



NIVI rapport 2010:4

Endret fylkestilhørighet for Osen kommune?

**Sammenligning av trøndelagsfylkene og drøfting
av konsekvenser**

**Utført på oppdrag av Osen kommune av Magne
Langset og Jørund K Nilsen**

Innhold:

| | |
|--|----|
| SAMMENDRAG | 1 |
| 1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER..... | 5 |
| 1.1 Konsekvenser for demokrati og deltagelse | 5 |
| 1.2 Økonomiske rammer for Osen | 5 |
| 1.3 Konsekvenser for interkommunalt samarbeid | 5 |
| 1.4 Ulikheter mellom fylkeskommunene..... | 5 |
| 1.5 Berørt regional statsforvaltning..... | 6 |
| 2 TILNÆRMING OG METODE..... | 6 |
| 2.1 Tilnærming..... | 6 |
| 2.2 Metode og gjennomføring..... | 6 |
| 3 DEMOKRATI OG IDENTITET | 7 |
| 3.1 Identitet og fellesskap | 7 |
| 3.2 Påvirkning og deltagelse | 9 |
| 3.3 Den lokale og regionale offentlighet..... | 14 |
| 4 ØKONOMISKE KONSEKVENSER..... | 18 |
| 4.1 Rammeoverføringene til Osen | 18 |
| 4.2 Småkommunetilskuddet..... | 19 |
| 4.3 Distriktstilskudd Sør-Norge | 19 |
| 4.4 Nord-Norge- og Namdalstilskudd..... | 19 |
| 4.5 Skjønntilskudd..... | 20 |
| 4.6 Distriktpolitisk virkeområde..... | 21 |
| 4.7 Oppsummering..... | 21 |
| 5 TO FYLKESKOMMUNER – ULIKHETER?..... | 22 |
| 5.1 Nærings- og distriktutvikling..... | 22 |
| 5.1.1 Fylkeskommunen og kommunene | 22 |
| 5.1.2 Innovasjon Norge | 25 |
| 5.2 Oppsummering | 28 |
| 5.3 Videregående opplæring | 28 |
| 5.4 Veg | 29 |
| 5.5 Kollektivtransport | 31 |
| 5.6 Tannhelse | 32 |
| 6 FYLKESTILHØRIGHET OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID | 33 |
| 6.1 Utfordringsbilde og veivalg for kommunesamarbeid | 33 |
| 6.2 Midtre Namdal samkommune..... | 34 |
| 6.3 Dagens interkommunale samarbeid | 35 |
| 6.3.1 Samarbeid med Fosen kommunene og øvrige kommuner i Sør-Trøndelag..... | 36 |
| 6.3.2 Samarbeid med kommuner i Nord-Trøndelag | 38 |
| 6.4 Sosialtjenesten og NAV | 38 |
| 6.5 Samhandlingsreformen | 40 |
| 6.6 Samarbeid om barnevern?..... | 41 |
| 6.7 Videreføring av pragmatisk samarbeid? | 41 |
| 6.8 Endre kurs – fastere samarbeidsregion?..... | 42 |
| 6.9 Oppsummering..... | 43 |

7 BERØRT STATLIG FORVALTNING43

Sammendrag

Bakgrunn og problemstillinger

Osen kommune vurderer endring av fylkestilhørighet fra til Sør-Trøndelag til Nord-Trøndelag. En endring i fylkestilhørighet vil innebære at kommunen, næringsliv og innbyggerne i Osen vil inngå i og få tjenester fra Nord-Trøndelag fylkeskommune og fra fylkesvis organiserte statsetater i Nord-Trøndelag. Rapporten beskriver og sammenligner viktige sider ved de to trøndelagsfylkene med sikte på å belyse hva Osen er del av i dag og hva Osen kan bli en del av ved et fylkesbytte. Konsekvenser for demokrati og innflytelse i fylkespolitikken, kommunens økonomi, rammer for næringsutviklingsarbeidet og interkommunalt samarbeid vies særskilt oppmerksomhet.

NIVIs oppdrag innebærer ikke å gi en vurdering av hvorvidt Osen *bør* søke fylkesendring. Spørsmålet skal vurderes lokalt og omfatter flere tema enn denne rapporten berører.

Større økonomiske rammer for næringsutvikling i Nord-Trøndelag

Innbyggere, næringsliv og kommunene i Nord-Trøndelag har tilgang til betydelig større økonomiske ressurser til næringsutvikling enn i Sør-Trøndelag. Både fylkeskommunens og Innovasjon Norges økonomiske rammer er større i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag. Også fylkeskommunens tildelinger til kommunale næringsfond er større i Nord-Trøndelag. Det er imidlertid ingen automatikk i at Osen vil kunne motta større ressurser i Nord-Trøndelag. Det avhenger av lokal mobilisering og hvorvidt aktive bedrifter og gründere når opp i konkurransen med øvrige områder og virksomheter i Nord-Trøndelag.

Vi har ikke grunnlag for å hevde at fylkeskommunens og Innovasjon Norges forvaltning av næringspolitiske midler har en klarere distriktsprofil i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag. Fordelingen de senere år viser at distriktskommunene i begge trøndelagsfylkene har mottatt betydelig større beløp enn de sentrale kommunene i begge fylker.

Mulighet for Nord-Norge- og Namdalstilskudd ved fylkesbytte

Etter NIVIs vurdering vil et fylkesbytte i hovedsak ikke endre hva Osens mottar i rammeoverføringer fra staten. Vi har ikke grunnlag for å hevde at kommunen vil få tilgang til mer ressurser over fylkesmannens skjønnsmidler.

Imidlertid kan et fylkesbytte innebære at Osen kan bli del av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet som omfatter kommunene i Namdalen inkludert Flatanger. Tilskuddet er distriktpolitisk begrunnet. Etter NIVIs vurdering har Osen kommune de samme utfordringer når det gjelder folketallsutvikling og avstander som mange av kommunene i Namdalen. Imidlertid har Regjeringen valgt å trekke en grense for tilskuddet ved fylkesgrensen. Ved endret fylkestilhørighet vil Osen oppfylle de kriterier departementet har satt for fordeling av Namdalstilskuddet, og vi kan ikke se gode faglige eller systemmessige argumenter for at ikke tilskuddet også vil kunne omfatte Osen kommune. Imidlertid er spørsmålet av politisk

karakter og avgjøres av Kommunal- og regionaldepartementet. Dersom Osen kommune får Nord-Norge- og Namdalstilskudd vil dette øke kommunens årlige inntekter med i overkant av 1,4 mill kroner gitt en videreføring av vedtatt tilskuddsnivå per innbygger for 2011.

Helhetlig kommunesamarbeid vil være enklest innenfor ett fylke

I likhet med mange andre kommuner står Osen kommune overfor krevende utfordringer i arbeidet med å møte nasjonale krav til velferdstjenestene og en positiv nærings- og befolkningsutvikling. Etter NIVIs vurdering er hovedspørsmålet fremover hvilken langsiktig samarbeidsstrategi Osen skal velge for best mulig å kunne møte utfordringene.

Osen kommune er i dag sterkt integrert i samarbeidsordninger sørover på Fosen. Interkommunalt samarbeid innenfor fylkesgrensene er normalt mindre krevende enn samarbeid på tvers av fylkesgrensene fordi samordningen mot regionale aktører blir enklere.

Det er lite trolig at Osen med dagens retningslinjer for organiseringen av NAV kan fortsette som deltager i NAV Nord-Fosen, dersom kommunen skifter fylkestilhørighet. Dersom vi legger til grunn at kommunens samarbeid gjennom NAV Nord-Fosen må avvikles, er det grunn til å anta at Osen vil bli organisatorisk underlagt Midtre Namdal statlige tjenesteområde. Endret NAV-tilknytning aktualiserer da samarbeid om sosialtjenestene med kommunene i Midtre Namdal. Spørsmålet om ev endring av NAVs prinsipper for fylkesorganisering må avklares nærmere av NAV.

Osens orientering nordover når det gjelder helse- og samhandlingsreformen med tilliggende behov for støttefunksjoner vil, gitt nåværende samarbeidsomfang sørover, innebære at Osen uansett fylkestilhørighet vil ha samarbeid i to retninger.

På kort sikt kan Osen søke å videreføre etablerte samarbeidsordninger. Utviklingsbildet tilsier imidlertid at kommunen ganske raskt står overfor mer grunnleggende veivalg, hvor kommunen enten kan delta i et utvidet regionalt samarbeid sørover eller nordover. Helhetlig samarbeid vil være enklest å utvikle innenfor ett fylke.

Endring i primærskole for videregående opplæring

Søkerne fra Osen har i dag Åfjord videregående skole som sin primærskole, og flertallet av elevene fra Osen går i dag i Åfjord. Ved en endret fylkestilhørighet vil vi anta at søkernes primærskole vil bli i Steinkjer eller i Namsos, ev begge steder. Avstanden til disse skolene er ikke vesentlig forskjellig enn til Åfjord. Fylkeskommunene kan fortsatt utarbeide egne avtaler for søkere fra grensekommunene slik at Åfjord videregående skole kan bli behandlet likt med videregående skoler i Nord-Trøndelag.

Usikkert om fylkesbytte vil endre vegtilbudet

Fylkeskommunene har fra 2010 ansvaret for de store vegene i Namdal og på Fosen. En endring i fylkestilhørighet vil innebære at strekningen Osen-Namdalseid og videre mot Namsos og Steinkjer i sin helhet vil være Nord-Trøndelag fylkeskommunes ansvar. Sistnevnte strekning har prioritet for Nord-

Trøndelag fylkeskommune. Også vegen fra Sætervika over Flatanger vil bli underlagt én fylkeskommunes ansvar. Det kan være en fordel for Osen at én fylkeskommune har ansvaret for disse strekningene som ivaretar viktige transportstrømmer for kommunen.

Når det gjelder vegutbyggingen på Fosen er begge fylkeskommuner i dag engasjert. En endring i fylkestilhørighet vil kunne innebære at Nord-Trøndelag fylkeskommune i noe større grad må gå inn i prosjektet da utbyggingen omfatter større områder i Nord-Trøndelag. Endret fylkestilhørighet kan tenkes å få konsekvenser for Osens deltakelse i Fosen-utbyggingen. Det kan for eksempel argumenteres for at Fosen-prosjektet primært drives fram av sør-trønderske kommuner og næringsliv i samarbeid med Sør-Trøndelag fylkeskommune og at saken dermed ikke vil ha samme fokus i Nord-Trøndelag.

Endring i kollektivtilbudet?

Vi har ikke grunnlag for å hevde at kollektivtilbudet i distriktene er bedre i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag. Imidlertid vil vi peke på at Nord-Trøndelag fylkeskommune har utviklet en ordning med bestillingstransport i fylket som skal bidra til et bedre tilbud til innbyggerne i distriktene. Et fylkesbytte kan imidlertid få konsekvenser for tilbudet sørover på Fosen dersom primærskolene for videregående opplæring vil ligge i Steinkjer og /eller i Namsos.

Et fylkesbytte vil i omfatte fem statlige etater

En endring i fylkestilhørighet vil innebære at Osen kommune og innbyggerne i Osen på en del områder må forholde seg til og få tjenester fra statlige etater i Nord-Trøndelag. Dette gjelder følgende etater:

- Fylkesmannsembetet
- NAV fylke og NAV hjelpemiddelsentral
- Innovasjon Norges distriktskontor
- Statens vegvesens avdelingskontor
- Sivilforsvarets distriktskontorer

Identitet og tilhørighet

For å belyse spørsmålet om innbyggernes regionale orientering og tilhørighet er det gjennomført samtaler med politiske representanter fra Osen kommune og innhentet innspill fra andre informantgrupper (avisredaktører i regionen og fra frivillige lag og foreninger). Flere av informantene framhever at det i en viss utstrekning går et identitetsskille gjennom kommunen som innebærer at de som er bosatt sør og ut mot kysten har en orientering sørover, mens befolkningen lenger inn i kommunen orienterer seg nordover. Informantene mener likevel at det er et flertall av innbyggerne som føler sterkere tilhørighet til Nord-Trøndelag enn Sør-Trøndelag. På den bakgrunn kan det sies at et bytte av fylkestilhørighet for Osen vil føre til et bedre sammenfall mellom innbyggernes regionale identitet og den politisk-administrative strukturen. På den andre siden er det flere som poengterer

at identiteten i Trøndelag uansett er fylkesoverskridende og at det er andre forhold enn identitet og tilhørighet som må begrunne eventuell endret fylkestilhørighet.

Gjennomgangen av avissituasjonen i Osen viser at nordtrønderske Trønder-Avisa er den største avisen i Osen med dekningsgrad på nærmere 40 prosent av husstandene. Det bygger opp under informantenes vurdering av at innbyggerne har en noe sterkere orientering mot Nord-Trøndelag. På den annen side er sørtrønderske medier godt representert. Fosna-Folket og Adresseavisa har hhv 30 prosent og 25 prosent dekning i kommunen. Avisdekningen gir dermed også inntrykk av en identitetsmessig delt kommune.

Politiske innflytelse og deltagelse

Et skifte av fylkestilhørighet vil innebære at reiseavstanden til fylkessentrum vil bli kortere og det kan kanskje styrke mulighetene for innbyggerne i Osen å påvirke og delta i fylkespolitikken. Vår gjennomgang av kommunenes representasjon i de senere perioders fylkesting viser imidlertid at Osens nabokommuner i Nord-Trøndelag ikke har vært bedre representert i sitt fylkesting.

Flere av informantene tror det kan bli enklere å påvirke beslutninger i fylkeskommunen dersom Osen blir ”en blant likemenn” i Nord-Trøndelag. Det er stor ubalanse i kommunestrukturen i Sør-Trøndelag og fylkeskommunens virksomhet oppleves å være dominert av Trondheims behov og interesser.

Valgdeltagelsen til fylkestingsvalget har i de siste valgene vært lavere i Osen enn i nabokommunene Åfjord og Roan, men likevel bare ligget marginalt under fylkesgjennomsnittet. I nabokommunene i Nord-Trøndelag ligger valgdeltagelsen til fylkestingsvalget på om lag samme nivå som i Osen. Vi har ikke grunnlag for å si at et fylkesbytte vil kunne øke valgdeltakelsen.

Avslutning

Viktige argumenter for et fylkesbytte er bl.a. at potten til næringsutviklingstiltak er større i Nord-Trøndelag og at kommunen kan ha utsikter til noe større bevilgninger fra staten. Nærmeste byer for Osen ligger i Nord-Trøndelag, og i Namsos ligger primærskykhuset for innbyggere.

Samtidig er kommunen en del av landskapet Fosen og har en lang historie med tilknytning til Sør-Trøndelag. Kommunen har utviklet et betydelig samarbeid om utviklingsoppgaver, velferds- og støttetjenester på Fosen.

I likhet med mange andre kommuner står Osen kommune overfor krevende utfordringer i arbeidet med å møte nasjonale krav til velferdstjenestene og i arbeidet for en positiv nærings- og befolkningsutvikling. Et viktig spørsmål fremover er derfor valg av langsiktig samarbeidsstrategi og orientering for Osen som både berører hvilke kommuner det skal utvikles samarbeid med og innenfor hvilket fylke kommunene skal utvikle sine regionale relasjoner.

1 Bakgrunn og problemstillinger

Osen kommune vurderer endring av fylkestilhørighet fra til Sør-Trøndelag til Nord-Trøndelag. Som ledd i kommunens saksbehandling og vurdering av spørsmålet, har NIVI Analyse utarbeidet denne rapporten som drøfter problemstillinger og konsekvenser av ev endret fylkestilknytning for Osen kommune.

1.1 Konsekvenser for demokrati og deltagelse

Eventuelle konsekvenser for demokrati og deltagelse av et fylkesbytte vil i første rekke handle om Osens plass i det fylkeskommunale demokratiet. Tre forhold drøftes:

- *Identitet og fellesskap:* Demokratiet bør omfatte en befolkning som føler en samhørighet med hverandre. Vil et bytte til Nord-Trøndelag innebære at innbyggerne i Osen kommer inn i et fellesskap som oppleves som mer naturlig enn i nåværende fylke?
- *Påvirkning og deltagelse:* Vil en endret fylkestilhørighet kunne styrke Osens deltakelse og mulighet for påvirkning?
- *Den lokale og regionale offentlighet:* Demokratiet forutsetter at det eksisterer en fungerende offentlighet og arenaer for debatt ikke minst gjennom lokale aviser. Hvilke lokale medier bruker innbyggerne i Osen og hva er lokalavisenes profil og prioriteringer?

1.2 Økonomiske rammer for Osen

Rapporten drøfter mulige økonomiske konsekvenser ved et fylkesbytte, herunder ev konsekvenser for rammetilskuddet og distriktpolitiske begrunnede tilskudd.

1.3 Konsekvenser for interkommunalt samarbeid

Som de fleste kommuner samarbeider Osen med andre kommuner for å styrke oppgaveløsningen. Osens samarbeidsretning har til nå vært orientert mot øvrige kommuner på Fosen. Rapporten tar opp de strategiske valg kommunen står overfor når det gjelder samarbeid og hvorvidt rammene for oppgaveløsningen gjennom interkommunalt samarbeid endres ved fylkesbytte.

1.4 Ulikheter mellom fylkeskommunene

Osen kommune, innbyggere og næringsliv tilbys en rekke tjenester fra Sør-Trøndelag fylkeskommune. En endring i fylkestilhørighet vil innebære at Osen får Nord-Trøndelag fylkeskommune som leverandør av tjenester og utviklingsinnsats. I rapporten sammenlignes viktige sider ved fylkeskommunenes virksomhet og fylkeskommunenes rammer for å gi et bilde av Osen kommune i dag er en del av og ev hva kommunen blir del av ved et ev fylkesbytte. Også Innovasjon Norges distriktskontorer sammenlignes. Temaer som tas opp er knyttet til:

- Nærings- og distriktsutvikling

- Videregående opplæring
- Samferdsel
- Tannhelse

1.5 Berørt regional statsforvaltning

En endring i fylkestilhørighet vil innebære at kommunen, næringsliv og innbyggerne i Osen vil underlegges og få tjenester fra fylkesvis organiserte statsetater i Nord-Trøndelag som de i dag får fra tilsvarende etater i Sør-Trøndelag. I rapporten beskrives hvilke deler av den statlige forvaltningen som berøres av et fylkesbytte.

2 Tilnærming og metode

2.1 Tilnærming

Utgangspunktet for drøftingen er Osen kommune og konsekvenser av en ny fylkestilhørighet for innbyggere og næringsliv i kommunen.

Det legges til grunn at Osen i stor grad vil måtte forholde seg til allerede innarbeidet forvaltning og samhandling i Nord-Trøndelag, dersom fylkestilhørigheten endres. Hovedprinsippene for hvordan f eks Nord-Trøndelag fylkeskommune, NAV eller fylkesmannen arbeider og er organisert, vil neppe endre seg vesentlig som følge av at Osen inngår i Nord-Trøndelag. Det er heller ikke grunn til å tro at prioriteringene vil endres vesentlig. Det kan antas at et fylkesbytte i stor grad vil innebære tilpasninger til etablert forvaltning i Nord-Trøndelag. I rapporten er det derfor vektlagt å beskrive hva som kjennetegner forvaltningen i dag, med spesiell oppmerksomhet rettet mot fylkeskommunene som har størst frihet når det gjelder regionale prioriteringer.

2.2 Metode og gjennomføring

Utredningsarbeidet ble startet opp i slutten av mai og ble avsluttet tidlig i september 2010. Rapporten er NIVIs ansvar, men utkastet til rapport har vært tilsendt styringsgruppa for fylkesinndelingsspørsmålet for kommentarer. Styringsgruppa har bestått av representanter for Osen kommune og begge fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Det har ikke vært gjennomført møter med oppdragsgiver underveis i arbeidet, men NIVI har underveis hatt kontakt med administrativt ansvarlig i Osen kommune gjennom e-post og telefon.

Utredningen baserer seg på dokumentstudier i vid forstand, herunder gjennomgang av kommunale og fylkeskommunale sakspapirer, planer og budsjetter, tilgjengelig statistikk samt tidligere utredninger som berører spørsmålet om fylkestilhørighet.

NIVI har også gjennomgått og delvis benyttet innspill og vurderinger fra høringen Osen kommune har hatt av næringsliv og organisasjoner i Osen våren 2010 samt referater fra kommunens møter med nabokommuner i samme tidsperiode. Videre

er det gjennomført telefonintervjuer politikere i kommunen og avisredaktører i regionen. Det er også gjennomført samtaler med fagpersonale i kommunen og i NAV.

3 Demokrati og identitet

Vurderingen av hvor en administrativ grense skal trekkes definerer hvem som skal omfattes av en bestemt maktstruktur og demokratisk fellesskap, og hvem som står utenfor. I vurderingen av demokratiske konsekvenser av et ev fylkesbytte for Osen er det innbyggernes deltagelse i det fylkeskommunale demokratiet som i første rekke blir påvirket. Hvor godt et representativt demokrati – som fylkesdemokratiet – vil fungere bestemmes i stor utstrekning av tre viktige forutsetninger.

- *Identitet og fellesskap:* Demokratiet må omfatte en befolkning som føler en samhørighet med hverandre. Vil et bytte til Nord-Trøndelag innebære at innbyggerne i Osen kommer inn i et fellesskap som oppleves som mer naturlig for dem i fht å delta i styre og stell, foreningsliv mv? Har innbyggerne primært en orientering mot Fosenhalvøya eller mot Namdal og Innherred? Hvor opplever innbyggerne sterkest tilhørighet?
- *Påvirkning og deltagelse:* Denne forutsetningen dreier seg om innbyggernes mulighet, gjennom sine valgte representanter, til å påvirke saker som er viktige for Osen. Dels dreier dette seg om fylkestinget oppleves å ha en strategi for og fokus på utfordringer og saker som er viktige for Osen, dels dreier det seg om innbyggernes faktiske bruk av muligheten for å påvirke – enten gjennom ordinær valgdeltagelse eller ved å stille til valg til fylkestinget. Det er grunn til å anta at det er en sammenheng mellom disse forholdene. Jo mindre fylkestingets aktiviteter oppleves som relevante og viktige for Osen jo svakere incentiver vil innbyggerne ha for deltagelse, og vice versa.
- *Den lokale og regionale offentlighet:* Demokratiet forutsetter at det eksisterer en fungerende offentlighet og arenaer for debatt. En forutsetning for at den politiske debatt skal nå ut til den lokale befolkning, er eksistensen av regionale og lokale massemedier. I hvilken utstrekning har man har lokale og regionale massemedier som dekker Osensamfunnet og hvor har disse mediene har geografisk nedslagsfelt og tilhørighet?

3.1 Identitet og fellesskap

For å belyse spørsmålet om innbyggernes regionale orientering og tilhørighet er det gjennomført samtaler med politiske representanter fra Osen kommune og innhentet innspill fra andre informantgrupper (avisredaktører i regionen og fra frivillige lag og foreninger). Med ”orientering” mener vi hvor innbyggerne får utført ulike gjøremål, handel, jobb etc. Med ”tilhørighet” legger vi noe mer grunnleggende og normativt.

Orientering

Det første temaet informantene ble spurt om var: ”*Opplever du at innbyggerne i dag primært har en orientering mot Fosenhalvøya og resten av Sør-Trøndelag eller mot de nord-trønderske områdene i Namdalen og/eller Innherred?*”

Informantene gir et nyansert svar på denne problemstillingen. I forhold til handel mener informantene at hoveddelen av kommunens innbyggere reiser til Namsos og Steinkjer. Det går imidlertid et skille her. Folk på Sætervik, Osen og Steinsdalen drar i større grad til Namsos og Steinkjer, mens folk på Strand, Sørjer og Brattjer like gjerne bruker Åfjord. Orienteringen blir også bestemt ut fra hvor man mottar offentlig tjenestetilbud. Også her er bildet nyansert. På den ene siden har innbyggerne mottatt spesialiserte helsetjenester i regi av Namdal sykehus i en årrekke. På den andre side har ungdommen fra bygda gått på videregående skole i Åfjord i lang tid og informanter framhever at dette innebærer en sterkere orientering mot Åfjord og resten av Fosen blant ungdom som har hatt sin skolegang der.

På spørsmål om hvilken by informantene opplever som Osens regionsenter kommer det også varierende oppfatninger til uttrykk. En informant sier at som ”*politiker vil jeg ikke nøle med å si Trondheim, som privatperson vil jeg nok helle til Steinkjer*”. Andre informanter mener Namsos og framhever at ingen del av samfunnet angår hver enkelt så nært som helsevesenet og at Namsos derfor blir viktigst pga at sykehuset er der.

Tilhørighet

Spørsmålet om tilhørighet stikker dypere enn hvor man orienterer seg i fht å få dekket ulike typer behov. Det omfatter både en historisk-kulturell dimensjon og en mental følelsesmessig side. Spørsmålet handler mer om innbyggerne i Osen grunnleggende opplever seg selv som sørtrøndere eller nordtrøndere enn om hvor man reiser for å få ordnet praktiske forhold. Informantene ble stilt følgende spørsmål. *I hvilken retning opplever du at innbyggerne har sterkest tilhørighet? Opplever du at det er variasjoner i dette identitetsmønsteret internt i kommunen?*

Flere informanter peker på at det går et identitetsskille gjennom kommunen som korresponderer med skillet for orientering. Informantene tror kystbefolkningen i stor grad vil si at de føler seg som sørtrøndere, mens befolkningen lenger inn i kommunen føler seg som nordtrøndere.

En informant peker på at spørsmålet om fylkestilhørighet for Osen har vært diskutert helt siden midten av 1950-tallet. Fylkesgrensen ble trukket i en annen tid og under helt andre forutsetninger (sør og nord for Folda) da sjøverts kommunikasjon lå til grunn for grensedragninger. Det faktum at spørsmålet til stadighet har vært diskutert kan etter informantens vurdering hatt betydning for at det aldri har utviklet seg en klar sør-trøndersk identitet i Osen.

En av de intervjuede avisredaktørene påpeker at en sterk indikator på geografiske tilhørighet er hvilken avis innbyggerne velger å tegne abonnement på, og ikke minst velger å ha dødsannonser i. Avisprofilen for Osen (se under) viser at den nordtrønderske og Steinkjerbaserte Trønder-Avisa er største avis i Osen, og har vært det i en årrekke.

Selv om informantene peker på at det går et identitetsskille gjennom kommunen understreker de samtidig at dette ikke skaper noen form for konflikt i dag, og de tror heller ikke det vil gjøre det om fylkestilhørigheten ble en annen. En informant poengterer at Osen er vant til å samarbeide begge veier og vil fortsette med det uansett utfall. Vedkommende understreker imidlertid at en folkeavstemning om saken vil sette ting på spissen, føre til engasjement og gi et resultat hvor noen går ut som vinnere og noen som tapere. Informanten tror likevel at slike ”sår” raskt vil leges.

En annen informant framhever at det ikke bør legges for stor vekt på om innbyggerne heller mest mot å føle seg som sørtrøndere eller som nordtrøndere. Iflg informanten vil de aller fleste som bor i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag si at de primært opplever seg selv som ”trøndere”. Identiteten er fylkesoverskridende og informanten mener det er helt andre forhold som motiverer en eventuell overflytting enn behovet for å skifte regional identitet for å bli nordtrønder.

3.2 Påvirkning og deltagelse

Påvirkning

Er det grunn til å anta at et skifte av fylkestilhørighet vil gi Osen en mer synlig plass i fylkespolitikken, med større mulighet for å påvirke politikken på fylkesnivå? Problemstillingen ble tatt opp i samtalene med politiske representanter fra Osen og med avisredaktørene i regionen.

Informantene ble stilt følgende problemstilling: *I hvilken utstrekning mener du at et bytte til Nord-Trøndelag vil innebære at det vil oppleves som enklere og mer relevant for innbyggerne å engasjere seg i fylkespolitiske saker dersom kommunen blir en del av Nord-Trøndelag?*

Mange av informantene mener at det vil utgjøre en positiv forskjell å flytte til Nord-Trøndelag i forhold til deltagelse i fylkesdemokratiet. En informant understreker at dette hensynet er det viktigste argumentet for et bytte. ”Vi vil få en helt annen nærhet til et fylkessentrum og slik bli del av noe vi ikke er en del av i dag. Vi vil få helt andre muligheter for deltagelse i fylkespolitikken. Avstanden til Trondheim er 3 timer, mens avstanden til Steinkjer er 1 time”. Redusert avstand vil gjøre barrieren for å ta kontakt med fylkesnivået i ulike sammenhenger mindre og det blir også framhevet at det vil øke sannsynligheten for at Osen blir bedre representert på fylkesnivå.

Flere informanter sier også at de opplever at det er en annen tilnærming til små distriktskommuner i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag. Det gjelder både for Innovasjon Norges og fylkeskommunens valg av strategier og bruk av virkemidler. Det er stor ubalanse i kommunestrukturen i Sør-Trøndelag og fylkeskommunens virksomhet oppleves å være svært dominert av Trondheims behov og interesser, mens øvrige kommuner, og særlig småkommunene, må slåss om oppmerksomhet og ressurser. Som eksempler på en annen tilnærming i Nord-Trøndelag nevner informantene at fylkeskommunen der i større grad delegerer forvaltningen av regionale utviklingsmidler til kommunene og regionrådene, at Innovasjon Norge Nord-Trøndelag har en annen policy ifht å støtte prosjekter som bidrar til/sikrer distriktsarbeidsplasser og at fylkeskommunen viser sin interesse

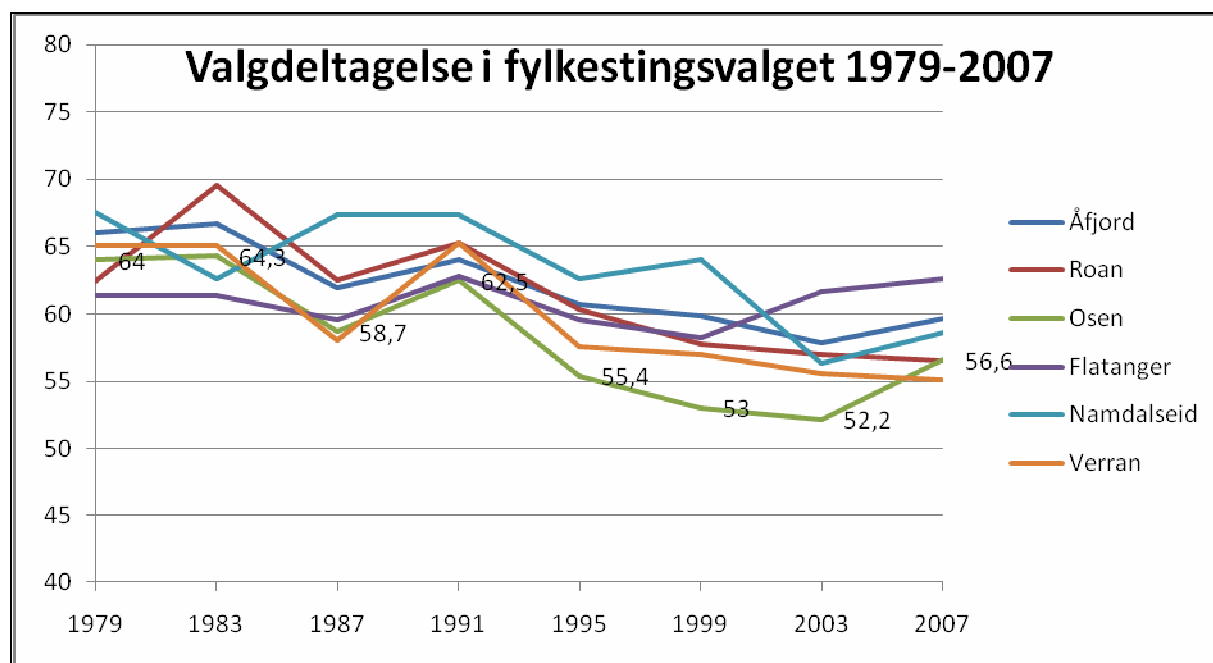
for kommunene ved å legge fylkestingssamlingen på ulike steder i fylket. Det siste gjøres imidlertid også i Sør-Trøndelag, som blant annet har sommerting rundt omkring i fylket.

Det er en gjennomgående oppfatning at det vil bli enklere å påvirke beslutninger i fylkeskommunen dersom Osen blir ”en blant likemenn” i Nord-Trøndelag. *En informant poengter imidlertid at dette vil ta tid. ”Vi må ikke glemme at nettverk og påvirkningskanaler er gått opp her i Sør-Trøndelag – både innenfor de politiske partiene og i forhold til administrative strukturer. Dette er strukturer som tar lang tid å bygge opp. Om det skulle bli et skifte vil det uten tvil innebære en overgangsperiode som kan bli utfordrende. På sikt tror jeg likevel en overflytting vil kunne innebære en mer hørbar stemme for Osen i fylkespolitiske saker”.*

Deltagelse

På bakgrunn av vurderingene fra informantene om at det er vanskelig for Osen som en liten distriktskommune å nå fram med sine interesser på fylkesnivå i Sør-Trøndelag, kan det ha interesse å se om dette reflekteres i lav valgoppslutning i Osen til fylkestingsvalget. Valgdeltagelse er en vanlig indikator. Hvordan er valgdeltagelsen sammenlignet med valgdeltagelsen i nabokommunene nord for grensen ved fylkestingsvalget i Nord-Trøndelag?

Figuren under viser valgdeltagelsen til fylkestingsvalgene i Sør-Trøndelag for Åfjord, Roan og Osen i perioden 1979 - 2007, og for Flatanger, Namdalseid og Verran i fylkestingsvalgene i Nord-Trøndelag.



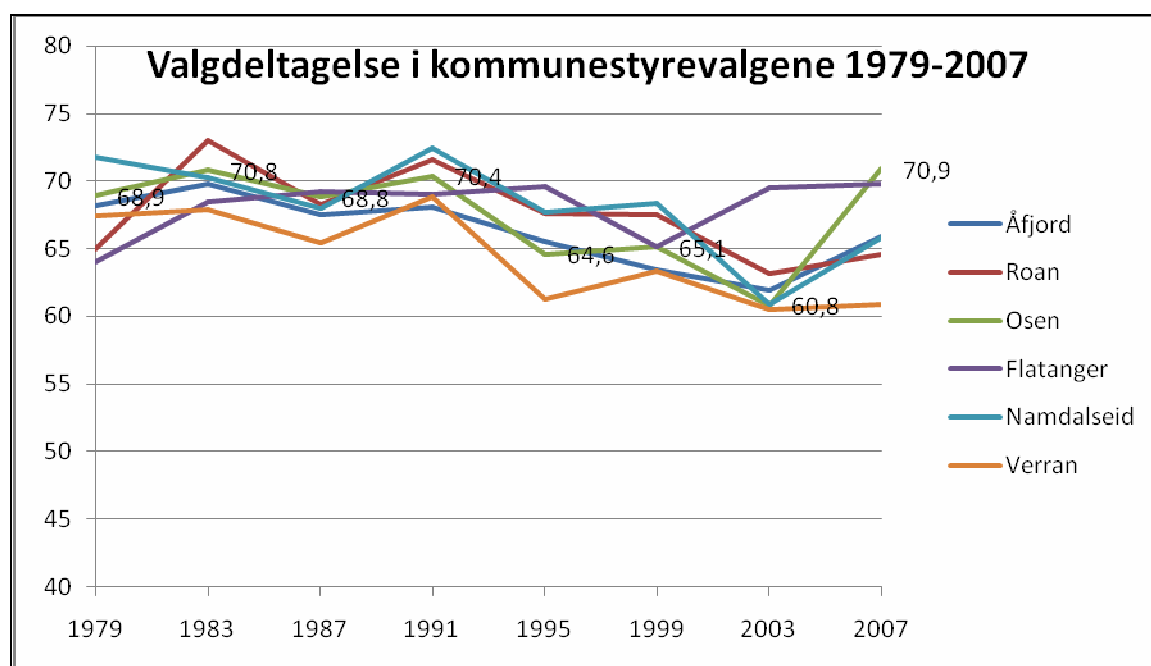
Figur 3.1 Valgdeltagelse til fylkestingsvalgene i Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag i perioden 1979 – 2007. Kilde SSB.

Figuren viser at valgdeltagelsen til fylkestingsvalgene følger et likt mønster for de aktuelle kommunene i begge trøndelagsfylkene. Trenden har vært fallende selv om valget i 2007 innebar et brudd med denne trenden og økt deltagelse i flere av

kommunene. Utviklingen i deltagelse for disse kommunene er parallell med mønsteret for deltagelse i fylkestingsvalget nasjonalt. I Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag var valgdeltagelsen på hhv. 57,3% og 57,6% i 2007. Osen med sin valgdeltagelse på 56,6 % ligger dermed tett opp mot fylkesgjennomsnittet for Sør-Trøndelag i 2007.

Om vi sammenligner deltagelsen i Osen med deltagelsen i nabokommuner i Sør-Trøndelag for hele perioden ser vi imidlertid at Osen skiller seg ut med lavere deltagelse ved samtlige valg fom 1991 til 2007. Ved valget i 2007 var valgdeltagelsen i Roan på samme nivå som i Osen.

Ser vi på valgdeltagelsen ved kommunestyrevalgene har valgdeltagelsen i Osen ligget på om lag samme nivå som sine nabokommuner (noen ganger litt høyere, noen ganger litt lavere), jf figur under.



Figur 3.2 Valgdeltagelse til kommunestyrevalgene i perioden 1979 – 2007. Kilde SSB.

Det tegner seg dermed et mønster der det er større forskjell i valgdeltagelsen til hhv kommunestyrevalget og fylkestingsvalget i Osen enn i nabokommunene. Størst var denne forskjellen ved valget i 2007 da kun 56 % av de stemmeberettigede i Osen stemte ved fylkestingsvalget mens 70 % stemte ved kommunestyrevalget. Tilsvarende tall for eksempel Åfjord ved valget i 2007 var eksempelvis 60 % deltagelse ved fylkestingsvalget og 65 % ved kommunestyrevalget.

Er dette uttrykk for at innbyggerne i Osen i sterkere grad enn innbyggerne i sine nabokommuner opplever fylkeskommunen som en lite relevant arena? Det kan være en tolkning, men samtidig kan dette like gjerne være tilfeldige variasjoner som er naturlige i ethvert system basert på allmenne valg hvor mange faktorer er med å påvirke deltagelsen.

Er det så grunn til å tro at deltagelsen til fylkestingsvalget ville endre seg dersom Osen ble en del av Nord-Trøndelag og innbyggerne deltok i fylkestingsvalget der? Å svare på det blir spekulasjoner, men vurdert ut fra deltagelsene ved de foregående valgene i nordtrønderske kommuner er det ikke grunn til å tro at et bytte av fylkestilhørighet vil føre til høyere valgdeltagelse ved fylkestingsvalget. Som figur 3.1 viser, ser vi at deltagelsen i nordtrønderske kommuner er temmelig lik deltagelsen i de sørtrønderske kommunene. Av de seks kommunene vi har hentet tall fra var valgdeltagelsen ved forrige fylkestingsvalg lavest i Verran kommune i Nord-Trøndelag med 55 %.

Flere representanter i fylkestinget?

Et tema som nevnes av flere informanter er at et skifte av fylkestilhørighet kan øke muligheten for deltagelse i fylkespolitikken. Redusert avstand til fylkessenteret kan gjøre det mer aktuelt for politikere fra Osen til å la seg nominere til valgliste for fylkestingsvalget og dermed øke sannsynligheten for at kommunen blir representert i fylkestinget. Det er også her problematisk å vurdere om det faktisk vil bli tilfelle. Tabellene under viser antall representanter fra Osen og nabokommuner i fylkestinget i de fire siste periodene. Som tre småkommuner i hvert sitt fylke ser vi at kommunene har hatt en beskjeden representasjon i fylkestinget, og det er ikke nevneverdige forskjeller mellom fylkene i den sammenheng.

| Sør-Trøndelag | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | Sum |
|---------------|------|------|------|------|-----|
| Åfjord | 1 | 2 | 1 | 1 | 5 |
| Roan | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| Osen | 2 | 1 | 1 | 0 | 4 |

Tabell: 3.1 Antall representanter fra Åfjord, Roan og Osen i fylkestinget de fire siste perioder.

| Nord Trøndelag | 1995 | 1999 | 2003 | 2007 | Sum |
|----------------|------|------|------|------|-----|
| Flatanger | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Namdalseid | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Verran | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 |

Tabell: 3.2 Antall representanter fra Flatanger, Namdalseid og Verran i fylkestinget de fire siste perioder.

Parlamentarisme

Dersom Osen skifter fylkestilhørighet til Nord-Trøndelag vil Osen bli del av et parlamentarisk styringssystem på fylkesnivå. Sammenlignet med formannskapsmodellen som styringsordningen i Sør-Trøndelag er basert på, vil parlamentarisme innebære følgende:

- Det utøvende politiske organet - fylkesrådet - utgår fra det politiske flertall i fylkestinget, mens i formannskapsmodellen velges fylkesutvalget av og blant medlemmene av fylkestinget gjennom forholdsvvalg.
- Fylkesrådet kan avsettes hvis det får et flertall mot seg, mens det ikke er tilfelle for fylkesutvalget etter formannskapsmodellen
- Administrasjonen i fylkeskommunen blir ledet av et politisk valgt kollegialt organ, fylkesrådet, i stedet for en rådmann ved formannskapsmodellen. Posisjonen sikrer seg dermed kontroll over en viktig del av dagsorden og informasjonstilgangen til fylkestinget, og dermed den strategiske styringen av administrasjonen.
- Opposisjonspartiene forventes generelt å miste makt i fylkeskommuner som erstatter formannskapsprinsippet med det parlamentariske prinsipp.

De generelle argumenter for overgang til parlamentarisme er at det vil klargjøre og reddyke det politiske ansvar og tydeliggjøre og fremheve de politiske skillelinjene. Ved å innføre parlamentarisme håper man at fylkesrådet skal fremstå som ansvarlig, tydelig og sterkt, siden det ikke behøver å forhandle med partiene i mindretall. Dermed forventer man at parlamentarisme ville gi en ansvarlig og langsiktig politikkutforming. Med tydeligere politiske skillelinjer ønsker man også å skjerpe konkurransen om den politiske makten, noe som i neste omgang vil kunne styrke interessen for fylkespolitikken og øke deltakelsen ved fylkestingsvalgene.

Hvorvidt en overgang til et parlamentarisk system i sterkere grad vil mobilisere velgerne i Osen til å stemme ved fylkestingsvalget har vi ikke holdepunkter for å hevde. Innføring av parlamentarisme synes ikke å ha påvirket valgdeltagelsen til fylkestingsvalget i Nord-Trøndelag så langt.

Påvirkning på tjenesteproduksjon

Spørsmålet om innbyggernes påvirkning kan ikke bare vurderes ut fra demokratiets formelle ordninger for innflytelse gjennom valg og representasjon, men også ifht hva de demokratiske organer har ansvar for å produsere av tjenester. Det kan være argumenter som taler for endret fylkestilhørighet dersom det er slik at innbyggerne i Osen i stor utstrekning benytter fylkeskommunale tilbud i Nord-Trøndelag. Argumentet er at det demokratisk sett er uheldig at innbyggerne ikke har mulighet til å ha direkte politisk innflytelse på disse områdene. Motsatt vil det være demokratisk uheldig dersom endret fylkestilhørighet fører til økt behov for å kjøpe tjenester på tvers av fylkesgrensene for å dekke Osen-innbyggernes behov for tjenester.

Vår gjennomgang av de viktigste fylkeskommunale tjenestene og institusjonenes lokalisering (for eksempel videregående skoler, tannhelse) tyder ikke på at det blir vesentlige endringer i behovet for tjenestekjøp på tvers av fylkesgrensene som følge av eventuell endret fylkestilhørighet. Vi kan heller ikke se at omfanget av tjenestekjøp over fylkesgrensene er omfattende i dag.

3.3 Den lokale og regionale offentlighet

Hvem dekker Osen?

Som nevnt er det en viktig forutsetning for at demokratiet skal fungere at det eksisterer medier for offentlig debatt og nyhetsspredning. Mediene har en viktig dagsordenfunksjon og derfor er det i vår sammenheng interessant å se hvilke medier som dominerer i Osen. Er det nordtrønderske eller sørtrønderske medier som foretrekkes av innbyggerne og som utgjør arenaer for offentlig debatt i Osen? Spørsmålet kunne vært belyst ved å se på dekningsgraden til ulike typer medier, men vi har valgt å avgrense gjennomgangen til å se på hvilke aviser som dekker Osen og deres markedsandeler i kommunen i forhold til antall abonnenter.

Det er tre lokalaviser som i utgangspunktet kan ha Osen som aktuelt dekningsområde:

- Fosna-Folket: Avisens hovedkontor ligger på Brekstad i Ørland kommune. Dekker Fosen kommunene i Sør-Trøndelag og i tillegg Leksvik i Nord-Trøndelag.
- Trønder-Avisa: Hovedredaksjonen ligger på Steinkjer, men avisen har også kontorer i Namsos, Levanger, Grong, Verdal og Stjørdal. Avisen leses stort sett over hele Nord-Trøndelag, men har størst dekning på Innherred.
- Namdalsavisa: Hovedredaksjonen ligger i Namsos, men avisen har journalister utplassert i hele Namdalen, hvor den også har sitt hovedområde. Dekningsområde fra Bindal kommune i nord (Nordland) til Namdalseid i sør.

I tillegg til disse tre avisene kommer Adresseavisen, med hovedkontor i Trondheim som er regionavis for begge trøndelagsfylkene.

Avisenes opplag i Osen og i nabokommunene Roan, Flatanger og Namdalseid er gitt tabellen under.

| | Trønder-Avisa | Fosna-folket | Adresseavisen | Namdalsavisa |
|-------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Osen | 39,7 % | 29,9 % | 25,5 % | 8,6 % |
| Roan | 4 % | 52,7 % | 43,4 % | - |
| Flatanger | 16,9 % | - | 10,3 % | 58,4 % |
| Namdalseid | 50,4 % | - | 4,6 % | 53,5 % |

Tabell 3.3 Avisers opplag i Osen, Roan, Flatanger og Namdalseid. Dekning i prosent av husstandene. Kilde: Aviskatalogen.no.

Nordtrønderske Trønder-Avisa er den største avisen i Osen med dekningsgrad på nærmere 40 % av husstandene. Fosna-Folket kommer som nummer to og har en dekningsgrad på om lag 30 %. Adresseavisen dekker drøyt 25 % av husstandene, mens vel 8 % av husstandene abonnerer på Namdalsavisa. Abonnementssituasjonen for avisene bekrefter synspunktene blant informantene om at Osen langt på vei er delt i forhold til valg av orientering. Selv om nordtrønderske Trønder-Avisa har flest abonnenter dekker sørtrønderske Fosna-

Folket nesten en tredjedel av husstandene. I Roan er derimot Fosna-folket klart største avis med en dekning på over 50 % av husstandene. I Osens nabokommuner i Nord-Trøndelag, er det Namdalsavisa som er største avis.

Hva mener redaktørene?

Lokalavisene er plassert midt i informasjonsstrømmen. De har god oversikt over stemninger, oppfatninger og følelser som gjør seg gjeldende i sitt nærområde. Hvilke vurderinger gjør de av et eventuelt bytte av fylkestilhørighet, og hva vil et slikt bytte bety for de aktuelle avisenes dekning av Osen? For å få synspunkter på disse problemstillingene er det gjennomført intervjuer med redaktør/nyhetsredaktør for hhv. Fosna-Folket, Trønder-Avisa og Namdalsavisa.

Den første problemstillingen de ble bedt om å vurdere var følgende: *I hvilken utstrekning mener du at Osen er et område det er naturlig å dekke for din avis?* De tre avisenes vurderinger er gjengitt i oversikten under.

| Trønder-Avisa | Fosna-Folket | Namdalsavisa |
|--|--|--|
| <p>Vi er største avis i Osen og det har historiske årsaker. Når veiutløsningen mot Steinkjer kom dekket vi i en årrekke Osen på en god måte. Holdningen i Trønderavisen er at vi skal dekke 24+1 kommuner hvor ekstrakommunen er Osen.</p> <p>I dag er ikke dekningen like godt som tidligere, men det skyldes mer endringer i journalistikken enn et endret syn på Osen som et naturlig nedslagsfelt for avisen. Journalistikken var tidligere mer refererende og det var vanlig å delta og referere fra kommunestyremøtene i fylket. Journalistikken er nå langt mer undersøkende og vi har ikke lenger mulighet for å følge kommunestyremøter i 25 kommune. Denne endringen har en tendens til å slå ut i småkommunenes disfavør hvor kommunen gjerne er største arbeidsplass og kanskje den arenaen hvor mest skjer.</p> | <p>Fosna-folket er lokalavis for 7 kommuner – Skillet på Fosen går mellom øst-vest, og vi dekker de vestlige S-T kommunene pluss Leksvik i N-T. Vi har en ambisjon om å være lokalavis for hele Fosen og vår dekning av Osen har hele tiden vært inspirert av et ønske om å styrke Osens tilhørighet til Fosen.</p> <p>Men vi kunne sikkert lykkes bedre. At vi bare delvis har lyktes kan skyldes at Osen er en liten kommune med få nyhetssaker, og så er det enhver lokalavis sin skjebne at vi må prioritere dekning i kommuner/områder hvor vi har muligheter til å få annonseinntekter. Det innebærer fort en dreining mot områder som har et næringsliv av et visst omfang.</p> | <p>Vi har ikke valgt å prioritere å dekke Osen. Forbindelsene dit er ikke så mange og vi opplever ikke at våre lesere føler noen tilknytning til Osen.</p> <p>Osen blir omtalt når de i enkelte sammenhenger har samarbeid med kommune i Mitdre Namdal og til dels også som hyttekommune for en del namdalinger. Spørsmålet koker ned til hva vi har å hente i Osen av abonnenter, annonseinntekter og tilfang av nyhetssaker. For en lokalavis er det en stor og grundig vurdering om man skal gå inn i en ny kommune. Vi har brent oss tidligere da vi hadde en relativt stor satsing på å etablere oss i Verran. Vi lyktes ikke med det og vil nøye gjennomtenke ev nye initiativ. Vi må også ta hensyn til det som i dag er vårt dekningsområde - som er stort og strekker seg helt fra Namdalseid til Bindal kommune i Nordland. Vi bruker allerede i dag to årsverk i bilen.</p> |

Den neste problemstillingen avisene ble bedt om å ta stilling til var følgende: *Vil en eventuell overflytting av Osen til Nord-Trøndelag endre avisens strategi for dekning av nyhetsbildet i Osen?* De tre avisenes vurderinger er gjengitt i oversikten under.

| Trønder-Avisa | Fosna-Folket | Namdalsavisa |
|---|--|--|
| <p>Ikke over natten, men det er åpenbart at fylkestilhørigheten i Sør-Trøndelag legger begrensninger ifht vår dekning av Osen. Når SSB eksempelvis legger fram nasjonal statistikk på ulike områder, som f eks for befolkningsutvikling er det Nord-Trøndelag perspektivet som gjelder for oss. Osen blir da fort glemt.</p> <p>Videre vil vi treffe representanter fra Osen når vi dekker saker som har med kommunene å gjøre, for eksempel ordførermøte, rådmannssamlinger etc. Et fylkesbytte vil også innebære at Osen blir med i de vurderinger som N-T fylkeskommune gjør i ulike vurderinger. Trønder-Avisa har tradisjon for å dekke fylkeskommunens aktiviteter tett, og i et helt annet omfang enn det f eks avisene gjør i Sør-Trøndelag. Det henger sammen med at N-T fylkeskommune fremstår som en mer konstruktiv aktør for å bidra til utvikling i de ulike delene av fylket. Sammenlignet med de fleste andre fylker står fylkeskommunen sterkt i Nord-Trøndelag. Når vi overvåker fylkeskommunen tett og kommuneperspektivet er så viktig for fylkeskommunens virksomhet får det i neste omgang betydning for vår dekning av kommunene. Osen vil i N-T bli en av flere kommuner med lignende struktur og utfordringer som det vil være naturlig for oss å ha oppmerksomhet om.</p> | <p>Et eventuelt skifte av fylkestilhørighet for Osen vil ikke spille noen rolle for oss (i alle fall ikke på kort og mellomlang sikt). Vi dekker allerede en kommune i N-T (Leksvik) og vil fortsatt dekke Osen.</p> <p>Vi skal uansett dekke Roan og da vil det også være naturlig at Osen blir dekket.</p> | <p>Vanskelig å si. Sørøver dekker vi i dag tom Namdalseid. Om vi skal satse på Osen etter et fylkesbytte vil i stor grad avhenge av hvilken orientering som Osen selv velger som en del av N-T. Har mistanke om at de vil orientere seg sørøver. På den andre side er de orientert mot Namsos ifht helsetjenester.</p> |

Den tredje og siste problemstillingen redaktørene ble bedt om å komme med synspunkter på lød som følger: *Som redaktører med god kjennskap til samfunnslivet i regionen - hvilke fordeler og ulemper ser du av et eventuelt fylkesbytte for Osen?* De tre avisenes vurderinger er gjengitt i oversikten under.

| Trønder-Avisa | Fosna-Folket | Namdalsavisa |
|--|--|--|
| <p>Det vil være uklokt av Osen å foreta et bytte av fylkestilhørighet uten å tenke nøye gjennom hva slags regional tilhørighet kommunen ønsker fremover. Har inntrykk av at kommunene nå er i prosesser for å finne stabile samarbeidspartnere. Nasjonale reformer og forventninger til kommunene vil i økende grad gjøre krav på større og mer stabile enheter – enten i form av større kommuner eller som stabile samarbeidsstrukturer. Mitt klare inntrykk er at det er samarbeidsveien som gjelder i N-T? Kommunen vil være i en situasjon hvor deler av tjenesteproduksjonen uansett må løses i samarbeid med andre.</p> <p>Når det er sagt tror jeg at N-T vil være riktig valg av Osen – ikke minst pga det interessefellesskapet kommune vil ha med mange andre kommuner i N-T. Dersom Osen velger N-T melder spørsmålet seg straks om orienteringen i fylket. Vil kommunen orientere seg mot Namsos og Midtre Namdal (og hva med samkommunen?) eller vil orienteringen være østover mot Steinkjer. Opplever at det er en sterkere utviklingskraft i Steinkjerregionen. Historiske linjer mellom Steinkjer og Osen taler også for en sterkere tilknytning mot Steinkjer.</p> | <p>Tror ikke det har mye med identitet å gjøre når Osen ønsker å skifte fylke. Det er andre insitamenter som gjelder, f eks at det er andre (og bedre) satser for arealtilskuddet til gårdbrukere i N-T. Tror innbyggernes oppfatninger i stor grad styrt av de muligheter – ikke minst økonomiske – som et skifte kan gi</p> <p>Er veldig usikker på hva som er riktig for Osen. Tunge strukturelle utfordringer som fraflytting, negativ befolkningsutvikling og utfordringer med å yte befolkningen de tjenester som kommune er pålagt å yte, vil ikke bli borte selv om Osen bytter fylke. Osen vil bli en grisgrendt distriktskommune uansett hvor de går.</p> <p>Kan samtidig forstå orienteringen nordover. Kommunen er på flere områder allerede integrert i det offentlige tjenestetilbud i N-T (helse, politi). Fosen regionråd har sitt tyngdepunkt sør på Fosen og er i tillegg preget av mye rivalisering. Samtidig naivt å tro at alt vil bli så mye bedre i N-T. Der S-T er veldig dominert av storbyen Trondheim, er N-T polarisert mellom flere konkurrerende regionbyer med tilhørende landskap. Osen må finne sin plass i her og unngå å falle mellom flere stoler.</p> | <p>Fordelene for Osen av et bytte av fylkestilhørighet er først og fremst knyttet til offentlige tilskudds- og finansieringsordninger (så sant Osen faller inn under disse). Dersom Osen skulle få endret fylkestilhørighet blir de stilt overfor en del valg. De må bl a bestemme seg for samarbeidsorientering i N-T. Samarbeidet i Midtre Namdal har ikke bare vært knirkefritt. Skal Osen velge å stå utenfor samkommunen, som Flatanger, eller bli fullverdig medlem. Og hva har Osen å tilby et nytt fellesskap på andre siden av grensen?</p> |

4 Økonomiske konsekvenser

Nedenfor drøftes hvorvidt et fylkesbytte vil ha konsekvenser for rammeoverføringene til kommunen og tilskudd begrunnet ut fra distriktpolitiske målsettinger.

4.1 Rammeoverføringene til Osen

Størstedelen av Osen kommunes inntekter kommer fra frie inntekter gjennom rammeoverføringer fra Kommunal- og regionaldepartementet. De frie inntektene fordeles til kommunene og fylkeskommunene gjennom inntektssystemet. Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Ved fordelingen av rammetilskuddet tas det hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntektene (inntektsutjevning) gjennom innbyggertilskuddet.

Etter NIVIs vurdering vil en endring i fylkestilhørighet ikke endre resultatet av fordelingen av inntekter gjennom innbyggertilskuddet i inntektssystemet som det desidert viktigste tilskuddet til Osen kommune.

Ved siden av innbyggertilskuddet består inntektssystemet av mindre tilskudd som er begrunnet ut fra bl.a. distriktpolitiske målsettinger. Distriktpolitiske tilskudd til kommunene er Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd og distrikstilskudd Sør-Norge. I tillegg gis det skjønnstilskudd for å kompensere kommunene for forhold som ikke ivaretas godt nok i inntektssystemet.

| Kommuner, kapittel 571 | | Bevilget 2010 (1 000 kr) |
|------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Post 60 | Innbyggertilskudd | 50 600 896 |
| Post 61 | Distrikstilskudd Sør-Norge | 329 278 |
| Post 62 | Nord-Norge- og Namdalstilskudd | 1 441 246 |
| Post 63 | Småkommunetilskudd | 1 017 153 |
| Post 64 | Skjønnstilskudd | 1 731 000 |
| Post 66 | Vekstilskudd | 189 300 |
| Sum | | 55 308 873 |

Tabell 4.1 Rammetilskudd til kommunene - inndeling i tilskuddsposter

Stortinget sluttet seg våren 2010 til regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet som bl.a. berører tilskuddene med distriktpolitiske målsettinger fra 2011, jf Innst. 345 S (2009–2010) og Prop. 124 S (2009-2010). Nedenfor gjør vi nærmere rede for de tilskuddene som er begrunnet ut fra distriktpolitiske målsettinger samt skjønnstilskuddet.

4.2 Småkommunetilskuddet

Osen kommune omfattes av ordningen med tilskudd til småkommuner. Småkommunetilskuddet gis til kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere. Satsen per innbygger i 2010 er kr 5707 per innbygger. Stortinget har sluttet seg regjeringens forslag til reduksjon i småkommunetilskuddet med 1 mill kroner per kommune fra og med 2011, men viser samtidig til at basiskriteriet i kostnadsnøkkel vektet opp. Dette betyr i følge regjeringen at smådriftsulemper blir bedre ivaretatt i utgiftsutjevningen, og det gir grunnlag for å redusere nivået på dagens småkommunetilskudd.

Etter NIVIs vurdering vil en endring i fylkestilhørighet ikke endre muligheten for å motta småkommunetilskudd for Osen kommune.

4.3 Distriktstilskudd Sør-Norge

Osen kommune omfattes ikke av ordningen med distriktstilskudd i Sør-Norge fordi kommuner som mottar småkommunetilskudd ikke er støtteberettiget.

4.4 Nord-Norge- og Namdalstilskudd

Deler av Nord-Trøndelag fylke omfattes av ordningen Nord-Norge- og Namdalstilskudd. Nord-Norge- og Namdalstilskudd blir utbetalt med én sats per innbygger. Kommunene i Namdalen¹ og Nordland mottar i 2010 kr 1570 per innbygger. De øvrige kommunene i Nord-Trøndelag mottar ikke Namdalstilskudd. Stortinget har ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2011 sluttet seg til regjeringens forslag om å redusere satsene i Nord-Norge og Namdalstilskuddet per innbygger med 10 pst fra 2011.

Namdalskommunene har fått tildelt midler fra ordningen siden 2009. Regjeringens begrunnelse i St prp. nr 1 (2008-2009) var at de ovennevnte kommunene: *"bl.a. sliter med fraflytting, og i stor grad har de samme utfordringene som kommuner sør i Nordland"*.

Tilskuddet inngår som et ledd i regional- og distriktpolitikken og det heter i KRDs budsjettproposisjoner at regjeringen ønsker at kommuner i Nord-Norge og Namdalen skal sikres muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner ellers i landet. Regjeringen ønsker også å bidra til en høy kommunal sysselsetting i et område med et konjunkturavhengig næringsliv.

Etter NIVIs vurdering har Osen kommune de samme utfordringer når det gjelder folketallsutvikling og avstander som mange av kommunene i Namdalen. Imidlertid har regjeringen valgt å trekke en grense for Namdalstilskuddet ved fylkesgrensen. Ved en endret fylkestilhørighet, vil Osen oppfylle samtlige av de kriterier departementet har satt for fordeling av tilskuddet, og vi kan ikke se gode faglige eller systemmessige argumenter for at ikke Namdalstilskuddet også vil kunne omfatte Osen kommune. Imidlertid er spørsmålet av politisk karakter og avgjøres av Kommunal- og regionaldepartementet.

¹ Namsos, Namdalseid, Snåsa, Lierne, Røyrvik, Grong, Namsskogan, Høylandet, Overhalla, Fosnes, Flatanger, Vikna, Nærøy og Leka.

Dersom Osen kommune får Namdalstilskudd vil dette øke kommunens årlige inntekter med i overkant av 1,4 mill kroner gitt en videreføring av vedtatt tilskuddsnivå per innbygger for 2011.

4.5 Skjønnstilskudd

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene etter skjønn. Skjønnstilskuddet brukes til å kompensere kommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, samt til større utforutsette hendelser. Skjønnstildelingen er å sikre en likeverdig behandling av kommunene i alle landets fylker. Kommunal- og regionaldepartementet fastsetter den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet til kommunene. Fylkesmennene fordeler videre fylkesrammene mellom kommunene basert på retningslinjer fra Kommunal- og regionaldepartementet og etter eget skjønn.

Fordeling av skjønnstilskudd

- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag fordelte om lag 371 mill kroner i skjønnsmidler til kommunene i fylket i perioden 2007-2009.
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag fordelte om lag 184 mill kroner i skjønnsmidler til kommunene i fylket i perioden 2007-2009.

Målt per innbygger har fylkesmannen i Nord-Trøndelag hatt i overkant av 100 kr per innbygger til fordeling i perioden enn fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

Tabellen nedenfor viser fylkesmannens fordeling av skjønnstilskudd til Osen og nabokommunene i perioden 2007-2009.

| | Ant innbyggere 1. jan. 2010 | 2007 | 2008 | 2009 | Sum 2007-2009 | Per innbygger i perioden² |
|------------|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--|---|
| Osen | 1033 | 900 | 2 405 | 1 400 | 4 705 | 4 555 |
| Roan | 999 | 3 400 | 4 515 | 2 600 | 10 515 | 10 525 |
| Åfjord | 3220 | 6 265 | 5 430 | 5 950 | 17 645³ (12 650) | 5 479 (3928) |
| Verran | 2914 | 2 000 | 2 100 | 2 000 | 6 100 | 2 093 |
| Namdalseid | 1697 | 1 980 | 1 700 | 400 | 4 080 | 2 404 |
| Flatanger | 1104 | 4 480 | 4 800 | 3 270 | 12 550 | 11 368 |

Tabell 4.2 Fordeling av skjønnstilskudd (tall i tusen kroner). Kilde fylkesmannsembetene.

² Fordelt på antall innbyggere per 1. januar 2010.

³ Nærmere 5 mill kroner av skjønnsmidlene til Åfjord i tre-års perioden er knyttet til utvikling av interkommunale prosjekter og er således ikke øremerket Åfjord, men også til andre kommuner på Fosen. Beløpet i parentes tilsvare midler øremerket Åfjord.

Tabellen viser at Osen ligger betydelig under Roan og Flatanger kommune pr innbygger. Verran og Namdalseid har fått tildelt mindre beløp per innbygger enn Osen i perioden i 2007-2009.

Tabellen ovenfor viser ikke noen sammenheng mellom fylke og tildelte skjønnsmidler. Spørsmålet om hvorvidt Osen kommune vil kunne få tildelt mer ressurser over skjønnsrammen ved et fylkesbytte er generelt vanskelig å uttale seg om. Fylkesmennene har noe ulike retningslinjer for forvaltningen av skjønnet uten at vi kan se at dette har konsekvenser for Osen. Rammen per innbygger er ikke vesentlig forskjellig i de to fylkene. Videre er deler av skjønnsmidlene både bundet opp gjennom nasjonale føringer eller avsatt til spesielle tiltak knyttet til krise og omstilling. Det er også grunn til å påpeke at en stor del av de skjønnsmidler som er underlagt fylkesmannsembetets lokale vurdering skal være knyttet til spesielle forhold i kommunene som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet.

4.6 Distriktpolitisk virkeområde

Osen kommune og nabokommunene i sør og på andre siden av fylkesgrensen omfattes alle av det distriktpolitiske virkemiddelområdet sone IV. Sone IV er områder godkjent for mest støtteintensitet i Norge. F eks gjelder dette innenfor ordningen ned differensiert arbeidsgiveravgift (5,1 pst) hvor Osen inngår i sone IV sammen med bl.a. Roan og Åfjord i Sør-Trøndelag. Nabokommunene på den andre siden av fylkesgrensen har tilsvarende nivå på arbeidsgiveravgiften.

NIVI kan ikke se at endring i fylkestilhørighet vil endre distriktpolitisk sonestatus for Osen

4.7 Oppsummering

Etter NIVIs vurdering vil et fylkesbytte i hovedsak ikke endre Osens tilgang til rammeoverføringer fra staten. Vi har ikke grunnlag for å hevde at kommunen vil få tilgang til mer ressurser over fylkesmannens skjønnsmidler.

Imidlertid kan et fylkesbytte innebære at Osen kan bli del av Nord-Norge- og Namdalstilskuddet som omfatter kommunene i Namdalen inkludert Flatanger. Spørsmålet av politisk karakter og avgjøres av Kommunal- og regionaldepartementet. Dersom Osen kommune får Namdalstilskudd vil dette øke kommunens årlige inntekter med i overkant av 1,4 mill kroner gitt en videreføring av vedtatt tilskuddsnivå per innbygger for 2011.

5 To fylkeskommuner – ulikheter?

Osen kommune, innbyggere og næringsliv tilbys en rekke tjenester fra Sør-Trøndelag fylkeskommune. En endring i fylkestilhørighet vil innebære at Osen får Nord-Trøndelag fylkeskommune som leverandør av tjenester og utviklingsarbeid. Fylkeskommunene kan ha ulike forutsetninger og prioriteringer for de oppgaver de har ansvaret for og et ev fylkesbytte vil dermed også kunne få konsekvenser for Osen. Osen vil i stor grad vil måtte forholde seg til allerede innarbeidet forvaltning og samhandling i Nord-Trøndelag dersom fylkestilhørigheten endres. Hovedprioriteringene til fylkeskommunen vil antagelig ikke endres.

Nedenfor sammenlignes viktige sider ved fylkeskommunenes virksomhet og fylkeskommunenes prioriteringer for å gi et bilde av Osen kommune i dag er en del av og ev hva kommunen blir del av ved et ev fylkesbytte. Også Innovasjon Norge som nasjonalt og fylkeskommunalt virkemiddelapparat omtales.

5.1 Nærings- og distriktsutvikling

5.1.1 Fylkeskommunen og kommunene

Fylkeskommunenes økonomiske rammer

Fylkeskommunene har ansvaret for å forvalte midler som overføres fra kommunal- og regionaldepartementet til nærings- og distriktsutvikling (postene 60 *Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling* og 61 *Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift*).

Bevilgningene skal bidra til å realisere nasjonale og fylkeskommunale mål for regional utvikling tilpasset regionale forutsetninger. Fylkeskommunene skal forvalte ressursene i forpliktende partnerskap med bl.a. kommuner, næringslivet, virkemiddelaktører, private organisasjoner og FoU- og utdanningsinstitusjoner. Fylkeskommunene skal bruke sin regionale lederrolle for å sikre samarbeid om strategier og tiltak for effektiv ressursbruk av midlene til regional utvikling.

Det er betydelige forskjeller mellom landets fylkeskommuner når det gjelder omfanget på utviklingsmidler. Rammene til fylkeskommunene blir fastsatt etter objektive og skjønsmessige kriterier. Samlet sett gir fordelingen av midlene en klar distriktsprofil. Det avgjørende objektive kriteriet for fordelingen er antall innbyggere bosatt innenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet. Antall innbyggere bosatt i sone IV (Osen inngår i sone IV), som er områder med de største utfordringer, veier mest ved fordelingen. I tillegg til statlige overføringer delfinansierer mange fylkeskommuner sitt utviklingsarbeid gjennom egne midler, oftest knyttet til kraft.

Tabellen nedenfor viser totalrammen for utvikling i Trøndelagsfylkene og fylkeskommunens andel av egenfinansiering.

| | Ramme utviklingsmidler | Per innbygger |
|--------------------------------|------------------------|---------------|
| Nord-Trøndelag | 140 mill kr | 1060 |
| Av dette egenfinansiert | 25 mill kr | |
| Sør-Trøndelag | 115 mill kr | 395 |
| Av dette egenfinansiert | 15 mill kr | |

Tabell 6.1 Rammene for utvikling i trøndelagsfylkene (tallene er avrundet). Kilde fylkeskommunene.

Tabellen viser at Nord-Trøndelag fylkeskommune har større rammer til regional utvikling sammenlignet med Sør-Trøndelag samlet og per innbygger.

Forvaltningen av midlene

Fylkeskommunene kan selv velge hvem som skal forvalte og prioritere utviklingsmidlene innenfor nasjonale og fylkeskommunale føringer. Midlene som forvaltes av Innovasjon Norge er direkte bedriftsrettede virkemidler (f eks lån og tilskudd), mens fylkeskommunen forvalter tilretteleggende utviklingsmidler (for eksempel profilerings tiltak, kompetanseutvikling, infrastruktur tiltak). Midler som forvaltes av kommunene gjennom kommunale næringsfond kan gå til både bedriftsrettet støtte og tilretteleggende utviklingsmidler.

| | Fylkeskommunen | Innovasjon Norge | Kommunene |
|-----------------------|----------------|------------------|-------------------|
| Sør-Trøndelag | 50 | 37 | 26 ⁴ |
| Nord-Trøndelag | 55 | 55 | 17,5 ⁵ |

Tabell 6.2 Forvalterne av utviklingsmidlene og økonomiske rammer 2010 (mill kroner) i trøndelagsfylkene

Tilretteleggende midler Sør-Trøndelag fylkeskommune

Samlet beløp til tilretteleggende arbeid i Sør-Trøndelag er på om lag 50 mill kroner i 2010. De tilretteleggende utviklingsmidlene er delt inn i fire hovedkategorier:

⁴ Inkluderer kommunale næringsfond og RDA-midler til 5 kommuner (ikke Osen)

⁵ I tillegg fordeles 12 mill kroner til nasjonalt definerte omstillingskommuner

- Regionale programmer: 17,5 mill kroner. Kysten er klar, BliLyst, Interreg, Trondheimsregionen.
- Innsatsområder 12 mill kroner). De to største innsatsområdene er Forskning og utvikling og Attraktivitet, livskvalitet og helse i bygd og by.
- Driftsrelaterte prosjekter: 8 mill kroner. F eks Trøndelag reiseliv AS.
- Ikke fordelte midler: 12,5 mill kroner.

Inntektene fra tildelinger av konsesjoner for laks og ørret er stipulert til 24 millioner kroner i Sør-Trøndelag. Disse midlene skal plasseres i et eget marint utviklingsfond. Som hovedregel skal ikke fondet tappes ut over årlig realavkastning. 2011 vil være første år med avkastning fra fondet. Det er foreløpig ikke avklart hvordan fylkeskommunen vil prioritere disse midlene.

Osen deltar i programmet Kysten er klar som er nærmere omtalt nedenfor. De øvrige tilretteleggende midlene er ikke direkte knyttet til tiltak overfor Osen.

Sør-Trøndelag fylkeskommune har nedsatt et eksternt utvalg for å vurdere fylkeskommunens prioriteringer og organisering av utviklingsarbeidet. Utvalget vil avgi sin utredning i september 2010.

Tilretteleggende midler - Nord-Trøndelag fylkeskommune

Regionalt utviklingsprogram (RUP) for Nord-Trøndelag 2010 gir rammene og prioriteringene for bruken av midlene i fylket. Programmet har følgende satsningsområder.

- Verdiskapning og kompetanse (23 mill kr)
- Bærekraftig bruk av naturressursene (6,5 mill kr)
- Kommunikasjon/infrastruktur 10 mill kr
- Livskvalitet 10 mill kr

Tiltak innenfor innsatsområdene kan gå til samtlige kommuner i fylket.

RUP peker på en spesiell satsning for kystkommunene i Namdal. I forbindelse med tildelingen av laksekonsesjoner overfører Fiskeri- og kystdepartementet en andel av laksekonsesjonsmidlene til fylkeskommunene til fri bruk innen fylkeskommunens virksomhetsområder (6 mill kroner i 2010). Midlene er avsatt som ”kystutviklingsmidler” innen Regionalt Utviklingsprogram, og med disposisjon over flere år. Omfang, innretning og organisering av satsingen skal utvikles årlig i partnerskap med berørte kommuner.

I august 2010 tildelte fylkeskommunen, gjennom finansiering fra en ekstrabevilgning fra KRD, 4,5 mill kroner til et omstillingsprosjekt i Ytre Namdal. Begrunnelsen er knyttet til utfordringer som har oppstått i Nærøy/Ytre Namdal i kjølvannet av flere nedlegginger og redusert virksomhet i viktige bedrifter for regionen. Ressursene er finansiert av KRD etter påtrykk fra kommunene og

fylkeskommunen. Det legges opp til å søke en ekstraordinær bevilgning også for 2011.

Kommunene i Sør-Trøndelag

Sør-Trøndelag fylkeskommune overfører midler til alle kommuner utenom Trondheimsregionen til kommunale næringsfond. Tilskuddene graderes etter soneindelingen for det distriktpolitiske virkeområdet. Sone IV kommunene i Sør-Trøndelag (herunder Osen) mottar kr 600 000 i 2010. Fra 2010 er det også satt av 2,8 mill. kr til et regionalt utviklingsfond for Trondheimsregionen, i forbindelse med utviklingen av en felles strategisk næringsplan for regionen.

Kysten er klar er et samarbeidsprosjekt mellom 11 kystkommuner i Sør-Trøndelag. Programmet startet opp i 2008 og skal videreføres ut 2011. Ambisjonen er å være den mest spennende kystregionen i Europa basert på de ressurser, fortrinn og kvaliteter som regionen har. Programmets tre satsningsområder er omdømmebygging og gode bolystiltak, kompetanse- og teknologiutvikling og helhetlig arealforvaltning.

Prinsippene for finansiering er at kommunene samlet betaler 50 pst av rammen og fylkeskommunen de resterende 50 pst. Hver av kommunene betaler kr 200 000 for deltakelsen. Agdenes ble medlem fra 1.7.2010 og betaler halv kontingent for innværende år. Totalbudsjettet for 2010 til ordinære tiltak er dermed på 4,2 mill kroner (dvs fylkeskommunal medfinansiering på kr 2,1 mill kroner).

Det er opp til styringsgruppa og ledelsen av Kysten er klar å videreförde de midler programmet er tildelt og dermed ingen automatikk at Osen kommune skal motta summene krone for krone.

Til sammenligning finansieres utviklingsprogrammet for innlandskommunene (Blilyst) med 7 mill kroner fra fylkeskommunen i 2010. I tillegg mottar programmet 4,3 mill kroner fra de 9 kommunene og 1 mill kroner fra fylkesmannen. Samlet budsjett er på om lag 13 mill kroner i 2010 og budsjettet har ligget på om lag det nivå de siste årene.

Kommunene i Nord-Trøndelag

For Nord-Trøndelags del fordeles om lag 685 000 kroner til kommunene som omfattes av sone IV for det distriktpolitiske området og som bl.a. omfatter kommunene i Midtre-Namdalen. Fylkeskommunene ønsker å stimulere til samarbeid mellom kommunene om næringsutvikling og fylkeskommunene stimulerer derfor kommuner som deltar i samarbeid med 75 000 i 2010. Samtlige kommuner med unntak av Flatanger og Frosta deltar i interkommunale fond.

5.1.2 Innovasjon Norge

Innovasjon Norges distriktskontorer er delegert fullmakt til å forvalte lån, tilskudd og andre bedriftsrettede virkemidler på oppdrag av flere departementer, fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og til dels kommunene. Tildelings- og oppdragsbrev fra selskapets hovedkontor og fylkeskommunene legger de overordnede føringer for arbeidet, men kontorene har innenfor disse rammene rom for prioriteringer og tilsagn overfor enkeltbedrifter eller en innstillende rolle i større saker som krever behandling sentralt i Innovasjon Norge.

Tabellene 6.3 og 6.4 nedenfor viser at Innovasjon Norge samlet sett i Nord-Trøndelag og i Sør-Trøndelag har disponert relativt like beløp til lån og tilskudd om vi ser på utviklingen de fire siste år (om lag 1,5 mrd kroner i begge fylker). Det innebærer at nord-trønderne har langt mer å fordele sammenlignet med sør-trønderne fordi antallet innbyggere er så forskjellig (hhv om lag 130 000 og 290 000 innbyggere).

Profilen på tildelingene

Et spørsmål fra oppdragsgiver er om de er forskjeller mellom fylkene når det gjelder fordelingen av midler til distriktene.

Tabellene 6.3 og 6.4 nedenfor viser fordelingen fra Innovasjon Norges kontorer i 4-årsperioden 2006-2009 i trøndelagsfylkene. Nasjonale, fylkeskommunale og BU-midler inngår i oppsettet. Kommunene innenfor sone I og II i det distriktpolitiske virkemiddelområdet og dermed kommunene i de mest sentrale strøk i fylkene⁶, er gruppert i én bolk og øvrige kommuner i begge fylker (innenfor sone III og IV) er grupper i den andre bolken. Osen inngår som nevnt i sone IV sammen med sine nabokommuner på begge sider av fylkesgrensen. Det er grunn til å understreke at ordningene er svært forskjellige, alt fra lån til større bedrifter til tilskudd til enkeltpersoner inngår.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Sone I og II kommuner (Trondheimsregionen) | 74 (28) | 75 (24) | 82 (35) | 260 (39) |
| Sone III og IV kommuner (øvrige kommuner) | 186 (72) | 237 (76) | 154 (65) | 410 (61) |
| Sum | 260 | 312 | 236 | 670 |

*Tabell 6.3 Hovedfordeling Sør-Trøndelag – Innovasjon Norge 2006-2009⁷
Avrundete tall i mill kroner og prosent av totalbeløp i parentes. Kilde: Innovasjon Norge*

⁶ Malvik, Klæbu, Skaun, Melhus, Trondheim og Orkdal i Sør-Trøndelag og Stjørdal og Levanger i Nord-Trøndelag.

⁷ I beløpene inngår ikke tilskudd der bedrifter er involvert og hvor bedriftene kommer fra ulike prosjektkommuner i Sør-Trøndelag fylke (utgjør i størrelsesorden 10-15 mill kroner årlig)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Sone I og II kommuner (Stjørdal og Levanger) ⁸ | 35 (12) | 40 (14) | 22 (7) | 296 (48) |
| Sone III og IV kommuner ⁹ | 249 (88) | 239 (86) | 300 (93) | 319 (52) |
| Sum | 284 | 279 | 322 | 615 |

Tabell 6.4 Hovedfordeling Nord-Trøndelag sone I og II kommuner – Innovasjon Norge 2006-2009¹⁰. Avrundete tall i mill kroner prosent av totalbeløp i parentes. Kilde Innovasjon Norge.

Tabellene viser at bedriftene i sone I og II kommunene i Sør-Trøndelag får tildelt relativt mer av de samlede ressurser enn tilfellet er for Levanger og Stjørdal i Nord-Trøndelag. Finanskrisetåret 2009 ser ut til å være et unntaksår i begge fylker da nærmere 285 mill kroner gitt til Levanger og over 100 mill kroner gikk til Malvik. Generelt ser vi at rammene omtrent doblet seg i finanskrisetåret 2009.

Det er grunn til å påpeke at kategoriseringen mellom fylkene ikke er sammenlignbare når det gjelder antall innbyggere og bedrifter. I Trondheimsregionen bor om lag 220 000 av de om lag 290 000 innbyggerne i Sør-Trøndelag, eller om lag 75 pst av befolkningen. I Levanger og Stjørdal bor om lag 40 000 av 131 000 innbyggere i Nord-Trøndelag.

Nedenfor presenteres derfor en tabell der også Steinkjer og Verdal, sammen med Levanger og Stjørdal, inngår bolken for sentrale kommuner i Nord-Trøndelag. Disse kommunene utgjør om lag 76 000 av 131 000 innbyggere i fylket eller om lag 60 pst av befolkningen.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Stjørdal, Levanger, Verdal, Steinkjer | 109 (38) | 97 (35) | 79 (25) | 379 (62) |
| Øvrige kommuner | 175 (62) | 182 (65) | 243 (75) | 236 (38) |
| Sum fordelt | 284 | 279 | 322 | 615 |

Tabell 6.5 Hovedfordeling Nord-Trøndelag fire sentrale kommuner – Innovasjon Norge 2006-2009. Avrundete tall i mill kroner og prosent av totalbeløp i parentes. Kilde: Innovasjon Norge.

⁸ Stjørdal og Levanger

⁹ De øvrige kommunene i Nord-Trøndelag

¹⁰ I beløpene inngår ikke tilskudd der bedrifter er involvert og hvor bedriftene kommer fra ulike prosjektkommuner i Nord-Trøndelag eller prosjekter som er fylkesoverskridende (utgjør i størrelsesorden 10-15 mill kroner årlig)

Tabellen viser at bildet blir noe mer likt med fordelingen i Sør-Trøndelag og viser en tilskuddsandel på mellom 25 pst og 38 pst til de mest sentrale kommunene i Nord-Trøndelag med unntak av finanskriseåret 2009 da 62 pst gikk til de mest sentrale kommunene (forklares for en stor del av en stor bevilgning til Levanger).

Tilsvarende tall for Sør-Trøndelags del er mellom 24 og 35 pst, med unntak av 2009 da nærmere 40 pst gikk til Trondheimsregionen.

For begge fylker viser utviklingen at kommunene i distriktene får en betydelig større del av ressursene og ikke minst i lys av antall innbyggere i disse kommunene.

Tilskudd til mottakere i Osen 2006-2009

I perioden 2006-2009 har mottakere i Osen mottatt tilsagn om lån eller tilskudd på om lag 36 mill kr av et samlet tilsagnsbeløp på nærmere 1,5 mrd kroner i perioden. Det er grunn til å påpeke at tilsagn er avhengig av søkere og gode søknader i den enkelte kommune, det er således ingen automatikk i at kommuner er sikret midler fra Innovasjon Norge.

5.2 Oppsummering

- Innovasjon Norge Nord-Trøndelag og Nord-Trøndelag fylkeskommune forvalter betydelig større beløp til næringsutviklingstiltak per innbygger enn tilfellet er i Sør-Trøndelag.
- Mottakere i kommunene i det distriktpolitiske virkemiddelområdet i begge fylker mottar tydelig større beløp per innbygger enn kommuner i mer sentrale områder.
- Kommunene innenfor sone IV av det distriktpolitiske virkeområdet får 85 000 kroner mer fra fylkeskommunen i nord sammenlignet med Sør-Trøndelag. Samarbeidskommuner i nord mottar i tillegg 75 000 kroner. For eksempel innebærer det at kommunene som er medlemmer av Midtre Namdal samkommune mottar 160 000 kroner mer til kommunalt næringsfond enn Osen kommune.
- Regionalt utviklingsprogram i Nord-Trøndelag omtaler en spesiell satsning mot kystkommunene i Namdal som Osen kan bli en del av ved et ev fylkesbytte. Imidlertid kan et ev fylkesbytte innebære at Osen må tre ut av programmet Kysten er klar, men nødvendigvis ikke dersom Nord-Trøndelag fylkeskommune ønsker å tre inn som innskyter i programmet. For øvrig ser det ikke ut til at programmer eller innsatsområder er øremerket enkeltkommuner.

5.3 Videregående opplæring

Alle søkere til videregående opplæring søker i utgangspunktet fritt til alle skoler i trøndelagsfylkene, men det vil gis tilleggspoeng ved nærmeste skole i egen inntaksenhet.

Søkere bosatt i Osen (og Roan) kommuner får tilleggspoeng ved å søke til Åfjord videregående skole. Dersom ikke ønsket tilbud finnes i Åfjord, gis søkerne tilleggspoeng ved søknad til tilbud ved Olav Duun videregående skole (Namsos), Mære landbruksskole (Sparbu), Steinkjer videregående skole avdeling Gulbergaunet eller Steinkjer videregående skole avdeling Egge på lik linje med skoler i Sør-Trøndelag fylkeskommune. Olav Duun videregående skole og Steinkjer videregående skole har relativt like reiseavtand fra Osen som Åfjord videregående skole.

Enkelte Vg1 og Vg2-tilbud og alle Vg3-tilbud er Trøndertilbud. Det vil si at søkere fra Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag stiller likt i konkurransen om inntak. Dersom ordningen gir urimelige utslag på Vg3, vil tilleggspoeng bli gitt ved nærmeste skole.

Oppsummering

Søkerne fra Osen har i dag Åfjord videregående skole som sin primærskole, og flertallet av elevene fra Osen går i dag i Åfjord. Vi kan ikke se at dagens fylkestilhørighet i praksis betyr noe for rettighetene og mulighetene til den enkelte elev fordi de videregående skolene i Steinkjer, Namsos og Mære Landbruksskole er sidestilt med øvrige skoler i Sør-Trøndelag.

Ved en endret fylkestilhørighet vil vi anta at søkernes primærskole vil bli i Steinkjer eller i Namsos, ev begge. Avstanden til disse skolene er ikke vesentlig større enn til Åfjord. Vi vil også anta at dersom det ønskede tilbud ikke finnes i Steinkjer eller Namsos, vil de øvrige skoler i Nord-Trøndelag vil kunne gi inntak med tilleggspoeng. I tillegg ville vi tro at fylkeskommunene fortsatt vil kunne utarbeide egne avtaler for søkere fra grensekommunene slik at Åfjord videregående skole blir behandlet likt som videregående skoler i Nord-Trøndelag.

5.4 Veg

Fra 2010 overtok fylkeskommunene det politiske og økonomiske ansvaret for riksvegene (med tilhørende riksvegferger) med unntak av stamvegene. Reformen innebærer at det er Sør-Trøndelag fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune som har ansvaret for de større vegene i omlandet til Osen herunder i Fosen og i Namdalen. Fylkeskommunen kjøper tjenester av Statens vegvesen som utfører planlegging, utbygging, drift og vedlikehold av fylkesvegene. Statens vegvesens regioninndeling dekker begge trøndelagsfylkene samt Møre og Romsdal. Imidlertid har Statens vegvesen ett avdelingskontor i hvert fylke som skal ha god kontakt med fylkeskommunene og kommunene i fylket. Avdelingskontorene er lokalisert til hhv Steinkjer og Trondheim. Statens vegvesen har trafikkstasjoner i Namsos og Steinkjer. Trafikkstasjonene er underlagt Vegregion Midt-Norge og er dermed styrt uavhengig av fylkesinndelingen.

Fylkesveg 715 er den viktigste veien for Osen. Vegen går gjennom hoveddelen av kommunen og er ferdselsåren til Nord-Trøndelag (Namdalseid) og videre mot og Namsos og Steinkjer samt sørover på Fosen. Avstanden til Trondheim målt i reisetid er i dag om lag like lang om man velger å kjøre over Fosen inkludert ferge eller om man kjører via Steinkjer og E6 til Trondheim. Imidlertid gjelder ikke

dette for den nordlige delen av Osen (Sæter) som har vegforbindelse mot Namsos og via Jøssund i Flatanger (Nord-Trøndelag).

Som følge av at fylkeskommunene har ansvaret for Osens viktigste veger er fylkeskommunens prioriteringer når det gjelder veg viktig. På begge sider av fylkesgrensen er det igangsatt prosjekter og investeringer i vegnettet. Nord-Trøndelag fylkeskommune har fattet vedtak om å prioritere oppsusing og investeringer i planperioden 2010-2013 er Fylkesveg 17 mellom Steinkjer og Namsos. Prosjektet forsettes delvis bompengefinansiert.

Sørover er ambisjonen at prosjektet for utbygging av veger på Fosen skal redusere reiseavstandene betydelig innad på Fosen og mot Trondheim. Både Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag deltar i dette prosjektet som i stor grad er basert på bomfinansiering. Vegen fra Åfjord, Rissa, Leksvik mot Trondheim står først i rekken for utbygging. Strekningen Roan, Osen og over mot Namdalseid inngår i fase 3 av prosjektet. Målet er at prosjektet samlet ferdigstilles i løpet av en ti-årsperiode.

Statens vegvesens fylkesvise avdelingskontorer som fagadministrasjon for fylkeskommunene et særlig ansvar for et godt samarbeid med og gode tjenesteleveranser til sin fylkeskommune.. For øvrig er oppgavene bl.a. knyttet til å ivareta kontakten med kommunene og vegnettets naboer, lokalt trafiksikkerhetsarbeid og tilsyn med vegnettet.

Oppsummering

Innledningsvis er det grunn til å understreke at vegreformen som trådte i kraft fra nyttår endrer en del på ansvarsforholdene når det gjelder vegsektoren. Fylkeskommunen og ikke staten vil være en langt viktigere for Osen enn staten.

En endring i fylkestilhørighet vil innebære at strekningen Osen – Namdalseid og videre mot Namsos og Steinkjer i sin helhet vil være Nord-Trøndelag fylkeskommunes ansvar både når det gjelder drift, vedlikehold og investeringer. Denne strekningen har prioritet for Nord-Trøndelag fylkeskommune. Også vegen fra Sætervika over Flatanger vil da være underlagt én fylkeskommunes ansvar. Det kan være en fordel for Osen at én fylkeskommune har ansvaret disse strekningene som ivaretar viktige transportstrømmer for kommunen. Utbyggingen av FV 17 mellom Steinkjer og Namsos vil komme Osen til gode.

Når det gjelder utbyggingen på Fosen er begge fylkeskommuner i dag engasjert. En endring i fylkestilhørighet vil innebære at Nord-Trøndelag fylkeskommune i noe større grad må gå inn i prosjektet da utbyggingen omfatter større områder i Trøndelag. Vi er usikre på om en endret tilhørighet kan ha negative konsekvenser for Osens deltakelse i Fosen utbyggingen. Det kan for eksempel argumenteres for at Fosen prosjektet drives av sør-trønderske kommuner og næringsliv i samarbeid med Sør-Trøndelag fylkeskommune, at saken ikke har samme fokus i Nord-Trøndelag og at dette igjen vil kunne gå utover utbyggingen av vegene i Osen. Samtidig er det grunn til å påpeke at Fylkesveg 715 inngår i fase 3 i utbyggingen av vegene i Fosen og har dermed ikke høyeste prioritet verken i for Nord-Trøndelags del eller Sør-Trøndelags del.

En endret fylkestilhørighet vil innebære at Osen kommune vil forholde seg til avdelingskontoret i Steinkjer i vegsaker av faglig art og ikke avdelingskontoret i Trondheim.

5.5 Kollektivtransport

Fylkeskommunene har ansvaret kollektivtransporten herunder båt og bussruter i fylkene. Skoleskyss og transporttjenester for funksjonshemmede er også fylkeskommunens ansvar, men godkjenning av brukere er delegert til kommunene. Osen har ikke fylkesoverskridende båtruter.

I august 2010 ble administrasjonsselskapet for kollektivtrafikken i Sør-Trøndelag, AtB satt i drift. Selskapet eies av Sør-Trøndelag fylkeskommune og skal være et samlende kompetanseorgan for kollektivtrafikk i Sør-Trøndelag. Selskapet har bl.a. ansvaret for å planlegge rutestruktur, informere og markedsføre kollektivtilbudet, selge billetter og gjennomføre konkurranser om kjøring av bussruter og følge opp kvaliteten på tilbudet.

Når det gjelder fylkesoverskridende bussruter betaler hver fylkeskommune for rutedelen i eget fylke. Rutene er utviklet av ruteselskapene og godkjent av fylkeskommunene. Dette vil imidlertid endres fra 2011 da AtB vil få et større ansvar for å planlegge rutestruktur i Sør-Trøndelag.

Ressursbruken til offentlig kjøp av bussruter per innbygger er relativt likt i de to fylkeskommuner jf tall fra SSB. Sør-Trøndelag brukte hhv kr 1110 og 1140 og Nord-Trøndelag hhv kr 1020 og 1115 i 2008 og 2009.

Trønderbilene har et busstilbud både nordover og sørover fra Osen. Fosen ruta har en avgang og ankomst mer på hverdager enn ruten mot Sjøåsen. Imidlertid er avgangen på hverdager sørover tidlig om morgenen.

I Nord-Trøndelag har fylkeskommunen utviklet en ordning med bestillingstransport i fylket. Bestillingstransport er kollektivtransport hvor kunden melder inn til et bestillingspunkt at man ønsker å benytte seg av et kollektivtilbud. Disse kollektivtilbudene deles inn i to typer transport:

- Tilbringertransport: En tjeneste hvor kunden kan bli transportert til andre kollektivruter til og fra hjemmet eller bussholdeplass.
- Servicetransport: ruter som går til faste punkter med fast avgangstid med en bestemt hensikt, for eksempel handleturer.

Bestillingstransporten er etterspørselstyrt ved at brukerne innen en bestemt tidsfrist melder sine transportbehov til et bestillingspunkt. Disse bestillingene samordnes for å utnytte ressursene best mulig. Transportmiddelet blir beregnet etter antall reisende. Sør-Trøndelag har ikke en tilsvarende ordning.

Reglene for innvilgning av skoleskyss og relativt klart definert i opplæringsloven og det er dermed ikke grunn til å anta at det er større forskjeller i de rettigheter barn og unge har for skoleskyss levert fra fylkeskommunene.

Når det gjelder TT-tjenester, står fylkeskommunene relativt fritt til å fastsette retningslinjer for ordningen. Ressursbruk TT tjenesten for Sør-Trøndelags del er

17,4 mill kr (om lag 60 kr per innbygger), mens det er budsjettert med i overkant av 12 mill kr til TT-transport i Nord-Trøndelag for 2010 (om lag 90 kr per innbygger). Det er grunn til å påpeke at budsjettbeløpet ikke nødvendigvis sier noe om forskjeller i tilbud mellom de to fylkene, da spesielt Trondheimsregionen kan ha en mindre kostnadskrevede TT-transport.

Bussruten på Fosen¹¹

Avgang

- Mandag-fredag 2 ganger daglig, hhv ca kl 6:15 og 13.30
- Søndager 1 gang daglig ca kl 16:30

Ankomst

- Mandag-fredag 2 ganger daglig, hhv ca kl 12 og 20:30
- Søndager 1 gang daglig, ca kl 15:30

Bussruten Osen- Sjøåsen- Osen

Avgang

- Mandag - fredag 1 gang daglig, ca kl 8
- Søndager 1 gang, ca kl 19

Ankomst

- Mandag - fredag 1 gang daglig, ca kl 16
- Søndager, ca kl 21.

Oppsummering

Vi har ikke grunnlag for å hevde at kollektivtilbudet i distriktene generelt er bedre i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag. Imidlertid vil vi peke på at Nord-Trøndelag fylkeskommune har utviklet en ordning med bestillingstransport i fylket som skal bidra til et bedre tilbud til innbyggerne i distriktene. Et fylkesbytte kan imidlertid få konsekvenser for tilbudet sørover på Fosen dersom primærskolene for videregående opplæring vil ligge på Steinkjer og /eller Namsos.

5.6 Tannhelse

Fylkeskommunene har ansvaret for å gi gratis tannhelsehjelp til innbyggerne mellom 0-18 år. Tilsvarende har psykisk utviklingshemmede og eldre/langtidssyke/uføre i sykehjem eller med hjemmesykepleie og rusmiddelbrukere med kommunal omsorg rett gratis tannlegehjelp gitt visse betingelser. I dag hører innbyggerne i Osen til tannklinikken i Åfjord og Roan.

¹¹ Kilde: Rutetabellen for Trønderbilene.

En endring i fylkestilhørighet vil medføre at barn og andre med rett på gratis tannpleie i Osen må benytte tannhelsetilbudet i Nord-Trøndelag og få behandling på tannklinikene i Namdalseid og Namsos, med mindre fylkeskommunene lager avtaler om gjestepasienter.

6 Fylkestilhørighet og interkommunalt samarbeid

Osen kommune er i dag sterkt integrert i formaliserte samarbeidsordninger sørover på Fosen. Interkommunalt samarbeid innenfor fylkesgrensene kan være mindre krevende enn samarbeid på tvers av fylkesgrensene fordi samordningen mot regionale aktører kan være enklere. Særlig gjelder dette ift fylkeskommunen, fylkesmannen og øvrig fylkesorganisert statlig forvaltning. Samhandlingsrelasjonene kan dreie seg om økonomisk og faglig støtte, at fylkeskommunene deltar i samarbeidet, og/eller at fylkesmannen er tilsyns- og klagemyndighet. I kommunesamarbeid innad i et fylke slipper man å forholde seg til to par fylkesmannsembeter, øvrig fylkesorganisert stat og fylkeskommuner som kan ha egne prioriteringer og arbeidsformer.

Selv om vi ovenfor påpeker ulemper med fylkesoverskridende samarbeid, vil ikke en endring i fylkestilhørighet nødvendigvis kreve endringer i samarbeidsmønsteret til Osen. Osen kan antagelig for de fleste ordningers del videreføre det samarbeidet som er etablert og kommunen er ikke ukjent med samarbeid over fylkesgrensen (antagelig med unntak av samarbeidet om sosialtjenesten/NAV). Samtlige regionråd i Sør-Trøndelag er i dag fylkesoverskridende.

6.1 Utfordringsbilde og veivalg for kommunesamarbeid

Det mest interessante er kanskje ikke hva som på kort sikt er mulig å videreføre når det gjelder etablerte interkommunale ordninger for Osen. I likhet med mange andre småkommuner står Osen kommune overfor krevende utfordringer for å møte nasjonale krav til velferdstjenestene og i arbeidet med å legge til rette for en positiv nærings- og befolkningsutvikling. Det er spesielt en utfordring å møte behovet for kompetanse og kapasitet for å løse de spesialiserte velferdstjenestene og spørsmålet fremover bør være hvilken langsiktig samarbeidsstrategi og orientering Osen skal velge. Dette kan være svært viktig for kommunens valg av fylkestilhørighet.

I begge trøndelagsfylkene har det i de senere år pågått omfattende prosesser for å kartlegge utfordringer og mulige strategier for å sikre utviklingsdyktige kommuner. Blant kommunene og i den regionale forvaltning er det bred enighet om at det er behov for å styrke det interkommunale samarbeidet. I Sør-Trøndelag pågår et fylkesinitiativ for å utvikle et mer forpliktende interkommunalt samarbeid innenfor faste samarbeidsregioner. Tanken er dels å utvikle sterkere generelle samarbeidsarenaer under samordnet administrativ og politisk styring og dels svare på spesielle utfordringer innenfor sektorer som barnevern, IKT og kommunehelsetjenesten (samhandlingsreformen). I Nord-Trøndelag pågår

utviklingsprosesser i alle regionrådene som er organisert etter ulike prinsipper. Det registreres stor dynamikk i utviklingsarbeidet i de fleste av delregionene. Det gjelder kanskje særlig de to samkommunene som er etablert i Midtre Namdal og på Innherred (Levanger/Verdal), samt INVEST-samarbeidet rundt Steinkjer.

I lys av interkommunalt samarbeid antakelig blir viktigere for å sikre utviklingskraft og gode tjenester til innbyggerne, er det viktig å drøfte mulige regionale veivalg for Osen. Et ev. skifte av fylkestilhørighet kan bety endringer i langsiktig samarbeidsstrategi og regional tilhørighet for kommunen og motsatt – valg av langsiktige partnere kan ha betydning for kommunens framtidige fylkestilhørighet. Osen står overfor flere alternativer i det framtidige interkommunale samarbeidet:

1. Pragmatisk videreføring av dagens ordninger
2. Strategisk videreutvikling på Fosen
3. Deltakelse i Midtre Namdal samkommune
4. Kjøp av tjenester fra Midtre Namdal samkommune
5. Formalisere sterkere bilateralt samarbeid med Flatanger
6. Tilnærming til INVEST

Når det gjelder de to sistnevnte alternativer stiller vi spørsmål ved om et sterkere samarbeid mellom Osen og Flatanger alene med et innbyggertall på under 3000 kan være et reelt svar på nåværende og kommende utfordringer. Videre er antagelig en orientering mot INVEST som ikke grenser til Osen lite aktuelt, og vi drøfter ikke disse to alternativene nærmere.

6.2 Midtre Namdal samkommune

Dersom Osen velger å orientere mer av sitt samarbeid nordover er altså alternativet enten å søke om deltakelse i Midtre Namdal samkommune som fullverdig medlem, eller å kjøpe tjenester av samkommunen slik bla Flatanger gjør i dag.

Flatanger som tidligere var del av Midtre Namdal regionråd deltar ikke i Midtre Namdal samkommune, men kjøper tjenester av samkommunen gjennom at samkommunen er vertskommune (administrativt vertskommunesamarbeid). Også for eksempel Høylandet kommune kjøper tjenester av samkommunen.

Namsos, Overhalla, Fosnes og Namdalseid etablerte Midtre Namdal samkommune (MNS) høsten 2009 som et forsøk på 4 år med mulighet for 2 års forlengelse. MNS er utviklet fra det tidligere Midtre Namdal Regionråd og de enkeltordninger som var etablert i regi av regionrådet. Kommunal- og regionaldepartementet vurderer å lovfeste modellen på linje med andre interkommunale modeller og et høringsforslag er på høring sommeren 2010.

Organisering etter samkommuneprinsipper innebærer at interkommunale enkeltordninger samles under ett felles politisk styringsorgan kalt samkommunestyret som er utnevnt av kommunestyrene. Kommunene har også ansvar for finansiering av samkommunen. Samkommunestyret har beslutningsmyndighet over egne oppgaver. Samkommunen er organisert etter de samme prinsipper som en vanlig kommune, og politikerne i samkommunen forholder seg til en permanent administrasjon ledet av en administrasjonssjef.

Deltakerkommunene er representert med følgende antall medlemmer i samkommunestyret:

- Namsos: 11
- Overhalla: 5
- Namdalseid: 4
- Fosnes: 3

Ved oppstarten av MNS høsten 2009 hadde samkommunen ansvaret for følgende oppgaver som tidligere var organisert som egne ordninger:

- Utviklingskontoret
- Skatteoppkrever
- Barnevernstjenesten
- Miljø- og landbruksforvaltning
- Legevaktjenesten
- IKT

Underveis i forsøksperioden vil kommunene vurdere å legge ytterligere oppgaver til samkommunen. Våren 2010 er det gjort vedtak om at de kommunale sosialtjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen organiseres som en felles tjeneste og som en del av Midtre Namdal samkommune. Det er også vedtatt at Husbankens bostøtteordning skal forvaltes av Midtre Namdal samkommune.

Midtre Namdal samkommune har søkt og mottar 1, 8 mill kroner i forbindelse med forberedelsen av samhandlingsreformen innen helse. Arbeidet med utvikling av Midtre Namdal samkommune som pilot og ansvarlig for kompetansekrevende kommunale helsetjenester fortsetter høsten 2010.

6.3 Dagens interkommunale samarbeid

NIVIs kartlegging av interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag (NIVI Rapport 2009:2 *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*) viser at Osen deltar i alt i 38 formelle samarbeidsordninger hvorav de fleste ordninger er med kommuner på Fosen. Nedenfor gjør vi rede for kjennetegn ved Osens samarbeid sørover med kommunene på Fosen og kommuner i Nord-

Trøndelag. Det tas forbehold om at ovennevnte kartlegging kan være mangelfull som følge av manglende registrering eller endringer i samarbeidet etter 2009.

6.3.1 Samarbeid med Fosen kommunene og øvrige kommuner i Sør-Trøndelag

Osen kommune er medlem av Fosen regionråd. Regionrådet består av seks kommuner i Sør-Trøndelag (Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Ørland og Rissa), samt én kommune i Nord-Trøndelag (Leksvik). Mosvik kommune i Nord-Trøndelag har nylig meldt seg ut av Fosen Regionråd som følge av kommunesammenslutning med Inderøy kommune. Mosvik blir dermed en del av INVEST-samarbeidet rundt Steinkjer. Diskusjoner om hvorvidt Mosvik skal videreføre samarbeidet under Fosen Regionråd og bilaterale ordninger med Leksvik pågår.

NIVIs kartlegging fra 2009 viser at Osen deltar i om lag 20 formaliserte samarbeidsordninger under Fosen Regionråd, med tillegg av 13 permanente fagnettverk og 6 pågående prosjekter av større karakter. Omfanget og innholdet i samarbeidet betyr at Osen er relativt sterkt integrert med de øvrige Fosen-kommunene. Det gjelder i første rekke gjennom formelle samarbeidsordninger innenfor IKT og administrative støttefunksjoner, men også faglig, administrativt og politisk gjennom etablerte nettverk og arenaer. Deltakelse i permanente fagnettverk dekker de fleste sektorområder i kommunen som økonomi, lønn og personal, IKT, kart/GAB, brannvern, helse og sosial, oppvekst, bibliotek etc.

Etter 2009 har Fosen Regionråd tatt initiativ til en betydelig utvidelse og reorganisering samarbeidet, som foreløpig ikke har resultert i konkrete vedtak om et sterkere regionalt samarbeid. Som del av fylkesinitiativet pågår utredning av en regional barneverntjeneste på Fosen, hvor Osen kommune deltar sammen med de øvrige seks kommunene. Det er lagt opp til at det skal tas beslutning om evt. etablering av en regional barneverntjeneste på Fosen i løpet av høsten 2010 (omtalt nærmere senere i kapitlet).

Kommunestyret i Osen har uttrykt et ønske om at Osen kommune skal ut av Fosen DMS. Saken skal formelt behandles av kommunestyret høsten 2010. Dersom kommunestyret fatter vedtak om oppsigelse, vil Osen tre ut av Fosen DMS fra årsskiftet 2011/2012 fordi det er ett års oppsigelsestid på avtalen. Dersom Osen trer ut av avtalen vil kommunen etter all sannsynlighet måtte finne andre samarbeidspartnere i oppfølging av samhandlingsreformen og arbeidet med å videreutvikle kommunehelsetjenesten i kommunen..

Når det gjelder samarbeid på mer lokalt nivå har Osen bl.a felles PP-tjeneste og NAV-løsning med Åfjord og Roan. Osen kjøper også driftstjenester innenfor IKT fra Rissa kommune, som er vertskommune for IKT-samarbeidet på Fosen. I kartleggingen fant NIVI få formelle ordninger der kun Osen og Roan samarbeider.

Osens deltakelse i formelles samarbeidsordninger under Fosen Regionråd er listet opp nedenfor.

Ordninger under Fosen Regionråd:

- Fosen Regionråd

- Regionkonsulent for oppvekst
- Samarbeidsavtale med Ungt Entreprenørskap
- Fosen-messa
- Fosen Distriktsmedisinske senter IKS
- Fosenvegene AS
- Fosen IKT
- Fosenportalen
- Kartsamarbeid
- Sak/arkivsystem
- Helse- og omsorgsprogram
- Fosen Regnskap
- Fosen Lønn
- Kemnerkontoret for Fosen
- Fosen Inkasso
- Fosen Kommunerevisjon
- Fosen Kontrollutvalgssekretariat
- Samarbeid om forsikringsordninger
- Regional ressurs innenfor PPT

Osen kommune deltar i minst syv formaliserte ordninger på høyere geografisk nivå enn Fosen, sammen med andre kommuner i Sør-Trøndelag. Det gjelder følgende formaliserte ordninger:

- Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning – IUA Trondheim
- IKA-Trøndelag IKS (arkivsamarbeid)
- 110-alarmsentral (Trøndelag Brann- og redningstjeneste
- Krisesenter i Trondheim
- Incestsenter i Trondheim
- Fosen renovasjon

6.3.2 Samarbeid med kommuner i Nord-Trøndelag

Omfanget av det formaliserte samarbeidet nordover med kommuner i Nord-Trøndelag er av betydelig mindre enn med kommuner i Sør-Trøndelag. Det gjelder både i forhold til nabokommunene Flatanger og Namdalseid og med kommunene i Midtre Namdal og øvrige deler av Namdalen.

I forhold til Flatanger er det registrert kun én formalisert samarbeidsordning som gjelder grunnskolen i Sætervika. Osen kommune driver skolen og har en gjesteelevavtale med Flatanger. Osen kommune har imidlertid hatt samarbeid med Flatanger på enkeltsaker i flere år, og for eksempel felles formannskapsmøter.

I forhold til Namdalseid er det ikke registrert formelle samarbeidsordninger som kun gjelder disse to kommunene.

Osen deltar i fire formelle samarbeidsordninger med kommuner i Midtre Namdal eller hele Namdalen:

- Jordmortjenesten i Midtre Namdal/Namsos sykehus (6 kommuner)
- LINA-samarbeidet inkl. legevaktsentral på Namsos sykehus (14 kommuner)
- Etterutdanningsnettverk innenfor helse- og sosial – EINA (14 kommuner)
- Midtre Namdal Avfalsselskap IKS (13 kommuner)
- Midtre Namdal landbrukstjeneste – avløyserordning.

I tillegg har Osen gått inn i Inn-Trøndelag Brannvesen, med hovedkontor på Steinkjer.

Lite formell integrasjon med nabokommunene nordover, gjenspeiler at Osen har vært en aktiv deltaker i Fosen Regionråd og deltatt i regionale utviklingsprosesser i Sør-Trøndelag. Både Flatanger og Namdalseid har deltatt i utvikling av en rekke interkommunale ordninger i Midtre Namdal, som etter hvert har resultert i valg av samkommune som interkommunal styringsordning. Osen har vært deltaker i et klassisk regionråd sørover, mens kommunene nordover har utviklet et av landets mest omfangsrike og formaliserte interkommunale samarbeid gjennom samkommunen. Flatanger deltar ikke i samkommunens styringsorganer, men har likevel et relativt omfattende samarbeid både bilateralt med Namdalseid og gjennom kjøp av tjenester fra samkommunen.

6.4 Sosialtjenesten og NAV

Osen samarbeider i dag om en felles NAV-tjeneste med Roan og Åfjord (NAV Nord Fosen). NAV Nord-Fosen har samlet ca 7 årsverk med både statlige og kommunalt ansatte. Leder for kontoret er en statlig ansatt. Det er stedlige NAV mottak i hver av kommunene og kontorets ansatte har arbeidsdager i alle tre kommunene. Det juridiske grunnlaget for samarbeidet mellom kommunene er kommuneloven § 27. I medhold av lovens bestemmelser er det opprettet eget styre bestående av rådmennene i Åfjord, Roan og Osen. Samarbeidsavtalen med statsetaten er inngått mellom styret for det interkommunale samarbeidet mellom

kommunene ved styrets leder og Arbeids- og velferdsetaten i Sør-Trøndelag ved fylkesdirektøren.

Et eventuelt skifte av Osens fylkestilhørighet reiser spørsmålet om Osens deltagelse i NAV Nord-Fosen kan videreføres. Flere forhold taler for at det vil være problematisk at interkommunale NAV-strukturer krysser fylkesgrensene. For det første vil det reise spørsmål om hvem som skal være avtalepart på statens side gitt at innholdet i det enkelte NAV kontor reguleres av avtalen som inngås mellom kommunen og statsetaten i det enkelte fylke. For det andre vil en slik struktur være utfordrende i forhold til fylkesmanns rolle som klagemyndighet. Så langt NIVI er kjent med er det ikke etablert interkommunale NAV løsninger på tvers av fylkesgrensene andre steder i landet, men vi er kjent med at dette er en aktuell problemstilling også enkelte andre steder.

Etter NIVIs vurdering er det lite trolig at Osen med dagens føringer og retningslinjer for organiseringen av NAV kan fortsette som deltager i NAV Nord-Fosen, dersom kommunen skifter fylkestilhørighet. Denne vurderingen har NIVI fått bekreftet av fylkesdirektør i NAV Sør-Trøndelag. Fra NAV Sør-Trøndelag sin side blir det samtidig vektlagt at det generelt er uheldig dersom statsetatens organiseringsprinsipper står i veien for løsninger kommunene ser seg tjent med. Mange kommuner orienterer seg og har samarbeid på tvers av fylkesgrensene og det medfører et behov for tilpasning på statlig side. NAV Sør-Trøndelag vil derfor ta initiativ til å få avklart problemstillingen nærmere med overordnet myndighet.

Dersom vi foreløpig legger til grunn at kommunens samarbeid gjennom NAV Nord-Fosen må avvikles ved en overflytting til Nord-Trøndelag synes alternativene på nordtrøndersk side å være som følger:

- På statlig side vil Osen komme inn under NAV Nord-Trøndelag. NAV Nord-Trøndelag har valgt en regional organisering for de statlige ytelsene ved å dele inn fylket i geografiske tjenesteområder. Fylket er inndelt i 7 tjenesteområder som i stor utstrekning følger de etablerte samarbeidsområdene mellom kommunene (regionrådsgrensene)¹². Inndelingen i tjenesteområder har som forutsetning at det skal være ett NAV-kontor i hver kommune og at brukere skal møte opp og få de tjenester han/hun har behov for på NAV-kontoret i sin kommune. For Osens vedkommende må det avklares om det vil være mest naturlig at kommunen organisatorisk legges inn under Midtre Namdal tjenesteområde, alternativt tjenesteområdet for INVEST.
- Som i dag vil kommunen trolig ha behov for å samarbeide med andre kommuner om sosialtjenesten i NAV også som nordtrøndersk kommune. Dersom det skal etableres samarbeide om sosialtjenesten med kommunene i Midtre Namdal, står Osen overfor to valg; enten etablere et bilateralt samarbeid om sosialtjenesten med Flatanger, eller få til en samarbeidsløsning med Midtre Namdal samkommune som har vedtatt å legge inn sosialtjenesten

¹² Ytre Namdal, 3 kommuner med totalt ca 9 500 innbyggere, Midtre Namdal, 5 kommuner med totalt ca 21 000 innbyggere, Indre Namdal, 6 kommuner med totalt ca 8 700 innbyggere, INVEST, 3 kommuner med totalt ca 29 000 innbyggere, Verdalen, 1 kommune med ca 14 000 innbyggere, Levanger, 3 kommuner med ca 22 500 innbyggere, Værnes Nord, 3 med ca 25 500 innbyggere

som en del av forsøket. En samarbeidsløsning med samkommunen kan skje på to måter; enten at Osen blir formell deltager i samkommunen og dermed også delta i den samkommunale sosialtjenesten på like vilkår som de øvrige deltagerkommunene, eller inngå i et vertskommunesamarbeid med samkommunen. I forsøksforskriften for MNS heter det at andre kommuner vil kunne delegere administrativ myndighet til samkommunens administrasjon, men det vil ikke være anledning til delvis deltakelse i regionstyret eller underliggende politisk utvalg.

Som en oppsummerende vurdering vil vi i utgangspunktet mene at et fylkesbytte til Nord-Trøndelag vil få konsekvenser for Osens deltagelse i samarbeidet som er etablert gjennom NAV Nord-Fosen. Det er grunn til å anta at Osen på nordtrøndersk side vil bli organisatorisk underlagt Midtre Namdal statlige tjenesteområde og inngå ny avtale om innholdet i det lokale NAV kontoret med NAV Nord-Trøndelag. I forhold til etablering av interkommunalt samarbeid om sosialtjenesten på nordtrøndersk side, synes et vertskommunesamarbeid (administrativt) med samkommunen i Midtre Namdal som mest realistisk på kort sikt.

6.5 Samhandlingsreformen

Regjeringen presenterer rammeverket for samhandlingsreformen i St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen - Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Stortinget behandlet meldingen i april 2010. Helse og omsorgsministeren varsler sommeren 2010 at 1. januar 2012 er startdatoen for ny kommunal helse- og omsorgslov, økonomiske virkemidler, nytt avtaleverk og endringer i organiseringen av allmennlegene og at det ikke er noen endringer i denne framdriftsplanen. Departementet vil i oktober 2010 sende ut forslag til ny helse- og omsorgslov, ny folkehelselov og ny nasjonal helse- og omsorgsplan på høring. Forslagene skal behandles av Stortinget våren 2011.

Så langt er det fortsatt noe uklarhet om hvilke oppgaver som skal desentraliseres fra staten og spesialisthelsetjenesten, men det synes klart at reformen uansett vil måtte kreve et lokalt befolkningsgrunnlag på anslagsvis 15-25 000 innbyggere for de mest kompetansekrevene velferdstjenestene (f eks lokalmedisinsk senter, kommuneoverlegefunksjon, smittevern, miljørettet helsevern). Kommunene vil få et økt ansvar for helsetjenester. Kommuner som Osen, må derfor inngå formaliserte samarbeidsordninger for å ivareta de nye oppgavene. To mulige tilknytningsformer er aktuelle for samtlige mindre kommuner: Vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28 b og c eller samkommunemodellen som er planlagt lovfestet i 2011.

Osen må i lys av samhandlingsreformen velge med hvem og hvordan formalisert samarbeid om de nye helseoppgavene skal ivaretas. Kommunen har to alternativer gitt orienteringen nordover om helse:

1. Inngå i forpliktende helsesamarbeid i form av vertskommunemodellene eller samkommunemodellen med kommunene på Fosen.
2. Inngå forpliktende samarbeid med Midtre Namdal samkommune enten gjennom full deltakelse eller bruk av samkommunen som vertskommune..

Kommunestyret i Osen har gitt signaler om at kommunens strategi for å møte samhandlingsreformen er å inngå i samarbeid med de nord-trønderske kommunene og si opp avtalen med Fosen DMS.

Allerede i dag hører Osen sammen med Roan inn under sykehuset i Namsos. Samhandlingsreformen vil være omfattende og berøre et kjerneområde for Osen. Tilsyns- og klagemyndigheten for de interkommunalt organiserte tjenester vil ligge til fylkesmannen/helsetilsynet i Nord-Trøndelag.

Samhandlingsreformen vil også kreve samarbeid om støttetjenester som IKT, arkiv og saksbehandlingssystem som Osen i dag samarbeider med kommunene på Fosen om.

Vi kan ikke se at fylkestilhørigheten vil sette formelle grenser for Osens valg av samarbeidspart, men vil understreke i tråd med vurderingene ovenfor at forpliktende samarbeid ikke minst lovpålagte oppgaver, innad i ett fylke vil være enklere enn over fylkesgrensene.

6.6 Samarbeid om barnevern?

Etter iverksetting av et fylkesinitiativ for styrking av barneverntjenesten i Sør-Trøndelag i regi av Fylkesmannen i 2010, har syv kommuner på Fosen vedtatt å utrede en felles regional tjeneste. Alle kommuner inkl Osen har deltatt i utredningsarbeidet.

Utredningen av felles barnevern er for tiden på regional høring med frist i september 2010. I utredningen foreslås en regional tjeneste med felles barnevernleder organisert etter vertskommunemodellen dvs. administrativ vertskommune.

Forslått løsning har likhetstrekk med barneverntjenesten i Værnesregionen, hvor vertskommunen har en sentral kompetansebase inkludert barnevernsleder og hvor tjenesten er fysisk tilstede i alle deltakerkommune. Osen skal ta endelig stilling til forslaget høsten 2010. En endret fylkestilhørighet vil ikke legge formelle hindringer for utvikling av barnevernssamarbeid med Fosen, men vil for Osens (og Roans) del antagelig innebære endret tilknytning til BUFs områdekontor fra Trøndelag Nord til Trøndelag Sør hvor de øvrige Fosen kommunene inngår. Løsningen som velges for barnevernet kan også påvirke mulighetene for utvikling av mer helhetlig samarbeid om de øvrige sosialtjenestene.

6.7 Videreføring av pragmatisk samarbeid?

Osen synes å ha valgt en praktisk pragmatisk tilnærming for kommunesamarbeidet. Osen inngår ikke i en fast samarbeidsallianse selv om hovedtyngden av samarbeid er organisert under Fosen regionråd. Orienteringen nordover om helse er i den sammenheng viktig.

En mulighet er at Osen kommune søker å videreføre etablerte interkommunale ordninger etter et evt. skifte av fylkestilhørighet. Det betyr at kommunen vil være engasjert i formelle samarbeidsordninger i ulike geografiske retninger: Fosen når det gjelder IKT, administrative støttesystemer og visse kompetansekrevende tjenester som PPT og evt. barnevern. Politikerne, administrasjon og fagpersonell

vil fortsatt ha sine utviklingsarenaer gjennom Fosen Regionråd og delta i fellesskapet mellom kommunene i Nord-Fosen. Kommunen kan søke å videreføre sin deltakelse i store regionale ordninger og selskaper i Sør-Trøndelag, inkludert interkommunalt utvalg mot akutt forurensning, 110-sentral, TrønderEnergi, krisesenter etc.

Samtidig kan kommunen søke å videreføre samarbeidsordningene på helseområdet med tilleggende støttefunksjoner sammen med kommunene i Namdalen og ev et formalisert samarbeid om sosialtjenesten og NAV som konsekvens av fylkesbytte.

Det mest interessante er kanskje ikke hva som på kort sikt er mulig å videreføre når det gjelder etablerte interkommunale ordninger. Selv om det alltid vil være rom for en viss fleksibilitet for enkeltkommuner, tilsier både det generelle utfordringsbildet for kommunene og registrerte utviklingstrekk i det pågående samarbeidet i både Nord- og Sør-Trøndelag, en kurs i retning av økt formalisering innenfor faste geografiske samarbeidsområder. Det kan være krevende å utvikle IKT-system og administrative støttesystemer i en geografisk retning og samtidig delta i et formalisert og forpliktende samarbeid om kompetansekrevende tjenesteproduksjon i en annen retning. ”Shopping” kan gi kortsiktige svar på akutte behov, men gir neppe svar på behov for langsiktig kompetanseoppbygging for å sikre likeverdige tjenester og utviklingskraft i samarbeid med andre kommuner. Pragmatikk og ”shopping” kan også være problematisk i forhold til utfordringer som krever samordnet og langsiktig politisk mobilisering og styring. Hvis økte krav til kompetanse og samordning mellom kommunene ikke skal løses gjennom kommunesammenslutning, blir det viktig hvordan Osen framtrer som langsiktig samarbeidspartner for andre kommuner.

6.8 Endre kurs – fastere samarbeidsregion?

NIVI vil påpeke at dersom interkommunalt samarbeid skal utvikles videre som en oppgavestrategi og være et svar på nåværende og kommende samfunnsutfordringer, vil det etter vår vurdering være behov for en samlet retning for det interkommunale samarbeidet. Tyngden og bredden i de oppgaver som skal samordnes kan tilsi samarbeid innenfor faste geografiske samarbeidsregioner underlagt politisk og administrativ styring.

Begrunnelsene for faste samarbeidsregioner er både av prinsipiell og praktisk karakter. De prinsipielle argumentene henger sammen med at kommunens virksomhet er basert på det territorielle samordningsprinsipp og at samarbeidsbehovet berører flere lovpålagte kjerneoppgaver. De praktiske argumentene henger nært sammen med erfaringer som viser at forpliktende samarbeid forutsetter langsiktige partnere som kan være med å dele kostnader og gevinster ved de viktigste interkommunale ordningene. Det gjelder bl.a. investeringer i felles IKT-systemer, som er en grunnleggende forutsetning for effektivt samarbeid på fleste kommunale tjenesteområder.

Dersom Osen kommune vil velge å utvikle sterkere strategiske samarbeidsallianser med nabokommunene, vil det innebære et skifte for Osen som og vil innebære at samarbeid i hovedsak ivaretas i én samarbeidsregion. For Osen er veivalget da enten Fosen eller Midtre Namdal.

6.9 Oppsummering

- I likhet med mange andre kommuner står Osen kommune overfor krevende utfordringer i arbeidet med å møte nasjonale krav til velferdstjenestene og en positiv nærings- og befolkningsutvikling. Etter NIVIs vurdering er hovedspørsmålet fremover hvilken langsiktig samarbeidsstrategi og orientering Osen skal velge.
- Osen kommune er i dag sterkt integrert i konkrete samarbeidsordninger sørover på Fosen. Interkommunalt samarbeid innenfor fylkesgrensene er mindre krevende enn samarbeid på tvers av fylkesgrensene fordi samordningen mot regionale aktører er enklere.
- Et fylkesbytte til Nord-Trøndelag vil mest sannsynlig få konsekvenser for Osens deltagelse i samarbeidet som er etablert gjennom NAV Nord-Fosen.
- Osens orientering nordover når det gjelder helse og samhandlingsreformen med tilliggende behov for støttefunksjoner vil, gitt nåværende samarbeidsomfang sørover, innebære at Osen uansett fylkestilhørighet vil ha samarbeid i to retninger. Når det gjelder støttefunksjoner vil samhandlingsreformen kunne kreve at det utvikles doble samarbeider for Osen dersom ikke IKT og samarbeid om andre funksjoner avsluttes med Fosen kommunene.
- På kort sikt kan Osen søke å videreføre etablerte samarbeidsordninger. Utviklingsbildet tilsier imidlertid at kommunen ganske raskt står overfor mer grunnleggende veivalg, hvor kommunen enten kan delta i et utvidet regionalt samarbeid sørover eller nordover. Helhetlig samarbeid vil være enklest å utvikle innenfor ett fylke.

7 Berørt statlig forvaltning

En endring i fylkestilhørighet vil innebære at Osen kommune og innbyggerne i Osen på en del områder må forholde seg til og få tjenester fra statlige etater i Nord-Trøndelag. Vi kan ikke se at en endring i fylkestilhørighet for Osen vil ha betydning for kommunens relasjoner til fylkesoverskridende statlige etater, som utgjør et klart flertall. Nedenfor oppsummeres kort de etater som kan bli involvert ved en eventuell fylkesending.

Fylkesorganisert forvaltning i trøndelagsfylkene

Samtlige av de nedenfor nevnte institusjoner vil være berørt av et ev fylkesbytte for Osen:

- Fylkesmannsembetene – lokalisert til Trondheim og Steinkjer
- NAV fylke – lokalisert til Trondheim og Steinkjer
- NAV hjelpemiddelsentral – lokalisert til Trondheim og Levanger
- Innovasjon Norge – lokalisert til Trondheim og Steinkjer

- Statens vegvesens avdelingskontor – lokalisert til Trondheim og Steinkjer
- Sivilforsvarets distriktskontorer lokalisert til Trondheim og Steinkjer

Annen statlig forvaltning

- BUF-etats områdekontorer: Buf-etat Region midt dekker trøndelagsfylkene og Møre og Romsdal fylke. Regionkontoret ligger i Trondheim. Barnevernet i region Midt-Norge er organisert i fem områder med egen områdeleder/stab. Osen kommune tilhører sammen med Roan kommune området Trøndelag nord sammen med de fleste øvrige kommuner i Nord-Trøndelag. Kontoret er lokalisert i Steinkjer. Et ev fylkesbytte vil dermed ikke endre Osens tilknytning når det gjelder BUF-etats områdekontor.
- Politiet: Osen og Roan inngår i Nord-Trøndelag politidistrikt. Bjørnør lensmannskontor omfatter begge kommuner og er lokalisert i Osen. En eventuell fylkesendring vil dermed ikke endre hvilket politidistrikt Osen inngår i. Vi kan heller ikke se at en endring vil ha konsekvenser for lensmannsdistriktet så lenge Roan fortsatt inngår i Nord-Trøndelag politidistrikt.
- Helseforetakene: Helse Midt-Norge er delt inn i 5 helseforetak. Osen og Roan inngår i Helse Nord-Trøndelag, mens de øvrige kommunene i Sør-Trøndelag inngår under St. Olavs hospital. Et ev fylkesbytte vil dermed ikke endre Osens tilknytning når det gjelder ansvarlig helseforetak.

Konsekvenser?

Statlig forvaltning har mindre frihet til å tilpasse og prioritere sitt tilbud sammenlignet med kommuner. Ofte er oppgavene staten ivaretar sterkt regel og rettighetsorientert og det kan derfor være naturlig å anta at innbyggerne, næringsliv og Osen kommune vil motta om lag det samme tilbud ved ev fylkesbytte. Imidlertid har den regionale staten ulike kulturer, arbeidsformer og praksis i sitt arbeid overfor omverdenen, ikke minst overfor kommunene. Den regionale staten kan også ha en ulik organisering lokalt. Et fylkesbytte vil dermed innebære konsekvenser for Osen i form av nye forvaltningskulturer, arbeidsformer og organisering.