det gjelder særlig dersom det interkommunale samarbeidet skal spille en viktigere rolle som løsning på kommunenes felles utfordringer. Antakelig er spørsmålet om framtidig regiontilhørighet relevant på Fosen, dels når det gjelder Mosvik og dels Osen.

Sett fra et geografisk synspunkt kan det pekes på flere sterke sider ved Fosen som framtidig samarbeidsregion:

- Enhetlig geografisk landskap med et felles navn som mange identifiserer seg med og som kan danne grunnlag for et sterkere identitetsmessig fellesskap i årene framover
- Relativt små forskjeller i kommunestørrelse sammenholdt med mange andre regioner
- Et ”perfekt” samlet befolkningsrunnlag, som gir grunnlag for ivaretagelse av de fleste typer kompetansekrevende kommunale oppgaver, planlegging, utbygging av infrastruktur/samferdsel og ikke minst samhandling mot staten og fylkeskommunen. Mange av utfordringene i velferds- og regionalpolitikken tilsier at det blir viktigere med ”helhetsgrep” for større sammenhengende landskaper med et befolkningsgrunnlag på minst 10-20.000 innbyggere. Det har Fosen.

Mulige ulemper sett fra et geografisk synspunkt kan være knyttet til følgende:

- Mange kommuner, som kan innebære høye prosesskostnader og at det kan være vanskelig å bli enige om et forpliktende og sterkt samarbeid mellom kommunene. Faren for lokal konkurranse, framfor felles regional mobilisering kan være en kritisk utviklingsfaktor.
- Kommuner beliggende i to fylker som betyr at et felles samarbeidsorgan må forhold seg til bl.a. to fylkesmenn og to fylkeskommuner på den regionale arena. I noen sammenhenger kan det kanskje være en styrke, men med utsikter til strengere krav til mer formell samhandling, velger vi å se på oppdelingen av Fosen i to fylker som en ulempe.
- Spredt senterstruktur med flere likeverdige og mange små tettsteder. Det er i dag vanskelig å se at det peker seg ut ett naturlig regionsenter på Fosen. Det er også vanskelig å se at den etablerte senterstrukturen gir et naturlig

² NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

utgangspunkt for større kommuner, dersom det skulle bli aktuelt. Sett utenfra ser det ut til å gjelde både indre og ytre Fosen.

- Lite felles arbeidsmarked. Fosen er delt opp i flere mindre arbeidsmarkeder, mens kommunene på ”innersida” er koplet opp mot særlig Trondheim (Leksvik og Rissa), delvis også Inderøy og Steinkjer (Mosvik). Osen og delvis Roan skiller seg ut med særlig lange avstander til alternative arbeidsmarkeder.

4. Hovedtrekk ved dagens samarbeid

Kommunene på Fosen var tidlig ut med å etablere Fosen Regionråd (1989). Formålet med regionrådet er å bidra til en positiv utvikling av næringsliv og offentlig service i regionen. Regionrådet skal ta hånd om arbeidsoppgaver som med fordel kan løses for kommunene i fellesskap. Etter anmodning eller på eget initiativ kan regionrådet også avgi uttalelser, samt fungere som rådgivende organ i saker av regional karakter. Regionrådet kan videre påta seg oppdrag for en eller et begrenset antall kommuner eller for bedrifter eller organisasjoner.

Regionrådet består av ordførerne med tillegg av ytterligere en politiker fra hver av de 8 deltakerkommunene. Rådmennene i deltakerkommunene, samt sekretariatets leder, deltar på rådets møter med tale- og forslagsrett. Regionrådet velger et styre som består av ordførerne fra de deltakende kommuner. Rådmennene møter med tale- og forslagsrett også i styret. Det betyr at regionrådet består av to politiske styringsnivåer, hvilket er spesielt i landssammenheng. Fra andre regionråd er en slik konstruksjon kjent fra regionråd som er organisert som interkommunale selskaper. Fosen Regionråd har i dag et sekretariat med til sammen 3,5 årsverk.

I årene etter år 2000 og særlig i årene 2003 og 2004 var Fosen Regionråd et meget aktivt regionråd som initierte en rekke interkommunale samarbeidsordninger. Som del av kartleggingen i Nord-Trøndelag ble det telt opp 11 formelle samarbeidsordninger der alle medlemskommunene deltar:

1. IKT-samarbeid, med Rissa som vertskommune
2. Fosen Regnskap, med Bjugn som vertskommune
3. Fosen Lønn, med Åfjord som vertskommune
4. Fosenportalen, felles hjemmesider som også omfatter turistbrosjyre og annen markedsføring gjennom Fantastiske Fosen
5. Kemnerkontoret for Fosen, med Leksvik som vertskommune
6. Fosen Inkasso, med Rissa som vertskommune
7. Fosen kommunerevisjon IKS, lokalisert til Bjugn
8. Fosen Kontrollutvalgssekretariat IKS, lokalisert til Bjugn
9. Kartsamarbeid, systemansvar lagt til Rissa
10. Forsikringsordninger, Bjugn har ansvar for ordningen fra 2008
11. Fosen Forebyggende Brannvern, med Ørland som vertskommune

Dagens samarbeid på Fosen omfatter flere ordninger og prosjekter enn dette. Fra sekretariatet i Fosen Regionråd blir det bl.a. pekt på følgende:

- Samarbeid om veiutbygging/samferdsel gjennom Ei tim' te' by'n - Fosenvegene AS
- Samarbeid om helse gjennom Fosen Distriktsmedisinske Senter IKS
- Samarbeid om desentralisert sykepleierutdanning og spesialutdanning innenfor kreftsykepleie
- Felles regionkonsulent for oppvekstsektoren, stilling inngår i sekretariatet
- Samarbeid om Ungt Entreprenørskap, også gjennom egen stilling i sekretariatet
- Innføring av felles sak/arkivprogram og helse/omsorgsprogram
- Biblioteksamarbeid
- Pågående arbeid med å etablere nettverk mellom næringskonsulenter

Mellom Fosenkommunene finner vi også et omfattende bilateralt samarbeid. Det bilaterale samarbeidet mellom Leksvik og Mosvik er nærmere beskrevet i rapporten fra Nord-Trøndelag. Tilsvarende løsninger finnes mellom Ørland og Bjugn og flere av de andre kommunene.

Gjennom de siste par årene har Fosen Regionråd arbeidet mye med organisering og avtalemessige forhold knyttet til de ulike interkommunale ordningene. Fosen regionråd har også utredet nye forslag til interkommunalt samarbeid uten at det har kommet til etablering av nye ordninger. Det gjelder bl.a. samarbeid innenfor næring og landbruk, samt felles brannvern.

I rapporten fra Nord-Trøndelag er det gitt en kort omtale av erfaringer med det etablerte samarbeidet basert på gjennomgang av evalueringer og dokumenter fra Fosen Regionråd, samt intervju med ordførende og rådmennene i Leksvik og Mosvik. Følgende momenter ble framhevet:

- Stort sett velfungerende fellesordninger for alle Fosen-kommunene. Gjennomførte evalueringer av samarbeidet om IKT, regnskap og lønn i 2007 blir det opplyst at hver enkelt kommune ville måtte brukt betydelig større ressurser dersom de skulle etablert tjenester med samme kvalitet. Innsparingsmålet for regnskap, lønn og skatteregnskap var satt til 10 årsverk. Evalueringen viste at det til da (2007) var spart inn i underkant av 5 årsverk i kommunene og tjenestesenetrene samlet. I evalueringene blir det vist til muligheter for lavere driftskostnader på lenger sikt.
- Fra informantene i Leksvik og Mosvik blir det pekt på utfordringer for Fosen Regionråd knyttet til samhandlingen med særlig Sør-Trøndelag fylkeskommune. Det henger bl.a. sammen med at fylkeskommunen er programorientert i sitt utviklingsarbeid. I et omfattende Kystprogram er det

invitert kommuner over et stort geografisk område som går på tvers av regionrådsstrukturen. Det blir også pekt på at Nord-Trøndelag fylkeskommune har en annen tilnærming til regionalpolitikk, bl.a. ved at den i større grad forholder til regionrådsstrukturen.

- Fra særlig Mosvik blir det framholdt at det etablerte samarbeidet er en forutsetning for å kunne bestå som egen kommune. Det blir også pekt på utfordringer knyttet til at det er utviklet ordninger i ulike geografiske retninger.
- Tendenser til stagnasjon i samarbeidet gjennom Fosen Regionråd, som bl.a. henger sammen med intern uenighet om veivalg og utfordringer i samhandlingen med regionale utviklingsaktører.

Som mulige sterke sider ved dagens samarbeid kan det pekes på følgende momenter:

- Langvarig samarbeid gjennom Fosen Regionråd
- Felles IKT-systemer og administrative støttefunksjoner
- Tidlig oppstart av samarbeid på andre viktige områder som innenfor bl.a. helse (DPS) og infrastruktur (Fosenvegene)
- Arbeidsdelingsmodell med en viss spredning av regionale funksjoner til flere av deltakerkommunene, alle unntatt Mosvik, Roan og Osen
- Bred enighet om at kommunene på Fosen står overfor felles utfordringer i velferdspolitikken og i viktige regionalpolitiske spørsmål, herunder utfordringer som krever samhandling med staten og fylkeskommunen
- Betydelig evne til prosjektorganisering og tidlig deltakelse i ulike utviklingsløp

Som mulige svake sider kan det pekes på følgende:

- Begrenset framdrift i samarbeidet
- For mye lokal konkurranse og for liten samling om store og viktige spørsmål, som kan være avgjørende for fremtidig velferd og utvikling i alle kommunene på Fosen
- Begrenset gjennomføringskraft og svak utnyttelse av potensialer for samarbeid innenfor kompetansekrevende tjenesteproduksjon (sosial, helse, skole etc.) og utviklingsoppgaver (plan, næring, landbruk, miljø etc.)
- For mye pragmatisk prosjektsamarbeid og for lite langsiktig kompetanseoppbygging
- Fragmentert politisk og administrativ organisering av det samlede samarbeidet

5. Potensialer for samarbeid på Fosen

Potensialet for videreutvikling av det interkommunale samarbeidet på Fosen er etter all sannsynlighet stort. Det kan begrunnes på ulike måter:

- Hensynet til kvalitet og krav til kompetanse for å løse krevende lovpålagte oppgaver innenfor for eksempel skolesektoren og helse- og sosialsektoren
- Muligheter for felles mobilisering på ikke lovpålagte områder, men som likevel kan være viktige, som for eksempel næringspolitikk
- Muligheter for utnyttelse av stordriftsfordeler, særlig innenfor planlegging, tekniske tjenester, ulike typer forvaltning og kommunal administrasjon
- Hensynet til ekstern påvirkningskraft og effektiv samhandling mot staten, fylkeskommunen og andre regionale aktører
- Hensynet til interessante og attraktive roller for politikere og fagpersonell
- Muligheter for tilføring av oppgaver og virkemidler med utgangspunkt i sterkere politiske og faglige miljøer (desentraliseringsgevinster)

At potensialet for samarbeid er stort betyr ikke at det er uproblematisk å satse sterkere på det interkommunale samarbeidet. Alt interkommunalt samarbeid har en del svakheter i forhold til rene kommunale løsninger. Det kan gjelde styring, effektivitet, demokrati, fordeling og prosessmessige ulemper. Spørsmålet blir hva som er alternativet. Truslene kan være tvangssammenslutninger, strengere statlig styring eller at staten overtar lovpålagte oppgaver. Eller det kan være omlegginger i hele kommunesystemet gjennom oppgavedifferensiering mellom små og store kommuner.

Det kan pekes på tre prinsipielt forskjellige oppgavepotensialer for kommunesamarbeidet på Fosen. P1-potensialet handler om å videreutvikle og forbedre det allerede etablerte interkommunale samarbeidet. P2-potensialet handler om å etablere nye interkommunale ordninger på områder hvor det tidligere ikke vært etablert samarbeid mellom kommunene. P1 og P2 handler om horisontal mobilisering. Det tredje potensialet, P3-potensialet, dreier seg om å utvikle samarbeid mot staten, fylkeskommunen eller andre eksterne aktører, 3.sektor og private. Ofte vil det være slik at kommunene først bør tenke gjennom hvordan det skal samarbeides mellom kommunene, før det utvikles samarbeid mot staten, fylkeskommunen eller andre. I det siste ligger en fare for at det kan bli samarbeid på statens premisser, dersom kommunene ikke er proaktive i statlig initierte reformer.

6. Avklaring av kommunenes samarbeidsstrategi

Hvis regionrådet skal være motoren i ”kommunenes samarbeidsregion”, må medlemskommunene ta stilling til konkrete løsninger og bestemme hvilke potensialer de ønsker å utvikle gjennom regionrådet. I dette ligger at hver kommune bør gå i selv og klargjøre kommunens samarbeidsstrategi. Det kan skje ved at regionrådet først formulerer noen kritiske veivalg med noen forutsetninger og noen muligheter som kommunene kan ta stilling til. Disse kan være basert på ulike framtidsbilder for Fosen.

Vi skal her kort peke på kjennetegn ved to forskjellige samarbeidsstrategier mellom kommuner. Disse er basert på kartlegginger og studier fra andre deler av landet og framstår som idealtyper hvor det vil være behov for tilpasninger.

Med en *samarbeidsstrategi* mener vi i denne sammenheng overordnede mål og hovedprinsipper for samarbeidet, herunder hva som er formålet med samarbeidet, hvilken type oppgaver som det er aktuelt å samarbeide om, holdning til myndighetsoverføring fra kommunestyrene, samt prinsipper for deltakelse. Ut fra disse kriteriene har vi skilt mellom to ulike samarbeidsstrategier:

- 1) *Praktisk pragmatisk samarbeid* som kjennetegnes ved at formålet er å lage konkrete interkommunale ordninger som gir resultatforbedring i forhold til enhetskommunale løsninger. Den bakenforliggende idè er at kommunen kan og skal klare oppgavene gjennom enhetskommunale løsninger underlagt politisk styring fra kommunestyret. Interkommunalt samarbeid betraktes som et praktisk supplement og ikke som en selvstendig oppgavestrategi. Geografisk nedslagsfelt, samarbeidspartnere og organisering tilpasses fleksibelt til hva som framstår som mest hensiktsmessig for hver enkelt oppgave. Kommunene har ansvar for strategi og alle politiske beslutninger.
- 2) *Forpliktende strategisk samarbeidsallianse* kjennetegnes ved at formålet er å samarbeide om både strategiske og praktiske oppgaver, inkl. oppgaver som berører kjernevirksomheten i kommunene. Den bakenforliggende idè er at utfordringer og tyngden i kommuneoppdraget tilsier at interkommunalt samarbeid bør utvikles som en selvstendig strategi for oppgaveløsning. Et sterkt og forpliktende samarbeid er nødvendig for å overleve som egen kommune. Strategien kan innebære myndighetsoverføring til interkommunalt organ og stiller krav til forpliktende deltakelse mellom faste partnere. Faste partnere med et visst omfang av samarbeid kan legge til rette for spredt lokalisering av interkommunale funksjoner i kommunene.

Kjennetegnene ved de to strategiene kan beskrives som følger:

Kriterium	Praktisk pragmatisk samarbeid	Forpliktende strategisk samarbeid
Grunnleggende holdning/ verdigrunnlag	Kommunen skal i hovedsak klare oppgavene alene. Politisk styring skal skje i kommunestyrene og det er ikke ønskelig å utvikle helhetlige og forpliktende løsninger underlagt politisk styring utenfor kommunen.	Interkommunalt samarbeid bør utvikles som en selvstendig strategi for oppgaveløsning og avlastning av primærkommunene. Helhetlige løsninger underlagt politisk styring på regionalt nivå er ønskelig.
Formål	Etablere konkrete ordninger som gir resultatforbedring mht kvalitet, kompetanse og/eller ressursbruk	Også formell avlastning av kommunene og felles mobilisering for å vinne påvirkningskraft
Oppgaver	Upolitiske oppgaver innenfor administrasjon, smale kompetansekrevene tjenester	Også strategiske og politiske oppgaver, dels oppgaver som berører kjernevirksomheten i kommunene, dels nye

	og tekniske oppgaver	strategiske oppgaver
Myndighetsfordeling	Kommunestyrene er ansvarlig for all politikktutforming og myndighetsutøvelse	Interkommunale organer kan være ansvarlig for politikktutforming og myndighetsutøvelse
Geografisk nedslagsfelt	Fleksibel deltakelse tilpasset den enkelte oppgave	Fast deltakelse i samarbeidet om strategiske oppgaver og kjerneoppgaver

Tabell 2. Kriterier for å skille mellom to aktuelle samarbeidsstrategier mellom kommuner

7. Valg av styringsmodell for det framtidige samarbeidet

I NIVIs analyser av andre regionråd har vi operert med begrepet styringsmodell som betegnelse på det samlede systemet for interkommunalt samarbeid. Systemet består av tre aktører og forholdet mellom disse, dels regionrådet, dels de konkrete interkommunale ordningene og dels kommunene som eiere. Det er særlig regionrådets rolle som avgjør hvilken styringsmodell som etableres, herunder særlig spørsmålet om det etableres et felles politisk styringsorgan og om regionrådet har beslutningsmyndighet over egne oppgaver. I NIVI skiller vi mellom to prinsipielt forskjellige styringsmodeller:

1. Regionrådet opptretr som initierende organ for frittstående interkommunale samarbeidsordninger (den tradisjonelle modellen).
2. Organisering etter samkommuneprinsipper (samkommune).

Kjennetegn ved den tradisjonelle modellen

Den tradisjonelle modellen innebærer at regionrådet har en initierende og samordnende rolle. Det er kommunestyrene som bestemmer i alle prinsipielle og viktige saker. Politisk og administrativ organisering vurderes for hver enkelt oppgave som får sin egen organisering utenfor regionrådet. Dette er den tradisjonelle måten å organisere regionråd og interkommunalt samarbeid på i Norge. Fosen Regionråd tilhører denne kategorien.

Under dette alternativet kan det arbeides med ulike typer tiltak for å sikre politisk samordning, for eksempel ved at regionrådet holder seg orientert om pågående samarbeidsordninger og ved at regionrådet drøfter samordningstiltak som et uformelt samordningsorgan. Et annet tiltak for å sikre samordning kan være at styrene for de frittstående ordningene velges av og blant regionrådets medlemmer. Gjennomgående representasjon fra regionrådet i de interkommunale styrene kan gjøre det lettere for regionrådet å holde seg orientert om utfordringer i samarbeidet, men vil samtidig innebære at regionrådets medlemmer opptretr i ulike roller.

De sterke sidene ved den tradisjonelle modellen er knyttet til fordelene ved sektorisering. Fordelene ved slike løsninger kan være knyttet til bl.a. følgende:

- Mobilisering av høy kompetanse, herunder brede og attraktive fagmiljøer med muligheter for faglig spesialisering. Høyere kompetanse kan medføre mer spesialiserte tjenester til innbyggerne.
- Gode betingelser for å ta ut økonomiske stordriftsfordeler. Samarbeidet kan skreddersys mht. befolkningsunderlag, tjenestevolum eller andre forhold som kan være viktig for å sikre høy kostnadseffektivitet.
- Et spesialisert samarbeid kan også i noen tilfelles innebære interessante roller for politikerne dersom det opprettes egne politiske styrer eller nemnder for å ivareta spesielle oppgaver.

Ulempene ved den tradisjonelle modellen kan bl.a. være knyttet til følgende:

- Uklare ansvarsforhold i forhold til kommunene og innbyggerne. Mange ulike styrer og administrative løsninger kan gjøre det uklart hvem som er ansvarlig for oppgaveløsningen.
- Fragmentert politisk styring gjennom både kommunestyrene, regionrådet og frittstående politiske styrer og/eller nemnder
- Lite effektiv administrasjon og manglende samspill mellom politikk og administrasjon i det løpende regionale samarbeidet
- Høye prosesskostnader. Løsningen kan innebære betydelige kostnader til koordinering og administrasjon knyttet til mange interkommunale ordninger med ulike administrative systemer. De samlede administrasjonskostnader kan ofte være skjulte så lenge hver ordning vurderes for seg.
- Løsningen kan innebære fare for feil prioriteringer og suboptimale løsninger. Dette kan benevnes som lav allokeringseffektivitet fordi ingen ivaretar helheten i den interkommunale oppgaveløsningen.
- Liten beslutningseffektivitet og dårlige betingelser for politisk mobilisering

Hovedinnvendingen mot den tradisjonelle modellen knytter seg dermed både til demokrati, styring og effektivitet. Ulempene vil være sterkt avhengig av omfanget på det interkommunale samarbeidet. Erfaringene fra Nord-Trøndelag tilsier at den tradisjonelle modellen maksimalt kan ivareta rundt 5 prosent av den samlede aktiviteten i kommunene. Ved en større oppgavemengde kan behovet for å utvikle et samordnet styringssystem for interkommunalt samarbeid bli kritisk. Det vil sannsynligvis også være slik at jo flere politiske oppgaver og jo flere lovpålagte oppgaver som inngår i et samarbeid, jo viktigere blir det å etablere et fast system for løpende samordning og styring. Endelig kan det også være slik at kravet til et enhetlig system vil være større jo mer formell vertikal samhandling som skal foregå i forhold til fylkeskommunen, helseforetak, statlig del av NAV, Innovasjon Norge eller andre aktører på annet forvaltningsnivå.

Kjennetegn ved samkommunemodellen

Organisering etter samkommunepinsipper innebærer at alle viktige interkommunale oppgaver samles under ett felles politisk styringsorgan som kan være nåværende regionråd, evt. utvidet med flere representanter. Det er

kommunestyrene som utpeker representanter til samkommunestyret og som delegerer oppgaver og myndighet til dette. Kommunene har også ansvar for finansiering av samkommunen. Samkommunestyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver og kan oppnevne politiske utvalg for å ivareta oppgaver som krever særskilt kompetanse. Politikerne i samkommunen forholder seg til en permanent administrasjon som er leder for interkommunale fagenheter (resultatenheter). Fagenhetene organiseres som en del av kommunenes egne organisasjoner, men er underlagt administrasjonssjefen og samkommunestyret. For samkommunen gjelder forvaltningsloven. Tilsyn og klagesaksbehandling følger prinsippene i særlovgivningen. Samkommunen er dermed organisert etter de samme prinsipper som en vanlig kommune.

Løsningen gir en likeartet juridisk status for alle underliggende fagenheter. Bruk av forskjellige tilknytningsformer er dermed ikke aktuelt.

Mulige fordeler med en samkommunemodell kan være knyttet til følgende:

- Samkommunen vil trolig være godt egnet til å løse utfordringer knyttet til dårlig effektivitet i tradisjonell interkommunal virksomhet, fordi den gjør parallelle behandlinger i ulike kommunale administrasjoner og kommunestyreer unødvendig.
- Samkommunen gir politikerne makt og beslutningsmyndighet over regionale oppgaver som kan skape grunnlag for bedre styring, raskere handling og bedre framdrift i regionale saker.
- Samkommunen gir både politikerne og administrasjonen en felles arena som kan legge grunnlag for utvikling av nye interessante roller knyttet til nye oppgaver og nye arbeidsformer.
- Samkommunen gir forutsetninger for stordriftsfordeler knyttet til kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjon og administrasjon.
- Samkommunen kan bidra til å vitalisere og skape trykk i en regional utviklingsstrategi på nærregionnivå som er basert på kommunenes egenart og fortrinn.
- Samkommunemodellen er fleksibel i den forstand at modellen kan tilpasses det eventuelle reformbehov kommunene opplever knyttet til kommuneoverskridende oppgaveløsning, mens oppgaver som mest hensiktsmessig løses lokalt forblir et kommunalt ansvar.

Det kan reises flere motforestillinger mot samkommunemodellen. De mest vanlige motargumentene har vært at samkommunen representerer et eget forvaltningsnivå, at den innebærer en dårligere demokratisk løsning enn enhetskommunale løsninger, at den kan bli en konkurrent til kommunestyrene og evt. fylkeskommunen dersom den blir for stor, samt at innføring av samkommune krever bruk av forsøksloven.

I generelle debatter vektlegges ofte argumentene om et eget forvaltningsnivå og de demokratiske innvendingene i lys av at samkommunen har egne politikere med beslutningsmyndighet, en egen administrasjon og selvstendig økonomi. Disse argumentene må vurderes ut fra hvilke oppgaver samkommunen skal løse, hvordan virksomheten er organisert og ikke minst hvordan samkommunen utfører sin virksomhet i forhold til kommunene og innbyggerne.

Tyngden i motargumentene kommer også an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke frittstående interkommunale selskaper og styrever, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store. Gjennom en samkommunemodell foreligger også de samme muligheter for desentralisert organisering som for andre styringsmodeller.

Det skal nevnes at Kommunal- og regionaldepartementet oppfordrer til forsøk med samkommunemodellen og at det pr dato finnes to søknader om hhv. videreføring av Innherred Samkommune og etablering av en ny samkommune i Midtre Namdal.

Valg av tilknytningsform

Et siste moment som kan være aktuelt å klargjøre i en strategiprosess dreier seg om valg av tilknytningsform. Kommuner som velger den tradisjonelle styringsmodellen for samarbeid står overfor en rekke alternativer for organisering av enkeltordninger i regionen. Med *tilknytningsform* menes juridisk rammeverk og organisasjonsform for den enkelte oppgave i samarbeidet. I ulike lover som kommuneloven, selskapsloven, aksjeloven osv. er det definert ulike tilknytningsformer. Det er vanlig å skille mellom tilknytningsformer uten og med organisatorisk overbygning. De viktigste formene er som følger:

Uten organisatorisk overbygning

- Løse fellesskap, nettverk og prosjekter
- Avtalebasert kjøp fra en bestillerkommune og salg fra en vertskommune eller utførerkommune.
- KL §28 b, administrativ vertskommune, som innebærer at lovpålagte oppgaver inkl. offentlig myndighetsutøvelse er overført fra samarbeidskommunene til vertskommunens administrasjon ved rådmannen. Kun kommuner kan delta i samarbeidet.

Med organisatorisk overbygning

- KL §27-styre, hvor styret normalt ivaretar bestillerfunksjon for ”drift og organisering”, mens utførerfunksjon er lagt til vertskommune. Hjemler i utgangspunktet ikke samarbeid om kjerneoppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Styret kan være administrativt eller politisk sammensatt, evt. en kombinasjon. Kommune og fylkeskommuner kan delta i et formelle styringsorganet.
- KL §28 c, vertskommune med folkevalgt nemnd, som innebærer at lovpålagte oppgaver inkl. offentlig myndighetsutøvelse er overført fra samarbeidskommunene til en felles folkevalgt nemnd. Nemnden er en del av vertskommunens organisasjon og kan delegere administrative oppgaver til vertskommunens administrasjon ved rådmannen. Kun kommuner kan delta i samarbeidet.
- Interkommunale selskaper, IKS, som innebærer opprettelse av et eget rettssubjekt utenfor kommunens organisasjon. Den interkommunale selskapsloven er beregnet for forretningspregede oppgaver og hjemler ikke

samarbeid om lovpålagte kjerneoppgaver som innebære offentlig myndighetsutøvelse. Unntak fra dette foreligger i visse særlover, for eksempel brannvernloven. Kun kommuner, fylkeskommuner og andre interkommunale selskaper kan stå som eiere av interkommunale selskaper. Interkommunale selskaper har en lovbestemt organisering med representantskap, styre og en administrasjon under ledelse av en daglig leder.

- Aksjeselskaper, AS, innebærer opprettelse av et eget rettssubjekt med mulighet for deltakelse fra private. Kan ikke ivareta kjerneoppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse. Har samme type styringsorganer som interkommunale selskaper.
- Andre tilknytningsformer (stiftelser, foreninger etc.).

8. Endring av kommunestruktur som alternativ

Det skal her kort nevnes at kommunene på frivillig grunnlag kan velge kommunesammenslutning. En kommunesammenslutning vil berøre hele den kommunale organisasjon og innebærer en omfattende omstilling. På Fosen kan det tenkes ulike inndelingsalternativer, som for eksempel etablering av en regionkommune mellom seks eller alle åtte kommunene, en indre og en ytre kommune, eller kun sammenslutninger mellom nabokommuner, som for eksempel Ørland/Bjugn. For å avklare sterke og svake sider ved disse ulike alternativene kreves omfattende utredninger, som det ikke er tid og sted for her.

Vi har fire poenger som kan være viktige i den prosessen som kommunene nå er inne i:

- Dagens reformbilde og nasjonale diskusjon om kommunenes rolle i den framtidige forvaltningsutviklingen kan tilsi at kommunene bør vente med lokale initiativ til sammenslutninger. Nivået på økonomiske støtteordninger og andre statlige insentiver til kommunesammenslutninger kan tilsi det samme.
- På kort sikt kan lokale sammenslutninger på Fosen medføre mindre interesse for og mindre kapasitet til å utvikle det regionale samarbeidet gjennom Fosen Regionråd. På lang sikt kan færre kommuner være en styrke for det regionale samarbeidet, fordi samarbeidsbehovet kan bli mindre og fordi det kan bli lettere å bli enig mellom færre aktører.
- Alle lokale strukturalternativer, inkludert sammenslutning mellom nabokommuner og evt. dannelse av en indre og en ytre kommune på Fosen, vil innebære behov for fortsatt samarbeid på Fosen-nivå. Tunge velferdspolitiske og regionalpolitiske utfordringer peker i retning av at hele Fosen vil være en rasjonell og framtidsrettet enhet. En regionkommuneløsning er neppe noe kommunene bør velge på egenhånd uten at løsningen er satt inn i en nasjonal reformpolitisk ramme.
- En samarbeidsstrategi kan medføre visse ulemper knyttet til indirekte demokrati og styring, men gir samtidig fleksibilitet i årene framover mht. mulige endringer i kommuneinndelingen. En fordel med interkommunalt samarbeid kan være at løsningen gir en skrittvis tilnærming. Kommunene kan gjennom egen læring finne ut hva som er best, om det er å videreføre dagens kommuner i kombinasjon med et mer omfattende og mer forpliktende samarbeid, om det er dannelse av en regionkommune, eller andre alternativer.