

RINGSAKER KOMMUNE

KOMMUNEREFORMEN I RINGSAKER KOMMUNE

Sluttbehandles i:
Kommunestyret

ArkivsakID:	JournalpostID:	Arkiv:	Saksbehandler:
14/5760	16/16004	K1 - 002	Hanne Vandraas
DokumentNR: 31			

Behandling:	Dato:	Saksnummer:
FORMANNSKAPET	08.06.2016	089/16
KOMMUNESTYRET	15.06.2016	070/16

Dokumenter:

Kortversjon av rapport fra Telemarksforskning	Vedlegg 1
Innbyggerundersøkelsen	Utrykt vedlegg
Rapport fra Telemarksforskning	Utrykt vedlegg
K.sak 63/2014 Kommunereformen	Utrykt vedlegg
K.sak 38/2015 Kommunereformen – nye oppgaver	Utrykt vedlegg
K.sak 125/2015 Kommunereformen – deltakelse i felles utredning med de øvrige kommunene i Hamarregionen	Utrykt vedlegg
K. sak 40/2016 Folkeavstemning - kommunereformen	Utrykt vedlegg

Fakta:

Bakgrunn

Forut for dannelsen av regjeringen Solberg ble det inngått en samarbeidsavtale mellom de aktuelle partiene. I regjeringens politiske plattform ble det tatt inn at det skulle gjennomføres en kommunereform og bli foretatt en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene/kommunene, fylkesmennene og staten. Målet var å gi mer makt og myndighet til større og mer robuste kommuner.

Regjeringens kommuneproposisjon for 2015 ble lagt fram våren 2014. Den inneholdt en egen meldingsdel om kommunereformen. Her beskrives utviklingstrekk, mål for reformen, plan for gjennomføring og aktuelle virkemidler. Hovedmålet for kommunereformen er å sikre gode og likeverdige tjenester, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og

økonomisk robuste kommuner samt et styrket lokaldemokrati.

Saken om kommunereform ble behandlet i Stortinget 18.6.2014. Stortinget sluttet seg i hovedsak til regjeringens melding om kommunereform. Det må sies å ha vært bred politisk enighet om selve reformen, men noe uenighet knyttet til virkemidler og graden av tvang. Reformperioden er vedtatt å vare frem til 1.1.2018, da nasjonale vedtak om kommunesammenslåinger skal være fattet.

Det ble nedsatt et ekspertutvalg for å se på oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget ble ledet av professor Signy Irene Vabo. I desember 2014 avleverte ekspertutvalget sin sluttrapport til regjeringen. Ekspertutvalgets anbefalinger kan kort oppsummeres slik:

- Kriterier for kommunens fire roller
 - Tjenesteyter
 - Myndighetsutøver
 - Samfunnsutvikler
 - Demokratisk arena
- Kommunen bør ha minst 15-20.000 innbyggere
- Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Redusert detaljstyring fra Staten
- Videreutvikling av ordninger for politisk deltakelse

Fra Stortingets side er det uttrykt en klar forventning om at alle kommuner skal delta i prosessen og at det er Fylkesmannens oppgave å se til at dette skjer. I oppdragsbrevet til Fylkesmannen skriver Kommunal- og moderniseringsdepartementet at regjeringen ønsker at Fylkesmannen skal ha en sentral rolle i gjennomføringen av reformen i samarbeid med KS. Kommunenes frist for å oversende sin innstilling til Fylkesmannen er satt til 1.7.2016.

Lokale prosesser

Kommunereform og eventuell kommunesammenslåing har vært gjenstand for bred politisk debatt og satt på agendaen i mange ulike sammenhenger gjennom de siste par årene.

Alle landets kommuner ble høsten 2014 invitert av kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner til å delta i prosesser for å vurdere om kommunesammenslåing er aktuelt.

I brev fra Fylkesmannen i Hedmark til kommunene høsten 2014 ble det redegjort for prosessen i Hedmark. Regionrådene skulle brukes som arena for samtale og diskusjon om kommunestruktur i Hedmark. Det var uttrykt en klar forventning om at alle kommuner skulle

gjennomgå prosessen med å diskutere og vurdere sammenslåing med en eller flere nabokommuner.

I perioden 2014-2016 har kommunereformen stått på agendaen flere ganger i Regionrådet for Hamarregionen, og også i Ordfører- og rådmannsmøte (ORM). I Regionrådets møte 2.9.2014 orienterte hver enkelt kommune om sitt ståsted og utgangspunkt for arbeidet med kommunereformen. Temaet ble fulgt opp på Samrådsmøte 25.11.2014 hvor Fylkesmann Sigbjørn Johnsen og Lars Erik Borge fra Regjeringens ekspertutvalg orienterte. På møtet i ORM 11.12.2014 behandlet en organiseringen av arbeidet med kommunereformen.

I møtet i ORM den 11.8.2015 ble prosessen rundt kommunereformen behandlet og det ble fattet følgende vedtak:

Rådmannen i Løten kommune lager et grunnlag for felles saksframlegg som de andre kommunene kan se på i sitt arbeid. Herunder organisering, mandat og temaer for utredning.

På møtet i ORM 25.1.2016 orienterte ordfører i Stange, Nils A. Røhne om arbeidet med kommunereformen. Det ble gitt en tilsvarende orientering i Regionrådets møte 15.3.2016

Ringsaker kommune hadde en første dialog om kommunereformen allerede på kommunens rammekonferanse 10.6.2014. Fylkesmann Sigbjørn Johnsen og KS direktør Helge Eide orienterte og innledet til diskusjon blant kommunestyrets medlemmer.

Kommunerestyret har senere behandlet ulike sider av kommunereformen i en rekke saker. Den første behandlingen var i kommunestyrets møte 22.10.2014, ved k.sak 63/2014. Her ble det gitt en bred gjennomgang av arbeidet med kommunereformen nasjonalt og regionalt. Herunder fremdriftsplan for videre arbeid og aktuelle problemstillinger for Ringsaker kommune. Det ble fattet følgende vedtak:

1. *Saken tas til orientering.*
2. *Ringsaker kommune vil ta aktivt del i de prosesser som Fylkesmannen i Hedmark legger opp til for å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Kommunen vil involvere innbyggere, organisasjoner og ansatte i disse prosessene.*
3. *Lokale prosesser baseres på ekspertutvalgets 10 kriterier for en god*

kommunestruktur. Kriteriene angir hva som skal til for at kommunene på en god måte skal kunne ivareta sine roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Det legges frem sak for kommunestyret som redegjør for dagens status og fremtidige utfordringer med utgangspunkt i nevnte kriterier.

4. *Etter at regjeringens ekspertutvalg har lagt frem delrapport 2 om fremtidig oppgavefordeling, legges det frem en egen sak om dette for kommunestyret. Fremtidig oppgavefordeling gjøres til et tema på kommunestyrets rammekonferanse i juni 2015.*
5. *Det legges opp til en folkeavstemning.*

På bakgrunn av regjeringens invitasjon og Fylkesmannens initiativ, inviterte ordføreren i Stange i brev av 4.3.2015 kommunene i Hamarregionen til å delta i et samarbeid for å diskutere og utrede kommunestruktur, felles strategi for utvalgte satsningsområder, samt drøfte utfordringer for kommunene i Hamarregionen i et lengre perspektiv.

På Ringsaker kommunes rammekonferanse juni 2015, var kommunereformen og nye oppgaver til større kommuner et sentralt tema.

I kommunestyrets møte den 17.6.2015, ved k.sak 38/2015, ble det gitt en grundig gjennomgang av mulige fremtidige oppgaver til nye og større kommuner. I tillegg ble det drøftet kommunens deltagelse i et samarbeid med de andre kommunene i regionen slik Stange kommune hadde tatt initiativ til. Det ble fattet følgende vedtak:

1. *Redegjørelsen om nye oppgaver som vurderes overført til større kommuner, slik dette fremgår av Meld. St. 14 (2014-2015) tas til orientering.*
2. *Ringsaker kommune takker ja til invitasjonen fra ordføreren i Stange kommune av 4.3.2015 om deltagelse i et felles prosjektsamarbeid om kommunereformen med Hamar, Stange og Løten kommuner.*
3. *I administrasjonsutredninger i forhold til kommunereform skal arbeidstakerorganisasjonene være representert i henhold til Hovedavtalens del B, paragraf 3-1 C.*

Mandat for et felles utredningsarbeid for de fire kommunene Hamar, Stange, Løten og Ringsaker ble behandlet i kommunestyrets møte den 4.11.2015, ved k.sak 125/2015. I forbindelse med behandlingen av saken ble det gitt en redegjørelse for arbeidet med kommunereformen så langt. Kommunens rolle som samfunnsutvikler ble trukket frem som spesielt viktig i utredningsarbeidet. I tillegg skulle en se på problemstillingene som ble trukket opp i Fylkesmannens notat, samt drøfte fordeler/ulempes med dagens struktur, en mulig storkommune og mulige andre samarbeidsformer. Det ble vurdert at ingen av kommunene hadde utredningskapasitet til å ta på seg en slik oppgave. Utredningen skulle derfor utføres av en ekstern aktør. Det ble fattet følgende vedtak:

1. *Ringsaker kommune deltar i en felles utredning av kommunereformen med kommunene Hamar, Løten og Stange med slik mandat og organisering som framgår av saksutredningen.*
2. *Utredningen finansieres gjennom et per capita tilskudd fra de deltagende kommuner og eventuelt tilskudd fra Fylkesmannen i Hedmark.*

Telemarksforskning har i samarbeid med Østlandsforskning og Trøndelag Forskning og Utvikling utredet fordeler, ulemper, utfordringer og muligheter ved tre alternativ:

- Dagens kommune- og tjenestestruktur
- Organisering av interkommunalt/regionalt samarbeid med fokus på samfunnsutviklerrollen
- Storkommunealternativet

Utredningsarbeidet ble gjennomført i perioden 11.2.2016-1.4.2016. Formannskapet fikk løpende redegjørelser i forkant og underveis i dette arbeidet. Som en del av utredningsarbeidet ble det gjennomført en representativ innbyggerundersøkelse i hver av de fire kommunene for å kartlegge innbyggernes syn på og holdninger til en eventuell kommunereform. Resultatene fra innbyggerundersøkelsen kommenteres senere i saksframlegget.

Som en del av utredningsarbeidet ble det arrangert åpne folkemøter i alle kommunene. I Ringsaker var det ett folkemøte i Moelv 7.3.2016 og ett i Brumunddal 10.3.2016.

Rapporten fra utredningsarbeidet ble offentliggjort 1.4.2016, og ble senere gjennomgått i et felles møte for alle kommunestyrene i Hamar-regionen 19.4.2016. Det ble også arrangert et åpent informasjonsmøte om rapporten fra utredningsarbeidet.

I k.sak 40/2016 ble resultatene av innbyggerundersøkelsen gjennomgått, og i forlengelsen av dette ble det vurdert om det skulle avholdes folkeavstemning om kommunesammenslåing i Ringsaker kommune. Det ble samtidig gjennomgått hvordan et slikt valg eventuelt kunne gjennomføres. En konkluderte med at det var lite som tydet på at en folkeavstemning ville kunne gi et mer riktig eller bedre beslutningsgrunnlag enn det innbyggerundersøkelsen allerede hadde gitt. Det ble fattet følgende vedtak:

Det avholdes ikke rådgivende folkeavstemning i Ringsaker kommune om kommunesammenslåing.

Videre fremdrift for kommunereformen i Hedmark

Fylkesmannen har i brev av 17.3.2015 redegjort for arbeidet med kommunereformen i Hedmark og veien videre frem mot endelig vedtak. Det forutsettes at alle kommuner behandler en kommunestyresak om kommunereformen innen 1.7.2016. Det må vurderes om kommunens foretrukne alternativ er i tråd med hovedmålene i kommunereformen.

Høsten 2016 skal Fylkesmannen vurdere og anbefale framtidig kommunestruktur i Hedmark. Det vil bli lagt vekt på helheten i regionen og fylket, i tillegg til de vedtak som er gjort i kommunene.

Utredning om kommunestruktur i Hamar-regionen

Utredningsarbeidet ble utført vinteren 2016 av Telemarksforskning i samarbeid med Østlandsforskning og Trøndelag Forskning og Utvikling. Arbeidet ble gjort på oppdrag fra Hamar, Løten, Stange og Ringsaker kommune. De viktigste temaene var økonomi, interkommunalt samarbeid, samfunnsutvikling, tjenesteyting, myndighetsutøvelse og lokaldemokrati.

En har sett på fordeler, ulemper, utfordringer og muligheter ved tre alternativ:

- Alternativ 1: Dagens kommune- og tjenestestruktur
- Alternativ 2: Organisering av interkommunalt/regionalt samarbeid med fokus på samfunnsutviklerrollen
- Alternativ 3: Storkommune

Hovedformålet med utredningen har vært å få belyst:

- Omfanget av interkommunalt og regionalt samarbeid i Hamarregionen i dag.
- Hvordan samarbeidet fungerer og hvordan det kan forbedres med utgangspunkt i dagens kommunestruktur.
- Hvordan storkommunealternativet Hamar, Løten, Ringsaker og Stange står seg i forhold til ekspertutvalgets kriterier for god og robust kommunestruktur.

Rapporten er tidligere delt ut og utsendt elektronisk til alle kommunestyrets medlemmer og faste varamedlemmer. Den følger saken som uttrykt vedlegg. En kortversjon av rapporten følger saken som vedlegg 1. Det vil føre for langt å gjennomgå rapporten i detalj i dette saksfremlegget. Hovedpunktene oppsummeres kort nedenfor, og det henvises til rapporten for mer utfyllende informasjon.

Under utredningen av alternativ 1, dagens situasjon hvor hver av de 4 kommunene består som

egne enheter, lister rapporten opp sterke og svake sider ved hver kommune. For Ringsaker sin del trekkes det frem at kommunen har et allsidig næringsliv og er en stor hyttekommune. SMAT-planen brukes aktivt, noe som bl.a. har muliggjort IKEA-etableringen. Økonomien er god med et sterkt driftsresultat, meget tilfredsstillende nivå på disposisjonsfondet, relativt lav lånegjeld og et godt økonomisk handlingsrom. Kommunen leverer gode tjenester og er godt rustet til å møte framtidige krav og utfordringer. Det er en bred politisk representasjon og politisk organisering utover lovpålagte organ. Under svake sider og utfordringer trekker rapporten frem at Ringsaker er en skattesvak kommune og at de frie inntektene ligger noe under landsgjennomsnittet. Kommunen har en lavere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet og fylkesgrensene oppleves som en utfordring i utviklingsarbeidet.

Under utredningen av alternativ 2, organisering av interkommunalt samarbeid, ser rapporten på fordeler og ulemper ved å utvide det interkommunale/regionale samarbeidet. Det er allerede en rekke interkommunale samarbeid i regionen. Noen av disse fungerer godt. Det er ubalanse i hvilke interkommunale samarbeidsordninger de ulike kommunene deltar i. Det er vanskelig å finne en optimal modell for interkommunalt samarbeid når det gjelder samfunnsutvikling.

Utredning av alternativ 3, storkommune bestående av Hamar, Løten, Stange og Ringsaker, er viet mye plass i rapporten. En slik storkommune vil bli robust, med godt over 90.000 innbyggere, og vil oppfylle alle ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur. En sammenslåing vil få mange økonomiske konsekvenser knyttet blant annet til inndelingstilskudd, eiendomsskatt og priser på kommunale tjenester. Rapporten påpeker at mulighetene for politiske prioriteringer vil øke og de kommunale tjenestene vil ventelig ha god kvalitet. En storkommune vil kunne løse eventuelt nye oppgaver, og behovet for interkommunalt samarbeid blir redusert.

På den annen side vil flertallet av innbyggerne få lenger vei til administrasjonssenteret og avstanden mellom folkevalgte og innbyggerne vil bli større. Det er en del usikkerhet knyttet til økonomien. Etter 20 år vil inndelingstilskuddet være borte og økte demografikostnader kan føre til merutgifter. Motstanden mot kommunesammenslåing er stor i regionen som helhet.

Innbyggerundersøkelse

Som et ledd i utredningen, ble det gjennomført en representativ innbyggerundersøkelse i hver av de fire kommunene for å kartlegge innbyggernes holdninger til kommunereformen og en eventuell kommunesammenslåing.

Undersøkelsen er ment å gi kommunen kunnskap om innbyggernes oppfatning, preferanse og forventninger. Til sammen 3.569 innbyggere i aldersgruppen 18 år og eldre ble intervjuet på

telefon, hvorav 1.019 fra Ringsaker. Spørsmålene omfattet:

- Syn på kommunesammenslåing generelt.
- Vurdering av gitte kommunestrukturalternativer.
- Vurdering av tjenestetilbud, lokaldemokrati, næringsutvikling og økonomisk handlingsrom i egen kommune i dag.
- Vurdering av hva som vil være viktige mål ved en eventuell kommunesammenslåing, f.eks. større fagmiljøer, økt kvalitet på kommunale tjenester, godt lokaldemokrati, bedre nærings- og samfunnsutvikling.
- Vurdering av egen tilhørighet til stedet man bor, kommunen, regionen, fylket.

Innbyggerne ble bl.a. bedt om å vurdere gitte kommunestrukturalternativer på en skala fra 1-6, der 1=svært negativ og 6=svært positiv. Et gjennomsnitt på 3,5 vil si en vurderingsscore midt på treet. Et gjennomsnitt under 3,5 gir uttrykk for negativ vurderingsscore, mens et gjennomsnitt over 3,5 gir uttrykk for positiv vurderingsscore.

Resultatene fra undersøkelsen viser at sammenslåingsalternativet Hamar, Løten, Stange og Ringsaker får en samlet score på 2,9, dvs. at et flertall av respondentene er negative til sammenslåingsalternativet. Å fortsette som egen kommune får en samlet score på 4,1, dvs. at et flertall av de spurte er positive til å fortsette som egen kommune. Resultatene på kommunenivå, viser at innbyggerne i Hamar er noe mer positive til sammenslåingsalternativet enn i de øvrige kommunene, med en score på 3,8. Tilsvarende er innbyggerne i Hamar minst positive til å fortsette som egen kommune med en score på 3,4. Innbyggerne i Ringsaker er minst positive til sammenslåingsalternativet med en score på bare 2,2. Tilsvarende er innbyggerne i Ringsaker mest positive til å fortsette som egen kommune med en score på 4,6. Resultatene på kommunenivå var vedlagt k.sak 40/2016.

Resultatene viser at innbyggerne i Ringsaker føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», det vil si del av kommunen, bydel, bygd, tettsted, boligfeltet (4,9), dernest følger kommunen (4,6) og fylket (3,8). Hamarregionen «som stedet der du bor» får lavest score (3,3).

Ved vurdering av dagens tjenestetilbud, oppgir et flertall av innbyggerne i Ringsaker at de er enige i påstandene om dagens tjenestetilbud. Påstandene «Kvaliteten på barnehagetilbudet er svært godt» og «Næringsutviklingen fungerer godt» får høyest score (4,9), mens «Kvaliteten på pleie og omsorg i institusjon er svært bra» får lavest score (3,9), men er altså på den positive siden av streken.

Resultatene viser at innbyggerne i Ringsaker oppgir en nøytral score på spørsmålet om de mener at det er behov for færre og større kommuner (3,5).

Innbyggernes vurdering av ulike mål med kommunesammenslåing, viser at de oppgitte målene, bortsett fra ett, blir vurdert som viktige. «Beliggenheten av rådhuset» (3,1) blir ikke vurdert som viktig. «Et godt lokaldemokrati» blir vurdert som viktigst (4,8).

Vurdering:

Kommunen som tjenesteyter (og myndighetsutøver)

Kommunene har ansvaret for en rekke velferdstjenester overfor sine innbyggere som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester, barneverntjenester og sosiale tjenester. Videre har de ansvaret for kulturskole, bibliotek, ulike kulturtiltak, brannvern, kommunale veier, vannforsyning, avløpsrensing, renovasjon og lokalt miljøvern. Kravene til tjenesteytingen er bl.a. formulert i lover og forskrifter, i nasjonale mål, retningslinjer og andre statlige føringer for tjenestene. Kommunene har også ansvaret for planlegging og

tilrettelegging for bruk av areal i kommunene, som tilrettelegging for næringstomter og

boligbygging. De har også forvaltningsoppgaver innenfor landbruk og byggesaksbehandling.

Ekspertutvalget har i sin første delrapport om kriterier for god kommunestruktur bl.a. vurdert kommunenes rolle som tjenesteyter ut fra hvilke samfunnsmessige hensyn som kommunene skal ivareta.

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Tjenesteyter	Kvalitet i tjenestene Effektiv ressursbruk Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomiske soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring

Telemarksforskning har i sin utredning drøftet hvordan kommunene i Hamarregionen oppfyller disse kriteriene, og har vurdert det som mest relevant å diskutere kriteriene tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet.

I utredningen heter det at 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. Men 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 heter videre at 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.

Telemarksforskning har sett nærmere på tjenesteområdene barnehage, skole, barnevern, sosialtjeneste, pleie- og omsorgstjenester, kommunehelse og rus/psykiatri. Dette er de samme tjenesteområdene som er gjennomgått av ekspertutvalget. Oppsummert vurderer Telemarksforskning at ingen tjenesteområder skiller seg ut med å være spesielt utfordrende for kommunene i Hamarregionen sett i forhold til kompetanse og kapasitet ved gjennomgangen av de objektive indikatorene for tjenesteproduksjonen. De tre største kommunene vurderes å ha tilstrekkelig størrelse til å håndtere framtidige oppgaver, men også de vil få utfordringer i pleie- og omsorgstjenestene fremover når antallet eldre innbyggere øker samtidig som den yrkesaktive andelen av befolkningen går ned.

Telemarksforskning vurderer Ringsaker til å ha tilstrekkelig størrelse til å kunne ivareta innbyggers tjenestebehov framover uavhengig av de tre øvrige kommunene. Som selvstendig kommune mener Telemarksforskning at Ringsaker vil klare seg godt på de fleste tjenesteområder. En større økning i andelen eldre og en raskere fallende andel i yrkesaktiv alder i forhold til pensjonister, kan medføre at utbygging av tjenestetilbudet kan bli noe mer utfordrende. Tjenesteområder der det er fordelaktig å samarbeide med naboer, kan utvikles videre. Ringsaker vurderes å ha god kapasitet og relativt store og robuste fagmiljø. Målt ut fra netto driftsutgifter driver Ringsaker effektivt sammenlignet med kommuner på om lag samme størrelse.

I Telemarksforskningens utredning gis det en statusbeskrivelse for de nevnte tjenesteområdene. Beskrivelsen baserer seg i hovedsak på tall for 2014 fra SSB Kostra. Det vises til utredningen for en detaljert oppstilling og kommentarer til Kostra-tallene.

Oppsummert viser tallene for ressursinnsats målt i netto driftsutgifter for 2014 at Ringsaker ligger over eller på landssnittet på de fleste av tjenesteområdene som er vurdert i utredningen.

Situasjonsbilde av kompetansen i de ulike tjenestene er at denne er gjennomgående god. Kostra-tallene viser at andelen ansatte med høyere utdanning og fagutdanning er over eller på landsnittet.

På bakgrunn av situasjonsbeskrivelsen som er gitt med utgangspunkt i Kostra-tall gir dette et klart inntrykk av at Ringsaker har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse innenfor de tjenesteområder kommunene har ansvaret for til å kunne gi innbyggerne gode tjenestetilbud.

Som en del av utredningen, ble det gjennomført en spørreundersøkelse om kommunens tjenesteyting rettet mot folkevalgte, ledere i kommunene og tillitsvalgte/verneombud. Det var til sammen fem spørsmål som omhandlet dagens tjenestetilbud og situasjon, samt to påstander

om i hvilken grad kommunen er rustet til å møte framtidige utfordringer og krav, og hvor godt kommunen er rustet til å håndtere nye oppgaver. Detaljerte resultater fra spørreundersøkelsen framgår av Telemarkforsknings utredning. Her gjengis derfor bare hovedinntrykkene fra undersøkelsen.

Det er et stort flertall av de spurte i Ringsaker som mener at tjenestene som ytes holder god kvalitet, og kommunen har gode fagmiljøer, samtidig som det også er utfordringer innenfor enkelte områder. Et mindretall mener at kommunens økonomisk handlingsrom er for lite. Undersøkelsen viser at flertallet ikke opplever rekruttering av kompetent arbeidskraft som er en utfordring i Ringsaker, heller ikke små og sårbare fagmiljøer. Et klart flertall av de spurte mener at Ringsaker er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav. Det samme gjelder kommunens evne til å håndtere nye oppgaver. Flertallet gir uttrykk for at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbygger.

Innbyggerne i Ringsaker har gjennom innbyggerundersøkelsen gitt uttrykk for sine meninger om bl.a. kommunens tjenestetilbud i dag og om kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav. Det er også spurt om kommunens økonomiske handlingsrom.

Innbyggerundersøkelsen tegner noe av det samme bilde som undersøkelsen blant folkevalgte og ansatte gjorde. Kvaliteten på tjenestetilbudet oppleves gjennomgående bra av innbyggerne i kommunen, med noen variasjoner mellom tjenesteområdene. Barnehagetilbudet scorer høyest etterfulgt av skole og skolefritidsordningen og pleie og omsorg. Innbyggerne mener at Ringsaker er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav. Det økonomiske handlingsrommet vurderes av innbyggerne til å være godt.

Telemarksforskning har i utredningen gitt uttrykk for at en sammenslått kommune vil legge til rette for mer effektiv tjenesteproduksjon på de fleste tjenesteområdene ved at den nye kommunen vil vurdere innbyggernes samlede behov, mot fire kommuner som vurderer og tilrettelegger. Det trekkes også fram at større enheter legger til rette for bedre organisering av tjenestene og kan med det bedre utnytte eksisterende ressurser som i sin tur vil føre til økt kapasitet og kompetanse.

Rådmannen finner det vanskelig å ta stilling til slike generelle synspunkter som er referert i utredningen og som i liten grad er dokumentert. Det er mange forhold som påvirker en kommunens evne til effektiv ressursutnyttelse og dette vil kunne variere over tid. I Ringsaker vurderes det til enhver tid hva som er den mest optimale organiseringen av tjenesteapparatet ut fra de utfordringer og krav kommunen til enhver tid står overfor, slik at tildelte ressurser til de ulike tjenesteområder utnyttes effektivt til beste for brukerne.

For Ringsakers del vurderer rådmannen at det kommunale tjenestetilbudet er godt, og det er

ingenting som tyder på at Ringsaker i framtiden skulle være for liten til å kunne utvikle tjenestetilbudet videre. Heller tvert imot. Ringsaker har på mange måter en ideell størrelse for å kunne utvikle gode tjenestetilbud ved at kommunen både er stor nok til at det blir tilgang på kompetanse og kvalitet i tjenestene, og samtidig liten nok til at det blir nærhet til tjenestene og god oversikt. I en sammenslått kommune på Hedmarken vil ikke rådmannen ha samme mulighet til å ha kjennskap i det som foregår innen de enkelte tjenesteområder, og det vil være mye vanskeligere å utvikle strategier for å få alle til å gå i takt mot felles mål.

Det er selvfølgelig forbedringspotensial innen alle tjenesteområder, men ingen spesielle utfordringer. Tvert imot opplever en eksempelvis nå at kommunen har snudd en utfordring med lavt utdanningsnivå, frafall i videregående skole og dårlige skolerresultater. Innen helse og omsorg gjennomføres det nå omfattende kompetanseløft, og det tas sats innen velferdsteknologi. Det oppleves ikke vanskelig å rekruttere til stillinger i kommunen – en opplever heller positiv interesse for stillinger.

Økonomi

Som omtalt foran, er økonomisk soliditet ett av ekspertutvalgets kriterier ved vurderingen av kommunens rolle som tjenesteyter.

I utredningen fra Telemarksforskning er det sett på den økonomiske situasjonen i de fire kommunene i Hamarregionen. Det er benyttet finansielle nøkkeltall for 2014 fra Kostra og fra kommuneproposisjonen for 2016. Det vises til utredningen for en oversikt over de finansielle nøkkeltallene. Til orientering gis det i kommunens årsberetning hvert år en grundig analyse av Ringsakers økonomiske situasjon, bl.a. med utgangspunkt i noen av de samme nøkkeltallene.

I oppsummeringen av den økonomiske statusen i kommunene heter det i utredningen at alle de aktuelle kommunene, med unntak av Hamar, hadde et inntektsnivå som lå under landsgjennomsnittet i 2014. Ringsakers inntektsnivå i 2014 var 4 % under landssnittet. Bare Hamar hadde et netto driftsresultat under den anbefalte normen på 1,75 %. Ringsaker hadde et netto driftsresultat på 4,0 %. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,0 % i 2014. Samtlige av kommunene hadde et tilfredsstillende nivå på disposisjonsfondet i 2014. Hamar hadde lavest nivå på disposisjonsfondet på 11,6 %, mens Ringsaker hadde høyest nivå på 21,0 %. Hamar hadde høyest netto lånegjeld med 76,6 %. Ringsaker hadde lavest netto lånegjeld med 54,2 %.

Ringsaker har over tid hatt netto driftsresultat over normen. De fem siste årene har resultatet variert mellom 3,7 % og 4,5 % av driftsinntektene. Kommunens disposisjonsfond har i samme periode økt fra 18,1 % til 21,0 % av driftsinntektene. Netto lånegjeld har økt fra 37,7 % av driftsinntektene i 2011 til 60,7 % i 2015. Målt mot anerkjente nøkkeltall for sunn kommuneøkonomi, viser de foregående års regnskaper at Ringsaker har en robust økonomi og

en solid balanse. Gjennom langsiktighet og evne og vilje til å ta grep for å tilpasse seg endrede økonomiske rammebetingelser, mener rådmannen at dette sikrer at kommunen har handlefrihet til å levere gode tjenester til innbyggerne som egen kommune i framtida.

Det er i utredningen sett på mulige økonomiske konsekvenser av en sammenslåing av kommunene i Hamarregionen. Telemarksforskning har beregnet mulige effekter av en sammenslått kommune til følgende:

	Mill. kroner
Effekt nytt inntektssystem (grenseverdi 25,4 km, årlig)	15,5
Økonomiske virkemidler ved sammenslåing (engangsstøtte)	80,0
Effekt frie inntekter år 1–15 (årlig) *	32,6
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig) **	-8,6
Effektiviseringspotensial administrasjon (årlig)	29,9
Sum år 1 etter sammenslåing ***	142,5
Sum år 2–15 etter sammenslåing (årlig)	62,5
Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)****	21,3

* Inndelingstilskudd på 41,2 minus effekter av høringsforslag til nytt inntektssystem på -8,6

** Effekter av høringsforslag til nytt inntektssystem på -8,6

*** Sum av engangsstøtte på 80,0, effekt frie inntekter på 32,6 og effektiviseringspotensial administrasjon på 29,9

**** Effekter av forslag til nytt inntektssystem på -8,6 pluss effektiviseringspotensial administrasjon på 29,9

I utredningens kapittel 3 er det redegjort for de enkelte elementene i effektberegningene. De økonomiske virkemidler ved en kommunesammenslåing av de fire kommunene i Hamarregionen, i form av engangsstøtte til dekning av engangskostnader og reformstøtte på til sammen 80 mill. kroner, er avklarte beløp som en del av kommunereformen og er ikke nødvendig å kommentere ytterligere.

En finner grunn til å knytte noen kommentarer til både effekten av nytt inntektssystem på -8,6 mill. kroner og til det beregnede årlige effektiviseringspotensialet innenfor kommunenes administrasjon på til sammen 29,9 mill. kroner. Ut fra tabellen over ser en at den årlige gevinsten etter 20 år på 21,3 mill. kroner, forutsetter at det gjennomføres vesentlige effektiviseringstiltak i administrasjonen for å dekke opp for tapte rammeoverføringer. Dette kommer en tilbake til.

Illustrasjonsberegningene av virkningene av nytt inntektssystem tar utgangspunkt i forslaget til endringer i inntektssystemet for kommunene som ble sendt ut på høring i desember 2015, med høringsfrist 1. mars 2015. I etterkant av høringen har regjeringspartiene og Venstre kommet fram til en avtale om et justert forslag til endringer i inntektssystemet. Avtalen omfatter blant annet kostnadsnøkkelen, inklusive strukturkriteriet og gradert basistilskudd,

regionalpolitiske tilskudd, skatteelementene og overgangsordning. Nytt inntektssystem for kommunene innføres fra og med 2017.

Det justerte forslaget til nytt inntektssystem, slik dette presenteres i kommuneproposisjonen, avviker fra høringsforslaget særlig på innføringen av et strukturkriterium for å gradere basistilskuddet i inntektssystemet. Basistilskuddet skal kompensere kommunene for ufrivillige smådriftsulemper og dekker i hovedsak administrasjonskostnader. Basistilskuddet er på 13,180 mill. kroner i 2016. For 2017 er dette foreløpig beregnet til om lag 14,2 mill. kroner. Regjeringen foreslår at det gjøres endringer i kompensasjonen for smådriftsulemper på kommunenivå i inntektssystemet, slik at denne differensieres ut fra graden av frivillighet på smådriftsulempene. Graden av frivillighet baseres på et nytt bosettingskriterium, strukturkriteriet. Dette innebærer at basistilskuddet vil differensieres avhengig av kommunens verdi på strukturkriteriet. Den justerte modellen for gradert basistilskudd, innebærer at fordelingsvirkningene er mindre enn i den opprinnelige modellen. Med denne modellen for gradert basistilskudd sikres alle kommuner minimum 50 % av fullt basistilskudd, mens tilskudd mellom 50 og 100 % av fullt basistilskudd graderes ut fra kommunens verdi på strukturkriteriet.

I kommuneproposisjonen 2017 er det i tillegg foretatt justeringer av delkostnadsnøkler i inntektssystemet sammenholdt med høringsforslaget til nytt inntektssystem. Det vises til kapittel 7 i proposisjonen for detaljert redegjørelse av disse justeringene.

Telemarksforskning har i utredningen beregnet effekten av gradert basistilskudd og endringer i delkostnadsnøkler basert på høringsforslagets til nytt inntektssystem, til -8,6 mill. kroner i redusert rammetilskudd for en sammenslått kommune. Samtidig er det beregnet et inndelingstilskudd som den «nye» kommunen vil motta uavkortet i 15 år og deretter med en lineær nedtrapping i fem år. Inndelingstilskuddet skal kompensere for bortfall av basistilskuddene i de tidligere selvstendige kommunene da det kun gis ett basistilskudd pr kommune. Inndelingstilskuddet er beregnet til 41,2 mill. kroner. Netto vil en sammenslått kommune, ifølge Telemarksforskningens beregninger, få en årlig økning i rammetilskuddet med 32,6 mill. kroner de 15 første årene etter sammenslåing, til sammen 489 mill. kroner over en 15 års periode.

Beregningene er gjennomført i KS prognosemodell (Ringsaker benytter den samme modellen) ved å opprette en ny «konstruert» kommune og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkel for utgiftsutjevning
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS prognosemodell
- Inndelingstilskudd (med 2016 verdier)

I og med at det i kommuneproposisjonen 2017 foreligger et justert forslag til nytt inntektssystem er ikke effektberegningene som følger av utredningen fra Telemarksforskning lenger gyldige. En har hatt dialog med Telemarksforskning om beregning av de økonomiske virkninger av det justerte forslaget. Nye beregninger basert på KS prognosemodell viser at den årlige effekten inkludert inndelingstilskudd er redusert fra 32,6 mill. kroner til kun å være 14,5 mill. kroner for en sammenslått kommune. Over en 15 års periode er den beregnede effekten redusert fra 489 mill. kroner til 217,5 mill. kroner over 15 år. Dette er en reduksjon på hele 271,5 mill. kroner. Uten inndelingstilskudd er den årlige effekten på rammetilskuddet på -26,6 mill. kroner.

Rådmannen vurderer de årlige effektene de 15 første årene av nytt inntektssystem i en sammenslått kommune som forholdsvis beskjedne (14,5 mill. kroner), og endringer i rammetilskuddet er ikke alene et tilstrekkelig argument til å slå seg sammen med de andre kommunene i Hamarregionen. Når inndelingstilskuddet fases ut etter 20 år vil virkningen for en sammenslått kommune være negativ og de økonomiske argumentene knyttet til inntektssystemet ha motsatt fortegn.

For å få økonomiske gevinster av en kommunesammenslåing på sikt er det derfor nødvendig å gjennomføre omfattende effektiviseringstiltak både i administrasjonen og i tjenesteproduksjonen. Dette vil nok naturlig også forutsette betydelig press på sentralisering av oppgaver.

Det er i utredningen fra Telemarksforskning beregnet et mulig effektiviseringspotensial innenfor administrasjonsområdet i kommunene ved å sammenligne nivået på administrasjonsutgifter blant kommunene i Hamarregionen. Det gjøres i utredningen oppmerksom på at ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen hver av administrasjonene, da dette ville krevd at en konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Telemarksforskning har derfor forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere Kostra-tall fra 2014 for å gi et bilde av mulige innsparingsgevinster.

Administrasjonskostnader er i utredningen definert til å omfatte netto driftsutgifter på følgende Kostra-funksjonene 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

Blant kommunene i Hamar-regionen var det Ringsaker som hadde de laveste administrasjonsutgiftene i 2014 med kr 3.277 per innbygger. Hamar hadde kr 3.652, Stange kr 3.599 og Løten kr 4.901. Dersom de tre andre kommunene hadde kommet seg ned på nivå med Ringsaker ville det i følge Telemarksforskning være mulig å redusere

administrasjonsutgiftene med til sammen 29,9 mill. kroner årlig. Det er dette tallet som kommer til uttrykk i tabellen foran som årlig effektiviseringspotensial administrasjon, og inngår i beregningen av gevinster ved en kommunesammenslåing. Uten en slik effektivisering vil den nye kommunen rett og slett tape økonomisk på sammenslåing etter 20 år. Med det justerte forslaget i kommuneproposisjonen, hvor virkningene på rammetilskuddet mer enn halveres, vil det opplagt være nødvendig med ytterligere effektivisering/sentralisering. I tabellen under er beregningene oppdatert med forslaget til nytt inntektssystem.

	Mill. kroner
Økonomiske virkemidler ved sammenslåing (engangsstøtte)	80,0
Effekt frie inntekter år 1–15 (årlig) *	14,5
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig) **	-26,6
Effektiviseringspotensial administrasjon (årlig)	29,9
Sum år 1 etter sammenslåing ***	124,4
Sum år 2–15 etter sammenslåing (årlig)	44,4
Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)****	3,3

* Inndelingstilskudd på 41,2 minus effekter av forslag til nytt inntektssystem på -26,6

** Effekter av forslag til nytt inntektssystem på -26,6

*** Sum av engangsstøtte på 80,0, effekt frie inntekter på 14,5 og effektiviseringspotensial administrasjon på 29,9

**** Effekter av forslag til nytt inntektssystem på -26,6 pluss effektiviseringspotensial administrasjon på 29,9

Av tabellen framgår det at en gevinst ved sammenslåing etter 20 år på 3,3 mill. kroner (dvs. etter at inndelingstilskuddet er bortfalt), forutsetter en effektivisering av administrasjon med 29,9 mill. kroner. Effekten på rammetilskuddet er isolert sett -26,6 mill. kroner.

Rådmannen mener for øvrig at en sammenligning av administrasjonsutgifter som er framvist i utredningen har begrenset verdi, og det er vanskelig å legge for stor vekt på et slikt beregnet effektiviseringspotensial. Det er mange forhold som påvirker hva en kommune bruker på politiske styringsorganer, administrasjon og administrasjonslokaler, og dette vil av ulike årsaker være forskjellig kommunene imellom.

Takket være mange år med årlige effektiviseringstiltak har Ringsaker greid å møte nye oppgaver og utfordringer uten økning i administrasjonsutgiftene. Slik må det jobbes for å få en drift i samsvar med de økonomiske rammene.

Kommunen som demokratisk arena

I utredningen fra Telemarksforskning drøftes ekspertutvalgets kriterier for å ivareta kommunenes rolle som en lokaldemokratisk arena. Disse kriteriene er høy politisk deltakelse,

lokal politisk styring, lokal identitet, bred oppgaveportefølje og statlig rammestyring. De tre første kriteriene er rettet mot kommunene, mens de to siste er rettet mot staten.

I oppsummeringen av lokaldemokratitemaet i utredningen sies det at det er ingen av kommunene i Hamarregionen som har spesielt høy valgdeltagelse. Ringsaker har gjennomgående betydelig lavere valgdeltagelse enn landssnittet.

Representasjonen i kommunestyrene er god i den forstand at mange partier er representert. I Ringsaker 10 ulike partier/lister. Når så mange partier/lister stiller til valg, så har innbyggerne stor valgfrihet.

De fire kommunene er noe ulikt politisk organisert, men samtlige av kommunene har valgt å ha minst ett politisk utvalg i tillegg til kommunestyret og formannskap. Ringsaker har planutvalg (personidentisk med formannskapet), to fagkomiteer og landbruksnemd. Alle kommunene har et organ for ungdom.

Spørreundersøkelsen viser at lokaldemokratiet fungerer godt i kommunene og at kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. I Ringsaker svarer de spurte at det er politisk handlingsrom. Ingen av kommunene har mange saker knyttet til habilitet til behandling i politiske organ.

Det er noe delte meninger om dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk når det gjelder demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Hamar og Stange er ganske nøytrale til dette, mens Løten og Ringsaker støtter påstanden.

I innbyggerundersøkelsen ga innbyggerne i alle fire kommunene tilbakemelding på at lokaldemokratiet fungerer godt i egen kommune. Resultatene i innbyggerundersøkelsen viser også at innbyggerne har høyest tilhørighet til stedet der de bor, deretter til kommunen. Tilhørighet og lokalt engasjement er viktig for lokalt utviklingsarbeid og frivillig innsats for å skape livskraftige lokalsamfunn. Ved å bestå som egne kommuner vil en slik sett fremdeles kunne opprettholde en bred politisk deltagelse, lokal identitet og engasjement, noe som er en viktig demokratisk verdi.

Rådmannen mener det er klare fordeler for kommunen som lokaldemokratisk arena ved å bestå som egen kommune. Den politiske representasjonen vil ikke svekkes, og en vil unngå at en større kommune fører til større avstand mellom innbyggere og folkevalgte. I dagens kommunestyre er det god representasjon fra hele kommunen, og det er en god kombinasjon av lokal tilhørighet til by/tettsted/bygd og tilhørighet til kommunen helhetlig sett. Det er gode

muligheter for innbyggerne til å ha dialog med politikere de føler representerer dem, og samtidig evner kommunestyret å løfte seg opp og se helhetlig, strategisk og langsiktig for hele kommunens beste. Det vil være atskillig større utfordringer med engasjement fra bygder og tettsteder i en sammenslått kommune, der langt fra alle geografiske deler av kommunen kan være representert i et kommunestyre. Så er det opp til en politisk diskusjon å vurdere om dette er en ønsket utvikling eller ikke.

Ved å fortsette som egen kommune kan den enkelte arbeide videre med de gode kvalitetene ved eget demokrati, og samtidig ta tak i utfordringene som det pekes på. Blant annet er det tilbakemelding fra alle kommunene om at det er krevende å engasjere hele innbyggermassen, og spesielt de unge, og det er viktig å gjøre noe med den lave valgdeltakelsen.

I utredningen drøftes ulike nærdemokratiske ordninger i en sammenslått kommune for å ivareta lokaldemokratisk deltakelse og engasjement for utvikling i ulike deler av den nye kommunen. Rådmannen har ikke gått inn og vurdert fordeler og ulemper ved slike ordninger, men ser at dette vil berøre sentrale spørsmål som formell status og rolle, oppgaver, avgjørelsesmyndighet, geografisk avgrensning, samhandling med formannskap og kommunestyre.

Kommunen som samfunnsutvikler

Samfunnsutvikling er det temaet som er viet størst oppmerksomhet i dialogen som har vært rundt utviklingen av en eventuell sammenslått kommune på Hedmarken. I og med at Ringsaker så tydelig er stor nok til å kunne håndtere de kommunale tjenester og ha et faglig robust miljø, og siden det er få argumenter knyttet til styrking av lokaldemokratiet for å slå sammen kommunene på Hedmarken, har det vært knyttet mye argumentasjon til at det for samfunnsutviklingen er nødvendig å lage en større kommune. Rådmannen deler ikke denne vurderingen, og har valgt å bruke en litt større del av nærværende saksframlegg på å begrunne dette.

Kommunens samfunnsutvikleransvar er sterkt fokusert i plan- og bygningsloven, og loven legger vekt på at kommuneplanen skal være kommunens overordnede, strategiske styringsdokument. Gjennom kommuneplanens samfunnsdel settes det fokus på samfunnsutvikling som sektorovergripende strategisk og langsiktig planlegging, med kommuneplanens arealdel som et sentralt virkemiddel for å realisere samfunnsdelen. Samfunnsutvikling innebærer således alle kommunens tjenestoområder.

Kommunestyret i Ringsaker har lagt klare føringer for samfunnsutviklingsarbeidet både gjennom kommuneplanen, kommunedelplaner, budsjett og handlingsprogram, reguleringsplaner og temaplaner. Det har vært avgjørende for Ringsakers samfunnsutviklingsarbeid at formannskap og planutvalg er personidentisk, og at ordføreren går i front for en aktiv samfunnsutviklerrolle. Tydelige avklarte roller og et godt samspill

mellom ordfører og rådmann er sentralt for de resultater som er skapt.

Ringsaker kommune har en tydelig rolle i samfunnsutviklingsarbeidet. Dette gjelder utviklingen av livskraftige lokalsamfunn i de ulike deler av kommunen, der det bygges opp gode tjenestetilbud som barnehager, skoler og helsetjenester, legges til rette for boliger og arbeidsplasser, bygges infrastruktur, legges til rette for kultur- og aktivitetstilbud osv. Det gjelder også utviklingen av byer med attraktive bysentrum, der byen formes rundt kollektivknutepunkt og der det bygges høyt og tett, samtidig som det skapes gode byrom og sosiale møteplasser, der det legges til rette for boligbygging, næringsutvikling og handel, og der det legges til rette for kulturtilbud, arrangementer og aktivitet.

Samfunnsutviklingsarbeidet gjøres både gjennom langsiktig planlegging, gjennom dialog og samhandling med en rekke aktører og i de helt konkrete og operative handlinger i den enkelte sak. Sentralt i dette arbeidet er den overordnede strategien utledet med grunnlag i kommuneplanens føringer og utviklet gjennom de årlige budsjettprosessene. En overordnet langsiktig strategi gir i Ringsaker kommune tydelige føringer for hva som er det absolutt viktigste i samfunnsutviklingsarbeidet, og det er i denne strategien alt arbeidet forankres hver dag.

Det er helt avgjørende å ha en tett dialog og et nært samarbeid og samspill med en rekke aktører. Dette gjelder eksempelvis statlige og regionale organer som fylkesmann, fylkeskommune, statens vegvesen, jernbaneverket mfl., men det gjelder også næringslivet, utbyggere, lag og foreninger, frivilligheten mfl. Her er det avgjørende at det er en tett kobling både med en rekke ulike fagmiljøer, men også at ordføreren og rådmannen selv er tett på i denne dialogen. Bare på den måten er det mulig å jobbe helhetlig og langsiktig med et samarbeid som i totalen støtter opp under de overordnede mål og strategier.

Toppledelsen må være tett på både tjenesteutviklingen og den utadrettede delen av samfunnsutviklerrollen. Dette må løses både gjennom en organisering og en kulturbygging. Det må i kommuneorganisasjonen bygges opp en felles forståelse for hvordan samfunnsutviklingen skal ivaretas. Dette har det vært jobbet med i Ringsaker over mange år, og rådmannen mener dette er helt avgjørende for å lykkes i samfunnsutviklingen.

Dette kan eksemplifiseres gjennom arbeidet med næringsutvikling. For å lykkes må hele kommuneorganisasjonen være rigget for å tenke næringsutvikling. Det er viktig at kommunen forstår at næringslivets behov, og kommunen må derfor være tilgjengelig, løsningsorientert og forutsigbar. Næringsutvikling handler ofte om skreddersøm. Det er ingen oppskrift som fungerer for alle bedrifter, men den enkelte bedrift må møtes konstruktivt og tilretteleggende i den fasen bedriften er og med de muligheter og utfordringer som bedriften har. Dette kan være bistand til å finne aktuelt areal eller ledige kontorer, bistand i reguleringsarbeid, bistand i

en byggesak, bistand til infrastruktur, økonomisk drahjelp, kobling med andre bedrifter, veiledning i forretningsutvikling, bistand til markedsføring/synliggjøring m.m. Til dette holder det ikke at det er en næringsavdeling som jobber isolert med næringsutvikling. Det må være et tett samspill mellom en rekke ulike aktører i organisasjonen, der alle må ha en felles forståelse og kultur for å møte næringslivet løsningsorientert. Dette krever en forankring hos toppledelsen, en klar strategi for næringsutviklingen (selvfølgelig knyttet tett opp mot overordnede mål i kommuneplanens samfunnsdel) og en langsiktig kulturbygning i organisasjonen der alle ledd kontinuerlig blir minnet om viktigheten av at all kontakt med næringslivet er en del av en helhet. En slik måte å jobbe på lar seg meget godt gjøre i en kommune av Ringsakers størrelse, men vil være utfordrende i en eventuell sammenslått kommune der avstanden vil være større, fagmiljøene mer autonome, lokalkunnskapen mindre og helhetsvurderingene utfordrende.

Samfunnsutvikling foregår i en kontekst. Ringsaker kommunes beliggenhet og utforming har avgjørende betydning for samfunnsutviklingsarbeidet. Kommunen er stor, og flere av innbyggerne som bor nær kommunegrensene bruker tilbudene i nabokommunene, både i Lillehammer og på Hamar. Samtidig er det for mange naturlig å bruke tilbud på Gjøvik. Ringsaker har et felles bo- og arbeidsmarked sammen med kommunene Elverum, Løten, Stange, Hamar, Lillehammer og Gjøvik. I dette ligger Ringsaker som et slags midtpunkt mellom kommunene i Hamarregionen og Lillehammer/Gjøvik. Dette ses tydelig på en del næringsetableringer der beliggenheten i Ringsaker trekkes fram som sentral for et stort bo- og arbeidsmarked.

Det er selvfølgelig utfordringer som krever løsninger på tvers av kommunegrensene, men dette kan løses gjennom dialog og i den enkelte sak, uten at det hviler på en sammenslåing eller et interkommunalt selskap. Rådmannen ønsker å trekke fram noen eksempler for å illustrere dette.

Vei og bane må det åpenlyst samarbeides om på tvers av kommunegrensene, men det er ingen ting som tyder på at dette hadde vært noe enklere eller hadde gått raskere om det hadde vært en kommune. Tvert imot har både E6 og jernbane vært hurtig og godt avklart for Ringsakers del. Utfordringene knyttet til disse store infrastrukturprosjektene har vært knyttet til fremføring av E6 gjennom Åkersvika og valg av jernbanetrase gjennom Hamar sentrum. Det er lite sannsynlig at det hadde vært enklere å løse disse to utfordringene dersom en hadde vært en sammenslått kommune på Hedmarken. Det har i utrednings- og planarbeidene vært en god samhandling og dialog kommunene imellom og med fagetatene og andre miljøer. En opplever at en i slike større saker der en har felles mål, på en god måte klarer å samarbeide om planlegging på tvers av kommunegrensene.

Et komplett sykehustilbud for Innlandet er et typisk eksempel på en sak som må løses på tvers av kommunegrensene, men der er en også avhengig av fylkesgrenser og andre kommuner enn de på Hedmarken. En vil altså ikke løse dette gjennom en sammenslått kommune på

Hedmarken, men i verste fall heller risikere å polarisere debatten ytterligere. En slik etablering handler mer om dialogen mellom ledelsen i fylker og kommuner der man søker enighet om at tilbudet er viktigere enn lokaliseringen.

Et annet eksempel er at Hamar kommune mener at det de har kalt Hamar tettsted egentlig inneholder deler av både Stange kommune og Ringsaker kommune, og at Hamar ikke får anledning til helhetlig planlegging fordi utviklingen av Hamar tettsted styres av tre kommuner. Rådmannen er helt enig i at tilrettelegging både for bolig og næring krever helhetlig planlegging på tvers av kommunegrensene, men ser ikke på hvilken måte kommunegrensene så langt har vært til hinder for dette.

Kommunene har gjensidig interesse av at det skal tilrettelegges for vekst rundt Hamar. Verken Stange eller Ringsaker vil på noen som helst måte forsøke å hindre dette. Tvert i mot har begge kommuner søkt å støtte opp under dette, blant annet gjennom arbeidet med fylkesdelplan for samordnet miljø-, areal- og transportutvikling (SMAT) og senere i oppfølgingen av denne planen, både gjennom nye planer og konkrete tiltak.

Avklaringer gjennom SMAT-planen har gjort at en har hatt en felles forståelse rundt en del av den overordnede strategiske arealplanleggingen i regionen. Det at hver kommune har sine interesser kan selvfølgelig løftes fram som utfordrende i en del sammenhenger. Samtidig er det slik at alle kommuner ønsker vekst i innbyggertall og vekst i næringsutviklingen. Dette fører til at det legges til rette for boliger og næringsarealer i rekordfart, og en drar heller nytte av en liten «konkurranse» framfor at dette skaper utfordringer i arealpolitikken.

Ringsaker kommune har lojalt fulgt opp SMAT-planen i både bolig- og næringsutvikling. Etableringen av IKEA er et eksempel på dette. Så sent som i 2012/2013 ble SMAT-planen fulgt opp gjennom en felles utredning for Hamar kommune og Ringsaker kommune av næringsarealer i området Nydal-Olrud-Trehørningen, med mål om å avklare framtidig avgrensing og funksjonsfordeling og å sikre tilstrekkelig med arealer for arealkrevende handelsvirksomheter. Dette ble for Ringsaker kommunes del fulgt opp i kommuneplanens arealdel, som ble vedtatt 10.9.2014.

Så lenge Ringsaker anerkjenner at det må være en utvikling av boliger rundt Hamar, og legger til rette for at dette, er det ikke slik at det nødvendigvis hadde blitt flere boligområder på det som i dag er Ringsakers områder nært Hamars grenser, selv om det hadde vært en sammenslått kommune. Tvert imot kan det hende det hadde vært flere prosjekter som ikke hadde blitt realisert fordi en da ikke hadde hatt den gode helhetlige tilnærmingen som Ringsaker har hatt i utviklingen av arealer, men måtte hatt en mye lengre prosess der en så på arealer langt sør i Stange og øst i Løten opp mot arealer i Ringsaker i en helhetlig disponering.

Nært samarbeid fordrer tillit, og i enkelte saker kan det være et krevende klima mellom kommunene. Det er viktig at kommunene klarer å løfte blikket og fokusere på de overordnede målene for fremtidig utvikling av regionen, Mjøsområdet og Innlandet. Dette handler ikke om kommunegrenser, men hvordan kommunene hver især kan sette trykket på å skape utvikling som støtter opp om felles mål. Den dagen kommunene anerkjenner hverandres styrker og særegenheter og støtter hverandre i utviklingen, samtidig som en står samlet om de store utviklingsmuligheter som ligger i infrastruktur og større etableringer, er det en enda bedre mulighet til å løfte regionen videre uavhengig av kommunegrensene.

Det er også grunn til å understreke at regionale myndigheter har et særskilt ansvar for helhetlig planlegging og utvikling, og at det er et nært og godt samspill mellom kommunene og regionale myndigheter i en rekke prosesser for å sikre at alle sider av areal- og samfunnsplanleggingen er ivaretatt.

Det interkommunale samarbeidet i regionen er begrenset til noen få områder der en ser nytten av det. Det er grunn til å fortsette på denne måten. Oppgaveløsingen gjøres best i de respektive kommuner innenfor andre områder. Det er ingen nye områder der rådmannen ser det aktuelt å opprette et interkommunalt samarbeid, men det er helt klart behov for kontinuerlig samarbeid innenfor en rekke tjenesteområder uten at det er organisert som egne selskaper, slik det allerede fungerer på en rekke områder i dag.

De aller fleste oppgaver i en kommune løses best ved at enkeltelementer sees inn i en helhet. Dette er vanskelig i interkommunale løsninger. Dette gjelder også samfunnsutvikling, næringsutvikling og samferdsels- og boligplanlegging. Det er ulike kulturer og ulike måter å løse oppgaver på i kommunene. Dette utfordres i interkommunale selskaper. Det er relativt uproblematisk der helt konkrete oppgaver skal løses, slik som vann, avløp og renovasjon. Det er noe helt annet når det er snakk om dialog eksempelvis med næringslivet og statlige myndigheter. Der vil det til stadighet være behov for å ha en kobling mellom et interkommunalt selskap og ordførere og rådmenn i de enkelte kommuner. En slik dialog vil medføre store utfordringer i kommunikasjonen, og det vil raskt oppstå en rekke utfordringer knyttet til hvilken myndighet og hvilke oppgaver et slikt selskap skal utføre. Det kan fort kreve svært mye ressurser bare å sikre gode kommunikasjonslinjer og rapportering på oppgaver.

Slik det er beskrevet ovenfor, er en i Ringsaker svært tydelig på at en avgjørende suksessfaktor for samfunnsutviklingsarbeid er at hele organisasjonen jobber sammen om en helhet som er forankret i en overordnet strategi, og der det rapporteres kontinuerlig slik at rådmannen har mulighet til å ivareta helheten i utviklingen og rapportere om denne til kommunestyret. Ringsaker kommune er

akkurat passe stor til at dette er mulig å få til. I en sammenslått kommune på Hedmarken vil det være svært vanskelig for ledelsen å holde fast i den helhetlige samfunnsutviklingen i hele kommunen.

I en eventuell sammenslått kommune vil det være vanskelig å drive parallell byutvikling i Hamar, Brumunddal og Moelv. En vil raskt komme til en diskusjon om at en må prioritere én by, og at annet må ha en lavere prioritering. Dette vil helt klart hindre den utviklingen som byene i Ringsaker har hatt til nå.

Det vil også i en eventuell sammenslått kommune bli vanskelig å ivareta lokalsamfunnsutviklingen i alle deler av kommunen. Hvordan skal utviklingen av lokalsamfunnet på eksempelvis Brøttum og Espa få synlighet og prioritet i en så stor kommune?

Et større fagmiljø vil kunne oppleves som en styrke i en del sammenhenger, men vil også kunne føre til en fragmentering og et system der fagmiljøene setter seg opp mot hverandre. Det er allerede utfordrende nok å holde en helhetlig tråd og et nært og tett samspill om samfunnsutviklingen i en kommune som Ringsaker. Da er det vanskelig å se for seg at dette skal kunne bli noe enklere i en enda større kommune. Det vil raskt kunne komme krav om egne bygdeutvalg eller egne mindre administrasjoner for deler av en sammenslått kommune, og da med risiko for fragmentering og manglende helhet i samfunnsutviklingen.

Det som ofte blir trukket fram som det avgjørende momentet i diskusjonen om en sammenslått kommune i Hamarregionen, er attraktiviteten en slik kommune vil ha for økt tilflytting og etablering av næring og arbeidsplasser. Det trekkes da fram at det ikke bør være konkurranse kommunene imellom om dette, men at en her konkurrerer om tilflytting fra Oslo med regioner og byer i Østfold og Vestfold. Det er selvfølgelig et poeng at kommunene på Hedmarken alene i en del sammenhenger kan bli små i en slik konkurranse, men rådmannen mener det langt fra er dagens kommunegrenser som er til hinder for at regionen skal kunne gjøre seg attraktiv.

For det første er det neppe slik at samfunnsutviklingen på Hedmarken de senere år hadde gått vesentlig raskere og at det eksempelvis ville vært lagt til rette for vesentlig mer næringsarealer til framtidige etableringer om det hadde vært en sammenslått kommune. En har i god dialog i regionen og med fylkesmyndighetene tilrettelagt for å kunne ta i mot veksten som vil kunne komme på en meget god måte.

For det andre er det ikke noe som er til hinder for at kommunene i Hamarregionen kan gå

sammen om å profilere seg som attraktive selv om dagens kommunegrenser er der. Det er etter rådmannens vurderinger viktigere å bli tydeligere kommunene imellom på hva en ønsker å samarbeide om og på hvilken måte en ønsker å gjøre dette. For Ringsakers del er det naturlig å støtte opp om tiltak som vil profilere Hedmarken som et attraktivt sted å bo, leve, jobbe og besøke, så lenge tiltakene gir effekter som helt åpenbart er større enn det Ringsaker kunne fått til alene.

Rådmannen mener samfunnsutviklingen både i Ringsaker og på Hedmarken er tjent med at Ringsaker kommune består som selvstendig kommune med dagens kommunegrenser.

Kommunegrenser

Grenseregulering er ikke en del av utredningen, men i oppdragsbrevet til fylkesmennene har regjeringen gjort oppmerksom på at lokale grensejusteringer også må tas opp i prosessene som skal gjennomføres. Også deling av kommuner kan tas opp, og departementet peker på at grenser kan trekkes på nytt.

Kommunegrenser har vært tema også tidligere. I sak om kommunegrenseregulering mellom Hamar/Vang og Ringsaker i 1991 fattet kommunestyret slikt vedtak:

1. *Kommunaldepartementets diktat til nye kommunegrenser mellom Hamar/Vang og Ringsaker aksepteres ikke.*
2. *Ringsaker kommune vedtar å gå inn med hele Ringsaker i, og som en del av storkommunen rundt Hamar.*

Slik debatten har vært fram til nå har det i stor grad vært fokus på hva Hamar kommune har behov for, i stedet for at det har vært en reell vurdering av hva som er tjenlig for videre utvikling av området Hedmarken og for så vidt også Mjøsområdet i sin helhet. Rådmannen mener det i saksframlegget er belyst godt at utviklingen og arealdisponeringen kan skje i et samarbeid på tvers av kommunegrenser, så lenge begge kommuner ønsker utvikling.

Ringsaker grenser imidlertid ikke kun til Hamar. I en diskusjon om grensejustering kan en risikere å komme i en situasjon der Ringsakers grenser både i nord og sør blir vurdert. Dersom Ringsaker skulle avgi områder til Lillehammer og Hamar, ville forutsetningene for Ringsaker som kommune bli en helt annen.

Rådmannen mener det gjennomgående i saksframlegget er illustrert at Ringsaker kommune er en funksjonell kommune slik den er i dag, men at dette er knyttet til dagens kommunegrenser, og at en derfor må gjøre det klart at disse må forbli slik de er i dag.

Oppsummering og anbefalinger

Ringsaker kommune har tatt kommunereformen på alvor. Temaet ble satt på dagsorden for kommunestyret allerede våren 2014, og gjennom en rekke politiske saker og gjennom utredningsarbeidet i Hamarregionen, har det vært en bred gjennomgang av alle ulike sider av saken. Innbyggere og næringsliv har hatt flere muligheter til å involvere seg i prosessen og uttrykke sine meninger, selv om det ikke ble gjennomført noen folkeavstemning. Rådmannen mener kommunestyret bør ha et godt grunnlag for å kunne fatte de nødvendige vedtak i saken.

Slik det er beskrevet innledningsvis i saksframlegget er hovedmålet for kommunereformen å sikre gode og likeverdig tjenester, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner, samt et styrket lokaldemokrati. Rådmannen mener det er viktig å merke seg at disse målene er formulert ut fra en vurdering av at langt mindre kommuner enn Ringsaker vil ha utfordringer framover. Ringsaker kommune har en slik størrelse at den ivaretar alle de anbefalinger som kom fra det oppnevnte ekspertutvalget.

I en slik sak vil det sjølsagt være argumenter som taler både for og i mot sammenslåing. Til grunn for rådmannens tilråding ligger en samlet vurdering hvor bl.a. følgende momenter inngår:

- Vabo-utvalget definerte at framtidens kommune måtte ha minimum 15.000 innbyggere for å være såkalt robust. Ringsaker kommune er godt over dobbelt så stor.
- Utredningen fra Telemarksforskning har vist at Ringsaker med sin størrelse og kompetanse vil være stor nok uten sammenslåing til å håndtere framtidens utfordringer innen områdene tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og lokaldemokrati.
- Ringsaker har på mange måter en ideell størrelse for å kunne utvikle gode tjenestetilbud ved at kommunen både er stor nok til at det blir tilgang på kompetanse og kvalitet i tjenestene, og samtidig liten nok til at det blir nærhet til tjenestene og god oversikt.
- Lokaldemokratiet er godt ivare tatt med dagens kommunestruktur. I dagens kommunestyre er det god representasjon fra hele kommunen, og det er en god kombinasjon av lokal tilhørighet til by/tettsted/bygd og tilhørighet til kommunen helhetlig sett. Rådmannen vurderer at det vil være atskillig større utfordringer med engasjement fra bygder og tettsteder i en sammenslått kommune, der langt fra alle geografiske deler av kommunen kan være representert i et kommunestyre.
- Rådmannen vurderer det slik at fokus i en sammenslått kommune i noe større grad vil være rettet mot Hamar by og i noe mindre grad på det som da vil være omlandet med mindre byer og tettsteder. Rådmannen har vondt for å tro at satsingen på det som i dag er Ringsakers geografiske område ville blitt større i en sammenslått kommune.
- De økonomiske gevinstene ved sammenslåing er knapt til stede slik det er beregnet fra Telemarksforskning. Beparelser er i sin helhet avhengig av administrative kutt, dvs. effektivisering/sentralisering av administrative arbeidsplasser. Holdes engangsstøtten på 80 mill. kroner utenfor beregningen, og en legger regjeringens forslag til nytt inntektssystem til grunn, må en de første årene kutte om lag 15 mill. kroner før tapte rammeoverføringer er innekket. Først deretter kan en snakke om økonomisk gevinst. Når inndelingstilskuddet fases ut må det kuttes ytterligere før tapte rammeoverføringer er innekket og en kan begynne å snakke om gevinster.

Rådmannen finner at Telemarksforskning dermed har dokumentert at økonomi ikke er noe viktig argument som kan begrunne en sammenslåing.

- Samfunnsutviklingsarbeidet vil måtte foregå på en helt annen måte i en sammenslått kommune enn hva som er tilfelle i Ringsaker i dag. Toppledelsen vil ikke kunne være så tett på sakene samtidig som større og sterkere fagmiljøer øker samordningsbehovet for å fokusere helhetlig mot felles mål.
- Kommunene har i dag ulike innsatsområder øverst på agendaen i næringsarbeidet utfra faktiske forskjeller i næringsstrukturen i de respektive kommunene. Rådmannen vurderer det slik at det er risiko for at fokus innen næringsutviklingsarbeidet i en sammenslått kommune vil kunne bli mindre målrettet ift. de behov som gjelder for Ringsaker.
- En må ta inn over seg at Ringsaker gjennom sitt naboskap til Lillehammer og Gjøvik må orientere seg i flere retninger enn bare mot Hamar. Innbyggerne i nordre Ringsaker vil neppe se det som naturlig å orientere seg mot Hamar og det vil dermed være knyttet betydelig risiko og utfordring til det å holde hele dagens Ringsaker inklusive Sjusjøen samlet med i en sammenslått kommune.
- Oppspill om grensereguleringer er fremkommet og utfordrer samarbeidsklimaet i kommunene i mellom på en negativ måte.
- Innbyggerundersøkelsen viser klart og tydelig at innbyggerne i Ringsaker ikke ønsker sammenslåing.
- Omstillingsperioden ved en sammenslåing ville blitt lang og i noen grad tatt oppmerksomhet vekk fra andre formål. Det ville erfaringsmessig være meget krevende å forene de ulike kommunene med sine ulike kulturer i et felles prosjekt mot felles mål. I det tidsvindu en nå befinner seg må en helt sentral oppgave være å jobbe konkret med å posisjonere seg for vekst utfra de muligheter som nå åpenbarer seg utfra saker som E6, IC, sykehus, høyere utdanning, grønt skifte mv. Rådmannen kan ikke se at det er tjenlig å vri fokus nå.

Utfra en samlet vurdering har rådmannen for sin del konkludert med klart å fraråde kommunesammenslåing nå.

Forslag til vedtak:

Ringsaker kommune forblir egen kommune med dagens kommunegrenser. Grensejusteringer aksepteres ikke.

Jørn Strand

Alf Thomassen
strategisjef

Espen Hvalby
assisterende rådmann

08.06.2016 FORMANNSKAPET

Rådmannens innstilling vedtatt med 10 mot 1 stemmer.

FSK - 089/16: Innstilling til kommunestyret:

Ringsaker kommune forblir egen kommune med dagens kommunegrenser. Grensejusteringer aksepteres ikke.

15.06.2016 KOMMUNESTYRET

Formannskapets behandling ble delt ut før møtet.

Kai Ove Berg (H) fremmet følgende alternative forslag til vedtak:

1. Ringaker kommune ønsker å fortsette dialog med de omliggende kommuner på begge sider av fylkesgrensene øst-vest/nor-øst med tanke på en mulig fremtidig kommunesammenslåing."
2. Grensejusteringer aksepteres ikke.

Det ble votert alternativt over formannskapets 1. setning og forslag fremmet i møtet til nytt pkt. 1 .

Formannskapets innstilling ble vedtatt med 10 mot 31 stemmer

Formannskapets innstilling 2. setning ble vedtatt med 38 mot 3 stemmer.

KST - 070/16:

Vedtak:

1. Ringsaker kommune forblir egen kommune med dagens kommunegrenser.
2. Grensejusteringer aksepteres ikke.