

**Kommunereformen - fremtidig kommunestruktur**

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Saksdokumenter vedlagt:

Vedlegg:

- 1 Invitasjon til å delta i reformprosessen
- 2 Kommunereformen - prosessen i Hedmark
- 3 Kommunereform - vurdering av Trysil kommunes videre arbeid med reformen
- 4 BDO rapport - Utredning av Kommunestruktur i Sør-Østerdal 01.03.2016
- 5 Uttalelse til kommunereformen og rapport fra BDO
- 6 Trysil - innbyggerundersøkelse kommunereform - rapport

Øvrige saksdokumenter:**Rådmannens innstilling:**

Etter en grundig gjennomgang av intensjonen med kommunereformen mener Trysil kommune at forutsetningene er til stede for at kommunen inn i fremtiden skal klare å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune. Trysil kommune har som mål å gi innbyggerne i Trysil gode og likeverdige tjenester, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i et godt lokaldemokrati. Med dette som bakgrunn ønsker Trysil kommune primært å bestå som egen kommune med nåværende kommunegrenser.

Trysil kommune er åpen for å inngå interkommunale samarbeid innenfor de fagområder Trysil kommune finner det formålstjenlig.

Dersom det i den videre prosess i våre nabokommuner, hos Fylkesmannen eller i Stortinget kommer nye signaler eller føringer som forandrer forutsetninger for reformen, er det Trysil kommunes sekundære syn at vi stiller oss åpne for å ta en forhandlingsrunde med våre nabokommuner.

Trysil kommune

Jan Sævig
rådmann

(Dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten signatur.)

Bakgrunn

Kommunene mottok i august 2014 et brev fra kommunal- og moderniseringsdepartementet med en invitasjon til å delta i kommunereformprosessen. I brevet står det at det er rundt 50 år siden Norge sist gjennomførte en kommunereform og at mye har endret seg siden den gang. Det pekes her på befolkningsmønstre, kommunikasjonsmuligheter, næringsstruktur, velferdsbehov, samt at kommunene har fått mange nye oppgaver. Statsråden skriver at tiden nå er moden til å se noen tiår fremover og at det må legges grunnlag for en robust kommunestruktur som kan stå seg i lang tid. Målet for reformen er å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, kommuner som er bærekraftige og økonomisk robuste, og et styrket lokaldemokrati.

Kommunal- og moderniseringsministeren ga fylkesmennene ansvar for å igangsette og lage rammer rundt de lokale prosessene. Før den lokale prosessen i Trysil blir beskrevet kan det være greit å presentere det «oppdraget» fylkesmannen har gitt kommunene i Hedmark.

Kommunen skal inn i et framtidig perspektiv drøfte og begrunne om kommunen:

- *Klarer å gi gode og likeverdige tjenester til våre innbyggere.*
- *Klarer å sørge for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.*
- *Klarer å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune.*
- *Klarer å opprettholde et godt lokaldemokrati.*

Det kan også være på sin plass å sitere litt fra Kommuneproposisjonen 2017 som ble godkjent i statsråd 11.mai 2016:

Sterke kommuner er en viktig del av grunnmuren i et godt norsk samfunn. Kommunene er avgjørende for gode norske velferdstjenester og trygge lokalsamfunn.

Norge har gjennom en lang periode stått i en økonomisk særstilling sammenlignet med andre land. Nå står vi ovenfor nye utfordringer. Lav oljepris, høyere arbeidsledighet og en økende flyktningestrøm er noen av utfordringene. Vi må være forberedt på strammere offentlige budsjetter i årene framover. Tiden er kommet for omstilling, både i næringslivet og i offentlig sektor. Skal vi finne nye løsninger, skape verdier og sikre velferd, trenger vi et levende lokaldemokrati og kommuner som er rustet for fremtiden.

For å sette kommunene i stand til å gi gode velferdstjenester, utvikle sine lokalsamfunn og løse framtidens utfordringer har regjeringen tatt initiativ til en kommunereform.

En oppstilling av noen sentrale punkter i Kommunereformprosessen i Trysil

- 08.2014 Oppdragsbrev fra KRD til fylkesmenn og kommuner.
- 09.2014 Brev fra fylkesmann i vedrørende prosess i Hedmark.
- 02.2015 Infomøter med fire grendeutvalg og u-råd i Trysil.
- 04.2015 Sak til kommunestyre vedrørende videre arbeid med reformen.
- 05.2015 Det iverksettes regionalt utredningsarbeid i regi av regionråd.
- 11.2015 Avtale med BDO om å vurdere fordeler og ulemper ved endring av kommunestruktur. (inputt til BDO desember – januar).
- 01.2016 Ordfører og rådmann på konferanse om kommunereform.
- 02.2016 Fylkesmann orienterer kommunestyret om reformen.
- 03.2016 Nabopratt med Engerdal kommune.
- 03.2016 Formannskap tar stilling til innbyggerundersøkelse og spørsmål i denne, samt videre prosess i Trysil.
- 03.2016 BDO ferdig med sin rapport og presenterer denne i regionråd.
- 03.2016 Ordfører og rådmann presenterer prosess og innhold i kommunereform for ungdomsrådet.
- 04.2016 Nabopratt med Elverum kommune.
- 04.2016 Informasjon om reformen på kommunens hjemmesider.
- 04.2016 BDO presenterer rapporten for kommunestyret.
- 04.2016 Informasjonsmøter i samarbeid med fire grendeutvalg, samt møte i Innbygda.
- 04.2016 Informasjon i eldrerådsmøte.
- 05.2016 Innbyggerundersøkelsen.
- 06.2016 Kommunestyret behandler kommunereformspørsmålet den 21.6.2016.

Oppbygging av saken

En sak fra rådmannen må selvsagt bygge på den saken som ble behandlet av kommunestyret 28.4.2015. Det også naturlig å ta med seg faktaopplysninger og vurderinger fra BDO sin rapport, samt resultater fra innbyggerundersøkelsen. Det vil videre bli trukket inn en del faktorer som har betydning, eller kan være med å belyse saken sett fra Trysil sitt ståsted. De aktuelle alternativer vil få litt plass, og det vil selvsagt også de fire punktene fylkesmannen spesifikt ber om at skal drøftes.

Kommunestyre saken 28.4.2015

Saken som kommunestyret behandlet den 28.4.2015 hadde en god beskrivelse for mål og hensikt med kommunereformen. Rådmannen velger å ta med deler av saksutredningen i PS 15/8 som bakteppe til denne saksutredningen.

*Reformen har som mål at det skal være gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrke lokaldemokratiet. Regjeringen nedsatte et ekspertutvalg, Vabo utvalget, desember 2013 som skulle vurdere prinsipper og kriterier for god kommunestruktur. Utvalget avleverte delrapport 31.mars 2014. Utvalget fikk i mandat på fritt faglig grunnlag å gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens **fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver**. Kriteriene skal kunne benyttes både lokalt, regionalt og sentralt som grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing.*

Kommunen som demokratisk arena, her oppsummerer utvalget at det er viktig at kommunene fortsatt har en bred oppgaveportefølje. Flere oppgaver under lokalpolitisk kontroll vil kunne styrke lokaldemokratiet. Utvalget sier også at det er viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale politiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas og for prioritering av ressurser mellom ulike oppgaver. Utvalget sier at større kommuner vil redusere dagens behov for statlig styring (Delrapport s 126).

Kommunens rolle som tjenesteyter, her trekkes det fram at kommunene er produsent av velferdstjenester der Staten stiller krav til innhold og omfang gjennom lov og forskrift. Ut fra et samfunnsperspektiv trekkes det frem at det viktigste er kvalitet i tjenesten, effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og et likeverdig tjenestetilbud uavhengig hvor i landet du bor.

*Kommunens rolle som myndighetsutøver, her brukes begrepene myndighetsutøvelse, tjenesteutøvelse og rettssikkerhet. **Myndighetsutøvelse**, forstås som utmåling av tjenester til en part i form av et enkeltvedtak. **Tjenesteutøvelse**, er å yte den aktuelle tjenesten i det volum og med den kvalitet som vedtaket regulerer. **Rettssikkerhet**, kravene til rettssikkerhet retter seg både mot innholdet i de vedtakene som fattes (materiell rettssikkerhet), og mot prosessene knyttet til disse (prosessuell rettssikkerhet). Vedtak som fastlegger plikter, fratar rettigheter eller begrenser den enkeltes frihet skal ha en klar hjemmel i lov (legalitetsprinsippet). Forvaltningens avgjørelser skal ha hjemmel i lov og oppfylle lovens krav. Der hvor loven gir rettigheter til borgerne, har forvaltningen plikt til å tilstå disse rettighetene. Prosessuell rettssikkerhet skal sikre brukerne en rettferdig, hensynsfull og korrekt behandling både forut for at beslutning fattes, og ved iverksettelse.*

*Kommunens rolle som **samfunnsutvikler** handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Kommunen skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne (delrapport 1 s 19 og 20). Utvalget anbefaler **ti** kriterier som er rettet mot kommunene, og **to** kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som strekker seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur.*

1. Tilstrekkelig kapasitet

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

2. Relevant kompetanse

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

3. Tilstrekkelig distanse

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

4. Effektiv tjenesteproduksjon

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

5. Økonomisk soliditet

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne.

6. Valgfrihet

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

7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

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

8. Høy politisk deltakelse

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

9. Lokal politisk styring

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

10. Lokal identitet

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

11. Bred oppgaveportefølje (kriterium rettet mot staten)

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

12. Statlig rammestyring (kriterium rettet mot staten)

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

Ekspertutvalget anbefalte følgende:

«Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15000 – 20000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet. Anbefalingen tar utgangspunkt i dagens oppgaveportefølje og de oppgavene det er kjent at kommunen vil få ansvaret for i samhandlingsreformen. Utvalget har samtidig lagt vekt på at anbefalingen skal være fremtidsrettet. Med utgangspunkt i den utviklingen vi har sett de siste femti årene skal kommunene kunne håndtere en utvidelse og utvikling av oppgavene i tiår fremover.

Ved eventuelle overføringer av oppgaver fra staten og fylkeskommunen ser imidlertid utvalget at det kan være behov for å justere den anbefalte minstestørrelsen for kommunene.» (s 131)

Ekspertutvalget la fram sin sluttrapport 1.desember 2014. Utvalget opprettholdt sitt syn på kommunestørrelse. Ekspertutvalget har vurdert ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommuner. Psykisk helsevern, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, habilitering- og rehabilitering, hjelpemidler, barnevern, arbeidsmarkedstiltak, virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Til kommuner med minst 100 000 innbyggere, som utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde kan det vurderes overføring av videregående opplæring, kollektivtransport og fylkesveier.

Rådmannens oppsummering i sak PS 15/8:

Rådmannen vil på bakgrunn av sak til formannskapet den 14.10.2014 sak 14/51 oppsummere med at Trysil kommune klarer å levere et tilstrekkelig forsvarlig tjenestetilbud. Innenfor enkelte fagavdelinger har vi kapasitetsproblemer ved sykdom og vakanser. Det er i ovennevnte sak vist til helsestasjon, barnevern, psykisk helse, arkiv, PPT, plan- og byggesak. Det savnes juridisk kompetanse, stilling som jurist, i plan- og byggesaksavdelingen og i tildelerenheten i Helse- og omsorgssektoren. Trysil kommune, som flere distriktskommuner, sliter med nedgang i folketallet. Dette gir mindre økonomiske overføringer fra staten til kommunen. Et resultat av dette er at ressurser/stillinger til å redusere sårbarheten i ovennevnte avdelinger og nye tiltak/stillinger stadig kommer i konkurranse/konflikt med å opprettholde tjenestetilbudet innenfor barnehage, skole og pleie- og omsorgstjenesten.

Rådmannen er bekymret for hvordan kommunen skal kunne opprettholde tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse i sin saksforberedelse til politiske utvalg og det å svare riktig på henvendelser fra innbyggerne. Sakene blir stadig mer komplekse og det kreves spesialkompetanse i saksforberedelsene. Dette gjelder innenfor de fleste sektorer i kommunen.

Det er fra regjeringen sitt ståsted, Meld. St. 14, sagt at det vil overfor kommunene bli etablert målrettet og effektive tilsyn. Statlig tilsyn vil bli gjennomført som systemrevisjon. Det vil si at man fra staten vil føre tilsyn med at kommunenes egne kontrollsystemer. Systemrevisjon innebærer at tilsynet retter seg mot at

kommunen og virksomhetene kan dokumentere at de har bygget opp et internkontrollsystem, og at det fungerer i praksis. Dette skjer allerede i dag også. Etter rådmannens vurdering er det å ha tilstrekkelig kapasitet til å følge opp normative krav til internkontroll en kritisk faktor for kommuner på størrelse med Trysil.

Vedtak i Kommunestyret - 28.4.2015:

1. Trysil kommune vil tilby sine innbyggere best mulig tjenester og vil søke de løsninger som kan gi høyest kvalitet på tjenestetilbudet som kommunen har ansvar for. Så langt i kommunereformarbeidet har man ikke funnet åpenbare grunner til at tjenestetilbudet skal bli bedre ved at Trysil slår seg sammen med en annen kommune. Trysil vil likevel i tråd med oppdraget invitere nabokommunene Engerdal og Elverum til å se på følgende to alternativer for kommunesammenslåing:

a. Engerdal og Trysil

b. Engerdal, Trysil og Elverum

2. Trysil kommune er for øvrig åpen for å inngå interkommunalt samarbeid innenfor de fagområder man finner det formålstjenlig.

3. Trysil kommune vil fortsette sitt engasjement i SITE-regionen og samarbeide med SITE-kommunene.

Oppsummering fra BDO rapporten

Firma BDO ble høsten 2015 engasjert av regionrådet i Sør-Østerdalen og gitt følgende mandat:

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

Prosjektet har fire definerte faser:

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

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

BDO presenterte innholdet i rapporten for kommunestyret den 26.4.2016. Rådmannen tar her med sammendraget i BDO's rapport. Rådmannen vil senere i saken, under noen av punktene i noen grad henvise til faktaopplysninger og vurderinger i rapporten.

Sammendrag fra BDO rapport.

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

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

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

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

Innbyggerundersøkelsen

Det ble i uke 15 og 16 gjennomført en innbyggerundersøkelse i kommunene i Sør-Østerdal med spørsmål knyttet til kommunereformen. I Trysil har vi akkurat fått vite resultatene fra undersøkelsen, der 400 respondenter svarte på ulike spørsmål gjennom et telefonintervju. Hele undersøkelsen er lagt ved som eget saksdokument. Hva de spurte mener om sammenslåing med Engerdal kommune, eller både med Engerdal kommune og Elverum kommune tas med under de aktuelle punktene senere i saken.

Andre momenter som er verdt å komme innom

Før rådmannen ser på de aktuelle sammenslåingsalternativene og går inn på en drøfting av de punktene fylkesmannen vil ha utredet, er det naturlig å komme inn på noen faktorer, noen generelle og andre mer Trysilspesifikke, som rådmannen mener har en viss betydning for å belyse sakskomplekset.

Befolkningsutvikling:

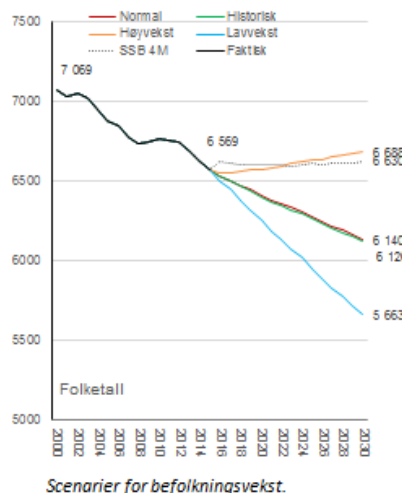
Folketallet i Trysil var ved årsskiftet 6525 innbyggere. Det har vært et fall på 529 innbyggere siden årtusenskiftet, noe som tilsvarer 7,5 %. Utviklingen fremover vil ha stor betydning i forhold til om vi vil klare å forbli et robust lokalsamfunn. Innbyggertall har videre stor betydning for kommuneøkonomien, da statlige overføringer og tilskudd er stekt knyttet antall innbyggere og til innbyggere i ulike aldersgrupper. Nedenfor er det limt inn en helt ny tabell som er utarbeidet av Telemarksforskning på vegne av Trysil kommune. Den tar utgangspunkt i innbyggertall i år 2000, utviklingen fram til i dag, og har videre ulike prognoser for tiden fram til 2030.

Befolkningsvekst

Mulighetsrommet er mellom:
Nedgang til 5 663
Vekst til 6 688

Med nøytral attraktivitet eller med samme som før, vil folketallet synke ned mot 6 100 innbyggere i 2030.

Trysil må ha høy attraktivitet for både næringsliv og bosetting for å unngå nedgang.



Tabellen viser at dersom vi har en nøytral aktivitet, den samme som i senere tid, vil folketallet i Trysil ligge på rundt 6100 i år 2030. Den viser videre at vi må ha en høy attraktivitet både for næringsliv og bosetting for å unngå nedgang.

Næringsutvikling

Befolkningsutvikling er tett knyttet opp til næringsutvikling og utvikling i antall arbeidsplasser.

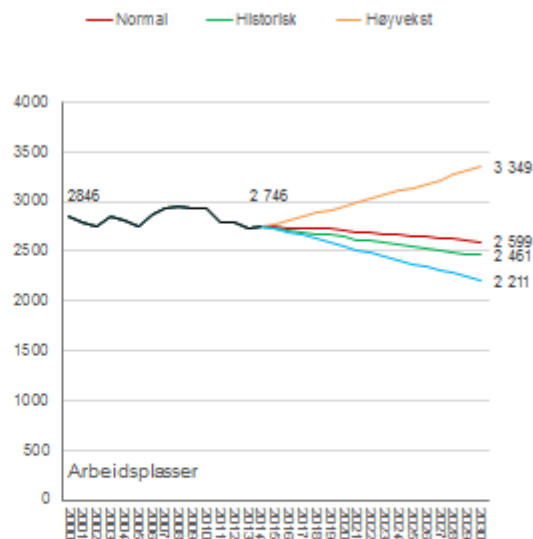
Telemarksforskning har også laget en tabell som viser utviklingen i arbeidsplasser i Trysil siden år 2000, samt ulike prognoser for hva som er mulighetsrommet i årene som kommer.

Arbeidsplassvekst

Mulighetsrommet er mellom:
Nedgang til 2 211 i lavvekstscenariet
Vekst til 3 349 i høyvekstscenariet

Fortsetter Trysil med samme
attraktivitet som før gir det nedgang
til 2 461. Med nøytral attraktivitet
går antall arbeidsplasser ned til 2 599

Trysil må ha over middels
attraktivitet for å unngå nedgang.



Scenarier for arbeidsplassvekst.

Tabellen viser at det har vært en negativ utvikling, hundre arbeidsplasser, de siste 15 årene. Fortsetter utviklingen med samme attraktivitet som nå, vil denne nedgangen fortsette slik at antallet innen 2030 er ytterligere redusert med rundt 185 arbeidsplasser.

Arbeidsmarkedsintegrasjon

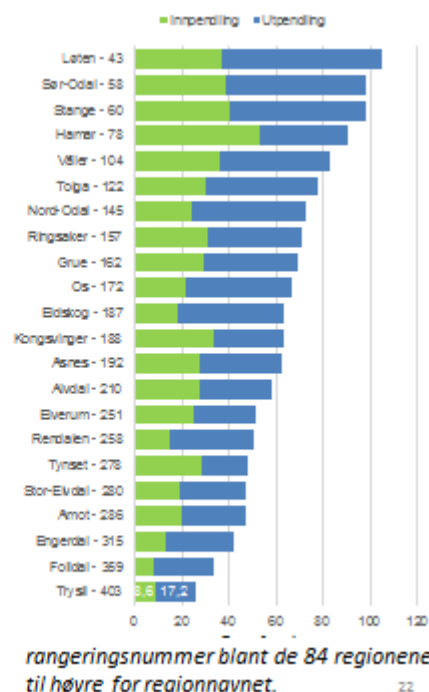
Rådmannen velger videre å presentere en oppstilling som viser arbeidsmarkedsintegrasjon, eller med andre ord en oversikt over inn- og utpendling til Trysil.

Pendling

Arbeidsmarkedsintegrasjon

Trysil har et av de mest isolerte arbeidsmarkedene i Norge. Lite pendling både inn og ut av kommunen.

Arbeidsmarkedsintegrasjonen får betydning for analyser av bostedsattraktivitet.



I denne oversikten ser vi at Trysil er et av de mest isolerte arbeidsmarkedene i Norge. Tabellen tar ikke hensyn til sesongarbeidere som kommer til Trysil for å jobbe i vinterhalvåret, kun de fastboende som er folketallsregistrert i Trysil. Svært få pendler inn til Trysil og svært få pendler ut av Trysil sammenlignet med kommuner både i Hedmark og landet for øvrig.

Næringsplan

Med bakgrunn i de ovennevnte punkter har Trysil kommune, sammen med næringslivet, sett de utfordringene Trysilsamfunnet har. Gjennom en god prosess, med bred involvering, ble det utarbeidet en næringsplan med mange konkrete tiltak og ansvarlige tiltakshavere. Denne ble vedtatt i kommunestyret 28.4.2015. Et overordnet mål i planen er at det innen 2020 skal være en netto vekst i arbeidsplasser på 180, dvs. minimum 30 nye per år. Dette er et ambisiøst mål, ikke minst når vi ser den trenden de to tabellene ovenfor viser, men det er også et konkret mål som må nås om kurvene skal flate ut eller gi en liten vekst. I følge Knut Vareide fra Telemarksforskning er Trysil kommune den kommunen i Hedmark, med begrunnelse i liten arbeidsmarkedsintegrasjon, som må jobbe mest med og ha størst fokus på næringsutvikling. Vareide sier videre at en kommune med så liten arbeidsmarkedsintegrasjon trolig har en sterk egenidentitet.

Kamp om kompetanse og arbeidskraft inn i fremtiden

Vaboutvalget uttalte i sin delrapport 31.3.2014 blant annet:

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

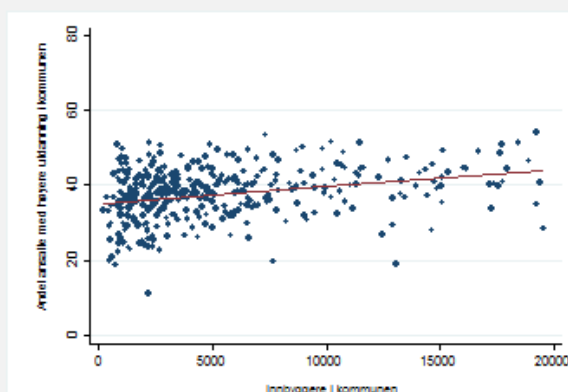
Fylkesmannen skriver blant annet avslutningsvis i sitt brev til kommunene om kommunereformen 26.9.2014: *Kommunene står framfor store utfordringer i tiden som kommer både knyttet til befolkningsutvikling, klima og behovet for å få tak i arbeidskraft til å løse de viktige velferdsoppgavene de har ansvaret for.*

BDO antyder også langt på vei i sin rapport, punkt 6.1 og 6.2, at kommunene i Sør-Østerdal (med unntak av Elverum) vil slite med å rekruttere kompetanse til enkelte fagområder, både innen tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse, samt nok kapasitet til å løse eldreomsorgen i årene som kommer.

Når det fra tre ulike instanser spørsmålstiltes om distriktskommuner vil klare å rekruttere fagpersonell inn i fremtiden er det rådmannens syn at dette er en utfordring Trysil kommune må være observant på.

Rådmannen viser her en presentasjon som er hentet fra en FAFO-rapport utgitt i 2015 som belyser dette med kompetanseutfordringer i kommunene:

Store forskjeller i kommuner av samme størrelse



09.04.2016

På den ene siden viser oppstillingen at det er stor sprik i kompetanse i mindre kommuner, men den viser også at kompetansen er sprikende i større kommuner. Det er ikke et så entydig bilde som det blir gitt inntrykk av, at små kommuner sliter med å få god og riktig kompetanse, mens større kommuner har lettere for å få tak i denne. Dette gir rådmannen tro på at et godt omdømme, slik Trysil har, en solid jobb med arbeidsgiverpolitikk og rekruttering, og ikke alt for lang vei til Oslo og det sentrale Østlandet vil bidra til at Trysil kommune fremdeles er en attraktiv arbeidsgiver.

For å gi et bilde av nåsituasjonen i Trysil kommune presenterer rådmannen antall søkere til fire av de sist utlyste stillingene en status over søkermasse på fire av de sist utlyste stillingene:

1. Arkivar: 27 søkere med ulik utdanning fra fjernt og nært.
2. Personalkonsulent: 14 søkere med ulik utdanning fra fjernt og nært.
3. Jurist: 1 søker – nyutdannet med riktig utdanning.
4. Fagarbeider sykehjemmet: 34 søkere. 10 fra Trysil, 10 fra det sentrale Østlandet, 14 fra andre deler av landet – eller fra utlandet.

Dette viser at vi kan få utfordringer, der vi har behov for helt spesielle stillinger til et lite fagmiljø (en jurist), men at vi for øvrig ser ut til å være en attraktiv arbeidsplass. Vi har tidvis slitt litt med å rekruttere sykepleiere, men det ser bedre ut i skrivende stund. BDO skriver at små kommuner vil ha utfordringer med å rekruttere kapasitet nok til å løse eldrebølgen. Det er rådmannen syn at økonomi vil være en vel så stor utfordring for å takle eldrebølgen. Er det økonomi til å opprettholde tjenestetilbudet vil søkere komme flyttende til ledige stillinger fra inn- og utland, dersom vi ikke har nok Tryslinger til å fylle dem.

I innbyggerundersøkelsen, som det blir presentert noen smakebiter fra senere i saken, er det ett punkt som våre innbyggere tror vil bli bedre om vi slår oss sammen med andre kommuner, og det er kompetanse i kommunale fagmiljøer. 43 % av de spurte mente at dette ville bli bedre ved en kommunesammenslåing.

Kommunalt eierskap

Trysil kommune er eier eller deleier i en rekke selskaper med store verdier. Her kan nevnes Trysil Kommuneskoger KF, Trysilfjell Utmarkslag SA, Trysil Industrihus AS, Trysil Kommune Holding AS, TEPAS Personal AS og Eidsiva Energi AS. Historiene som ligger bak at Trysil kommune står som eier er interessante, og flere av selskapene blir av oss tryslinger betraktet som «arvesølvet». Verdiene som ligger i vårt eierskap selskapene er store og de bidrar årlig med solide beløp til den kommunale «kasse» (14,8 mill i 2015). Selv om det innimellom har blitt stilt spørsmål om det er fornuftig og riktig at kommunen står som eier, har kommunen foreløpig valgt å forbli eier, samt etter hvert innta en litt mer aktiv eierrolle gjennom eierskapsmeldingen som ble vedtatt i kommunestyret 29.4.2014.

Dersom Trysil kommune skulle bli en del av en større kommune, vil det nok være en følelsesmessig sak for mange tryslinger dersom «arvesølvet», som er skapt gjennom generasjoner, forsvinner inn i den «store sluken» i forbindelse med at vi blir en del av en større enhet. Inn i en slik setting, burde det nok fra Trysil sin side som et mulig forhandlingskrav vært spilt inn en forutsetning at det blir etablert et kommunedelsutvalg (kommunelovens § 12) som fikk disponere midler, enten som utbytte eller ved salg, til øremerkede tiltak i Trysil.

Interkommunalt tjenestesamarbeid

Trysil kommune er medlem i en rekke interkommunale selskaper. Noen er organisert med en vertskommune, noen er IKS-er mens det for andre er samarbeidsavtaler som gjelder.

Trysil er i hovedsak med i samarbeid innenfor tradisjonelle områder. Hensikten med deltakelse i interkommunalt tjenestesamarbeid er å oppnå effektiv tjenesteproduksjon, samt å samarbeide der vi alene er for små eller har utfordringer med å skaffe riktig kompetanse. Interkommunalt tjenestesamarbeid er vanlig på kryss og tvers i hele Norge og det er ikke bare mindre kommuner som samarbeider. En del av de interkommunale selskapene dekker både større byer og større geografiske områder litt avhengig av oppgaver som skal løses.

Trysil sitt samarbeid gjennom SITE-regionen.

Siden Trysil kommune ligger med en lang grense mot Sverige og næringsgrunnlaget er likt med våre nabokommuner over grensa i øst. Med bakgrunn i stor fokus og felles satsing på reiselivssatsing, har de fire kommunene: Salen-Malung – Elvdalen – Trysil og Engerdal sammen etablert organisasjonen SITE. Samarbeidet, som involverer både kommunene, reiselivsbedrifter og destinasjonsselskapene i SITE-regionen, er formalisert og

strukturert for et langsiktig utviklingsarbeid. SITE har følgende målilde: *I 2018 jobber Scandinavien Mountains aktører sammen som en internasjonal og holdbar destinasjon med en attraktiv besøksnæring.*

Trysil er Norges klart største vinterdestinasjon. I 2015 var det rundt 700.000 kommersielle gjestedøgn, men ambisjonene er å øke dette til rundt 1.000.000 i 2020. Det ble i 2015 solgt heiskort for 200 mill kroner, mat og drikke for 143 mil kroner og skiskolen hadde over 20 000 elever. Det jobbes for tiden hardt for å øke sommerandelen til 20 % av totalen, samt å «pakketere» reiselivsprodukter i SITE-regionen, slik at området er klart for å kunne møte et nytt internasjonalt marked når den nye flyplassen ved Rørbekknes åpnes høsten 2018. Rådmannen mener videre det er viktig å nevne at Trysil, som kommune ofte blir vurdert i forhold til at kommunen har 6522 fastboende innbyggere. Destinasjon Trysil mener å ha dokumentasjon for at det er rundt 700 arbeidsplasser knyttet til reiselivsrelatert virksomhet, mens det er rundt 1550 arbeidsplasser som må til fra uke 51 til uke 17 for at Trysil skal være i stand til å takle en befolkning som store deler av tiden er rundt 30.000. Dette klarer Trysilsamfunnet på en god måte, ikke bare i et reiselivsperspektiv, men også i forhold til lege- og helsetjeneste samt teknisk infrastruktur.

Avstander fra Trysil til Engerdal og fra Trysil til Elverum

Kommuneproposisjonen 2015, Prop.95 S (2013-2014) mai 2014, redegjør for regjeringen sin framdrift med kommunereformen. Geografisk avstand omtales særskilt på side 48 og 49 i dokumentet. *«Ekspertutvalgets anbefaling om en kommunestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere i alle landets kommuner, vil noen steder i landet bety at reiseavstanden til det nye kommunesenteret vil bli stor. Ekspertutvalget peker på at geografisk avstand kan gi utfordringer for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Når det gjelder tjenester, legger utvalget til grunn at mange av de kommunale tjenestene uansett må leveres der folk bor. Kommunereformen må ta hensyn til Norges mangfoldige geografi. Regjeringen mener derfor at det ikke kan stilles et absolutt krav til innbyggertall. Christiansen-utvalget anbefalte i 1992 en veiledende norm for akseptabel tilgjengelighet på 60 minutter til kommunesenteret. Departementet mener det kan være utfordrende å sette landsdekkende standard for akseptabel reiseavstand, da topografiske og klimatiske forhold i noen tilfeller kan være vel så utfordrende for tilgjengelighet. Derfor er spørsmålet om avstand en utfordring som best løses lokalt, og departementet mener at spørsmålet om avstand må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Ekspertutvalget har synliggjort at innbyggernes behov for å besøke kommunesenteret har blitt mindre, blant annet på grunn av teknologibaserte tjenester. Det er et mål for kommunereformen at alle innbyggerne skal ha gode og likeverdige tjenester, uavhengig av hvor man bor. For mange kommuner betyr det at de må ha større fagmiljøer for å ivareta dette målet. Kommuner der avstandsulempene kan bli svært store ved sammenslåing, må vurdere dette spesielt. De må i sine vurderinger veie fordelene ved en bedre og mer robust oppgaveløsning opp mot de demokratiske ulempene svakere representativitet eller mer omfattende interkommunalt samarbeid kan gi.*

Hva som er akseptabel avstand til kommunesenter må sees i lys av det som står i kommuneproposisjonen. De faktiske forhold for Trysil sitt vedkommende er at det er 7 mil fra kommunehusene i Trysil og i Elverum, det er 54 km mellom kommunehusene i Trysil og i Engerdal. I tillegg må de for begge alternativ også medregnes at det er 48 km fra Innbygda til Linnes. I Engerdal bor videre en stor del av befolkningen nord for Enger der kommunehuset ligger.

Tilbakemeldinger i Nabopraten

Trysil kommune har gjennomført nabopratt med Engerdal og med Elverum. I begge møter stilte kommunene med ordfører og rådmann. Det var to lange og gode samtaler, slik det skal være mellom gode naboer. Samtalene ble gjennomført i henhold til en på forhånd utarbeidet punktliste. Rådmannen velger kun å ta en kort oppsummering fra samtalene.

Engerdal har i dag litt under 1300 innbyggere. SSB's middels prognoser fram mot 2040 antyder at innbyggertallet da vil synke til rundt 900 innbyggere. Engerdal er ærlige på at kommunen er helt avhengig av ulike interkommunale samarbeid for å klare seg og innrømmer at kommunen har og vil få utfordringer med å skaffe riktig kompetanse til alene å kunne gi god tjenesteyting inn i fremtiden. Kommunen ble etablert i 1911, da den ble slått sammen av deler fra Tolga, Os, Røros, Rendalen og Trysil, og har et sterkt ønske om å bestå som egen kommune fremover.

Elverum er en kommune i vekst og har i dag en størrelse som tilsier at den klarer seg godt alene inn i fremtiden. Kommunen har slitt litt økonomisk, men med bedre økonomistyring tilsier den positive utviklingen Elverum er inne i, at det ligger til rette for en bedre tider i Elverum. Elverum har sonert i forhold til Løten og Åmot i forhold

til eventuelt «tettere samarbeid», men ingen av de to kommunene har vist interesse. Døren er fremdeles på gløtt for Våler. I forhold til en kommunesammenslåing med Trysil, synes ikke Elverum at dette er et interessant alternativ, med begrunnelse i avstander.

Elementer fra høringsuttalelser

Det er ikke lagt opp til noen offisiell høringsrunde fra Trysil kommune side når det gjelder kommunereformen.

Det er likevel kommet en høringsuttalelse fra Fagforbundet i Sør-Østerdal datert 6.4.2016. Oppsummeringen i uttalelsen er slik: *Fagforbundet i Sør-Østerdal ser ikke at vi i vår region er tjent med en påtvunget kommunereform med det faktagrunnlaget som foreligger i dag.*

Engasjement i grendemøter

Det har i runde to, nå i slutten av april, vært avholdt 5 grendemøter, et møte med ungdomsrådet, samt holdt en presentasjon for eldrerådets medlemmer. I grendemøtene var det i snitt mellom 20-25 deltakere.

Ordfører og rådmann redegjorde for bakgrunn og prosess rundt kommunestruktursaken. Det hadde selvsagt vært ønskelig at flere stilte opp og engasjerte seg i saken, men de som stilte opp var interesserte og engasjerte.

Identitet

Vaboutvalget sier følgende om lokal identitet:

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

Rådmannen presenterte tidligere i saken en oppstilling vedørende arbeidsmarkedsintegrasjon. I den oversikten ser vi at Trysil er det mest isolerte arbeidsmarked i Hedmark og et av de mest isolerte i Norge. Knut Vareide ved Telemarksforskning, mer enn antyder, at en kommune med så liten arbeidsmarkedsintegrasjon trolig har en sterk egenidentitet.

Alternativ 1: Engerdal – Trysil

I kommunestyrets vedtak fra 28.4.2015 ble alternativet med Engerdal og Trysil trukket fram som et alternativ som skulle utredes. I sitt utredningsarbeid har BDO sett på dette alternativet. Tabellen nedenfor viser de vurderinger og betraktninger BDO gjør seg i forhold til om Engerdal og Trysil slår seg sammen.

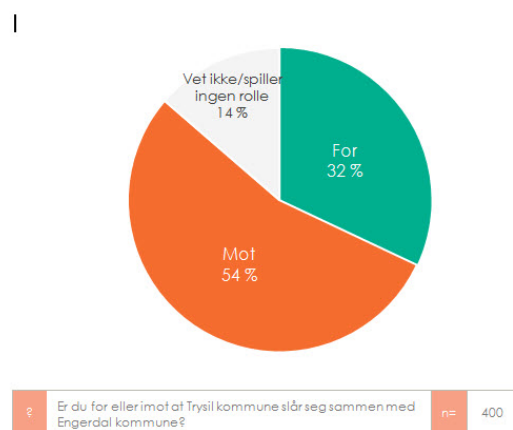
	Kriterier	Alternativ 1: Trysil og Engerdal
Tjeneste-	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha god kapasitet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt ha utfordringer knyttet til den framtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil kunne etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder.

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

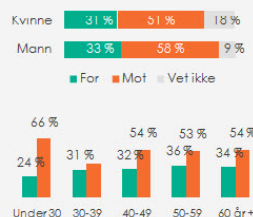
Rapporten fra BDO peker på at de to kommunene muligens kan ha en gevinst med å slå seg sammen ved at noen fagmiljø vil bli større. Ellers står det at Engerdal og Trysil forblir en utkantkommune med relativt få innbyggere. De Tryslinger som har blitt intervjuet i innbyggerundersøkelsen tror også at kompetansen i kommunale fagmiljøer kan bli bedre om kommuner slår seg sammen til større enheter.

I nabopraten med Engerdal kommune var kommunens representanter rimelig klare på at Engerdal har et sterkt ønske om å bestå som egen kommune. I respekt for dette synet går ikke rådmannen noe dypere inn i en analyse av en sammenslåing av de to kommunene. Om alternativet Engerdal/Trysil senere i prosessen, enten ved at Engerdal kommune selv ber om nye samtaler om dette tema, eller at videre saksbehandling hos fylkesmann eller i Stortinget resulterer i at de to kommunene blir anmodet om å se på dette på nytt, er det rådmannens syn at Trysil selvsagt blir med på et grundigere utredningsarbeid. Den nylig gjennomførte innbyggerundersøkelsen har mellom annen stilt spørsmålet om hva Trysil kommunes innbyggere synes om en sammenslåing med Engerdal. Trysil innbyggere ønsker i hovedsak at vi skal bestå som egen kommune, men det er alternativet Engerdal / Trysil som våre innbyggere er mest positive til. Hele 32 % av de spurte er positive til en slik kommunesammenslåing mellom Engerdal og Trysil slik oppstillingen nedenfor viser.

**32 % er for og 54 % er mot en sammenslåing med Engerdal.
14 % sier vet ikke eller spiller ingen rolle.**



Flertallet av både kvinner og menn er mot sammenslåing med Engerdal. Det er også overvekt moti alle aldersgrupper.



I Engerdal peker annenhver innbygger på Trysil, dersom sammenslåing blir aktuelt. I Engerdal er 8 av 10 mot sammenslåing.

Kilde: Innbyggerundersøkelse Engerdal mai 2016

Alternativ 2: Engerdal – Trysil – Elverum

I kommunestyrets møte den 28.4.2015 ble det besluttet at alternativet Engerdal, Trysil og Elverum også skulle utredes. Trysil kommune bad regionrådet om at BDO skulle utrede dette alternativet, men regionrådet gjorde et negativt vedtak i så måte. Rådmannen viser i tabellen nedenfor det alternativet som ligger nærmest opp til alternativet Engerdal, Trysil og Elverum. Det er alternativet der hele Sør-Østerdal regionen, samt Rendalen, blir vurdert som egen kommune.

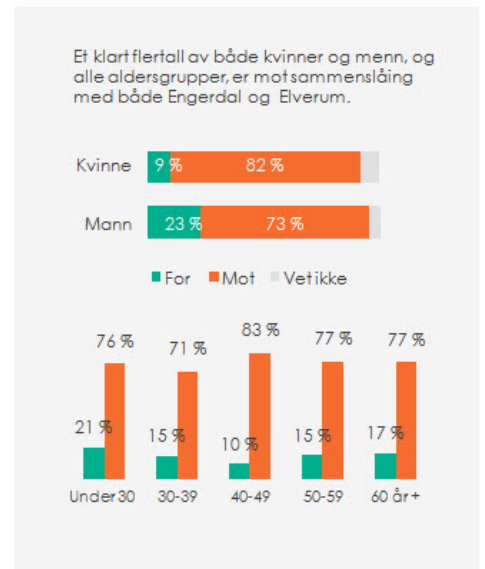
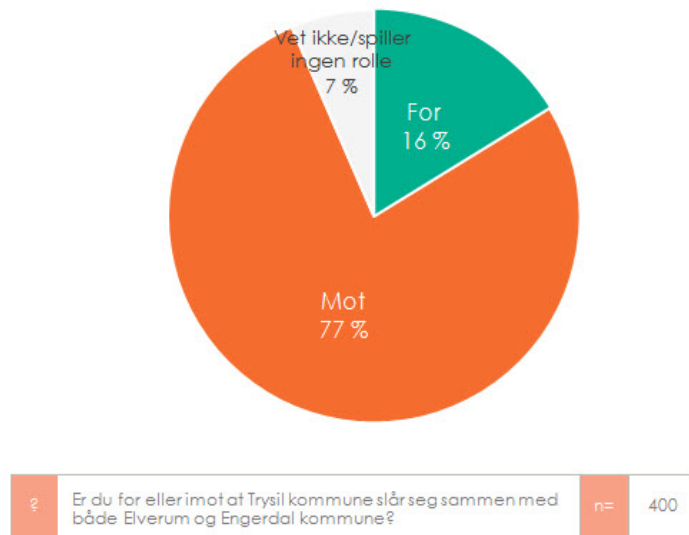
	Kriterier	Alternativ 4. Stor-Elvdal Åmot Trysil Engerdal med: Elverum og Rendalen
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt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

Rapporten fra BDO viser en del fordeler ved løsningen der de andre nabokommunene i regionen slår seg sammen med Elverum. Rådmannen vil tro at de samme fordeler ville blitt pekt på dersom alternativet Engerdal, Trysil og Elverum hadde blitt utredet. En stor ulempe vil som nevnt ovenfor være avstander.

I nabopraten med Engerdal kommune var kommunens representanter rimelig klare på at Engerdal har et sterkt ønske om å bestå som egen kommune og Elverum kommune var klare på at de ikke ser på et alternativ sammen

med Trysil som så veldig aktuelt og realistisk på nåværende tidspunkt. I respekt for våre nabokommuners syn går ikke rådmannen noe dypere inn i en analyse av en sammenslåing av de tre kommunene. Inn i en usikker framtid, og med de kriterier Vaboutvalget har vektlagt, er det rådmannen syn at en sammenslåing med Elverum er det alternativet som på sikt kan gi innbyggerne i Trysil en størst trygghet for at noen av kriteriene blir best ivaretatt. Innbyggerundersøkelsen, vist nedenunder, viser imidlertid at våre innbyggere er skeptiske til en slik løsning. Kun 16 % av de spurte er positive til at Trysil kommune slår seg sammen med Engerdal og Elverum.

3 av 4 er mot en sammenslåing med både Engerdal og Elverum



Likeverdige tjenester:

Det første punktet fylkesmannen ber kommunene drøfte og begrunne er spørsmålet om kommunen klarer å gi gode og likeverdige tjenester til våre innbyggere inn i fremtiden.

Før rådmannen kommenterer dette, vi han nevne at velferdsstaten er tuftet på at kommunene skal være i stand til å kunne gi sine innbyggere likeverdige tjenester og det bakenforliggende formålet med inntektssystemet er å gjøre kommunene i stand til å takle dette.

I kommunestyre saken 28.4.2015 hadde rådmannen følgende vurdering i forhold til nivå på tjenestetilbud:

Rådmannen vil på bakgrunn av sak til formannskapet den 14.10.2014 sak 14/51 oppsummere med at Trysil kommune klarer å levere et tilstrekkelig forsvarlig tjenestetilbud. Innenfor enkelte fagavdelinger har vi kapasitetsproblemer ved sykdom og vakanser. Det er i ovennevnte sak vist til helsestasjon, barnevern, psykisk helse, arkiv, PPT, plan- og byggesak. Det savnes juridisk kompetanse, stilling som jurist, i plan- og byggesaksavdelingen og i tildelerenheten i Helse- og omsorgssektoren. Trysil kommune, som flere distriktkommuner, sliter med nedgang i folketallet. Dette gir mindre økonomiske overføringer fra staten til kommunen. Et resultat av dette er at ressurser/stillinger til å redusere sårbarheten i ovennevnte avdelinger og nye tiltak/stillinger stadig kommer i konkurranse/konflikt med å opprettholde tjenestetilbudet innenfor barnehage, skole og pleie- og omsorgstjenesten.

I etterkant av den saksutredningen har Trysil kommune fått til litt mer robuste løsninger når det gjelder arkiv og byggesak, samtidig som vi har fått tilsatt jurist i plan- og byggesaksavdelingen. For øvrig vil nåværende rådmann slutte seg til vurderingene fra våren 2015.

Går vi inn i de tallene som BDO presenterer, og andre kostratall som er tilgjengelige, så kan disse tolkes dithen at Trysil kommune i hovedsak er i nærheten av landsgjennomsnittet i bruk av midler til ulike tjenesteområder. Hjemmetjenester er et unntak her, men i tallene ligger det et stort bistandsbehov, der nettotall etter at kommunen har mottatt ulike former for tilskudd, er på samme nivå som de andre kommunene i regionen. Hvorvidt Trysils innbyggere synes nivået og kvalitet på tjenestene er gode har vi

ikke p.t. noen god dokumentasjon på. Vi vurderer å gjennomføre en innbyggerundersøkelse i forbindelse med revidering av kommuneplanens samfunnsdel. Vi har ikke, gjennom ulike tilsyn Trysil kommune har gjennomført, fått antydninger at vi på et generelt grunnlag har utfordringer med å gi et likeverdig tjenestetilbud.

Med bakgrunn i ovenstående vurderer rådmannen nåsituasjon som tilfredsstillende.

Hva tilsier at Trysil inn i et fremtidig perspektiv skal klare å opprettholde et tilfredsstillende tjenestetilbud, og på den andre siden hva tilsier at kommunen ikke vil klare dette?

Vaboutvalget pekte på noen kriterier som angir om kommunene på en god måte vil klare å ivareta sine oppgaver. De mest relevante av kriteriene i forhold til å vurdere tjenestetilbud er følgende: Vil kommunen ha tilstrekkelig kapasitet? Vil kommunen ha relevant kompetanse? Klarer kommunen å ivareta en effektiv tjenesteproduksjon? Og vil kommunen klare å gi en større valgfrihet og bredde innenfor tjenestetilbudet?

Det er vanskelig å spå – især om fremtiden er et sitat som ofte, (men uriktig) tillegges R.Storm Pettersen.

De to mest sentrale punktene inn i fremtiden er etter rådmannens syn økonomi og evne til rekruttering.

Økonomi blir behørig omtalt i neste punkt og vil etter rådmannens syn henge tett sammen med befolkningsutviklingen. Klarer vi å opprettholde folketallet vil forutsetningen for en grei økonomi være tilstede, med en større nedgang i folketall vil Trysil kommunes overføringer fra staten gå ned og vi må i gang med effektiviseringer og trolig redusere kapasitet og kvalitet på noen av våre tjenestetilbud. Men, fremtiden kan også bringe nye muligheter. For eksempel innenfor område velferdsteknologi ser rådmannen et potensiale for å kunne gi gode og tilfredsstillende tjenester innen omsorgsområdet på en mer effektiv måte. Signaler blant enkelte eldre kan videre tyde på at flere kan tenke seg å flytte nærmere sentrum for å få mulighet til mer sosialt samkvem med andre. Dette er nye tanker og kanskje en ny trend, i tråd med teori i folkehelseplanen. Stemmer dette kan vi kanskje etter hvert få en eldreomsorg og et tjenestetilbud som er enklere og billigere å drifte.

I forhold til rekruttering er det rådmannens syn at her også er det økonomi som vil være den begrensede faktor. Om Trysil kommune har økonomi til å tilsette i stillinger, har det vist seg at det har gått forholdsvis greit med å rekruttere. Med stadige forbedringer på veiene mellom Oslo, Hamar, Elverum og Trysil blir Trysils avstand vår til omverden mindre. Trysil synes heldigvis også å ha en attraktivitet og noen alternative kvaliteter, i forhold til byene, som enkelte arbeidssøkere etterspør.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling:

Det andre punktet fylkesmannen ber kommunene drøfte og begrunne er spørsmålet om kommunen klarer å sørge for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling.

Vaboutvalget sier følgende:

*Kommunens rolle som **samfunnsutvikler** handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Kommunen skal gjennom planer og tiltak skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne (delrapport 1 s 19 og 20).*

Utvalget har også definert følgende kriterie som funksjonelle samfunnsutviklingsområder:

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

I forhold til de kriterier Vaboutvalget definerer, er ikke problematikken knyttet til bynære områder relevant for Trysil. Her er det, i likhet med tjenestetilbud, kapasitet og kompetanse som må vurderes.

Det som er litt spesielt for Trysil kommune, er at kommunen ikke bare skal «holde på med» samfunnsutvikling for sine 6522 innbyggere, men må hensyn ta at Trysil er Norges største vinterdestinasjon, med over 6400 hytter, flere store hoteller, og tidvis i lengre perioder over 30.000 innbyggere.

Trysil kommune har etter rådmannens syn klart dette noenlunde bra til nå. Når rådmannen bruker begrepet noenlunde, er det i erkjennelse av at trykket på planarbeid og byggesaksbehandling, både rundt årtusenskiftet og de siste årene inn mot finanskrisen i 2009 var enormt. Spesielt i disse to periodene har vi hatt utbyggere og utbygginger som har utfordret oss både kapasitetsmessig og kompetansemessig. Trysil kommune har i skrivende stund god kapasitet og kompetanse innen byggesaksbehandling, vi har fått på plass en jurist i avdelingen, mens vi fortiden annonserer etter to arealplanleggere. Vi har ingen ren samfunnsplanlegger, men innenfor området plan-, teknisk- og næring har vi god plankompetanse. Trysil kommune har videre gjennom mange år hatt stort fokus på næringsutvikling. Fast bemanning på næringsavdelingen har de siste årene vært 1,5 årsverk. I øyeblikket er det 2,3 årsverk i avdelingen. Denne klare prioriteringen fra Trysil kommune sin side er gjort i erkjennelse av at en kommune med beliggenhet og størrelse som Trysil må prioritere næringsarbeid og tilrettelegging for utvikling av lokalsamfunnet.

Kommunen er klar over at det også inn i fremtiden er viktig å prioritere denne type kompetanse dersom vi skal klare å takle de utbygginger som er skissert innenfor reiselivet, samt at vi skal ha kapasitet og kompetanse til å jobbe med næringsutvikling og befolkningsproblematikk.

Bærekraftig og økonomisk robust kommune:

Det tredje punktet fylkesmannen ber kommunene drøfte og begrunne er spørsmålet om kommunen klarer å forbli en bærekraftig og økonomisk robust kommune inn i fremtiden.

Vaboutvalget sier følgende om økonomisk soliditet:

En viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne.

Fylkesmannen ga under sin presentasjon for kommunestyret den 17.2.2016 Trysil kommune grønt lys i forhold til beskrivelse av Trysil kommunes økonomiske situasjon. Det har nå vært positivt driftsresultat de siste fem årene takket være stram økonomistyring.

Rådmannen skriver følgende i årsberetningen for 2015:

Rådmannen vil trekke frem følgende ved den økonomiske situasjonen i kommunen:

- Kommunens driftsregnskap for 2015 ble gjort opp med et **netto driftsresultat** på 11,5 mill kr. **Det regnskapsmessige mer-/mindre forbruk ble 11,9 mill kr og disponeres av kommunestyret.** I resultatet ligger det en inntektsføring av 5 mill kr av premiefond, men også en avsetning på 10,3 mill kr jfr KS-vedtak 15/72 (tertialrapport nr 2-2015).
- Det er mange forhold/faktorer som spiller inn på kommunens drift. Det å treffe med budsjettet slik at det blir i samsvar med regnskapet ved årets slutt er krevende. Sett i forhold til usikre forhold og avsetninger av midler til fremtidige investeringer er resultatet for 2015 tilfredsstillende.
- I 2015 hadde kommunen **40,1 mill kr i inntekter som kommer i tillegg til de overføringer som Staten gir kommunen.** Det er eiendomsskatt (24,7), utbytte og renteinntekter fra Eidsiva (3,7), overføringer fra Trysil kommuneskoger (10) og konsesjonskraftsinntekter (1,7).
- **Arbeidskapitalen** ble styrket med 2,8 mill kr i løpet av 2015, og var ved utgangen av året på 131,2 mill kr. Arbeidskapitalen er ikke svak, men i denne ligger det 59 mill kr akkumulert premieavvik (positive og negative premieavvik) og 14,3 mill kr i fiskefondsmidler kommunen har i sammen med Engerdal kommune som ikke er reelle omløpsmidler. Korrigert arbeidskapital i forhold til akkumulert premieavvik, bundne fondsmidler og ubrukte lånemidler var bare 2,1 mill kr pr 31.12.2015.
- Kommunens **likviditet** har vært anstrengt. Årsaken til er først og fremst ordningen med premieavvik og refusjonsordninger med etterskuddsbetaling. Ved utgangen av 2015 hadde kommunen 68,6 mill kr i bokførte positive premieavvik (omløpsmidler), midler som har finansiert tidligere års drift og som kommunen må betale tilbake til seg selv og de neste 7 - 15 årene.
- Kommunens **langsiktige gjeld** økte med 12,9 mill kr til 587,6 mill kr i 2015. Den langsiktige gjelden utgjør 94,7 % av driftsinntektene. Norm fra fylkesmannen er maks. 50 %. Den samlede lånegjelden er høy. 63,9 % av

gjelden, 375,2 mill kr, er knyttet til formidlings lån, investeringer med kompensasjonsordninger fra Husbanken (skoler, omsorgsboliger og sykehjem) og innen vann og avløp. Netto lånegjeld (korrigert for utlån) er 82,0 % av brutto driftsinntekter.

Rådmannen mener at oppsummeringen viser at Trysil kommune i dag har en stram økonomi, men også at kommunen har klart å ende opp med et positivt netto driftsresultat takket være streng økonomistyring.

Inn i en sak om kommunestruktur og økonomi er det den senere tid spilt inn flere momenter. Som en gulrot er det lagt opp til at kommuner som slår seg sammen både får engangsstøtte, i størrelsesorden 30 millioner kroner og reformstøtte på 5 millioner kroner. I tillegg, som ris bak speilet, har det i forslag til nytt inntektssystem vært lagt opp til at kommuner som avstands- og strukturmessig er uhensiktsmessig organisert vil bli «straffet». Foreløpig har det siste, for Trysil sin del, blitt noe mindre som en konsekvens av et kompromiss på stortinget. Rådmannen synes også det er vanskelig i denne sammenhengen å forholde seg til at arbeidsgiveravgiften en gang i fremtiden kan få en økning, dersom Trysil blir en del av Elverum. Hvilke oppgaver som kommunen blir ansvarlig for i fremtiden er også et forhold som er noe uklart, ikke minst hvordan endringer her vil påvirke inntektssystemet og kommunenes økonomi.

Det som virkelig bekymrer rådmannen, og som til de grader er vesentlig i forhold til kommunens økonomiske situasjon framover, er folketallsutviklinga i Trysil. I 1980 hadde Trysil 7567 innbyggere. Ved årtusen skiftet var tallet sunket til 7069, mens det etter første kvartal 2016 er nede i 6522 innbyggere. Forsetter nedgangen slik vil dette medføre kraftig reduserte overføringer fra Staten. For det første fordi overføringer følger antall innbyggere og er litt forskjellig for ulike aldersgrupper, men også fordi vår andel innbyggere daler når Norges totale innbyggertall øker.

I årsberetningen for 2015 skriver rådmannen følgende:

Nedgang i andel av landets innbyggere de siste årene har medført reduserte overføringer fra Staten. Dette stiller krav til økt effektivitet og rasjonell drift for å få ned kommunens løpende driftsutgifter. Det er viktig framover at aktiviteten planlegges i forhold til de økonomiske rammer kommunen har å forholde seg til. Kommunens aktivitet må tilpasses de økonomiske rammebetingelsene som vedtas av Storting. Inntektene er mer dynamiske og svinger i takt med innbyggertallet, mens utgiftene til kommunen er mer statiske, dvs de henger nøye sammen med tjenesteproduksjon og organisering av denne.

Det må iverksettes effektiviseringstiltak/aktivitetsreduksjon innenfor flere områder. Dette vil være utfordrende, ikke nødvendigvis i forhold til det lovpålagte, men måten tjenester er organisert på som må endres for å kunne bli mer effektive. Effektiviseringstiltak er ikke nok, det må trolig også gjennomføres en reel aktivitetsreduksjon. Dette kan oppfattes som svært uheldig når en ser på behov og forventninger innenfor skole og oppvekst, kultur, pleie og omsorg, plan/bygg/oppmåling, næring, boliger/tomter etc.

Inn i et slikt bilde, med kraftig synkende innbyggertall, er det selvsagt et interessant scenario å slå seg sammen med en nabokommune som har en motsatt utvikling.

Mesteparten av kommunens inntekter kommer fra skatteinntekter, overføringer fra Staten og kommunale avgifter. I tillegg hadde Trysil kommune i 2015 følgende inntekter fra: eiendomsskatt (24,7), utbytte og renteinntekter fra Eidsiva (3,7), overføringer fra Trysil kommuneskoger KF (10,0) og konsesjonskraftsinntekter (1,7). Totalt kom det inn 40,1 millioner kroner. Rådmannen vil påpeke at takstgrunnlaget for eiendomsskatt er gammelt og ved en omtaksering er det et potensiale for at disse inntektene kan økes betraktelig.

Ut fra disse tallene er det lett å se at Trysil kommune er avhengig av inntekter utover statlige overføringer, skatteinntekter og kommunale avgifter for å kunne gi et tilbud på dagens nivå. Inn i et framtidig perspektiv gir det en trygghet å vite at kommunen eier store verdier i Trysil Kommuneskoger KF, Trysilfjell Utmarkslag SA, Trysil Fjernvarme AS, Eidsiva Energi AS, Trysil Industrihus AS, TEPAS Personal AS og Trysil Kommune Holding AS. Hva som er hentet i «utbytte» er nevnt ovenfor, men selskapene har også en markedsverdi dersom kommunen velger, eller ser seg nødt til, å realisere selskapenes verdier ved et salg.

I tillegg til de årlige utbytter som er hentet ut av selskapene, vil det i løpet av de kommende år komme ekstra utbytte fra Trysilfjell Utmarkslag i forbindelse med salg av hyttetomter som ligger på kommuneskogens grunn, samtidig som en mulig utbygging av Austri Raskiftet Vindkraftverk vil tilføre Trysil kommune et årlig beløp på 6.6 mill kroner dersom anlegget produserer 100 MW. En avgjørelse om utbygging vil skje i løpet av sommeren.

Rådmannen oppsummerer punktet med økonomi med at han er svært bekymret for Trysil kommune sin økonomi dersom folketallet fortsetter å synke med samme hastighet som det har gjort siden rundt 1980. Skjer dette, må det kraftig omstilling og effektivisering til for at kommunen skal klare å opprettholde et noenlunde tilfredsstillende nivå på de kommunale tjenestene. Trysil kommune har på den andre siden noen selskaper der kommunen er eier eller deleier. Kommunen henter årlig ut utbytte fra disse selskapene og det er ikke noe som tyder på at totalsummen her blir mindre i årene som kommer. Det er om nødvendig, selvsagt mulig å realisere verdier i flere av selskapene.

Opprettholde lokaldemokrati

Det fjerde punktet fylkesmannen ber kommunene drøfte og begrunne er spørsmålet om kommunen klarer å opprettholde et godt lokaldemokrati.

Rådmannen velger å hente følgende sitat fra BDO sin rapport som en innledning til dette punktet:

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

BDO sin rapport inneholder et interessant kapittel om lokaldemokrati og det henvises til en rekke forskningsartikler når påstander blir kommentert. Selskapet tar for seg både plusser og minuser med demokrati i store kommuner, eller ved kommunesammenslåinger, samtidig som det også på en balansert måte trekkes fram fordeler og utfordringer lokaldemokratiet har i mindre kommuner.

På neste side har rådmannen trukket ut de plussene og minusene som BDO har beskrevet og satt dem inn i en liten og forenklet tabell.

Store kommuner			Små kommuner		
Plusser:		Minusser:	Plusser:		Minusser:
Medvirkningsordninger	Avstander		Valgdeltakelse		Rekrutteringsproblem
Flere politiske partier	Forståelse		Større innflytelse		Lite handlingsrom
Mer frikjøp	Tillit		Prioriteringseffekt		Habilitet
			Nærhet		Adm. Kompetanse

De fleste punktene her er selvforklarende og rådmannen henviser til den vedlagte BDO rapporten fra side 41-46 for dem som vil lese mer.

I tillegg til de ovennevnte punkter der det også noen andre punkter det er naturlig å komme inn på i forhold til lokaldemokrati. Et av dem er **interkommunalt samarbeid**. Vaboutvalget er forholdsvis kritiske til interkommunale selskaper og karakteriser den utviklingen vi har hatt med stadig flere samarbeidsløsninger som en potensiell demokratisk utfordring og da spesielt for de folkevalgte. Utvalget sier eksempelvis at: *kommunene bør ha en mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.*

Både BDO og Vaboutvalget peker på **kommunedelsutvalg** som et alternativ for å være med og dempe negative sider ved kommunesammenslåing. Kommunedelsutvalg er definert i kommunelovens § 12. Rådmannen velger å sakse fra et kapittel fra BDO sin rapport for å illustrere hvilken funksjon et slikt utvalg kan ha:

Ett slikt tiltak for å sikre fortsatt høy lokal deltagelse og innflytelse, er en kommunedelsutvalgsmodell. En slik modell er allerede forankret i kommuneloven. Fordelen med en slik modell er også at den gjør det mulig for flere

innbyggere å involvere seg i politikk. Modellen motvirker også i noen grad den økte avstanden mellom folkevalgte og velgere. Vaboutvalget peker på at et slikt lokalutvalg kan ha ulike roller, fra å være høringsinstans til å få delegert myndighet til å løse konkrete oppgaver. Slike utvalg kan ha et stort antall oppgaver og slik sikre lokal innflytelse på viktige områder, forutsatt at de får tilført tilstrekkelige ressurser. For eksempel i Bodø har slike utvalg 5-9 medlemmer, og alle personer over 18 år, med bostedsadresse i lokalområdet, er valgbar.

Brandtzæg (2009) viser til at kommunedelsutvalg kan bidra til at politikerne i kommunestyret i større grad kunne fungere som tillitsvalgte for hele kommunen snarere enn representanter for sine respektive bygder eller grender. Utvalgene kan dermed indirekte bidra til å redusere spenningene mellom de tidligere kommunene på det politiske planet. Lokalutvalg kan slik spille en viktig rolle for å skape en ny kommune, i tillegg til at de reduserer de demokratiske utfordringene som følger av en kommunesammenslåing.

Videre peker både Vaboutvalget, BDO rapporten og kommunestyresaken den 28.4.2015 på at det kanskje er på det administrative nivået utfordringen blir størst i forhold til å tilrettelegge for et godt lokaldemokrati. I rådmannens oppsummering i saken står det som følger: *rådmannen er bekymret for hvordan kommunen skal kunne opprettholde tilstrekkelig administrativ kapasitet og kompetanse i sin saksforberedelse til politiske utvalg og det å svare riktig på henvendelser fra innbyggerne. Sakene blir stadig mer komplekse og det kreves spesialkompetanse i saksforberedelsene. Dette gjelder innenfor de fleste sektorer i kommunen.*

Avslutningsvis i kapittelet kan det passe og ta med den definisjonen eks ordfører i Asker, Morten Strand, hadde for godt lokaldemokrati da han var med på formannskapetets planstrategisamling i Fageråsen tidligere i vinter:

Godt lokaldemokrati har vi når:

- *Innbyggerne kjenner seg godt representert.*
- *Folkevalgte setter dagsorden, styrer ressursbruk og er ombud for innbyggerne.*
- *Kommunen leverer det som er lovet.*

Mål: godt fornøyde innbyggere.

Vurdering

Vi har en regjering som har en klar ambisjon om å få til en kommunereform som ender opp med langt færre kommuner enn i dag. Oppdragsbrevet gir signaler om dette. I prosessen er det lagt inn motivasjonsfaktorer og «straffereaksjoner». Dette viser igjen i nytt inntektssystem, samt bidrag til de som slår seg sammen frivillig. Kommuneproposisjonen 2017 - prop123 S, som ble godkjent i statsråd 11.mai 2016 er tydelig på at det må etableres sterke velferdskommuner og at tiden er kommet for omstilling i offentlig og privat sektor. I proposisjonens punkt 5.1.2 står det mellom annet: *Færre og større kommuner vil bidra til å opprettholde og videreutvikle kommunenes muligheter til å gi gode tjenester til innbyggerne og en god samfunnsutvikling.*

Rådmannen har ingen problemer med å se dette sett med «Osloøyne». Han har heller ingen problemer med å se kommuner andre steder i landet som burde slått seg sammen. Likevel mener han at regjeringen forkludrer prosessen med å ta ting i feil rekkefølge. Nå på oppløpssiden i kommunereformprosessen ble det spilt inn at det skal jobbes for å etableres ca 10 regioner. Om dette blir en realitet, hvilke oppgaver skal regionene ha og hvilke oppgaver blir det naturlig å fordele til kommunene? Det ble i Stortingsmelding nr.14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner foreslått en rekke oppgaver overført til kommunene. Disse er ennå ikke avklart, men det blir i Kommune- proposisjonen 2017 antydnet at det kommer en ny stortingsproposisjon nå i løpet av sommeren 2016 vedrørende nye oppgaver til kommunene og at denne skal bli sendt ut på høring. Dette skjer imidlertid etter at kommunene har behandlet kommunestruktursaken.

Det er en sterk sentralisering i dag, det ser vi av statistikk som kommer fra SSB en gang i kvartalet. En ny kommunestruktur, med langt færre kommuner, vil etter rådmannens syn være med på å ytterligere forsterke denne utviklingen.

Når dette er sagt, hva så med Trysil inn i fremtiden, vil vi på egne bein klare å være en robust og god velferdskommune?

I forhold til mulighet til å kunne gi **likeverdige tjenester** tror rådmannen at vi kan klare dette. Men, vi skal ikke ha stor nedgang i folketall før vi må til med store effektivitetsforbedringer, eller kutt, f.eks. innen eldreomsorgen. Dette kan skje inn i en fremtid der vi ser at prosentandelen eldre blir større. Eldreomsorg

ser uansett ut til å bli en nasjonal utfordring. Det kan være at finansieringen eller drifting av eldreomsorg, enten statlig og/eller lokalt, blir nødt til å løses på andre måter enn i dag.

I forhold til en **helhetlig og samordnet samfunnsutvikling** er det dette punktet rådmannen er minst bekymret for i Trysil. Kommunen har prioritert å ha god kompetanse på dette området. Kommer det nye og store utfordringer er dette et tegn på at det er utvikling i kommunen og det er naturlig at kommunen prioriterer fagområdet videre. Foreløpig har kommunen klart å skaffe seg riktig kompetanse. Det kan selvsagt spørsmålstilles om vi klarer dette inn i fremtiden.

Rådmannen er imidlertid bekymret for punktet **bærekraftig og økonomisk robust kommune**. Fortsetter folketallsutviklingen som den har gjort de siste 30 årene, samtidig med at prosentandel eldre øker kraftig, vil vi få en stor utfordring med å effektivisere i takt med utviklingen. Her kan de statlige overføringene minske samtidig som antall pleietrengende i Trysil blir flere. Fokus på, og jobbing med, alle elementene i den nye folkehelseplanen og en gradvis innføring av velferdsteknologi, kan forhåpentlig til en viss grad være avhjelpende. På den andre siden vil kommunens eierskap i en del selskaper bidra med viktige årlige inntekter. Det kan også, i påkomne tilfeller, være mulig å hente ut ekstraordinært utbytte i noen av selskapene, eller at penger kan realiseres ved salg av hele eller deler av selskaper.

Rådmannen ser pr. i dag ingen utfordringer med å opprettholde et godt politisk **lokaldemokrati**. Han ser imidlertid, allerede i dag, utfordringer med å ha en administrasjon som har nok kapasitet og kompetanse til å serve politisk nivå og til å takle stadig mer komplekse oppgaver.

Selv om statsråden er tydelig på at det er regjeringens ønske at kommunestrukturprosessen skal føre til færre, større og mer robuste kommuner er det både fra statsråd og fylkesmann lagt opp til at det skal være en frivillighet i denne «første runden». Det er antydninger til gulerøtter og pisk, men det er likevel sagt at det ikke skal være noen tvang. Etter rådmannens syn betyr dette at vi kan og bør se saken sett fra Trysil sitt ståsted, og hva som best vil tjene de 6522 innbyggere som bor innenfor Trysil kommunes grenser i dag.

Da våre innbyggere (400) ble stilt spørsmålet, var 54 % imot at vi skulle slå Trysil sammen med Engerdal, 32 % var for dette alternativet, mens 14 % ikke viste – eventuelt mente at det ikke spilte noen rolle. 77% var mot en sammenslåing av Engerdal, Trysil og Elverum, mens 16 % var for. 7 % viste ikke – eller mente at det ikke spilte noen rolle. Rådmannen tolker svarene slik at de Trysilene som har svart, og utvalget er såpass stort at det er være representativt, mener at Trysil bør bestå som egen kommune. Det alternativet som blir sett på som det nest beste er alternativet sammen med Engerdal. Rådmannen tenker at dette blir vurdert som det nest beste alternativet, for her vil Trysil få beholde kommuneadministrasjon, samt blir tyngdepunktet i sammenslåingen. I forhold til et alternativ der Engerdal og Trysil slås sammen med Elverum er det naturlig at det er Elverum som får kommuneadministrasjon og blir tyngdepunktet og da er skepsisen større.

Oppsummering og konklusjon

Når rådmannen oppsummerer ender han opp med at Trysil kommune i denne omgang bør bestå som egen kommune. Det er ikke lett å se noen tiår fremover i tid, slik perspektivet i reformen legger opp til, og det vil helt sikkert skje en utvikling som gjør at vi kommer til å vektlegge andre momenter eller vektlegge nåværende momentene på en annen måte senere.

Det er noen momenter som taler for at vi bør slå oss sammen med Elverum til noe større. Vi har en befolkningsutvikling som er negativ. Fortsetter utviklingen som nå vil dette påvirke Trysil kommunes økonomi og handlefrihet, noe som vil gå ut over vår evne til å gi et godt tjenestetilbud. En negativ befolkningsutvikling kan også føre til at vi blir vurdert som en mindre attraktiv kommune å flytte til, noe som igjen kan medføre at vi kan få problemer med å rekruttere til spesielle fagstillinger. Vi har også innenfor noen kommunale områder små fagmiljø, og det er sannsynlig at både kompetanse og kapasitet innenfor deler av forvaltning, stab og drift ville blitt bedre om vi slo oss sammen til en større enhet. Noen av de interkommunale ordningene vi er med i kunne vi muligens gått ut av om vi ble med i en større enhet. Det er nevnt som et alternativ å etablere kommunedelsutvalg som et bidrag til å opprettholde lokaldemokrati og noe lokal styringsrett (Kommunelovens § 12) der det blir kommunesammenslåinger. Det er mulig at kommuneutvalg kan fungere noen steder, men rådmannen er litt skeptisk til en slik løsning, da oppretter man et nytt forvaltningsnivå.

Det er imidlertid flere momenter som taler for at rådmannen går inn for at Trysil skal forbli egen kommune. Rådmannen vil sitere Tolga Venstre som for et par uker siden gikk ut og sa at partiet ønsket en utredning for å se på om ikke Alvdal, Tynset og Tolga burde slå seg sammen. Begrunnelsen for dette forslaget var korte avstander og et felles arbeidsmarked. To viktige årsaker til at rådmannen er skeptisk til en sammenslåing er at det blir for store avstander innenfor de nye kommunegrensene, og det er heller ikke et felles arbeidsmarked, eller en felles identitet.

Tjenestene vil selvsagt i en ny og større kommune bli utført der innbyggerne bor. Det vil være skoler der det er nok unger til dette og det vil være sykehjem eller institusjoner der det bor nok folk. Eldre som har behov for hjemmetjenester vil få dette og kommunale veier vil bli brøytet om vinteren og vedlikeholdt om sommeren. Dette for å vise noen av mange eksempel. Kompetansesarbeidsplassene i rådhuset vil derimot i hovedsak bli flyttet til Elverum, om vi tenker oss eksempelet Engerdal, Trysil og Elverum. Dette vil være et stort tap for det nåværende Trysilsamfunnet, et samfunn som kjemper for hver arbeidsplass og for hver innbygger. Rådmannen tror ikke at en ny storkommune vil ha samme fokus på samfunns- og næringsutvikling innenfor Trysils nåværende grenser. Det spesielle fokuset Trysil må ha på reiselivsutvikling, også gjennom SITE-samarbeidet, vil neppe fungere på samme måten inn i en ny demokratisk og administrativ enhet.

Trysil kommune er eier eller deleier i mange selskaper. De fleste av disse selskapene har lang historie, de bidrar årlig inn i de kommunale budsjetter og regnskaper og de blir sett på som «arvesølvet» vårt. Selv om det muligens, på en finurlig måte, kan etableres et kommunedelsutvalg som kan forvalte deler av disse ressursene, blir dette trolig bare en midlertidig løsning. Rent følelsesmessig vi nok mange Tryslinger føle det litt komplisert dersom «arvesølvet» forsvinner inn i den «store sluken» i forbindelse med en kommunesammenslåing.

Et annet viktig spørsmål for Trysil er hvordan klimaet utvikler seg fremover. Over tid har det blitt mildere og kortere vintre, men det er foreløpig lite som tyder på at snøen skal forsvinne fra desember til mai. Trysil, Idre og Salen er de vinterdestinasjonene i Skandinavia som ligger lengst fra saltvann og som derfor trolig får beholde den naturlige vintersnøen lengst. Trysil har utviklet seg til Norges desidert største vinterdestinasjon og ambisjonene er store i forhold til videre utvikling. Dette vil gi nye arbeidsplasser både direkte og indirekte. Det er for eksempel allerede over 6400 hytter i Trysil. Nye bygges og alle skal etter hvert vedlikeholdes og restaureres. Her er det behov for arbeidskraft. Rådmannen håper og tror at folketallsnedgangen etter hvert vil bremse eller stoppe opp. Klarer vi det ligger forholdene til rette for at vi skal klare å forbli en kommune som er robust nok til å takle de utfordringene som kommer.

Kommunestrukturprosessen er etter rådmannens vurdering så vidt i gang. Etter kommunale vedtak skal fylkesmennene gi sin innstilling til departementet. Videre ligger det an til en behandling i Stortinget neste vår. Rådmannen tror denne runden vil føre til noen nye og frivillige konstellasjoner. Den videre prosess vil vise om det blir noen pålegg. Det norske kommunekartet vil nok etter runde en se uheldig ut, så rådmannen tror det vil komme flere runder.

Inntil videre: det ligger en stor motivasjon i å stå på for å være en bærekraftig og økonomisk robust kommune slik at vi klarer å gi innbyggerne i Trysil gode og likeverdige tjenester, en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i et godt lokaldemokrati!