

Rapport 910

Konsekvenser av mulig fylkes- bytte for Nord-Odal og Sør-Odal kommuner

Bent Aslak Brandtzæg, Hanna Storm, Audun Thorstensen og Ingelin Wes-
teren

Tittel: Konsekvenser av mulig fylkesbytte for Nord-Odal og Sør-Odal kommuner

Rapport nr.: 910

Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Hanna Storm, Audun Thorstensen og Ingelin Westernen

Dato: 06.05.2025

ISBN: 978-82-336-0798-2

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Fremtidig fylkestilhørighet – Innlandet eller Akershus?

Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg

Oppdragsgiver(e): Kommunene Sør-Odal og Nord-Odal

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

På oppdrag fra Sør-Odal og Nord-Odal kommuner har Telemarksforskning gjennomført en utredning av konsekvenser av mulig fylkesbytte fra Innlandet til Akershus. Utredningsarbeidet er gjennomført i en periode på ca. tre måneder. Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder og Hanna Nyborg Storm, Audun Thorstensen og Ingelin Western har vært prosjektmedarbeidere.

Som en del av oppdraget er det også gjennomført en innbyggerundersøkelse. Her har Norstat hatt ansvar for gjennomføring av telefonintervjuer.

Våre hovedkontaktpersoner hos oppdragsgiver har vært Ingunn C. Brøndbo Moss (spesialrådgiver plan og næring i Sør-Odal) og Rune Lund (kommunedirektør i Sør-Odal). Vi vil takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. I utredningsarbeidet er det gjennomført mange intervjuer med ulike aktører på kommunalt og regionalt nivå. Vi vil også benytte anledningen til å takke de som har stilt opp på intervju og/eller bidratt med annen informasjon.

Bø, 6. mai 2025

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	9
1. Innledning	19
2. Kunnskapsstatus og konkretisering av problemstillinger	21
2.1 Fylkeskommunale ansvarsområder.....	21
2.2 Samhandling med andre aktører	21
2.3 Konkretisering av problemstillinger	23
2.3.1 Samfunnsutvikling.....	23
2.3.2 Fylkeskommunal politikk og tjenester	24
2.3.3 Statlig tjenestetilbud	25
2.3.4 Interkommunal- og regional samhandling	25
2.3.5 Økonomiske konsekvenser.....	26
2.3.6 Drøfting av konsekvenser: Fordeler og ulemper ved alternativene	26
3. Gjennomføring og metoder	27
3.1 Datainnsamling	27
3.2 Innbyggerundersøkelse.....	28
3.3 Analyser og vurderinger	30
4. Kjennetegn og utviklingstrekk i kommunene	31
4.1 Økonomiske rammebetingelser og handlingsrom	31
4.2 Befolkningsutvikling og demografi.....	35
4.3 Arbeidsplasser.....	37
4.4 Bosteds- og næringsattraktivitet.....	39
4.5 Inn- og utflytting	41

4.6	Næringsstruktur	44
4.7	Pendling	46
4.8	Boligbyggingstakt.....	49
4.9	Scenarier for framtidig befolkningsutvikling	50
4.10	Folkehelseprofiler.....	53
4.11	Viktige samfunnsutfordringer framover	54
4.12	Oppsummering – kjennetegn og utviklingstrekk	56
5.	Fylkeskommunale tjenester.....	58
5.1	Samferdsel.....	58
5.1.1	Fylkesveier	58
5.1.2	Kollektivtransport	61
5.2	Videregående opplæring.....	63
5.3	Tannhelse.....	65
5.4	Regionale planer og viktige planer og viktige regionalpolitiske prioriteringer i fylkeskommunene	65
5.5	Idrett og frivillighet	67
6.	Demokrati.....	70
6.1	Organisering.....	70
6.2	Representasjon	71
6.2.1	Politisk sammensetning i kommunestyrene	71
6.3	Regionale samhandlingsarenaer.....	74
7.	Andre sentrale tema.....	76
7.1	Næringsutvikling.....	76
7.2	Det distriktspolitiske virkeområdet og differensiert arbeidsgiveravgift.....	78
7.3	Landbruk.....	81

7.3.1	Soner for landbrukstilskudd.....	81
7.3.2	Miljøkrav	82
7.3.3	Veterinærvakt	82
7.3.4	Innovasjonsvirkemidler	82
7.3.5	Oppsummerende vurdering - landbruk	83
7.4	Statlig tjenestetilbud - tilhørighet til statlige regioner	84
7.5	NAV	85
7.5.1	Organisering.....	86
7.5.2	Samarbeid med fylkeskommune og statsforvalter	86
7.5.3	Samarbeid med kommunene i Kongsvingerregionen	87
7.5.4	Samarbeid med tiltaksbedrifter – og tiltakstilbud for innbyggerne	88
7.5.5	Arbeidssøkere og jobbmuligheter	88
7.5.6	Oppsummering - NAV	89
7.6	Kirkelig organisering	89
8.	Interkommunalt samarbeid og nettverksamarbeid.....	91
8.1	Interkommunalt samarbeid.....	91
8.2	Betydning for interkommunalt samarbeid og nettverksamarbeid	94
8.3	Oppsummerende vurdering – interkommunalt samarbeid	96
9.	Innbyggerundersøkelse	97
9.1	Tilhørighet til ulike geografiske områder.....	97
9.2	Yrkesstatus og arbeidsted.....	100
9.3	Handlevaner	102
9.4	Bruk av kultur- og fritidstilbud.....	103
9.5	Fylkestilhørighet i framtida	104
10.	Vurdering av konsekvenser	108
10.1	Fordeler og ulemper.....	108

10.2	Samlet vurdering og anbefaling.....	110
Litteratur		112
Vedlegg		115
	Folkehelseprofiler.....	115

Sammendrag

Om undersøkelsen

Formålet med denne utredningen har vært å se på fordeler og ulemper med et eventuelt fylkesbytte fra Innlandet til Akershus for kommunene Nord-Odal og Sør-Odal. Tidligere har spørsmålet om tilhørighet til Innlandet eller Viken stått på dagsorden, men etter oppløsningen av Viken har spørsmålet om fylkestilhørighet blitt aktualisert på nytt.

Utredningen ser nærmere på utviklingstrekk i kommunene og mulige konsekvenser for samfunnsutviklingen, som følge av et eventuelt fylkesbytte. Utredningen ser også på mulige konsekvenser knyttet til det fylkeskommunale og statlige tjenestetilbudet og for interkommunal og regional samhandling. Økonomiske konsekvenser drøftes også. Avslutningsvis drøftes fordeler og ulemper knyttet til et eventuelt fylkesbytte.

Utredningen baseres på ulike datakilder. Offentlig tilgjengelig statistikk er brukt for å beskrive sentrale utviklingstrekk i kommunene. I tillegg er det gjennomført intervjuer i kommunene med administrativ og politisk ledelse (kommunedirektører, kommunalsjefer, ordfører og politisk leder for mindretallet), interkommunale aktører (politisk samarbeid og næringssamarbeid), en større bedrift i hver kommune, representanter for idrettsråd og friville organisasjoner, Viken idrettskrets og representanter fra regionale statlige etater (Innovasjon Norge og NAV). Vi har også gjennomført intervju med en nøkkelinformant i Jevnaker for å høre om deres erfaringer med fylkesbytte.

Ellers har vi benyttet opplysninger fra utredninger av konsekvenser av et mulig fylkesbytte som de respektive fylkeskommunene har utført. I tillegg har vi gjennomført en representativ innbyggerundersøkelse med spørsmål om tilhørighet, yrkesstatus og pendling, bruk av kulturtilbud, handelsvaner og synspunkter på framtidig fylkestilhørighet. Innbyggerundersøkelsen omfatter innbyggere som er 16 år eller eldre. Det ble gjennomført ca. 500 intervjuer i Nord-Odal og 600 intervjuer i Sør-Odal.

Kjennetegn og utviklingstrekk i kommunene

Kommunenes økonomiske rammer påvirker tjenestetilbudet til innbyggerne. Nord-Odal har færre barn og flere eldre enn Sør-Odal, og et lavere utgiftsbehov på barnehage og skole, men høyere på pleie og omsorg. Sør-Odal har hatt befolkningsvekst siden 2000, mens Nord-Odal har nedgang. Begge kommunene har en folkehelseprofil med en tydeligere «distriktsprofil», som ligner mer på folkehelseprofilene i Innlandet enn for Akershus. Dette innebærer blant annet lav luftforurensing og gjeldsnivå, men også lavere utdanningsnivå samt utfordringer med utenforskap, overvekt/fedme og lavere levealder.

Begge kommunene har hatt svak utvikling i antall arbeidsplasser de siste årene. I samme periode har de mer sentrale nabokommunene i Akershus hatt sterk vekst. Odals-kommunene har lik næringsstruktur som

Innlandet, hvor industri og landbruk dominerer, i motsetning til Akershus som fokuserer på tele, IKT og tekniske tjenester. Kommunene har et underskudd på arbeidsplasser, med flere som pendler ut enn inn, og er sterkt integrert i Kongsvingerregionen. Begge kommunene er også en del av Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion.

De siste ti årene har bostedsattraktiviteten vært negativ, mens næringsattraktiviteten har vært positiv. Med tanke på tiltak for å øke folketallet vil det derfor være vel så viktig å styrke bostedsattraktiviteten og næringsattraktiviteten. I tillegg til tiltak for å øke innflyttingen vil det også være viktig med tiltak som begrenser utflyttingen.

En viktig motivasjon for å vurdere fylkesbytte er å kunne dra større veksler på den store veksten i folketallet som nabokommunene på Romerike har opplevd over mange år. Et fylkesbytte til Akershus kan gjøre odals-kommunene mer attraktive, men risikoen er at det kan påvirke andre kommuner i Kongsvingerregionen negativt. Dersom et fylkesbytte for odals-kommunene skulle påvirke utviklingen i de andre kommunene i Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion negativt, kan det også redusere nærings- og bostedsattraktiviteten i Nord-Odal og Sør-Odal.

Fylkeskommunale tjenester

Sør-Odal og Nord-Odal har et omfattende fylkesveinett, med henholdsvis 99 km og 144 km. Det er bekymring for lav prioritering av veier i utkantområdene av Innlandet. Innlandet har et betydelig mer omfattende fylkesveinett sammenlignet med Akershus. Et fylkesbytte til Akershus kan føre til bedre prioritering av veier som er viktige for pendling og transport innover mot Akershus, men utfordringer med vedlikeholdsetterslep er betydelige. Akershus antas å ha bedre veistandard, og i Akershus fylkeskommune sin utredning av mulige konsekvenser av et fylkesbytte, regner man med at det blir økte vedlikeholdskostnader knyttet til fylkesveiene i odals-kommunene på grunn av behov for oppgraderinger. Samtidig er det viktig å være klar over at Akershus prioriterer bedre fremkommelighet i tettbygde områder, mens Innlandet fokuserer på å sikre veier i distriktene. Et fylkesbytte kan gi odals-kommunene mer innflytelse over veiprioriteringer i Akershus, noe som kan tenkes å ha positive effekter på lang sikt.

Et fylkesbytte til Akershus og integrering med Ruter kan føre til endringer i kollektivtrafikken i odals-kommunene. Dette inkluderer mulige tilpasninger i rutesystemet og skoleskyss, men eksisterende kontrakter vil fortsette til de utløper. Et fylkesbytte vil kreve nøye planlegging for å sikre effektiv kollektivtransport, inkludert skoleskyss og TT-ordningen. Det er usikkert hvordan Ruters pris- og sonesystem vil påvirke pendlerne. Politisk fokus i Akershus er å finansiere og effektivisere det eksisterende kollektivtilbudet, og Ruter sitt pris- og sonesystem er under evaluering. På lang sikt kan integrering i Ruter gi positive effekter, men disse effektene er usikre. Det er grunn til å anta at innbyggere som pendler med tog fra Skarnes innover mot Akershus og Oslo, vil få et mer sømløst tilbud med overganger fra toget til Ruters øvrige tilbud dersom de blir en del av Ruters takstområde.

Innlandet har 23 videregående skoler, hvorav 12 ligger i det tidligere Hedmark fylke. Skarnes videregående skole i Sør-Odal er blant skolene som er vedtatt nedlagt. Dette har skapt reaksjoner lokalt. Et fylkesbytte til Akershus kan potensielt påvirke driften av Skarnes videregående skole, ettersom Akershus har press på skolekapasiteten. Nes, Eidsvoll og Jessheim videregående skoler er de nærmeste alternativene for Odals-elever, men de har begrenset kapasitet. Akershus fylkeskommunes utredning foreslår kjøp av skoleplasser i Innlandet som en løsning. Fritt skolevalg i Akershus kan gi flere valgmuligheter, men også lengre reisevei. Skarnes videregående skoles framtid ved et fylkesbytte er fortsatt usikker.

Fylkeskommunen har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten hvor barn opp til 18 år får gratis behandling. Innlandet har 39 offentlige tannklinikker, inkludert én i hver av odals-kommunene. Ved et eventuelt fylkesbytte vurderer Akershus fylkeskommune samlokalisering som viktig for å sikre et sterkt fagmiljø. Pasienter fra odals-kommunene får i dag også behandling i nabokommuner som Kongsvinger og Stange. For å fortsette dette må Akershus kjøpe tjenester fra Innlandet, ellers vil noen pasienter få lengre reisevei.

Regionreformen i 2020 ga fylkeskommunene en forsterket rolle som samfunnsutviklere, med ansvar for områder som regional planlegging, næringsutvikling, utdanning, infrastruktur, helse og kultur. En sammenligning mellom Innlandets og Akershus' politiske plattformer avslører både likheter og forskjeller. Begge fylker fokuserer på bærekraft og samarbeid mellom næringsliv og utdanning, og man ønsker å skape trygge og attraktive områder. Akershus har en mer markedsorientert tilnærming med fokus på innovasjon, teknologi og pendlervennlig infrastruktur, mens Innlandet prioriterer offentlig støtte, landbruk, reiseliv og desentraliserte tjenester. Et mulig fylkesbytte for odals-kommunene kan føre til tettere kobling mot Oslo-regionen, men også risiko for at distriktsprofilen svekkes, med mindre oppmerksomhet på landbruk og grønn næringsutvikling. Det kan også medføre tap av etablerte samarbeidsstrukturer i Innlandet.

Demokrati

Innlandet og Akershus fylkeskommuner har forskjellige demokratiske styringsmodeller; Innlandet bruker formannskapsmodellen, mens Akershus praktiserer parlamentarisme. Formannskapsmodellen gir bred representasjon og stabilitet, hvor alle partier i fylkestinget er representert i fylkesutvalget. I motsetning gir parlamentarisme fylkesrådet tydelig ansvar for politiske og administrative beslutninger, noe som kan føre til mer effektiv styring, men mindre innflytelse for mindretallet.

Odals-kommunene, som er Arbeiderparti-dominert, kan få utfordringer med mindre politisk innflytelse i Akershus, som har et flertall på høyresiden. Store kommuner i Akershus har mer politisk tyngde, noe som kan svekke odals-kommunenes muligheter til å påvirke regionale prioriteringer.

Innlandet fylkeskommune legger stor vekt på interkommunalt samarbeid, spesielt gjennom interkommunale politiske råd som fungerer som viktige arenaer for større satsinger. I Akershus er det ikke tilsvarende representasjon av fylkespolitikere. Kongsvingerregionen er et godt eksempel på et vellykket

samarbeidsområde, med initiativer som Høgskolesenteret, Science Park Kongsvinger, Klosser Innovasjon og 7sterke. Disse prosjektene, støttet av fylkeskommunen, har bidratt til positiv utvikling for kommunene i regionen. Et fylkesbytte kan komplisere regionalt samarbeid og kreve mer tid og ressurser, slik Hadelandskommunene har erfart.

Det er usikkert hvilken styringsmodell som er best for Odals-kommunene. Erfaringer fra Jevnaker og Lunner tilsier at fylkespolitikere i Akershus er åpne for å bli kjent med nye kommuner. Odals-kommunene må vurdere hvilke regionale politiske saker som er viktigst for dem når de vurderer om de skal tilhøre Innlandet eller Akershus. Samarbeid med Akershus kan gi nye nettverk, men også utfordringer med å tilpasse seg nye strukturer og prioriteringer.

Andre sentrale tema

Næringsutvikling

Når det gjelder næringsutvikling, blir det gjennom intervjuene uttrykt bekymring for at et fylkesbytte vil påvirke det regionale næringssamarbeidet negativt, spesielt arbeidet til Klosser Innovasjon som har fokusert på næringsutvikling i Kongsvingerregionen siden 2016. Klosser har jobbet med strategier innen næringsareal, logistikk, samferdsel og energi og har vært en viktig aktør for omstilling i regionen. Et fylkesbytte kan svekke samarbeidet og innebærer tidkrevende administrativt arbeid for å bygge nye strukturer.

Finansieringen av Klosser kan bli utfordret da de regionale midlene er viktige for å utløse ekstern støtte. Fylkestilhørighet påvirker også tilskuddsordninger fra Innovasjon Norge, hvor Innlandet har mer distriktsrettet støtte enn Akershus. Næringslivsledere ser imidlertid en langsiktig fordel ved å orientere seg mot Akershus, spesielt med tanke på utvikling av viktig infrastruktur som E16 og fylkesvei 181.

En spørreundersøkelse som er gjennomført blant bedrifter i Nord-Odal, viste at 52 % er positive til fylkesbytte, mens 33 % er negative. Næringslivet ser slik sett potensial for bedre tilgang til tjenester og utvikling, selv om det er bekymringer for svekket regionalt samarbeid. Totalt tyder undersøkelsen på at flere bedrifter er positive enn negative til et fylkesbytte.

Det distriktpolitiske virkeområdet og differensiert arbeidsgiveravgift

Virkeområdet for distriktsrettet støtte, som gjelder fra 2022 til 2027, omfatter 272 kommuner med spesielle utfordringer, som små arbeidsmarkeder og lav tjenestetilgang. Nord-Odal og Sør-Odal ligger innenfor dette området og har mottatt betydelig støtte. Innovasjon Norge i Innlandet har en årlig distriktsramme på 70–80 millioner kroner, mens Akershus har en vesentlig lavere ramme og færre kommuner som kvalifiserer for støtte. Differensiert arbeidsgiveravgift er et annet viktig virkemiddel, med Nord-Odal og Sør-Odal i sone 2, mens Akershus-kommuner er i sone 1. Distriktsindeksen måler distriktsutfordringer og brukes til å fastsette tilskudd. Sør-Odal vil ikke kvalifisere for distriktstilskudd fra 2025 på grunn av endringer i

indeksen. Et fylkesbytte til Akershus kan redusere tilgang til distriktsstøtte og innebære høyere arbeidsgiveravgift, men konsekvensene er usikre.

Landbruk

Arealtilskudd er ett av flere tilskudd man kan søke om i søknad om produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket. Det er flere andre tilskuddsordninger i produksjonstilskuddsordningen som bruker samme soneinndeling som arealtilskudd. Både Nord- og Sør-Odal er i sone 3 for arealtilskudd. Det samme gjelder for nabokommunene i Akershus. Det vil derfor ikke være ventet at et eventuelt fylkesbytte vil få direkte konsekvens for denne typen tilskudd. Imidlertid kan kjøp og salg av melkekvoter påvirkes, da prisene har vært høyere i Hedmark enn i Oslo/Akershus. Det er også sannsynlig at prisen på landbrukseiendommer kan øke ved et fylkesbytte.

Strengere miljøkrav har vært gradvis innført i Akershus, mens Innlandet planlegger mindre omfattende krav fra 2025, noe som kan være bedre tilpasset odals-kommunene.

Veterinærvaktordningen fra Kongsvinger fungerer ikke optimalt, og det er ønske om å bli med i ordningen i Eidsvoll som har flere veterinærer med kompetanse på produksjonsdyr. Et fylkesbytte kan gjøre det mulig.

Innovasjonsmidler i landbruket har ulike regionale prioriteringer, med Innlandet fokusert på husdyrproduksjon, mens Akershus har mer korn- og grøntproduksjon. Samlet sett har odals-kommunene mer til felles med landbruksmiljøene i Innlandet, spesielt med tanke på driftsstruktur, skogbruk og produksjoner som korn og potet. Politikken i Innlandet synes å være bedre tilpasset situasjonen i Odalen.

Statlig tjenestetilbud – tilhørighet til statlige regioner

Et fylkesbytte for odals-kommunene vil påvirke tilhørigheten til ulike statlige regioner, og tilhørigheten til 14 av 25 statlige regioner vil endres. Noen av de viktigste er kanskje Statsforvalteren, Innovasjon Norge, Kartverket, NAV, Politietaten og bispedømmet. Dette kan medføre betydelige utfordringer, spesielt i overgangsperioden, da etablerte nettverk og samhandlingsarenaer må bygges opp på nytt i Akershus.

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus dekker et bredere sett av kommunale interesser enn i Innlandet. Dette kan påvirke kommunenes evne til å få sine lokale behov ivaretatt. Gjennom intervjuene vises det også til at statsforvalteren i Innlandet forvalter tilskuddsmidler som er tilpasset kommunale lokale behov, som kompetanseutvikling og tiltak mot frafall i skolen.

Gjennom intervjuer, spesielt i Nord-Odal, pekes det på at utfordringer og behov er mer lik Innlandet, noe som kan gjøre samarbeid om felles løsninger enklere der. Odals-kommunen har f.eks. folkehelseprofiler som har mer til felles med kommunene i Innlandet enn kommunene i Akershus. Det er også bekymringer for hvordan NAVs rolle vil bli berørt.

NAV-Odal, som er et interkommunalt samarbeid mellom Nord-Odal, Sør-Odal og NAV Innlandet, tilbyr viktige tjenester for innbyggerne i Sør-Odal og Nord-Odal, med kontorer på Skarnes og Sand. Ved et fylkesbytte til Akershus må NAV-Odal inngå nye partnerskapsavtaler med NAV Øst-Viken, noe som kan påvirke organiseringen av tjenester, inkludert flyktningtjenesten. NAV-Odal har et godt samarbeid med Innlandet fylkeskommune, Statsforvalteren, kommunene i Kongsvingerregionen og næringslivet. Et fylkesbytte vil kreve oppbygging av nye samarbeidsstrukturer med Akershus.

NAV-Odal deltar i interkommunale prosjekter som sykefraværsoppfølging og Glåmdalen voksenopplæring, som kan bli påvirket ved et fylkesbytte. Tiltak for arbeidssøkere vil endre reisevei fra Kongsvinger til Lillestrøm og Ullensaker. Det vil ta tid å etablere tilsvarende samarbeidsstrukturer i Akershus, og det er usikkert om man lykkes med et tilsvarende samarbeid med NAV Øst-Viken. På sikt kan mulige fordeler være tilgang til flere stillinger i Akershus-området og forsterket markedsrettet samarbeid.

Den kirkelige organiseringen er viktig for mange innbyggere, og bispedømmene i Norge følger stort sett dagens fylkesgrenser. Odals-kommunene tilhører Hamar bispedømme og er en del av Solør, Vinger og Odal prosti. Et fylkesbytte kan påvirke denne inndelingen da de fleste kommuner i Akershus tilhører Borg bispedømme. Tidligere erfaringer fra Lunner og Jevnaker, som byttet fylke, viser at kirkelig tilhørighet kan endres. Lunner søkte om å fortsatt kunne tilhøre Hamar bispedømme, mens Jevnaker ble overført til Tunsberg bispedømme.

Interkommunalt samarbeid og nettverkssamarbeid

Nord-Odal og Sør-Odal har samlet sett et relativt omfattende interkommunalt samarbeid med én eller flere av de andre kommunene i Kongsvingerregionen. De deltar i flere interkommunale selskaper, politiske råd, oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid og andre samarbeid. Av 48 samarbeid i Kongsvingerregionen deltar odals-kommunene i 30 samarbeid. Seks av samarbeidene omfatter kun Nord-Odal og Sør-Odal. Det gjelder samarbeid om PP-tjeneste, barnevern, økonomikontor, kulturskole, NAV og jordmor-tjeneste.

Interkommunalt samarbeid er en viktig del av hvordan Nord-Odal og Sør-Odal kommuner løser felles oppgaver, og samarbeidet er generelt ansett som godt. Det er også betydelig politisk samarbeid gjennom Kongsvingerregionen IPR, hvor det jobbes med å styrke organiseringen av kommunenes felles tjenesteutvikling.

I og med at odals-kommunene er sterkt integrert i Kongsvingerregionen, kan et fylkesbytte svekke det interkommunale samarbeidet, noe som kan få negative konsekvenser for både regionen og kommunene. En fylkesdeling vil komplisere eksisterende samarbeid, spesielt mellom Sør-Odal og Nord-Odal, og kreve oppbygging av nye strukturer. Dette kan være tid- og ressurskrevende. Mange interkommunale samarbeid og nettverk med Innlandet kan måtte erstattes med nye nettverk i Akershus, noe som kan påvirke satsinger på tjenesteutvikling og næringsutvikling. Det er viktig å være oppmerksom på at et eventuelt

fylkesbytte vil kunne gi potensielt negative effekter i en overgangsperiode, og at omstillingsarbeidet kan være krevende.

Innbyggerundersøkelsen

Innbyggerundersøkelsen i Nord-Odal og Sør-Odal viser at innbyggerne har sterkest tilhørighet til stedet der de bor. Tilhørigheten til kommunen er også høy, men litt lavere enn til bostedet. Nord-Odal-innbyggere har generelt en sterkere følelse av tilhørighet til både stedet og kommunen sammenlignet med Sør-Odal.

Tilhørigheten til Kongsvingerregionen er betydelig svakere for begge kommunene. Nord-Odal viser sterkere tilhørighet til Innlandet enn Sør-Odal, noe som kan reflektere at Nord-Odal i større grad er orientert mot Hamar og Elverum. Sør-Odal har en noe høyere tilknytning til Akershus enn til Innlandet.

Innbyggerundersøkelsen viser at det er tydelige forskjeller mellom innbyggerne i Nord-Odal og Sør-Odal når det gjelder preferanser for framtidig fylkestilhørighet. I Nord-Odal ønsker 56 % å tilhøre Innlandet, mens 30 % foretrekker Akershus. I Sør-Odal vil 58 % tilhøre Akershus, og 32 % mener kommunen bør tilhøre Innlandet. Yngre innbyggere i begge kommuner er mer positive til Innlandet, men Sør-Odal har et flertall som foretrekker Akershus blant alle aldersgrupper. Når det gjelder kjønn, er det små forskjeller, men menn i begge kommuner synes å ha en litt høyere preferanse for Innlandet.

I begge kommunene er det et flertall som mener det er viktig at kommunene tilhører samme fylke i framtida, men det er innbyggerne i Nord-Odal som i størst grad mener dette er viktig.

Samlet vurdering og anbefaling

Basert på de undersøkelsene og analysene vi har gjennomført, har vi i kap. 10 forsøkt å summere opp det som synes å være de viktigste fordelene og ulempene ved et fylkesbytte fra Innlandet til Akershus. Avslutningsvis har vi også foretatt en samlet vurdering og anbefaling. For en fylldigere gjennomgang bør dette kapitlet leses i sin helhet. Vil her kort summere opp de viktigste fordelene og ulempene:

Fordeler ved et fylkesbytte til Akershus:

1. Integrering i vekstregion
 - Nord-Odal og Sør-Odal kan dra nytte av bedre integrering mot Akershus og Oslo og potensielt ta del i den økonomiske veksten i denne regionen. Dette kan bidra til å styrke bosetting og næringsliv, som er viktig for kommunal økonomi og tjenestetilbud.
2. Infrastruktur og tjenester
 - Ved å bli en del av Akershus kan kommunene oppnå bedre planlegging og utvikling av infrastruktur, inkludert veier og kollektivmuligheter. Det er forventet at vedlikeholdet av

fylkesveiene kan bli styrket. En eventuell innlemmelse i Ruter sitt kollektivtransportsystem kan gi et mer sømløst transportsystem for pendlere, spesielt med tog fra Skarnes.

3. Økt bostedsattraktivitet

- Å være en del av Akershus kan gjøre kommunene mer attraktive for potensielle tilflyttere.

Ulemper ved et fylkesbytte til Akershus:

4. Interkommunalt samarbeid

- Odals-kommunene er sterkt integrert i Kongsvingerregionen, og et fylkesbytte kan svekke det gode samarbeidet som er etablert over år. Dette kan ha negative konsekvenser for både regionen og kommunene.

5. Samarbeid med statlige regioner

- Et fylkesbytte vil innebære endringer i tilhørighet for flere statlige regioner, noe som kan medføre tid- og ressurskrevende overgangsprosesser med usikre langsiktige gevinster. For kommunene er det endret tilhørighet til Statsforvalteren, Innovasjon Norge, Kartverket, Mattilsynet, NAV og politietaten som vil ha størst betydning.

6. NAV-tilpasninger

- NAV er eksempel på en statlig virksomhet hvor det er tett samarbeid med kommunene og en rekke andre virksomheter. Overgang til NAV Øst-Viken kan endre eksisterende samarbeid og medføre lengre reisevei for noen brukere, selv om det også kan gi tilgang til større arbeidsmarkeder

7. Regionale forskjeller

- Kommunene har en nærings- og landbruksstruktur som er mer lik Kongsvingerregionen og Innlandet. Det samme gjelder utfordringer knyttet til demografi og folkehelse. Det kan være mer fordelaktig å samarbeide med Innlandet om felles utfordringer.

8. Innbyggerpreferanser

- Det er delte meninger blant innbyggerne om fylkestilhørighet. Nord-Odal ønsker i større grad å forbli i Innlandet, mens Sør-Odal foretrekker Akershus. Det vil være en ulempe for kommunene om de blir liggende i ulike fylker.

Samlet sett innebærer et fylkesbytte både fordeler ved bedre integrering og vekstmuligheter, men også risiko for svekket samarbeid og identitetskonflikter med eksisterende strukturer i Kongsvingerregionen.

Valget mellom Innlandet og Akershus vil være et strategisk valg som handler om hvilken fremtid regionen har mest tro på. Innlandet er et stort fylke med mange små kommuner, hvor Mjøsregionen er dominerende. Odals-kommunene er i dag sterkt integrert med Kongsvingerregionen som har jobbet målrettet med felles utfordringer for å styrke sin posisjon i Innlandet. Et fylkesbytte kan svekke dette samarbeidet, noe som kan ha negative konsekvenser for både tjenesteutvikling og politisk innflytelse.

Akershus består av færre kommuner med noen store vekstkommuner. Ved et fylkesbytte vil odals-kommunene fortsatt være en utkant, men i en vekstregion. Dette kan gi positive langtidseffekter, selv om disse er usikre.

Fordelene med et fylkesbytte synes å være større for Sør-Odal enn for Nord-Odal som har sterkere integrasjon med Innlandet. Et flertall av Sør-Odals innbyggere er positive til bytte, og et fylkesbytte kan bidra til sterkere integrasjon mot Akershus som vekstregion.

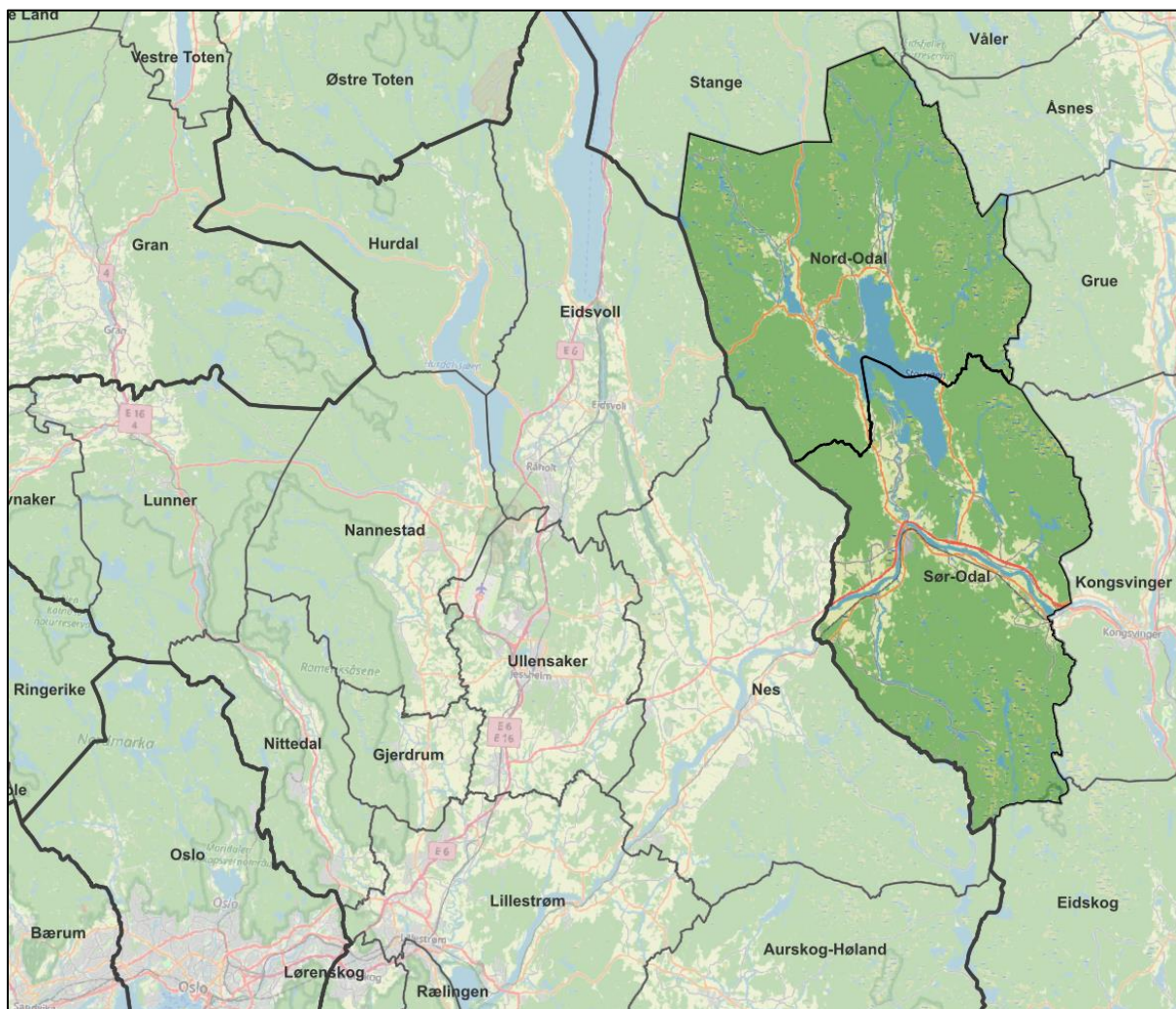
Valget av fylkestilhørighet vil også være avhengig av hvilken strategi man vurderer som mest fruktbar for framtidig samfunnsutvikling. Innlandet har en mer distriktsorientert strategi med vekt på offentlig bistand og støtte til landbruk og desentraliserte tjenester. Akershus har en markedsbasert tilnærming med fokus på innovasjon, teknologi og konkurransekraft.

Dersom kommunene søker fylkesbytte, kan det på lang sikt styrke integrasjonen mot Akershus som vekstregion, men det vil ta tid å realisere gevinster. Man må samtidig være klar over at gevinster er usikre, og at omstilling kan medføre negative konsekvenser i overgangsperioden. Kommunene må derfor være forberedt på usikre langtidseffekter og akseptere kortsiktige utfordringer i en overgangsperiode.

Det er viktig at Nord-Odal og Sør-Odal har politisk dialog om fylkestilhørighet for å unngå at fylkesgrensa deler kommunene. Et flertall av innbyggerne i begge kommuner ønsker å tilhøre samme fylke. En eventuell beslutning i Sør-Odal om å søke fylkesbytte kan f.eks. påvirke Nord-Odals vurderinger, og det er viktig å koordinere beslutningsprosessen.

1. Innledning

Denne utredningen har sin bakgrunn i at kommunene Sør-Odal og Nord-Odal har ønsket bistand til å gjennomføre et utredningsarbeid som drøfter fordeler og ulemper for de to kommunene ved å tilhøre henholdsvis Innlandet eller Akershus fylker. Kommunene ligger i dag sør i Innlandet fylke og grenser til Eidsvoll og Nes kommuner i Akershus (jf. Figur 1). Tidligere var kommunene en del av Hedmark fylke.



Figur 1 Sør-Odal og Nord-Odal. Geografisk beliggenhet.

Spørsmålet om fylkestilhørighet er ikke av ny dato, og har vært på dagsorden ved flere anledninger de siste 20 årene. I forbindelse med regionreformen gjennomførte Telemarksforsking en utredning om fylkestilhørighet for Kongsvingerregionen (Groven & Storm 2017). Spørsmålet var da om Kongsvingerregionen burde se i retning av Innlandet (Hedmark og Oppland) eller Viken (Østfold, Buskerud og Akershus). Telemarksforsking anbefalte på bakgrunn av utredningen at Kongsvingerregionen burde forbli i Innlandet. Konklusjonen vektla blant annet betydningen av innflytelse og gjennomslagskraft i et så stort fylke som Viken.

I og med at Viken fylke ble oppløst fra 01.01.2024, er det nå et spørsmål om tilhørighet til Akershus kan være mer fordelaktig enn tilhørighet til Innlandet. Innlandet er et stort og vidt geografisk fylke med 46 kommuner, mens Akershus har i dag 21 kommuner.

Kommunene i regionen, med unntak av Sør-Odal kommune, vedtok i 2018 å forbli i Innlandet. Sør-Odal søkte om fylkesbytte, men departementet avsto søknaden. I og med at Viken nå er oppløst, er det altså et spørsmål om tilhørighet til Akershus kan være mer fordelaktig enn tilhørighet til Innlandet. Dette spørsmålet er av særlig relevans for Sør-Odal og Nord-Odal som grenser til kommunene på Romerike.

Kommunene har hatt et ønske om at følgende hovedtemaer utredes som en del av oppdraget:

- Samfunnsutvikling
- Fylkeskommunal politikk og tjenester
- Statlig tjenestetilbud
- Interkommunal- og regional samhandling
- Økonomiske konsekvenser
- Drøfting av konsekvenser: Fordeler og ulemper ved alternativene

Før vi går nærmere inn på konkretisering og utdyping av problemstillinger knyttet til disse hovedtemaene, vil vi først foreta en kort gjennomgang av kunnskapsstatus knyttet til fylkeskommunale ansvarsområder og samhandling med kommuner og andre aktører.

2. Kunnskapsstatus og konkretisering av problemstillinger

2.1 Fylkeskommunale ansvarsområder

Før regionreformen var fylkeskommunens viktigste oppgaver som følger:

- Videregående opplæring, herunder voksenopplæring og fagskoleutdanning
- Drifts- og finansieringsansvaret for fagskolene
- Tannhelsetjenesten
- Samferdsel (fylkesveier, fylkesveiferger og kollektivtransport)
- Regional kulturminnemyndighet
- Kultur, herunder forvaltning av spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg
- Tildeling av konsesjoner etter akvakulturloven til fiskeoppdrett
- Regionale forskningsfond
- Næring og innovasjon, herunder forvaltning av regionale utviklingsmidler og tildeling av bedriftsrettede midler til Innovasjon Norge
- Artsforvaltning og vannforvaltningsmyndighet

De økonomisk tyngste fylkeskommunale oppgavene er videregående opplæring, herunder voksenopplæring og fagopplæring. Deretter følger kollektivtransport og fylkesveger.

Hovedformålet med regionreformen var å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Med regionreformen ble det foreslått å overføre oppgaver og virkemidler på områder der fylkeskommunene allerede hadde ansvar og kompetanse (Meld. St. 6 (2018–2019)). Fylkeskommunene har fått mer ansvar innen opplæring, integrering, kultur, næringsutvikling og samferdsel. Blant annet har fylkeskommunene fått ansvar for Sams vegadministrasjon som gjelder fylkesveiene. Som ledd i arbeidet med å styrke fylkeskommunen som næringspolitisk aktør, er oppdragsgiveransvaret for næringshageprogrammet, inkubatorprogrammet, mentorprogrammet, bedriftsnettverk og deler av etablerertilskuddet overført fra staten til fylkeskommunene. Fylkeskommunen har også fått økt ansvar knyttet til næringsutvikling og næringsrettet forskning, landbruk, friluftsliv og folkehelse.

2.2 Samhandling med andre aktører

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og leverandør av viktige tjenester, gjør at fylkeskommunen har partnerskap og samarbeid med en rekke andre aktører, som kommuner (både enkeltkommuner og kommuneregioner/regionråd), næringsliv, academia og FoU-miljø, frivillige organisasjoner, statlige

etater mv. Gjennom tre relativt ferske utredninger finner Telemarksforskning at fylkeskommunene har etablert partnerskap og forpliktende samarbeid om et bredt spekter av politikk- og fagområder (Magnussen og Magnussen 2020; Magnussen 2020; Magnussen & Brandtzæg 2023). Eksempler er kompetanse, folkehelse, forskning, innovasjon og næringsutvikling, kultur og kulturminnevern, ressursforvaltning (naturressurser), miljø og klima (herunder FNs bærekraftsmål), planlegging, by- og tettstedsutvikling, kollektivtransport, samferdsel og infrastruktur.

Fylkeskommunene har også en viktig rolle i utarbeidelse av regionale planer i samarbeid med kommuner og andre aktører. Dersom en kommune velger å skifte fylke, vil det innebære at kommunen på sikt vil være underlagt både tjenester og regionale planer knyttet til det nye fylket. Det vil derfor være mest naturlig å tilhøre det fylket hvor kommunen har størst integrasjon i form av felles bo- og arbeidsmarked. Sett fra et samfunnsutviklingsperspektiv vil det være naturlig å ha tette samarbeid med fylket og de kommuner hvor det i størst grad er felles utfordringer og utviklingsmuligheter. Det vil gjøre det lettere å planlegge og dimensjonere det fylkeskommunale tjenestetilbudet tilpasset fylket og kommunenes behov, og vil være i samsvar med kriteriene for god kommunestruktur (Ekspertutvalget for kommunereformen, 2014 a, b).

For en del enkeltkommuner og regionsamarbeid har det blitt reist spørsmål om i hvilken grad de nye regionene (fylkeskommunene) vil kunne ivareta deres interesser, og dermed også hvilken framtidig regiontilhørighet som i størst mulig grad bidrar til regional utvikling. Telemarksforskning har også utredet framtidig fylkestilhørighet for Sveio kommune (Vestland eller Rogaland fylkeskommune) (Brandtzæg et al. 2021). Erfaringene er at ulike faktorer kan være utslagsgivende for innbyggernes vurderinger, f.eks. grad av integrasjon med nabokommuner, tilhørighet, demokratiske påvirkningsmuligheter og regionale prioriteringer og bruk av virkemidler knyttet til vei, utdanning, helse, næringsutvikling og landbruk.

Telemarksforskning kartla sammenslåingsprosessen mellom Nord- og Sør-Trøndelag fylker (Brandtzæg et al. 2018). I forbindelse med denne prosessen skjedde det flere endringer knyttet til regionrådsstrukturen. Bakgrunnen for dette var et ønske fra kommunene om å posisjonere seg på en best mulig måte i samhandlingen med den nye fylkeskommunen, men også for å få en organisering som ville bidra til at regionrådene kunne likestilles i arbeidet med regionale utviklingsoppgaver. I store fylker med mange kommuner synes det å være en erfaring at en større del av dialogen mellom kommunene og fylkeskommunen foregår gjennom regionrådene (i dag: interkommunale politiske råd (IPR)).

Et fylkesskifte vil få konsekvenser for samhandlingen med regional stat. Det ble i forbindelse med regionreformen sett på som en utfordring at det har vært manglende samordning av regionale statlige aktører, og at statlige regioner dekker ulike geografiske ansvarsområder. Dette har også betydning for fylkeskommunenes arbeid med å samordne kommunal, fylkeskommunal og statlig aktivitet gjennom forpliktende regionale planer (Brandtzæg 2016).

Det er klart at en endring av fylkestilhørighet for kommuner også vil endre regiontilknytning til flere statlige etater. Det har derfor vært av spesiell interesse å se nærmere på hvilke konsekvenser det vil få for kommunen, næringslivet og andre brukere av statlige tjenester og virkemidler.

2.3 Konkretisering av problemstillinger

Med utgangspunkt i de hovedtemaene som inngår i utredningen, vil vi her konkretisere problemstillinger og potensielle konsekvenser for kommunene av et fylkesbytte.

2.3.1 Samfunnsutvikling

Kommunene har en sentral rolle for å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. Rollen som samfunnsutvikler er bredt definert, og ifølge ekspertutvalget for kommunereformen er kommunen sin rolle som samfunnsutvikler tilknyttet langsiktig arealbruk og utbyggingsmønstre, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand (Ekspertutvalget 2014 a).

Det er en rekke grunnleggende faktorer som det er viktig å ta hensyn til i arbeidet med samfunnsutvikling. Det gjelder bl.a. befolkningsutvikling og demografi, næringsutvikling og arbeidsplasser, pendling og arbeidsmarkedsintegrasjon, kultur og miljø, tilhørighet og identitet. Utviklingen på disse områdene sier noe om det framtidige utfordrings- og mulighetsbildet som kommunene står overfor, og hvordan man best kan planlegge og innrette seg for å møte og håndtere utfordringer og muligheter.

Et viktig spørsmål knyttet til et eventuelt fylkesbytte går på hvordan kommunens forutsetninger og muligheter for å fylle rollen som samfunnsutvikler blir påvirket. Dette dreier seg blant annet om kommunens muligheter for å drive god og effektiv areal- og samfunnsplanlegging, tilrettelegging for næringsutvikling, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Her kan utfordringene variere mellom kommuner med tanke på befolkningsutvikling, demografi, næringsstruktur og arbeidsplasser. Befolkningsutvikling og demografi er videre avgjørende for en kommunes utfordringer og muligheter i rollen som tjenesteprodusent. Ut fra kriteriene for god fylkesinndeling er det en fordel for en kommune å tilhøre det fylket som man funksjonelt i størst grad er en integrert del av.

Et spørsmål knyttet til næringsutvikling som har fått spesiell oppmerksomhet i utredninger av både kommunestruktur og fylkestilhørighet, er landbruksnæringsen (Brandtzæg et al. 2006, 2022). Her er det ulike soner for landbrukspolitiske tilskudd, f.eks. soneinndeling for husdyrtilskudd, tilskuddene som følger soneinndelingen for arealtilskudd, tilskuddssatsene for distriktspristilskuddene til kjøtt og melk og kvoteordningen for melkeproduksjon. Endring i sonetilhørighet kan påvirke bøndernes inntektsgrunnlag.

Når det gjelder samfunnsutvikling, har vi sett nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan har utviklingen i kommunene vært når det gjelder befolkningsutvikling og demografi, og hva er prognosene framover?
- Hvordan er pendlingsmønsteret, og hvor integrert er kommunene med nabokommunene i Innlandet og Akershus?
- I hvilken retning har innbyggerne sterkest identitet og tilhørighet?
- I hvilken grad er det regionale planer som har betydning for samfunnsutviklingen i kommunene?
- Hvordan er næringsstrukturen og næringsutviklingen i de to kommunene sammenlignet med næringsutviklingen i tilgrensende kommuner i Innlandet og Akershus?
- Hvordan kan et fylkesbytte påvirke landbrukets forutsetninger når det gjelder landbrukspolitiske virkemidler og støttesystemer (inkl. veterinærvakt)?
- I hvilken grad har næringslivet fellesinteresser med nabokommuner i Innlandet og Akershus?
- I hvilken grad er det felles interesser med nabokommuner i de to fylkene når det gjelder kultur, idrett, friluftsliv og miljø?
- Hvordan kan et fylkesskifte påvirke forutsetningene for framtidig samfunns- og næringsutvikling?

2.3.2 Fylkeskommunal politikk og tjenester

Demokrati

Når det gjelder demokrati, har det overordna spørsmålet vært om kommunene vil ha bedre forutsetninger for å påvirke samfunns- og tjenesteutvikling ved å være en del av Innlandet eller Akershus. Her har følgende spørsmål vært sentrale:

- Hvordan er den politiske organiseringen i Akershus sammenlignet med Innlandet?
- Hvordan foregår samhandlingen mellom politisk ledelse i kommunene og fylkeskommunen i Innlandet i dag? Hvordan foregår samhandling mellom politisk ledelse i Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus i dag? *Formelle og faste kontaktpunkter og uformell kontakt og samhandling.* Hva er ønskelige samhandlingsmønstre med fylkeskommunen i fremtiden, sett fra kommunene sin side, og hva er mulighetene for dette i henholdsvis Innlandet og Akershus?
- Hvordan er Nord-Odal og Sør-Odal representert i fylkespolitikken i dag?
- Hvilke regionalpolitiske saker har størst viktighet for Nord-Odal og Sør-Odal i dag? Hvordan er mulighetene for å påvirke disse som en del av Innlandet fylke sammenlignet med å være en del av Akershus, f.eks. gjennom regionale planer?

Fylkeskommunalt tjenestetilbud

Som vist tidligere har fylkeskommunene ansvar for flere oppgaver som er viktige for kommunene, næringslivet og innbyggerne i det daglige. Viktige spørsmål når det gjelder de fylkeskommunale tjenestene, har vært:

- Hvordan er det fylkeskommunale tjenestetilbudet tilrettelagt for innbyggere og næringsliv i Nord-Odal og Sør-Odal kommune i dag, og hvordan er tilgjengeligheten til disse tjenestene?
- Hva finnes av fylkesveier, og hva er statusen på disse?
- Hvordan er tilbudet knyttet til videregående opplæring, tannhelsetjenesten og kollektivtransport tilrettelagt i Akershus, og i hvilken grad er det grunn til å forvente en endring i tilbudet til innbyggerne som følge av et fylkesskifte?
- Er det forskjeller når det gjelder virkemidler og prioriteringer knyttet til næringsutvikling, kultur og frivillighet?
- Er det fylkeskommunale tjenester som er lokalisert i kommunene i dag, og hva er sannsynligheten for at disse blir opprettholdt ved et fylkesskifte?
- Er det forskjeller i fylkeskommunal økonomi mellom Innlandet og Akershus som kan påvirke muligheter for framtidig fylkeskommunal tjenesteproduksjon, og som kan berøre tilbudet i Sør-Odal og Nord-Odal kommune?

2.3.3 Statlig tjenestetilbud

Som grunnlag for å vurdere konsekvenser av et fylkesskifte for kommunene når det gjelder det statlige tjenestetilbudet, har vi sett nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan er det statlige tjenestetilbudet som politi, rettsvesen, sykehus og NAV tilrettelagt for innbyggere og næringsliv i Sør-Odal og Nord-Odal kommune i dag, og hvordan er tilgjengeligheten til disse tjenestene?
- Hvordan er det statlige tjenestetilbudet lokalisert og tilrettelagt for innbyggere og næringsliv i Akershus og Innlandet?
- Hva vil endret fylkestilhørighet ha å si for tilgjengelighet til statlige tjenester for innbyggere og næringsliv i Sør-Odal og Nord-Odal?
- Er det statlige arbeidsplasser i Sør-Odal og Nord-Odal i dag, og hva er sannsynligheten for at disse blir opprettholdt ved et fylkesskifte?

2.3.4 Interkommunal- og regional samhandling

Alle kommuner er i større eller mindre grad involvert i interkommunale samarbeid, partnerskapssamarbeid og ulike samarbeidsarenaer mellom kommuner og med regionalt nivå. Et eventuelt bytte av fylkestilhørighet kan tenkes å påvirke de ulike samhandlingsarenaene. Viktige spørsmål når det gjelder regional samhandling, har vært:

- Hvilke regionale samhandlingsarenaer i Innlandet og i Akershus er knyttet til viktige fylkeskommunale og statlige ansvarsområder?
- Hvilke endringer i den regionale samhandlingen er det grunn til å forvente som følge av et fylkesskifte?
- I hvilke interkommunale samarbeidsordninger deltar de to kommunene per i dag? I hvilken grad samarbeides det på tvers av dagens fylkesgrenser?
- Vil det være behov for endringer i det interkommunale samarbeidet? Hva er eventuelt de viktigste begrunnelsene for dette, og hvilke konsekvenser vil det medføre?

2.3.5 Økonomiske konsekvenser

Et fylkesbytte vil ikke ha vesentlige effekter på inntektssystemet sammenlignet med kommunesammenslåing. De største endringene med hensyn til det økonomiske kan være tilgang på statlige og fylkeskommunale midler. Her vil også status og handlingsrom knyttet til fylkeskommunal økonomi i de to fylkene ha betydning. Prioriteringer av bruk av midler og konkurranse mellom kommunene om tilgang på slike midler er andre momenter som kan spille inn. Her har sentrale spørsmål vært:

- Hvordan er status når det gjelder økonomiske rammebetingelser og handlingsrom i de to fylkeskommunene?
- I hvilken grad, og på hvilken måte, kan et fylkesbytte påvirke tilgangen til statlige midler?
- Hvilke regionalpolitiske virkemidler har kommunene tilgang på i dag? Vil et fylkesskifte innebære endringer i tilgangen på slike virkemidler?

2.3.6 Drøfting av konsekvenser: Fordeler og ulemper ved alternativene

Avslutningsvis drøfter vi fordeler og ulemper for kommunene knyttet til et eventuelt fylkesbytte. Fordelene blir diskutert i forhold til konsekvenser for samfunnsutvikling, fylkeskommunale og statlige tjenester, interkommunalt og regionalt samarbeid samt kommunal økonomi. Disse blir også sett opp mot det framtidige utfordringsbildet som kommunene står over.

Med utgangspunkt i vurderingene av fordeler og ulemper har vi forsøkt å utarbeide en begrunnet anbefaling om fylkesbytte eller ikke for hver kommune. I anbefalingene har vi lagt vekt på om de mulige fordelene og ulempene som er identifisert, bidrar til å styrke eller svekke kommunenes forutsetninger for å fylle rollen som samfunnsutvikler, tjenesteprodusent og demokratisk arena, samt deres evne til å realisere lokalpolitiske mål og møte framtidige samfunnsutfordringer og muligheter.

3. Gjennomføring og metoder

3.1 Datainnsamling

Det er sammensatte problemstillinger som ligger til grunn for prosjektet. Det innebærer også at vi har hatt behov for å innhente data fra ulike kilder og ved hjelp av ulike metoder.

Vi har brukt tilgjengelig statistikk fra Statistisk sentralbyrå for å gjennomføre statistiske analyser. Telemarksforskning utarbeider regionale analyser for mange kommuner, regioner og fylker. I de regionale analysene beskriver vi og analyserer utviklingen i et område med hensyn til viktige utviklingstrekk: arbeidsplasser og sysselsetting, befolkning og demografi, næringsutvikling og attraktivitet. Attraktivitetsmodellen måler steders attraktivitet med hensyn til bosetting og vekst i næringslivet. Gjennom analysene av attraktivitet kan vi måle hvorvidt et sted vokser mer eller mindre i forhold til de strukturelle betingelsene som stedet har. Gjennom de regionale analysene har vi sammenstilt data for hele landet i en egen database, som er brukt som grunnlag for analyser av sentrale utviklingstrekk for kommunene. Ulike analyser og temaer som inngår i de regionale analysene, er nærmere presentert på en egen nettside Telemarksforskning har utviklet (<https://regionalanalyse.no/>).

En viktig del av datainnsamlingen har foregått gjennom intervjuer med forskjellige aktører. Vi har foretatt intervjuer med følgende aktører:

- Administrativ og politiske ledelse i kommunen
 - Kommunedirektører, kommunalsjefer, ordfører og politisk leder for mindretallet
- Representanter for sentrale regionale statlige etater: Innovasjon Norge og NAV
- Representanter for regionale aktører: regionråd og næringsutviklingsselskap
- Seksjonsleder for drift av fylkesveier og rådgiver for kollektivtransport i Akershus fylkeskommune
- Intervju med ledelsen i to lokale bedrifter
- Representanter for idrettsråd og frivillige lag og organisasjoner, samt Viken idrettskrets.

Vi gjennomførte til sammen to intervju med NAV: ett felles intervju med NAV-leder ved NAV Odal og fylkesdirektør ved NAV-Innlandet, og et separat intervju med NAV-leder ved NAV Odal. Fylkesdirektør ved NAV Øst-Viken svarte på spørsmålene våre på e-post.

Vi har også gjennomført intervju med en nøkkelinformant i Jevnaker for å høre om deres erfaringer med fylkesbytte.

Totalt har vi gjennomført 25 intervjuer. Intervjuene er gjennomført på Teams og telefon, og enkelte intervjuer er gjennomført som gruppeintervjuer. Til sammen har 34 personer medvirket som informanter i intervjuene.

Målet med intervjuene har vært å få opplysninger om dagens status når det gjelder fylkeskommunale tjenester og mulige fordeler og ulemper ved et fylkesbytte.

I arbeidet med å kartlegge og vurdere konsekvenser har vi støttet oss på utredninger av konsekvenser gjennomført av de respektive fylkeskommunene. Vi har også sett på en tilsvarende utredning som Akershus fylkeskommune tidligere har gjennomført for Gran kommune. Her er det omtale av tjenester og fylkeskommunale virkemidler som vil være relevante i vurderingen av et fylkesbyttet for Nord-Odal og Sør-Odal.

3.2 Innbyggerundersøkelse

I forbindelse med gjennomføring av dette oppdraget var det lagt inn en opsjon på gjennomføring av innbyggerhøringer i begge kommuner. Denne opsjonen ble utløst i siste fase av prosjektet. Innbyggerundersøkelsen omfatter følgende tema:

- Tilhørighet til bosted, kommune, regioner og fylker
- Bruk av kulturtilbud i kommunene, regioner og fylker
- Handelsvaner i kommunene, regioner og fylker
- Hvilket fylke man ønsker at Sør-Odal/Nord-Odal skal tilhøre i fremtiden

Telemarkforskning har vært ansvarlig for utarbeidelse av spørreskjema, og kommunene har fått anledning til å komme med innspill på dette. Selve spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av telefonintervjuer av Norstat i perioden 10.–24. april. Telemarkforskning har hatt ansvar for å sammenstille og analysere resultatene.

I forbindelse med gjennomføring av slike innbyggerundersøkelser anbefales det et utvalg på 400–800 respondenter for kommuner med 4 000–20 000 innbyggere¹. Sør-Odal har ca. 8 000 innbyggere mens Nord-Odal har ca. 5 000. Undersøkelsen omfatter et representativt utvalg av innbyggere som er 16 år eller eldre. Utvalget skulle i utgangspunktet være på 600 innbyggere i Sør-Odal og 500 i Nord-Odal. Det ble gjennomført 605 intervjuer i Sør-Odal og 595 i Nord-Odal.

For å sjekke utvalgets representativitet har vi sett på kjønns- og aldersfordeling i utvalget og sammenlignet det med den faktiske aldersfordelingen i kommunene. Tabell 1 og Tabell 2 viser den faktiske aldersfordelingen blant innbyggerne i kommunene, mens Tabell 3 og Tabell 4 viser kjønns- og aldersfordeling i utvalget. Her ser vi at det er svært små forskjeller, og utvalget må dermed sies å være representativt.

¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/11f8d0d695d548c486a70dc97210d338/innbyggerundersokelse.pdf>

Tabell 1. Kjønnfordeling blant innbyggerne i Sør-Odal og Nord-Odal for innbyggere i aldersgruppen 16 år og eldre.

	Nord-Odal	Sør-Odal	Nord-Odal	Sør-Odal
	Antall	Antall	Prosent	Prosent
Kvinner	2140	3456	49,2	49,9
Menn	2211	3476	50,8	50,1
Total	4351	6932	100,0	100,0

Tabell 2. Aldersfordeling blant innbyggerne i Sør-Odal og Nord-Odal for innbyggere i aldersgruppen 16 år og eldre.

	Nord-Odal	Sør-Odal	Nord-Odal	Sør-Odal
	Antall	Antall	Prosent	Prosent
Under 35 år	951	1612	21,9	23,3
35–54 år	1185	2174	27,2	31,4
55 år+	2215	3146	50,9	45,4
Total	4351	6932	100,0	100,0

Tabell 3. Kjønn.

		Hvilken kommune bor du i?	
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
Mann	50%	51%	50%
Kvinne	50%	49%	50%
BASE	1100	495	605
TOTAL	100%	100%	100%

Tabell 4 Hva er din alder?

		Hvilken kommune bor du i?	
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
Under 35 år	22%	21%	23%
35–54 år	29%	27%	31%
55 år+	49%	52%	46%
BASE	1100	495	605
TOTAL	100%	100%	100%

3.3 Analyser og vurderinger

Utredningen avsluttes med en sammenstilling av fordeler og ulemper for Nord-Odal og Sør-Odal kommuner både med å bli værende i Innlandet fylke og ved å bytte fylke til Akershus. Fordelene og ulempene knyttes opp mot hovedproblemstillingene som er skissert i kap. 2.3. I tillegg har vi også støttet oss på kriterier som er lagt til grunn for å vurdere hva som er god fylkesinndeling (Meld. St. 22 (2015–2016)). Kriteriene er som følger:

- «Regionene bør utgjøre funksjonelle enheter. Sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder bør som hovedregel ikke deles. Områder som næringsøkonomisk henger sammen, bør ligge i samme region. Regioner som utgjør områder som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk henger sammen, legger grunnlag for å ivareta nåværende og fremtidige oppgaver og roller, og vil gi forutsetninger for en helhetlig politikkutvikling som ivaretar regionenes fortrinn og bygger opp under vekstkraften.
- Et regionalt folkevalgt nivå som i større grad sammenfaller med kunnskapsinstitusjonenes og statlige infrastruktur- og ressursforvaltningsetaters inndeling, kan bedre legge til rette for samhandling og samordning av innsats. Regionene bør gjennom egne oppgaver, planlegging og utviklingsarbeid kunne ivareta et helhetssyn og vurdere ulike tiltak og konsekvenser opp mot hverandre. Muligheten for samhandling med næringsliv, kommuner og regional statsforvaltning er vesentlig for utøvelsen av samfunnsutviklerrollen.»

4. Kjennetegn og utviklingstrekk i kommunene

4.1 Økonomiske rammebetingelser og handlingsrom

De økonomiske rammebetingelsene vil være styrende for det tjenestetilbudet kommunene kan tilby innbyggerne. Nord-Odal hadde et inntektsnivå som lå noe over landsgjennomsnittet i 2023, mens Sør-Odal hadde et inntektsnivå som lå noe under landsgjennomsnittet.²

Tabell 5 Korrigerte frie inntekter i pst av landsgjennomsnittet per innb. 2023. Kilde: KDD

	Inntektsnivå 2023
Nord-Odal	102
Sør-Odal	95
Landsgjennomsnittet	100

I KOSTRA er landets kommuner plassert i ulike kommunegrupper basert på innbyggertall og økonomiske rammebetingelser. Både Nord-Odal og Sør-Odal er plassert i kommunegruppe 1, dvs. kommuner med 2.000 til 10.000 innbyggere, lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter. Beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet mot det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. Tabell 6 viser kommunenes utgiftsbehov fordelt på ulike delkostnadsområder. Indeks lik 1,0 betyr et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet.

Tabell 6 Beregnet utgiftsbehov fordelt på ulike delkostnadsområder 2024. Kilde: KDD

	Nord-Odal	Sør-Odal
Barnehage	0,6097	0,8795
Administrasjon	1,1213	1,0366
Landbruk	2,8831	2,4006
Grunnskole	0,8357	0,8992
Pleie og omsorg	1,4076	1,1216
Kommunehelse	1,1683	1,0857
Barnevern	0,8210	0,8197
Sosialtjeneste	0,9253	0,8719
Kostnadsindeks	1,0594	0,9979

² Korrigerte frie inntekter er en indikator som viser kommunens reelle inntektsnivå. Indikatoren er korrigert for utgiftsbehov og inkluderer tilleggssinntekter fra eiendomsskatt og naturressurser.

Tabellen viser at samlet utgiftsbehov for Nord-Odal lå noe over landsgjennomsnittet i 2024, mens Sør-Odal lå noe under landsgjennomsnittet. Begge kommunene har et lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet på barnehage og grunnskole og et høyere utgiftsbehov på pleie og omsorg. Nord-Odal har en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre enn Sør-Odal.

Tabell 7 viser sentrale finansielle nøkkeltall for de to kommunene hentet fra KOSTRA. Nord-Odal hadde svakere netto driftsresultat, disposisjonsfond og gjeldsgrad enn landsgjennomsnittet i 2024. Sør-Odal hadde svakere netto driftsresultat, mens nivå på disposisjonsfond og gjeldsgrad lå omtrent på landsgjennomsnittlig nivå.

Tabell 7 Finansielle nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter 2024. Kilde: SSB

	Nord-Odal	Sør-Odal	Landet
Netto driftsresultat	-1,3	-2,5	-0,2
Disposisjonsfond	0,7	10,3	11,4
Netto lånegjeld	95,1	89,5	89,4

Tabell 8 viser andel ressursbruk på ulike tjenesteområder i 2024. Tabellen viser at Nord-Odal og Sør-Odal hadde en høyere andel ressursbruk (netto driftsutgifter/egenfinansiering) på de sentrale tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, enn landsgjennomsnittet i 2024. På andre utvalgte områder var andel ressursbruk for begge kommunene noe lavere enn landet i 2024.

Tabell 8 Andel ressursbruk på ulike tjenesteområder 2024. Kilde: SSB

	Nord-Odal	Sør-Odal	Hele landet
Barnehage (F201, 211, 221)	8,0	12,6	13,9
Administrasjon og styring (F100, 110, 120, 121, 130)	9,9	9,1	7,1
Landbruk (F329)	0,5	0,5	0,2
Grunnskole (F202, 215, 222, 223)	20,3	22,1	21,9
Pleie og omsorg (F234, 253, 257, 258, 261)	44,8	33,6	32,3
Kommunchelse (F232, 233, 241)	5,9	5,9	6,0
Barnevern (F244, 251, 252)	2,7	3,4	3,8
Sosialtjeneste (F242, 243, 281)	4,5	4,9	5,1
Sum sentrale tjenesteområder	96,6	92,1	90,3
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø (F301, 302, 303, 335, 360, 365)	1,0	1,6	1,4
Kultur (F231, 370, 373, 375, 377, 380, 381, 383, 385, 386)	3,4	2,4	3,9

Kirke (F390, 393)	1,1	1,0	0,8
Samferdsel (F330, 332)	1,3	1,5	1,7
Brann og ulykkesvern (F338, 339)	1,5	1,7	1,4
Sum andre utvalgte områder	8,3	8,2	9,2
Totalt	104,9	100,3	99,5

Samlet sett viser den økonomiske gjennomgang at Nord-Odal har noe større utgiftsbehov knyttet til en eldre befolkning, sammenlignet med Sør-Odal som har et noe større utgiftsbehov knyttet til barnehage og skole. Et fylkesbytte vil ikke ha konsekvenser for det kommunale inntektssystemet, men det fylkeskommunale statlige tjenestetilbudet kan bli påvirket.

Under er vist noen nøkkeltall for fylkeskommunale økonomiske rammebetingelser. Ifølge KOSTRA hadde Akershus fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune frie inntekter på hhv. 12 189 kr per innb. og 16 664 kr per innb. i 2024. Til sammenligning var nivået for landsgjennomsnittet utenom Oslo på 16 824 kr per innb.

Tabell 9 Frie inntekter i kr per innb. 2024. Kilde: SSB

	Frie inntekter i kr per innb.
Akershus fylkeskommune	12 189
Innlandet fylkeskommune	16 664
Landet utenom Oslo	16 824

Det fylkeskommunale inntektssystemet viser at Akershus hadde et beregnet utgiftsbehov som lå ca. 22 prosent under landsgjennomsnittet, mens utgiftsbehovet for Innlandet lå ca. 5 prosent over landsgjennomsnittet. Det er ellers verdt å merke seg at beregnet utgiftsbehov for fylkesveg lå rundt 50 prosent under landsgjennomsnittet for Akershus, mens det lå rundt 50 prosent over landsgjennomsnittet for Innlandet.

Tabell 10 Beregnet utgiftsbehov fordelt på ulike delkostnadsområder 2024. Kilde: KDD

	Akershus fylkeskommune	Innlandet fylkeskommune
Videregående opplæring	0,9997	1,0062
Fylkesveg	0,5095	1,5173
Kollektiv	0,6567	0,9431

Ferge	0,0000	0,0595
Tannhelse	0,9703	1,0215
Kostnadsindeks	0,7779	1,0463

Tabellen under viser sentrale finansielle nøkkeltall for de to fylkeskommunene hentet fra KOSTRA. Både Akershus og Innlandet hadde høyere netto driftsresultat, høyere disposisjonsfond og lavere gjeldsgrad enn landsgjennomsnittet i 2024.

Tabell 11 Finansielle nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter 2024. Kilde: SSB

	Akershus fylkeskommune	Innlandet fylkeskommune	Landet
Netto driftsresultat	2,4	4,0	1,2
Disposisjonsfond	16,3	13,5	11,5
Netto lånegjeld	34,4	57,7	75,8

Tabellen under viser andel ressursbruk på noen sentrale tjenesteområder i 2024. Tabellen viser at andel ressursbruk/prioritering varierer mellom de to fylkeskommunene. Innlandet hadde en høyere andel ressursbruk på samferdsel, mens Akershus hadde en høyere andel ressursbruk på videregående opplæring.

Tabell 12 Andel ressursbruk på ulike tjenesteområder 2024. Kilde: SSB

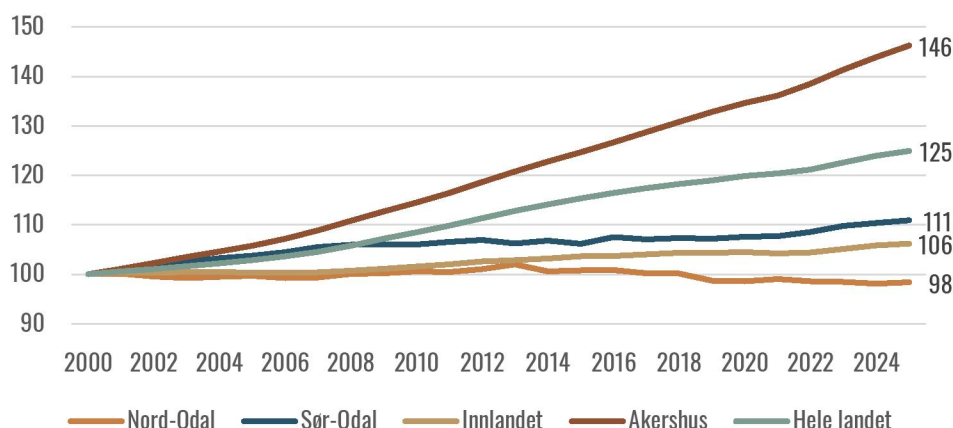
	Akershus fylkeskommune	Innlandet fylkeskommune	Landet utenom Oslo
Administrasjon	5,4	4,9	5,2
Samferdsel	30,0	38,6	40,1
Videregående opplæring	57,9	46,8	46,6
Tannhelse	3,8	4,0	4,1

Vi kommer nærmere tilbake til konsekvenser for det fylkeskommunale tjenestetilbudet i kap. 5–7. Kommunenes inntekter henger i stor grad sammen med antallet innbyggere og den demografiske sammensetningen. Dersom man gjennom et fylkesbytte blir attraktiv for tilflytting, er det noe som også vil ha betydning for det kommunale inntektsnivået og utviklingen av kommunenes framtidige tjenestetilbud.

4.2 Befolkningsutvikling og demografi

Sør-Odal hadde 8 150 innbyggere i fjerde kvartal 2024, mens det i Nord-Odal var 5 006 innbyggere.

Fra 2000 til 2024 har Nord-Odal hatt en befolkningsnedgang på 2 prosent, mens Sør-Odal har hatt en vekst på 11 prosent. Til sammenligning har veksten for Innlandet, Akershus og landet vært på hhv. 6 prosent, 46 prosent og 25 prosent.

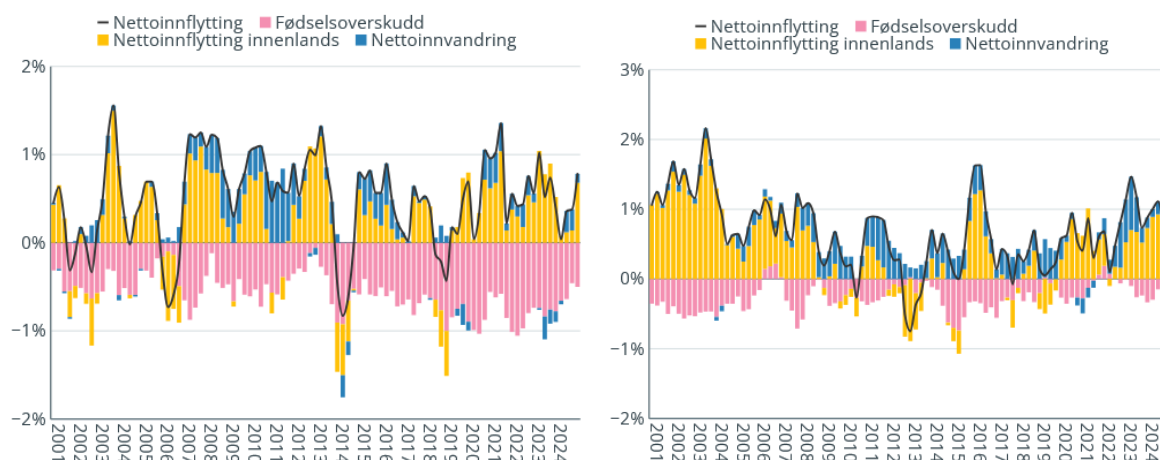


Figur 2 Utvikling i folketallet 2000–2025. Indeksert 2000=100.

Figur 3 viser befolkningsveksten dekomponert i fødselsoverskudd, netto innenlands flytting og netto innvandring fra 2001 og fram til i dag. Det som bremser befolkningsutviklingen i Nord-Odal, er et betydelig fødselsunderskudd de siste 20 årene. Den innenlandske nettoflyttingen har variert betydelig mellom ulike perioder, men har over tid vært positiv. Tilflyttingen har imidlertid ikke vært stor nok til å veie opp for fødselsunderskuddet. Innvandringen fra utlandet har bidratt positivt til befolkningsutviklingen de fleste årene.

Sør-Odal har også hatt fødselsunderskudd i mesteparten av perioden etter 2000, men ikke i like stor grad som Nord-Odal. Den innenlandske flyttebalansen har vært positiv i de fleste periodene, men i kortere perioder har det vært negativ netto innenlands utflytting. Innvandringen har bidratt positivt til

befolkningsveksten i mesteparten av tiden. I Sør-Odal har tilflytting og innvandring fra utlandet bidratt til vekst i folketallet.



Figur 3 Befolkningsveksten i Nord-Odal (venstre) Sør-Odal (høyre) dekomponert i 12-måneders perioder, målt hvert kvartal.

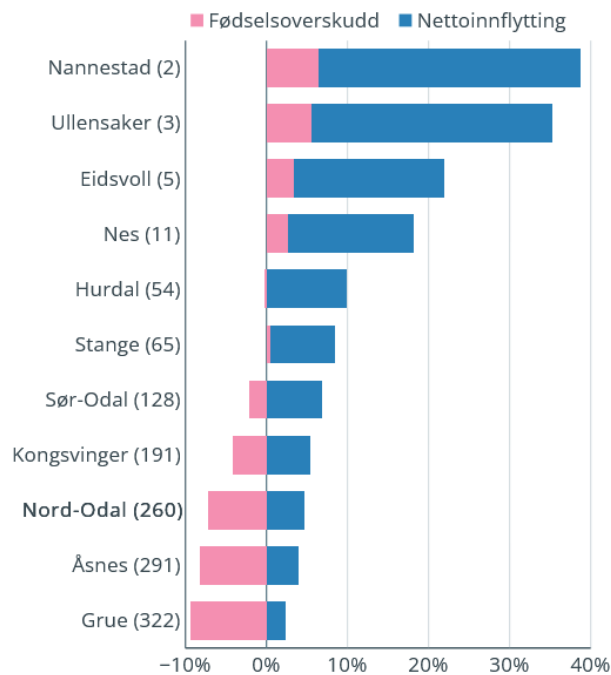
Figur 4 viser befolkningsutviklingen den siste tiårsperioden sammenlignet med nabokommuner. Sør-Odal har hatt et fødselsunderskudd på 2,2 prosent av folketallet i den siste tiårsperioden. Det har vært en netto innflytting tilsvarende 6,8 prosent av folketallet, slik at det har blitt en vekst i folketallet i kommunen.

Nord-Odal har hatt et fødselsunderskudd på 7,1 prosent av folketallet og en netto innflytting på 4,7 prosent. Folketallet gikk altså tilbake med 2,4 prosent i denne tiårsperioden.

Vi kan se at nabokommunene som ligger nærmere Oslo, har hatt svært høy befolkningsvekst i dette tiåret. Sør-Odal ligger tilsynelatende like utenfor vekstområdet rundt Oslo.

I den siste tiårsperioden har Kongsvingerregionen hatt en befolkningsnedgang på 0,8 prosent, fordelt på fødselsunderskudd med 5,6 prosent og netto innflytting med 4,8 prosent. Til sammenligning har regionen Øvre Romerike hatt en befolkningsvekst på 27,1 prosent, fordelt på fødselsoverskudd på 4,2 prosent og netto innflytting på 22,9 prosent.³

³ Øvre Romerike består av kommunene Nannestad, Ullensaker, Eidsvoll, Gjerdrum, Nes og Hurdal.



Figur 4 Befolkningsvekst fordelt på fødselsoverskudd og nettoinnflytting (inkludert innvandring) siste 10-årsperiode. Tallene i parentes viser rangeringen på landsbasis.

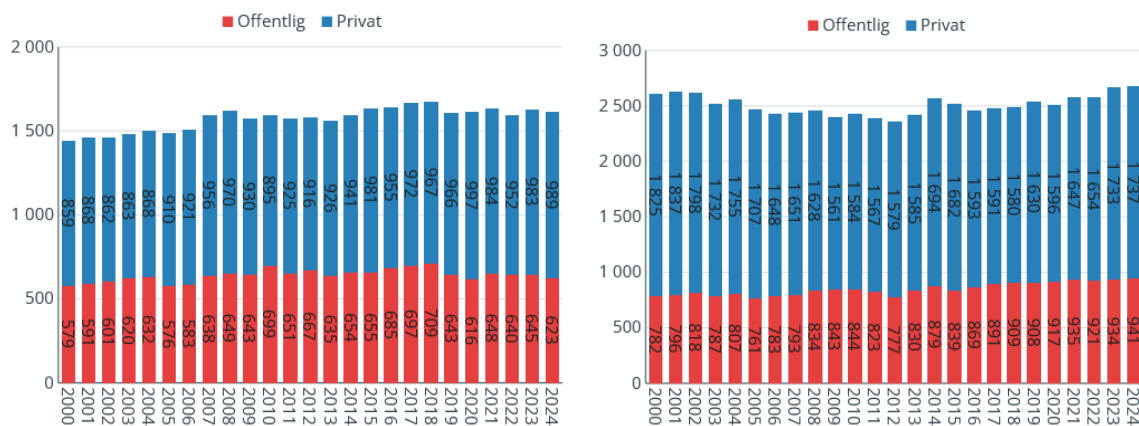
Samlet sett har altså Nord-Odal utfordringer med opprettholdelse av folketallet. Sør-Odal har hatt høyere vekst enn Innlandet, men ligger betydelig bak veksten på landsbasis og spesielt veksten i Akershus, hvor det har vært svært høy befolkningsutvikling. Noe av motivasjonen for et eventuelt fylkesbytte er derfor å vurdere om det gjennom et fylkesbytte er muligheter for å ta større del i den veksten som er i Akershus. Her er det verdt å merke seg at en kommune som Hurdal i Akershus har hatt større vekst enn Nord-Odal og Sør-Odal. Hurdal er den minste kommunen i Akershus og hadde 3 041 innbyggere ved utgangen av 2024. Kommunen ligger i den nordlige delen av Akershus og grenser til Eidsvoll og Nannestad. Her har også jordbruk og skogbruk vært tradisjonelle næringer. I dag er det mange som bor i kommunen som pendler til Ullensaker, Eidsvoll, Oslo, Lillestrøm og Nannestad. Slik sett virker det som Hurdal har hatt positiv effekt av kort vei til Gardermoen og ringvirkningene hovedflyplassen har hatt for næringsutviklingen på Øvre Romerike. Veksten har imidlertid ikke vært vesentlig mye større enn den veksten man har opplevd i Sør-Odal.

4.3 Arbeidsplasser

I Figur 5 kan vi se antall arbeidsplasser fordelt på offentlig og privat sektor i årene fra 2000 til 2023.

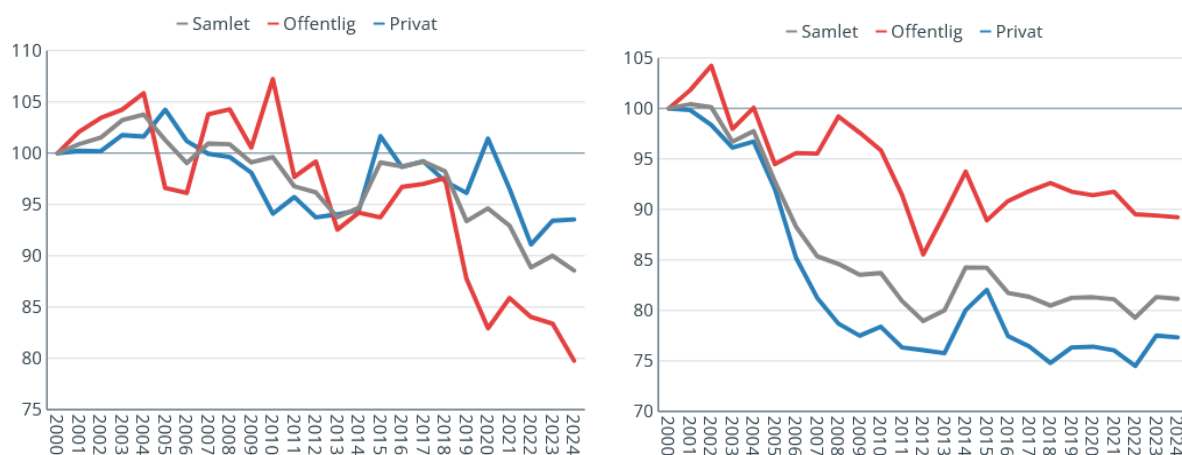
Nord-Odal hadde vekst i antall arbeidsplasser fram til 2018, men etter 2018 har det blitt færre arbeidsplasser i kommunen, både i offentlig sektor og i næringslivet. På slutten av 2024 var det 989 arbeidsplasser i næringslivet i kommunen, mens det var 623 arbeidsplasser i det offentlige.

Arbeidsplassutviklingen i Sør-Odal var svært dårlig fra 2000 til 2012. Da var det nedgang i antall arbeidsplasser i Sør-Odal samtidig som det var vekst ellers i landet. Etter 2012 har arbeidsplassveksten i Sør-Odal vært omtrent som landsgjennomsnittet. Det er omtrent samme antall arbeidsplasser i Sør-Odal i 2024 som det var i 2000. På slutten av 2024 var det 1 737 arbeidsplasser i næringslivet i kommunen, mens det var 941 arbeidsplasser i det offentlige.



Figur 5 Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre).

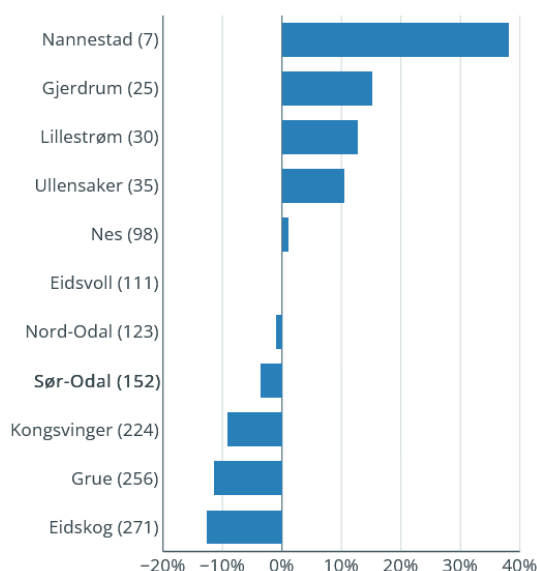
I Figur 6 ser vi utviklingen av antall arbeidsplasser i Nord-Odal og Sør-Odal i forhold til utviklingen i Norge. Utviklingen er først indekset slik at nivået i 2000=100. En indeksverdi på 100 betyr at utviklingen er den samme som i landet. Vi ser at veksten i antall arbeidsplasser i Nord-Odal holdt nesten følge med veksten ellers i landet fram til 2018. Siden 2018 har utviklingen vært svakere enn landsgjennomsnittet.



Figur 6 Utvikling av antall arbeidsplasser i Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre) indekset slik at nivået i 2000=100, relativt til indeksen for Norge.

Arbeidsplassutviklingen i Sør-Odal var svært dårlig fra 2000 til 2012. Da var det nedgang i antall arbeidsplasser i Sør-Odal samtidig som det var vekst ellers i landet. Etter 2012 har arbeidsplassveksten i Sør-Odal vært omtrent som landsgjennomsnittet.

I Figur 7 kan vi se den relative veksten i samlet antall arbeidsplasser i næringslivet i den siste tiårsperioden. Den relative veksten er forskjellen mellom veksten på stedet og veksten i Norge. Både Nord-Odal og Sør-Odal har hatt en noe svakere arbeidsplassvekst enn landet. De mer sentrale nabokommunene har hatt sterkere vekst, mens de mindre sentrale nabokommunene har hatt lavere vekst. Det er verdt å merke seg at nabokommunene i Akershus, Nes og Eidsvoll, ikke har hatt vesentlig høyere vekst enn Nord-Odal og Sør-Odal.



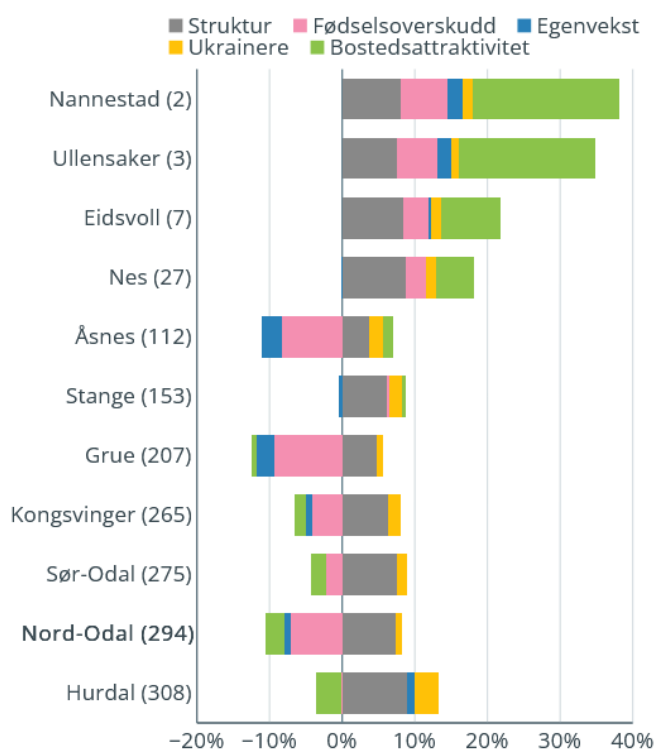
Figur 7 Relativ arbeidsplassvekst privat sektor 2015–2024. Rangering blant de 356 kommunene er vist i parentes.

4.4 Bosteds- og næringsattraktivitet

Bosteds- og næringsattraktivitet er interessante mål med tanke på arbeid med framtidig samfunnsutvikling. Det er to måter et sted kan påvirke sin vekst på: enten ved å skape en attraktivitet som bosted som gjør at flere flytter til stedet, eller gjennom å skape høyere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet. Steder som lykkes med å være attraktiv både som bosted og for næringslivet, vil da oppnå høyere vekst enn forventet.

Telemarksforskning har analysert flyttemønstrene i norske kommuner over mange år (Vareide 2023). Gjennom denne forskningen har vi identifisert fire drivkrefter som i stor grad forklarer om en kommune opplever inn- eller utflytting. Det er kommunens sentralitet, arbeidsplassvekst, demografi og innvandring. Dersom alt annet er likt, vil kommuner med høy sentralitet oppleve mer innflytting enn gjennomsnittet, mens kommuner med lav sentralitet vil oppleve utflytting. Arbeidsplassvekst har positiv innvirkning på nettoutflyttingen. Kommuner med mange innbyggere i 60-årene opplever økt tilflytting. Dette fordi mange går av med pensjon, og det blir flere ledige arbeidsplasser. Når det er høy innvandring til Norge, øker nettoinnvandringen til alle kommuner omtrent likt.

I Figur 8 har vi rangert Nord-Odal og Sør-Odal og sammenlikningskommunene etter bostedsattraktivitet og lagt til fødselsbalansen, de strukturelle flyttebetingelsene og effekten av arbeidsplassvekst i egen kommune i den siste tiårsperioden.

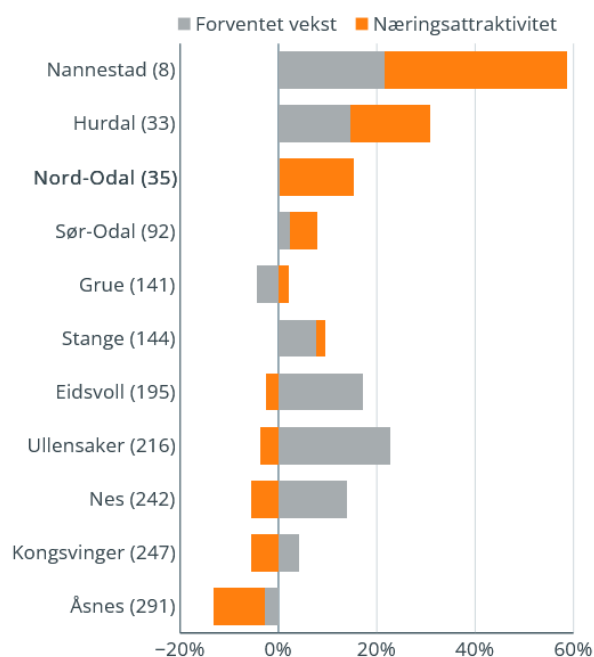


Figur 8 Befolkningsutviklingen 2015–2024, dekomponert i ulike drivkrefter.

Summen av alle søylene er stedets befolkningsvekst i perioden. Forventet nettoflytting ut fra de strukturelle betingelsene og fødselsbalansen er forhold stedene ikke kan påvirke på kort sikt. Det som kan påvirkes, er arbeidsplassveksten på stedet og bostedsattraktiviteten. Det som heter "egenvekst" i figuren er effekten på stedets nettoflytting som skyldes arbeidsplassveksten på stedet.

De strukturelle forholdene bidro til en forventet netto innflytting til Nord-Odal og Sør-Odal med hhv. 7,4 prosent og 7,5 prosent av folketallet i den siste tiårsperioden. Fødselsbalansen bidro negativt tilsvarende hhv. 7,1 prosent og 2,2 prosent av folketallet. Arbeidsplassveksten i kommunene bidro med hhv. -0,9 prosent og 0 prosent. Nord-Odal og Sør-Odal fikk til slutt en befolkningsvekst som var hhv. 2,6 prosentpoeng og 1,9 prosentpoeng lavere enn forventet. Bostedsattraktiviteten til begge kommunene har derfor vært negativ i denne tiårsperioden.

Forventet arbeidsplassvekst i næringslivet for et sted kan beregnes ut fra tre strukturelle forhold: Den nasjonale veksten, bransjesammensetningen og befolkningsveksten. I figuren under kan vi se arbeidsplassveksten i næringslivet i Nord-Odal og Sør-Odal og sammenlikningsstedene i den siste tiårsperioden, splittet opp i forventet vekst og næringsattraktivitet. Næringsattraktiviteten er differansen mellom faktisk og forventet vekst.



Figur 9 Forventet arbeidsplassvekst og næringsattraktivitet 2015–24.

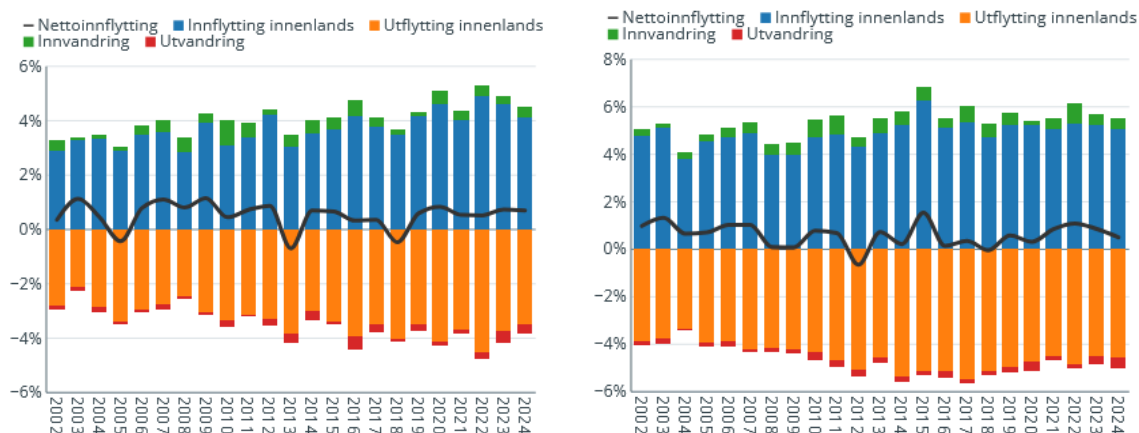
Det var forventet at antall ansatte i næringslivet i Nord-Odal og Sør-Odal skulle øke med hhv. 0,3 prosent og 2,4 prosent i denne perioden. Veksten ble hhv. 15,4 prosent og 7,8 prosent. Det vil si hhv. 15,1 prosentpoeng og 5,4 prosentpoeng høyere enn forventet. Næringsattraktiviteten for begge kommuner har derfor vært positiv i denne perioden.

Samlet sett viser analysene av kommunenes bosteds- og næringsattraktivitet at det er vel så viktig å jobbe med å styrke bostedsattraktiviteten framover som å arbeide med å styrke næringsattraktiviteten.

4.5 Inn- og utflytting

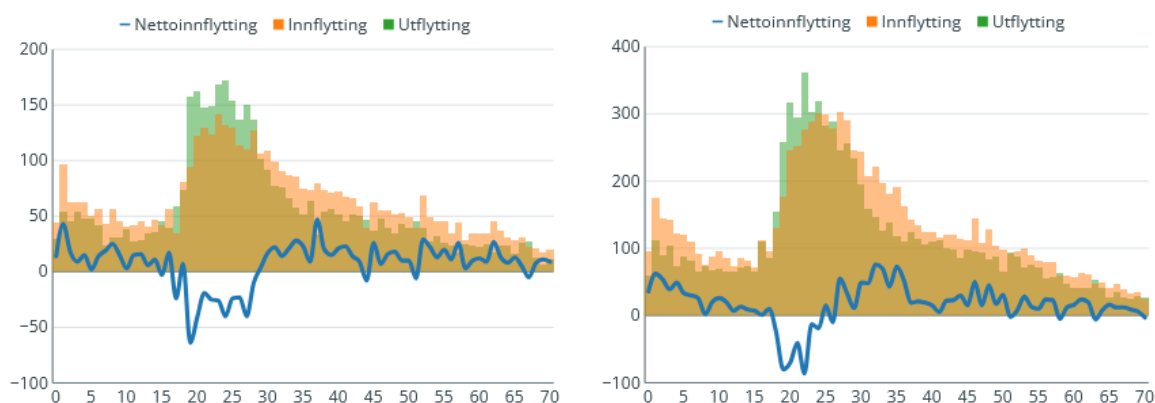
Dersom kommuner har lav bostedsattraktivitet, og har en tilflytting som er lavere enn forventet ut fra tilgangen på arbeidsplasser, vil det også være andre tiltak enn økning i tallet på arbeidsplasser som vil være viktige for å øke tilflyttingen til kommunen. I den forbindelse kan det også være av interesse å se på flyttemønstrene for kommunene.

I Figur 10 ser vi se bruttoflyttingen til Nord-Odal og Sør-Odal og hvordan de ulike komponentene bidrar til nettoflyttingen i alle årene etter 2002. Bruttoflyttingen viser at det er et stort antall som flytter inn og ut av begge kommunene, selv om nettoflyttingen er liten i forhold til folketallet. Dersom man ønsker å styrke folketallsutviklingen framover, er det derfor ikke sikkert at det kun er aktuelt å se på tiltak for å øke tilflyttingen, men også på tiltak som kan begrense utflyttingen.



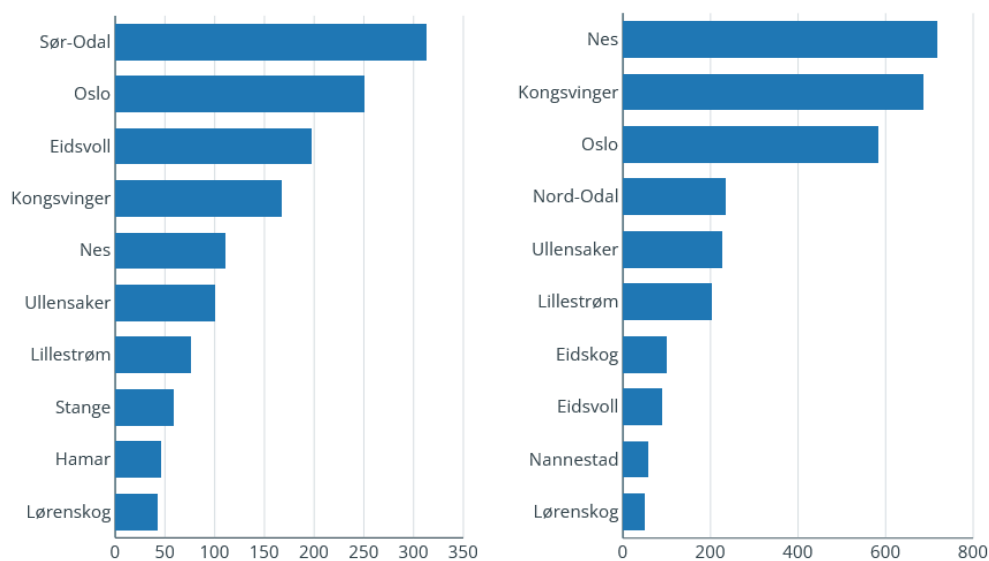
Figur 10 Inn- og utflytting Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre). 2002-2024.

Figur 11 viser hvordan innflytting, utflytting og nettoflytting varierer i kommunene etter alderstrinn, inkludert innvandring, i perioden 2000 til 2022. Begge kommunene mister innbyggere i 20-årene. Dette er ikke et ukjent fenomen i mange kommuner fordi de unge gjerne flytter for å studere. Samtidig er det verdt å merke seg at begge kommunene har gevinst gjennom positiv netto innflytting i de andre aldersgruppene. Gevinsten er høyest i de minste aldersgruppene og aldersgruppen 30–40 år. Det tyder på at det er barnefamilier som bosetter seg i kommunene. Tilflytting av barnefamilier er positivt for befolkningsutviklingen og alderssammensetningen.



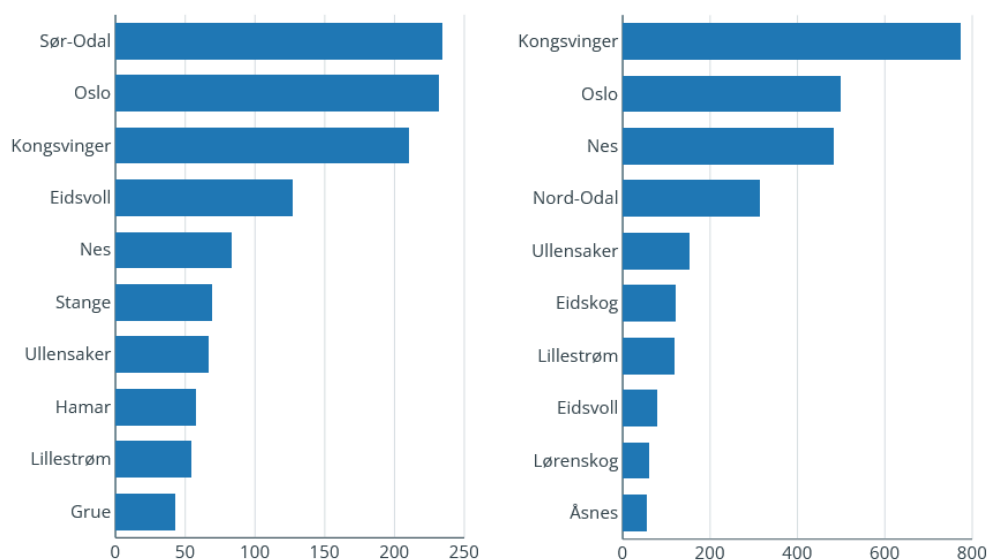
Figur 11 Inn- og utflytting og nettoflytting etter alder til Sør-Odal i perioden 2000-2022. Antall personer.

Av de som flytter til Nord-Odal, er det flest som kommer fra Sør-Odal. Videre følger Oslo, Eidsvoll og Kongsvinger (jf. Figur 13). Til Sør-Odal er det flest som flytter fra Nes, Kongsvinger og Oslo. Videre er det en del som flytter fra Nord-Odal, Ullensaker og Lillestrøm.



Figur 12 Antall innflyttere til Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre) i perioden 2015–2024.

Av de som flytter fra Nord-Odal, er det også flest som flytter til Sør-Odal. Videre er det også en god del som flytter til Oslo, Kongsvinger og Eidsvoll. Fra Sør-Odal er det flest som flytter til Kongsvinger, Oslo, Nes og Nord-Odal.



Figur 13 Antall utflyttere fra Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre) i perioden 2015–2024.

Ser vi nærmere på flyttemønsteret, er det de samme kommunene som Nord-Odal og Sør-Odal har størst inn- og utflytting fra. Av kommuner utenfor Kongsvingerregionen er Oslo viktigste inn- og utpendlingskommune for begge kommunene. Det kan tyde på at det er en del som opprinnelig kommer fra Sør-Odal og Nord-Odal som flytter tilbake og etablerer seg i kommunene etter endt studietid.

Nord-Odal har størst positiv flyttebalanse mot Sør-Odal og Eidsvoll, men har også positiv balanse mot Ullensaker, Nes og Lørenskog. Sør-Odal har stor positiv flyttebalanse mot Nes. Flyttebalansen mot Lillestrøm, Oslo og Ullensaker er også positiv.

Dersom man skal øke tilflyttingen, bør det være et mål å øke tilflyttingen også fra andre kommuner enn nabokommunene. Flytting innenfor én og samme bo- og arbeidsmarkedsregion gir ikke vekst i regionen samlet sett. I forbindelse med intervjuene er det flere som peker på at det vil være lettere å styrke kommunenes bostedsattraktivitet dersom man blir en del av Akershus. Her blir det hevdet av mange som søker etter bolig på Finn.no, og som vil bo i pendleravstand til arbeidsmarkedet i Oslo og Akershus, søker på boliger i Akershus. Nord-Odal og Sør-Odal blir dermed ikke med i vurderingene selv om disse kommunene også ligger i pendleravstand. Dette er hypoteser som kan være sannsynlige, men som ikke kan verifiseres uten nærmere undersøkelser.

Samtidig er det heller ikke utenkelig av Nord- og Sør-Odal kan være bostedskommuner for folk som jobber i Kongsvinger. Da er det kort avstand til arbeid, samtidig som det heller ikke er så langt å reise dersom man skal en tur til Oslo på fritiden. Vekst i arbeidsplasser ett sted er positivt for alle steder i pendleravstand. Dersom et fylkesbytte for Odals-kommunene skulle påvirke utviklingen i de andre kommunene i Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion negativt, kan det også redusere bostedsattraktiviteten i Nord-Odal og Sør-Odal.

4.6 Næringsstruktur

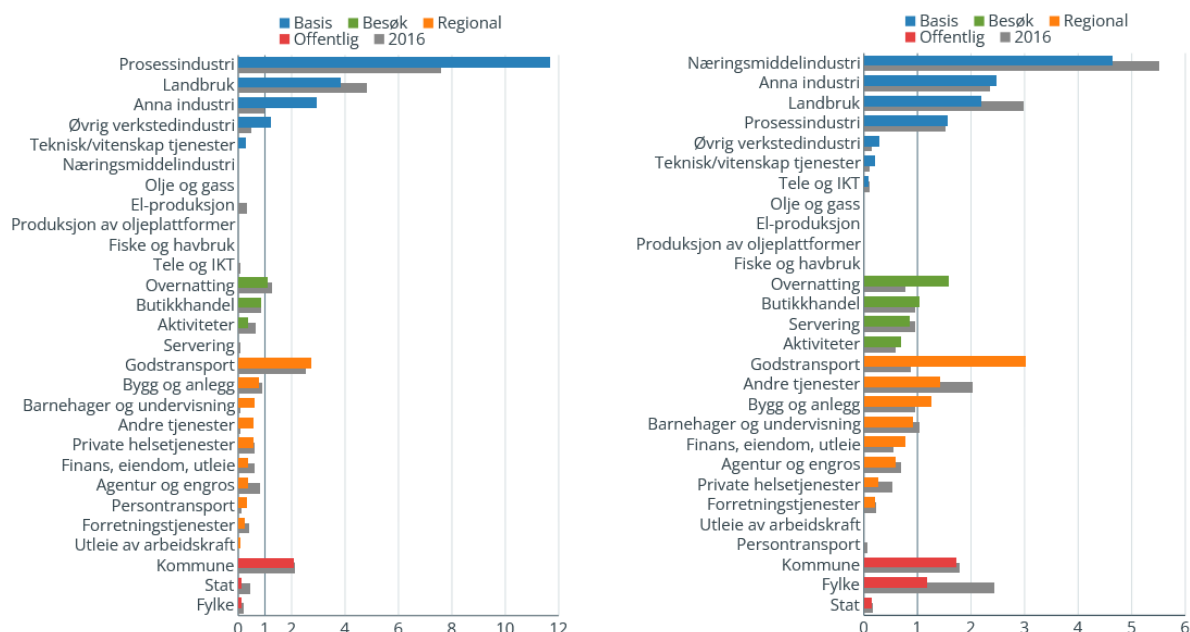
Næringsstrukturen på et sted kan bety mye for veksten. Hvis stedet har en stor andel av arbeidsplassene i bransjer som har hatt vekst, vil dette normalt gjøre at veksten blir høyere enn gjennomsnittet. Omvendt vil steder med en konsentrasjon av arbeidsplassene i bransjer med nedgang eller lav vekst få lavere arbeidsplassvekst.

De bransjene i basisnæringene som har vokst mest, er fiske og havbruk, tele og IKT og teknisk/vitenskapelige tjenester. I besøksnæringene har aktiviteter og servering hatt sterk vekst i antall arbeidsplasser. I regionale næringer har finans, private helsetjenester og forretningstjenester hatt sterkest vekst.

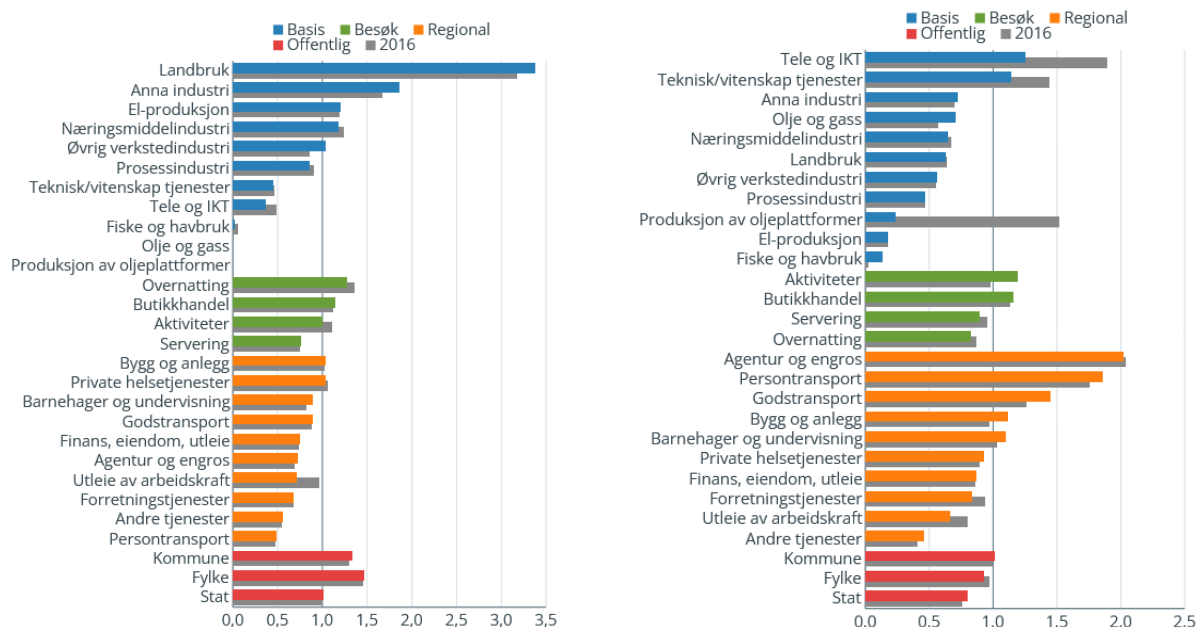
Figur 14 viser lokaliseringkvotientene til de ulike bransjene i næringslivet i Nord-Odal og Sør-Odal i 2024. Bransjer med lokaliseringkvotient over 1 er bransjer som kommunene har relativt mye av. Vi kan også se hvilken lokaliseringkvotient bransjen hadde i 2016 i de grå søylene. På den måten kan vi se hvilke bransjer som har økt eller redusert sin andel i løpet av de siste åtte årene.

Nord-Odal og Sør-Odal har en høy andel av arbeidsplassene i industri og landbruk. Det er også relativt høy andel i godstransport. I tillegg er det en relativt høy andel av arbeidsplassene i kommunesektoren.

Sammenligner vi kommunenes næringsstruktur med næringsstrukturen på fylkesnivå, ser vi at både Nord-Odal og Sør-Odal i langt større grad har sammenfallende næringsstruktur med Innlandet sammenlignet med Akershus. I Innlandet er også industri og landbruk dominerende basisnæringer, mens dominerende basisnæringer i Akershus er knyttet til tele, IKT og teknisk/vitenskapelige tjenester. Her er det altså større innslag av vekstnæringer sammenlignet med Innlandet.



Figur 14 Lokaliseringskvotienter for ulike bransjer i Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre) i 2024.

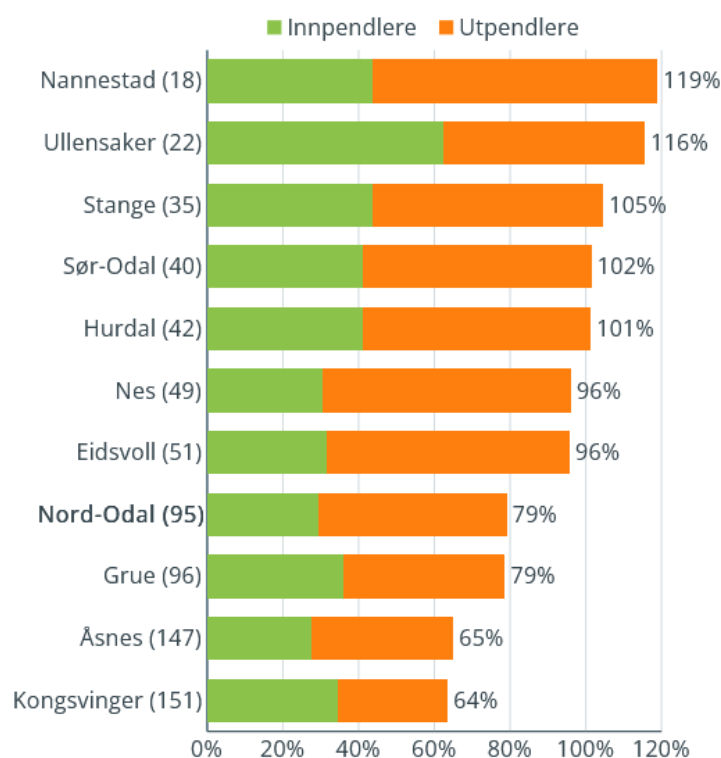


Figur 15 Lokaliseringskvotienter for ulike bransjer i Innlandet og Akershus (høyre) i 2024.

4.7 Pendling

Pendling er et viktig fenomen for å forstå den regionale utviklingen. Noen steder har flere arbeidsplasser enn de kan sysselsette, og har netto innpendling. For de fleste steder er det motsatt, de er avhengige av å pendle ut til andre områder. Størrelsen på inn- og utpendling kan også fortelle om i hvilken grad et sted er integrert i et større arbeidsmarked.

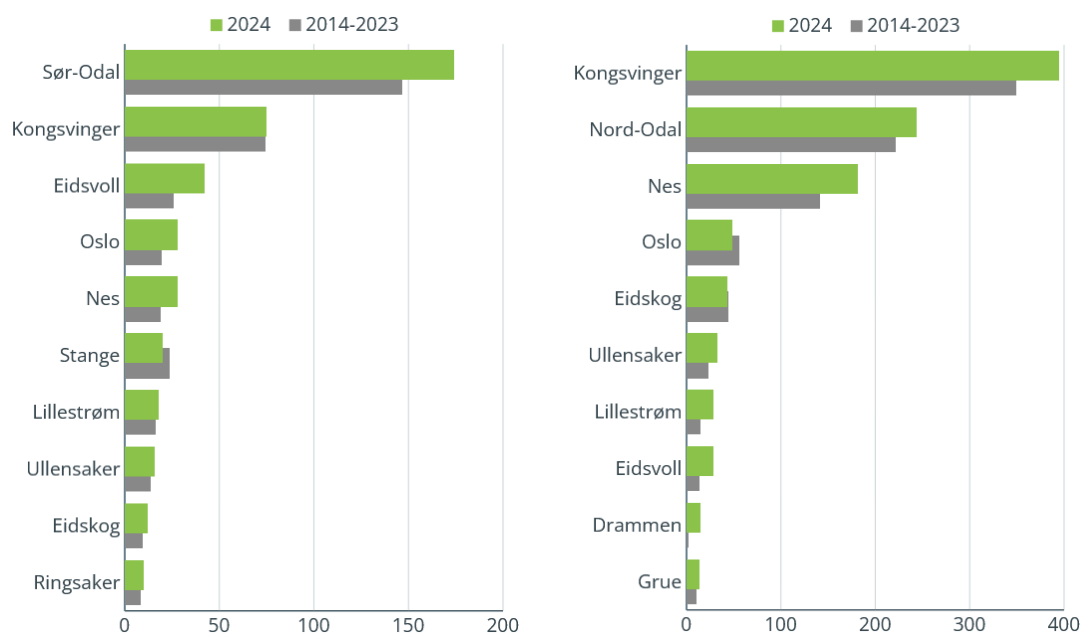
Nord-Odal og Sør-Odal har et underskudd på arbeidsplasser, siden det er flere som pendler ut enn som pendler inn til kommunene (jf. Figur 16). Figuren viser andelen som pendler ut og inn fra Nord-Odal og Sør-Odal og sammensligningskommuner. Summen av disse andelenes kan brukes som en indikator for arbeidsmarkedsintegrasjonen. En høy arbeidsmarkedsintegrasjon betyr at det er mange muligheter for befolkningen til å finne arbeid utenfor kommunegrensene, samtidig som at næringslivet i kommunen kan rekruttere arbeidskraft lettere.



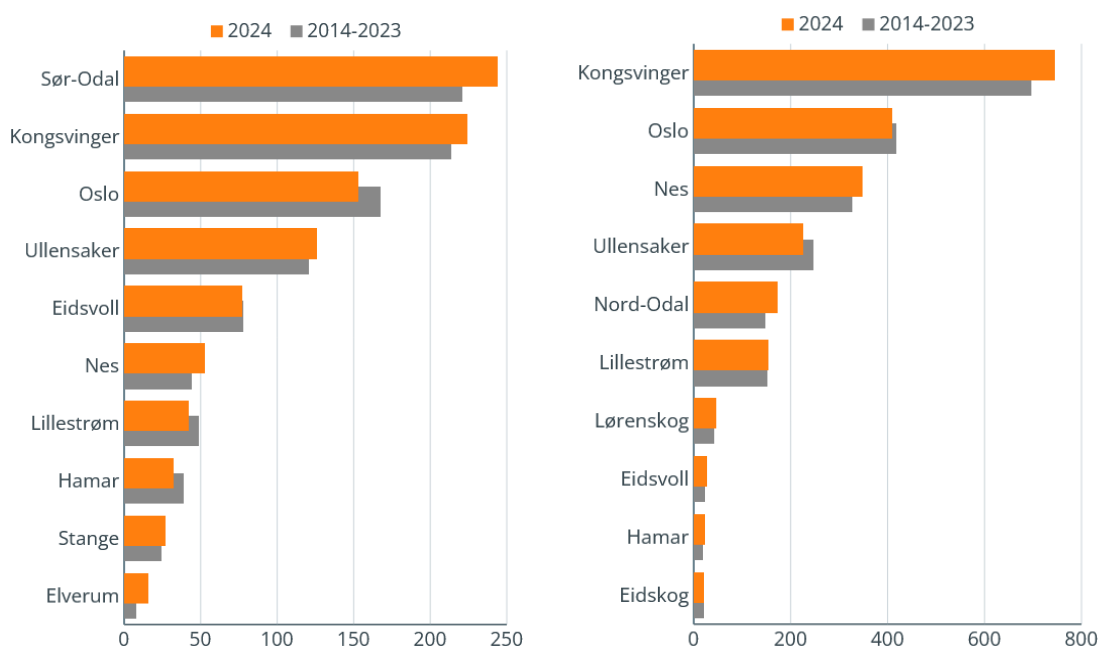
Figur 16 Andel innpendlere og andel utpendlere 2024.

Arbeidsmarkedsintegrasjonen for Nord-Odal og Sør-Odal er høyere enn gjennomsnittet for landets kommuner. Nord-Odal og Sør-Odal er rangert som hhv. nummer 95 og 40 av 356 kommuner i landet med hensyn til arbeidsmarkedsintegrasjonen.

For både Nord-Odal og Sør-Odal er det langt flere som pendler ut av kommunene enn inn i kommunene (jf. Figur 17 og Figur 18).



Figur 17 Antall personer som pendler inn til Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre).



Figur 18 Antall personer som pendler til ulike steder fra Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre)

Utviklingen over tid viser at utpendlingen fra Nord-Odal har vært stabil eller svakt synkende, mens andelen som pendler inn, har økt. For Sør-Odal er andelen som pendler ut, økende, men det er også innpendlingen.

Ser vi på hva som er de viktigste innpendlingskommunene, er Sør-Odal viktigste innpendlingskommune for Nord-Odal. Deretter følger Kongsvinger, Eidsvoll, Oslo og Nes. Nord-Odal har økende innpendling fra Sør-Odal og Eidsvoll.

For Sør-Odal er Kongsvinger klart viktigste innpendlingskommune. Deretter følger Nord-Odal, Nes og Oslo. Sør-Odal har også økende innpendling fra disse kommunene, med unntak av Oslo.

Ser vi på utpendling, er Sør-Odal og Kongsvinger de klart viktigste utpendlingskommunene for Nord-Odal. Deretter følger Oslo, Ullensaker og Eidsvoll. For Sør-Odal er Kongsvinger også klart viktigste utpendlingskommune. Videre følger Oslo, Nes, Ullensaker. Nord-Odal ligger på femteplass som viktigste utpendlingskommune.

Oppsummert kan vi si at det er stor pendling mellom Sør-Odal og Nord-Odal. Sør-Odal er Nord-Odals viktigste utpendlingskommune. Begge kommunene har klart størst innpendling fra Innlandet/Kongsvingerregionen. Sør-Odal har Kongsvinger som klart viktigste utpendlingskommune, men i sum er det en noe større andel utpendlere i retning Akershus/Oslo enn til Kongsvingerregionen/Innlandet. Dersom begge kommunene skifter fylke, vil pendlingen i retning Akershus regnes som høyere fordi det er betydelig pendling mellom Sør-Odal og Nord-Odal.

Pendlingsmønsteret samlet sett viser at kommunene er sterkt integrert i Kongsvingerregionen. Det understrekes også av at kommunene er en del av Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) er en inndeling av Norge i 159 funksjonelle regioner. Bo- og arbeidsmarkedsregioner benyttes i ulike økonomiske analyser der det er behov for funksjonelle regioner på et nivå mellom kommuner og fylker. En BA-region har i stor grad felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide.

Bo- og arbeidsmarkedsregioner har som mål å inndele Norge i hvilke områder som fungerer som økonomiske enheter ved å se på sammenhengen mellom hvor innbyggerne har arbeidssted, og hva de har som bosted. Nåværende inndeling i BA-regioner tar utgangspunkt i kommuneinndelingen fra 2020.

I tillegg til Nord-Odal og Sør-Odal er Eidskog og Grue en del av BA-region Kongsvinger. Inndelingen er basert på en kombinasjon av pendling og reisetid mellom kommuner. I tabellen under er det angitt utpendlingsandel til senterkommunen og innpendlingsandel fra senterkommunen. Tilsvarende er reisetiden angitt som reisetid til senterkommunen.

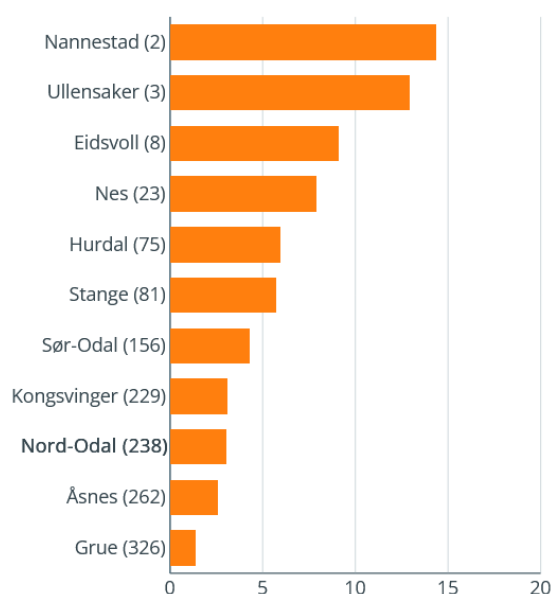
Tabell 4.15 Reisetid og pendling i BA-region Kongsvinger. 2017. Minutter og prosent.

	Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
3401 Kongsvinger	10,27	52,79	52,79	787	3	Senterkommune
3416 Eidskog	26,3	20,53	7,08	689	4	Utpendling > 8
3415 Sør-Odal	21,74	14,1	6,49	769	4	Utpendling > 8
3417 Grue	30,02	12,1	3,16	656	4	Utpendling > 8
3414 Nord-Odal	35,71	6,55	1,85	707	4	Reisevei < 45, sum pendling > 8

4.8 Boligbyggingstakt

Det er sterk statistisk sammenheng mellom boligbygging og bostedsattraktivitet, men det kan være vanskelig å skille hva som er årsak, og hva som er virkning.

I figuren kan vi se boligbyggingstakten i Nord-Odal og Sør-Odal og sammenligningssteder for perioden 2015–2024.



Figur 19 Antall fullførte boliger per 1000 innbyggere 2015–2024. Rangering er vist i parentes.

Det har blitt bygget 3,0 og 4,3 boliger per 1000 innbyggere i gjennomsnitt de siste ti årene i Nord-Odal og Sør-Odal. Kommunene er rangert som hhv. nummer 238 og 156 av 356 kommuner i landet når det gjelder boligbyggingstakt i den siste tiårsperioden. Vi kan se at nabokommunene som ligger nærmere Oslo, har hatt svært høy boligbyggingstakt i denne perioden.

⁴ Sør-Odal har også 9,4 prosent utpendling til Oslo/Bærum.

Den forventede boligbyggingstakten er nivået som samsvarer med den forventede befolkningsveksten. Der boligbyggingstakten ligger under den forventede verdien, har lav boligbygging virket begrensende på innflyttingen.



Figur 20 Faktisk og forventet boligbyggingstakt i Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre).

Den lave boligbyggingstakten i Nord-Odal er sannsynligvis forklaringen til at bostedsattraktiviteten har vært lav. I de siste årene har boligbyggingstakten blitt omtrent som forventet, og bostedsattraktiviteten var også positiv fra 2019 til 2021.

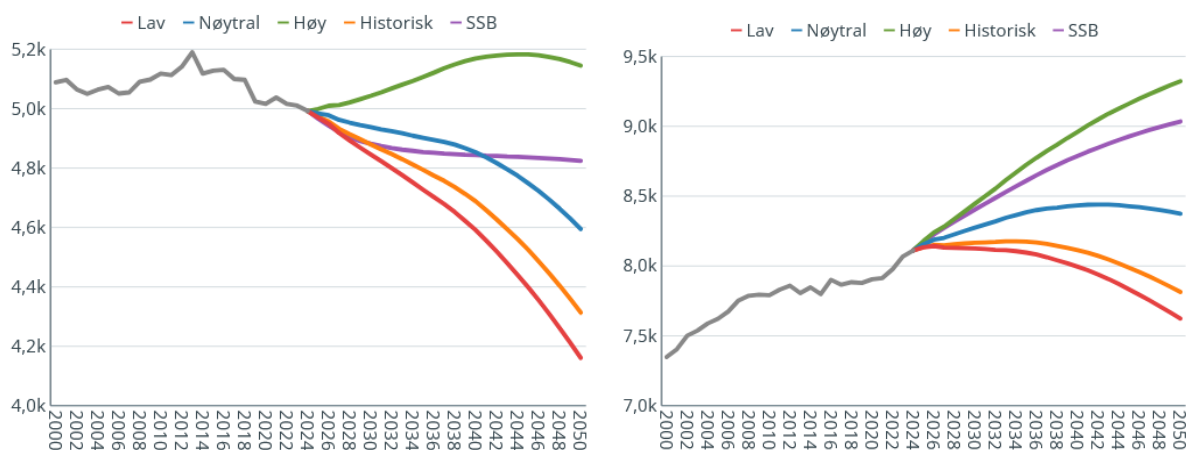
Sør-Odal har hatt lavere boligbyggingstakt enn forventet i lange perioder. Det var god boligbyggingstakt i årene fram til 2008. Da var også bostedsattraktiviteten til Sør-Odal høy og positiv. Etter 2008 har boligbyggingstakten vært under forventet de fleste årene. Hvis det er ambisjoner om å øke bostedsattraktiviteten til Sør-Odal og skape høyere befolkningsvekst, vil det være nødvendig å øke boligbyggingstakten i kommunen.

4.9 Scenarier for framtidig befolkningsutvikling

Befolkningsprognosene fra Telemarksforskning er et nyttig supplement til SSBs framskrivinger og gir alternative perspektiver på den framtidige utviklingen (jf. Figur 21). Framskrivingene er basert på ulike verdier av attraktivitet for bosetting og næringsliv. Hensikten er å få fram mulighetsrommet for befolkningsvekst, altså hvor mye folketallsveksten kan påvirkes lokalt. Attraktivitetsverdiene er hentet fra analyser av attraktivitet for de ti siste årene. Alle scenarioene tar utgangspunkt i at SSBs framskriving for nasjonal befolkningsvekst skal bli som i hovedalternativet, men tar hensyn til ulike verdier av attraktiviteten for kommunen.

Vi har ulike scenarier for utviklingen av folketallet i kommunen, alt etter hvor høy attraktivitet kommunen har i framtiden. Ett scenario er at en lykkes med å skape høy og positiv attraktivitet for både bosetting og næringsliv (H). Vi har også et scenario der den framtidige attraktiviteten er lav (L). Forskjellen mellom

scenarioet med høy og lav attraktivitet vil vise hvilket mulighetsrom det er for framtidig befolkningsutvikling. Et naturlig scenario er at attraktiviteten er akkurat som middels (M, nøytral). Det vil gi en vekst i tråd med det som er forventet ut fra de strukturelle forholdene. Det betyr at både flyttetallene og arbeidsplassveksten i næringslivet er lik forventet verdi. Et siste scenario er at attraktiviteten for kommunen blir den samme i framtiden som gjennomsnittet for de siste ti årene (Historisk).



Figur 21 Antall innbyggere i Nord-Odal (venstre) og Sør-Odal (høyre) i Telemarksforskings ulike scenarioer, samt SSBs framskriving.

SSBs framskriving, hovedalternativet, viser en nedgang i antall innbyggere i Nord-Odal og ender opp i 4 824 innbyggere i 2050. Det er litt over vårt scenario med nøytral attraktivitet som har 4 595 innbyggere i 2050. Fortsetter Nord-Odal å ha den samme attraktiviteten som i siste tiårsperiode, blir det bare 4 314 innbyggere i kommunen i 2050. Med høy attraktivitet kan det bli vekst i folketallet i Nord-Odal. I scenarioet med høy attraktivitet vil folketallet vokse til 5 154 innbyggere i 2050.

Hvis Sør-Odal har en nøytral attraktivitet de neste årene, vil det bli en vekst i folketallet, fra 8 112 innbyggere i 2024 til 8 375 innbyggere i 2050. SSBs framskriving, hovedalternativet, har en langt sterkere vekst enn dette scenarioet. Dersom Sør-Odal fortsetter å ha en like negativ bostedsattraktivitet som i den siste tiårsperioden, vil folketallet i kommunen synke til 7 814 innbyggere i 2050. Scenarioet med høy attraktivitet viser potensialet for befolkningsvekst dersom en lykkes med å skape høy attraktivitet både for bosetting og næringsliv. Da kan det bli en vekst i folketallet til 9 323 innbyggere i 2050.

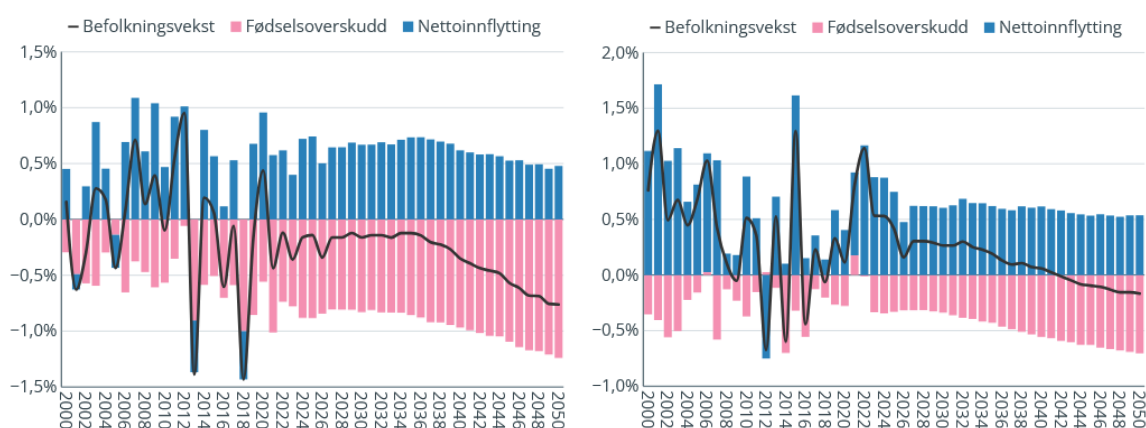
Tabellen under viser prosentvis utvikling fram til 2050 for Nord-Odal og Sør-Odal i de ulike scenarioene.

Tabell 14 Prosentvis utvikling 2024–2050 i Telemarksforskings ulike scenarioer, samt SSBs framskriving.

	Lav	Nøytral (M)	Høy	Historisk	SSB
Nord-Odal	-16,6	-8,0	3,1	-13,6	-3,4
Sør-Odal	6,0	3,2	14,9	-3,7	11,4

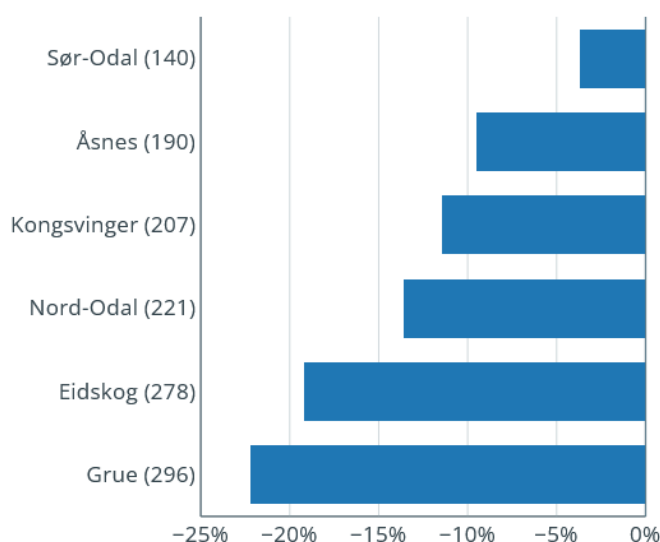
Figur 22 viser hvordan befolkningsendringene fordeler seg på fødselsoverskudd og nettoflytting i scenarioet med nøytral attraktivitet.

Nord-Odal vil få et økende fødselsunderskudd. Det gjør at det må bli en ganske stor netto innflytting for at folketallet ikke skal synke. Med nøytral attraktivitet vil Nord-Odal ikke få tilstrekkelig netto innflytting for å oppveie fødselsunderskuddet, slik at folketallet vil synke. Sør-Odal vil med stor sannsynlighet få et fødselsunderskudd fram til 2050. Normalt skal kommunen få en viss netto innflytting, slik at folketallet stiger de neste årene. Når det nærmer seg 2050, vil fødselsunderskuddet bli større slik at det er mest sannsynlig med en viss nedgang i folketallet.



Figur 22 Årlige befolkningsendringer i Nord-Odal (høyre) og Sør-Odal (venstre) fordelt på fødselsoverskudd og nettoflytting. Nøytral-scenarioet.

I Figur 23 kan vi se befolkningsveksten for kommunene i Kongsvingerregionen fra 2024 til 2050 i scenarioet med historisk attraktivitet. Alle kommunene er ventet å få nedgang i folketallet hvis utviklingen fortsetter slik den har vært de siste årene. Aller høyest nedgang er ventet i Grue.

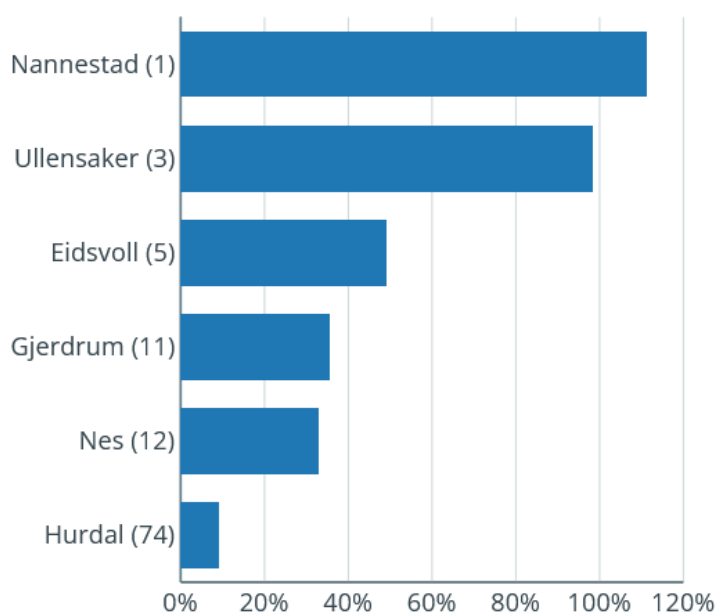


Figur 23 Prosentvis befolkningsendring fra 2024 til 2050. Historisk attraktivitet.

I scenarioet med nøytral attraktivitet vil Sør-Odal få vekst i folketallet, mens de andre kommunene vil få nedgang.

Hvis Kongsvingerregionen får høy attraktivitet de neste årene, vil Sør-Odal, Kongsvinger, Eidskog og Nord-Odal få vekst i folketallet. Grue og Åsnes får nedgang i folketallet selv om attraktiviteten blir høy.

I figuren kan vi se befolkningsveksten for kommunene i Øvre Romerike-regionen fra 2024 til 2050 i scenarioet med historisk attraktivitet. Alle kommunene er ventet å få vekst i folketallet hvis utviklingen fortsetter slik den har vært de siste årene. Lavest vekst er ventet i Hurdal. Hurdal er den kommunen i Akershus som geografisk sett kanskje er mest sammenlignbar med Nord-Odal.



Figur 24 Prosentvis befolkningsendring fra 2024 til 2050. Historisk attraktivitet.

4.10 Folkehelseprofiler

Helsedirektoratet utarbeider hvert år oppdaterte folkehelseprofiler for kommuner og fylker. Kommunene og fylkeskommunene kan bruke disse og tilhørende statistikkbank som én av flere kilder når de søker svar på noen kjernespoørsmål:

- Hvordan er helsetilstanden for innbyggerne i kommunen?
- Hvordan er situasjonen i kommunen når det gjelder faktorer som fremmer eller reduserer helsen i befolkningen?
- Hvordan har barn og unge det i vår kommune?
- Hvilke ressurser og utfordringer har vi i vår kommune?

Oversikt over folkehelseprofilene til Nord-Odal og Sør-Odal, samt folkehelseprofilene på fylkesnivå for Innlandet og Akershus, ligger i vedlegg. Folkehelseprofilene omfatter 34 indikatorer fordelt på følgende tema

- Befolkning
- Oppvekst og levekår
- Miljø, skader og ulykker
- Helserelatert adferd
- Helsetilstand

Nord-Odal skårer signifikant bedre på tre av variablene og signifikant dårligere på 12 variabler. Sør-Odal skårer signifikant bedre på fem variabler og signifikant dårligere på 10 variabler. Noen av de variablene som kommunene skårer bedre på, er bl.a. luftforurensing og gjeldsnivå. Det er ikke unaturlig at distriktskommuner skårer bedre på disse variablene sammenlignet med mer sentrale kommuner. Faktorer der kommunene ligger lavt, og som det er verdt å fokusere på, er lavere utdanningsnivå, utenforskap, deltakelse i fritidsorganisasjoner, trening, overvekt og fedme, levealder og tilfredshet med lokalmiljøet.

Sammenligner vi folkehelseprofilene for odals-kommunene med folkehelseprofilene på fylkesnivå, ser vi at kommunene har større sammenfall med folkehelseprofilene for Innlandet enn for Akershus. Dette blir kommentert gjennom flere av intervjuene i kommunene. Dersom man skal jobbe med tiltak for å forbedre folkehelseprofilene, er dette noe som krever tverrfaglig innsats innad i kommunene og i forhold til regionale aktører. Her blir det i kommunene pekt på at man i dag har gode samarbeidsrelasjoner opp mot regionalt nivå, bl.a. gjennom NAV og gjennom skole- og oppvekstsektoren. Det blir også understreket at det er lettere å samarbeide om gode løsninger når man har felles utfordringer og mål. Ved et eventuelt fylkesbytte vil de regionale samarbeidsrelasjonene man har i dag, bli brutt, og man må bygge opp nye i Akershus. Her er det også bekymring for at folkehelseutfordringene i odals-kommunene, som er en del forskjellig fra de man finner i Akershus, ikke vil blir prioritert i like stor grad.

4.11 Viktige samfunnsutfordringer framover

Ifølge *Perspektivmeldingen 2024* (Meld. St. 31, 2023–2024) står Norge overfor tre store samfunnsutfordringer frem mot 2060. Den første utfordringen er kampen om arbeidskraften. Perspektivmeldingen fremhever dette som en hovedutfordring, med befolkningsvekst som hovedsakelig vil skje blant de eldste, mens antallet personer i yrkesaktiv alder (20–66 år) vil stagnere. Lave fødselstall forsterker ubalansen i befolknings sammensetningen, og forsørgerbyrden vil øke. Frukthbarheten var 1,4 barn per kvinne i 2023, og selv om den forventes å stabilisere seg på 1,7 barn per kvinne, vil andelen barn og unge gå ned. Innvandring kan bidra til å dekke arbeidskraftsbehovet, men dette avhenger av innvandrernes alderssammensetning og yrkesdeltakelse. Økt levealder og bedre helse kan føre til at flere står lenger i jobb, men dette vil ikke alene

rette opp ubalansen. Dette øker presset på helse- og omsorgssektoren, med et anslått behov for minst 180 000 flere ansatte innen 2060. Økt sysselsetting blant unge, innvandrere og eldre, samt tiltak for å redusere frafall fra arbeidslivet, blir avgjørende.

Den andre utfordringen er behovet for omstilling. Perspektivmeldingen peker på at Russlands angrep på Ukraina har endret den sikkerhetspolitiske situasjonen, noe som krever økte ressurser til forsvar og beredskap. Norge må også håndtere klima- og miljøutfordringer ved å redusere klimagassutslipp i tråd med Parisavtalen. Overgangen til et lavutslippssamfunn forutsetter store investeringer i fornybar energi og infrastruktur, men økende kraftbehov kan skape målkonflikter mellom industriutvikling, naturvern og lokal forankring. Petroleumsaktiviteten vil gradvis avta, noe som innebærer betydelige omstillinger i norsk økonomi og arbeidsmarked. Mindre inntekter fra olje- og gassnæringen vil legge press på statsfinansene, og nye næringer må utvikles for å kompensere for nedgangen. Teknologisk utvikling innen digitalisering og automatisering vil endre arbeidsmarkedet og kreve oppdatert kompetanse. Investeringer i utdanning, forskning og innovasjon vil være avgjørende for å sikre en konkurransedyktig økonomi, og effektivisering av offentlig sektor er nødvendig for bærekraftige velferdstjenester.

Den tredje utfordringen ifølge *Perspektivmeldingen 2024* er nødvendigheten av å sikre fortsatt god fordeling og økonomisk bærekraft. Norge har i dag små økonomiske forskjeller sammenlignet med andre land, men økende ulikhet kan bli en fremtidig utfordring. Velferdsordningene må tilpasses en bærekraftig økonomisk ramme, ettersom offentlige utgifter vil vokse raskere enn inntektene. Utgifter til helse, omsorg og pensjoner vil øke betraktelig, noe som skaper press på statsbudsjettet. Det er anslått at offentlige utgifter vil stige med 5,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge innen 2060, og uten nødvendige tiltak kan det oppstå et finansieringsgap på 6,2 prosent av BNP. For å håndtere denne utviklingen er det nødvendig å øke arbeidstilbudet, styrke produktivitsveksten og effektivisere ressursbruken i offentlig sektor. Kommunene spiller en viktig rolle i velferdsstaten ved å være ansvarlige for grunnleggende tjenester, og samfunnsutfordringer vil påvirke kommunenes evne til å løse oppgavene.

I denne sammenhengen er det store spørsmålet om Nord-Odal og Sør-Odal vil stå bedre eller svakere rustet til å møte framtidige samfunnsutfordringer som en del av Innlandet eller Akershus fylke. Gitt at kampen om arbeidskraften er en av de store samfunnsutfordringene framover, kan det være fordelaktig å skifte fylke dersom kommunene som følge av dette blir tettere integrert i Akershus og lettere kan ta del i noe av den befolkningsveksten som kommunene på Øvre Romerike har opplevd. Dette må da veies opp mot at et fylkesbytte for odals-kommunene kan svekke samarbeidet om nærings- og samfunnsutvikling i Kongsvingerregionen, noe som også kan slå negativt ut for både Sør-Odal og Nord-Odal. Problemstillinger rundt dette er noe vi vil komme nærmere inn på i påfølgende kapitler.

4.12 Oppsummering – kjennetegn og utviklingstrekk

De økonomiske rammebetingelsene vil være styrende for det tjenestetilbudet kommunene kan tilby innbyggerne. Begge kommunene har et lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet på barnehage og skole og et høyere utgiftsbehov på pleie og omsorg. Nord-Odal har en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre enn Sør-Odal.

Begge kommunene har en folkehelseprofil som ligner mer på folkehelseprofilene i Innlandet enn for Akershus, med en tydeligere «distriktsprofil». Dette innebærer blant annet lav luftforurensing og gjeldsnivå, men også lavere utdanningsnivå samt utfordringer med utenforskap, deltakelse i fritidsorganisasjoner, trening, overvekt/fedme og levealder.

Sør-Odal har hatt vekst i folketallet siden 2000, mens Nord-Odal har hatt nedgang. Begge kommunene har en høy andel av arbeidsplassene i industri og landbruk. Det er også relativt høy andel i godstransport. Sør-Odal har hatt høyere vekst enn Innlandet, men ligger også betydelig bak veksten på landsbasis og spesielt veksten i Akershus, hvor det har vært svært høy befolkningsutvikling. I Akershus har også sentrale kommuner hatt størst vekst mens de mindre sentrale nabokommunene har hatt lavere vekst. Nes og Eidsvoll har ikke hatt vesentlig høyere vekst enn Nord-Odal og Sør-Odal.

Begge odals-kommunene har en næringsstruktur som i større grad er sammenfallende med Innlandet enn med Akershus. I Innlandet er industri og landbruk dominerende basisnæringer, mens dominerende basisnæringer i Akershus er knyttet til tele, IKT og teknisk-/vitenskapelige tjenester. I tillegg til de private arbeidsplassene har begge kommunene en relativt høy andel av arbeidsplassene i kommunesektoren.

Både Nord-Odal og Sør-Odal har et underskudd på arbeidsplasser, siden det er flere som pendler ut enn som pendler inn til kommunene. Det er stor pendling mellom Sør-Odal og Nord-Odal. Sør-Odal er Nord-Odals viktigste utpendlingskommune. Begge kommunene har klart størst innpendling fra Innlandet/Kongsvingerregionen. Sør-Odal har Kongsvinger som klart viktigste utpendlingskommune, men i sum er det en noe større andel utpendlere i retning Akershus/Oslo enn til Kongsvingerregionen/Innlandet. Andelen som pendler i retning Akershus vil imidlertid bli regnet som høyere dersom begge kommunene skrifter fylket. Pendlingsmønsteret samlet sett viser likevel at kommunene er sterkt integrert i Kongsvingerregionen. Det understrekes også av at kommunene er en del av Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion.

Begge kommunene har hatt negativ bostedsattraktivitet den siste tiårsperioden, mens næringsattraktiviteten har vært positiv. Samlet sett viser analysene av kommunenes bosteds- og næringsattraktivitet at det er vel så viktig å jobbe med å styrke bostedsattraktiviteten framover som å arbeide med å styrke næringsattraktiviteten. I begge kommunene er innflyttingen omtrent like stor som utflyttingen. I tillegg til å se på tiltak for å øke tilflyttingen, vil det også være viktig å se på tiltak som kan begrense utflyttingen. De viktigste

inn- og utflyttingskommunene for Nord-Odal er Kongsvinger, Sør-Odal, Eidsvoll og Oslo. For Sør-Odal er det Kongsvinger, Nord-Odal, Nes og Oslo.

Dersom man skal øke tilflyttingen, bør det være et mål å øke tilflyttingen også for andre kommuner enn nabokommunene. Flytting innenfor en og samme bo- og arbeidsmarkedsregion gir ikke vekst i regionen samlet sett. Gjennom intervjuene er det flere som mener odals-kommunene vil framstå som mer attraktive å vurdere som framtidig bosted dersom man blir en del av Akershus. Samtidig er det også viktig å være oppmerksom på mulige negative effekter. Dersom et fylkesbytte for Odals-kommune skulle påvirke utviklingen i de andre kommunene i Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion negativt, kan det også redusere bostedsattraktiviteten i Nord-Odal og Sør-Odal.

Ifølge *Perspektivmeldingen 2024* (Meld. St. 31, 2023–2024) står Norge overfor tre store samfunnsutfordringer frem mot 2060: kampen om arbeidskraften, behovet for omstilling og å sikre en fortsatt god fordeling og økonomisk bærekraft. Det store spørsmålet er om Nord-Odal og Sør-Odal vil stå bedre eller svakere rustet til å møte framtidige samfunnsutfordringer som en del av Innlandet eller Akershus fylke. På den ene siden kan det være fordelaktig å bli tettere integrert med Akershus og kunne ta del i noe av den befolkningsveksten som kommunene på Øvre Romerike har opplevd. På den andre siden kan et fylkesbytte svekke samarbeidet om nærings- og samfunnsutvikling i Kongsvingerregionen, som i neste omgang kan slå negativt ut for kommunene.

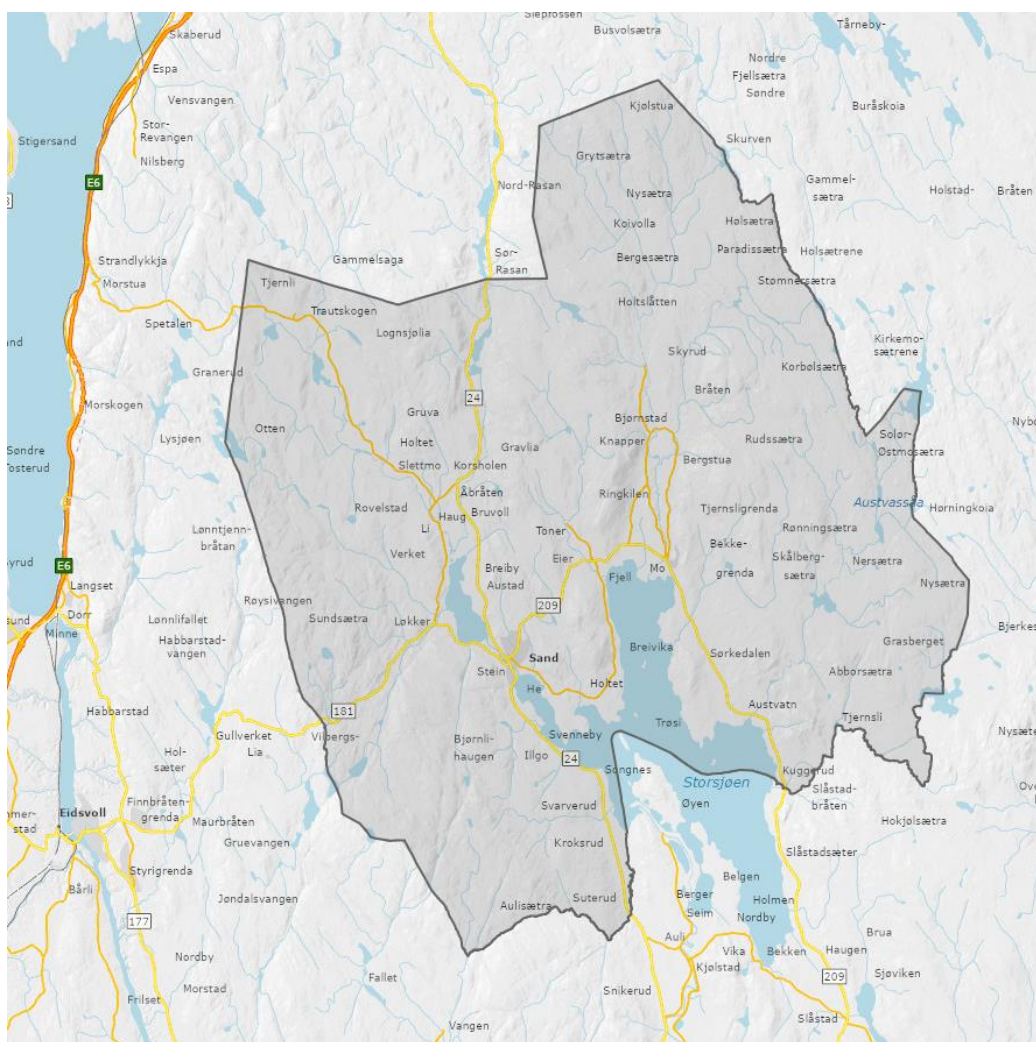
5. Fylkeskommunale tjenester

Som nevnt i kap. 2.1 har fylkeskommunen ansvar for en rekke tjenester og oppgaver som har betydning for utviklingen i kommunene. Kommunene har også mange samhandlingsarenaer med fylkeskommunalt nivå, og et fylkesbytte kan derfor påvirke nivået og kvaliteten på disse tjenestene og samhandlingsarenaene. Vi vil her se nærmere på mulige effekter på noen sentrale fylkeskommunale ansvarsområder.

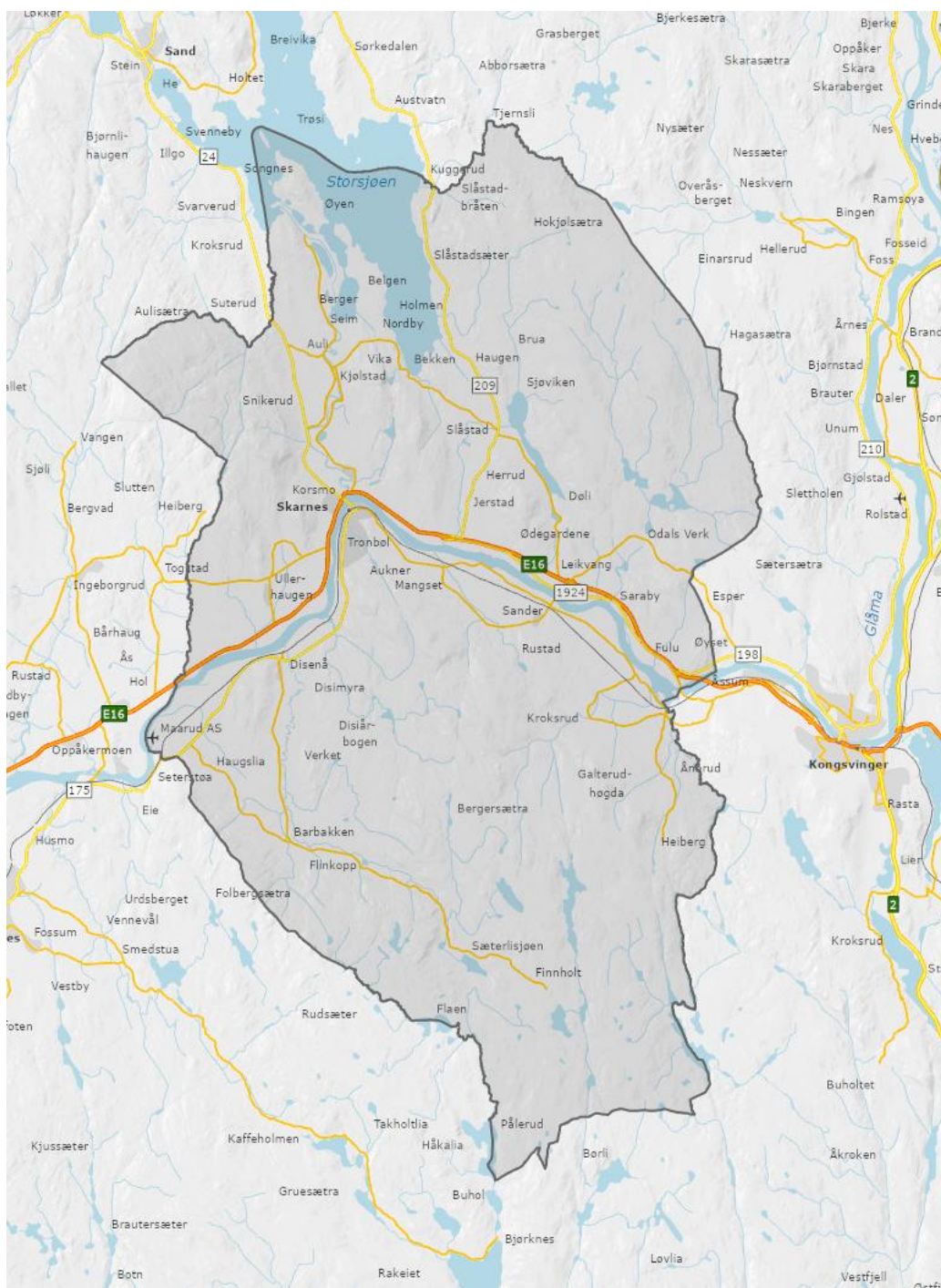
5.1 Samferdsel

5.1.1 Fylkesveier

Figur 25 og Figur 26 viser oversikt over fylkesveinettet i Nord-Odal og Sør-Odal.



Figur 25 Fylkesveier i Nord-Odal. Hentet fra <https://vegkart.atlas.vegvesen.no>.



Figur 26 Fylkesveier i Sør-Odal. Hentet fra <https://vegkart.atlas.vegvesen.no>.

Nord-Odal har et fylkesveinett på 99 km, mens fylkesveinettet i Sør-Odal er på 144 km (jf. Tabell 15).⁵ Gjennom intervjuene er det flere som uttrykker bekymring for at veiene i utkanten av Innlandet blir lavt prioritert. For Nord-Odal blir det bl.a. pekt på at fylkesvei 181 fra Sand til Eidsvoll er viktig for pendlere innover mot Eidsvoll og Oslo. Det er også en viktig vei for industrien i kommunen, og spesielt for

⁵ Data hentet fra: https://www.kommuneprofilen.no/profil/samferdsel/DinRegion/samf_veg_region.aspx.

hjørnesteinsbedriften Mapei som har omfattende godstransport fra sin fabrikk. Etter det vi forstår, er denne fylkesveien dårligere i Akershus enn i Innlandet. Ved å bli en del av Akershus fylkeskommune ser man for seg at det kan bli høyere prioritet av fylkesveier som er viktig for å sikre god kommunikasjon og integrasjon innover mot Romerike, Gardemoen og Oslo. Flere mener at et fylkesbytte vil kunne medføre at man vil inngå i en mer helhetlig planlegging og utvikling av regionen.

Tabell 15 Oversikt over veier i Nord- og Sør-Odal (km).

	Offentlig vei i alt	Europavei Riksvei	Fylkesvei	Kommunal vei	Private veier.
Sør-Odal	253	29	144	80	309
Nord-Odal	123	0	99	24	271

Her er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at det er stort etterslep på fylkesveiene i de fleste fylker (Vista Analyse 2012, KS 2023). Ifølge KS har vedlikeholdsetterslepet på fylkesvei blitt betydelig mer omfattende det siste tiåret. I 2013 var etterslepet beregnet å ligge i størrelsesorden 45–75 milliarder kroner, mens det ligger på 85–95 milliarder kroner i 2022, altså en dobling målt i løpende priser.

I utredning av konsekvenser for Akershus fylkeskommune av et eventuelt fylkesbytte for Sør- og Nord-Odal kommuner (Akershus fylkeskommune 2025), vises det i den forbindelse til Innlandet fylkeskommune sitt «Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025». Her beskrives store mangler og et vedlikeholds- etterslep på 5,7 milliarder kroner (2022) for fylkesveiene. Det vises til at Akershus har lignende utfordringer, men at Akershus antas å ha noe bedre veistandard. Akershus fylkeskommune forventer ingen økte driftskostnader per km ved en eventuell overtakelse av veiene i Sør-Odal og Nord-Odal. Likevel pekes det på at fremtidige vedlikeholdsutgifter kan bli høyere, ettersom veiene har større behov for utbedring og oppgradering enn gjennomsnittet av veier i Akershus. Det antas at det er behov for betydelig oppgraderinger av eldre bruer, veilys, skilt og øvrig veiutstyr som støyskjermer, rekkverk, grøfter, stikkrenner og kummer. Når det gjelder behov for fornyelse av skilt, vises det også til erfaringer fra Jevnaker og Lunner kommuner, samt utredningen om et mulig fylkesbytte for Gran kommune, som tyder på et stort behov for skiltfornyning på grunn av nedslitte og utdaterte veitrafikkskilt. I den forbindelse blir det også vist til at Innlandet er det fylket med flest trafikkulykker med drepte og hardt skadde per innbygger, og at over halvparten av ulykkene skjer på fylkesveinettet.

Ved en eventuell overgang fra Innlandet til Akershus for odals-kommunene vil det følge penger med til drift og vedlikehold av fylkesveiene, men det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan disse pengene vil bli prioritert. Dersom man ser på den politiske plattformen for fylkesrådet i Akershus, er bedre fremkommelighet på fylkesveiene, spesielt i tettbygde områder og rundt kollektivknutepunkter en prioritert satsing. I Innlandet, som har et omfattende veinett, vektlegger *Innlandsstrategien* å sikre trygge og gode transportårer

for distriktene. Sammenhengende infrastruktur mellom byer, bygder og næringsområder er en hovedprioritet. Hovedinntrykket er at Akershus prioriterer vedlikehold, bedre kollektivframkommelighet og trafikk-sikkerhet i tettbygde områder, mens Innlandet prioriterer å sikre gode veier i distriktene, bedre vintervedlikehold og tilrettelegging for næringstrafikk. På grunn av stram fylkeskommunal økonomi og de politiske prioriteringer som foreligger i dag, er det ikke grunn til å forvente kortsiktige forbedringer av fylkesveiene i Odal-kommunene. Ved en eventuell overgang til Akershus vil odals-kommunene bli involvert i framtidige planprosesser og kan i større grad enn i dag være med og påvirke prioriteringene. Det kan bidra til å gi fylkesveiene som har betydning for tilknytningen mot Romerike, større prioritet. Det kan tenkes å ha effekter på lang sikt. Som det fremkommer av utredningen fra Akershus fylkeskommune, antar man at vedlikeholdsutgifter kan bli høyere fordi fylkesveiene har større behov for oppgradering.

5.1.2 Kollektivtransport

I Innlandet er det Innlandstrafikk som har ansvar for kollektivtransporten. Innlandstrafikk er organisert som en seksjon i Innlandet fylkeskommune. Som en del av fylkessammenslåingen ble Hedmark Trafikk og Opplandstrafikk slått sammen til Innlandstrafikk fra 1. januar 2020. Innlandstrafikk dekker dermed hele Innlandet. Kollektivtilbudet består av bybusser, regionlinjer, lokallinjer og bestillingstransport til ordinære reisende, og skoleskyss til skyssselever.

Innlandstrafikk hadde stor økning i tallet på reisende i 2024.⁶ Til sammen var det over 6,9 millioner ordinære bussreiser i regi av Innlandstrafikk i 2024. I tillegg var det 4,9 millioner skolereiser med buss i regi av Innlandstrafikk i 2024. Det er verdt å merke seg at Linje 105 mellom Hamar og Kongsvinger hadde den største økningen i passasjertallet. Der økte trafikken med over 34 000 reiser i fjor, noe som tilsvarer en økning på 12 prosent.

I Akershus fylkeskommune er det Ruter som er kollektivselskapet, og som er delegert myndighet til å utføre skoleskyssoppgavene. Gjennom intervjuene i Nord-Odal og Sør-Odal er flere opptatt av hvilke konsekvenser en overgang til Ruter vil ha å si for innbyggerne. De som pendler innover mot Romerike og Oslo fra Nord-Odal, tar buss fra Sand til Eidsvoll og tog videre innover mot Oslo. Denne reisen tar ca. en time, og busstilbudet drives i dag av Innlandstrafikk. Fra Sør-Odal benytter de som reiser kollektivt, togtilbudet på Kongsvingerbanen. De kjører da gjerne bil over fylkesgrensa for å kunne benytte månedskort gjennom Rutersystemet. Ruters billetter kan brukes på busser, trikker, T-baner og båter, og på Vys tog i Oslo og Akershus. I den forbindelse er det spørsmål om man ved et fylkesbytte blir en del av Rutersystemet, eller om tilbud som man har i dag, blir opprettholdt.

⁶ <https://innlandetfylke.no/tjenester/veg-og-trafikk/nyheter-veg-og-trafikk/innlandstrafikk-vant-kollektivprisen-2024.57762.aspx>

Det er klart at et fylkesbytte vil føre til endringer i kollektivtrafikken, inkludert integrering av nye ruter og tilpasninger i rutesystemet for å inkludere flere fylkesveier. Kollektivtransport må ivareta lovpålagt skoleskyss. Dette innebærer at endringer må planlegges nøye for å sikre at skoleskyssen fortsetter å fungere effektivt.

Eksisterende kontrakter for kollektivtransport vil fortsette uavhengig av fylkesbytte. Dette betyr at det kan ta tid før innbyggerne merker endringer i kollektivtransporten. Strammere fylkeskommunal økonomi kan også påvirke kollektivtransporten.

I forbindelse med Akershus fylkeskommunes utredning om konsekvenser av et fylkesbytte for odals-kommunene, er det gjort vurderinger av konsekvenser ved å innlemme Sør- og Nord-Odal kommuner innunder Ruters takstområde. Det understrekes at disse vurderingene er basert på tilgjengelig informasjon og er ikke å betrakte som en full utredning. Vurderingene skiller ikke mellom de to kommunene. Det vises til at det er vanskelig å vurdere skoleskyssbehovet på nåværende tidspunkt. Når det gjelder arbeidsmarkedet, peker Ruter på at begge kommunene til dels er knyttet mot Akershus og Oslo, men at det er Kongsvinger som er den viktigste kommunen for pendlerne. Ved et eventuelt fylkesbytte blir det antatt at kommunene vil ønske en bedre tilknytning mot arbeidsmarkeder som Oslo, Jessheim og Eidsvoll. Det gis i den forbindelse uttrykk for at det kan bli økonomisk krevende å dekke reisebehov som går i begge retninger, både mot Kongsvinger og Akershus. Kunder som pendler med tog fra Skarnes, vil få et mer sømløst tilbud med overganger fra toget til Ruters øvrige tilbud dersom de blir en del av Ruters takstområde. Gjennom intervjuer i Akershus fylkeskommune har vi fått opplyst at det er satt i gang en evaluering av Ruter sitt pris- og sonesystem, der er derfor usikkert hvordan det fremtidige tilbudet vil bli, og hvordan sonesystemet vil påvirke pendlerne fra odals-kommunene.

TT-ordningen (tilrettelagt transport) er et transporttilbud til personer som på grunn av forflytningshemming har store vansker med å benytte ordinære kollektive transportmidler. TT-brukere i Nord-Odal og Sør-Odal kommuner omfattes i dag av TT-ordningen i Innlandet. Innlandet har en TT-ordning som i det vesentlige likner på TT-ordningen i Akershus, men har mindre strenge tildelingskriterier og noe lavere tilskuddsnivå.

Gjennom intervjuer i Akershus har vi fått tilbakemeldinger om at det politisk i Akershus fylkeskommune er signaler om at man ikke kan se for seg en utvidelse av kollektivtilbudet fremover, men heller må fokusere på å finansiere det eksisterende tilbudet og effektivisere det. Ruter driver pilotprosjekter med bestillingstransport og autonome kjøretøy, og det pågår som nevnt utredningsarbeid og debatter rundt sonestrukturen for kollektivtransport i Akershus. Det er derfor vanskelig å si noe konkret om effekter knyttet til kollektivtransport for odals-kommunene ved et fylkesbytte ut over at de på sikt vil bli tettere integrert i Ruter sitt kollektivtransportsystem.

5.2 Videregående opplæring

I Innlandet er det i dag 23 videregående skoler, hvorav 12 ligger i gamle Hedmark fylke:

- Elverum videregående skole
- Hamar katedralskole
- Jønsberg videregående skole
- Ringsaker videregående skole
- Sentrum videregående skole
- Skarnes videregående skole
- Solør videregående skole
- Stange videregående skole
- Storhamar videregående skole
- Storsteigen videregående skole
- Trysil videregående skole
- Øvrebyen videregående skole

I forbindelse med gjennomgang av fremtidig skole- og tilbudsstruktur og alternative opplæringsmodeller i Innlandet, ble følgende skoler og skolesteder vedtatt nedlagt:⁷

- Dokka videregående skole
- Skarnes videregående skole
- Skolested Dombås, Nord-Gudbrandsdal videregående skule
- Skolested Lom, Nord-Gudbrandsdal videregående skule
- Skolested Flisa, Solør videregående skole
- Skolested Sønsterud. Hele tilbudet på skolested Sønsterud flyttes til skolested Våler ved Solør videregående skole.

Skarnes videregående skole ligger i Sør-Odal, og vedtaket som skolenedleggelse har skapt reksjoner både i Sør-Odal og Nord-Odal. Skarnes videregående skole har i dag 192 elever, hvorav 130 kommer fra Sør- og Nord-Odal kommuner.⁸ Skarnes videregående skole ble bygget i 1989, og hovedbygget ble rehabilitert i

⁷ <https://innlandetfylke.no/tjenester/skole-og-utdanning/opplaring-i-skole/vare-skoler/ny-skole-og-tilbudsstruktur/nyheter/skolesaken-er-ferdigbehandlet.56734.aspx>

⁸ https://innlandetfylke.no/_f/i8d7f9106-3cc1-4a9a-877d-ec8011ea4f9a/sor-odal-kommune.pdf

2019. Kostnaden for denne rehabiliteringen var ifølge Sør-Odal kommune anslagsvis 83 millioner kr, og bygningsmassen skal være godt egnet for formålet.

Med tanke på et eventuelt fylkesbytte blir det gjennom flere av intervjuene stilt spørsmål om et fylkesbytte kan øke mulighetene for videre drift av Skarnes videregående skole. Dette fordi man ser at det er press på de videregående skolene i Akershus, og at en videreføring av Skarnes videregående skole kan bidra til å lette dette presset. I Akershus fylkeskommune sin utredning om konsekvenser av et eventuelt fylkesbytte, er fortsatt drift av Skarnes videregående skole et tema som ikke blir drøftet. Det blir imidlertid påpekt at Akershus fylkeskommune generelt har en sprengt kapasitet i sine skolebygg, med utstrakt leie av lokaler og paviljonger med mer, for å få plass til elevene i påvente av utbygginger. Det sies at skolene har meget høy oppfyltingsgrad, noe som er krevende for skolene med tanke på gjennomføring av undervisningen.

De nærmeste skolene i Akershus er Nes, Eidsvoll og Jessheim videregående skoler på øvre Romerike for elever fra Sør-Odal og Nord-Odal. De andre videregående skolene på øvre og nedre Romerike ligger lengre unna og innebærer en betydelig reisevei for elever fra odals-kommunene.

Nes videregående skole vil være den nærmeste for elever fra Sør-Odal. Dette vil, ifølge Akershus fylkeskommune, utgjøre en noe kortere reisevei enn til Sentrum videregående skole. For elever fra Nord-Odal vil det være motsatt, med en noe kortere reisevei til Sentrum enn Nes videregående skole. Avstandene vil være avhengig av hvor i kommunen elevene er bosatt.

I Sør-Odal kommune er det omtrent 250 ungdommer i aldersgruppen 16–19 år, mens det i Nord-Odal er ca. 150. I den forbindelse blir det i utredningen fra Akershus fylkeskommune pekt på at Nes videregående skole ikke alene vil kunne ha kapasitet til inntak av 400 ungdommer fra både Sør-Odal og Nord-Odal. De vil i tillegg måtte søke seg til Eidsvoll og Jessheim videregående skoler. Reiseveien til disse to skolene kan være lang, avhengig av hvor i odals-kommunene elevene bor. Avslutningsvis blir det pekt på at alternativet til Nes, Eidsvoll og Jessheim videregående vil være avtale om kjøp av skoleplasser for disse elevene på skoler i Innlandet fylkeskommune, i første rekke Sentrum og Øvrebyen videregående skoler.

I Akershus fylkeskommunene sin utredning om mulig fylkesbytte for Gran kommune⁹ går det fram at da Lunner og Jevnaker ble en del av Viken fylkeskommune, kjøpte Viken fylkeskommune skoleplasser for elever fra Lunner og Jevnaker som søkte seg til Hadeland videregående skole som ligger i Gran kommune. Dersom det blir et fylkesbytte for Gran kommune, vil Akershus overta den videregående skolen, og slipper samtidig å kjøpe skoleplassene fra Innlandet.

Per nå er det vanskelig å gi et klart svar på de mulige konsekvensene og mulighetene som et fylkesbytte vil innebære med tanke på videregående opplæring. I og med at det er sprengt kapasitet på skolene i Akershus, er det sannsynlig at det i første omgang blir etablert en avtale om kjøp av skoleplasser i Innlandet. Et

⁹ <https://img6.custompublish.com/getfile.php/5304316.2576.skitkpz7ilswtn/Faktautredning%2BAkershus%2Bfylkeskommune%2B-%2BGran%2Bkomune.PDF?return=grankommune.custompublish.com>

annet moment som ble trukket fram gjennom intervjuene, er at det i Akershus er fritt skolevalg. Det kan gi flere valgmuligheter for videregående opplæring, men reiseavstandene vil bli større.

Muligheter for fortsatt drift av Skarnes videregående skole er ikke vurdert i Akershus fylkeskommune sin utredning.

5.3 Tannhelse

Fylkeskommunen har ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten i fylket. Den største gruppen pasienter er barn mellom 0 og 18 år som får gratis tannbehandling. Tannklinikkene som har ledig kapasitet, tar også imot voksne betalende pasienter for alle typer tannbehandling. I Innlandet er det i dag 39 offentlige tannklinikker, og Nord-Odal og Sør-Odal har i dag hver sin tannklinikk.

I Akershus fylkeskommune sin utredning blir det gitt uttrykk for at samlokalisering vil være nødvendig for å ha et attraktivt og tannhelsefaglig sterkt miljø. Videre blir det vist til at pasienter som geografisk tilhører Sør-Odal og Nord-Odal, blir også behandlet ved tannklinikker i nabokommuner, som for eksempel Kongsvinger og Stange. Dersom dette skal videreføres, vil det ifølge Akershus fylkeskommune sin utredning være nødvendig å kjøpe tannhelsetjenester av Innlandet. Dersom alle pasienter skal behandles i eget fylke, vil enkelte få lengre reisevei.

5.4 Regionale planer og viktige planer og viktige regionalpolitiske prioriteringer i fylkeskommunene

Gjennom regionreformen som ble innført i 2020, fikk fylkeskommunen en forsterket rolle som samfunnsutvikler. Fylkeskommunen har ansvar og oppgaver knyttet til regional planlegging, næringsutvikling, videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport, tannhelse og folkehelse og kultur og fritid. På alle disse områdene er det behov for god samhandling med kommunene for å sikre gode tilbud til innbyggerne. Fylkeskommunene har hovedansvaret for å utforme regionale strategier og planer for utvikling, samt utvikle, koordinere og følge opp regionale mål i sitt fylke. Fylkeskommunen skal ivareta rollen som en strategisk, mobiliserende og koordinerende aktør.

For å få oversikt over hva som er viktige regionalpolitiske saker, har vi sammenlignet *Innlandsstrategien* (2024–2028) med den politiske plattformen for fylkesrådet i Akershus for perioden 2023–2027. Vi har sett nærmere på likheter og forskjeller når det gjelder overordna mål og satsingsområder.

Ut fra de overordna styringsdokumentene har Akershus og Innlandet både fellestrekk og forskjeller i sine politiske prioriteringer. Når det gjelder overordnede mål og verdier, legger begge fylker bærekraftsmålene

til grunn for beslutninger, og de ønsker å sikre et attraktivt og trygt fylke for innbyggerne. De legger til rette for vekst gjennom samarbeid mellom næringsliv, offentlig sektor og utdanningsinstitusjoner. Akershus synes imidlertid å ha en mer markedsorientert innretning med fokus på innovasjon, konkurransekraft og privat næringsvekst. Det legges stor vekt på økonomisk vekst, entreprenørskap og valgfrihet innen utdanning og transport. Innlandet vektlegger inkludering og samfunnsbygging og fokuserer på regionens naturressurser, grønn industri og tiltak for å håndtere demografiske utfordringer som en aldrende befolkning og fødselsunderskudd.

Når det kommer til næringsutvikling, ønsker begge fylker å styrke næringslivets konkurransekraft og satser på grønn utvikling med bærekraftige løsninger. De ønsker å fremme samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjoner for å sikre kompetent arbeidskraft. Akershus fokuserer sterkt på teknologi, innovasjon og entreprenørskap, men med mindre direkte offentlig støtte. Innlandet har større fokus på landbruk, skogbruk, reiseliv og grønn industri, og med mer aktiv bruk av offentlige støtteordninger.

Innen infrastruktur og samferdsel prioriterer begge fylker vedlikehold og oppgradering av fylkesveiene, samt bedre kollektivtransport for å redusere bilbruk. Begge fylkene satser på klimavennlig transport og utslippsreduksjon, men det virker som Akershus legger større vekt på bussframkommelighet og reduserte billettpriser i tettbygde områder. Her er det også ambisjoner om utslippsfri kollektivtransport innen 2028. Innlandet prioriterer i større grad veiforbindelser og kollektivtilbud i distriktene samt å bedre kommunikasjonen mellom byene i fylket. Dette reflekterer i stor grad ulikhetene i bosettingsmønster og utfordringene de to fylkene opplever.

Når det gjelder utdanning og kompetanse, ønsker begge fylker å redusere frafall i videregående opplæring og styrke samarbeidet mellom skoler og næringsliv. De satser på livslang læring for å møte framtidige kompetansebehov. Akershus legger vekt på fritt skolevalg, talentutvikling og teknologibasert undervisning, mens Innlandet i større grad synes å prioritere desentralisert utdanning, voksenopplæring og kompetanseløft for distriktnæringene.

I klima- og miljøpolitikken har Akershus en sterk satsing på å redde Oslofjorden, bevare natur og kutte klimagassutslipp, særlig gjennom grønn transport og byutvikling. I Innlandet er bærekraftig ressursforvaltning en hovedprioritet, med særlig vekt på utvikling av fornybar kraftproduksjon, naturvern og klimatilpasning for å håndtere ekstremvær og naturkatastrofer.

Samlet sett synes Akershus og Innlandet å ha mange felles mål, som bærekraft, næringsutvikling, infrastruktur, utdanning og folkehelse, og med ønske om å skape trygge og attraktive fylker for innbyggerne. De bruker regional planlegging og samarbeid med næringsliv og utdanning for å fremme vekst.

De viktigste forskjellene synes å være at Akershus er mer by- og næringslivsorientert med en markedsbasert tilnærming med vekt på innovasjon, teknologi, konkurransekraft og pendlervennlig infrastruktur. Innlandet er mer distriktsorientert med en sterk offentlig rolle i næringsutvikling og vekt på landbruk, reiseliv

og desentraliserte tjenester/utdanning og offentlig støtte til næringsutvikling. De ulike prioriteringene gjenspeiler slik sett ulike geografiske og samfunnsmessige forutsetninger for de to fylkene, og gjenspeiles også av næringsstrukturen i de to fylkene (jf. Figur 15, kap. 4.6).

Ved et fylkesbytte for odals-kommunene er det naturlig at kommunene på sikt får tettere kobling opp mot Oslo-regionen når det gjelder arbeidsmarked, samferdsel og ulike samhandlingsarenaer. Det er mulig at kommunene i større grad kan bli en del av en teknologisk- og forskningsbasert næringsutvikling. Samtidig kan distriktsprofilen og fokuset på utviklingen av typiske distriktsnæringer som landbruk, skogbruk og natur- og kulturbasert næringsutvikling bli svekket. Her kan det være en fare for at distriktsutfordringene får mindre oppmerksomhet i et urbant orientert fylke som Akershus. Det er også fare for tap av innarbeidede samarbeidsstrukturer i Innlandet, både politisk, opp mot næringslivet og mot frivillig sektor.

5.5 Idrett og frivillighet

I *Innlandstrategien* er det sterk vekt på frivillighet og lokalt engasjement, og strategier for frivillighet, kultur, helse og inkludering er samordnet. Idrett og friluftsliv sees i sammenheng med folkehelse og sosial tilhørighet. Frivillighet trekkes fram som en bærende kraft i lokalsamfunnene. Mye tyder på at idrettslag, korps, kor og kulturforeninger får mer synlighet og støtte i Innlandet enn i Akershus. I Akershus virker det å være mer fokus på større aktører og systemnivå. Ved et fylkesbytte kan det være krevende søknadsprosesser og mindre tilgang på midler for små aktører.

For fylkeskommunen er idrettskretsen en viktig samarbeidspartner. Innlandet idrettskrets er et resultat av sammenslåingen mellom Hedmark og Oppland fylker. I henhold til *Idrettskretsens langtidspan for idretten i Innlandet*, består idrettskretsen av:

- 45 idrettsråd i våre 46 kommuner
- 674 idrettslag med 124 949 medlemmer
 - 59 % er menn/gutter og 41 % er kvinner/jenter
 - 41,2 % er fleridrettslag, 58,8 % er særvidrettslag (inkludert idrettslag i allianser)
- 79 bedriftsidrettslag med 8 028 medlemmer
- 108 133 utøvere i aktiv idrett
- 634 aktive utøvere med funksjonsnedsettelse i 50 idrettsgrener
- Aktivitet i 148 ulike idrettsgrener, som organiseres av:
 - 38 særkretser/regioner tilhørende Innlandet
 - 50 av 55 særforbund i norsk idrett

Viken idrettskrets er et resultat av sammenslåingen mellom Akershus, Buskerud og Østfold fylker i 2020. I 2024 valgte Viken idrettskrets å bestå selv om fylkene ble oppløst. Viken idrettskrets er Norges største i

befolkning og i antall medlemskap i norsk idrett. Viken idrettskrets består av ca. 1.500 idrettslag, 51 idrettsråd og 55 særidretter og utgjør om lag 22 % av medlemsmassen i norsk idrett.

Innlandet fylkeskommune fornyet i 2024 partnerskapsavtalene for 4 nye år med Innlandet idrettskrets og Olympiatoppen Innlandet. Til sammen innebærer disse avtalene en årlig bevilging på 5,6 mill. kr i avtaleperioden. Gjennom samarbeidet skal Innlandet idrettskrets, Olympiatoppen Innlandet og Innlandet fylkeskommune jobbe sammen for styrket frivillighet og inkludering, arrangementsutvikling, behovsbasert anleggsutvikling, samt tilrettelegging for aktivitet og tilbud til både breddeidretten, toppidretten og morgendagens toppidrettsutøvere. Ved å delta i nettverks- og kompetansesamarbeid skal disse aktørene jobbe sammen for å kunne tilby råd og veiledning, samt fremme samarbeid også mellom idrettslag, idrettsråd og kommuner for et bredere idrettstilbud i hele fylket.

Viken Idrettskrets omfatter tre fylker. Etter oppløsningen av Viken fylke har Viken Idrettskrets etablert partnerskapsavtaler med hvert av fylkene. Akershus fylkeskommune har, på samme måte som Innlandet fylkeskommune, også partnerskapsavtale med både Viken Idrettskrets og det regionale leddet av Olympiatoppen.

Langtidsplanene for idretten i Innlandet og Viken har mange fellestrekk. Begge fylkene deler en visjon om idretts- og aktivitetsglede for alle og vektlegger inkludering, tilgjengelighet og livslang deltakelse. De har også felles hovedprioriteringer, som et variert og attraktivt idrettstilbud, gode og veldrevne idrettslag og idrettsråd, like muligheter for alle og utvikling av idrettsanlegg for fremtiden. I tillegg anerkjenner begge planene idrettens samfunnsrolle, med vekt på folkehelse, inkludering og bærekraftige løsninger.

Den største forskjellen på planene er at planen for Viken synes å ha en mer overordnet tilnærming, mens Innlandet synes ha en mer systematisk og detaljert strategi for hvordan nasjonale mål skal gjennomføres lokalt. Dette kan ha sammenheng med at planen for Viken dekker tre fylker, mens Innlandet Idrettskrets og Innlandet fylkeskommune har sammenfallende interesseområde. For Innlandet idrettskrets kan det hende at det er enklere å være tydeligere og konkrete i sine prioriteringer så lenge de har én fylkeskommune å forholde seg til.

Det er vanskelig å si noe sikkert om konsekvensene av et eventuelt fylkesbytte for odals-kommunene når det gjelder idrett og frivillighet. For idretten er den største forskjellen at man må forholde seg til en idrettskrets som samhandler med flere fylker. Viken idrettskrets har partnerskapsavtaler med Akershus fylkeskommune og andre fylker, for å sikre struktur på samarbeidet. Gjennom intervjuene blir det pekt på at Akershus er et fylke med relativt god økonomi, som odals-kommunene kan nyte godt av ved et fylkesbytte, samtidig som det her også blir understreket et pågående behov for å prioritere og effektivisere. Generelt ser det ut til at et fylkesbytte ikke vil ha store negative konsekvenser, men det vil kreve tilpasning til nye strukturer og prioriteringer innen Viken idrettskrets.

En overgang til Akershus kan innebære mindre politisk innflytelse og koordinering. I og med at idrettskretsen dekker tre fylkeskommuner, kan det tenkes at det blir mindre sammenheng mellom idrettens prioriteringer og fylkeskommunens satsinger. For Odals-kommunene kan det også innebære reduserte muligheter til å påvirke anleggsutvikling og idrettsfinansiering regionalt. Samtidig kan et fylkesbytte gi tilgang på nye nettverk og arenaer.

Gjennom intervjuene blir det påpekt at det i dag er lange reiseavstander for å delta på kamper og turneringer innen håndball og fotball, spesielt for yngre aldersgrupper. Et fylkesbyttet kan slik sett bidra til å redusere reisebelastningen for barn og unge. Ellers er inntrykket at innbyggere i Sør-Odal reiser både til Kongsvinger og Oslo for å delta i kulturaktiviteter. Dette gjelder bl.a. underholdning som kino og teater.

Ellers pekes det på at det er god samhandling med Innlandet fylkeskommune når det gjelder kultur, idrett og frivillighet. Ved et fylkesbytte må det bygges opp nye relasjoner i Akershus fylkeskommunene. I den forbindelse er det også tilbakemeldinger gjennom intervjuene at man i Lunner og Jevnaker har opplevd å bli tatt godt imot i Akershus fylkeskommune, og at kommunene har blitt invitert inn i ulike nettverk og møtearenaer.

Ved et fylkesbytte kan Odals-kommunene møte utfordringer med mindre tilgang til midler for små aktører, og tilpasning til nye strukturer i Viken idrettskrets som dekker flere fylker. Innlandet idrettskrets har spesifikke prioriteringer med en klar strategi, mens Viken har en bredere tilnærming. Et fylkesbytte kan gi Odals-kommunene tilgang til nye nettverk, men også redusere politisk innflytelse på regional idrettsfinansiering og anleggsutvikling. Generelt sett vil et fylkesbytte kreve tilpasning, men det kan gi nye muligheter i Akershus. Samhandling med Innlandet har vært god, og nye relasjoner må bygges i Akershus, hvor tidligere erfaringer fra Lunner og Jevnaker har vært positive. Et fylkesbytte kan potensielt redusere reisebelastningen for idrettsaktiviteter som håndball og fotball.

6. Demokrati

6.1 Organisering

Innlandet og Akershus fylkeskommuner har ulike demokratiske styringsmodeller. Innlandet har formannskapsmodell, mens Akershus har parlamentarisme. Det er fem viktige forskjeller på formannskapsbasert og parlamentarisk styringsform (Saxi 2015). Disse dreier seg om:

- Organiseringen av valg til det utøvende organet
- Bemanningen av det utøvende organet
- Det utøvende organets ansvar
- Det utøvende organets oppgaver
- Ordførerens rolle

En avgjørende forskjell mellom formannskapsmodell og parlamentarisme dreier seg om det utøvende organets ansvar i forhold til de folkevalgte i de to systemene. Gjennom formannskapsmodellen kan verken fylkesutvalget eller fylkesordføreren stilles til ansvar av fylkestinget. Med en parlamentarisk modell vil imidlertid fylkesrådet stå ansvarlig overfor de folkevalgte i fylkestinget, som kan fremme forslag om mistillit. Får et slikt forslag flertall, må et fylkesråd fratre.

En overgang fra formannskapssystem til parlamentarisme vil innebære at et politisk valgt fylkesråd overtar administrasjonssjefens strategiske styring over administrasjonen, og administrasjonssjefens funksjoner bortfaller. I et formannskapsbasert system vil administrasjon og politikk være separert i to sfærer. Politikernes hovedoppgave blir å fatte vedtak på bakgrunn av faglige råd fremmet av administrasjonssjefen. Når politikerne tar over disse funksjonene, får de dermed også arbeidsgiveransvar for store administrative staber.

Fylkesrådet ledes av en fylkesrådsleder, mens medlemmene av rådet kalles fylkesråder. Fylkesrådet har ansvar for saksforberedelse og iverksetting av vedtak i de fleste saker, samt den daglige driften av tjenestene og virksomheten. Fylkesrådet er avhengig av fylkestingets tillit. Hvis flertallet i fylkestinget vedtar at de ikke har tillit til fylkesrådet, må de gå av. Fylkesrådet kan på sin side utfordre fylkestinget ved å stille et kabinettsspørsmål. Det innebærer at fylkesrådet truer med å forlate sin stilling om ikke det nødvendige flertallet i fylkestinget stemmer slik fylkesrådet ønsker.

Det er tidligere gjennomført flere utredninger eller evalueringer av kommuner med parlamentarisme (Baldersheim og Strand 1988, Baldersheim 2005, Lotsberg 1989, Hagen m. fl. 1999, Myrvold og Østtveiten 1999, Fimreite et al. 2003, Saxi 2006, 2007, Bukve & Saxi 2013, Saxi et al. 2014, Buck et al. 2015). Disse evalueringene fokuserer på erfaringer fra kommuner med parlamentarisme, og noen av utredningene er

også komparative studier som sammenligner kommuner med parlamentarisme med sammenlignbare kommuner med formannskapsmodell.

Det som trekkes fram som viktige fordeler med en formannskapsmodell, er at denne modellen gir bred representasjon. Alle partier som er representert i fylkestinget, skal også være representert i fylkesutvalget. Modellen gir stabilitet i styringen fordi den ikke er avhengig av et parlamentarisk flertall for å opprettholde styringen.

Sammenlignet med en parlamentarisk modell kan prosessene være langsommere siden beslutninger må igjennom flere organer, og det kan være mindre klart hvem som har ansvar for politiske beslutninger og gjennomføring av disse.

I en parlamentarisk modell har fylkesrådet et tydelig ansvar for både politiske og administrative beslutninger, noe som kan gi mer effektiv styring. Det kan også gå raskere å gjennomføre politiske vedtak. Mindretallet vil ha mindre direkte påvirkningskraft i en parlamentarisk styringsmodell sammenlignet med en formannskapsmodell. Generelt sett kan en parlamentarisk modell gi større styringsmuligheter og handlingskraft for det politiske flertallet som sitter i posisjon, mens mindretallet har mindre direkte påvirkningskraft. Mindretallet får en tydeligere opposisjonsrolle.

Det er ikke nødvendigvis noe klart svar på hvilken styringsmodell som er å foretrekke. For Sør-Odal og Nord-Odal vil det kanskje være vel så viktig hvordan ulike politiske interesser er representert i fylkespolitikken.

6.2 Representasjon

6.2.1 Politisk sammensetning i kommunestyrene

Kommunestyret i Sør-Odal har 27 medlemmer i kommunestyret. Den partipolitiske representasjonen i kommunestyret er som følger:

- Arbeiderpartiet 6
- Høyre 4
- Sør-Odal Bygdeliste 3
- Fremskrittspartiet 2
- Industri- og næringspartiet 2
- Pensjonistpartiet 2
- Rødt 2
- Senterpartiet 2

- Sosialistisk Venstreparti 2
- Venstre 2

Ved sist kommunestyrevalg inngikk Arbeiderpartiet, Bygdelista, SV, Rødt og Pensjonistpartiet et valgteknisk samarbeid. Ordfører kommer fra Arbeiderpartiet og varaordfører fra Bygdelista.

I Nord-Odal består kommunestyret av 25 medlemmer. Kommunestyret har følgende partipolitisk representasjon:

- Arbeiderpartiet 11
- Senterpartiet 4
- Høyre 3
- Fremskrittspartiet 3
- Sosialistisk Venstreparti 3
- Rødt 1

Arbeiderpartiet har ordføreren i Nord-Odal, og varaordføreren kommer fra SV.

Odals-kommunene har tradisjonelt vært AP-bastioner, og styres i dag også av ordførere fra AP, selv om den partipolitiske fordelingen nå er jevnere.

Innlandet fylkesting består av 57 representanter fra 11 politiske partier. Thomas Breen (Ap) er fylkesordfører og Hanne Alstrup Velure (H) er fylkesvaraordfører. Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget i Innlandet var på 53,5 prosent. 303 314 personer hadde lov til å stemme ved valget i Innlandet.

Partipolitisk er fordelingen som følger:

- Arbeiderpartiet: 18 representanter
- Senterpartiet: 10 representanter
- Høyre: 10 representanter
- Fremskrittspartiet: 5 representanter
- Sosialistisk Venstreparti: 3 representanter
- Pensjonistpartiet: 2 representanter
- Rødt: 2 representanter
- Venstre: 2 representanter
- Miljøpartiet De Grønne: 2 representanter
- Industri- og næringspartiet: 2 representanter
- Kristelig Folkeparti: 1 representant

Ingen politikere fra Nord-Odal og Sør-Odal er representert på fylkestinget, men Kongsvinger, Eidskog og Grue og Åsnes er representert med en representant.

Fylkestinget i Akershus består av 51 representanter. Thomas Sjøvold (H) er fylkesordfører og Liv Gustavsen (FRP) er fylkesvaraordfører. Valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget i Akershus var på 58,4 prosent. I Akershus hadde 555 977 stemmerett ved fylkestingsvalget.

Partipolitisk er fordelingen som følger:

- Høyre 19
- Arbeiderpartiet 10
- Fremskrittspartiet 6
- Venstre 3
- SV - Sosialistisk Venstreparti 3
- Miljøpartiet De Grønne 3
- Senterpartiet 2
- Rødt 2
- Industri- og næringspartiet 1
- Kristelig Folkeparti 1
- Pensjonistpartiet 1

Fylkesrådet består fra oktober 2023 av representanter fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

I dag er både odals-kommunene og Innlandet politisk styrt av flertall bestående av Arbeiderpartiet, mens Akershus er styrt av et flertall på høyresiden. Gitt dagens sammensetning av fylkestinget i Akershus, er det ikke grunn til å anta at det politiske flertallet i odals-kommunene får større politisk innflytelse i Akershus enn det de i dag gjør i Innlandet. I formannskapsmodellen, som praktiseres i Innlandet, tas i prinsippet beslutninger mer kollektivt sammenlignet med parlamentisme-modellen, hvor fylkesrådet har et mer sentralisert ansvar for å fatte beslutninger. Her får partiene som ikke er representert i flertallskonstellasjonen, en tydeligere opposisjonsrolle.

Ellers består Akershus av flere folkerike kommuner sammenlignet med Innlandet. Antallet representanter er ofte proporsjonalt med innbyggertallet, noe som gir større kommuner en større stemme. Videre er det gjerne slik at folkerike kommuner har mer politisk tyngde og kan ha større gjennomslagskraft i politiske diskusjoner og beslutninger. Disse kommunene har ofte mer omfattende infrastruktur og tjenester som er viktige for hele fylket. Store kommuner kan derfor få sterkere posisjon når det gjelder å påvirke beslutninger som berører fylket som helhet. Det kan svekke odals-kommunenes muligheter for å påvirke fylkespolitiske prioriteringer.

Gjennom intervjuene blir det fra politisk hold kommentert at det kanskje ikke har vært så stor interesse for å involvere seg i fylkespolitikken i Innlandet, men at denne interessen kan øke når det gjelder spørsmål om tettere integrasjon mot Akershus og Oslo.

Fra Jevnaker og Lunner er det også tilbakemeldinger om at fylkespolitikere har vist interesse for å bli kjent med kommunene, og de føler seg godt tatt imot i forbindelse med fylkesbyttet.

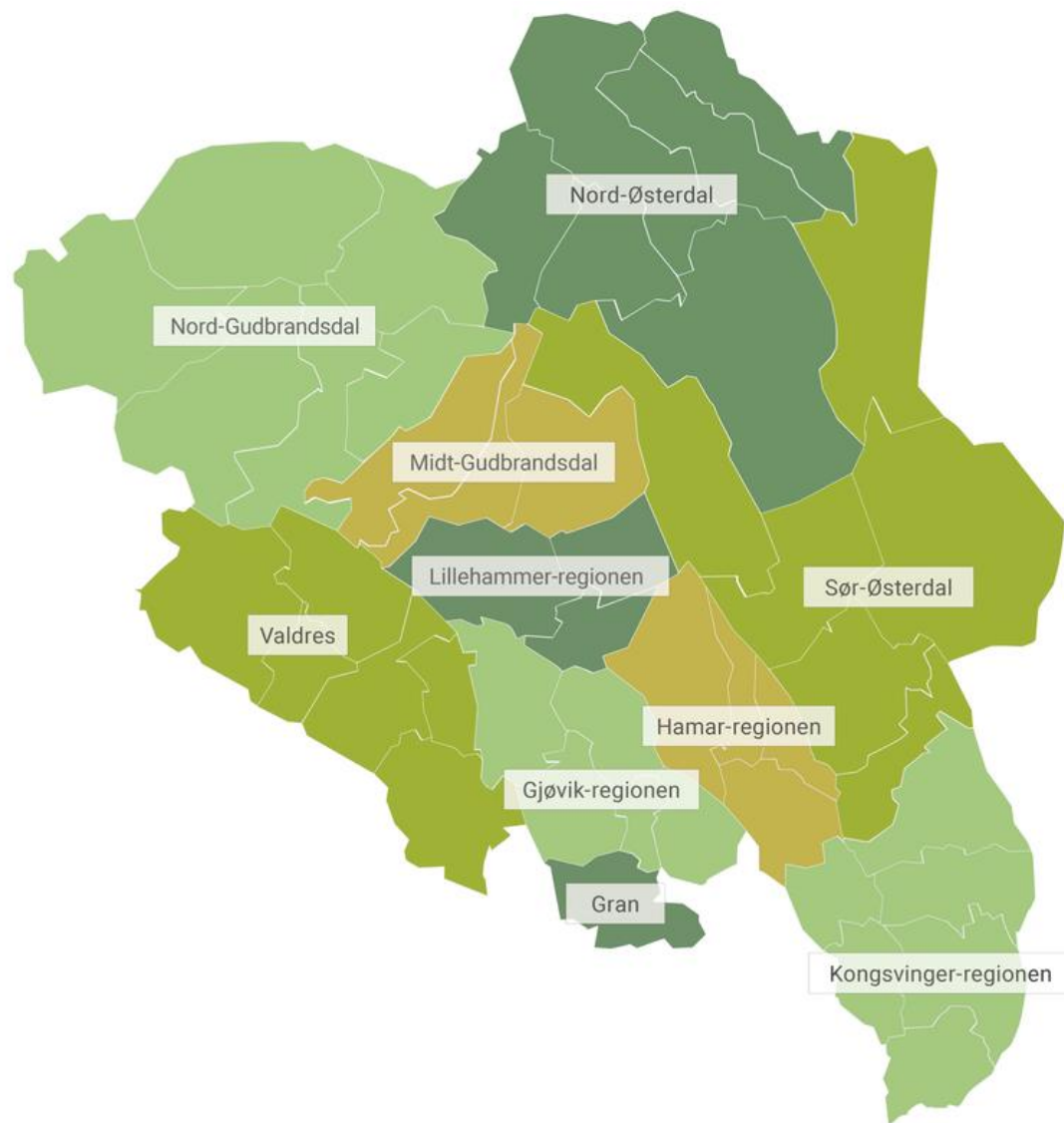
Den viktigste fordelen med parlamentarisme er mer effektive beslutningsprosesser og at fylkesrådet får mer makt og handlingsrom. Et spørsmål i den forbindelse vil være om odals-kommunene ser seg best tjent med å tilhøre Innlandet eller Akershus ut fra det som framstår som de viktigste regionalpolitiske sakene i de to fylkene.

6.3 Regionale samhandlingsarenaer

Kommunene og fylkeskommunene har behov for samarbeid og koordinering på en rekke områder. Her kan det være ulike samarbeidsarenaer gjennom råd, nettverk, planprosesser, partnerskap og ulike utviklingsprosjekter.

Innlandet fylkeskommune støtter også opp om samarbeid innenfor de ulike regionene, og har, i større grad enn nærliggende fylker, fokus på de interkommunale politiske rådene som nyttige arenaer for større satsinger. Her har Kongsvingerregionen blitt en svært god samarbeidsarena både med tanke på økonomi og samarbeid om utvikling. Her kan nevnes Høgskolesenteret, opprettelse av Science Park Kongsvinger, Klosser Innovasjon og 7sterke som eksempler på vellykkede satsinger i regionen. Dette er miljøer som støttes av Innlandet fylkeskommune, og som har bidratt til en positiv utvikling for kommunene i regionen.

Innlandet fylkeskommune ønsker å videreutvikle samarbeidet med de interkommunale politiske rådene i fylket og går inn som medlem i disse. Fylkeskommunen har siden opprettelse av Innlandet bevilget kr 2 500 000 til hvert av de interkommunale politiske rådene. Innlandet fylkeskommunes innretning på samarbeidet med IPRene er mer forpliktende enn i andre fylker.



Et sentralt spørsmål er hva som skjer med det regionale samarbeidet hvis én eller begge odals-kommunene skulle velge å bytte fylke. I denne sammenheng er det blitt reist spørsmål om en kan fortsette med noen av dagens regionale samarbeid selv om man bytter fylke. En potensiell ulempe er at dette vil være svært tid- og ressurskrevende. Hadelandskommunene har erfaring med å jobbe på denne måten og opplever dette som en av de store utfordringene. Blant annet så er de med i to ulike IPR. Dette blir imidlertid vurdert som krevende, og at man «står litt i spagaten».

7. Andre sentrale tema

Vi vil her se nærmere på andre sentrale temaer eller samfunnsområder som kan påvirkes av et eventuelt fylkesbytte. Det dreier seg om næringsutvikling, det distriktspolitiske virkeområdet og differensiert arbeidsgiveravgift, soner for landbrukstilskudd, NAV, forholdet til Statsforvalteren og den kirkelige organiseringen.

7.1 Næringsutvikling

Gjennom flere av intervjuene uttrykkes det som en bekymring at et fylkesbytte vil få konsekvenser for det regionale næringssamarbeidet, og spesielt arbeidet som er lagt ned av Klosser Innovasjon over lengre tid. Klosser har siden 2016 jobbet med å etablere et regionalt samarbeid på næringsfeltet. I dette inngår blant annet arbeid med en næringsarealstrategi, samt diverse planer og satsninger innen kommunikasjon, logistikk, samferdsel og energi.

Kongsvingerregionen med Klosser og industriklyngen 7sterke oppleves å jobbe bra. Det blir beskrevet som et næringsrettet virkemiddelapparat som er svært godt koordinert, og som har jobbet godt og målretta overfor næringslivet i lengre tid. Kongsvingerregionen har hatt, og har fortsatt, et stort behov for omstilling i næringslivet. Arbeidet som har blitt gjort de siste årene, blir beskrevet som å ha vært viktig for å snu holdningen i regionen, slikt at det i dag er høyere optimisme.

Kongsvinger interkommunale politiske råd beskrives som den viktigste arenaen for å sikre koordinering av næringsarbeidet i regionen. Kommunedirektørutvalget (KDU) og det regionale næringsforumet fremheves også som viktige arenaer. Næringssamarbeidet blir beskrevet som å ha blitt stadig bedre de siste årene. Noe av dagens samarbeid kan tenkes å bli videreført, men det blir en kompliserende faktor. Det vil dessuten være et spørsmål om hva en har tid og mulighet til å prioritere. Det kan tenkes at Odals-kommunene vil ha mer nytte og interesse av å utvikle et samarbeid i Akershus i stedet for å videreføre næringssamarbeidet i Kongsvingerregionen. Dette vil da svekke den totale innsatsen i Kongsvingerregionen. Sør-Odal beskrives som en spesielt viktig kommune i samarbeidet.

Et fylkesbytte vil dessuten kreve mye administrativt arbeid for å bygge opp nye samarbeidsstrukturer fra grunnen av. Dette kan være en tidkrevende og ressurskrevende prosess som kan hindre effektiv næringsutvikling i en overgangsperiode. Prosjekter som har vært viktige for regional utvikling, som logistikkarbeid, energistrategi og næringsarealutvikling, kan bli påvirket av usikkerhet og manglende kontinuitet hvis samarbeidet svekkes.

Hva som skjer med mulighetene for å finansiere Klossers arbeid, er også en bekymring. Klosser har i dag en regional grunnfinansiering som de får fra alle kommunene ut fra innbyggertallet. De kommunale midlene er imidlertid viktig for å utløse andre midler fra fylkeskommunen, samt internasjonale prosjekter. To tredjedeler av finansieringen kommer fra eksterne kilder. Dette gir Klosser blant annet mulighet til å bistå bedrifter som faller utenfor andre nasjonale ordninger som Siva.

Fylkestilhørighet vil også ha betydning for hva slags tilskuddsordninger bedriftene får tilgang til gjennom Innovasjon Norge. Som vi var inne på i kapitel 5.4, så er det noen forskjeller i satsningsområder mellom Innlandet og Akershus. Akershus vektlegger vekstbedrifter og sirkulærøkonomi, mens Innlandet har satsning på bio og grønn industribygging.

En annen viktig forskjell er at de regionale midlene er vesentlig mindre i sentrale strøk. I Innlandet har man betydelige midler til distriktsrettet støtte (omtales nærmere i kapitel 7.2). Det er dessuten langt mer konkurranse om midlene i Akershus, og dermed høyere krav til innovasjonshøyde i prosjektene. Det er også færre ansatte og lengre saksbehandlingstid. Dette innebærer at det er sannsynlig at bedriftene i odalskommunene vil få dårligere tilbud og tilgang på denne typen midler ved en overgang til Akershus. I Innlandet har man per i dag bedre muligheter til å følge opp enkeltbedrifter.

Vi gjennomførte to intervju med næringslivsledere. Disse så det begge som naturlig å orientere seg mot Oslo/Akershus, og argumenterte for at næringslivet i regionen ville være mest tjent med å bli en del av Akershus i et langsiktig perspektiv. Det som spesielt var viktig for virksomhetene, var veier og annen infrastruktur. E16 og fv. 181 var spesielt viktig å få utviklet, hvor en ferdigstillelse av E16 ble sett på som helt sentralt for å utvikle regionen videre. Et gjennomgående argument var at det ble sett på som naturlig at odalskommunene vil inngå i en mer helhetlig planlegging og utvikling i Akershus fylke. I dette inngår både utvikling av infrastruktur, næringsareal og boligområder. Bedriftene vi snakket med, vurderte at dette var av større betydning enn det regionale næringssamarbeidet og tilgangen på tjenestene man fikk fra næringsapparatet.

Nord-Odal kommune har gjennomført en spørreundersøkelse blant bedrifter i kommunen, hvor 33 bedrifter svarte. Ett av spørsmålene var som følger: «Hva er din generelle mening om å bytte fylke fra Innlandet til Akershus?». Her var det 52 prosent som var positive, 33 prosent som var negative, og 15 prosent hadde ingen formening. På spørsmål til bedriftene om «Hvordan tror du et fylkesbytte vil påvirke din bedrift økonomisk?», var det 33 prosent som svarte «positivt» og 24 prosent som svarte «negativt». 42 prosent mente at det har «ingen spesiell påvirkning». Av de 33 bedriftene som svarte på undersøkelsen, var det videre 42 prosent som ment at fylkesbytte vil påvirke tilgjengeligheten av tjenester for sin bedrift positivt, mens 21 prosent mente det ville ha negativ innvirkning, 37 prosent mente det ikke ville ha noen spesiell påvirkning. Denne undersøkelsen sier ingen ting om meningene blant ulike typer bedrifter, men samlet sett indikerer undersøkelsen at flere av bedriftene er positive enn negative til fylkesbytte.

7.2 Det distriktpolitiske virkeområdet og differensiert arbeidsgiveravgift

Virkeområdet for distriktsrettet støtte bestemmer hvor offentlige myndigheter (stat, fylkeskommuner, kommuner og deres underliggende virksomheter) kan gi støtte til næringsvirksomhet. Dagens distriktpolitiske virkeområde, eller regionalstønadskartet, er revidert og gjelder for perioden 1.1.2022 til 31.12.2027.

Det distriktpolitiske virkeområdet omfatter områder i ulike deler av landet med særskilte utfordringer som møtes med distriktpolitiske virkemidler. Området omfatter 272 kommuner eller tidligere kommuner, eller omtrent 88 prosent av arealet i Norge. Avgrensingen av området er basert på geografiske ulemper, som små arbeidsmarkeder og lav tilgang på tjenester, og samfunnsmessige utfordringer som følger av disse ulempene, slik som lav eller negativ vekst i folketall og sysselsetting eller ensidig næringsstruktur.

Innenfor dette virkeområdet kan virksomheter få distriktsrettet støtte i samsvar med ESA sitt statsstøtteregeverk. Innovasjon Norge forvalter flere slike ordninger. Både Nord-Odal og Sør-Odal ligger innenfor virkeområdet for regionale distriktsmidler. Gjennom intervju fikk vi vite at Innovasjon Norge i Innlandet har en distriktsramme på ca. 70–80 millioner kroner hvert år. Disse midlene brukes til å støtte næringslivet, med lavere krav til innovasjonshøyde.

Som et resultat av regionreformen ble rammen for flere av virkemidlene til Innovasjon Norge overført fra nasjonal ramme til regional ramme for hvert enkelt fylke fra og med 2020. Distriktskudd, mentortilskudd, bedriftsnettverk og oppstartstilskudd inngår i de regionale rammene i hvert fylke. I Innlandet var den regionale rammen på 70,8 millioner i 2024. 37 av fylkets 46 kommuner kommer inn under det distriktpolitiske virkeområdet i fylket. I Akershus var rammen på bare 9,4 millioner, og det er kun tidligere Rømskog kommune, som nå er en del av Aurskog-Høland, som ligger inn under det distriktpolitiske virkeområdet i Akershus.

Ifølge en oversikt vi har fått tilsendt fra Innovasjon Norge Innlandet, så har 8 ulike bedrifter i Sør- og Nord-Odal ved 13 anledninger mottatt ulike typer distriktsrettede tilskudd i årene 2020–2024. Beløpene har variert fra 50 000 til 12 500 000 kr, og kan summeres til 17 969 500 kr til sammen. Dette er midler som odals-kommunene sannsynligvis går glipp av hvis de bytter fylke. Akershus har også tilgang på distriktsrettede midler, men i langt mindre grad enn for Innlandet. I 2024 var det gitt distriktsutviklingstilskudd på 2 000 000 millioner i Akershus til en bedrift i Aurskog-Høland kommune. Hvis én eller begge kommuner bytter fylke, vil det være en sannsynlig konsekvens at den regionale rammen til Innlandet vil bli redusert og den regionale rammen til Akershus vil øke. Men dette vil neppe utgjøre noen stor forskjell eller endre bildet om at det er bedre tilgang på denne typen virkemidler i Innlandet.

Tabell 16 Støttesatser for distriktsrettet investeringsstøtte

Størrelse på foretak/ antall ansatte	Stor/fra og med 250	Mellomstor/fra og med 50 til 250	Li-ten/un-der 50
Prosent av støtteberettigede kostnader i kommuner i virkeområdet (unntatt Aukra, Utsira og Kvitsøy kommuner)	Inntil 20	Inntil 30	Inntil 40
Prosent av støtteberettigede kostnader i Aukra, Utsira og Kvitsøy kommuner	Inntil 10	Inntil 20	Inntil 30

Differensiert arbeidsgiveravgift er, sammen med statlig støtte til næringsvirksomhet utenfor de største byene, blant de aller viktigste virkemidlene i regional- og distriktpolitikken. Arbeidsgiveravgift er avgiften arbeidsgivere betaler til staten på lønnskostnader. Størrelsen på denne varierer ut fra hvor virksomheten er lokalisert. De ulike kommunene i Norge er delt inn i ulike soner for arbeidsgiveravgift. I noen kommuner betaler virksomhetene lavere satser enn i sentrale strøk. Ordningen skal styrke de regionale arbeidsmarkedene.

Målet med en slik ordning er å styrke arbeidsmarked og bosetting i landsdeler og områder med særskilte utfordringer. Differensiert arbeidsgiveravgift skal sikre at de menneskelige og naturgitte ressursene i Norge blir utnyttet på en god måte. Ordningen skal kompensere næringslivet for noen av ulempene som spredt bosetting og store avstander fører med seg. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har godkjent ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift for perioden 2022–2027.

Både Nord-Odal og Sør-Odal er plassert i sone 2 for arbeidsgiveravgift (sats 10,6 %). Nabokommunene i Akershus ligger imidlertid i sone 1.

Differensiert arbeidsgiveravgift regnes som driftsstøtte etter retningslinjene for regionalstøtte. Det er ESA som setter de ytre rammene for det geografiske virkeområdet for ordningen.

Regelverket tillater driftsstøtte for å hindre eller redusere befolkningsnedgang i områder med svært lav befolkningstetthet. Disse områdene er definert som landsdeler med færre enn 8 innbyggere per km², eller deler av slike landsdeler.

Hele virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift må ligge innenfor virkeområdet for investeringsstøtte. I tillegg til regelverkets formelle kriterier knyttet til befolkningstetthet og befolkningsutvikling, har regjeringen lagt vekt på den enkelte kommunes behov for ordningen samt en rekke faglige kriterier. Videre har regjeringen lagt vekt på stabilitet i ordningen. I utformingen er det så langt som mulig forsøkt å unngå store avgiftssprang mellom kommuner i geografisk nærhet til hverandre. I hovedsak er kommuner innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion vurdert likt.

Et viktig verktøy i vurderingen for å måle behov har vært distriktsindeksen. Distriktsindeksen er et verktøy for å peke ut distriktskommuner og viser graden av distriktsutfordringer disse kommunene har. Distriktsindeksen består av fire indikatorer:

1: SSBs sentralitetsindeks (40 prosent vekting) Sentralitet: Høye verdier indikerer stor avstand til tjenestetilbud og arbeidsplasser. Skalaen går fra 1 til 6.

2: Befolkningsvekst siste ti år (40 prosent vekting)

3: Sysselsettingsvekst siste ti år (10 prosent vekting)

4: Ensidig næringsstruktur, Herfindahlsindeksen for privat sektor (10 prosent vekting). Ensidig næringsstruktur: Høye verdier indikerer at kommunen har en lite variert næringsstruktur.

Indeksen gir en rangering av kommunene etter graden av distriktsutfordringer. Kommuner med de laveste verdiene har de største distriktsutfordringene. Nord-Odal får i 2024 beregnet en distriktsindeks 49,3, mens Sør-Odal får beregnet en distriktsindeks 63,3.

Tabellen under viser distriktsindeksen for kommunene i Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion.

Tabell 17 Distriktsindeks 2024. Kilde: KDD

	Distriktsindeks 2024
Kongsvinger	62,0
Eidskog	47,5
Grue	39,7
Nord-Odal	49,3
Sør-Odal	63,3

I inntektssystemet for kommunene brukes distriktsindeksen til å fastsette satsene for blant annet distrikts-tilskudd Sør-Norge. I nytt inntektssystem fra 2025 får Nord-Odal og Sør-Odal utmålt distriktstilskudd Sør-Norge på hhv. 6,5 mill. kr og 0 kr. Sør-Odal kvalifiserer ikke til distriktstilskudd Sør-Norge som følge av ny distriktsindeks og nytt inntektssystem f.o.m. 2025.¹⁰

Distriktsindeksen ble revidert i 2020 etter å i stor grad ha vært uendret siden 2002. Behovet for å revidere distriktsindeksen var knyttet til flere forhold, blant annet arbeidet med å revidere virkeområdene for distriktsrettet investeringsstøtte (regionalstøttekartet) og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området). Det har også skjedd justeringer i målene for regional- og distriktpolitikken (Meld. St. 18 (2016–2017) *Bærekraftige byer og sterke distrikt* og Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen* som tilsa behov for endringer i distriktsindeksen. Videre så har SSB endret sin sentralitetsindeks, som er en sentral bestanddel i både den gamle og den nye distriktsindeksen.

¹⁰ I 2024 fikk Nord-Odal og Sør-Odal distriktstilskudd Sør-Norge på hhv. 6,3 mill. kr og 4,7 mill. kr.

Det er vanskelig å konkludere med mulige konsekvenser av et eventuelt fylkesbytte. Samtlige kommuner i Akershus ligger utenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og i sone 1 for arbeidsgiveravgift. Uansett kan bedre samfunnsmessig utvikling gi negative konsekvenser for regionalstøtteordningene.

7.3 Landbruk

7.3.1 Soner for landbrukstilskudd

Arealtilskudd er ett av flere tilskudd man kan søke om i søknad om produksjons- og avløsertilskudd i jordbruket.¹¹ Det er flere andre tilskuddsordninger i produksjonstilskuddsordningen som bruker samme soneinndeling som arealtilskudd. Det gjelder soner for distriktstilskudd for frukt, bær og veksthusgrønnsaker, og gis etter den sonen der produksjonen av veksten har skjedd. Dersom foretaket har produksjon av samme vekst på areal i forskjellige soner, gis tilskudd etter den sonen hvor foretaket har størstedelen av sitt tilskuddsberettigede areal av veksten. Sonene for arealtilskuddet brukes også for driftstilskudd til melkeproduksjon og driftstilskudd til spesialisert storfekjøttproduksjon. Tilskudd gis da etter den sone foretakets driftssenter er plassert i.

Både Nord- og Sør-Odal er i sone 3 for arealtilskudd. Det samme gjelder for nabokommunene i Akershus. Det vil derfor ikke være ventet at et eventuelt fylkesbytte vil få direkte konsekvens for denne typen tilskudd.

Sør-Odal ligger i sone 1 for distriktstilskudd for kjøtt, mens Nord-Odal ligger i sone 2. Kommunene ligger i samme sone (sone B) for pristilskudd for ku- og geitemelk. Vi antar at et fylkesbytte ikke vil påvirke soneninndelingen, fordi kommuner innen ulike fylker kan tilhøre ulike soner.

Sonene for kjøp/salg og leie av melkekvoter følger fylkesgrensene, så et eventuelt fylkesbytte kan påvirke prisene og mulighetene for melkebonder. Det er imidlertid kun én melkeprodusent i hver av kommunene per i dag. De siste par årene har prisene vært høyere i Hedmark enn i Oslo/Akershus, ifølge oversikten på nettstedet melkekvoter.no. Det betyr at fylkesbytte kan være gunstig for de som vil leie eller kjøpe melkekvoter, og ulempe for de som eventuelt har kvote å selge eller leie bort. Prisene utvikler seg ulikt i de ulike sonene, så denne forskjellen kan imidlertid endre seg.

Hva et eventuelt fylkesbytte vil ha av betydning for prisene på landbrukseiendommer, er noe som også ble problematisert i intervjuene. Her pekes det på at prisen på landbrukseiendommer er langt høyere i nabokommunene i Akershus i dag. Det uttrykkes en bekymring for at en økning i eiendomspriser også vil øke

¹¹ <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/kart-og-register/soner-for-arealtilskudd>

prisene på landbrukseieendommer, samt at det skal påvirke prisene på kjøp av tilleggsgjord. Dette er noe som kan være en ulempe for de som ønsker å kjøpe, men til fordel for de som ønsker å selge.

7.3.2 Miljøkrav

Innføringen av forsterkede regionale miljøkrav er noe som ventes å ha en betydning for bøndene i Odal-kommunene. Denne type regelverk har man hatt noen år i deler av Akershus, og fra 1.6.2024 det innført i hele Akershus, samt Østfold, Buskerud, Oslo og Gran kommune. I Innlandet skal man etter planen innføre et lignende regelverk fra 2025. Dette er ventet å bli en stor forandring fra tidligere praksis. Regelverket som skal innføres i Innlandet, vil imidlertid være mindre omfattende enn det i Akershus. I Akershus har det vært strengere krav som er blitt innført gradvis over lengre tid. Bøndene har fått tid til å tilpasse seg det nye regelverket. Gjennom intervjuene blir det hevdet at «Innlandsversjonen» ventes å være bedre tilpasset situasjonen i odals-kommunene, og dermed mer hensiktsmessig.

7.3.3 Veterinærveskt

En utfordring som husdyrprodusentene og kommunene opplever, er at veterinærvesktordningen, som er administrert fra Kongsvinger, ikke har fungert. Det blir opplyst gjennom intervjuer at man har hatt problemer med å få på plass en ordning. Det har blitt jobbet i lengre tid med å finne en løsning, og per i dag har man ikke en fungerende ordning. I den sammenheng har det blitt undersøkt om man kan knytte seg til veterinærvesktordningen i nordre Akershus, men dette er per i dag ikke mulig over fylkesgrensa. I nabokommunen Eidsvoll beskrives det å være et miljø med mange veterinærer med god kompetanse på produksjonsdyr, og det blir sett på som en fordel om man kunne inngå i denne ordningen.

7.3.4 Innovasjonsvirkemidler

Når det gjelder innovasjonsmidler til bedriftsutvikling i landbruket, så er det også ulike føringer og innretninger. Tabell 18 viser de regionale prioriteringene i de to fylkene, men i det store er det liten forskjell. I intervjuene oppfattes det at Innlandet er mer rettet mot husdyrproduksjon, melk og potet, mens Akershus har mer mot korn og grøntproduksjon. Kornprodusentene vil muligens merke at det er mer kamp om midlene. De få husdyrprodusentene i Odalen vil på sin side muligens komme lettere til aktuelle midler i Akershus.

Tabell 18: Regionale prioriteringer for 2024. (Kilde: *Regional oppdragsgiverrapport Akershus 2024* og *Regional oppdragsgiverrapport Innlandet 2024*).

Akershus	Innlandet
----------	-----------

Tradisjonelt landbruk • Korntørker og -lager med lufttilførsel • Potet, grønnsaker, frukt, bær og veksthus • Melkeproduksjon • Nødvendige investeringer/oppgraderinger - ikke produksjonsøkning • Grovfôrbasert kjøttproduksjon: • Ammeku: Distriktssøkere og deretter andre søkere prioriteres. Mindre produksjonsøkning kan vurderes dersom oppdaterte og langsiktige markedsprognoser forsvarer økningen • Sau: Distrikt prioriteres, og marginal produksjonsøkning kan vurderes • Kraftforkrevende produksjoner: • Svin: Utvidelse til konsesjonsgrense for etablerte produsenter – både for slaktegris/smågris /kombinert produksjon • Kylling og kalkun: kan gi tilskudd til utvidelse eller nyetablering med kontrakt Tilleggsnæring • Mat og drikke med lokal identitet, herunder produksjon og foredling • Inn på tunet (IPT) • Landbruksbasert reiseliv • Næringsutvikling innen urbant landbruk • Fjellandbruk: • Beholde levende bygder med aktivt landbruk • Ta vare på setrene og seterkulturen	Tradisjonelt landbruk 1. Grovfôrbaserte husdyrproduksjoner a. Melkeproduksjon. Tilpasning til dyrevelferdskrav og løsdriftskravet som trer i kraft i 2034 prioriteres b. Ammeku, sau og geit. For produksjoner med markedsdekning gis moderniserings-tiltak prioritet foran kapasitetsutvidelser c. All økologisk produksjon forutsatt markedssituasjonen 2. Planteproduksjon for salg: a. Varige investeringer innen grønnsaker, frukt og bær b. Lager og tørkeanlegg til korn 3. Kraftfôrbaserte husdyrproduksjoner Prosjekter med formål om å bedre dyrevelferden Andre landbruksbaserte næringer: • Ingen tydelig prioritering av midler i saksbehandlingen • Ønske om å stimulere til nyskapende og gode prosjekter. • Nasjonal oppmerksomhet og forventninger innen områdene lokalmat, landbruksbasert reiseliv og Inn på tunet-ordningen.
--	---

7.3.5 Oppsummerende vurdering - landbruk

Samlet sett er det vanskelig å peke på vesentlige fordeler og ulemper ved et eventuelt fylkesbytte for landbruket. Det virker ikke som det blir store endringer knyttet til bøndernes areal- og produksjonstilskudd. Eventuelle forsterkede miljøkrav kan oppfattes både som en fordel og ulempe, det kommer an på «øyet som ser».

Kommunene i Odalen blir beskrevet som mer lik Innlandet når det gjelder driftsstruktur og type produksjoner. Korn og potet er de vanligste produksjonsformene i Sør-Odal. I Nord-Odal er driftsenhetene mindre sammenlignet med i Sør-Odal, og det er mange større skogeiendommer. Dette ligner spesielt på

nabokommunene i Innlandet. I Akershus er det også mye korn, samt en del grønnsaksproduksjon. Selv om det er store variasjoner innad i både Akershus og Innlandet, så vurderes det generelt sett at man har mer til felles med landbruksmiljøene i Innlandet, og at politikken som føres her, er mer tilpasset situasjonen i Odalen.

7.4 Statlig tjenestetilbud - tilhørighet til statlige regioner

Staten har 25 regionale underliggende regionale avdelinger, etater eller virksomheter (se Tabell 19). I tabellen har vi markert med farge der Innlandet og Akershus ligger i ulike regioner. Det gjelder 14 av de 25 statlige regionene. Elleve av de statlige regionene vil altså være sammenfallende ved et fylkesbytte.

Tabell 19 Statens regionale organisering. Hentet fra: <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/statens-regionale-organisering>. Oppdatert: 27. april 2021. Statlige regioner der odals-kommunene ligger under andre statlige regioner enn nabokommunene i Akershus, er markert med farge.

Statlig virksomhet	Tilhørighet i dag	Tilhørighet ved fylkesendring
1 Arbeidstilsynet	Arbeidstilsynet Indre Østland	Arbeidstilsynet Østfold og Akershus
2 Bispedømme	Hamar bispedømme	Borg bispedømme
3 Bufetat	Region Øst	Region Øst
4 Fiskeridirektoratet	Region Sør	Region Sør
5 Statsforvalteren	Statsforvalteren i Innlandet	Statsforvalteren i Oslo og Viken
6 Heimevernet	Opplandske heimevernsdistrikt	Oslo og Akershus heimevernsdistrikt
7 Husbanken	Husbanken Øst	Husbanken Øst
8 IMDI	Indre Øst	Øst
9 Innovasjon Norge	Innlandet	Øst (Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud)
10 Kartverket	Innlandet	Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold
11 Kriminalomsorgen	Region Øst	Region Øst
12 Kystverket	Innlandet	Sørøst
13 Lagdømmer	Eidsivating lagmannsrett	Eidsivating lagmannsrett
14 Mattilsynet	Region 2	Region 1
15 NAV	NAV Innlandet	NAV Øst-Viken
16 NVE	Region øst	Region øst
17 Politietaten	Innlandet	Øst-politidistrikt
18 Regionale helseforetak	Region Sør-Øst	Region Sør-Øst
19 Siviltforsvaret	Hedmark	Oslo og Akershus
20 Sjøfartsdirektoratet	Ingen	Oslo
21 Skatteetaten	Øst	Øst
22 Statped	Statped sørøst	Statped sørøst
23 Tolletaten	Øst-Norge	Oslo og Akershus
24 UDI	Region Indre Østland	Region Øst
25 Vegvesenet	Region Øst	Region Øst

Vi har ikke gått inn og sett detaljert på konsekvenser av endret tilhørighet for alle regionene, men de endringene som kanskje i størst grad berører kommunene og/eller innbyggerne, er tilhørighet til Statsforvalteren, Innovasjon Norge, Kartverket, NAV, Politietaten og bispedømme. Gjennom intervjuene i kommunen blir det pekt på at det vil være betydelige utfordringer med gjennomføring av et fylkesbytte, spesielt i en overgangsperiode. Med tanke på Statsforvalteren, NAV, Innovasjon Norge og Kartverket er det f.eks. etablerte fagnettverk, samhandlings- og møtearenaer over år som må avsluttes og bygges opp på nytt i Akershus. Slike nettverk er blant annet knyttet til oppvekst, helse, planlegging og NAV. Å bygge opp nye nettverk og relasjoner i et nytt fylke vil ta tid og kreve mye ressurser.

Statsforvalteren er en sentral aktør i fylkene som utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene. Statsforvalteren har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Statsforvalteren kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Statsforvalteren har derfor fagkunnskap på en rekke overordnede samfunnsområder, samtidig som Statsforvalteren også besitter viktig lokalkunnskap.

Statsforvalteren er også et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Statsforvalteren administrerer en rekke fagnettverk i kommunene. Her er det viktig å være oppmerksom på at et skifte fra Innlandet til Akershus vil innebære tilhørighet til Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Dette statsforvalterembetet omfatter altså fire fylker med 51 kommuner, hvor det bor mer enn to millioner mennesker. Det er grunn til å anta at Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus skal ivareta og formidle et langt bredere sett av kommunale interesser enn Statsforvalteren i Innlandet. Dersom kommunene mener at interessene er mer sammenfallende med interesse til andre kommuner i Innlandet, enn kommunene i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, kan det være en fordel å fortsatt tilhøre Innlandet.

Gjennom intervjuene blir det pekt på at statsforvalteren i Innlandet også forvalter tilskuddsmidler som er tilpasset kommunene i Innlandet sine behov, blant annet knyttet til desentralisert kompetanseutvikling, skole og barnehager og til arbeid med å redusere frafall i skolen og redusere utenforskap.

Gjennom intervjuer, kanskje spesielt i Nord-Odal, blir det pekt på at utfordringsbildet, behov og tiltak på mange områder er mer likt Innlandet, og at tilhørigheten er større i den retningen. Når man har felles utfordringer, er det lettere å samarbeide om felles løsninger for å nå felles mål.

NAV er en instans som spiller en viktig rolle for mange innbyggere. Vi vil i det følgende derfor se mer inngående på konsekvensene for ivaretagelse av NAV sine oppgaver ved et eventuelt fylkesbytte.

7.5 NAV

NAV er en viktig tjeneste for innbyggerne. I NAV samarbeider stat og kommune om å tilby én dør inn til de offentlige arbeids- og velferdstjenestene. NAV sitt samfunnsoppdrag er å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet.¹² Målet er å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. NAV er også en viktig del av sikkerhetsnettet i velferdsstaten og skal samtidig bidra til at flere kommer i arbeid og færre går på stønad.

For å løse samfunnsoppdraget forvalter NAV om lag en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsrettede tiltak, dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, økonomisk sosialhjelp,

¹² <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn>

foreldrepenger, barnetrygd og kontantstøtte. For å sikre helhetlige tjenester samarbeider NAV tett med arbeidslivet, kommune, helse- og utdanningssektoren, andre statlige virksomheter og frivillige aktører.

7.5.1 Organisering

NAV-Odal er et vertskommunesamarbeid mellom kommunene Sør-Odal og Nord-Odal og NAV Innlandet og har to lokasjoner – et hovedkontor på Skarnes og et kontor på Sand. Åpningstidene er identiske for begge lokasjoner, med drop-in en dag i uka. Utenom drop-in kan møter og avtaler bookes kontinuerlig gjennom hele uka. Flyktningtjenesten i Sør-Odal er underlagt NAV Odal, mens flyktningtjenesten i Nord-Odal er utenfor.

Det statlige regionleddet i NAV, NAV Innlandet, gir HR-støtte og fagstøtte til NAV Odal. Arbeidslivssenteret ved NAV Innlandet prioriterer blant annet oppfølging av Sør-Odal kommune som arbeidsgiver.

NAV Odal opplever et godt samarbeid med NAV Innlandet, blant annet ved at bedrifter i deres områder blir prioritert av Arbeidslivssenteret, og ved at NAV Innlandet har fokus rettet mot sosiodemografiske utfordringer som NAV Odal står overfor. Dette er blant annet eksemplifisert gjennom prosjektet «Ung Inkludering» som tok tak i de felles utenforskapsutfordringene i regionen.

Ved et fylkesbytte vil en ny partnerskapsavtale måtte inngås med NAV Øst-Viken. NAV Øst-Viken opplyser at ved inngåelse av en partnerskapsavtale vil åpningstider avtales i nært samarbeid med de(n) enkelte kommune(r). Det fremstår derfor som sannsynlig at åpningstidene ved NAV Odal vil kunne forbli de samme. Ved inngåelse av partnerskapsavtale legger NAV Øst-Viken vekt på at tjenestene som skal inngå i det lokale NAV-kontoret, må sammenfalle med samfunnsoppdraget om å få flere i arbeid. Dette kan implisere at eksempelvis flyktningtjenesten i Sør-Odal kommune vil kunne organiseres ut av NAV-kontoret, men dette er vanskelig å forutsi. NAV Øst-Viken opplyser at Arbeidslivssenteret deres prioriterer virksomheter som selv tar kontakt, som viser motivasjon for egeninnsats, og som har høyt sykefravær. Det er altså ikke kun størrelsen på virksomheten som avgjør oppfølging. Dette kan implisere at Sør-Odal kommune også vil kunne prioriteres for oppfølging av Arbeidslivssenteret i NAV Øst-Viken, så lenge de nevnte kriteriene oppfylles, til tross for at kommunen sannsynligvis vil utgjøre en mindre arbeidsgiver enn mange andre kommuner og virksomheter innen NAV Øst-Viken.

7.5.2 Samarbeid med fylkeskommune og statsforvalter

Statsforvalteren i Innlandet er lokalisert både på Lillehammer og Hamar, med hovedkontor i Lillehammer. Statsforvalteren deltar i enhetsledersamlinger og gir opplæringstilbud til NAV Odal, samt veiledning knyttet til tjenesteutøvingen. NAV Odal opplever et godt samarbeid med statsforvalterembetet, med rask og god dialog.

NAV-Odal samarbeider med Innlandet fylkeskommune gjennom blant annet Prosjekt Møteplass – et prosjekt der man kobler NAV, fylkeskommunen og næringslivet for å skape opplæringsløp som kan ende i fagbrev for deltakerne. Lokasjonene for opplæringstilbudene er primært på Kongsvinger, men individuelle tilpasninger innebærer ofte samarbeid med lokale bedrifter. NAV Odal har et tett samarbeid med oppfølgingstjenesten i Innlandet fylkeskommune, og har også NAV-veiledere til stede på videregående skoler. NAV Odal opplever at de har et godt og hensiktsmessig samarbeid med Innlandet fylkeskommune.

Et fylkesbytte vil føre til at NAV-Odal vil falle inn under Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, og Akershus fylkeskommune. På kort sikt vil NAV-Odal måtte bruke tid og ressurser på å bygge opp nye samarbeidsstrukturer med disse regionale aktørene. For innbyggerne vil dette få konsekvenser i form av at lokasjoner for utdanning og opplæring vil endre seg, jf. kap. 5.2 om videregående utdanning.

7.5.3 Samarbeid med kommunene i Kongsvingerregionen

NAV-Odal samarbeider med kommunene i Kongsvingerregionen, særlig om tjenestestøtte til arbeidsliv og markedsarbeid. Et eksempel er at de gjennom flere år har hatt ulike samarbeid med industriklyngen 7sterke. Eksempler kan være det formelle samarbeidet «Ny start», som innebar lederopplæring og utprøving av kandidater, og det nåværende «Møteplass-prosjektet» der målet er å bedre samarbeidet mellom NAV, fylkeskommune og næringsliv. Et annet eksempel på samarbeid er avtalen om sykefraværsoppfølging på tvers av kommunene i Kongsvingerregionen, som innebærer at ansatte i kommunene Sør-Odal og Nord-Odal skal følges opp av NAV-Odal, uavhengig av bostedsadresse. Denne avtalen bidrar til et tett samarbeid mellom NAV-Odal og Sør-Odal og Nord-Odal kommunenes HR-avdelinger. NAV Odal vurderer at dette sykefraværssamarbeidet utgjør en stor fordel for kommunene som arbeidsgiver og for de ansatte.

NAV-Odal legger til at de også har et samarbeid med universitetsmiljøet på Kongsvinger når det gjelder arbeid mot utenforskap og økt grad av utdanning.

Fylkesbytte vil føre til at NAV-Odal i større grad vil samarbeide med andre kommuner enn kommunene i Kongsvingerregionen. Dette vil ifølge NAV Odal føre til at samarbeidet om sykefraværsoppfølging vil opphøre, og at NAV Odal sitt næringssamarbeid vil kunne dreies mot Akershus i og med at de vil inngå i et felles markedsteam innenfor NAV Øst-Viken. En mulig konsekvens er at samarbeidet med «7 sterke», Høgskolesenteret i Kongsvinger og andre aktører i Kongsvingerregionen vil kunne nedprioriteres.

Et annet interkommunalt samarbeid som NAV Odal tar del i, er Glåmdalen interkommunale voksenopplæring på Kongsvinger. Flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet i regi av NAV Odal eller Nord-Odal kommune, får opplæringen sin der i dag. Et fylkesbytte vil kunne få konsekvenser for voksenopplæringstilbudet og lokasjonen av dette som brukere ved NAV Odal og Sør-Odal kommune får. Ved et

fylkesbytte vil flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet, potensielt få reisevei til Voksenopplæringen i Øvre Romerike, lokalisert på Jessheim, fremfor i Kongsvinger.

7.5.4 Samarbeid med tiltaksbedrifter – og tiltakstilbud for innbyggerne

Innbyggere kan tilbys tiltak på tvers av fylker, men i praksis tilbys oftest tiltak innenfor det fylket man bor, da fylkesleddene i NAV prioriterer deltakere i eget fylke.

NAV-kontorene i Norge tilbyr tiltak i tre ulike kategorier: 1. tiltak fra faste, lokale leverandører, 2. tiltak anskaffet på det åpne markedet, og 3. individuelle tiltak knyttet til arbeidsgivere eller utdanningsinstitusjoner. Innenfor den første kategorien tilbys arbeidssøkere ved NAV Odal tiltak i regi av Ny vekst og kompetanse AS i Nord-Odal kommune i dag. Innenfor den andre kategorien tilbys arbeidssøkere ved NAV Odal tiltak i Kongsvinger. Innenfor den siste kategorien er det individuelt hvor tiltaksplassen opprettes – avhengig av hvor den aktuelle arbeidsgiveren eller utdanningsinstitusjonen er lokalisert. Samlet sett spiller tiltakene en viktig rolle i oppfølgingen og opplæringen av arbeidssøkere, og gir dem praktisk erfaring og muligheter for utvikling. Reiseveien til tiltak er altså primært til Nord-Odal og/eller Kongsvinger i dag. NAV Odal opplever samarbeidsrelasjonene med tiltaksbedriftene som god og hensiktsmessig.

Ved et fylkesbytte vil innbyggerne primært få tilgang til tiltakene som NAV Øst-Viken disponerer. Tiltak som den faste leverandøren Ny vekst og kompetanse AS tilbyr i Nord-Odal kommune vil imidlertid ikke endres ved et fylkesbytte – så innbyggere som benytter seg av dette tiltaket, vil fremdeles ha tilbudet lokalisert i Nord-Odal. Tiltak som anskaffes på det åpne markedet, det vil si hovedvekten av tiltak, eksempelvis tiltakene oppfølging, avklaring, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og jobbklubb, vil primært tilbys i Lillestrøm og Ullensaker ifølge NAV Øst-Viken. Innbyggerne vil med andre ord få endret reisevei – fra Kongsvinger til Lillestrøm og Ullensaker. På kort sikt vil NAV-Odal måtte opparbeide nye samarbeidsstrukturer med nye tiltaksbedrifter ved et fylkesbytte.

7.5.5 Arbeidssøkere og jobbmuligheter

De fleste arbeidssøkere som NAV-Odal følger opp i dag, får jobber i Kongsvingerregionen ifølge NAV Odal. Kontoret erfarer at den gruppen av arbeidssøkere som står lengst fra arbeidslivet, har utfordringer knyttet til pendling. NAV-kontoret erfarer at noen arbeidssøkere også får jobber i Akershus-kommuner som Nes og Eidsvoll, som etterspør noe av den samme kompetansen som næringslivet i Kongsvingerregionen.

NAV Øst-Viken opplyser at regionen har fire markedsområder. NAV-kontorene innenfor ett markedsområde har felles markedsteam som jobber på tvers av kommunegrenser. Direktøren ved NAV Øst-Viken informerer om at man er opptatt av at markedsarbeidet skal ta utgangspunkt i lokale behov, og at det er

høy aktivitet i markedsteamene som følger opp både private og offentlige arbeidsgivere. Det omfattende markedsarbeidet fører blant annet til at NAV-kontorene innenfor NAV Øst-Viken har et omfattende arbeidsgiver-nettverk, de yter omfattende rekrutteringsbistand til arbeidsgiverne, og gjennom dette blir de i stand til å matche egne arbeidssøkere med arbeidsgivernes behov. NAV Odal vurderer at det kan være en fordel å bli en del av ett av markedsområdene i NAV Øst-Viken, og vurderer at det er mer ressurser og kapasitet knyttet til markedsarbeidet i denne regionen. Innbyggerne ved NAV-Odal vil kunne få tilgang til flere aktuelle stillinger i Akershus-området ved et eventuelt fylkesbytte, og virksomheter i Odals-kommunene vil kunne oppleve økt markedsrettet samarbeid med et større markedsteam i NAV – noe som eksempelvis vil kunne resultere i økt rekrutteringsbistand.

7.5.6 Oppsummering - NAV

NAV-Odal opplever nåværende samarbeid med sine ulike samarbeidsaktører som likeverdig og godt, og de peker blant annet på hensiktsmessige samarbeid knyttet til felles demografiutfordringer. De ytrer en bekymring for at NAV-Odal vil ha mindre gjennomslagskraft dersom de blir en del av NAV Øst-Viken, der de fleste NAV-kontorene er større enn NAV-Odal. De sier at på kort sikt vil man bruke tid og ressurser på å bygge opp nye samarbeidsstrukturer og samarbeidsrelasjoner, og at man ikke kjenner til de mulige gevinstene eller bakdelene dette vil medføre på lengre sikt. På den andre siden så fremholder NAV Odal at tilgang til markedsarbeidet i NAV Øst-Viken vil kunne ha positive effekter ved at innbyggerne får tilgang til flere stillinger.

7.6 Kirkelig organisering

Den kirkelige organisering kan også ha betydning for mange innbyggere. Det er i dag 11 bispedømmer i Norge, og disse følger i stor grad dagens fylkesgrenser. Odals-kommunene tilhører Hamar bispedømme, som igjen er delt inn i 9 ulike prostier og 46 fellesrådsområder. Nord-Odal og Sør-Odal er en del av Solør, Vinger og Odal prosti, som i tillegg dekker kommunene Eidskog, Kongsvinger, Grue, Våler og Åsnes.¹³ Sør-Odal og Nord-Odal har siden 2016 hatt samme kirkelige fellesråd (Odal kirkelige fellesråd).¹⁴ Et fylkesbytte vil kunne påvirke denne inndelingen. De fleste kommunene i Akershus tilhører Borg bispedømme. Dette var også en problemstilling da Lunner og Jevnaker byttet fylke. Lunner søkte i den forbindelse om å fortsatt tilhøre Hadeland og Land prosti og Hamar bispedømme. Jevnaker sokn ble på sin side

¹³ <https://www.kirken.no/nb-NO/bispedommer/Hamar/om-oss/om-bispedømmet/>

¹⁴ <https://www.kirken.no/nb-NO/fellesrad/odal-fellesrad/>

overført til Tunsberg bispedømme i 2022. Ved et eventuelt fylkesbytte vil det for Odals-kommunene også bli et spørsmål om hvilket bispedømme det er mest naturlig å tilhøre i framtida.

8. Interkommunalt samarbeid og nettverksam- arbeid

8.1 Interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid betyr at to eller flere kommuner samarbeider om å løse felles oppgaver eller utfordringer. Dette til forskjell fra situasjoner hvor kommuner løser oppgavene sine på egen hånd. Interkommunalt samarbeid kan bestå av:

- To eller flere kommuner
- To eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner
- En eller flere kommuner/fylkeskommuner og ett eller flere interkommunale selskap (IKS)

I henhold til veileder for interkommunalt samarbeid (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023) kan et interkommunalt samarbeid foregå gjennom interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til (Kommuneloven § 17-1 andre ledd). Kommunene har stor frihet til å velge hvordan de skal organisere samarbeidet, så lenge de er innenfor alternativene som er nevnt i bestemmelsen.

Nord-Odal og Sør-Odal har samlet sett et relativt omfattende interkommunalt samarbeid med én eller flere av de andre kommunene i Kongsvingerregionen. Oversikt over interkommunale samarbeid som kommunene deltar i, er listet opp nedenfor.

Interkommunale selskap IKS

- GIVAS (Glåmdal interkommunale vann og avløpsselskap)
- GIR (Glåmdal interkommunale renovasjonsselskap)
- GIV (Glåmdal interkommunale voksenopplæring)
- Revisjon Øst IKS
- Kontrollutvalgssekretariat Øst (Konsek Øst IKS)
- Indigo IKT IKS

Interkommunalt politisk råd

- Kongsvingerregionen interkommunale politiske råd

- Osloregionen interkommunale politiske råd

Kommunalt oppgavefelleskap

- IKA Opplandene
- Barnevernvakten
- Hedmarken kart. GIS-samarbeid 12 kommuner

Vertskommunesamarbeid

- Glåmdal krisesenter
- Glåmdal legevakt
- Odal PP-tjeneste
- Odal barneverntjeneste
- Odal økonomikontor
- Odal kulturskole
- Regionalt innkjøpssamarbeid
- Samfunnsmedisinsk senter
- Samhandlingskoordinator (AHUS)
- Rådgiver for helseledernetverket
- Personvernombud
- Interkommunal veterinærvakt Kongsvinger vaktdistrikt
- NAV Odal
- Jordmor
- FACT-team Kongsvingerregionen og Nes
- Teater i Glåmdal

Andre samarbeid

- ARKO (samarbeid mellom 10 norske og svenske kommuner på tvers av grensa)
- Finnskogen natur- og kulturpark
- Glåmdal museum/Anno museum

Samlet sett deltar kommunene i seks interkommunale selskap, to interkommunale politiske råd, tre kommunale oppgavefelleskap, 16 vertskommunesamarbeid og tre andre interkommunale samarbeid. Begge odals-kommunene deltar i alle samarbeidene som er listet opp over, og det er verdt å merke seg at det er kun Sør-Odal og Nord-Odal som deltar i seks av vertskommunesamarbeidene. Det gjelder samarbeid om PP-tjeneste, barnevern, økonomikontor, kulturskole, NAV og jordmortjeneste. Nord-Odal er vertskommune for økonomisamarbeidet og jordmortjenesten, mens Sør-Odal er vertskommune for de fire andre

samarbeidene. Det viser at odals-kommunene har ekstra tett samarbeid. For de øvrige vertskommunesamarbeidene som odals-kommunene er involvert i, er det i det store og hele Kongsvinger som er vertskommune.

Når det gjelder det interkommunale samarbeidet i Kongsvinger-regionen samlet sett, går det fram av oversikter vi har fått fra kommunene, at det totalt er 48 samarbeid. Odals-kommunene deltar altså i 30 av disse. Alle kommunene i Kongsvingerregionen deltar i 15 av samarbeidene, men samarbeidskonstellasjonene varierer i de resterende. Den største forskjellen her er at Grue og Åsnes har en del samarbeid med Våler i Solør-regionen som de øvrige kommunene i Kongsvingerregionen ikke er med på. Her har også Grue og Åsnes noen samarbeid som Våler ikke er med på, og Våler og Åsnes har samarbeid som Grue ikke er med på.

Generelt omtales dagens interkommunale samarbeid som godt. Gjennom intervjuene beskrives samarbeidet som tett, spesielt med selskaper som Indigo IKS (IKT-fellesskap) og GIVAS (vann- og avløpsselskap). Odalstunet er et viktig museum for begge Odal-kommunene. Det drives av Anno museum i samarbeid med venneforeningen Odalstunet som også er eier av museet. Museet får støtte fra Innlandet fylkeskommune.

Hedmark Kart omtales som et av Norges beste kartsamarbeid og inkluderer flere regioner. Her nevnes også samarbeid om brannvern og samarbeid innenfor vannregionen som er knyttet til statlige strukturer. Ellers pekes det på viktige samarbeid knyttet til arkivtjenester og utarbeidelse av Innlandsstatistikk.

Når det gjelder det politiske samarbeidet gjennom Kongsvingerregionen IPR (KIPR), blir det gjennom intervjuene pekt på at det er arbeidet med å styrke dette samarbeidet de senere årene, og det jobbes med å få på plass en viljeserklæring som skal ligge til grunn for styring, samarbeid og organisering av kommunenes felles tjenesteutvikling. Dette er resultat av en mulighetsstudie med strategisk blikk på utviklingen av det interkommunale samarbeidet i Kongsvingerregionen (WSP 2024). Flere utredninger viser at de største utfordringene knyttet til interkommunalt samarbeid er manglende styring og kontroll med utviklingen av tjenestene i samarbeidskommunene. Mange samarbeid og ulike samarbeidskonstellasjoner gjør det vanskelig å holde oversikt og etablere gode rutiner for oppfølging, styring og kontroll. Flere utredninger peker derfor på at dersom man skal satse på økt interkommunalt samarbeid som alternativ til kommunesammenslåing, bør man i størst mulig grad utvikle det interkommunale samarbeidet innenfor faste samarbeidskonstellasjoner med felles digital infrastruktur (Brandtzæg et al. 2019, 2020, Generalistkommuneutvalget 2023). Det gjør det lettere å ha helhetlig og strukturert oversikt og styring med samarbeidene, samtidig som det også vil være lettere å realisere gevinster.

8.2 Betydning for interkommunalt samarbeid og nettverksamarbeid

Gjennom intervjuer har vi utforsket hvilken rolle interkommunale samarbeid og nettverkssamarbeid har i dag, og hva de ulike aktørene mener at et potensielt fylkesbytte for én eller begge kommuner kan ha å si for disse samarbeidene. I det følgende skisserer vi noen eksempler fra oppvekstsektoren og helsesektoren.

Oppvekstsjefene i kommunene Nord-Odal og Sør-Odal forteller at de har stort faglig utbytte av vertskommunesamarbeidene knyttet til barnevern, PPT og kulturskole, og annet faglig samarbeid mellom de to kommunene, eksempelvis samarbeid om å utarbeide en felles forebyggende handlingsveileder. Hensiktsmessigheten av samarbeidet mellom de to kommunene begrunnes med at de sosiodemografiske utfordringene er like på tvers av kommunene, og at det er korte, geografiske avstander. Et fylkesbytte for én av de to kommunene, der én kommune blir værende i Innlandet fylkeskommune, vil kunne bidra til at samarbeid mellom de to kommunene vil kunne nedprioriteres eller endres.

Oppvekstsjefene forteller at de har utbytte av det faglig nettverket i Kongsvingerregionen på oppvekstfeltet – et nettverk som har blitt bygget opp over mange år. De opplever at samarbeidet er godt, blant annet på grunn av at det er jevnbyrdig store kommuner i Kongsvingerregionen som inngår. Statsforvalteren sin tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole går til regioner – ikke til kommuner – og dette har bidratt til at Kongsvingerregionen gjennom disse midlene har utviklet felles opplæringstiltak for ansatte i barnehage og skole, blant annet i samarbeid med Senter for praksisretta utdanningsforskning ved Universitetet i Innlandet. Det fremstår som sannsynlig at man ved et fylkesbytte vil inngå i samarbeid med andre kommuner i Akershus fylkeskommune på oppvekstfeltet – blant annet på grunn av at tilskuddsmidler til lokal kompetanseutvikling følger regioner innenfor samme statsforvalterembete.

Oppvekstsjefene er tydelige på at de ikke ønsker å miste det faglige samarbeidet på oppvekstfeltet, verken samarbeidet mellom kommunene Sør-Odal og Nord-Odal, eller samarbeidet i Kongsvingerregionen.

Det interkommunale IKT-samarbeidet Indigo-IKT innebærer blant annet omfattende datapakkesystemer for skole- og oppvekstsektoren. Dersom et fylkesbytte fører til at man må ut av dette interkommunale samarbeidet og opprette nye IKT-avtaler, vil dette kunne innebære en omfattende administrativ jobb for kommunene, ifølge oppvekstsjefene i kommunene, samt at ansatte eventuelt vil få nye rutiner å forholde seg til.

Helsesjefene forteller at man i Kongsvingerregionen har felles folkehelseutfordringer, og at man i eksisterende samarbeid blant annet enes rundt dette utfordringsbildet. De mener at det er komplisert å få til interkommunale samarbeid, og at det er vanskelig å vurdere gevinster og utfordringer for disse samarbeidene ved et eventuelt fylkesbytte. I helsesektoren har man samarbeid mellom de to kommunene Nord-Odal og Sør-Odal, eksemplifisert ved felles jordmortjeneste og Samfunnsmedisinsk senter. I det sistnevnte samarbeidet inngår også Kongsvinger kommune. Samfunnsmedisinsk senter består av to

kommuneoverleger, koordinator for samfunnssikkerhet og beredskap og rådgiver for miljørettet helsevern. Kommunene har også samarbeid med Kongsvingerregionen, blant annet gjennom et eget helseleder-nettverk som helsesjefene deltar i.

Kommunene Sør-Odal og Nord-Odal er, i tillegg til de andre kommunene i Kongsvingerregionen, del av Akershus universitetssykehus helseforetak (A-hus) og «Helsefellesskapet Ahus og kommunene». De øvrige Innlandskommunene hører til under Sykehuset Innlandet helseforetak og «Helsefellesskap Innlandet». Helsesjefene peker på at dagens organisering, med tilhørighet til A-hus og «Helsefellesskapet Ahus og kommune» på den ene siden og Innlandet fylkeskommune på den andre siden, kan ha noen utfordringer knyttet til beredskapsområdet. I dagens organisering er kommunene Nord-Odal og Sør-Odal i nedslagsfeltet til A-hus når det gjelder helseberedskap, mens de faller inn under Innlandet fylkeskommune når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Potensielle utfordringer knyttet til samkjøring på disse områdene vil kunne endres ved fylkesbytte.

Helsefellesskapene er samhandlingsarenaer for felles tjenesteutvikling og planlegging mellom kommunene og helseforetakene. Dagens organisering kan by på utfordringer knyttet til samkjøring, ved at «Helsefellesskapet Ahus og kommunene» har sine felles, faglige satsninger som kommunene Nord-Odal og Sør-Odal inngår i, parallelt med at Innlandet fylkeskommune, Statsforvalteren i Innlandet og KS har satsinger på tilgrensende felt, som kommunene Nord-Odal og Sør-Odal også inngår i.

Helsesjefene vurderer at samhandlingen med A-hus ikke vil endres ved et fylkesbytte, men at man ved et fylkesbytte vil tilknyttes andre statlige og fylkeskommunale strukturer, eksempelvis så vil regiontilhørigheten i KS endres, og man vil falle inn under regionen til Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT) i Akershus, samt Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus som tilsynsmyndighet. Tilhørighet til nye strukturer vil kunne innebære å bli innlemmet i andre satsinger på tvers av kommunene i Akershus, opp mot A-hus.

Kommunene Sør-Odal og Nord-Odal inngår i dag i det regionale digitaliseringsnettverket Digi Innlandet, et nettverk bestående av kommuner og Innlandet fylkeskommune. 40 kommuner i Innlandet fylkeskommune har nå lagt inn felles anbud på pasientjournalssystem, og helsesjefene vurderer at et slikt felles pasientjournalssystem vil føre til at man kan hente ut styringsdata på en mer effektiv måte i helsesektoren. Et fylkesbytte vil kunne føre til at kommunene vil inngå i et annet regionalt digitaliseringsnettverk, der man ikke på samme måte kjenner til hvordan det jobbes med felles pasientjournalssystemer.

Samarbeidet mellom de to kommunene, og faglig og interkommunalt samarbeid i Kongsvingerregionen, utgjør et komplekst bilde med mange sammenhenger. Et fylkesbytte for én eller begge kommuner, vil kunne ramme ulike sektorer ulikt, avhengig av hvilke eksisterende samarbeid som er etablert og som det er behov for. På oppvekstområdet fremstår det etablerte samarbeidet som hensiktsmessig, godt etablert og sammensatt. Det fremstår som sannsynlig at et fylkesbytte for én eller begge kommuner, vil utfordre de ulike etablerte samarbeidsstrukturene i oppvekstsektoren på måter som er vanskelig å forutse.

Samarbeidsstrukturene fremstår ikke som like omfattende i helsesektoren, men i den grad de eksisterer, vil det samme være gjeldende også for disse.

8.3 Oppsummerende vurdering – interkommunalt samarbeid

Det interkommunale samarbeidet viser at odals-kommunene er sterkt integrert med de andre kommunene i Kongsvingerregionen. Et fylkesbytte kan medføre svekkelse av samarbeidet i Kongsvingerregionen. Det kan være negativt for utviklingsarbeidet i Kongsvingerregionen som helhet og for odals-kommunene.

Dersom Sør-Odal og Nord-Odal blir liggende i ulike fylker, vil det også være negativt for samarbeidet mellom de to kommunene. Her er det samarbeid som innebærer samhandling med ulike regionale aktører, og en fylkesdeling vil komplisere dette samarbeidet.

Et fylkesbytte vil innebære behov for å bygge opp nye samarbeidsstrukturer, noe som kan være både tids- og ressurskrevende. Det er naturlig å anta at mange av de interkommunale samarbeidene og nettverkene som man i dag har inn mot Kongsvingerregionen og Innlandet, må erstattes med nye samarbeid og nettverk i Akershus. Dersom satsingene i Kongsvingerregionen, f.eks. på næringsutvikling, blir skadelidende, kan det også gi negative effekter for odals-kommunene. På sikt kan en overgang her gi positive effekter gjennom sterkere integrering mot Akershus og Oslo, men effektene vil være usikre. Man må også være oppmerksom på mulige negative effekter i en overgangsperiode.

9. Innbyggerundersøkelse

Som omtalt i kap. 3.2 var det i forbindelse med utredningsoppdraget lagt inn en opsjon på gjennomføring av innbyggerhøringer i begge kommuner. Denne opsjonen ble utløst i siste fase av prosjektet. Innbyggerundersøkelsen omfatter følgende tema:

- Tilhørighet til bosted, kommune, regioner og fylker
- Bruk av kulturtilbud i kommunene, regioner og fylker
- Handelsvaner i kommunene, regioner og fylker
- Hvilket fylke man ønsker at Sør-Odal/Nord-Odal skal tilhøre i fremtiden

Vi vil her gå igjennom resultatene fra denne innbyggerundersøkelsen.

9.1 Tilhørighet til ulike geografiske områder

Tilhørighet til ulike områder kan ha betydning for innbyggernes preferanser når det gjelder fylkestilhørighet. Her fikk innbyggerne følgende spørsmål: Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? (Svar på en skala fra 1–6 der 1 er ingen tilhørighet og 6 er svært stor tilhørighet):

- Stedet der du bor? (bygd, tettsted, boligfelt)
- Kommunen du bor i
- Kongsvingerregionen
- Innlandet
- Romerike
- Akershus
- Oslo

Svarene på dette spørsmålet går fram av Tabell 20–Tabell 26. Vi ser at tilhørigheten er størst til stedet der innbyggerne bor. Det gjelder både Nord-Odal og Sør-Odal. De gjennomsnittlige svarene ligger på henholdsvis 5,0 og 4,7. Tilhørigheten til kommunen innbyggerne bor i er også høy, men en tanke svakere enn til stedet der de bor. De som bor i Nord-Odal, viser generelt noe sterkere tilhørighet til stedet og kommunen man bor i, sammenlignet med de som bor i Sør-Odal. Tilhørigheten til Kongsvingerregionen er betydelig svakere, og her er tilhørigheten lik blant innbyggerne i begge kommunene. De gjennomsnittlige vurderingene av tilhørighet ligger på 3,4 for begge kommunene.

Når det gjelder tilhørigheten til Innlandet, synes den å være høyere i Nord-Odal (3,7) sammenlignet med Sør-Odal (3,1). Det er et inntrykk vi også sitter igjen med etter intervjuene i kommunene. Nord-Odal har

også noe høyere pendling i retning Hamar, Stange og Elverum (jf. kap. 4.7). Sør-Odal synes å ha noe høyere tilhørighet til Akershus (3,4) sammenlignet med Innlandet. For Nord-Odal er tilhørigheten til Akershus markant lavere. Den gjennomsnittlige vurderingen av tilhørigheten til Akershus ligger på 2,8.

For Nord-Odal synes tilhørighet til Romerike (2,6) å være en tanke svakere enn tilhørigheten til Akershus. Det samme mønsteret gjør seg også gjeldende for innbyggerne i Sør-Odal. Her ligger tilhørighet til Romerike på 3,1. I begge kommunene er tilhørigheten svakest til Oslo. Her ligger de gjennomsnittlige vurderingene av tilhørigheten på 2,3 for Nord-Odal og 2,7 for Sør-Odal.

Tabell 20 Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? – Stedet der du bor (bygd, tettsted, boligfelt).

		Hvilken kommune bor du i?	
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ingen tilhørighet	3%	3%	3%
2	4%	3%	5%
3	10%	8%	11%
4	15%	12%	17%
5	23%	21%	24%
6 Svært stor tilhørighet	46%	53%	40%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	4,9	5,0	4,7
TOTAL	100%	100%	100%

Tabell 21 Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? – Kommunen du bor i

		Hvilken kommune bor du i?	
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ingen tilhørighet	4%	3%	5%
2	6%	5%	6%
3	12%	10%	14%
4	20%	18%	23%
5	23%	20%	24%
6 Svært stor tilhørighet	36%	45%	28%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	4,6	4,8	4,4
TOTAL	100%	100%	100%

Tabell 22 Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? – Kongsvingerregionen.

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ingen tilhørighet	11%	12%	11%
2	16%	16%	16%
3	26%	25%	27%
4	24%	26%	21%
5	15%	15%	16%
6 Svært stor tilhørighet	8%	7%	9%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	3,4	3,4	3,4
TOTAL	100%	100%	100%

Tabell 23 Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? – Innlandet.

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ingen tilhørighet	16%	12%	19%
2	16%	13%	19%
3	22%	20%	24%
4	19%	21%	16%
5	14%	15%	12%
6 Svært stor tilhørighet	14%	19%	10%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	3,4	3,7	3,1
TOTAL	100%	100%	100%

Tabell 24 Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? – Romerike.

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ingen tilhørighet	25%	30%	21%
2	20%	22%	19%
3	17%	17%	18%
4	19%	20%	18%
5	13%	8%	17%
6 Svært stor tilhørighet	5%	4%	7%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	2,9	2,6	3,1
TOTAL	100%	100%	100%

Tabell 25 Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? – Akershus

	TOTAL	Hvilken kommune bor du i?	
		Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ingen tilhørighet	22%	27%	17%
2	17%	18%	15%
3	19%	19%	19%
4	19%	20%	19%
5	14%	11%	17%
6 Svært stor tilhørighet	9%	4%	12%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	3,1	2,8	3,4
TOTAL	100%	100%	100%

Tabell 26 Hvor sterk er din tilhørighet til følgende områder? – Oslo.

	TOTAL	Hvilken kommune bor du i?	
		Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ingen tilhørighet	37%	43%	32%
2	21%	19%	22%
3	15%	13%	17%
4	12%	13%	11%
5	10%	8%	11%
6 Svært stor tilhørighet	6%	3%	7%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	2,5	2,3	2,7
TOTAL	100%	100%	100%

9.2 Yrkesstatus og arbeidsted

Tabell 27 gir oversikt over andelen av innbyggerne fra 16 år og eldre som er yrkesaktive eller ikke, og om de som er yrkesaktive jobber i kommunal, fylkeskommunal, statlig eller privat sektor. Vi ser at denne fordelingen er relativt lik mellom kommunene. I begge kommunene er den største andelen ansatt i privat sektor (35–37 prosent), mens kommunal sektor kommer på en klar andreplass (16–17 prosent). Kun to prosent jobber i fylkeskommunal sektor og 4–6 prosent i statlig sektor.

Tabell 27 Er du yrkesaktiv, og jobber du i tilfellet i kommunal, fylkeskommunal, statlig eller privat sektor?

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
Kommunal	16%	17%	16%
Fylkeskommunal	2%	2%	1%
Statlig	6%	4%	7%
Privat	37%	35%	38%
Ikke yrkesaktiv	40%	41%	38%
BASE	1100	495	605
TOTAL	100%	100%	100%

I Nord-Odal er det en større andel som har arbeidsplassen i egen kommune (44 prosent), sammenlignet med Sør-Odal (35 prosent). Det samsvarer med at Nord-Odal har lavere arbeidsmarkedsintegrasjon sammenlignet med Sør-Odal (jf. kap. 4.7). Videre ser vi at det er en større andel fra Nord-Odal som jobber i Sør-Odal, enn motsatt. Fra Sør-Odal er det en større andel fra Sør-Odal som jobber i Kongsvinger, sammenlignet med Nord-Odal. Ellers ser vi at det er noe større andel fra Nord-Odal som jobber i en annen kommune i Innlandet, sammenlignet med Sør-Odal, mens Sør-Odal har en litt større andel som jobber i en kommune på Romerike, en annen kommune i Akershus og i Oslo. Slik sett er det ikke overaskende at tilhørigheten i retning Romerike, Akershus og Oslo er noe større for innbyggerne i Sør-Odal enn i Nord-Odal.

Tabell 28 Hvor ligger arbeidsplassen?

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
I kommunen der jeg bor	39%	44%	35%
I den andre Odals-kommunen	9%	13%	6%
I Kongsvinger	15%	10%	20%
I en annen kommune i Kongsvingerregionen	1%	2%	1%
I annen kommune i Innlandet	3%	4%	2%
I en kommune på Romerike	9%	8%	10%
I en annen kommune i Akershus	9%	8%	10%
I Oslo	10%	8%	12%
Andre steder	5%	5%	5%
BASE	664	291	373
TOTAL	100%	100%	100%

9.3 Handlevaner

Når det gjelder handlevaner, er det en noe større andel i Sør-Odal som daglig, eller noen ganger i uken, handler utenfor kommunen (jf. Tabell 29). Totalt dreier dette seg om 24 prosent. Tilsvarende andel for Nord-Odal er 17 prosent. Samtidig er det en større andel i Nord-Odal som sier de handler utenfor kommunen hver uke eller noen ganger i måneden (65 prosent). Her er tilsvarende andel i Sør-Odal 58 prosent.

Tabell 29 Hvor ofte handler du utenfor kommunen du bor i?

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
Daglig	5%	3%	6%
Noen ganger i uken	16%	14%	18%
Hver uke	16%	17%	15%
Noen ganger i måneden	45%	48%	43%
Noen ganger i året	11%	12%	9%
Sjeldnere	5%	5%	6%
Aldri	2%	2%	3%
BASE	1100	495	605
TOTAL	100%	100%	100%

Blant de som handler utenfor kommunen, er det flest som vanligvis handler i Kongsvinger (jf. Tabell 30). Det gjelder begge kommuner, men andelen er størst i Sør-Odal (34 prosent). Andelen i Nord-Odal ligger ti prosentpoeng lavere. Ellers ser vi at det er større andel fra Nord-Odal som handler i Sør-Odal, enn motsatt. I Nord-Odal er det også en større andel som handler i en annen kommune i Innlandet.

Tabell 30 Dersom du handler utenfor kommunen du bor i, hvor er det vanligvis du handler?

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
I den andre av odals-kommunene	9%	15%	4%
I Kongsvinger	30%	24%	34%
I en annen kommune i Kongsvingerregionen	3%	4%	2%
I annen kommune i Innlandet	7%	13%	2%
I en kommune på Romerike	10%	7%	13%
I en annen kommune i Akershus	16%	14%	18%
I Sverige	15%	14%	16%
I Oslo	6%	4%	7%
Andre steder	5%	7%	3%
BASE	1075	487	589
TOTAL	100%	100%	100%

Sør-Odal har en noe større andel som handler på Romerike, en annen kommune i Akershus og Oslo. I det store og hele er det samsvar mellom pendlingsmønster og handlemønster. Det naturlig at folk handler i de kommunene de ferdes til daglig. Ellers er det verdt å merke seg at samlet sett er det 15 prosent som sier at de vanligvis handler i Sverige dersom de handler utenfor kommunen.

9.4 Bruk av kultur- og fritidstilbud

I spørreundersøkelsen var det også spørsmål om hvor ofte innbyggerne benytter kultur- og fritidstilbud utenfor kommunen de bor i (Tabell 31). Det er ingen som svarer at de bruker slike tilbud daglig, men det er samlet 27 prosent som svarer at de gjør det noen ganger i uken, hver uke eller noen ganger i måneden. Andelen er imidlertid noe lavere i Nord-Odal (22 prosent) sammenlignet med Sør-Odal (31 prosent).

Tabell 31 Hvor ofte benytter du kultur- og fritidstilbud utenfor kommunen du bor i?

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
Daglig	0%	0%	0%
Noen ganger i uken	3%	2%	4%
Hver uke	4%	3%	4%
Noen ganger i måneden	20%	17%	23%
Noen ganger i året	34%	34%	35%
Sjeldnere	18%	20%	16%
Aldri	21%	25%	19%
BASE	1100	495	605
TOTAL	100%	100%	100%

Fra Nord-Odal er det en større andel som benytter seg av kultur- og fritidstilbud i Sør-Odal (14 prosent), enn motsatt (8 prosent). I Sør-Odal er det en større andel som sier at de benytter seg av kultur- og fritidstilbud i Kongsvinger (39 prosent), sammenlignet med Nord-Odal (29 prosent). I Nord-Odal er det også en betydelig større andel som benytter seg av kultur- og fritidstilbud i en annen kommune i Innlandet (25 prosent), sammenlignet med Sør-Odal (8 prosent). I Sør-Odal er det en større andel som benytter tilbud i en annen kommune på Romerike eller Akershus, sammenlignet med Nord-Odal. Ellers er det verdt å merke seg at det i begge kommunene er en stor andel (37–40 prosent) som sier at de benytter kultur- og fritidstilbud i Oslo. Samlet sett er det altså en større andel av innbyggerne i Nord-Odal enn i Sør-Odal som benytter kultur- og fritidstilbud lokalisert i Innlandet. Det understøtter også at tilhørigheten til Innlandet er større i Nord-Odal enn i Sør-Odal.

Tabell 32 Dersom du benytter deg av kultur- og fritidstilbud utenfor kommunen, hvor ligger disse tilbudene?

	TOTAL	Hvilken kommune bor du i?	
		Nord-Odal	Sør-Odal
I den andre av odals-kommunene	11%	14%	8%
I Kongsvinger	35%	29%	39%
I en annen kommune i Kongsvingerregionen	4%	3%	4%
I annen kommune i Innlandet	15%	25%	8%
I en kommune på Romerike	15%	9%	20%
I en annen kommune i Akershus	23%	15%	30%
I Sverige	2%	1%	3%
I Oslo	38%	40%	37%
Andre steder	8%	11%	6%
BASE	865	372	493
TOTAL	151%	147%	154%

9.5 Fylkestilhørighet i framtida

På spørsmål til innbyggerne om hvilket fylke de mener kommunen de bor i, bør tilhøre i framtida, er det også tydelige forskjeller mellom kommunene. I Nord-Odal er det 56 prosent som mener at kommunen bør tilhøre Innlandet, 30 prosent som svarer Akershus, og 13 prosent som svarer «vet ikke». I Sør-Odal er det 32 prosent som mener kommunen bør til Innlandet, og 58 prosent som mener at kommunen bør tilhøre Akershus. Her er det 10 prosent som svarer «vet ikke».

Tabell 33 Hvilket fylke mener du kommunen du bor i, bør tilhøre i framtida?

	TOTAL	Hvilken kommune bor du i?	
		Nord-Odal	Sør-Odal
Innlandet	43%	56%	32%
Akershus	45%	30%	58%
Vet ikke	12%	13%	10%
BASE	1100	495	605
TOTAL	100%	100%	100%

For å få et nærmere innblikk i hvem som mener hva i de to kommunene, har vi sett på hvordan vurderingene av fylkestilhørighet i framtida varierer med alder, kjønn og yrkesstatus. Tabell 34 og Tabell 35 viser svarfordeling etter alder. I Nord-Odal er det en større andel i de yngre aldersgruppene som fortsatt vil tilhøre Innlandet sammenlignet med de eldre aldersgrupper. Blant de under 30 år er det 66 prosent som vil tilhøre Innlandet, mens blant de som er 60 år eller eldre, er det 52 prosent som mener det samme. Det er

verdt å merke seg at andelen som svarer «vet ikke», er betydelig høyere i de to eldste aldersgruppene. Det er altså et flertall for å tilhøre Innlandet i alle aldersgrupper.

I Sør-Odal er det også høyere andel blant de to yngre aldersgruppene som ønsker å tilhøre Innlandet, men det er likevel et flertall som vil tilhøre Akershus. Blant de under 30 år er det 49 prosent som vil tilhøre Akershus, mens andelen i de to eldste aldersgruppene ligger over 60 prosent.

Tabell 34 Hvilket fylke mener du kommunen du bor i, bør tilhøre i framtida? Fordelt på alder. Nord-Odal.

	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60-99 år	Total
Innlandet	66 %	61 %	55 %	52 %	57 %
Akershus	29 %	33 %	25 %	32 %	30 %
Vet ikke	5 %	6 %	20 %	16 %	13 %
BASE	82	82	127	204	495
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 35 Hvilket fylke mener du kommunen du bor i, bør tilhøre i framtida? Fordelt på alder. Sør-Odal.

	Under 30 år	30-44 år	45-59 år	60-99 år	Total
Innlandet	38 %	39 %	27 %	29 %	32 %
Akershus	49 %	53 %	64 %	60 %	58 %
Vet ikke	13 %	8 %	10 %	11 %	10 %
BASE	100	133	154	219	606
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Dersom vi ser på svarfordelingene etter kjønn (jf. Tabell 36 og Tabell 37), er det ikke store forskjeller i vurderingene. I Sør-Odal er det en noen høyere andel menn enn kvinner som fortsatt vil tilhøre Innlandet. Det er også en noe større andel blant kvinnene i begge kommunene som svarer «vet ikke».

Tabell 36 Hvilket fylke mener du kommunen du bor i, bør tilhøre i framtida? Fordelt på kjønn. Nord-Odal.

	Mann	Kvinne	Total
Innlandet	57 %	56 %	56 %
Akershus	32 %	28 %	30 %
Vet ikke	11 %	16 %	13 %
N	252	243	495
Sum	100 %	100 %	100 %

Tabell 37 Hvilket fylke mener du kommunen du bor i, bør tilhøre i framtida? Fordelt på kjønn. Sør-Odal.

	Mann	Kvinne	Total
Innlandet	36 %	28 %	32 %
Akershus	55 %	60 %	58 %
Vet ikke	9 %	12 %	10 %
N	304	302	606
Sum	100 %	100 %	100 %

Dersom vi ser på yrkesstatus, ser vi visse variasjoner i svarene om framtidig fylkestilhørighet (jf. Tabell 38 og Tabell 39). Blant de som er ansatt i kommunal sektor, er det i Nord-Odal 48 prosent som vil tilhøre Innlandet, og 33 prosent som vil tilhøre Akershus. En betydelig andel (19 prosent) er usikre. Blant de som jobber i fylkeskommunal og statlig sektor, er det flere som vil tilhøre Akershus enn Innlandet. Det er imidlertid få svar fra innbyggere i disse yrkeskategoriene, noen som gjør at dataene er usikre. Ellers er det i Nord-Odal et klart flertall for å fortsatt tilhøre Innlandet blant de som jobber i privat sektor, og blant de som ikke er yrkesaktive.

I Sør-Odal er det klart flertall for å tilhøre Akershus i framtida uavhengig av yrkesstatus. Svarfordelingene for de ulike kategoriene for yrkesstatus varierer fra 56–63 prosent.

Tabell 38 Hvilket fylke mener du kommunen du bor i, bør tilhøre i framtida? Fordelt på yrkesstatus. Nord-Odal.

	Kommunal	Fylkeskommunal	Statlig	Privat	Ikke yrkesaktiv	Total
Innlandet	48 %	27 %	38 %	59 %	60 %	56 %
Akershus	33 %	64 %	43 %	30 %	27 %	30 %
Vet ikke	19 %	9 %	19 %	11 %	13 %	14 %
N	83	11	21	175	204	494
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 39 Hvilket fylke mener du kommunen du bor i, bør tilhøre i framtida? Fordelt på yrkesstatus. Sør-Odal.

	Kommunal	Fylkeskommunal	Statlig	Privat	Ikke yrkesaktiv	Total
Innlandet	27 %	25 %	30 %	35 %	31 %	32 %
Akershus	61 %	63 %	58 %	58 %	56 %	58 %
Vet ikke	12 %	13 %	12 %	7 %	13 %	10 %
N	95	8	43	227	232	605
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Innbyggerne fikk også et spørsmål om hvor viktig det er at Sør-Odal og Nord-Odal tilhører samme fylke (jf. Tabell 40). Vi ser at innbyggerne i Nord-Odal mener det er viktigere at kommunene tilhører samme fylke, enn innbyggerne i Sør-Odal. På en skala fra 1–6 der 1 er «ikke viktig» og 6 er «svært viktig», ligger de gjennomsnittlige svarene på 4,2 i Nord-Odal og 3,8 i Sør-Odal. Hele 40 prosent av innbyggerne i Nord-Odal mener det er svært viktig at kommunene tilhører samme fylke, mens tilsvarende andel i Sør-Odal er 29 prosent. At et flertall mener det er viktig, antar vi har sammenheng med det tette samarbeidet og samhandlingen mellom kommunene i dag.

Tabell 40 Hvor viktig er det at Sør-Odal og Nord-Odal tilhører samme fylke?

	Hvilken kommune bor du i?		
	TOTAL	Nord-Odal	Sør-Odal
1 Ikke viktig	20%	18%	22%
2	6%	5%	6%
3	12%	10%	14%
4	12%	11%	12%
5	16%	16%	17%
6 Svært viktig	34%	40%	29%
BASE	1100	495	605
Gjennomsnitt	4,0	4,2	3,8
TOTAL	100%	100%	100%

Avslutningsvis vil vi bemerke av innbyggerundersøkelsen er gjennomført samtidig med at utredningsarbeidet har foregått. Den ferdige utredningen har derfor ikke ligget til grunn for innbyggernes vurderinger. Det ble imidlertid holdt folkemøter i begge kommuner 9. april, hvor status og foreløpige erfaringer fra utredningsarbeidet ble presentert. Opptak fra disse møtene har blitt gjort tilgjengelig på kommunenes nettsider.

10. Vurdering av konsekvenser

10.1 Fordeler og ulemper

Basert på de undersøkelsene og analysene vi har gjennomført, vil vi her forsøke å summere opp det som synes å være de viktigste fordelene og ulempene ved et fylkesbytte fra Innlandet til Akershus. En viktig motivasjon for å vurdere fylkesbytte er å se på mulighetene for bedre integrering mot Akershus og Oslo for i større grad å kunne ta del i veksten som skjer i denne regionen. Kommunene sliter med svak befolkningsutvikling, og det er behov for tiltak for å styrke bosetting og næringsliv. Tallet på innbyggere og demografisk utvikling har også betydning for kommunal økonomi og det tjenestetilbudet kommunene kan levere til innbyggerne.

Ved å bli en del av Akershus vil kommunene inngå som en naturlig del av en helhetlig planlegging av fylket, noe som kan tenkes å få positiv betydning for utvikling av viktig infrastruktur og visse tjenester, som veier og kollektivmuligheter. Det kan være grunn til å anta at vedlikeholdet av fylkesveiene blir styrket som følge av høyere veistandard i Akershus enn i Innlandet. I utredningen fra Akershus fylkeskommune antar man vedlikeholdsutgifter kan bli høyere fordi fylkesveiene i Innlandet har større behov for oppgradering. Ved et eventuelt fylkesbytte vil odals-kommunene etter hvert bli innlemmet i Ruter sitt kollektivtransportsystem. For de som pendler med tog fra Skarnes, kan det på sikt gi et mer sømløst transportsystem med overganger fra toget til Ruters øvrige tilbud dersom de blir en del av Ruters takstområde. Ruter sitt prissonesystem er under evaluering, så det er vanskelig å si noe mer konkrete om effektene.

Flere mener også at det å være en del av Akershus kan bidra til at flere vurderer å bosette seg i kommunene. Dersom kommunene blir en del av en vekstregion, kan det gi positive effekter for utviklingen på lang sikt, men effektene vil være usikre, og det mange faktorer som vil ha betydning for utviklingen. I Akershus er det de mest sentrale kommunene på akse mellom Oslo og Gardemoen som har hatt den største veksten i befolkning og arbeidsplasser.

Det er lite som tyder på at kommunene vil få økt regionalpolitisk innflytelse ved et fylkesbytte. I fylkespolitikken i Akershus er det parlamentarisk styringssystem med et annet politisk flertall enn i odals-kommunene og Innlandet. Akershus består også av flere større bykommuner, noen som kan påvirke prioriteringene i fylkespolitikken. Dersom kommunene er mer opptatt av fylkespolitikken i Akershus enn i Innlandet og hvordan man kan sikre sterkere integrering av kommunene innover mot Akershus og Oslo, vil man likevel ha større muligheter for å fremme sine politiske interesser ved et fylkesbytte.

Selv om et fylkesbytte kan medføre positive effekter på befolknings- og næringsutvikling på lang sikt, vil det også være negative effekter som det er viktig å være oppmerksom på, spesielt i en overgangsperiode.

De viktigste negative effektene er knyttet til at begge odals-kommunene er en del av Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion og er sterkt integrert gjennom interkommunalt samarbeid i denne regionen, både på politisk nivå og tjenestenivå.

Det interkommunale samarbeidet omtales som godt, det er utviklet over flere år og er fortsatt under utvikling. Odals-kommunene deltar i dag i 30 interkommunale samarbeid i Kongsvingerregionen. Seks av disse omfatter kun Nord-Odal og Sør-Odal. Dersom odals-kommunene går ut av dette samarbeidet i Kongsvingerregionen, vil samarbeidet i regionen høyst sannsynlig svekkes. Innsatsen som man har lagt ned gjennom blant annet Kongsvingerregionen IPR og Klosser Innovasjon, vil bli redusert om én eller begge kommunene går ut av samarbeidet. Odals-kommunene har samlet sett en viktig betydning for dette samarbeidet, både økonomisk og politisk. Dersom utviklingsarbeidet i Kongsvingerregionen blir skadelidende, vil det være negativt for både Kongsvingerregionen som helhet og for odals-kommunene. Utviklingen i odals-kommunene er også avhengig av utviklingen i Kongsvingerregionen. For begge kommunene er Kongsvinger en viktig ut- og innpendlingskommune. Innenfor en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion vil positiv utvikling med etablering av nye arbeidsplasser ett sted i regionen ha positive ringvirkninger i utviklingen av bo- og arbeidsmarkedsregionen som helhet.

Kommunene har en nærings- og landbruksstruktur som er mer lik Kongsvingerregionen og Innlandet. Det samme gjelder også en rekke andre samfunnstrekk og -utfordringer, som for eksempel folkehelseutfordringene. Flere understreker at det vil være en fordel å fortsatt tilhøre Innlandet med tanke på å samarbeide om å finne felles løsninger på felles utfordringer. Innlandet fylkeskommune har et mer distriktsrettet fokus sammenlignet med Akershus fylkeskommune. Det regionale næringssamarbeidet, samt tilgangen til distriktsrettede virkemidler og næringsapparat, er noe man sannsynligvis vil få dårligere tilgang på ved en overgang til Akershus.

Ved et fylkesbytte vil odals-kommunene skifte tilhørighet for 14 av 25 statlige regioner. De viktigste er kanskje Statsforvalteren, Innovasjon Norge, Kartverket, Mattilsynet, NAV og politietaten. De fleste kommunene i Akershus hører også til et annet bispedømme. Med flere av disse statlige virksomhetene er det etablerte samarbeidsstrukturer, fagnettverk og møteplasser på ulike nivåer som må avsluttes og etableres på nytt ved et fylkesbytte. Spesielt i en overgangsfase vil dette være tids- og ressurskrevende prosesser hvor de langsiktige gevinstene er usikre.

Et fylkesbytte vil innebære at man kommer inn under Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Statsforvalteren har ansvar for mange ulike oppgaver og funksjoner og er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Dersom kommunene mener at interessene er mer sammenfallende med interesse til andre kommuner i Innlandet, enn kommunene i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, kan det være en fordel å fortsatt tilhøre Innlandet. Det er grunn til å anta at Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus skal ivareta og formidle et langt bredere sett av kommunale interesser enn Statsforvalteren i Innlandet.

For NAV Odal, som i dag er et samarbeid mellom Nord-Odal, Sør-Odal og NAV Innlandet, vil et fylkesbytte innebære overgang til NAV Øst-Viken og endret samarbeid med arbeidslivssenter, flyktningtjenesten, voksenopplæringen, fylkeskommunen, statsforvalteren, kommunene, næringslivet og tiltaksbedriftene i Kongsvingerregionen. Det vil også kunne medføre endringer i tilbud og tilgjengelighet for brukerne. En del arbeidsrettede tiltak vil primært tilbys på Lillestrøm og Ullensaker ved et eventuelt fylkesbytte, og noen av brukerne vil få lengre reisevei. Samtidig vil tilgang til markedsarbeidet i NAV Øst-Viken kunne ha positive effekter ved at innbyggerne får tilgang til flere stillinger.

Innbyggerne i Nord-Odal og Sør-Odal har ulike preferanser når det gjelder fylkestilhørighet i framtida. I Nord-Odal er det 56 prosent av innbyggerne som fortsatt vil tilhøre Innlandet, mens 58 prosent av innbyggerne i Sør-Odal vil tilhøre Akershus. Dette gjenspeiler at Sør-Odal er sterkere integrert innover mot Akershus når det gjelder arbeid/pendling, handel og bruk av kultur- og fritidstilbud. Her har Nord-Odal en sterkere integrering mot nabokommunene i Innlandet. I den forbindelse er det interessant å merke seg at et flertall i begge kommunene mener det er viktig at Sør-Odal og Nord-Odal tilhører sammen fylke i framtida. Flertallet som mener at dette er viktig, er imidlertid noe større i Nord-Odal enn i Sør-Odal. I Nord-Odal er det hele 40 prosent av innbyggerne som mener det er svært viktig. Det ser ut til ha sammenheng med at kommunene har felles interesser på ulike områder, deltar i de samme samarbeidene i Kongsvingerregionene, har flere interkommunale samarbeid som kun omfatter disse to kommunene, og at det er stor pendling mellom kommunene.

10.2 Samlet vurdering og anbefaling

Odals-kommunene har i dag et nært samarbeid med nabokommunene i Kongsvingerregionen om felles utfordringer. Kongsvingerregionen har jobbet målrettet og godt med mange av disse felles utfordringene. Dette innebærer å jobbe for å skape en sterkere region og for å bedre bli hørt i Innlandet hvor Mjøsregionen blir sett på som dominerende.

I praksis vil valget av fylkestilhørighet være et strategisk valg som handler om hvilken framtid man har mest tro på. Innlandet er blitt et stort fylke med mange små kommuner. Akershus er på sin side et mindre fylke målt i antall kommuner, men hvor man har noen store vekstkommuner. Man vil ved et fylkesbytte fremdeles være en utkant, men i en vekstregion. Dette kan få positive konsekvenser for kommunene på lang sikt. Det er imidlertid svært usikkert om i hvilken grad mulige positive effekter vil bli realisert. Samtidig er det også viktig å være klar over at et fylkesbytte kan medføre betydelige ulemper knyttet til omstillingsarbeidet, i alle fall i en overgangsperiode. På lang sikt kan man tenke at ulempene blir oppveiet av fordeler. Man opparbeider seg nye relasjoner og nettverk. Dette er imidlertid ventet å kunne ta lang tid, og de direkte «gevinstene» er usikre.

Uansett hvilken vei man velger, så er det av stor betydning for utviklingen hvordan kommunene og fylkeskommunen tilrettelegger for at denne utviklingen skal skje. Om det er Innlandet og Kongsvingerregionen sin mer distriktsorienterte eller Akershus sin mer markedsbaserte strategi som vil være mest effektiv i denne sammenheng, er vanskelig å spå på forhånd. Som vi så i kapittel 5.4, så synes de viktigste forskjellene å være at Akershus har mer by- og næringslivsorientert tilnærming med vekt på innovasjon, teknologi, konkurransekraft og pendlervennlig infrastruktur, mens Innlandet vektlegger en sterkere offentlig rolle i næringsutviklingen, som innebærer mer direkte bistand og et høyere støttenivå til bedrifter, med vekt på landbruk, reiseliv og desentraliserte tjenester.

Begge kommunene er i dag en del av Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion. I utgangspunktet bør ikke fylkesgrensene dele opp eksisterende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Samtidig er det slik at begge odals-kommunene, og spesielt Sør-Odal, har stor pendling innover mot Akershus og Oslo. Dersom det for arbeidet med framtidig samfunnsutvikling er ønskelig å styrke denne samhandlingen og interaksjonen, kan det være et argument for å bytte fylke.

Det er vanskelig å gi klare anbefalinger om å søke fylkesbytte eller ikke. Fordelene med et eventuelt fylkesbytte synes å være noe større for Sør-Odal enn Nord-Odal. Det er Sør-Odal som i dag har størst interaksjon over fylkesgrensa, og blant innbyggerne synes det å være et klart flertall som er positive til et fylkesbytte. Dersom Sør-Odal velger å søke fylkesbytte, vil det være et strategisk valg der man på lang sikt ser seg tjent med en sterkere integrasjon mot Akershus som vekstregion. Man må også være bevisst på at det vil ta lang tid å realisere eventuelle gevinster, og at disse vil være usikre. I en overgangsperiode må man akseptere negative konsekvenser knyttet til svekkelse av dagens interkommunale samarbeid og samhandlingen med fylkeskommunale aktører og statlige etater på regionalt nivå. Det vil også kreve tid og ressurser å bygge tilsvarende relasjoner i et annet fylke. Det kan virke hemmende på arbeidet med tjeneste- og samfunnsutvikling i overgangsperioden.

Nord-Odal har sterkere integrasjon mot kommunene i Innlandet og identifiserer seg i større grad med utfordringsbildet blant kommunene i dette fylket. Et flertall ønsker fortsatt fylkestilhørighet til Innlandet. Samtidig har Nord-Odal interesse av tettere integrasjon mot Akershus med tanke på varetransport, arbeidsmarked og pendling, og et klart flertall av innbyggerne i Nord-Odal er opptatt av at Nord-Odal og Sør-Odal skal tilhøre samme fylke i framtida. Det er også et flertall blant innbyggerne i Sør-Odal som mener det, men ikke i like stor grad. I og med at det er tett samarbeid mellom Nord-Odal og Sør-Odal, er det uheldig dersom fylkesgrensa havner mellom kommunene. Det vil komplisere det interkommunale samarbeidet som kun omfatter disse to kommunene. Hva den ene kommunen bestemmer seg for å gjøre, kan dermed få betydning for valget i den andre. Vi anbefaler derfor at kommunene har politisk dialog om dette i forbindelse med beslutningsprosessen. Dersom f.eks. Sør-Odal, hvor et flertall av innbyggerne er positive til fylkesbytte, velger å søke om fylkesbytte til Akershus, kan det ha betydning for vurderingene i Nord-Odal.

Litteratur

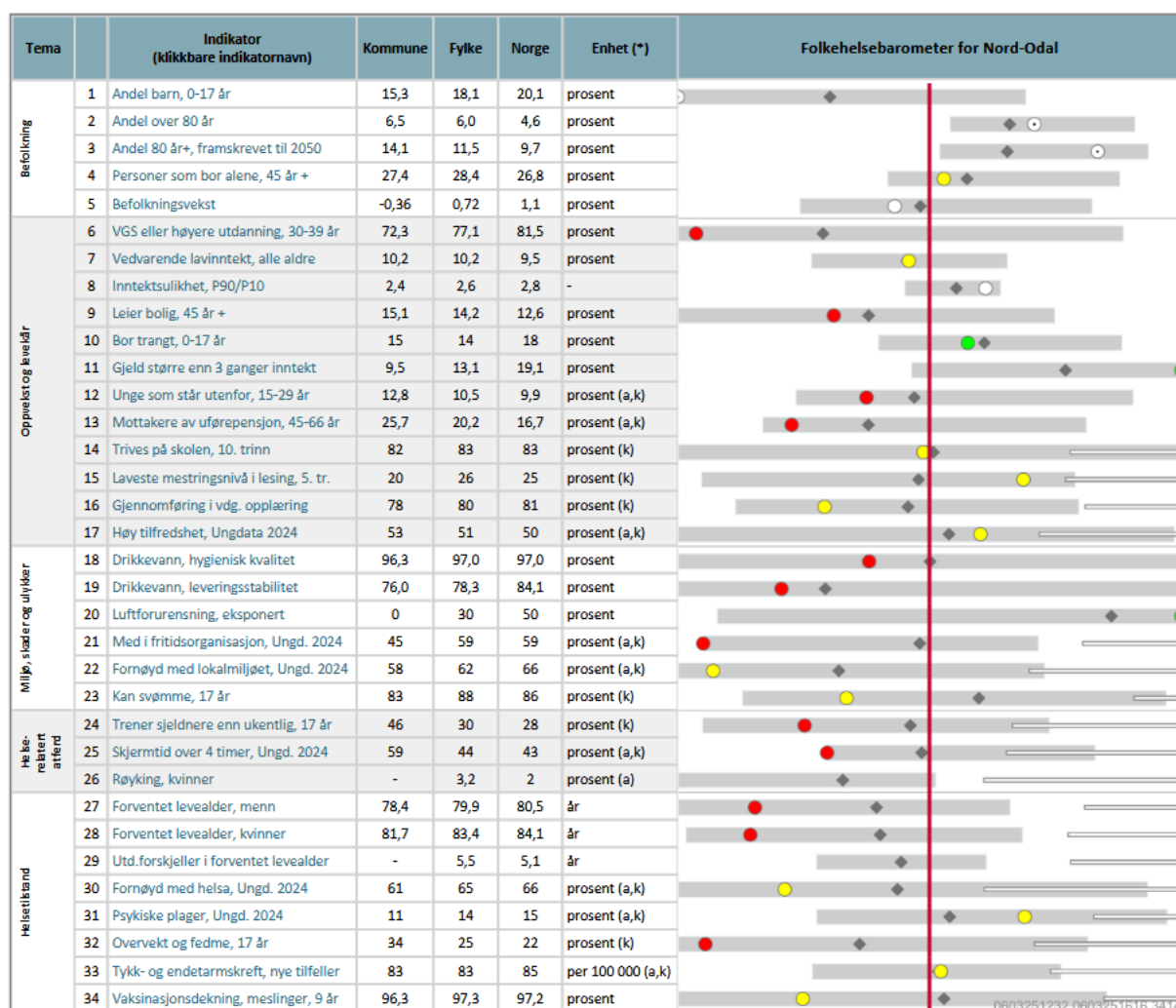
- Akershus fylkeskommune 2025. *Utredning av konsekvenser for Akershus fylkeskommune av et eventuelt fylkesbytte for Sør- og Nord-Odal kommuner. En administrativ utredning.* Akershus, april 2025
- Baldersheim, H. & T. Strand. 1988. *Byregjering i Oslo kommune. Hovedrapport fra et evalueringsprosjekt.* Oslo: NIBR Rapport 1988:19.
- Baldersheim, H. 2005. From Aldermen to Ministers: The Oslo Model Revisted, in Berg, R. & Nirmala R., ed., *Transforming Local Political Leadership.* Basingstoke: Palgrave. Lotsberg 1989
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt 2020. *Tiltak for å stimulere til økt innovasjon og utvikling i små distriktskommuner.* Telemarksforskning. Rapport 549.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund.* Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A. 2016 *Regional plan og kommuneoverskridende arealutfordringer.* Telemarksforskning. TF-notat 54/2016.
- Brandtzæg, B.A., Lunder, T.E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G. 2019. *Utredning om små kommuner.* Telemarksforskning. Rapport nr. 4732020,
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E., Storm, H.N., & Kvernenes, M.S. 2021. *Utredning av framtidig fylkestilhørighet for Sveio kommune.* Telemarksforskning. Rapport 630.
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E., Storm, H.N., & Kvernenes, M.S. 2021. *Utredning av framtidig fylkestilhørighet for Sveio kommune.* Telemarksforskning. Rapport 630.
- Buck, M., H.P. Saxi & Willumsen, T. 2015. *Tromsøparlamentarismen.* Universitetet i Tromsø.
- Bukve, O. & Saxi, H.P. 2013. *Parliamentarism in Norwegian Regions: Majority Rule and Excluded Opposition,* in *Local Government Studies.* Vol. 40, No 2, 163-181.
- Ekspertutvalget for kommunereformen 2014 a. *Ekspertutvalgets delrapport: Kriterier for god kommunestruktur.*
- Ekspertutvalget for kommunereformen 2014 b. *Ekspertutvalgets sluttrapport: Kriterier for god kommunestruktur.*
- Fimreite, A.L., Klausen, J.E., Kvalvåg, S., Myrvold T.M. & Opedal S. 2003. *Styringsystem i storby. Evaluering av styringsystemet i Bergen kommune.* Bergen: Rokkansentret, Rapport 4. Saxi 2006, 2007
- Fylkesrådet i Akershus 2023. *Politisk plattform for fylkesrådet 2023-2027.*

- Generalistkommuneutvalget 2023. NOU 2023: 9. *Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Groven, S. og Storm, H.N. (2017). *Kongsvingerregionen. Veivalget: Viken eller Innlandet*. Telemarksforskning. TF-notat nr. 51/2017.
- Gundersen, F. Holmen, R.H. & Hansen, W. 2019. *Inndeling i BA-regioner 2020*. Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 1713/2019.
- Hagen, T. P., Myrvold, T.M., Opedal, S., Stigen I.M. & Østtveiten, Ø.S. 1999. *Parlamentarisme eller formannskapsmodell. Det parlamentariske styringsystemet i Oslo sammenlignet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. Oslo: NIBRs Plusserie 3-99.
- Innlandet fylkeskommune 2022. *Handlingsprogram for fylkesveger 2022-2025*.
- Innlandet fylkeskommune 2025. *Utredning av mulig fylkesbytte for Nord- og Sør-Odal*.
- Innlandsstrategien (2024–2028). *Sammen bygger vi Innlandet. Innlandet fylkeskommune*.
- Innovasjon Norge 2024. *Regional oppdragsgiverrapport Akershus 2024*
- Innovasjon Norge 2024. *Regional oppdragsgiverrapport Innlandet 2024*.
- KS 2023. *Vedlikeholdsetterslepet på fylkesveg øker*: <https://www.ks.no/om-ks/hva-gjor-vi/faste-moter-med-regjeringen/konsultasjonsmoter-2023/vedlikeholdsetterslepet-pa-fylkesveg-oket/>.
- Magnussen, E. & Brandtzæg, B.A. (2023). *Evalueringsrapport av Partnerskap for næring og kunnskap Buskerud*. Telemarksforskning. Rapport nr. 723.
- Magnussen, E., og G. Magnussen. 2020. *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner*. En sammenstilling av erfaringer. Telemarksforskning. Rapport nr. 546.
- Magnussen, Erik. 2020. *1+1=3? Regionale partnerskap i møte med store samfunnsutfordringer*. Telemarksforskning. TF-notat nr. 31-2020.
- Meld. St. 18 (2016–2017) *Barekraftige byer og sterke distrikt*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024). *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet
- Meld. St. 5 (2019–2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden – Distriktsmeldingen*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Myrvold, T.M. and H. Østtveiten 1999. *All makt i denne sal? Evaluering av de politiske organene*. NIBR notat 113.
- Saxi 2015. *Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune*. Notat. Universitetet i Nordland.
- Saxi, H.P., O. Bukve, A. Gjertsen, A. Gustavsen og A. Langeland. 2014. *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv*. UiN-rapport nr. 4. Universitetet i Nordland.
- Statsforvalteren i Innlandet 2024. *Statsforvalteren i Innlandets vurdering av Gran kommunes søknad om fylkesbytte*.
- Vareide, K. (2023). *Hvordan skape vekst? Kan steder påvirke sin egen vekst? Regional utvikling, sentralitet og attraktivitet?* Cappelen Damm Akademisk.
- Vista Analyse 2018. *Hva har skjedd med fylkesveiene etter Forvaltningsreformen?* Rapport nr. 2018/14.
- WSP 2024. *Strategisk blikk på samarbeid i Kongsvingerregionen*. Rapport fra WSP Norge.

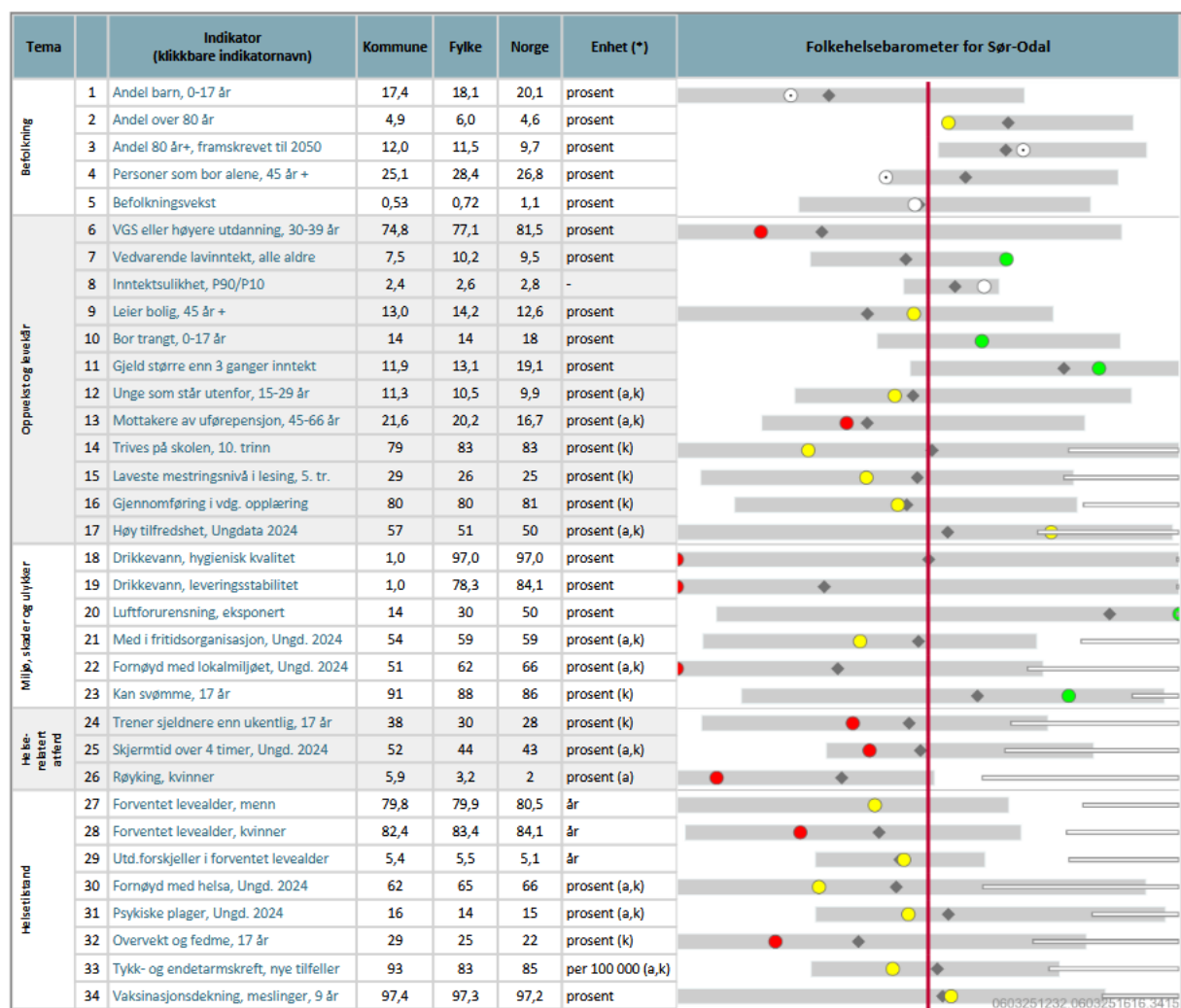
Vedlegg

Folkehelseprofiler

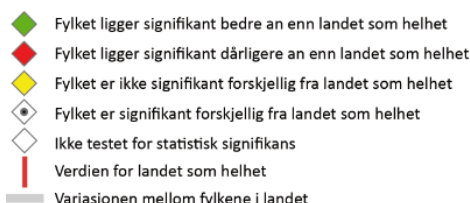
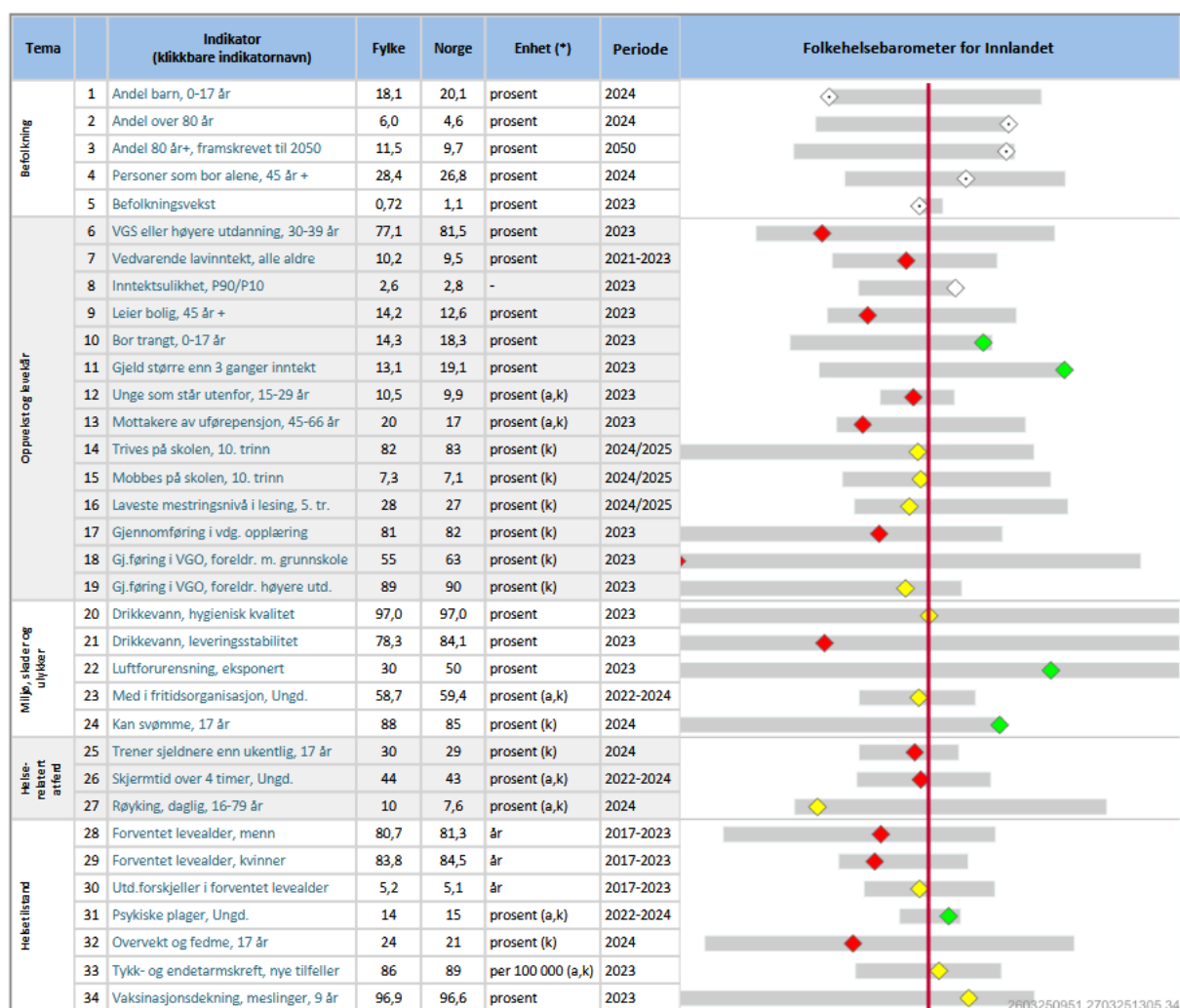


- Kommunen ligger signifikant bedre enn landet som helhet
- Kommunen ligger signifikant dårligere enn landet som helhet
- Kommunen er ikke signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Kommunen er signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Ikke testet for statistisk signifikans
- ◆ Verdien for fylket (ikke testet for statistisk signifikans)
- Verdien for landet som helhet
- Variasjonen mellom kommunene i fylket
- De ti beste kommunene i landet

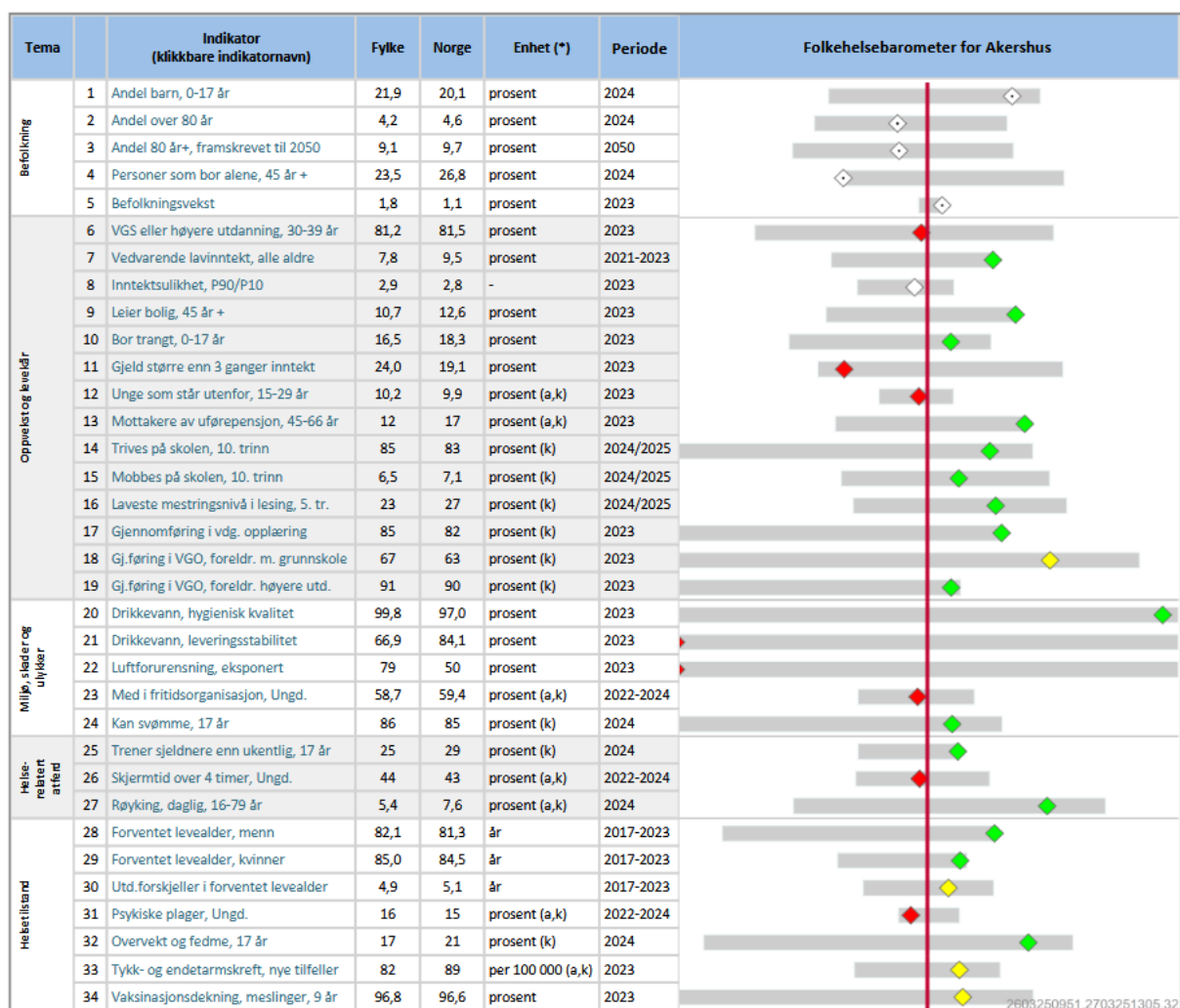
Figur 27 Folkehelseprofil 2025 for Nord-Odal. Hentet fra Helsedirektoratet.



Figur 28 Folkehelseprofil 2025 for Sør-Odal. Hentet fra Helsedirektoratet.



Figur 29 Folkehelseprofil 2025 for Innlandet Hentet fra Helsedirektoratet.



Figur 30 Folkehelseprofil 2025 for Akershus Hentet fra Helsedirektoratet.