

Fylkesmannen i Hedmark

Postboks 4034
2306 Hamar

Dato: 24.06.2016

Rådmannen

Vår ref: 2014/190 - 7125/2016
Deres ref:
Arkiv: 026

Saksbehandler: Anne-Ragni K. Amundsen
Telefon:

Kommunereformen - svar fra Åmot kommune

Vi viser til Fylkesmannens brev av 25. september 2014 hvor det henvises til Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev fra august 2014 der kommunene ble invitert til å delta i reformprosessen. I Fylkesmannens brev av 17. mars 2015 ble kommunene bedt om å behandle en kommunestyresak om kommunereformen og gi tilbakemelding til Fylkesmannen innen 1. juli 2016.

Kommunestyret i Åmot sluttbehandlet sak om kommunereformen i sitt møte 15. juni d.å., med følgende behandling:
«Formannskapetets forslag til innstilling punkt 1 ble vedtatt med 17 stemmer for og 2 stemmer imot. Formannskapetets forslag til innstilling punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Vedtak Kommunestyret 15.06.2016:

1. Åmot kommune består som egen kommune.
2. Åmot kommune er åpen for å inngå et utstrakt interkommunalt samarbeid med kommuner i Sør- Østerdal.
Lokaliseringsdebatt skal ikke være til hinder for at nødvendige løsninger vedtas.»

I vedlagte dokumenter til dette brevet framgår hvilke prosess som har vært gjennomført i forbindelse med kommunereformarbeidet i Åmot kommune.
I dokumentene framkommer også argumenter og grunnlag for kommunestyrets endelige vedtak.

Vi ønsker i tillegg å framheve følgende forhold som er spesielle for Åmot kommune og som også er bakgrunn for kommunestyrets vedtak:

Kommuneøkonomien

Åmot kommune har kontroll over egen økonomi. Kommunen har foretatt store infrastrukturinvesteringer blant annet som følge av forsvarsets etablering, og vi har derfor et relativt høyt gjeldsnivå. Samtidig har kommunen betydelige egne inntekter (20-25 millioner kroner årlig) som følge av utbygging av vannkraft gjennom lang tid. Vi vil få økte inntekter i

størrelsesorden 4 mill kr/år som følge av utbygging av vindkraft på Raskiftet og kommunen har ikke innført eiendomsskatt i hele kommunen. Kommunen har dermed egne inntekter langt ut over det som er vanlig i Hedmark og som gjør oss i stand til å håndtere den store gjeldsbelastningen. Kommunesammenslåing med nabokommuner vil ikke bedre vår situasjon.

Rena leir er den nyeste leiren i Norge og en av de største leirene i Norden med over 2 000 ansatte og vernepliktige soldater. Det er et stort antall ansatte i forsvaret som arbeider i Rena Leir og som bor på Rena uten å melde flytting. Kommunen arbeider med å løse denne utfordringen som selvsagt innebærer en viktig mulighet for styrkning av kommuneøkonomien.

Samfunnsutviklingen

Åmot har nylig vedtatt ny kommuneplan som redegjør grundig for samfunnsutviklingen. Kommuneplanen ligger til grunn for arbeidet vi har gjort med kommunereformen og er førende for hvordan vi utvikler kommunen. Den beskriver hvordan kommunestyret ser for seg utviklingen av kommunen på kort sikt og framover mot 2030.

Hjørnesteinsbedrifter som Forsvaret og Høgskolen er særlig viktige for utviklingen av Rena og Åmot og har betydd mye for infrastrukturen. Kommunen ønsker å legge til rette for en fortsatt sterk utvikling. Vi arbeider derfor systematisk med en rekke tiltak alene og sammen med andre for å bidra til utvikling av høgskolen og forsvaret og samarbeidet mellom de to. For eksempel gjennom samarbeid med Bardu, Målselv og Elverum (i «Nord-sør-alliansen») søker vi å ivareta veteranene og deres familier som følge av de særskilte utfordringene som følger av flytting, pendling og internasjonal tjeneste for ansatte i forsvaret.

Etableringen av **Rena leir** har ført til økt innflytting av unge familier med barn. I følge beregninger som kan foretas på regjeringens nettsted «Ny kommune.no» er prognosene for befolkningsutviklingen i Åmot på kort og lang sikt sterkere enn i regionsenteret Elverum. Befolkningssammensetningen utvikler seg også gunstigere i Åmot enn i alle andre kommuner i regionen.

Høgskolen (Campus Rena) er en stor arbeidsplass med ca 80 ansatte og rundt 3 000 studenter. Studentmiljøet er aktivt med blant annet idrettslag, studentpub og kulturgrupper. Både Forsvaret og studentmiljøet har en positiv påvirkning på kommunens øvrige kultur- og idrettsengasjement. Et stort antall studenter bor på studiestedet i studietiden. Vi har beregnet at denne gruppen representerer en samlet etterspørsel i lokalsamfunnet på om lag 100 millioner kroner. Kommunen arbeider nå også med å få flere studenter til å melde flytting til kommunen mens de bor her. Vi har inntrykk av at dette kan gi verdifull tilvekst til folketallet.

Rena er nå et godt etablert kommunesentrum hvor det er gjennomført store investeringer i sentrumsutviklingen og i ny VA-infrastruktur. Det ligger dermed godt til rette for videre utbygging av boliger for forsvarsansatte, studenter og andre grupper. Kulturhus med kino og bibliotek, Rena idrettspark med offentlige svømmebassenger og Høgskolen innebærer at det er etablert et kompakt og topp moderne kommunesenter midt i Østerdalen. En kommunesammenslåing med for eksempel Elverum ville svekke dette senteret ved at viktige sentrumsfunksjoner ville kunne bli flyttet ut.

Lokaldemokratiet

Åmot kommune har et godt fungerende lokaldemokrati med god rekruttering til de politiske partiene, 7 aktive politiske partier, og egne grendeutvalg for å ivareta utviklingen på Deset og i Osen spesielt. Etter oppfordring fra fylkesmannen har vi gjennomført innbyggerundersøkelse om kommunereformen som viser at 3 av 4 som har tatt standpunkt ønsker at Åmot skal fortsette som egen kommune. Innbyggerne gir sterkt uttrykk for at de foretrekker samarbeid med nabokommunene framfor sammenslåing. Kommunestyret har vedtatt at vi vil gjennomføre folkeavstemning om kommunesammenslåing dersom fylkesmannen anbefaler at kommunen skal slås sammen med en eller flere nabokommuner.

Kommuneplanen og kommunereformprosessen medfører større fokus på utviklingen av interkommunale løsninger. Åmot har et begrenset omfang av interkommunalt samarbeid og benytter blant annet eierskapsmelding for å sikre den demokratiske kontroll og styring på samarbeidet. Kommunen ser muligheter for å utvide samarbeidet. Særlig ser vi at det vil være nyttig både for å løse oppgaver internt, men også for regionen. I tillegg til de allerede eksisterende interkommunale ordningene, jobbes det pr i dag med ulike mer administrative interkommunale samarbeidsløsninger særlig med Stor-Elvdal kommune. Felles IKT-plattform i SÅTE-kommunene gir større muligheter for dette.

Med hilsen

Ole Gustav Narud /**sign**/
Ordfører

Randi Dørum /**sign**/
Rådmann

Vedlegg

- 1 Saksfremlegg - Kommunereformen - videre prosess med 8 vedlegg
- 2 Saksfremlegg - Kommunereformen - sluttbehandling med 5 vedlegg

Rådmannen

Vår ref.: 2014/190 - 3317/2016
Arkiv: 026

Saksbehandler: Anne-Ragni K. Amundsen
Dato: 01.04.2016



www.amot.kommune.no

Saksframlegg

Kommunereformen - videre prosess

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Vedlegg som følger saksframlegget:

- 1 Brev av 25.09.2014 fra Fylkesmannen om Kommunereformen - prosessen i Hedmark
- 2 Saksframlegg kommunestyret 06.05.2015
- 3 Brev av 28.10.2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om videre arbeid med kommunereformen
- 4 Kommunestyrets høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet brev av 17.12.2015 - høring om forslag til nytt inntektssystem
- 5 Kopi av brev av 01.02.2016 fra Fylkesmannen til ordfører i Trysil kommune
- 6 Rapport fra BDO - Utredning av kommunestruktur i Sør-Østerdal
- 7 Kartlagt samarbeidsområder 01.03.2016
- 8 Framdriftsplan

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Kommunestyret vedtar vedlagte framdriftsplan.
2. Det avholdes åpent møte i siste halvdel av mai med ekstern innleder og lokal partilederdebatt.
3. Ungdommen involveres i prosessen gjennom Ungdomsrådet.
4. Det gjennomføres eventuelt en folkeavstemming etter 1. oktober 2016.

Bakgrunn

Stortinget behandlet 18. juni 2014 kommuneproposisjon 2015 (Prop.95 S) hvor kommunereformen var en del av denne. Som oppfølging inviterte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i august 2014 alle kommunene til å delta i en prosess om en gjennomgang av kommunestrukturen i Norge.

Regjeringens ønsker med kommunereformen å styrke lokaldemokratiet. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet for å ivareta rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en god måte for sine innbyggere. Kommunereformen

skal sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, gi bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Kommunenes oppgave i prosessen er å vurdere om de kan klare å gi framtidig tjenestetilbud som egen kommune på en god nok måte, og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner. Det er frivillig om det skal gjøres endringer, men det kan likevel i slutfasen av prosessen komme pålegg.

I brev fra Fylkesmannen av 25.09.2014 (vedlegg 1) legges det en tidsplan hvor all kommuner skal ha avklart sin framtidige struktur våren 2016. Kommunene har frist til 1. juli med å gi tilbakemelding om sine vedtak.

Avslutningen av de regionale prosessene skal skje innen 2016 ved at fylkesmannsembetet oversender anbefalingsbrev til departementet.

Regjeringen planlegger å fremme en samlet proposisjon til Stortinget om ny kommunestruktur våren 2017, dvs før stortingsvalget. Reformen varer fram til nasjonale vedtak er fattet innen 1. januar 2018. Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger til grunn at en eventuell sammenslåing av kommuner som et utgangspunkt vil iverksettes senest fra 1. januar 2020.

Åmot kommune må nå ta stilling til det videre arbeid med reformen slik at det er mulig å fatte et endelig vedtak innen sommeren 2016.

Saksopplysninger:

Åmot kommunes arbeid med kommunereformen framgår av saksframlegg behandlet i kommunestyret 06.05.2015 (vedlegg 2) hvor kommunestyret gjorde følgende vedtak:

- «1. Åmot kommune anser det som et behov å få nærmere utredet hvordan utvikling av samarbeid mellom kommunene i Sør-Østerdalsregionen kan gjennomføres innenfor blant andre fagområdene eksempel: Post/ arkiv, Lønn, regnskap og fakturering, HR/personalforvaltning, Oppvekstkontor-PP- tjenester, Barneverntjenesten, Helsesøstertjenesten, Folkehelse, Kultur/kulturarrangementer, Plankontor, Landbruksforvaltning, Byggesak- og tilsynsforvaltning, Geodata og matrikkelføring samt Eiendomsskatt. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.
2. Når det gjelder kommunegrensene har det i mange år vært på tale at Steinvik-området, Sjølisand og Slettås med fordel kunne tillegges Åmot. Det har ikke på samme måte vært på Tale å legge deler av Åmot til andre kommuner. Åmot anser det som hensiktsmessig at disse grensejusteringene blir utredet nærmere. Initiativet til slike grensejusteringer må imidlertid komme fra innbyggerne i de berørte områdene.
3. Åmot kommune ser det som nødvendig å få utredet muligheter og utfordringer ved kommunereformen i vår region før vi tar noe endelig standpunkt. Åmot kommune registrerer at noen kommuner har nevnt Åmot som aktuell.
4. Åmot kommune mener prinsipielt at eventuelle forslag om endringer i kommunestrukturen bør legges ut til folkeavstemning. En folkeavstemning bør gjennomføres i tilknytning til et valg slik at valgdeltakelsen blir høyere i begge avstemninger. Innbyggerhøringer vil ikke kunne erstatte en folkeavstemning, men den kan gjøres i forkant.

5. *Ungdommen er også meget viktig å forholde seg til i forbindelse med kommunereformen. Åmot kommune anbefaler at det arrangeres et regionalt ungdomsseminar i regi av Regionrådet som del av oppfølgingen av møtet 22. mai 2015.»*

I september 2015 var det kommunevalg og nytt kommunestyre ble valgt. Dette medførte også ny flertallsposisjon i kommunen.

I forbindelse med behandlingen av budsjett 2016 i møte 09.12.2015 vedtok kommunestyret blant annet følgende i pkt 14:

«Kommunestyret konstaterer at regionrådet har engasjert eksterne konsulenter for å utrede kommunesammenslåing i Sør-Østerdalen. Kommunestyret anser det for uaktuelt for Åmot å slå seg sammen med andre kommuner. Kommunene i Sør-Østerdal bør samarbeide om å løse oppgaver sammen i de tilfellene der det er hensiktsmessig. Det videre utredningsarbeidet i regi av regionrådet må først og fremst analysere hvordan samarbeidet nå fungerer og hvordan et slikt samarbeid kan utvikles til å bli bedre i framtida.»

På bakgrunn av kommunevalget og nyvalgte kommunestyrer sendte Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut brev av 28.10.2015 om «Videre arbeid med kommunereformen» (vedlegg 3) med følgende stikkord av innholdet:

Hensikten med reformen

- *skape bedre velferdstjenester, der folk bor, nå og i framtiden*
- *utvikle en kommunesektor med kraft og handlingsrom*

«Kommunereformen – oppdraget fra Stortinget

- *Målet om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne der de bor er grunnleggende for å sikre gode lokalsamfunn i hele landet.*
- *Ønske om å ta vare på og videreutvikle den norske og nordiske modellen med sterke velferdskommuner som har stort lokalt selvstyre.*
- *Styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet. Det vil si bedre styring av arealbruk, boligbygging, transport, næringsutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap og miljø og klima.*
- *Gjøre kommunene så økonomisk solide at de kan takle uforutsette hendelser, drive effektivt og løse oppgaver som ikke er lovpålagte.*
- *Kommunereformen skal styrke lokaldemokratiet.*
- *Større kommuner kan ta ansvar for flere oppgaver. Det kan gi grunnlag for å redusere den statlige detaljstyringen. Vi ønsker kommuner som kan løse sine oppgaver selv og ikke er avhengige av nabokommuner for å løse lovpålagte oppgaver.*

Samfunnsmessige endringer

Mye er endret siden siste store endring av kommunestrukturen på begynnelsen av 1960-tallet:

- *Kommunikasjonsmulighetene er bedret*
- *Næringsstrukturen er forandret*
- *Bosettingsmønsteret har endret seg som følge av tiår med sentralisering.*
- *Omfang av og innhold i offentlige tjenester er blitt flere og mer komplekse*
- *Kravene til fagkompetanse og tverrfaglig samarbeid har økt både i tjenesteytingen og forvaltningen*
- *Forventningene til innbyggere og næringsliv er noe helt annet enn for 50 år siden.*

Milepæler i reformen

- Ved behandling av Kommuneproposisjonen viste et flertall til Innst. 300 S (2013-2014) der det heter at «alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma». Flertallet mener at det i begrepet «utredningsplikt» ligger til grunn «at alle kommunar skal ta aktivt del i kommune-reforma. Dette innebærer blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli.»
- En grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere involveres, gir kommunestyrene et godt grunnlag for å fatte vedtak innen 1. juni 2016 om hvordan de skal møte framtiden utfordringer.
- Både regjering og stortingsflertall har gitt uttrykk for at kommunereformen bygger på frivillighet og gode lokale prosesser.
Unntak fra frivillighetsprinsippet kan likevel være aktuelt i helt spesielle situasjoner for at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Nytt inntektssystem?

I Kommuneproposisjonen for 2016 (Prop. 121 S (2014-2015)) ble det varslet at regjeringen ville foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og at forslaget til nytt inntektssystem vil bli presentert i kommunesporposisjonen for 2017. Det nye inntektssystemet skal sees i sammenheng med kommunereformen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte 17.12.2015 ut på høring et forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

Denne høringen ble behandlet i egen sak i kommunestyret 17.02.2016, i sak 16/18 og det vises til denne behandlingen. Kommunestyrets høringsuttalelse til forslaget til nytt inntektssystem ligger vedlagt (vedlegg 4).

I følge KS vil det framlagte forslag til nytt inntektssystem for Åmot kommune innebære en reduksjon i rammetilskudd pr år på kr 4.047.000,-, dersom det mest ytterliggående forslaget til strukturkriterie legges til grunn.

Hvordan endelig utforming av det nye strukturkriteriet blir, vil som nevnt først bli presentert i kommuneproposisjonen for 2017, og endelig vedtak om inntektssystemet vil bli fattet i forbindelse med statsbudsjettet høsten 2016.

I kommunestyrets høringsuttalelse påpekes den usikkerhet forslaget til nytt inntektssystem skaper for små kommuner. Det heter videre i uttalelsen at «Det framstilles som om endringene vil ramme kommuner som har «valgt å være små» og at kommuner som er «frivillig små» kan unngå kraftige økonomiske kutt ved å slå seg sammen med nabokommuner. Disse kommunene skal da få beholde sine inntekter i 15 år som belønning for at de har gjennomført kommunesammenslåing. Denne framgangsmåten er uforsvarlig.

Flertallet på Stortinget har vedtatt en kommunereform og har bedt alle kommuner om å utrede muligheten for sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Samtidig har flertallet på Stortinget også sagt at det skal være reell frivillighet for kommunene og at innbyggernes og kommunenes syn skal respekteres dersom de ikke ønsker sammenslåing.

Åmot kommune forventer derfor at:

- Regjeringen ikke gjør inntektssystemet for kommunene til et virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesammenslåing.
- Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlige utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand

for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringene er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.

- *Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikke på økonomiske trusler og usikkerhet som forslag til nytt inntektssystem skaper. Tvangssammenslåing av kommuner kan ikke godtas»*

Innbyggerundersøkelse - folkeavstemming

Ordførerne i Trysil, Engerdal og Åmot sendte 27.01.2016 brev til Fylkesmannen med spørsmål blant annet knyttet til innbyggerundersøkelse. Ordførerne uttrykker skepsis til bruk av innbyggerundersøkelse som verktøy i en så omfattende og betydningsfull reform som kommunereformen. De ønsker ikke at en slik undersøkelse skal gjennomføres. Begrunnelsen for dette er at de mener slike undersøkelser, hvor et lite utvalg av befolkningen er involvert, ikke danner godt nok grunnlag for politiske beslutninger.

I brevet er følgende spørsmål stilt:

- *Vil Fylkesmannen gjennomføre en slik undersøkelse uten hensyn til vårt standpunkt?*
- *Kan Fylkesmannen pålegge våre kommuner å gjennomføre undersøkelsen?*
- *Vil Fylkesmannen også finansiere folkeavstemninger om kommunereformen?*

I svarbrevet fra Fylkesmannen datert 01.02.2016 (vedlegg 5) argumenteres det for opinionsundersøkelser som et godt verktøy for fylkesmannen til å gi en vurdering av kommunestyrevedtakene og helheten for regionen og fylket. På bakgrunn av dette vil Fylkesmannen gjennomføre innbyggerundersøkelser i de kommuner som ikke er med på undersøkelsen via regionrådene.

På bakgrunn av dette er det i regionrådet tatt initiativ til å gjennomføre en innbyggerundersøkelse om kommunereformen. Forutsetningen var at ordførerne skulle være med å bestemme hvilke spørsmål som skal stilles. Etter felles ordfører- og rådmannsmøte 03.03.2016 var det enighet om å samarbeide om hvilke spørsmål som skal stilles til innbyggerne i regionen.

Spørsmålene for den enkelte kommune er utarbeidet i samarbeid med Opinion AS, som også skal gjennomføre meningsmålingen.

For Åmot kommune vil Opinion AS gjennomføre en slik meningsmåling i uken 14 og 15 (de to første ukene i april 2016).

Fylkesmannen sier videre i sitt svarbrev følgende om folkeavstemming:

«Som grunnlag for å gjennomføre en folkeavstemning er det på forhånd viktig å gjennomføre en bred og inkluderende prosess der positive og negative sider ved ulike alternativer er belyst. Dette er en forutsetning for at innbyggere skal gjøre seg opp ett veloverveid standpunkt. Prosessen fram mot en folkeavstemning må ha fokus og dialog rundt utfordringsbildet som dreier seg om tjenester, befolkningsutvikling, næringsutvikling med mere. I tillegg må det være fokus på målene for en framtidig utvikling og i hvilken grad man vil løse felles utfordringer.

FM vil ta stilling til delfinansiering av eventuelle folkeavstemninger for de kommuner der det foreligger nye og godt gjennomarbeidede kommunealternativer. Det vil være en forutsetning at det er gjort en solid jobb i forkant med involvering av innbyggerne.»

Dersom kommunestyret ønsker det, legges det opp til en folkeavstemming i august/september.

Det er ikke budsjetterte med midler til gjennomføring av en slik folkeavstemming i 2016.

Rådmannen vurderer det derfor slik at en eventuell folkeavstemming må gjennomføres på en billigst mulig måte. Dette betyr med de ressurser kommunen har tilgjengelig og innenfor kommuneadministrasjonens åpningstider.

Veien mot en ny kommune

Kommunereformprosessen baseres på sentrale mål og føringer, og Stortinget har tidlig i prosessen sluttet seg til følgende overordnede mål som førende for kommunenes arbeid:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftig og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Kommunereformen er en velferdsreform. Det handler om å bevare velferdstjenester der folk bor, nå og i framtida; gode skoler, pleie og omsorg når vi blir eldre og trygge barnehager for barna våre. Det handler også om hva som skal til for å ta vare på de innbyggerne som trenger det aller mest: Barn som trenger barnevernet, rusavhengige, mennesker med psykiske helseutfordringer og de som faller utenfor.

Kommunereformen handler også om en bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser, og der større kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging til beste for innbyggerne.

Ekspertutvalget for kommunereformen har satt opp ti kriterier for kommunene - som alle kommuner i prosessen må vurdere:

1. Tilstrekkelig kapasitet	6. Valgfrihet
2. Relevant kompetanse	7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
3. Tilstrekkelig distanse	8. Høy politisk deltakelse
4. Effektiv tjenesteproduksjon	9. Lokal politisk styring
5. Økonomisk soliditet	10. Lokal identitet

Vurderinger i forhold til disse kriteriene er gjort i saksframlegg til kommunestyret 06.05.2015. Det vises til denne oppsummeringen innenfor områdene i følgende avsnitt:

1. Rådmannen med stab og støttefunksjoner
2. Oppvekst
3. Helse og velferd
4. Samfunnsutvikling

I tillegg er de siste fem kriteriene vurdert og omtalt i avsnitt 5 Felles sektorovergripende vurderinger.

BDO AS' utredning av kommunestruktur i Sør-Østerdal

Regionrådet i Sør-Østerdal vedtok i møte 22.05.2015 å iverksette et regionalt utredningsarbeid for å avklare fordeler og ulemper ved en endring av kommunestrukturen med utgangspunkt i ulike kommunekonstellasjoner.

For utredningsarbeidet skulle følgende målsettinger ligge til grunn:

- Gode og likeverdige tjenester i kommunene
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

- Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Rådmannsutvalget fikk, som arbeidsgruppe, ansvar for å lede utredningsarbeidet i samarbeid med innleid ressurs. Kr 500 000,- ble satt av til utredningsarbeidet.

Som en oppfølging av dette engasjerte regionrådet BDO AS for en Utredning av kommunestruktur i Sør-Østerdal. Utredningen foreligger vedlagt (vedlegg 6).

Regionrådet fikk i sitt møte 10.03.2016 en presentasjon av rapporten fra Sven-Erik Antonsen, BDO AS, som har ledet utredningsarbeidet. Rapporten vil være ett av grunnlagene for behandling av kommunereformen i kommunene.

På bakgrunn av bestilling fra regionrådet er det i utredningen vurdert flere ulike konstellasjoner av de aktuelle kommuner. For Åmots del er det gjort vurderinger av en kommune med Stor-Elvdal, Åmot, Trysil, Engerdal med Elverum og Rendalen og en vurdering av Elverum, Åmot og Våler. Dette for å imøtekomme Vabo-utvalgets vurderinger om «større kommuner» som defineres som enheter med mer enn 15 000 innbyggere.

I rapporten påpeker BDO følgende tre forhold som gjør at dagens kommunestruktur vil få utfordringer i framtida:

- 1. Flere kommuner i regionen har utfordringer knyttet til størrelsen på ulike fagmiljøer i egen organisasjon.*
- 2. Dagens kommuner er preget av en lav andel sysselsatte sammenlignet med gjennomsnittet for landet.*
- 3. Flere kommuner har svak kommuneøkonomi.*

Som nevnt er det i utredningen sett på flere alternative kommunestrukturer i regionen. Ikke uventet er funnene slik at flere av alternativene, som innebærer større kommuner, potensielt reduserer sårbarheten til kommunene.

Større kommuner i regionen vil i de fleste tilfeller bli preget av relativt store geografiske avstander. Det er oppgis derfor som svært viktig at det vurderes hvordan eventuelle strukturendringer vil slå ut for innbyggernes mulighet for påvirkning og de demografiske effektene av en endring.

Vurderingene i rapporten er gjort innenfor følgende fem områder:

1. Tjenesteproduksjon
2. Myndighetsutøvelse
3. Samfunns- og næringsutvikling
4. Lokaldemokrati
5. Økonomi

Pkt 6 tar for seg Null-alternativet (dagens kommunestruktur).

I 0-alternativet sees det på en videreføring av kommunene, med de kommunegrenser som er i dag, og hvordan kommunene er skikket til å møte framtidens utfordringer.

Vurderingene er gjort etter ovennevnte inndeling og pkt 6 (under) er hentet fra rapporten.

6. Null-alternativet (dagens kommunestruktur)

Dette alternativet er en videreføring av dagens status. Vi vil derfor her gjøre en vurdering av hvorvidt dagens kommuner i Sør-Østerdalen er skikket for å håndtere de utfordringene som kommunene står foran i dag og i fremtiden.

6.1. Tjenesteproduksjon

I vår gjennomgang av dagens status innenfor de mest sentrale tjenesteområdene har vi sett at det er store variasjoner mellom kommunene. Innenfor de fleste tjenesteområdene, og spesielt innenfor barnehage- og grunnskoletjenester, kan det synes om at kompetansen hos de ansatte er forholdsvis høy og på nivå eller over gjennomsnittet for landet. Vedrørende effektivitet i tjenesteproduksjon så er dette til dels betinget av kommunestørrelse og strukturelle forhold i regionen. Eksempelvis har mindre kommuner med store avstander smådriftsutfordringer innenfor eksempelvis barnehage- og grunnskoletjenester. Innenfor pleie- og omsorgstjenester så er bildet mer sammensatt. Enkelte av de mindre kommunene opplyser om at de har god kjernekompetanse, men at de samtidig mangler spesialistkompetanse. Eksempler på det er blant annet kreftsykepleier og ergoterapeuter. Om vi ser fremover med utfordringer knyttet til økonomi og demografiske endringer mener vi at per dags dato er Elverum kommune som har de beste forutsetningene til å håndtere fremtidens krav til tjenesteproduksjon. Dette mener vi på bakgrunn av i hovedsak to forhold. For det første er kommunen den eneste som har stor nok kapasitet i egen organisasjon til å kunne håndtere den forventede eldrebølgen. For det andre forventer SSB at kommunen fortsetter å øke i innbyggertall også blant de yngste aldersgruppene.

For de resterende kommunene så vil dette alternativet medføre store utfordringer i fremtiden, som vi mener at kommunene per dags dato ikke er store nok til å håndtere på egen hånd. Flere av de resterende kommunene har spredt struktur innenfor eksempelvis barnehage og grunnskole. I tillegg har regionen som en helhet utfordringer innenfor barnevernstjenesten. Avslutningsvis ser vi at alle kommunene vil ha store utfordringer knyttet til den forventede eldrebølgen. For å kunne håndtere dette på en best mulig måte og samtidig kunne ha kapasitet til å tilby et bredt spekter av tjenester, mener vi at dagen kommunestruktur ikke vil være hensiktsmessig i fremtiden.

6.2. Myndighetsutøvelse

I vår gjennomgang av dagens status innenfor myndighetsutøvelse har vi sett at flere kommuner i regionen har utfordringer knyttet til små fagmiljøer og begrenset kapasitet i egen organisasjon. Med unntak av regionens største kommune Elverum mener vi at dagens struktur vil medføre at man også i fremtiden vil være sårbare for uforutsette hendelser innenfor dette utredningstemaet. Dette kan løses ved opprettelsen av flere interkommunale samarbeid, men vi mener at det har potensielle negative lokaldemokratiske sider er viktig å merke seg.

Vår gjennomgang har også vist at flere av kommunene har utfordringer knyttet til rekruttering av personell innenfor tekniske tjenester.

Vår konklusjon er derfor at dagens kommunestruktur, for flertallet av dagens kommuner, medfører store utfordringer knyttet til best mulig å kunne ivareta kommunens rolle som myndighetsutøver.

6.3. Samfunns- og næringsutvikling

Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. En generell utfordring for små kommuner er

begrensede muligheter for gjennomslag overfor sentrale myndigheter. Samtidig kan disse utnytte såkalte smådriftsfordeler, altså at det i mindre kommuner er tette relasjoner og muligheter til å raskt realisere muligheter som oppstår.

De syv kommunene som omfattes av denne utredningen har vært preget av svak næringsutvikling de senere årene. Antall arbeidsplasser ble redusert fra 20 243 i 2008 til 19 879 i 2014. I samme periode har antall arbeidsplasser i privat sektor og offentlige foretak i regionen blitt redusert med 1 115, mens det har vært en økning på 751 offentlige arbeidsplasser. Sysselsettingsandelen i de syv kommunene ligger under landsgjennomsnittet.

Kommunene i regionen arbeider med næringsutvikling i varierende grad og på ulikt vis. Kommunene disponerer over interne utviklingsressurser (rådmenn, næringssjefer, etc.), samtidig som det finnes utviklingsressurser i interkommunale innovasjonsselskaper i regionen.

6.4. Lokaldemokrati

Dagens bilde er en region med stort sett små kommuner. Med unntak av Elverum har alle et innbyggerantall på under 10 000. Dette innebærer på den ene siden mange nærhetsgevinster diskutert det tidligere kapittelet om lokaldemokrati (kap. 4.5.1).

Mindre kommuner, har ofte innbyggerne et nærmere forhold til sine lokalpolitikere, befolkningen er ofte mer engasjert i politiske saker, men har samtidig ofte færre medvirkningskanaler enn større kommuner.

Det finnes en god del interkommunale samarbeid. Plenumsintervjuet viste at det også er stor interesse for videreutvikling av disse. Interkommunale samarbeid kan imidlertid også utgjøre demokratiske utfordringer idet makt kan forsvinne ut av kommunestyrene og inn i interkommunale selskaper.

Vabo utvalget går langt i å stadfeste at man ikke ønsker en stadig økning i interkommunale samarbeid / selskaper i takt med at kommuner får nye og/eller mer komplekse oppgaver. Interkommunalt samarbeid / selskaper skal ikke nødvendigvis ses på som negativt i seg selv, men kommunenes folkevalgtes kontroll med disse er viktig.

6.5. Økonomi

Vår gjennomgang av kommunenes økonomiske status har vist at de fleste kommunene har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. Vi har sett at gjeldssituasjonen og derav også finansutgiftene i flere kommuner er utfordrende. Om vi ser den økonomiske situasjonen i sammenheng med den forventede befolkningsutviklingen frem mot 2040 ser vi at alle kommunene har vesentlige investeringsbehov innenfor eldreomsorgen. I tillegg har våre analyser vist at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

Pkt 9 i BDOs rapport inneholder vurdering av sammenslåing av kommunene **Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med Elverum og Rendalen**.

Pkt 9.6 - Oppsummerende betraktninger.

I tabellen under har BDO gjort en kort oppsummering av alternativ 4 og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 4. Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med: Elverum og Rendalen
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt ha utfordringer knyttet til den framtidige eldrebølgen. Om Elverum inngår i alternativet vil kommunen få en betydelig kapasitet til å håndtere dette. Den nye kommunen vil etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester og barnevern, hvor spesielt inkludering av Elverum vil ha stor betydning for størrelsen på fagmiljøene.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder. Man vil også ha mulighet til å skape mer spesialiserte fagmiljøer innenfor de mest ressurskrevende tjenestene. Denne muligheten vil øke om man inkluderer Elverum i dette alternativet.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som medfører blant økonomiske utfordringer knyttet til effektiv tjenesteproduksjon. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert og en ny kommune vil måtte gjøre en vurdering av nytteverdien av strukturendringer.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon ved å sentralisere administrasjonen.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Hvorvidt man er stor nok til å utnytte alle trinnene i «omsorgstrappen» er derimot usikkert om man ikke inkluderer Elverum i dette alternativet.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriterier omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Forblir omlandkommune, men med relativt mange innbyggere (alternativ uten Elverum) • Alternativet som inkluderer Elverum kommune inngår kan dynamikk mellom senter og omland, ettersom en felles politisk enhet forvalter hele området. • Har erfaring med samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter på tvers av kommunegrensene
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Større politisk mulighetsrom - distansegevinster i form av profesjonalisering og mindre sårbare fagmiljø. • Større muligheter for frikjøp av politikere. • Lite behov for interkommunale samarbeid / selskaper • Geografiske distanseulemp • Behov for medvirkningsalternativ

Pkt 10 i BDOs rapport inneholder en vurdering av sammenslåing av kommunene **Elverum - Åmot - Våler**.

Pkt 10.6 - Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har BDO gjort en kort oppsummering av alternativ 5 og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 5. Elverum - Åmot - Våler
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Kommunen vil få en betydelig kapasitet til å håndtere den fremtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester og barnevernet, hvor spesielt inkludering av Elverum vil ha store utslag for Våler og Åmot.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder. Den nye kommunen vil også ha mulighet til å skape mer spesialiserte fagmiljøer innenfor de mest ressurskrevende tjenestene.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som følge av geografiske avstander. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Denne effekten vil særlig komme Åmot og Våler til gode.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriterier omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Blir en robust kommune med et betydelig befolkningsgrunnlag • Kan potensielt håndtere og koordinere utfordringer og muligheter i Bo- og arbeidsmarkedsregionen som sentrerer rundt Elverum • De tre kommunene har omfattende erfaring med samarbeid seg imellom om samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter • Større politisk mulighetsrom - distansegevinster i form av profesjonalisering og mindre sårbare fagmiljø.
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Større muligheter for frikjøp av politikere. • Lite behov for interkommunale samarbeid / selskaper • Noen geografiske distanseulemp • Behov for medvirkningsalternativ

Økonomiske konsekvenser

Departementet vil gi støtte til kommunenes engangskostnader knyttet til sammenslåing. Beløpet vil variere fra 20 – 65 mill. kr avhengig av antall kommuner som inngår i sammenslåingen og folketallet i den nye kommunen.

Kommuner som slår seg sammen får også en reformstøtte som kan brukes til det kommunen selv mener er mest hensiktsmessig. Støtten vil utgjøre 5 – 30 mill. kr pr år i en periode på 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over 5 år.

Inndelingstilskuddet beregnes ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden. Endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 vil med andre ord ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene.

En sammenslåing vil kreve økte kostnader i de første årene av en slik prosess.

Vurderinger

Ut fra rapporten oppfattes avstandsproblematikken som gjennomgående for løsningsalternativene. Dessuten ser det ut som større fagmiljøer vil bli lettere å etablere, men dette kan også løses gjennom utvikling av kommunesamarbeidsløsninger. Det er ikke omtalt det fakta at det, uavhengig av kommunestørrelse og beliggenhet, til tider generelt er vanskelig å bemanne ulike fagområder. Dette har minst like mye med etterspørsel etter kompetanse å gjøre, som den enkeltes ønske om å jobbe i større fagmiljøer. Til syvende og sist vil også en sammenslått kommune ha en yttergrense inn mot «nye» nabokommuner, og hvor lenge vil det da gå før det er nye behov for samarbeidsløsninger utover de nye grenser?

I 0-alternativet påpekes det i rapporten at dagens kommunestruktur ikke vil være hensiktsmessig som tjenesteproducent i framtida. Det trekkes særlig fram utfordringer omkring barnevernstjenesten og den økende eldrebølgen. Dette er utfordringer som ikke bare gjelder små kommuner, men som er en generell samfunnsutfordring. Kommunestørrelse er i denne sammenheng nødvendigvis ikke avgjørende for resultat og bedre løsninger, kanskje snarere tvert i mot. Disse oppgavene kan med fordel heller løses gjennom gode samarbeidsløsninger mellom kommuner.

Myndighetsutøvelse oppgis som utfordrende særlig for små kommuner. Utfordringer omkring små fagmiljøer er omtalt over. BDO mener i rapporten at interkommunale samarbeidsløsninger har potensielle negative lokaldemokratiske sider. Myndighetsutøvelse ved at «makt forsvinner ut av kommunestyrene» i denne sammenheng handler om kunnskap, forståelse, struktur og orden i eierrollen til de ulike selskaper.

I avsnittet om samfunns- og næringsutvikling omtales det at kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet, men denne andelen har økt i positiv retning de seneste årene.

Det bemerkes også en svak næringsutvikling og at sysselsettingsandelen ligger under landsgjennomsnittet. Næringsutviklingen i regionen har kanskje lite med kommunestørrelse å gjøre, heller med sentrale myndigheters manglende tilrettelegging for næringsaktører og -utvikling i distriktene. Hvor er det ønskelig at utviklingen skal skje, og hva legges det til rette for gjennom politiske føringer?

Lokaldemokrati og nærhetsgevinster hører sammen. Dette omtales i rapporten til fordel for de minste kommunene, da avstander blir kortere mellom innbyggere og lokalpolitikere. Det påpekes at omfanget på det kommunale tjenestetilbudet i stor grad er styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen «frie inntekter» og utgjør rundt

80 % av kommunens inntekter. Rapporten sier derimot ingen ting om at kommunenes økonomiske utfordringer kan henge sammen med økende oppgavemengde uten at penger følger med over tid. Dette har også lite med kommunestørrelse å gjøre.

Investeringsbehovene vil være de samme om kommunen er stor eller mindre. Behovet for tjenesteproduksjon til innbyggere vil uansett være den samme da kommunereformen i utgangspunktet ikke legger opp til at folk skal flytte, men faktisk bo der de bor i dag uavhengig av kommunegrenser. Det er i alle fall et uttalt ønske om at reformen skal styrke lokalsamfunnene.

Samfunnsvitenskapelige synspunkter på organisasjonsendringer

I tillegg til BDOs rapport kan det også være interessant å se på noen synspunkter som professor Morten Øgård ved Universitetet i Agder har uttalt om organisasjonsendringer.

Professor Øgård stiller spørsmål om hva samfunnsvitenskapelig forskning sier om størrelse og trekker fram følgende:

- **Økende størrelse fører** til sterkere horisontal og vertikal spesialisering.
Dvs. flere hierarkiske nivå = økt avstand mellom de styrende og de som blir styrt
- **Økende størrelse fører** til økt formalisering.
Dvs. regler og rutiner = mindre personlig kontakt til brukere/klienter
- **Økende størrelse fører** til økt administrasjon.
Dvs. økt makt til det profesjonelle byråkratiet
- **Økende størrelse fører** til økt fremmedgjøring.
Dvs. økt følelse av avstand og reduserte påvirkningsmuligheter

Punktene over oppsummerer han med utgangspunkt i Nobel-prisvinner i økonomi Oliver Williamson ved UC- Berkeley slik; **Størrelse = byråkrati = økte transaksjonskostnader**. Dette er et av de mest bekreftede funnen vi har i hele organisasjonsteorien/statsvitenskapen.

Videre lister han opp hva samfunnsvitenskapelig forskning sier om endring/sammenslåing av organisasjoner?

- Nærmere 70% av alle sammenslåinger mislykkes
- Utfordringene spores veldig ofte tilbake til altfor optimistiske anslag omkring effekter
- Manglende forståelse av hva sammenslåinger faktisk koster, samt kulturelle utfordringer
- Fusjoner/sammenslåinger er ofte et resultat mer av individuelle ønsker og makt, enn faktiske behov
- Svært vanskelig og meget krevende å slå sammen/endre organisasjoner gjennom målrettede reformer
- Kultur en underkommunisert variabel i all snakk om strukturelle endringer

I vurderingene av en kommunereform kan det også være klokt å se på erfaringer fra andre land.

Professor Øgård har hentet informasjon fra **Danmark**, og sier at de danske forskerne (Blom-Hansen, J., K. Houlberg, S. Serritzlev (2014): «Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System») viser at kommunesammenslåinger kan gi en administrativ besparelse på ca 10% av samlede toppadministrative utgifter (som i følge Blom-Hansen m.fl. utgjør i underkant av 1% av kommunenes samlede utgifter). Denne besparelsen har en også en pris knyttet til mulighet for redusert service for brukerne, og reduserte muligheter for demokratisk deltakelse og påvirkning for den enkelte innbygger

Spørsmålet som stilles blir da: Er en 10% besparelse på toppadministrative utgifter (som i utgangspunktet utgjør under 1% av samlede utgifter) verdt prisen knyttet til betydelig redusert innsikt og påvirkningsevne for den enkelte innbygger?

I følge professor Øgård bør en se nærmere på **Sverige og Storbritannia** om en virkelig skal forstå hva kommunesammenslåing innebærer:

- Begge landene foretok for 40 år siden en storstilt kommunesammenslåing
- Målet var å bygge mer robuste organisasjoner som kunne iverksette storstilte velferdsreformer
- Man bygde store kommuner, men de utviklet seg til enorme fagbyråkratier, som politisk og administrativt har vist seg vanskelige å styre
- For å bote på denne rigiditeten innførte man markedsprinsipper som konkurranseutsetting og privatisering
- Dette igjen skapte nye problemer som institusjonell egoisme og manglende koordinering, åpenhet og innsyn

Løsningen har vært å utvikle et nytt kontrollbyråkrati. Ref. Sverige der man har fått over 43 000 årsverk av kontrollbyråkrater i løpet av det siste tiåret.

I følge KS (12.09.2014) har **små organisasjoner/kommuner** lavere sykefravær enn store. «**Det politiske systemet** i store kommuner har flere utgifter pr representant enn i små kommuner. Økt kommunistørrelse fører til økt maktkonsentrasjon » An Sherin Johansen 2014 (s.63-64)

Avslutningsvis viser professor Øgård til Denters m.fl 2014 om «**størrelse og demokrati**»: Det er *ikke* slik at økt størrelse på kommunene fører til et bedre lokaldemokrati. Det motsatte synes heller å være korrekt, at innbyggerne i mindre kommuner er mer tilfreds med lokaldemokratiets virkemåte enn hva som er tilfelle for de store kommunene.

Veien videre

I sitt møte 09.12.2015 gjorde nåværende kommunestyre vedtak (med 11 mot 8 stemmer) i sak om budsjett 2016 pkt 14, som punktvis kan settes opp slik:

1. Kommunestyret konstaterte at regionrådet hadde engasjert eksterne konsulenter for å utrede kommunesammenslåing i Sør-Østerdalen.
2. Kommunestyret anser det for uaktuelt for Åmot kommune å slå seg sammen med andre kommuner.
3. Kommunestyre mener det mest hensiktsmessige er å samarbeide med kommunene i Sør-Østerdal om å løse oppgaver i fellesskap.
4. Kommunestyret mener at utredningsarbeidet i regi av regionrådet nå først og fremst må brukes til analysere hvordan samarbeidet fungerer og hvordan et slikt samarbeid kan utvikles til å bli bedre i framtida.

Dette er det siste vedtaket som er gjort av kommunestyret og som kan relateres til kommunereformen. I tillegg er dette vedtaket fattet av et nyvalgt kommunestyre som er folkevalgte representanter fram til høsten 2019.

Vedtaket er å oppfatte dithen at flertallet i kommunestyret ikke ønsker at Åmot kommune skal slå seg sammen med andre kommuner.

Det er derimot ytret ønske fra kommunestyret om å videreutvikle gode samarbeidsløsninger på områder der det kan være tjenlig for kommunen å samarbeide med nabokommuner. Kommunestyret mente at utredningsarbeidet i regi av regionrådet heller skulle analysere allerede eksisterende samarbeider og hvordan samarbeidsløsninger bedre kunne utvikles.

En oversikt over dagens samarbeidsordninger framgår av vedlegg 7.

Med etableringen av SÅTE ligger et godt grunnlag for utvikling av gode samarbeidsløsninger i kommuneadministrasjonene. Om det er vilje til å utvikle gode samarbeidsløsninger mellom kommunene innenfor flere tjenesteområder og fagområder er det gode muligheter for det.

Med bakgrunn i de forhold som er nevnt over, de vedtak kommunestyret tidligere har gjort og henstillingen fra fylkesmannen, er det derfor laget et forslag til framdriftsplan for resten av prosessen.

Framdriftsplanen ligger med som vedlegg 8.

Av denne framgår at det, i regi av regionrådet i Sør-Østerdal skal det avholdes et møte for kommunenes arbeidstaker-organisasjoner 20.04.2016 i Elverum for innbyggere i regionen.

I tillegg til innbyggerundersøkelsen som skal gjennomføres, er det lagt opp til et åpent møte for innbyggerne hvor det planlegges program med ekstern innleder og lokal partilederdebat. Møte avholdes i siste halvdel av mai i Kulturhuset.

Opinion AS presenterer resultatene av innbyggerundersøkelsen i begynnelsen av mai, og rådmannen vil forsøke å få denne informasjon fram til kommunestyremøtet.

Det er viktig at ungdommen involveres i prosessen slik at ungdommens deres synspunkter kommer fram før endelig vedtak i kommunestyret. Det foreslås at ungdommen involveres gjennom Ungdomsrådet og et eget opplegg for ungdomsskolen.

Om det er behov for ytterligere behandling i kommunestyret av saken, kan det legges det opp til en siste behandling i kommunestyrets møte 15.06.2016.
Svarfristen til Fylkesmannen er som kjent 01.07.2016.

Selv om det ikke er budsjettert med en folkeavstemming er det i framdriftsplanen lagt opp til at dette skal gjennomføres. Forut for denne må det i så tilfelle gjøres et stort informasjonsarbeid overfor innbyggerne. Dette må kommunestyret og de politiske partiene ta ansvaret for.

Konklusjon

På bakgrunn av saksframlegget foreslår rådmannen prosess i henhold til vedlagte framdriftsplan, slik at kommunestyret kan fatte endelig vedtak innen 1. juli 2016.

Det foreslås at det avholdes åpent møte i siste halvdel av mai hvor det brukes ekstern innleder og at det legges opp til en lokal partilederdebat i samme møte.

Ungdommen involveres i prosessen gjennom Ungdomsrådet..

Det foreslås at det gjennomføres en folkeavstemming etter 1. oktober 2016.



Kommunene i Hedmark

Kommunereformen - prosessen i Hedmark

Vi viser til brev fra Kommunal- og moderniseringsministeren til kommunene fra august i år, der kommunene inviteres til å delta i reformprosessen. Fylkesmannen har fått i oppgave å igangsette, følge opp og legge rammer for de fylkesvise prosessene.

Det er kommunene selv som må legge rammene for prosessen i sin kommune herunder hvilke kommuner det er naturlig å ha en dialog med om eventuell sammenslåing. Vi legger til grunn at alle vil delta i utredningene slik Stortinget har forutsatt, at vedtak i kommunestyret om saken og eventuelt folkeavstemning må være avholdt i løpet av våren 2016.

Prosessen i Hedmark

Fylkesmannen i Hedmark vil bruke de fire regionrådene som arena for samtale og diskusjon om kommunestruktur i Hedmark. Vi ser at de ulike regionene har litt ulike forutsetninger, muligheter og utfordringer i forhold til en framtidig kommunestruktur og synes det derfor er riktig i en tidlig fase å starte debatten på regionnivå. Så langt har vi deltatt i møter i 3 regioner; Sør-Østerdal, Glåmdalen og Fjellregionen og vi har avtale om å delta på møte i regionrådet i Hamarregionen i november. I de regionene vi har besøkt er det vedtatt at det skal gjennomføres utredninger om saken.

De formelle diskusjonene og vedtak skal gjennomføres i den enkelte kommune. Vi vil også stille opp på møter i den enkelte kommunen for de som måtte ønske det. Det kan også være at det underveis blir behov for å lage møteplasser hvor færre kommuner som har sammenfallende interesser deltar.

På de ordinære ordfører- og rådmannsmøtene som vi arrangerer vår og høst vil kommunereformen være på dagsorden i hvert møte så lenge prosessen pågår. Temaene vil bli bestemt av hva som er de dagsaktuelle problemstillinger.

Vi vil ha tett dialog med KS underveis i prosessen og har så langt gjennomført to møter med KS ved både politisk og administrativ ledelse. Det er enighet om å ha en jevnlig dialog og delta på hverandres møteplasser der det er naturlig.

Vi vil i den grad det er behov gi økonomisk støtte til mindre utredninger og analyser.

Prosessveileder

Alle fylkesmenn skal tilsette en prosessveileder. Prosessveilederen skal være en ressurs for fylkesmannen og kommunene i arbeidet med kommunereform. Stillingen vil bli besatt i begynnelsen av oktober.

Tidsplan

Vi har lagt opp arbeidet ut fra at alle kommunene skal ha avklart sin framtidige struktur våren 2016

Vi har foreløpig lagt til grunn tidsplan som følger:

Høst 2014 → november 2015 : faktagrunnlag, utredninger og diskusjon i regionrådene/kommunene

November 2015 → juni 2016: oppsummering, vedtak og evt folkeavstemming.

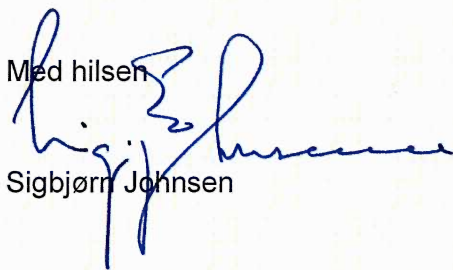
Høst 2016: Fylkesmannen skriver sin anbefaling til departementet basert på prosessene i Hedmark.

Høst 2016 → 2018. Bistand til kommunene i gjennomføring av vedtak, oppsummering av prosessen og sluttrapportering.

Kommunene står framfor store utfordringer i tiden som kommer både knyttet til befolkningsutvikling, klima og behovet for å få tak i arbeidskraft til å løse de viktige velferdsoppgavene de har ansvaret for. Diskusjonen om veien videre for å ta tak i disse utfordringene og møte innbyggernes krav og forventninger er uansett viktig.

Vi ser fram til å samarbeide med dere og delta aktivt i dette viktige arbeidet.

Med hilsen


Sigbjørn Johnsen


Anne Kathrine Fossum

Sektor for samfunnsutvikling / Plan, byggesak og geodata

Vår ref.: 2014/190 - 1869/2015 Saksbehandler: Finn Nygård
Arkiv: 026 Dato: 27.02.2015



www.amot.kommune.no

Saksframlegg

Kommunereform- vurdering av framtidige tjenestetilbud og kommunestruktur

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
15/14	Formannskapet	25.03.2015
15/15	Kommunestyret	29.04.2015
15/20	Kommunestyret	06.05.2015

Vedlegg som følger saksframlegget:

- 1 Invitasjon til å delta i reformprosessen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- 2 Brev fra fylkesmannen om kommunereformprosessen i Hedmark
- 3 Sluttrapport fra ekspertutvalg: Kriterier for god kommunestruktur
- 4 KS sitt arbeid med kommunereformen
- 5 KS - Samlenotat om kommunereform

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Åmot kommune anser det som et behov å få nærmere utredet hvordan utvikling av samarbeid mellom kommunene i Sør-Østerdalsregionen kan gjennomføres innenfor blant andre fagområdene Post/ arkiv, Lønn, regnskap og fakturering, HR/ personalforvaltning, Oppvekstkontor-PP- tjenester, Barneverntjenesten, Helsesøstertjenesten, Folkehelse, Kultur/ kulturarrangementer, Plankontor, Landbruksforvaltning, Byggesak- og tilsynsforvaltning, Geodata og matrikkelføring samt Eiendomsskatt. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.
2. Når det gjelder kommunegrensene har det i mange år vært på tale at Steinvik-området, Sjølisand og Slettås med fordel kunne tillegges Åmot. Det har ikke på samme måte vært på tale å legge deler av Åmot til andre kommuner. Åmot anser det som hensiktsmessig at disse grensejusteringene blir utredet nærmere.

3. Det anses ikke for å være noen av nabokommunene som klart peker seg ut med tanke på sammenslåing med Åmot kommune, dersom det skulle komme på tale, kanskje med unntak av Elverum ut fra geografisk beliggenhet. Som alternativ til strategien med kommunesamarbeid anser Åmot kommune det som aktuelt å få nærmere utredet konsekvensene av en framtidig regionkommune- løsning for Sør- Østerdalskommunene Engerdal, Trysil, Elverum, Åmot, Rendalen og Stor- Elvdal. Våler og Løten kan evt. også være aktuelle, mens kanskje de nordlige deler av Stor- Elvdal og Rendalen er mindre aktuelle i en slik sammenheng.
4. Til nå er det ikke i Åmot gjennomført noen form for innbyggerhøring i forbindelse med kommunereformen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laget et opplegg for dette. Åmot kommune anbefaler at det gjennomføres en innbygger-undersøkelse for alle kommunene i Sør-Østerdalsregionen i regi av Regionrådet, som del av oppfølgingen etter møtet 22. mai 2015.
5. Ungdommen er også meget viktig å forholde seg til i forbindelse med kommunereformen. Åmot kommune anbefaler at det arrangeres et regionalt ungdomsseminar i regi av Regionrådet som del av oppfølgingen av møtet 22. mai 2015.

Behandling Formannskapet - 25.03.2015:

Forslag til endringer i innstilling fra Senterpartiet v/ Ole Gustav Narud:

pkt 2) Som innstillingen med følgende tillegg: "Initiativet til slike grensejusteringer må imidlertid komme fra innbyggerne i de berørte områdene"

Alternativ til innstillingens punkt 3 og 4 fra Senterpartiet v/ Ole Gustav Narud:

pkt 3) Åmot anser det ikke som hensiktsmessig å utrede sammenslåing med andre kommuner i regionen. Avstandene i Sør-Østerdal er svært store. Flere av kommunene er hver for seg større enn Vestfold fylke. En kommunesammenslåing vil forsterke sentraliseringen og problemene som følger av dette.

pkt 4) "Åmot kommune mener prinsipielt at eventuelle forslag om endringer i kommunestrukturen bør legges ut til folkeavstemning. En folkeavstemning bør gjennomføres i tilknytning til et valg slik at valgdeltakelsen blir høyere i begge avstemninger. Innbyggerhøringer vil ikke kunne erstatte en folkeavstemning."

Det ble stemt punktvis.

Rådmannens forslag punkt 1 ble enstemmig vedtatt

Rådmannens forslag punkt 2 med tillegg ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag punkt 3 ble satt opp imot Ole Gustavs alternative forslag punkt 3. Senterpartiets forslag ble vedtatt med 6 stemmer for og 1 stemme imot.

Rådmannens forslag punkt 4 ble satt opp imot Senterpartiet punkt 4. Senterpartiets forslag punkt 4 ble enstemmig vedtatt.

Rådmannens forslag punkt 5 ble enstemmig vedtatt.

Innstilling Formannskapet - 25.03.2015:

1. Åmot kommune anser det som et behov å få nærmere utredet hvordan utvikling av samarbeid mellom kommunene i Sør-Østerdalsregionen kan gjennomføres innenfor blant andre fagområdene Post/ arkiv, Lønn, regnskap og fakturering, HR/ personalforvaltning, Oppvekstkontor-PP- tjenester,

Barneverntjenesten, Helsesøstertjenesten, Folkehelse, Kultur/ kulturarrangementer, Plankontor, Landbruksforvaltning, Byggesak- og tilsynsforvaltning, Geodata og matrikkelføring samt Eiendomsskatt. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.

2. Når det gjelder kommunegrensene har det i mange år vært på tale at Steinvik-området, Sjølisand og Slettås med fordel kunne tillegges Åmot. Det har ikke på samme måte vært på tale å legge deler av Åmot til andre kommuner. Åmot anser det som hensiktsmessig at disse grensejusteringene blir utredet nærmere. Initiativet til slike grensejusteringer må imidlertid komme fra innbyggerne i de berørte områdene

3. Åmot anser det ikke som hensiktsmessig å utrede sammenslåing med andre kommuner i regionen. Avstandene i Sør-Østerdal er svært store. Flere av kommunene er hver for seg større enn Vestfold fylke. En kommunesammenslåing vil forsterke sentraliseringen og problemene som følger av dette.

4. Åmot kommune mener prinsipielt at eventuelle forslag om endringer i kommunestrukturen bør legges ut til folkeavstemning. En folkeavstemning bør gjennomføres i tilknytning til et valg slik at valgdeltakelsen blir høyere i begge avstemninger. Innbyggerhøringer vil ikke kunne erstatte en folkeavstemning.

5. Ungdommen er også meget viktig å forholde seg til i forbindelse med kommunereformen. Åmot kommune anbefaler at det arrangeres et regionalt ungdomsseminar i regi av Regionrådet som del av oppfølgingen av møtet 22. mai 2105.

Behandling Kommunestyret - 29.04.2015:

Forslag fra AP, H, V og PP v/ Tove B. Holmen:

Saken utsettes til neste kommunestyremøte 06.05.2015

Forslaget ble vedtatt med 21 stemmer for og 2 stemmer imot.

Vedtak Kommunestyret - 29.04.2015:

Saken utsettes til neste kommunestyremøte 06.05.2015

Behandling Kommunestyret - 06.05.2015:

Tilleggsforslag til punkt 4 fra AP, H, V og Bjørn Nordbekk v/ Sissel F. Rustad:

Men den kan gjøres i forkant.

Åmot FrP v/ Katrine Aurland foreslår å endre punkt 3 til:

Åmot kommune ser det som nødvendig å få utredet muligheter og utfordringer ved kommunereformen i vår region før vi tar noe endelig standpunkt. Åmot kommune registrerer at noen kommuner har nevnt Åmot som aktuell.

Tilleggsforslag til punkt 1 fra AP v/ Hans Petter Wahl Adolfsen:

I 3. setning: Føye til ordet «eksempel» før post/arkiv osv.

Formannskapetets innstilling punkt 1 med tilleggsforslaget fra AP ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling punkt 2 ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling punkt 3 ble satt opp imot Åmot FRP sitt forslag. Åmot FRP sitt forslag ble vedtatt med 14 stemmer mot 9 stemmer.

Formannskapetets innstilling punkt 4 med tilleggsforslag fra AP, H, V og Bjørn Nordbekk ble enstemmig vedtatt.

Formannskapetets innstilling punkt 5 ble enstemmig vedtatt.

Vedtak Kommunestyret - 06.05.2015:

1. Åmot kommune anser det som et behov å få nærmere utredet hvordan utvikling av samarbeid mellom kommunene i Sør-Østerdalsregionen kan gjennomføres innenfor blant andre fagområdene eksempel: Post/ arkiv, Lønn, regnskap og fakturering, HR/ personalforvaltning, Oppvekstkontor-PP-tjenester, Barneverntjenesten, Helsesøstertjenesten, Folkehelse, Kultur/ kulturarrangementer, Plankontor, Landbruksforvaltning, Byggesak- og tilsynsforvaltning, Geodata og matrikkelføring samt Eiendomsskatt. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.

2. Når det gjelder kommunegrensene har det i mange år vært på tale at Steinvik-området, Sjølisand og Slettås med fordel kunne tillegges Åmot. Det har ikke på samme måte vært på tale å legge deler av Åmot til andre kommuner. Åmot anser det som hensiktsmessig at disse grensejusteringene blir utredet nærmere. Initiativet til slike grensejusteringer må imidlertid komme fra innbyggerne i de berørte områdene.

3. Åmot kommune ser det som nødvendig å få utredet muligheter og utfordringer ved kommunereformen i vår region før vi tar noe endelig standpunkt. Åmot kommune registrerer at noen kommuner har nevnt Åmot som aktuell.

4. Åmot kommune mener prinsipielt at eventuelle forslag om endringer i kommunestrukturen bør legges ut til folkeavstemning. En folkeavstemning bør gjennomføres i tilknytning til et valg slik at valgdeltakelsen blir høyere i begge avstemninger. Innbyggerhøringer vil ikke kunne erstatte en folkeavstemning, men den kan gjøres i forkant.

5. Ungdommen er også meget viktig å forholde seg til i forbindelse med kommunereformen. Åmot kommune anbefaler at det arrangeres et regionalt ungdomsseminar i regi av Regionrådet som del av oppfølgingen av møtet 22. mai 2015.

Bakgrunn

Etter Stortingets behandling av kommunereformen som del av kommuneproposisjon 2015 (Prop.95 S), den 18. juni 2014, inviterte Kommunal- og moderniseringsdepartementet i august 2014 alle kommunene til å delta i en prosess om en gjennomgang av kommunestrukturen i Norge.

Regjeringens budskap er at de ved kommunereformen vil styrke lokaldemokratiet. Målet er større, mer robuste kommuner med økt makt og myndighet. Kommunenes oppgave i prosessen er å vurdere

om de kan klare å gi framtidig tjenestetilbud som egen kommune på en god nok måte, og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringen v/ Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde forut for dette nedsatt et hurtigarbeidende ekspertutvalg som skulle foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene.

Ekspertutvalget leverte første delrapport 24. mars 2014, mens sluttrapporten ble levert 1. desember 2014. I delrapport 1, «[Kriterier for god kommunestruktur](#)», presenteres hvilke kriterier kommunene må ivareta for å løse oppgavene de i dag har ansvar for. I delrapport 2, «[Sluttrapport om kriterier for god kommunestruktur](#)», har utvalget sett på hvilke kriterier kommunene bør oppfylle for å kunne ta på seg nye oppgaver.

Ved brev av 30. september 2014 følger Fylkesmannen opp regjeringens invitasjon fra august med brev til kommunene om prosessen i Hedmark.

Fra fylkesmannen er arbeidet lagt opp ut fra at alle kommunene skal ha avklart sin framtidige struktur våren 2016. Tidsplanen ser slik ut:

- Høst 2014 → november 2015: Faktagrunnlag, utredninger og diskusjon i regionrådene/kommunene.
- November 2015 → juni 2016: Oppsummering, vedtak og evt. folkeavstemning.
- Høst 2016: Fylkesmannen skriver sin anbefaling til departementet basert på prosessene i Hedmark.
- Høst 2016 → 2018: Bistand til kommunene i gjennomføring av vedtak, oppsummering av prosessen og sluttrapportering.

For nærmere innsyn i relevante grunnlagsdokumenter og verktøy vises til fylkesmannens hjemmeside: www.fylkesmannen.no/Hedmark/Kommunal-styring/Kommunereformen, og regjeringens hjemmeside www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/id751048.

Regionrådet for Sør-Østerdal behandlet 20. november 2014, i sak 22/14 «Nasjonal kommunestrukturreform – veien videre», der det ble gitt konkrete utredningsoppgaver til hver kommune:

1. *Hver enkelt kommune vurderer egne muligheter for å opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne med dagens kommunestruktur.*
2. *Hver enkelt kommune vurderer innen hvilke tjenesteområder det er formålstjenlig å samarbeide med andre kommuner.*
3. *Som grunnlag for eventuelle videre utredninger vurderer og foreslår hver enkelt kommune mulige alternativer for ny kommunestruktur i regionen.*
4. *Kommunens vurderinger presenteres i Regionrådets møte 22. 05. 2015*
5. *Videre utredninger besluttet av Regionrådet 22. 05.2015.*
6. *Regionrådet ber Rådmannsutvalget utarbeide et felles form- strukturgrunnlag med framdriftsplan for kommunenes videre arbeid med punktene 1,2 og 3 i vedtaket.*

På bakgrunn av dette legges det opp til at Åmot kommune tar sitt innspill til Regionrådets møte 22. mai 2015 ut fra behandling i kommunestyremøte 29. april 2015. På Regionrådets møte tas det stilling til behovet for videre utredninger.

Endelige vurderinger og vedtak, vil måtte gjøres innen sommeren 2016. Dette gjelder hele landet.

Kommunenes vedtak og fylkesmennenes behandling vil i sin tur danne grunnlaget for regjeringens stortingsmelding våren 2017, med påfølgende behandling i Stortinget av den nye samlede kommunestrukturen før neste stortingsvalg høsten 2017.

I henhold til anbefalinger fra rådmannsutvalget i regionrådet er det som et av grunnlagene for rådmannens saksutredning utført en swot-analyse (vurdering av styrke/ svakhet og muligheter/begrensninger) av et utvalg av kommunens oppgaveportefølje.

Hensikten med analysen var å kartlegge hva som er hovedutfordringene i hver sektor med tanke på framtidig tjenesteproduksjon, herunder tilføring av aktuelle nye oppgaver.

Målet var å komme fram til vurderinger av mulighetene for å opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne med dagens kommunestruktur på en god nok måte, innen hvilke tjenesteområder det kan være formålstjenlig å samarbeide med andre kommuner og hvordan, og hvem det eventuelt er mest aktuelt å søke samarbeide med eller slå seg sammen med.

Et viktig steg i dette arbeidet var gjennomføringen av arbeidsseminar med kommunestyret 28. januar, der kommunestyret ble delt i fire grupper, hhv. Rådmannen med støttefunksjoner (innenfor Plan- og utredningsoppgaver, HR, Økonomi, Eiendomsforvaltning, Lokalpolitisk styring), Oppvekst (innenfor barnehage, skole, PPT/logopedi, samt kulturskole), Helse og velferd (innenfor Hjemmetjenester, Barnevern, Psykisk helse og rus, Rehabilitering og habilitering, Ø-hjelp – legevakt, Jordmortjeneste, Miljørettet helsevern, Folkehelsesamarbeid og NAV) og Samfunnsutvikling (innenfor Landbruksforvaltning, Prosjektledelse, Byggesak/tilsyn, Eiendomsskatt, Brann- og redningstjeneste). Sektorlederne fungerte som sekretærer.

Innledningsvis ble det holdt innlegg om kommunereformen av rådmannen, fylkesmannen og Lokalsamfunnsforeningen.

Det som kom fram i arbeidsseminaret er senere fulgt opp av hver sektorleder med innspill til rådmannens saksutredning.

Vurderingene har tatt utgangspunkt i kriteriene som er satt opp fra «Ekspertutvalget» for at kommunene i framtida skal kunne ivareta sine fire roller (demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver), og oppgaveløsningene som er knyttet til disse rollene:

Kommunens roller	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Tilstrekkelig distanse Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasser klima- og miljøhensyn. Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet.	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt selvstyre	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet

	Aktiv lokal politisk arena	Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring
--	----------------------------	--

Arbeidet med kommunereformen, og vurderingen av framtidige tjenestetilbud, har for øvrig blitt tatt opp som tema på februar møtene i formannskapet og hovedutvalgene, og på dialogmøte med tillitsvalgte i mars. Kommunereformen vil også bli tatt opp som tema på ungdomsskolen og i ungdomsrådet utover våren, blant annet med utgangspunkt i et formidlingsopplegg for ungdom som er utformet av «Distriktssenteret» (*Kompetansesenteret for distriktsutvikling*).

Nærmere informasjon om kommunereformen og kommunens arbeid er lagt ut på kommunens hjemmeside www.amot.kommune.no under fanen «Politikk».

Vurderinger

Generelt

Samfunnet har endret seg voldsomt siden kommunereformen på 60- tallet, og kommunene har fått mange flere oppgaver. Før den forrige store reformen var det ca. 750 kommuner, og i dag har vi 428 kommuner.

En viktig grunn for kommunereformen på -60 tallet var nye transportmåter. En annen viktig grunn var innføringen av 9-årig grunnskole.

Framveksten av digital kommunikasjon er et av forholdene som vil påvirke samfunnet sterkt i årene som kommer. Det vil også den store økningen i antall eldre gjøre. I 2060 vil hver femte person i Norge være 70 år eller mer og hver tiende person 80 år eller mer, dvs. dobbelt så mange eldre som i dag.

I dag stilles det helt andre krav til hvordan kommunene skal utføre sine oppgaver sammenlignet med før. Samtidig tillegges kommunene stadig nye oppgaver.

Endringer i kommunenes oppgaver etter 2000 (kilde: Ekspertutvalgets sluttrapport i vedlegg 3):

Oppgaver tilført kommunene fra staten

- Fastlegeordningen 2001
- Introduksjonsprogrammet 2003
- Forhandlingsansvar for lærere 2004
- Finansieringsansvar for skyssutgifter i kommunehelsetjenesten 2004
- NAV 2006
- Klinisk veterinærvakt 2008
- Lovefestet rett til barnehageplass 2009
- Kvalifiseringsprogrammet 2010
- "Sørge-for-plikt" for krisesentre 2010
- Nasjonalparkstyret 2010
- Helhetlig kommunalt beredskapsansvar 2012
- Konkretisering av folkehelseansvaret 2012
- Samhandlingsreformen 2012

Oppgaver overført fra kommunene til staten

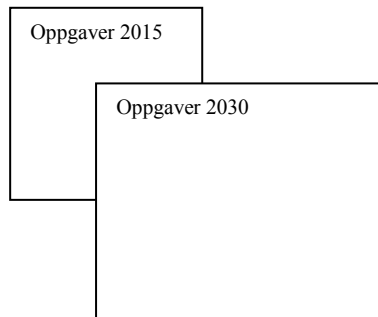
- Kommunale næringsmiddeltilsyn 2004
- Vergemål 2014
- Skatteoppkreverfunksjonen varslet overført til Skatteetaten 2016

I «Ekspertutvalgets» sluttrapport er det også vurdert ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene, avhengig av bl.a. kommunestørrelse:

- Psykisk helsevern
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Habilitering og rehabilitering
- Hjelpemidler
- Barnevern
- Arbeidsmarkedstiltak

- Videregående opplæring
- Kollektivtransport
- Fylkesveger
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Regjeringen har varslet at de vil legge fram en melding til Stortinget om forslag til nye oppgaver til kommunene, og hvordan fylkeskommunens framtid skal bli, den 20. mars 2015. KS Hedmark og Oppland arrangerer i den forbindelse til et seminar om «nye oppgaver til kommuner og regioner» den 25. mars 2015.



I løpet av de to siste årene har vi her i vår kommune gjennomført en omfattende OU-prosess og utarbeidet forslag til samfunnsdel i ny kommuneplan. Sammen med budsjettprosessene har det gitt oss dokumentasjon av kommunens ståsted, og grunnlag for å vurdere alternative muligheter for framtidig utvikling. I diskusjonen om framtidige samarbeidsformer og kommunestruktur vil kommuneplanens visjon, verdigrunnlag og satsingsområder være det viktigste fundamentet.

Nærmere vurdering av framtidige tjenestetilbud:

Vurderingene er systematisert med utgangspunkt i «Ekspertutvalgets» kriterier for god kommunestruktur:

1. Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få en stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

2. Relevant kompetanse

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokal-demokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

3. Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

5. Økonomisk soliditet

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

6. Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

8. Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

9. Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

10. Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

11. Bred oppgaveportefølje (kriterium rettet mot staten)

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

12. Statlig ramkestyring (kriterium rettet mot staten)

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

1. Rådmannen med stab- og støttefunksjoner

Rådmannens ledergruppe består av sektorledere, assisterende rådmann/HR-leder og økonomisjef. Stab består av kommunikasjonsrådgiver, politisk sekretær og personalsekretær.

Støttefunksjonene består av interne tjenester (dokumentsenteret, miljøservice/ renhold og DVS-drift, vedlikehold og service på kommunale bygg og eiendommer), enhet for økonomi samt fagområde IKT (Trysil kommune er vertskommune).

Åmot kommune må gjennomføre kontinuerlige innovasjons- og forbedringsprosesser for å fornye og forbedre kommunens stabs- og støttetjenester, for å sikre og videreutvikle forsvarlig drift og bidra til et bærekraftig tjenestetilbud i tråd med nasjonale føringer.

Tilstrekkelig kapasitet

Innenfor HR-faget, som blant annet dekker rekruttering, arbeidsgiverrollen, internkommunikasjon, personalarbeid, ressursplanlegging, organisasjonsutvikling og strategisk HR, er det behov for å styrke og profesjonalisere feltet vesentlig for å møte framtidens utfordringer. HR-rollen har en nøkkelrolle i forhold til en hver tid å kunne tilpasse organisasjonenes kapasitet og kompetanse i en omskiftelig tid. Fagfeltet Økonomi omfatter områdene budsjett, lønn, regnskap, kommunal fakturering og generell økonomisk rådgivning internt i kommunen. I tillegg er skatteoppkreving tillagt økonomienheten. Dette er et bredt spekter av arbeidsoppgaver, og det oppleves knapphet på kapasitet innenfor det enkelte området, særlig ved fravær. Innenfor Interne tjenester som dekker blant annet drift, vedlikehold og service (DVS) knyttet til kommunens bygg og eiendommer, dokumentsenter og miljøservice (tidligere renhold), er det manglende kapasitet i forhold til lovpålagt

oppgaveportefølje, herunder internkontroll og HMS, et stort vedlikeholdsetterslep på bygg, anlegg og eiendommer, samt høy prosjektaktivitet med de kapasitetsutfordringer det medfører.

Relevant kompetanse

Det gjelder generelt for fagområdet økonomi at det er vanskelig å rekruttere relevant kompetanse. Dette oppleves særlig sterkt i mindre kommuner som Åmot. Slik sett vil det være en utfordring å opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet og kvaliteten i arbeidet som egen kommune.

Det er også kapasitets og kompetansemangel på kvalifiserte saksbehandlere innen interne tjenester, blant annet i forhold til salg og utleie av kommunale eiendommer, kontrakter, avtaler, internkontroll og HMS, tilsyn, innkjøp iht. lov om off. anskaffelser, sikkerhet/sikkerhetssystemer mv.

Dokumentsenteret har ingen som innehar relevant arkivfaglig utdanning på universitet/høgskolenivå.

Tilstrekkelig distanse

Fagområdet økonomi er tillagt innfordringsoppgaver knyttet til kommunale krav og skatt.

Saksbehandlere som utfører disse oppgavene, særlig dersom de er bosatt i kommunen, kan tidvis oppleve at det er for kort distanse til innbyggere som blir utsatt for at kommunen f.eks. må gå til rettslige skritt for å innfordre sitt utestående. Det samme vil kunne gjelde for saksbehandlere som utfører arbeidsgiverkontroll og annen myndighetsutøvelse.

Effektiv tjenesteproduksjon

Trysil kommune er fra 1/1-2015 vertskommune (jf. kommuneloven § 28-1b – administrativ vertskommune) for det tidligere SÅTE-IKT samarbeidet (Trysil, Engerdal, Stor-Elvdal og Åmot). HR-faget samarbeider i et uformelt nettverk med Sør-Østerdal, og har via et formelt samarbeid om blant annet innføring av nytt HRM-system (les: Lønns og personalsystem). Fagfeltet økonomi består som nevnt i hovedsak av 3 hovedelementer: Lønn, Regnskap og Fakturering. Det er en stor fordel å ha disse samlet i en enhet/organisasjon for å utnytte kapasitet og kompetanse best mulig. Likeledes er det av samme årsaker, samt hensynet til ledelsesmessig styring og kontroll, anbefalt å samle disse tre funksjonene på en lokasjon. Åmot kommune er egnet for å ivareta en slik fellesfunksjon enten i form av en vertskommunemodell eller i en evt. sammenslått kommune.

Arbeidsgiverkontroll er en del av Skatteoppkreverens rolle. Dette arbeidet skjer i samarbeid med nabokommuner, der Stor-Elvdal kommune er vertskommune. Det er varslet at disse oppgavene skal sentraliseres og overtas av statlig organ.

Kommunal revisjon ivaretas av Hedmark Revisjon IKS, som eies av kommuner på Hedemarken, solørkommunene og kommunene i Sør-Østerdal, samt Hedmark Fylkeskommune.

Felles sekretariat for kontrollutvalgene ble etablert 1/1- 2005, og er et samarbeid mellom kommunene Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot. Åmot kommune er for tiden vertskommune.

Regnskapskontrollen ble opprettet 1/1- 2004 med samarbeidskommunene Elverum, Åmot og Stor-Elvdal hvor Stor-Elvdal er vertskommune. Regnskapskontrollen er organisert som en del av økonomiavdelingen i Stor-Elvdal kommune og har 2,2 årsverk tilknyttet sin virksomhet.

Økt formalisert samarbeid på tvers innenfor HR, Økonomi, interne tjenester mv, slik som for IKT, vil kunne gjøre fagfeltene mer robuste og mindre sårbare. Et formalisert samarbeid vil legge til rette for økt profesjonalisering av fagfeltene, blant annet ved effektivisering og optimalisering av arbeidsprosesser, som da i større grad vil kunne bli understøttet av beste praksis systemer innenfor IKT.

Et alternativ til kommunesammenslåing vil derfor være å samarbeide med andre (nabo)kommuner om disse tjenestene, men et slikt samarbeid må i tilfelle organiseres slik at alle arbeidsområder samlokaliseres. Det vurderes som helt avgjørende for å kunne prestere tilfredsstillende kvalitet at fagområdene lønn, regnskap, kommunal fakturering, generell økonomisk styring og eventuelt

skatteoppkreving, dersom denne funksjonen ikke blir statliggjort, kan ha fysisk nærhet til daglig. De ulike arbeidsoppgavene på disse områdene griper tett i hverandre.

Økonomisk soliditet

Etterslepet på bygningsteknisk vedlikehold er kritisk stort, og uten økt bevilgning kan det forventes at kritiske situasjoner kan oppstå. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

2. Oppvekst

Oppvekst omfatter sektorleder og skolekoordinator samt enhetsområdene Trollhaugen barnehage, Skyssveien barnehage, Birkebeineren barnehage, Deset oppvekstsenter, Osen oppvekstsenter, Rena skole og Åmot ungdomsskole. Åmot kommune er med i interkommunal PP-tjeneste, lokalisert i Elverum.

Sektoren er stor. Den forbruker over 30,3 % av kommunens driftsbudsjett og sysselsetter 114,6 av kommunens 378,15 årsverk.

Tilstrekkelig kapasitet

Åmot kommune har per i dag god kapasitet til å drifte sine skoler og barnehager. På barnehagesiden er det per i dag overkapasitet. Vi har to ledige avdelinger i nybygd barnehage. Skolebyggene i sentrum er vedtatt rustet opp i henhold til de krav som stilles til moderne skolebygg.

Innen barnehage- og skolesektoren er det utviklet et stadig tettere faglig samarbeid innen Sør-Østerdals regionen. Samarbeidet gjelder i første rekke felles utviklingsprosjekter. I tillegg har vi et administrativt og faglig nettverkssamarbeid. For at skoler og barnehager i Åmot kommune skal kunne drive et vedvarende forbedringsarbeid, vil det være helt nødvendig å ha et samarbeid ut over kommunens grenser mot nabokommuner og eksterne fagmiljøer som eksempelvis høyskolen i Hedmark.

For å kunne bidra inn i et godt interkommunalt samarbeid vil det være nødvendig med tilstrekkelig faglig og administrativ kapasitet i hver enkelt kommune. Gevinsten vil først og fremst være i et bedret faglig tilbud til kommunens innbyggere. Samarbeid med nabokommunene om oppvekstkontor kan være aktuelt å utrede.

Relevant kompetanse

Til nå er det gått greit å skaffe kvalifisert arbeidskraft i skoler og barnehager. Vi har noen utfordringer i forhold til fullt ut å oppfylle de kravene sentrale myndigheter nå stiller til kompetansen til alle de lærerne som skal undervise i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet (minst 60 studiepoeng). Måltrettet rekruttering og økt satsing på videreutdanning vil kunne rette på dette.

På våre små enheter vil det særlig ved et synkende elevtall være vanskelig å dekke de kravene de sentrale skolemyndighetene stiller til kompetansen hos lærerne som skal undervise. Større enheter er mer robuste i så måte.

Vi er i dag med i et interkommunalt samarbeid om PP-tjenester. Dette kan videreutvikles.

Tilsvarende er det inngått et formelt IKT- samarbeid. Dette er innenfor områder der Åmot kommune alene er i minste laget til å ha et godt nok faglig fundament å bygge sitt tjenestetilbud på.

Tilstrekkelig distanse

I tillegg til å drive et faglig utviklingsarbeid er den enkelte kommune per i dag også tilsynsmyndighet innenfor barnehageområdet. I små kommuner kan det være en utfordring å skape den nødvendige distansen som kreves for å være en objektiv tilsynsmyndighet. Her har vi i dag et bilateralt samarbeid med en nabokommune der vi gjensidig bistår hverandre når vi gjennomfører tilsyn i barnehagene.

3. Helse og velferd

Sektor for Helse/velferd er inndelt følgende områder: sektorleder, stab med følgende merkantile tjenester: husbankens ordninger (etableringslån, startlån, bostøtte osv.), serveringsbevillinger, skjenkebevillinger, saksbehandling, tobakkskadeloven (oppfølging røykeforbud på serveringssteder), E-helse koordinator, utviklingskoordinator og tjenestekontor (behandling av søknader om sektorens tjenester), samt enhetsområdene forebygging og behandling, demensomsorg, habilitering/rehabilitering/somatikk og hjemmetjenester.

Sektoren er stor. Den forbruker over 42,3 % av kommunens driftsbudsjett og sysselsetter 158, 6 av kommunens 378,15 årsverk. Sektoren er også kompleks, og favner fra arbeid med barn og unge, via voksnes ofte mer tilfeldige kontakter med sektoren til en aldrende befolknings økende helse- og omsorgs-behov. Den skal ta hensyn til folks kroppslige, mentale, sosiale og åndelige situasjon. Samtidig spenner den fra den individuelle behandling til folkehelsen, fra omsorg i livets siste fase til direkte forebygging. Ikke minst forventes det at den i Åmot også er aktivt tverr-sektoriell i sin holdning og sitt bidrag.

Tilstrekkelig kapasitet

Gjennomgående er det tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på tjenestene, men det er et meget variert og omfattende tjenestetilbud.

I perioder er det mangel på nok ressurser i saksbehandling innen barnevern.

Vi har et godt fokus på habilitering og rehabilitering, men det krever at hverdagsrehabilitering iverksettes tidlig for å oppnå de beste resultater for bruker, samtidig som vi får en samfunnsøkonomisk gevinst. Aktuelt å vurdere salg av tjenester til andre kommuner.

Det er en god drift legetjenesten i Åmot, men man vil trolig oppnå fordeler ved samarbeid med andre kommuner ved at man får flere kollegaer å spille på og dermed ikke får en så sårbar drift ved fravær.

Helsesøstertjeneste – Jordmortjeneste

Interkommunalt samarbeid innen jordmortjenesten er under utredning. Aktuelt å vurdere muligheter for salg av tjenester til nærliggende kommuner.

Miljørettet helsevern – pr. i dag i et interkommunalt samarbeid med kommunene i Sør-Østerdal regionen. Aktuelt å vurdere utvidelse av dette.

Folkehelsesamarbeid – samarbeid

Relevant kompetanse

Det er rimelig høy kompetanse på flere områder. Flere ansatte har fullført eller er i ferd med å fullføre videreutdanninger på flere fagfelt.

Helsesøstertjenesten og barnevern er styrket personellmessig. Psykisk helse og rus er styrket med ruskonsulent og koordinerende tillitsperson. Kommunen har også fått tilskudd til psykologstilling som besettes i nær framtid. Dette vil være med å styrke det forebyggende arbeidet.

Hjemmetjeneste i Åmot er en robust tjeneste, har god faglig kompetanse. Utviklingspotensial i forhold til mer faglig aktiv profil, samt utvide med tjenester til nærliggende kommuner.

Samarbeid med andre. Selge tjenester der det ligger til rette for det.

Det hadde vært ønskelig med en høyere andel med vernepleierkompetanse i bofellesskapene.

To av fem leger har oppnådd en alder slik at de kan si nei til deltakelse i legevakt og en tredje vil om et par tre år også ha denne muligheten. Dette er en trussel for fortsatt å kunne dekke en flerdelt legevakt i egen kommune. Da kommunelege I velger å gå av med alderspensjon eller trappe ned, mister vi også kompetansen innen miljørettet helsevern.

Det er god kompetanse på barnevern, og det er fokus på etterutdanning for å møte nye utfordringer.

Derimot er det mangel på spesialkompetanse på psykolognivå. Der kjøpes det en del eksterne tjenester. Vurdere samarbeid med andre.

Kompetanseutfordringene kan også synliggjøres i rekrutteringen av spesialisert arbeidskraft innenfor barnevern.

Både antall saker og vanskelighetsgraden og kompleksiteten i disse har økt. Små kommuner har ofte snever kompetanse innenfor ett eller flere ledd i det kommunale hjelpeapparatet. Dette gjelder også for Åmot, og innebærer dermed at vi må kjøpe ekstern kompetanse. Antall stillingshjemler har ikke økt i takt med økt saksmengde, og heller ikke graden av samarbeid mellom de ulike leddene eller kommunene. Mangel på et bredt fagmiljø skaper utfordringer i forhold til rekruttering og kan også utfordre rettssikkerheten hos brukerne i de små kommuner. Kompetanseaspektet synliggjøres også gjennom psykiatireformen, som forutsetter at personer med komplekse og sammensatte diagnoser skal kunne bosette seg i nærmiljøet.

Tilstrekkelig distanse

Det kan være vanskelig i små kommuner og et vanskelig felt, men så vel habilitet som «utenom-profesjonell» kunnskap i «små-samfunn», er en tilbakevendende utfordring som krever årvåkenhet i det daglige arbeid og etisk refleksjon over tid. Dette fordi man kan fange opp forhold som berører sektoren gjennom mange forskjellige «kanaler». På den annen side er mange ganger terskelen lavere og forståelsen av sammenhenger større i et lite lokalsamfunn.

Det er likevel en utfordring at det ikke er nok distanse opp mot befolkningen i saksbehandling, særlig innen barnevern. Det vurderes at barneverntjenesten vil dra positiv nytte av et interkommunalt samarbeid som gir større fagmiljøer og robusthet. Distansen mellom brukere og saksbehandler vil bli større, noe som er viktig spesielt i vanskelige og tunge saker.

Effektiv tjenesteproduksjon

I all hovedsak er det robuste tjenesteområder som er omstillingsdyktige ved endret brukerbehov og endrede forutsetninger. Tverrfaglige samhandling innen sektoren har hatt en utvikling i riktig retning, men det er fortsatt ønskelig med en mer helhetlig tjeneste og større faglig samarbeid.

Rus og psykiatri bør samlokaliseres under samme tak, da det her i stor utstrekning kreves samarbeid om brukere. Innen barnevern vil det oppnås vesentlige stordriftsfordeler ved samarbeid med andre. Samarbeid med andre kommuner vurderes

Økonomisk soliditet

Økt behov for tjenester over tid vil måtte føre til rammeøkning. Dette gjelder spesielt for hjemmetjenesten, og mindre fagområder/avdelinger som er veldig sårbare med få ressurser.

Barnevernet har store svingninger i arbeidsmengden, som gir store enhetskostnader. Det er viktig at vi dreier omsorgen til mer forebyggende arbeid, og satser på hverdags-rehabilitering, for å avdekke hvilke muligheter brukeren selv har til å bidra aktivt med å gjenopprette eller øke tidligere funksjonsnivå. Hverdagsrehabilitering medfører en dreining fra kompenserende tiltak til aktivisering og egenmestring.

Valgfrihet

Det er ikke valgmulighet til det offentlige tjenestetilbudet innen sektoren, bortsett fra innen fysioterapi hvor vi har to privatpraktiserende fysioterapeuter i tillegg til den kommunale virksomheten. Det er valgfrihet i valg av fastlege, da alle fastlegene har ledig kapasitet på listene sine.

4. Samfunnsutvikling

Sektor for samfunnsutvikling omfatter sektorleder, stab (næring og bosetningsarbeid, eiendomsskattekontor, prosjektarbeid, og merkantil støtte for hele sektoren), samt enhetsområdene Landbruk, Kultur, Brann og redning, Teknisk drift, Plan, Byggesak og Geodata og NAV.

Foruten drift og vedlikehold har sektoren kommunens forvaltningsansvar etter mer enn 30 særlover med forskrifter i tillegg til at det ofte forekommer krevende prosjekt- og utredningsarbeid.

Tilstrekkelig kapasitet

Åmot kommune har mangel på saksbehandlerkapasitet på byggesak, tilsyn og NAV. Dette er på byggesak og tilsyn særlig merkbart i deler av året, men effekten forplanter over hele året. På NAV medfører dette utfordringer med å ha tett oppfølging av brukere. På øvrige områder med myndighetsutøvelse er saksbehandlerkapasiteten ved normal drift i større grad tilstrekkelig det meste av året, men påvirkes ved sykdom og ferieavvikling. Innenfor enheten Kultur, er kapasiteten marginal, og det gjør at man mister den ønskede fleksibiliteten som er nødvendig for å kunne gjennomføre arrangementer og markeringer som forventes av samfunnet. Kapasiteten er en begrensende faktor i forhold til samfunnsutviklingsarbeidet. Arbeidsporteføljen blir svært bredspektret, og dette kan være negativt for kvaliteten i arbeidet. Innen samfunnsplanleggingen er kapasiteten tilstrekkelig, men påvirkes mye av pågående kommuneplanarbeid. Samtlige områder innen sektoren påvirkes negativt ved sykefravær og lengre permisjoner, spesielt innen myndighetsutøvelsen, og tjenesteleveransen på kultur. Dette har sammenheng med begrensede muligheter til å ansette og følge opp vikarer.

Relevant kompetanse

Sektoren har i dag god fagkompetanse. Realkompetansen er også høy, og det er i dag en stor blanding av eldre erfarne medarbeidere, og yngre godt skolerte medarbeidere. Selv med små fagmiljøer på det enkelte fag, så kompenseres dette i en viss grad med et arbeidsmiljø med stor takhøyde og god gjensidig læring. Dette gjør seg gjeldende med tanke på å beholde relevant kompetanse i organisasjonen. Rekruttering derimot, har vært og vil være utfordrende i kommuner av Åmots størrelse. Lønnsnivået i Åmot ligger lavere enn sentrale kommuner på Østlandet, men ikke lavere enn de mindre nabokommunene. De største utfordringene ligger likevel i små fagmiljøer, som ikke gjør oss tilstrekkelig attraktive for potensielle søkere. Videre er ulemper med pendling til Åmot merkbart, da stadig flere velger å bosette seg/eller bor i Elverum og Hamar.

Tilstrekkelig distanse

Befolkningsgrunnlaget sektoren leverer tjenester til er lite, og det er viktig å ha fokus på å ha tilstrekkelig distanse til våre kunder i myndigutøvelsen. Dette er det godt fokus på, og dette støttes opp med at mange av saksbehandlere ikke er bosatte i kommunen, og derfor har lite nettverk i kommunen. Innenfor tjenesteproduksjonen vil det i mange sammenhenger være positivt at det er kort vei mellom mottaker og tjenesteyter, eksempelvis på kultur.

Sektoren leverer i dag tjenester til alle innbyggere, og en del tjenester og myndigutøvelse er mindre avhengige av geografisk distanse. Noen funksjoner knyttet til myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling følges opp der aktiviteten er, og da er dagens kommunegrenser innenfor akseptabel avstand.

Effektiv tjenesteproduksjon

Med stadig større begrensninger i økonomi, og manglende rom for å øke kapasitet, så har det blitt prioritert å kompensere dette gjennom effektivisering av tjenesteproduksjonen og myndighetsutøvelsen. Samarbeid om, og evt. salg av tjenester kan være bidrag til en mer effektiv tjenesteproduksjon, pga. mulighet til økt profesjonalisering.

Økonomisk soliditet

Sektorens disponeringer til veivedlikehold, både sommer og vinter, er for knappe til å hindre forfall av kommunens veinett. Etterslep på reasfaltering skyves foran i tid. Vintervedlikeholdet er sårbart i forhold til snørike vintre, og merforbruk vil direkte påvirke sommer vedlikehold av veier og grøntområder.

For kultur er det en særlig utfordring å vedlikeholde og oppgradere teknisk utstyr i kulturhuset. Sektoren opplever at ressursene på sektoren for øvrig er marginale, og fremstår som en begrensning i forhold til kvalitet og tid på tjenestene. Salg av kompetansetjenester kan være aktuelt for enkelte fagområder, men vil påvirke egen tjenesteproduksjon.

5. Felles sektorovergripende vurderinger

Valgfrihet

Ekspertutvalget framhever her at innbyggerne i større grad vil kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene i framtida. De mener større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner. Slik rådmannen ser det er kvaliteten og likebehandlingen av innbyggerne det som er mest avgjørende. Som det framgår av vurderingene som er gjort for de ulike sektorområdene, er det aktuelt å utrede alternative samarbeidsformer for flere fagområder for å møte framtidens utfordringer på en god måte.

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Ekspertutvalget mener kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng, for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. Dette ut fra at de siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet, og at utviklingen vil fortsette. Rådmannen kan slutte seg til dette, men som utvalget selv sier gjelder det særlig i byområdene, slik at kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling vil være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes av mindre kommuner i mindre sentrale sterk. Det er likevel et faktum at kollektivtrafikk og digital infrastruktur er en avgjørende faktor for en kommune som Åmot.

Høy politisk deltakelse

Ekspertutvalget framhever viktigheten av å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Utvalget hevder at større kommuner i større grad legger til rette for deltakelse mellom valgene, og at de oftere har ulike former for medvirkningsorgan. På den annen side sier utvalget at for noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – blant annet ved at valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og at flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Det vises imidlertid også til analyser som viser at resultatet kan ha mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne å gjøre enn at kommunen er liten. Rådmannen har ingen bestemte oppfatninger av dette, men vil likevel hevde at både svært store kommuner, og kommuner med få innbyggere, kan være en demokratisk utfordring.

Lokal politisk styring

Ekspertutvalget vektlegger at det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Utvalget legger også vekt på at kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester. Det kan her være på sin plass å nevne spørsmålene Martin Skramstad fra KS stilte i folkevalgtopplæringen i juni 2014, Er Folkevalgtrollen i endring? Fra detaljkunnskap til overordnet kunnskap? Fra detaljstyring til mål og rammestyring? Fra beslutning til prosess? Fra enkeltsak til helhet? Fra tiltak til mål og resultat?

Rådmannen er bekymret for hvordan kommunen i framtida skal kunne opprettholde tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse i sin saksforberedelse. Sakene blir stadig mer komplekse og det kreves stadig mer spesialkompetanse som kommunen ikke besitter, samtidig som økonomien

ikke tillater rekruttering av nye stillinger for å dekke dette behovet. Analysene som er gjort for de ulike sektorene, peker i mange sammenhenger på samarbeidsløsninger med andre kommuner som måtte å kompensere for manglende kapasitet og kompetanse, men også kommunalt samarbeid krever administrativ kapasitet i den enkelte kommune. Erfaring fra andre kommuner tilsier at interkommunalt samarbeid kan bli problematisk både administrativt og demokratisk, dersom det blir for omfattende.

Lokal identitet

Etter ekspertutvalgets vurdering er det to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing, det er «opplevd tilknytning til et område» og «felles identitet med andre områder». Utvalget antar at antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, med stor sannsynlighet vil bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne, at en slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger, og at resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det. Det er på den annen side også belegg for å hevde at identitet og lokal tilhørighet ikke først og fremst er knyttet til en kommune for alle, men like mye til ei bygd, en bydel eller et annet geografisk område.

6. Vurdering av kommunesamarbeid og kommunestruktur

Som omtalt foran er det allerede samarbeid med en eller flere nabokommuner på mange fagområder. Som alternativ til kommunesammenslåing er det helt nødvendig å videreføre og utvikle dette på ulike måter, og i tillegg utrede samarbeid på nye fagområder. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.

Samarbeidsmodellen er også krevende, men dersom den lykkes viser forslaget til samfunnsdel i ny kommuneplan at Åmot som kommune har ressurser med potensiale for videreutvikling på mange områder, og flere komparative fordeler som kan dras nytte av.

Når det gjelder kommunegrensene har det i mange år vært på tale at Steinvik-området, Sjølisand og Slettås med fordel kunne tillegges Åmot. Det har ikke på samme måte vært på tale å legge deler av Åmot til andre kommuner.

Slik rådmannen ser det er ikke noen enkeltkommuner som klart peker seg ut med tanke på sammenslåing med Åmot kommune, dersom det skulle komme på tale kanskje med unntak av Elverum geografisk sett.

Et alternativ til strategien med kommunesamarbeid vil derfor etter rådmannens oppfatning være å se nærmere på en regionkommune- løsning for Sør- Østerdalskommunene, Engerdal, Trysil, Elverum, Åmot, Rendalen og Stor- Elvdal, dvs. det samme området som Tollef Kilde benevnte som «Østerdalene». Løten og Våler kan evt. også være aktuelle, mens kanskje de nordlige deler av Stor- Elvdal og Rendalen er mindre aktuelle i en slik sammenheng.

Dette området vil representere innfallsporten til det store skogbeltet Rolf Jacobsen omtaler i sitt dikt **Tanke ved Ånestadkryss** (utdrag) [...]:

For ved Ånestadkrysset i Løten begynner Taigaen.

*(Visste du det?) Det euro-asiatiske barskog-beltet,
jordklodens grønne skjerf rundt halsen.
Som ikke ender før i Stillehavets bølger,
ved Vladivostok.*

For det første har området gode vegforbindelser seg imellom. For det andre er det flere store fellesnevner som binder alle eller flere av disse kommunene sammen, noe som vil kunne bidra til sterkt felleskap både innad og utad. Eksempler på dette er Forsvaret, Høgskolen, Rørosbanen/Solørbanen, energiutbygging og ikke minst de store skog- og fjellområdene, sjøene og elvene, med betydelig potensiale for framtidsrettet næringsutvikling innen skogbruk og skogforedling, reiseliv- og hytteturisme, jakt, fiske og friluftsliv. En annen fordel er at området vil ha et klart og entydig hovedsenter, med flere sterke og bærekraftige tettsteder i omlandet. At sykehuset Innlandet i Elverum er naturlig hoved-sykehus for hele området er også en fordel.

Sammenfatning

Kommunene står overfor store utfordringer i framtida. Noen av årsakene er nødvendigheten av å tilpasse seg lavere økonomisk rammer, den demografiske utviklingen med sterk økning av antall eldre og vanskelighetene med å opprettholde likeverdige og tilstrekkelige velferdsordninger og tjenestetilbud til befolkningen. Dette gjelder mer eller mindre alle kommunene, uavhengig av kommunistørrelse.

Mindre kommuner i distriktene har i tillegg problemer med små fagmiljøer og rekruttering av tilstrekkelig fagkompetanse. Selv om mange av fagmiljøene til tider er gode nok, er de små og veldig sårbare både med hensyn kapasitet og kompetanse ved alle former for vakanser.

Innenfor hovedområdene for lovpålagt tjenesteyting viser analysene som er gjort for sektorene at vi likevel vil klare oss tålelig bra framover.

Det er innenfor områdene som krever spesialkompetanse problemene først og fremst oppstår. Dette gjelder både innenfor spesialisert tjenesteproduksjon og administrasjon.

Tilstrekkelig kapasitet til å følge opp eksterne tilsynsmyndigheter, og utøve god nok internkontroll er en kritisk faktor for kommuner med små administrasjoner som Åmot.

Slik det er vist til foran endrer kravene til løsning av de ulike oppgavene seg raskt, på grunn av teknologisk og faglig utvikling og nytt regelverk, for å nevne noe. I tillegg blir stadig nye oppgaver lagt til kommunene.

Effektivisering, profesjonalisering og kommunal innovasjon er viktige grep for å møte dette, og tilstrekkelig kunnskap og kompetanse er helt nødvendige virkemidler. De kommuner som ikke klarer å følge opp her, vil ikke kunne klare seg sjøl i framtida.

Det er allerede samarbeid med en eller flere nabokommuner på mange fagområder. Som alternativ til kommunesammenslåing er det helt nødvendig å videreføre og utvikle dette på ulike måter, og samtidig utrede samarbeid på nye fagområder. Blant annet følgende fagområder har i større og mindre grad vært drøftet som aktuelle for mer samarbeid med en eller flere nabokommuner (opplistingen er ikke uttømmende):

- Post/ arkiv
- Økonomi innen Lønn, regnskap og fakturering
- HR/ personalforvaltning/

- Oppvekstkontor/ PP- tjenester
- Barneverntjenesten
- Helsesøstertjenesten
- Folkehelse
- Kultur/ Kulturarrangementer
- Plankontor
- Landbruksforvaltning
- Byggesak- og tilsynsforvaltning
- Geodata og matrikkelføring
- Eiendomsskatt

En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.

Når det gjelder kommunegrensene har det i mange år vært på tale at Steinvik-området, Sjølisand og Slettås med fordel kunne tillegges Åmot. Det har ikke på samme måte vært på tale å legge deler av Åmot til andre kommuner.

Slik rådmannen ser det er ikke noen enkeltkommuner som klart peker seg ut med tanke på sammenslåing med Åmot kommune, dersom det skulle komme på tale, kanskje med unntak av Elverum kommune geografisk sett.

Et alternativ til strategien med kommunesamarbeid er etter rådmannens oppfatning å se nærmere på en regionkommune- løsning for Sør- Østerdalskommunene Engerdal, Trysil, Elverum, Åmot, Rendalen og Stor- Elvdal, dvs. det samme området som Tollef Kilde i sin tid benevnte som «Østerdalene». Våler og Løten kan evt. også være aktuelle, mens kanskje de nordlige deler av Stor- Elvdal og Rendalen er mindre aktuelle i en slik sammenheng.

Til nå er det ikke i Åmot gjennomført noen form for høring av befolkningens synspunkteter i forbindelse med kommunereformen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laget en innbygger-undersøkelse til bruk i denne sammenhengen. Det kan være aktuelt å gjennomføre en slik innbygger-undersøkelse for alle kommunene i Sør-Østerdalsregionen i regi av Regionrådet, som del av oppfølgingen etter møtet 22. mai 2015.

Det er også meget aktuelt å gjennomføre en egen høring om kommunereformen for ungdommen. I Åmot er det som nevnt tatt initiativ til å få gjennomført et informasjonsopplegg i ungdomsskolen og overfor Ungdomsklubben i løpet av vinteren. Et regionalt ungdomsseminar i regi av Regionrådet som del av oppfølgingen av mai-møtet.



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Alle landets kommunestyrer

Deres ref

Vår ref

Dato

15/4445

28.10.2015

Videre arbeid med kommunereformen

Nå er det godt over ett år siden jeg inviterte alle kommuner til å delta i kommunereformen. Invitasjonen er forankret i et bredt flertall på Stortinget (Innst. 300 S (2013-2014)). Kommunene har fulgt opp invitasjonen. Mange har hatt gode lokale prosesser der både politikere, medarbeidere, innbyggere, frivillig sektor og næringslivet har vært involvert i diskusjoner om kommunens framtid.

Nye kommunestyrer skal nå ta dette arbeidet videre. Jeg vil benytte anledningen til å gratulere alle dere som er valgt inn i kommunestyrer for de fire kommende årene. Å bli folkevalgt er en tillitserklæring fra innbyggerne i kommunen. Dere har et viktig arbeid foran dere, både som ombudsmenn og som ledere. Jeg gleder meg til å samarbeide med dere.

En av de første, og viktigste, oppgavene dere står overfor er å bli kjent med kommunen. Hvordan opplever innbyggerne kommunen, hvilke utfordringer venter og hvordan kan kommune og lokalsamfunn møte disse utfordringene? Jeg ser denne oppgaven som en selvfølgelig del av det å utøve politisk lederskap og forvalte velgernes tillit.

Kommunereformen er en god anledning til å gjøre denne jobben. Noen oppfatter kommunereformen som en systemendring og et komplisert politisk arbeid. Til syvende og sist handler den om to forhold. Det første er hvordan vi kan skape bedre velferdstjenester, der folk bor, nå og i framtiden. Det andre er hvordan vi kan utvikle en kommunesektor med kraft og handlingsrom.

Som lokalpolitikere gikk dere ikke til valg på å forvalte systemer, men for å gi innbyggerne gode barnehager og skoler, gode helse- og omsorgstjenester og utvikle attraktive lokalsamfunn og sunn næringsutvikling.

Kommunereformen er en mulighet til å diskutere hvordan vi skal få dette til, også i et 20-30 års perspektiv. Da trenger vi færre og større kommuner med sterkere fagmiljø og et velfungerende lokalt selvstyre. Jeg håper dere benytter muligheten til å ruste Kommune-Norge for framtiden.

Kommunereformen – oppdraget fra Stortinget

Stortinget har sluttet seg til de overordnede målene for kommunereformen (Innst. 300 S (2013-2014)). Målet om gode og likeverdige tjenester til innbyggerne der de bor er grunnleggende for å sikre gode lokalsamfunn i hele landet. Vi ønsker å ta vare på og videreutvikle den norske og nordiske modellen med sterke velferdskommuner som har stort lokalt selvstyre. Reformen skal også styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet. Det vil si bedre styring av arealbruk, boligbygging, transport, næringsutvikling, samfunnssikkerhet og beredskap og miljø og klima.

Et annet mål med reformen er å gjøre kommunene så økonomisk solide at de kan takle uforutsette hendelser, drive effektivt og løse oppgaver som ikke er lovpålagte.

Kommunereformen skal også styrke lokaldemokratiet. Større kommuner kan ta ansvar for flere oppgaver. Det kan gi grunnlag for å redusere den statlige detaljstyringen. Vi ønsker kommuner som kan løse sine oppgaver selv og ikke er avhengige av nabokommuner for å løse lovpålagte oppgaver.

Da Stortinget behandlet rammene for kommunereformen, understreket et bredt flertall at det er behov for endringer i dagens kommunestruktur. Mye er endret siden siste store endring av kommunestrukturen på begynnelsen av 1960-tallet:

- Kommunikasjonsmulighetene er bedret
- Næringsstrukturen er forandret
- Bosettingsmønsteret har endret seg som følge av tiår med sentralisering.
- Omfang av og innhold i offentlige tjenester er blitt flere og mer komplekse
- Kravene til fagkompetanse og tverrfaglig samarbeid har økt både i tjenesteytingen og forvaltningen
- Forventningene til innbyggere og næringsliv er noe helt annet enn for 50 år siden

Kommunestrukturen fra 1960-tallet er verken tilpasset dagens eller morgendagens utfordringer. Kommunereformen handler ikke om å forandre Norge, men at Norge er forandret.

I tiårene som kommer vil det bli færre i yrkesaktiv alder per pensjonist, og det blir flere med omsorgsbehov. Mange kommuner vil møte store utfordringer når de skal rekruttere

fagpersoner og spesialister til de mange oppgavene kommunene skal løse. I byområdene er dagens kommunegrenser mange steder en hindring for å kunne håndtere den sterke veksten og sikre en god areal- og samfunnsplanlegging.

Erfaringene fra sammenslåinger som er gjennomført er gode, og viser at nye kommuner får en positiv utvikling, se Prop. 95 S (2013-2014) Kommuneproposisjonen 2015 (Vedlegg 1).

Milepæler i reformen

Da Stortinget behandlet Kommuneproposisjonen 2016 i juni viste flertallet til Innst. 300 S (2013-2014) der det het at "*alle kommuner har utredningsplikt i kommunereforma*". I Innst. 375 S (2014-2015) utdyper flertallet at de i begrepet utredningsplikt legger til grunn "*at alle kommunar skal ta aktivt del i kommunereforma. Dette inneber blant anna å ha dialog med nabokommunar, utgreie og vurdere aktuelle alternativ for så å ta stilling til om og i så fall kva kommunar ein ønskjer å gå saman med innan 1. juli.*"

Det er bred enighet på Stortinget om at det er behov for endringer i kommunestrukturen dersom vi skal nå våre nasjonale velferdsmål. Stortingsflertallet er klar på hva det forventer at kommunene skal gjøre i reformarbeidet. Forventningen strekker seg utover bare det å vurdere om kommunen kan fortsette alene også i tiårene framover. En grundig prosess med nabokommuner, der også innbyggere involveres, gjør at kommunestyrene vil ha et godt grunnlag til å fatte vedtak innen 1. juli 2016 om hvordan de skal møte framtidens utfordringer.

Dette er hovedløpet i kommunereformen. Ved å følge det kan en ny kommune som hovedregel være klar til 1. januar 2020. Kommuner som ønsker at en sammenslåing skal tre i kraft allerede fra 1. januar 2018, bør fortrinnsvis gjøre vedtak om dette innen utgangen av 2015.

Kommunestyrevedtakene skal sendes fylkesmannen, som skal vurdere om vedtakene er i tråd med målene for reformen og gi en tilrådning om kommunestrukturen i fylket, slik stortingsflertallet har bedt om. Departementet vil på bakgrunn av tilrådingen forberede en proposisjon for Stortinget, som legges frem våren 2017. Regjeringen vil også følge opp Innst. 333 S (2014-2015) om nye oppgaver til større kommuner og forslag om redusert statlig detaljstyring. Dette vil også legges frem for Stortinget våren 2017.

Både regjeringen og stortingsflertallet har gitt uttrykk for at kommunereformen bygger på frivillighet og gode lokale prosesser. Unntak fra frivillighetsprinsippet kan likevel være aktuelt i helt spesielle situasjoner for at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn (Innst. 300 S (2013-2014)).

Verktøy og økonomiske virkemidler

Kommunal- og moderniseringsdepartementet tilbyr ulike verktøy for kommunene i arbeidet med kommunereformen. I tillegg gir departementet økonomisk støtte til en prosessveileder i hvert fylkesmannsembete. Fylkesmennene har fått en viktig rolle i kommunereformen. De skal legge til rette og veilede kommunene.

- Det nettbaserte verktøyet NY KOMMUNE gir oversikt over relevante nøkkeltall og utviklingstrekk både for enkeltkommuner og for den nye kommunen. NY KOMMUNE ble oppdatert i oktober 2015.
- Veilederen *Veien mot en ny kommune* tar for seg de lokale prosessene frem til et vedtak om sammenslåing i kommunestyret. Veilederen bør brukes sammen med nettverktøyet NY KOMMUNE.
- I vår lanserte departementet en ny veileder for *utvikling av lokaldemokratiet*, som skal gi ideer og inspirasjon til god demokratisk praksis gjennom eksempler, relevante verktøy og utprøvde metoder fra kommuner som jobber godt med lokaldemokratiet.
- Samtidig ble det også lansert et debathefte "*Lokaldemokrati og kommunereform*", som kan brukes i arbeidet med å utvikle lokaldemokratiet når kommuner skal slå seg sammen. Debattheftet vil bli sendt til alle kommuner i høst.

Verktøyene, også debatheftet, er tilgjengelige på www.kommunereform.no.

Regjeringen legger opp til at de økonomiske virkemidlene i reformperioden, det vil si der det blir fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018, skal være tydelige og forutsigbare for alle kommuner.

Departementet vil gi støtte til kommunenes engangskostnader knyttet til sammenslåing. Støtten vil bli utbetalt etter en standardisert modell og differensieres etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen (se tabell 1 nedenfor). Kommuner som slår seg sammen får også en reformstøtte som kan brukes til det kommunen selv mener er mest hensiktsmessig. Denne støtten er differensiert etter antall innbyggere i den nye kommunen (se tabell 2).

Tabell 1. Modell for dekning av engangskostnader i reformperioden (kroner).

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0-19 999 innbyggere	20- 49 999 innbyggere	50- 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000 000	25 000 000	30 000 000	35 000 000
3 kommuner	30 000 000	35 000 000	40 000 000	45 000 000
4 kommuner	40 000 000	45 000 000	50 000 000	55 000 000
5 eller flere kommuner	50 000 000	55 000 000	60 000 000	65 000 000

Tabell 2. Modell for reformstøtte i reformperioden (kroner).

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0-14 999 innbyggere	5 000 000
15 000- 29 999 innbyggere	20 000 000
30 000- 49 999 innbyggere	25 000 000
Over 50 000 innbyggere	30 000 000

Inndelingstilskuddet er en gunstig og langsiktig ordning som gjør at kommunene får god tid til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Inndelingstilskuddet sikrer at den nye kommunen får beholde alle tilskudd i inntektssystemet, også regionale tilskudd som for eksempel småkommunetillegget, som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner. Tilskuddet utbetales i 15 år etter sammenslåingen, før det trappes ned over 5 år.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i løpet av året sende ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene. I dette arbeidet vil regjeringen legge vekt på at kommunene skal kunne videreutvikle velferdstilbudet i tråd med befolkningsendringene. Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Nytt inntektssystem vil tre i kraft fra 2017.

Vi er opptatt av å gi kommune forutsigbarhet i kommunereformen. Derfor beregnes inndelingstilskuddet ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden. Endringer i inntektssystemet i perioden 2017-2019 vil med andre ord **ikke** påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene.

I desember vil departementet komme med en ny veileder som tar for seg fasen etter at det er gjort nasjonalt vedtak om sammenslåing og fram til en ny kommune er etablert. Her vil vi redegjøre for prosess og saksgang i en sammenslåingsprosess; hvilke vedtak må fattes, hvilke organer må og kan opprettes med hvilke arbeidsoppgaver og fullmakter, funksjonstid, hvilke styringsdokumenter bør utarbeides med mer. Hensikten er å vise rammene dere kan arbeide innenfor når dere skal bygge en ny kommune.

De fleste kommunestyrene har nå konstituert seg for de fire neste årene. Jeg regner med at arbeidet med kommunereformen for de aller fleste kommuner er over i en fase der utredningene er gjort. Nå er tiden inne for at de politiske initiativene og forhandlingene kan ta til for alvor.

Arbeidet med kommunereformen innebærer at dere som folkevalgte har et ansvar utover å løse viktige oppgaver i inneværende periode. Ansvarer handler om å ruste kommunene for

framtiden. Dette gir dere som tillitsvalgte og politiske ledere en unik mulighet til å forme framtidens Kommune-Norge. Jeg ønsker dere til lykke med arbeidet.

Med hilsen



Jan Tore Sanner

Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Aust-Agder	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Buskerud	Postboks 1604	3007	DRAMMEN
Fylkesmannen i Finnmark	Statens hus, Damsveien 1	9815	VADSØ
Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Hordaland	Postboks 7310	5020	BERGEN
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE
Fylkesmannen i Nordland	Statens Hus, Moloveien 10	8002	BODØ
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Fylkesmannen i Oppland	Postboks 987	2626	LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 8111 Dep	0032	OSLO
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59	4001	STAVANGER
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Postboks 4710, Sluppen	7468	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Telemark	Postboks 2603	3702	SKIEN
Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	TROMSØ
Fylkesmannen i Vest-Agder	Postboks 513 Lundsiden	4605	KRISTIANSAND S
Fylkesmannen i Vestfold	Postboks 2076	3103	TØNSBERG
Fylkesmannen i Østfold	Postboks 325	1502	MOSS
Kommunesektorens organisasjon	Postboks 1378 Vika	0114	OSLO

Vedtak Kommunestyret - 17.02.2016:

Åmot kommune avgir følgende høringsuttalelse til forslaget om endring av inntektssystemet for kommunene:

Regjeringen har sendt viktige forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring med kort høringsfrist. Forslagene har bidratt til å skape stor usikkerhet om det økonomiske grunnlaget for en lang rekke kommuner. Det framstilles som om endringene vil ramme kommuner som har «valgt å være små» og at kommuner som er «frivillig små» kan unngå kraftige økonomiske kutt ved å slå seg sammen med nabokommuner. Disse kommunene skal da få beholde sine inntekter i 15 år som belønning for at de har gjennomført kommunesammenslåing. Denne framgangsmåten er uforsvarlig. Flertallet på Stortinget har vedtatt en kommunereform og har bedt alle kommuner om å utrede muligheten for sammenslåing med en eller flere nabokommuner. Samtidig har flertallet på Stortinget også sagt at det skal være reell frivillighet for kommunene og at innbyggernes og kommunenes syn skal respekteres dersom de ikke ønsker sammenslåing. Åmot kommune forventer derfor at:

- Regjeringen ikke gjør inntektssystemet for kommunene til et virkemiddel i kommunereformen for å presse fram kommunesammenslåing.
- Endringer i inntektssystemet må bygge på utredninger fra offentlige utvalg som er bredt sammensatt og med medlemmer fra kompetente fagmiljøer. Forslagene må være gjenstand for en grundig høring slik at faglige og samfunnsmessige konsekvenser av endringene er gjenstand for offentlig debatt før stortinget fatter beslutninger.
- Kommunereformen må bygge på reell frivillighet og fakta – ikke på økonomiske trusler og usikkerhet som forslag til nytt inntektssystem skaper. Tvangssammenslåing av kommuner kan ikke godtas

Kommentar til revisjonen av kostnadsnøkler

Forslaget til nye kostnadsnøkler reduserer vekten for bosettingskriteriene (basis, sone og nabo) med 7,2 prosent sammenliknet med dagens inntektssystem, med tilsvarende økt vekt for alderskriteriene. Vi finner ingen god begrunnelse for dette. Tvert imot er det godt faglig dokumentert at dagens kostnadsnøkler undervurderer bosettingskriteriene knyttet til basistillegg og reisekostnader (sone+nabo). Vektene her bør derfor heller styrkes enn svekkes.

Borge-utvalgets konklusjoner mht. anslag for bosettingsvariable

Den siste grundige gjennomgang av kostnadsnøkler ble foretatt av Borgeutvalget (NOU 2005:18). Utvalget forholdt seg bl.a. til den faglige kritikken som ble reist mot det tidligere Rattsø-utvalget (NOU 1996:1), hvor kostnadsnøkler ble estimert ved uavhengige sektorvise regresjoner. Det ble påpekt at en slik partiell beregning gir skjeve resultater, bl.a. ved at en undervurderer effekten av faktorer som virker gjennomgående over flere sektorer.

Borge-utvalget ba Statistisk sentralbyrå analysere hvor mye dette betydde empirisk for estimeringen av kriterieverdier. Byråets rapport konkluderte med at "*partielle modeller kan gi opphav til feilaktige fortolkninger av de observerte utgifts- og inntektsdataene når formålet er å avdekke betydningen av*

faktorer som påvirker kommunenes utgiftsbehov". En viktig konklusjon er at "Forskjellen i resultater mellom partielle og simultane analyser er relativt stor for effektene av variable som fanger opp kostnadsvariasjoner i flere tjenesteytende sektorer, som f.eks. kommunestørrelse og bosettingsmønster". For de øvrige kriteriene i inntektssystemet fant en mindre avvik mellom partielle og simultane regresjoner, siden en her i større grad har kriterier som påvirker enkeltsektorer mer spesifikt.

Borgeutvalget forholdt seg til dette. En gjorde separate analyser sektor for sektor for de øvrige kriteriene hvor en så dels på egne partielle analyser og dels på SSBs simultane estimeringer. Når det gjaldt bosettingskriteriene (basis, sone, nabo) benyttet en SSBs simultan-beregnete anslag fullt ut, siden en ellers ville få for lave anslag for utgiftsbehovene. Resultatet var at en fikk en vesentlig økning i vektene for bosettingskriteriene for sektorene pleie/omsorg, helse og administrasjon.

For grunnskolen ble dette motvirket ved at en gikk bort fra normative grenser for maksimal reisetid til/fra skolen. Kommuner som fortsatt mente at det var grenser for hvor lang reise elever skal pålegges fikk ikke lenger medregnet det som objektivt utgiftsbehov. Samlet sett ble derfor bosettingskriteriene redusert for grunnskolens del. Inklusive grunnskolen ble bosettingsvariablenes vekt redusert fra 0,0610 til 0,0503 i Borge-utvalgets forslag. Ser en bort fra grunnskolen ble samlet vekt for bosettingskriteriene økt fra 0,0081 til 0,0277, dvs. godt over en tredobling pga. overgang til en faglig korrekt estimeringsmetode.

Dessverre ble ikke Borge-utvalgets forslag iverksatt. Først i kommuneproposisjonen for 2011 kom regjeringen med sitt forslag til revisjon, som avvek dramatisk fra Borge-utvalgets forslag for bosettingskriterienes del.

Revisjonen av inntektssystemet i 2011

Også ved 2011-revisjonen ble det innhentet anslag for kriterievektene basert på en simultan estimering utført av SSB. Hadde en fulgt opp Borge-utvalgets metode og SSBs anbefaling burde en anvendt disse anslagene når en fastla nye sektorvekter i inntektsutjevningen.

I stedet for å basere seg på den faglig korrekte beregning fra SSB lager departementet partielle sektor-regresjoner hvor de estimerer anslag for kriterievektene inklusive bosettingsvariablene. Så tar de et gjennomsnitt av SSBs simultan-beregnete anslag og sine egne partiell-beregnete anslag og lar dette snittet bli de nye kostnadsnøklerne. Et gjennomsnittet av forventningsrettede anslag og anslag som påviselig undervurderer effekten av bosettingskriteriene vil gi en markert undervurdering av bosettingskriterienes betydning for utgiftsbehovet.

I kommuneproposisjonen for 2011 begrunner departementet framgangsmåten ved å vise til Borge-utvalgets utsagn om at det er en styrke ved partielle analyser at en da kan gå mer i dybden på den enkelte sektor. Det er bare riktig dersom en sammenlikner med simultane analyser som ikke er like detaljerte på sektornivå. Finner ut nye ting ved sektoranalyser kan en kjapt få tilsvarende justeringer etablert i den simultane analysen. Borge-utvalget finner ingen slike forhold for bosettingsvariabelenes del som gir avvik fra den simultane modellen. Det gjør heller ikke kommune-proposisjonen. Det er dermed ingen faglige resonnementer som kan begrunne departementets avvikende anslag. Undervurderingen av bosettingsvariablene i de aktuelle sektornøklerne framgår av nedenstående tabell.

Tabell 1. Avvik mellom SSBs anslag og departementets 2011-vedtak for bosettingskriteriene

		SSB	dep.vedtak	avvik i pst
Administrasjon, landbruk, miljø	Basis	0,1252	0,1172	-6,4

Grunnskole	Basis	0,0243	0,0184	-24,3
	Sone+nabo	0,0656	0,0508	-22,6
Helsetjeneste	Basis	0,0967	0,0568	-41,3
	Sone+nabo	0,0927	0,0956	3,1
Pleie,omsorg	Basis	0,0205	0,0120	-41,5
	Sone+nabo	0,0306	0,0232	-24,2

Departementets vedtak er snittet mellom SSBs beregning og departementets egne partielle beregninger

Høringsnotatets forslag for 2017

Høringsnotatets opplegg for beregning av nye kostnadsnøkler er basert på samme metodikk som revisjonen av 2011. En har innhentet nye anslag fra SSB basert på en simultan beregning, som gir forventningsrette anslag for effekten av bosettingsvariablene på utgiftsbehovet. Så har en gjennomført egne partielle regresjoner sektor for sektor. Når en så tar snittet av SSBs tall og departementets egne beregninger vil en med nødvendighet få for lave tall for bosettingsvariablenes del.

En sammenlikning av SSBs anslag for de aktuelle sektornøklerne (tabell1 i vedlegg 2 i høringsnotatet) og departementets forslag (sektornøklerne vist i de etterfølgende tabellene i vedlegget) gir følgende oppstilling:

Avvik mellom SSBs anslag og høringsnotatets forslag for bosettingskriteriene i 2017

KOMMODE		høringsforslag		avvik i pst
Administrasjon,landbruk, miljø	Basis	0,1611	0,1173	-27,2
	Sone+nabo	0,0321	0,0197	-38,6
Grunnskole	Basis	0,0508	0,0374	-26,4
	Sone+nabo	0,1034	0,0695	-32,8
Helsetjeneste	Basis	0,0896	0,0568	-36,6
	Sone+nabo	0,0347	0,0183	-47,3
Pleie,omsorg	Basis	0,0344	0,0222	-35,5
	Sone+nabo			

Departementets vedtak er snittet mellom SSBs beregning og departementets egne partielle beregninger

Som en ser av tabellen vil høringsnotatets forslag gi en kraftig undervurdering av bosettingsvariablene med den følge at små og spredtbygde kommuner får en klar undervurdering av utgiftsbehovene, med tilhørende underfinansiering av kommuneøkonomien. Samtidig ser en ved å sammenlikne med tabellen per 2011 at SSBs beregninger gir en gjennomgående men svak styrking av sektorvektene for bosettingsvariablene mens departementets forslag gir en svak men gjennomgående svekkelse sammenliknet med dagens nøkler. Uansett gir både dagens nøkler og høringsnotatets forslag en videreført undervurdering av bosettingskriterienes betydning for utgiftsbehovet.

Forslag til endring

Eneste måten å rette opp undervurderingen av bosettingsvariablene på er å benytte SSBs simultan-beregnete estimater for vektingen av bosettingsvariablene slik de framkommer i tabell 1 i høringsnotatets vedlegg. Så får en nedjustere de øvrige vektene proporsjonalt slik at sektornøklerne og deretter samlet nøkkel summerer seg til 1.

Avkortning av basistilskuddet ved innføring av nytt strukturkriterium

I kapitlet ovenfor er basisdelen av kostnadsnøkkelen hele tiden omtalt ut fra dagens system, dvs. uten noen avkortning basert på høringsnotatets forslag til nytt strukturkriterium.

Strukturkriteriet operasjonaliseres ved at en for hver grunnkrets måler reisedistanse for å nå et befolkningsgrunnlag på 5000 personer, uavhengig av kommunegrenser. Kommunene får fullt basistilskudd dersom gjennomsnittlig distanse overstiger en gitt kilometergrense. Er distansen lavere enn grenseverdien avkortes basistilskuddet tilsvarende distansens andel av grenseverdien. Det gjør at kommuner med større sentra i eller nær kommunen får avkortning (også store kommuner), mens små kommuner hvor omlandet er spredtbygd unngår avkortning.

Skal strukturkriteriet skille mellom kommuner hvor kommunestørrelsen er frivillig eller nødvendvungen, må en anta at jo kortere gjennomsnittlig reisetid innbyggerne har for å nå et befolkningsgrunnlag på 5000 innbyggere, jo lettere er det å få til sammenslåinger. Det er ikke åpenbart. Særlig når en bare ser på administrasjonsutgifter og ikke tjenestekostnadene er det vanskelig å se at snittinnbyggerens reisetid til å treffe 5000 andre mennesker i eller utenfor kommunen kan anses avgjørende for muligheten til kommunesammenslåing. Det virker derfor som at strukturkriteriet mer er foreslått ut fra at det er operasjonelt enn at det er en god indikator for sammenslåingsmulighetene.

Kilometergrensene er presentert som illustrasjoner. Det er antydning en grenseverdi lik gjennomsnittlig distanse for kommuner under 5000 innbyggere, anslått til 25,4 km. Siden linken mellom gjennomsnittlig reisetid og muligheten for kommunesammenslåing i beste fall er uhyrlig svak bør en velge en grense som i større grad avspeiler hva en anser som operativt nærmilø. Da bør kilometergrensen settes lavere enn i disse eksemplene.

Det heter i høringsnotatet på s. 58, øverste avsnitt: *"Siden strukturkriteriet måler reiseavstander også til personer bosatt utenfor kommunen har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulempen ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret innad i kommunen, men dette vil fanges opp av de øvrige bosettingskriteriene i kostnadsnøkkelen (sonekriteriet og nabokriteriet)".*

Samtidig sier høringsnotatet på s. 60, første avsnitt siste setning under 5.3.4: *"Smådriftsulempen på tjenestenivå vil fortsatt bli behandlet som en ufrivillig kostnad, og vil bli kompensert fullt ut gjennom bosettingsnøkklene i kostnadsnøkkelen som i dag".* Det er sektornøkklens basistilskudd som skal kompensere for smådriftsulempen på tjenestenivå. Denne setningen står derfor i motstrid til setningen sitert ovenfor som sier at det bare er avstandskriteriene (sone, nabo) som skal skjermes mot avkortning i tjenestenøkklene.

Slike selvmotsigelser i høringsnotatet gjør det uklart hvilke deler av basistilskuddet som skal avkortes ved strukturkriteriet. Skal tjenestenes smådriftsulempen skjermes må basistilskuddet i disse sektornøkklene unntas fra avkortning. Skal alle basistilskuddene både i og utenfor tjenestene tas med, vil det innebære at også tjenestene rammes av det nye forslaget. Skal modellen innføres må avkortningen utelukkende gjelde for den delen av basistilskuddet som inngår i sektornøkkelen for administrasjon.

Ved avkortningen vil samlet utbetaling reduseres. Høringsnotatet foreslår at det tilbakeføres ved at en øker vekten på de øvrige kriteriene tilsvarende. Det virker lite rimelig.

Store kommuner vil lett få en reisedistanse kortere enn 25,4 km for å nå 5000 innbyggere, og vil få avkortning. Om samlet avkortning deles ut igjen nærmest per innbygger, vil disse i stor grad få

pengene tilbake. Mindre kommuner som får avkortning vil ikke få så mye tilbake, og kan få store økonomiske tap. Dette er et tap mange av dem ikke kan løse ved sammenslåing.

Det er en langt bedre fordelingsmessig løsning å øke vekten på basistilskuddene i de øvrige sektornøkne utenom administrasjon. Da vil en fortsatt få redusert administrasjonssektorens basistilskudd men fordeler gevinsten mer til de kommunene som ikke har stordriftsfordeler på tjenestenivå.

En annen uklarhet er tidsprofilen. Tenker en seg at det kommer en og annen sammenslåing omlag hvert år vil virkningen av avkortning ved strukturkriteriet endres fra år til annet. Om det skal medføre samtidige justeringer av de øvrige kostnadsnøkne slik høringsnotatet foreslår, vil en måtte ha gjennomgripende årlige justeringer av kostnadsnøkne. Det virker som en unødig komplisert løsning. Det må være langt bedre å anvende avkortningsmidlene annerledes, f.eks. å la dem overføres til skjønnspotten.

Ut over synspunkter gitt ovenfor er det vår oppfatning at det i for liten grad er vurdert fordeler og ulemper med det foreslåtte strukturkriteriet. Det virker overilt å skulle presse dette gjennom nå. Å presse en ny ordning gjennom nå vil virke som et brudd på de politiske forsikringer om at sammenslåingen skal være basert på frivillighet og ikke tvangsmidler.

Regionalpolitiske tilskudd

Det foreslås ingen endringer i storbytilskuddet og veksttilskuddet.

For de tre periferirettede regionaltilskuddet foreslår høringsnotatet konkrete justeringer. Forslaget er å fjerne småkommunetilskuddet som eget tilskudd og i stedet gi småkommunetillegg innenfor hhv. Nord-Norge/Namdaltilskuddet og Distriktstilskudd Sør-Norge. Det foreslås at tillegget skal graderes ut fra distriktsindeksen. Videre foreslås det at deler av tillegget skal gis per innbygger og ikke per kommune.

Ut over dette tillegget skal Distriktstilskudd Sør-Norge og Nord-Norge/Namdaltilskuddene videreføres. Det sies ikke annet om disse enn at *"det vil bli gjort justeringer i tilskuddene slik at mer enn i dag fordeles per innbygger"*.

For skjønnstilskuddet viser høringsnotatet til at deler av dette også er regionalpolitisk begrunnet. Samlet sett gir dette et inntrykk at så vel skjønnstilskuddet som de periferirettede regionaltilskuddene skal vris med større vekt på tilskudd per innbygger og mindre vekt på tilskudd per kommune.

Basistilskuddet er betydelig underdimensjonert. Da blir det galt å vri innretningen til tilskuddene slik at basiselementet også her svekkes. En burde gjort det motsatte, ut fra at det er kommuner hvor basistilskuddet har stor betydning at underfinansieringen er sterkest. Nettopp her burde de regionalpolitiske tilskuddene fokusere innretningen ut fra målsettingen om å gi vekststimulanser til de kommunene som har sterkest behov for dette.

Skatteinntekter

Selskapsskatten er i dag statlig. Høringsnotatet varsler at en fra 2017 vil etablere en ny modell hvor kommuner med vekst i lønnssummen for private foretak skal motta en direkte andel av selskapsskatten. Dette for å stimulere kommunene til å føre en vekstfremmende lokal politikk. Denne skatten skal inngå i den ordinære skatteutjevningen.

Dette tiltaket vil gi en gevinst for kommuner i vekstkraftige områder. Noe av gevinsten vil samtidig overføres til de andre kommunene gjennom skatteutjevningen. Samtidig må en regne med at den samlede kommunerammen ikke vil bli påvirket, slik at de øvrige delene av inntektssystemet vil bli tilsvarende nedskalert. Hvordan dette vil slå ut vil avhenge av hvordan den øvrige kommunerammen påvirkes, noe en så langt ikke har fått antydninger om. Det vil virke klart uheldig om resultatet blir at en får redusert rammetilskuddene for å veie opp mot de økte skatteinntektene



Ordfører i Trysil kommune

Pb 200
2421 Trysil

	<i>Vår dato</i>	<i>Vår referanse</i>
	01.02.2016	2014/4675
<i>Saksbehandler, innvalgstelefon</i>	<i>Arkivnr.</i>	<i>Deres referanse</i>
Marit Gilleberg, 62 55 10 44	331.9	

Innbyggerundersøkelse i forbindelse med kommunereformen

Det vises til deres brev av 27.01.2016.

I oppdragsbrevet fra Statsråden datert 03072014 er Fylkesmannen bedt om på selvstendig grunnlag å gjøre en vurdering av de samlede kommunestyrevedtakene. Det skal legges vekt på helheten i regionen og i fylket. I tillegg skal Fylkesmannen gi en tilbakemelding på prosessen som er kjørt i kommunene og om vedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen. Fristen for dette er 1.10.2016.

Pr 1.7.2015 hadde alle kommuner i Hedmark sagt ja til og delta i arbeidet med kommunereformen og vurdere nye kommunealternativer.

Det er lagt opp til innbyggerhøringer i de ulike regionene i Hedmark. Innbyggerhøring er allerede gjennomført i Glåmdalen. Opinionsundersøkelser er en vanlig metode for å hente inn synspunkter og oppfatninger i forhold til ulike spørsmål og problemstillinger og det er en måte og involvere folket på i viktige spørsmål. Opinionsundersøkelser legges opp slik at de gir et representativt inntrykk av befolkningens synspunkter.

Fylkesmannen ser på dette som et nyttig verktøy når Fylkesmannen skal gi en vurdering av kommunestyrevedtakene og gi en vurdering av helheten i regionen og fylket. Det betyr at Fylkesmannen vil gjennomføre innbyggerundersøkelser i de kommuner som ikke er med på undersøkelsene via regionrådene.

Som grunnlag for å gjennomføre en folkeavstemning er det på forhånd viktig å gjennomføre en bred og inkluderende prosess der positive og negative sider ved ulike alternativer er belyst. Dette er en forutsetning for at innbyggere skal gjøre seg opp et veloverveid standpunkt. Prosessen fram mot en folkeavstemning må ha fokus og dialog rundt utfordringsbildet som dreier seg om tjenester, befolkningsutvikling, næringsutvikling med mere. I tillegg må det være fokus på målene for en framtidig utvikling og i hvilken grad man vil løse felles utfordringer.

<i>Postadresse:</i>	<i>Kontoradresse:</i>	<i>Telefon Statens hus:</i>	<i>Telefaks:</i>	<i>Org.nr.:</i> 974 761 645
Postboks 4034	Parkgt 36			
2306 Hamar	2317 Hamar	Sentralbord: 62 55 10 00	62 55 10 31	Banknr. 7694.05.01675

FM vil ta stilling til delfinansiering av eventuelle folkeavstemninger for de kommuner der det foreligger nye og godt gjennomarbeida kommunealternativer. Det vil være en forutsetning at det er gjort en solid jobb i forkant med involvering av innbyggerne.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum e.f.
Assisterende fylkesmann

Marit Gilleberg
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.

Kopi til:

Åmot kommune, Torget, 2450 Rena
Engerdal kommune, Engerdalsveien 1794, 2440 Engerdal

Utredning av kommune- struktur i Sør-Østerdal

Oslo, 01.03.2016



INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning	3
2. Sammendrag	4
3. Mandat og metode	5
3.1. Prosjektets mandat og metode	5
3.2. Metode.....	5
4. Analyse av utredningstemaene	6
4.1. Kommunenes rolle som tjenesteproducent	6
4.2. Myndighetsutøvelse.....	20
4.3. Økonomi.....	24
4.4. Samfunnsutvikling	31
4.5. Lokaldemokrati	41
5. Metode og vurdering av alternativene basert på utredningsområdene.....	47
5.1. Vurdering av utredningstemaene	47
6. Null-alternativet (dagens kommunestruktur)	49
6.1. Tjenesteproduksjon	49
6.2. Myndighetsutøvelse	49
6.3. Samfunns- og næringsutvikling	49
6.4. Lokaldemokrati	50
6.5. Økonomi.....	50
7. Vurdering av Trysil og Engerdal.....	51
7.1. Tjenesteproduksjon	51
7.2. Myndighetsutøvelse	52
7.3. Samfunns- og næringsutvikling	53
7.4. Lokaldemokrati	53
7.5. Økonomi.....	53
7.6. Oppsummerende betraktninger	56
8. Vurdering av Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen	57
8.1. Tjenesteproduksjon	57
8.2. Myndighetsutøvelse	58
8.3. Samfunns- og næringsutvikling	59
8.4. Lokaldemokrati	59
8.5. Økonomi.....	60
8.6. Oppsummerende betraktninger	62
9. Vurdering av Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med: Elverum og Rendalen	63
9.1. Tjenesteproduksjon	63
9.2. Myndighetsutøvelse	64
9.3. Samfunns- og næringsutvikling	65
9.4. Lokaldemokrati	65
9.5. Økonomi.....	66
9.6. Oppsummerende betraktninger	69
10. Vurdering av Elverum - Åmot - Våler.....	70
10.1. Tjenesteproduksjon	70
10.2. Myndighetsutøvelse	71
10.3. Samfunns- og næringsutvikling.....	72
10.4. Lokaldemokrati	72
10.5. Økonomi.....	72
10.6. Oppsummerende betraktninger	75
11. Referanser	76

1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet og sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Prosjektet har som formål å utrede ulike kommunestrukturalternativer i regionen. Analysene vil identifisere, kartlegge og analysere hvilke virkninger og effekter de ulike alternativene vil ha for kommunene som tjenesteleverandør, næringsutvikler, samfunnsutvikler, myndighetsutøver, arbeidsgiver og demokratisk arena.

Oppdraget er utført av BDOs rådgivingsavdeling i samarbeid med Oxford Research og innebærer en utredning av et faktabasert grunnlag, som vil være utgangspunktet for videre analyser. Vårt arbeid er således å anse som et rådgivningsoppdrag der vi, basert på det arbeidet som er gjort, oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver som er Sør-Østerdal regionråd.

Oslo 01.03.2016

BDO AS

Morten Thuve
Oppdragsansvarlig partner

Sven-Erik Antonsen
Prosjektleder

Øistein Harsem
Utredningsansvarlig

2. Sammendrag

I 2014 initierte Regjeringen en kommune-reform med mål om å skape mer robuste kommuner som ivaretar rollene som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena på en best mulig måte for sine innbyggere. I forlengelsen av Regjeringens stortingsmelding ble alle kommunene pålagt å utrede mulige kommune-sammenslåinger. Sør-Østerdal regionråd, på vegne av regionens kommuner, bestilte således en utredning av kommunestrukturen i regionen.

Flere av kommunene har utfordringer. Herunder kan vi nevne fraflytting, svak kommunaløkonomisk soliditet og mangel på en felles samfunns- og næringsstrategi i regionen. Med henblikk på kjente og mindre kjente utfordringer i regionen søkte denne utredningen å svare på følgende spørsmål: Er dagens kommunestruktur hensiktsmessig for å ivareta kommunenes lovpålagte oppgaver og gi innbyggerne et best mulig tjenestetilbud?

På bakgrunn av omfattende analyser av kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena finner vi at dagens kommuner har utfordringer sett opp mot formålene med reformen og de utfordringene som region har og vil stå foran i fremtiden. Det er i all hovedsak tre forhold som gjør at dagens kommunestruktur vil få utfordringer i fremtiden. For det første har flere kommuner i regionen utfordringer knyttet til størrelsen på ulike fagmiljøer i egen organisasjon. Disse forholdene gjør de mindre kommunene sårbare for utforutsette hendelser og medfører utfordringer knyttet til ivaretagelse av rollen som myndighetsutøver og tjenesteyter. Dette vil i tillegg påvirke kommunenes evne til å håndtere eventuelle nye oppgaver som blir overført, samt muligheten til å håndtere den fremtidige eldrebølgen. For det andre er dagens kommuner preget en lav andel sysselsatte sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Regionen vil i fremtiden være avhengig av en helhetlig samfunns- og næringsstrategi som kan søke å videreutvikle næringslivet i regionen. For det tredje har flere av kommunene en svak økonomi. Mange kommuner sliter med ustabile resultater og har en lav investeringsevne. I tillegg vil flere av kommunene ha store utfordringer med et fremtidig investeringsbehov i tjenestene, særlig knyttet til de eldre som et viktig forhold å vurdere i et fremtidsperspektiv.

Denne utredningen har videre sett på alternativer kommunestrukturer i regionen og finner at flere av alternativene som innebærer større kommuner kan potensielt redusere sårbarheten til kommunene. Nye større kommuner i regionen, vil i de fleste tilfeller bli preget av relativt store geografiske avstander. Det er derfor svært viktig at man vurderer hvordan en eventuell strukturendring vil påvirke innbyggernes mulighet for påvirkning og de demokratiske effektene av en endring.

3. Mandat og metode

3.1. Prosjektets mandat og metode

I forbindelse med arbeidet med kommunereformen har Sør-Østerdal regionråd på vegne av fem kommuner i Sør-Østerdalsregionen (Trysil, Engerdal, Stor-Elvdal, Åmot og Elverum) bestemt at det skal gjennomføres en prosess med hensikt å utrede, sondere/drøfte i forhold til en ny kommunestruktur i Sør-Østerdalsregionen.

Prosjektet har fire definerte faser:

- Facilitere og ledere prosesser, fremskaffe beslutningsgrunnlag og gjennomføre nødvendige utredningsarbeid
- Sammenligning og oppdatering av dagens situasjon for kommunene for vurdering av nullalternativet
- Utrede sammenslåing mellom de aktuelle kommunene
- Arrangere fellesmøter og informasjonsmøter

Oppdraget vil bestå av å utrede dagens status i kommunene basert på ulike utredningstemaer. Videre skal prosjektet utrede følgende alternativer:

1. Trysil-Engerdal
2. Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen
3. Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal (SÅTE) med:
 - I. Elverum
 - II. Rendalen
4. Elverum - Åmot - Våler

3.2. Metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Sør-Østerdal i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser. Analysen av tjenesteproduksjon baserer seg blant annet på KOSTRA-tall. Vi vil her påpeke at det finnes mulige feilkilder som følge av eksempelvis feilregistrering.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Sør-Østerdal mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Sør-Østerdal.

4. Analyse av utredningstemaene

4.1. Kommunenes rolle som tjenesteprodusent

Per dags dato har norske kommuner ansvaret for sentrale velferdstjenester, herunder finner vi eksempelvis barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester, sosiale- og tekniske tjenester.

Ekspertutvalget viste i sin delrapport at oppgavene kommunene har ansvaret for i dag har økt både i omfang og bredde, spesielt siden starten av 1990-tallet. Utvalget pekte blant annet på at økningen har vært markant i antall ansatte i kommunal sektor som blant annet skyldes utvidet tilbud innenfor barnehage, tidligere grunnskolestart samt utvidelser av helse- og omsorgstilbudet. En analyse gjort av NIBR (2012) påpekte at de siste års utvikling har medført at kommunene får stadig større ansvar for velferdsstatens tjenester.

En annen dimensjon som ekspertutvalget fremhevet er at større og mer robuste kommuner vil være bedre i stand til å håndtere de fremtidige utfordringene kommune-Norge står overfor. Større kommuner vil ifølge utvalget være mer robuste og ha et større handlingsrom sammenlignet med mindre kommuner.

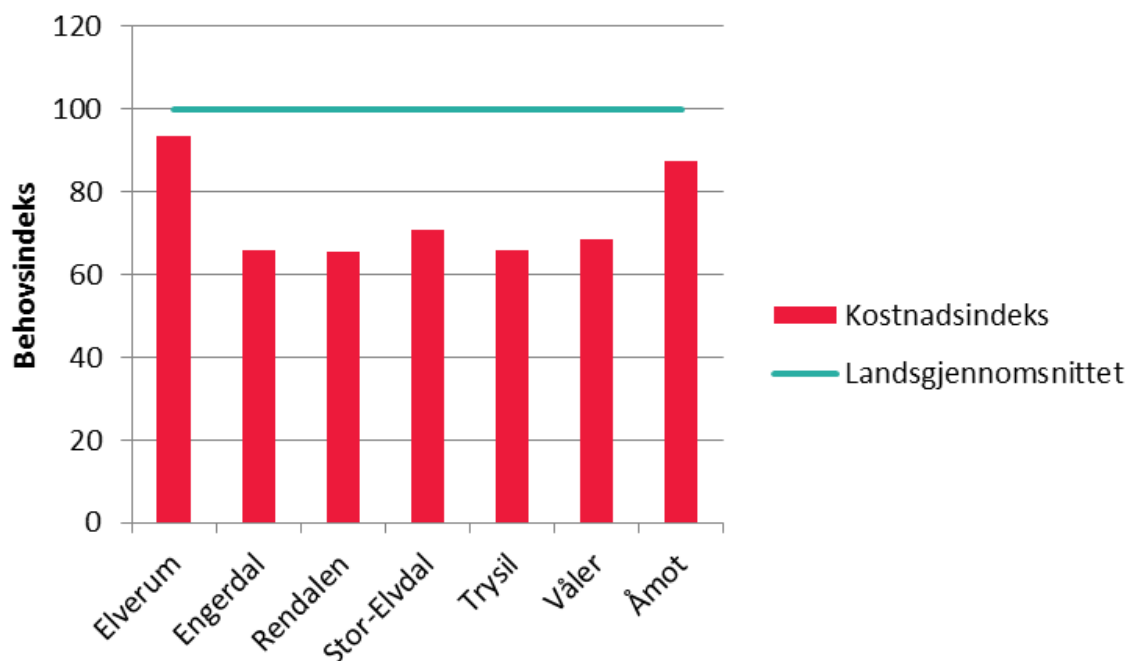
I et kommunereformperspektiv er det interessante spørsmålet om kommunesammenslåinger kan gi stordriftsfordeler og skape synergieffekter som vil gjøre det lettere å håndtere den forventede endringen i befolkningssammensetningen. I dette delkapittelet vil vi gjøre en analyse av dagens status vedrørende kommunens mest sentrale tjenester. Disse er:

- Barnehage
- Grunnskole
- Pleie- og Omsorg
- Barnevern

Før vi vurderer nye kommunestrukturer er det viktig å kunne redegjøre for hvordan de ulike kommunene prioriterer de ulike tjenesteområdene. For å kunne redegjøre for dette vil vi vurdere prioritering på basis av de samlede utgiftene som de ulike kommunene bruker på de ulike tjenesteområdene per innbygger. I dette avsnittet vil vi gi en oversikt over kommunenes kostnader til barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt barnevern på basis av KOSTRA-tall, dokumenter fra kommunene og samtaler med rådmenn. Vi vil i all hovedsak forsøke å forklare avvikende tall. Dette vil videre være et utgangspunkt for å vurdere mulige effekter av nye kommunestrukturalternativer i Sør-Østerdal.

4.1.1. Barnehage

Før vi analyserer og forklarer kostnadsforskjeller mellom kommunene innenfor dette tjenesteområdet har vi først sett på behovet for barnehagetjenester for alle kommunene. I figuren under ser vi at alle kommuner i regionen har et lavere forventet behov for barnehagetjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunene i Sør-Østerdal har en lavere andel barn mellom 2-5 år sammenlignet med andre kommuner i landet. For dette spesifikke tjenesteområdet er det antall innbyggere mellom 2-5 år det viktigste delkriteriet. Årsaken til hvorfor flesteparten av kommunene i regionen ligger under landsgjennomsnittet er fordi man skårer lavere på delkriteriet antall innbygger mellom 2-5 år, som for dette tjenesteområdet vektes tyngst. Dette innebærer at flertallet av kommunene i regionen har en lavere andel personer mellom 2-5 år enn landsgjennomsnittet. Elverum er den kommunen som skårer høyest på dette delkriteriet og har således et behov som er nærmere landsgjennomsnittet.



Figur 1: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor Barnehagesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Ved hjelp av KOSTRA-statistikk har vi forsøkt å kunne forklare hovedårsaken mellom kommunene. Ifølge en nylig publisert rapport fra Utdanningsdirektoratet forklares forskjeller i ressursbruken til barnehagetjenester med blant annet dette:

- Avtalt oppholdstid
- Andelen barn mellom 1-2 år
- Kommuner med mange barn som får spesial- pedagogisk hjelp har høyere utgifter
- Kommuner med høy andel barn i private barnehager har lavere utgifter

Ut fra disse forklaringsvariablene vil vi se på hva som kan forklare utgiftsforskjellene mellom kommunene.

Kommune	Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern	Andel barn 0-5 år med barnehageplass	Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage	Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-2 år	Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager
Elverum	126 643	79,3	97,3	51,5	87,1	36,8	12,1
Engerdal	135 610	66,1	89,2	100,0	72,7	33,3	21,6
Rendalen	165 156	80,8	98,3	81,7	88,9	32,0	5,0
Stor-Elvdal	129 225	81,2	84,4	68,8	83,7	33,3	14,6
Trysil	127 388	79,2	88,6	67,1	83,5	34,0	12,2
Våler	131 372	73,2	95,7	50,4	79,2	35,7	12,9
Åmot	146 600	81,2	93,3	72,0	91,2	38,5	11,6
Landet	128 633	77,5	96,2	50,1	80,9	35,0	15,3

Tabell 1: Oversikt over nøkkelindikatorer for Barnehagesektoren for 2014, kilde KOSTRA

Av tabellen over ser vi at Rendalen og Åmot har betydelig høyere kostnader per innbygger sammenlignet med gjennomsnittet for landet for dette tjenesteområdet.

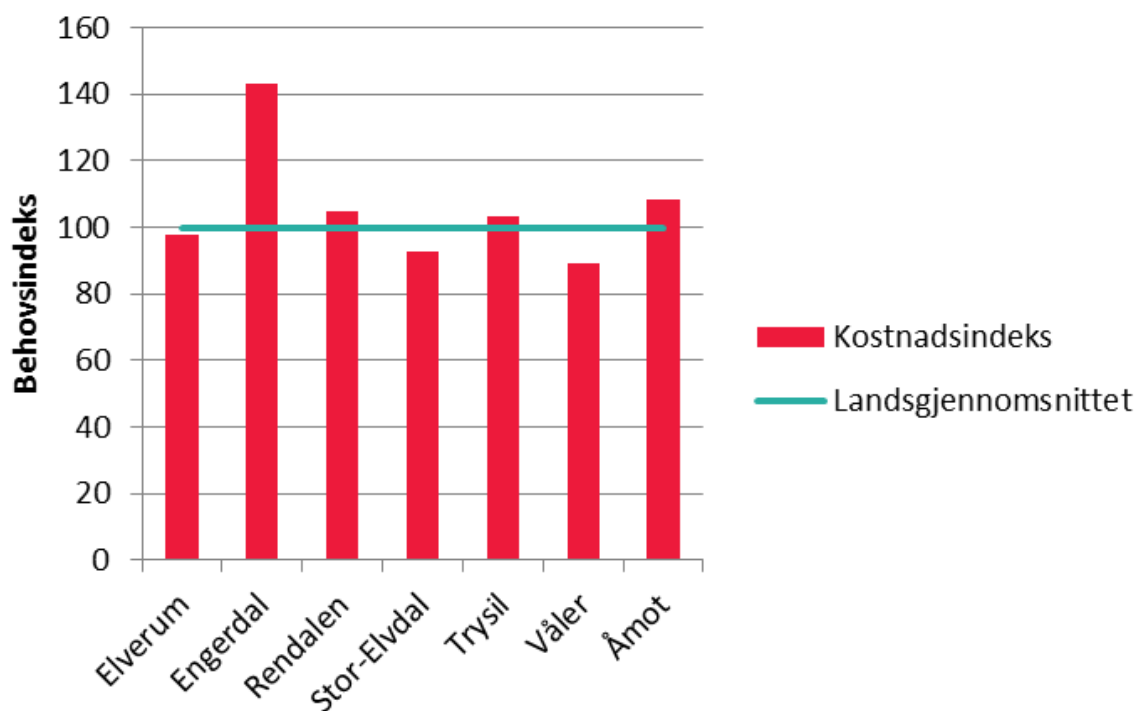
For Rendalen, som har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet i regionen, ser vi at det er særlig to variabler som kan være med å forklare dette. For det første har Rendalen to små barnehager (en offentlig og privat familiebarnehage), med relativt sett få barn. Kommunen påpeker at dette skyldes en spredt bosetting. For det andre så har kommunen den høyeste andelen barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke. Kommunen forklarer at man ikke benytter småprosent plasser og dette forklarer derfor en høy andel barn med lang oppholdstid. I tillegg opplyser kommunene at man har ledig kapasitet i barnehagene. For Åmot så skyldes de høye utgiftene blant annet den nest høyeste andelen små barn i barnehage. Kommunen forteller også at man har løpende opptak og overkapasitet i barnehagene som også er svært kostnadsdrivende.

4.1.2. Grunnskole

For å kunne forklare forskjellene mellom kommunene knyttet til denne sektoren har vi først sett på behovet for tjenester beregnet gjennom bruk av kostnadsnøkklene fra utgiftsutjevningssmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet¹. Dette er synliggjort i den neste figuren. Vi ser at til forskjell fra barnehagesektoren har flertallet av kommunene et behov for grunnskoletjenester som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Til tross for dette skårer samtlige kommuner, med unntak av Åmot, lavere på det viktigste delkriteriet for dette tjenesteområdet som måler andel innbyggere mellom 6 og 15 år. Årsaken til hvorfor kommunene, til tross for en lav andel barn i alderen 6-15, skårer relativt likt med landsgjennomsnittet er grunnet delkriterier som måler reiseavstander mellom innbyg-

¹ Behovsindeksen består av ulike delkriterier. Herunder finner vi basiskriteriet, innvandrere mellom 6-15 år, sone og nabo kriterier samt antall innbyggere mellom 6-15 år. Den sistnevnte kriteriet utgjør vektet høyest og er således det viktigste delkriteriet innenfor dette tjenesteområdet.

gerne. Engerdal, som har det høyeste behovet for tjenester, skårer høyt på basiskriteriet og delkriteriene som er rettet mot geografiske avstander. En annen årsak til å kommunen ligger høyt i KOSTRA er at Fjellheimen leirskole ligger inne i dette tallmaterialet.



Figur 2: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor Grunnskolesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Ut i fra figuren over ser vi at de fleste kommunene har et behov for tjenester som er på nivå med landsgjennomsnittet. Åmot og spesielt Engerdal har et betydelig større behov for tjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette er således en forklaring på hvorfor noen av kommunene i regionen ligger over landsgjennomsnittet.

For å kunne forklare årsakene til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i følgende forklaringsvariabler:

- Skolestørrelse (antall elever per skole)
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse per undervisningstrinn
- Andel elever i spesialundervisning
- Kompetanse blant lærerne

Kommune	Netto drifts- utgifter til grunnskole- sektor (202, 215, 222, 223), per kommunale grunnskole- elev, kon- sersn	Elever per kom- munal skole	Gjennom- snittlig gruppestør- relse, 1.- 10.årstrinn	Andel elever i grunnskolen som får spesial- undervisning	Andel lærere med universi- tets-/høgsko- leutdannning og pedagogisk ut- dannning
Elverum	96 444	222	14,9	8,8	95,8
Engerdal	122 477	86	10,5	7,6	85,2
Rendalen	151 508	94	9,8	5,3	87,9
Stor-Elvdal	136 673	72	11,0	5,5	90,6
Trysil	110 767	159	11,7	7,7	89,6
Våler	140 082	118	11,8	12,7	91,8
Åmot	99 662	132	14,5	10,8	87,9
Landet	104 631	213	13,6	8,1	87,8

Tabell 2: Oversikt over nøkkelindikatorer for Grunnskolen for 2014, kilde KOSTRA

Til forskjell fra barnehagedrift er det fremtredende at de minste kommunene har høyere utgifter per innbygger fra 6-15 år. Vi ser tydelig at fordelene knyttet til det å være en stor kommune, spesielt knyttet til å drive grunnskolen økonomisk effektivt. Større kommuner har større skoler sammenlignet med de mindre kommunene. Dette medfører at grunnskolekostnadene ved å drive en skole, som f.eks. rektor, inspektør, kontorpersonale og vaktmester, deles på flere elever, enn ved skoler som har færre elever, og dermed får en høyere kostnad per elev.

Engerdal, Rendalen og Stor-Elvdal er kommuner som har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Felles for alle disse kommunene er et lavt antall elever per kommunale grunnskole. Dette medfører følgelig lavere gjennomsnittlig gruppestørrelser sammenlignet med andre kommuner i landet. Rendal kommune opplyser om at det høye forbruket på grunnskole skyldes spredt bosetting i kommunen som kostnadmessig er uhensiktsmessig. Engerdal har i tillegg en spesialscole som er kostnadskrevende. Våler er den fjerde kommunen i regionen som har et utgiftsnivå som er betydelig over landsgjennomsnittet. Dette skyldes blant annet et lavt antall elever per kommunale skole. I tillegg har kommunen en høy andel lærere med høyskole- eller universitetsutdannelse som også er kostnadskrevende. For de resterende kommunene så har de et utgiftsnivå som er på nivå med landsgjennomsnittet.

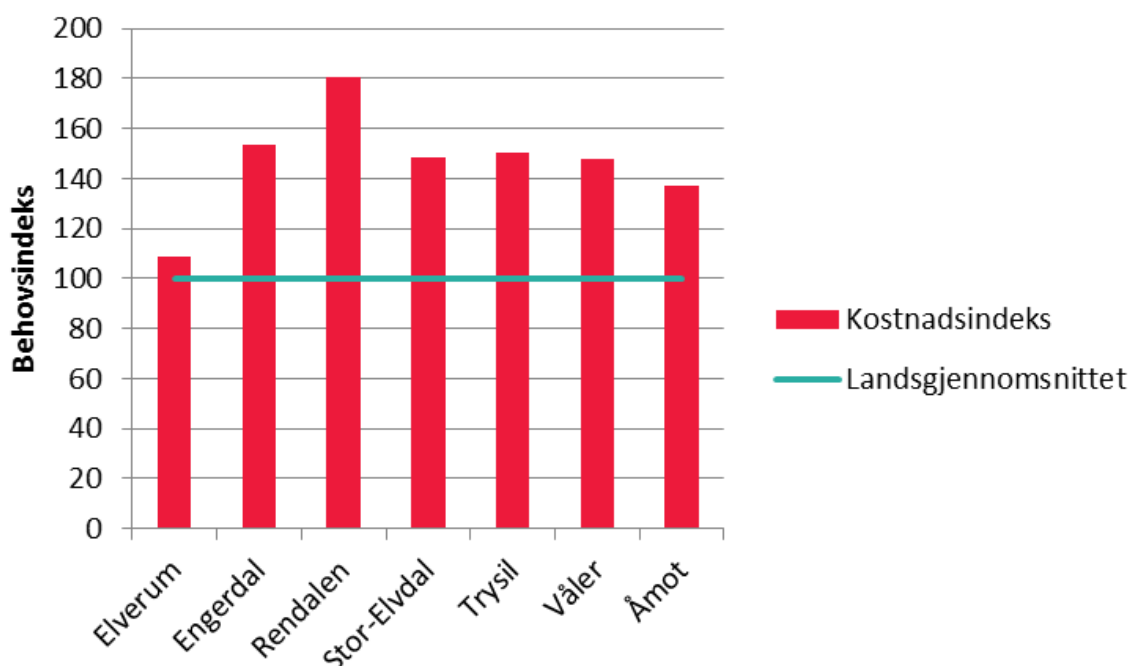
4.1.3. Pleie og omsorg

Innenfor dette området, sammenlignet med grunnskole og barnehage, så består behovsindeksen av svært mange delkriterier. Herunder finner vi antall innbyggere over 67 år (delt inn i 3 kategorier) som de delkriteriene som er vektet høyest. I tillegg består viktige delkriterier av mål på generell dødelighet i befolkningen, antall psykisk utviklingshemmede og antall ikke gifte over 67 år.

Som oversikten viser så har alle kommunene i regionen et høyere behov for pleie- og omsorgstjenester som gjennomsnittet for landet. Engerdal, Rendalen, Stor-Elvdal, Trysil og Våler er verdt å merke seg ettersom de ligger over 40 prosent over landsgjennomsnittet. Vi kan således forvente at disse tre kommunene har et betraktelig høyere utgiftsnivå knyttet til pleie- og omsorgstjenester.

Innenfor pleie- og omsorgsfeltet er det en rekke tjenester som er svært ressurskrevende for kommunene. For å analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institusjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde ikke fanges opp i de overordnede nøkkeltallene som er presentert i KOSTRA.

Ettersom behovsindeksen innenfor pleie og omsorg består av svært mange delkriterier, hvor enkelte er rettet mot uvalgte tjenester så vil vi ved behov kommentere de enkelte delkriteriene i sammenheng med analyser av institusjonstjenester og hjemmetjenester.



Figur 3: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor pleie og omsorg, Kilde Grønt Hefte KMD

Institusjonstjenester

Kommune	Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern	Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	Andel brukere i institusjon som har omfattende bistandsbehov: Langtidsopphold	Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens
Elverum	1 146 139	15,4	86,0	19,9
Engerdal	1 206 818	15,8	-	27,3
Rendalen	1 006 321	15,4	-	28,6
Stor-Elvdal	1 064 054	13,4	-	40,5
Trysil	1 069 625	13,6	89,2	35,0
Våler	849 812	13,7	-	16,7
Åmot	903 344	18,0	87,0	30,6
Landet	1 039 336	13,4	82,3	24,5

Tabell 3: Oversikt over nøkkelindikatorer for institusjonstjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

Om vi ser på utgiftsnivået til institusjonstjenester så ser vi at flertallet av kommunene i regionen har ligger under gjennomsnittet for landet. Elverum og Engerdal er de kommunene som bruker mer enn gjennomsnittet for landet. Om utgiftene til Engerdal i sammenheng med behovet for tjenester så kan det forklare noe av hvorfor kommunen ligger over gjennomsnittet for landet. Kommunen har eksempelvis en høy andel brukere over 90 år. Kommunen har i tillegg en høy dekningsgrad og en noe høy andel plasser i skjermet enhet for personer med demens.

Elverum kommune har derimot et behov for pleie og omsorgstjenester som mer på linje med gjennomsnittet for landet. Kommunen forteller om at det har et politisk mål å ha gode institusjonstjenester. Kommunen forteller også at man har en uhensiktsmessig struktur med mange avdelinger. Kommunen har nå fått etablert omsorgsbolig og nå fått en bedre bredde i tilbudet.

Engerdal er en annen kommune som ligger over gjennomsnittet for landet. Kommunen har en høy dekningsgrad, som ligger godt over gjennomsnittet for landet. I tillegg har kommunen to små avdelinger på sykehjemmet som i et kostnadsperspektiv er krevende.

For de andre kommunene i regionen så ligger deres utgiftsnivå betraktelig lavere enn det behovet for tjenester skulle tilsi. For flere kommuner så er kriteriene som måler reiseavstand med på å drive behovet for tjenester. Dette skulle tilsi at disse kommunene har et høyere utgiftsnivå samlet sett innenfor pleie- og omsorgs, men spesielt innenfor hjemmetjenester som innebærer transport for de ansatte til brukerne. Dette skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

Hjemmetjenester

Kommune	Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over.	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 0-66 år	Andel hjemmetj.mottakere med omfattende bistandsbehov, 67 år og over
Elverum	277 855	266	17	12,3
Engerdal	273 135	358	6	-
Rendalen	205 985	391	32	-
Stor-Elvdal	123 945	436	53	-
Trysil	392 028	285	17	21,2
Våler	212 016	286	45	11,9
Åmot	222 394	322	21	10,9
Landet	239 788	333	20	13,0

Tabell 4: Oversikt over nøkkelindikatorer for hjemmetjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

Om vi ser på KOSTRA tall for hjemmetjenester ser vi at Elverum, Engerdal og Trysil spesielt ligger over gjennomsnittet for landet. Tallene for de meget høye «korrigerte brutto driftsutgifter» for Trysil må ifølge kommunen sees i sammenheng med bistandsbehovet. Dersom vi sammenligner med netto driftsutgifter ligger Trysil på samme nivå som øvrige kommuner. Trysil har videre rundt 40 personer med psykisk utviklingshemning, et svært høyt prosentvis tall, som er med og påvirker tallene.

For Elverum og Engerdal så kan høye utgifter skyldes en høy andel personer mellom 67-79 år. For Engerdal så er store avstander også noe som er kostnadsdrivende innenfor dette tjenesteområdet. Ettersom hjemmetjenestene på reise ut til pasientene innebærer dette at kommuner med store avstander får økte kostnader. Engerdal kommunen skårer svært høyt på delkriteriene som måler geografiske avstander og dette kan således være en årsak til at kommunen ligger over gjennomsnittet for landet. Rendalen kommune, som ikke har spesielt høye utgifter til dette tjenesteområdet forteller om at de kun har 2 PU brukere i døgnbemennende boliger.

En annen kommune som skiller seg ut er Stor-Elvdal med et svært lavt utgiftsnivå. Dette til tross for et høyt behov for tjenester og en relativt høy dekningsgrad. Kommunen har i tillegg en høy andel mottakere mellom 0-66 år. Kommunen har 12 plasser i tilrettelagt bolig for psykisk utviklingshem-

mende. Kommunen har i tillegg mottatt mange flyktninger som også har behov for pleie- og omsorgstjenester. Rendalen har, til tross for et høyt behov for tjenester som blant annet skyldes reiseavstand og en høy andel mottakere, et lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes ifølge kommunen at man driver hjemmetjenestene effektivt.

4.1.4. Kompetanse innenfor barnehage, grunnskole og pleie og omsorg

Innenfor de ovennevnte tjenestene så forteller de fleste kommunene at de generelt sett har tilgang på god kompetanse. Man har også ikke hatt de store utfordringene knyttet til rekruttering av personer med rett formalkompetanse. Dette gjenspeiler også seg i KOSTRA-tallene som er vist i de ovennevnte tabellene. Enkelte av de minste kommunene opplyser derimot om utfordringer knyttet til å få kvalifiserte søkere til eksempelvis lærerstillinger. Innenfor pleie- og omsorgssektoren har vi ikke tatt med KOSTRA-tall på utdanning ettersom det ikke er en like tydelig kostnadsindikator. Vi har derimot fått opplyst om at flere av kommunene generelt har ansatt med god fagkompetanse. Enkelte poengterer likevel at man har utfordringer knyttet til vernepleierekruttering, samt å få rekruttert tilstrekkelig med sykepleiere. Andre mindre kommuner påpeker at man ikke har kapasitet til å ansatte spesialister. Eksempler på dette kan være kreftsykepleiere, ergoterapeuter og logopedier. Andre mindre kommuner forteller om at det utfordringer knyttet til vikariater og spesielt knyttet til å få godt kvalifisert personell innenfor slike stillinger.

4.1.5. Beskrivelse av kvalitet

I dette avsnittet vil vi kort beskrive kvalitetsdimensjonen ved de ovennevnte tjenestene. Dette baserer seg ikke utelukkende på KOSTRA-tall, men i all hovedsak utgangspunkt i samtaler med ansatte ved de ulike kommunene. Disse igjen har blant annet referert til interne innbygger og brukerundersøkelser. Formålet med avsnittet er å synliggjøre kommunene opplever kvaliteten som gis til innbyggerne innfor de ovennevnte tjenestene. Innledningsvis er det vært å nevne at Difi (2015) gjennomførte en undersøkelse av 44 kommunale tjenester, hvor formålet var å avdekke hvor fornøyd innbyggerne er med de ulike respektive tjenestene. Undersøkelsen fant at innbyggerne i Hedmark og Oppland har det beste inntrykket av flest tjenester².

Flere av kommunene innenfor barnehagesektoren forteller om at man har meget gode brukerundersøkelser gjennom de siste årene. Dette synes som er uavhengig av kommunestørrelse. Kommunene forteller også om gode medarbeiderundersøkelser og at de ansatte generelt er fornøyd med sin egen arbeidsplass.

Om vi deretter ser på kvalitetsdimensjonen innenfor grunnskole-tjenestene så er det noe variasjoner mellom kommunene, men det er lite som tyder på at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og eksempelvis grunnskolepoeng per kommune. Vi har i et sammenligningsperspektiv sett på grunnskolepoeng. Dette regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet, legges sammen og deles på antall karakterer for å få et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med ti³. Heller ikke elevundersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og resultater i Sør-Østerdalen. Elevundersøkelsen måler blant annet læringskultur, faglig utfordring, trivsel, motivasjon, mestring og støtte fra lærerne.

Innenfor pleie- og omsorgstjenester så er de enkelte kommuner gjennomført brukerundersøkelser med relativt gode resultater. Flere av kommunene opplyser om at tjenestene de tilbyr innbyggerne

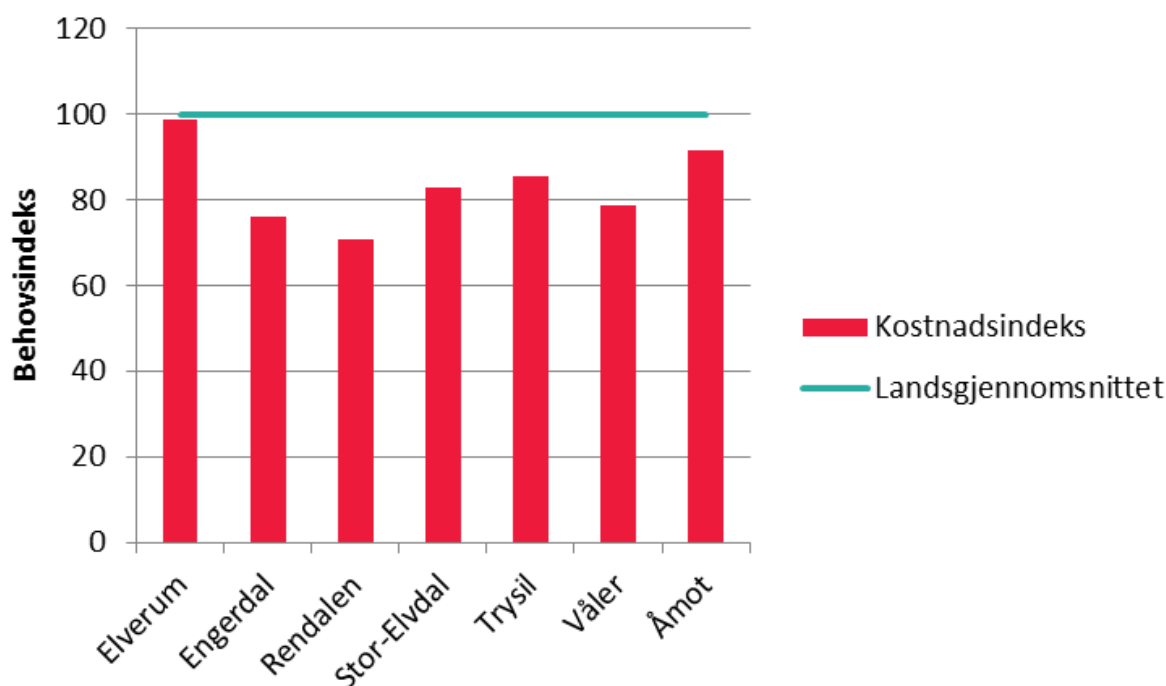
² Difi 2015. Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5 ISSN 1890-6583

³ Elever som har færre enn halvparten gyldige karakterer, er ikke med i beregningene. Informasjon om grunnskolepoeng er tilgjengelig på nett: <http://www.udir.no/Tilstand/Utdanningsspeilet/Utdanningsspeilet/Utdanningsspeilet-2013/3-Laringsresultater/33-Grunnskolepoeng-og-karakterer/>

generelt kan karakteriseres som gode tjenester. Difi (2015)⁴ sin innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne i mindre kommuner med innbyggere under 5000 er mer fornøyd med blant annet sykehjemstjenester sammenlignet med innbyggere av større kommuner. Noen kommuner poengterer også at til tross for at man har begrenset med kapasitet som følge av at man er små så klarer man å opprettholde kort saksbehandling- og leveringstid. Andre mindre kommuner påpeker at man ikke har tilstrekkelig mulighet til å opprettholde en bredde i det kommunale tilbudet innenfor pleie- og omsorgstjenester. Også enkelte av de minste kommunene opplyser om svært få klagesaker. Et annet element som fremheves at representanter fra de små kommunene er at man, grunnet små fagmiljøer, er avhengig av godt samarbeid på tvers av tjenestene. Andre kommuner fremhever at man har klart å utvikle tiltak og kvalitet ut fra dagens og morgendagens behov. De aller fleste kommunene forteller i tillegg om man skårer høyt på medarbeiderundersøkelser.

4.1.6. Barnevern

Kostnadsnøkkelen for barnevern består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år, antall barn i aldersgruppen 0-15 år med enslig forsørger og antall i lavinntekt-gruppen. Av disse er det alderssammensetningen som er vektet tyngst, med andre ord det som forklarer mest av variasjonen i utgiftsbehovet på landsbasis. Vi ser av oversikten under at alle kommunene i regionen har lavere behov for tjenester sammenlignet med landet.



Figur 4: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnevernstjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

Om vi deretter ser på de overordnede netto driftsutgifter for barnevernstjenesten per innbygger mellom 0-17 år ser vi at alle kommunene, med unntak av Elverum og Trysil, har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

⁴ Difi 2015. Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5 ISSN 1890-6583

Kommune	Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	Andel netto driftsutgifter til saksbehandling (funksjon 244), konsern	Andel netto driftsutgifter til barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251), konsern	Andel netto driftsutgifter til barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252), konsern	Antall av Andel barn med barnevernstiltak ift. Innbyggere 0-17 år
Elverum	7 584	33,1	5,7	61,2	5,4
Engerdal	11 251	14,9	19,2	65,9	7,3
Rendalen	11 439	15,7	13,0	71,4	6,7
Stor-Elvdal	18 128	-4,4	33,8	70,6	8,4
Trysil	5 946	33,6	6,7	59,7	5,8
Våler	17 792	24,7	13,2	62,1	6,0
Åmot	9 457	22,5	21,8	55,7	6,5
Landet	7 978	32,0	12,1	55,9	4,8

Tabell 5: Oversikt over nøkkelindikatorer for barnevernstjenester for 2014, kilde KOSTRA

Stor-Elvdal er den kommunen i regionen som har de høyeste utgiftene målt i per innbygger. Dette til tross for at kommunens behov for tjenester er beregnet til å være nesten 20 prosent under gjennomsnittet for landet. Det lave behovet skyldes blant annet en lav andel innbyggere mellom 1 til 22 år og lavt på kriteriet som måler barn fra 0-15 med enslig forsørger. Kommunen skårer derimot høyt på lavinntektskriteriet. Det som kan forklare de høye utgiftene er blant annet en høy andel barn med barnevernstiltak.

En annen kommune som har vesentlig høyere utgifter enn de fleste andre kommunene i regionen er Våler. Denne kommunen har en felles barnevernstjeneste med Åsnes og Grue (Solør barnevern) som ble etablert i 2009. Disse kommunene har påpekt at en høy andel personer i fosterhjem kan være en medvirkende årsak til de høye utgiftene. Kommunene har også påpekt at man forventet en vekst i kostnadene etter etableringen av samarbeidet, men at dagens kostnadsnivå er for høyt. I 2015 ble det utarbeidet en forvaltningsrevisjon av Solør barnevern på vegne av Åsnes kommune. Denne rapporten konkluderte med at tjenesten er dyr i drift og går med årlig underskudd. Rapporten peker på at Solør barnevern har en høy andel av eksterne tiltak, spesielt knyttet til barn i fosterhjem. Rapporten konkluderer med at det er vanskelig å gi tydelig svar på hvorfor driften er dyr. Kommunene har således startet et prosjekt som skal videre analysere dette samarbeidet.

Trysil og Engerdal har felles barnevernstjeneste. Engerdal har betydelig høyere utgifter til barnevernstjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet og betraktelig høyere sammenlignet med Trysil. Disse kommunene har et lavere behov for tjenester som skyldes at man skårer lavt på alle delkriteriene. Kommunene ligger særlig lavt på kriteriene som andel innbyggere mellom 1 til 22 år og kriteriet som måler barn fra 0-15 med enslig forsørger. Årsakene til at Engerdal ligger høyt på utgiftssiden kan skyldes en høy andel barn med barnevernstiltak. Dette kan igjen skyldes blant annet mindreårige flyktninger og asylsøkere.

Rendalen har et interkommunalt samarbeid med Tynset som vertskommune. Kommunen har derimot relativt høye utgifter til dette tjenesteområdet. Noe av dette kan forklares med høy andel tiltak sammenlignet med gjennomsnittet for landet, samt mindreårige flyktninger og asylsøkere.

4.1.7. Demografisk utvikling og fremtidens behov for tjenester

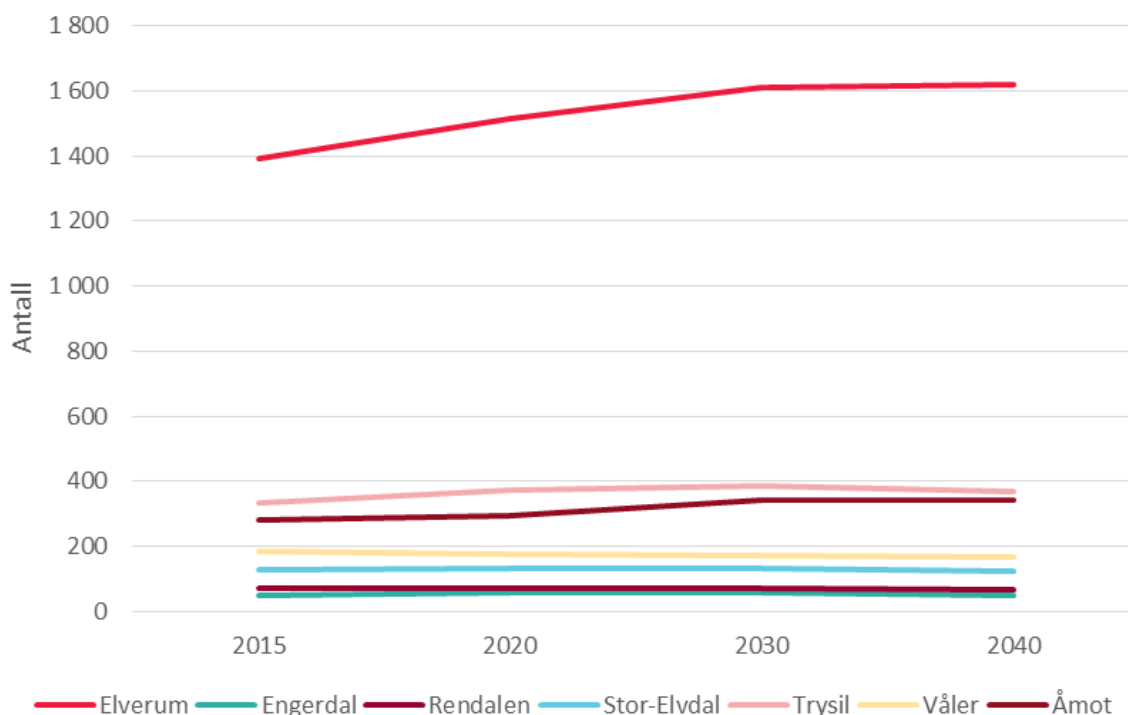
Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre. SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- Barnetall per kvinne, det vil si fruktbarhet
- Levealder (dødelighet)
- Innenlandske flyttinger
- Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring)

Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativet, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

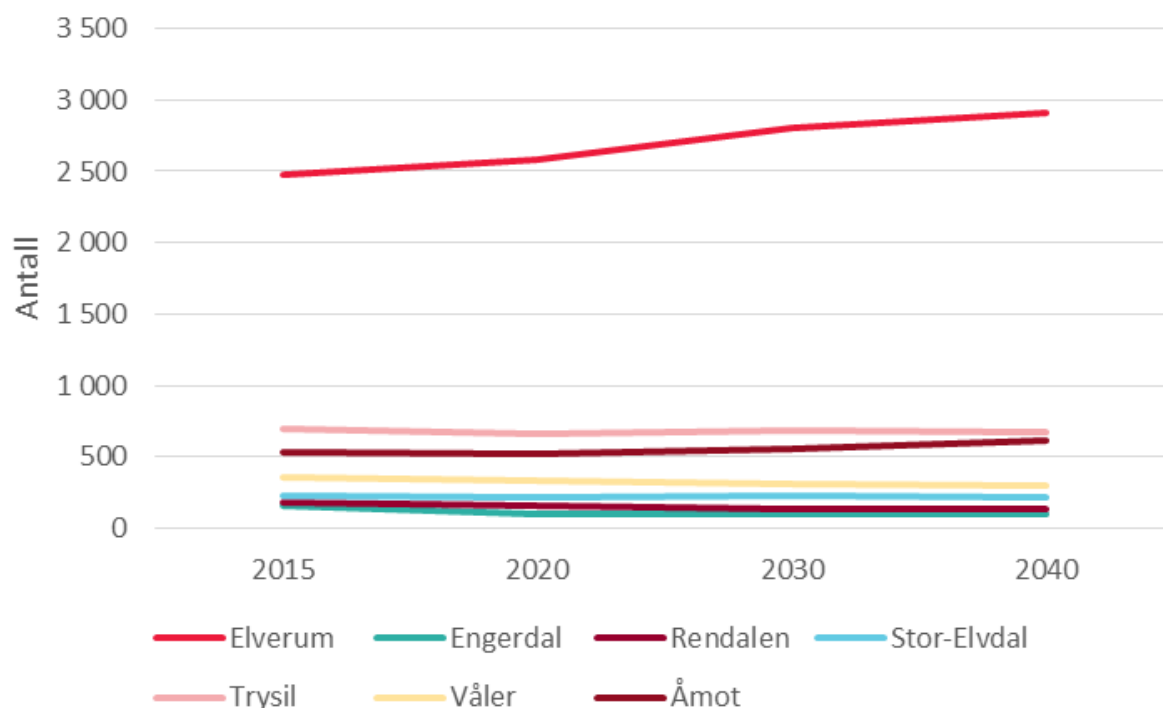
For regionen som helhet er det forventet en moderat befolkningsvekst. Fra 2015 til 2040 er regionen ifølge middelalternativet til SSB forventet å vokse med om lag 9 %.

I de neste grafene har vi oppsummert befolkningsutviklingen i Sør-Østerdalregionen for alle kommunene for utvalgte aldersgrupper.



Figur 5: Befolkningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 0-5 år (Middelalternativet), kilde SSB

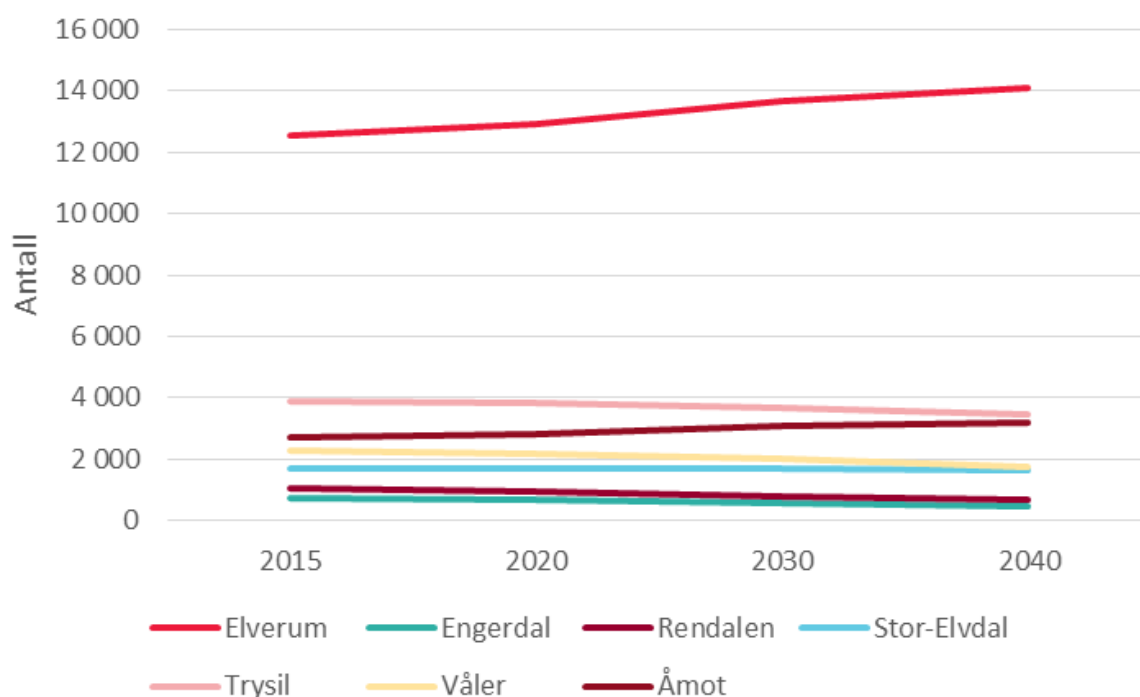
For aldersgruppen 0-5 år ser vi at regionen som en helhet vil trolig ha en vekst på om lag 12 prosent frem mot 2040. Elverum, Trysil og Åmot er de kommunene som vil ha den største prosentvise økningen for denne befolkningsgruppen. For de andre kommunene så estimerer SSB en liten nedgang i antall barn fra 2015 til 2040.



Figur 6: Befolkningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 6-15 år (Middelalternativet), kilde SSB

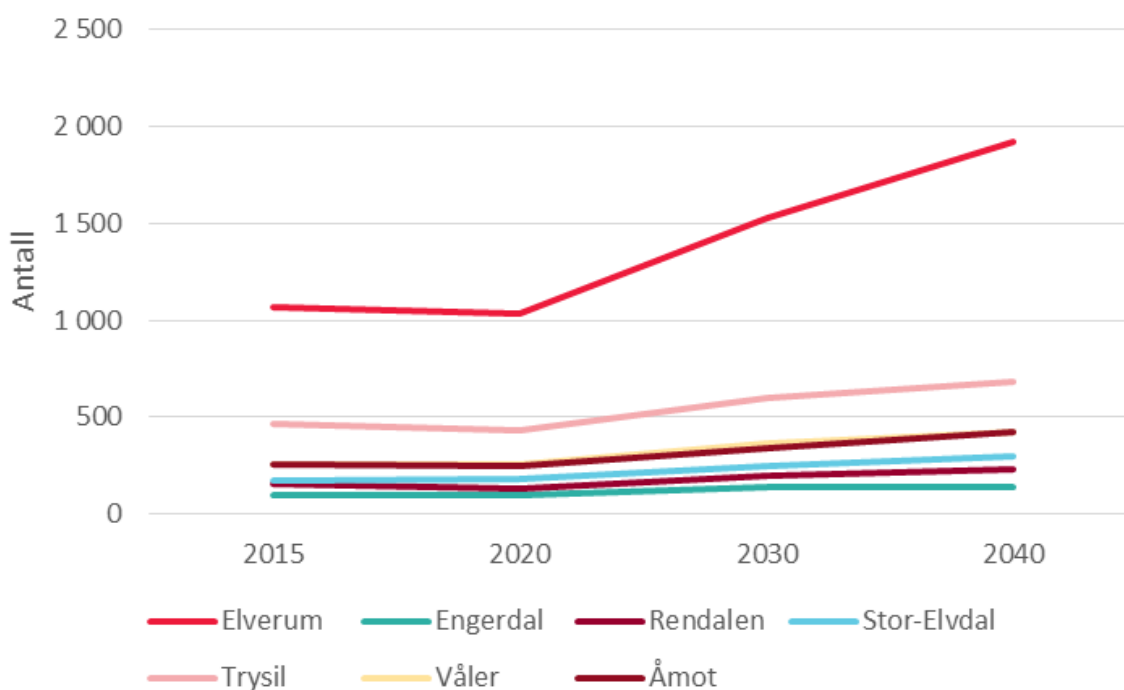
For den neste aldersgruppen vil det også her være en svært liten vekst i regionen. SSB estimerer en befolkningsøkning på om lag 7 prosent for regionen som helhet. For denne aldersgruppen drives også her veksten i antall barn av Elverum kommune spesielt. I tillegg vil Åmot få en økning i antall barn i denne aldergruppen frem mot 2040. Disse to kommunene vil derfor kunne forvente å investere i grunnskoletjenester i årene som kommuner. For Trysil er variasjonene mindre. Kommunen kan derfor forvente seg å ha tilnærmet likt behov for grunnskoletjenester sammenlignet med i dag. For de resterende kommunene så forventer SSB en nedgang for denne befolkningsgruppen. Rendalen og Engerdal vil ha begge få en nedgang på over 25 % ifølge SSBs prognoser.

For den neste aldersgruppen fra 20-66 år så viser tall fra SSB at alle kommunene med unntak av Elverum og Åmot vil ha en nedgang frem mot 2040 sammenlignet med 2015. Dette innebærer at disse kommunene trolig vil oppleve en nedgang i antall sysselsatte.



Figur 7: Befolningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 20-66 år (Middelalternativet), kilde SSB

For den eldre befolkningsgruppen som er beskrevet i figuren under så ser vi at de fleste kommunene vil ha store utfordringer knyttet til den forventede eldrebølgen.



Figur 8: Befolningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen over 80 år (Middelalternativet), kilde SSB

Alle kommunene vil kunne forvente å ha et stort behov for både hjemmetjenester og institusjonstjenester i årene fremover. Dette samsvarer med utviklingen generelt i landet. Den største prosentvise

økningen vil finne sted i Stor-Elvdal og Elverum som begge vil få en økning på over 70 prosent fra 2015 til 2040.

4.1.8. *Fremtidsutfordringer som konsekvens av demografiske endringer*

Flere av kommunene opplyser om utfordringer knyttet til den forventede demografiske endringen i befolkningen i regionen. Kommunene, og særlig de minste, forteller om en forventning om et lavt antall barn i årskullene framover. Dette stiller store krav til å kunne drive blant annet grunnskole- og barnehagesektoren kostnadseffektivt. I tillegg kan dette på sikt få konsekvenser for kvaliteten i opplæringen ettersom flere kommuner forteller at de forventer at det vil bli vanskeligere å få rekruttert kompetent personell. En av de mindre kommuner opplyser eksempelvis om utfordringer knyttet til å dekke behovet for faglig kompetanse innen grunnskolen i årene som kommer.

I tillegg opplyser flere av kommunene om man kan forvente at det blir mangel på formelt utdannet helsepersonell på sikt, som følge av blant annet eldrebølgen. Flere av kommunene har allerede utfordringer med å rekruttere fagspesialister innenfor eksempelvis demensomsorg og kreftbehandling. I årene som kommer forventes det at kompleksiteten vil fortsette å øke. Dette stiller større krav til kompetanse og kapasitet i kommunene.

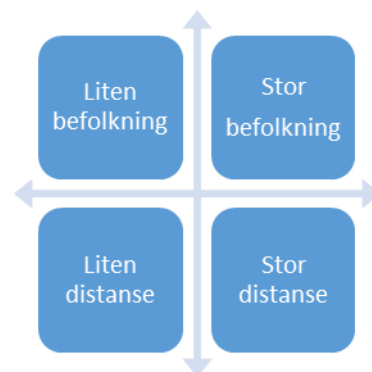
4.2. Myndighetsutøving

4.2.1. Beskrivelse av området

I diskusjonen av kommunenes rolle som myndighetsutøver er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende tre begreper:

- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Disse begrepene er diskutert i detalj i ekspertutvalgets rapport og vi vil således ikke drøfte begrepene inngående. Vi vil derimot kort redegjøre for hvordan ekspertutvalget drøfter disse begrepene i sammenheng med kommunestørrelse. Vi vil her vise noen utvalgte tall fra KOSTRA som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.



I følge ekspertutvalget bør «forholdet mellom rettsikkerhet og kommunestørrelse ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser» (Ekspertutvalget, 2014, s. 74).

Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekruttering av ansatte med relevant barneverns-pedagogisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.

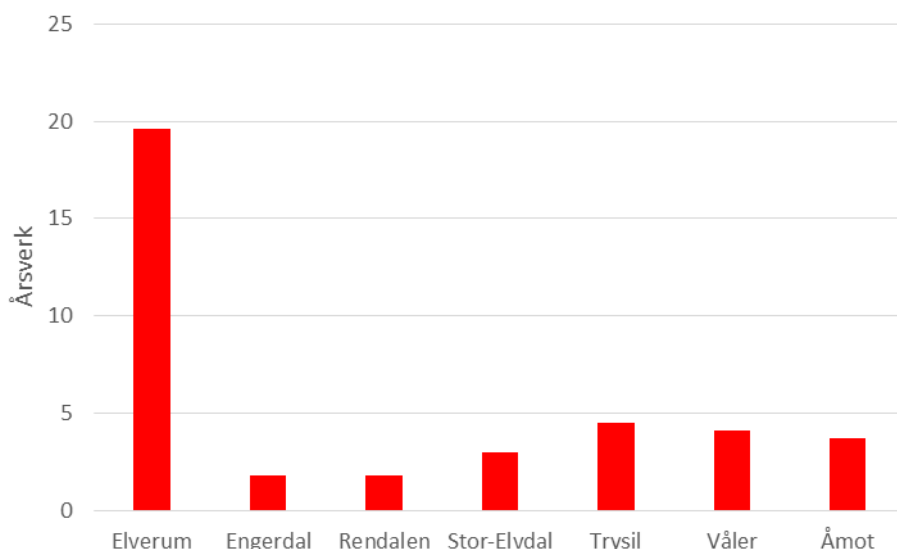
Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR-rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). Den samme undersøkelsen viste på den andre siden at mindre kommuner er mer gjennomsluktige, noe som igjen kan motvirke forskjellsbehandling.

Vi vil i denne delen av analysen vurdere kommunenes evne til å ivareta rollen som myndighetsutøver og vil blant annet fokusere på:

- Størrelse på fagmiljøer
- Kapasitet
- Saksbehandlingstid

4.2.2. Dagens status i Sør-Østerdal kommunene

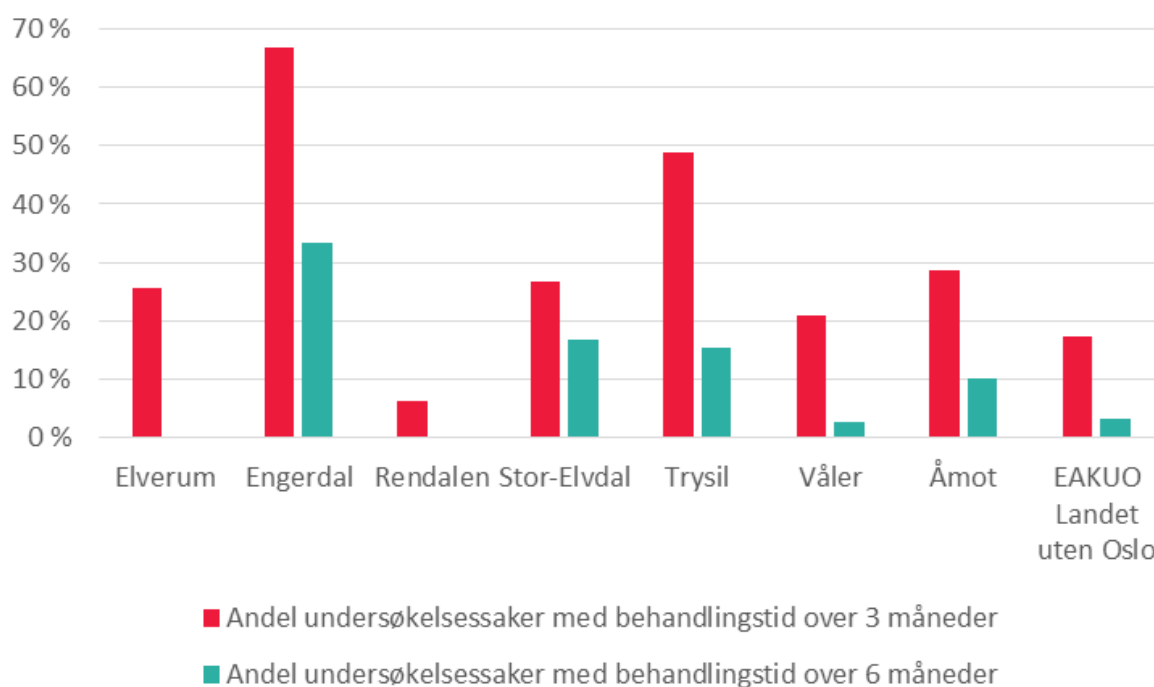
Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man derimot vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettsikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til å håndtere saker. KOSTRA-tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall stillinger i Sør-Østerdal.



Figur 9: Antall årsverk i barnevernet, kilde KOSTRA

Utfordringene knyttet til å ha for små fagmiljøer innenfor dette tjenesteområdet er også fremhevet av kommunene. Man peker på at man er sårbare i perioder med stor saksmengde og ved eventuell sykdom.

En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saksbehandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.

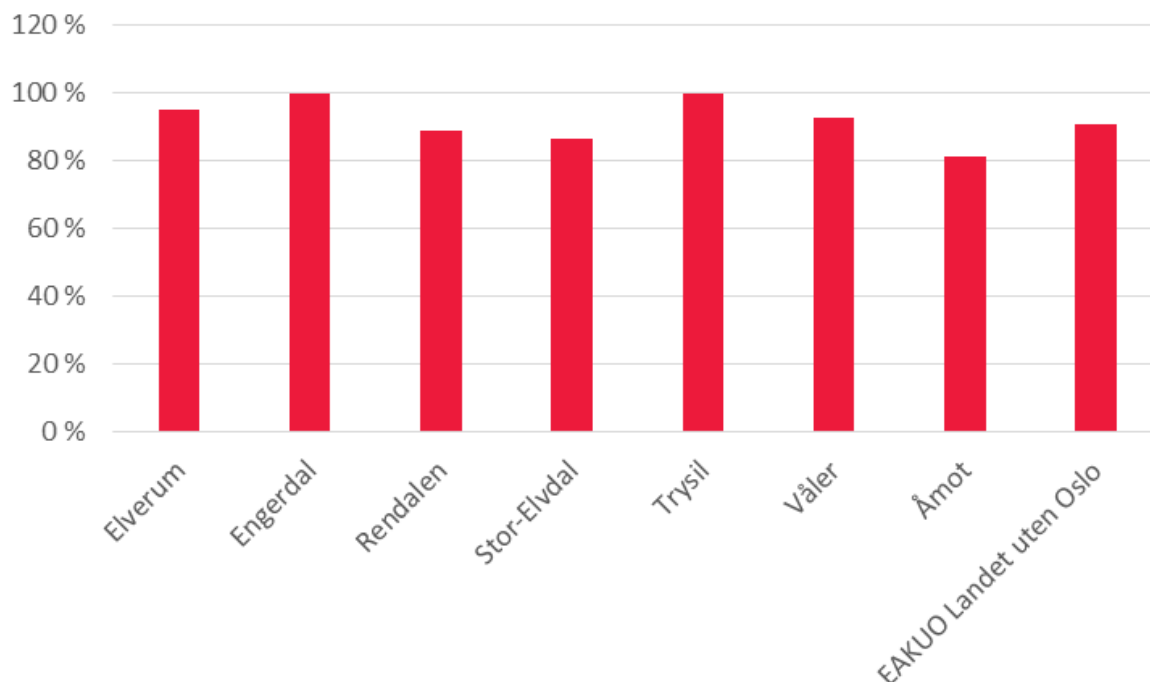


Figur 10: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 og 6 måneder, kilde KOSTRA

Denne utfordringen kan også være relevant for enkelte små kommuner i Sør-Østerdal. I figuren over har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 og 6 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi at regionens minste kommune hadde de største utfordringene med å oppfylle fristen på 3 og 6 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Engerdal kommune mer enn 3 måneder på over 60 % av alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2014. Dette skyldes

ifølge kommunen at det i 2009 var en innleid konsulent i en periode som hadde glemt å sette «avsluttet» i saksbehandlingssystemet selv om sakene ble avsluttet. Dette ble ryddet opp i 2014 ved at de ble satt til «avsluttet». Videre ble en sak satt til «avsluttet en dag for sent. Dette medførte at vi fikk høy prosentvis fristoverskridelse dette året. Overskridelsen skyldes derfor ikke at Engerdal er en liten kommune ifølge kommunen.

Rendalen, en annen relativt liten kommune kommer derimot best ut på behandlingstid i barnevernet ifølge KOSTRA-tall.



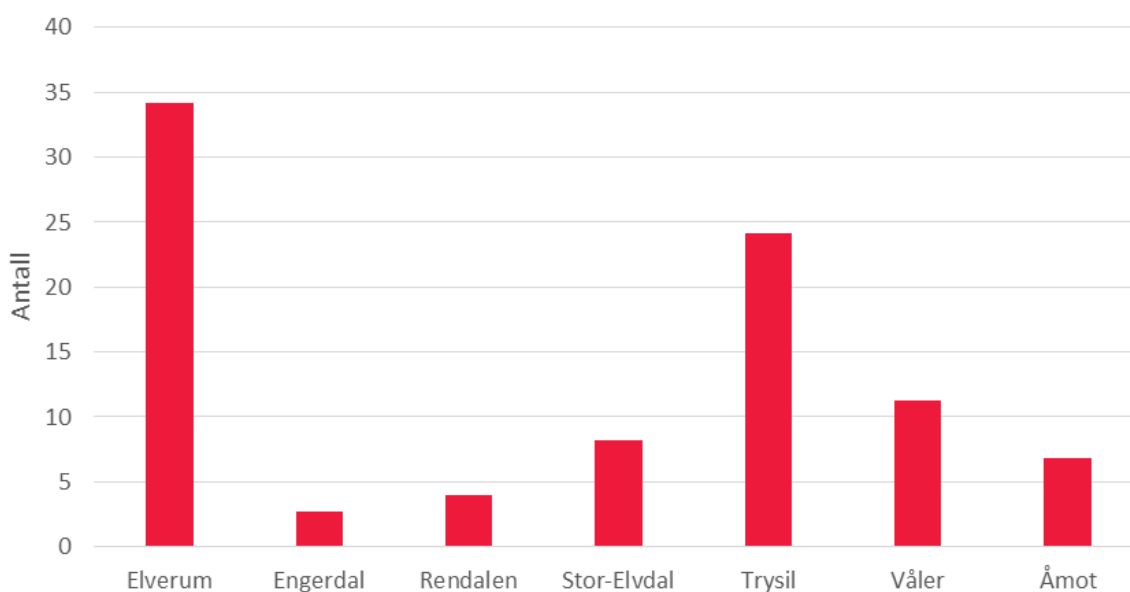
Figur 11: Andel stillinger med fagutdanning i barnevernet

I figuren over har vi sett på andel fagutdannede i barnevernet for å kunne si noe om kompetansen i de ulike kommunene. Her ser vi at det er noe forskjell mellom de ulike kommunene, og variasjonen er størst mellom de minste kommunene. Med unntak av Elverum har alle kommunene i regionen færre en 5 heltidsansatte i barnevernstjenesten. Kommunestørrelsen i regionen er derimot ikke i sammenheng med andelen stillinger med fagutdannede. Eksempelvis har Trysil og Engerdal bare ansatte med relevant fagutdanning. I følge Rendalen så har også de kun personer med relevant fagutdanning i barnevernet. Det som tallene derimot viser er at de minste kommunene er i mye større grad avhengig av enkeltpersoners kompetanse.

4.2.3. Tekniske tjenester

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i Sør-Østerdal er betydelig mer avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet om man tar utgangspunkt i KOSTRA-tall.

Vi vil understreke at dette ikke nødvendigvis innebærer at de tjenestene som leveres per dags dato er dårlige, men at man er betydelig mer sårbare i mindre kommuner for eventuell sykefravær eller andre uforutsette hendelser som stor saksbehandlingsmengde.



Figur 12: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester, Kilde KOSTRA

En gjennomgang med ansatte fra tekniske avdelinger i kommunene i Sør-Østerdalen bekrefter også at de mindre kommunene er mer sårbare for uforutsette hendelser, men at det er andre kvalitative aspekter som gjør at man ikke kan trekke direkte paralleller mellom eksempelvis kvalitet og størrelse. Alle kommunene med unntak av Elverum forteller om små forhold i administrasjonen innenfor tekniske tjenester. En konsekvens av dette er følgelig sårbarhet ovenfor uforutsette hendelser. De mindre kommunene forteller også at man eksempelvis ikke har kapasitet til drive med oppsøkende tilsynsarbeid. De små kommunene forteller derimot at man har, til tross for relativt små fagmiljøer, god kompetanse blant de ansatte. Eksempelvis er Rendalen en del av større fagnettverk innenfor dette fagområdet. En annen fordel som de mindre kommunene påpeker er det faktum at mindre miljøer medfører at man får ansatte som tilegner seg kompetanse innenfor flere områder. Dette blir således en motvekt mot sårbarheten disse kommunene har grunnet små forhold i administrasjonen.

Flere av de mindre kommunen påpeker også at man ikke nødvendigvis tror at de potensielle stor-driftsfordelene som man kan dra nytte av veier opp for den spesifikke lokalkunnskapen som de ansatte i mindre kommuner i dag besitter. Man mener derfor at man i større grad bør dra nytte av samarbeid i form av større grad av formelle og uformelle samarbeid for å kunne løse de utfordringene man står ovenfor innenfor tekniske tjenester.

4.3. Økonomi

4.3.1. Kort beskrivelse av området

Med hensyn til økonomisk status, vil det være den økonomiske handlingsfriheten som er av størst interesse. Dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak/svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet, og lokalområdene hver for seg, opplever en forbedret handlingsfrihet. I kommunesammenslåingsøyemed kan stordriftsfordelene potensielt utløse økonomiske gevinster som igjen kan benyttes til økt kvalitet på tjenesteleveransene. Formålet med dette beslutningskriteriet er å gjøre vurderinger om hvorvidt kommunene er godt rustet til å håndtere de oppgavene de har i dag, eller om de vil kunne være bedre rustet ved å slå seg sammen med andre kommuner. Flere mindre kommuner i regionen påpeker at det også smådriftsfordeler som for eksempel nærhet og bedre helhetsoverblick som kan gi bedre mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet til brukerne.

4.3.2. Økonomi - Dagens status

Kommunene i Sør-Østerdal har ulik handlingsfrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlingsfrihet gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer, inndekning av fremtidige økonomiske forpliktelser eller håndtering av uforutsette økonomiske endringer. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Vi har derfor sammenlignet handlingsfriheten opp mot forventet investeringsbehov i kommunene for å kunne si noe om den reelle handlingsfriheten som kommunene står ovenfor hver for seg og samlet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktelser, og på den andre siden merverdier i eiendommer, aksjer og andeler, også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterlep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet.

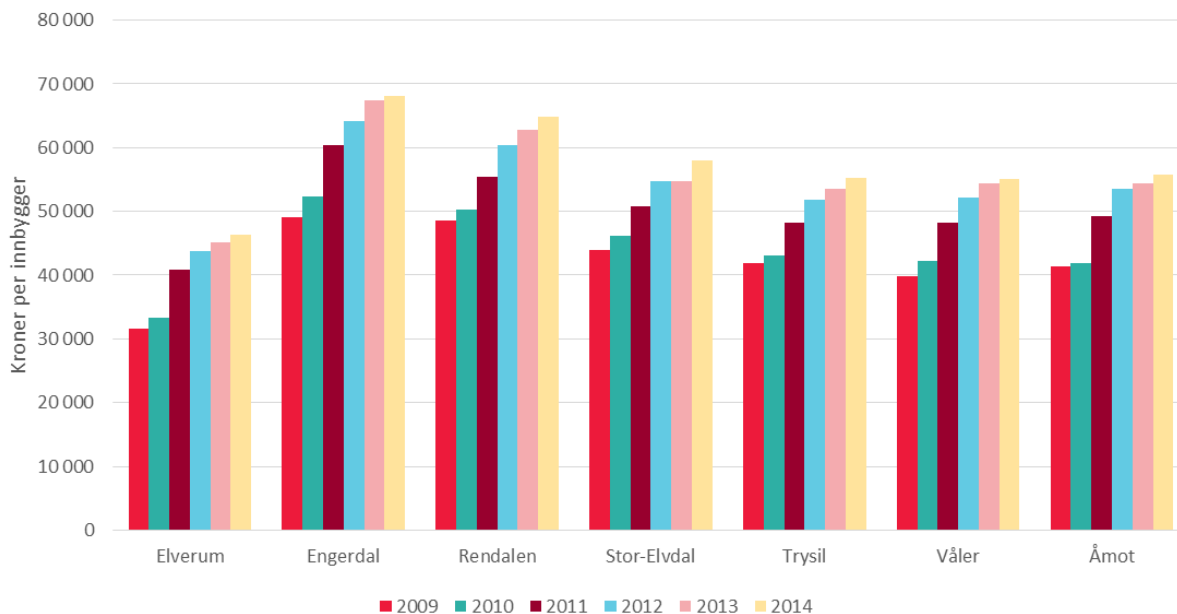
En analysemetode kan være å se på følgende nøkkeltallsvurderinger.

Analyssetema	Hver enkelt kommune	Kommunene samlet i dag	Effekter av sammenslåing
Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter > 3 % som sier noe om egenfinansiert handlingsfrihet gjennom overskudd på driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	Effektiviserings-gevinst
Netto finans (renter og avdrag) som andel av brutto driftsinntekter < 2,5 % som sier noe om lånekapasitet.	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Lånegjeldsandelen som andel av brutto driftsinntekter < 50/60 % som sier noe om lånekapasitet innenfor den normale driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Disposisjonsfondets størrelse som angir en buffer for uforutsette utgifter og frie midler for nye investeringer	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Investeringsbehov som angir behovet for frie midler de nærmeste årene (Basert på planlagte investeringer og forventede endringer i aldersklassene)	Høy / middels / lav	Høy / middels / lav	Synergi-gevinster

Tabell 6. Oversikt over de viktigste nøkkeltallene knyttet til kommunens økonomiske handlingsfrihet. Kilde: BDO

Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



Figur 13: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

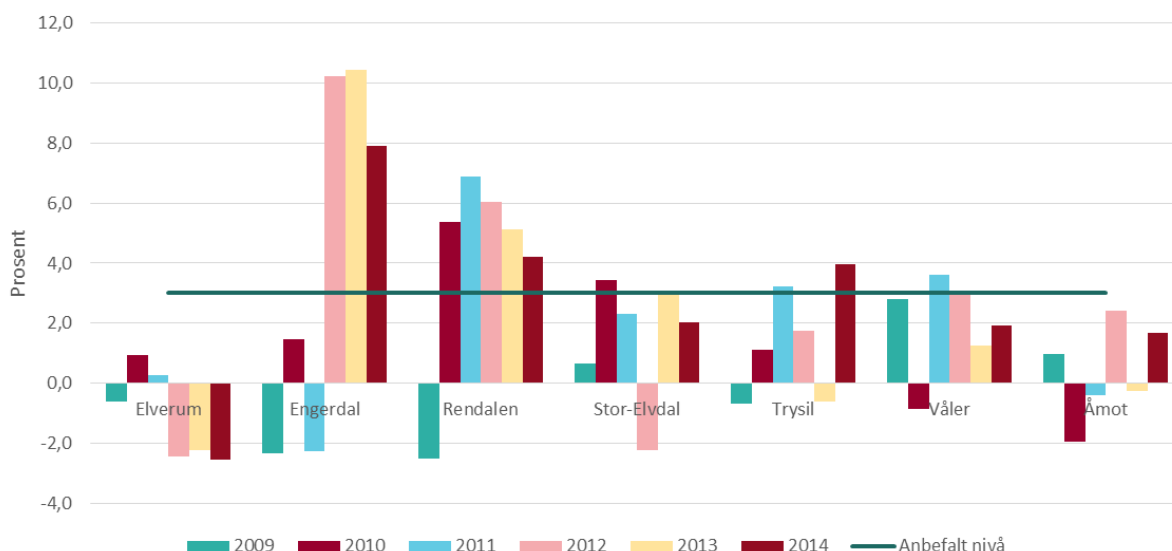
Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut et utkast til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring. Alle landets kommuner er invitert til å behandle utkastet og utarbeide høringsuttalelser. Fristen for høringene ble satt til 1. mars 2016.

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha sunn driftsøkonomi. I sin siste rapport har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi. Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.



Figur 14: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Ingen av kommunene i regionen har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter med unntak av til dels Engerdal og Rendalen.

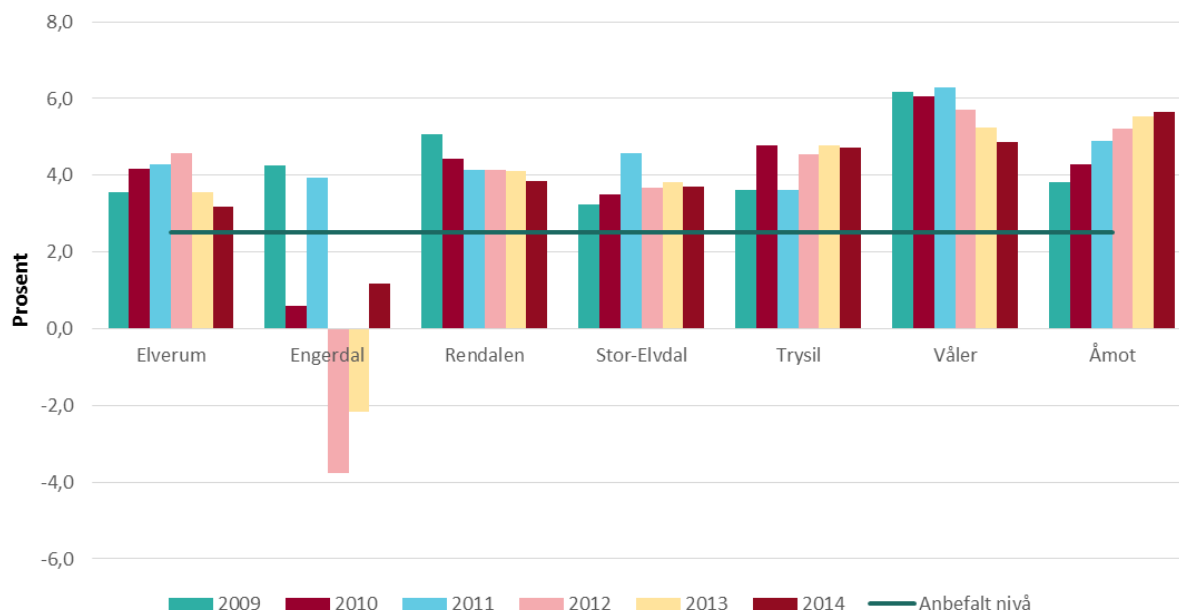
BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden ned mot 1,75 %). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes investeringstakt og fremtidig lånebehov.

De fleste kommunene forteller om en anstrengt økonomisk situasjon. Elverum kommuner opplyser at underskuddet som man opparbeidet seg i blant annet 2014 skal dekkes inn i 2016. Man har således igangsatt effektiviseringstiltak. Trysil kommune opplyser om at de har store utfordringer knyttet til nedgang i innbyggertall.

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå som i hovedsak er finansiert av lån vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag på bekostning av den løpende drift og egenfinansiering av investeringer.

Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.



Figur 15: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

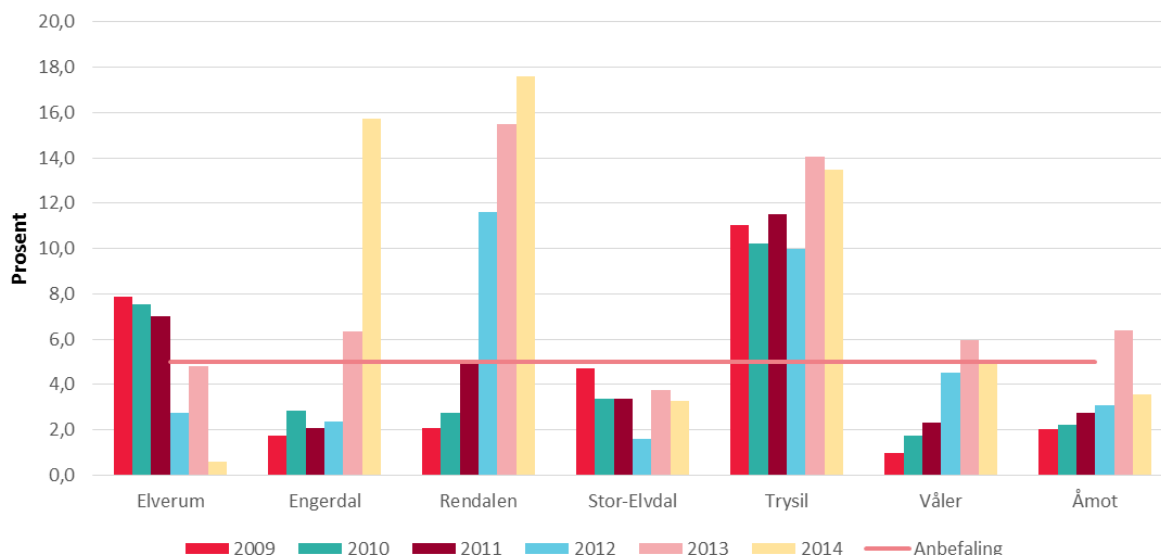
Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen med unntak av Engerdal. I disse tallene inngår også låneopptak som er knyttet til de selvfinansierende områdene. Et nøkkeltall i KOSTRA som indikerer omfanget av dette er renteeksponert gjeld i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

For flere av kommunene viser at rundt 60 %-65 % av den langsiktige gjelda er knyttet til selvfinansierende områder. Trysil og Engerdal har mellom 21 %-25 % i det samme nøkkeltallet. Dette viser at Trysil har en større risiko knyttet til endringer i rentenivå som vil ha en direkte påvirkning på kommunekassa.

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunene bør vurdere hvordan de kan bygge opp et disposisjonsfond, som ut fra anbefalinger ligger på minst 5 % av driftsinntektene. For de kommuner som avsetter inndekningen av fremtidige pensjonsforpliktelser på disposisjonsfond bør disse holdes utenfor. Oppbygging av et disposisjonsfond vil bidra til at kommunen i større grad kan oppleve å ha et stabilt økonomisk handlingsrom.

Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.



Figur 16: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Grafen over viser at kun noen av kommunene har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utfordringer økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet. En forklaring på forskjellen mellom kommunene kan være at enkelte kommuner har foretatt avsetninger på disposisjonsfondet for fremtidig dekning av pensjonsforpliktelser.

4.3.3. Eiendomsskatt

I oversikten under har vi sammenstilt KOSTRA-tall vedrørende eiendomsskatt. Oversikten viser at det er forskjeller mellom kommune vedrørende hvorvidt kommunen har innført eiendomsskatt og hvordan eiendomsskatten benyttes.

Kommune	Har innført eiendomsskatt, Ja=1 Nei=0	Har eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på verker og bruk, Ja=1 Nei=0	Generell skattesats, promille	Eiendomsskatt, totalt	Eiendomsskatt, annen eiendom	Eiendomsskatt, boliger og fritidseiendommer
Elverum	Ja	Ja	6,1	30 698	4 583	26 115
Engerdal	Ja	Nei	7,0	3 496	1 242	2 254
Rendalen	Ja	Nei	7,0	14 838	14 838	-
Stor-Elvdal	Ja	Nei	2,0	-	-	-
Trysil	Ja	Ja	7,0	24 465	4 148	20 317
Våler	Ja	Nei	3,0	6 976	2 446	4 530
Åmot	Ja	Ja	7,0	15 561	11 807	3 754

Tabell 7: Oversikt over eiendomsskatts variabler, kilde KOSTRA 2014

Som tabellen viser så har alle kommunene i regionen innført eiendomsskatt. Alle kommunene, med unntak av Elverum, Stor-Elvdal og Våler opererer med en skattesats på 7 promille som er statlig makssats. Elverum opererer med en skattesats på 6,1 promille, Våler kommune benytter 3 promille, og Stor-Elvdal 2 promille. Variabelen «eiendomsskatt, annen eiendom» referer til skatt på verker og

bruk, næringseiendommer og annen fast eiendom. Vi har fått opplysninger om at summene for eiendomsskatt for noen kommuner ikke er korrekte. For Elverum har vi fått opplyst om at totale inntekter på 45 millioner kroner. For Stor-Elvdal har vi fått opplyst om inntekter fra eiendomsskatt på om lag 9 millioner.

4.3.4. Kommunale gebyrer

I dette avsnittet har vi sett på kommunale gebyrer innenfor ulike tjenestekområder. Vedrørende ulikheter i foreldrebetaling og egenbetaling for praktisk bistand og nivået på saksbehandlingsgebyr, er dette et resultat av politiske prioriteringer.

	Foreldrebetaling					Egenbetaling		
	Barnehage, pr. måned fulltid			SFO tilbud pr. måned		Praktisk Bistand Pleie- og omsorg		
	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 150 000-199 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 250 000-299 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 300 000-399 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 400 000-499 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 500 000-599 999 kroner	Abonnement spris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kr/mnd	Timepris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, kr	Utgiftstak per mnd ved timepris, 3 - 4 G, kr/mnd
Våler	2 405	2 405	260	1 589	2 389	428	-	-
Elverum	2 480	2 480	250	2 030	2 731	1 278	440	-
Trysil	2 480	2 480	260	1 416	2 288	769	228	1 952
Åmot	2 480	2 480	255	930	1 854	764	308	-
Stor-Elvdal	1 500	2 580	300	1 020	1 896	735	-	-
Rendalen	2 330	2 330	270	1 168	1 600	1 030	260	1 030
Engerdal	2 580	2 580	271	-	-	-	-	228

Tabell 8: Oversikt over hva innbyggerne betaler innenfor barnehage og SFO, Kilde KOSTRA 2014-tall

I tabellen over har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall vedrørende egenbetaling/brukerbetaling for ulike kommunale tjenester som finansiert delvis gjennom kommunale budsjetter og delvis gjennom at brukerne betaler et beløp for tjenesten. I de tilfeller der kommunene ikke har rapportert dette inn fremkommer det med -.

Vi har i tabellen sett på barnehagebetaling, SFO-betaling og egenbetaling vedrørende praktisk bistand innenfor pleie- og omsorg. Om vi først ser på foreldrebetaling innenfor barnehagesektoren ser vi at flere av kommunene ligger under maksprisen for foreldrebetaling for barnehageplass. Maksprisen var i 2015 på 2580.

Vedrørende egenbetaling for SFO i grunnskolen (1-4 trinn) ser vi at det er variasjoner mellom kommunene.

Egenbetaling innenfor praktisk bistand inneholder hjelp til alle dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet og i tilknytning til husholdningen, for eksempel innkjøp av varer, matlaging og vask av klær, bolig osv. Med andre ord tjenester som ikke er til personlig stell og egenomsorg⁵. Her ser vi også at eksempelvis timeprisene varierer fra 228 til 440 kroner.

Innenfor vannforsyning, avløp og avfall skal årsgebyrene dekke kommunens utgifter (selvkost). Dette betyr at størrelsen på gebyrene gjenspeiler kommunenes årlige driftsutgifter og fordelt på årlige investeringskostnader.

⁵ Med personlig stell og egenomsorg menes hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov.

	Årsgebyrer				Saksbehandlingsgebyr		
	Feiing og tilsyn	Vann-forsyning	Avløp	Avfall	Privat reg.plan, boligformål	Oppføring av enebolig	Oppmåling areal, boligtomt 750 m2.
Våler	533	4795	5388	2564	20114	8883	9689
Elverum	434	1792	2703	2360	56350	16500	15070
Trysil	386	6639	4824	2284	63600	13054	17000
Åmot	429	5550	5850	1832	35000	9000	13500
Stor-Elvdal	410	3232	3474	1917	20000	10550	13400
Rendalen	410	5280	4912	2777	29402	8000	15454
Engerdal	365	5500	5450	2700	38100	6200	12900

Tabell 9: Oversikt over kommunale gebyrer, Kilde KOSTRA 2014-tall

Her ser vi at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Forskjellen kan til dels forklares med innbyggerstørrelse. Det vil si at den største kommunene i regionen Elverum har de laveste årsgebyrene til vann og avløp. Regionens minste kommuner har de høyeste årsgebyrene. Enkelt forklart er det knyttet til smådriftsulemper, ettersom det er færre abonnenter å dele kostnadene på.

Vedrørende saksbehandlingsgebyrer ser vi at det er variasjoner mellom kommunene og ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og størrelsen på gebyrer. Eksempelvis har Engerdal betraktelig lavere gebyrer sammenlignet med regionens største kommune Elverum.

4.3.5. Vedlikeholdsetterslep

Fra møter med representanter fra kommunenes økonomistaber har vi fått opplyst om forhold vedrørende vedlikeholdsetterslep som er viktig å få frem. Det er derimot viktig å poengtere at i en videre prosess så må dette dokumenteres grundigere enn det denne rapporten inneholder. Informasjon her baserer seg på informasjon fra samtaler med kommunene samlet i en arbeidsgruppe.

De fleste kommunene opplyser at de har tatt grep for å få ned vedlikeholdsetterslepet på kommunale formålsbygg. Elverum opplyser om at de fortsatt har noe vedlikeholdsetterslep men at man har vært og er i en prosess med å bygge nye formålsbygg. Engerdal, Rendalen, Trysil og Åmot kommune forteller at de har etterslep på spesielt helse og utleieboliger. Våler informerte om de har etterslep spesielt på bygningsmassen innenfor barnehagesektoren. Rendalen opplyser om at de har en definert politikk som innebærer at man vedlikeholder eksisterende formålsbygg fremfor betydelige investeringer. Kommunen påpeker at slike ulikheter som er politisk prioritert vil fremover gi betydelige utslag om man regner på definerte nøkkeltall for Netto finans og lånegjeldsandelen (lånkapasitet) og Investeringsbehovet.

4.4. Samfunnsutvikling

Kommunenes rolle som planlegger og samfunnsutvikler er i stadig endring. Prinsippet om generalistkommuner medfører at det skal stilles de samme krav til alle landets kommuner, og at alle kommunene skal løse de samme oppgavene. Kommuner møtes derfor også av like forventninger til profesjonalitet i plan- og utviklerrollen. Samtidig vet vi at forutsetningene for å møte denne rollen er varierende. Store kommuner med god ressurstilgang, folketallsvekst og arealpress opplever andre utfordringer enn små avfolkingskommuner med god tilgang på arealer.

Endringer i kommunestruktur kan ha konsekvenser for utviklingen i bosettingsmønstre over tid. Dette innebærer at den både kan få konsekvenser i form av nye pendlingsmønstre, nye bosettingsmønstre, en annen næringsstruktur samt for kapasiteten og muligheten en har for å drive med samfunns- og næringsutviklingsarbeid i regionen.

I denne delen av utredningen har vi kartlagt næringsstrukturen og gjort en analyse av nåværende situasjon blant kommunene. Vi har både undersøkt spredningen i næringsstrukturen på tvers av kommunene, og basert oss på oversikter over typer bransjer som er representert i regionen. Sammensetningen av kompetanse og hvordan organiseringen av næringsutviklingsarbeidet er i kommunene, har også vært viktige tema for å vurdere mulighetene for en overordnet samfunnsutvikling. Videre i kapittelet ser vi på følgende hovedaspekter:

- Framtidens arbeidsmarked
- Sysselsetting og pendling
- Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene
- Kommunenes arbeid med næringsutvikling

4.4.1. *Fremtidens arbeidsmarked*

Det er nødvendig å lage god infrastruktur for næringslivet, sikre arealer, og utarbeide tilskuddsordninger, men det er også nødvendig å sikre human kapital i regionen. Dette handler ikke bare om å kunne tiltrekke seg et framtidsrettet næringsliv, men også å sikre at regionen har den kompetansen som er nødvendig for fortsatt å kunne tilby gode tjenester.

I denne sammenhengen trekkes det ofte frem at det er behov for et «tykt» arbeidsmarked. Med to-karrierefamiliens inntogsmarsj, må en region kunne tilby arbeidsplasser til to personer, og ikke bare til én, for å sikre at paret bosetter seg i egen region. Ettersom personer med høyere utdanning gjerne er gift med andre med høy utdanning, innebærer det at regionen må kunne tilby kompetansearbeids-plasser.

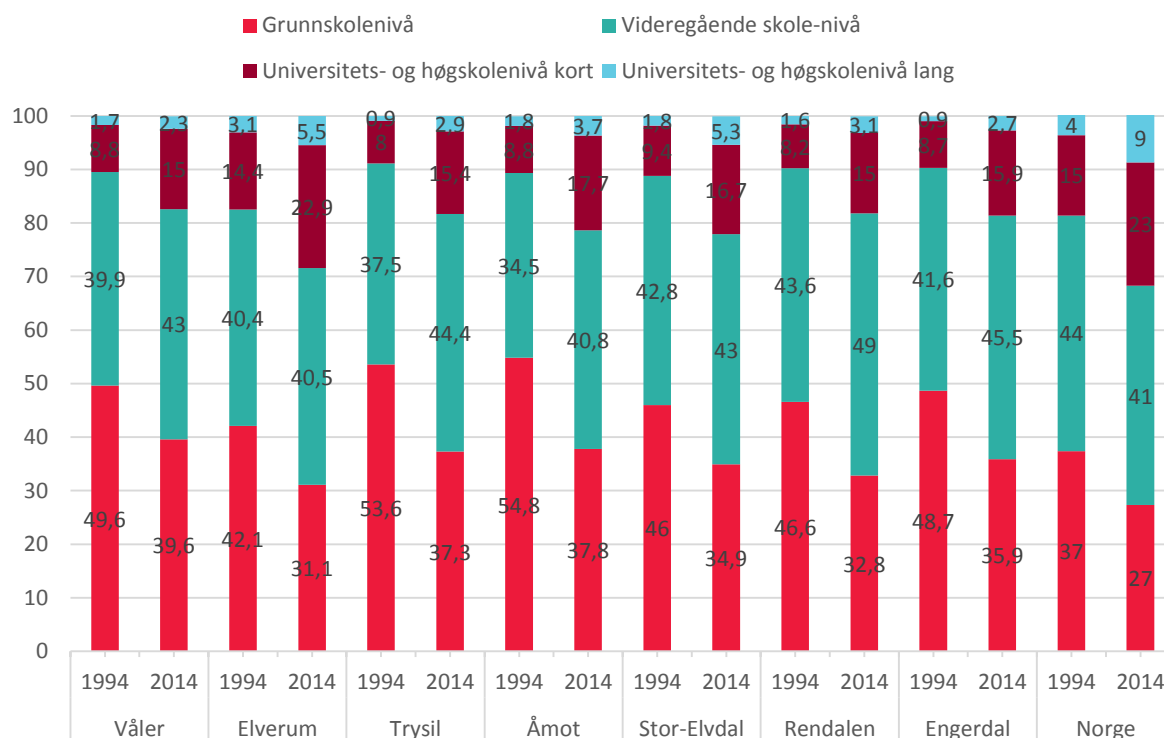
NOU-en «Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge. Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at folk med høy kompetanse velger å bosette seg og bli boende i regioner også utenfor Oslo-regionen og de største byene. Konklusjonen er at å sikre en større spredning av kompetansearbeidsplasser ikke bare vil være tjenlig for de berørte regionene, men for landet som helhet.

Det er likevel variasjon i behovene i de ulike landsdelene: «Noen steder sliter private og offentlige virksomheter med rekrutteringen, mens andre steder er det mangel på arbeidsplasser for høyere utdannede» (s. 9).

For å avhjelpe situasjonen er det særlig to tilnærminger som er aktuelle. Den ene er å legge til rette for bedrifter og entreprenører som ønsker å starte virksomhet i kommunene. Den andre tilnærmingen er å tilrettelegge for kompetanseheving i regionen.

Utdanningsnivå

I figuren under fremgår utdanningsnivået for befolkningen i kommunene, fordelt etter høyeste utdanningsnivå i henholdsvis 1994 og 2014. Utdanningsnivå i en kommune henger sammen med andel kompetansearbeidsplasser, som er lokalisert i bykommuner i større grad enn i landkommuner. Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. Befolkningsandelen som har høyere utdanning (universitets- og høgskolenivå) i 2014 er størst i Elverum (28,4 prosent), mens den er lavest i Våler (17,3 prosent).



Figur 30: Befolkningens høyeste utdanningsnivå etter kommune. Prosent. Kilde SSB

4.4.2. Sysselsetting og pendling

I dette delkapittelet ser vi nærmere på den samlede sysselsettingen, sysselsettingsandel samt pendlingsmønstrene, i de syv kommunene som denne utredningen omfatter. Særlig det sistnevnte er interessant i en diskusjon om kommunestruktur og regionutvikling.

Antall arbeidsplasser i regionen

I tabellen under vises arbeidsplassutviklingen i perioden fra 2008 til 2014. I 2008 var det 20 243 arbeidsplasser i regionen, mens antallet var sunket til 19 879 i 2014. Dette utgjør en reduksjon i antall arbeidsplasser på 1,8 prosent.

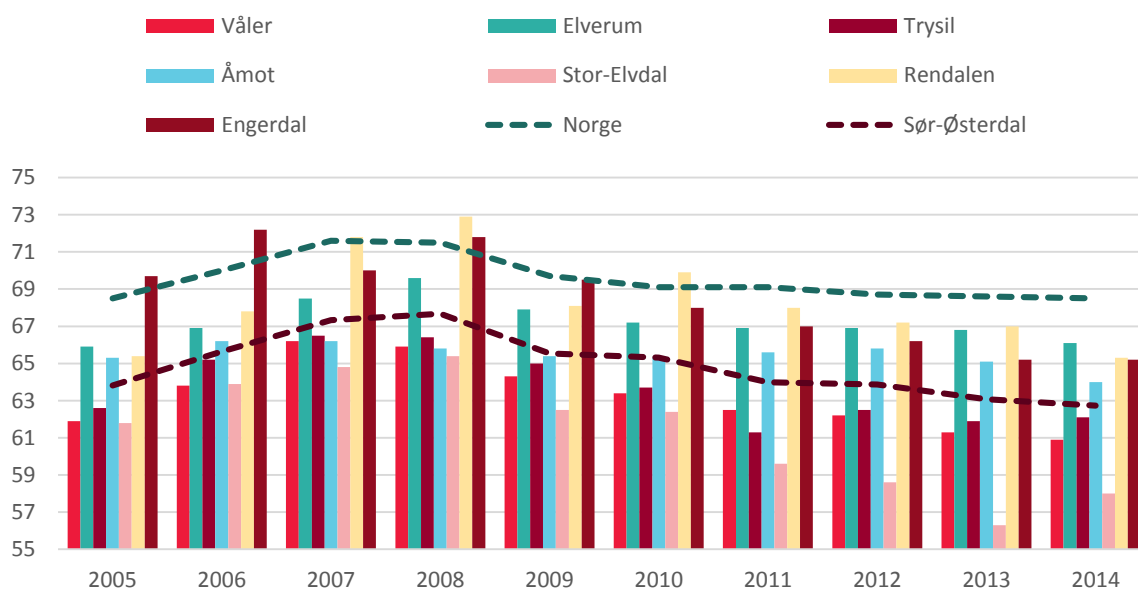
Antall arbeidsplasser i offentlig sektor økte fra 7 248 i 2008 til 7 999 i 2014, det vil si en økning på 751 arbeidsplasser (10,4 prosent). I privat sektor og offentlige foretak sank antall arbeidsplasser fra 12 995 i 2008 til 11 880 i 2014, det vil si en reduksjon på 1 115 arbeidsplasser (8,6 prosent).

Sektor	2008	2014	Differanse
Offentlig sektor	7 248	7 999	751
Privat sektor og offentlige foretak	12 995	11 880	-1 115
Samlet	20 243	19 879	-364

Tabell 10. Antall arbeidsplasser i privat og offentlig sektor i perioden fra 2008 til 2014

Sysselsettingsandel

Sysselsettingsandelen er svært sentral med tanke på både verdiskaping og skatteinngang i kommunene. Sysselsettingsandelen viser hvor mange i arbeidsfør alder (15-74 år) som er sysselsatt. Som figuren under viser, ligger sysselsettingsandelen i kommunene samlet under landsgjennomsnittet i hele perioden. Når det gjelder de enkelte kommunene, er andelen sysselsatte i 2014 høyest i Elverum (66,1) og lavest i Stor-Elvdal (58).



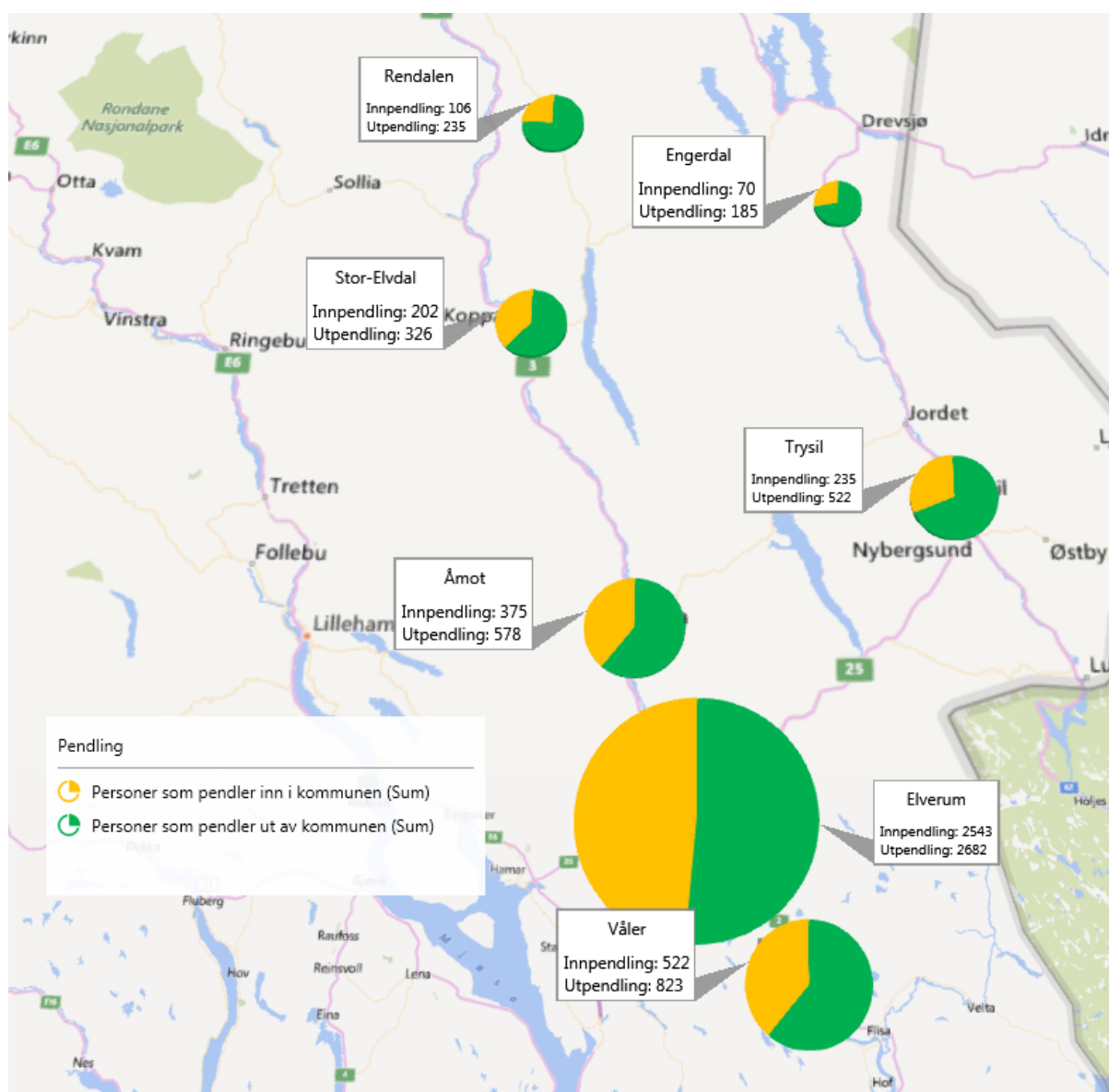
Figur 31: Sysselsettingsandel i kommunene. Prosent.

Pendling innad i regionen

I de syv kommunene som omfattes av denne analysen er det bosatt 21 267 sysselsatte personer. Av disse er det 5 441 (25,6 prosent) som arbeider i en annen kommune enn den de er bosatt i. 19 879 personer har arbeidssted i de syv kommunene. Av disse er det 4 053 (20,4 prosent) som er bosatt i en annen kommune enn den de arbeider i. De syv kommunene har samlet en netto utpendling på 1 388 personer. Samtlige syv kommuner har større utpendling enn innpendling.

Det meste av pendlingen fra disse kommunene er til de større stedene som Elverum, Hamar og Oslo, samt omkringliggende kommuner slik som Åsnes og Tynset. En del sysselsatte bosatt i Elverum pendler også til Kongsvinger, Løten og Ringsaker.

Figuren under viser antall personer som pendler ut- og inn fra hver enkelt kommune i regionen.



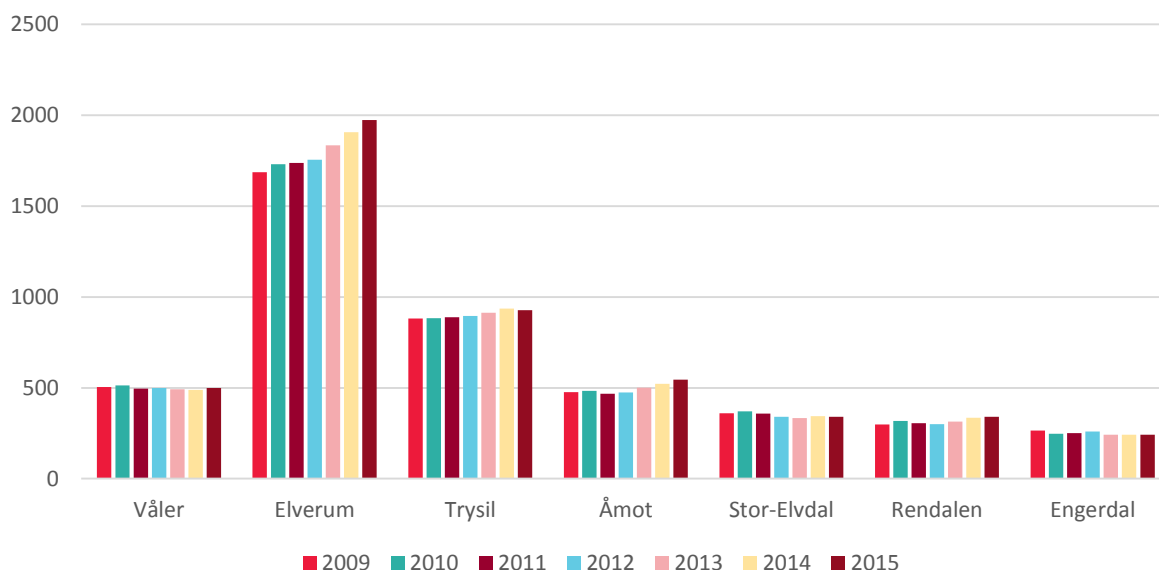
Figur 32: Total pendling i regionen, antall som pendler inn- og ut av de ulike kommunene

Forsvaret har en betydelig tilstedeværelse i Åmot kommune, hvor Rena leir er lokalisert. Denne virksomheten innebærer en omfattende reell innpendling, som offisiell statistikk ikke fullt ut fanger opp.

4.4.3. Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene

Antall virksomheter etter næring

I figuren under vises antall virksomheter per kommune i regionen per år i perioden fra 2009 til 2015. I perioden har antall virksomheter i regionen som helhet økt med 8,9 prosent, fra 4 473 til 4 871. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene. Økningen i antall virksomheter har vært størst i Elverum (17 prosent), mens Engerdal har hatt en nedgang i antall virksomheter på 8,7 prosent. Utviklingen for de øvrige kommunene framgår av figuren under.



Figur 33: Antall virksomheter i kommunene i perioden 2009-2015

Hvordan næringsstrukturen i kommunene ser ut er avgjørende for hvilke «kort en har på hånda» når det gjelder framtidig næringsutvikling og den strategiske innretningen av næringsutviklingsarbeidet. I tabellen under vises det hvordan næringsstrukturen ser ut i de sju kommunene i 2015. De dominerende næringene er jordbruk, skogbruk og fiske, varehandel, reparasjon av motorvogner, bygge- og anleggsvirksomhet, helse- og sosialtjenester og omsetning og drift av fast eiendom.

Næring	Våler	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Renda- len	Eng- erdal	Sum
Jordbruk, skogbruk og fiske	212	388	203	165	109	137	67	1281
Bergverksdrift og utvinning	2	7	1	4	0	1	1	16
Industri	12	70	41	16	19	16	11	185
Kraftforsyning	0	6	3	4	3	3	1	20
Vannforsyning, avløp og renovasjon	3	10	7	3	3	5	2	33
Bygge- og anleggsvirksomhet	54	222	126	70	29	31	40	572
Varehandel, reparasjon av motorvog- ner	32	335	106	51	29	27	15	595
Transport og lagring	25	81	34	24	14	13	11	202
Overnattings- og serveringsvirksom- het	8	48	39	19	17	5	21	157
Informasjon og kommunikasjon	4	30	12	8	6	3	1	64
Finansiering og forsikring	1	6	8	1	1	1	0	18
Omsetning og drift av fast eiendom	35	153	76	36	19	24	20	363
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenes- teyting	14	128	52	25	9	14	9	251
Forretningsmessig tjenesteyting	19	67	58	15	14	14	3	190
Offentlig administrasjon og forsvar, trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	7	17	15	6	9	7	5	66
Undervisning	8	63	16	10	11	4	5	117
Helse- og sosialtjenester	33	207	68	53	28	19	21	429
Kultur, underholdning og fritid i alt	10	65	30	18	11	11	4	149
Personlig tjenesteyting	20	67	31	15	10	6	5	154

Lønnet arbeid i private husholdninger	0	1	0	0	0	0	0	1
Internasjonale organer	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum	499	1971	926	543	341	341	242	4863

Tabell 11: Næringsstruktur i kommunene i 2015. Antall virksomheter.

NæringsNM

NHOs NæringsNM måler og sammenligner næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner, basert på nyetableringer, lønnsomhet, vekst og størrelse på næringslivet. I NæringsNM 2014 (publisert i januar 2015) kommer regionen Sør-Østerdalen (kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil, Elverum og Engerdal) ut som nummer 52 av 80 regioner i landet. Regionen er nummer 25 når det gjelder nyetableringer, 75 for lønnsomhet, 21 for vekst og 69 for størrelse. For de siste ti årene kombinert er regionen på plass 74.⁶

4.4.4. Kommunenes arbeid med næringsutvikling

Regionrådet for Sør-Østerdal er et forpliktende samarbeidsorgan mellom kommunene Engerdal, Stor-Elvdal, Åmot, Trysil, Elverum og Hedmark fylkeskommune.⁷ Regionrådet er et politisk organ som i henhold til formålet skal bidra til en positiv utvikling av regionen, og ivareta innbyggernes interesser på tvers av kommunegrensene og forvaltningsnivåene. Regionrådet skal arbeide for å fremme samarbeid som skaper vekst, utvikling og gode levevilkår i regionen. Dette innebærer blant annet:

- Regionalt planarbeid, utarbeidelse og oppfølging av fylkesplanen. Regionens visjon, mål og innsatsområder
- Samordne kommunenes interesser innen regionalpolitiske områder overfor sentrale myndigheter
- Initiere og iverksette regionale prosjekter og enkelttiltak
- Initiere og iverksette interkommunalt samarbeid
- Avgi uttalelser på regionens vegne der det er naturlig

Kommunale ressurser til næringsutvikling

Kommunene i regionen arbeider med næringsutvikling i varierende grad og på ulikt vis. Næringsutviklingsoppgaver håndteres delvis av kommuneadministrasjonen (av rådmann, næringssjef, næringskoordinator eller tilsvarende) og delvis av etablerte nærings- og innovasjonsselskaper i kommunene. Regionen har to innovasjonsselskaper som støttes av SIVAs næringshageprogram. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av næringsutviklingsapparatet i de syv kommunene som omfattes av denne analysen.

Elverum

Elverumregionens Næringsutvikling AS (ERNU) er kommunene Elverum, Våler og Åmot sitt organ for å utvikle en integrert, attraktiv og synlig region med vekst i befolkning og verdiskapning. Selskapet er eid av kommunene med like andeler, og er et betydelig utviklings- og innovasjonsverktøy for eierkommunene. ERNU er største eier i Sør-Østerdal Næringshage AS.

Elverum kommune bevilget i 2015 om lag 5 millioner kroner til samfunns- og næringsutvikling. Samfunnsutviklingsstaben tilknyttet rådmannskontoret forvalter strategisk planlegging, næringsutviklingen i kommunens regi samt eierskapssekretariat for kommunens eierskap i selskaper og eksterne virksomheter. I denne staben har kommunen blant annet næringssjef i 100 % stilling. Næringsjefen

⁶ Telemarksforskning (2015): NæringsNM 2014.

⁷ <http://www.osterdalen.hedmark.org/Om-Regionraadet>

arbeider i kontorfellesskap med ERNU AS og en rekke andre utviklingsorienterte virksomheter, herunder blant annet Visit Elverumregionen AS.

ERNU håndterer et omstillingsprogram (2013-18) for de tre eierkommunene. Bakgrunnen for programmet er avvikling av virksomhetene Takeda Nycomed, Sperrekonsernet og Tofte Cellulose, som medfører bortfall av over 200 arbeidsplasser. Programmet skal bidra til å skape brutto 150 arbeidsplasser i regionen i programperioden, samt etablere et innovasjonsmiljø som bidrar til ytterligere ny næringsvirksomhet og nye arbeidsplasser etter programperioden. Innsatsområder er farmasøytisk industri, bioøkonomi, folkehelse og forsvarslogistikk. Programmet har et årlig budsjett på om lag 2,5 millioner kroner, og er finansiert av staten (1 million kroner), fylkeskommunen (0,75 millioner kroner) og de tre kommunene (totalt ca. 0,75 millioner kroner).

Elverumregionen (Elverum, Åmot og Våler) deltar også med et prosjekt i Byregionprogrammet, som tildeles 720 000,- kroner fra staten per år. Prosjektet har følgende målsettinger:

- Minimum 100 arbeidsplasser, med hovedfokus på regionale arbeidsplasser.
- Nyetablering av 2-3 små eller mellomstore bedrifter årlig.
- Øke bosetting med minimum 200 personer som resultat av at familier flytter til regionen.
- Gjennom koordinering med den regionale attraktivitetskampanjen, Visit Elverumregionen og ERNUs øvrige aktiviteter, skape et nasjonalt omdømme for at regionen er attraktiv for etableringer og ytterligere stimulere bo attraktivitet.

Åmot

Åmot kommune har de tre seneste årene bevilget om lag 3,4 millioner kroner årlig til samfunns- og næringsutvikling. Midler hentes blant annet fra et kraftfond, fra fylkeskommunen (inkludert omstillingsmidler), fra SIVA (næringshageprogrammet) og KMD (byregionprogrammet). Kommunen har en næringssjef i 100% stilling og en tilflytterkoordinator i 40% stilling, og det er også allokert personellressurser for å koordinere Forsvarets tilstedeværelse med kommunens interesser. ERNU og Sør-Østerdalen Næringshage er viktige verktøy for kommunen innen samfunns- og næringsutvikling. Kommunens næringssjef er lokalisert deler av tiden i ERNU i Elverum. Kommunen har tidligere hatt et eget omstillingsprogram (budsjett på 40 millioner kroner over seks år).

Sør-Østerdal Næringshage ble etablert og opptatt i SIVAs næringshageprogram i 2013. Næringshagen dekker kommunene Åmot, Elverum, Engerdal og Stor-Elvdal, og omfatter totalt ett årsverk. Hovedkontoret ligger i Åmot kommune, mens næringshagen har noder i de tre øvrige kommunene. Selskapet skal bidra til innovasjon og næringsutvikling i Sør-Østerdal gjennom økt verdiskaping i eksisterende bedrifter samt ved tilrettelegging for utvikling av attraktive bedrifter og kunnskapsarbeidsplasser. Næringshagen bidrar med bedriftsutvikling, kompetanseutvikling og nettverksbygging for målbedriftene i næringshagen gjennom å være tilrettelegger og pådriver, koblingsaktør mot relevante samarbeidspartnere, samt rådgiver for den enkelte bedrift.

Engerdal

Engerdal kommune arbeider med næringsutvikling blant annet som del av Sør-Østerdalen Næringshage. I tillegg har kommunen ett årsverk i næringsavdelingen til næringsutviklingsoppgaver. Kommunen mottar eksterne midler til gjennomføring av «Lokalsamfunnsutviklingsprosjekt landbruk og øvrig næring 2014-2016/17», samt tilretteleggende tiltakene innen stedsutvikling (prosjektet Engerdal i sentrum) og arbeid for å styrke kommunens attraksjon (prosjektet Engerdal Nasjonalparkkommune). Interreg-prosjektet SITE er en reiselivssatsing som gjennomføres i samarbeid med kommunene Trysil, Sälén og Idre.

Stor-Elvdal

Stor-Elvdal kommune arbeider aktivt med næringsutvikling, blant annet som del av Sør-Østerdalen Næringshage. Det kommunale næringsfondet/kraftfondet kan gi støtte til etablerere og virksomheter i eksisterende næringsliv via ulike former for tilskudd.

Trysil

Trysil kommune har ambisjon om å være en næringsvennlig og næringseffektiv kommune. Trysil Industrihus AS er et kommunalt selskap som har som formål å framskaffe egnede lokaler for virksomhet i Trysil. Kommunens kraftfond skal fremme etablering av ny næringsvirksomhet og videreutvikle eksisterende bedrifter, mens næringsfondet skal fremme næringsutviklingsarbeidet gjennom kommunal næringsrettet tilrettelegging.

Rendalen

Rendalen kommune har tatt en aktiv rolle som pådriver i samfunns- og næringsutviklingen, blant annet når det gjelder samarbeid og koordinering lokalt, og som kobler mot virkemiddelapparatet regionalt og sentralt. Kommunen har en fireårig, heltids prosjektstilling som samfunns- og næringsutvikler, og disponerer to næringsfond; kraftfondet og KRD-fondet. Kraftfondet blir årlig tilført konsesjonsavgifter på ca. 1 million kroner. Fondets hovedformål er å fremme etablering og videreutvikling av bedrifter og næringsliv i kommunen. KRD-fondet har de seneste årene blitt tilført i undertak av en halv million kroner årlig fra Hedmark fylkeskommune (HFK). Fondet skal primært benyttes til næringsrettede tilretteleggende tiltak. I tillegg er det avsatt egne midler til nærings- og samfunnsutvikling (ca. 1 million kroner årlig fra 2013), og kommunen har også et dyrkingsfond (landbrukssatsing) på 2 millioner kroner. Kommunen har deltatt i programmene Lokal samfunnsutvikling og Småsamfunnsatsingen.

Rendalen kommune samarbeider gjennom Fjellregionen (kommunene Røros, Holtålen, Os, Tolga, Tynset, Folldal, Alvdal og Rendalen, samt Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner) om både næringsutvikling og diverse samfunnsutviklingsprosjekter. Kommunen har videre prosjektsamarbeid med fylkeskommunen og flere andre kommuner, blant annet gjennom «Attraktivitetsutvikling Hedmark-Dalarne».

Våler

Våler kommune har lagt førstelinjetjenesten til Solør Næringshage, som betjener kommunene Våler, Åsnes og Grue. De tre kommunene har også et felles næringsfond (Solørfondet). Ut over dette har kommunen lagt utviklerfunksjonen til ERNU.

Flere utviklingsorienterte bedrifter

For å lykkes med næringsutvikling er en avhengig av entreprenører, det vil si personer og bedrifter med vilje og evne til å ta risiko og investere i innovasjon. Næringsutviklingsaktørene har en rolle i å støtte opp om en slik utvikling, og må besitte kunnskap om næringslivets muligheter, behov og utfordringer for å utøve rollen på en god måte. Dette taler for lokalkunnskap om næringslivet, gjennom fysisk tilstedeværelse nært bedriftene det arbeides med. Næringsutvikling krever i tillegg kompetanse innen et bredt spekter av fagområder, og det kan være utfordrende for næringsutviklingsapparatet i en enkelt kommune å tilegne seg og formidle den kompetansen som er ønskelig. Dette kan tale for en større utviklingsenhet, enten innen en større kommune eller i form av et regionalt eller interkommunalt samarbeid. En struktur som et stykke på vei møter begge disse behovene finnes i Sør-Østerdal Næringshage, som omfatter flere kommuner samtidig som behovet for nærhet til bedriftene og fysisk tilstedeværelse er ivaretatt. Samtidig har denne næringshagen kun ett årsverk, hvilket begrenser muligheten for å beherske et bredt kompetansefelt.

Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

I Sør-Østerdalen er det en utfordring at mange av bedriftene er små. Dersom både enkeltbedrifter og næringslivet som helhet skal lykkes bedre, er det ønskelig å videreutvikle samarbeidskulturen og samarbeide tettere. Dette gjelder både mellom bedrifter i samme næring og mellom ulike næringer. Det er flere gevinster knyttet til å få til et tettere samarbeid mellom bedriftene, blant annet:

- Bedriftene får et bredere kompetansecundament og flere ideer til hvordan de kan utvikle seg videre. Dette hindrer innlåsningseffekter.
- Bedriftene får et bredere produkt- og tjenestespekter, noe som gjør dem interessante for flere.
- Bedriftene blir i stand til å betjene markeder som de ellers ikke var i stand til å betjene som følger av at de var for små. Dette gjør at de får et bedre fundament for videre utvikling.
- En vil få flere som er med å dra lasset, noe som vil gagne både de enkelte virksomhetene og hele næringslivet.

For det kommunale og regionale virkemiddelapparatet bør det være en sentral oppgave å legge til rette for utvikling av slikt samarbeid mellom bedrifter. Dette gjelder både for samarbeid innen ulike bransjer, men også for samarbeid mellom ulike bransjer. Det er også viktig å legge til rette for kobling mot bedrifter og aktører utenfor regionen. Bedriften blir da selv en fast kjerne, mens den kan koble seg til forskjellige andre bedrifter og kunnskapsmiljøer over tid. På den måten vil bedriftene sørge for å få tilgang på de ressursene som den trenger i en gitt fase samt også kunne få tilgang til kompetanse utenfor regionen. Det er en måte å skaffe seg konkurransefortrinn og å unngå at bedriften blir fastlåst i en bestemt måte å gjøre ting på.

Kompetanseheving

Det er mulig å arbeide med å utvikle kompetanse i regionen, og slik skape etterspørsel etter arbeidskraft. I den siste sammenhengen er lokale utdanningstilbud viktig. Dette er dokumentert for enkelte høyere utdanninger.

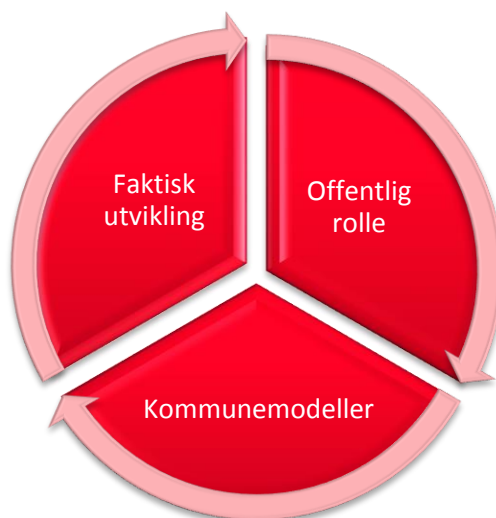
Gryhtfeldt og Heggens studie (2012) så på velferdsutdanningene lærer, sykepleier, førskolelærer og sosialarbeider, og fant at høgskolenes lokalisering hadde stor betydning for rekruttering til arbeidsmarkedet, og for hvor studentene bosatte seg etter endt utdanning. Studien viste at for disse fagområdene var det slik at omtrent 90 % av personer som gjennomførte sin utdanning i samme region som de er vokst opp i, forblir i regionen i de neste fem årene etter endt utdanning. For de studentene som gjennomførte utdanningen i en annen region enn den de var oppvokst i, var det bare omtrent halvparten som returnerer til regionen hvor de vokste opp.

Det er de unge voksne med høy utdanning som er den mest mobile befolkningsgruppen. Tilbøyeligheten til å flytte synker raskt når gruppen når midten av 20-årene. Dette kan tyde på at det er mindre sjanse for å «miste» en allerede etablert arbeidstaker som gjennomfører videreutdanning eller grunnutdanning i regionen etter fylte 25.

4.4.5. Næringsutvikling og kommunemodeller

I dette kapittelet er en rekke parametere for næringsmessig utvikling og status beskrevet, inkludert utdanningsnivå, arbeidsplassutvikling, sysselsettingsandel og pendling. Situasjonen som beskrives legger rammer for de utfordringer og muligheter kommunene møter i sitt samfunns- og næringsutviklingsarbeid. Ettersom dette ikke er en lovpålagt oppgave er det betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder ressurstilgang og utviklingsapparat, tilbudet til næringslivet og ambisjonene på feltet. Kommunene har til dels ulike utfordringer, som ikke minst henger sammen med grad av sentralitet og næringslivets robusthet og vekstkraft.

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvilke implikasjoner ulike potensielle kommunemodeller har for kommunenes aktivitet og rolle innen samfunns- og næringsutvikling.



Figur 34: Sammenhengen mellom faktisk utvikling, kommunenes rolle og kommunemodeller

Som det er beskrevet over er det i dag allerede betydelig samarbeid mellom kommunene om samfunns- og næringsutvikling. Ikke minst manifesterer dette seg i samarbeidet i næringshagene og innovasjonsselskapet ERNU, blant annet om kommuneoverskridende programmer som omstillingsprogrammet for Elverumregionen og Byregionprogrammet. Kommunene har med andre ord etablerte strukturer for dette arbeidet. Tilbakemeldingen fra de involverte i kommunene er at dette fagfeltet er løst knyttet til kommunestruktur. Dagens kommuner arbeider både intern og gjennom felles strukturer for å støtte opp om samfunns- og næringsutvikling. Det er nødvendig å ha utviklerressurser geografisk nært det næringslivet som bistås, uavhengig av kommunestruktur. Dette behovet reflekteres blant annet i Sør-Østerdalen Næringshage, som har en desentralisert struktur med fysisk tilstedeværelse i alle de fire kommunene som inngår.

Erfaringen i Sør-Østerdalen er at flere av de mindre kommunene har tatt en svært aktiv rolle innen samfunns- og næringsutvikling, men at dette arbeidet er sårbart og nært knyttet til personellressursene som benyttes i arbeidet. ERNU er resultatet av et målrettet arbeid for å bygge opp et robust utviklingsmiljø. De involverte kommunene har lyktes med å gripe et mulighetsrom på tvers av kommunegrenser, og henter synergier ut av dette samarbeidet. Det har tatt tid å bygge opp miljøet, som er i stadig utvikling.

Tilbakemeldingene fra kommunene er at arbeidet med næringsutvikling ikke i seg selv vil bli styrket gjennom kommunesammenslåinger i regionen, samtidig som det ikke er forhold ved dette arbeidet som taler mot kommunesammenslåinger. Næringsutviklingsarbeid krever tilstedeværelse og nærhet til bedriftene som det arbeides med, samtidig som apparatets sårbarhet reduseres ved å bygge opp kraftfulle miljøer. Dette kan imidlertid oppnås uavhengig av kommunestruktur.

4.5. Lokaldemokrati

Dette kapitlet har to hoveddeler. Den første delen gir et omriss av sentrale funn om kommunesammenslåing fra forskningen. Det trekkes her også veksler på Vabo utvalget ettersom dette er en viktig del av konteksten for kommunereformen og «nabopraten» initiert fra politisk hold i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og senere vedtatt av Stortinget. Videre gjennomgås noen av de viktigste utfordringene med hensyn til kommunestørrelse. Disse momentene er bredt utledet fra empiriske funn, og vil gjenkjennes som typiske argumenter for og mot sammenslåinger.

Den andre delen av kapitlet presenterer funn fra plenumsintervjuet med politisk ledelse i Sør-Østerdalskommunene, deriblant syv ordførere. Plenumsintervjuet muliggjorde ikke inngående diskusjon om de konkrete sammenslåingsscenarioene som foreligger fra regionrådet. Denne avsluttende delen av kapitlet er derfor en nyanserende oppsummering av synspunkter på sammenslåingsspørsmålet som sådan, snarere enn en inngående analyse av regionrådets definerte alternativer sett fra den politiske ledelsen i hver kommune.

Kommuner er både arenaer for både forvaltning og demokrati. Som vi vil vise i dette kapitlet er debatten om sammenhenger mellom kommunestørrelse og deltakelse, tillit og kvalitet i lokalpolitikken både omstridt og komplisert. Det er ingen eksakt vitenskap å diskutere lokaldemokrati, og tematikken blir ofte mangslungen og altomfattende. Selve debatten rundt mulige konsekvenser sammenslåinger kan avstedkomme, får ofte et skjær av å være en teoretisk øvelse. I tillegg kompliseres den av en ofte svært ulikt syn og aksept for premissene som er lagt for både Vabo utvalget og kommunereformen som sådan. Det er derfor viktig å ta høyde for meningsmangfoldet i spørsmålet om kommunesammenslåing.

En god del av momentene i dette kapitlet grenser til temaer behandlet andre steder i rapporten, og tas derfor ikke opp igjen her. Dette gjelder for eksempel kommunale tilbud, tjenester, næringsutvikling og interkommunale samarbeid.

4.5.1. Sentrale funn fra forskningen og Vabo-utvalget

Forskningen gir ingen entydige svar på hvorvidt større eller mindre kommuner er bra eller dårlig. Den tegner snarere et mer nyansert bilde som vi vil løfte frem her. På den ene siden er valgdeltakelsen gjerne større i mindre kommuner. I mindre kommuner er det gjerne også slik at det er større innflytelse for det enkelte individ på beslutninger i kommunene (Rose 2002). På den andre siden vil sammenslåing også kunne gi større avstand mellom folkevalgte og velgere, noe som gjerne oppfattes som negativt.

Større kommuner legger imidlertid opp til flere medvirkningsordninger mellom valg, og har et bredere spekter av politiske partier å velge mellom ifølge Vabo utvalget.

Studier av den danske kommunereformen har vist at sammenslåing av kommuner til større enheter, har negativ effekt på innbyggernes forståelse av lokalpolitikk (Lassen & Serritzlew, 2011) og på tillit til lokale politikere (Hansen S. W., 2012).

Samtidig er det vanskeligere å rekruttere folk inn i kommunepolitikken i små kommuner, det er ofte mindre politisk handlingsrom og små kommuner har større (in-)habilitetsutfordringer (Brandtzæg, 2009).

Vabo-utvalget trekker også frem at rollen som folkevalgt har blitt endret i tråd med at saksmengden har økt og sakene er blitt mer komplekse. I større kommuner har det samtidig blitt mer frikjøp av politikere og flere heltidspolitikere, noe som gjerne er vanskelig å få til i mindre kommuner. Større enheter betyr også at det kan være rom for noen flere profesjonelle politikere som kan bidra til å heve kvaliteten på politiske beslutninger.

Samtidig vil en større kommune gjerne ha relativt færre kommunestyrerepresentanter per innbygger enn små kommuner, og kommunestyrestørrelsen er også knyttet til antall representerte politiske partier.

Monkerud og Sørensen (2010, s. 265) diskuterer hvorvidt små kommuner har høy prioriteringseffektivitet, noe de definerer som om kommunene gjør «de rette tingene». Deres hypotese er blant annet at i små kommuner kan borgerne bedre kontrollere de folkevalgte slik at politikernes prioriteringer passer godt med innbyggernes prioriteringer, samtidig som små kommuner er mer homogene.

Utfordringer for lokaldemokratiet

Dagens små kommuner har vesenstrekk som er utfordrende i et demokratiperspektiv. Det er svært mange momenter som kan vektlegges i denne sammenheng, men vi vil her ta for oss de mest tungtveiende.

Det er spesielt tre anliggender som er relevante når man vurderer dagens kommuner i forhold til sammenslåing. Disse er overlappende og nært knyttet til hverandre:

- Oppgaver og samarbeid
- Nærhet
- Profesjonalisering

Det første aspektet knytter seg til politisk styring og interkommunalt samarbeid. I et lokalt perspektiv er interkommunalt samarbeid ofte beskrevet som et mindre kontroversielt skritt i retning av sterkere geografisk, politisk og forvaltningsmessig integrasjon. Det er imidlertid også forordninger som innehar reell fare for ansvarspulverisering.

Vabo utvalget går eksempelvis langt i å karakterisere utviklingen i interkommunalt samarbeid som en potensiell demokratisk utfordring, spesielt for de folkevalgte.

Interkommunalt samarbeid kan føre til større grad av indirekte demokrati idet det opprettes selskaper, styrer, og representantskap, samt andre uformelle og formelle nettverkssamarbeid. Dette kan ta makt bort fra kommunestyrene. Av noen karakteriseres dette som et ekstra forvaltningsnivå. Det er derfor knyttet en del tvil til slike forordningers legitimitet og deres egnethet i forhold til strategiske oppgaver. Fra noen hold hevdes det også at de rent faktisk er en unødvendig mellomfase i integrasjonen mellom forvaltning og politikk.

For Vabo utvalget later det til å være et grunnprinsipp at fremtidens kommunestruktur ikke skal måtte basere seg på at en økning i lovpålagte oppgaver nødvendiggjør en stadig økning i interkommunale samarbeidsforordninger. Det må imidlertid her tas høyde for at det er store forskjeller mellom ulike kommuners motiver for og kontroll med ulike interkommunale samarbeidsløsninger. Det er derfor mange tilfeller hvor disse samarbeidsløsningene er gode og hensiktsmessige, men det trekkes et skille med de kommunene som er helt avhengig av samarbeidsløsninger for å løse de mest grunnleggende kjerneoppgaver.

I et sammenslåingsscenario hvor kun noen av kommunene slås sammen, vil det kunne bli utfordrende for små selvstendige kommuner å reforhandle samarbeidsløsninger med nye og større enheter. I mange tilfeller vil små kommuner da måtte belage seg på å benytte seg av tjenester til en større nabokommune, uten å ha noen innflytelse på dem. Dette vil i sin tur kunne ha konsekvenser for lokaldemokratiet som arena i lys av at interkommunalt samarbeid i en del tilfeller kan skape et demokratisk underskudd. Dette vil være et viktig spørsmål dersom styrkeforholdene blir vesentlig forandret i ulike sammenslåingsscenarier.

Et annet anliggende vedrørende lokaldemokratiet er spesielt knyttet til nærhet og størrelse. Små kommuner er mer sårbare for endringer både i forhold til lokale folkevalgte og kompetent personell.

Nærheten til lokale folkevalgte er beviselig større i mindre kommuner, og dette kan også tenkelig ha sammenheng med både lokal identitet og politisk praksis. Det bør ikke underslås at det her kan være betydelige forskjeller mellom kommuner innen samme region, og at dette kan utgjøre en utfordring i enkelte av kommunesammenslåingsalternativene. Dette kan være spesielt relevant i forhold til hvordan man bygger en ny felles identitet knyttet til en ny større kommune.

Et annet moment relatert til størrelse og nærhet er lokale folkevalgtes habilitet. I de mindre kommunene er habilitetsutfordringer oftere vanlig, noe som svekker lokaldemokratiet idet valgte lokalpolitikere ikke kan avlegge sine stemmer i viktige saker. Større kommunale enheter vil sannsynligvis i positiv forstand ha tilstrekkelig distanse til å behandle saker, for eksempel innen plan- og reguleringsaker. Dette vil minske habilitetsutfordringene.

Geografisk distanse er imidlertid en annen dimensjon innen nærhet og størrelse. Dette er naturligvis et viktig punkt i forhold til flere av kommunene i Sør-Østerdalen. Eksempelvis vil en storkommune vil ha betydelige transportkostnader og tidsbruk. Den fysiske nærheten er også relevant i forhold til interaksjonen mellom folkevalgte og innbyggere.

Et tredje anliggende er knyttet til profesjonalisering. Formell kompetanse for eksempel innen juss og andre områder kan ofte være mangelfull i de minste kommunene. Ettersom antall saker øker, de blir mer komplekse og tidkrevende, kan ordningen med dugnadsbasert lokalpolitikk bli en begrensende faktor i rekrutteringen.

I mindre kommuner er det som tidligere nevnt gjerne vanskeligere å få til frikjøp av politikere, noe som begrenser kapasiteten til de folkevalgte. Det hefter seg imidlertid bekymringer til frikjøpsordninger da det generelt ses på som et gode for lokaldemokratiet at folk som sitter i politiske verv, også har jobber som ikke sorterer under lokalpolitikken.

Kommunestørrelse henger altså særskilt sammen med distanse, kompetanse og kapasitet til å ivareta et økende omfang av komplekse oppgaver og regelverk. Dette gjør seg spesielt gjeldende dersom kommunene i fremtiden blir mer rammestyrte. Rammestyring vil si at de kun instrueres om hvilke oppgaver de har, men ikke hvordan de løser dem. Dette stiller nødvendigvis høyere krav til kommunepolitikeres kapasitet, samt fagmiljøet og kompetansen til tjenesteytere.

I sum kan man anføre at nærhet og små forhold både kan være hemmende og vitaliserende for lokaldemokratiet som arena.

Kan negative sider ved sammenslåinger motvirkes?

Potensielt negative sider ved kommunesammenslåing kan demmes opp for ved nye institusjonelle forordninger. Et eksempel på hvordan man kan bøte på uønskede aspekter er ved å nedsette lokalutvalg.

Som tidligere nevnt har erfaringene fra kommunesammenslåingene i Danmark blant annet vist at til liten til lokalpolitikkerne gikk noe ned etter sammenslåingen. Det samme har skjedd med innbyggenes forståelse av lokalpolitikken (Vabo, 2014, s. 134). Videre vil det bli færre folkevalgte etter en sammenslåing, noe som vil gjøre det vanskeligere å beholde den samme nærheten mellom innbyggerne og de folkevalgte. Derfor anbefalte Vabo-utvalget at det ble satt i verk demokratiltak for de sammenslåtte kommunene.

Ett slikt tiltak for å sikre fortsatt høy lokal deltakelse og innflytelse, er en kommunedelsutvalgsmo-
dell. En slik modell er allerede forankret i kommuneloven. Fordelen med en slik modell er også at

den gjør det mulig for flere innbyggere å involvere seg i politikk. Modellen motvirker også i noen grad den økte avstanden mellom folkevalgte og velgere.

Vaboutvalget peker på at et slikt lokalutvalg kan ha ulike roller, fra å være høringsinstans til å få delegert myndighet til å løse konkrete oppgaver. Slike utvalg kan ha et stort antall oppgaver og slik sikre lokal innflytelse på viktige områder, forutsatt at de får tilført tilstrekkelige ressurser. For eksempel i Bodø har slike utvalg 5-9 medlemmer, og alle personer over 18 år, med bostedsadresse i lokalområdet, er valgbare.

Brandtzæg (2009) viser til at kommunedelsutvalg kan bidra til at politikerne i kommunestyret i større grad kunne fungere som tillitsvalgte for hele kommunen snarere enn representanter for sine respektive bygder eller grender. Utvalgene kan dermed indirekte bidra til å redusere spenningene mellom de tidligere kommunene på det politiske planet.

Lokalutvalg kan slik spille en viktig rolle for å skape en ny kommune, i tillegg til at de reduserer de demokratiske utfordringene som følger av en kommunesammenslåing.

4.5.2. Perspektiver på lokaldemokrati og sammenslåing i Sør-Østerdalen

Funnene som her presenteres fra plenumsintervjuet er perspektiver på lokaldemokrati og kommunesammenslåing i Sør-Østerdalen. Denne delen har med andre ord kritiske og nyanserende kommentarer som skjeler til de argumentene som ofte anføres i spørsmålet om kommunesammenslåing. Samtidig belyser den også reservasjoner og bekymringer knyttet til disse.

Identitet

I plenumsintervjuet ble det fremhevet at identitet på mange måter er knyttet til grenda historisk, for eksempel gjennom idrettskretser og kommunehuset.

Man var også enige om at identitet er et relativt begrep, og at den har ganske lite med kommuneskjoldet og kommunestruktur å gjøre som sådan. Enkelte mente sammenslåing kunne komme til å gjøre grenda som identitetsfaktor enda viktigere idet en kommune forsvinner. Mange mente at i et sammenslåingsscenario der hvor det skapes et nytt politisk sentrum så er det vanskelig å se for seg at man vil kunne skape en ny identitet knyttet til denne.

Frikjøp

Alle ordførerne i Sør-Østerdalen er frikjøpte, og har i varierende grad frikjøp av vara-ordførere. Det er også noe innslag av godtgjørelser for utvalgsledere.

Det kom frem i plenumsintervjuet at frikjøp ofte ikke spres til den politiske opposisjonen, men holdes på ordfører / varaordførernivå. I sum var frikjøp noe som både hadde pluser og minuser, men mange mente at det å kombinere jobb og politikk kunne være krevende. Frikjøpte politikere kunne imidlertid også møte utfordringer idet de skulle måtte vende tilbake til tidligere jobb.

I plenumsintervjuet ble det sagt at det i et større sammenslåingsscenario ville kunne bli mer frikjøp - også fordi man da i utgangspunktet ville hatt minst en frikjøpt ordfører fra hver kommune - men det var ingen klar konsensus på hvorvidt det er ønskelig. Profesjonelle heltidspolitikere som «karaktertype» ble av noen sett på som uønsket. Dette kan knyttes klart sammen med typiske argumenter for og mot graden av frikjøp når det gjelder verdien av at politikere også har en yrkestilknytning i kommunen.

Et moment som ble nevnt var at lokalpolitikk har et element av dugnadsånd for fellesskapet. Det ble imidlertid også påpekt at lokalpolitikken er krevende, og at dugnadsaspektet ikke nødvendigvis

er hensiktsmessig i så henseende. Enkelte spurte hva man kan realistisk kreve og forvente av noen som jobber på dugnad.

Habilitet

Plenumsintervjuet viste noe variasjon i spørsmålet om habilitet. Enkelte mente at det kunne til tider være utfordrende at personer med flere roller eller verv kunne bli slitt mellom disse i hverdagen, eller komme for nært - eller ble konfrontert med dette i privatlivet. Det overordnede inntrykket i samtalerne var imidlertid at habilitet ikke oppleves som et betydelig problem.

Et annet synspunkt var imidlertid at små kommuner har mer oversiktlige forhold - i motsetning til for eksempel større byer, og at dette i seg selv gjorde det enklere å vite når enkeltpersoner var inhabile fordi «alle kjenner alle». Det ble slik argumentert for at inhabilitet kan være mer transparent i små kommuner enn i for eksempel storbykommuner hvor maktrelasjoner er mer omfattende og komplekse.

Det ble også påpekt at det er det juridiske aspektet ved habilitet som er viktig. Det er noe man enten er eller ikke er.

Interkommunalt samarbeid

Det var konsensus om at interkommunalt samarbeid gir rom for praktiske muligheter og strukturer for å håndtere ulike oppgaver. Enkelte uttrykte behov for nytenkning rundt interkommunale samarbeid, og også behov for å utrede nye alternativ innen dette området. Høytenkningen rundt dette tematiserte eksempelvis rundt hvordan man i en gruppe små kommuner enten kan plassere et fagansvar i en enkelt kommune, eller insentivere samarbeidet mellom små fagmiljø og knytte dem sammen i et faglig nettverk. Det ble av mange anerkjent at noen fagmiljø er sårbare idet mye kan avhenge av egenskapene til én person, og at samarbeid mellom kommuner i en slik sammenheng vil kunne skape fleksibilitet og gjøre det mindre personavhengig.

Kommunesammenslåinger - som prosesser - har betydelig innvirkning på lokaldemokratiet. I det myndighet, representasjon og størrelse forandres, kan også forholdene kommuner imellom bli vesentlig annerledes. Enkelte hevdet at slike argument har blitt brukt som trussel i sammenslåingsdebatten. Mange ga uttrykk for at dersom bare noen kommuner i Sør Østerdalen slo seg sammen, ville ikke dette være en hemsko for småkommuner å reforhandle samarbeidsløsninger med nye, større kommuner. En oversikt over kartlagte interkommunale samarbeid finnes som et vedlegg til denne rapporten.

Oppsummerende om politisk deltakelse og medvirkningsalternativ

For mange i plenumsintervjuet er kommunesammenslåing uttrykk for en sentralisering drevet av et krav om kostnadseffektivitet som vil trekke sentrale lederstillinger og arbeidsplasser inn mot et nytt politisk sentrum. I representasjonsøyemed mente mange at dette kunne bety at et område med få innbyggere ville få færre mandater til representere seg.

I forlengelsen av bekymringen om underrepresentasjon var også avstanden til beslutningstakere - «det er lettere å finne ordføreren i en liten kommune» - samt avstandsulempen med store geografiske distanser. Enkelte mente dette ville gjøre det vanskeligere å være politisk aktiv i mindre kommuner med tanke på møtevirksomhet.

Enkelte mente kommunikasjonslinjene inn til sentrale myndigheter ville bli svekket, og at det ville bli flere bygdelister. Små lokalsamfunn har erfaring med å gjøre sin stemme hørt og hevde sine interesser. I en slik sammenheng ble det sagt at dette kanskje kunne ha en mobiliserende og vitaliserende effekt i mindre områder. Enkelte mente også at det ikke ga mindre innflytelse og være flere

ordførere fremfor færre (eller én) ordførere med tanke på gjennomslagskraft hos sentrale myndigheter.

I forhold til medvirkningsalternativ som kommunedelsutvalg ble det påpekt av enkelte at dette til forveksling likner dagens kommunale enheter. Erfaringer med grendeutvalg har vist at slike ordninger krever reell tilførsel av ressurser i form av finansiering og arbeidsplasser, og ifølge dette synspunktet begynner ordningen da til forveksling å likne på en kommune.

Spesielt i de minste kommunene lå det en betydelig bekymring om avfolking og at det ville bli satset mindre i området. Dette var spesielt viktig i forhold til kontrollen med tilbud og tjenester. En uttrykte bekymring i forhold til at områder med få innbyggere ville bli områder hvor man kan bo mens man er «frisk og rask», men ikke dersom man blir syk og/eller eldre.

Noen fremhevet at det er et livsvalg å bo i utkantstrøk, og likeledes er det et politisk verdivalg å opprettholde en desentralisert bosetning på tross av at det ikke er kostnadseffektivt. Enkelte mente kommunereformen representerer et brudd med tankegangen om å ta hele Norge i bruk.

Selv om mange så for seg nødvendige endringer i fremtidens kommuner, var det begrenset interesse for sammenslåing, og større interesse for interkommunalt samarbeid.

5. Metode og vurdering av alternativene basert på utredningsområdene

Mandatet i utredningen var å utrede ulike kommunestrukturalternativer i Sør-Østerdalregionen. Scenariene er som følger:

1. Null-alternativet (som er en videreføring av dagens struktur)
2. Trysil-Engerdal
3. Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen
4. Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med:
 - Elverum
 - Rendalen
5. Elverum - Åmot - Våler

Det er viktig å påpeke at vurdering av mulige effekter av opprettelsen av nye kommuner inneholder mange usikkerhetsmomenter. Dette omhandler både omfanget av effekter og ikke minst når de forventede effektene kan realiseres. Flere studier som har tatt for seg konsekvensene av reformen i Danmark (inkludert vår egen spørreundersøkelse til danske rådmenn) finner, med noen unntak, få direkte effekter som følge av kommunereformen. Med unntak av at danske kommuner har fått bedre kontroll på økonomien og har i tillegg fått bedre kompetanse og kapasitet i egen organisasjon, så er det vanskelig å si noe om hvorvidt man har klart å bedre kvaliteten på tjenester som leveres. I tillegg er det usikkerheter knyttet til hvorvidt lokaldemokratiet er styrket eller svekket. Det er med andre ord hensiktsmessig å lage et skille mellom direkte og indirekte effekter og konsekvenser av en endret kommunestruktur i regionen. Et eksempel på en direkte effekt kan være en større sentraladministrasjon (gitt at man velger å sentralisere dette). Et eksempel på en indirekte effekt kan være bedre kvalitet på tjenestetilbudet, som en konsekvens av økt kapasitet og kompetanse i en ny storkommune.

Vurderingen av mulige positive effekter (direkte eller indirekte) vil derfor på flere områder bli en vurdering av mulighetsrommet som nye større kommuner kan få i årene som kommer. Vil nye kommuner være bedre i stand til å håndtere den fremtidige eldrebølgen? Vil en ny kommune være bedre rustet til å ivareta kommunens rolle som myndighetsutøver? Slike spørsmål er av sentral karakter i en vurdering av alle de ulike alternativene.

I tillegg er det viktig å påpeke at slike vurderinger nødvendigvis vil medføre flere av de samme vurderingene på ulike alternativer. Dette er fordi det er svært vanskelig å kunne gjøre klare skiller mellom nye kommuner med tilnærmet likt befolkningsgrunnlag.

Før vi går i gang med å vurdere de ulike scenariene vil vi først kort redegjøre for hvordan vi ønsker å vurdere de ulike utredningstemaene innenfor de ulike scenariene.

5.1. Vurdering av utredningstemaene

I en vurdering av utredningstemaet tjenesteproduksjon vil vi i all hovedsak fokusere på mulighetsrommet som en ny kommunestruktur kan medføre innenfor de viktigste tjenesteområdene. Herunder vil vi blant annet vektlegge hvorvidt man vil kunne få bedre kapasitet i kommunen slik at man kan frigjøre midler til å videreutvikle tjenestetilbudet. Vi vil i den forbindelse gjøre vurderinger av hvorvidt en ny kommune vil kunne dra nytte av stordriftsfordeler.

I tillegg vil vi gjøre strukturelle vurderinger av de ulike tjenestene på basis av dagens tjenesteproduksjon. Relevante spørsmål herunder er hvorvidt en ny kommunestruktur vil ha direkte effekt på lokaliseringen av dagens tjenesteproduksjon.

I vurderingen av effektene på myndighetsutøvelse vil vi i all hovedsak fokusere på å vurdere hvorvidt de nye kommunene på lang sikt vil være bedre i stand til å ivareta rollen som myndighetsutøver. Herunder vil det være sentralt å se på hvorvidt nye kommuner i regionen vil ha bedre forutsetninger for å skape større fagmiljøer med bedre kapasitet innenfor eksempelvis tekniske tjenester og barnevernstjenester. Vil vi i tillegg drøfte hvorvidt nye større kommuner vil være bedre i stand til å redusere omfanget av inhabilitet.

Å skape vekst i folketallet og å sørge for en større bredde og vekst i næringslivet er to sentrale utfordringer i Sør-Østerdalen. Vurderingen av nærings- og samfunnsutvikling vil se nærmere på hvilke muligheter og tilnærminger en har for å adressere disse utfordringene samt hvilken betydning de syv alternativene for fremtidig kommunestruktur vil kunne ha for hva som oppnås på området. Denne vurderingen blir gjort med utgangspunkt i en sammenligning med dagens struktur.

I lys av den foregående gjennomgangen av lokaldemokrati vil vi her ta for oss de alternativene for fremtidig kommunestruktur i Sør-Østerdalsregionen. Vi vil kort liste opp hva som kan tenkes å bli endringer for lokaldemokratiet i de ulike alternativene.

Vi tar her utgangspunkt i dagens struktur, altså 0-alternativet. Deretter vil vi se på alternativene som medfører 'større kommuner'. Større kommuner defineres som enheter med over 15 000 innbyggere i tråd med Vabo-utvalgets vurderinger.

6. Null-alternativet (dagens kommunestruktur)

Dette alternativet er en videreføring av dagens status. Vi vil derfor her gjøre en vurdering av hvorvidt dagens kommuner i Sør-Østerdalen er skikket for å håndtere de utfordringene som kommunene står foran i dag og i fremtiden.

6.1. Tjenesteproduksjon

I vår gjennomgang av dagens status innenfor de mest sentrale tjenesteområdene har vi sett at det er store variasjoner mellom kommunene. Innenfor de fleste tjenesteområdene, og spesielt innenfor barnehage- og grunnskoletjenester, kan det synes om at kompetansen hos de ansatte er forholdsvis høy og på nivå eller over gjennomsnittet for landet. Vedrørende effektivitet i tjenesteproduksjon så er dette til dels betinget av kommunestørrelse og strukturelle forhold i regionen. Eksempelvis har mindre kommuner med store avstander smådriftsutfordringer innenfor eksempelvis barnehage- og grunnskoletjenester. Innenfor pleie- og omsorgstjenester så er bildet mer sammensatt. Enkelte av de mindre kommunene opplyser om at de har god kjernekompetanse, men at de samtidig mangler spesialistkompetanse. Eksempler på det er blant annet kreftsykepleier og ergoterapeuter. Om vi ser fremover med utfordringer knyttet til økonomi og demografiske endringer mener vi at per dags dato er Elverum kommune som har de beste forutsetningene til å håndtere fremtidens krav til tjenesteproduksjon. Dette mener vi på bakgrunn av i hovedsak to forhold. For det første er kommunen den eneste som har stor nok kapasitet i egen organisasjon til å kunne håndtere den forventede eldrebølgen. For det andre forventer SSB at kommunen fortsetter å øke i innbyggertall også blant de yngste aldersgruppene.

For de resterende kommunene så vil dette alternativet medføre store utfordringer i fremtiden, som vi mener at kommunene per dags dato ikke er store nok til å håndtere på egen hånd. Flere av de resterende kommunene har spredt struktur innenfor eksempelvis barnehage og grunnskole. I tillegg har regionen som en helhet utfordringer innenfor barnevernstjenesten. Avslutningsvis ser vi at alle kommunene vil ha store utfordringer knyttet til den forventede eldrebølgen. For å kunne håndtere dette på en best mulig måte og samtidig kunne ha kapasitet til å tilby et bredt spekter av tjenester, mener vi at dagen kommunestruktur ikke vil være hensiktsmessig i fremtiden.

6.2. Myndighetsutøvelse

I vår gjennomgang av dagens status innenfor myndighetsutøvelse har vi sett at flere kommuner i regionen har utfordringer knyttet til små fagmiljøer og begrenset kapasitet i egen organisasjon. Med unntak av regionens største kommune Elverum mener vi at dagens struktur vil medføre at man også i fremtiden vil være sårbare for uforutsette hendelser innenfor dette utredningstemaet. Dette kan løses ved opprettelsen av flere interkommunale samarbeid, men vi mener at det har potensielle negative lokaldemokratiske sider er viktig å merke seg.

Vår gjennomgang har også vist at flere av kommunene har utfordringer knyttet til rekruttering av personell innenfor tekniske tjenester.

Vår konklusjon er derfor at dagens kommunestruktur, for flertallet av dagens kommuner, medfører store utfordringer knyttet til best mulig å kunne ivareta kommunens rolle som myndighetsutøver.

6.3. Samfunns- og næringsutvikling

Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. En generell utfordring for små kommuner er

begrensede muligheter for gjennomslag overfor sentrale myndigheter. Samtidig kan disse utnytte såkalte smådriftsfordeler, altså at det i mindre kommuner er tette relasjoner og muligheter til å raskt realisere muligheter som oppstår.

De syv kommunene som omfattes av denne utredningen har vært preget av svak næringsutvikling de senere årene. Antall arbeidsplasser ble redusert fra 20 243 i 2008 til 19 879 i 2014. I samme periode har antall arbeidsplasser i privat sektor og offentlige foretak i regionen blitt redusert med 1 115, mens det har vært en økning på 751 offentlige arbeidsplasser. Sysselsettingsandelen i de syv kommunene ligger under landsgjennomsnittet.

Kommunene i regionen arbeider med næringsutvikling i varierende grad og på ulikt vis. Kommunene disponerer over interne utviklingsressurser (rådmenn, næringsjefer, etc.), samtidig som det finnes utviklingsressurser i interkommunale innovasjonsselskaper i regionen.

6.4. Lokaldemokrati

Dagens bilde er en region med stort sett små kommuner. Med unntak av Elverum har alle et innbyggerantall på under 10 000. Dette innebærer på den ene siden mange nærhetsgevinster diskutert det tidligere kapittelet om lokaldemokrati (kap. 4.5.1).

Mindre kommuner, har ofte innbyggerne et nærere forhold til sine lokalpolitikere, befolkningen er ofte mer engasjert i politiske saker, men har samtidig ofte færre medvirkningskanaler enn større kommuner.

Det finnes en god del interkommunale samarbeid. Plenumsintervjuet viste at det også er stor interesse for videreutvikling av disse. Interkommunale samarbeid kan imidlertid også utgjøre demokratiske utfordringer idet makt kan forsvinne ut av kommunestyrene og inn i interkommunale selskaper.

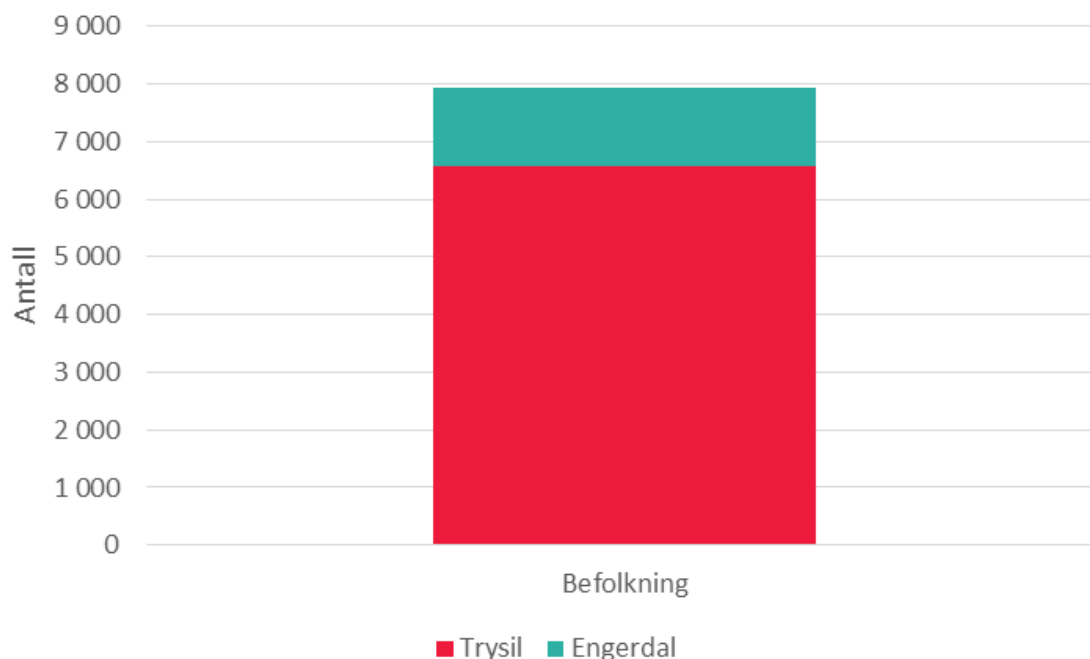
Vabo utvalget går langt i å stadfeste at man ikke ønsker en stadig økning i interkommunale samarbeid / selskaper i takt med at kommuner får nye og/eller mer komplekse oppgaver. Interkommunalt samarbeid / selskaper skal ikke nødvendigvis ses på som negativt i seg selv, men kommunenes folkevalgtes kontroll med disse er viktig.

6.5. Økonomi

Vår gjennomgang av kommunenes økonomiske status har vist at de fleste kommunene har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. Vi har sett at gjeldssituasjonen og derav også finansutgiftene i flere kommuner er utfordrende. Om vi ser den økonomiske situasjonen i sammenheng med den forventede befolkningsutviklingen frem mot 2040 ser vi at alle kommunene har vesentlige investeringsbehov innenfor eldreomsorgen. I tillegg har våre analyser vist at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

7. Vurdering av Trysil og Engerdal

En ny kommune i dette alternativet vil få følgende befolkningsgrunnlag basert på tall fra 2014.



Figur 17: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

I resten av kapitlet vil vi vurdere både kvalitative og kvantitative forhold i en ny kommune med et særskilt fokus på fremtidsutfordringer og muligheter.

7.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

En ny kommunestruktur vil ikke ha direkte effekter på barnehagesektoren i en ny kommune. Dette mener vi på bakgrunn av at barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato så lenge det er et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag. Engerdal har, sammenlignet med gjennomsnittet for andre kommuner noe mindre barnehager og en nye kommune vil på sikt kunne diskutere muligere strukturendringer. Kommunen samlet sett vil også ha en dekningsgrad som er på nivå med landsgjennomsnittet. Per dags dato har Engerdal en lavere dekningsgrad. En nye kommune vil i tillegg ha en relativ god fordeling av kommunale og private barnehager.

Til tross for de åpenbare, men relativt små endringene vil dette likevel innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man vil mest trolig være avhengig av å beholde barnehager hvor det er relativt sett få barn. En ny kommune vil derimot kunne gjøre strukturelle grep på lengre sikt. Videre vil det være mulig for nye kommuner å standardisere oppholdsbetalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

Grunnskole

En nye kommune bestående av Engerdal og Trysil vil ha et samlet behov for grunnskoletjenester som er over gjennomsnittet for landet. Dette drives blant annet av lange reiseavstander. Den nye kommunen vil ha utfordringer knyttet til blant annet en uhensiktsmessig struktur i kostnadsøymed. En ny kommune vil derimot kunne gjøre strukturelle grep på lengre sikt. For den nye kommunen vil

man kunne etablere noe større fagmiljøer som eksempelvis kan bidra til å heve kompetansen knyttet til spesialundervisning.

Pleie- og omsorg

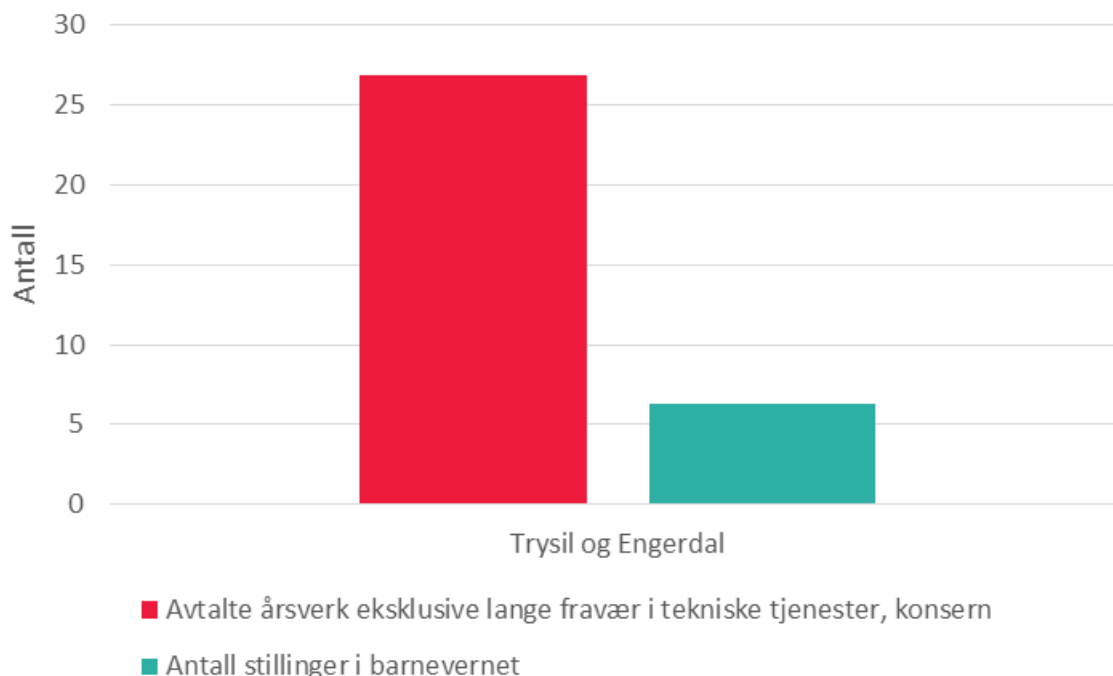
For den nye kommunen så forventer SSB en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Vi mener derfor at i et fremtidsperspektiv vil det være sentralt at man har kapasitet og økonomi til å ansatte godt faglig kvalifiserte medarbeidere. I tillegg vil man kunne redusere sårbarheten til eksempelvis Engerdal som fortalte om en sårbar situasjon fordi det ofte er en person som ivaretar flere tjenester, eller det er bare en person til en type tjenesteutøving. Denne sårbarheten vil kunne reduseres ved at man etablerer et større fagmiljø.

Barnevern

Flere av kommunene i regionen har utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. For dette alternativet vil ikke en kommunesammenslåing ha store effekter på dette tjenesteområdet ettersom kommunene i dag samarbeider om en felles barnevernstjeneste.

7.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor tekniske tjenester. Tallene som er presentert under for tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et noe større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Engerdal som per dags dato kun har rundt 3 avtalte årsverk innenfor dette tjenesteområdet.



Figur 18: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet for Trysil og Engerdal på basis av KOSTRA-tall for 2014

Engerdal og Trysil har en felles barnevernstjeneste og den vil dermed kunne bli en del av en ny kommune. Hvorvidt den nye kommunen vil være store nok til å kunne etablere gode og robuste fagmiljøer er det derimot knyttet noe usikkerhet til.

7.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Trysil og Engerdal vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 8 000 innbyggere. De to kommunene er begge utkantkommuner sett i forhold til senterkommunene Elverum (nærmest) og den enda større kommunen og gravitasjonspunktet Hamar. Således vil også den nye kommunen være en utkantkommune.

Begge kommunene besitter interne utviklingsressurser og samarbeider i interreg-prosjekter, som også inkluderer svenske partnere. Engerdal kommune deltar i Sør-Østerdal Næringshage, og gjennomfører flere prosjekter med formål å styrke stedsutviklingen og kommunens attraksjon som bo-, arbeids- og besøkskommune.

7.4. Lokaldemokrati

Den nye kommunen Trysil-Engerdal vil fremdeles være karakterisert som en liten kommune. Det er lite sannsynlig at en sammenslåing vil kreve utarbeiding av større medvirkningsalternativ.

Det er likevel slik at mulighetsrommet vil involvere både noen nærhetsgevinster og distansegevinster, men totalt vurderes størrelsen som mindre enn det som regnes som formålstjenlig for å hente ut store fordeler med tanke på fagmiljø og profesjonalisering. Interkommunale samarbeid / selskaper er derfor noe man antakeligvis må belage seg på i dette alternativet. Som følge av en sammenslåing kan det bli marginalt større muligheter for frikjøp av politikere, og muligens bedre kontroll med IKSer.

7.5. Økonomi

7.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

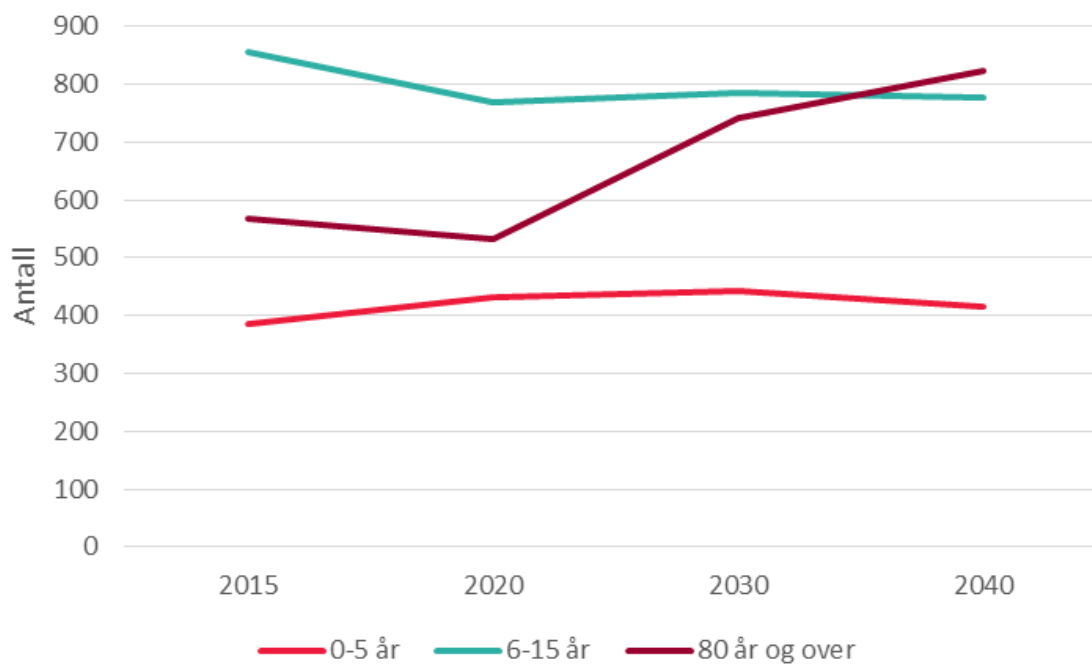
En ny vil få vil få 30 millioner kroner i engangsstøtte og 5 millioner kroner i reformstøtte.

I tillegg vil en eventuell endring i basistilskuddet, små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, vil sammenslåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

7.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

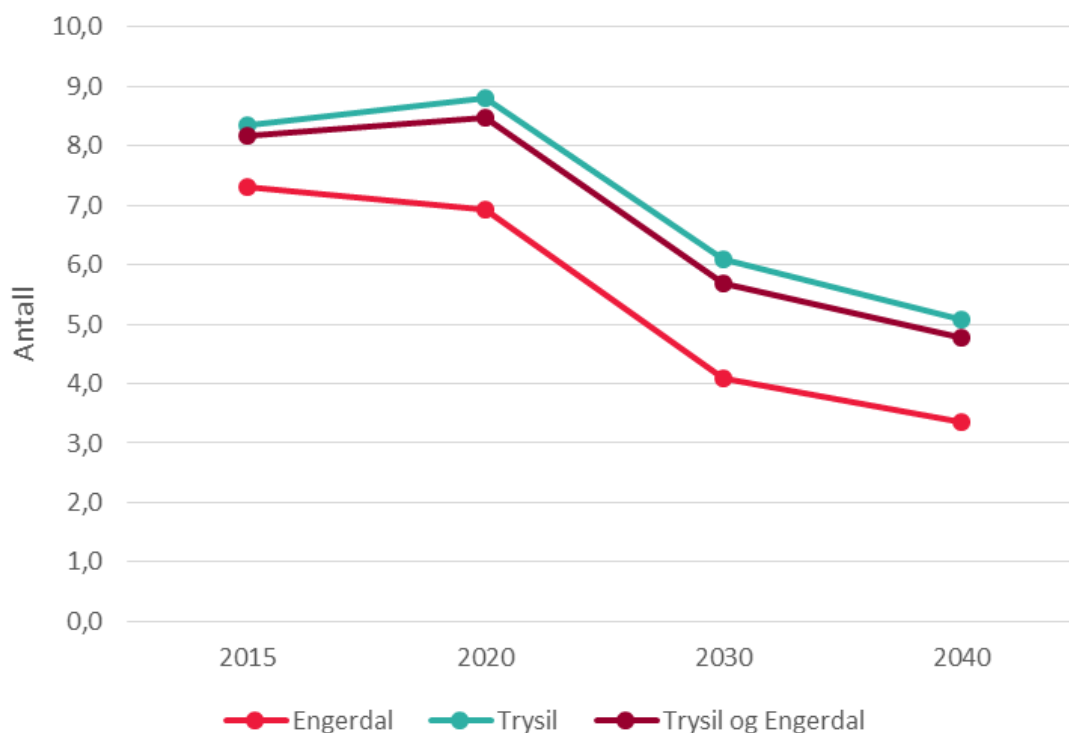
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskoletjenester så er de forventede befolkningsendringene små og innenfor feilmarginene for dette scenariet. Endringene er derimot noe større i aldersgruppen 6-15 hvor man ser en liten nedgang fra 2015 til 2040.



Figur 19: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 1, Kilde SSB (Middelalternativet)

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjonstjenester vil måtte skje i alle deler av kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne forvente å redusere utgiftene til disse tjenesteområdene som følge av etableringen av en ny storkommune.



Figur 20: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha en stor utfordring knyttet til å til-
trekke seg kompetent arbeidskraft.

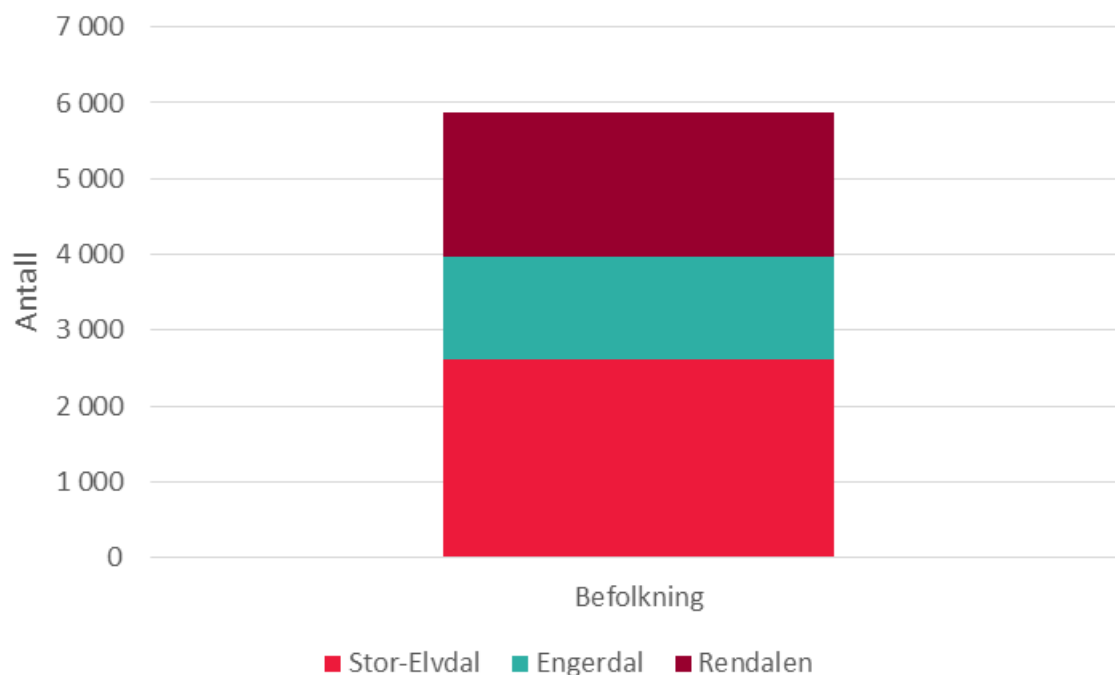
7.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 1: Trysil og Engerdal
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha god kapasitet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt ha utfordringer knyttet til den framtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil kunne etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som vil påvirke den økonomiske effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert og en ny kommune vil måtte gjøre en vurdering av muligheter for strukturendringer.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Hvorvidt man er stor nok til å utnytte alle trinnene i «omsorgstrappen» er derimot usikkert.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriteriet omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Forblir utkantkommune med relativt få innbyggere • Har erfaring med samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter på tvers av kommunegrensene, og med partnere i Sverige • Har erfaring med virkemidler for stedsutvikling og attraksjon
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Både noen nærhetsfordeler, og distansegevinster • Størrelsen vurderes som for liten til at det er store fordeler med tanke på politisk handlingsrom, profesjonalisering og fagmiljø. • Noe større mulighet for frikjøp av politikere. • Sannsynlig videre behov for å videreutvikle interkommunale samarbeid

8. Vurdering av Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen

En ny kommune i dette alternativet vil få følgende befolkningsgrunnlag basert på tall fra 2014.



Figur 21: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

I resten av kapitlet vil vi vurdere både kvalitative og kvantitative forhold i en ny kommune med et særskilt fokus på fremtidsutfordringer og muligheter.

8.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

En ny kommunestruktur vil ikke nødvendigvis ha direkte effekter på barnehagesektoren i en ny kommune. Dette mener vi på bakgrunn av at barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato så lenge det er et nødvendig befolkningsgrunnlag. Alle tre kommunene har til en viss grad smådriftsulemper som blant annet skyldes struktur. Av de tre kommunene er det kun Stor-Elvdal som har tilsvarende utgifter som gjennomsnittet for landet. En nye kommune vil kunne få en jevnere fordeling av små og store barn og en viss andel barn i private barnehager. På landsbasis har det vist seg at kommuner med en andel private barnehager har noe lavere utgifter til barnehagesektoren. Kommunen samlet sett vil også ha en dekningsgrad som er på nivå med landsgjennomsnittet. Per dags dato har Engerdal en lavere mens Rendalen og Stor-Elvdal har høyere dekningsgrad sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

Grunnskole

En nye kommune bestående av Engerdal, Rendalen og Stor-Elvdal vil ha et samlet behov tjenester som trolig er noe over gjennomsnittet for landet. Dette drives blant annet av lange reiseavstander. Den nye kommunen vil ha utfordringer knyttet til blant annet en uhensiktsmessig struktur i et kostnadsøyemed. Alle tre kommunene har et utgiftsnivå per elev som er betraktelig høyere enn gjennomsnittet for landet. En ny kommune vil på lengre sikt kunne gjøre strukturelle grep på lengre sikt som medfører mer effektiv tjenesteproduksjon innenfor grunnskolesektoren. For den nye kommunen

vil man kunne etablere noe større fagmiljøer som eksempelvis kan bidra til å heve kompetansen knyttet til spesialundervisning.

Pleie- og omsorg

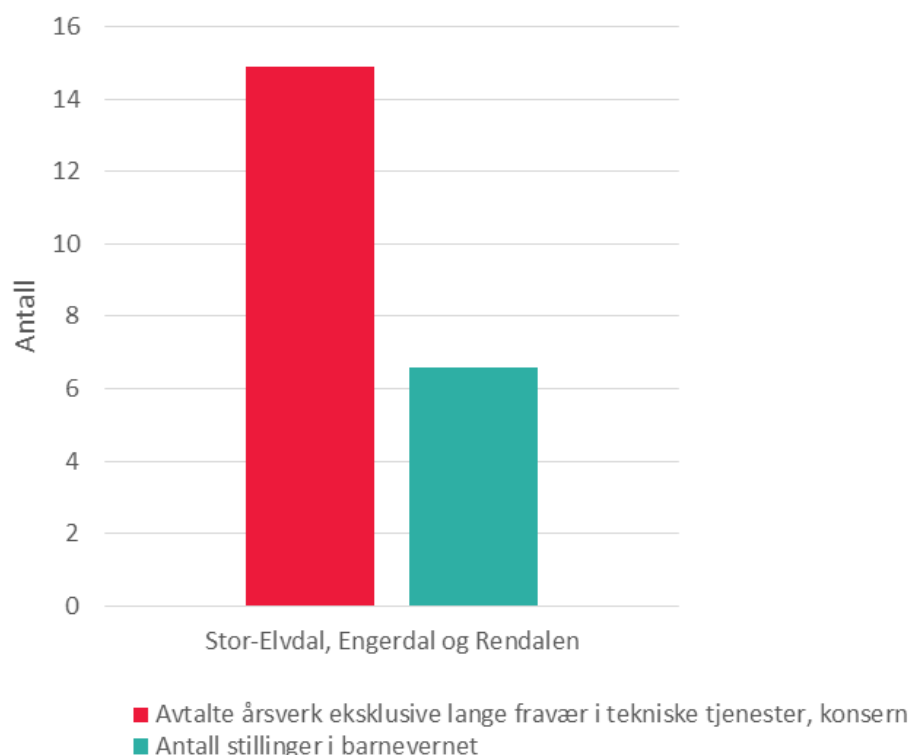
For den nye kommunen så forventer SSB en relativt stor økning i antall eldre, det samme som for alle andre kommuner i regionen og landet for øvrig. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Vi mener derfor at i et fremtidsperspektiv vil det være sentralt at man har kapasitet og økonomi til å gi de eldre et bredt spekter av tjenester. Man er også avhengig av å kunne ha tilstrekkelig med ressurser til å drive forebyggende arbeid på et lavt nivå. For dette alternativet er alle kommunene relativt små i innbyggerstørrelsen, og ved å gå sammen vil man kunne redusere sårbarheten som tjenestene per dags dato forteller om.

Barnevern

Flere av kommunene i regionen har utfordringer knyttet til dette tjenestområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. For dette alternativet så vil man kunne få en andel barn med barnevernstiltak som er nærmere landsgjennomsnittet sammenlignet med det nivået som Engerdal eksempelvis ligger på per dags dato. I tillegg vil en sammenslåing kunne medføre økt kapasitet i organisasjonen. Alle tre kommunene vil kunne dra nytte av dette, som per dags dato kun har et fåtall årsverk knyttet til denne tjenesten.

8.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor barneverns- og tekniske tjenester sammenlignet med disse kommunene hver for seg. Tallene som er presentert under for tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et noe større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Engerdal og Rendal som per dags dato kun har rundt 3-4 avtalte årsverk per kommune innenfor dette tjenestområdet. Også Stor-Elvdal vil dra nytte av en sammenslåing i et kapasitetsperspektiv i og med at man for en rundt 80 prosent økning i antall årsverk.



Figur 22: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet på basis av KOSTRA-tall for 2014

Utfordringer og sårbarhet knyttet til små fagmiljøer som alle kommunene i utgangspunktet har innenfor barnevernstjenesten vil kunne blitt bedre gjennom en sammenslåing av alle tre kommunene. Hvorvidt den nye kommunen vil være store nok til å kunne etablere gode og robuste fagmiljøer er det derimot knyttet noe usikkerhet til ettersom man fortsatt bare vil være rundt syv årsverk, om man tar utgangspunkt i dagens situasjon for disse kommunene.

8.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Stor-Elvdal, Engerdal og Rendalen vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 6 000 innbyggere. De tre kommunene er alle utkantkommuner sett i forhold til senter-kommunene Elverum og den enda større kommunen og gravitasjonspunktet Hamar. Således vil også den nye kommunen være en utkantkommune.

Alle kommunene besitter interne utviklingsressurser. Engerdal og Stor-Elvdal kommuner deltar i Sør-Østerdal Næringshage. Kommune gjennomfører (eller har gjennomført) hver for seg flere prosjekter med formål å styrke stedsutviklingen og kommunens attraksjon som bo-, arbeids- og besøkskommune. Rendalen kommune samarbeider med Fjellregionen om både næringsutvikling og diverse samfunnsutviklingsoppgaver.

8.4. Lokaldemokrati

I lys av lokaldemokrati vurderes Stor-Elvdal-Engerdal-Rendalen scenarioet å ha mye av det samme mulighetsrommet som foregående alternativ.

Kommunen vil fremdeles være karakterisert som en liten kommune. Mulighetsrommet vil involvere både noen nærhetsgevinster og distansegevinster, men totalt vurderes størrelsen som mindre enn

det som regnes som formålstjenlig for å hente ut store fordeler med tanke på fagmiljø og profesjonalisering. Det vil imidlertid være større geografiske distanseulempes med alternativet.

Interkommunale samarbeid / selskap er derfor noe man antakeligvis må belage seg på også i dette alternativet. Som følge av en sammenslåing kan det imidlertid gir utgangspunktet større muligheter for frikjøp av politikere, og muligens bedre kontroll med IKSer.

8.5. Økonomi

8.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

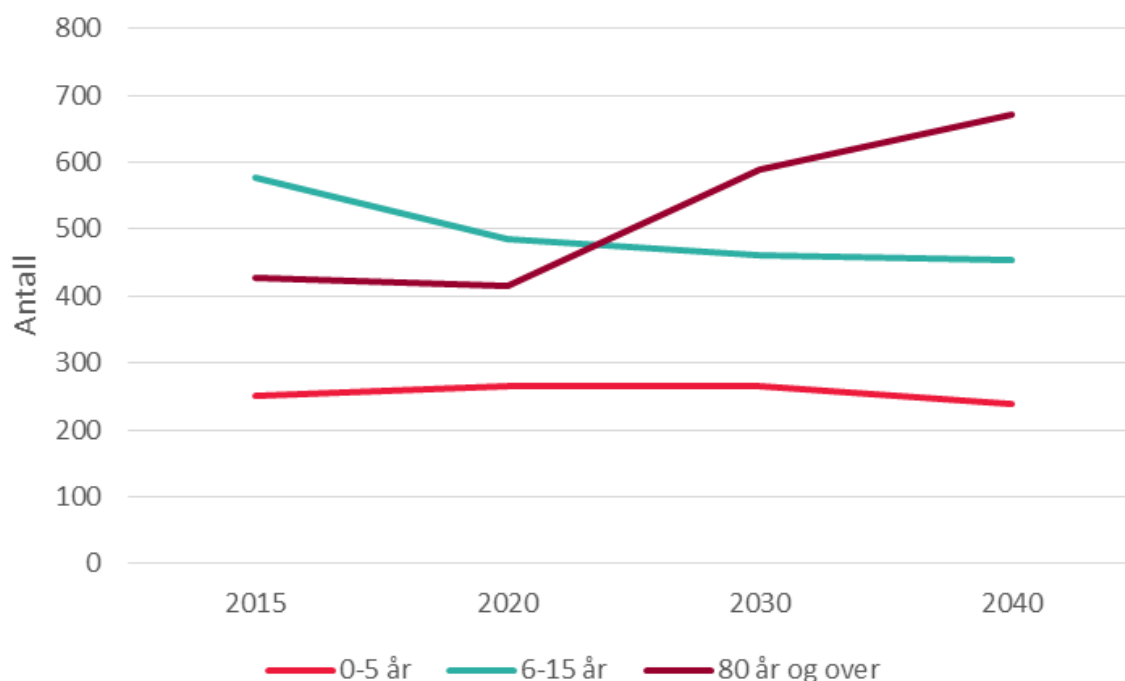
En ny kommune vil få 20 millioner kroner i engangsstøtte og 5 millioner kroner i reformstøtte.

I tillegg vil en eventuell endring i basistilskuddet, små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, vil sammenslåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

8.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

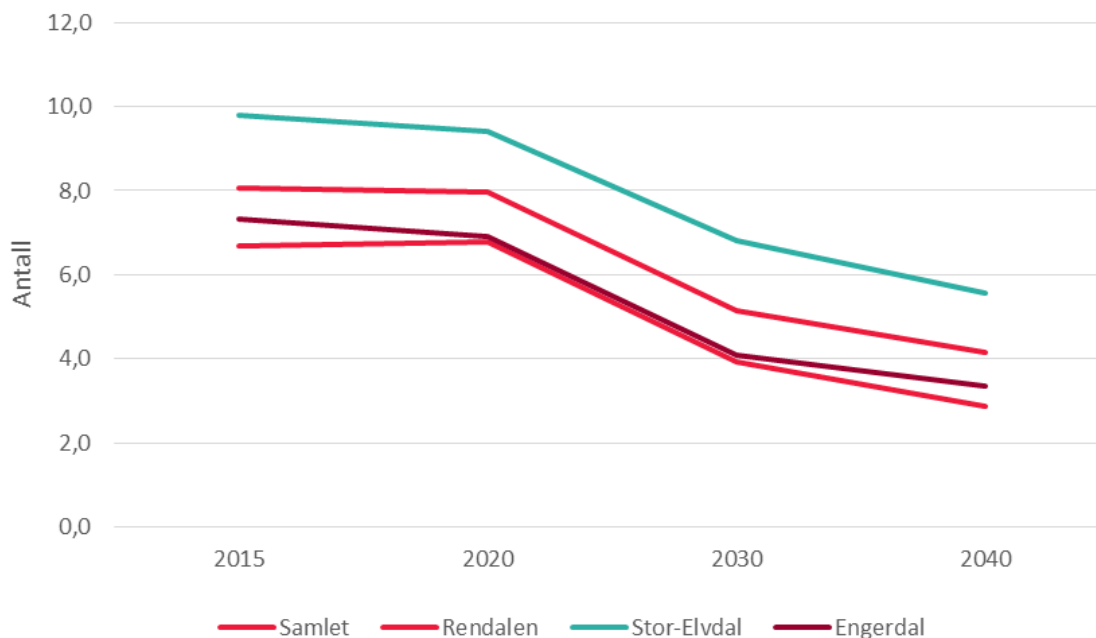
For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskole tjenester så er de forventet befolkningsendringene små. Det er verdt å merke seg at for dette alternativet så vil den nye kommunen ha en forventet befolkningsnedgang fra 2015-2040. Denne kommunen vil derfor trolig ikke ha behov for økte investeringer i barnehage og grunnskole tjenester.



Figur 23: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 2, Kilde SSB (Middelalternativet)

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger

og sykehjem) i årene som kommer. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjons-tjenester vil måtte skje i alle deler av kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne for-vente å redusere utgiftene til disse tjenesteområdene som følge av etableringen av en ny storkom-mune.



Figur 24: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha store utfordringer knyttet til å til-trekke seg kompetent arbeidskraft.

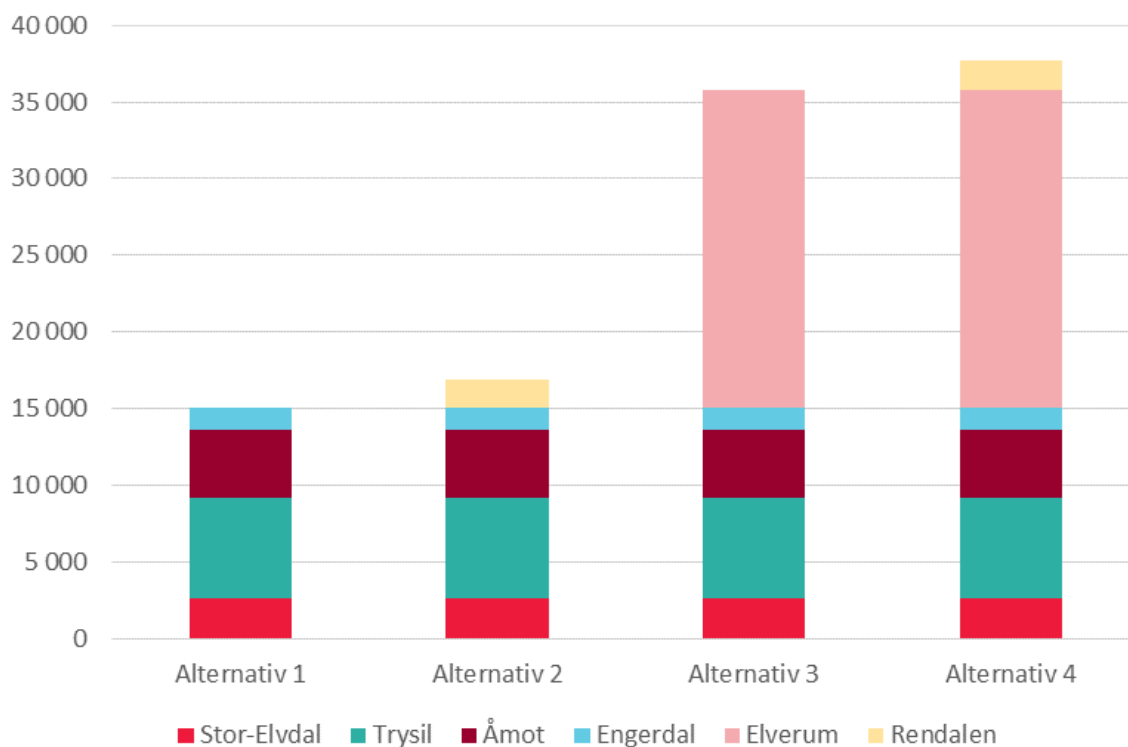
8.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 2: Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt ha utfordringer knyttet til den framtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester og barnevernet.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som følge av store geografiske avstander. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert og en ny kommune vil måtte gjøre en vurdering av hvordan eventuelle strukturendringer kan skape mer kostnadseffektive tjenester.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon ved å samlokalisere administrasjonen.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Hvorvidt man er stor nok til å utnytte alle trinnene i «omsorgstrappen» er derimot usikkert.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriterier omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Forblir utkantkommune med relativt få innbyggere • Har erfaring med samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter på tvers av kommunegrensene • Har erfaring med virkemidler for stedsutvikling og attraksjon
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Både noen nærhetsfordeler, og distansegevinster, men størrelsen vurderes for liten til at det er store fordeler med tanke på politisk handlingsrom, profesjonalisering og fagmiljø. • Større mulighet for frikjøp av politikere. • Sannsynlig videre behov for å videreutvikle interkommunale samarbeid • Geografiske distanseulempen

9. Vurdering av Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med: Elverum og Rendalen

For dette alternativet vil vi i utgangspunktet vurdere effekten av å sammenslå Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal. I tillegg vil vi vurdere effektene av å inkludere Elverum og / eller Rendalen i dette alternativet. De ulike alternativene utgjør følgende befolkningsgrunnlag:



Figur 25: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

9.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

En ny storkommune bestående av fire kommuner vil ikke nødvendigvis ha direkte effekter på barnehagesektoren i en ny kommune. Dette mener vi på bakgrunn av at barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato så lenge det er et nødvendig befolkningsgrunnlag. Alle de fire kommunene har til en viss grad smådriftsulempere som blant annet skyldes struktur. Av de fire kommunene har Stor-Elvdal og Trysil tilsvarende utgifter som gjennomsnittet for landet. En nye kommune vil man få en jevnere fordeling av små og store barn og en viss andel barn i private barnehager. Per dags dato har Engerdal en lavere dekningsgrad enn Stor-Elvdal, Trysil og Åmot. Stor-Elvdal har høyere sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Om vi også inkluderer Rendalen i dette alternativet vil ytterligere strukturutfordringer være til stede. Om man også inkluderer Elverum så vil den nye kommunen få betydelig større kapasitet ved at man øker innbyggertallet med over 100 prosent.

Grunnskole

Den nye kommune vil ha et samlet behov for tjenester som trolig er på nivå med gjennomsnittet for landet. Den nye kommunen vil ha utfordringer knyttet til blant annet en uhensiktsmessig struktur i

et kostnadsøymed. Alle kommunene med unntak av Åmot har et utgiftsnivå per elev som er betraktelig høyere enn gjennomsnittet for landet. En ny kommune vil på lengre sikt kunne gjøre strukturelle grep, som medfører mer effektiv tjenesteproduksjon innenfor grunnskolesektoren. For den nye kommunen vil man kunne etablere noe større fagmiljøer som eksempelvis kan bidra til å heve kompetansen knyttet til spesialundervisning. Dette vil være spesielt gjeldende om man også inkluderer Elverum i dette alternativet. Da vil man få betydelig større kapasitet sammenlignet med et alternativ uten Elverum. Det er derimot viktig å påpeke at selv uten Elverum så vil disse kommunene, sammenlignet med dagens situasjon få en betydelig økning i kapasitet i ny organisasjon.

Pleie- og omsorg

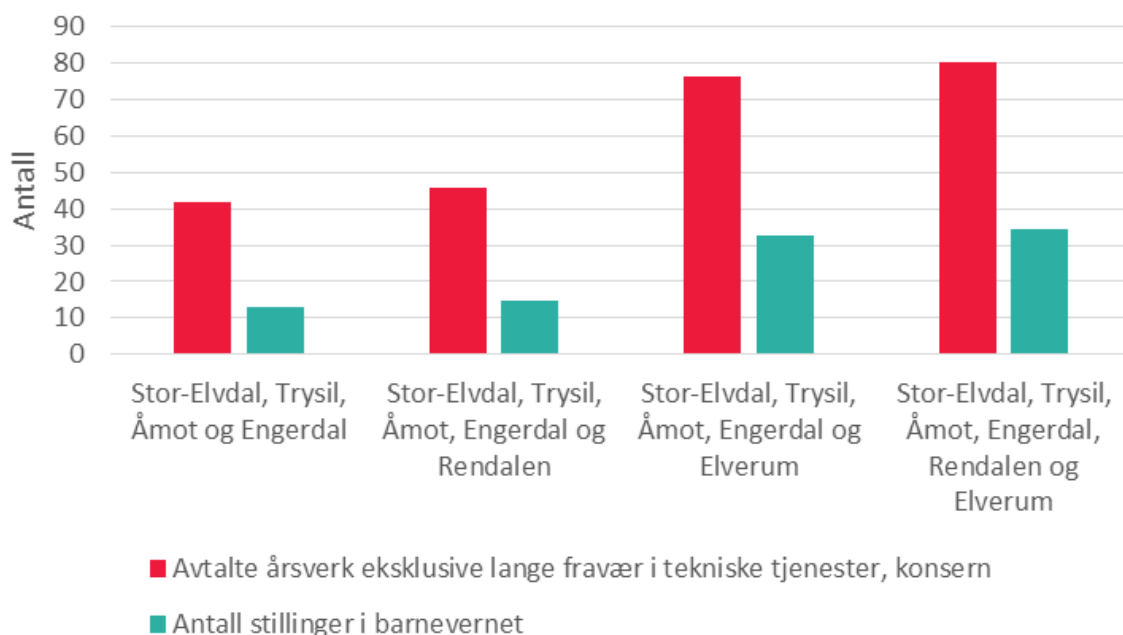
Innenfor dette tjenesteområdet så vil man i årene fremover ha store utfordringer knyttet til en stadig eldre befolkningen. Dette vil stille store krav til pleie- og omsorgstjenester i kommunene og vil blant føre til et økt kompetansekrav innenfor eksempelvis tjenester rettet mot personer med demens, kreft osv. For dette alternativet vil alle de fire førstnevnte kommunene i alternativet bli betydelig styrket med tanke på kapasitet internt i egen organisasjon. Potensielle stordriftsfordeler kan medføre at man får mulighet til å ansatte personer med spisskompetanse og bygge opp egne fagmiljøer. Det forholdet vil bli betraktelig styrket om Elverum også inngår i dette alternativet. Hvorvidt inkludering av Rendalen har de store effektene på kapasitet og kompetanse er usikkert. På den andre siden er Rendalen en stor geografisk kommune som vil stille krav om at eksempelvis en ny kommune må ivareta hjemmetjenestene i alle steder av en ny storkommune.

Barnevern

Flere av kommunene i regionen har utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. For dette alternativet så vil man kunne få en andel barn med barnevernstiltak som er nærmere landsgjennomsnittet. I tillegg vil en sammenslåing kunne medføre økt kapasitet i organisasjonen som særlig vil komme de små kommunene til gode. Flere av de små kommunene innenfor dette strukturalternativet har utfordringer knyttet til størrelsen på fagmiljøet.

9.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor barneverns- og tekniske tjenester sammenlignet med disse kommunene hver for seg. Tallene som er presentert under for tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et noe større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Engerdal og Åmot som per dags dato kun har rundt 3-6 avtalte årsverk per kommune innenfor dette tjenesteområdet. Også Stor-Elvdal og Trysil vil dra nytte av en sammenslåing i et kapasitetsperspektiv ettersom man vil få en økt kapasitet innenfor tekniske tjenester sammenlignet med null alternativet. Som figuren under viser så vil ikke inkluderingen av Rendalen ha de store effektene på dette området i et kapasitetsøymed. Om vi derimot inkluderer Elverum vil kommunen ha betydelig kapasitet på området.



Figur 26: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet for Trysil og Engerdal på basis av KOSTRA-tall for 2014

Utfordringer og sårbarhet knyttet til små fagmiljøer som alle kommunene i utgangspunktet har innenfor barnevernstjenesten vil kunne blitt bedre gjennom en sammenslåing av alle fire kommunene. Hvorvidt den nye kommunen vil være store nok til å kunne etablere gode og robuste fagmiljøer er det derimot knyttet noe usikkerhet til ettersom man vil være rundt 11 årsverk om man tar utgangspunkt i dagens situasjon for disse kommunene. Om vi derimot inkluderer Elverum i alternativet vil en ny storkommune i regionen få en signifikant økning i egen organisasjon. En ny kommunen som inkluderer Elverum vil ha over 30 årsverk knyttet til dette tjenesteområdet.

9.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal (og eventuelt også Rendalen) vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 14 000 innbyggere (i overkant av 15 000 med Rendalen inkludert). Kommunene utgjør omlandet til Elverum, som utgjør senteret i regionen. I alternativet der også Elverum kommune inngår er det tale om en annen type dynamikk i, der senter og omland samles i en felles administrativ enhet. En slik enhet kan potensielt håndtere og koordinere utfordringer og muligheter i Bo- og arbeidsmarkedsregionen som senterer rundt Elverum.

Alle kommunene besitter interne utviklingsressurser og samarbeider i ulike interkommunale prosjekter og innovasjonsselskaper. Elverumregionen Næringsutvikling AS er utviklingsorganet til Elverum og Åmot kommuner (og Våler kommune, som ikke er del av dette alternativet), og kan potensielt utvide nedslagsfeltet til en ny storkommune. Sør-Østerdal Næringshage betjener kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal.

9.4. Lokaldemokrati

De første variasjonene av dette alternativet (uten Elverum) vil størrelsesmessig ligge i grenseland til det man kan omtale som en større kommuneenhet. Distansegevinster i betydningen større politisk handlingsrom, frikjøp av politikere, profesjonalisering og større fagmiljø vurderes å kunne være betydelige.

Disse gevinstene vil være enda større i et scenario hvor Elverum også inngår som et naturlig sentrum. I denne sammenheng vil det ikke være behov for IKS, noe som vil bidra til å styrke den direkte innflytelsen til de folkevalgte. En klar utfordring med dette er imidlertid de store geografiske distansene som dette alternativet innebærer. Det vil også være behov for å utarbeide medvirkningsalternativ.

9.5. Økonomi

9.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

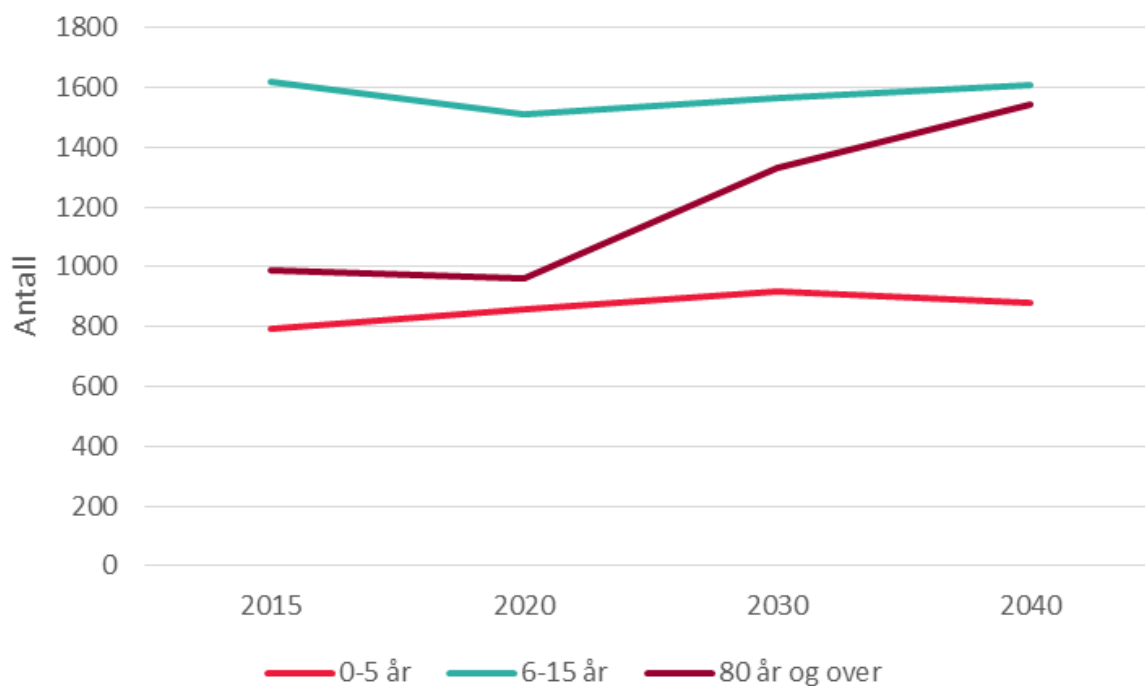
En ny vil få vil få 40 millioner kroner i engangsstøtte og 20 millioner kroner i reformstøtte. Om enten Elverum også inkluderes i et slikt alternativ vil den nye kommunen kunne få 55 millioner i engangsstøtte. Om derimot bare Rendalen inkluderes vil den nye kommunen få 50 millioner kroner i engangsstøtte. Beløpet på 20 millioner i reformstøtte vil være uendret uavhengig om man inkluderer de to sistnevnte kommunene. Om både Elverum og Rendalen er med vil den nye kommunen få 55 millioner i engangsstøtte.

I tillegg vil en eventuell endring i basistilskuddet, små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, vil sammenslåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

9.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

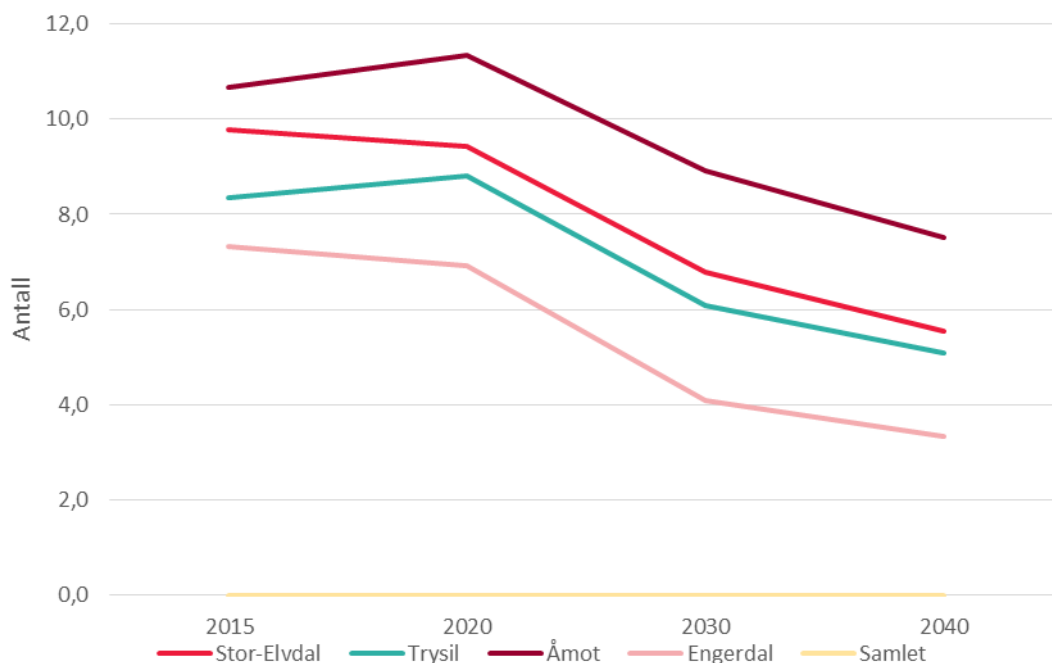
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunn-skoletjenester så er de forventet befolkningsendringene små og innenfor feilmarginene for dette scenariet. Endringene er derimot positive for disse alternativene med en liten vekst for begge aldersgruppene fram mot 2040. Endringene vil være mer eller mindre uendret om Rendalen også blir med i dette alternativet. Om Elverum er med så vil endringene være mer markante i form av økt vekst for de yngste aldersgruppene. Dette tilsier at den nye kommunen som også inkluderer Elverum må forvente å investere i barnehage og grunnskoletjenester.



Figur 27: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 3, Kilde SSB (Middelalternativet). Tallene inkluderer ikke Elverum og/eller Rendalen

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer. Denne utviklingen er uavhengig om Elverum eller Rendalen er med. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjonstjenester vil måtte skje i alle deler av kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne forvente å redusere utgiftene til disse tjenesteområdene som følge av etableringen av en ny storkommune.



Figur 28: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO. Tallene inkluderer ikke Elverum og/eller Rendalen

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha store utfordringer knyttet til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Om man inkluderer Rendalen så vil ikke tallene endre seg spesielt. Om man derimot inkluderer Elverum i slik kommune vil man øke antall arbeidsføre per eldre over 80 år fra 5,7 til 6,6.

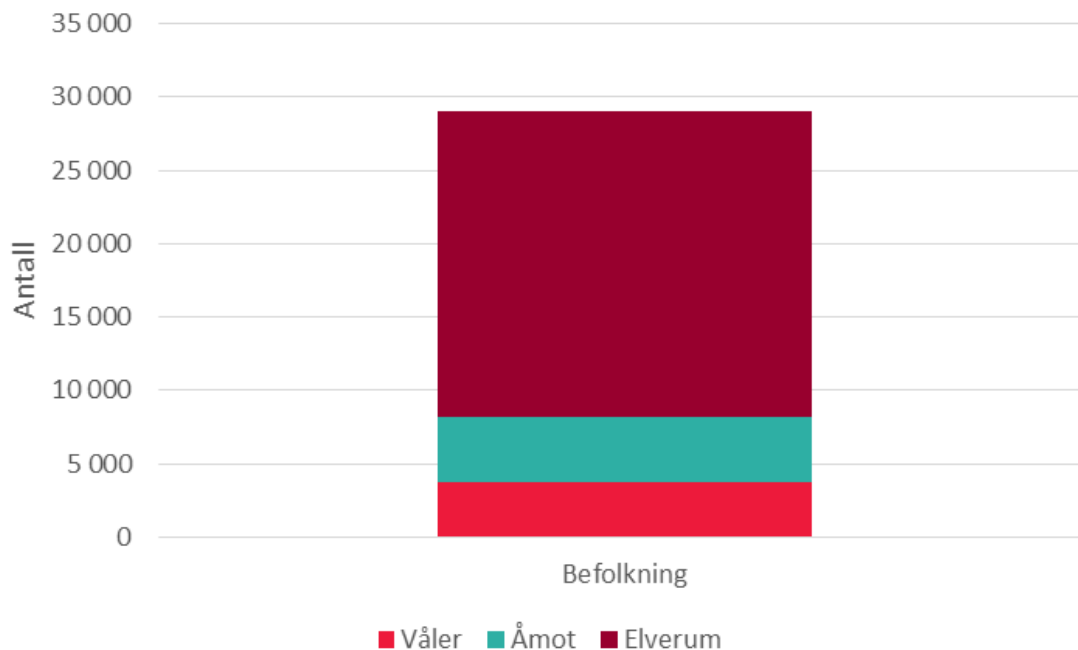
9.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 4. Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med: Elverum og Rendalen
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt ha utfordringer knyttet til den framtidige eldrebølgen. Om Elverum inngår i alternativet vil kommunen få en betydelig kapasitet til å håndtere dette. Den nye kommunen vil etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester og barnevern, hvor spesielt inkludering av Elverum vil ha stor betydning for størrelsen på fagmiljøene.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder. Man vil også ha mulighet til å skape mer spesialiserte fagmiljøer innenfor de mest ressurskrevende tjenestene. Denne muligheten vil øke om man inkluderer Elverum i dette alternativet.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som medfører blant økonomiske utfordringer knyttet til effektiv tjenesteproduksjon. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert og en ny kommune vil måtte gjøre en vurdering av nytteverdien av strukturendringer.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon ved å sentralisere administrasjonen.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Hvorvidt man er stor nok til å utnytte alle trinnene i «omsorgstrappen» er derimot usikkert om man ikke inkluderer Elverum i dette alternativet.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriterier omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Forblir omlandkommune, men med relativt mange innbyggere (alternativ uten Elverum) • Alternativet som inkluderer Elverum kommune inngår kan dynamikk mellom senter og omland, ettersom en felles politisk enhet forvalter hele området. • Har erfaring med samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter på tvers av kommunegrensene
Demokratisk arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Større politisk mulighetsrom - distansegevinster i form av profesjonalisering og mindre sårbare fagmiljø. • Større muligheter for frikjøp av politikere. • Lite behov for interkommunale samarbeid / selskaper • Geografiske distanseulempner • Behov for medvirkningsalternativ

10. Vurdering av Elverum - Åmot - Våler

En ny kommune i dette alternativet vil få følgende befolkningsgrunnlag basert på tall fra 2014.



Figur 29: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

I resten av kapitlet vil vi vurdere både kvalitative og kvantitative forhold i en ny kommune med et særskilt fokus på fremtidsutfordringer og muligheter.

10.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

Som for de øvrige alternativene forventes det ikke store endringer i barnehagesektoren. Den nye kommunen sammenlignet med de øvrige kommunene, vil få en mer geografisk spredt barnehagestruktur så lenge det er befolkningsgrunnlag for videre drift av barnehagetjenester i alle deler av den nye kommunen. På den andre siden vil den nye kommunen ha et vesentlig større fagmiljø innenfor denne tjenesten, og det kan forventes at mindre kommuner som Åmot og Våler om inngår i dette alternativet vil kunne supplere og dra nytte av det fagmiljøet som allerede eksisterer i de større kommunene.

Smådriftsulemper som eksisterer i dag vil vedvare også i dette alternativet. Som for de øvrige alternativene presentert tidligere i denne rapporten vil det også her bli enklere å tilrettelegge for private barnehager for kommunene som inngår i alternativet. Dette da flere av kommunene i dette alternativet allerede har utbredt bruk av private barnehager.

Grunnskole

Den nye kommunestrukturen foreslått i dette alternativet vil ikke medføre store endringer for regionens grunnskolesektor, og skolene vil sannsynligvis forbli lokalisert der de er per dags dato. Kommunene som inngår i alternativet vil her få muligheten til å utvide og spesialisere de ulike fagmiljøene, og utnytte den ulike spesialkompetansen som eksisterer i kommunene per i dag. Kommunene som inngår i dette alternativet vil også bli mindre sårbare ovenfor ekstra ressurskrevende elever.

Pleie- og omsorg

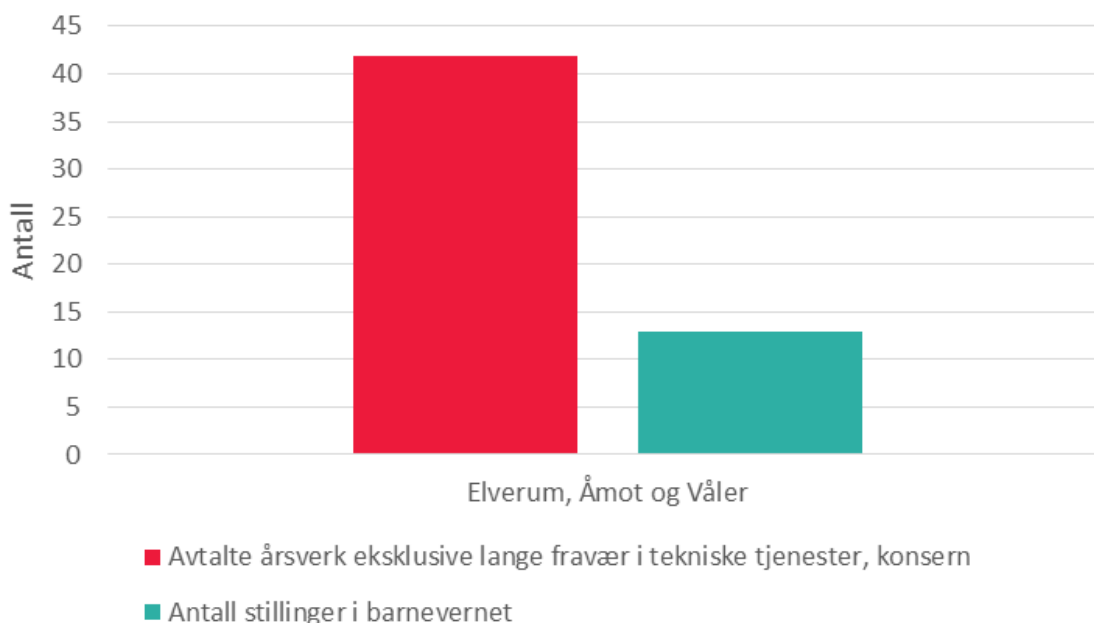
Som diskutert for de øvrige alternativene tidligere i denne rapporten vil tjenester innenfor dette området fortsette å leveres lokalt. For alternativet forventes det noen effektiviseringsgevinster i form av større fagmiljøer og stordriftsfordeler. I tillegg kan nye kommunegrenser gi mulighet for bedre logistikk i gjennomføringen av hjemmetjenester, transport av pasienter osv. Det forventes også at en større kommune vil være bedre i stand til å håndtere den forventede eldrebølgen og økningen i tjenestebehovet som følge av denne.

Barnevern

Dette alternativet gir muligheten til å tilby bedre og mer effektive tjenester, dette spesielt fordi det per i dag er lite samarbeid innenfor tjenesteområdet barnevern. Ansatte i de minste kommunene vil også få et betraktelig større fagmiljø rundt seg.

10.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor barneverns- og tekniske tjenester sammenlignet med disse kommunene hver for seg. Tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Åmot som per dags dato kun har rundt 6 avtalte årsverk per kommune innenfor dette tjenesteområdet. Også Våler vil dra nytte av en sammenslåing i et kapasitetsperspektiv etter som man vil få en økt kapasitet innenfor tekniske tjenester sammenlignet med null alternativet.



Figur 30: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet for Trysil, Åmot og Våler på basis av KOSTRA-tall for 2014

Utfordringer og sårbarhet knyttet til små fagmiljøer som alle kommunene i utgangspunktet har innenfor barnevernstjenesten vil kunne blitt bedre gjennom en sammenslåing av alle tre kommunene spesielt for de mindre kommunene som Våler og Åmot. Det at Elverum er med i alternativet medfører at en ny kommune vil være relativt robust med tanke på kapasitet internt i organisasjonen.

10.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Elverum, Åmot og Våler vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 29 000 innbyggere. Kommunene utgjør en sentrumskommune og to omlandskommuner som graviterer til senteret. En slik enhet kan potensielt håndtere og koordinere utfordringer og muligheter i Bo- og arbeidsmarkedsregionen som sentrerer rundt Elverum.

Alle kommunene besitter interne utviklingsressurser og samarbeider i ulike interkommunale prosjekter og innovasjonsselskaper. Elverumregionen Næringsutvikling AS er utviklingsorganet til Elverum, Åmot og Våler kommuner, og dette selskapet gjennomfører blant annet et omstillingsprogram og et byregionprogram med nedslagsfelt i de tre kommunene. Innen samfunns- og næringsutvikling er det med andre ord allerede et betydelig samarbeid mellom de tre kommunene, som eventuelt kan videreføres i en ny, sammenslått kommune.

10.4. Lokaldemokrati

Elverum-Åmot-Våler scenarioet utgjør en stor kommuneenhet, og vurderes å ha mange av de samme fordelene og ulempene som foregående scenario (inkl. Elverum). Dette sammenslåingsalternativet vil imidlertid ha betydelig mindre geografiske distanseulempes sammenliknet med det foregående alternativet.

10.5. Økonomi

10.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

En ny vil få vil få 35 millioner kroner i engangsstøtte og 20 millioner kroner i reformstøtte.

I tillegg vil bortfallet av blant annet små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, skal sammen-slåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

10.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

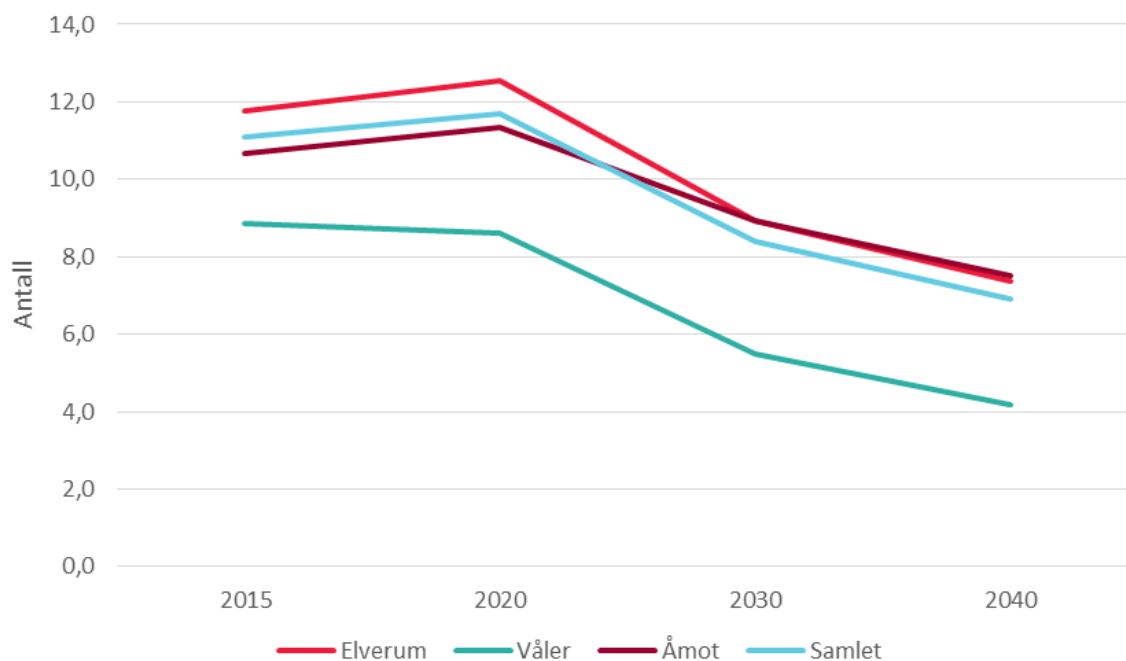
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskoletjenester så er de forventet befolkningsendringene små. Det er verdt å merke seg at for dette alternativet så vil den nye kommunen ha en forventet befolkningsøkning fra 2015-2040. Økningen i blant annet aldersgruppen 6-15 år innebærer at kommunen kan forvente seg å få noe behov for økte investeringer i eksempelvis grunnskoletjenester.



Figur 31: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 4, Kilde SSB (Middelalternativet)

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.



Figur 32: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha store utfordringer knyttet til å til-
trekke seg kompetent arbeidskraft. Av alle alternativene vil denne kommunene har den laveste ned-
gangen i antall arbeidsføre personer i forhold til antall personer over 80 år.

10.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 5. Elverum - Åmot - Våler
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Kommunen vil få en betydelig kapasitet til å håndtere den fremtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester og barnevernet, hvor spesielt inkludering av Elverum vil ha store utslag for Våler og Åmot.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder. Den nye kommunen vil også ha mulighet til å skape mer spesialiserte fagmiljøer innenfor de mest ressurskrevende tjenestene.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som følge av geografiske avstander. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Denne effekten vil særlig komme Åmot og Våler til gode.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriterier omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Blir en robust kommune med et betydelig befolkningsgrunnlag • Kan potensielt håndtere og koordinere utfordringer og muligheter i Bo- og arbeidsmarkedsregionen som sentrerer rundt Elverum • De tre kommunene har omfattende erfaring med samarbeid seg imellom om samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Større politisk mulighetsrom - distansegevinster i form av profesjonalisering og mindre sårbare fagmiljø. • Større muligheter for frikjøp av politikere. • Lite behov for interkommunale samarbeid / selskaper • Noen geografiske distanseulemp • Behov for medvirkningsalternativ

11. Referanser

Offentlig tilgjengelige artikler og rapporter:

NIBR. (2001). Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å i møtekomme generalistkommunekravet

NIBR. (2012). Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren? Oslo: NIBR.

Difi 2015. Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5 ISSN 1890-6583

Brandtzæg, B. (2009). Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Bø: Telemarksforskning.

Ekspertutvalget (2014). Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, ss. 74

Gythfeldt, K., & Heggen, K. (2012). Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner?. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier.

Monkerud og Sørensen (2010, s. 265). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet

Hansen, S. W. (2012). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. Scandinavian Political Studies, 36(1), ss. 43-66.

Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficiency from Large-scale Municipal Reform. American Political Science Review, 105(2), ss. 238-258.

Meld. St. 14 (2014-2015). Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner

Vabo, S. e. (2014). Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og moderniseringsutvalget, ss. 93-94, 134

Vareide, K., & Nygaard, M. O. (2014). Regional analyse for Sør-Østerdal 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier. Bø: Telemarksforskning

Statistikk:

KOSTRA statistikk: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-data-basen>

SSBs befolkningsstatistikk: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2015-08-20>

SSBs sysselsettingsstatistikk: <https://www.ssb.no/regsys>

Navn	Innhold	Elverum	Engerdal	Rendalen	Stor-Elvdal	Trysil	Våler	Åmot	Andre deltakere/Vertskommune
Felles interkommunal PP-tjeneste		X			X		X	X	Hedmark fylkeskommune/Elverum
Driftsassistansen i Hedmark	Bistår vann- og avløpsenhetene i fylket med støttefunksjoner, og dertil hensiktsmessige samarbeidsløsninger.	X	X	X	X	X	X	X	
GIVAS	Interkommunalt veg-, vann- og avløpsselskap								Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Grue.
SØIR	Interkommunalt renovasjon- og slamselskap	X				X		X	
Samarbeid om nødvannsutstyr mellom Elverum kommune GIVAS og HIAS	Gjelder felles beredskapsutstyr til bruk ved bortfall av vannforsyningen, etter pålegg fra Mattilsynet.								
Elverum-Solør (ESOL)-samarbeidet	Avtale som omhandler forvaltning og drift av felles kartdataløsning av (grunn)kartdata og PlanDialog	X					X		Grue, Åsnes
Interkommunalt øyeblikkelig hjelp døgnopphold, KAD		X	X		X	X	X		Trysil, Engerdal, Åsnes/Elverum
Interkommunal legevakt	Ansvar for å sørge for at personer som bor eller oppholder seg i kommunene tilbys nødvendig helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter bl.a. legevakt og heldøgns medisinsk akuttberedskap.	X					X		Åsnes/Elverum
Interkommunale krisesentertilbud	Formålet er å tilby samarbeidskommunene tjenester som oppfyller kravene i Lov om kommunale krisesentertilbud (lov 2009-06-19)	X	X			X	X	X	Hamar, Ringsaker, Stange, Løten/Hamar
SÅTE IKT	Felles vertskommunesamarbeid om felles IKT drift			X	X	X		X	/Trysil

Interkommunalt barnevernssamarbeid	Målet er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og til barnets beste, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.	X			X		/Trysil	
Interkommunale Ruspolitiske handlingsplan	Hensikten med samarbeidet er å få økt kompetanse om rusmiddelproblematikk i den enkelte kommune.	X	X		X		Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga, X Os/Folldal	Oppløst
IUA	Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning	X	X	X	X	X	X	Hamar, Ringsaker, Stange, Alval, Løten, Tolga, Tynset, Folldal,
PPT	Felles interkommunal PP-tjeneste		X			X		/Trysil
Psykisk helsevern	Samarbeid om Psykisk helsevern		X	X	X			Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga, Os
Felles sekretariat for kontrollutvalgene		X	X		X	X	X	/Åmot
Kommunal akutt døgnerhet (KAD)	VERTSKOMMUNESAMARBEID OM KOMMUNAL AKUTT DØGNERHET		X			X		/Trysil
Gudbrandsdalen kristesenter					X			/Lillehammer
Miljørettet helsevern rettet mot miljøhygieniker		X				X	X	/Elverum

Miljørettet helsevern		X			X			/Elverum
Legevaktssentralen		X	X					/Elvrum
Legevaktssentralen					X			/Tynset
Hedmark Revisjon IKS		X	X	X	X	X	X	X
Labpartner IKS					X			X
Midt-Hedmark brann og redningsvesen		X	X	X	X	X	X	/Elverum
IKT Fjellregionen IKS	IKT drift og utvikling			X				/Tynset
Revisjon Fjell IKS	Revisjon			X				Oppdal, Rennebu, Holtålen, Røros, Tolga, Alvdal/Os
Krisesenteret for Nord-Østerdal				X				Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen og Folldal/Os
Krisesenter Orkdal								Røros med flere/Orkdal
SÅTE GIS					X	X	X	X /Trysil
FIAS AS	Renovasjon og konkurranseutsatt næring		X	X	X			Tolga, Os, Røros, Holtålen, Tynset, Alvdal, Folldal,/Tolga
Barnevern	Felles Barnevern			X				Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen og Folldal/Tynset
meSkano AS	Sysselsetting yrkeshemmede			X				Os, Tolga, Alvdal, Folldal, Ynset/Tynset
Optimus AS	Attføring			X				/Røros
Rørosregionen Næringshage AS								/Røros
Andre samarbeid								
Samarbeid								
Regionalt ledernettsverk i Grunnskole	Arbeider særlig med felles kompetanseutvikling, eksempelvis «Læringslyst»	X	X		X	X	X	X
Nettverk for ungdomstrinnsrektor i regionen		X	X		X	X		X

Sørsamiske kompetansemiljøet	Målet er å fortsette arbeidet med å utvikle relevante sørsamiske læremidler og drive terminologiutviklings- og andre språkprosjekter, slik at sørsamiske elever får et forsterket samisk skoletilbud.	X						Sametinget
Tilsyn i kommunale og ikke kommunale barnehager		X				X		
Samarbeidsavtale med Partnerskapet for Reiseliv og reiselivsorganisering i Hedmark.		X	X	X	X	X		X Vil i liten grad være vekstfremmende og er derfor ikke et hensiktsmessig verktøy
Felles kulturskole				X	X			
Regnskapskontrollen i Sør-Østerdaksregionen		X	X	X	X	X	X	X / Stor-Elvdal
Regionråd for Sør-Østerdaksregionen		X	X		X	X		X
Fylkesarkivet i Oppland / IKA			X		X			
Arbeidsgiverkontroll	Et samarbeid mellom skatteoppkreverne i de respektive kommunene	X	X		X	X		/ Stor-Elvdal (utfører X kontrollarbeidet)
PP-tjeneste, inkl logoped	Samarbeid om felles PP-tjeneste			X				Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Hedmark FK/Røros
Jordmortjeneste	Felles jordmortjeneste			X	X			Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal/Tynset sykehus
Legevakt	samarbeid om felles legevakt			X				Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga/Tynset
Felles innkjøp	Samarbeid om innkjøp av eksterne tjenester			X				Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal/Tynset
Geodata	Samarbeid om geodata			X				Alvdal, Røros, Os, Folldal, Tynset, Tolga/Tynset
Kulturskolesamarbeid				X	X			/ Rendalen
Regionråd for Fjellregionen				X				Røros, Os, Tolga, Holtålen, Tynset, Alvdal, Folldal, Hedmark FK og Sør-Trøndelag FK/Tynset og Hedmark fylkesk.
Tverrfaglig opplæringskontor i Fjellregionen				X				Røros, Os, Tolga, Holtålen, Tynset, Alvdal, Folldal, /Tynset og Røros
Musikk i Hedmark	Dette er en stiftelse der kommunene yter tilskudd			X				Os, Tolga, Tynset, Folldal og Alvdal
IKA Opplandene	Arkivdepot			X	X			Alvdal, Tynset, Tolga, Folldal/Lillehammer
Samarbeidsavtale DPS				X				Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga og OS
Kreftsykepleierforum				X				Alle kommunene i Fjellregionen
NAV-lederforum				X				OS, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal

A-R / dato: 04.04.2016

FRAMDRIFTSPLAN - KOMMUNEREFORMARBEIDET

Dato	OPPGAVE	Oppfølging
1. mars	BDO-rapport foreligger	
uke 14 og 15 (4. - 15. april)	Innbyggerundersøkelse	Gjennomføres av Opinion på vegne av fylkesmannen
6. april	Møte i Eldrerådet	Sak/informasjon i Eldrerådet - for høring
13. april	Sak til behandling i formannskap	
20. april	Møte i Elverum i regi av Sør Østerdal regionråd	Åpnet møte for arbeidstakerorganisasjonene i Elverum i regi av Sør Østerdal regionråd
april/mai/juni	Ungdommen involveres	Ungdomsrådet utfordres
Primo mai	Opinion presenterer resultatene	I kommunestyret 3. mai?
3. mai	Sak til behandling i kommunestyret	
Mandag 23. mai	Politisk åpent møte for innbyggere med - ekstern innleder - lokal partilederdebatt	Politikerne i Åmot er ansvarlig. Tema: Kommunereformen. Gratis og åpent for alle
1. juni	Sak til behandling i formannskap	Innstilling til kommunestyret
15. juni	Sak til behandling i kommunestyremøte	Endelig behandling
Innen 1. juli 2016	Svar til fylkesmannen	Offisielt svar fra Åmot kommune
01.10.2016	Fylkesmannen avleverer sin tilbakemelding til departementet	
etter 1. oktober?	FOLKEAVSTEMMING	Ikke avsatt penger i budsjett til dette.

Rådmannen

Vår ref.: 2014/190 - 5386/2016
Arkiv: 026

Saksbehandler: Anne-Ragni K. Amundsen
Dato: 20.05.2016



www.amot.kommune.no

Saksframlegg

Kommunereformen - sluttbehandling

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Vedlegg som følger saksframlegget:

- 1 Uttalelse fra Eldrerådet
- 2 Uttalelse fra Fagforbundet i Sør-Østerdal
- 3 Rapport fra innbyggerundersøkelsen om kommunereformen
- 4 Tabell innbyggerundersøkelsen kommunereformen
- 5 Oversikt interkommunale samarbeidsordninger

Rådmannens forslag til innstilling:

1. Åmot kommune består som egen kommune.
2. Åmot kommune er åpen for å inngå et utstrakt interkommunalt samarbeid med kommuner i Sør-Østerdal. Lokaliseringsdebatt skal ikke være til hinder for at nødvendige løsninger vedtas.

Bakgrunn

Saken fremmes på bakgrunn av vedtak gjort i kommunestyret 03.05.16 om framdriftsplan i slutfasen av kommunereformarbeidet.

Fylkesmannen sa i sitt brev av 25.09.14 at kommunene skal ha avklart sin framtidige struktur våren 2016. Kommunene fikk frist til 01.07.16 med å gi tilbakemelding om sine vedtak.

Saksopplysninger

I løpet av 2014 og 2015 ble det gjennomført en omfattende OU-prosess og utarbeidet forslag til samfunnsdel i ny kommuneplan. Sammen med budsjettprosesser har det gitt oss dokumentasjon på kommunens ståsted, og godt grunnlag for å vurdere alternative muligheter for framtidig utvikling. I diskusjonen om samarbeidsformer og kommunestruktur er kommuneplanens visjon, verdigrunnlag og satsingsområder det viktigste fundamentet.

Åmot kommune vedtok sin kommuneplan i mai 2015 med visjonen «Vilje til vekst».

Planen er delt inn i fire satsningsområder, hvor hvert område er delt inn i hovedmål med 15-års perspektiv (2016-2030) og underdelmål med 4-års perspektiv.

Satsningsområde 1 omhandler «Åmot som bosted- og vertskommune».

Her er blant hovedmålene i 15-årsperspektivet at kommunen vil ha økt tilflytning til minst 5 000 i 2030. At kommunen skal være en framtidsrettet vertskommune for bedrifter, organisasjoner og for vertskommunesamarbeidsløsninger. Videre er det et satsningsområde at Rena som kommunesenter skal videreutvikle sine kvaliteter som en moderne og miljøvennlig bygdeby, med særpreg, identitet og gode vare- og tjenestetilbud.

Av delmålene med et 4-årsperspektiv vil kommunen sørge for en arealdisponering og en infrastruktur som legger godt til rette for næringsutvikling, varierte boligtilbud og tjenesteyting. Videre er det fokus på å stimulere til etablering av nye bolig- og leilighetsbygg med integrert servicetjenester i kommunesenteret tilpasset den eldre del av befolkningen og bosetting av flyktninger og innvandrere.

Delmål for neste 4-årsperiode er blant annet å arbeide for at Åmot kommune skal få flest mulig vertskommuneoppgaver i et interkommunalt samarbeid.

I planen heter det videre blant annet «Kommunen må selv sørge for å utvikle sin organisasjon på en måte som gjør at den kan møte framtidens utfordringer. Ved å ivareta rollen som samfunnsutvikler kan kommunen i tillegg bidra til økt verdiskaping i samarbeid med næringsliv, organisasjoner og enkeltpersoner. Viktighetene av kommunal innovasjon og kommunens rolle som samfunnsutvikler, også i et regionalt perspektiv, må tydeliggjøres. Og ikke minst må det interkommunale samarbeidet styrkes. Samtidig må betydningen av kunnskap og bevissthet om næringsutvikling og entreprenørskap få større plass i hele Åmot-samfunnet. Særlig oppmerksomhet må rettes mot nyskaping med utgangspunkt i lokale ressurser og videreutvikling av eksisterende bedrifter.»

Kommuneplanen synliggjør at Åmot kommune på et overordnet nivå er forberedt og bevisst på å videreføre kommunen slik den er i dag og i forhold til den samfunnsutvikling som forventes fram mot 2030.

Proessen med kommunereformen

Etter at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i august 2014 inviterte alle kommuner til å delta i en prosess om en gjennomgang av kommunestrukturen i Norge har det vært gjennomført mange ulike aktiviteter.

På alle nivåer har politikere, innbyggere, fagpersoner og tillitsvalgte deltatt, både på regionalt og lokalt nivå. Det har vært avholdt politiske møter, åpne møter, ulike faggrupper har deltatt i ulike faglig «workshop» på regionsnivå.

Rapport - 29.09.14:

Rapport om «Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal - Faktagrunnlag for vurdering av kommunestrukturen i Sør-Østerdal» av Bjarne Jensen, Alexander Berg Erichsen og Rune Antonsen.

Regionrådet 20.11.14:

Regionrådet for Sør-Østerdal behandlet i sak 22/14 «Nasjonal kommunestrukturereform – veien videre», der det ble gitt konkrete utredningsoppgaver til hver kommune:

- 1. Hver enkelt kommune vurderer egne muligheter for å opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne med dagens kommunestruktur.*

2. *Hver enkelt kommune vurderer innen hvilke tjenesteområder det er formålstjenlig å samarbeide med andre kommuner.*
3. *Som grunnlag for eventuelle videre utredninger vurderer og foreslår hver enkelt kommune mulige alternativer for ny kommunestruktur i regionen.*
4. *Kommunens vurderinger presenteres i Regionrådets møte 22.05.2015*
5. *Videre utredninger besluttet av Regionrådet 22.05.2015.*
6. *Regionrådet ber Rådmannsutvalget utarbeide et felles form- strukturgrunnlag med framdriftsplan for kommunenes videre arbeid med punktene 1,2 og 3 i vedtaket.*

På bakgrunn av dette ble det lagt opp til at Åmot kommune gir sine innspill til Regionrådets møte 22.05.15. I Regionrådets møte ble det tatt stilling til behovet for videre utredninger.

Kommunestyrets arbeidsseminar 28.01.15:

I regionrådet var det enighet om at hver kommune fram til regionrådets møte 22.05.15 skulle gjøre en vurdering av framtidige tjenestetilbud, eventuelle samarbeid med andre kommuner og mulige alternativer for ny kommunestruktur i regionen.

I den forbindelse ble det arrangert et arbeidsseminar for kommunestyret om «Framtidige tjenestetilbud» den 28. januar 2015 kl. 17 i kommunestyresalen i Åmot rådhus.

Arbeidsseminaret var et ledd i utarbeidelsen av en SWOT-analyse (vurdering av styrke/ svakhet og muligheter/begrensninger) av et utvalg av kommunens oppgaveportefølje.

Hensikten med analysen var å kartlegge hva som er hovedutfordringene i hver sektor med tanke på framtidig tjenesteproduksjon, herunder tilføring av aktuelle nye oppgaver.

Målet var å vurdere mulighetene for å opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet til innbyggerne med dagens kommunestruktur på en god nok måte, innen hvilke tjenesteområder det kan være formålstjenlig å samarbeide med andre kommuner og hvordan, og hvem det eventuelt er mest aktuelt å søke samarbeide med eller slå seg sammen med.

Gjennomføringen av arbeidsseminar med kommunestyret ble gjennomført slik at kommunestyret ble delt i fire grupper:

Rådmannen med støttefunksjoner

- innenfor Plan- og utredningsoppgaver, HR, Økonomi, Eiendomsforvaltning, Lokalpolitisk styring,

Oppvekst

- innenfor barnehage, skole, PPT/logopedi, samt kulturskole,

Helse og velferd

- innenfor Hjemmetjenester, Barnevern, Psykisk helse og rus, Rehabilitering og habilitering, Ø-hjelp – legevakt, Jordmortjeneste Miljørettet helsevern, Folkehelsesamarbeid og NAV

Samfunnsutvikling

- innenfor Landbruksforvaltning, Prosjektledelse, Byggesak/tilsyn, Eiendomsskatt, Brann- og redningstjeneste.

Sektorlederne var sekretærer for gruppene. Innledningsvis ble det holdt innlegg om kommunereformen av rådmannen, fylkesmannen og Lokalsamfunnsforeningen.

Det som kom fram i arbeidsseminaret ble senere fulgt opp av hver sektorleder med innspill til rådmannens saksutredning til politisk behandling 06.05.15.

Vurderingene tok utgangspunkt i kriteriene som er satt opp fra «Ekspertutvalget» for at kommunene i framtida skal kunne ivareta sine fire roller (demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver), og oppgaveløsningene som er knyttet til disse rollene:

Kommunens roller	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Tilstrekkelig distanse Økonomisk soliditet

		Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasser klima- og miljøhensyn. Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet.	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt selvstyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Møter våren 2015:

Arbeidet med kommunereformen, og vurderingen av framtidige tjenestetilbud, ble tatt opp som tema på februarmøtene i formannskapet og hovedutvalgene, og på dialogmøte med tillitsvalgte i mars. Kommunereformen vil også bli tatt opp som tema på ungdomsskolen og i ungdomsrådet utover våren, blant annet med utgangspunkt i et formidlingsopplegg for ungdom som er utformet av «Distriktssenteret» (*Kompetansesenteret for distriktsutvikling*).

Kommunestyret 06.05.15:

Åmot kommunes arbeid med kommunereformen fram til mai 2015 framgår av saksframlegg behandlet i dette møtet.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak:

1. *Åmot kommune anser det som et behov å få nærmere utredet hvordan utvikling av samarbeid mellom kommunene i Sør-Østerdalsregionen kan gjennomføres innenfor blant andre fagområdene eksempel: Post/ arkiv, Lønn, regnskap og fakturering, HR/personalforvaltning, Oppvekstkontor-PP- tjenester, Barneverntjenesten, Helsesøstertjenesten, Folkehelse, Kultur/kulturarrangementer, Plankontor, Landbruksforvaltning, Byggesak- og tilsynsforvaltning, Geodata og matrikkelføring samt Eiendomsskatt. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.*
2. *Når det gjelder kommunegrensene har det i mange år vært på tale at Steinvik-området, Sjølisand og Slettås med fordel kunne tillegges Åmot. Det har ikke på samme måte vært på Tale å legge deler av Åmot til andre kommuner. Åmot anser det som hensiktsmessig at disse grensejusteringene blir utredet nærmere. Initiativet til slike grensejusteringer må imidlertid komme fra innbyggerne i de berørte områdene.*
3. *Åmot kommune ser det som nødvendig å få utredet muligheter og utfordringer ved kommunereformen i vår region før vi tar noe endelig standpunkt. Åmot kommune registrerer at noen kommuner har nevnt Åmot som aktuell.*
4. *Åmot kommune mener prinsipielt at eventuelle forslag om endringer i kommunestrukturen bør legges ut til folkeavstemning. En folkeavstemning bør gjennomføres i tilknytning til et*

valg slik at valgdeltakelsen blir høyere i begge avstemninger. Innbyggerhøringer vil ikke kunne erstatte en folkeavstemning, men den kan gjøres i forkant.

5. *Ungdommen er også meget viktig å forholde seg til i forbindelse med kommunereformen. Åmot kommune anbefaler at det arrangeres et regionalt ungdomsseminar i regi av Regionrådet som del av oppfølgingen av møtet 22. mai 2015.»*

Innspillene ble oversendt Regionrådet for videre behandling.

22.05.15 - Møte i Regionrådet:

Regionrådet for Sør Østerdal vedtok 22.05.15 at flere ulike utredningsalternativer.

For utredningsarbeidet skulle følgende målsettinger ligge til grunn:

- Gode og likeverdige tjenester i kommunene
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og økonomiske robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

11.06.15 - AU-møte i Regionrådet

Behandler regionrådet prosessplan for gjennomføring av kommunereformen.

Kommunestyret 09.12.15

Ved behandlingen av budsjett 2016 vedtok kommunestyret blant annet følgende i pkt 14:

«Kommunestyret konstaterer at regionrådet har engasjert eksterne konsulenter for å utrede kommunesammenslåing i Sør-Østerdalen. Kommunestyret anser det for uaktuelt for Åmot å slå seg sammen med andre kommuner. Kommunene i Sør-Østerdal bør samarbeide om å løse oppgaver sammen i de tilfellene der det er hensiktsmessig. Det videre utredningsarbeidet i regi av regionrådet må først og fremst analysere hvordan samarbeidet nå fungerer og hvordan et slikt samarbeid kan utvikles til å bli bedre i framtida.»

Folkevalgtopplæring 10.02.16:

Med besøk og innledning om kommunereformen fra fylkesmannen i Hedmark.

Kommunestyret 17.02.16:

Kommunestyret behandlet høringsuttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet brev av 17.12.2015 - høring om forslag til nytt inntektssystem

Rapport - 01.03.16:

Rapport fra BDO om «Utredning av kommunestruktur i Sør-Østerdal», framlagt 01.03.16.

I Styringsgruppa for rapporten har, i tillegg til rådmennene i regionen, også representanter for tillitsvalgte deltatt.

Rapporten var vedlegg til sak i kommunestyret 03.05.16.

For Åmot kommunes del utreder rapporten, i tillegg til 0-alternativet følgende:

- SÅTE (Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal) med eventuelt Elverum og Rendalen.
- Elverum med eventuelt Åmot og Våler

Overordnet påpeker BDO følgende tre forhold som gjør at dagens kommunestruktur i regionen vil få utfordringer i framtida:

1. *Flere kommuner har utfordringer knyttet til størrelsen på ulike fagmiljøer i egen organisasjon.*
2. *Dagens kommuner er preget av en lav andel sysselsatte sammenlignet med gjennomsnittet for landet.*
3. *Flere kommuner har svak kommuneøkonomi.*

I utredningen er det sett på flere alternative kommunestrukturer i regionen, og ikke uventet er funnene at større kommuner potensielt reduserer sårbarheten til kommunene. Større kommuner vil i de fleste tilfeller bli preget av relativt store geografiske avstander. Det oppgis derfor som svært viktig at det vurderes hvordan eventuelle strukturendringer vil påvirke innbyggernes mulighet for påvirkning og de demografiske effektene av en endring.

Ut fra rapporten oppfattes avstandsproblematikken som gjennomgående for løsningsalternativene. Dessuten ser det ut som større fagmiljøer vil bli lettere å etablere, men dette kan også løses gjennom utvikling av kommunesamarbeidsløsninger.

Vurderingene i rapporten er gjort innenfor følgende fem områder:

1. Tjenesteproduksjon
2. Myndighetsutøvelse
3. Samfunns- og næringsutvikling
4. Lokaldemokrati
5. Økonomi

Myndighetsutøvelse oppgis som utfordrende for særlig små kommuner. BDO mener i rapporten at interkommunale samarbeidsløsninger har potensielle negative lokaldemokratiske sider. Om dette refereres til at myndighetsutøvelse gjennom «makt forsvinner ut av kommunestyrene», handler dette mer om den enkelte kommunes kunnskap, forståelse, struktur og orden i eierrollen i de ulike selskaper.

I avsnittet om samfunns- og næringsutvikling omtales en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet, men denne andelen har økt i positiv retning de seneste årene. Det bemerkes også en svak næringsutvikling og at sysselsettingsandelen ligger under landsgjennomsnittet.

Lokaldemokrati og nærhetsgevinster hører sammen. Dette omtales til fordel for de minste kommunene, da avstander blir kortere mellom innbyggere og lokalpolitikere. I rapporten påpekes at omfanget på det kommunale tjenestetilbudet i stor grad er styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen fri inntekter og utgjør rund 80 % av kommunens inntekter. Rapporten sier derimot ingen ting om at kommunenes økonomiske utfordringer kan henge sammen med økende oppgavemengde uten at penger følger med over tid. Dette har også lite med kommunestørrelse å gjøre.

Investeringsbehovene vil være de samme om kommunen er stor eller mindre. Behovet for tjenesteproduksjon til innbyggere vil være den samme uansett da kommunereformen i utgangspunktet ikke legger opp til at folk skal flytte, men faktisk bo der de bor i dag uavhengig av kommunegrenser. Det er i alle fall uttalt ønske om at reformen skal styrke lokalsamfunnene.

I rapportene omtales alternativene for Åmot kommune oppsummert slik:

I rapporten påpekes det at **0-alternativet** i dagens kommunestruktur ikke vil være hensiktsmessig som tjenesteproducent i framtida for noen av kommunen. Det tekkes særlig fram utfordringer omkring barnevernstjenesten og den økende eldrebølgen.

Utfordringene ligger i små fagmiljøer, begrenset kapasitet i egen organisasjon og utfordringer knyttet til rekruttering. Det er derimot stor vilje til å videreutvikle det interkommunale samarbeidet.

Det er også store utfordringer knyttet til økonomisk status da kommunen har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile og gode resultater over tid. Særlig gjelder dette investeringsbehovet innenfor eldreomsorgen.

I alternativet med **SÅTE (Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal) med eventuelt Elverum og Rendalen** vil kommunen fortsatt bli omlandkommune med relativt mange innbyggere.

Det vil være bedre kapasitet innenfor barnehage og grunnskole, men det vil fortsatt være utfordringer knyttet til eldrebølgen. Selv om det er relativt god kompetanse innenfor de fleste områder i dag, vil en større kommune kunne skape mer spesialiserte fagmiljøer.

Større politisk mulighetsrom og større muligheter for frikjøp av politikere. Lite behov for interkommunalt samarbeid. På grunn av distanseutfordringer vil det være større behov for medvirkningsalternativ.

I alternativet med **Elverum med eventuelt Åmot og Våler** vil kommunen ha bedre kapasitet enn dagens situasjon, og vil få betydelig kapasitet til å håndtere fremtidig eldrebølge. Når det gjelder kompetanse og kapasitet blir situasjonen den samme som i alternativet over. I forhold til tjenesteproduksjon vil avstandsproblematikken fortsatt være den samme, men det vil kunne legge til rette for større valgfrihet innenfor pleie- og omsorg. Kommunen blir en robust kommune med betydelig befolkningsgrunnlag og kortere avstander enn i alternativet over. Som demokratisk arene blir forholdene de samme som i alternativet over.

Møte i Eldrerådet 06.04.16:

Eldrerådet hadde satt kommunereformen på dagsorden i sitt møte 06.04. Rådet utarbeidet en uttalelse om kommunereformen. Uttalelsen er vedlagt.

Åpent regionmøte for tillitsvalget 20.04.16:

Fagforbundet i Hedmark arrangerte et åpent møte om kommunereformen- «Kommunereformen er svaret, hva er spørsmålet?». Her deltok tillitsvalgt og ansatte fra regionen.

Etter dette ble det fremmet en uttalelse fra Fagforbundet Sør- Østerdal vedrørende kommunereformen og rapport fra BDO. Uttalelsen følger vedlagt.

Innbyggerundersøkelse - gjennomført i ukene 15 og 16

Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført som en telefonundersøkelse i perioden 13. - 25. april med 300 respondenter. Målgruppa var innbyggere i Åmot kommune fra 15 år og oppover.

Svarene er gitt av 148 kvinner og 152 menn, hvorav 156 var over 60 år og 144 under. Resultatet viser at nesten 6 av 10 ønsker at Åmot skal bestå som egen kommune.

58 % ønsker at Åmot skal bestå som egen kommune, 19 % ønsker at Åmot skal slå seg sammen med andre kommuner og 23 % svarte «vet ikke».

Dette fordeler seg mellom kvinner og menn slik:

Kvinner: 18 % slå seg sammen - 60 % bestå - 22 % vet ikke

Menn: 19 % slå seg sammen - 57 % bestå - 23 % vet ikke

91 % er for folkeavstemming dersom sammenslåing blir aktuelt.

Undersøkelsen viser også at 6 av 10 kjenner til at Åmot kommune samarbeider med andre kommuner, dvs 62 %. 4 av 10 kjenner ikke til dette eller vet ikke.

57 % tror samarbeid med andre kommuner gir best tjenester. 18 % tror sammenslåing gir best tjenester, mens 25 % sier vet ikke/spiller ingen rolle. Det vises til vedlegg.

Kommunestyret 03.05.16:

Kommunestyret behandlet sak om kommunereformen og videre prosess. Saksframlegget hadde historisk informasjon slik at nyvalgt kommunestyre skulle bli informert om hva som har skjedd fram til nå i prosessen.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak:

1. *Kommunestyret vedtar vedlagte framdriftsplan.*
2. *Det avholdes åpent møte i siste halvdel av mai med ekstern innleder og lokal partilederdebatt.*
3. *Ungdommen involveres i prosessen gjennom Ungdomsrådet.*
4. *Det gjennomføres eventuelt en folkeavstemming etter 1. oktober 2016.*
5. *Det bør arbeides aktivt med informasjon ut til befolkningen om kommunereformen. Det bør innarbeides ytterligere informasjonsmøter for befolkningen om kommunereformen i framdriftsplanen. Og ungdom bore i større grad involveres utover bare ungdomsrådet. Det nedsettes en arbeidsgruppe med en representant fra hvert parti i kommunestyret, i tillegg utpeker rådmannen en person fra administrasjonen.*

Åpnet møte 23.05.16:

Det gjennomføres åpent møte for innbyggere om kommunereformen med eksterne innledere og lokal partilederdebatt.

Andre møter/aktiviteter i perioden hvor kommunereformen har vært tema:

Det har blant annet vært avholdt debattmøter i Åmot om kommunereformen 30.01.15 med Gunnar Gundersen (H). og 09.09.15 med Knut Aarbakke (Akademikerne) sammen med ordfører.

Nytt inntektssystemet

I Kommunal rapport hadde Jan Inge Krossli den 11.05.16 en artikkel om «Slik slår nytt inntektssystem ut». Da artikkel gir en ryddig oversikt over konsekvensene av «nytt inntektssystem» gjengis den her:

«Kommunaldepartementet har nå anslått de samlede virkningene av det nye inntektssystemet. Etter at regjeringspartiene 21. april ble enige med Venstre om endringer i inntektssystemet, har både Kommunaldepartementet og KS laget foreløpige beregninger av hvordan det vil slå ut for den enkelte kommune.

I kommuneproposisjonen har departementet laget en tabell med de samlede fordelingsvirkningene av endringene som foreslås i inntektssystemet. Dette er det mest fullstendige anslaget det er mulig å lage nå, men heller ikke den er helt komplett.

To endringer ble stortingspartiene enige om å utforme ferdig fram til statsbudsjettet i oktober, men hovedretningen her er klar.

For det første kan storbytilskuddet bli noe endret, slik at det gis etter flere kriterier enn bare antall innbyggere. For det andre skal det nye tilskuddet til kommuner som slår seg sammen og får mer enn om lag 10.000 innbyggere utformes i detalj. Det skal settes av 200 millioner kroner årlig til dette. Hvor mye hver kommune får, avhenger av hvor mange som slår seg sammen.

Kommuner som velger å slå seg sammen, skjermes mot endringene i inntektssystemet. De beholder basistilskudd og regionalpolitiske tilskudd på dagens nivå i 15 år, pluss en nedtrapping i fem år, gjennom inndelingstilskuddet. Dette er ikke tatt med i tabellen.»

Her er tabellen for Hedmark hentet ut:

Knr	Kommune	Nye kostn.nøkler	Gradert basistilsk.	Regionalpol. Tilsk.	Total ford. Virk.	Innt.gar.-ordningen	Første års virkn.
0425	Åsnes	3879	-2518	696	2057	-363	6744
0426	Våler	1872	-2816	-800	-1740	421	1213
0427	Elverum	21	-374	312	-21	-998	12871
0428	Trysil	-1084	-361	302	-1143	-315	2930
0429	Åmot	129	-1698	18	-1551	0	1426
0430	Stor-Elvdal	1019	636	39	1694	-126	3318
0432	Rendalen	362	458	28	846	-90	2015
0434	Engerdal	-995	330	20	-644	171	435
0436	Tolga	56	-1136	25	-1055	479	530
0437	Tynset	946	-2114	289	-879	-267	2570
0438	Alvdal	1896	-1758	-1606	-1468	626	774
0439	Follidal	751	388	24	1163	-77	2153
0441	Os	904	-1724	30	-790	98	637
0402	Kongsvinger	7242	-787	3290	9745	-858	20831
0403	Hamar	12625	1283	448	14356	-1433	32862
0412	Ringsaker	-504	2923	504	2957	-1613	23791
0415	Løten	1699	-3466	325	-1442	-362	3240
0417	Stange	2542	-420	300	2422	-961	14830
0418	Nord-Odal	3831	-2605	-267	954	-246	4133
0419	Sør-Odal	-195	-2590	835	-1950	-374	2886
0420	Eidskog	2544	-2917	162	-205	-299	3644
0423	Grue	1480	-2727	-379	-1621	-68	1553

«Dette viser tabellen

Kommunaldepartementet understreker at tabellen må ses på som en illustrasjon av virkningene, som et anslag. I kommuneproposisjonen er det oppgitt tall per innbygger. Vi har regnet det om til tall per kommune, for å gjøre tabellen mer sammenlignbar med tidligere beregninger som er gjort.

Den første kolonnen etter kommunenavnet viser fordelingsvirkningen av forslaget til ny kostnadsnøkkel for kommunene. De er beregnet på kriteriedata og utgiftsbehov fra 2014.

Den andre kolonnen viser den isolerte effekten av det graderte basiskriteriet. Basistilskuddet vil med denne modellen utgjøre en mindre andel av rammetilskuddet til kommunene. Det resterende beløpet er fordelt på alle kommuner med et likt beløp per innbygger.

Den tredje kolonnen viser fordelingsvirkningene av forslag til endringer i de regionalpolitiske tilskuddene og småkommunetilskuddet. I forhold til i 2016 er disse tilskuddene redusert med i underkant av 80 millioner kroner, og dette beløpet tilbakeføres til innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger (15 kroner).

Den fjerde kolonnen viser den totale virkningen av endringene i inntektssystemet, og er summen av de tre foregående kolonnene.

Den femte kolonnen viser den isolerte effekten av inntektsgarantiordningen. Denne ordningen skal skjerme kommunene mot en brå nedgang i rammetilskuddet. Den sikrer at nedgangen ikke skal

være større enn 300 kroner per innbygger under den gjennomsnittlige veksten på landsbasis. Dette gjør at effekten av det nye inntektssystemet spres over flere år.

Den siste kolonnen viser førsteårsvirkningen av det nye inntektssystemet, inkludert inntektsgarantiordningen og anslått vekst i frie inntekter neste år. Veksten i frie inntekter er anslått til 3,45 milliarder kroner, og den er fordelt med et likt beløp per innbygger (668 kroner). Med inntektsgarantiordningen og veksten i de frie inntektene neste år, får alle kommuner en vekst i inntektene neste år.

Tjenestene viktigst

Avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre modererte regjeringens forslag. I tillegg jevnnes effekten ut over flere år av inntektsgarantiordningen (se forklaring over).

Kommunalminister Jan Tore Sanner (H) mener endringene i inntektssystemet ikke bør være det viktigste når kommunene skal ta sin beslutning om sammenslåing.

– Økonomisk vil det bety mye for en kommune om den velger å gå sammen med andre eller stå alene. Men jeg mener sterkt at det er andre forhold som bør være viktigere når lokale folkevalgte skal ta stilling til sammenslåing. Det viktigste er hvordan de kan sikre gode tjenester til innbyggerne i tiårene som kommer, og om de kan legge bedre til rette for samfunns- og næringsutvikling i en større kommune. Den viktigste grunnen til at vi endrer inntektssystemet er at det har vært en barriere mot sammenslåing. Vi fjerner hindre for å gå sammen, sier Sanner.

På pressekonferansen understreket han på nytt at de økonomiske gulrøttene for sammenslåing går ut på dato.

– Det er svært gunstige tilskudd til kommuner som slår seg sammen. Og jeg vil si det så tydelig: Nå går toget. Det vil ikke være mulig å opprettholde så gunstige ordninger når det økonomiske handlingsrommet blir mindre.

Endringene i inntektssystemet

Alle kommuner får nå beholde halve basistilskuddet på 13,3 millioner per kommune, mens den andre halvparten graderes etter et avstandskriterium.

I det nye inntektssystemet vil kommuner som har så store avstander at de er «ufrivillig små» fortsatt få fullt basistilskudd. Kommuner i mer tettbygde strøk, som velger å forbli små, vil få redusert basistilskuddet. Argumentet er at de kan velge å slå seg sammen for å redusere sine smådriftsulemper.

Dagens regionalpolitiske tilskudd videreføres, men innretningen endres noe. Tre distriktstilskudd blir til to; ett for Sør-Norge og ett for Nord-Norge. Dagens småkommunetilskudd, som går til alle kommuner med under 3.200 innbyggere, blir en del av de to regionale tilskuddene. Det skal målrettes mot kommuner med reelle distriktsutfordringer, målt etter distriktsindeksen, og gis mer per innbygger og mindre per kommune.

Som tidligere beregninger viser departementets tabell at litt over halvparten av kommunene taper på det nye inntektssystemet, mens de andre vinner. Blant vinnerne er folkerike kommuner, men også kommuner med store avstander og andre som har store distriktpolitiske utfordringer. I sum får de folkerike kommunene mest, men per innbygger får de små mest.»

I det opprinnelige forslaget til endringer i inntektssystemet ble det foreslått at basistilskuddet skulle fordeles ved bruk av det foreslåtte «strukturkriteriet» i sin helhet. Ved å anvende den mest ytterliggående grenseverdien for reiseavstand (25,4 km) for å nå 5.000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser, vil det gi en reduksjon i basistilskuddet på tkr 3.768 for Åmot sin del.

I forliket mellom H, FrP og V er det enighet om å moderere dette slik at **kun halvparten** av basistilskuddet skal fordeles etter «strukturkriteriet», mens den andre halvparten skal beholdes som

nå. Dette må bety at den negative effekten for Åmot basert på forliket blir mindre, gitt at den mest ytterliggående grenseverdien for reiseavstand legges til grunn. Se tabellen over.

Ved å anvende den minst ytterliggående grenseverdien for reiseavstand (13,3 km) for å nå 5.000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser, ville Åmot få tkr 1.483 mer i basistilskudd. Dersom dette alternativet for grenseverdi legges til grunn må det da bli slik at denne «merverdien» blir redusert.

Dersom grenseverdien for reiseavstand for å nå 5.000 innbyggere uavhengig av kommunegrenser, blir lagt et sted mellom det mest og minst ytterliggående alternativet, vil sannsynligvis ikke de endringene det nå er forlik om påvirke basistilskuddet vesentlig.

Det ser ellers ut til at regjeringen nå er mer åpne på at endringene i inntektssystemet skal brukes bevisst for å fremtvinge kommunesammenslåinger, og det er foreslått å gi et «inndelingstilskudd» over en 15 årsperiode til kommuner som slår seg sammen.

Som et eksempel vil de 4 kommunene på Hedemarken kunne få et slikt tilskudd på kr 500 mill (HA 14.04.16). Fordelt på 15 år og 90.000 innbyggere vil dette gi kr 370 pr innbygger pr år.

Om dette er mye eller lite - ja det må vurderes.

Det er ellers flere gulrøtter i forliket som ikke har noe med inntektssystemet å gjøre:

- Tilskudd til infrastrukturtiltak i kommuner som slår seg sammen
- Statlige arbeidsplasser flyttes til distriktene (= til kommuner som slår seg sammen?)
- NAV-oppgaver overføres til kommunene

Det som er den største endringen i inntektssystemet er at det vil bli innført en gradering av basistilskuddet.

Det er «strukturkriteriet» (nytt begrep) som skal benyttes til å gradere kommunens basistilskudd.

Mens alle kommuner i dag får et fullt basistilskudd, 13,2 mill. kroner i 2016 (fast tilskuddsbeløp pr kommune), vil bruken av et strukturkriterium medføre at kommunen vil få mellom 0 og 13,2 mill. kroner i basistilskudd. Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet.

Strukturkriteriet går ut på at det fastsettes en avstand for hvor langt man må kjøre fra en krets i en kommune for å nå 5.000 innbyggere, uavhengig av kommunegrenser. Basistilskuddet vil bli gradert ut fra hvor lang avstand dette vil være.

Dette er komplisert men er å forstå slik at **effekten av forslaget om gradert basistilskudd ville i det opprinnelige forslaget fra regjeringen utgjøre ca 4,0 mill noe som ble betydelig redusert i forliket med Venstre.** Tallene varierer i ulike artikler/oversikter, men en kan si at **effekten av endringene knyttet til endringer i fastsettelsen av basistilskudd vil utgjøre et beløp i størrelsesorden kr 1,5 – 2,0 mill.** I tillegg vil det bli gjort endringer i kostnadsnøkler som bestemmer hvor mye vi vil få i utgiftsutjevning, men dette ser ut til å gi marginale utslag.

Endringene i inntektssystemet vil nok ikke være dramatiske for Åmot kommune det første året, men det kan få større utslag senere. Det vet vi lite om pr nå.

Kriterier som skal vurderes

Ekspertutvalget for kommunereformen satte opp 10 kriterier som alle kommuner ble bedt om å vurdere. Kriteriene var følgende:

1. Tilstrekkelig kapasitet

Kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene.

2. Relevant kompetanse

I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.

3. Tilstrekkelig distanse

Kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.

5. Økonomisk soliditet

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

6. Valgfrihet

Innbyggerne vil i større grad kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Kommunene må ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.

8. Høy politisk deltakelse

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.

9. Lokal politisk styring

Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.

10. Lokal identitet

Det er etter utvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.

11. Bred oppgaveportefølje (kriterium rettet mot staten)

Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Utvalget tar til følge signalene fra regjeringen om at nye robuste kommuner skal tilføres flere oppgaver, og mener i utgangspunktet at flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.

12. Statlig ramkestyring (kriterium rettet mot staten)

Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver. En kommunestruktur med større og mer robuste kommuner vil etter utvalgets vurdering redusere dagens behov for detaljert statlig styring.

Nærmere vurdering av framtidige tjenestetilbud (framgår av sak fra 06.05.15) :

Vurderingene er systematisert med utgangspunkt i «Ekspertutvalgets» kriterier for god kommunestruktur og oppdaterte i forhold til dagens situasjon:

Hver sektor har svart opp punktene 1 - 5 (i kriteriene over).

Rådmannen med stab- og støttefunksjoner

Rådmannens ledergruppe består av sektorledere, assisterende rådmann/sektorleder stab-støtte og økonomisjef. Kommunen gjennomfører kontinuerlige innovasjons- og forbedringsprosesser for å fornye og utvikle kommunen, for å sikre og videreutvikle forsvarlig drift og bidra til et bærekraftig tjenestetilbud i tråd med nasjonale føringer.

Under funksjonen ligger også Ass.rådmann/Sektorleder for stab-støtte med Enhet for HR og lønn og Enheten for interne tjenester, i tillegg til politisk sekretariat.

Innenfor Enhet for interne tjenester ligger Dokumentsenter, Avdeling for miljøservice og Avdeling for drift, vedlikehold og service (DVS) som er knyttet til kommunens bygg og eiendommer.

Enhet for Økonomi, omfatter controller, budsjett, regnskap, innkjøp, kommunal fakturering og generell økonomisk rådgivning internt i kommunen. I tillegg er skatteoppkreving tillagt økonomienheten.

1. Tilstrekkelig kapasitet

HR dekker den strategiske HR-rollen, samtidig som lønnsområdet er lagt under HR. Innenfor området dekkes overordnet ansvar for rekruttering, arbeidsgiverrolle, internkommunikasjon, personalarbeid, ressursplanlegging og organisasjonsutvikling. Området er profesjonalisert for å kunne møte framtidens utfordringer, men knappe ressurser er utfordrende. HR har en nøkkelrolle i

forhold til en hver tid å kunne tilpasse organisasjonenes kapasitet og kompetanse i en omskiftelig tid.

Innenfor Enhet for interne tjenester er det manglende kapasitet i forhold til lovpålagt oppgaveportefølje, herunder internkontroll og HMS, et stort vedlikeholdsetterslep på bygg, anlegg og eiendommer, samt høy prosjektaktivitet med de kapasitetsutfordringer det medfører.

I Enhet for Økonomi er det et bredt spekter av arbeidsoppgaver, og det kan oppleves knapphet på kapasitet innenfor det enkelte området, særlig ved fravær.

2. Relevant kompetanse

Innenfor Enhet for interne tjenester har det også vært kapasitet- og kompetansemangel på kvalifiserte saksbehandlere, blant annet i forhold til salg og utleie av kommunale eiendommer, kontrakter, avtaler, internkontroll og HMS, tilsyn, innkjøp iht. lov om off. anskaffelser, sikkerhet og sikkerhetssystemer mv., men her er kvalifisert personell nå på plass.

Dokumentsenteret har pr i dag ingen som innehar relevant arkivfaglig utdanning på universitet-/høgskolenivå.

Til Enhet for økonomi er det generelt vanskelig å rekruttere relevant kompetanse.

Dette oppleves særlig sterkt i mindre kommuner som Åmot. Det kan derfor være en utfordring å opprettholde og videreutvikle tjenestetilbudet og kvaliteten i arbeidet som egen kommune.

3. Tilstrekkelig distanse

Enhet for økonomi er tillagt innfordringsoppgaver knyttet til kommunale krav og skatt.

Saksbehandlere som utfører disse oppgavene, særlig dersom de er bosatt i kommunen, kan tidvis oppleve at det er for kort distanse til innbyggere som blir utsatt for at kommunen f.eks. må gå til rettslige skritt for å innfordre sitt utestående. Det samme vil kunne gjelde for saksbehandlere som utfører arbeidsgiverkontroll og annen myndighetsutøvelse.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Fra 01.01.2015 ble Trysil kommune vertskommune for det tidligere SÅTE-IKT samarbeidet (Trysil, Engerdal, Stor-Elvdal og Åmot).

HR samarbeider i et uformelt nettverk i Sør-Østerdal, og har innført nytt HRM-system. Blant annet på grunn av dette er området lønn lagt under HR.

For å utnytte kapasitet og kompetanse best mulig er det en fordel å ha fagene som ligger innenfor Enhet for økonomi samlet i en enhet. Åmot kommune er egnet for å ivareta en fellesfunksjon for dett fagområdet enten i form av en vertskommunemodell eller i en evt. sammenslått kommune.

5. Økonomisk soliditet

Etterslepet på bygningsteknisk vedlikehold er stort, og uten økt bevilgning kan det forventes at kritiske situasjoner kan oppstå. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.

Oppvekst

Oppvekst omfatter sektorleder og skolekoordinator samt enhetsområdene Trollhaugen barnehage, Skyssveien barnehage, Birkebeineren barnehage, Deset oppvekstsenter, Osen oppvekstsenter, Rena skole og Åmot ungdomsskole.

Sektoren er stor og forbruker over 30 % av kommunens driftsbudsjett.

1. Tilstrekkelig kapasitet

Åmot kommune har per i dag god kapasitet til å drifte sine skoler og barnehager. På barnehagesiden er det per i dag overkapasitet. Vi har redusert kapasiteten med en avdeling i en barnehage.

Skolebyggene i sentrum rustes opp i henhold til de krav som stilles til moderne skolebygg. I tillegg bygges det nytt idrettsbygg i tilknytning til barneskolen.

2. Relevant kompetanse

Det går greit å skaffe kvalifisert arbeidskraft i skoler og barnehager. Vi har noen utfordringer med å oppfylle de krav sentrale myndigheter stiller til kompetanse hos lærere som skal undervise i norsk, matematikk og engelsk på ungdomstrinnet (minst 60 studiepoeng). Målrettet rekruttering og økt satsing på videreutdanning vil rette på dette.

I våre små enheter vil det, særlig ved et synkende elevtall, være vanskelig å dekke krav sentrale skolemyndighetene stiller til kompetanse hos lærerne som skal undervise. Større enheter er mer robuste i så måte.

3. Tilstrekkelig distanse

I tillegg til å drive et faglig utviklingsarbeid er den enkelte kommune per i dag også tilsynsmyndighet innenfor barnehageområdet. I små kommuner kan det være en utfordring å skape den nødvendige distansen som kreves for å være en objektiv tilsynsmyndighet.

Helse og velferd

Sektor for Helse/velferd er inndelt følgende områder: sektorleder, stab med følgende merkantile tjenester: husbankens ordninger (etableringslån, startlån, bostøtte osv.), serveringsbevillinger, skjenkebevillinger, saksbehandling, tobakkskadeloven (oppfølging røykeforbud på serveringssteder), E-helse koordinator, utviklingskoordinator og tjenestekontor (behandling av søknader om sektorens tjenester), samt enhetsområdene forebygging og behandling, demensomsorg, habilitering/rehabilitering/somatikk og hjemmetjenester.

Sektoren er stor og den forbruker over 42,3 % av kommunens driftsbudsjett.

Sektoren er også kompleks, og favner fra arbeid med barn og unge, via voksnes ofte mer tilfeldige kontakter med sektoren til en aldrende befolknings økende helse- og omsorgsbehov. Den skal ta hensyn til folks kroppslige, mentale, sosiale og åndelige situasjon. Samtidig spenner den fra den individuelle behandling til folkehelsen, fra omsorg i livets siste fase til direkte forebygging. Ikke minst forventes det at den i Åmot også er aktivt tverrsektoriell i sin holdning og sitt bidrag.

1. Tilstrekkelig kapasitet

Gjennomgående er det tilstrekkelig kapasitet og kvalitet på tjenestene, men det er et meget variert og omfattende tjenestetilbud. I perioder er det mangel på nok ressurser i saksbehandling innen barnevern. Vi har et godt fokus på habilitering og rehabilitering, men det krever at hverdagsrehabilitering iverksettes tidlig for å oppnå de beste resultater for bruker, samtidig som vi får en samfunnsøkonomisk gevinst. Det er en god drift legetjenesten i Åmot, men det vil sannsynligvis være fordeler ved samarbeid med andre kommuner ved at man får flere kollegaer å spille på og dermed ikke får en så sårbar drift ved fravær. Interkommunalt samarbeid innen jordmortjenesten er under utredning.

2. Relevant kompetanse

Det er rimelig høy kompetanse på flere områder. Flere ansatte har fullført eller er i ferd med å fullføre videreutdanninger på flere fagfelt. Helsesøstertjenesten og barnevern er styrket personellmessig. Psykisk helse og rus er styrket med ruskonsulent og koordinerende tillitsperson. Kommunen har også fått tilskudd til psykologstilling. Dette vil være med å styrke det forebyggende arbeidet.

Hjemmetjeneste i Åmot er en robust tjeneste, har god faglig kompetanse. Utviklingspotensial i forhold til mer faglig aktiv profil, samt utvide med tjenester til nærliggende kommuner.

Samarbeid med andre. Det hadde vært ønskelig med en høyere andel med vernepleierkompetanse i bofellesskapene. To av fem leger har oppnådd en alder slik at de kan si nei til deltakelse i legevakt og en tredje vil om et par tre år også ha denne muligheten. Dette er en trussel for fortsatt å kunne

dekke en flerdelt legevakt i egen kommune. Da kommunelege I velger å gå av med alderspensjon eller trappe ned, mister vi også kompetansen innen miljørettet helsevern. Det er god kompetanse på barnevern, og det er fokus på etterutdanning for å møte nye utfordringer. Kompetanseutfordringene kan også synliggjøres i rekrutteringen av spesialisert arbeidskraft innenfor barnevern.

Det er mangel på spesialkompetanse på psykolognivå. Der kjøpes det en del eksterne tjenester. Både antall saker og vanskelighetsgraden og kompleksiteten i disse har økt. Små kommuner har ofte snever kompetanse innenfor ett eller flere ledd i det kommunale hjelpeapparatet. Dette gjelder også for Åmot, og innebærer dermed at vi må kjøpe ekstern kompetanse. Antall stillingshjemler har ikke økt i takt med økt saksmengde, og heller ikke graden av samarbeid mellom de ulike leddene eller kommunene. Mangel på et bredt fagmiljø skaper utfordringer i forhold til rekruttering og kan også utfordre rettssikkerheten hos brukerne i de små kommuner. Kompetanseaspektet synliggjøres også gjennom psykiatrireformen, som forutsetter at personer med komplekse og sammensatte diagnoser skal kunne bosette seg i nærmiljøet.

3. Tilstrekkelig distanse

Dette kan være vanskelig i små kommuner og et vanskelig felt, men så vel habilitet som «utenom-profesjonell» kunnskap i «små-samfunn», er en tilbakevendende utfordring som krever årvåkenhet i det daglige arbeid og etisk refleksjon over tid. Dette fordi man kan fange opp forhold som berører sektoren gjennom mange forskjellige «kanaler». På den annen side er terskelen mange ganger lavere og forståelsen av sammenhenger større i et lite lokalsamfunn.

Det er likevel en utfordring at det ikke er nok distanse mot befolkningen i saksbehandling, særlig innen barnevern.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

I all hovedsak er det robuste tjenesteområder som er omstillingsdyktige ved endret brukerbehov og endrede forutsetninger. Tverrfaglige samhandling innen sektoren har hatt en utvikling i riktig retning, men det er fortsatt ønskelig med en mer helhetlig tjeneste og større faglig samarbeid.

Rus og psykiatri bør samlokaliseres under samme tak, da det her i stor utstrekning kreves samarbeid om brukere. Innen barnevern vil det oppnås vesentlige stordriftsfordeler ved samarbeid med andre.

5. Økonomisk soliditet

Økt behov for tjenester over tid vil måtte føre til rammeøkning. Dette gjelder spesielt for hjemmetjenesten, og mindre fagområder/avdelinger som er veldig sårbare med få ressurser. Barnevernet har store svingninger i arbeidsmengden, som gir store enhetskostnader. Det er viktig at vi dreier omsorgen til mer forebyggende arbeid, og satser på hverdagsrehabilitering, for å avdekke hvilke muligheter brukeren selv har til å bidra aktivt med å gjenopprette eller øke tidligere funksjonsnivå. Hverdagsrehabilitering medfører en dreining fra kompenserende tiltak til aktivisering og egenmestring.

6. Valgfrihet

Det er ikke valgmulighet til det offentlige tjenestetilbudet innen sektoren, bortsett fra innen fysioterapi hvor vi har to privatpraktiserende fysioterapeuter i tillegg til den kommunale virksomheten. Det er valgfrihet i valg av fastlege, da alle fastlegene har ledig kapasitet på listene sine.

Samfunnsutvikling

Sektor for samfunnsutvikling omfatter sektorleder, stab (næring og bosetningsarbeid, eiendomsskattekontor, prosjektarbeid, og merkantil støtte for hele sektoren), samt enhetsområdene Landbruk, Brann og redning, Teknisk drift, Plan, Byggesak og Geodata, Kultur og NAV.

Foruten drift og vedlikehold har sektoren kommunens forvaltningsansvar etter mer enn 30 særlover med forskrifter i tillegg til at det ofte forekommer krevende prosjekt- og utredningsarbeid.

1. Tilstrekkelig kapasitet

Kommunen har mangel på saksbehandlerkapasitet på byggesak, tilsyn og NAV. Dette er på byggesak og tilsyn særlig merkbart i deler av året, men effekten forplanter over hele året. På NAV medfører dette utfordringer med å ha tett oppfølging av brukere. På øvrige områder med myndighetsutøvelse er saksbehandlerkapasiteten ved normal drift i større grad tilstrekkelig det meste av året, men påvirkes ved sykdom og ferieavvikling. Innenfor enheten Kultur, er kapasiteten marginal, og det gjør at man mister den ønskede fleksibiliteten som er nødvendig for å kunne gjennomføre arrangementer og markeringer som forventes av samfunnet. Kapasiteten er en begrensende faktor i forhold til samfunnsutviklingsarbeidet. Arbeidsporteføljen blir svært bredspektret, og dette kan være negativt for kvaliteten i arbeidet. Innen samfunnsplanleggingen er kapasiteten tilstrekkelig, men påvirkes mye av pågående kommuneplanarbeid. Samtlige områder innen sektoren påvirkes negativt ved sykefravær og lengre permisjoner, spesielt innen myndighetsutøvelsen, og tjenesteleveransen på kultur. Dette har sammenheng med begrensede muligheter til å ansette og følge opp vikarer.

2. Relevant kompetanse

Sektoren har i dag god fagkompetanse. Realkompetansen er også høy, og det er stor blanding av eldre erfarne medarbeidere, og yngre godt skolerte medarbeidere. Selv med små fagmiljøer på de enkelte fag, så kompenseres dette i en viss grad med et arbeidsmiljø med stor takhøyde og god gjensidig læring. Dette gjør seg gjeldende med tanke på å beholde relevant kompetanse i organisasjonen. Rekruttering derimot, har vært og vil være utfordrende i kommuner av Åmots størrelse. Lønnsnivået i Åmot ligger lavere enn sentrale kommuner på Østlandet, men ikke lavere enn de mindre nabokommunene. De største utfordringene ligger likevel i små fagmiljøer, som ikke gjør oss tilstrekkelig attraktive for potensielle søkere. Videre er ulemper med pendling til Åmot merkbart, da stadig flere velger å bosette seg/eller bor i Elverum og Hamar.

3. Tilstrekkelig distanse

Befolkningsgrunnlaget sektoren leverer tjenester til er lite, og det er viktig å ha fokus på å ha tilstrekkelig distanse til våre kunder i myndigutøvelsen. Dette er det godt fokus på, og dette støttes opp med at mange av saksbehandlere ikke er bosatte i kommunen, og derfor har lite nettverk i kommunen. Innenfor tjenesteproduksjonen vil det i mange sammenhenger være positivt at det er kort vei mellom mottaker og tjenesteyter, eksempelvis på kultur.

Sektoren leverer i dag tjenester til alle innbyggere, og en del tjenester og myndigutøvelse er mindre avhengige av geografisk distanse. Noen funksjoner knyttet til myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling følges opp der aktiviteten er, og da er dagens kommunegrenser innenfor akseptabel avstand.

4. Effektiv tjenesteproduksjon

Med stadig større begrensninger i økonomi, og manglende rom for å øke kapasitet, så har det blitt prioritert å kompensere dette gjennom effektivisering av tjenesteproduksjonen og myndighetsutøvelsen. Samarbeid om, og evt. salg av tjenester kan være bidrag til en mer effektiv tjenesteproduksjon, pga. mulighet til økt profesjonalisering.

5. Økonomisk soliditet

Sektorens disponeringer til veivedlikehold, både sommer og vinter, er for knappe til å hindre forfall av kommunens veinett. Etterslep på reasfaltering skyves foran i tid. Vintervedlikeholdet er sårbart i forhold til snørike vintre, og merforbruk vil direkte påvirke sommervedlikehold av veier og grøntområder.

For kultur er det en særlig utfordring å vedlikeholde og oppgradere teknisk utstyr i kulturhuset.

Sektoren opplever at ressursene på sektoren for øvrig er marginale, og fremstår som en begrensning i forhold til kvalitet og tid på tjenestene. Salg av kompetansetjenester kan være aktuelt for enkelte fagområder, men vil påvirke egen tjenesteproduksjon.

Felles sektorovergrepene vurderinger til kriteriepunktene 6 -10

Til pkt. 6 - Valgfrihet

Slik rådmannen ser det er kvaliteten og likebehandlingen av innbyggerne det som er mest avgjørende. Som det framgår av vurderingene som er gjort for de ulike sektorområdene, er det aktuelt å utrede alternative samarbeidsformer for flere fagområder for å møte framtidens utfordringer på en god måte.

Mer om samarbeidsområder er omtalt i eget avsnitt under.

Til pkt. 7 - Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Rådmannen kan slutte seg til at kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling vil være viktigere å vurdere av mindre kommuner i mindre sentrale sterk. Det er likevel et faktum at kollektivtrafikk og digital infrastruktur er en avgjørende faktor for en kommune som Åmot.

Til pkt. 8 - Høy politisk deltakelse

Rådmannen har ingen bestemte oppfatninger av dette, men vil likevel hevde at både svært store kommuner, og kommuner med få innbyggere, kan være en demokratisk utfordring.

Til pkt. 9 - Lokal politisk styring

Rådmannen er bekymret for hvordan kommunen i framtida skal kunne opprettholde tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse i sin saksforberedelse. Sakene blir stadig mer komplekse og det kreves stadig mer spesialkompetanse som kommunen ikke besitter, samtidig som økonomien ikke tillater rekruttering av nye stillinger for å dekke dette behovet. Analysene som er gjort for de ulike sektorene, peker i mange sammenhenger på samarbeidsløsninger med andre kommuner som måte å kompensere for manglende kapasitet og kompetanse, men også kommunalt samarbeid krever administrativ kapasitet i den enkelte kommune. Erfaring fra andre kommuner tilsier at interkommunalt samarbeid kan bli problematisk både administrativt og demokratisk, dersom myndighetsutøvelsen ikke følges opp med kunnskap om, forståelse av, struktur og orden i eierrollen i de ulike selskaper.

Til pkt. 10 - Lokal identitet

Som kommentar til dette kan det også være belegg for å hevde at identitet og lokal tilhørighet ikke først og fremst er knyttet til en kommune for alle, men like mye til ei bygd, en bydel eller et annet geografisk område.

Vurdering av kommunesamarbeid og kommunestruktur

Kommunestyret vedtok i sitt møte 06.05.15 følgende:

«Åmot kommune anser det som et behov å få nærmere utredet hvordan utvikling av samarbeid mellom kommunene i Sør-Østerdalsregionen kan gjennomføres innenfor blant andre fagområdene Post/ arkiv, Lønn, regnskap og fakturering, HR/ personalforvaltning, Oppvekstkontor-PP- tjenester, Barneverntjenesten, Helsesøstertjenesten, Folkehelse, Kultur/ kulturarrangementer, Plankontor, Landbruksforvaltning, Byggesak- og tilsynsforvaltning, Geodata og matrikkelføring samt Eiendomsskatt. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene,

herunder grad av sentralisering og lokalisering. Den formelle «vertskommune-løsningen» er ikke nødvendigvis alltid den beste.»

Det er i dag allerede samarbeid med en eller flere nabokommuner på mange fagområder. Som alternativ til kommunesammenslåing er det helt nødvendig å videreføre og utvikle dette på ulike måter, og i tillegg utrede samarbeid på nye fagområder. En bestemt kommune peker seg ikke ut som mest aktuell for alle fagområder, det må vurderes i hvert enkelt tilfelle, og det er viktig å få utredet hva som er de mest hensiktsmessige organisasjonsformene i de forskjellige tilfellene, herunder grad av sentralisering og lokalisering.

Det må ikke være slik at lokaliseringsdebatten skal være hinder for utvikling av gode samarbeidsløsninger. Det er derfor viktig å slå fast at eventuell lokalisering av interkommunale samarbeidsordninger baserer seg på en vurdering av et helhetlig regionalt samarbeid og at plasseringer blir der det er mest fornuftig med hensyn til oppgavene som skal løses. Det bør også være en fornuftig «fordeling» av lokaliseringer mellom kommunene.

I rapporten av 25.09.14 om «Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Sør-Østerdal» omtales det interkommunale samarbeidet. Størrelsen på interkommunalt samarbeid måles gjennom driftsutgifter til interkommunalt samarbeid i prosentvis av samlet driftsutgifter til kommunen.

I Åmot utgjør omfanget av interkommunalt samarbeid 4,5 % av driftsutgiftene mot for eksempel Elverum med 5,15% og Stor-Elvdal med 6,5%.

Dette betyr at utgiftene til interkommunalt samarbeid utgjør en liten andel av driftsutgiftene og kan bety at det er muligheter for et mye større omfang av interkommunale samarbeidsløsninger.

Vedlagte oversikt over interkommunalt samarbeid fra 01.03.2016 viser at Åmot kommune deltar i 15 interkommunale samarbeidsordninger.

Det er inngått et formelt IKT-samarbeid, SÅTE-IKT. Gjennom SÅTE-samarbeidet er det flere faglig-administrative samarbeidsordninger basert på ulike IKT-systemer. Dette er innenfor områder der Åmot kommune alene er i minste laget til å ha et godt nok faglig fundament å bygge sitt tjenestetilbud på.

Andre mulige samarbeidsområder

Et alternativ til kommunesammenslåing vil være å samarbeide med andre (nabo)kommuner om ulike tjenester.

Økt formalisert samarbeid på tvers innenfor HR, lønn, økonomi, interne tjenester (post/arkiv), vil kunne gjøre fagfeltene mer robuste og mindre sårbare. Et formalisert samarbeid vil legge til rette for økt profesjonalisering av fagfeltene, blant annet ved effektivisering og optimalisering av arbeidsprosesser, som da i større grad vil kunne bli understøttet av beste-praksissystemer innenfor IKT. Det er satt i gang ett arbeid for å se på muligheter for samarbeidsløsninger med Stor-Elvdal innenfor ulike av de nevnte områder.

Innen skole- og barnehagesektoren er det utviklet et stadig tettere faglig samarbeid innen Sør-Østerdals regionen. Samarbeidet gjelder i første rekke felles utviklingsprosjekter. I tillegg har vi et administrativt og faglig nettverkssamarbeid. For at skoler og barnehager i Åmot kommune skal kunne drive et vedvarende forbedringsarbeid, vil det være helt nødvendig å ha et samarbeid ut over kommunens grenser mot nabokommuner og eksterne fagmiljøer som eksempelvis høyskolen i Hedmark.

For å kunne bidra inn i et godt interkommunalt samarbeid vil det være nødvendig med tilstrekkelig faglig og administrativ kapasitet i hver enkelt kommune. Gevinsten vil først og fremst være å gi et bedret faglig tilbud til kommunens innbyggere.

Samarbeid med nabokommunene om oppvekstkontor kan være aktuelt å utrede.

Det er også et samarbeid med Stor-Elvdal innenfor skolesektoren, da skolebarn fra søndre del av Stor-Elvdal i dag går på skole på Rena.

Innenfor området Helse og velferd har vi et godt fokus på habilitering og rehabilitering, men det krever at hverdagsrehabilitering iverksettes tidlig for å oppnå de beste resultater for bruker, samtidig som vi får en samfunnsøkonomisk gevinst. Det er aktuelt å vurdere salg av tjenester til andre kommuner. Det er en god drift av legetjenesten i Åmot, men man vil trolig oppnå fordeler ved samarbeid med andre kommuner ved at man får flere kollegaer å spille på og dermed ikke får en så sårbar drift ved fravær. Interkommunalt samarbeid innen jordmortjenesten er under utredning. Det er aktuelt å vurdere muligheter for salg av tjenester til nærliggende kommuner.

Hjemmetjeneste i Åmot er en robust tjeneste, som har god faglig kompetanse. Utviklingspotensial ligger i forhold til mer faglig aktiv profil, samt å utvide med tjenester til nærliggende kommuner. Det ligger muligheter i samarbeid med andre og/eller selge tjenester der det ligger til rette for det. Det vurderes at barneverntjenesten vil dra positiv nytte av et interkommunalt samarbeide som gir større fagmiljøer og robusthet. Distansen mellom brukere og saksbehandler vil bli større, noe som er viktig spesielt i vanskelige og tunge saker.

Det er også under utredning samarbeidsmuligheter med Stor-Elvdal kommune innen områder som ligger under Samfunnsutvikling, for eksempel landbruksforvaltning.

Blant allerede etablerte interkommunale samarbeidsordninger kan nevnes følgende:

Hedmark Revisjon IKS, som eies av kommuner på Hedemarken, Solørkommunene og kommunene i Sør-Østerdal, samt Hedmark Fylkeskommune, tar seg av kommunal revisjon.

Felles sekretariat for kontrollutvalgene ble etablert 01.01.2005, og er et samarbeid mellom kommunene Elverum, Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot. Åmot kommune er for tiden vertskommune.

Regnskapskontrollen ble opprettet 01.01.2004 med samarbeidskommunene Elverum, Åmot og Stor-Elvdal hvor Stor-Elvdal er vertskommune. Regnskapskontrollen er organisert som en del av økonomiavdelingen i Stor-Elvdal kommune og har 2,2 årsverk tilknyttet sin virksomhet.

Arbeidsgiverkontrollen er en del av Skatteoppkreverens rolle. Dette arbeidet skjer i samarbeid med nabokommuner, der Stor-Elvdal kommune er vertskommune.

Åmot kommune er med i **interkommunal PP-tjeneste** som er lokalisert i Elverum. Dette samarbeidet kan videreutvikles.

Når det gjelder tilsynsmyndigheten i barnehagene har vi i dag et bilateralt samarbeid med en nabokommune der vi gjensidig bistår hverandre når vi gjennomfører **tilsyn i barnehagene**.

Miljørettet helsevern – pr. i dag i et interkommunalt samarbeid med kommunene i Sør-Østerdal regionen. Dette samarbeidet er det aktuelt å vurdere utvidelse av.

Arbeidsmarkedsregion

Kommunereformen handler om en bedre organisering i områder der både innbyggere og næringsliv daglig krysser flere kommunegrenser, og der større kommuner vil kunne gi en mer helhetlig og god planlegging til beste for innbyggerne.

I sammenheng med reformen påpekes det utfordringer for kommunene særlig innenfor områder som barnevern og eldreomsorg. Dette er utfordringer som ikke bare gjelder små kommuner, men som er en generell samfunnsutfordring. Kommunestørrelse er i denne sammenheng nødvendigvis ikke avgjørende for resultat og bedre løsninger, kanskje snarere tvert i mot. Disse oppgavene kan med fordel heller løses gjennom gode samarbeidsløsninger mellom kommuner.

Arbeidsmarkedet er i stadig endring og i stadig raskere endring. Når prosessen med kommunereformen startet var det blant annet utfordrende å få ta i ingeniører. I dag oppleves situasjonen i kommunene som motsatt. Kompetanse og tilførsel av dette henger sammen med samfunnsutviklingen generelt og også med utdanningshastighet og omfang innenfor ulike fagområder.

Åmot kommune har, i tillegg til kommunen, to store arbeidsplasser innenfor sine kommunegrenser; Høgskolen (Campus Rena) og Rena Leir.

Dersom ansatte i Rena Leir flytter til kommunen medfører dette ofte at det kommer familier hvor barn skal ha barnehage og/eller skoleplass og den andre voksen skal ha seg en jobb i det sivile. Disse forholdene er ikke omtalt i noen av de rapporter som er utarbeidet, men er forhold som påvirker kommunen i stor grad.

I tillegg medfører begge disse arbeidsplassene at Åmot har stor innpendling, både dag- og ukependlere. Campus Rena har 2995 studenter og ca 80 ansatte og utgjør også en stor del av disse. Campus Rena har et aktivt studentmiljø med blant annet idrettslag, studentpub og kulturgrupper. Studentene er for øvrig aktive i kommunens kultur- og idrettsside, noe som selvfølgelig gir positive ringvirkninger for kommunen.

Åmot kommunes særlige inntektsgrunnlag:

Til å være en så vidt liten kommune som Åmot er i forhold til innbyggertall er kommunens årlige inntekter, utenom skatt og overføringer fra staten, ganske store.

I Åmot utgjør eiendomsskatt på verker og bruk ca kr 9,5 mill i året. Konesjonsavgiften ligger på kr 2,9 mill i året. I sum utgjør alle kraftproduksjonsinntektene, inklusive eieruttak fra Eidsiva Energi AS i overkant av kr 25 mill i året. Det er ikke langt unna 5 % av bruttobudsjettet, eller rundt 10 % av nettobudsjettet.

Ytterligere inntekspotensial kan ligge i vindkraft og utvidelse av eiendomsskatten.

Det foreligger planer for mulig utbygging av et vindkraftverk i grenseområdet mot Trysil kommune. En slik utbygging vil om noen år kunne gi Åmot kommune en betydelig årlig inntekt. De foreløpige anslagene ligger i størrelsesorden kr 3 – 5 mill.

Kommunen har også mulighet til å øke inntektene noe knyttet til eiendomsskatt på andre eiendommer enn verker og bruk, først og fremst på bolig- og fritidseiendommer. Dette kan gjøres ved å utvide eiendomsskattegrensene til å omfatte større deler av, eller hele kommunen, ved å omtaksere, eller ved en kombinasjon av dette.

Det antas også å ligge innsparingsmuligheter i å gjøre noe med strukturen i tjenestetilbudet. Både innenfor sektor for oppvekst og helse drives det i dag små enheter i moderat avstand fra kommunesenteret. Det vil være mulig å samordne tjenestetilbudet i kommunesenteret, noe som vil kunne gi økonomisk gevinst over tid.

Sammendrag:

Kommunene står overfor store utfordringer i framtida. Noen av årsakene er nødvendigheten av å tilpasse seg lavere økonomisk rammer, den demografiske utviklingen med sterk økning av antall eldre og vanskelighetene med å opprettholde likeverdige og tilstrekkelige velferdsordninger og

tjenestetilbud til befolkningen. Dette gjelder mer eller mindre alle kommunene, uavhengig av kommunestørrelse.

Mindre kommuner i distriktene har i tillegg problemer med små fagmiljøer og rekruttering av tilstrekkelig fagkompetanse. Selv om mange av fagmiljøene til tider er gode nok, er de små og veldig sårbare både med hensyn kapasitet og kompetanse ved alle former for vakanser.

Innenfor hovedområdene for lovpålagt tjenesteyting viser analysene som er gjort for sektorene at vi likevel vil klare oss tålelig bra framover.

Det er innenfor områdene som krever spesialkompetanse problemene først og fremst oppstår. Dette gjelder både innenfor spesialisert tjenesteproduksjon og administrasjon.

Tilstrekkelig kapasitet til å følge opp eksterne tilsynsmyndigheter, og utøve god nok internkontroll er en kritisk faktor for kommuner med små administrasjoner som Åmot.

Som det er vist til foran endrer kravene til løsning av de ulike oppgavene seg raskt, på grunn av teknologisk og faglig utvikling og nytt regelverk, for å nevne noe. I tillegg blir stadig nye oppgaver lagt til kommunene.

Effektivisering, profesjonalisering og kommunal innovasjon er viktige grep for å møte dette, og tilstrekkelig kunnskap og kompetanse er helt nødvendige virkemidler. De kommuner som ikke klarer å følge opp her, vil ikke kunne klare seg sjøl i framtida.

Åmot kommune med dagens størrelse gir muligheter for god oversikt, rom for effektiv drift og ubyråkratiske løsninger. Med ytterligere oppgaveoverføringer til kommunene kan kommunen bli sårbar på kapasitet og kompetanse for å yte tjenester og myndighetsutøvelse dersom kommunen velger å stå alene. I en slik sammenheng vil en større kommune kunne gi bedre forutsetninger for styring og kontroll. Et alternativ vil ellers være å utvikle kommunesamarbeidsløsninger med omliggende kommuner. En videreutvikling av SÅTE-samarbeidet, som har felles IKT-plattform, kan være et godt alternativ.

Et godt utviklet regionalt samarbeid åpner også for større muligheter for samordnet arealbruk i regionen og bedrer arealforvaltningen på sikt. En videreutvikling av næringsutviklingsarbeidet vil også være gunstig og gi grobunn for en positiv utvikling av arbeidsmarkedet i regionen.

Et regionalt plansamarbeid kan være en mulighet i denne sammenheng.

Konklusjon:

Rådmannen mener at det, med bakgrunn i vedtatt kommuneplan, er det lagt opp til at Åmot kommune er godt forberedt på fortsatt å bestå som egen kommune. Rapporter, utredninger, gjennomganger og argumenter som denne kommunereformprosessen har medført viser at dette kan være mulig også i mange år framover.

Prosessen har gjort at kommunen har satt søkelys på seg selv og er mye mer bevisst og forberedt på framtidens utfordringer.

En slik konklusjon vil være avhengig av vilje til at interkommunale samarbeidsordninger og løsninger videreutvikles og gjennomføres. Det må fastslås at lokaliseringsdebatten ikke skal være til hinder for at nødvendige løsninger vedtas.

Uttalelse til sak : Kommunereformen – videre prosess

Til Åmot kommune

Fra Eldrerådet

Dato: 07.04.2016

Våre referanser: Kommuneplanen for Åmot – Samfunnsdelen

Legger vekt på hjørnesteinene som utdanningskommune og forsvarskommune.

Informasjon fra ass. Rådmann i møte 06.04.2016

Kopi av saken til politisk behandling med framdriftsplan.

Eldrerådet er sterkt kritisk til kommunereformen. Vi er opptatt av at kommunen sine velferdstilbud består og at vi ikke ser det vil bli bedre med en større kommune.

Eldrerådet peker i stedet på enkelte grensejusteringer mellom kommunene da dette vil gi en geografisk fornuftig inndeling av innbyggere tilpasset dagens befolkningsmønster.

Eldrerådet ser ingen samfunnsøkonomisk gevinst i en sammenslåing når det gjelder eldresektoren.

Vi er av den oppfatning at kommunen klarer dette godt slik det er i dag.

Eldrerådet er imidlertid positive til fortsatt interkommunalt samarbeide som et alternativ til sammenslåing. Det finnes få kommunale samarbeider i vår region. Vi er ikke enige i at det i utredningen uttales « omfattende bruk av IKS » er en utfordring for lokaldemokratiet og drav et argument for kommunesammenslåing.

Eldrerådet er opptatt av at Åmot kommune også i fremtiden skal bestå som egen kommune.

**Uttalelse fra Fagforbundet Sør- Østerdal vedrørende kommunereformen og rapport fra BDO**

Proessen og utredninger rundt framtidig kommunestruktur har nå kommet så langt at rapporter blir framlagt og det begynner å nærme seg at de enkelte kommuner må gjøre sine vedtak.

Rådgivningsfirmaet BDO har nå levert sin rapport både for Sør-Østerdalsregionen og Glåmdalsregionen: Rapportene framstår for oss som teoretiske skrivebordsutredninger som ikke tar hensyn til demografiske og geografiske fakta, men som tydelig er fundert på høyresidas ideologi om sentralisering og at «desto større, desto bedre».

Samtidig klarer ikke rapporten å beskrive hverken økonomiske eller tjenestemessige fordeler av en massiv kommunesammenslåing i Sør-Østerdalsregionen. Selv om det benektes at dette er en sentraliseringsreform så er en gjentakende konklusjon i rapporten, sitat: «*En ny kommune vil derimot kunne gjøre strukturelle grep på lengre sikt*». Dette er jo bare en direkte omskriving av ordet sentralisering. Rapporten beskriver videre at de anser Elverum som stor nok til å håndtere framtidens utfordringer mens ingen sammenslåingsalternativer som ikke inkluderer Elverum vil være «robust» nok.

Fagforbundet er i utgangspunktet ikke negativ til endringer av kommunestruktur, men mener at dette da skal være tuftet på de tre F-er: Fakta, Frivillighet og Folkeavstemninger. Det vil si at kommunene og befolkningen selv ser en klar gevinst av å slå seg sammen med nabokommuner. Det synes ikke å være tilfelle hverken i Sør-Østerdal eller andre lignende regioner.

SSB estimerer en begrenset befolkningsøkning i Sør-Østerdalsregionen fram mot 2040, der Elverums befolkning øker mens folketallet i de små kommunene vil fortsatt gå ned. Vil en endring i kommunestruktur endre på dette eller vil Elverum vokse og utkantene svekkes uavhengig av kommunestruktur?

Vi kan jo også stille følgende spørsmål: Vil Elverum bli mer robust ved at Engerdal, Østre deler av Trysil eller nordre deler av Stor-Elvdal blir underlagt kommunen. Og vil tjenestetilbudet og levevilkårene for befolkningen i disse områdene bli bedre hvis de blir utkanter i en storkommune?

Vil en massiv kommunesammenslåing bidra til å styrke muligheten for å rekruttere kompetent personell til institusjoner, skoler, barnehager etc som uansett pga avstandsproblematikk må ligge der de ligger i dag? Og når kompetansearbeidsplasser i tillegg blir flyttet fra nåværende kommunesentra til et større kommunesenter.



Vil det styrke lokaldemokratiet å flytte kommunepolitikere ut fra lokalsamfunnene og inn i et sentralisert kommunestyre?

Og vil mulighetene for næringsutvikling i de ytterste distriktene bli større?

Vi har så langt ikke fått oss forelagt noen utredninger som underbygger en slik teori. Derimot har blant annet professor Bjarne Jensen m.fl i sin rapport «Faktagrunnlag for vurdering av kommunestrukturen i Sør-Østerdal» slått behørlig beina under regjeringas- og VABO-utvalgets ideologi om at sentralisering og størst mulig kommuner er den eneste salige løsning.

Vi ser at kommunene har betydelige utfordringer i framtida. Dette gjelder både større og mindre kommuner. Men vi ser samtidig at mindre kommuner scorer høyt på bruker- og innbyggertilfredshet og at det gjennom eksempelvis kommunebarometeret ikke framkommer noen indikasjoner på at tjenestetilbudet i de mindre kommunene er dårligere enn i de større. Snarere tvert i mot.

I skjul av debatten om kommunestruktur har regjeringa lagt ut forslag til nytt inntektssystem på høring. De store linjene i forslaget går ut på at de største kommunene skal styrkes mens små og mellomstore kommuner kommer dårligere ut. Inntektssystemet skal i mye større grad enn nå baseres på innbyggertall. Det er lagt inn mange parametere for utregning av overføring til kommunene, men et av de viktigste er at det skilles på såkalte «frivillige og ufrivillige småkommuneulemper». Der kommer kommuner med lite folketall, store avstander og stor avstand til aktuelle kommunesentra av en viss størrelse fremdeles noenlunde brukbart ut, mens små og mellomstore kommuner med kort geografisk avstand til større nabokommuner/bykommuner blir de store taperne.

Fagforbundet ser at det i en del tilfeller kan være riktig å vurdere endringer i kommunestrukturen og at det i noen tilfeller kan være hensiktsmessig at kommuner slår seg sammen. Men dette bør da baseres på at de aktuelle kommunenes egne ønsker og behov og ikke sentrale ideologiske prinsipper.

Fagforbundet er sterkt kritisk til at et framtidig inntektssystem for kommunene skal utvikles som et pressmiddel for å tvinge gjennom en kommunereform der i dag velfungerende kommuner av økonomiske årsaker tvinges inn i uønskede sammenslåinger. Dette er en uttalt målsetting fra dagens regjering.

Det må være en målsetting at inntektssystemet for kommunene gir de kommunene som fremdeles ønsker å være selvstendige kommuner en mulighet til det. Et framtidig inntektssystem må derfor legges opp på en slik måte at det hensyntar de utfordringene som større kommuner og presskommuner har, samtidig som det fremdeles vil være mulig å opprettholde bosettingen i distriktene og ikke fremtvinge en enda sterkere sentralisering enn den vi ser i dag.



FAGFORBUNDET

Region Sør- Østerdal

Fagforbundet i region Sør-Østerdal ser derfor ikke av vi i vår region er tjent med en påtvunget kommunereform med det faktagrunnlag som foreligger i dag.

For Fagforbundet i region Sør-Østerdal, arbeidsutvalget ved Marit Nerby, Randi Nergård og Bjarne Granli



FAGFORBUNDET

Region Sør- Østerdalen

Innbyggerundersøkelse kommunereform Åmot kommune 2016

Gjennomført april/mai for Åmot kommune



22. mai. 2016



Nora Clausen

Om undersøkelsen

Prosjektinformasjon	
Bakgrunn og mål	Kartlegge holdninger og synspunkt knyttet til kommunereformen blant innbyggerne i Åmot kommune
Oppdragsgiver/kontaktperson	Regionrådet for Sør-Østerdalen Åmot kommune v/ Ole Gustav Narud, ordfører
Målgruppe	Innbyggerne i Åmot kommune, fra 15 år
Antall respondenter (n=):	300
Metode	Telefonundersøkelse (CATI)
Vekting	Resultatene er vektet på kjønn og alder
Tidspunkt for datainnsamling	13. – 25. april 2016
Feilmargin	± 2,5 og ± 5,7 prosentpoeng på hovedfrekvensnivå. Feilmarginene er større på undergrupper.
Ansvarlig konsulent i Opinion AS	Nora Clausen, seniorrådgiver Opinion AS nora@opinion.no 984 03 047

Om utvalget

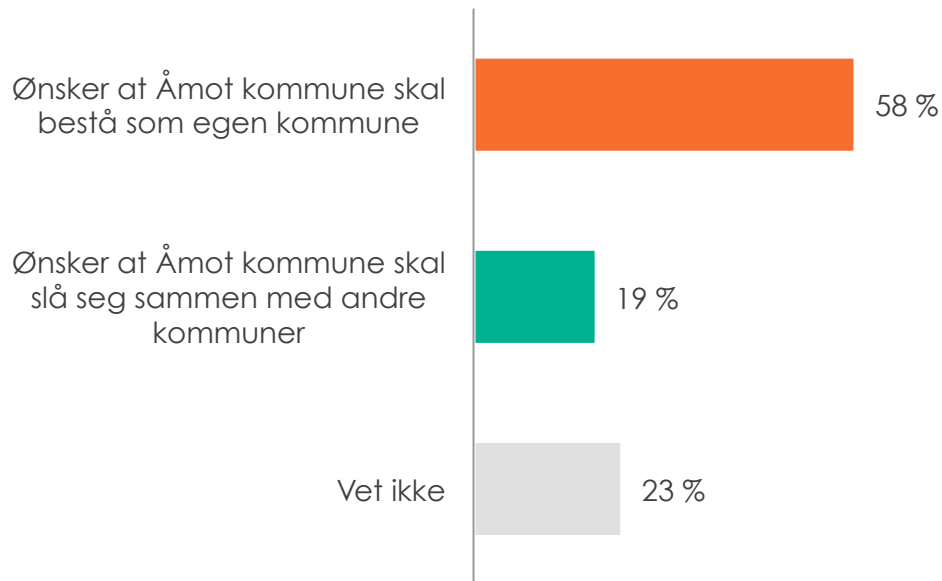
Kjønn	Antall (n)	Andel
Mann	152	51,7 %
Kvinne	148	49,3 %
Totalt	300	100,0 %

Alder	Antall (n)	Andel
15-29 år	26	8,7 %
30-39 år	27	9,0 %
40-49 år	46	15,3 %
50-59 år	45	15,0 %
60 år+	156	52,0 %
Totalt	300	100,0 %

Resultater

syn på eventuell sammenslåing

Nesten 6 av 10 ønsker at Åmot skal bestå som egen kommune



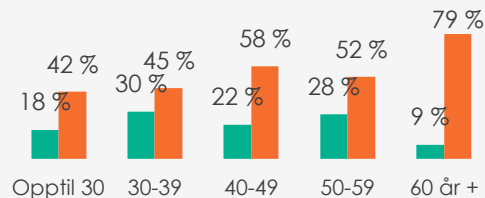
Flertallet av både kvinner og menn er mot sammenslåing:

■ Slå seg sammen ■ Bestå ■ Vet ikke

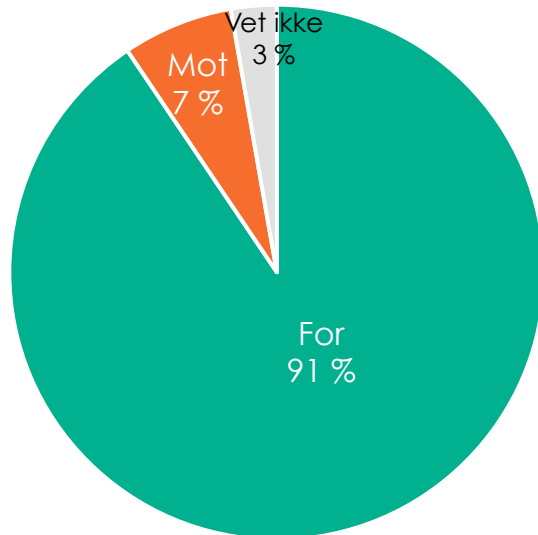
Kvinne 18 % 60 % 22 %

Mann 19 % 57 % 23 %

Overvekt i alle aldersgrupper for å bestå:



91 % er for folkeavstemning dersom sammenslåing blir aktuelt



?

Hvis det blir aktuelt å slå sammen Åmot kommune med en eller flere nabokommuner, er du da for eller mot at spørsmålet om sammenslåing legges ut til en folkeavstemning i kommunen?

n=

300

Flertall i alle undergrupper (alder og kjønn) er for folkeavstemning.

Litt flere ønsker folkeavstemning blant de som er mot sammenslåing enn blant de som er for.

78 %



For sammen-
slåing

94 %

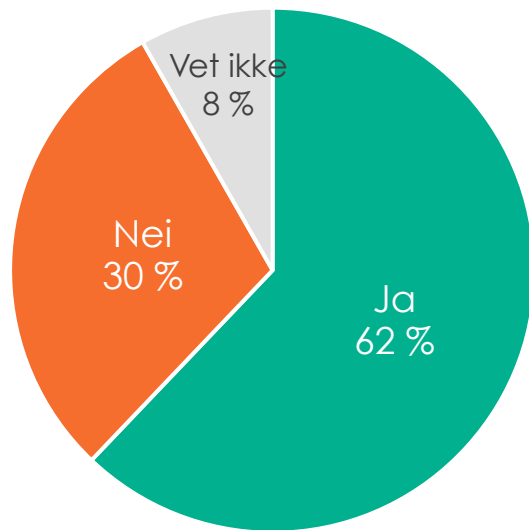


Mot sammen-
slåing

■ Andel som er for folkeavstemning

Kjennskap og syn på interkommunalt samarbeid versus sammenslåing

6 av 10 kjenner til om Åmot samarbeider med andre kommuner.
4 av 10 kjenner ikke til dette eller vet ikke.



?

Kjenner du til om Åmot kommune samarbeider med en eller flere nabokommuner om tjenester og oppgaver?

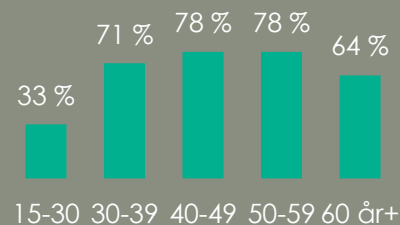
n=

300

Andel som svarer ja – fordelt på kjønn, alder og syn på sammenslåing

Kvinne 61 %

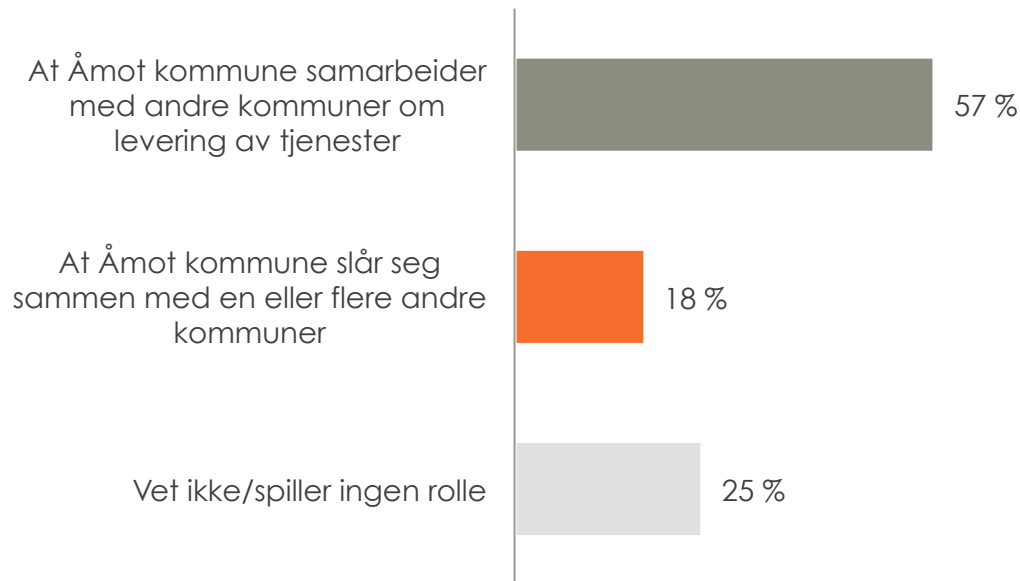
Mann 63 %



For sammenslåing 70 %

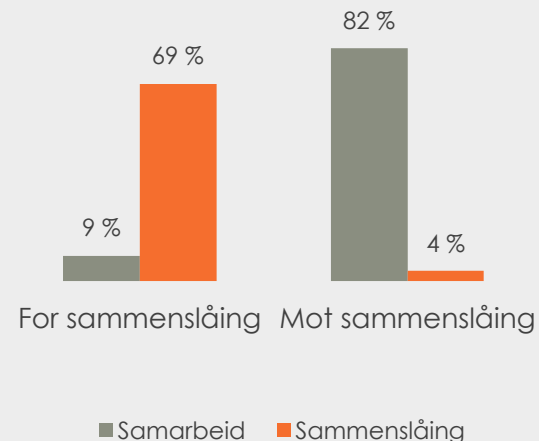
Mot sammenslåing 63 %

57 % tror samarbeid med andre kommuner gir best tjenester.
18 % tror sammenslåing gir best tjenester. Mens 25% sier vet ikke/spiller ingen rolle.



Fordelt på syn på sammenslåing:

De som er for kommunesammenslåing, tror at sammenslåing gir best tjenester - og omvendt.



?

Hva tror du gir de beste tjenestene for deg: At Åmot kommune samarbeider med andre kommuner om levering av tjenester eller at Åmot kommune slår seg sammen med en eller flere andre kommuner?

n=

300



INNSIKT SOM BRINGER DEG VIDERE

Opinion AS
Vulkan 16
0178 OSLO
T: 21 300 400
E: post@opinion.no
www.opinion.no



Prosjektnummer: RESØ 0001
Prosjektnavn: Innbyggerundersøkelse kommunereform
Gjennomført for: Regionrådet for Sør-Østerdal

V4
Ønsker du at Åmot kommune skal slå seg sammen med andre kommuner eller ønsker du at Åmot kommune skal bestå som egen kommune?

	TOTAL	Kjønn		Alder					Ønsker sammenslåing?			For eller mot folkeavstemning?		
		Mann	Kvinne	Yngre enn 30 år	30 til 39 år	40 til 49 år	50 til 59 år	60 år eller eldre	Ønsker at Åmot kommune skal slå seg sammen med andre kommuner	Ønsker at Åmot kommune skal bestå som egen kommune	Vet ikke \ ikke aktuelt	For	Mot	Vet ikke \ spiller ingen rolle
BASE	300	155	145	70	32	53	50	95	56	175	68	272	20	8
Ønsker at Åmot kommune skal slå se	19 %	19 %	18 %	18 %	30 %	22 %	28 %	9 %	100 %			16 %	53 %	21 %
Ønsker at Åmot kommune skal bestå	58 %	57 %	60 %	42 %	45 %	58 %	52 %	79 %		100 %		61 %	38 %	30 %
Vet ikke \ ikke aktuelt	23 %	23 %	22 %	39 %	26 %	20 %	20 %	12 %			100 %	23 %	9 %	50 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

V5
Hvis det blir aktuelt å slå sammen Åmot kommune med en eller flere nabokommuner, er du da for eller mot at spørsmålet om sammenslåing legges ut til en folkeavstemning i kommunen?

	TOTAL	Kjønn		Alder					Ønsker sammenslåing?			For eller mot folkeavstemning?		
		Mann	Kvinne	Yngre enn 30 år	30 til 39 år	40 til 49 år	50 til 59 år	60 år eller eldre	Ønsker at Åmot kommune skal slå seg sammen med andre kommuner	Ønsker at Åmot kommune skal bestå som egen kommune	Vet ikke \ ikke aktuelt	For	Mot	Vet ikke \ spiller ingen rolle
BASE	300	155	145	70	32	53	50	95	56	175	68	272	20	8
For	91 %	87 %	94 %	94 %	89 %	93 %	87 %	89 %	78 %	94 %	91 %	100 %		
Mot	7 %	9 %	4 %	6 %	7 %	5 %	9 %	7 %	19 %	4 %	3 %		100 %	
Vet ikke \ spiller ingen rolle	3 %	4 %	2 %		4 %	2 %	4 %	4 %	3 %	1 %	6 %			100 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

V6
Kjenner du til om Åmot kommune samarbeider med en eller flere nabokommuner om tjenester og oppgaver?

	TOTAL	Kjønn		Alder					Ønsker sammenslåing?			For eller mot folkeavstemning?		
		Mann	Kvinne	Yngre enn 30 år	30 til 39 år	40 til 49 år	50 til 59 år	60 år eller eldre	Ønsker at Åmot kommune skal slå seg sammen med andre kommuner	Ønsker at Åmot kommune skal bestå som egen kommune	Vet ikke \ ikke aktuelt	For	Mot	Vet ikke \ spiller ingen rolle
BASE	300	155	145	70	32	53	50	95	56	175	68	272	20	8
Ja	62 %	63 %	61 %	33 %	71 %	78 %	78 %	64 %	70 %	63 %	53 %	61 %	69 %	76 %
Nei	30 %	28 %	32 %	49 %	18 %	22 %	20 %	29 %	25 %	31 %	30 %	31 %	28 %	
Vet ikke \ ikke aktuelt	8 %	9 %	7 %	18 %	11 %		2 %	8 %	5 %	6 %	17 %	8 %	3 %	24 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

V7
Hva tror du gir de beste tjenestene for deg: At Åmot kommune samarbeider med andre kommuner om levering av tjenester eller at Åmot kommune slår seg sammen med en eller flere andre kommuner?

	TOTAL	Kjønn		Alder					Ønsker sammenslåing?			For eller mot folkeavstemning?		
		Mann	Kvinne	Yngre enn 30 år	30 til 39 år	40 til 49 år	50 til 59 år	60 år eller eldre	Ønsker at Åmot kommune skal slå seg sammen med andre kommuner	Ønsker at Åmot kommune skal bestå som egen kommune	Vet ikke \ ikke aktuelt	For	Mot	Vet ikke \ spiller ingen rolle
BASE	300	155	145	70	32	53	50	95	56	175	68	272	20	8
At Åmot kommune samarbeider med	57 %	52 %	62 %	48 %	37 %	65 %	58 %	64 %	9 %	82 %	33 %	59 %	46 %	15 %
At Åmot kommune slår seg sammen	18 %	20 %	15 %	12 %	33 %	19 %	24 %	12 %	69 %	4 %	11 %	16 %	40 %	21 %
Vet ikke \ spiller ingen rolle \ ikke akt	25 %	27 %	24 %	39 %	30 %	15 %	17 %	24 %	22 %	15 %	56 %	25 %	15 %	64 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Navn	Innhold	Elverum	Engerdal	Rendalen	Stor-Elvdal	Trysil	Våler	Åmot	Andre deltakere/Vertskommune
Felles interkommunal PP-tjeneste		X			X		X	X	Hedmark fylkeskommune/Elverum
Driftsassistansen i Hedmark	Bistår vann- og avløpsenhetene i fylket med støttefunksjoner, og dertil hensiktsmessige samarbeidsløsninger.	X	X	X	X	X	X	X	
GIVAS	Interkommunalt veg-, vann- og avløpselskap								Eidskog, Kongsvinger, Nord-Odal og Grue.
SØIR	Interkommunalt renovasjon- og slamselskap	X				X		X	
Samarbeid om nødvannsutstyr mellom Elverum kommune GIVAS og HIAS	Gjelder felles beredskapsutstyr til bruk ved bortfall av vannforsyningen, etter pålegg fra Mattilsynet.								
Elverum-Solør (ESOL)-samarbeidet	Avtale som omhandler forvaltning og drift av felles kartdataløsning av (grunn)kartdata og PlanDialog	X					X		Grue, Åsnes
Interkommunalt øyeblikkelig hjelp døgnopphold, KAD		X	X		X	X	X		Trysil, Engerdal, Åsnes/Elverum
Interkommunal legevakt	Ansvar for å sørge for at personer som bor eller oppholder seg i kommunene tilbys nødvendig helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter bl.a. legevakt og heldøgns medisinsk akuttberedskap.	X					X		Åsnes/Elverum
Interkommunale krisesentertilbud	Formålet er å tilby samarbeidskommunene tjenester som oppfyller kravene i Lov om kommunale krisesentertilbud (lov 2009-06-19)	X	X			X	X	X	Hamar, Ringsaker, Stange, Løten/Hamar
SÅTE IKT	Felles vertskommunesamarbeid om felles IKT drift			X	X	X		X	Trysil

Interkommunalt barnevernssamarbeid	Målet er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid og til barnets beste, og bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår.	X			X		/Trysil	
Interkommunale Ruspolitiske handlingsplan	Hensikten med samarbeidet er å få økt kompetanse om rusmiddelproblematikk i den enkelte kommune.	X	X		X		Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga, X Os/Folldal	Oppløst
IUA	Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning	X	X	X	X	X	X	Hamar, Ringsaker, Stange, Alval, Løten, Tolga, Tynset, Folldal,
PPT	Felles interkommunal PP-tjeneste		X			X		/Trysil
Psykisk helsevern	Samarbeid om Psykisk helsevern		X	X	X			Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga, Os
Felles sekretariat for kontrollutvalgene		X	X		X	X	X	/Åmot
Kommunal akkutt døgnerhet (KAD)	VERTSKOMMUNESAMARBEID OM KOMMUNAL AKUTT DØGNERHET		X			X		/Trysil
Gudbrandsdalen kristesenter					X			/Lillehammer
Miljørettet helsevern rettet mot miljøhygieniker		X				X	X	/Elverum

Miljørettet helsevern		X			X			/Elverum
Legevaktsentralen		X	X					/Elvrum
Legevaktsentralen					X			/Tynset
Hedmark Revisjon IKS		X	X	X	X	X	X	X
Labpartner IKS					X			X
Midt-Hedmark brann og redningsvesen		X	X	X	X	X	X	/Elverum
IKT Fjellregionen IKS	IKT drift og utvikling			X				/Tynset
Revisjon Fjell IKS	Revisjon			X				Oppdal, Rennebu, Holtålen, Røros, Tolga, Alvdal/Os
Krisesenteret for Nord-Østerdal				X				Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen og Folldal/Os
Krisesenter Orkdal								Røros med flere/Orkdal
SÅTE GIS					X	X	X	X /Trysil
FIAS AS	Renovasjon og konkurranseutsatt næring		X	X	X			Tolga, Os, Røros, Holtålen, Tynset, Alvdal, Folldal,/Tolga
Barnevern	Felles Barnevern			X				Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen og Folldal/Tynset
meSkano AS	Sysselsetting yrkeshemmede			X				Os, Tolga, Alvdal, Folldal, Ynset/Tynset
Optimus AS	Attføring			X				/Røros
Rørosregionen Næringshage AS								/Røros
Andre samarbeid								
Samarbeid								
Regionalt ledernettsverk i Grunnskole	Arbeider særlig med felles kompetanseutvikling, eksempelvis «Læringslyst»	X	X		X	X	X	X
Nettverk for ungdomstrinnsrektor i regionen		X	X		X	X		X

Sørsamiske kompetansemiljøet	Målet er å fortsette arbeidet med å utvikle relevante sørsamiske læremidler og drive terminologiutviklings- og andre språkprosjekter, slik at sørsamiske elever får et forsterket samisk skoletilbud.		X					Sametinget
Tilsyn i kommunale og ikke kommunale barnehager			X			X		
Samarbeidsavtale med Partnerskapet for Reiseliv og reiselivsorganisering i Hedmark.		X	X	X	X	X		X Vil i liten grad være vekstfremmende og er derfor ikke et hensiktsmessig verktøy
Felles kulturskole				X	X			
Regnskapskontrollen i Sør-Østerdalsregionen		X	X	X	X	X	X	X / Stor-Elvdal
Regionråd for Sør-Østerdalsregionen		X	X		X	X		X
Fylkesarkivet i Oppland / IKA			X		X			
Arbeidsgiverkontroll	Et samarbeid mellom skatteoppkreverne i de respektive kommunene	X	X		X	X		/ Stor-Elvdal (utfører X kontrollarbeidet)
PP-tjeneste, inkl logoped	Samarbeid om felles PP-tjeneste			X				Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Hedmark FK/Røros
Jordmortjeneste	Felles jordmortjeneste			X	X			Tynset, Alvdal, Tolga, Folldal/Tynset sykehus
Legevakt	samarbeid om felles legevakt			X				Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga/Tynset
Felles innkjøp	Samarbeid om innkjøp av eksterne tjenester			X				Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal/Tynset
Geodata	Samarbeid om geodata			X				Alvdal, Røros, Os, Folldal, Tynset, Tolga/Tynset
Kulturskolesamarbeid				X	X			/ Rendalen
Regionråd for Fjellregionen				X				Røros, Os, Tolga, Holtålen, Tynset, Alvdal, Folldal, Hedmark FK og Sør-Trøndelag FK/Tynset og Hedmark fylkesk.
Tverrfaglig opplæringskontor i Fjellregionen				X				Røros, Os, Tolga, Holtålen, Tynset, Alvdal, Folldal, /Tynset og Røros
Musikk i Hedmark	Dette er en stiftelse der kommunene yter tilskudd			X				Os, Tolga, Tynset, Folldal og Alvdal
IKA Opplandene	Arkivdepot			X	X			Alvdal, Tynset, Tolga, Folldal/Lillehammer
Samarbeidsavtale DPS				X				Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga og OS
Kreftsykepleierforum				X				Alle kommunene i Fjellregionen
NAV-lederforum				X				OS, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal