

Sak 31/16
KOMMUNEREFORMEN - SLUTTBEHANDLING

Arkiv: 024

Arkivsaksnr.: 14/203

Saksbehandler:

Torill Tjeldnes

Behandling av saken:

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
12/14	Formannskapet	10.04.2014
37/14	Formannskapet	04.09.2014
52/14	Formannskapet	09.10.2014
48/14	Kommunestyret	30.10.2014
35/15	Formannskapet	04.06.2015
37/15	Kommunestyret	17.06.2015
54/15	Kommunestyret	29.10.2015
20/16	Kommunestyret	04.05.2016
31/16	Kommunestyret	15.06.2016

Vedlegg:

1. ØF-RAPPORT 032016 KOMMUNEREFORM – KOMMUNER I NORD-ØSTERDAL, 25.04.2016
2. FRAMTIDIG UTFORDRINGSBILDE I NORD-ØSTERDAL – SETT FRA FYLKESMANNEN, datert 02.05.2016
3. INNBYGGERUNDERSØKELSE, datert 06.06.2016

Melding om vedtak sendes til:

Fylkesmannen i Hedmark, Postboks 4034, 2306 HAMAR

Andre dokumenter i saken:

1. UTREDNING OM KOMMUNESAMMENSLÅING - KOMMUNESTRUKTUR, datert 05.08.2014
2. KOMMUNEREFORMEN - VIDERE ARBEID, datert 08.04.2014
3. KOMMUNEREFORMEN - PROSESSEN I HEDMARK, datert 25.09.2014
4. INVITASJON TIL Å DELTA I REFORMPROSSESSEN, datert 27.08.2014
5. MELDING OM POLITISK VEDTAK - FELLES UTREDNING OM FRAMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR I FJELLREGIONEN, datert 04.11.2014
6. NYTT RUNDSKRIV (H-8/14) TIL LOV 15. JUNI 2001 NR. 70 OM FASTSETJING OG ENDRING AV KOMMUNE- OG FYLKESGRENSER (INDELINGSLOVA) , datert 26.09.2014
7. MELDING OM POLITISK VEDTAK - EVENTUELL INNMELDING I LOKALSAMFUNNSFORENINGEN, datert 24.04.2014
8. FELLES UTREDNING OM FREMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR I FJELLREGIONEN, datert 03.11.2014
9. STATSALLMENNING OG KOMMUNEGRENSER, datert 21.11.2014
10. KOMMUNEREFORMEN I FJELLREGIONEN, datert 10.09.2015
11. KOMMUNAL PLANSTRATEGI OG KOMMUNEREFORMARBEIDET, datert 02.12.2015

12. FELLES UTREDNING KOMMUNEREFORM, Regionrådet mai 2015
13. KOMMUNEREFORM OG STATSALLMENNINGENE, datert 17.06.2015
14. KOMMUNEREFORMEN - VEGEN VIDERE, datert 19.06.2015
15. MELDING OM POLITISK VEDTAK - KOMMUNEREFORMEN - VIDERE FRAMDRIFT, datert 04.11.2015
16. VIDERE ARBEID MED KOMMUNEREFORMEN, datert 28.10.2015
17. KOMMUNAL PLANSTRATEGI OG FORHOLDET TIL KOMMUNEREFORMEN, datert 29.04.2015
18. KOMMUNEREFORMEN I HEDMARK. STATUS OG VIDERE FRAMDRIFT, datert 17.03.2015
19. VEDLEGG TIL ØF-RAPPORT 032016 KOMMUNEREFORM – KOMMUNER I NORD-ØSTERDAL
20. ØF-NOTAT 052016 KOMMUNEREFORM – 3K NORD-ØSTERDAL, 01.06.2016
21. MELDING OM POLITISK VEDTAK - KS MEDVIRKNING I LOKALE OG REGIONALE PROSESSER I EN KOMMUNEREFORM, datert 09.09.2014
22. MELDING OM VEDTAK - KOMMUNEREFORMEN - VIDERE FRAMDRIFT, datert 31.08.2015
23. VARSEL OM IGANGSETTING AV NY UTREDNING - 3K, datert 02.05.2016
24. KOMMUNEREFORMEN-BREV TIL INNBYGGERNE, datert 26.04.2016

Saksopplysninger:

Regjeringens mål, intensjon og Stortingets behandling av kommunereformen:

Regjeringen la 14. mai 2014 frem kommuneproposisjonen 2015 som inneholdt en meldingsdel om kommunereformen. I meldingsdelen ble viktige utviklingstrekk, mål for reformen, en plan for gjennomføringen av reformprosessen og virkemidler i reformen beskrevet.

Kommunal- og forvaltningskomiteen la 12. juni frem sin innstilling (Innst. 300 S (2013–2014)) om kommuneproposisjonen 2015. Saken ble behandlet i Stortinget 18. juni 2014. Stortingets behandling viste at det var flertall på Stortinget for en reform. Dette innbefattet enighet om behovet for å endre kommunestrukturen, hvilke mål som skulle settes for reformen og hvilke økonomiske virkemidler som skulle gjelde.

Regjeringens mål for en ny kommunereform:

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet- og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

I kommuneproposisjonen 2015 varslet også regjeringen en lovendring i forhold til interkommunalt samarbeid først og fremst begrunnet i kommuner med store avstandsulempen: «For å sikre kvaliteten i tjenestetilbudet, foreslår ekspertutvalget pålagt interkommunalt samarbeid som en løsning i de tilfeller hvor avstandsulempene er så store at kommunene ikke finner det tilrådelig med kommunesammenslåing. Flere sektorlover har i dag hjemmel til å pålegge interkommunalt samarbeid, blant annet plan- og bygningsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, folkehelseloven, kommuneloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Departementet vil utrede en generell hjemmel i kommuneloven som gir anledning til å pålegge interkommunalt samarbeid for å få større fagmiljø i de tilfeller kommunene på grunn av avstander ikke ønsker å slå seg sammen. En slik generell hjemmel kan erstatte hjemlene i særlovene.» Departementet tar sikte på å fremme forslag om dette til Stortinget våren 2017.

I Kommuneproposisjonen 2017 kom bl.a. følgende avklaringer:

«Jakt og fiskerettigheter og fjellstyrer. I enkelte kommuner har konsekvenser for jakt- og fiskerettigheter og fjellstyrestruktur vært viktige spørsmål i debatten om kommunesammenslåing. Regjeringen har avklart at kommunesammenslåinger ikke automatisk vil utløse endringer på disse områdene, og at det vil legges til rette for at kommunenes ønsker skal legges til grunn.

Jakt- og fiskerettigheter Kongelig resolusjon av 24. juli 1964 avklarte at det er kommunegrensene per 1. januar 1956 som definerer hvem som er innenbygdsboende ved utøvelse av småviltjakt og villreinjakt, samt ved visse typer fiske. Fjelloven gir innenbygdsboende fortrinnsrett på disse områdene. Hensikten med tilbakedateringen som følger av kongelig resolusjon var primært å sikre at begrepet «innenbygdsboende» forble knyttet til faktisk bruk fra gammel tid, og tilbakedateringen må sees i sammenheng med synet på denne jakten og fisket som rettigheter.

En kommunesammenslåing vil ikke påvirke retten til småviltjakt eller villreinjakt i statsallmenning. Kongelig resolusjon av 24. juli 1964 vil fremdeles gjelde.

Saken stiller seg annerledes når det gjelder jakt på annet storvilt enn villrein. Dersom det ved jakt eller felling av elg, hjort, rådyr, rovdyr og bever er nødvendig å regulere antall jegere, skal det etter forskriften påses at det er en rimelig fordeling mellom innenbygdsboende og utenbygdsboende jegere og jaktlag.

Det har vært adgang til å forbeholde inntil 60 pst. av jakten for innenbygdsboende. Når det gjelder hvem som skal anses som innenbygdsboende, har det vært lagt til grunn at dette bestemmes av de til enhver tid gjeldende kommunegrensene. Dette ble i sin tid slått fast av det daværende Miljøverndepartementet. Ved en kommunesammenslåing vil altså alle innbyggere i en ny storkommune etter dette bli regnet som innenbygdsboende.»

Ekspertutvalget (Vabo-utvalget).

Regjeringen oppnevnte 3. januar 2014 et såkalt «ekspertutvalg» som fikk i oppdrag å «foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene». På «fritt faglig grunnlag» skulle utvalget «gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling.». Nærmere presisert ble det sagt at kriteriene for eksempel kunne være «knyttet til økonomisk robusthet, bo- og arbeidsmarkedsregioner og forutsetninger for god oppgaveløsning (herunder kapasitet, effektivitet, kompetanse, og størrelse på fagmiljø). Utvalget skal vurdere geografiske og lokale forhold som avstander, bosetting, kultur, herunder samisk språk og kultur. I mandatet understrekes at målet for reformen er å sikre et sterkt lokaldemokrati.». (.....)

«Kriteriene skal i sum ivareta kommunenes fire funksjoner som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Det er forutsatt at disse kriteriene skulle benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.».

Ekspertutvalgets oppdrag omfatter fremleggelse av to rapporter:

Delrapport pr 31. mars 2014 *Kriterier for god kommunestruktur* hvor det ble tatt utgangspunkt i dagens oppgaver i kommunene. Det har ligget som en forutsetning at alle kommuner skal løse lovpålagte oppgaver selv. Det vil si at generalistkommuneprinsippet skal videreføres. Sluttrapporten *Kriterier for god kommunestruktur* ble framlagt 1. desember 2014. Her ble de kriterier man mener bør oppfylles for å ivareta mulige nye oppgaver presentert.

Kriteriene for kommunene:

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

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

Ekspertutredningen har ført til stort engasjement og det har fremkommet til dels mange sterke reaksjoner. Sterkest reaksjon har det kanskje vært mot anbefalingen om at «kommunene bør ha minst 15.000 – 20.000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning.». Dette tallet har etter hvert blitt moderert av regjeringen. Man endte tilslutt opp med at kommuner som når opp i

9000 - 10 000 innbyggere vil få ekstra økonomisk støtte til å gjennomføre reformen. Reformstøtten omtales som økonomiske gulerøtter for å slå seg sammen.

Utvalgets oppsummerende anbefalinger er følgende:

1. Kommunene bør ha minst 15.000 – 20.000 innbyggere (senere justert til mellom 9000 og 10 000 av regjeringen) for å sikre god oppgaveløsning.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

Regjeringens virkemiddelbruk:

Engangskostnader:

I kommunereformen vil departementet gjøre dekningen av engangskostnader ved en sammenslåing mer forutsigbar for kommunene, og unngå mange og tidkrevende søknadsprosesser. Derfor legges det opp til at kommuner som slår seg sammen i reformperioden får dekket engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Beløpet varierer mellom 20 og 65 mill. kr, avhengig av antall kommuner og antall innbyggere som er involvert i sammenslåingen. Beløpet utbetales etter nasjonalt vedtak om sammenslåing.

Reformstøtte:

Kommuner som slår seg sammen vil få reformstøtte. Reformstøtten går til alle sammenslåtte kommuner med vedtak i reformperioden, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per sammenslåing. Støtten er differensiert etter innbyggertall. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for de mest folkerike sammenslåingene. Utbetalingen blir gitt uten ytterligere søknad fra kommunene, og utbetales på tidspunktet for sammenslåingen. I tillegg videreføres dagens ordning med inndelingstilskudd, det vil si at de sammenslåtte kommunene som en ny enhet vil beholde tilskudd som om de fortsatt var to eller flere kommuner i 15 år. Deretter trappes inndelingstilskuddet ned over 5 år.

Fylkesmannens krav, forventinger og deltakelse i kommunereformprosessen i Hedmark.

Fylkesmannen i Hedmark fikk i oppgave å følge opp prosessene i fylket og beskrev i brev den 16. september 2014 forventinger, prosess og fylkesmannens deltakelse og involvering.

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. Fylkesmannen legger til grunn at alle vil delta i utredningene slik Stortinget har forutsatt og at vedtak i kommunestyret om saken og eventuelt folkeavstemning må være avholdt i løpet av våren 2016.

Fylkesmannen i Hedmark har brukt de fire regionrådene som arena for samtale og diskusjon om kommunestruktur i Hedmark. Regionene har litt ulike forutsetninger, muligheter og utfordringer i forhold til en framtidig kommunestruktur og fylkesmannen mente derfor det var riktig i en tidlig fase å starte debatten på regionnivå.

De formelle diskusjonene og vedtak skal gjennomføres i den enkelte kommune. Fylkesmannen har også stilt opp på møter i den enkelte kommune der det har vært ønske om det. Alle fylkesmenn har tilsatt prosessveileder. Prosessveilederen skal være en ressurs for fylkesmannen og kommunene i arbeidet med kommunereform.

Fylkesmannen presiserte at alle 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.

Fylkesmannens oppgaver fram til 1.7.2016

- Bidra til et godt faktagrunnlag basert på kommunenes budsjett, KOSTRA tall og kommunebilder.
- Tildele skjønnsmidler
- Bistand og faglig støtte til utredninger og prosessarbeid i alle kommuner
- Deltagelse i kommunestyre, regionråd og andre møter
- Metoder for innbyggerinvolvering og eventuelle folkeavstemninger
- Dialogmøter i alle kommuner etter valget

Tidsplan:

Fylkesmannen har lagt opp arbeidet ut fra at alle kommunene skal ha avklart sin framtidige struktur våren 2016 og har lagt til grunn en slik tidsplan:

- Høst 2014 → november 2015: faktagrunnlag, utredninger og diskusjon i regionrådene/kommunene
- November 2015 → juni 2016: oppsummering, vedtak og eventuell 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.

17. mars 2015 kom det nytt brev fra fylkesmannen. Der ble både status så lang gitt, og det ble også gjennom brevet skrevet noe om forventningene framover. Alle kommuner i Hedmark har behandlet sak om kommunereformen, og prosessen er samkjørt via regionrådene i Fjellregionen, Sør-Østerdal og Glåmdalen. 20 kommuner har sagt ja til å gå aktivt inn i prosessen, deriblant Folldal.

I brev datert 2. mai 2016 oppsummerte fylkesmannen i Hedmark vurderinger av framtidige utfordringer og kommunenes evne til å møte disse.

«I møtene med dere har vi presentert utfordringsbilde ved å si noe om sårbarheten på befolkningsutvikling, økonomi og tjenestetilbudet i dag. Oppsummert for regionen ser utfordringsbildet slik ut:

Kommuner	Befolknings- utvikling	Økonomi	Likeverdige tjenester
Rendalen			
Tolga			
Tynset			
Alvdal			
Folldal			
Os			

Rødt: Ikke tilfredsstillende i dag. Lysere farge betyr mindre sårbart.

Grønt : Tilfredsstillende i dag. Lysere farger betyr sårbart

Gult : Tjenestene er sårbare og/eller av varierende kvalitet

Hovedutfordringer:

- *Synkende folketall*
- *Arbeidsplassutviklingen*
- *Flere krevende oppgaver på helseområdet er lagt eller i ferd med å bli lagt til kommunen. Dette er kommunene i regionen for små til å klare alene*
- *Økende antall interkommunale ordninger og samarbeidsordninger*
- *Regionen må gjøre strukturgrep for å klare å opprettholde god kvalitet i tjenestetilbudet med befolkningsnedgang og derav dårligere kommuneøkonomi.»*

Videre framdrift for kommunereformen i Hedmark:

I 2015 ble prosessen om status og utfordringer gjennomført i de ulike regionråd og kommuner. Kommunereformen var hovedsaken på Fylkesmannens ordfører- og rådmannsmøte i mai 2015.

Det forutsettes at alle kommuner skal behandle en sak om kommunereformen i kommunestyret innen 1.7.2016 og velge framtidig alternativ. Saken skal inneholde minimum 2 alternativer, dagens alternativ og det mest realistiske sammenslåingsalternativet. Det skal vurderes om valgt alternativ er i tråd med hovedmålene i kommunereformen.

Høsten 2016 skal Fylkesmannen gi sin anbefaling for framtidig kommunestruktur i Hedmark til regjeringen. Her er det forutsatt at det skal legges vekt på helheten i regionen og fylket og de vedtak som er gjort i kommunene. Departementet har i den forbindelse bedt Fylkesmannen vurdere om kommunestyrevedtakene er i tråd med hovedmålene i reformen. Fylkesmannens gjennomgang er avhengig av at det er laget et godt grunnlag gjennom arbeidet i kommunene innen 1.7. 2016.

Regionalt arbeid med kommunereformen

På møte i regionrådets arbeidsutvalg 14. januar 2014 ble det valgt en gruppe bestående av ordførere og rådmenn, i alt 5 personer, med regionrådgiver som sekretær. Denne gruppa, som fikk i oppgave å utarbeide forslag til en prosess for arbeidet med kommunereformen, la frem et notat 10. mars 2014. Gruppa foreslo følgende elementer i en oppstartsprosess: Oppdatering av oversikten over interkommunale samarbeidsordninger, faktainformasjon om regjeringens arbeid/runde med kommunene om eventuelle behov for statistikk m.m., invitasjon til fellesmøte for alle kommunestyrerepresentanter i regionen, behandling i arbeidsutvalget i april måned av forslag til kommunene om veien videre. Av notatet som ble fremlagt, fremgår at kommunene var samstemte om at «*kommunene i Fjellregionen bør arbeide aktivt med denne problemstillingen og ikke avvende regjeringens bebudede omtale av kommunereformen i kommuneproposisjonen 2015.*»

Med bakgrunn i arbeidsgruppas arbeid og notat, ble det avholdt et felles møte for kommunestyrene i regionen på Os den 17. mars i 2015. I dette møtet ble fokuset mest knyttet til regionens utfordringer (demografi, arbeidsplasser, kompetanse og infrastruktur med mer) og utvikling av samarbeid for å møte disse utfordringene.

Arbeidsutvalget i Regionrådet fattet følgende vedtak i sitt møte 02.04.14:

«Arbeidsutvalget i Regionrådet for Fjellregionen anbefaler kommunene å ta stilling til om det skal iverksettes et utredningsarbeid i forhold til bebudet kommunereform. Det oppfordres spesielt til at det tas stilling til om kommunen skal gjennomføre en utredning på egenhånd, sammen med en eller flere andre kommuner og hva mål og innhold i en eventuell utredning skal være. Det bes om tilbakemelding til regionrådet innen utgangen av juni for vurdering av videre arbeid.»

I tråd med regionrådets bestilling om at kommunene skulle ta stilling til om det skal iverksettes et utredningsarbeid i forhold til bebudet kommunereform, har dette blitt drøftet i rådmannsforumet ved flere anledninger. I rådmannsmøte 25. august 2014, ble det enighet om å utarbeide en felles saksframstilling som sendes alle 8 kommunene i Fjellregionen.

3 september 2014 ble det avholdt AU- møte i regionrådet der fylkesmennene fra Hedmark og Sør-Trøndelag deltok. Fra fylkesmannens side ble følgende signalisert i møtet:

- Viktig at det gjennom prosessen fokuseres på framtidig tjenestetilbud hos kommunene, og at en strukturdiskusjon kommer som et «virkemiddel» for å løse framtidens kommunale tjenesteproduksjon på best mulig måte.
- Fylkesmennene i Hedmark og Sør-Trøndelag ønsker å forholde seg til Regionrådene underveis i prosessen.
- Det signaliseres at Fylkesmennene vil bidra økonomisk i arbeidet med å utarbeide nødvendige tallgrunnlag, analyser og lignende.
- Fylkesmennene i Hedmark og Sør-Trøndelag vil underveis i prosessen ha en tett dialog mht at Fjellregionen har kommuner på begge sider av fylkesgrensa.

Høsten 2014 ble det kjørt felles sak for kommunene i Fjellregionen. Kommunestyret i Folldal behandlet den 30. oktober 2014 K-sak 48/14:

1. *Folldal kommune vil delta i kommunereformprosessen der fylkesmannen tar initiativ til igangsetting av prosessen i det enkelte fylke.*
2. *Folldal kommune mener det er naturlig at det gjennomføres en felles utredning som omfatter kommunene i Fjellregionen og vil sterkt oppfordre de øvrige kommunene om å gi sin tilslutning til dette.*
3. *Hensikten med en felles utredning vil være å gi kommunene i Fjellregionen best mulig grunnlag til å fatte valg om framtidig ønsket kommunestruktur.*
4. *Prosess og utredning gjennomføres innen sommeren 2015. Prosessen skal belyse og legge fram analyse og faktagrunnlag i forhold til de ti kriterier som nevnes fra ekspertutvalget, slik at kommunene i etterkant kan fatte selvstendige vedtak.*
5. *Folldal kommune slutter seg til rådmannsutvalgets forslag til organisering og styring av utredningen:*

Styringsgruppe: AU – regionrådet

Prosjektgruppe: Rådmannsutvalget i fjellregionen

Sekretariat: Administrasjon – regionrådet

6. *Folldal kommunestyre sier seg ikke enig i saksvurderingen om at inntektssystemet er til fordel for små kommuner (det vil si kommuner med «få» innbyggere). Folldal kommunestyre mener at skillelinjene med hensyn til økonomiske ressurser heller går mellom kommuner som har svært store skatteinntekter og kommuner med langt lavere skatteinntekter målt pr. innbygger. Ordningen med skatteutjevning jevner ut noe av forskjellene, men på langt nær hele.
Folldal kommunestyre ser med bekymring på de endringer nåværende regjering har foretatt og er i ferd med å foreta i kommunenes inntektssystem. Endringene går i gal retning og fører til økte forskjeller mellom skattersterke og skattesvake kommuner, noe som fører til at de fleste kommunene i landet blir mindre robuste økonomisk.*
7. *Folldal kommunestyre beklager at regjeringa i kommunereformprosessen i for liten grad legger til grunn avstandsproblematikk og bosettingsstruktur i utkantnorge.*
8. *Kommunestyret ønsker å bli løpende orientert av rådmann og ordfører om arbeidet i prosjektgruppa og styringsgruppa fram til våren 2015*

Kommunene i Nord-Østerdal /Fjellregionen utarbeidet et felles faktagrunnlag for regionen og kommunene har gjort en egen vurdering av situasjonen med vekt på Ekspertutvalgets 10 kriterier. Regionrådet gjennomførte en spørreundersøkelse i samtlige kommunestyrer og ledergrupper, og dette arbeidet var avsluttet til mai 2015.

Den 20. mai 2015 ble det arrangert felles kommunestyremøte for alle kommunene i Fjellregionen på Tynset. Hovedtrekkene i den felles utredningen ble presentert på møtet. Utredningen ble endelig ferdigstilt etter at Stortinget behandlet stortingsmelding nr. 14 «kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner» i juni.

Vedtak i Kommunestyret 17.06.2015:

1. *Folldal kommune forholder seg til tidligere vedtak og det utredes pr. i dag ikke sammenslåingsalternativer med kommuner utenfor Fjellregionen.*
2. *Følgende to alternativer utredes:*
 - c) *Folldal som egen kommune med fokus på interkommunalt samarbeid*
 - d) *Nord Østerdal, det vil si sammenslåing av kommunene Folldal, Alvdal, Tynset, Rendalen Tolga og Os*
3. *Samtaler med Stor – Elvdal kommune om eventuelle grensejusteringer avventes til etter vedtak i juni 2016.*
4. *Fremdrift frem til vedtak i kommunereformprosessen juni 2016:*
Folldal kommune anser det som særdeles viktig at innbyggerne informeres om kommunereformen og involveres i det videre arbeid. Det legges derfor frem følgende fremdriftsplan:
 - *Informasjonsmøte om kommunereformprosessen for innbyggerne – medio august 2015*
 - *Sak til kommunestyret om prosessen fra Regionrådet september 2015*
 - *Folkemøter - oktober til desember 2015*
 - *Utredningsarbeid og eventuelt innbyggerundersøkelse i samarbeid med Regionrådet – september til mai 2016*
 - *Eventuell rådgivende folkeavstemming – april / mai 2016*
 - *Innstilling og vedtak i kommunereformprosessen – juni 2016*

Fylkesmannens prosessveileder og regionrådgiver deltok på folkemøte i Folldal den 18. august 2015.

2. november var fylkesmannen i møte med nytt formannskap. Tema var kommunenes viktigste utfordringer, status og framdrift for valgte utredningsalternativer.

31.mars.2016 var det folkemøte om kommunereformen.

I september 2015 la regionrådet fram et forslag til framdriftsplan for det videre arbeidet:

September:	Notat til kommunene fra administrasjonen i regionrådet.
November:	Dialog i nye kommunestyrer med bestillinger til administrasjon.
Desember/januar:	Eventuelle samtaler med mulige partnere. Gjennomføre innbyggerundersøkelse hvis kommunene ønsker det.
Februar:	Sak legges fram for kommunestyret til ytterligere drøfting og beslutning om veien videre.
Mars-mai:	Konkrete drøftinger/avklaringer og evt. inngå intensjonsavtale.
Juni:	Vedtak i kommunestyret om veivalg og evt. folkeavstemning.

Diskusjonen utover 2015 gikk i forhold til om man hadde tilstrekkelig grunnlag og om man hadde kapasitet til eventuelt å supplere den jobben som var gjort. Regionrådets sekretariat anså sitt arbeid som utført. Man konkluderte etter hvert med at man trengte mer bistand utenfra for å kunne ha et tilstrekkelig grunnlag for å kunne behandle saken om kommunereform på en god nok måte innen 1. juli 2016. Kommunene i Nord-Østerdal valgte å gå ut til tre tilbydere i forhold til å utrede det som etter hvert har blitt kalt 0+ (utvidet interkommunalt samarbeid) og 6K (Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset som en storkommune). Østlandsforskning ble etter anbudsprosess valgt som prosessveileder og utreder.

Utredningen fra Østlandsforskning (ØF)

Østlandsforskning la fram sin rapport 25. april 2016. I oppdragsbeskrivelsen var det definert tre alternativer som skal utredes:

- 0 alternativet. Dagens kommunestruktur og drift som i dag videreføres.
- 6K alternativet. Sammenslåing av de seks kommunene i Nord-Østerdal.
- 0+ alternativet. Dagens kommunestruktur med utvidet interkommunalt samarbeid.

Utredningen ble presentert i felles kommunestyremøte på Tynset 28. april 2016. På kvelden samme dato ble utredningen presentert i åpent folkemøte.

Tilleggsnotat fra Østlandsforskning (ØF)

Østlandsforskning har senere på oppdrag fra Fylkesmannen i Hedmark utredet 3K alternativet på bakgrunn av drøfting og vurderinger i kommunereformutredningen av kommunene i Nord-Østerdal. Denne utredningen ble lagt fram 27. mai 2016 (ØF-Notat 05/ 2016). Notatet er skrevet av Østlandsforskning i samarbeid med Telemarksforskning og Trøndelag forskning og utvikling. Ansvarlig for notatet har vært Østlandsforskning og prosjektleder har vært Per Olav Lund. Notatet kan leses som et selvstendig dokument ment for å danne seg en helhetlig oversikt over kommunene i Nord-Østerdal. Vurdert opp mot ekspertutvalgets vurderingskriterier er det nødvendig se nærmere på ØF-rapport 03 / 2016.

Innbyggerundersøkelse

De seks kommunene Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset har gjennomført en undersøkelse for å finne ut hva innbyggerne mener om kommunereformen. Undersøkelsen ble gjennomført i regi av Telemarksforskning og var ferdig 8. juni 2016.

Oppsummering av innbyggerundersøkelsen for Folldal

Folldals innbyggere ønsker en videreføring av dagens kommunestruktur. Det har de til felles med de øvrige 5 kommunene i undersøkelsen. I undersøkelsen gir dette alternativet en score på 4,7 (på en skala fra 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv) Undersøkelsen viser også at en ikke ønsker seg noen av reformalternativene det er spurt om. Alternativet med en stor Østerdalskommune (6K) får lavere oppslutning enn 2 i alle tre post-nummer (Folldal, Grimsbu og Dalholen). Innbyggerne ønsker heller ikke å gå inn i 4K sammen med Alvdal, Tynset og Tolga. De tre kommunene viste heller ingen interesse for å ta med Folldal i dette alternativet. Sterkest tilhørighet opplever de fra Folldal til Stedet der de bor, og de opplever sterk tilhørighet til kommunen. Folldal har den laveste scoren av de seks kommunene i tilhørighet til fylket (3,7).

Kvaliteten på tilbudet og at lokaldemokratiet fungerer godt, får i Folldal like høy score med 4,8. Innbyggerne er minst fornøyd med næringsutviklingen (3,6)

Et flertall av kommunens innbyggere ser ikke behov for færre og større kommuner (3,0).

I Folldal sier innbyggerne seg enige at en kommunesammenslåing vil gi positive effekter. I likhet med de andre kommunene i Nord-Østerdal forventes størst effekt i nærings- og samfunnsutviklingen (3,2) og at kommunen vil være bedre rustet til å løse fremtidige utfordringer (3,3). Lavest score får utviklingen av tettsteder og grender (2,2), som er undersøkelsens laveste forventning til positive effekter.

Høringsnotat om nye oppgaver til større kommuner, datert 1. juni 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sendte 01.06.2016 ut høringsnotat med forslag til lov- og forskriftsendringer i forbindelse med at nye oppgaver skal overføres til kommunene.

Bakgrunnen er at Stortinget har besluttet å overføre nye oppgaver til kommunen. Dette skjedde ved Stortingets behandling av Meld. St. 14 (2014–2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner og Innst. 333 S (2014–2015) 9. juni 2015. Stortinget sluttet seg til meldingens forslag om oppgaveoverføringer til kommunene, med noen unntak. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå.

Høringsnotatets kapittel 3 inneholder forslag til lov- og forskriftsendringer knyttet til følgende oppgaver:

- Vigsler som i dag gjøres av notarius publicus
- Andre oppgaver som er lagt til notarius publicus
- Vilt- og innlandsfiskeforvaltning
- Enkelte oppgaver etter forurensningsloven
- Tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig
- Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmeanlegg
- Nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskudd til tiltak i beiteområder
- Kollektivtransport

Det bes særskilt om høringsinstansenes innspill til disse forslagene.

Noen av oppgaveendringene som Stortinget sluttet seg til skal håndteres i andre løp. Disse oppgaveendringene er nevnt i høringsnotatets kapittel 4 til informasjon, men er ikke en del av selve høringen. Endringene følges opp i egne prosesser fastsatt av de enkelte departementene. De er kun omtalt i høringsnotatet for å gi høringsinstansene et samlet bilde av hvilke oppgaver regjeringen tar sikte på å overføre til kommunesektoren. Dette gjelder blant annet:

- Tannhelsetjenester
- Basishjelpemidler
- Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
- Oppgaver på rehabiliteringsområdet
- Tilskuddsordning under Landbruks- og matdepartementets område
- Konesjonsbehandling av små vannkraftverk
- Enkelte oppgaver på politiområdet

Høringsfrist er 01.10.2016.

Rådmannens saksvurdering:

For Folldal kommune foreligger det vedtak i tråd med bestillingen av Østlandsforsknings (ØF) rapport ØF/2016, der 0+ og 6K skal utredes. Det foreligger ikke vedtak som tilsier at noe annet skal legges til grunn for vedtaket innen 1. juli 2016. Dette var i utgangspunktet en bestilling som alle kommunene stilte seg bak. Rendalen har i tillegg deltatt i utredning sammen med kommuner i Sør-Østerdal. Os kommune har i også deltatt i en utredning sammen med Røros og Holtålen. Disse tre kommunene har utarbeidet en intensjonsavtale om etablering av en ny kommune. I Tolga kommune foreligger det vedtak om utredning av 0+ og 6 K, jf ØF 03/2016. I tillegg foreligger det politisk vedtak om at 3K skal inngå som grunnlag i saksgrunnlaget. I Alvdal kommune foreligger det vedtak om utredning av 0+ og 6 K, jf ØF 03/2016 i tillegg foreligger det politisk vedtak om at 3K skal inngå som grunnlag i saksgrunnlaget.

Det har ikke vært prosess på 3K blant kommunene. Tolga og Alvdal kommuner har politisk vedtak på å benytte fylkesmannens bestilte 3K utredning som grunnlag videre i prosessen. Alle kommuner har grunnlag for å jobbe videre med 0+/6K.

ØF sin utredning for de 6 kommunene i Nord-Østerdal

ØF skriver i sitt sammendrag at befolkningsframskrivingene preges av en aldrende befolkning. I de fleste kommuner synker barnetall og den yrkesaktive befolkningen, med unntak av først og fremst Tynset. Men til og med der er veksten i aldergruppen over 67 år sterkere enn i de yngre aldersgruppene, men tilhørende utfordringer. Denne beskrivelsen synes å være dekkende for dagens situasjon. Rådmannen er usikker på om en sammenslåing vil bøte på dette.

Det er fullt mulig å argumentere for at en sammenslåing med Tynset som regionsenter vil medføre at veksten i befolkningen på Tynset vil øke mer enn den vil gjøre uten sammenslåing. Det som da kan skje er at kompetansesarbeidsplasser i større grad havner i det nye kommunesenteret. Totalt sett er det ikke usannsynlig at regionen samlet sett vil kunne tape på en slik utvikling fordi veksten i regionsenteret neppe vil være tilstrekkelig til å kompensere

for den samlede nedgangen i innbyggertall i omlandet. Vi vil med andre stå overfor en situasjon der dagens problemer med demografi vil kunne bli forsterket som følge av en sammenslåing. Dette kan forsterke de demografiske utfordringene i Folldal, og forverre mulighetene for rekruttering av fagfolk.

ØF skriver at oppvekst og utdanning preges i stor grad av politiske prioriteringer. Her vil det framover knytte seg utfordringer til å justere ned aktiviteten i de fleste kommunene. Om det vil være mulig å hente ut nødvendige innsparing når inntektene minker på bakgrunn lavere barnetall er vanskelig å si. Rådmannen vurderer at utfordringen vil være like stor i en sammenslått kommune.

ØF skriver at dette muligens vil kreve strukturelle grep og at utfordringene nok vil være større innen skole enn barnehage, da det er færre og større enheter innen skolen. Innen barnevern er nok store deler av effektiviseringsgevinstene tatt ut med tanke på det interkommunale samarbeidet som finnes i dag og det virker å drives effektivt, og å ha kapasitet og kompetanse sammenlignet med landet. I tillegg er kommunene i regionen blant landets beste på skolesektoren. Det er mulig at dette kan bli et problem om noen år, men det oppleves ikke som problematisk i dag. Det er helt sikkert grep kommunene bør ta for å videreutvikle og rasjonalisere tjenestene, men spørsmålet er om endring av kommunestruktur er det beste svaret.

Til tross for store geografiske avstander er det viktigere med tilstrekkelig distanse og faglig fellesskap som oppnås ved samarbeid. De største utfordringene vil knytte seg til pleie- og omsorgstjenester, med økende behov og synkende yrkesaktiv befolkning i regionen. Dette er et tjenesteområde det er krevende å hente ut samarbeidsgevinster, da en stor del av tjenestene må ytes der brukerne bor. Av spørreundersøkelsen (til politikere, ledere og tillitsvalgte) framgår at det er stor enighet om at kvaliteten på tjenestene per i dag oppleves som svært bra. Dette bekreftes også i innbyggerundersøkelsen. Rekruttering av kompetent arbeidskraft og små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. Sentralisering av arbeidsplasser gjør at mangfoldet snevres ytterligere inn. Det vil neppe gjøre det enklere å rekruttere nødvendig fagpersonell til de tjenestene som må ytes der brukeren bor.

Gjennomgående opplever kommunene tilstrekkelig distanse i myndighetsutøvelsen. Pleie og omsorgstjenester er tjenesteområde alle kommunene peker på som det mest krevende i årene som kommer. Samtidig peker alle på at det økonomiske handlingsrommet er den største utfordringen knyttet til framtidig tjenesteproduksjon. Dette er en utfordring som gjelder for alle landets kommuner.

Sammenlignet med ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur er alle kommunene under minste anbefalte størrelse til å håndtere fremtidige oppgaver. Om alle seks kommuner slår seg sammen når de akkurat minste størrelse med sine 15 055 innbyggere per 1.1.2016. Innenfor disse seks kommunene er det få innbyggere og stort areal. Avstandsulempen er derfor et viktig element inn i drøftingen av dette alternativet (6K). Kommunene har gjennom IKS og annet samarbeid redusert småkommuneulempene. Felles for kommunene er at de framover vil ha utfordringer knyttet til pleie- og omsorgstjenester når en tar utgangspunkt i forholdet mellom antall eldre og de i yrkesaktiv alder.

I utredningen har ØF konkludert med at 6K alternativet ikke er et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. Det har ikke vært en del av oppdragsbeskrivelsen å vurdere andre

alternativer. Med basis i funksjonell samfunnsutvikling som premiss for en storkommune fremstår 3K som et fjerde alternativ som består av Tynset, Alvdal og Tolga. ØF mener de ikke har nok kunnskap til å vurdere om Folldal bør inngå i 3K. Dette alternativet omtales derfor som 3K/4K i deres vurdering.

ØF sin vurdering er at en sammenslåing av Tolga, Alvdal og Tynset (3K) vil trolig medføre at Os i større grad enn i dag, vil samarbeide med Røros/Holtålen og vurdere sammenslåing i den retning. I begge tilfeller vil i så fall samarbeidet med kommuner i Hedmark gå ned for dagens Os kommune. Folldal og Rendalen derimot vil trolig bli fortsatt svært avhengig av interkommunalt samarbeid med den nye 3K-kommunen rundt Tynset, om ikke Rendalen velger å gå sørover. Folldal og Rendalen vil kunne få et dårligere utgangspunkt for forhandlinger om interkommunale samarbeid enn hva de har i en region med mer jevnstore kommuner i dag. Om Rendalen går sørover, blir Folldal stående igjen alene som innbyggervak kommune i regionen, noe som vil kunne svekke forhandlingsstyrken ytterligere. På den annen side vil et 6K være et dårligere alternativ for disse kommunene. De potensielle ulempene som ligger i etablering av 3K må følgelig løses innenfor samarbeidsrammene.

ØF mener at to jevnstore kommuner eller regioner rundt Tynset og Røros, vil kunne få betydelig større utviklingskraft enn i dag, ved å samle ressursene og produsere mer effektivt og samordnet. Dette kan i seg selv gi økt fokus og bedre attraksjonskraft i regionen rent generelt men også på bekostning av Folldal og Rendalen. I begge tilfeller vil nye 3K kunne medføre økte utfordringer med å nå gjennom i regionalpolitikken for Folldal og Rendalen. Interkommunalt samarbeid innebærer ingen garantier for videre samarbeid utover gjeldende avtaler. Ved 3K vil det bli økte utfordringer og sårbarhet rundt det interkommunale samarbeidet for Folldal og Rendalen, som kan være viktig å se nærmere på.

Regjeringens mål med ny kommunereform er å sikre

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.
2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.
3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.
4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

1. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne.

Kommunene i 6K – regionen leverer jevnt over gode tjenester. Både målinger (bl.a. Kommunebarometeret) og innbyggerundersøkelser viser stort sett gode resultater.

«Innbyggerundersøkelsen 2009» i regi av DIFI (Direktoratet for IKT) viser at det er særlig innbyggernes tilfredshet med helse- og omsorgstjenestene som varierer etter kommunestørrelse. For hjemmehjelp, hjemmesykepleie, sykehjem og omsorgsbolig/aldershjem er innbyggerne mer tilfreds i mindre kommuner enn i større. Tilfredsheten med kollektivtrafikken er størst i byene. For elleve av de viktigste tjenestene er innbyggernes inntrykk av tjenesten vesentlig bedre i de små kommunene enn de store. Kvalitet er vanskelig å måle, men innbyggernes fornøydhets i mindre kommuner forklares gjerne med nærhetseffekten. Det finnes en rekke undersøkelser som underbygger at innbyggerne i de minste kommunene er best fornøyd med tjenestene (*Baldersheim, H – 2003 – Er smått så godt? Er stort så flott?*)

Når det gjelder kompetanseutfordringer i kommunene har det vært mye fokus på at små distriktskommuner ikke klarer å trekke til seg kompetente folk, at fagmiljøene er for små, at andelen ufaglært er farlig høy, at kvaliteten på tjenestene blir for dårlig, at interkommunale samarbeid skaper mindre demokratisk styring og mer fragmenterte organisasjoner. Kompeansmangel i små kommuner har derfor vært brukt som et sentralt argument for kommunesammenslåinger. Forskningen på feltet gir imidlertid et mer sammensatt bilde av kompetansesituasjonen i både små og store kommuner. Fafo-rapporten «Kompetanse i kommunene fra 2013» (*Bakkeli, Jensen & Moland – 2013*) viser at små og usentrale kommuners kompetansebehov i liten grad skiller seg fra store kommuners behov.

2. Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

«Dersom en regner endringer i norske bosettingsmønsteret som en uomgjengelig eller til og med som en ønsket utvikling i retning av sterkere sentralisering og urbanisering, vil en kommunereform basert på store enheter opplagt kunne være i samsvar med dette. Men dersom en legger vekt på å opprettholde hovedtrekkene i bosetting og næringsliv ved at det legges opp til at det også i framtiden skal bo folk i de delene av landet som i dag har kommunestatus, vil et finmasket kommunemønster sannsynligvis være den beste løsningen. Et kompromiss kan være å gjennomføre en kommunereform i det som i dag har utviklet seg til å bli funksjonelle arbeidsmarkedsregioner, der opprettholdelsen av bosetting ikke er noe problem. Det er langt mer problemskapende å fjerne kommunestatusen til områder der bosetting og ikke minst jobbmuligheter står på spill, og der tilstedeværelsen av et politisk lederskap og nærhet mellom kommunal kompetanse og lokalsamfunnet kan være avgjørende for å få til et effektivt lokalt utviklingsarbeid». (*Aarsæter -2016 – Folkestyre eller elitestyre*).

Dette er et perspektiv som gir uttrykk for at kommunereformen er en sentraliseringsprosess. Hvorvidt man ønsker et sentralisert eller desentralisert samfunn, er til syvende og sist et verdispørsmål.

3. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner.

Ordningen med skatteutjevning, som et stort flertall på Stortinget vil beholde, fører til at skatteinntektene jevnes noe ut mellom kommunene. En kommune med lave skatteinntekter pr. innbygger får kompensert gjennom skatteutjevningen slik at de kommer på samme nivå som de fleste andre skattesvake kommunene i landet. Kommunene i Hedmark er gjennomgående skattesvake og nyter godt av denne omfordelingen.

Det er en kjensgjerning at skatteinntektene i om lag tre fjerdedeler av landets kommuner, er lave sammenlignet med de skattesterke kommunene. Det finnes kun noen få kommuner som har svært høye skatteinntekter. Noen av disse har også høyt innbyggertall.

Kommuner med få innbyggere har naturlig nok noe større rammetilskudd målt pr. innbygger enn store kommuner etter som basistilskuddets størrelse er likt i alle kommunene. Også utgiftsutjevningen er medvirkende til at rammetilskuddet pr. innbygger er noe ulikt i kommunene. Kommuner med mange innbyggere på et forholdsvis lite areal har stordriftsfordeler som geografisk store kommuner med få innbyggere ikke har. De trenger derfor ikke fullt så mye i utgiftsutjevning for å kunne gi tilnærmet samme tjenester innen for eksempel hjemmehjelp og hjemmesykepleie.

Rammetilskuddet består av en rekke elementer som slår ut i positiv retning for alle landets kommuner. Her kan nevnes at kommuner i Nord-Norge har eget Nord-Norge-tilskudd, kommuner med stor vekst i antall innbyggere mottar veksttilskudd, de 4 største byene mottar

storbytilskudd, en del kommuner mottar regiontilskudd, kommuner med befolkning på under 3200 innbyggere mottar småkommunetilskudd osv. Det blir derfor ikke riktig å framstille det som at små distriktskommuner er i en særstilling i forhold til sårbarhet for endringer i inntektssystemet. En må vel kunne si at samtlige av landets kommuner er sårbare i så måte, fordeling og omfordeling er politisk styrt. Endringer i kommunenes inntektssystem skjer hvert år. Historien viser at endringer skjer både til favør og ufavør for små distriktskommuner.

Regjeringen varslet endring av inntektssystemet til kommunene fra 2017. Det nye inntektssystemet tar fortsatt hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen har gjort endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. De varslede endringene i inntektssystemet i kommuneproposisjonen 2017 slår positivt ut for Folldal og Rendalen kommuner, til sammenligning med de andre kommunene i 6K. Dette skyldes både avstandsulempene, som blir hensyntatt, og endringene av inntektskriteriene.

Landets 25 % minste kommuner (107) står for om lag 4 % av kommunesektorens samlede utgifter. Med andre ord om lag snaut 15 milliarder av totalt 342 milliarder kroner. Landets 25 % største kommuner står for om lag 72 % av kommunesektorens totale utgifter, det vil si 247 av 342 milliarder.

Mer enn tre fjerdedeler av Norges befolkning bor i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere og bare vel 10 prosent bor i kommuner med mindre enn 5000 innbyggere. For kommuner med under 2000 innbyggere utgjør den samlede befolkningen i disse kommunene om lag 115 000 innbyggere. Det er knapt 2,5% av landets befolkning og faktisk færre innbyggere enn det bor i Stavanger kommune. Derfor er det da også de store kommunene som står for storparten av kommunale utgifter. Ressursbruk i de minste kommunene er noe over gjennomsnittet for kommunene sett under ett. Dette underbygger det faktum at det er beskjedne kostnadsreduksjoner å oppnå for kommunesektoren ved å legge ned de minste kommunene.

Kommunesektoren driver stort sett med tjenesteyting hvor det ikke er stordriftsfordeler på samme måte som i industrivareproduksjon. Organisasjonsmessig er det også stordriftsulemp, særlig i form av økt byråkrati og sentralisering av avgjørelser. Det er derfor stordriftsulempen gjør seg gjeldende fra 15 000 innbyggere.

I en eventuell sammenslåingsprosess mellom kommuner, vil det være svært betydelige transaksjonskostnader. Disse kostnadene vil bero på en lang rekke parametere. Redusert produktivitet i en omstillingsfase, samkjøring av kulturforskjeller, større interne avstander, utnyttelse av bygningsmasse tilpasset dagens organisering, prosesser med å bryte ned og bygge nye strukturer innen kommunal virksomhet og samfunnsliv for øvrig.

4. Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver.

Fra ekspertutvalget, men også fra rapportene, fokuseres det på demokratiske utfordringer. Det pekes på inhabilitetsproblematikk knyttet til små kommuner. Det kan være en reell del av bildet, men det er også erfaringer her i landet som peker i retning av at den sterkere sosiale kontrollen som gjør seg gjeldende i små tette samfunn, snarere leder til oversyn, innsyn og kontroll enn til hemmelighold og mørklegging.

Regjeringen skriver i sin plattform at den vil «styrke lokaldemokratiet ved å flytte makt til kommunene». Og «En mer robust kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og faglighet i den enkelte kommune». Regjeringen har rett i at større kommuner bygger opp større fagmiljøer i kommuneadministrasjonen. Det kan føre til at kommuneadministrasjonen vokser, at fagligheten øker, at det blir flere hierarkier i administrasjonen og trolig reduksjon i antall valgte politikere. I en slik utvikling blir politikerrollen profesjonalisert og politikken blir levebrød. Det er for øvrig en utvikling som kan avleses på lokalt og nasjonalt nivå i mange land. Kommunesammenslåing vil ikke føre til at demokratiet forsvinner, men det blir et annet demokrati, et elitedemokrati, fjernere fra den enkelte velger. (*Offerdal 2015 – Folkestyre eller elitestyre*).

Små kommuner bidrar på den annen side til større nærhet fra innbygger til den politiske beslutningsarena. I mange kommuner gis den enkelte innbygger anledning til personlig å kontakte for eksempel ordfører. Andelen av befolkningen som gjennom sitt liv innehar en eller annen form for politisk verv, er også høyere i små kommuner. Sett i forhold til tilgjengelig forskning på området, vises det til at økt størrelse gir økt makt til byråkratiet, noe som igjen reduserer bruker/innbyggermedvirkning. (*Williamson, O. Berkley et al, Lassen D.D & S. Serritzlev (2011); Blom –Hansen, J.,K. Houlberg, S. Serritzlev(2014)*). Oppsummering på dette området, er at innbyggernes demokratiske medvirkningsrett i større grad kan ivaretas i en mindre kommune.

Interkommunalt samarbeid.

I fylkesmannens brev – framtidig utfordringsbilde i Nord-Østerdal, datert 02.05.2016, hevdes det blant annet at fjellregionen har mange interkommunale samarbeidsløsninger, og at det går en grense for hvor mange slike løsninger man kan ha før det går ut over styrings- og utviklingsmulighetene til hver enkelt kommune. Undersøkelser og nøkkeltall (Kostra, kommunebarometeret) viser at kommunene i fjellregionen jevnt over leverer gode tjenester. Dette skyldes blant annet vel fungerende interkommunale ordninger for noen områder. Levering av gode tjenester skjer med andre ord ikke på tross av, men på grunn av organiseringen interkommunalt. Hvorvidt vår region har spesielt mange interkommunale ordninger er tvilsomt. Mange av de tjenester som utføres interkommunalt i vår region utføres interkommunalt også i og rundt flere av landets store byer/kommuner nettopp fordi det er oppgaver som egner seg for interkommunale løsninger. Eksempel på dette fra vårt område er barnevern, renovasjon, brannvesen og samarbeid om dataløsninger. Disse samarbeidene utgjør kanskje fra 5 % for den kommunen som ligger lavest til 7 % for den som bruker mest av totalbudsjettet i kommunen.

Videreutvikling av det interkommunale samarbeid på ulike nivå er aktuelt og ønskelig fra regionens kommuner. En viktig tilnærming til dette er å utvikle interkommunale samarbeidsløsninger som ivaretar demokratiske styringsprinsipper, samtidig som den strategiske utviklingskapasiteten ivaretas. Et eksempel på slikt samarbeid er det strategiske nettverkssamarbeidet som TATO (det skolefaglige samarbeidet mellom kommunene Tynset, Tolga og Alvdal) representerer. Dette er en samarbeidsform som sikrer den strategiske utviklingskapasiteten, samtidig som nærheten til bruker ivaretas. I denne løsningen er økonomi- og personalstyring tillagt den enkelte kommune. Dette representerer en type samarbeid som kan være svært relevant for andre tunge tjenestoområder som for eksempel pleie og omsorg og helse. Sett i forhold til fylkesmannens utfordringsbilde og bekymringer omkring de demografiske utviklingstrekk, vil denne tilnærmingen kunne være en mulig

løsning. Status i dag er at kommunene har gode erfaringer med en rekke sentrale samarbeidsordninger.

Ser man på gjeldende oversikt over interkommunale samarbeidsordninger i Fjellregionen, kan denne ved første øyekast virke omfattende, men samarbeidene omfatter en liten del av de totale kommunale oppgavene. De store og tunge oppgavene som barnehage, skole, pleie og omsorg og helse, drives av den enkelte kommune. Dette er oppgaver som utgjør langt opp mot 90 % av de kommunale budsjettene. Disse tjenestene vil nok i all hovedsak forbli driftet av den enkelte kommune, forutsatt dagens kommunestruktur. Men det er både mulig og ønskelig å drive et felles faglig og strategisk samarbeid innen disse områdene. Poenget er at det bør være mulig å videreutvikle det interkommunale arbeidet på en måte som langt på vei løser de utfordringer som fylkesmannen tegner i sitt utfordringsbilde. Dette er utfordringer knyttet til internkontroll og kompetansetilgang. Går det an å løse disse utfordringene med et interkommunalt samarbeid som ikke går på bekostning av demokratiske styringsprinsipper? Det er vist til slike resultater blant annet innen skolesamarbeid. Her er resultatene så interessante, at blant annet forskermiljøer ønsker å involvere seg i arbeidet som er utført i vår region.

Interkommunalt samarbeid er en av årsakene til at det ikke kan forventes vesentlige kostnadsgevinster ved kommunesammenslutninger og større kommuner. Gevinster ved stordriftsfordeler er allerede tatt ut gjennom interkommunale samarbeidsordninger. Samtidig bidrar det til at små kommuner kan yte gode tjenester også på svært spesialiserte områder.

Folldal vil bli svært avhengig av interkommunalt samarbeid med den eventuelt nye 3K-kommunen rundt Tynset. ØF hevder at Folldal vil kunne få et dårligere utgangspunkt for forhandlinger om interkommunalt samarbeid enn hva de har i en region med mer jevnstore kommuner som i dag. Den varslede lovendringen vil kunne pålegge kommuner interkommunalt samarbeid for å sikre innbyggerne forsvarlige tjenester. Den aktuelle kommunes fagkompetanse vil være sentral for når det vil kunne være aktuelt å anvende bestemmelsen. Hensynet til rettsikkerheten skal også utredes. En slik lovendring kan sikre kommunens innbyggere forsvarlige tjenester også der Folldal ikke klarer seg alene. De andre kommunene vil da ikke ha mulighet til å avvise Folldal slik det fremgår av ØF sitt resonnement.

Om prosessen med kommunereform

Regjeringen oppnevnte 3. januar 2014 et ekspertutvalg (Vaboutvalget). Utvalget fikk i oppdrag å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Etter 3 måneders arbeid foreslår Vabo-utvalget å redusere antallet kommuner fra 428 til ned mot 100.

Det er lagt opp til en omfattende reform om kommunalt selvstyre basert på ekspertutvalgets utredning. Rådmannen mener at en såpass omfattende reform burde vært gjennomført som en tradisjonell NOU-utredning med en etterfølgende høringsprosess, stortingsmelding, stortingsbehandling og stortingsproposisjon. Det hersker uenighet om noe av grunnlaget for reformen. Uavhengig av resultatet kan det være at reformprosessen hadde stått seg bedre ved en grundigere utredning.

Konklusjon

I utredningen har ØF konkludert med at 6K alternativet ikke er et funksjonelt samfunnsutviklingsområde. En ny stor kommune bestående av Alvdal, Folldal, Os, Rendalen,

Tolga og Tynset er ikke noe bedre alternativ enn dagens kommunestruktur. Rådmannen støtter denne vurderingen.

Innbyggerundersøkelsen viser også at innbyggerne i Folldal ønsker å videreføre dagens kommunestruktur. Rådmannen mener at en så klar anbefaling fra innbyggerne bør man lytte til i forhold til valget som skal tas.

Rådmannens innstilling:

Kommunestyret i Folldal fattet følgende vedtak i sak om kommunereform:

1. Folldal kommune består som egen kommune.
2. Folldal kommune gir sin tilslutning til videre utvikling av samarbeidet i regionen for å skape best mulig tjenester for sine innbyggere.
3. Det regionale samarbeidet skal ha som fokus å sikre regjeringens mål med kommunereformen.

Behandling i Kommunestyret 15.06.2016:

Representant Øyvind Øien (Samlingslista) fremmet følgende endringsforslag på vegne av Arbeiderpartiet og Samlingslista:

1. Folldal kommune består som egen kommune.
2. Folldal kommune ønsker å være en aktiv pådriver for videre utvikling av samarbeid i regionen for å skape best mulig tjenester for våre innbyggere.

Representanten Gro Eli S. Slemmen (Ap) fremmet følgende tilleggsforslag:

3. Det avholdes folkeavstemming i Folldal kommune dersom Fylkesmannen i Hedmark anbefaler en annen løsning.

Representant Ronny Bekken Larsen (Rødt) fremmet følgende tilleggsforslag:

3. Anbefaler Fylkesmannen sammenslåing for Folldal skal det avholdes folkeavstemming.

Representant Tommy Kristoffersen (Ap) ba om gruppemøte. Det ble innvilget.

Etter gruppemøte trakk Larsen sitt forslag, Øien trakk sitt forslag, Slemmen trakk sitt forslag.

Det ble så fremmet omforent forslag fra Sp, Samlingslista, Ap og Rødt.

1. Folldal kommune består som egen kommune.
2. Folldal kommune ønsker å være en aktiv pådriver for videre utvikling av samarbeid i regionen for å skape best mulig tjenester for våre innbyggere, og for å nå kommunereformens fire målsetninger.
3. Dersom Fylkesmannen tilrår annen løsning enn i punkt 1 skal det avholdes folkeavstemming før ny behandling i kommunestyret.

Avstemming:

Rådmannens innstilling fikk 0 stemmer. Omforent forslag fikk 17 stemmer.

Vedtak i Kommunestyret 15.06.2016:

1. Folldal kommune består som egen kommune.
2. Folldal kommune ønsker å være en aktiv pådriver for videre utvikling av samarbeid i regionen for å skape best mulig tjenester for våre innbyggere, og for å nå kommunereformens fire målsetninger.
3. Dersom Fylkesmannen tilrår annen løsning enn i punkt 1 skal det avholdes folkeavstemming før ny behandling i kommunestyret.

Rett utskrift bekreftes.

Folldal kommune, 16.06.2016

Elise Streitlien Olsen

Elise Streitlien Olsen
servicekonsulent