



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

	Vår dato	Vår referanse
	01.10.2016	2014/4675
Saksbehandler, innvalgstelefon	Arkivnr.	Deres referanse
Marit Gilleberg, 62 55 10 44	331.9	

Kommunereformprosessen i Hedmark

Fylkesmannens formelle rolle og frivillighetsprinsippet

Fylkesmannens formelle rolle ved kommunesammenslåinger er regulert i Inndelingsloven, vedtatt i Stortinget i 2001 og rundskriv H 37/01 av november 2001. Det er kun Stortinget som kan slå sammen kommuner med tvang. Dersom det på bakgrunn av Fylkesmannens arbeid med kommunereformen er ønskelig med sammenslåinger utover det frivillige, må Stortinget gjøre særskilt vedtak om dette.

22 kommuner i Hedmark har gjennomført en prosess med utredninger, møter og kommunestyrevedtak om framtidig struktur. I denne prosessen ble det utarbeidet tre intensjonsavtaler om kommunesammenslåing. Det var mellom kommunene:

- Røros og Holtålen i Sør-Trøndelag og Os i Hedmark
- Sør-Odal og Nord-Odal
- Våler og Åsnes

Hamar, Kongsvinger og Åsnes kommunestyre har sagt ja til større kommuner.
19 kommunestyre har sagt nei til kommunesammenslåing.

På bakgrunn av kommunenes vedtak og frivillighetsprinsippet som er lagt til grunn i Stortinget, så anbefaler Fylkesmannen ingen kommunesammenslåinger nå. Fylkesmannen vil påpeke at selv om det ikke har blitt kommunesammenslåinger i Hedmark, så har prosessen i seg selv ført til økt bevissthet om framtidige utfordringer. Det har økt kunnskapen om egen kommune, nabokommunene og styrket viljen til økt samarbeid som vil være viktig for videre utvikling i kommunene.

Forventingene og oppgavene til kommunene er vesentlig endret siden den siste store kommunereformen på 60-tallet. Fylkesmannen fikk i oppdrag å være tilrettelegger og koordinator for kommunereformen i oppdragsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 3.7.2014.

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

Følgende premisser ligger til grunn:

- Rammen for reformen ligger i stortingsdokumentene (Kommuneproposisjon 2015 og Innst. 300 (2013-2014)) og Stortingets behandling av disse.)
- Stortingsflertallet har vært opptatt av at det skal være en reell frivillighet for de kommuner som deltar i sammenslåingsprosesser. Unntak fra dette vil være aktuelt i helt spesielle situasjoner.
- Det forventes at alle kommuner gjennomfører en prosess og gjør en vurdering av seg selv opp mot de fire hovedmålene for reformen og fatter et vedtak om framtidig struktur
- Generalistkommuneprinsippet skal fortsatt ligge til grunn. Det innebærer at det ikke skal være noen differensiering av oppgaver mellom kommuner, men at innbyggerne skal tilbys de samme tjenester uavhengig av hvor de bor.
- Omfattende interkommunalt samarbeid er ikke en bærekraftig løsning på lengre sikt. Det blir ikke avvist som en løsning, men kommunene må være bevisst de konsekvenser dette har for lokaldemokratiet, samarbeid og styring.

Sentrale utfordringer i Hedmark

I Hedmark er 18,4 % av befolkningen over 67 år mot landsgjennomsnittet på 14,9 %. Fylkesmannen har i reformprosessen rettet spesielt fokus på antall arbeidstakere i alderen 25-69 år pr person over 80 år. Dette er et viktig tall for å vurdere behovet for arbeidskraft og kommunal skatteevne i framtida. Dette tallet omtales ofte som «forsørgelsesbyrden». To konkrete eksempler på endringene i forholdstallet i 2016 og 2040: Engerdal: 7,9 - 3,3 og Hamar: 9,6 - 6,4.

Dette gir kommunene utfordringer med hensyn til dimensjonering av tjenestetilbudet, omstilling, endring til andre typer tjenester og behov for innovasjon. Fylkesmannen ser at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Alle kommuner i Hedmark vil få store utfordringer fordi «forsørgelsesbyrden» øker vesentlig. Økt «forsørgelsesbyrde» sammen med lave fødselstall peker hen på behovet for strukturelle endringer for å møte disse utfordringene. Dette er en omstilling som kommer uansett på grunn av store endringer i befolkningssammensettingen framover. Både 25 – og 80 åringene i 2040 er allerede født. Denne utviklingen er en av de sterkeste drivkreftene bak behovet for en kommunereform. Kommunene må være forberedt på og godt rustet for å møte det økte behovet for omsorgs – og velferdstjenester i framtida.

Hedmark er «delt inn i» fire regioner rundt Hamar, Kongsvinger, Elverum og Tynset. Det er til dels overlappende grenser mellom deler av regionene, både i fylket og mot nabofylkene. Kongsvinger regionen har en sterk tilknytning til Akershus og Oslo. Hamarregionen er en del av en større region i Mjøsområdet, samtidig som det er en betydelig pendling mellom Hamar og Elverum. Trenden de siste 10 år har vært økning av folketallet i regionsentrene. Kommunene Engerdal (-12,8 %), Rendalen (- 9,7 %), Stor-Elvdal (- 9,4 %), Grue (- 8, 7 %) og Folldal (- 7,4 %) har hatt størst befolkningsnedgang de siste 10 år.

Hedmark har fire kommuner som i areal er om lag like store som Vestfold fylke. Disse kommunene har til sammen litt over 12 000 innbyggere (Vestfold har om lag 245 000 innbyggere). Det er ikke kommunens størrelse, men folks rettigheter og forventninger til tjenesteproduksjonen som blir styrende. Kommunenes forutsetninger og evne for å levere tjenester av høy og god kvalitet blir derfor avgjørende.

Fylkesmannens egne vurderinger av hovedmålene i reformen

Fylkesmannen har mottatt en mal for sin tilrådning i brev datert 07.06.16 fra Kommunal og moderniseringsdepartementet. Fylkesmannen skal gi en tilrådning om framtidig

kommunestruktur i fylket og vurdere helheten i regionen, og peke på gjenstående utfordringer i fylket basert på de lokale vedtakene.

Gode og likeverdige tjenester

Våre viktigste velferdstjenester er lov – og rettighetsfestet. Likeverdige tjenester handler om folks rettigheter uavhengig av hvilken kommune de bor i. Kommunenes plikt til å tilby å yte disse tjenestene er ufravikelig. De fleste kommunestyrer sier at de vil klare å levere gode og likeverdige tjenester, men det forutsetter at det interkommunale samarbeidet øker i omfang. Kommunene nevner spesielt de spesialiserte oppgavene innen helse og velferd som krevende; så som rus, barnevern, psykiatri, og krav om akutt plasser innen somatiske helsetilbud.

Det er ikke satt spesifikke krav til hvor mange innbyggere en kommune skal ha eller krav til antall fagstillinger for å levere en god nok kvalitet. Ved behandlingen av samhandlingsreformen i ble det antydnet at «helsekommuner» burde ha minst 10.000 innbyggere. I grunnskolen er den mye diskusjon om lærertetthet, i barnehager diskuteres krav til pedagogisk kompetanse og Barne- og Likestillingsdepartementet har antydnet at det ikke bør være mindre enn 5 fagstillinger i barnevernet. Dette viser at det er stort fokus på fagkompetansen som skal til for å levere gode tjenester til høy kvalitet.

Hedmark har mange kommuner med små og sårbare fagmiljøer. Disse kommunene vil ha særlig store utfordringer med å løse de mer spesialiserte oppgaver f.eks. tilknyttet samhandlingsreformen. Dette skyldes primært tilgangen på ressurser; økonomi, kompetanse og størrelsen på fagmiljøene. Det er kapasitet, sårbarhet, kravet til kompetanse, omstilling og evnen til innovasjon som er de største utfordringene i forhold til framtidig tjenesteproduksjon. De minste kommunene har allerede i dag kompetanseutfordringer på forvaltning og myndighetsutøvelse. Større kommuner med bredere fagmiljøer vil kunne ha bedre muligheter for å tiltrekke seg fagfolk og godt kvalifiserte medarbeidere.

Målt i forhold til resten av landet er skoleresultatene i Hedmark svake. Det er imidlertid store regionale forskjeller. Det er betydelige utfordringer i skole og barnehage knyttet til kompetanse og kvalitet. Dette gjelder både forvaltnings- og utviklingsoppgavene. Mange kommuner i Hedmark har for små fagmiljøer til å kunne bygge opp nødvendig kapasitet og kompetanse til å gi barn og unge optimale barnehage- og skoleløp. Fylkesmannen ser imidlertid at om kapasiteten skal bedres, og kommuner ikke skal slås sammen, må det inngås andre samarbeidskonstellasjoner enn det som er tilfellet i dag. For tiden er det kun tre kommuner i Nord-Østerdalsregionen som har et formelt samarbeid innen skolesektoren.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunene i Hedmark inngår i 7 bo- og arbeidsmarkedsregioner;

1. Hamarregionen
2. Kongsvingerregionen
3. Elverum med Åmot og Våler kommuner
4. Trysil/Engerdal
5. Stor-Elvdal/Rendalen
6. Tynset/Rendalen
7. Røros/Os

Regionene er i ulik grad orientert mot naboregioner i eget og andre fylker, samt mot regioner i Sverige. Bo - og arbeidsmarkedsregionene er det naturlige området for å drive samfunnsutvikling for å tiltrekke seg både arbeidsplasser og innbyggere. Alle kommuner er enig i at dette må skje i et samarbeid med nabokommunene og med regioner i Sverige. Samfunnsutvikling handler i stor grad om evnen til å konkurrere om bosetting og arbeidsplasser med regioner utenfor Hedmark. Det krever en god samhandling mellom regionsenteret og

omlandskommunene. Her må kommunene i samme bo- og arbeidsregion utarbeide forpliktende samarbeidsformer, mål og strategier for å lykkes.

Samfunnsutvikling handler også om å utforme og vedta gode samfunns- og arealplaner i den enkelte kommune, samt å drive målrettet nærings- og tjenesteutvikling. Det handler også om spesialiserte fagfelt innenfor miljø, natur, klima, samfunnssikkerhet og beredskap med videre. Endringer i klima forutsetter en helt annen krise- og beredskapsplanlegging enn tidligere. Bare de største kommunene klarer dette helt på egen hånd, de andre kommunene er avhengige av interkommunalt samarbeid og eventuelt kjøp av konsulentbistand for å kunne løse planleggingen på en god måte.

Økonomisk robuste kommuner

Andelen rammeoverføringer i inntektssystemet er stor for kommunene i Hedmark. Andelen skatteinntekter ligger godt under landsgjennomsnittet for de fleste kommunene. Kommunene i Hedmark er avhengig skatteutjamning gjennom inntektssystemet for å komme opp på landsgjennomsnittet. Kommunene er derfor sårbare for endringer i inntektssystemet. Vi har flere kommuner som er ufrivillig små og som blir skjermet for de endringer i inntektssystemet som ble vedtatt våren 2016. Men det gir ikke handlingsrom nok til at disse kommunene evner å løse oppgavene på egen hånd og de er helt avhengig av samarbeid med andre kommuner. Enda større er utfordringene for de som er frivillig små, selv om konsekvensene ble noe mindre enn først varslet.

Lokaldemokrati

Nærhet, avstander, lokalkunnskap og kjennskap til utfordringene som grunnlag for å ta gode beslutninger går igjen i diskusjon om hva som er viktig i et fungerende lokaldemokrati. Habilitet og rettsikkerhet har i mindre grad vært diskutert, kanskje fordi vi tar for gitt at slike verdier uansett sikres i et lokaldemokrati. I forhold til rettsikkerhet og habilitet kan nærhet, kjennskap, små og lukkede miljøer utgjøre en utfordring. Valgdeltagelse og lokalpolitiske engasjement kan også være måleindikatorer for lokaldemokrati. Valgdeltagelsen er jevnt over tilfredsstillende i Hedmark. Større avstand mellom de som bestemmer og innbyggere og brukere blir av mange trukket fram som negative faktorer ved en kommunesammenslåing. Fylkesmannen mener at færre kommuner i Hedmark ikke nødvendigvis vil svekke lokaldemokratiet, men politikerne vil utfordres på nye måter. Det er imidlertid vanskelig å rangere lokaldemokratiet etter antall innbyggere i en kommune da det er mange forhold som spiller inn. Større kommuner vil gi politikerne bedre mulighet til helhetlig samfunnsutvikling. Det kan i seg selv gjøre lokal politisk arbeid mere interessant og dermed styrke rekrutteringen til politisk arbeid.

Om interkommunalt samarbeid

19 kommuner har pekt på økt interkommunalt samarbeid som en bedre løsning enn kommunesammenslåing. Dette gjelder både for oppgaver innen samfunnsutvikling og for lovpålagte tjenester; spesielt innen helse og velferd. Fylkesmannen ser bl.a. gjennom tilsyn at interkommunalt samarbeid kan gjøre nødvendig tverrfaglig samarbeid krevende. Styring og oversikt over tjenestene kan også være en utfordring. Den politiske kontroll og innflytelse over oppgavene kan også bli svekket. Særlig ved vertskommunesamarbeid ser Fylkesmannen at avstanden til tjenesten kan bli stor for det kommunestyret som ikke er vert.

I mange kommuner i Hedmark er det kommunen som er største arbeidsgiver og dermed helt sentral for bosetting og sysselsetting. Kommunene peker på at kommunesammenslåing vil innebære sentralisering og mener at interkommunalt samarbeid ivaretar avstands- og arealutfordringer på en bedre måte fordi funksjoner fordeles mellom kommuner. Det vises til at interkommunalt samarbeid er uavhengig av kommunegrenser da det er mulig å «hoppe» over en kommune dersom den ikke vil delta. Politikerne framhever at det må utvikles en felles strategi for interkommunalt samarbeid med felles mål, organisering, rapporteringsrutiner, økonomiforutsetninger og ambisjonsnivå.

Skal alle kommuner fortsette som egne kommuner, er det Fylkesmannens oppfatning at de interkommunale samarbeidene må bli enda mer formelle, forpliktende og mer langsiktige enn i dag. Fylkesmannen mener også at kommuner må ha kapasitet og ressurser til å drive utviklingsarbeid på flere fagfelt hvis de skal fortsette som selvstendige, solide og gode kommuner i fremtiden. Jo mer altomfattende det interkommunale samarbeidet blir, jo mer aktualiseres sammenslåing av kommuner.

Ved kommunesammenslåinger vil det være mulig å dele på oppgaver og bygge sterkere fagmiljøer i ulike deler av den nye kommunen. Kommuneloven gir adgang til å opprette politisk valgte kommunedelsutvalg for å styrke bredden i folkevalgt styring. Større kommuner vil heller ikke utelukke behovet for interkommunalt samarbeid, men omfanget vil bli mindre.

Forholdet til grenseregulering i Hamar

Hamar kommune har i sitt vedtak pekt på at grensereguleringer er et alternativ dersom det ikke blir endringer i kommunestrukturen.

Fylkesmannen mener det ikke er riktig å foreta grenseregulering mellom Hamar og kommunene med arealer inntil Hamar by, Stange og Ringsaker. Dette vil ikke løse dagens arealutfordringer på en god måte. Det kan også føre til at nødvendig samarbeid mellom disse kommunene og mulighet for framtidige endringer blir skadelidende.

Fylkesmannens vurdering av framtidig kommunestruktur

Fylkesmannen har i sin endelige vurdering om framtidig kommunestruktur lagt vekt på følgende forhold:

- Endringer i innbyggertall og sammensetningen i befolkningen
- Sysselsettingsutviklingen i regionene og vekstmuligheter
- Kommunenes økonomiske bæreevne
- Kommunenes areal og avstand til kommune- /regionsenter
- Graden av integrasjon i bo- og arbeidsmarkedsregioner
- Sårbarhet i tjenesteproduksjon og kapasitet i samfunnsutviklingsrollen
- Innbyggernes forventninger til kommende tjenester og økt rettighetsfesting
- Omfanget av nåværende og mulig økt interkommunalt samarbeid

Fylkesmannen har bygd sine vurderinger på kommunenes saksframlegg, diskusjoner omkring reformen og kommunenes framtid, kommunenes planprogram og kommuneplaner.

Fylkesmannens kjennskap til kommunene over tid gjennom tilsyn, klagesaksbehandling og løpende kontakt, samt arbeid med økonomi og tjenesteproduksjon generelt legges også til grunn. Det vises til Fylkesmannens utfordringsbilder som er presentert for og sendt ut til alle regioner i forbindelse med kommunereformen.

Hamarregionen: Hamar, Stange, Ringsaker og Løten

De tre største kommunene er store nok til å klare seg selv, mens Løten vil være avhengig av interkommunalt samarbeid innen tjenesteutvikling.

Kommunene peker selv på behovet for et mer forpliktende samarbeid når det gjelder samfunnsutvikling. Hele Hedmark er avhengig av at disse kommunene framstår med kraft og tyngde inn mot Osloregionen.

Ut fra et samfunnsutviklingsperspektiv ville en felles kommune i Hamarregionen blitt en kraftfull og ledende kommune også i nasjonal sammenheng.

Ut fra dagens situasjon er Fylkesmannens vurdering at en slik kommunedannelse vil ligge langt fram i tid. Et alternativ på sikt kan være en sammenslåing mellom Hamar og Stange kommuner. Dette vil også kreve enighet i begge kommunene, noe som ikke var tilfelle i denne omgangen.

Glåmdalen: Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal, Sør-Odal, Grue, Åsnes og Våler

Den geografiske avstanden mellom kommunene i denne regionen gjør at det er mulig å se for seg flere ulike sammenslåingsalternativer. Dette ble også gjennomgått i «Glåmdalsutredningen».

Nord-Odal og Sør-Odal utarbeida felles plattform for å etablere Odal kommune. Våler og Åsnes utarbeida intensjonsavtale om å etablere Solør kommune. Fylkesmannen mener at dette er gode alternativer for en framtidig kommunestruktur som det bør arbeides videre med. På sikt bør antagelig flere kommuner enn to gå sammen.

Grue kommune har allerede i dag store utfordringer knyttet til økonomi og tjenesteproduksjonen. Grue er en av to ROBES kommuner i Hedmark, den andre er Åsnes kommune. Økt interkommunalt samarbeid på tunge velferdsområder synes derfor vanskelig som et alternativ til å bygge en sterkere kommune sammen med andre. I den sammenheng er Grues alternativ enten å inngå i Solør-kommune, eller sammenslåing med Kongsvinger kommune.

Eidskog vil på kort sikt klare egen tjenesteproduksjon og en sammenslåing med Kongsvinger er ikke et aktuelt alternativ i dag. På lengre sikt- og ikke minst ut fra et samfunnsutviklingsperspektiv bør Eidskog inngå i en større kommune i Glåmdalen.

Kongsvinger og Glåmdalen er i en lignende mulighetsposisjon som Hamarregionen. Utbygging av nasjonal infrastruktur inn mot regionen og forventet befolkningsvekst i Oslo/Akershus gir regionen store framtidsmuligheter. Nærheten til Karlstad og Värmlandsregionen i Sverige underbygger og forsterker disse mulighetene. Den beste måten å møte utviklingen på og fullt ut ta ut framtidspotensialet er større og sterkere kommuner i Glåmdalen.

Sør-Østerdal: Engerdal, Trysil, Stor-Elvdal, Åmot og Elverum

Engerdal og Stor-Elvdal har få innbyggere og er i fremtiden avhengig av samarbeid med andre for å levere gode tjenester på de aller fleste områder. Begge er store i utstrekning og er definert som ufrivillig små i inntektssystemet.

Stor-Elvdal har gjennom kommunereformprosessen hatt fokus på sine utfordringer og har ønsket drøftinger med nabokommuner. Nabosamtalene har vist at det ikke er tilsvarende interesse i nabokommunene. Stor-Elvdal er i stor grad en egen bo- og arbeidsmarkedsregion evt. sammen med deler av Rendalen. Stor-Elvdal har behov for å gjøre nye grep for å sikre tjenestetilbudet i framtiden og er avhengig av forpliktende interkommunalt samarbeid eller sammenslåing.

Engerdal har hatt en stor befolkningsnedgang de 10 siste årene på opp mot 13 % og har nå om lag 1300 innbyggere. På sikt er det Fylkesmannens oppfatning at Engerdal bør danne ny kommune sammen med Trysil. Etablering av et omfattende interkommunalt samarbeid er uansett nødvendig. Samarbeidet i SITE – regionen (Trysil, Engerdal, Älvdalen og Malung-Sälen kommuner) kan også være et argument for en ny kommune på norsk side av grensen.

Elverum er stor nok til å klare seg selv. Over tid bør Åmot og Elverum ta sikte på å etablere en felles kommune. Begge er sentrale kommuner for Forsvaret og begge har en sentral rolle i Høgskolen i Hedmark. Disse kommunene er samme bo- og arbeidsmarkedsregion sammen med

Våler. Det er delte oppfatninger i Våler kommune om eventuell sammenslåing skal skje nordover mot Elverum eller ved å bygge en ny Solørkommune.

Nord-Østerdal: Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Rendalen

Kommunene har få innbyggere og det er allerede et stort antall interkommunale samarbeid i regionen. Det er etter Fylkesmannens oppfatning behov for endringer i kommunestrukturen. Det er relativt korte avstander mellom kommunene langs Glomma og Rørosbanen, mens det er mer utfordrende i forhold til Folldal og Rendalen. Begge disse kommunene har lavt og synkende folketall. Rendalen er Sør-Norges største kommune i areal (3178 km²).

En mulig framtidig løsning kan være en sammenslåing mellom Tynset, Tolga og Alvdal og etablering av et forpliktende og langsiktig samarbeid mellom den nye kommunen og Folldal og Rendalen.

Tynset som regionsenter bør påta seg en lederrolle i forbindelse med et slikt arbeid.

Os kommune bør på sikt inngå i nye Røros kommune i tråd med intensjonsavtalen som ble inngått. Dette vil i så fall medføre en justering av fylkesgrensen mellom Hedmark og Sør-Trøndelag.

Fylkesmannen viser for øvrig til en mer detaljert og grundig gjennomgang av reformprosessen og sine vurderinger i vedlegget til dette brev.

Med hilsen

Sigbjørn Johnsen

Marit Gilleberg
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.

Kopi til:
Kommunene i Hedmark
KS i Hedmark og Oppland.

Vedlegg: Kommunereformen i Hedmark. Fylkesmannen i Hedmark. Rapport nr. 3/2016