

ØF-rapport 03/2016

Kommunereform Kommuner i Nord-Østerdal

Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os

av

Per Olav Lund
Per Kristian Alnes
Birgitta Ericsson
Merethe Lerfald
Katrine Gløtvold-Solbu
Roald Sand
Håkon Sivertsen
Audun Thorstensen

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Høgskolen i Lillehammer, Sparebanken Hedmark og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar.

Instituttet driver anvendt, tverrfaglig forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunalforskning

Østlandsforskning viktigste oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-rapport 03/2016

Kommunereform Kommuner i Nord-Østerdal

Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os

av

Per Olav Lund
Per Kristian Alnes
Birgitta Ericsson
Merethe Lerfald
Katrine Gløtvold-Solbu
Roald Sand
Håkon Sivertsen
Audun Thorstensen

Tittel: Kommunereform. Kommuner i Nord-Østerdal. Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os

Forfatter: Per Kristian Alnes, Per Olav Lund, Birgitta Ericsson, Merethe Lerfald, Katrine Gløtvold-Solbu, Roald Sand, Håkon Sivertsen og Audun Thorstensen

ØF-rapport nr.: 03/2016

ISBN nr.: 978-82-7356-758-1

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: 1292

Prosjektnavn: Kommunereform Nord-Østerdal

Oppdragsgiver: Tynset kommune

Prosjektleder: Per Kristian Alnes

Referat: Rapporten belyser kommunereform for kommunene i Nord-Østerdal med bakgrunn i ekspertutvalgets kriterier. Beslutningsgrunnlaget bygger på tilgjengelig statistikk, kommunens egenverdinger, en spørreundersøkelse og intervjuer med nøkkelpersoner. I tillegg til konsekvensene ved dagens struktur, belyses økt interkommunalt samarbeid og en storkommune i Nord-Østerdal.

Emneord: Kommunereform, kommunesammenslåing

Dato: April 2016

Antall sider: 84

Pris: Kr 160,-
Vedlegg til ØF-rapport 03/2016 Kr. 300,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 223
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00
Telefaks 61 25 41 65
epost: post@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarframstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

FORORD

Østlandsforskning har på oppdrag fra kommunene Rendalen, Folldal, Tynset, Tolga, Alvdal og os utredet kommunereformen for de seks kommunene som utgjør Nord-Østerdal. Det er innhentet grunnlagsmateriale fra flere kilder. Nøkkelpersoner i kommunene er intervjuet og det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot folkevalgte, kommunale ledere og tillitsvalgte. Statistikk er hentet inn fra SSB/ Kostra. Ansatte fra kommunene har bidratt til å kartlegge, drøfte og beskrive kommunenes tjenesteyting på tjenestenivå gjennom gruppearbeid.

Rådmann Arild Einar Trøen i Tynset kommune har vært ansvarlig oppdragsgiver. Styringsgruppen har bestått av ordførere og en rådmannsrepresentant og den har vært ledet av ordfører Ragnhild Aashaug i Tolga kommune.

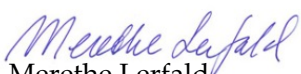
Vi vil takke for et godt samarbeid med styringsgruppen og ansvarlig oppdragsgiver og de som har bidratt til at denne rapporten er realisert. En spesiell takk rettes til de som deltok i arbeidsgruppene, mange av dere fikk en uforholdsmessig stor arbeidsbelastning i en periode av prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av Østlandsforskning i samarbeid med Telemarksforskning og Trøndelag forskning og utvikling. Ansvarlig for prosjektet har vært Østlandsforskning og prosjektleder har vært Per Olav Lund.

En detaljert og grundig gjennomgang er sammen med øvrige vedlegg samlet i et eget vedleggs dokument.

Vi takker for et godt samarbeid.

Lillehammer, 20. april 2016


Merethe Lerfald
forskningsleder


Per Olav Lund
prosjektleder

INNHold

Oppsummerende drøfting og våre vurderinger	7
Befolkning og arbeidsplasser	7
Tjenesteyting og myndighetsutøvelse	8
Samfunnsutvikling	9
Demokratisk arena	9
Vurdering av aktuelle alternativer til kommunestruktur	10
Storkommunealternativet - 6K	10
0-alternativet med økt interkommunalt samarbeid	13
Mellomalternativet - 3K/ 4K	14
1 Innledning	17
1.1 Bakgrunn for utredningen	17
1.2 Om kommunereformen og sammenslåing	18
1.3 Formål og problemstillinger i utredningen	20
1.4 Rapportens innhold	20
2 Datainnsamling og metode	21
3 Demografi og næringsliv	23
3.1 Sammedrag	23
3.2 Avstander	24
3.3 Befolkning	25
3.3.1 Befolkningsutvikling	25
3.3.2 Befolkningsstruktur	27
3.3.3 Befolkningsframskrivninger	28
3.4 Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet	29
3.5 Næringsstruktur	31
3.6 Næringsstrukturelle endringer	33
4 Økonomi	37
4.1 Sammendrag økonomi	37
4.2 Økonomisk status	38
4.3 Økonomiske virkemidler	39
4.4 Forslag til nytt inntektssystem	39
4.5 Effekter på overføringene fra inntektssystemet	40
4.6 Andre økonomiske effekter ved sammenslåing	41
4.7 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing	42
4.8 Demografi og kommuneøkonomi	42
5 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse	45
5.1 Sammendrag	46
5.2 Tjenesteproduksjon – dagens status	47
5.2.1 Oppvekst og utdanning	49
5.2.2 Barnevern og Sosial og helse	50
5.2.3 Tekniske tjenester/VAR	52
5.3 Resultat fra spørreundersøkelsen – dagens status	53

5.3.1	Det kommunale tjenestetilbudet	53
5.3.2	Det kommunale tjenestetilbudet framover	55
6	Samfunnsutviklingskapasitet.....	59
6.1	Styrker og utfordringer i de enkelte kommuner – ifølge informantene i gruppeintervju 59	
6.2	Regionalt næringsarbeid	60
6.3	Oppsummering av virkninger på samfunnsutviklingskapasiteten	60
7	Demokratisk arena	63
7.1	Innledning	63
7.2	Politisk deltakelse og representasjon	63
7.3	Resultater fra spørreundersøkelsen	65
7.3.1	Tilbakemeldinger i åpent spørsmål	67
7.4	Lokaldemokrati ved endret kommunestruktur	67
7.4.1	Kommunedelsutvalg som nærdemokratisk ordning i Nord-Østerdal	68
7.4.2	Kommunestyre i 6K	69
7.5	Økt Interkommunalt samarbeid	70
8	Interkommunalt samarbeid	73
8.1	Innledning	73
8.2	Interkommunale samarbeid i Nord-Østerdal	73
8.3	Kommunenes oppfatning av det interkommunale samarbeidet.....	74
8.4	Resultater fra spørreundersøkelsen	74
8.4.1	Tilbakemeldinger i åpne spørsmål	76
9	Utmarksbruk og forvaltning av statsallmenninger	77
	Referanser.....	79

Figurer

Figur 1: Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur.	19
Figur 2: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017.	19
Figur 3: Kart over Nord-Østerdalen	24
Figur 4: Befolkningsutvikling kommuner i Nord-Østerdal. 1990-2016.....	26
Figur 5: Befolkningsendringer fordelt på fødsels- og flytteoverskudd 2000-2015.....	27
Figur 6: Aldersfordeling etter kommune og nasjonalt per 1.1. 2015	28
Figur 7: Utvikling i antall arbeidsplasser i kommunene i Nord-Østerdal. 2000-2014. Indeks 2000 = 100.....	31
Figur 8 Hvordan vil du vurdere det kommunale tjenestetilbudet? Andel enig. Politiker, leder, tillitsvalgt	53
Figur 9. Hvilke tjenesteområder mener du er mest krevende for din kommune i årene som kommer? Flere valg er mulig. Sortert avtakende.	56
Figur 10. Hva mener du er de største utfordringene knyttet til den kommunale tjenesteproduksjon i din kommune framover? Andel som mener utfordringen er 1.prioritet. Funksjon.	58
Figur 11: Valgdeltakelse i kommunevalget 2015, kommuner opp til 6 000 innbyggere.....	64
Figur 12: Spørsmål relatert til lokaldemokrati? Andel enig. Politiker, leder, tillitsvalgt	66
Figur 13: Samarbeid fordelt på samarbeids-/ selskapsform.	75

Tabeller

Tabell 1: Oppsummering av effektberegninger. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. I 1000 kr og i % av brutto driftsinntekter 2015.....	11
Tabell 2: Reiseavstander mellom rådhus i Nord-Østerdal	25
Tabell 3: Befolkningsframskriving i Nord-Østerdal. MMMM 2016 – 2030.....	29
Tabell 4: sysselsatte etter bosted og arbeidssted i Nord-Østerdal 4. kv. 2014.....	30
Tabell 5: Lokaliseringskvotienter på kommunenivå, 2014	33
Tabell 6: Endring i antall sysselsatte 2008-2014 i Nord-Østerdal og Norge.	34
Tabell 7 Oppsummering av effektberegninger. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. I mill kr og i % av brutto driftsinntekter 2015.....	38
Tabell 8 Effekten år 1-15 og etter år 20 ved bruk av ulike grenseverdier for strukturkriteriet	40
Tabell 9: Kommunale tjenesteområder etter ekspertutvalget og vår gruppering.	47
Tabell 10: Nøkkeltall for driftsutgifter pr. tjenestesektor. Konsern. 2014.	48
Tabell 11. Hvordan vil du vurdere det kommunale tjenestetilbudet? Andel enig. Kommunene .	55
Tabell 12. Hvilke tjenesteområder mener du er mest krevende for din kommune i årene som kommer? Andel. Flere valg var mulig. Kommunene.	57
Tabell 13. Hva mener du er de største utfordringene knyttet til den kommunale tjenesteproduksjon i din kommune framover? Andel som mener utfordringen er 1.prioritet. Kommune.	58
Tabell 14: Valgdeltakelse i kommunevalg 1995 - 2015.	64
Tabell 15: Andel som sier Helt enig og delvis enig i påstanden, I prosent.	66
Tabell 16: Representantfordeling basert på valgresultat i 2015.....	70
Tabell 17: Interkommunale samarbeid.....	73
Tabell 18: Andel delvis enig og helt enig, kommunene i Nord-Østerdal,	76

OPPSUMMERENDE DRØFTING OG VÅRE VURDERINGER

Denne utredningen er basert på et bredt kunnskapsgrunnlag fra flere ulike kilder. I tillegg til å intervjuere ordførere og rådmenn, er det gjennomført en spørreundersøkelse der politikere, ledere og tillitsvalgte ble invitert til å besvare spørsmål relatert til kommunereformen og egen situasjon. Alle kommunene har stilt til rådighet sin kompetanse i kunnskapsinnhenting omkringing de kommunale tjenestene. Vi har også gjennom intervjuprosesser i hver kommune kartlagt samfunnsutviklingskapasitet, samt tilrettelagt for, og avholdt folkemøter for innbyggerne i alle kommunene. Formålet med møtene var å gi innbyggerne mulighet til å drøfte sentrale spørsmål i kommunereformen og komme med innspill til arbeidet. Ytterligere innsikt er hentet i dokumentstudier og kunnskap fra andre prosesser som berører kommunereformen, bl.a. resultatene fra Ungdommens fylkestings fremtidsverksted.

I oppdragsbeskrivelsen er det definert tre alternativer som skal utredes:

- 0-alternativet er dagens kommunestruktur og drift som i dag.
- en sammenslåing av de seks kommunene, 6K,
- 0 - alternativet med utvidet interkommunalt samarbeid (0+)

I utredningen har vi 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 *et fjerde alternativ* som består av Tynset, Alvdal og Tolga. Vi har ikke nok kunnskap til å vurdere om Folldal bør inngå i 3K. Dette alternativet omtales derfor som 3K/ 4K i den videre vurderingen. I dette alternativet består Rendalen som egen kommune. Os er en del av bo- og arbeidsmarkedsregion med Rørø og det er for denne kommunen naturlig å vurdere selvstendighet opp mot et 3K alternativ med Rørø og Holtålen. Rådhuset Vingelen har analysert dette nærmere i et eget arbeid (Rådhuset Vingelen, 2016)

Befolkning og arbeidsplasser

Det har vært befolkningsnedgang i Nord-Østerdal på 5 prosent siden 2000. Tynset og Alvdal har hatt en økning, mens de øvrige kommunene har hatt en nedgang. I kommunene med nedgang er den jevnt fordelt over hele kommunen, både i kommunesentre og

spredtbygde områder. Unntaket er Os som har hatt en liten økning i sentrum. Alle kommunene har en høyere andel eldre enn landet totalt, og folketallsframskrivninger fram mot 2030 tyder på økt alderstyngdepunkt. Det vil øke presset på tjenestene til pleie og omsorg. Som følge av lavere barnetall vil det framover knytte seg utfordringer til å justere ned aktiviteten i de fleste kommunene. Om det vil være mulig å hente ut nødvendige innsparingspotensial når inntektene minker er vanskelig å si. Det vil muligens kreve strukturelle grep. Utfordringene vil nok være større innen skole enn barnehage, da det er færre og større enheter innen skolen.

Andelen pensjonister tiltar, mens andelen yrkesaktive avtar. Siden år 2000 har det vært en arbeidsplassvekst i regionen på 2 prosent. Tynset og Alvdal øker, de øvrige har mistet arbeidsplasser. Økt aktivitet innen anleggssektoren og pleie- og omsorgssektoren har bidratt positivt. Jordbruk, varehandel og transportsektoren er redusert sysselsettingsmessig. Næringsstrukturen i Nord-Østerdal er ugunstig, fordi næringsstrukturen domineres av næringer i tilbakegang og har lite innslag av vekstnæringer. Tynset er eneste kommunen med større innpendling enn utpendling, men utpendlingen fra regionen er enda større.

Det er vanskelig å si noe sikkert om, og eventuelt hvordan, kommunestrukturen vil påvirke utviklingen av Nord-Østerdal som helhet. Utviklingen påvirkes i større grad av andre strukturelle forhold som kommunene og/eller kommunestrukturen har liten innflytelse på.

Tjenesteyting og myndighetsutøvelse

Kommunene mener at de for de fleste tjenester og oppgaver oppfyller kriteriene anbefalt av ekspertutvalget. Det kriteriet man mener er mest utfordrende er valgfrihet. Det er heller ikke så overraskende den desentraliserte bosettingsstrukturen tatt i betraktning. Beredskap og kommuneplanlegging er oppgaver der flere kommuner opplever at man mangler kapasitet. I tillegg har kommunene markert at noen av tjenestene er krevende på enkelte av kriteriene. Tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler/tjenesteutøver og bruker er ikke ansett som problematisk med unntak av Folldal som har vurdert det som krevende på tre tjenesteområder.

Ellers er bildet mer blandet og man opplever i varierende grad både kompetanse- og kapasitetsutfordringer. Dette er ikke overraskende, tatt i betraktning at det innenfor flere områder er interkommunalt samarbeid, som tiltak for å motvirke slike smådriftsulemp. Det er også store forskjeller i hva kommunene bruker av økonomiske ressurser på tjenesteområdene, og pr bruker.

Ekspertutvalget har pekt på at små og spesialiserte tjenester er spesielt utfordrende for mindre kommuner. Dette kan tilbakeføres til at kommunene til en viss grad har møtt smådriftsulemp på en del områder ved å samarbeidet om tjenestene. Flere av de små /

spesialiserte tjenestene er ikke egnet for fellesløsninger, for eksempel bibliotek og spesialundervisning.

Utvikling i folketallet i kommunene og alderssammensetningen vil medføre betydelig press på tjenesteutvikling i alle kommunene. Behov for økt tilbud i særlig tjenester til eldre vil prege utviklingen i kommunene. Oppbygging av kapasitet og utvikling av tilbudet vil kreve at kommunene må drive løpende omstilling og overføring av ressurser fra andre tjenester med redusert behov.

Det er et etablert og, så vidt vi kan bedømme, godt fungerende interkommunalt samarbeid innenfor mange områder i dag, særlig innenfor det administrative området.

Samfunnsutvikling

Alle kommunene trekker fram fordeler med at kommunen er oversiktlig, at det er nærhet mellom politikere, administrasjon, innbyggere og brukere, samt at ordfører er veldig tilgjengelig. Kommunene oppfatter seg som gode tjenesteleverandører og det er sterk dugnadsånd, som også uttrykk for den sterke lokale identiteten som er registrert. Felles IKT-løsninger trekkes fram som en stor fordel, og en forutsetning for å gjøre samarbeid mellom kommunene gjennomførbart, samt redusere sårbarheten som små kommuneadministrasjoner medfører. Samarbeidet på GIS-tjenester, NØGIS, beskrives som viktig for samarbeid og kompetanseheving på planlegging, kart og oppmåling. Dette bidrar til å opprettholde kompetanse på områder det ellers kan være vanskelig å rekruttere til utenfra.

Felles utfordring for alle er den geografiske avstanden til større byer/ tettsteder. Redusert folketall og generelle sentraliseringstendensene truer utkantkommunene uavhengig av størrelse. Bredbåndsutbygging vurderes som nødvendig for næringslivet. I flere av kommunene mangler store private næringsaktører som tar en utviklingsrolle i kommunen. Risikokapital finnes det lite av, og det er liten tradisjon for å sette i gang kapitalkrevende prosjekter. Kommunen får lett en «tiltaksrolle». Det hevdes at det er typisk hedmarking at det er «godt nok som det er», dvs manglende vekstambisjoner hos næringslivet. Tilsvarende utsagn om treghet og trausthet brukes også som en forklaring på at ting tar tid i det kommunale systemet, men kan fort bli en selvoppfyllende profeti.

Demokratisk arena

Valgdeltakelsen i alle kommunene er høyere enn i sammenlignbare kommuner, den ligger betydelig over gjennomsnittet i Hedmark, og godt over landssnittet. I kommunereformen er en av målsettingene høy valgdeltakelse. Om, og eventuelt hvordan, kommunereformen kan påvirke valgdeltakelsen er det vanskelig å mene noe om. Valgdeltakelse i arealrike

kommuner er en utfordring. Samtidig kan en se for seg at desentrale områder vil mobilisere for å sikre egen påvirkningsevne i en storkommune.

Felles for alle kommunene er at flertallet av de som har besvart undersøkelsen mener lokaldemokratiet fungerer godt i kommunene. Lokalpolitisk styring forutsetter en velfungerende kommuneadministrasjon, og de folkevalgte i kommunen mener administrasjonen har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte. For å opprettholde dette må kommunen prioritere å sette av ressurser til administrasjonen. Ressursbruk til administrasjon er i mange kommuner diskusjonstema, og for politikere er det ofte enklere å kutte administrativt framfor i tjenestene. Uavhengig av hvilken kommunestruktur regionen vil få, blir det en avveining mellom krav og forventninger til beslutningsgrunnlaget opp mot evne og vilje til å prioritere administrative årsverk.

Bred oppgaveportefølje er den tredje av Ekspertutvalgets kriterier for demokratisk arena. Det vil kreves en viss størrelse på kommunen for at de skal kunne ta på seg nye oppgaver. For de mindre kommunene kan det bli betydelige utfordringer dersom det blir flere små og/ eller spesialiserte ansvarsområder. I Nord-Østerdal er det ingen store kommuner, og i praksis vil alle kommunene i dag bli henvist til samarbeidsløsninger på de fleste områder som er nevnt som aktuelle å legge til kommunene. Det er dermed en gjensidig avhengighet mellom dagens kommuner.

Vurdering av aktuelle alternativer til kommunestruktur

Storkommunealternativet - 6K

Det er generell motvilje mot å slå seg sammen i regionen, alle våre kilder og informasjoner støtter denne vurderingen. Den planlagte innbyggerundersøkelsen er ikke gjennomført. Vi kjenner derfor ikke holdningen i befolkningen, men den informasjon vi har hentet inn, heller klart mot at sammenslåing ikke sees som et reelt alternativ.

Alle kommunene i Nord-Østerdal har et inntektsnivå og relativt god økonomi sammenlignet med mange andre kommuner. Estimerte økonomiske konsekvenser for 6K alternativet framgår av tabellen nedenfor. Det er her tatt med endringer i inntektssystemet, potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, samt drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser sammenslåing kan få for tjenesteproduksjonen. Tallene er sammenlignet med 0- alternativet.

Oppsummering av effektberegninger. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. I 1000 kr og i % av brutto driftsinntekter 2015¹

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2015
Effekt nytt inntektssystem (grenseverdi 25,4 km, årlig)	-18,0	-1,2 %
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	70,0	4,7 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	37,6	2,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-45,8	-3,1 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	26,2	1,8 %
Sum år 1 etter sammenslåing	133,8	9,0 %
Sum år 2-15 etter sammenslåing (årlig)	63,8	4,3 %
Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)	-19,6	-1,3 %

I 6K kan effekten det første året være 133,8 mill. kr, og i de neste 14 årene 63,8 mill. kr² pr. år. Nedtrapping av inndelingstilskuddet de påfølgende 5 årene vil fra år 21 gi en årlig effekt på 19,6 mill. kr. For at 6K alternativet ikke skal gi merutgifter sammenlignet med 0-alternativet må kommunen effektivisere det kommunale tjenestetilbudet med 19,6 mill. kr. fra år 21 for å unngå merkostnader sammenlignet med 0-alternativet.

Sammenlignet med de øvrige reformalternativene, er 6K det klart mest gunstige om en *kun* vurderer det økonomiske kriteriet. Inndelingstilskuddet kan f.eks. benyttes til å gjennomføre omstillingsprosesser med sikte på både tilpasning og utvikling av en ny stor kommune. Når det er sagt, ønsker vi å bemerke at til grunn for beregning av effekten ligger et sett av forutsetninger, slik som sentralisering av tjenester. Deler av dette er per i dag realisert gjennom interkommunalt samarbeid.

En mer effektiv tjenesteproduksjon kan hentes ut på de områder der samordning av tjenestene gir mer rasjonell drift. Langørgeren et al. (2010) har påvist at det generelt sett er stordriftsfordeler innenfor flere av kommunens tjenestekområder, og tilbake i 2003 påviste Langørgeren og Aaberge (2003) at det er betydelig innsparingspotensial særlig innenfor administrasjon og teknisk sektor.

¹ Illustrasjonsberegningene viser en effekt av nytt inntektssystem for de seks kommunene samlet på ca. -18,0 mill. kr. Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at endring per kommune også vil gjelde for sammenslåingsalternativet). I beregningene av effekt på frie inntekter ved sammenslåing er det lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det dermed sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner.

² Effektiviseringsgevinsten på administrasjonsutgifter anslått til ca. 26 mill. kr. pr år, og den er tatt ut fra år 1.

Med 11 639 km² i areal, blir 6K den største kommunen i landet slik kommuneinndelingen er pr. i dag. I motsetning til mange andre arealrike kommuner har 6K desentral bosetting i hele kommunen. Det vil gi betydelige utfordringer i tilrettelegging av tjenestetilbudet. De ulempene kommunene opplever med lang reisevei i interkommunale samarbeid innen bl.a. PPT og barnevern vil bli tilsvarende for andre tjenester som sentraliseres i 6K, og en kan ikke legge til grunn at stordriftsfordeler kan hentes ut i samme omfang som i en mindre kommune. Etter vår mening kan det også by på utfordringer å sikre god ledelse og styring administrativt, bl.a. fordi behov for felles ledermøter for hele kommunen kan medføre betydelig reisevirksomhet fra desentrale enheter. I tillegg til den personlige belastningen dette innebærer, er det ressursøkonomisk ineffektivt. Tekniske løsninger kan redusere dette noe, men ikke all møtevirksomhet kan løses via tekniske løsninger. Tilsvarende vil det være betydelige samfunnsøkonomiske kostnader som følge av at innbyggere må bruke tid og ressurser til reise til tjenestekontor som lokaliseres til ett sted. Vi legger til grunn av disse kostnadene vil være avtakende, da utvikling av tekniske løsninger vil redusere behovet for personlig oppmøte. I hvilken grad behovet reduseres vil avhenge av type tjeneste.

I 6K er Tynset det naturlige administrasjonssenter. Gjennom dette følger også en enhetlig ledelse av samfunnsutviklingen hvor politikere og administrasjon har mulighet til å legge til rette og prioritere tiltak som kan være med på å styrke næringsliv i kommunen. En større kommune med flere innbyggere og en tydeligere stemme kan ha større påvirkningskraft mot det regionale og nasjonale nivået. Den kan ha lettere for å være tydelig om Nord-Østerdals utfordringer i samfunnsutviklingen mot disse nivåene.

Innbyggernes identitet vil fortsatt knyttes til bosted og arbeidssted, uavhengig av kommunens navn. Dette kan oppleves som utfordrende i vanskelige saker, som for eksempel plassering av kommunale arbeidsplasser og tjenesteenheter, men også plassering av næringsareal, utvikling av sentrumsområder versus grendeutvikling. For de minste kommunene uttrykkes det stort behov for de kommunale og kompetansekrevene arbeidsplassene i administrasjonen for å opprettholde et visst innbyggertall i kommunesentrene. En sentraliseringseffekt vil slå inn dersom disse arbeidsplassene tas bort, og ved neste rekruttering til kommunale arbeidsplasser vil innbyggerne bosette seg nærmere arbeidsstedet i stedet for å pendle. Sentralisering av tjenestetilbudet (skole, omsorg) vil forsterke en slik utvikling i områder der primærnæringene er dominerende, og det blir langt til skole/barnehage/andre omsorgstjenester. Det vil trolig da føre til at deler av landbruksressursene ikke vil utnyttes på samme måte som i dag, kanskje heller ikke utmarksressursene.

Kommunestyret i 6K vil få 33 representanter om en legger gjennomsnittsbetraktninger fra dagens kommunestruktur til grunn. I dag er det 110 som har sete i de 6 kommunene. Redusert representasjon i kommunestyret kan «løses» ved å tilrettelegge for andre lokaldemokratiske ordninger. Den sterke lokale identitetsfølelsen og dugnadskulturen i regionen kan brukes til å utvikle lokaldemokratiet til det beste for lokalsamfunnet.

Kommuneloven har hjemmelsgrunnlag for dette, bl.a. kan kommunedelsutvalg være en løsning. Det er vanskelig å se for seg at lokaldemokratiet skal kunne styrkes i 6K uten en aktiv politikk som innebærer stor grad av tilrettelegging av lokaldemokratiske arenaer.

Behovet for interkommunale ordninger vil bli redusert i 6K. I tillegg til samordnet samfunnsutvikling og tilskuddsordningene i kommunereformen er dette argumenter for 6K. Vi mener 6K med sin desentrale bosettingsstruktur og betydelige avstander vil redusere mange av de positive effektene kommunesammenslåing legger til rette for. Kommunen blir ganske enkelt for stor, og er ikke en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion, noe ekspertutvalget anbefaler i forhold til ny kommunestruktur. Vår konklusjon er på bakgrunn av dette at 6K ikke er et hensiktsmessig alternativ.

0-alternativet med økt interkommunalt samarbeid.

Styrkene med dagens struktur argumenteres stort sett å være nærhet mellom innbyggere, næringsliv, beslutningstakere og administrasjon i kommunene, og at man er raske med å organisere seg for å få oppgaver gjennomført. Dette er også argumenter som brukes mot små kommuner. Det viktig med *tilstrekkelig distanse* mellom innbyggere og saksbehandlere. Dette for å sikre likebehandling, hindre habilitetsutfordringer og at ikke-relevante faktorer påvirker myndighetsutøvelsen. En kommune av en viss størrelse vil lettere kunne ha en viss distanse til innbyggeren i forhold til å utøve enkelte tjenester.

Dagens struktur er med på å opprettholde et antall kompetansekrevende arbeidsplasser i kommunesentrene som anses som viktige for å opprettholde bosetting og innbyggertallet.

For å redusere smådriftsulempene er det etablert interkommunalt samarbeid på flere områder. Det etablerte interkommunale samarbeidet som er etablert har gitt både erfaringer og relasjoner som kan gi et godt grunnlag for videreutvikling. Sammenlignet med 6K alternativet er 0-alternativet kostbart, og en videreføring av dagens kommunestruktur vil krevende tøffe prioriteringer. For å løse de fremtidige utfordringene mener vi kommunene må intensivere både holdning til, og etablering av, nye samarbeidsområder. På den måten kan sårbarhet reduseres samtidig som tjenestekvalitet og kapasitet økes. Ytterligere samarbeid kan også bidra til at tilstrekkelig avstand mellom saksbehandler og tjenestemottaker sikres. Kommunen opplever i begrenset grad dette som et problem i dag, men her kan innbyggerne ha andre oppfatninger som ikke blir fanget opp i vår datainnsamling.

0+-alternativet vil ikke på samme måte som 6K legge til rette for en enhetlig ledelse av samfunnsutviklingen hvor politikere og administrasjon har mulighet til å legge til rette og prioritere tiltak i forhold til strategisk regional utvikling som kan være med på å styrke bl.a. næringslivet i kommunen. Strategisk regional utvikling har fått en mulighet gjennom felles regionale næringssjefer, men våre intervju avdekker ikke utstrakt politisk forankring av arbeidet disse gjør.

Vi vurderer på bakgrunn av dette at 0 alternativet ikke er et alternativ for å møte framtidige oppgaver og utfordringer. 0+ kan derimot løse en del av utfordringene Nord-Østerdal står ovenfor. Kommunene kan utvide samarbeidet til flere kommuner på områder det er fragmentert samarbeid innenfor i dag, f.eks. beredskap og landbruk, etablere nye samarbeidsområder innenfor områder som helse, rus og psykiatri. Ved etablering av samarbeid må det gjøres en avveining mellom ulike hensyn som effektivitet, sårbarhet osv. En del samarbeid er ikke egnet for alle 6 kommunene, jfr drøftingen av 6K. Dette gjelder særlig tjenester der ansatte reiser ut til innbyggerne eller innbyggerne må fysisk oppsøke tjenesten for å få bistand. Særlig det siste kan være utfordrende, da det innenfor enkelte tjenester kan være en kultur for at innbygger ønsker fysisk kontakt mens tjenesten ønsker at flest mulig bruker elektroniske løsninger (f.eks. landbrukskontoret og skatteoppkrever). Det er grunn til å tro at dette vil endres noe over tid.

Målt opp mot reformalternativene er det særlig én utfordring kommunene står ovenfor. Dagens drift i kommunene er basert på inntektssystemet slik det nå er innrettet. Selv om alle kommunene har både relativt godt inntektsgrunnlag og driver rimelig bra om en ser på netto driftsresultat, står alle seks kommunene overfor betydelige utfordringer dersom de foreslåtte endringene i inntektssystemet gjennomføres. Uavhengig av hva som blir det endelige resultatet av revideringen av inntektssystemet generelt og grenseverdiene i strukturkriteriet spesielt, vil kommunene stå overfor betydelige utfordringer framover. I 6K alternativet la vi til grunn at stordriftsfordelene kunne være 26,2 mill. kr. på administrasjon og ledelse. I tillegg må 6K effektivisere 19,6 mill. kr. i det øvrige tjenesteapparatet for ikke komme svakere ut enn 0 alternativet i år 21. Det er rimelig å slå fast at kommunene ikke vil klare å oppnå samme grad av effektivisering ved økt interkommunalt samarbeid som i 6K. Det vil derfor være «taperne» ved omleggingen av inntektssystemet som vil få det største omstillingsbehovet, og effekten slår inn direkte i omleggingsåret og den kommer i tillegg til den omstillingen som følger med endret befolkning.

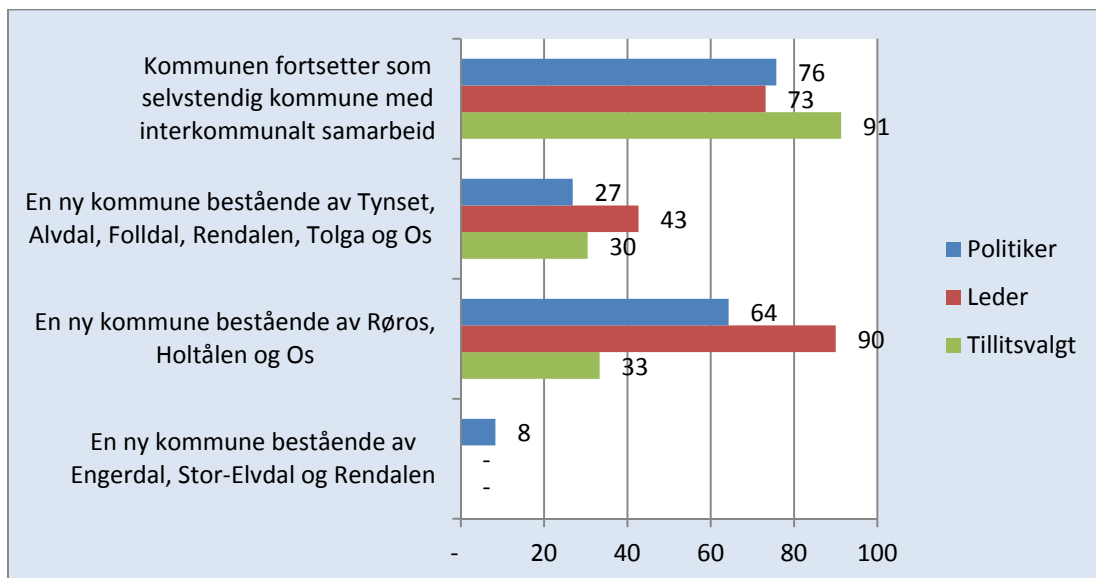
Mellomalternativet - 3K/ 4K

En sammenslåing av tre eller fire kommuner (Tynset, Alvdal, Tolga og eventuelt Folldal) vil redusere de geografiske utfordringene betydelig. Tynset, Alvdal og Tolga er i dag å anse som en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion og framstår dermed som et reelt alternativ (3K). Et annet alternativ kan i tillegg til disse tre være at også Folldal inngår i en sammenslått kommune (4K).

Tynset er naturlig sentrum i en slik kommune, som får et folketall rundt 11 000 innbyggere. Nærhet til innbyggere og næringsliv ivaretas rent geografisk med denne konstellasjonen som rundt regnet vil ha kjøretidsavstander på under en time mellom dagens kommunesenter og Tynset. Dette betyr også at sentraliseringen neppe vil ha like stor effekt på bosettingsmønster og innbyggertall i de gamle kommunene, da pendlingsavstand på ca 40 - 45 minutter oppleves som akseptabelt av de fleste (Engebretsen og Gjerdåker, 2012).

I dette alternativet vil tjenestene får mindre geografisk utstrekning og stordriftsfordelene kan utnyttes bedre enn i 6K, som trolig også har stordriftsulemper som følge av geografien og bosettingsmønster. Alvdal og Tolga er innbyggermessig mer likeverdige, og det er kort avstand mellom kommunesentrene, og de samarbeider godt i dag. Avstandsmessig ligger både Alvdal og Tolga innen samme reiseavstand til Tynset som Kvikne. Folldal derimot ligger noe lengere unna og vi er derfor usikre på om Folldal skal inn i dette alternativet. Det bør drøftes mer inngående i nabopraten fremover. I gjeldene forslag for strukturkriteriet opprettholdes Folldals finansiering sammen med Rendalen. For de øvrige fire kommunene reduseres inntekten ved øvre grenseverdi på 25,4 km.

3K bestående av Tynset, Alvdal og Tolga var et reformalternativ som uoppfordret ble nevnt av mange (ca. halvparten av dem som svarte på dette). Dette alternativet er også «luftet» i intervjuene vi har gjennomført. I figuren nedenfor ser vi resultatene fra de øvrige ulike alternative strukturtiltakene.



Vi har ikke beregnet de økonomiske effektene ved 3K/ 4K men det vil ligge et et sted mellom 0+ og 6K. I en sammenslåingsprosess vil det trolig også være enklere å gjennomføre prosessen i 3K/ 4K alternativet enn 6K. For Rendalens del vil de være avhengig av å kunne samarbeide med den nye storkommunen i nord, eller nabokommunen(e) i syd og øst.

Os inngår i bo- og arbeidsmarkedsregion med Rørø og Holtålen. Som selvstendig kommunen vil Os ha smådriftsulemper og vil av den årsak være avhengig av interkommunale samarbeid. 3K alternativet med Rørø og Holtålen bør derfor følges opp i den videre prosessen. Dette underbygges også av resultatet av spørreundersøkelsen, jfr figuren over.

1 INNLEDNING

I dette kapitlet går vi gjennom bakgrunn, formål og problemstillinger, samt videre inndeling av rapporten.

1.1 Bakgrunn for utredningen

Bakgrunn for utredningen kan sees fra minst to sider. På den ene siden har vi regjeringen Solbergs fokus på kommunereform og mer slagkraftige kommuner og regioner. På den andre siden har vi primærkommunenenes fokus på mest mulig lokal styring av lokalt tjenestetilbud og samfunnsutvikling.

Pr 1.1.2015 var det 428 primærkommuner og 19 fylkeskommuner i Norge. Fra regjeringen og nasjonalt hold, pekes det på en rekke problematiske forhold rundt dagens kommunestruktur. Mange kommuner evner bl.a. ikke å takle framtidige utfordringer fordi de har for svak økonomi til å løse sine oppgaver på en god nok måte uten å gå inn i demokratisk betenkelige interkommunale samarbeid. Dette leder gjerne oppmerksomheten mot kommuner med få innbyggere. F.eks. er det i Norge hele 160 kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, og gjennomsnittskommunen har om lag 4 700 innbyggere. Norge er imidlertid mangfoldig og preget av til dels betydelig større avstander enn kommuner som i f.eks. Danmark, samtidig som det er sterk vekst i rundt store byregioner.

Antall kommunesammenslutninger har vært svært få de siste 20 årene. Regjeringen Bondevik hadde fokus på kommunereform først på 2000-tallet. Den gang var det 434 kommuner. Grunnleggende argumenter for motstand mot sammenslutninger og for fortsatt lokal politisk styring, har gjerne vært høye inntekter for småkommunene og tilhørende tilfredshet med tjenestetilbudet (Sørensen, 2012), samt frykt for flytting av makt/påvirkningskraft og for negativ utvikling ved eget sted (Brandtzæg, 2014). I tillegg har vi faktorer som identitet/ tilhørighet (Frisvoll og Almås, 2004) og nærhet (Sørensen, 2012). Slik Distriktssenteret (2014) argumenterer for, kan identitet og tilhørighet ha spesielt sterk betydning når de kobles med frykt for hva som skjer med lokale arbeidsplasser og tjenestetilbud. Nærhet i denne sammenheng har med oversiktighet og større grad av politisk treffsikkerhet i mindre kommuner (Baldersheim, 2003). Slik sett kan også dette være en faktor som først og fremst virker indirekte gjennom frykt for negative konsekvenser for lokale arbeidsplasser og tjenestetilbud.

Fra de vedtatte sammenslåingene, trekkes det gjerne fram anstrengt kommuneøkonomi, nye infrastrukturløsninger eller godt interkommunalt samarbeid over flere år som det som bidro til å utløse sammenslåingsprosessene (Distriktssenteret, 2014). I tillegg har man gjennomgående beskrevet og sannsynliggjort hvordan en kommunesammenslåing kan bidra til en positiv utvikling for hele den nye kommunen, og ikke bare i kommunesenteret (Brandtzæg, 2014). Anstrengt økonomi og tilhørende lav politisk påvirkningskraft, som bl.a. Christiansenutvalget diskuterte, er etter vår mening den mest sentrale faktoren bak tidligere sammenslåinger.

Nåtidens kommunereformarbeid har et større politisk trykk fra regjeringshold enn kommunestrukturarbeidet tidligere på 2000-tallet. Kommuner har bl.a. fått utredningsplikt og skal aktivt følges opp av Fylkesmannen og Distriktssenteret. I tillegg lokkes kommuner med økonomiske virkemidler som dekning av engangskostnader ved sammenslåing og videreføring av gjeldende engangstilskudd i 15 år om vedtak gjøres i reformperioden.

1.2 Om kommunereformen og sammenslåing

En sentral faktor i reformarbeidet er regjeringen Solbergs målsettinger og ambisjoner om å få flere kommuner til å slå seg sammen til større og mer robuste kommuner med større slagkraft innen tjenesteyting, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling, samt mindre behov for de demokratisk problemfylte interkommunale samarbeidene. De fire kriterieområdene er definert i Ekspertutvalgets sluttrapport fra 2014.

Figur 1: Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur.

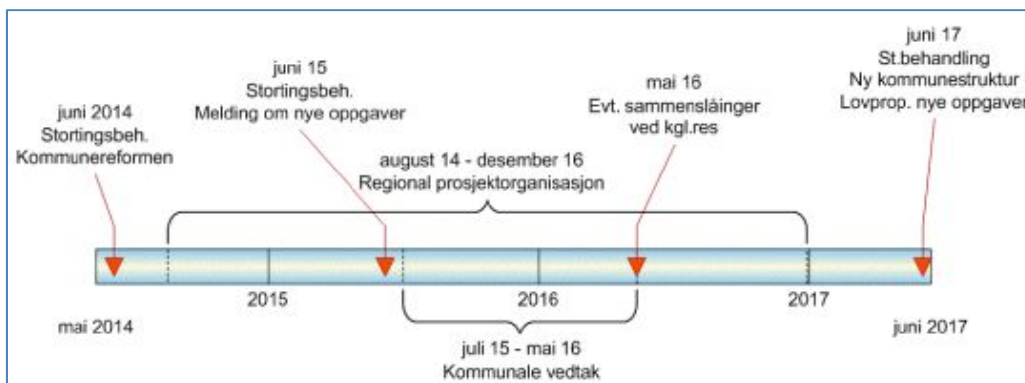
Tjenesteyting		Myndighetsutøvelse	
Samfunnsmessige hensyn	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
• Kvalitet i tjenesten • Effektiv bruk av samfunnets ressurser • Likeverdighet	• Tilstrekkelig kapasitet • Relevant kompetanse • Effektiv tjenesteproduksjon • Økonomisk soliditet • Valgfrihet	• Rettssikkerhet	• Tilstrekkelig kapasitet • Relevant kompetanse • Tilstrekkelig distanse
Samfunnsutvikling		Demokratisk arena	
Samfunnsmessige hensyn	Kriterier	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
• Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn • Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	• Funksjonelle samfunnsutviklingsområder • Tilstrekkelig kapasitet • Relevant kompetanse	• Betydningsfulle oppgaver og rammestyring • Lokal politisk styring • Levende lokalt folkestyre • Aktiv lokal politisk arena	• Høy politisk deltakelse • Lokal politisk styring • Lokal identitet • Bred oppgaveportefølje

Kilde: Ekspertutvalget 2014

Ekspertutvalget gir i tillegg anbefalinger om at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder, ha minst 15-20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning uten bruk av interkommunalt samarbeid, samt at staten må redusere detaljstyring og legge til rette for politisk deltakelse.

Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, jf. tidsplanen fra regjeringen. Tidslinjen betyr at det nasjonale reformarbeidet legger opp til kommunesammenslåinger med virkningsdato senest 1.1.2018. Det forutsetter at kommunene har fattet vedtak i løpet av våren 2016. Det er fortsatt (april 2016) uklart om hvilke oppgaver kommunene skal ha etter reformen (St meld 14 2014/2015; kommunereform.no).

Figur 2: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017.

Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform>

1.3 Formål og problemstillinger i utredningen

Formålet med utredningen er å belyse fordeler og ulemper på lang sikt ved fortsatt selvstendighet sammenlignet med sammenslåingsalternativet for de seks kommunene Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os (6K). Med lang sikt menes at vi prøver å se 20-30 år fram i tid. I tillegg vurderes et alternativ 3K/ 4K, der kun tre (Tynset, Tolga og Alvdal) eller fire (inkludert Folldal) av kommunene slår seg sammen.

Hovedproblemstillingene er å belyse hvordan selvstendighet og sammenslåing står seg mot nasjonale kriterier fra Ekspertutvalget og de lokale mål man har i hver enkelt kommune. Kriteriene fra Ekspertutvalget gjelder kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratiforvalter. De lokale mål gjelder bl.a. det å tilby innbyggerne gode tjenester og å bidra til positiv utvikling i hver enkelt kommune. I tillegg belyser vi økonomi, samfunns- og næringsutvikling, arbeidsgiverutfordringer, interkommunalt samarbeid og ulike særtrekk i hver kommune.

1.4 Rapportens innhold

Vi har lagt vekt på å utarbeide en relativt kort konkret rapport som oppsummerer datagrunnlaget som ligger til grunn for drøftinger av alternativene. Mer utfyllende tekst er lagt i vedlegg. Det enkelte vedlegg kan leses som en selvstendig tekst. Rapporten kan leses uavhengig av vedlegg.

Inkludert dette kapitlet, har rapporten ni hovedkapitler med følgende innhold:

- Kapittel 2; Metode og gjennomføring av prosjektet.
- Kapittel 3; Demografi, næringsliv, avstander og framtidig utvikling.
- Kapittel 4; Belyser økonomiske forhold.
- Kapittel 5; Belyser velferdsproduksjon og myndighetsutøvelse.
- Kapittel 6; Belyser kommunenes rolle innen samfunnsutvikling.
- Kapittel 7; Belyser kommunene som demokratisk arena
- Kapittel 8; Beskriver det interkommunale samarbeidet i regionen.
- Kapittel 9; Utmarksbruk og forvaltning av statsallmenninger

2 DATAINNSAMLING OG METODE

Her gis en kort redegjørelse for datainnsamling og metode, I vedlegg 2.1 er dette gjort mer rede for i detalj.

De aktuelle problemstillinger er belyst med følgende data og analyser:

- *Dokumentstudier og bruk av eksisterende data*, både fra sentralt og lokalt hold, slik som registerstatistikk fra SSB, inkl. kommunedatabasen Kostra. Kostradata for 2015 (foreløpige tall) er med mindre annet er opplyst lagt til grunn i kapittel 5 Økonomi, mens det er endelige 2014 data som er lagt til grunn i kapittel 6 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Dette for å kunne sammenligne tjenesteproduksjonen mot fylket og landet. I tillegg har vi bruk resultatene fra Fremtidsverkstedet Ungdommens fylkesting (UFT) i Hedmark gjennomførte 12. februar 2016 for å belyse ungdommens synspunkter på kommunereformen.
- *Spørreundersøkelser, intervju og innsamling av informasjon via e-post o.l.* Alle kommunestyrepolitikere og ledere som inngår i rådmannens nærmeste ledelse i alle de seks kommunene ble gitt muligheten til å komme med sin mening i en spørreskjemaundersøkelse. Spørreskjemaet ble sendt ut til 265 respondenter og vi fikk inn 189 svar, samlet var svarprosenten 71 prosent.
- Det har vært 5 arbeidsgrupper, Helse og omsorg, Oppvekst og skole, Tekniske tjenester, Administrasjon og økonomi, samt Næring, sammensatt på tvers av kommunene som har kommet med innspill. I tillegg er det gjennomført gruppeintervju med hhv. ordførerne og rådmennene på tvers av kommunene.
- *Analyser av samfunnsutvikling* er gjort i form av gruppeintervjuer i hver kommune med ordfører og rådmann, assisterende rådmenn, næringssjef/konsulent, representant for frivillighet eller kultur, prosjektleder for utvikling og plansjef. Folkemøter har vært avholdt i samtlige seks kommuner.
- *Kommunaløkonomiske analyser.* Det er foretatt effektberegninger basert på at inntektssystemet vil bli endret slik det er foreslått, dvs. med en gitt reduksjon i basistillegget, og at en evt. sammenslåing skjer i 2020.
- *Analyser av samfunnsutvikling og kommunaløkonomiske analyser* krever spesielle metoder, og som også er nærmere beskrevet i Sand et al (2015).
- Når det gjelder andre analyser og vurderinger vi har gjort innenfor de ulike tema, er grunnlaget for disse beskrevet nærmere utover i rapporten.

Vi gjør oppmerksom på at det kan være fattet vedtak eller være satt i gang prosesser som vil kunne påvirke datagrunnlaget. Dette kan f.eks. gjelde innenfor tjenesteproduksjon. Et eksempel er at det i løpet av 2015 er tatt i bruk nye omsorgsboliger som endrer situasjonen for Tolga når det gjelder andel institusjonsplasser. Effekten av dette vil først framkomme i Kostradata for 2015. Dette er således ikke en del av vårt datagrunnlag.

3 DEMOGRAFI OG NÆRINGSLIV

I dette kapitlet ser vi på reiseavstander og befolknings-, nærings- og arbeidsplassutvikling for kommunene i Nord-Østerdal. I vedlegg 3.1. er dette detaljert dokumentert.

3.1 Sammendrag

Befolkning

Det har vært en befolkningsnedgang i Nord-Østerdal på 5 prosent siden år 2000. Tynset og Alvdal har hatt positiv utvikling i perioden, men for sistnevnte kommune var veksten marginal. Veksten er drevet av økt innflytting til sentrene. Detaljert grunnkretsstatistikk viser at befolkningsnedgangen i de øvrige kommunene er fordelt utover hele kommunen, dvs. både i kommunesentrene og i de spredtbygde strøkene. Unntaket er i Os, hvor det har vært noe befolkningsvekst i sentrum.

For alle kommunene i Nord-Østerdal er det en større andel av befolkningen i de to eldste aldersgruppene enn i landet totalt. Rendalen skiller seg spesielt ut med rundt en fjerdedel av befolkningen i pensjonsalder. Befolkningsframskrivingene fram mot 2030 peker i retning av ytterlige forskyvning oppover av alderstyngdepunktet i regionen. Dvs. andelen pensjonister tiltar, mens andelen i yrkesaktiv alder avtar.

Sysselsetting

Nord-Østerdal har i sum hatt en arbeidsplassvekst i perioden 2000-2014 på 2 prosent. Rundt halvparten av arbeidsplassene i regionen ligger i Tynset kommune. Tynset er da også den eneste kommunen med nettoinnpendling. Det er altså en pendlingsstrøm fra omlandskommunene inn mot Tynset. I nevnte periode hadde Tynset en arbeidsplassvekst på 7 prosent og Alvdal en vekst på hele 20 prosent, mens det var nedgang i de andre kommunene i regionen. Alvdal er for øvrig den eneste vekstkommunen etter 2008, og den positive utviklingen er drevet av økt aktivitet innen anleggssektoren. Tynset har hatt en liten nedgang i arbeidsplasser de senere årene, først og fremst pga. redusert aktivitet innen jordbruket, varehandel og transportsektoren. Nedgangen har blitt dempet av en forholdsvis sterk vekst i pleie- og omsorgssektoren.

Næringsstrukturen i regionen er ugunstig i forhold til nasjonale vekstnæringer. Nord-Østerdal har en betydelig andel arbeidsplasser innen primærnæringer. Regionen er også

relativt tungt representert innen elektrisitet/vann/renovasjon, bygg- og anlegg og helse- og sosialtjenester. 37 prosent av arbeidsplassene i Nord-Østerdal er i offentlig sektor, mens andelen nasjonalt er på 30 prosent. Fordelingen av arbeidsplasser i ulike næringer mellom Tynset og omlandskommunene speiler delvis en vanlig regional arbeidsdeling mellom senter og omland, hvor Tynset er senter for varehandel og privat og forretningsmessig tjenesteyting.

3.2 Avstander

Nord-Østerdal dekker et stort geografisk område, og er stedvis forholdsvis tynt befolket. Regionen består av følgende seks kommuner³:

- Rendalen med 1 881 innbyggere og et areal på 3 179 km²
- Tolga med 1 620 innbyggere og et areal på 1 122 km²
- Tynset med 5 580 innbyggere og et areal på 1 881 km²
- Alvdal med 2 426 innbyggere og et areal på 942 km²
- Folldal med 1 592 innbyggere og et areal på 1 277 km²
- Os med 1 956 innbyggere og et areal på 1 040 km²

Figur 3: Kart over Nord-Østerdalen



Kilde: Østlandsforskning

Legger vi sammen de seks kommunene får vi et innbyggertall på 15 055 og et areal på 11 639 km². Sett i forhold til innbyggerstørrelse vil den nye kommunen være om lag som Østre Toten, mens den i areal vil være større enn Østfold, Akershus og Oslo til sammen. Rendalen er for øvrig Sør-Norges største kommune i utstrekning.

Stor utstrekning på kommunene innebærer selvfølgelig relativt store reisetider mellom bosatte i regionen. F.eks. er reiseavstanden mellom Åkrestrømmen sør i Rendalen og Kvikne nord i Tynset på rundt to timer med bil.

Reisetid er en viktig faktor og forutsetning for regional utvikling. Tabellen under viser reiseavstander, målt i km. og tid med bil mellom rådhusene i kommunene. For flere av kommunene er det nær 1 ½ times reiseavstand mellom rådhusene. Til rådhuset i

³ Kilde SSB og Kartverket (<http://kartverket.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Arealstatistikk/Oversikt/>)

regionsenteret Tynset varierer reisetiden fra de andre kommunesentrene med ca. 20 minutter fra Alvdal til ca. 50 minutter fra Rendalen og Folldal.

Tabell 1: Reiseavstander mellom rådhus i Nord-Østerdal

Avstand rådhus. Km og reisetid med bil						
	Rendalen	Tolga	Tynset	Alvdal	Folldal	Os
Rendalen		73 km/ 1 t. og 9 min.	52 km/ 51 min.	45km/ 42 min.	88 km/ 1 t. og 18 min.	92 km/ 1 t. og 23 min.
Tolga	73 km/ 1 t. og 9 min.		22 km/ 21 min.	47 km/ 41 min.	83 km./ 1 t. og 10 min.	17 km/ 15 min.
Tynset	52 km/ 51 min.	22 km/ 21 min.		23 km/ 22 min.	61 km/ 53 min.	41 km/ 37 min.
Alvdal	45km/ 42 min.	47 km/ 41 min.	23 km/ 22 min.		42 km/ 41 min.	66 km/ 58 min.
Folldal	88 km/ 1 t. og 18 min.	83 km./ 1 t. og 10 min.	61 km/ 53 min.	42 km/ 41 min.		101 km/ 1 t. og 28 min.
Os	92 km/ 1 t. og 23 min.	17 km/ 15 min.	41 km/ 37 min.	66 km/ 58 min.	101 km/ 1 t. og 28 min.	

Kilde: Google Maps

3.3 Befolkning

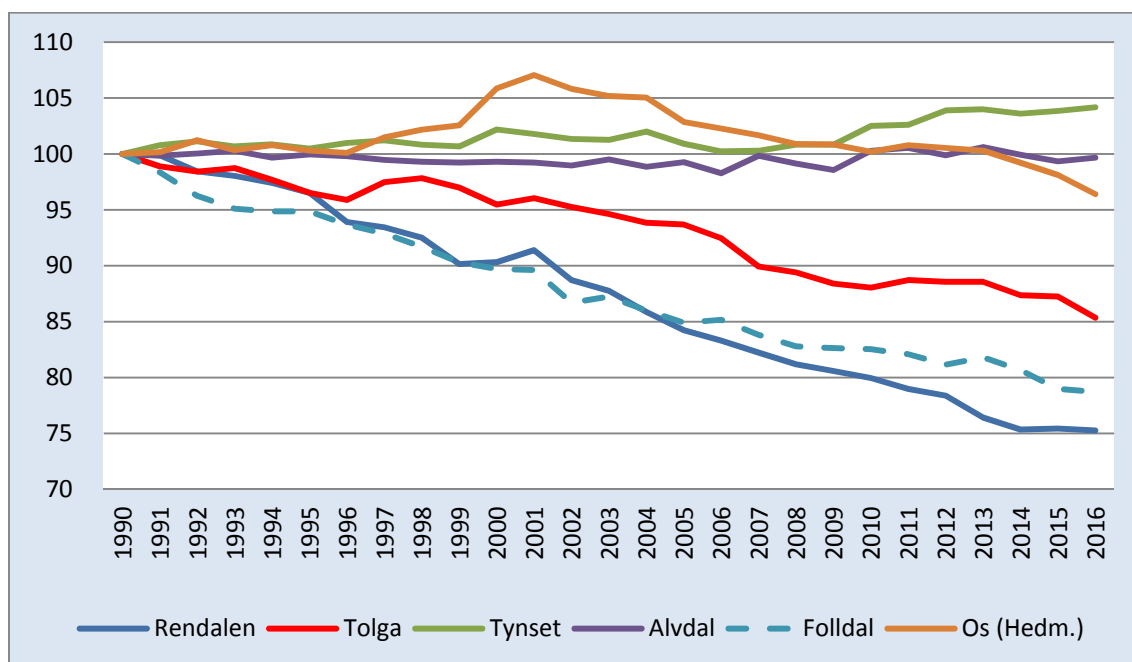
Demografiske forhold knyttet til regional utvikling handler om dynamikk og strukturelle forhold. Med dynamikk menes befolkningsvekst, mens strukturelle forhold er kjønns- og alderssammensetning. Deler av drøftingene, både av befolknings- og sysselsettingsutvikling, er hentet fra ØF-rapport 06/2015, men med oppdaterte tall.

3.3.1 Befolkningsutvikling

Regionen hadde ved inngangen til 2016 rundt 15 000 innbyggere. Dette er en nedgang på ca. 1 200 eller 7 prosent siden 1990. Tynset skiller seg ut fra de øvrige kommunene i regionen med befolkningsvekst de siste 25 årene, mens det har vært størst nedgang, både absolutt og relativt, i Rendalen og Tolga.

Figuren under illustrerer med tydelighet ulikt utviklingsforløp for kommunene i regionen. Os hadde god vekst fram til tidlig på 2000-tallet, og deretter befolkningsnedgang. For Alvdals del har folketallet holdt seg forholdsvis stabilt i hele perioden 1990-2016. Folketallet i Tynset kommune endret seg i liten grad fra 1990 til 2008. Deretter fulgte fire år med god vekst før utviklingen igjen flatet ut. For kommunene Tolga, Folldal og Rendalen har det vært en negativ befolkningstrend i hele perioden 1990-2016. Verst stilt er det i de to sistnevnte kommunene med en befolkningsnedgang på rundt 20 prosent.

Figur 4: Befolkningsutvikling kommuner i Nord-Østerdal. 1990-2016.



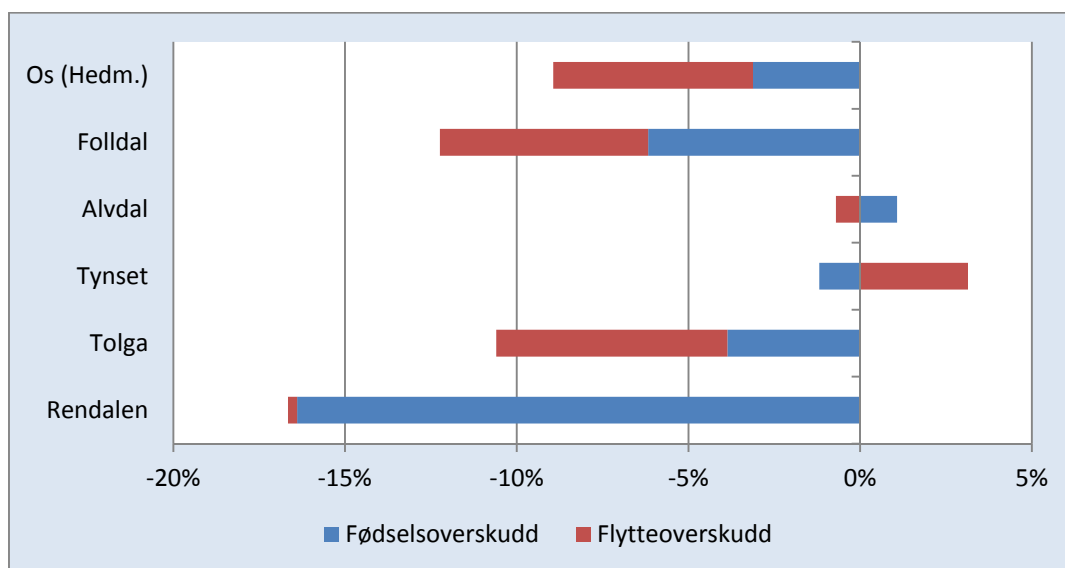
Kilde: SSB og bearbeidet av Østlandsforskning.

Det generelle bildet nasjonalt er at tettstedene vokser og spredtbygde strøk faller i folketall. Når tettstedene⁴ vokser skjer dette ved at folketallet øker gjennom naturlig tilvekst og/eller nettoinnflytting. Men i denne demografiske vekstprosessen vokser også tettstedene i geografisk omfang gjennom å innlemme deler av den tidligere spredte bosettingen, eventuelt nabotettsteder. Den nasjonale trenden er også gjeldende for Nord-Østerdal samlet sett, men er noe avvikende på kommunenivå. Tynset, Alvdal og Os har alle hatt befolkningsvekst i tettbygde strøk, mens antallet har holdt seg stabilt i Tolga og Folldal, og gått ned i Rendalen.

Befolkningsutviklingen i en kommune eller region kan dekomponeres i et flytteoverskudd (innflyttere - utflyttere) og et fødselsoverskudd (antall fødte - døde). I Nord-Østerdal har det vært både flytteunderskudd og fødselsunderskudd på 2000-tallet. Det er kun Alvdal som kan vise til positivt fødselsoverskudd i perioden 2000-2015, mens kun Tynset har hatt positivt flytteoverskudd i nevnte periode. Flytteoverskuddet skyldes økt innvandring. Det har vært relativt kraftig vekst i både arbeidsinnvandring fra Europa og øvrig innvandring fra Asia/Afrika til Tynset de senere årene (Alnes og Lund, 2015).

⁴ Statistisk sentralbyrå definerer et tettsted som en bosetting med minimum 200 innbyggere, og det skal ikke være mer enn 50 meter mellom husene. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges (parker, idrettsanlegg, industriområder, elver eller dyrkbare områder). Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen.

Figur 5: Befolkningsendringer fordelt på fødsels- og flytteoverskudd 2000-2015



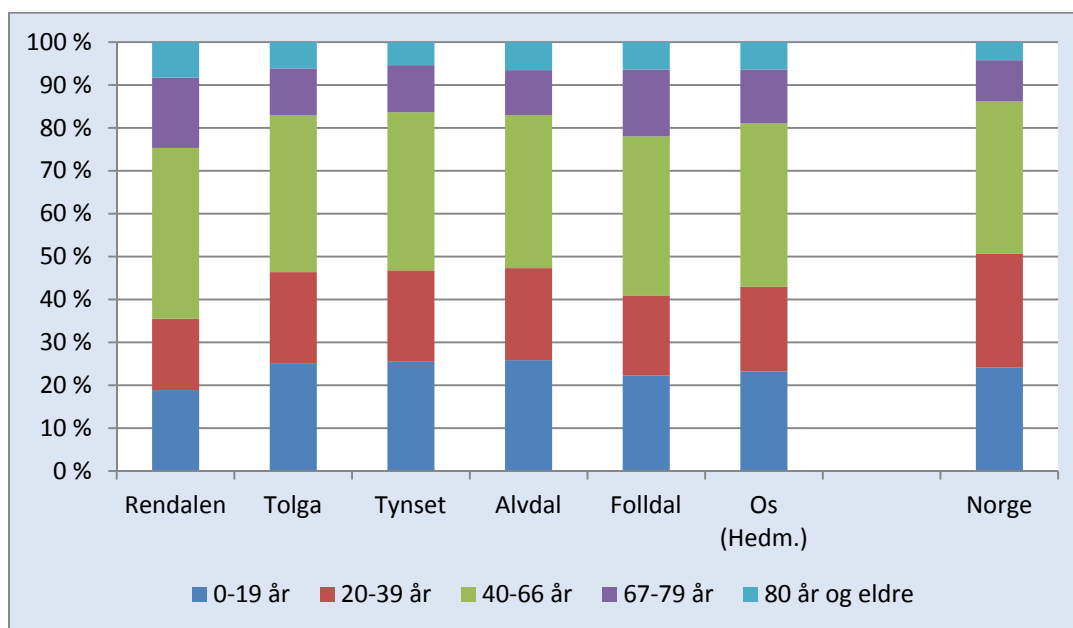
Kilde: SSB og bearbejdet av Østlandsforskning.

3.3.2 Befolkningsstruktur

Alderssammensetning og balanse mellom kjønn er viktige parametere for framtidig befolkningsutvikling. Vi har nedenfor delt opp befolkningen i fem aldersklasser, basert på et livssyklusperspektiv. Den første gruppen er 0-19 år, altså barn og ungdom primært knyttet til utdanningstid, og som ved flytting stort sett følger sine foreldre. Praktisk talt alle tar videregående utdanning i dag. Den andre gruppen er yngre voksne, dvs. 20-39 år. I denne aldersgruppen er det en del som studerer, men utover i 20-årene finner vi stadig flere av dem i arbeid. Utdanningstiden kan her også forstås som kompetansetilegnelse for arbeid, og altså en forutsetning for arbeid. Det er i denne aldersgruppen det er vanligst å etablere seg å få barn. Yngre voksne er også typiske flyttere som har med seg barn og ungdom. Innflytting forynger som regel altså befolkningen noe. Den tredje gruppa er aldersgruppen 40-67 år. For stadig flere avsluttes yrkesaktiviteten ved nærmere 60, mens den for andre varer helt fram til 70- års alder eller mer. Vi velger her å operere med yrkesaktiv alder opp til 67 år. Den fjerde alderen er den typiske pensjonstiden, fra 67 til 80 år. Men det vi snakker om her er relativt unge gamle. Mange har fortsatt helse i behold og for øvrig ressurser til et aktivt liv. Men sykkeligheten øker, og de trenger mer omsorg enn da de var i beste yrkesaktive alder. Den femte alderen kommer når de er over 80, og normalt er pleietrengende. Det er her aldringen virkelig krever omsorg, fra familiemedlemmer og det offentlige apparat.

For alle kommunene i Nord-Østerdal er det en større andel av befolkningen i de to eldste aldersgruppene enn i landet totalt. Rendalen skiller seg spesielt ut med rundt en fjerdedel av befolkningen i pensjonsalder. Denne kommunen har også lavest andel i den yngste aldersgruppen. Det er for øvrig kun i aldersgruppen 20-39 år hvor andelene i alle kommunene i Nord-Østerdal er lavere enn nasjonalt.

Figur 6: Aldersfordeling etter kommune og nasjonalt per 1.1. 2015



Kilde: SSB og bearbeidet av Østlandsforskning.

En relativt lav andel av befolkningen i fertil alder forklarer dels fødselsunderskuddet for kommunene i Nord-Østerdal. Samtidig er selvfølgelig kjønnsbalansen av betydning. For regionen har det samlet sett vært en forholdsvis balansert kjønnsfordeling i mange år, men i enkelte aldersgrupper er det dels et ubalansert forhold. Det er en overvekt av kvinner i de eldste aldersgruppene og en overvekt av menn i aldersgruppen 20-39 år (Alnes og Lund, 2015). Dette bildet gjelder for alle kommunene i regionen.

3.3.3 Befolkningsfremskrivninger

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer ulike fremskrivningsmodeller for folketallet på kommunenivå, avhengig av om det legges til grunn null, lav, middels eller høy utvikling på de fire parameterne befolkningsvekst, aldring, innvandring og flytting. Ved middelalternativet på alle parameterne vil folketallet i regionen øke fra 15 055 i 2016 til 15 324 i 2030. I perioden ventes nedgang i Rendalen og Folldal og vekst i de øvrige kommunene. Det er for øvrig kun i Tynset og Alvdal det ventes vekst blant dem i yrkesaktiv alder, dvs. i aldersgruppen 20-66 år. Sterkest befolkningsnedgang ventes i Rendalen, og fallet vil komme særlig i den yrkesaktive aldersgruppen.

Tabell 2: Befolkningsframskriving i Nord-Østerdal. MMMM 2016 – 2030

Folketall MMMM		0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-66 år	67-79 år	80 +	Sum
Rendalen	2016	79	190	81	1057	326	148	1 881
	2030	71	137	53	792	340	202	1 595
	Endring	-8	-53	-28	-265	14	54	-286
Tolga	2016	94	196	106	944	183	97	1 620
	2030	104	187	70	940	268	112	1 681
	Endring	10	-9	-36	-4	85	15	61
Tynset	2016	349	722	347	3239	623	300	5 580
	2030	376	699	287	3399	905	386	6 052
	Endring	27	-23	-60	160	282	86	472
Alvdal	2016	181	321	139	1371	258	156	2 426
	2030	163	295	128	1439	394	158	2 577
	Endring	-18	-26	-11	68	136	2	151
Folldal	2016	86	176	89	871	258	112	1 592
	2030	60	123	70	756	253	169	1 431
	Endring	-26	-53	-19	-115	-5	57	-161
Os	2016	87	210	124	1155	247	133	1 956
	2030	123	205	72	1112	312	164	1 988
	Endring	36	-5	-52	-43	65	31	32
Sum region	2016	876	1815	886	8637	1895	946	15 055
	2030	897	1646	680	8438	2472	1191	15 324
	Endring	21	-169	-206	-199	577	245	269

Kilde: SSB og bearbeidet av Østlandsforskning.

Framskrivningene er beheftet med stor usikkerhet, og usikkerheten tiltar jo lenger fram i tid en ser, særlig i små kommuner. Kommunene kan selv påvirke enkelte forhold gjennom vedtak om bosetting, tilrettelegg for næringsutvikling og boligbygging etc. Samtidig er det strukturelle forhold som kommunen i liten grad kan påvirke, som oppretting og avvikling av statlige arbeidsplasser, utflagging av industri eller tiltak i jordbruket. Dette leder oss over til neste delkapittel, hvor vi vil se nærmere på næringsstruktur og sysselsettingsutvikling.

3.4 Utviklingstrekk i arbeidsmarkedet

Ved inngangen til 2015 var det registrert 7 260 arbeidsplasser og 7 853 sysselsatte innbyggere i Nord-Østerdal. Dette gir en nettoutpendling fra regionen på 593 personer. Rundt halvparten av arbeidsplassene i regionen ligger i Tynset kommune. Nevnte kommune er da også den eneste med nettoinnpendling. Det er altså en pendlingsstrøm fra omlandskommunene inn mot Tynset, men likevel en strøm ut fra regionen som helhet som er ca. 60 prosent større enn innpendlingen til Tynset. Egendekningsandelene i tabellen

uttrykker hvor stor andel totalt antall arbeidsplasser i regionen/ kommunene utgjør av antall sysselsatte som er bosatt i regionen/ kommunene. Den sier altså noe om i hvilken grad kommunen eller regionen kan tilby sin egen befolkning arbeid. Egendekningsandelen i Tynset har økt med ca. 10 prosentpoeng de siste 25 årene, mens den har falt med om lag tilsvarende i resten av regionen.

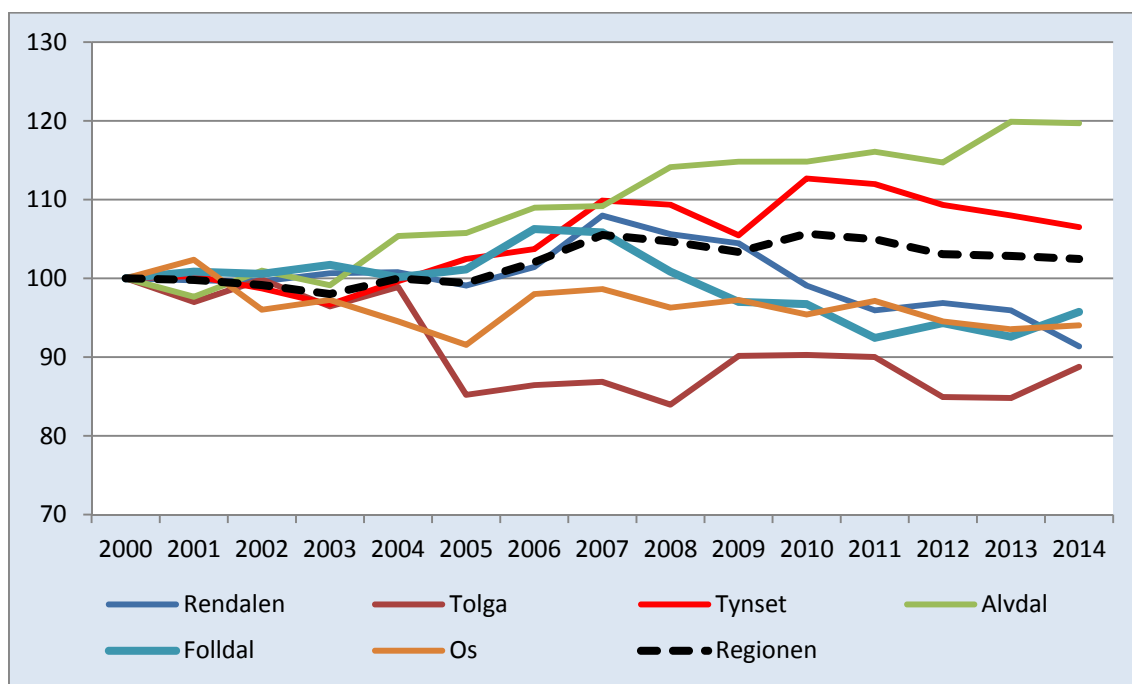
Tabell 3: sysselsatte etter bosted og arbeidssted i Nord-Østerdal 4. kv. 2014.

	Sysselsatte etter bosted	Innpendling	Utpendling	Sysselsatte etter arbeidssted	Netto innpendling	Egen-deknings-andel
Rendalen	918	106	325	699	-219	76 %
Tolga	859	196	407	648	-211	75 %
Tynset	2 886	930	560	3 256	370	113 %
Alvdal	1 280	341	393	1 228	-52	96 %
Folldal	829	54	211	672	-157	81 %
Os	1 081	164	488	757	-324	70 %
Regionen	7 853	1 791	2 384	7 260	-593	92 %

Kilde: SSB og bearbeidet av Østlandsforskning.

Nord-Østerdal har i sum hatt en beskjeden arbeidsplassvekst i perioden 2000 - 2014 på 2 prosent. I nevnte periode hadde Tynset en arbeidsplassvekst på 7 prosent. Nær samtlige av de andre kommunene i Nord-Østerdal hadde sysselsettingsnedgang i samme periode. Unntaket er Alvdal med en vekst på hele 20 prosent, og den positive utviklingen er drevet av økt aktivitet innen anleggssektoren. Tynset har hatt en liten nedgang i arbeidsplasser de senere årene, først og fremst pga. redusert aktivitet innen jordbruket, varehandel og transportsektoren. Nedgangen har blitt dempet av en forholdsvis sterk vekst i pleie- og omsorgssektoren.

Figur 7: Utvikling i antall arbeidsplasser i kommunene i Nord-Østerdal. 2000-2014. Indeks 2000 = 100.



Kilde: SSB og bearbejdet av Østlandsforskning.

Under normale konjunkturer vil det være sammenfall mellom arbeidsplassutvikling og befolkningsutvikling, i hvert fall hvis vi ser på utviklingen i yrkesaktiv alder. Arbeidsplasser trekker til seg arbeidskraft og innbyggere. Det er også slik at innbyggere representerer både et rekrutteringsgrunnlag og en etterspørsel for bedriftene. Nedgang i antall innbyggere kan gi en negativ effekt på antall arbeidsplasser og/eller næringsutviklingen fordi det kan gi redusert etterspørsel etter varer og tjenester fra både offentlig og privat sektor.

Vår gjennomgang for Nord-Østerdal har vist at det kun er Tynset som har både befolknings- og arbeidsplassvekst etter årtusenskiftet og fram til i dag. Alvdal har hatt stabilt folketall og kraftig arbeidsplassvekst. De øvrige kommunene i regionen har hatt nedgang i både befolkning og sysselsetting.

3.5 Næringsstruktur

Næringsstrukturen i en region eller kommune er påvirket av en rekke faktorer. Det kan blant annet være tilgang til naturressurser, politiske vedtak for å støtte etablering og utvikling av offentlig eller privat virksomhet og virksomheter «tilfeldig» skapt av energiske og dyktige entreprenører.

Næringsstrukturen i Nord-Østerdal er preget av primærnæringer, elektrisitet/vann/renovasjon, bygg- og anlegg og helse- og sosialtjenester. I alt er 37 prosent av arbeidsplassene i Nord-Østerdal i offentlig sektor, mens andelen nasjonalt er på 30 prosent.

Fordelingen av arbeidsplasser i ulike næringer mellom Tynset og omlandskommunene speiler delvis en vanlig regional arbeidsdeling mellom senter og omland, hvor Tynset er senter for varehandel og privat og forretningsmessig tjenesteyting. Videre speiler den regionale forskjeller i geografi og forutsetninger for naturbaserte næringer, samt historisk utvikling i næringer.

For å få fram en regions spesialisering brukes gjerne lokaliseringskvotienter (LQ). Lokaliseringskvotientene sier noe om en regions avhengighet av særskilte næringer, og er viktig informasjon for sårbarhetsanalyser av enkeltnærings utvikling⁵.

Overrepresentasjon av en næring i en region kan indikere at man har sterke bedrifter eller næringsmiljøer der. Når offentlige virksomheter er overrepresentert kan det bero på at man har etablerte strukturer og kompetansemiljøer som det også kan bygges videre på. Det kan også være at regionen har spesielle behov knyttet til pleie og omsorg på grunn av aldersstruktur eller lignende, eller ivaretar funksjoner for større områder (helse, omsorg, skole, ol.).

I tabellen nedenfor er lokaliseringskvotienter for næringsgrupper vist for Nord-Østerdal og tilhørende kommuner. Regionen er sterkt overrepresentert innen næringsgruppen jordbruk og skogbruk, og klart overrepresentert innen elektrisitet/ vann/ renovasjon og kommunal/ fylkeskommunal forvaltning. Regionen er også noe overrepresentert innen bygg- og anleggsvirksomhet. Klarest underrepresentasjon er det innen bergverksdrift/ utvinning (oljevirksomhet), forretningsmessig tjenesteyting og finansiering/ forsikring. Regionens sysselsettingsandeler innen bl.a. industri og varehandel ligger om lag på landsgjennomsnittet, men det er her store forskjeller kommunene i mellom. For industriens del er Alvdal kraftig overrepresentert, Os noe overrepresentert, Tolga om lag som landsgjennomsnittet, mens Rendalen, Tynset og Folldal er underrepresentert. Innen varehandel er Rendalen og Tynsets sysselsettingsandeler om lag som landsgjennomsnittet, mens de øvrige kommunene er mer preget av handelslekkasje.

⁵ Metoden er nærmere omtalt i vedlegg 3.1.

Tabell 4: Lokaliseringskvotienter⁶ på kommunenivå, 2014

	Rendalen	Tolga	Tynset	Alvdal	Folldal	Os	Regionen
Jordbruk, skogbruk og fiske	5,85	7,47	3,90	5,85	7,95	7,72	5,51
Bergverksdrift og utvinning	-	-	0,05	0,16	0,18	0,21	0,09
Industri	0,59	1,16	0,49	2,06	0,41	1,22	0,89
Elektrisitet, vann og renovasjon	0,76	6,56	1,66	0,36	4,61	-	1,89
Bygge- og anleggsvirksomhet	0,95	0,77	1,14	1,98	1,06	1,20	1,23
Varehandel, motorvognreparasjoner	0,97	0,61	1,14	0,57	0,52	0,48	0,85
Transport og lagring	0,72	0,14	0,70	0,94	0,83	0,25	0,66
Overnattings- og serveringsvirksomhet	1,23	0,46	0,79	0,87	0,84	0,27	0,77
Informasjon og kommunikasjon	0,16	-	0,72	0,09	0,56	-	0,41
Finansiering og forsikring	0,16	1,03	0,46	0,27	0,08	0,29	0,40
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	0,43	1,04	0,62	0,56	0,38	0,82	0,63
Forretningsmessig tjenesteyting	0,40	0,67	0,41	0,16	0,41	0,24	0,37
Offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring	1,30	0,93	0,82	0,63	1,21	1,09	0,91
Undervisning	0,96	0,98	1,12	1,18	0,79	0,84	1,04
Helse- og sosialtjenester	1,34	0,97	1,34	0,72	1,28	1,42	1,20
Personlig tjenesteyting	0,54	0,62	0,80	0,59	0,72	0,67	0,70
Fordelt på institusjonelle næringer							
Statlig forvaltning	0,25	0,14	1,14	0,10	0,42	0,19	0,62
Fylkeskommunal forvaltning	-	0,18	2,35	2,37	0,09	0,23	1,50
Kommunal forvaltning	2,00	1,80	1,28	1,28	1,87	2,10	1,54
Privat sektor og offentlige foretak	0,89	0,95	0,87	1,04	0,89	0,87	0,91

Kilde: SSB og bearbeidet av Østlandsforskning.

3.6 Næringsstrukturelle endringer

Næringsstrukturen endres når sysselsettingen i enkelt næringer går opp eller ned over tid. For noen næringer blir utviklingen i stor grad påvirket av nasjonale og globale trender. Trendene kan være et resultat av konjunkturer, produktivitetsutvikling eller endrede forbruksmønstre. I enkelte regioner kan en likevel ha næringer som bryter med de nasjonale trendene fordi en har et relativt høyt innslag av konkurransedyktige bedrifter. Dette gjelder både for næringer som nasjonalt har vekst eller fall i sysselsettingen. Tabellen nedenfor viser hvordan sysselsettingen har endret seg i ulike næringer nasjonalt og for kommunene som inngår i Nord-Østerdal. Tabellen viser de faktiske endringer. Vekst er

⁶ Lokaliseringskvotient på 1 for en næring vil si at denne næringens andel av sysselsettingen (etter arbeidssted) er like stor i regionen/kommunen som på landsbasis. Er lokaliseringskvotienten lik 2, har regionen/kommunen relativt sett dobbelt så mange arbeidsplasser i denne næringen som i landet totalt. Er lokaliseringskvotienten 0,50 har den relativt sett halvparten så mange arbeidsplasser

merket grønt og reduksjon rødt. For regionen samlet samsvarer vekst- og nedgangs-næringer forholdsvis godt med den nasjonale trenden. Unntaket er reiselivsnæringen (overnatting og servering), med en relativt sterk nasjonal vekst og nedgang i regionen. Dette henger sammen med at store deler av disse næringene vokser i sentra og sentrale strøk. For øvrig er de næringsstrukturelle utfordringene i regionen at flere næringer med relativt sterk vekst nasjonalt er svakt representert i regionen. Spesielt er dette gjeldende innenfor bergverksdrift/ utvinning⁷, IKT og teknisk/ forretningsmessig tjenesteyting.

Tabell 5: Endring i antall sysselsatte 2008-2014 i Nord-Østerdal og Norge.

	Rendalen	Tolga	Tynset	Alvdal	Folldal	Os	Regionen	Norge
Jordbruk, skogbruk og fiske	-40	-38	-93	-24	-31	-47	-273	-13299
Bergverksdrift og utvinning	-1	-1	-	3	-1	1	1	23406
Industri	-39	8	6	-22	-15	3	-59	-24139
Elektrisitet, vann og renovasjon	-5	24	5	-2	-2	-	20	4040
Bygge- og anleggs-virksomhet	-24	9	28	68	-11	-14	56	21397
Varehandel, motorvogn-reparasjoner	-2	-8	-64	-8	1	-14	-95	-10968
Transport og lagring	-4	-	-25	20	-6	-15	-30	-3431
Overnattings- og serverings-virksomhet	-	4	-8	-31	-5	6	-34	8447
Informasjon og kommunika-sjon	3	-1	39	-	-2	-2	37	5377
Finansiering og forsikring	-1	-3	-	-6	-	-2	-12	-3079
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	2	12	-30	12	1	7	4	17685
Forretnings-messig tjenesteyting	6	14	-4	7	5	6	34	4010
Offentlig administrasjon, forsvar, sosial-forsikring	12	11	33	7	8	8	79	22283
Undervisning	-4	-3	8	12	1	-1	13	14057
Helse- og sosialtjenester	-16	10	19	12	31	47	103	47713
Personlig tjenesteyting	2	4	9	8	-6	-2	15	10372

Kilde: SSB og bearbeidet av Østlandsforskning.

⁷ Innen bergverk og utvinning har riktig nok aktiviteten falt betraktelig i 2015 pga. lavere aktivitet i oljesektoren, men vi har i skrivende stund ikke offisielle sysselsettingstall for i år som kan bekrefte dette.

Den noe ugunstige næringsstrukturen i regionen i forhold til nasjonale vekstnæringer, forklarer delvis sysselsettingsnedgangen i Nord-Østerdal. Næringslivets konkurransekraft er også av betydning. En skift-andelsanalyse⁸ gjennomført for perioden 2008-2013 (Alnes og Lund, 2015) viste at alle kommunene i Nord-Østerdal har en ugunstig næringsstruktur med tanke på sysselsettingsvekst, og kun Alvdal vinner markedsandeler i konkurransen med andre regioner.

⁸ Ved bruk av skift-andelsanalyser kan man analysere sysselsettingsutviklingen i en periode gjennom en regnskapsmessig oppsplitting av utviklingen i en struktur- og konkurransekomponent.

4 ØKONOMI

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon. *I vedlegg 4.1. er det gjennomført en detaljert og grundig gjennomgang av status pr. i dag og mulige økonomiske konsekvenser av en sammenslåing.*

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte⁹. At en kommune har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at en kommune skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester.

4.1 Sammendrag økonomi

Illustrasjonsberegningene viser en effekt av nytt inntektssystem for de seks kommunene samlet på ca. -18,0 mill. kr. Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at endring per kommune også vil gjelde for sammenslåingsalternativet). I beregningene av effekt på frie inntekter ved sammenslåing er det lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det dermed sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Tabellen viser at sammenslåingsalternativet vil gi en effekt år 1 etter sammenslåing på 133,8 mill. kr ($70,0+37,6+26,2$). For år 2-15 etter sammenslåing vil den årlige effekten dermed utgjøre 63,8 mill. kr ($37,6+26,2$). Etter 20 år, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativet gi en årlig effekt på -19,6 mill. kr ($-45,8+26,2$). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 83,4 mill. kr. På administrasjon er det beregnet et effektiviseringspotensial på 26,2 mill. (dvs. ved nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene). For at kommunesammen-

⁹ Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

slåing skal være økonomisk lønnsomt må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

Tabell 6 Oppsummering av effektberegninger. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. I mill kr og i % av brutto driftsinntekter 2015.

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2015
Effekt nytt inntektssystem (grenseverdi 25,4 km, årlig)	-18,0	-1,2 %
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	70,0	4,7 %
Effekt frie inntekter år 1-15 (årlig)	37,6	2,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-45,8	-3,1 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	26,2	1,8 %
Sum år 1 etter sammenslåing	133,8	9,0 %
Sum år 2-15 etter sammenslåing (årlig)	63,8	4,3 %
Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)	-19,6	-1,3 %

4.2 Økonomisk status

Generelt har de aktuelle kommunene et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. De seks kommunene hadde et nivå på korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og konsesjonskraftinntekter) på mellom 1 prosent (Tolga) og 17 prosent (Rendalen) over landsgjennomsnittet i 2014.

Bare Tynset hadde et netto driftsresultat under den anbefalte normen på 1,75 prosent i 2015. Tynset hadde et netto driftsresultat på 1,1 prosent, mens Rendalen, Tolga, Alvdal, Folldal og Os hadde et netto driftsresultat på hhv. 7,4 prosent, 5,4 prosent, 6,3 prosent, 2,7 prosent og 2,9 prosent. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 3,6 prosent i 2015.

Tolga, Tynset og Folldal hadde et nivå på disposisjonsfondet som lå noe under landsgjennomsnittet, mens Alvdal, Os og Rendalen hadde et nivå som lå noe over landsgjennomsnittet.

Os hadde høyest netto lånegjeld med 79,9 prosent i 2015, mens Alvdal hadde lavest lånegjeld med 49,2 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 77,1 prosent i 2015.

Ingen av de aktuelle kommunene har spesielt urovekkende finansielle nøkkeltall, og basert på en overordnet analyse har kommunene god økonomi, sett i forhold til mange andre av landets kommuner.

4.3 Økonomiske virkemidler

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018.

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere.

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen.

En sammenslått kommune i Nord-Østerdal vil derfor utløse 70 mill. kr i støtte (tilsvarende 4,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter) – sammensatt av 50 mill. kr i støtte til engangskostnader og 20 mill. kr i reformstøtte.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Beregningene våre i denne rapporten tar utgangspunkt i et beregnet inndelingstilskudd på 83,4 mill. kr

4.4 Forslag til nytt inntektssystem

Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at eventuell reduksjon per kommune også vil gjelde for sammenslåingsalternativet).

Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et struktur-kriterium for de seks kommunene samlet på mellom -18,0 mill. kr (25,4 km) og -1,7 mill. kr (13,3 km). Ved bruk av den øvre grenseverdien for strukturkriteriet (25,4 km) er Rendalen og Folldal anslått å få et positivt utslag på hhv. 0,9 mill. kr og 1,9 mill. kr, mens Tolga, Tynset, Alv-dal og Os er anslått å få en reduksjon på hhv. -3,4 mill. kr, -8,6 mill. kr, -3,6 mill. kr og -5,1 mill. kr.

Vi presiserer at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) og eventuelle andre

tapskompensasjonsordninger også vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.

4.5 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Et sentralt spørsmål ved kommunesammenslåing er hvordan rammeoverføringene vil bli påvirket av det aktuelle sammenslåingsalternativet. Det er lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Beregningene baserer seg ellers på at inntektssystemet vil bli endret slik det er foreslått, dvs. med en gitt reduksjon i basistillegget. I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye regionaltilskuddene. I illustrasjonsberegningene er det derfor lagt til grunn at dagens regionaltilskudd videreføres. Alt dette vil først bli avklart i kommuneproposisjonen for 2017 som legges fram i mai 2016.

Tabellen under oppsummerer effekten år 1-15 og etter år 20 ved bruk av ulike grenseverdier for strukturkriteriet.

Tabell 7 Effekten år 1-15 og etter år 20 ved bruk av ulike grenseverdier for strukturkriteriet.

	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1-15	År 20 og utover	År 1-15	År 20 og utover
Grenseverdi 25,4 km	37 574	-45 834	2,5 %	-3,1 %
Grenseverdi 16,5 km	24 484	-58 924	1,7 %	-4,0 %
Grenseverdi 13,3 km	21 729	-61 679	1,5 %	-4,2 %

Ved bruk av den øvre grenseverdien for strukturkriteriet på 25,4 km, vil effekten år 1-15 utgjøre 37,6 mill. kr (2,5 prosent av dagens brutto driftsinntekter). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 83,4 mill. kr. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil sammenslåingsalternativet være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger -45,8 mill. kr (-3,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter) pr år under det man ville mottatt som enkeltkommuner.

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i kapittel 3.7 se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

4.6 Andre økonomiske effekter ved sammenslåing

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder. Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd, vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder f.eks. integreringstilskuddet, tilskuddet til ressurskrevende tjenester og for ulike kompensasjonsordninger fra Husbanken.

En sammenslåing vil reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde. De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift, samt at de er innenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet (sone 3). Dette vil derfor ikke være aktuelle problemstillinger her. Basert på avklaringene i kommuneproposisjonen for 2016, vil heller ikke en eventuell sammenslåing av de seks kommunene påvirke bøndernes inntektsgrunnlag. De er dessuten i samme sone for areal- og kulturlandskapstilskudd (sone 5).

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Samtlige av de aktuelle kommunene, med unntak av Rendalen, har eiendomsskatt i hele kommunen. Rendalen har eiendomsskatt bare på verk og bruk. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/ takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Rendalen har høyest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 7,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2015. Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os hadde inntekter fra eiendomsskatt på hhv. 1,7 prosent, 3,9 prosent, 5,9 prosent, 3,7 prosent og 2,3 prosent av brutto driftsinntekter i 2015.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Rendalen har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Alvdal. Årsgebyr vann varierer fra kr 1 392 i Alvdal til kr 5 895 i Rendalen. Tolga har høyest årsgebyr på avløp med kr 6 806, mens Os har høyest årsgebyr på avfall med kr 3 060.

Ellers er det slik en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Rendalen, Tynset, Alvdal, Folldal og Os har en gitt mengde konsesjonskraft, men som er mindre enn det alminnelige forbruket i kommunen. Sammenslåingsalternativet som utredes i denne rapporten vil dermed ikke gi noen økning i konsesjonskraftinntekter for det lokale nivået.

4.7 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

I tillegg til at erfaringer viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon, vil det i utgangspunktet også være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for de seks kommunene på 26,2 mill. kr, tilsvarende 1,8 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Effektiviseringspotensialet er her definert som en nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede. Dersom netto driftsutgifter på tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil de seks kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 47 mill. kr. Etter justering for utgiftsbehovet, viser beregningen et samlet effektiviseringspotensiale på om lag 39 mill. kr, tilsvarende 2,6 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Det bør nevnes at de aktuelle kommunene generelt har et høyere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet (nivå på korrigerte frie inntekter), og slik sett også kan tillate seg et høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet.

4.8 Demografi og kommuneøkonomi

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de seks kommunene hver for seg og samlet. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere framtidig befolkningsutvikling og mer-/ mindreutgifter knyttet til dette.

Basert på beregningsopplegget fra TBU, er det anslått at de seks kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 148 mill. kr (tilsvarende 10 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2040, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner, med unntak av Folldal, er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Folldal er anslått å få mindreutgifter på ca. 1 mill. kr, eller 0,6 prosent av dagens brutto

driftsinntekter. Tynset er anslått å få høyest (mer)kostnader – målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter – tilsvarende 15,6 prosent.

For de seks kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie og omsorgsårverk vil øke med ca. 34 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

5 TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE

Viktige sider ved kommunenes rolle er tjenesteyting og myndighetsutøvelse. En tilnærming er å se i hvilken grad det er effektivitet og produktivitet i tjenesteproduksjonen. Med produktivitet i tjenesteproduksjonen mener vi forholdet mellom produserte tjenester og mengden av innsatsfaktorer som må til for å produsere en tjeneste. Produktiviteten øker hvis mengden produsert tjeneste holdes konstant, mens innsatsfaktorene reduseres. Dette er lettere å måle enn effektiviteten som defineres som verdiskapingen en gitt ressursbruk gir. Altså at økt effektivitet er økt avkastning eller kvalitet på den gitte ressursbruken. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema i arbeidet for å vurdere kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Når vi snakker om kvalitet på tjenestene er kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene vesentlig.

Kommunene har ikke bare en rolle som tjenesteprodusent, men også som myndighetsutøver. Det vil si at kommunen fatter vedtak i henhold til lover, forskrifter og føringer i kommunenes egne planer. I dette arbeidet står tilstrekkelig distanse mellom innbygger og saksbehandler sentralt. Samtidig må kommunene ha den nødvendige kapasiteten og riktig kompetanse.

Det er viktig at kommunene har *tilstrekkelig kapasitet*, både faglig og administrativ, til å håndtere de oppgaver de er pålagt på en effektiv og god måte. Fagmiljøene må være av en viss størrelse og ha relevant kompetanse for å ha den nødvendige kapasiteten til å håndtere en viss mengde saker, ha god kontroll og ha et bevisst forhold til og oversikt over utviklingen av fagområdene.

Relevant kompetanse og gode fagmiljøer er viktig for å kunne yte gode tjenester. Det er også viktig i et demokratisk perspektiv at administrasjonen har relevant kompetanse for å sikre innbyggerne når det utarbeides beslutningsgrunnlag for å kunne gjennomføre politiske vedtak.

Det er sannsynlig at en større kommune vil kunne ha en mer *effektiv tjenesteproduksjon* og ha visse stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. Større rammer gir større muligheter for å tilpasse seg lokale forhold. Bosettingsmønster vil påvirke grad av stordriftsfordeler i og med at tjenester skal/bør ytes der brukerne er.

For å kunne tilby innbyggerne gode tjenester må kommunene utvise god økonomistyring og ha tilstrekkelige ressurser. Kommuner med sunn økonomi og *økonomisk soliditet* vil ha et

større handlingsrom til å håndtere nye utfordringer. Større kommuner har større økonomiske rammer og vil kunne være bedre rustet til å håndtere slike utfordringer.

Innbyggerne vil i større grad forvente *valgfrihet* og alternativer i forhold til ulike tjenester kommunen tilbyr. Det vil være lettere for en større kommune å kunne tilby en større bredde av tjenester enn det mindre kommuner kan.

Det viktig med *tilstrekkelig distanse* mellom innbyggere og saksbehandlere. Dette for å sikre likebehandling, hindre habilitetsutfordringer og at ikke-relevante faktorer påvirker myndighetsutøvelsen. En kommune av en viss størrelse vil lettere kunne ha en viss distanse til innbyggeren i forhold til å utøve enkelte tjenester.

5.1 Sammendrag

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.

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. Det vil muligens kreve strukturelle grep. Utfordringene vil nok 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. 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 framgår at det er stor enighet om at kvaliteten på tjenestene per i dag oppleves som svært bra. Rekruttering av kompetent arbeidskraft og små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. Kommunene har utfordringer når det gjelder å håndtere økende krav til kommunale tjenester. Det er kun Rendalen som vurderer at kommunen ikke har utfordringer knyttet til dette. Som nevnt har Rendalen bevisst innført funksjonsdeling for å motvirke småkommuneulempen. Videre har de gjennom rekrutteringsprosessen vært bevisst på å være ærlige, slik at de som rekrutteres vet «hva de går til».

Rendalen skiller seg klart ut som kommunene som mener at de er godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. Ingen av de øvrige kommunene mener de er det. 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.

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. Avstandsulemper 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.

5.2 Tjenesteproduksjon – dagens status

Vurdering av tjenesteproduksjonen er gjort i to trinn, der den ene er en grundig gjennomgang av dagens status ut fra 'tallenes tale' i de enkelte kommunene. Ekspertutvalgets 8 tjenesteområder er samlet i tre grupper, jfr tabellen nedenfor. Dokumentasjon og vurdering er gjort for hver av de tre gruppene (se vedlegg 5.1).

I tillegg er folkevalgte, kommunale ledere og tillitsvalgtes vurderinger knyttet til dagens tjenesteyting og framtidige utfordringer innhentet gjennom spørreundersøkelsen. Resultater fra denne presenteres nærmere i neste kapittel nedenfor.

Tabell 8: Kommunale tjenesteområder etter ekspertutvalget og vår gruppering.

Tjenesteområder	Grupper
Barnehage Skole	Oppvekst og utdanning
Barnevern Sosialtjeneste Pleie- og omsorgstjenester Kommunehelse Rus/psykiatri	Sosial, helse og barnevern
VAR	Tekniske tjenester

I tabellen nedenfor er nøkkeltall for netto driftsutgifter for tjenestesektorene presentert.

Tabell 9: Nøkkeltall for driftsutgifter pr. tjenestesektor. Konsern. 2014.

Netto driftsutgifter	Rendalen	Tolga	Tynset	Alvdal	Folldal	Os	Hedmark	Landet u/ Oslo
Barnehage- sektor av komm. tot. netto driftsutg. (%)	8,2 %	10,0 %	14,7 %	10,7 %	11,5 %	8,3 %	12,6 %	14,9 %
Grunnskole- sektor (202, 215, 222, 223) av komm. tot. netto driftsutg. (%)	21,9 %	23,8 %	25,0 %	26,7 %	20,2 %	23,9 %	22,6 %	24,0 %
Per innbygger 0- 17 år, barne- vernstjenesten	11439	9450	4566	8152	9138	11634	9597	7978
Sosialtjenesten i prosent av komm. tot. netto driftsutg. (%)	1,3 %	4,5 %	2,7 %	1,6 %	2,5 %	2,5 %	4,3 %	3,7 %
Pleie- og omsorg av komm. tot. netto driftsutg. (%)	40,1 %	26,9 %	34,8 %	30,7 %	35,0 %	32,8 %	35,2 %	31,5 %
Kommunehelse av komm. tot. netto driftsutg. (%)	5,8 %	7,2 %	6,1 %	5,8 %	4,7 %	6,0 %	4,5 %	4,5 %
Tilbud til personer med rusproblemer av komm. tot. netto driftsutg. (%) konsern	0 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	7 %	13 %
Plan/kart/bygg av komm. tot. netto driftsutg. (%)	0,35 %	0,95 %	0,79 %	1,87 %	0,57 %	1,82 %	0,65 %	0,65 %

Kilde: SSB

5.2.1 Oppvekst og utdanning

I et lengre perspektiv har det vært en fallende utvikling i antall barn i barnehage alder i samtlige kommuner i Nord-Østerdal. I landet for øvrig (uten Oslo) har det i samme periode vært en vekst på 8 prosent. Utviklingen i barnetallet i Nord-Østerdalen kan bl.a. forklares ved å se på endringen i antall kvinner i fertil alder. Samtlige av kommunene har hatt en negativ utvikling i perioden 1990-2016 i antall kvinner i alderen 20-44 år.

Barnetallet danner grunnlaget for tjenesteproduksjonen innen barnehagesektoren. Det er kun Tynset som relativt sett bruker like mye ressurser på barnehagesektoren som landet for øvrig. De andre kommunene ligger lavere, de ligger også lavere enn snittet for Hedmark. Os og Rendalen peker seg spesielt ut ved kun å bruke drøyt 8 prosent av totale netto driftsutgifter.

Kostnaden per barn i alderen 1-5 år henger sammen med antallet barn i barnehagealder, behovet for plasser, bemanning og hvordan strukturen i barnehagesektoren er. Kostnaden per barn varierer mye mellom kommunene. Rendalen har de høyeste nettodriftskostnadene per barn som ligger nesten 30 prosent høyere enn landet for øvrig. Alvdal har de laveste kostnadene per barn, men samtidig den laveste andelen barn som benytter seg av barnehagetilbudet.

Alle kommunene har høyere antall voksne per barn enn landet for øvrig (uten Oslo) og snittet for Hedmark. Det kan tolkes dit hen at de har god kapasitet i barnehagesektoren. Ser vi nærmere på kvaliteten på tjenesten i form av kompetansen til bemanningen er det variasjon mellom kommunene. Felles er at alle kommunene ligger lavere enn snittet for Hedmark og landsgjennomsnittet (uten Oslo).

En annen faktor som påvirker kostnadsbruken i barnehagesektoren er andelen barn med ekstra ressurser til styrket tilbud. På dette området er det vanskelig å sammenligne små kommuner, da enkeltbarn med behov for ekstra ressurser gir store relative utslag.

Med unntak av Tynset og Alvdal har det vært en nedgang i antall barn i alderen 6-15 år i perioden 1990-2016. Størst nedgang relativt sett har det vært i Folldal. I Hedmark har barnetallet vært stabilt, perioden sett under ett. Tilsvarende for landet (uten Oslo) er en økning på 13 prosent. Veksten i Tynset var svakere enn i landet (uten Oslo), mens den i Alvdal var omtrent lik.

De tre hovedutgiftene i skolesektoren er grunnskoleundervisning, skoleskyss og skolebygg. Utgiftene avhenger i ulik grad av antall elever. Skoleskyss avhenger direkte av antall elever, mens utgiftene til undervisning avhenger av elevgrupper. Utgiftene til skolebygg avhenger av større endringer i elevgrupper eller strukturelle endringer.

Alle kommunene har høyere utgifter til grunnskolesektoren per innbygger sammenlignet med fylket og landet (uten Oslo). Av disse er Tynset den kommunen som har de laveste

utgiftene til grunnskolesektoren per innbygger i regionen, men er samtidig den største kommunen i innbyggertall. En fjerdedel av kommunens totale netto driftsutgifter brukes på grunnskolesektoren. Kun Alvdal bruker relativt sett mer. Sammenlignet med landet (uten Oslo) bruker disse relativt sett mer på grunnskolesektoren. Folldal bruker relativt sett minst på grunnskolesektoren, og sammen med Rendalen bruker disse mindre enn fylket.

5.2.2 Barnevern og Sosial og helse

Innenfor helseområdet samarbeides det bl.a. om rusomsorg, kreftkoordinator, jordmor og legevakt. Det samarbeides også om små og spesialiserte tjenester som PPT, barnevern og renovasjon. Interkommunalt samarbeid framgår av kapittel 8.

Det er vanskelig å sammenligne kommunene i regionen innenfor regionen da fem av de seks kommunene (ikke Os) inngår i det interkommunale barnevernet som er lokalisert på Tynset. Os er en del av et interkommunalt barnevern sammen med Røros og Holtålen, hvor Røros er vertskommune. Forskjellene i ressursbruk skyldes ikke i første rekke politiske prioriteringer, men behovet i de ulike kommunene, som vil kunne variere mellom år.

Tynset har de laveste netto driftsutgiftene til barnevernstjenesten per innbygger i alderen 0-17 år på drøyt kr 4 500. Kommunene Os og Rendalen ligger relativt høyt med rundt kr 11 500 i utgifter per innbygger som ikke er myndig. De tre andre kommunene har en ressursbruk som ligger mellom landet for øvrig (uten Oslo) og snittet for Hedmark.

Kapasiteten og kompetansen innen barnevernet i form av «Barn med undersøkelse eller tiltak per årsverk» eller «Stillinger med fagutdanning per 1000 barn 0-17 år» kan heller ikke i særlig grad sammenlignes i samarbeidskommunene. Det interkommunale barnevernkontoret har ikke dedikerte ansatte til de ulike kommunene men jobber isteden på tvers og etter behov. Men sammenlignet med landet for øvrig (uten Oslo) har de god kapasitet, kun Alvdal og Folldal har flere barn med undersøkelse/tiltak enn landet utenom Oslo. Os har laveste bemanningsnorm med 25 barn på undersøkelse eller tiltak per årsverk. Dette er høyere enn den anbefalte arbeidsmengden på inntil 20 saker per årsverk. I forhold til kompetanse scorer kommunene i snitt høyere enn landet for øvrig og Hedmark.

Økonomisk sosialhjelp, råd/veiledning, sosialt forebyggende arbeid, kommunale sysselsettingstiltak og tilbud til personer med rusproblemer er en del av tjenestene som inngår i sosialtjenester.

Samtlige kommuner med unntak av Tolga bruker relativt sett en liten andel av nettodriftsutgifter på sosialtjenesten. Tolga har også de høyeste netto driftsutgiftene per innbygger i alderen 20-66 år i regionen og i motsetning til de andre kommunene ligger de over landsgjennomsnittet. Dette henger sammen med at andelen sosialhjelpsmottakere i Tolga er høyere enn i de andre kommunene og landet for øvrig. Hvor mye av utgiftene til sosialtjenestene som går til økonomisk sosialhjelp varierer mellom kommunene. I Rendalen utgjør den 60 prosent av utgiftene til sosialtjenestene, mens i Tolga utgjør det 32 prosent.

Rendalen bruker 40 prosent av de totale netto driftsutgiftene på pleie- og omsorgstjenester, som er den største andelen i regionen. Tolga bruker relativt sett minst, 27 prosent. Det er store forskjeller mellom kommunene hvordan de innretter pleie- og omsorgstjenestene sine. I Alvdal og Tolga benytter de en betydelig større andel av ressursene på institusjonsplasser enn hjemmebaserte tjenester. Også på Tynset er bruken av institusjonsplasser høyere enn hjemmebaserte tjenester, men her brukes også nesten 30 prosent av netto driftsutgifter på aktivisering- og støttetjenester. I de andre kommunene, som i resten av landet (uten Oslo), brukes kun 6 prosent eller mindre av netto driftsutgifter på denne tjenesten.

Kompetansenivået innen pleie- og omsorgstjenestene i regionen varierer. Os kommune scorer veldig høyt hvor hele 82 prosent av personellet har relevant fagutdanning. Folldal og Tolga er de eneste kommunene som har en lavere andel personell med relevant fagutdanning enn landsgjennomsnittet (uten Oslo).

For brukere av hjemmetjenester i alderen 67-79 år ligger samtlige kommuner over landsgjennomsnittet og snittet for Hedmark med unntak av Os. For aldersgruppa 80 år og eldre ligger Rendalen, Tynset og Folldal over landsgjennomsnittet, mens de tre andre kommunene ligger rundt fylkes- og landsgjennomsnittet.

Bruken av hjemmetjenester må ses opp i mot bruken av institusjonsplasser. Tolga, Alvdal og til dels Tynset bruker relativt sett mer ressurser på institusjoner enn hjemmebaserte tjenester.

Kapasiteten i institusjonsbaserte tjenester i form av belegg viser at Os har god kapasitet, men også Rendalen har relativt god kapasitet. Tynset og Alvdal ligger like oppunder kapasitetsgrensen, mens Tolga og Folldal har overbelegg.

Kvaliteten på tjenesten (institusjonsplasser) kan uttrykkes bl.a. i form av legedekning, tilgang på fysioterapeut og utbredelsen av enerom med eget bad/do. I Os, Tynset og Rendalen har alle enerom og eget bad/wc. Legedekningen er spesielt god i Tolga, og bedre enn landet for øvrig, mens de andre kommunene ligger under landsgjennomsnittet. Tilgangen på fysioterapeut varierer. Dekningen er veldig god i Rendalen, men også på Os. Alvdal er på linje med landet for øvrig, de andre ligger noe lavere, mens Tynset ligger spesielt lavt.

Ressursbruken på kommunehelsetjenester er relativt høy i regionen, med unntak av Folldal som er på linje med landet for øvrig. Kvaliteten på tjenesten kan diskuteres ut i fra tilgangen på ulike profesjoner som leger, fysioterapeuter og ergoterapeuter. I alle kommunene er det god tilgang på leger, til dels veldig god dekning, kun Tynset og Alvdal ligger like over landsgjennomsnittet. Også tilgangen på fysioterapeuter og ergoterapeuter er god, i de fleste tilfeller bedre enn ellers i landet (uten Oslo) eller på linje.

Innenfor tjenester som retter seg mot personer med rus eller psykiske problemer, er det store forskjeller mellom kommunene både når det gjelder kompetanse og ressursbruk. Det er kun Alvdal i regionen som bruker ressurser på personer med rusproblemer, og da i svært beskjeden grad. Ingen av de andre kommunene kjøper disse tjenestene. Tilgangen på personer med utdanning innen psykisk helsearbeid varierer mye mellom kommunene.

5.2.3 Tekniske tjenester/VAR

Utgiftene til tekniske tjenester i kommunene kan være vanskelig å sammenligne siden det er store variasjoner i hvilken grad tjenestene er utbygd, antall abonnenter å fordele utgiftene på og hvor krevende infrastrukturen er.

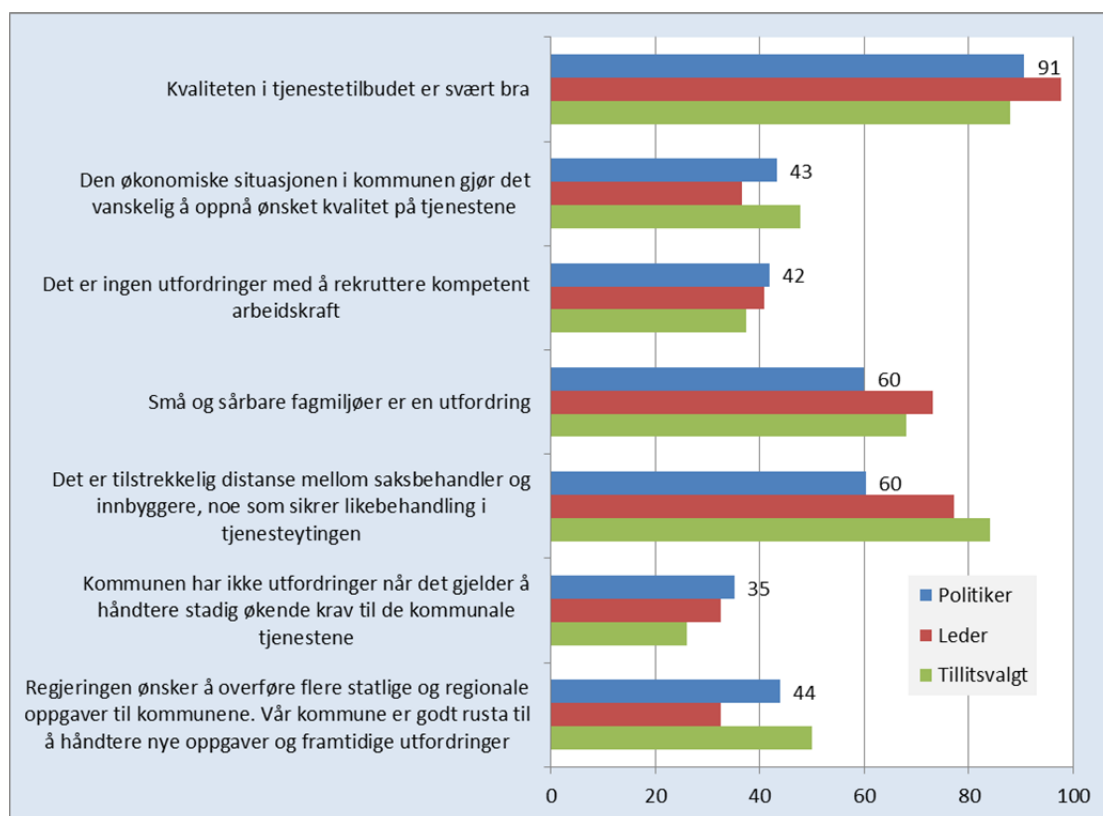
Alle seks kommunene samarbeider i det interkommunale selskapet FIAS IKS om avfallshåndteringen. Kommunene har også samarbeid på GIS-tjenester, NØGIS. Dette er viktig for samarbeid og kompetanseheving på planlegging, kart og oppmåling. Dette bidrar til å opprettholde kompetanse på områder det ellers kan være vanskelig å rekruttere til utenfra. Nettodriftsutgifter som andel av samlede driftsutgifter varierer mellom kommunene.

5.3 Resultat fra spørreundersøkelsen – dagens status

5.3.1 Det kommunale tjenestetilbudet

Resultatene fra spørsmålene knyttet til dagens kommunale tjenestetilbud framgår av Figur 8 og Tabell 10. I Figur 8 er svarene fordelt etter type funksjon, mens av tabellen framgår variasjon mellom kommunene.

Figur 8 Hvordan vil du vurdere det kommunale tjenestetilbudet? Andel enig. Politiker, leder, tillitsvalgt



Kilde: Vår spørreundersøkelse

Kvaliteten i dagens tjenestetilbud oppleves som svært bra. Dette vurderes relativt likt av politikere, administrative ledere og tillitsvalgte. Det er liten variasjon mellom kommunene. Middelverdien samlet for alle kommunene er 4,4.

Samlet framgår at den økonomiske situasjonen *ikke* gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. Her er det imidlertid stor variasjon mellom kommunene, jf. Tabell 10. Alvdal vurderer den økonomiske situasjonen å være tilfredsstillende. Politikere og administrative ledere vurderer dette relativt likt. Os skiller seg ut i andre retningen og vurderer at den økonomiske situasjonen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. Også her vurderer folkevalgte og den administrative ledelsen dette relativt likt. De øvrige kommunene vurderer den økonomiske situasjonen å være relativt tilfredsstillende. Middelverdien samlet for alle kommunene er 2,8.

For å kartlegge tilgangen på kompetanse ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende to påstander:

- 'Det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft' og
- 'Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring'.

Det er *utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft*. Dette vurderes relativt likt av ledelse og tillitsvalgte. Os skiller seg ut ved at de i mindre grad mener det ikke er utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. I Os vurderes dette ulikt mellom administrativ ledelse og de folkevalgte. De folkevalgte opplever en større utfordring med rekruttering sammenlignet med administrativ ledelse. Middelerdi samlet for alle kommunene er 2,9.

Kommunene opplever at *små og sårbare fagmiljøer er en utfordring*. Administrative ledere opplever dette som en utfordring i større grad enn de folkevalgte. Sammenlignes kommunene, opplever Rendalen og Tynset dette som en mindre utfordring enn de øvrige kommunene. At Tynset, som den største kommunen i regionen opplever dette i mindre grad enn de øvrige er ikke så overraskende, selv om Tynset heller ikke er en spesielt stor kommune med sine snaut 5 600 innbyggere. At Rendalen med snaut 1 900 innbyggere i mindre grad opplever små og sårbare fagmiljøer kan synes å være noe mer overraskende. En mulig forklaring kan være at man i Rendalen for å motvirke slik sårbarhet i større grad har vektlagt funksjonsdeling, slik at flere personer har kompetanse til å utføre flere oppgaver. Alvdal og Os opplever dette som er stor utfordring. Middelerdien samlet for alle kommunene er 3,6.

Det oppleves å være tilstrekkelig *distanse mellom saksbehandler og innbygger* noe som sikrer likebehandling i tjenesteytingen. Litt overraskende er det de tillitsvalgte som i størst grad er enig i påstanden, mens de folkevalgte i minst grad er enige i påstanden. Det er variasjon mellom kommunene, men felles er at alle opplever at det er tilstrekkelig distanse. Middelerdi samlet for alle kommunene er 3,8.

Kommunene har utfordringer når det gjelder å håndtere *stadig økende krav til de kommunale tjenestene*. De tillitsvalgte er tydeligst på dette. Mens folkevalgte og administrativ ledelse vurderer dette relativt likt. Det er stor variasjon mellom kommunene. Rendalen skiller seg ut og mener at kommunene *ikke* har utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene. Tolga, Tynset og Folldal er tydeligst i andre retning ved at de mener kommunen har utfordringer. At Rendalen også her skiller seg fra de øvrige kommunene kan ha sammenheng med at de heller ikke vurderer små og sårbare fagmiljø å være en utfordring. Som nevnt kan en bevissthet i forhold til funksjonsdeling i administrasjonen være årsak til at Rendalen skiller seg fra de øvrige kommunene. Rendalen har også gjennom rekrutteringsprosessen lagt vekt på å være ærlige, slik at de som rekrutteres vet «hva de går til». Middelerdi samlet for alle kommunene er 2,7.

Det er vanskelig å trekke en entydig konklusjon i forhold til om kommunene vurderer seg rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. Middelerverdi samlet for alle kommunene er 3,0 (verken eller). Dette vurderes noe ulikt mellom administrativ ledelse, de folkevalgte og tillitsvalgte. Dette vurderes relativt likt mellom kommunene, med unntak av Rendalen. Rendalen vurderer at egen kommune er godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer, mens de øvrige kommunene mener de ikke er rustet i forhold til dette. Tilsvarende som foregående, kan en mulig årsak være funksjonsdeling internt i administrasjonen for å motvirke småkommuneulemper. Middelerverdi samlet for alle kommunene er 3,0.

Tabell 10. Hvordan vil du vurdere det kommunale tjenestetilbudet? Andel enig. Kommunene

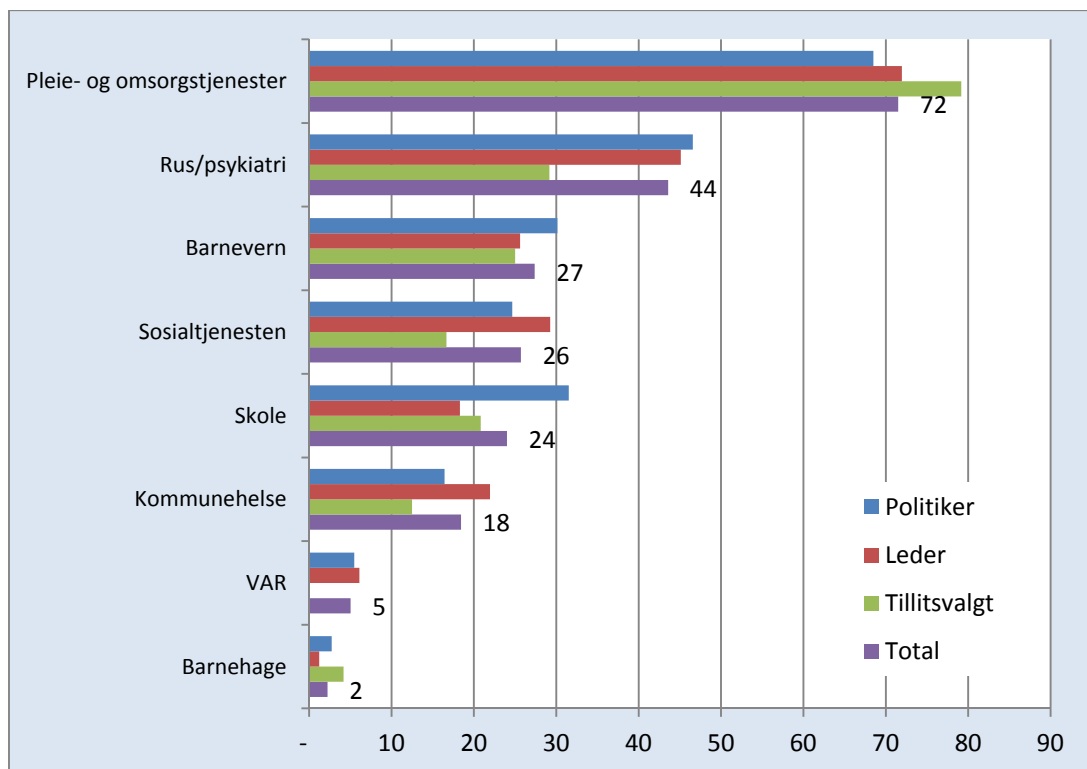
	Kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra	Den øk. situasjonen. I kommunene gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene	Det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft	Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring	Det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere, noe som sikrer likebehandling i tjenesteytingen	Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene	Regj. ønsker å overføre flere statlige og regionale oppg. til komm. Vår komm. er godt rusta til å håndtere nye oppg. og framtidige utfordringer
Alvdal	84	16	32	76	80	40	36
Folldal	89	37	31	74	71	24	35
Os	97	61	59	76	69	36	22
Rendalen	93	36	38	57	79	62	76
Tolga	100	44	38	65	60	19	27
Tynset	97	47	46	58	68	21	38

Fargekoder: Grøn/rød = høyeste /laveste verdi.

5.3.2 Det kommunale tjenestetilbudet framover

Respondentene ble også bedt om å vurdere *hvilke tjenesteområder som vil være mest krevende for kommunen i årene som kommer*. Svar framgår av figuren nedenfor og Tabell 11.

Figur 9. Hvilke tjenesteområder mener du er mest krevende for din kommune i årene som kommer? Flere valg er mulig. Sortert avtakende.



Kilde: Vår spørreundersøkelse

Av figuren framgår at pleie- og omsorgstjenester er tjenesteområdet flest mener kommer til å bli mest krevende for kommunene framover. Dette er ikke overraskende da «eldrebølgen» er en samfunnsutfordring som gjelder generelt – og ikke bare i Norge. I kapittel 3 framgår dagens situasjon for befolkningssammensetningen i regionen og en framskrivning av denne. Alle kommunene i Nord-Østerdal har en større andel eldre sammenlignet med i landet totalt. Rendalen skiller seg spesielt ut med rundt en fjerdedel av befolkningen i pensjonsalder. Denne kommunen har også lavest andel i den yngste aldersgruppen. Det er for øvrig kun i aldersgruppen 20-39 år hvor andelen i alle kommunene i Nord-Østerdal er lavere enn nasjonalt. Framskrivningene til 2030 viser at regionen samlet har en stor utfordring knyttet til en økning i antall i pensjonsalder, mens antallet i aldersgruppen 6-66 år reduseres.

Rus/psykiatri er også et tjenesteområde som er forventet å bli krevende. Av kapittel 5.2.2 framgår at det per 2014 kun er Alvdal i regionen som bruker ressurser på personer med rusproblemer, og da i svært beskjeden grad. Ingen av de andre kommunene kjøper seg slike tjenester. Tilgangen på personer med utdanning innen psykisk helsearbeid varierer mye mellom kommunene. Med dette som utgangspunkt er det ikke overraskende at kommunene anser dette for å være et krevende område framover.

I underkant av 30 prosent anser barnevern, sosialtjenesten og skole for å være mest krevende områder i årene framover.

I Tabell 11 er andelene per tjenesteområde presentert per kommune. Av tabellen framgår at alle kommunene med unntak av Tolga vurderer at pleie- og omsorg vil være det mest krevende området. I Tolga er det en høyere andel som oppgir rus/psykiatri som det mest krevende området. I Tolga følges rus/psykiatri av sosialtjenesten, barnevern, kommunehelse før pleie og omsorg. I Alvdal og Tynset skiller i tillegg til pleie og omsorg også rus/psykiatri seg ut som krevende områder. Folldal skiller seg ut ved at en liten andel anser skole for å være et krevende område framover, mens i Os skiller seg tilsvarende ut for kommunehelse.

Tabell 11. Hvilke tjenesteområder mener du er mest krevende for din kommune i årene som kommer? Andel. Flere valg var mulig. Kommunene.

	Pleie- og omsorgstj.	Rus/psykiatri	Barnevern	Sosialtjenesten	Skole	Kommunehelse	VAR	Barnehage	Andre områder
Alvdal	77	65	27	19	19	31	-	-	15
Folldal	85	24	15	24	3	12	3	-	3
Os	79	21	31	17	52	3	3	7	7
Rendalen	62	38	24	17	41	14	3	7	3
Tolga	32	64	40	52	12	40	16	-	16
Tynset	84	54	30	27	19	16	5	-	8
Total	72	44	27	26	24	18	5	2	8

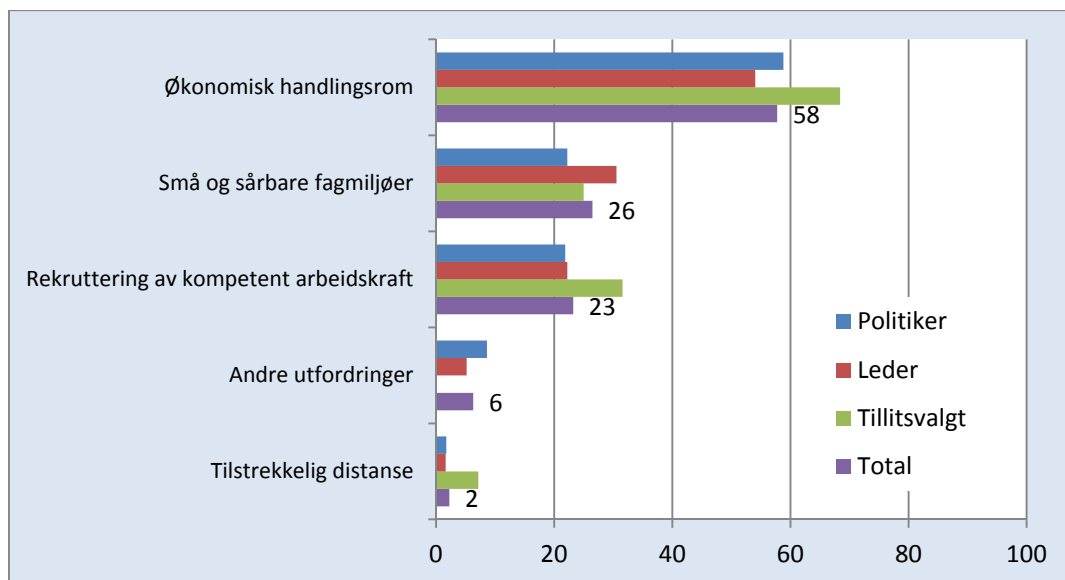
Fargekoder: Grøn/rød = høyeste /laveste verdi

Respondentene ble bedt om å angi hva de mente er de største utfordringene knyttet til den kommunale tjenesteproduksjon i din kommune framover. Her ble respondentene bedt om å prioritere mellom

- Rekruttering av kompetent arbeidskraft
- Små og sårbare fagmiljøer
- Tilstrekkelig distanse
- Økonomisk handlingsrom

I tillegg ble respondentene gitt anledning til å oppgi andre utfordringer. Resultatene er presentert i Figur 10 og Tabell 12.

Figur 10. Hva mener du er de største utfordringene knyttet til den kommunale tjenesteproduksjon i din kommune framover? Andel som mener utfordringen er 1.prioritet. Funksjon.



Kilde: Vår spørreundersøkelse

Av Figur 10 framgår at økonomisk handlingsrom skiller seg ut som den utfordringen flest angir som 1. prioritet hva gjelder utfordringer. Av Tabell 12 framgår at dette vurderes av alle kommunene som den viktigste utfordringen. I alle kommuner med unntak av Alvdal oppgir mer enn 50 prosent av respondentene dette som 1. prioritet.

Små og sårbare fagmiljøer og rekruttering av kompetent arbeidskraft vurderes relativt likt, hhv. 26 og 23 prosent oppgir dette som 1. prioritet hva gjelder utfordringer.

Tilstrekkelig distanse mellom innbyggere og saksbehandlere er viktig for å sikre likebehandling, hindre habilitetsutfordringer og at ikke-relevante faktorer påvirker myndighetsutøvelsen. Dette anses i liten grad for å være en utfordring for kommunene og den kommunale tjenesteproduksjonen framover.

Tabell 12. Hva mener du er de største utfordringene knyttet til den kommunale tjenesteproduksjon i din kommune framover? Andel som mener utfordringen er 1.prioritet. Kommune.

	Rekruttering av kompetent arbeidskraft	Små og sårbare fagmiljøer	Tilstrekkelig distanse	Økonomisk handlingsrom	Andre utfordringer
Alvdal	29	29	6	46	5
Folldal	40	20	8	52	-
Os	17	23	-	68	-
Rendalen	17	20	-	65	12
Tolga	14	43	-	62	-
Tynset	20	27	-	54	16
Total	23	26	2	58	6

Fargekoder: Grøn = høyeste verdi

6 SAMFUNNSUTVIKLINGSKAPASITET

Det er foretatt gruppeintervju i alle seks kommuner, hvor hensikten har vært å få fram kommunens betraktninger rundt eget samfunnsutviklingsarbeid. Ordfører, rådmann, plansjef, representanter fra frivillighet og næringsliv/næringssjef har vært til stede på intervjuene. Intervjuene har fulgt en guide som har som hensikt i å få fram informantenes egne vurderinger av styrker og utfordringer ved samfunnsutviklingsarbeidet sett fra sitt ståsted, samt trekke fram fordeler og ulemper med dagens kommunestruktur og en eventuell sammenslått kommune.

Kapitelet gjengir informantenes egne synspunkter i intervjuet, men er ikke nødvendigvis representativt for andre enn de som uttalte det i møtet.

Informantene ble bedt om å beskrive styrker og utfordringer ved samfunnsutviklingsarbeidet i egen kommune per i dag. For mange kommuner er det et spørsmål om kapasitet til å drive dette arbeidet, og samfunnsutviklingskapasiteten er avhengig av kommunens kapasitet på flere områder. En kommunes samfunnsutviklingskapasitet har vi avgrenset til kommunens tilganger når det gjelder utviklingsledelse, utviklingskompetanse, utviklingsressurs og kultur for å drive utvikling, med andre ord en inndeling av ulike områder som man er avhengig av for å få til god samfunnsutvikling. Informantene ble bedt om å skjønnsmessig påpeke hvordan kommunen ligger an på disse inndelingene. Det som beskrives under er hva informantene har fortalt i gruppeintervjuene. Vår analyse og diskusjon om dette kommer lenger ut i rapporten. *I vedlegg 6.1 er resultater (informantenes vurderinger) i forhold til styrker og utfordringer ved samfunnsutviklingsarbeidet og samfunnsutviklingskapasitet i egen kommune presentert.*

6.1 Styrker og utfordringer i de enkelte kommuner – ifølge informantene i gruppeintervju

Alle kommunene trekker fram fordeler med at deres kommuner er oversiktlige, at det er nærhet mellom politikere, administrasjon, innbyggere og brukere samt at ordfører er veldig tilgjengelig. Videre hevder alle kommunene at det leveres gode tjenester, at dugnadsånden er sterk og at innbyggerne har sterk lokal identitet. Felles IKT-løsninger trekkes fram som en stor fordel, og en forutsetning for å gjøre samarbeid mellom kommunene gjennomførbart og redusere sårbarheten som små kommuneadministrasjoner

medfører. Samarbeidet på GIS-tjenester, NØGIS, beskrives som viktig for samarbeid og kompetanseheving på planlegging, kart og oppmåling. Dette bidrar til å opprettholde kompetanse på områder det ellers kan være vanskelig å rekruttere til utenfra. Dagens kommunestruktur er med på å opprettholde et antall kompetansekrevene arbeidsplasser i kommunesentrene i kommuneadministrasjonen. Disse anses som viktige for å opprettholde bosettingsmønster og innbyggertallet.

Felles utfordring for alle er den geografiske avstanden til større byer/tettsteder. De har utfordringer med å holde folketallet oppe – de generelle sentraliseringstendensene truer utkantkommunene enten de er store eller små. Bredbåndsutbygging er kostbart i spredtbebygde kommuner, men vurderes som nødvendig for næringslivet. Flere av kommunene mangler store private næringsaktører som tar en utviklingsrolle i kommunen. Risikokapital finnes det lite av, og det er liten tradisjon for å sette i gang kapitalkrevende prosjekter. Kommunen får lett en «tiltaksrolle». Det hevdes at det er typisk hedmarking at det er «godt nok som det er», dvs manglende vekstambisjoner hos næringslivet. Tilsvarende utsagn om treghet og trausthet brukes også som en forklaring på at ting tar tid i det kommunale systemet, men kan fort bli en selvpoppfyllende profeti.

6.2 Regionalt næringsarbeid

Regionrådet for fjellregionen, som er regionrådet for de seks kommunene i Nord-Østerdalen samt Røros og Holtålen, ansatte i 2014 to regionale næringssjefer i et treårig prosjekt. Vi har her ikke gått nærmere inn på deres mandat eller arbeidsområder.

6.3 Oppsummering av virkninger på samfunnsutviklingskapasiteten

Vår drøfting skulle i utgangspunktet omfatte tre alternativer:

- a) 0-alternativet, som betyr at alle kommunene fortsetter alene som i dag,
- b) 0+ -alternativet, som betyr at man ikke slår seg sammen men utvider og i større grad formaliserer det interkommunale samarbeidet, og
- c) 6K, som forutsetter at alle de seks kommunene slår seg sammen til én.

Gjennom gruppeintervjuene vi har gjort i kommunene har vi fått inntrykk av at en sammenslått kommune i Nord-Østerdal av alle 6 kommuner virker urealistisk på kort sikt. Os og Rendalen er med på andre utredninger, og kan kanskje ende opp med å velge disse løsningene, og da står man igjen med et endret utgangspunkt for en storkommune. Tynset, Alvdal og Tolga er i dag å anse som en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion og framstår som et reelt alternativ (3K). Et annet alternativ kan i tillegg til disse tre være at også Folldal inngår i en sammenslått kommune (4K).

Vi drøfter likevel muligheter og utfordringer med alternativene med å fortsette med dagens struktur og en sammenslått kommune. Det er da viktig å ha med seg at forutsetningene fort kan være annerledes i en kommune hvor noen (for eksempel Tynset, Alvdal, Tolga og Folldal (3K/4K)) går videre mot en sammenslåing. En slik sammensetning vil heller ikke ha de samme utfordringene med lange avstander. En realisering av dette alternativet vil igjen endre de omkringliggende kommunenes forutsetninger for interkommunale samarbeid. Tynset, Alvdal og Tolga er i dag å anse som en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion og vil slik sett trolig merke minst til en sammenslåing.

I tabellen nedenfor er vurderingen av de ulike delene av samfunnsutviklingskapasiteten oppsummert for de fire kommunealternativene vi har vurdert.

Tabell 6: Oversikt over våre vurderinger av fremtidig samfunnsutviklingsarbeid og –forutsetninger med ulike utfall

	0-alternativet	0+	6K	3K/4K
Styrker	Nærhet mellom politikere, administrasjon, initiativtakere og næringsliv. God totaloversikt i grendene og mulighet til effektiv håndtering av utviklingsoppgaver. Mye frivillighetsånd og identitet knyttet til eget bosted bidrar positivt i utviklingsprosjekter. Samsvar mellom planer og ambisjoner om lokal samfunnsutvikling og politiske /økonomiske prioriteringer.	Nærhet opprettholdes, men sårbarhet i adm. funksjoner kan reduseres	Én stemme opp mot regionale og nasjonale aktører kan kunne gi større uttelling i utviklingsprosjekter som krever bidrag fra disse nivåene. Det kan bli lettere å se hvilke styrker og muligheter som ligger i storkommunen fra utsiden, noe som kan tiltrekke seg nye næringslivsaktører og innbyggere.	Dagens nærhet opprettholdes til en viss grad. En ny kommunes grenser følger i hovedsak en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Vil kunne bidra til bedre koordinering i plan- og utviklingsarbeid enn mellom dagens kommuner. Os vil kunne fortsette sitt godt etablerte samarbeid nordover.
Utfordringer	Små miljøer i næringslivet i kommunene gjør det vanskelig å etablere næringsforum eller andre møteplasser. Liten systematisk kontakt mellom næringsliv og kommune. Tilfeldige satsinger som ikke har politisk støtte.	Politisk styring av kommunale virksomheter og kommunal tjenesteproduksjon.	Å «ta hele regionen i bruk». Plassering av arbeidsplasser og balansert utvikling av mange grender kan gi interne konflikter og splittelser. Flytting av kommunale arbeidsplasser medfører befolkningsnedgang på sikt i de gamle kommunesentrene.	Endring av samarbeid som allerede eksisterer.

(Tab. forts.)	0-alternativet	0+	6K	3K/4K
Samfunns-utviklings-ledelse	Fragmentert og i stor grad avhengig av «kommunen». Små staber gjør kommunikasjon effektivt, men kapasiteten er begrenset.	Forutsetter «politisk konsensus» om samfunnsutviklings-spørsmål	Muligheter for konsentrasjon og bedre ressurstilgang	Relativt oversiktlig kommune med økte muligheter for samhandling med innbyggere og næringsliv.
Tilgang på kompetanse	Utfordrende for enkelte funksjoner, løses delvis v/tverrsektoriell organisering og samarbeid mellom kommunene	Mulig å utvikle vertskommune-prinsipp	Kan bli lettere å rekruttere spesialkompetanse i en større kommune da stillingsposter kan bli større.	Kan bli noe lettere å rekruttere spesialkompetanse i en større kommune da stillingsposter kan bli større.
Utviklings-kultur	Beskrives som varierende, både i administrasjon og blant innbyggere. Næringsliv preges delvis av å være lite utviklingsorientert.	-	En større kommune vil kreve en endra organisering av samfunnsutviklings-arbeidet, og vil gi muligheter for spesialisering og økt kapasitet. Dette kan legge til rette for tydeligere ambisjoner og en tydeligere utviklingskultur i kommunen. Kan også svekke dugnadsarbeid.	I stor grad samme som for 6 K, men avgrensning til funksjonell region kan legge forholdene til rette for enklere prioriteringer.
Utviklings-økonomi	I dag variabel, verre etter nytt inntektssystem. Lite tilgjengelige eksterne/private midler til risiko og investeringsprosjekter	-	Usikkert om fordeling av konsesjonskraft/kraftfond	Kommunen er fortsatt godt under 15000 innbyggere. Samfunnsutviklingsoppgaven er fortsatt noe som må prioriteres dersom den nye kommunen har ambisjoner.
Dialog med næringsliv	Varierende og svak. Det er vanskelig å etablere dialoger med et samlet næringsliv. Småbedrifter har lite tid og interesse av utviklingsprosjekter som ikke gir direkte avkastning.	-	Muligheter til å skape større oppslutning rundt næringsforum. Flere bedrifter innen samme bransje i samme kommune kan ha en positiv effekt på samarbeid mellom bedrifter.	Muligheter til å skape større oppslutning rundt næringsforum. Flere bedrifter innen samme bransje i samme kommune kan ha en positiv effekt på samarbeid mellom bedrifter.
Dialog med innbyggere	Gode forutsetninger. «Alle» kjenner ordføreren i små kommuner.	-	Må løses på andre måter enn i dag. For eksempel ved grendeutvalg, utstrakt bruk av innbyggerdialog gjennom folkemøter eller liknende.	Det må tas høyde for at det er en kommune med flere kulturer og lokalsamfunn. En mer strukturert form for dialog bør gi muligheter for gode resultater.

7 DEMOKRATISK ARENA

7.1 Innledning

Kommunene er det laveste folkevalgte nivået i Norge. Innenfor rammene av kommuneloven kan kommunene legge til rette for direkte valg til folkevalgte organer i nærmere avgrensede områder av kommunen, noe som i dag brukes i de største byene (bydels-/kommunedelsutvalg). Dette kan også bli et aktuelt tema i forbindelse med kommunesammenslåinger.

Gode politiske prosesser og beslutninger krever at administrasjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utrede sakene. For den demokratiske rollen har ekspertutvalget definert fire samfunnsmessige hensyn og fire kriterier;

Demokratisk arena	
Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
• Betydningsfulle oppgaver og rammestyring • Lokal politisk styring • Levende lokalt folkestyre • Aktiv lokal politisk arena	• Høy politisk deltakelse • Lokal politisk styring • Lokal identitet • Bred oppgave-portefølje • Statlig rammestyring

7.2 Politisk deltakelse og representasjon

Valgdeltakelsen i kommunevalg i Nord-Østerdalen i perioden 1995 – 2015 framgår av tabellen nedenfor. Flere bruker stemmeretten i kommunene i Nord-Østerdalen enn gjennomsnittet i fylket, og i landet.

Tabell 13: Valgdeltakelse i kommunevalg 1995 - 2015.

	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Rendalen	73,3 %	78,4 %	72,0 %	74,2 %	77,1 %	71,0 %
Tolga	71,1 %	73,0 %	69,8 %	72,2 %	73,3 %	71,2 %
Tynset	63,7 %	64,1 %	60,2 %	64,3 %	68,6 %	64,1 %
Alvdal	71,8 %	71,5 %	60,9 %	63,2 %	69,0 %	68,9 %
Folldal	74,5 %	74,9 %	68,0 %	73,8 %	76,0 %	75,8 %
Os	71,6 %	71,5 %	67,0 %	65,3 %	68,7 %	66,9 %
Hedmark				59,0 %	62,9 %	59,5 %
Hele landet	62,8 %	60,4 %	59,0 %	61,2 %	64,2 %	60,0 %

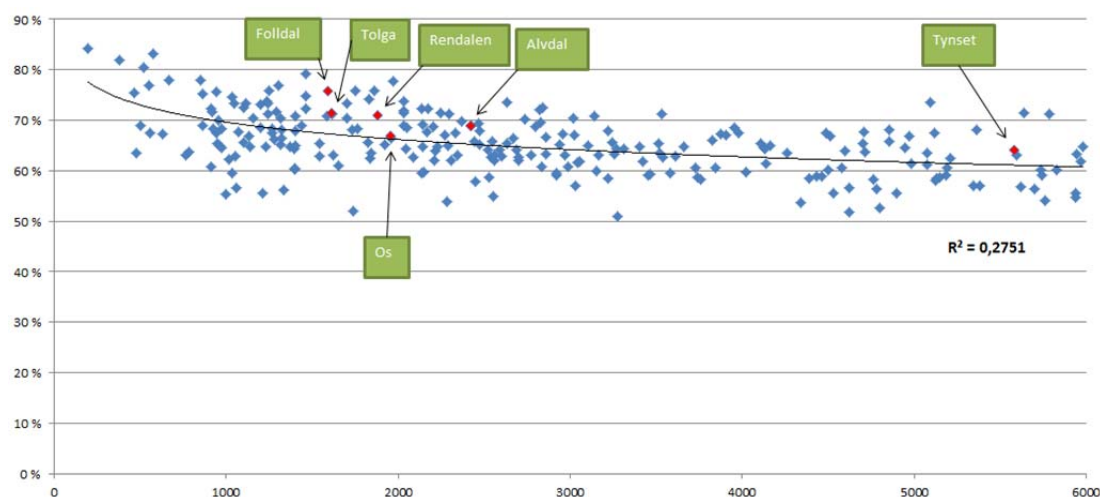
Kilde: SSB

Fargekoder: Grøn/rød = høyeste /laveste valgdeltakelse respektive år.

Det er variasjoner i deltakelsen i kommunevalgene. Det er gjennomgående høy deltakelse i Folldal, mens Tynset har lavest deltakelse. I Rendalen synes det å ha vært stor mobilisering i 1999 og 2011. Det synes ikke å ha vært stor mobilisering i noen av kommune mhp eksempelvis kommunereformen ved valget høsten 2015, selv om nedgangen i deltakelse i fleste av kommunene er mindre enn nedgangen i deltakelsen både på landsbasis og i fylket. Det er imidlertid normalt at valgdeltakelsen er høyere i befolkningsmessig små kommuner enn i store.

I figuren under framgår valgdeltakelsen ved kommunevalget i 2015 for kommuner med inntil 6 000 innbyggere. Valgdeltakelsen i kommunene i Nord-Østerdal er høy sammenlignet med gjennomsnittet i kommune i Norge

Figur 11: Valgdeltakelse i kommunevalget 2015, kommuner opp til 6 000 innbyggere.



Kilde: SSB, bearbeidet av Østlandsforskning.

Alle kommunene har valgt en kommunestyremodell med flere representanter enn det minimumskravet kommuneloven fastsetter. I følge kommunelovens § 7 skal kommuner

med inntil 5 000 innbyggere ha minst 11 representanter i kommunestyret. Kommuner med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere skal ha minst 19 representanter.

Vi har sett nærmere på representantfordelingen i de tre siste kommunestyreperiodene (se vedlegg 7.1). I Nord-Østerdal er det Arbeiderpartiet og Senterpartiet som har størst oppslutning i alle kommuner. Fra valgperioden 2011-2015 er det partimessig blitt større spredning i representasjonen fra landsdekkende partier, samtidig som lokale lister stort sett har fått mindre oppslutning, med unntak av Folldal hvor lokale lister fikk sterk oppslutning ved siste valg.

Kjønnsbalansen i kommunestyrene i periodene varierer mellom kommunene. Rendalen, Tolga og Alvdal oppfyller målsettingen om minst 40 prosent representasjon av hvert kjønn¹⁰. Os oppfyller ikke målet i perioden, mens Tynset oppfylte målet i en av periodene. Folldal har gjennomgående en veldig lav andel kvinner i kommunestyret i alle tre periodene. Det er 25 kommuner i landet som har lavere kvinneandel enn 25 prosent i 2015-2019, hvorav bl.a. Folldal. Alvdal har en kvinneandel for perioden 2015-2019 på 47 prosent. Dette gjør at Alvdal ligger blant de 80 kommunene med høyest kvinneandel i kommunestyret.

7.3 Resultater fra spørreundersøkelsen

I små kommuner vil habilitet kunne være en utfordring. Det er det også for kommunene i Nord-Østerdalen. Administrativ ledelse mener i større grad enn de folkevalgte at det sjelden er saker knyttet til habilitet til vurdering i politiske organ.

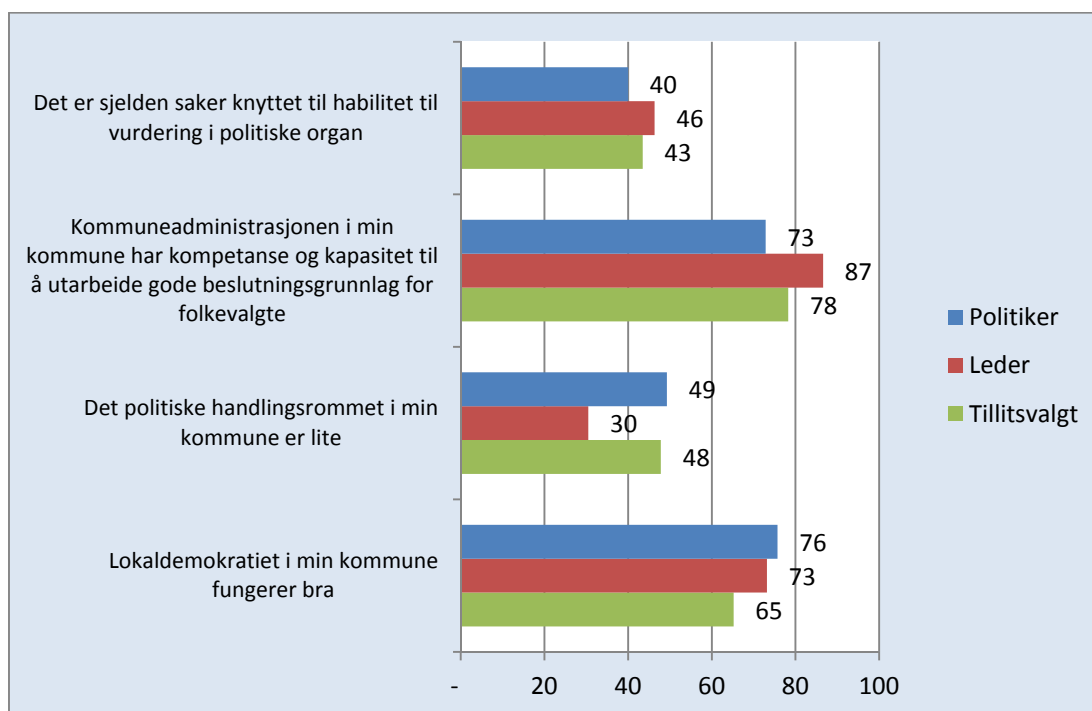
Det er stor tillit blant politikere og tillitsvalgte til at kommuneadministrasjonen har kompetanse og kvalitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Administrasjonen er enig i denne vurderingen. Administrasjonen opplever ikke det politiske handlingsrommet som lite, mens folkevalgte og tillitsvalgte gjør det i større grad.

Det er enighet om at lokaldemokratiet fungerer bra. Andelen tillitsvalgte som er enig i dette er noe mindre enn ledere og folkevalgte som vurderer dette likt.

I figuren nedenfor framgår andelene som er enig i påstandene.

¹⁰ Minst 40 % representasjon i kommunestyret er en målsetting, mens kommuneloven har bestemmelser om krav til sammensetning i §36, §38a og §80a.

Figur 12: Spørsmål relatert til lokaldemokrati? Andel enig. Politiker, leder, tillitsvalgt.



Kilde: Vår spørreundersøkelse

I tabellen nedenfor fremgår andelen som har svart seg enig eller helt enig i respektive påstand i hver kommune. Politikere, ledere og tillitsvalgte er vurdert samlet.

Tabell 14: Andel som sier Helt enig og delvis enig i påstanden, i prosent.

	Lokaldemokratiet i min kommune fungerer bra	Det politiske handlingsrommet i min kommune er lite	Kommuneadministrasjonen i min kommune har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte	Det er sjelden saker knyttet til habilitet til vurdering i politiske organ
Rendalen	77	40	83	43
Tolga	88	40	92	44
Tynset	73	41	76	51
Alvdal	58	29	79	29
Folldal	68	45	71	45
Os	76	50	79	38

Kilde: Vår spørreundersøkelse.

I Tolga mener man lokaldemokratiet fungerer godt og at administrasjonen har kapasitet og kompetanse til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. Det politiske handlingsrommet er i følge respondentene relativt godt. Respondentene mener at kommunen har habilitetsutfordringer.

Ikke overraskende vurderer respondenter fra Tynset at de i mindre grad enn de øvrige har saker knyttet til habilitet. I større kommuner øker distansen mellom innbyggerne og myndigheter. Om lag halvparten sier at de sjelden har slike saker. Det er også felles for alle kommunene at flere av respondentene for denne påstanden har valgt «verken eller» eller «vet ikke» alternativene. For de øvrige kommunene må man tolke svarene dithen at det i større grad enn for Tynset er saker knyttet til habilitet til vurdering i politiske organ. Dette er ikke overraskende.

Os skiller seg ut som den kommunen med den høyeste andelen som mener det politiske handlingsrommet er lite, men med unntak av Alvdal er dette også oppfatningen i de fire øvrige kommunene. Alvdal er samtidig den kommunen hvor flest er enige i at lokaldemokratiet fungerer bra.

Felles for kommunene er at de mener kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte. Dette indikerer at administrasjonen har høy grad av tillit i alle Nord-Østerdalskommunene.

7.3.1 Tilbakemeldinger i åpent spørsmål

Vi stilte også spørsmål om hvordan de vurderer lokaldemokratiet i egen kommune og om de så andre problemer. På dette spørsmålet formulerte respondentene svaret selv. Her er det en fare for manglende representativitet, da det kan være en type respondenter (eksempelvis de som har noe å utsette på lokaldemokratiet) som velger å svare.

Manglende engasjement i befolkningen til å engasjere seg politisk er et problem. Det pekes på at det er vanskelig å skape et engasjement, og at jobb og annet frivillig arbeid foretrekkes. Et av problemene dette gir er at det blir få personer som ivaretar de poliske oppgavene. Det er samtidig tilbakemeldinger på at det ikke er enkelt å få innbyggerne til å engasjere seg i enkeltsaker.

Noe begrenset utvalg av dedikerte politikere som er villig til å påta seg et verv.

Respondent Nord-Østerdal

Flere er også kritisk til at det er noen få som styrer/ bestemmer, og manglende rolleforståelse er også tatt opp av flere. Noen har også trukket frem at det er få partier som er representert.

7.4 Lokaldemokrati ved endret kommunestruktur

En forutsetning for det representative demokratiet er bred deltakelse fra alle grupper og samfunnslag og aldersgrupper. Vi har også i arbeidet med kommunereformen i Nord-Østerdal sett at folkemøter i større grad appellerer til den eldre delen av befolkningen, mens ungdommene som deltok i fremtidsverkstedet til Ungdommens fylkesting (Lund, 2016) var tydelige på at de ønsket mer bruk av sosiale medier og mer moderne former for involvering, medvirkning og kommunikasjon.

I kommunereformdiskusjoner blir ofte representativitet trukket frem. Når flere kommuner slår seg sammen vil kommunestyret i den nye kommunen få færre representanter enn det samlede antallet kommunestyrene har før sammenslåingen. I Nord-Østerdal er det i inneværende valgperiode totalt 110 representanter, og dette antallet vil bli redusert ved en sammenslåing. Den reduserte representasjonen skaper sterk bekymring hos mange. For å lykkes med strukturendringer må en derfor løse representasjonsproblematikken som en del av reformprosessen.

7.4.1 Kommunedelsutvalg som nærdemokratisk ordning i Nord-Østerdal

Den optimale politiske organisasjonsmodellen i en ny kommune i Nord-Østerdal må utvikles i en politisk prosess som omfatter hele den nye kommunen. I denne prosessen må en rekke hensyn tas, både politiske og økonomiske. Ønsker en lokal beslutningsmyndighet, eller skal kommunedelsutvalget være et rådgivende organ? Antallet representanter, og valg av disse, må avgjøres.

Det er noen kjennetegn ved de nærdemokratiorganene som fungerer godt (Winsvold, 2014). Det som er viktigst er at de som deltar opplever at arbeidet i organet har effekt. Det må være et klart mandat, og det må være avklart om det er organets prioriteringer som velges, eller om kommunestyret står fritt til å velge om de vil følge organet eller velge andre løsninger. I Oslo har en valgt å delegere til bydelsutvalgene, og bystyret har få muligheter til å overstyre lokale beslutninger. Ansvar og beslutningsmyndighet vil påvirke engasjement og interesse for å delta i nærdemokratiet.

For å fungere må det også være en nær knytning mellom organet og befolkningen organet skal representere. Direktevalg til organet er mer krevende enn når kommunestyret oppnevner organet. Ved både direkte valg og ved oppnevning vil det være personer som har interesse av å arbeide lokalt som får sete i utvalget. En fordel med førstnevnte er at de som velges har legitimitet fra de som har valgt dem. I Oslo for eksempel drives det aktiv valgkamp før valget på bydelsnivå, og mange bydelspolitikere er tydelige representanter for sin bydel også opp mot bystyret.

Et kommunedelsutvalg vil kreve administrative ressurser for å kunne fungere godt. Disse ressursene må dimensjoneres med bakgrunn i kommunedelsutvalgets ansvars- og myndighetsområde. Dersom en velger en desentralisert modell som Oslo, blir det mini-kommuner i hvert område, ikke så ulikt en kommune som er med i mange interkommunale samarbeid. En slik ordning er kostbar i drift, og stordriftsfordeler som følger med bl.a. større fagmiljøer blir redusert. En kan også se for seg at utstrakt desentralisert beslutningsmyndighet vil medføre forskjellsbehandling mellom utvalgene, bl.a. på saksområder som løyve for motorisert ferdsel i utmark, eller konsesjonssaker.

Erfaringene med kommunedelsutvalg i andre kommuner er at de ofte avvikles til fordel for andre nærdemokratiske ordninger (Brandtzæg, 2014). Det er en erfaring, men ikke et

argument for at kommunedelsutvalg ikke er egnet i Nord-Østerdal. Ved en eventuell start på forhandlinger om sammenslåing bør kommunene drøfte spørsmålet om fremtidig organisering av den politiske beslutningsstrukturen og nærdemokratiordninger i den nye kommunen. Fordeler og ulemper ved kommunedelsutvalg bør utredes i nært samarbeid mellom de kommunene som vurderer å gå sammen om å etablere en ny kommune. Det vil være ulike interesser i de mindre kommunene og regionsenterkommunen Tynset. I utredningen bør en derfor konkretisere hvilke områder det kan være hensiktsmessig å delegere til kommunedelsutvalgene. En bør også avklare hvilken myndighet kommunestyret i den nye kommunen i tilfelle har til å overprøve beslutninger i kommunedelsutvalgene.

7.4.2 Kommunestyre i 6K

Det er vanskelig å vurdere om valgdeltakelsen vil endre seg over tid. Dette avhenger av politisk handlingsrom og hvordan konkurranse mellom partiene utvikler seg. En del respondenter har i spørreundersøkelsen trukket fram at negative trekk ved sammenslåing er redusert demokrati. Tilsvarende synes de som deltok i folkemøtene å mene, selv om det ble registrert ulike oppfatninger også her. Her nevnes at folkemøtene ikke nødvendigvis gir et representativt bilde, grunnet skjev fordeling av deltakere.

Ved en kommunesammenslåing vil den nye kommunen kunne fortsette med det samme antallet kommunestyrerepresentanter som Tynset har i dag (27), eller øke antallet.

Kommuner med rundt 15 000 innbygger har fra lovens minimumskrav på 27 representanter til over 40.

I tabellen nedenfor har vi på bakgrunn av antallet stemmer de ulike partiene fikk i kommunevalget høsten 2015 beregnet mandatfordelingen i kommunestyret i storkommunen. Det er gjort beregninger med 27 representanter og 33 representanter¹¹.

En utvidelse av kommunestyret til 33 representanter gir ytterligere ett parti (KrF) representasjon i kommunestyret. De partiene som allerede er representert får de fem «nye» representantene fordelt seg imellom, og det er H og SV som øker sin innflytelse mest om en regner prosentuell representantøkning.

¹¹ Antallet er basert på et vanlig antall i kommuner med tilsvarende størrelse. Det er ikke tatt hensyn til slengere og kumuleringer.

Tabell 15: Representantfordeling basert på valgresultat i 2015.

Parti	Antallet stemmer	27 representanter	33 Representanter
A	2 391	9	10
SV	652	2	3
SP	3 412	12	14
H	394	1	2
FRP	60	0	0
KRF	194	0	1
MDP	107	0	0
PP	250	1	1
Rødt	42	0	0
V	266	1	1
Lokale lister	232	1	1
Sum	8 000	27	33

Kilde: SSB, beregninger ved Østlandsforskning

En økning på seks representanter gir økt mulighet for representasjon i distriktene i den nye storkommunen, men sammenlignet med dagens 6 kommunestyrrer, er det en fare for at de tidligere mindre kommunenes representativitet svekkes. Dette forholdet kan ikke endres ved å øke antallet representanter og det påligger derfor det politiske miljøet å sikre at alle deler av en storkommune blir representert inn i styrende organer. Det kan også legges opp til kommunedelsutvalg som vi redegjorde nærmere for ovenfor.

7.5 Økt Interkommunalt samarbeid

En erfaring fra interkommunale samarbeid er at mange folkevalgte opplever at styringen svekkes som følge av at beslutningene ligger lengre unna kommunestyret. En annen er oppfatningen om at utgiftene til samarbeidene øker kraftigere enn det som utføres i egen regi. Etableres en større storkommune i regionen kan flere interkommunale ordninger avvikles og kommunestyret i den nye kommunen får direkte beslutningskompetanse. Ved en videreføring av 0-alternativet må kommunene fortsette utvidelsen av samarbeidsområder.

Ved økt samarbeid vil en av konsekvensene være at flere saker behandles og besluttes utenfor direkte folkevalgt kontroll. I de tilfeller det kreves omforente beslutninger vil det bli mer krevende å finne gode omforente løsninger. I en studie fra utviklingen av byområder (Brandtzæg og Aastveit, 2013) er en av erfaringene at man får til avtaler mellom kommunene så lenge alle kommunene tjener på det. Er disse erfaringene overførbare på til Nord-Østerdal taler det mot økt interkommunalt samarbeid, men her vil trolig vurderinger av grad av motsetning/fellesinteresser spille stor rolle for utfallet.

Lokaldemokratiundersøkelsen i 2011 så nærmere på innbyggernes synspunkt på interkommunalt samarbeid. Ekspertutvalget summerte undersøkelsen slik (2014);

Undersøkelsene viser at oppslutningen om samarbeid er klart sterkere enn oppslutningen om kommunesammenslåing. Velgerne foretrekker en større satsing på ulike former for interkommunalt samarbeid selv om dette skulle innebære en viss pulverisering av politiske ansvarsforhold. Samtidig viser analysene at en stor andel av velgerne ikke oppfatter sammenslåing og samarbeid som alternativer – mange av de som støtter sammenslåing er også tilhengere av et mer utstrakt interkommunalt samarbeid.

8 INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Mer detaljert om dagens interkommunale samarbeid er satt opp i vedlegg 8.1.

8.1 Innledning

Vi belyser i dette kapittelet de interkommunale samarbeidet, og drøfter om en utvidelse av interkommunale samarbeid kan løse de utfordringene kommunene står overfor både i dag og i årene fremover.

8.2 Interkommunale samarbeid i Nord-Østerdal

Kartleggingen av interkommunalt samarbeid bygger på regionrådets kartlegging av interkommunale samarbeid (Regionrådet, 2015). Kartleggingen er kvalitetssikret og supplert med oppdatert informasjon fra kommunene. Som oversikten viser er det i overkant av 42 samarbeid som kommunene inngår i.

Tabell 16: Interkommunale samarbeid.

	Rendalen	Tolga	Tynset	Alvdal	Folldal	Os	Totalt
Administrativt samarbeid	5	8	7	9	8	7	14
Barnevern	1	1	1	1	1	1	2
Beredskap	1	1	1	1	1	1	2
Helse	2	3	3	2	2	4	8
Kompetanse, utdanning og opplæring	2	2	2	1	2	2	4
NAV	1	1	1	1	1	1	1
Næring	2	0	0	0	2	2	3
PPT	1	1	1	1	1	1	2
Regionråd og annet politisk samarbeid	1	1	1	1	1	1	1
Reiseliv, natur og kultur	2	3	3	1	2	2	4
Renovasjon	1	1	1	1	1	1	1
Sum	19	22	21	19	22	23	42

Kilde: Se innledningen i kapittelet.

Det er flest administrative samarbeid. Samarbeidsområder her er bl.a. revisjon, geodata og innkjøp, samt skatt og arbeidsgiverkontroll. Innenfor helseområdet er det definert 13

samarbeid, og her samarbeides det bl.a. om rusomsorg, kreftkoordinator, jordmor og legevakt. Det samarbeides også om små og spesialiserte tjenester som PPT, barnevern og renovasjon. I 18 av de 42 samarbeidene samarbeider Os med Røros og Holtålen.

8.3 Kommunenes oppfatning av det interkommunale samarbeidet

Rådmennene er overveiende positive til hvor godt samarbeidene fungerer. De mener det er en kultur for samarbeid og trakk frem samarbeidet på IKT som eksempel. Her samarbeider alle kommunene med unntak av Os om både plattform og applikasjonene. Det gjør at dersom økonomisjefen i en av samarbeidskommunene blir syk, kan dennes oppgaver utføres av en ansatte i en av de andre kommunene fra dennes kontor. Løsningen bidrar til økonomisk effektivitet og den reduserer alle kommunenes sårbarhet på kompetanse og kapasitet. De mener de i praksis oppnår samme effekter som en storkommune med den valgte løsningen. Andre områder rådmennene mener de har et godt utviklet samarbeid innenfor er bl.a. renovasjon og brann/ redning. Innenfor helseområdet kan samarbeidet spisses noe mer.

Rådmennene mener de også er svært gode på nettverkssamarbeid, bla. innenfor skoleområdet som Tynset, Alvdal og Tolga har et utstrakt fagsamarbeid på skoleledelsesnivå (TATO). Det er også utviklet nettverkssamarbeid innenfor rus/ psykiatri. Her har hele regionen utviklet en felles plan.

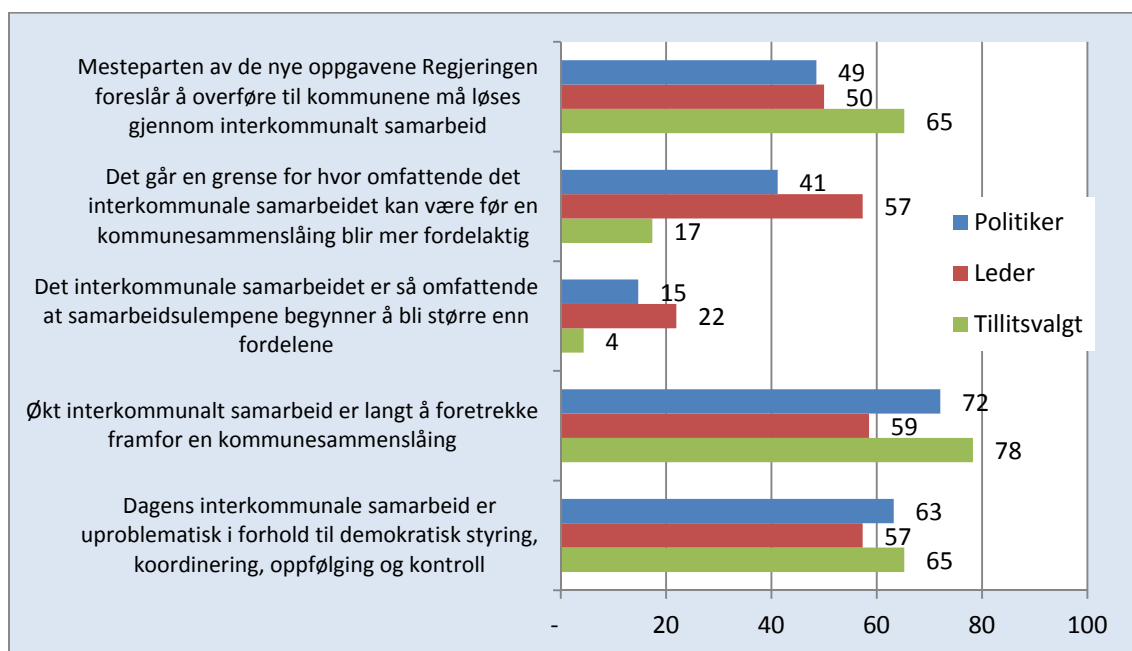
Ordførerne deler mye av rådmennenes oppfatninger. Bl.a. ble helseområdet trukket frem som et noe krevende område som det ikke har vært tradisjon for å samarbeide om tidligere. De var også opptatt av lokalisering av tjenestene det samarbeides om. Ordførerne opplever at det i IKS samarbeid er vanskelig å holde oversikt over. Kostnads- og kontrollmessige utfordringer kan være store men selskapene gir faglig gode tjenester.

8.4 Resultater fra spørreundersøkelsen

De ansattes representanter mener i større grad enn politikere og ledere at nye oppgaver må løses gjennom interkommunale samarbeid. Det er derfor ikke overraskende at de tillitsvalgte på de neste fire spørsmålene synes å være mer positive til interkommunale ordninger enn både politikere og ledere.

Vi ser at særlig ledere, men også politikere i noen grad, mener det det går en grense for når kommunesammenslåing kan bli mer fordelaktig enn omfattende interkommunale ordninger. Samarbeidsulempene med dagens interkommunale samarbeid er mindre enn fordelene. Vi ser ellers at et flertall av respondentene mener interkommunale samarbeid er å foretrekke fremfor kommunesammenslåing, og at interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll.

Figur 13: Samarbeid fordelt på samarbeids-/ selskapsform.



Kilde: Egen spørreundersøkelse.

Hvordan fordelingen mellom kommunene var på de fem spørsmålene framgår av tabellen nedenfor. Det er betydelig forskjeller mellom kommunene hvordan de oppfatter interkommunalt samarbeid. Rendalen framstår som den kommunen som er mest positiv til interkommunale samarbeid, men på spørsmålet om hvordan nye oppgaver skal løses, framstår Tolga som den som mener dette må løses med interkommunale ordninger.

Det interkommunale samarbeidet er ikke så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. Det er noe variasjon mellom i hvilken grad de mener dette. Tynset, Alvdal og til en viss grad Os mener det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig.

Tabell 17: Andel delvis enig og helt enig, kommunene i Nord-Østerdal,

	Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll	Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommune-sammenslåing	Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene	Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommune-sammenslåing blir mer fordelaktig	Mesteparten av de nye oppgavene Regjeringen foreslår å overføre til kommunene må løses gjennom interkommunalt samarbeid
Rendalen	87 %	93 %	4 %	13 %	48 %
Tolga	40 %	64 %	25 %	44 %	75 %
Tynset	50 %	59 %	35 %	79 %	38 %
Alvdal	48 %	48 %	29 %	67 %	40 %
Folldal	65 %	81 %	10 %	29 %	55 %
Os	78 %	54 %	4 %	56 %	70 %

Kilde: Egen spørreundersøkelse.

Fargekode: Rød/grønn=laveste/høyeste verdi

8.4.1 Tilbakemeldinger i åpne spørsmål

I spørreundersøkelsen var det ikke åpne spørsmål knyttet direkte til de interkommunale samarbeidene. Respondentene har derimot belyst interkommunale samarbeid i sine tilbakemeldinger i de øvrige åpne spørsmålene. Det som går igjen er først og fremst at de stort sett er fornøyd med interkommunale samarbeid og at de fungerer godt. Det er noen kritiske kommentarer, men det er overveiende positive vurderinger blant de som har sagt noe om dette. Det andre som går igjen er at interkommunale ordninger et foretrukket alternativ til kommunesammenslåing.

Bra løsninger med interkommunalt samarbeid, bør utvikles i større grad.

Respondent Nord-Østerdal

9 UTMARKSBRUK OG FORVALTNING AV STATSALLMENNINGER¹²

Hvordan en eventuell kommunereform vil virke inn på bruk og rettigheter i utmark er ennå et uavklart spørsmål. Nedenfor har vi referert det som på det nåværende tidspunkt er gjeldende og kjent om disse spørsmålene. Det er imidlertid nedsatt et lovutvalg som skal vurdere gjeldende lovverk for statsallmenningene, slik at det kan skje endringer i forhold til gjeldende regler.

Bygdeallmenningsrettigheter er uberørt av kommunegrenser og endringer i kommunestrukturen vil ikke påvirke de rettigheter bruksberettigete har. Rettigheter i statsallmenningene kan derimot bli berørt og vi går derfor gjennom de ulike rettighetene og hvordan de kan bli påvirket ved endring av kommunegrensene. Kapitlet bygger på et notat utarbeidet av Fylkesmannen i Oppland (25.11.14) «Sammenslåing av kommuner i forhold til forvaltningen av statsallmenninger».

For skogsdriften og rett til trevirke i statsallmenningene vil denne ikke bli berørt som følge av endringer i kommunegrensene. Allmenningsstyret blir valgt av de som har bruksrett og påvirkes således ikke av kommuneinndelingen.

Beite- og setring er knyttet til eiendommen og den driften som er lagt til eiendommen. Retten er knyttet til «bygd eller grend som fra gammel tid» og dette er en formulering som går igjen fra vårt eldste lovverk. Basert på dagens lovverk vil derfor beite- og setringsretten i statsallmenninger ikke bli påvirket av endringer i kommunegrensene.

Når det gjelder jakt- og fiskerettigheter er det imidlertid noe mer komplisert. Rettighetene til småviltjakt, villreinjakt og fiske vil ikke bli påvirket da det er kommunegrensene fra 1956 som definerer hvem som er innenbygdsboende. For jakt på elg, hjort, dådyr, rådyr, bever og rovvilt følger innenbygdsrettighetene gjeldene kommunegrenser. Dvs at for jakt på disse artene vil en endring i kommunestrukturen medføre at alle bosatt i storkommunen vil få innenbygdsrettigheter. Innenbygdsboenes rettigheter er ikke lovhjemlet, men bygger på en forskrift. Statskogs styre har vedtatt (1985) at fordeling mellom innenbygds og utenbygdsboende av jakt som reguleres skal være 60 prosent/ 40 prosent. I hht til

¹² Vi har innhentet informasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider samt henvendt oss til Fylkesmannen i Hedmark og departementet med spørsmål om det er ny informasjon som berører disse tema

forskriften skal fjellstyret sikre en rimelig fordeling mellom innenbygds- og utenbygdsboende på vilt, selv om alle fast bosatte i Norge i utgangspunktet har de samme rettigheter. Fjellstyrenes sammensetning vil derfor kunne ha stor betydning i fordelingen av disse rettighetene.

Et fjellstyre skal ha 5 medlemmer¹³, og disse oppnevnes av kommunestyret. Det kan være flere fjellstyrer innenfor en kommune, men antallet fjellstyrer avgjøres av Statskog etter fullmakt fra Landbruks- og matdepartementet. Kommunestyret har uttalerett på antallet fjellstyrer i kommunen. Ved en kommunesammenslåing trenger det ikke bli endringer i antallet fjellstyrer. Dersom Statskog velger å redusere antallet fjellstyrer vil det bli færre personer som sitter i fjellstyrene. En ny kommune kan også endre praksis mhp hvem som skal sitte i fjellstyrene. For de beslutninger fjellstyrene har myndighet til å gjøre, kan endringer i kommunegrensene påvirke forvaltningen av fjellområdet.

En arbeidsgruppe nedsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har vurdert forenkling av utmarksforvaltningen leverte sin rapport 29. februar 2016. I rapporten foreslås det en rekke tiltak for økt lokal medvirkning i forvaltning av verneområder (KMD, 2016). Departementet arbeider med oppfølging av rapporten og det er for tidlig å si noe mer konkret utover at det ifølge departementet er naturlig at endringer settes i sammenheng med den pågående kommunereformprosessen.

Ved kongelig resolusjon ble det tidligere i år (2016) nedsatt et lovutvalg som skal gjennomgå statsallmenningslovverket. Statsallmenningslovverket består av fjelloven og statsallmenningsloven. Lovutvalget skal levere sin innstilling innen to år. I mandatet til utvalget ligger å vurdere bruksrettigheter og organisering/ styring nærmere. Utvalget er bl.a. også bedt om å legge vekt på det lokale selvstyret, og at dette bør videreføres og helst styrkes. Det kan leses mer om lovutvalget og mandat her;

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lovutvalg-skal-gjennomga-fjelloven-og-statsallmenningsloven/id2462846/>

¹³ Fjellstyrer som går over flere kommuner kan ha 5 eller 7 medlemmer.

REFERANSER

Agenda Utredning & Utvikling AS (2006). *Kompetanseutfordringer i kommunene*. R5472.

Alnes, P.K., Lund, P.O. (2015). *Kommunedelplan for Tynset tettsted. Delutredning 1: Vekst og utvikling av regionsenteret*. (Østlandsforskning Rapport nr. 06/2015). Lillehammer: Østlandsforskning.

Alnes, P.K., Lauritzen, T og Lund, P.O.(2016), *Skolestruktur i Hamar kommune*, Østlandsforskning Rapport nr. 02/2016. Lillehammer: Østlandsforskning.

Bakkeli, V, Steen Jensen, R, Moland, L.E. (2013). *Kompetanse i kommunene*, Fafo-rapport 2013:51. Oslo: Fafo.

Baldersheim H., P.A. Pettersen, L.E. Rose og M. Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003.

Barnevernpanelet (2011): «*Barnevernpanelets rapport 2011*», Overlevert Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet, Oslo.

Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. og M. Winsvold (2015), *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*, NIBR-rapport 2015:1, Norsk institutt for by- og regionforskning.

BDO, *Utredning av kommunestruktur i Sør-Østerdal*, Rapport, Oslo, BDO

Brandtzæg, B.A. (2014). *Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger*. TF-Notat nr. 35/2014. Telemarksforskning.

Brandtzæg, B A, Aastveidt, A (2013), «*Kommune. Og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler*». Rapport nr. 312, Telemarksforskning, BØ

Christensen, D.A, S. Arnesen, G. Ødegård og J. Bergh (2013): *Valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget 2011*. Institutt for samfunnsforskning rapport 2013:01.

Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H. og Haugum, M. (2014): *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner*. Rapport 2014:14. Trøndelag Forskning og Utvikling AS.

Difi (2010), *Statlig styring av kommunene*. Rapport 2010:4 Direktoratet for forvaltning og IKT

- Ekspertutvalget (2014a): *Kriterier for god kommunestruktur*. Delrapport mars 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Ekspertutvalget (2014b): *Kriterier for god kommunestruktur*. Sluttrapport desember 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Farstad, M. og Gjertsen, A. (2015), *Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen*, Rapport 2/ 2015, Trondhjem, Bygdeforskning.
- Frisvoll, S., O. Storstad, M. Villa, B. E. Flø og R. Almås (2015): *Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse*. Rapport nr 1, 2015, Norsk senter for Bygdeforskning.
- Fylkesmannen i Oppland (25.11.14) «*Sammenslåing av kommuner i forhold til forvaltningen av statsallmenninger*».
- Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1. Norsk Institutt for by- og regionforskning, Oslo.
- Hellevik, O. (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 5. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016), «*Forenkling av utmarksforvaltningen – Kommuner som førstelinjetjeneste for utmarksforvaltning og forenklingstiltak innen IKT*», Rapport fra arbeidsgruppe, Februar 2016
- Leknes, E., A. Gjertsen, A.K. Tennås Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Sletnes, og A. Røiseland (2013): *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Rapport IRIS -2013/008. Stavanger: International Research Institute of Stavanger as.
- Lund, P.O. (2016). *Kommunereformen – angår den meg?* Østlandsforskning Notat nr. 03/2016. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. *Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag*. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.
- Rattsø, J. (2014): *Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform*. SØF-rapport nr. 02/14. NTNU: Senter for økonomisk forskning.
- Rådhuset Vingelen (2016), *Kommunereform, Utredning for alternativet Holtålen, Os og Røros, Felles tjenester – lokal identitet?*, Tolga; Rådhuset Vingelen
- Sand, R., I.M. Bakken, J.M. Vaag Iversen og H. Sivertsen (2013): *Følgeevaluering av Midtre Namdal Samkommune*. Revidert sluttrapport. Rapport 2013:4, Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.

Schärer, M Ø, (2015), *Politisk styring av interkommunale samarbeid i Nord-Østerdal*, Bacheloroppgave i statsvitenskap POL2900, Trondhjem; Institutt for sosiologi og statsvitenskap, NTNU.

St prop. 121 S (2014-2015): *Kommuneproposisjonen 2016*. Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement.

St meld. 14 (2014-2015): *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Det kongelige kommunal og moderniseringsdepartement.

Sørensen, R. (2012): *Hvorfor har vi så mange kommuner?* MAGMA Econas tidsskrift for økonomi og ledelse. Publisert: 5/2012 s. (66-71)

TBU (2015): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Mai 2015. KMD

Vareide & Nygaard (2014): *Regionalt samspill og vekst i lys av Attraktivitetsmodellen*. TF-notat nr. 27/2014, Bø, Telemarksforskning.

Winsvold, M (2014), *Nærdemokratiske ordninger*, Notat 23. oktober 2014 til Distriktssenteret. <http://48vlp12642pa30ejq72t9ozh-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2014/10/141023-WS-n%C3%A6rdemokrati-NIBR.pdf>

Yin, R.K. (1994): *Case study Research. Design and Methods*, (2. utg.) London. Sage

Ørbeck, M. (2014) *Norske byregioner - Utvikling i, og samspill mellom, byene og deres omland*. Lillehammer/Hamar, Østlandsforskning.

Kommunereform
Kommuner i Nord-Østerdal
Rendalen, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Os

Rapporten belyser kommunereform for kommunene i Nord-Østerdal med bakgrunn i ekspertutvalgets kriterier. Beslutningsgrunnlaget bygger på tilgjengelig statistikk, kommunens egenvurderinger, en spørreundersøkelse og intervjuer med nøkkelpersoner. I tillegg til konsekvensene ved dagens struktur, belyses økt interkommunalt samarbeid og en storkommune i Nord-Østerdal.

ØF-rapport 03/2016
ISBN nr: 978-82-7356-758-1