

Kommunereform
Utredning for alternativet
Holtålen, Os og Røros
Felles tjenester – lokal identitet?



Innhold

1.0	Innledning	4
2.0	Økonomi og økonomiske virkemidler knyttet til reformen.....	6
2.1	Engangsstøtte og reformstøtte.....	6
2.2	Inndelingstilskudd.....	6
2.3	Forslag til nytt inntektssystem.....	7
3.0	Gjennomgang av kommunale tjenester	9
3.1	Vurderingskriterier	9
3.2	Utredningsforutsetninger.....	9
3.3	Delutredning helse og omsorg.....	12
3.3.1	Funksjoner og tjenestoområder som inngår i delutredningen	12
3.3.2	Framtidige oppgaver som kan bli overført til kommunene.....	12
3.3.3	Organisering og bemanning i dagens kommuner	13
3.3.4	Funksjoner løst i fellesskap	14
3.3.5	Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial	15
3.3.6	Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering	18
3.3.7	Framtidige krav til myndighetsutøvelse	20
3.3.8	Oppsummering	21
3.4	Delutredning oppvekst og skole	22
3.4.1	Funksjoner og tjenestoområder som inngår i delutredningen.....	22
3.4.2	Organisering og bemanning i dagens kommuner	22
3.4.3	Funksjoner som løses mellom flere kommuner.....	25
3.4.4	Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial	26
3.4.5	Kompetanse, kvalitet fagmiljø og rekruttering	27
3.4.6	Framtidige krav til myndighetsutøvelse	29
3.4.7	Oppsummering	30
3.5	Delutredning tekniske tjenester, landbruk og lovforvaltning.....	31
3.5.1	Funksjoner og tjenestoområder som inngår i delutredningen	31
3.5.2	Organisering og bemanning i dagens kommuner	32
3.5.3	Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial	33
3.5.4	Kompetanse, kvalitet fagmiljø og rekruttering	36
3.5.5	Framtidige krav til myndighetsutøvelse	38
3.5.6	Oppsummering	39
3.6	Delutredning økonomi og administrasjon	40
3.6.1	Funksjoner og tjenestoområder som inngår i delutredningen	40
3.6.2	Organisering og bemanning i dagens kommuner	41

3.6.3.	Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial	43
3.6.4.	Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering	46
3.6.5.	Fremtidige krav til myndighetsutøvelse	47
3.6.6.	Oppsummering	48
4.	Delutredning samfunnsutvikling	49
4.1.	Kommunale funksjoner og tjenesteområder som inngår i delutredningen	49
4.2.	Organisering og bemanning i dagens kommuner	49
4.2.1.	Holtålen kommune	49
4.2.2.	Os kommune	50
4.2.3.	Røros kommune	50
4.2.4.	Strategisk næringsarbeid	51
4.2.5.	Felles, operativt hjelpeapparat for næringsutvikling.....	51
4.2.6.	En region i næringssammenheng	51
4.3.	Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial	52
4.4.	Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering	52
4.4.1.	Kulturtjenesten.....	52
4.4.2.	Næring	54
4.5.	Fremtidige krav til myndighetsutøvelse	54
4.6.	Oppsummering – kommunale tjenester	55
4.7.	Samfunnsutfordringene	55
4.7.1.	Demografi	55
4.7.2.	Folketallsutvikling 1960 - 2016	55
4.7.3.	Alderssammensetning	56
4.7.4.	Fødselsoverskudd, flytting og innvandring.....	57
4.7.5.	Arbeidsplassutvikling.....	58
4.8.	Samfunns-strukturer Holtålen, Os og Røros	60
4.8.1.	Pendling	60
4.8.2.	Interkommunale samarbeid	61
4.9.	Kommunenes rolle som samfunnsutvikler	62
4.9.1.	Kommunens handlingsrom	62
4.9.2.	Strategisk næringsutvikling.....	62
4.9.3.	Næringsarealer og infrastruktur.....	63
4.9.4.	Økt vektlegging av langsiktig, strategisk samfunnsutvikling	63
4.9.5.	Effektiv saksbehandling.....	64
4.9.6.	Sammenheng samfunnsutvikling - tjenesteyting.....	64
4.9.7.	Evne til politisk påvirkning av andre aktører	65

4.9.8.	Lokal identitet som motor for samfunnsutvikling	65
5.	Kort om utmarksbruk og forvaltning av statsallmenninger	66
6.	Konsekvenser for lokaldemokratiet.....	68
6.1.	Kommunestyresammensetning.....	68
6.2.	Politiske partier og valg	68
6.3.	Nærhet og politisk handlingsrom	69
6.5.	Kanaler for politisk påvirkning	70
6.6.	Lokal identitet/tilknytning	71
6.7.	Oppsummering lokaldemokrati	71
7.	Oppsummering og sluttvurderinger.....	72
	Kildehenvisninger	74

1.0 Innledning

Med bakgrunn i kommunereformen som ble vedtatt i Stortinget i juni 2014 er landets kommuner bedt om å gjøre et vedtak om veivalg innen juli 2016. I mai 2015 gjennomførte Regionrådet for Fjellregionen en felles utredning om kommunereformen som omfattet Os og Røros kommuner, i tillegg til 5 andre kommuner i regionen.

Med utgangspunkt i dette har kommunene Holtålen, Os og Røros fattet vedtak om videre utredning for et samarbeids- eller sammenslåingsalternativ for nevnte tre kommuner.

Utredningsalternativet omfatter:

- 0-alternativet; at kommunene blir bestående som i dag
- 3+ alternativet; ingen endring i kommunestruktur, men ytterligere bruk av interkommunale samarbeid i den kommunale tjenesteproduksjonen.
- En ny kommune bestående av det som i dag er Holtålen, Os og Røros kommuner

Holtålen og Os kommune vurderer og/eller utreder også andre sammenslåingsalternativ; dvs. mot Gauldalen og mot Nord-Østerdalen.

Rådhuset Vingelen vant i desember 2015 en begrenset tilbudskonkurranse for dette utredningsalternativet. Arbeidet med utredningen har blitt ledet av en styringsgruppe bestående av ordførerne i tre kommunene, samt en representant for opposisjonen i hver av kommunene. Rådmennene i kommunene har også hatt møterett i styringsgruppemøtene. Medlemmene av styringsgruppa kommer fram av tabellen nedenfor.

Jan Håvard Refsethås	Ordfører, Holtålen
Tore Børresen	Representant for opposisjonen, Holtålen
Runa Finborud	Ordfører, Os
Arne Grue	Representant for opposisjonen, Os
Hans Vintervold	Ordfører, Røros
Mona Slettum	Representant for opposisjonen, Røros

Utredningen har hatt en deskriptiv og drøftende tilnærming til dagens situasjon, og innholdet i kapitlene som omfatter kommunenes tjenesteproduksjon er utarbeidet i samarbeid med representanter for kommunene. Det har blitt opprettet faggrupper for delområdene helse og omsorg, oppvekst og skole, tekniske tjenester, landbruk og lovforvaltning, økonomi og administrasjon, samt samfunnsutvikling. Alle faggruppene har hatt to møter hvor problemstillinger knyttet til kommunereformen har blitt drøftet opp mot det aktuelle fagområdet. I tillegg har det blitt avholdt et ekstramøte med representanter for fagområde barnehage for å styrke delrapporten om oppvekst og skole.

Sammensetningen i de ulike faggruppene har vært som følger:

Navn	Stilling	Kommune
Helse og omsorg		
Ann Mari Grønli	Enhetsleder	Holtålen
Vigdis Øvergård	Leder omsorgstjenesten	Os
Mona Landsverk	Kommunalsjef helse og omsorg	Røros
Oppvekst og skole		
Ann-Iren Heksem	Assisterende rektor ved Hov skole	Holtålen
Sidsel K. Eggen	Rektor Dalsbygda skole	Os
Reidun Joten	Kommunalsjef oppvekst	Røros
Barnehage		
Randi Aasen	Enhetsleder	Holtålen
Lene Westvold Eggen	Virksomhetsleder	Os
Eva Brynhildsvoll	Konsulent	Røros
Teknisk og landbruk		
Olve Morken	Enhetsleder	Holtålen
Inge Ryen	Leder teknisk, landbruk og miljø	Os
Dag Øyen	Teknisk sjef	Røros
Økonomi og administrasjon		
Line Andersen	Assisterende rådmann	Holtålen
Arvid Keskitalo	Kvalitetsansvarlig	Os
Kjersti Forbord Jensås	Kommunalsjef organisasjon	Røros
Samfunnsutvikling		
Siri Hegseth	Kulturkonsulent	Holtålen
Anne Kristin Rødal	Bibliotek- og kultursjef	Os
Morten Tøndel	Kultursjef	Røros
Elisabeth Wikan Heidtmann		Vekst i Os
Bjørn Frydenborg	Regional næringssjef	Regionrådet for Fjellregionen
Bård Sundmoen Aas	Rådgiver	Rørosregionen Næringshage

2.0 Økonomi og økonomiske virkemidler knyttet til reformen

2.1 Engangsstøtte og reformstøtte

En eventuell sammenslåing av kommunene Holtålen, Os og Røros vil gi samlet engangsstøtte og reformstøtte på 35 mill. kr.

Engangsstøtte, 3 kommuner i sammenslåingen	0 – 19999 innbyggere i sammenslåingen	Kr. 30.000.000.-
Reformstøtte	0 – 14999 innbygger i sammenslåingen	Kr. 5.000.000.-
Til sammen		Kr. 35.000.000.-

Kilde: www.regjeringen.no

Engangsstøtten gis kun ved sammenslåing og oppnås ikke ved 0-alternativet eller 3 + alternativet.

2.2 Inndelingstilskudd

Inndelingstilskuddet følger av lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) som trådte i kraft 01.01.02. For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger, ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Dette for å sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (13,2 mill.kr. pr. kommune) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Inndelingstilskuddet har en varighet over en 20-årsperiode. Etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er rammeoverføringene nede på framtidig nivå. Inndelingstilskuddet trer inn (begynner å gjelde) fra den dato kommunene eventuelt slår seg sammen, dvs. 01.01.20 for Holtålen, Os og Røros sin del (*løp 2 i kommunereformen*).

I henhold til KS sin beregningsmodell vil samlet, årlig inndelingstilskudd for kommunene Holtålen, Os og Røros utgjøre:

Tap av basistilskudd (del av kostnadsutjamningen)	- 25.674.000.-
Tap av småkommunetilskudd	- 10.950.000.-
Tap/gevinst av Distriktstilskudd Sør-Norge	5.897.000.-
Tap/gevinst av tilskudd Nord-Norge/Namdalen	
Årlig kompensasjon ved inndelingstilskudd	30.727.000.-

Kilde: www.regjeringen.no

Praksisen for beregning av inndelingstilskudd har blitt endret for å sikre kommunene forutsigbarhet i kommunereformen. Utgangspunktet for beregning av inndelingstilskuddet var året kommunene faktisk slår seg sammen, men det er nå lagt opp til at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen blir beregnet ut fra inntektssystemet slik det er i 2016.

2.3 Forslag til nytt inntektssystem

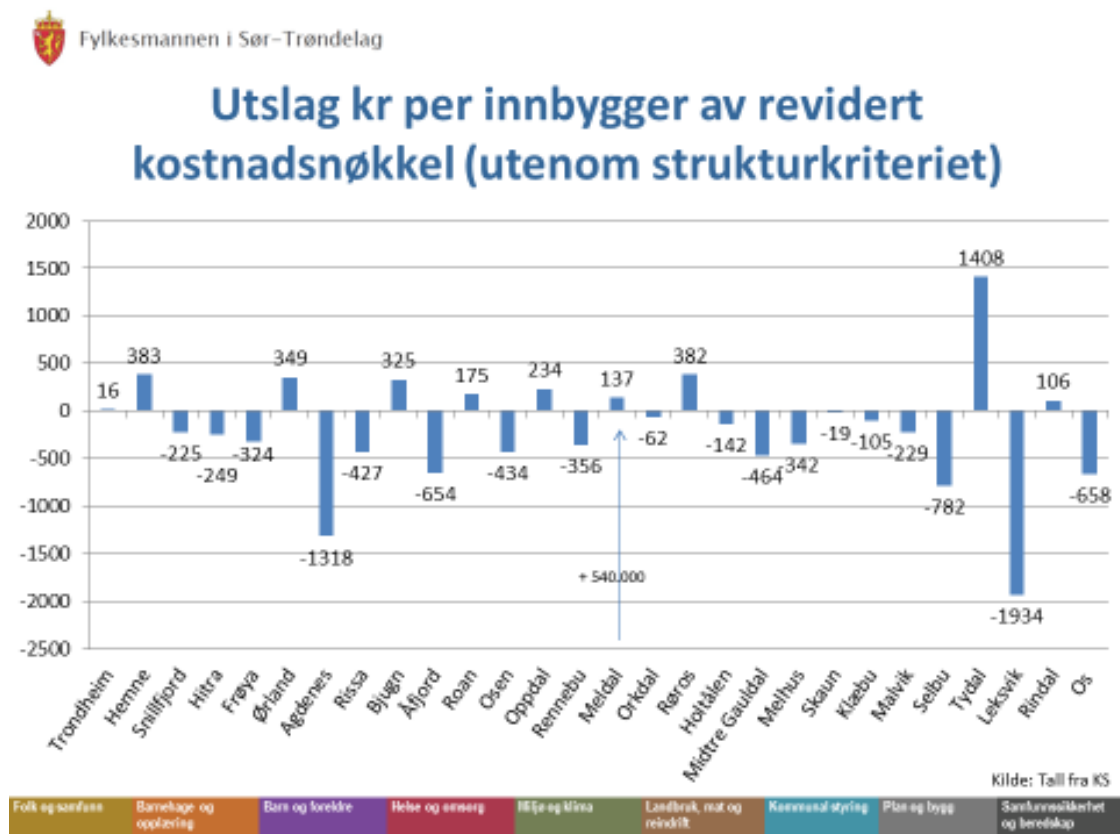
Regjeringen har nylig gjennomført høring av forslag til nytt inntektssystem, og det er pr. nå usikkert hva innholdet blir. Nytt inntektssystem vil uansett gjelde fra 01.01.17, og alle kommuner vil måtte forholde seg til det uavhengig av hvilket vedtak man har gjort i forbindelse med kommunereformen.

Regjeringens forslag om nytt inntektssystem omfatter:

- Nye kostnadsnøkler, der det blant annet skilles mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper
- Endringer i de regionalpolitiske tilskuddene
- Oppsummering av skatteelementene

Det er først når kommuneproposisjonen 2017 legges fram det helhetlige inntektssystemet blir presentert og det blir grunnlag for å beregne de samlede økonomiske virkningene for en kommune. KS (Kommunenes organisasjon) har imidlertid gjort noen beregninger av enkeltelementer (presentert av fylkesmannen i Sør-Trøndelag på prosjektledersamling 17.03.16):

Nye kriterier for utjevning av utgifter:



Nytt strukturkriterium:

Kommune	Gjennom-snittlig reise-avstand for å nå 5000 innb.	Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet grenseverdi lik 25,4 km		Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet Grenseverdi lik 16,5 km		Netto omfordeling av basis ved strukturkriteriet grenseverdi lik 13,3 km		
	km	1000 kr	kr pr innb	1000 kr	kr pr innb	1000 kr	kr pr innb	
441Os	16,7	-3 828	-1 923	789	396	662	333	
1636Meldal	11,4	-5 730	-1 444	-2 858	-720	-751	-189	
1621Ørland	7,5	-7 261	-1 401	-5 740	-1 107	-4 520	-872	
1662Klæbu	5,9	-7 703	-1 285	-6 772	-1 130	-5 929	-989	
1634Oppdal	5,5	-7 453	-1 088	-6 756	-986	-6 045	-882	
1627Bjugn	11,8	-5 065	-1 074	-2 158	-458	-2	0	
1640Røros	9,6	-5 817	-1 040	-3 695	-661	-2 048	-366	
1567Rindal	19,8	-2 045	-1 003	807	396	678	333	
1664Selbu	15,4	-3 393	-832	691	169	1 357	333	
1612Hemne	15	-3 528	-829	407	96	1 415	333	
1657Skaun	6,7	-6 357	-829	-5 421	-707	-4 518	-589	
1624Rissa	13,5	-3 064	-459	76	11	2 221	333	
1638Orkdal	4,5	-5 386	-459	-5 676	-484	-5 479	-467	
1648Midtre Gauldal	14,8	-2 529	-399	1 046	165	2 108	333	
1663Malvik	3,2	-5 156	-382	-6 090	-451	-6 274	-465	
1635Rennebu	21,5	-787	-307	1 017	396	854	333	
1718Leksvik	20,3	-970	-277	1 389	396	851	333	
1620Frøya	19,1	-1 052	-227	1 836	396	1 542	333	
1653Melhus	6	-2 286	-144	-2 715	-171	-2 470	-155	
1617Hitra	22,9	1 032	226	1 810	396	1 520	333	
1601Trondheim	1,5	86 095	465	60 358	326	48 951	265	
1613Snillfjord	31,5	528	538	389	396	327	333	
1622Ågdenes	26	952	538	701	396	589	333	
1630Åfjord	31,4	1 747	538	1 287	396	1 081	333	
1632Roan	51,3	525	538	387	396	325	333	
1633Osøyen	47,8	543	538	400	396	336	333	
1644Holtålen	26,1	1 083	538	798	396	670	333	
1665Tydal	42,2	464	538	342	396	287	333	
Folk og samfunn	Barnelage og opplæring	Barn og foreldre	Helst og omsorg	Helse og livsstil	Landbruk, nat og reindrift	Kommunal styring	Plan og bygg	Samfunnsutvikling og beredskap

3.0 Gjennomgang av kommunale tjenester

3.1 Vurderingskriterier

Med bakgrunn i disposisjonen i utredningsprogrammet og et utvalg av de 10 kommunekriteriene for god kommunestruktur fra regjeringens ekspertutvalg, skal funksjonene som inngår i delutredningene vurderes i forhold til følgende:

- a. Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial
 - i. Tilstrekkelig kapasitet
 - ii. Økonomisk soliditet og handlingsrom
 - iii. Valgfrihet
- b. Kvalitet, herunder fagmiljø og rekruttering
 - i. Relevant kompetanse
- c. Framtidige krav til myndighetsutøvelse
 - i. Tilstrekkelig distanse

Punktet i utredningsprogrammet som heter muligheter for samarbeid over kommunegrensene inngår i vurderingen i forhold til 3+ alternativet.

Vurderingene over skal knyttes til 3 ulike alternativer:

- i. 0-alternativet
- ii. 3+ alternativet, dvs. dagens struktur med utvidet interkommunalt samarbeid
- iii. En ny kommune bestående av Holtålen, Os og Røros kommuner.

Kriteriene tar utgangspunkt i kommunens fire roller:

Tjenesteyter	Myndighetsutøver
Samfunnsutvikler	Demokratisk arena

3.2 Utredningsforutsetninger

Styringsgruppa har i forkant av utredningsarbeidet utarbeidet et sett med utredningsforutsetninger som har ligget som et grunnlag for det videre utredningsarbeidet. Disse forutsetningene følger i sin helhet nedenfor.

Navn og kommunesenter:

Den nye kommunens navn er Røros. Kommunesenteret er Bergstaden Røros

Grenser:

Dagens kommunegrenser opprettholdes uendret, dvs. at den nye kommunens grenser mot nabokommunene Tydal, Selbu, Midtre-Gauldal, Tynset, Tolga og Engerdal følger dagens kommunegrenser.

Det forutsettes at fylkesgrensen mellom Sør-Trøndelag og Hedmark kan flyttes til dagens kommunegrense mellom Tolga og Os, slik at den nye kommunen i sin helhet blir liggende i Sør-Trøndelag fylke. Før en sammenslåing eventuelt blir gjennomført, må Os kommune søke om

endret fylkestilhørighet. Det forventes at det vil bli like enkelt som tidligere å utveksle elever til videregående skoler på tvers av fylkesgrensa.

Kommuneøkonomi:

Det skal være likt nivå for gebyrer, kommunale avgifter, samt likt beregningsgrunnlag for eiendomsskatt, i den nye kommunen. Som et hovedprinsipp tar alle tre kommunene med seg sin gjeld og sine eiendeler, som disponeres til beste for samtlige innbyggere i den nye kommunen. Eventuelle avvik fra hovedprinsippet avklares gjennom utredningen.

Tjenestestruktur:

Det forutsettes at dagens tjenestestruktur for de store tjenesteområdene oppvekst/skole og helse/omsorg opprettholdes og ikke endres som resultat av kommunereformprosessen.

Det forutsettes at Os kommunehus og Holtålen kommunehus benyttes til egnet virksomhet, fortrinnsvis kommunal. Kommunale servicekontor forutsettes lokalisert til kommunehusene i Os og Holtålen.

Dette gir følgende, geografiske tjenestestruktur:

Tjeneste	Kommunesenter (Røros)	Kommunedelsenter (Ålen og Os)	Lokalsenter (Haltdalen, Glåmos, Brekken, Dalsbygda)
Ungdomsskole	X	X	
Barneskole	X	X	X
SFO	X	X	X
Skolehelsetjeneste	X	X	
Barnehage	X	X	X
Sykehjem	X	X	
Hjemmetjenester	X	X	
Sosiale tjenester (NAV)	X		
PPT	X		
Helsestasjon	X	X	
Barnevern	X		
Voksenopplæring	X		
Legekontor	X	X	
Legevakt	X		
Plan, bygg, kart	X		
Kommunalteknisk drift	X		
Brannvesen	X	X	
Landbruk og miljø		X	
Næringsutvikling	X		
Kino	X		
Kulturskoleundervisning	X	X	
Bibliotek	X	X	

Kulturadministrasjon	X		
Lønnsavdeling		X _i	
Regnskapsavdeling		X _i	
Politisk ledelse	X		
Sentraladministrasjon m/økonomistyring	X		
Servicekontor	X	X	

NB!

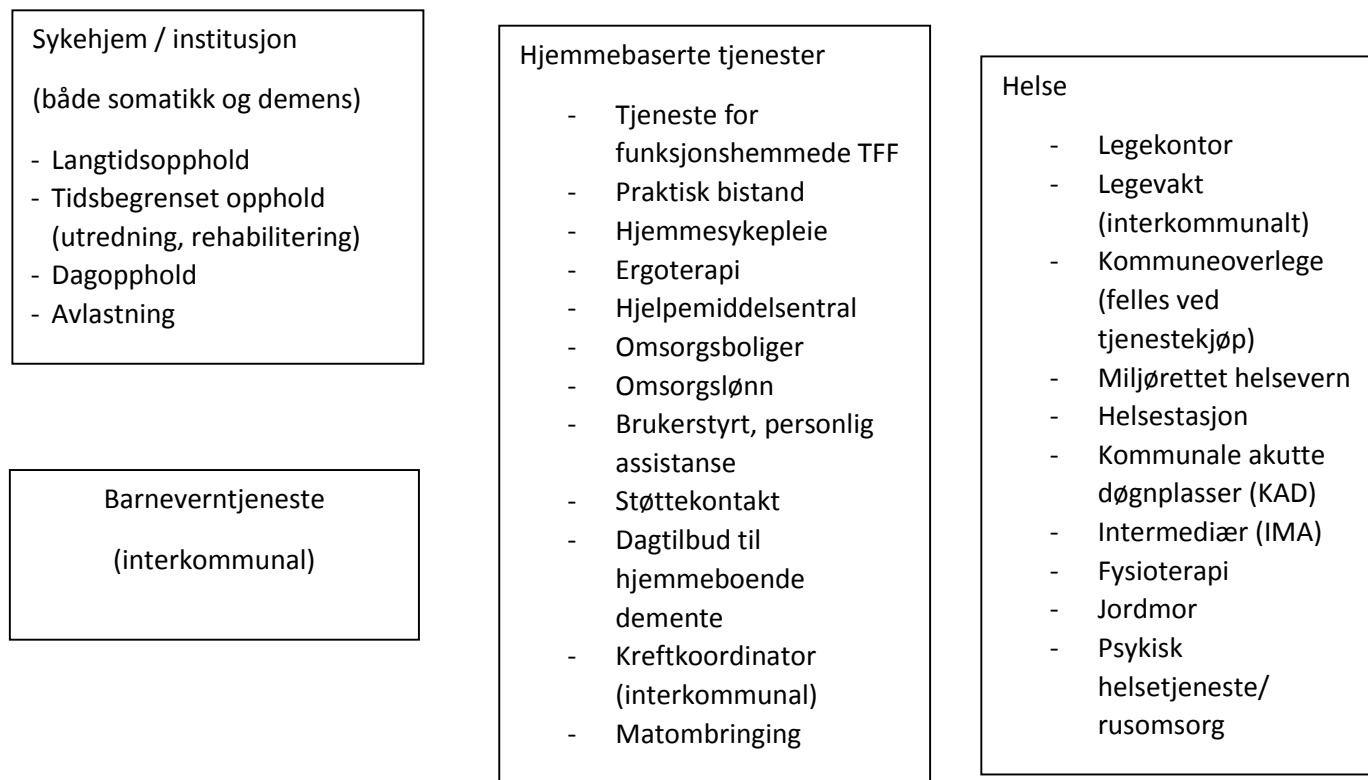
For de kommunale tjenesteområdene landbruk og miljø, lønningskontor og regnskapskontor er lokalisering i tabellen er i henhold til vedtatt lokalisering for de interkommunale samarbeidene. Felles lønningskontor er allerede etablert og lokalisert til kommunehuset på Os, felles regnskapskontor skal lokaliseres til kommunehuset i Holtålen og felles kontor for landbruks- og miljøforvaltning skal lokaliseres til kommunehuset på Os.

Oppsettet i tabellen innebærer at dagens barne- og ungdomsskoler i Ålen (Hov skole), Røros (Røros skole) og Os (Os skole), samt barneskoler i Haltdalen (Haltdalen oppvekstsenter), Glåmos (Glåmos oppvekstsenter), Brekken (Brekken oppvekst- og lokalsenter) og Dalsbygda (Dalsbygda skole), skal bestå ved opprettelse av en ny kommune.

Det samme gjelder struktur for institusjonsplasser. Dagens sykehjem i Holtålen (Holtålen sykehjem), Os (Verjåtunet) og på Røros (Røros sykehjem og Gjøsвика sykehjem), skal bestå ved opprettelse av en ny kommune.

3.3 Delutredning helse og omsorg

3.3.1 Funksjoner og tjenesteområder som inngår i delutredningen



Framstillingen over er en funksjonsoversikt, og ikke et organisasjonskart. Organiseringen av over nevnte funksjoner er ulik i kommunene og framgår av kapittel 3.3.3.

3.3.2 Framtidige oppgaver som kan bli overført til kommunene.

I St.melding 14 (2014-2015) «*Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*» foreslås følgende oppgaver innenfor helse- og omsorgsfeltet som kan overføres til kommunesektoren. Et utgangspunkt for overføring av oppgaver er at kommunene vil ha en minstestørrelse på 15.000 – 20.000 innbyggere, men anbefalt minstestørrelse kan neppe forstås som et absolutt vilkår (*bla. har Stortinget i behandling av meldingen vedtatt at alle kommuner får reformstøtte, også nye kommuner som får under 10.000 innbyggere*). En ny kommune bestående av Holtålen, Os og Røros få om lag 9800 innbyggere.

I vurderinger av ny kommunestruktur bør man ha i bakhodet at nye oppgaver i framtiden kan bli overført fra stat til kommune. Følgende oppgaver under helse- og omsorgssektoren er nevnt i St.meld. 14 (Oppgavemeldinga):

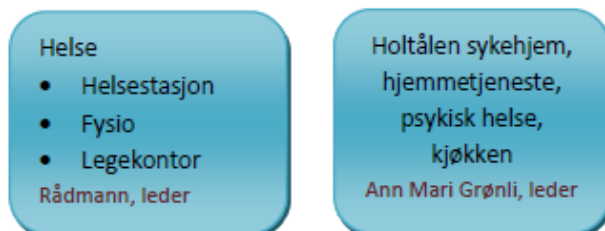
- Et større ansvar for habilitering- og rehabilitering, også det som i dag utføres eller bestilles gjennom spesialisthelsetjenesten
- Alt ansvar for hjelpemidler
- Alt ansvar for barnevern, også det som i dag betegnes som statlig (Bufetat, etc.)
- Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunenes ansvar etter tannhelsetjenesteloven.
- Forsøksordning for overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Forsøksordningene skal evalueres.

3.3.3 Organisering og bemanning i dagens kommuner

Alle 3 kommuner har flat organisasjonsstruktur og ulike varianter av en 2-nivå modell for sin administrative organisering (*dvs. at virksomhetsledere/enhetsledere rapporterer direkte til rådmannen*).

3.3.3.1 Holtålen kommune

I Holtålen kommune er funksjonene som inngår i delutredningen fordelt på 2 ulike resultatenheter; enhet for Helse og enhet for Pleie, rehabilitering og omsorg.

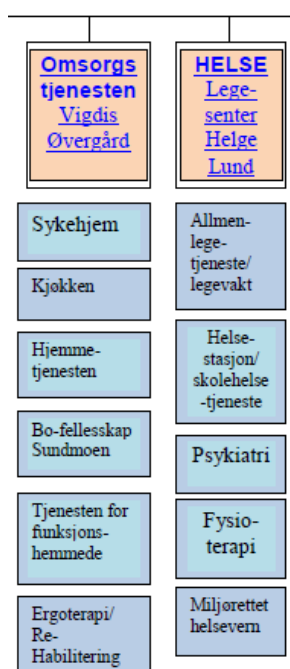


**I Holtålen kommune er de 2 resultatenhetene som inngår i delutredningen del av i alt 12 resultatenheter som rapporterer direkte til rådmannen. Pga. vakanse fungerer rådmannen midlertidig som enhetsleder for Helse.*

Samlet bemanning på de aktuelle funksjonene i Holtålen er (grovt anslag): 74 årsverk.

3.3.3.2 Os kommune

I Os kommune er funksjonene som inngår i delutredningen fordelt på to virksomhetsområder; Omsorgstjenesten og Helse.



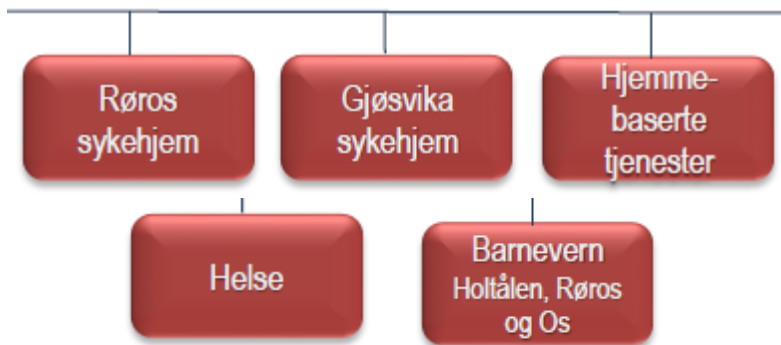
**I Os kommune er de 2 virksomhetsområdene som inngår i delutredningen del av i alt 8 virksomheter som rapporterer direkte til rådmannen.*

Samlet bemanning på de aktuelle funksjonene i Os er (grovt anslag): 80 årsverk, inkl. 9 årsverk på Sundmoen bofelleskap for enslige mindreårige flyktninger mellom 15 og 18 år.

3.3.3.3 Røros kommune

I Røros kommune er funksjonene som inngår i delutredningen fordelt på 5 virksomhetsområder, hvor hvert sykehjem er organisert som egen virksomhet. I tillegg er hjemmebaserte tjenester egen virksomhet, samt at Røros er vertskommune for den interkommunale barnevernsvirksomheten for de 3 kommunene.

I tillegg ligger det en 100% stillingsressurs som kommunalsjef for helse og omsorg. Kommunalsjefene utfører rådmannsfunksjonen for sitt fagområde.



**I Røros kommune er de 5 virksomhetene som inngår i delutredningen del av i alt 14 virksomheter som rapporterer direkte til rådmannen.*

Samlet bemanning på aktuelle funksjoner i Røros er (grovt anslag): 161 årsverk.

I Røros har antall årsverk blitt redusert med 8 i løpet av de seneste år, og det er planlagt å redusere med ytterligere 4,4 årsverk i løpet av 2016.

3.3.4 Funksjoner løst i fellesskap

Følgende funksjoner løses i fellesskap:

3.3.4.1. Interkommunal barneverntjeneste

De tre kommunene har siden 2008 hatt felles, interkommunal barneverntjeneste, lokalisert til Røros og med Røros kommune som vertskommune. Barneverntjenesten er eget virksomhetsområde i Røros kommunes organisasjon.

Samlet bemanning på barneverntjenesten er: 8,3 årsverk, inkl. ledelse.

3.3.4.2. Legevaktordning

De tre kommunene har felles legevaktordning, med Os kommune som vertskommune. Legevaktordningen er knyttet til virksomhet for Helse i Os, og ledet av kommuneoverlegen. Organisert som tjenestesalg fra Os i dag, men er i ferd med å bli interkommunal med Røros som vertskommune, under virksomhet for Helse.

3.3.4.3. Kommuneoverlege

De tre kommunene har felles kommuneoverlege, dvs. at Holtålen og Røros kjøper tjenester av kommuneoverlegen på Os. Tjenestekjøpet har et omfang som utgjør om lag 15 % stillingsressurs, men i praksis blir det ofte litt mer. Kommuneoverlegen har i tillegg til sin faste oppgaver (samfunnsmedisin) ansvar for felles legevaktordning, samt for den kommunale fagenheten IMA (intermediærplasser) ved Røros Sykehus.

3.3.4.4. Jordmortjeneste

Kommunene er pålagt å ha følgetjeneste for jordmor. Holtålen og Røros har felles beredskapsordning for dette. Os har ingen formell samarbeidsavtale med Holtålen og Røros, men benytter i praksis samme ordning som Holtålen og Røros. Dette medfører ingen økonomisk belastning for kommunene, da utgiftene blir dekt av staten (St. Olav Hospital/Sykehuset Innlandet).

3.3.5 Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial

3.3.5.1 Administrasjon og ledelse

Også for disse tjenesteområdene er innsparingspotensialet først og fremst knyttet til muligheten for færre administrative ledere dersom man løser tjenestene i felleskap.

For de berørte tjenestene, minus barneverntjenesten, er det i dag to virksomhetsledere (enhetsleder) i Holtålen, to virksomhetsledere i Os, fire i Røros, til sammen 8. Rådmannen fungerer midlertidig som enhetsleder for helse i Holtålen, og det er uavklart hvorvidt dette blir en permanent ordning. Kommuneoverlegen fungerer som virksomhetsleder på Os, og dersom funksjonen som virksomhetsleder overføres til noen andre vil det likevel ikke være potensial for å redusere antall stillinger. Det tas derfor utgangspunkt i at det i dag er 6 virksomhetslederstillinger. Virksomhetslederne fungerer også delvis som avdelingsledere (institusjon, hjemmebaserte tjenester), slik at dersom noen av disse stillingene fjernes, må avdelingsledernivået styrkes.

Dersom man i en ny kommune legger opp til en administrativ organisasjonsmodell med færrest mulig virksomheter, dvs. en for helse og en for omsorg, kan det være mulig å redusere antallet virksomhetsledere fra 6 til 2. Dette forutsetter imidlertid at avdelingsledernivået styrkes med størrelsesorden 2-3 stillinger. Det er også forutsatt at virksomhetsleder for omsorg i en ny kommune må ha en nestleder, slik som ordningen er på Os i dag.

Faggruppa mener derfor det kan være potensial for å spare inn minimum en lederstilling dersom kommunene slås sammen eller drives som en enhet gjennom interkommunalt samarbeid. Dette er estimert i tabellen nedenfor:

Estimert, gjennomsnittlig årslønn inkl. feriepenger	Kr. 650.000.-
16 % pensjon	Kr. 104.000.-
6,4 % arbeidsgiveravgift av lønn og pensjon	Kr. 48.256.-
Avrundet sum	Kr. 800.000.-

3.3.5.2 Forvaltningskontor

I Røros kommune er det fra 01.03.16 i ferd med å etableres et forvaltningskontor for omsorgstjenester i rådmannens stab. Dette kunne også vært ønskelig i Os og Holtålen kommuner, men kommunene har ikke en størrelse som forsvaret dette.

Oppgavene til forvaltningskontoret vil være kartlegging av omsorgsbehov, saksbehandling, brukerkontakt og vederlagsberegning. Disse oppgavene, og spesielt vederlagsberegning, er kompliserte og sårbare oppgaver. I dag er det stort sett bare en person i hver kommune som behersker vederlagsberegning, hvilket gjør oppgaven sårbar i forhold til sykdom. Videre er det høyt krav til at oppgaven utføres riktig, for at kommunene skal få inn sine penger.

Bedre rutiner og økt kompetanse på forvaltningsoppgaver knyttet til omsorgssektoren vil gi grunnlag for innsparing, men er vanskelig å estimere.

3.3.5.3 IKT - programvare

Pleie- og omsorgstjenesten i Holtålen, Røros og Os kommune bruker Gerica som pasientjournalssystem, og GAT som turnussystem (ressursstyringssystem). GAT kommuniserer med økonomisystemet VISMA, som også er felles for de tre kommunene. I dag driftes og vedlikeholdes disse systemene på felles IKT plattform av Infonett, men ikke på felles database. Det er ansatte i hver kommune som er systemansvarlige og som gjør dette som en del av øvrig jobb. Systemansvarlige møtes flere ganger i året for å utveksle informasjon og kunnskap, i såkalte GAT-forum og Gerica-forum. Det ligger store gevinster i å etablere slike forum. Utviklingsprosjekter i Gerica har de siste to årene blitt kjørt interkommunalt med en felles prosjektleder.

Det er tvilsomt om det er noen innsparinger å hente i forhold til lisenskostnader for fagsystemene, da antall lisenser ikke vil endre seg gjennom samarbeid, med mindre det gjøres grep på tvers av kommunene som medfører endringer i antall ansatte.

Legesentrene i Holtålen og Os kommuner bruker System X, mens Røros legesenter bruker Winmed, som pasientjournalssystem. For disse systemene er det ikke etablert noen arena for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling.

Pasientjournalssystemene varierer også mellom ulike tjenesteområder. Bare i Røros kommune bruker man 4 ulike systemer i henholdsvis barneverntjenesten, pleie- og omsorg, legesenteret og helsestasjonen. Her har man kostnader av ulik størrelse knyttet til oppgradering, service, opplæring, kunnskapsinnhenting, drift og vedlikehold av grunndata, lisenskostnader etc. Dersom man kunne enes om ett og samme pasientjournalssystem vil det sannsynligvis være en del utgifter å spare, men dette er vanskelig å kvantifisere uten nærmere utredning i samråd med IT-ansvarlig og driftsleverandør (Infonett).

3.3.5.4 Utvikling av velferdsteknologi

Velferdsteknologi blir i økende grad tatt i bruk i omsorgssektoren. Potensialet for å redusere utgifter og effektivisere driften kan være stort. For eksempel kan innføring av sensorer i tilrettelagte boliger eller på institusjon kunne redusere bemanningsbehovet for nattevakt. Det vises også til mulighetene for samordning av diverse bakvaktordninger som er beskrevet under gjennomgangen av de tekniske tjenestene. En forutsetning for å ta i bruk velferdsteknologi er at kommunene makter å følge den teknologiske utviklingen. Her er det store samdriftsfordeler for kommunene på teknologiske løsninger/plattformer, felles kompetanse, og muligheter for et felles mottaksapparat av for eksempel trygghetsalarmer, GPS-sporing og døralarmer.

3.3.5.5 Institusjonsdrift

I utredningsforutsetningene er det forutsatt at strukturen for omsorgsinstitusjoner skal ligge fast. Videre er det slik at behovet for administrasjon og ledelse av institusjon i stor grad må løses lokalt på institusjonen der tjenesteproduksjonen foregår.

Ut fra dette er det ikke spesielt stort økonomisk innsparingspotensial ved å løse omsorgstjenestene som leveres i institusjon i fellesskap mellom kommunene; enten det er kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid. Det vises likevel til muligheter for mer

effektiv tjenesteproduksjon knyttet til økt spesialisering og komplementær bruk av bygningsmasse i forhold til beboere med sammensatte diagnoser (rus/psykiatri/demens), jfr. kap. 6.2.

3.3.5.6 Hjemmetjeneste

I utredningsforutsetningene er det forutsatt at det skal opprettholdes baser for hjemmetjenester i kommunedelsentrene Os og Ålen. Dette er naturlig ut fra avstand og ut fra at basene i dag er knyttet til institusjonene, samt at basene tjener større omsorgsboligprosjekt som ofte er lokalisert i nærhet av institusjon.

Utredningsforutsetningen er ikke til hinder for at en kan ha felles administrasjon og drift av hjemmetjenestene, men det må uansett være avdelingsledere lokalt på den enkelte base. Faggruppa mener derfor det ikke er økonomisk innsparingspotensial ved å løse hjemmebaserte tjenester i fellesskap mellom kommunene.

Det kan ligge et mindre økonomisk innsparingspotensial i å få en samlet avtale og en større bestilling av leasing – biler som benyttes i hjemmetjenesten.

3.3.5.7 Tjeneste for funksjonshemmede, TFF

For TFF er det under utredning et interkommunalt samarbeid mellom Os og Røros kommuner. Holtålen valgte av ulike grunner å ikke være med på utredningsarbeidet, men det kan være aktuelt å koble Holtålen på. Vurderingen under dette delkapittelet er derfor i stor grad basert på utredningsarbeidet for Os og Røros.

Dagens drift i Os og Røros er kjennetegnet ved høy produktivitet og må betegnes som kostnadseffektiv. God ledelse og organisering, samordning av tjenestene mellom kommunene, samt hensiktsmessig og komplementær infrastruktur er årsakene til dette. Det framtidige målet for Os og Røros bør være å unngå kostnadsvekst. Dette bør være mulig dersom dagens samordningseffekter blir styrket gjennom samdrift (Devold, 20.01.16)

Et viktig element i dette er at det kun er Os kommune som har såkalt barnebolig, dvs. et spesialisert boligtilbud for barn under 18 år med ulike funksjonshemminger. Barneboligen har 4 plasser (4 enkeltrom med fellesareal), med døgkontinuerlig betjening. Barneboligen ble etablert i 2004, og Os kommune har i stor relativt stor utstrekning solgt plassene i barneboligen til nabokommuner.

3.3.5.8 Helse

Felles helsetjeneste for kommunen er utredet av kommuneoverlegen i Os i perioden 2013 – 2015. Av utredningen går det fram at det er vanskelig å si noe om økonomisk innsparingspotensial ved å slå sammen tjenestene, at dette sannsynligvis ikke er særlig stort, og at gevinstene ved felles helsetjeneste først og fremst er knyttet til en styrking av fag og kompetanse som vi gagne innbyggerne.

Faggruppa viser til at det allerede i dag er et sterkt interkommunalt samarbeid innenfor helsetjenesten, at mange innbyggere spesielt i Os har fastlege på Røros. I noen grad er dette ytterligere argumenter som taler for at det kan være naturlig å tenke seg felles helsetjeneste.

Faggruppa ser for seg en modell for felles helsetjeneste der legekontor m/helsestasjon på Os og i Ålen er betjent deler av uka, og ellers administreres fra Røros. Faggruppa ser for seg at dette kan

medføre en mer rasjonell drift som gir reduserte utgifter, men at den økonomiske gevinsten er vanskelig å estimere.

3.3.6 Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering

Et generelt trekk ved disse tjenesteområdene er at dagens tre kommuner har en grei håndtering av de største tjenestene, dvs. institusjon og hjemmebaserte tjenester. For de mindre og mer spesialiserte tjenesteområdene er utfordringene større, og her er også den faglige gevinsten ved samarbeid størst.

Et annet generelt trekk som gjelder hele tjenesteområdet er at rekrutteringsbehovet er stort. En ser at det er lettere å rekruttere og beholde jo større fagmiljøet er, at sykefraværet er lavere i større fagmiljø og at det er lettere å rekruttere til heltidsstillinger enn til deltidsstillinger.

Et tredje, generelt moment som taler for å løse helse- og omsorgstjenestene i felleskap er at det gir større muligheter til å utnytte ulike og komplementære kompetanser på tvers av tjenesteområder og institusjoner. Dette både som resultat av at driftsenheten får en mer hensiktsmessig størrelse og at de barrierer som dagens administrative grenser representerer blir eliminert.

3.3.6.1 Administrasjon og ledelse

Å løse helse- og omsorgstjenesten i felleskap vil gi muligheten til å utvikle mer rendyrkede lederstillinger, samt administrative stillinger som er mer spesialiserte, for eksempel innenfor systemansvar for programvare.

Det vises for øvrig til vurderingene i delkapittel 3.3.5.1. og 3.3.5.2, der gevinstene knyttet til større fagmiljø, samt bedre kompetanse og kvalitet sannsynligvis er vel så store som de økonomiske gevinstene.

3.3.6.2 Institusjonsdrift

Det er i dag en stor utfordring i alle tre kommuner å håndtere utagerende demente. Dette er institusjonsbeboere som er ekstremt ressurs- og kompetansekrevende. Det samme gjelder institusjonsbeboere med sammensatte diagnoser (rus/psykiatri/demens). Ved å drive omsorgstjenesten i felleskap, vil kommunene ha mulighet til å bygge opp en felles, forsterket avdeling med tilstrekkelig spesialisert kompetanse, for eksempel ved Gjøsвика sykehjem. Ved å samle denne type tjenester til en avdeling kan det etableres et kompetansemiljø / fagmiljø for håndtering av denne typen ressurskrevende brukere.

Dette anses først og fremst å være en gevinst som er knyttet til økt kompetanse og faglig kvalitet, men en kan ikke se bort fra at det på sikt også vil ligge en viss potensiell økonomisk gevinst som resultat av mer effektiv tjenesteproduksjon.

3.3.6.3 Hjemmetjeneste

Når det gjelder felles drift av hjemmetjenestene er det ikke noen spesiell gevinst utover de generelle det er gjort rede for innledningsvis i kapittelet, fordi dagens baser på Os og i Holtålen må opprettholdes. En større organisatorisk driftsenhet for hjemmetjenestene vil gi større vikarpool og bedre mulighet for utveksling av personell mellom de ulike basene.

3.3.6.4 Tjeneste for funksjonshemmede, TFF

I utredningen for interkommunalt samarbeid mellom Os og Røros er det konkludert med at samdrift kan gi følgende effekter:

- Bedre oversikt over tjenestene, som igjen gir god bakgrunn for innrapportering og refusjoner (*har stor relevans for økonomisk innsparing, jfr. kap. 3.3.5.2.*)
- Mulighet til fleksibel bruk av ansatte, som har effekt for tjenestekvalitet, ansattes arbeidsmiljø og trivsel.
- Mulighet til å tilby brukere variasjon i dag- og fritidstilbud, og dermed kunne tilrettelegge for mer tilpassede tjenester.
- Større fagmiljø som vi knytter opp mot ansattes trivsel, kvalitet på tjenestene og virksomhetenes omdømme. Dermed muligheten til også i framtida å være attraktive arbeidsplasser som tiltrekker seg kompetente medarbeidere

3.3.6.5 Helse

Innenfor helsetjenesten er det spesielt de minste tjenesteområdene som fysioterapi, psykisk helsevern, helsesøster og kommuneoverlegefunksjonen inklusiv miljørettet helsevern som vil ha mest å hente på å løse tjenestene i fellesskap. Sentralt også her er å skape større fagmiljø og redusere deltidsstillinger. Felles organisering vil medføre økt stabilitet og økt rekrutteringsevne.

Miljørettet helsevern er et område hvor det i dag brukes minimalt med ressurser. Miljørettet helsevern innebærer å sikre befolkningen mot biologiske, kjemiske, fysiske eller sosiale faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen. I henhold til forskrift om miljørettet helsevern (2003) skal kommunene føre hygienisk tilsyn med en rekke bygg og anlegg, som for eksempel campingplasser, hoteller, herberger, serveringssteder, forsamlingslokaler, samt kjøleanlegg som kan spre legionellabakterier.

Felles drift av helsetjenesten kan også gi mulighet for felles sykehjemslege, et tiltak det har vært pratet om i mange år. En utfordring ved en slik, eventuell ordning er imidlertid spesialitetsreglene i allmennmedisin. For å opprettholde sin status som spesialist i allmennmedisin må legen drive kurativ virksomhet i minimum 60% stilling. Det kan være vanskelig å rekruttere leger som ønsker å oppgi statusen som spesialist og være sykehjemslege på heltid (*muligens aktuelt for leger i slutten av karrieren*).

I perioden 2013 til 2015 er det i regi av kommuneoverlegen gjort utredninger av å slå sammen helsetjenesten i de tre kommunene. Fordelene ved å løse helsetjenesten i fellesskap er først og fremst knyttet til de små tjenesteområdene (*psykisk helsevern, helsestasjon, fysioterapi, kommuneoverlege*), samt til administrasjon og offentlig legearbeid (*helsestasjon, IMA-arbeid, tilsynslege*).

Allmennlegetjenesten er vanskeligere å samorganisere på grunn av fastlegeordningen med tilhørende forskrifter og listeordning. Det kan imidlertid være mulig å tenke seg en organisering med et felles listeansvar i en ny kommune, dvs. at pasientene som i dag har sin fastlege, men at flere leger kan bidra i behandlingen. Et større fagmiljø og større samlet ressurs (pool) med leger vil kunne resultere i økt stabilitet, økte rekrutteringsmuligheter, samt økt fleksibilitet i forhold til pasientene.

Et siste moment er at det vil være viktig å se organisering av helsetjenesten i sammenheng med hvordan omsorgstjenesten og TFF organiseres.

3.3.6.6 Psykisk helsevern og rusomsorg

Det er generelt vanskelig for en liten kommune å ha både tilstrekkelig kompetanse og tilstrekkelig kapasitet for å utføre tjenesten. Psykisk helsevern og rusomsorg er typiske tjenesteområder med store krav til kompetanse og stor kompleksitet. For denne typen tjenester vil det være fordelaktig å styrke fagmiljøet gjennom å løse tjenesten i felleskap.

Kommunal beredskap innenfor psykisk helsevern er i dag begrenset til legevaktordningen og kjøp av behandlingsopphold på DPS, Tynset. Å løse tjenesten i fellesskap kan gi mulighet for å utvikle et bofellesskap for psykisk syke. Dette vurderes for å være et bedre alternativ enn å sette på økte ressurser til oppfølging i hjemmet, jfr. dagens situasjon der mange ikke er i stand til å klare seg selv. Felles tjeneste vil generelt gi redusert sårbarhet og muligheter for større fagmiljø.

Os kommune har i dag en 100% felles ressurs til rusomsorg sammen med Tolga kommune.

Fra 01.01.2017, jfr. samhandlingsreformen, innføres nytt krav om at kommunene skal ha plasser for øyeblikkelig hjelp for psykisk syke.

3.3.7 Framtidige krav til myndighetsutøvelse

Dette punktet vurderes kun i forhold til vurderingskriteriet distanse, dvs. om det er tilstrekkelig distanse til å utøve myndigheten.

3.3.7.1 Omsorg

Det er både fordeler og ulemper å ha relativt stor nærhet og god kjennskap til brukerne. På dette området framkom det litt ulike vurderinger i gruppa.

På den ene siden er god kjennskap til brukere og pårørende en fordel for kartlegging av brukerbehov, etc. Ofte er de vanskeligste tilfellene der det er pårørende som bor langt fra tjenestemottaker.

På den andre siden, spesielt i en situasjon der man er nødt til å redusere tjenestenivået, oppleves for stor nærhet til brukere og pårørende som vanskelig. Et forvaltningskontor vil medføre at personell som ikke er i direkte kontakt med brukerne gjør vedtak. Dette kan være fordelaktig.

3.3.7.2 Helse

Myndighetsutøvelse innenfor helseområdet er knyttet til tvungen behandling eller innleggelse av pasienter med psykiske lidelser, eller pålegg og vedtak innenfor miljørettet helsevern / smittevern.

For stor nærhet mellom lege og pasient oppleves ikke å være et problem ved bruk av tvang overfor psykisk syke. Situasjonen må uansett håndteres, og god kjennskap til pasienten er også fordelaktig.

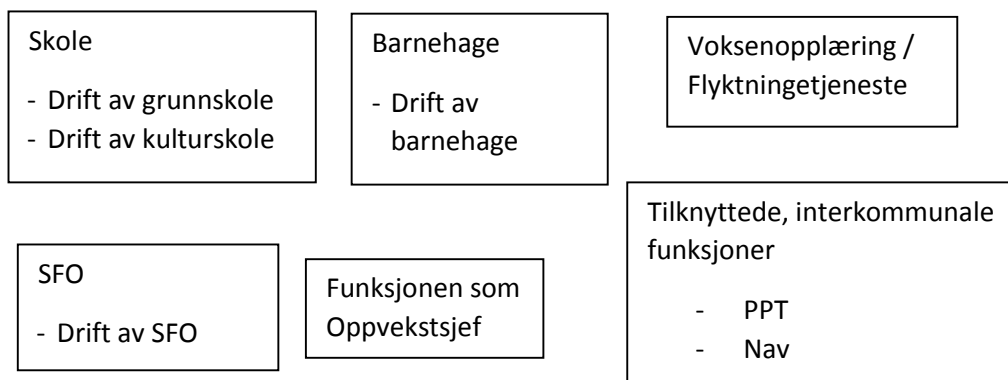
Ved myndighetsutøvelse innfor miljørettet helsevern er det i dag en utfordring at formell myndighet ikke er overført til kommunelegen fra Holtålen og Røros kommuner. Eventuelle vedtak i disse kommunene må fattes av rådmenn, basert på faglige råd fra kommuneoverlegen. For stor nærhet oppleves heller ikke her som et problem.

3.3.8 Oppsummering

	0-alternativet	3+alternativet	Ny kommune
Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial	Lite sannsynlig at det er mulig å beholde dagens tjenestenivå framover uten kostnadsøkning.	- Minimum en virksomhetsleder, kr. 800.000.- - Som resultat av økt kompetanse på forvaltning- og vederlagsberegning. - Samordning av IKT - Økt satsing på velferdsteknologi. - Komplementær bruk av bygningsmasse Ikke mulig å estimere sumeffekt.	- Minimum en virksomhetsleder, kr. 800.000.- - Som resultat av økt kompetanse på forvaltning- og vederlagsberegning. - Samordning av IKT - Økt satsing på velferdsteknologi. - Komplementær bruk av bygningsmasse Ikke mulig å estimere sumeffekt.
Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering	Lite å hente	Store fordeler ved større fagmiljø, spesielt for de minste tjenesteområdene	Store fordeler ved større fagmiljø, spesielt for de minste tjenesteområdene
Krav til myndighetsutøvelse	Ikke spesielt relevant, men nærhet også fordelaktig	Ikke spesielt relevant, Nærhet fordelaktig, men det kan bli noe enklere å redusere tjenestenivået med økt distanse	Ikke spesielt relevant. Nærhet fordelaktig, men det kan bli noe enklere å redusere tjenestenivået med økt distanse

3.4. Delutredning oppvekst og skole

3.4.1. Funksjoner og tjenesteområder som inngår i delutredningen



Framstillingen over er en funksjonsoversikt, og ikke et organisasjonskart. Organiseringen av over nevnte funksjoner er ulik i kommunene og framgår av neste kapittel.

3.4.2. Organisering og bemanning i dagens kommuner

3.4.2.1. Holtålen kommune

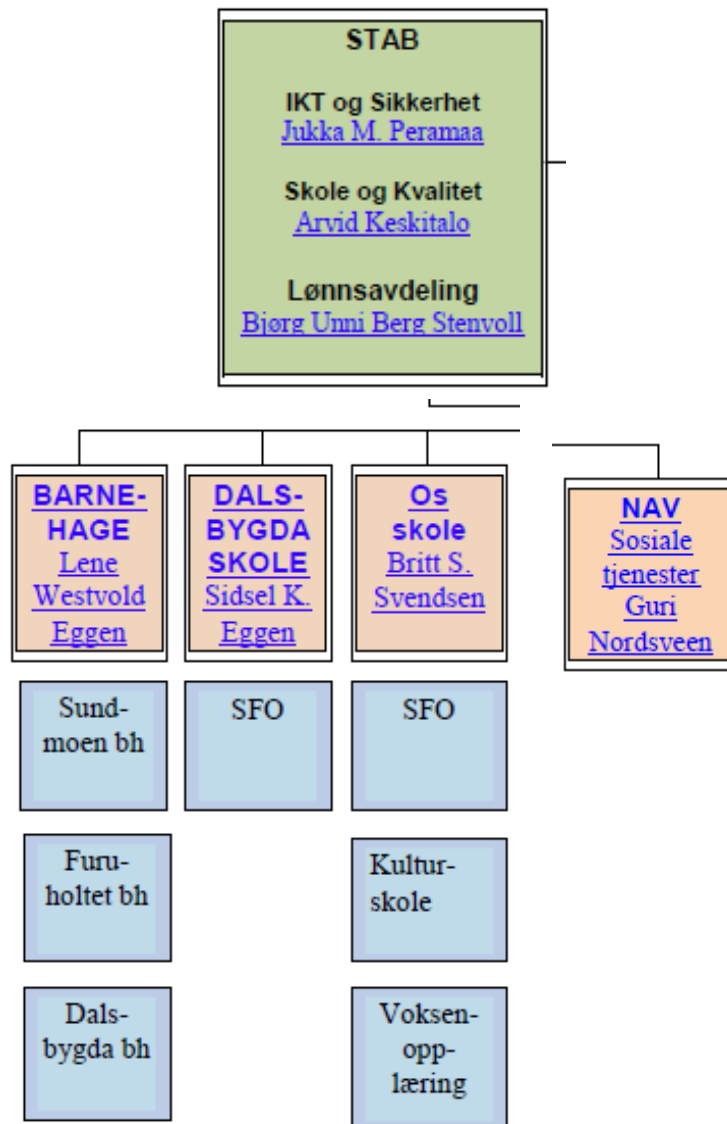
I Holtålen kommune er funksjonene som inngår i delutredningen fordelt på 5 ulike resultatenheter, der hver enkelt barnehage-, skole- og oppvekstssenter er egen enhet, samt at flyktningetjenesten og kulturskolen er organisert som egne enheter. I tillegg er assisterende rådmann som del av sin stilling skolefaglig ansvarlig, samt at assisterende rådmann har ansvar for voksenopplæringen. I Elvland natur- og kulturbarnehage er det en 100% stilling som enhetsleder. Holtålen kommune har også en barnehagerådgiver i 60 % stilling som blant annet har ansvar for opptak, foreldrebetaling, kontantstøtte etc.



Samlet bemanning i Holtålen på de aktuelle funksjonene, dvs. oppvekstfunksjonene inklusiv flyktningetjenesten men uten PPT og Nav, kan anslås til 51,6 årsverk.

3.4.2.2. Os kommune

I Os kommune er funksjonene som inngår i delutredningen fordelt på tre virksomhetsområder; Os skole, Dalsbygda Skole og virksomhet for barnehage. I tillegg ligger det en 50% stillingsressurs som skolefaglig rådgiver i rådmannens stab:



**I Os kommune er de 3 virksomhetene knyttet til oppvekst en av 8 virksomheter som rapporterer direkte til rådmannen.*

Furuholtet barnehage er eneste barnehagen som har egen styrer i 100% stilling. For de to andre barnehagene fungerer virksomhetsleder også som styrer. Barnehagene i Os har samarbeid med Tolga og Tynset kommuner om tilsyn.

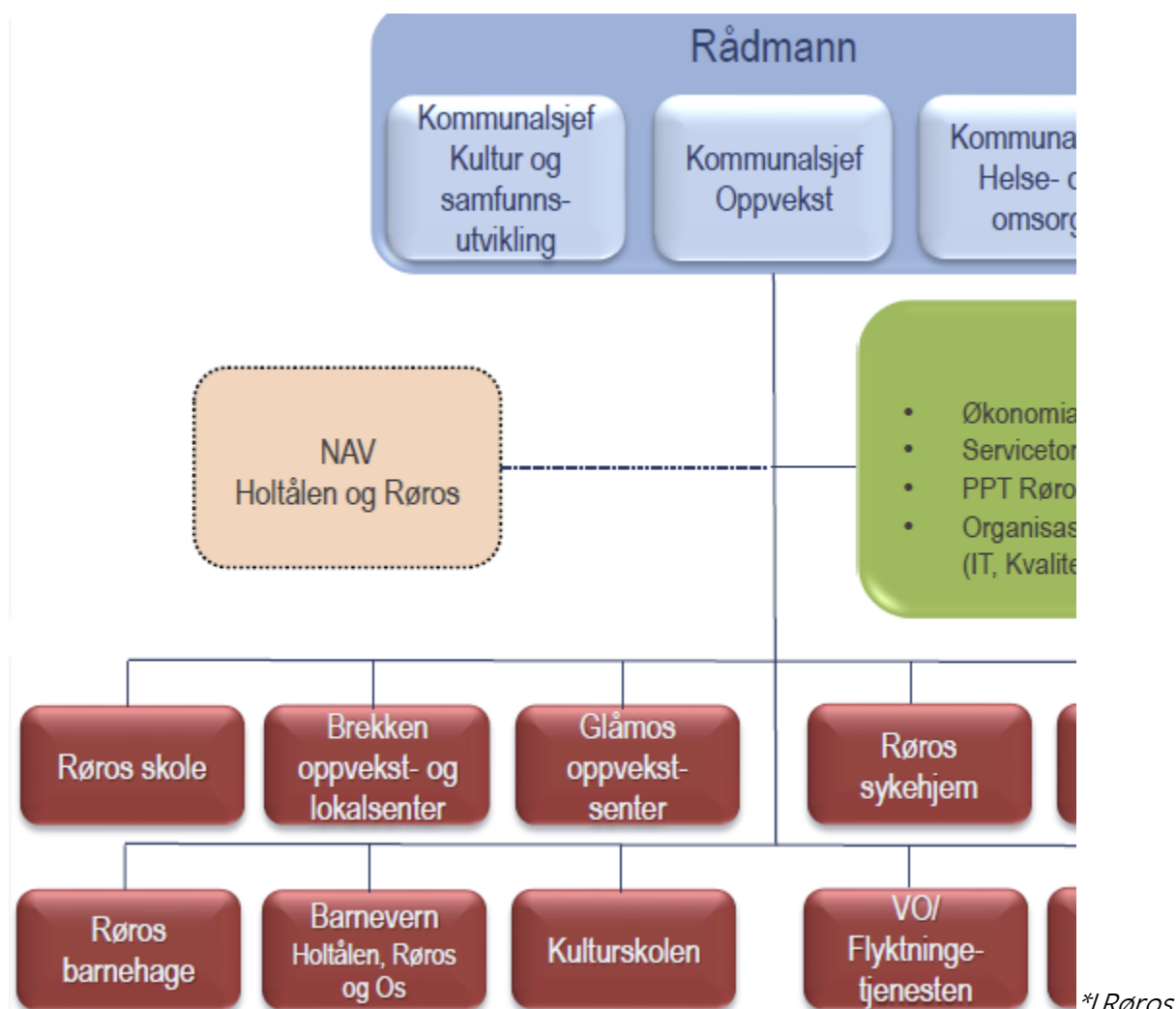
Kulturskole og voksenopplæring er en del av virksomhetsområdet Os skole. Flyktningetjenesten er organisatorisk knyttet til virksomhetsområdet Nav. Mindreårige, enslige flyktninger (ikke familier) er bosatt i Sundmoen bofelleskap som er organisatorisk knyttet til virksomhetsområdet omsorg.

Samlet bemanning på de aktuelle funksjonene i Os, dvs. oppvekstfunksjonene inklusive skolefaglig rådgiver men uten PPT og Nav (m/flyktningetjeneste), kan anslås til 50,9 årsverk.

3.4.2.3. Røros kommune

I Røros kommune er funksjonene som inngår i delutredningen fordelt på seks virksomhetsområder. Hver enkelt skole og hvert enkelt oppvekstsenter er eget virksomhetsområde, mens de tre barnehagene i Røros sentrum utgjør ett felles virksomhetsområde. I tillegg administreres opptak, tilskudd og kompetanseheving for to private barnehager. I likhet med Holtålen er kulturskolen og flyktningetjenesten m/voksenopplæring organisert som egne resultatenheter (virksomheter).

Utover dette finnes det en 100% stillingsressurs som kommunalsjef for oppvekst. Kommunalsjefene utfører rådmannsfunksjonen for sitt fagområde. Videre ligger det noe ressurs til oppvekstadministrasjon, dvs. refusjoner og barnehageopptak, i organisasjonsavdelingen i rådmannens stab. Oppvekstsektoren i Røros kommune har også ansvar for samisk språkopplæring, hvor det også selges tjenester til nabokommuner.



kommune er de 6 virksomhetene som inngår i delutredningen del av i alt 14 virksomheter som rapporterer direkte til rådmannen.

Samlet bemanning på aktuelle funksjoner i Røros, dvs. oppvekstfunksjonene inklusiv kommunalsjef oppvekst men uten PPT, Nav, kulturskole og Flyktningetjeneste, kan anslås til 94 årsverk.

3.4.3. Funksjoner som løses mellom flere kommuner

Av organisasjonskartene ser man at det også er en del funksjoner som faglig sett er nært knyttet til oppvekst og skole som er organisert interkommunalt:

3.4.3.1. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Holtålen og Røros kommuner har i dag felles, interkommunal organisering for PPT, lokalisert til Røros og med Røros kommune som vertskommune. Os kommune er tilknyttet interkommunalt PPT-kontor for Nord-Østerdal, lokalisert til Tynset og med Tynset kommune som vertskommune. Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Rendalen kommuner er tilknyttet PPT-kontoret for Nord-Østerdal.

3.4.3.2. Nav

Nav består som kjent av en statlig og en kommunal del. Tidligere arbeidsmarkedsetat (Aetat) og trygdeetat utgjør den statlige delen, mens de tidligere kommunale sosialkontorene utgjør den kommunale delen (økonomisk sosialhjelp, økonomisk rådgivning, adopsjon, bostøtte, startlån, edruskapstiltak, etc.)

For kommunene Holtålen og Røros er det felles, interkommunalt Nav-kontor lokalisert til Røros. Dette er organisert gjennom et vertskommunesamarbeid, med Holtålen som vertskommune og hvor den statlige delen er knyttet organisatorisk knyttet Nav i Sør-Trøndelag. Os kommune har eget Nav-kontor, lokalisert til Os kommunehus, og hvor den statlige delen er knyttet til Nav i Hedmark.

Hvordan kommunene organisatorisk er knyttet til Nav-kontoret varierer. I Holtålen og Os er Nav vist som egen enhet eller virksomhetsområde. I Røros kommune, hvor Nav ikke utgjør noen egen virksomhet, er tjenesten knyttet til organisasjonen på linje mellom rådmannen og virksomhetene.

3.4.3.3. Voksenopplæring

I Røros kommune er det en egen, felles virksomhet for voksenopplæring og flyktningetjeneste. I Holtålen kommune er flyktningetjenesten egen resultatenhet, mens voksenopplæringen organisatorisk er knyttet til assisterende rådmann. I Os kommune er voksenopplæringen organisatorisk tilknyttet Os skole. Flyktningetjenesten er organisatorisk knyttet til virksomhetsområdet Nav. Mindreårige, enslige flyktninger (ikke familier) er bosatt i Sundmoen bofelleskap som er organisatorisk knyttet til virksomhetsområdet omsorg.

Både Os og Holtålen kommuner kjøper i dag tjenester av virksomhet for voksenopplæring og flyktningetjeneste i Røros kommune. Kjøpet gjelder flyktninger som skal på videregående skole, voksne flyktninger (introprogrammet), samt norskopplæring for innvandrere. Unge flyktninger fra Os søkes inn i innføringsgruppe på videregående skole på Tynset hvis de kan godt nok norsk. Kan de ikke godt nok norsk, og ikke er for gamle, kan de få undervisning på ungdomstrinnet. Alternativet for de som er 17 år og eldre og voksne på grunnskolens område (spesped.) er et opplegg i Voksenopplæringa på Røros.

3.4.4. Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial

3.4.4.1. Administrasjon og oppvekstledelse

Denne funksjonen har blitt utsatt for relativt betydelig reduksjon de siste årene. Som eksempel hadde Røros kommune fram til 01.08.15 2,5 årsverk knyttet til et oppvekstkontor/skolekontor. Ca. ett av disse årsverkene er lagt i organisasjonsavdelingen, ca. 20 % stillingsressurs ligger i servicetorget, ca. 30% stillingsressurs er kuttet, og så ligger det igjen kommunalsjef i 100 % stilling. Samtidig med dette fikk rektorene som virksomhetsledere ansvar for budsjett og regnskap, samt personalansvar. For en del år tilbake hadde Os kommune skolesjef i 100% stilling med merkantil støtte, til sammenligning med dagens skolefaglige rådgiver i 50 %. I Holtålen utføres funksjonen som skolefaglig ansvarlig som en mindre del av stillingen til assisterende rådmann.

Det er nærliggende å tenke seg at dagens ressurs til skoleledelse kan samordnes på en stilling hos en av kommunene. Faggruppa mener imidlertid det ikke er rom for ytterligere kutt i stillingsressurser til administrasjon og skoleledelse. Videreføring av dagens ressurser samlet for de 3 kommunene vil være nødvendig for å kunne ha kapasitet til å utføre oppgavene knyttet til administrasjon og ledelse på en tilfredsstillende måte. Det er ressurskrevende å drive det skolefaglige utviklingsarbeidet slik at det faktisk resulterer i økt faglig kvalitet og på en slik måte at statens forventninger tilfredsstilles. Mye tilsier dessuten at den skolefaglig ansvarlige vil være avhengig av å ha et fagmiljø rundt seg for å kunne gjøre en god jobb.

Et annet moment i diskusjonen om kapasitet på ledelse og skoleadministrasjon er hvorvidt det bør være en felles oppvekstledelse, eller om barnehage bør ha egen ledelse. Et moment som taler for delt ledelse er at barnehage har en tendens til å bli lite synlig og glemt i forhold til skole. Det er vanskelig å peke på noen klar årsak til denne tendensen, men at barnehage krever noe annerledes kompetanse og har et mye mindre tydelig lovverk kan være en del av forklaringen. Dersom man forutsetter at barnehage får en synlig posisjon med barnehagefaglig kompetanse, vil det være fordeler ved en felles oppvekstledelse. Fordelene er knyttet til muligheter for å danne et bedre og større fagmiljø for ledelse og administrasjon som løser oppgavene med større effektivitet og kvalitet, samt at muligheten for samordnet oppfølging av barna fra barnehage til skole blir større.

3.4.4.2. Undervisning

Ved et tettere samarbeid eller sammenslåing kan det bli enklere å dele på mer spesielle funksjoner. Som eksempel er det viktig at det finnes en rådgiver på hver ungdomsskole, men det vil ved en samorganisering av skolene bli enklere å utvikle et faglig nettverk for rådgiverne. Mulighetene for økt fagutvikling gjennom hospitering på andre skoler vil også øke.

Effektiviserings- eller rasjonaliseringsgevinsten som er mulig å hente ut ved sykdom og vakansene er sannsynligvis marginal, fordi avstandene er lange og sykdom oppstår raskt og vikar må kunne hentes inn raskt. I teorien skulle man tro det blir enklere å finne vikar ved lengre vakanseperioder, men praksis tilsier det motsatte. Man spør nabokommunene om vikar også i dag, men det er sjeldent at det løser seg.

Faggruppa ser med andre ord ikke for seg at det er noen økonomisk gevinst å hente ut ved å samorganisere skoledriften. Gevinstene synes å være knyttet til økt faglig nettverk.

3.4.4.3. Barnehage

Mulighetene for økonomisk innsparing er marginale så lenge tjenestestrukturen for barnehagene opprettholdes. Erfaring viser seg at det er mest ressurseffektivt å drive en barnehage med en størrelse på 4-5 avdelinger eller ca. 60 barn. Dette var årsaken til at to barnehager i Ålen ble slått sammen til en, og at man nå er i ferd med å gjøre det samme i Os ved å slå sammen Sundmoen barnehage og Furuholtet barnehage til Os barnehage.

3.4.5. Kompetanse, kvalitet fagmiljø og rekruttering

3.4.5.1. Administrasjon og oppvekstledelse

Det er i dag et relativt stort behov for å styrke «oppvekstsjef-nivået». Dette er spesielt knyttet til følgende oppgaver:

- Koordinering av driften mellom skolene i en kommune, for eksempel skoleskys, voksenopplæring, skolerute, etc.
- Koordinering mellom barnehage og skole
- Skolefaglig utviklingsarbeid, herunder drifte og koordinere felles utviklingsprosjekter
- Drifte og koordinere etter- og videreutdanning
- Utarbeide felles mal for tilstandsrapporter
- Utvikle felles kompetanse og systemer for tilsyn, herunder felles mal for tilsyn (opplæringslovens § 13-10).

På denne måten kan rektorene i større grad rendyrke rollen som virksomhetsledere for skolen.

Det var enighet om at det kan bli lettere å få til denne styrkingen ved et økt samarbeid mellom, eller enn sammenslåing av, de tre kommunene.

På den annen side oppleves det i dagens kommunestruktur som fordelaktig med kort avstand og god kjennskap til den som utøver funksjonen som skolefaglig ansvarlig. I en ny kommune hvor de fysiske avstandene blir større, vil det bli viktig å være bevisst på kommunikasjonen mellom skole og oppvekstledelse. Det blir viktig å bygge tette og gode relasjoner preget av gjensidig tillit, dialog og informasjon.

Myndighet til å styre økonomi, personell og daglig skoledrift vil fortsatt ligge hos rektorene på den enkelte skole, og den enkelte skole vil ha samme mulighet som i dag til å opprettholde sin identitet og sine satsingsområder.

3.4.5.2. Undervisning

Det er generelt god søkning til ledige lærerstillinger i alle tre kommuner. Situasjonen preges av kompetente søkere og enkel rekruttering.

I mange sammenhenger er det ofte slik at arbeidstakere etterspør et størst mulig fagmiljø. Med bakgrunn i dette kan en anta at det er mindre attraktivt å søke seg til en mindre skole enn til en større. Her opplever faggruppa at det i dag er litt ulike vurderinger blant lærerne. En del lærere synes et mindre fagmiljø er en ulempe og vil gjerne arbeide som del av et team. Andre lærere synes imidlertid det er fordel å arbeide i et mindre fagmiljø fordi det gir større muligheter til å utvikle eget undervisningsopplegg; dvs. større utfordringer, muligheter for å være kreativ og arbeide mer selvstendig. Preferansene avhenger mye av personlighet.

Situasjonen pr. i dag synes å være at det i hovedsak er tilstrekkelig fagmiljø ved alle skoler, men det vil være en grense nedad for hvor små skolene kan bli før fagmiljøet for den enkelte lærer blir for lite. Det samme gjelder læringsmiljøet for elevene.

Fordelene ved interkommunalt skolesamarbeid eller kommunesammenslåing vil i første rekke være knyttet til økte muligheter for hospitering, samt økte muligheter for kompetanseheving og faglig utvikling gjennom samarbeid om og derav og økt trykk på utviklingsoppgaver.

3.4.5.3. Fagnettverk for fådelt-skolene

Fådelt-skolene har spesielle utfordringer som krever både kompetanse, trygghet og tydelig skoleledelse. Det finnes egne kurs i videreutdanning innenfor fådelt-pedagogikk, for eksempel et kurs i regi i Høgskulen i Sogn & Fjordane som kjøres desentralisert i Nord-Østerdalen.

Det er i dag et stort behov for i større grad å bygge faglig nettverk mellom fådelt-skolene i de tre kommunene, for eksempel slik som kommunene i Nord-Østerdalen har fått til. Ved interkommunalt samarbeid eller sammenslåing vil mulighetene for å utvikle et slikt fagnettverk øke.

3.4.5.4. Barnehagene

Som nevnt tidligere vil det være fordelaktig å samle ledelse og administrasjon av barnehage i et større fagmiljø for oppvekstledelse. Oppgavene knyttet til administrasjon av barnehage er blant annet opptak, tilsyn, HMS-arbeid, administrasjon av redusert foreldrebetaling, rapportering for kontantstøtte, administrasjon av ordning med gratis kjernetid for 4 og 5 åringer, veiledning og kompetanseheving.

I tillegg til dette vil en felles barnehage-tjeneste gi mulighet for felles kurs og fagdager, felles samlinger for pedagogiske ledere, samt økt samarbeid mellom oppvekstsenter (Brekken og Glåmos samarbeider en del i dag). Mulighetene for erfaringsutveksling, dra på besøk til hverandres barnehager blir også større.

Et tredje moment er samisk språkopplæring i barnehagen. Røros er i ferd med å etablere en samisk avdeling i Ysterhagaen barnehage. Holtålen kjøper i dag plass for samiskspråklige barn i Røros, mens Os ikke har dette behovet nå. En felles organisering av tjenesten vil gi bedre organisatoriske rammevilkår som gjør det enklere å utnytte samiskspråklig kompetanse og kapasitet i Røros.

3.4.5.5. Kulturskole

Utfordringen ved drift av kulturskolene er knyttet til svært små stillingsandeler i den enkelte kommune. Det er derfor ikke uvanlig at en ansatt i kulturskolen også er ansatt i kulturskolen i nabokommunen. Dette er også tilfelle ved kulturskolene i Holtålen, Os og Røros, hvor det også er utviklet et uformelt fagnettverk. I Holtålen og Røros er kulturskolerektor med på månedlige skoleledermøter, men dette er ikke praksis i Os.

På grunn av små stillingsandeler og lite fagmiljø vil det være fordelaktig med en felles organisering av kulturskoletjenesten; enten gjennom interkommunalt samarbeid eller ved kommunesammenslåing.

3.4.5.6. PPT

Som det framgår av kapittel 2.4.1 har Holtålen og Røros i dag felles, interkommunalt PPT-kontor, mens Os er tilknyttet PPT-kontoret for Nord-Østerdal. Dagens interkommunale ordninger er resultat av at dette er tjenester med forholdsvis lite volum, men med høye krav til kompetanse. Ut fra dette vil det være mulig å tenke seg et felles PPT-kontor for hele fjellregionen.

PPT-kontoret for Nord-Østerdalen har i motsetning til PPT-kontoret for Røros og Holtålen ansvar for elever i videregående skole. Med tanke på å styrke fagmiljøet, samt at PPT-kontoret kjenner historikken til elevene fra grunnskolen, ville det vært en fordel om Røros og Holtålen fikk ansvar for videregående. Kontinuitet og sammenheng i oppfølging fra grunnskole til videregående vil kunne redusere frafallet i videregående skole.

Ved et interkommunalt skolesamarbeid eller kommunesammenslåing må det forutsettes at kommunene er tilknyttet samme PPT-kontor, dvs. et felles PPT-kontor for de 3 kommunene.

3.4.5.7. Nav

Dagens organisering av Nav-kontorene er i stor grad styrt av fylkesgrensa. Den statlige delen av Nav-kontorene er organisatorisk tilknyttet hvert sitt fylke. Utgangspunktet i sosialloven er at det skal være et Nav-kontor i hver kommune, men da Nav ble etablert i 2007 ble det opprettet et felles kontor for Holtålen og Røros. Årsakene til dette er ikke kjent, men det antas å kunne være knyttet til at kommunene har felles bo- og arbeidsmarkedsregion.

3.4.5.8. Voksenopplæring

Virksomhet for voksenopplæring/flyktningetjenesten i Røros selger i dag tjenester til både Os og Holtålen kommuner når det gjelder opplæring av flyktninger som skal til videregående skole, voksne flyktninger (introprogrammet), samt norskopplæring for innvandrere. Voksenopplæring er kompetansekrevene, og det bør være et samarbeid mellom flere kommuner om tjenesten.

3.4.6. Framtidige krav til myndighetsutøvelse

Dette punktet vurderes kun i forhold til vurderingskriteriet distanse, dvs. om det er tilstrekkelig distanse til å utøve myndigheten.

3.4.6.1. Skole

Problemstillingen kan dukke opp i forbindelse med vedtak om å tildele spesial-pedagogiske tiltak, eller generelt ved vanskelige samtaler med foreldre.

Erfaringen tilsier at for stor nærhet mellom lærer og elev/foresatte sjelden eller aldri er noe problem. Tvert om kan det være en fordel å kjenne foreldrene godt i en vanskelig situasjon, og i de aller fleste tilfeller har lærer og foresatte et felles fokus på elevens beste.

Det er også alltid en anledning til å ta med seg en annen lærer i slike samtaler dersom avstanden blir for stor, og når situasjonene blir for vanskelige overtar som regel barnevern, PPT eller BUP.

I alle tre kommuner er myndigheten til å fatte vedtak delegert til rektor. Derfor vil distansen være den samme i den ene eller andre formen for samorganisering av skoledriften.

3.4.6.2. Barnehage

Barnehagene driver myndighetsutøvelse i forbindelse med vedtak om redusert foreldrebetaling, tildeling av plass, vedtak om spesialpedagogiske tiltak, vedtak om dispensasjon fra kvalifikasjonskrav til ansatte, tilsyn, etc.

For barnehage er den generelle vurderingen at myndighetsutøvelsen vil kunne bli enklere når den som utøver myndigheten er noe mer distansert og ikke har en mer rendyrket, administrativ rolle (ikke så mange hatter).

3.4.7. Oppsummering

	0-alternativet	3+alternativet	Ny kommune
Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial	Lite å hente		
Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering	Større nærhet til skolefaglig ansvarlig, hvilket er en fordel	Fordeler knyttet til - Felles oppvekstledelse - Fagnettverk skole, særlig spesialiserte funksjoner - Fagnettverk fådeltskole - Fagnettverk barnehage - Redusere deltidsstillinger kulturskole Felles voksenopplæring	Fordeler knyttet til - Felles oppvekstledelse - Fagnettverk skole, særlig spesialiserte funksjoner - Fagnettverk fådeltskole - Fagnettverk barnehage - Redusere deltidsstillinger kulturskole - Felles voksenopplæring
Krav til myndighetsutøvelse	<u>Skole:</u> Ingen forskjell pga. uendret skolestruktur og at myndighetsutøvelsen fortsatt er delegert rektor ved den enkelte skole. <u>Barnehage:</u> Myndighetsutøvelse kan bli noe enklere ved mer rendyrket administrativ rolle.		

3.5. Delutredning tekniske tjenester, landbruk og lovforvaltning

3.5.1. Funksjoner og tjenesteområder som inngår i delutredningen

Kommunalteknisk drift

- Stab med ansvar for bakvaktordning og kommunale utbyggingsprosjekt
- Vei, vann, avløp, renovasjon (VAR)
- Drift og vedlikehold av kommunale bygninger

Lovforvaltning

- Arealplanlegging og planbehandling etter pbl
- Bygge- og delesaksbehandling
- Kartforvaltning, GIS og oppmåling
- Kulturminneforvaltning
- Forurensningsmyndighet
- Grunnlag for eiendomsskatt

Brannberedskap

- Forebyggende avdeling med feiing.
- Brannberedskap
- Samfunnsberedskap og overvåking

Landbruk og miljø

- Saksbehandling etter jord- og konsesjonslov
- Tilskuddsforvaltning
- Landbruksrelatert næringsutvikling
- Skogforvaltning
- Viltforvaltning
- Friluftsliv
- Naturforvaltning

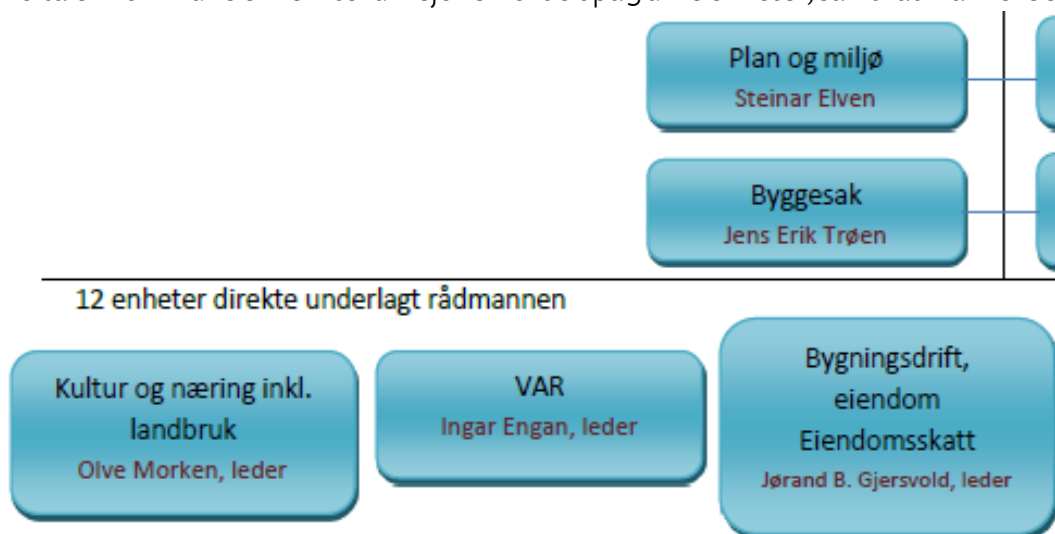
NB! Røros kommune gjør innsamlingen av avfall i egen regi og ikke gjennom FIAS, til forskjell fra Holtålen og Os. Årsaken er at Røros kommune ved å gjøre innsamlingen selv kan holde seg med egne ansatte som også utfører snørydding, vedlikehold av kommunale veger, spyling av ledningsnett, etc.

Framstillingen over er en funksjonsoversikt, og ikke et organisasjonskart. Organiseringen av overnevnte funksjoner er ulik i kommunene og framgår av neste kapittel:

3.5.2. Organisering og bemanning i dagens kommuner

3.5.2.1. Holtålen kommune

I Holtålen kommune er nevnte funksjoner fordelt på 3 ulike enheter, samt rådmannens stab:

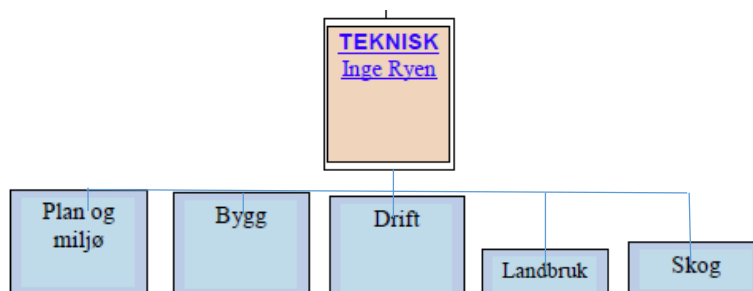


Kartforvaltning, GIS og oppmåling inngår i rådmannens stab, men er ikke vist som eget tjenesteområde da funksjonen kjøpes fra ekstern konsulent. Faglig sett hører funksjonen hjemme under Plan- og miljø eller Byggesak.

Holtålen kjøper også en del oppgaver innenfor arealplanlegging fra ekstern konsulent. Samlet bemanning på de aktuelle funksjonene i Holtålen er (grovt anslag): 22,4 årsverk.

3.5.2.2. Os kommune

I Os kommune er nevnte funksjoner alle plassert inn under virksomhet for teknisk, landbruk og miljø:



**I Os kommune er Teknisk, landbruk og miljø en av 8 virksomheter som rapporterer direkte til rådmannen.*

Samlet bemanning på de aktuelle funksjonene i Os er (grovt anslag): 14 årsverk.

Forskjellen i bemanning mellom Os og Holtålen kan forklares med at renholdere (ca. 8 årsverk) sorterer inn under de tekniske tjenesteområdene i Holtålen, mens Os kommune har renholdere ansatt i den virksomheten tjenesten ytes.

3.5.2.3. Røros kommune

I Røros kommune er alle nevnte funksjoner med unntak av brann plassert inn under virksomheten «Tekniske områder». Interkommunalt brannvesen for Holtålen, Røros, Os og Tydal er eget virksomhetsområde.



**I Røros kommune er Teknisk, landbruk og miljø en av 14 virksomheter som rapporterer direkte til rådmannen.*

Samlet bemanning på aktuelle funksjoner i Røros er (grovt anslag): 55 årsverk.

I likhet med Holtålen har Røros renholdere ansatt virksomhetsområde for tekniske tjenester. Videre må man huske på at Røros utfører innsamling av husholdningsavfall selv, og har dermed et tjenesteområde som omfatter noe mer enn Holtålen og Os.

3.5.3. Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial

3.5.3.1. Innsparing på lang sikt

For disse tjenesteområdene vil det største økonomiske innsparingspotensialet komme på sikt og være avhengig av at kommunene klarer å henge med på den faglige og teknologiske utviklingen. Ny teknologi, som for eksempel utvikling av digitale kart- og informasjonssystemer, samt varslings- og overvåkingssystemer, vil føre til at man jobber «smartere» og at innbyggerne får økt grad av selvbetjening. For å henge med i den faglige og teknologiske utviklingen er kompetanse, rekruttering og fagmiljø helt sentrale stikkord.

Økonomisk innsparingspotensial for de tekniske tjenesteområdene henger derfor tett sammen med vurderingskriteriene kompetanse, rekruttering og fagmiljø. Et eksempel på dette er det langsiktige potensialet for å jobbe smartere ved å samordne vaktordninger.

3.5.3.1.1. Vaktordninger

Internt i den enkelte kommune er det i dag et innsparingspotensial knyttet til å samordne følgende vaktordninger:

- Brannvakt
- Kommunalteknisk vakt
 - o Vann- og avløpsanlegg
 - o Brøytevakt
 - o Kommunale bygninger
- Trygghetsalarmer (hjemmetjeneste)

Samordning krever ny teknologi i form av bedre digital, kartfestet informasjon om kommunaltekniske anlegg og bygninger, bedre teknologi for pleietrengende hjemmeboende, og bedre varslingsteknologi.

Videre krever samordning at det bygges opp rutiner og systemer, og at ulike tekniske systemer har felles brukersnitt. Det kan ligge et stort potensial for kostnadsreduksjon i den enkelte kommune ved å samordne vaktordningene. Mye av kostnadsreduksjonen vil være knyttet til at behovet for nattevakt blir redusert. Dette krever utvikling av ny teknologi og nye systemer- og rutiner. Et slikt utviklingsarbeid vil være rasjonelt og besparende å utføre for en ny felleskommune i stedet for i 3 ulike kommuner.

Videre vil det være et innsparingspotensial knyttet til å slå sammen kommunene ved at det muliggjør samme bakvakt for alle 3 dagens kommuner.

3.5.3.1.2. Samordnet drift av bygningsmasse

I likhet med faggruppe for økonomi og administrasjon (kap.3.6.), mener denne faggruppa potensialet for å redusere bygningsmassen er helt marginal så lenge man skal bevare tjenestestrukturen på de store tjenesteområdene skole og omsorg (jfr. utredningsforutsetningene).

Det er imidlertid en del å spare, kanskje først og fremst i form at økt effektivitet og kvalitet, på en felles og mer spesialisert og profesjonell bygningsforvaltning. For eksempel er det mulighet for å effektivisere driften av utleieboliger gjennom et felles boligkontor, samt at det er mulighet for å utvikle større fagmiljø og bedre kompetanse i vaktmesterkorpset.

3.5.3.1.3. Arealrelatert saksbehandling og planlegging

Er eksempel på et annet tjenesteområde hvor en er avhengig av å følge med på den teknologiske utviklingen for å kunne ta ut effektiviseringsgevinster på lang sikt. En tenker da på alle form for arealrelatert arbeid, ikke kun saksbehandling etter plan- og bygningsloven men også etter jord- og skoglov, arbeid med miljøvern og friluftsliv, etc.

Samfunnsmessige krav, fra både innbyggere og statlig/ regional forvaltning, nødvendiggjør i langt større grad enn tidligere at kommunen kan dokumentere hvilke verdier og hensyn som blir berørt og hvilke prioriteringer og vurderinger som ligger bak et enkeltvedtak eller en plan.

Nye samfunnsmessige krav vil bli svært vanskelige å tilfredsstille uten at kommunene evner å henge med på den teknologiske utviklingen knyttet til å registrere, systematisere og formidle stedfestet informasjon i digitale kart og baser (GIS-systemer). Å etablere god sammenheng mellom kartsystemer, systemer for kommunale avgifter, saksbehandlingssystem, samt informasjonsarbeidet via kommunens nettsider krever også kompetanse.

3.5.3.2. Innsparing på kortere sikt

3.5.3.2.1. Ledelse og administrasjon

Berørte enhetsledere og virksomhetsledere i alle 3 kommuner utfører i dag mye faglig arbeid selv, og har i realiteten kombinerte leder- og fagstillinger. Dette bidrar til at lederne har god kjennskap til faget og hvordan dette praktiseres, men det er en utfordring å utvikle god lederkompetanse.

I en ny kommune vil antall enhetsledere /virksomhetsledere kunne reduseres fra størrelsesorden 4-5 i dagens situasjon til en, forutsatt at tjenesteområdene samles i en enhet. Dette vil være fordelaktig med tanke på:

- Effektivitet og økonomisk innsparing
- Økt kompetanse og kvalitet på ledelse

Det vil ligge stordriftsfordeler i at en leder vil kunne utføre de ledelses- og styringsfunksjoner som i dag er fordelt på 4-5 ledere. En tenker her på budsjett og løpende økonomistyring, rapportering, personalledelse, strategisk utvikling av virksomheten, og nødvendig dialog mot rådmann og andre ledere. I dette ligger det muligheter for innsparing av en viss stillingsressurs.

Dagens kombinerte leder- og fagstillinger medfører nok i noen grad et visst «ledelsesunderskudd» i virksomhetene, for eksempel i form av tilstrekkelig tid til regelmessige medarbeidersamtaler.

Dette trekker i retning av at innsparingspotensialet på ledelse og administrasjon for disse stillingene likevel ikke er så stort, og at lederressursen som potensielt kan spares alternativt burde vært «reinvestert» lenger ned i virksomhetsområdet.

Faggruppa legger likevel med disse forutsetninger og anmerkninger til grunn at det vil være mulig å spare inn en virksomhetslederstilling ved den ene eller andre formen for samorganisering av tjenestene. Dette er estimert i tabellen nedenfor:

Estimert, gjennomsnittlig årslønn inkl. feriepenger	Kr. 620.000.-
16 % pensjon	Kr. 99.200.-
6,4 % arbeidsgiveravgift av lønn og pensjon	Kr. 46.029.-
Avrundet sum	Kr. 765.000.-

3.5.3.2.2. Redusert behov for brukerlisenser og serviceavtaler

For å utføre flere av funksjonene som inngår i utredningen er kommunene avhengig av brukerlisenser på en rekke fagsystemer (Kartforvaltning – og GIS, kommunale avgifter, eiendomsinformasjon, byggforvaltning, support landmåling, overvåking, etc.). Det ligger et visst innsparingspotensial i at antallet lisenser kan reduseres fra tre til en pr. fagsystem.

Videre finnes det en rekke drifts- og serviceavtaler i hver kommune. For eksempel heisalarmer på sykehjem, ventilasjonsanlegg, varmeanlegg, pumper og tekniske installasjoner for vann- og avløp, etc. Her ligger det også et visst innsparingspotensial i å redusere antall lisenser /avtaler.

Innsparingspotensialet på dette området er vanskelig å estimere.

3.5.3.2.3. Kapasitet

Alle 3 kommuner har i dag underkapasitet innenfor flere av funksjonene som inngår i delutredningen. Et gjennomgående trekk ved underkapasitet er at den oftest er knyttet til vakanseperioder som oppstår ved skifte av bemanning. Kommunene har knapp, men brukbar, kapasitet i perioder med full bemanning, men er svært sårbar i vakanseperiodene. På grunn av generelle endringer i arbeidsmarkedet, kommer vakanseperiodene hyppigere enn før, mens kapasiteten beregnes ut fra en forutsetning om at det til enhver tid er full bemanning.

Et annet generelt trekk ved underkapasitet er at kortsiktige oppgaver prioriteres foran langsiktige, overordnede og strategiske («brannslukking»).

Manglende kapasitet kan variere med hvilke stillinger som er vakante, men er likevel oftest knyttet til følgende oppgaver:

- Overordnet arealplanlegging som kommunene utfører i egenregi
- Tilsyn ved byggesaker, brann, samt forurensningstilsyn
- Vedlikehold av veg, vann- og kloakkanlegg
- Bestiller- og utviklerkompetanse (ingeniørkompetanse) innenfor VA-faget.
- Kompetanseheving og opplæring

En generell erfaring fra etablering av interkommunale samarbeid innenfor disse tjenesteområdene er at kostnadene like godt kan stige som synke etter at samarbeidet er etablert. En årsak til dette kan være at samarbeidet utløser kompetanse eller kapasitet til å utføre nettopp de tjenester man tidligere ikke fikk gjort noe med.

3.5.4. Kompetanse, kvalitet fagmiljø og rekruttering

Som det også i noen grad framgår av kapittel 4, er nettopp muligheten for økt kompetanse og faglig kvalitet den store gevinsten ved å løse disse tjenesteområdene i felleskap.

3.5.4.1. Ledelse og administrasjon

I en ny og større virksomhet vil det bli større behov for ledelse og mindre rom for at lederen selv utfører faglig produksjon. Dette både muliggjør og nødvendiggjør utvikling av rendyrkede lederstillinger og økt kompetanse og kvalitet på ledelse.

3.5.4.2. Fagstillinger

Tjenesteområdene som inngår i utredningen regnes generelt for å være kompetansekrevene. Små kommuner har i utgangspunktet samme krav til kompetanse som større kommuner, jfr. prinsippet om generalistkommuner, men saksmengden for hvert fagområde er langt mindre.

Dette resulterer i at de minste fagområdene dekkes gjennom deltidsstillinger, og at en medarbeiders ansvarsområde ofte dekker flere fagutdanninger (for eksempel kombinasjonsstillinger for arealplanlegging, miljøvern, GIS, oppmåling, etc.). Litt større fagområder kan dekkes ved en hel fagstilling, mens det i dag kun er Røros som på enkelte områder har en saksmengde som forsvaret flere personer pr. fagområde, og et begynnende fagmiljø.

En kommer med dette inn på en diskusjon om hvilken type kompetanse kommunene vil være beste tjent med i framtiden; generalister eller spesialister innenfor eget fagfelt? Det er ingen enkle svar på spørsmålet, det er fordeler og ulemper ved begge typer av kompetanse. Det vil også være grenser for hvor langt det vil være hensiktsmessig å gå både i retning av faglig spesialisering og generalisering.

Kommunene vil trenge både generalister og spesialister innenfor disse tjenesteområdene. Medarbeidere med et leder- eller koordineringsansvar for flere fagområder, både på enhets- og avdelingsnivå, vil ivareta kravet til generalistens kompetanse og tverrfaglige perspektiv. Samtidig trenger kommunene, for å henge med på den faglige og teknologiske utviklingen, både å rekruttere, videreutvikle og beholde spesialisert og relativt høyt etterspurt fagkompetanse. For flere av de berørte fagområdene taler mye for at større grad av spesialisering enn tidligere, sammen med utvikling av et fagmiljø, er nødvendig for å levere framtidige tjenester med den faglige kvalitet som kreves.

3.5.4.3. Naturforvaltning

Røros kommune har i dag en 100% stillingsressurs til fagområdet naturforvaltning, vilt- og utmarksforvaltning og friluftsliv. I Holtålen og Os kommuner er tilgjengelig ressurs til dette fagområdet i dag helt marginalt. Ved en samorganisering av tjenestene, enten ved at det nylig etablerte interkommunale samarbeidet for landbruk og miljø videreføres eller at det blir en felles kommune, vil man ha mulighet for å ha en spesialisert stilling på dette fagområdet som dekker alle 3 kommuner.

3.5.4.4. Forurensning

Dette fagområdet løses i hovedsak av kommunen som tjenesteleverandør innenfor vann- og avløp, gjennom renovasjonsordningen, samt av kommunen som bygningsmyndighet (behandling av spredte avløpsanlegg). Av og til hender det likevel at kommunene må opptre som forurensningsmyndighet direkte med hjemmel i forurensningsloven, og da er dagens situasjon i alle tre kommuner utydelig delegering og ansvars plassering. Utøvelsen av rollen som forurensningsmyndighet er i dag så marginal at fagområdet faller litt mellom «flere stoler». Her vil det være en klar fordel med tanke på å utvikle kompetanse å få samlet marginale stillingsressurser til en noe større stillingsandel.

3.5.4.5. Kulturminneforvaltning og verdensarvstatus

Røros kommune har siden slutten av 1980-tallet hatt egen stilling som kulturminneforvalter, hvilket er knyttet til særlige behov for forvaltning av den historiske bykjernen i Røros som verdensarvsted (*den historiske bykjernen i Røros ble innskrevet på UNESCO's verdensarvliste i 1980*). I 2010 ble verdensarvstatusen utvidet til å omfatte hele cirkumferensen, dvs. det gamle rettighetsområdet til Røros kobberverk. Med dette har også arealer i Os og Holtålen kommuner status som verdensarv.

I de seneste år har fagområdet kulturminneforvaltning på Røros vært utvidet med ytterligere en prosjektstilling knyttet blant annet til ledelse av uthusprosjektet, samt at det i 2010 ble opprettet en stilling som verdensarvkoordinator som jobber mot alle kommunene som er omfattet av den utvidete verdensarven (Røros, Holtålen, Os, Engerdal, Tolga).

I en samorganisering av tjenesteområdene, enten det skjer ved å danne en ny kommune eller ved å etablere et interkommunalt samarbeid, vil det både den kompetanse og den kapasitet Røros i dag besitter innenfor kulturminneforvaltning komme Holtålen og Os til del på en langt bedre måte.

3.5.4.6. Forvaltning av eiendomsskatt

For dette fagområdet er det i dag 30% stillingsressurs i Os kommune, 50% stillingsressurs i Holtålen og 40% stillingsressurs i Røros. Det er åpenbart at det vil være både effektiv og kompetansefremmende å samle deltidsstillinger til en heltidsstilling.

3.5.4.7. Interkommunalt samarbeid

Kommunene Holtålen, Os og Røros har i en årrekke samarbeidet om felles skogbruksforvalter, en oppgave som kun utgjør en deltidsstilling i den enkelte kommune. I omtrent like lang tid har Os og Røros samarbeidet om felles landbrukssjef.

De tre kommunene har nylig vedtatt å opprette interkommunalt kontor for landbruk og miljø, samt iverksatt utredningsarbeid for felles plankontor inklusiv byggesaksbehandling, kartforvaltning, GIS- og oppmåling og kulturminneforvaltning.

Årsakene til det relativt store omfanget av interkommunalt samarbeid på området er nettopp knyttet til mulighetene for å rekruttere, videreutvikle og beholde kompetanse som er nødvendig for å levere framtidige tjenester med nødvendig faglig kvalitet.

3.5.5. Framtidige krav til myndighetsutøvelse

Også dette området er nært knyttet til foregående kapitler. Som nevnt over har det senere år vært en tydelig tendens i retning av at både lovverk og forvaltning setter økte krav til at kommunene dokumenterer konsekvenser, synliggjør vurderinger og begrunner sine vedtak. Samtidig har innbyggerne blitt stadig mer bevisst på sine rettigheter, på rammer i lov- og regelverk, muligheter til å få prøvd et vedtak gjennom klage, samt rettigheter til å få informasjon, delta aktivt i beslutningsprosesser og fremme egne synspunkter. Endrede forventninger fra innbyggerne setter langt på vei tilsvarende krav som nevnt over når det gjelder kommunenes myndighetsutøvelse.

3.5.5.1. Tilstrekkelig distanse

Spesielt innenfor byggesaksbehandling, men også innenfor annen lovforvaltning og myndighetsutøvelse, er opplevelsen at distansen til søker eller tiltakshaver av og til er for liten. Det er vanskelig å behandle byggesøknader fra tiltakshavere saksbehandleren i større eller mindre grad, eller på en eller annen måte, kjenner privat. Det problematiske ved dette er knyttet til:

- Å trekke grensene for når inhabilitet oppstår og når man har tilstrekkelig objektivitet for å kunne behandle saken.
- Publikum kan ha andre oppfatninger av habilitet enn hva kommunen har
- Det er generelt vanskelig å se nyansene som skiller avslag i en sak fra tillatelse i den neste. Dette kan resultere i feilaktige oppfatninger om forskjellsbehandling
- Det kan være belastende å måtte gi avslag til tiltakshavere eller søkere en kjenner som privatperson.

Ved å løse nevnte tjenester i et fellesskap vil avstanden til publikum bli større, og så vil man ha flere saksbehandlere å veksle saker mellom dersom vanskelige personforbindelser skulle oppstå.

På den annen side kan nærheten til lokalsamfunnet i en del sammenhenger medføre bedre lokalkunnskap og være fordelaktig.

3.5.5.2. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Dette er et vurderingskriterium som i første rekke er tilpasset en mer urban situasjon, der det ikke er samsvar med den økonomiske og den administrative byen. Manglende samsvar vanskeliggjør god og hensiktsmessig styring av samfunnsutviklingen.

Vurderingskriteriet har en viss, om enn ikke sterkt, relevans også i vårt nærområde. I første rekke tenker en på muligheter for mer helhetlige og samordnede forvaltnings- og utviklingsstrategier for utmarksbruk og hytteutvikling på tvers av dagens kommunegrenser. Jfr. f.eks. initiativet om interkommunalt plansamarbeid for reindriftsområdet der Holtålen og Røros deltar. Et annet eksempel kan være felles utviklingsstrategier for utvikling av fritidsbebyggelse i Gammelvollia, der dagens kommunegrense mellom Os og Røros går gjennom et og samme utbyggingsområde.

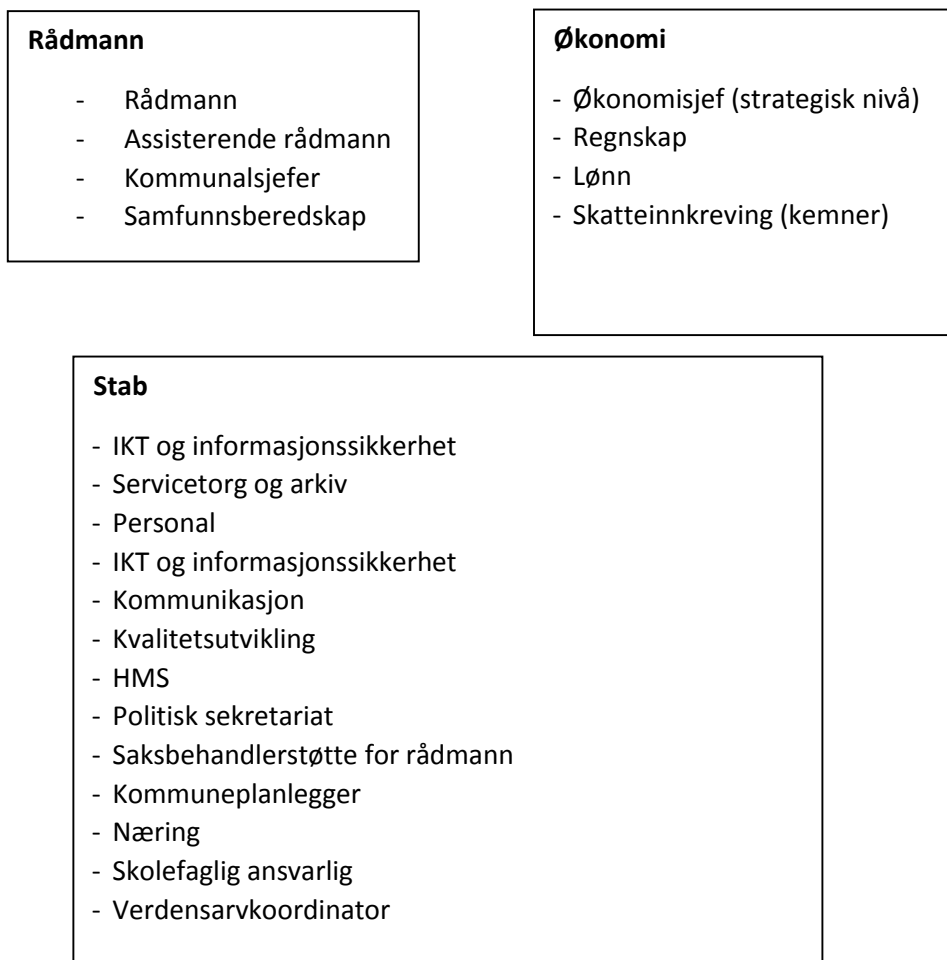
Et tredje eksempel kan være muligheter for felles utvikling, markedsføring, forvaltning og drift av næringsområder som Havsjøveien Næringsområde, jfr. innspill før kommunevalget 2015 om å etablere et tilsvarende område i Os kommune.

3.5.6. Oppsummering

	o-alternativet	3+ alternativet	Ny kommune
Effektivisering og økonomisk innsparingspotensial	Lite å hente	- Minimum en virksomhetsleder, kr. 765.000.- - Samordning av vaktordninger. - Samordnet drift av bygningsmasse - Arealrelatert planlegging og saksbehandling - Redusert behov for brukerlisenser og serviceavtaler Ikke mulig å estimere sumeffekt.	- Minimum en virksomhetsleder, kr. 765.000.- - Samordning av vaktordninger. - Samordnet drift av bygningsmasse - Arealrelatert planlegging og saksbehandling - Redusert behov for brukerlisenser og serviceavtaler Ikke mulig å estimere sumeffekt.
Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering	Lite å hente	Store fordeler ved større fagmiljø og reduksjon av deltidsstillinger	Store fordeler ved større fagmiljø og reduksjon av deltidsstillinger
Framtidige krav til myndighetsutøvelse	Lite å hente	Fordelaktig spesielt med tanke på større avstand i byggesaksbehandling	Fordelaktig spesielt med tanke på større avstand i byggesaksbehandling

3.6. Delutredning økonomi og administrasjon

3.6.1. Funksjoner og tjenesteområder som inngår i delutredningen

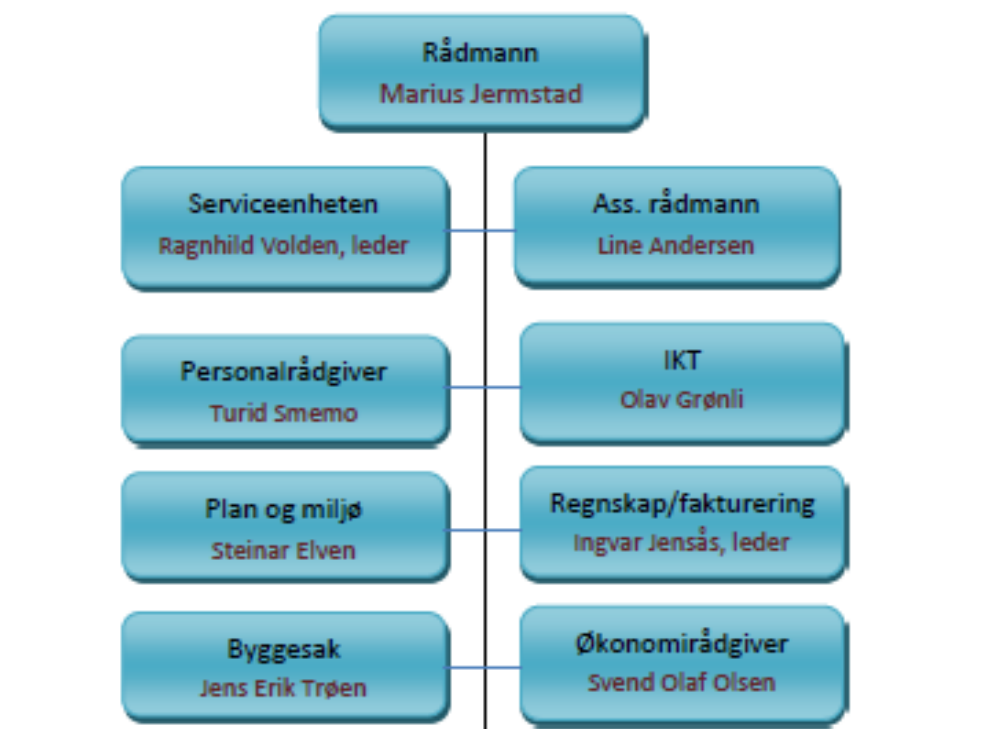


Framstillingen over er en funksjonsoversikt, og ikke et organisasjonskart. Organiseringen av over nevnte funksjoner er ulik for de tre kommunene og framgår av neste kapittel.

3.6.2. Organisering og bemanning i dagens kommuner

3.6.2.1. Holtålen kommune

Holtålen kommune har rådmann, assisterende rådmann og de vanlige stabsfunksjonene knyttet til økonomi, regnskap, IKT, personal, servicetorg, etc. i rådmannens stab. Holtålen har også arealplanlegging og byggesaksbehandling i rådmannens stab, hvilket er en organisering som ikke er like vanlig og som skiller seg fra Røros og Os. En interkommunal regnskapsavdeling for de tre kommunene er under etablering. Denne avdelingen vil lokaliseres til Holtålen, med Holtålen som vertskommune.

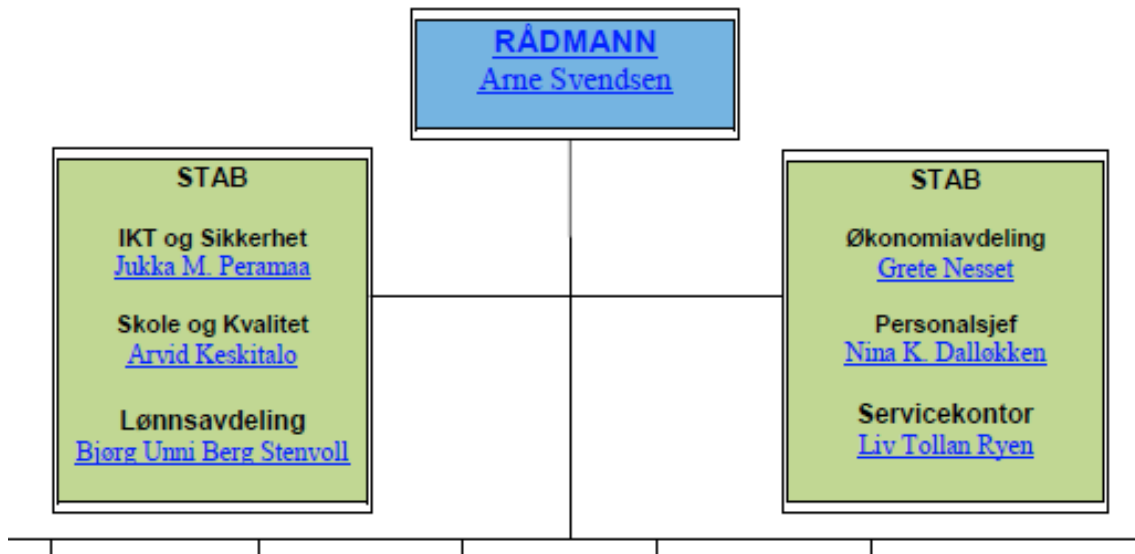


**Rådmannens stab i Holtålen kommune*

Samlet bemanning på de aktuelle tjenester i Holtålen kommune er 13 årsverk. Fordi plan, miljø og byggesak er organisert i stab i Holtålen kommune, som er ivaretatt gjennom en annen delutredning, vil det være hensiktsmessig å regne med 11 årsverk i stab for at det skal bli mer direkte sammenlignbart med de to andre kommunene. Videre er det under etablering en interkommunal regnskapsavdeling for de tre kommunene Holtålen, Os og Røros som vil ligge i Holtålen kommune.

3.6.2.2. Os kommune

Os kommune har de vanlige funksjonene i rådmannens stab, men ingen stilling som assisterende rådmann. Til forskjell fra Holtålen har Os en skolefaglig rådgiver i 50% stilling. Lønnsavdelingen er interkommunal for Holtålen, Os og Røros, og plassert i Os kommune.

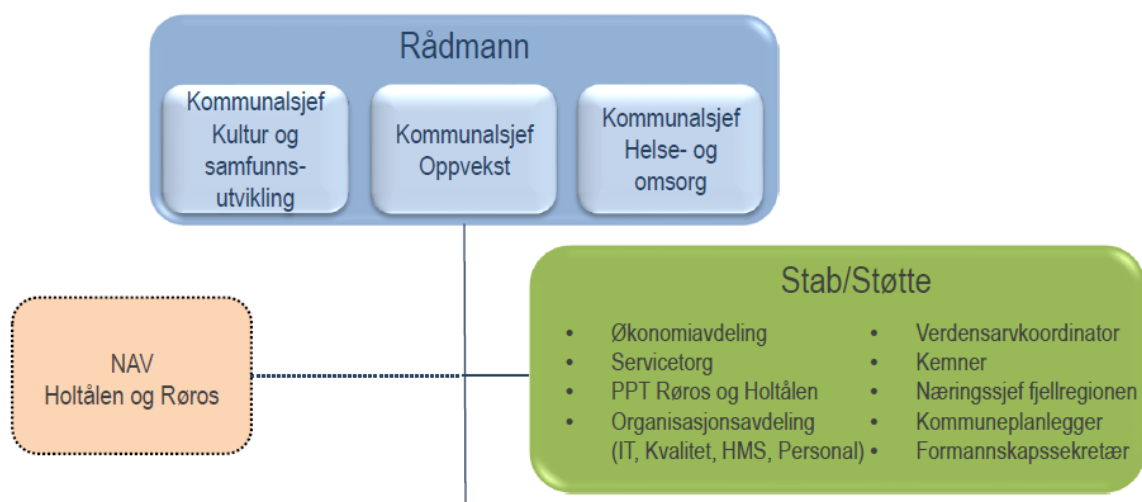


**Rådmannens stab i Os kommune*

Samlet bemanning på de aktuelle tjenestene i Os kommune er 14 årsverk. I dette ligger også lønn, med tre årsverk, som er en interkommunal tjeneste.

3.6.2.3. Røros kommune

Administrasjonen i Røros kommune er organisert med tre kommunalsjefer på samme nivå som rådmann, og utfører rådmannens oppgaver på sitt område. I tillegg er det en stab/støtteavdeling som ivaretar de vanlige oppgavene knyttet til personal, IKT, internkontroll/HMS, økonomi, servicetorg, etc. En ser også at Røros som en større kommune har flere funksjoner i stab, som for eksempel kommuneplanlegger og verdensarvkoordinator.



**Rådmannens stab i Røros kommune*

Samlet bemanning på de aktuelle tjenestene i Røros kommune er 29 årsverk, inkludert andel regional næringssjef, PPT og kemner/regnskapskontroll, som er interkommunale samarbeid.

3.6.3. Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial

3.6.3.1. Redusert bygningsmasse

Kommunene har i dag store utgifter på å holde bygninger med strøm, forsikring o.l. Med en samlokalisering kan det være mulig å redusere bygningsmassen noe, og med det redusere utgifter. Samtidig er det ikke alle tjenester det er mulig eller ønskelig å samlokalisere. Videre er mye av den bygningsmassen kommunen sitter på vanskelig å få solgt.

Gitt de utredningsforutsetningene som ligger til grunn for arbeidet, vil strukturen på de store tjenesteområdene helse og skole bli liggende fast, selv med en eventuell kommunesammenslåing. Dette betyr at det kun er kommunehusene i Ålen og Os som står igjen. Det vil også være en etterbruk av disse bygningene, med servicekontor i alle kommunedelsentrene. Bibliotek er også en tjeneste som er sagt opprettholdt i de enkelte kommunedelsentrene. Videre vil det være aktuelt å benytte kommunehusene i Ålen og Os til kontorer for utvalgte tjenester, så som lønnsavdeling og landbrukskontor i Os og regnskapsavdeling i Ålen. Holtålen kommune leier i dag en del av kommunehuset av Gauldal Energi, så da vil det i første omgang være aktuelt å se på om det kan være tilstrekkelig å benytte de kontorlokalene kommunen eier selv.

Videre kan det være nødvendig å øke omfanget av kontorlokaler på Røros for å fullt utnytte de fordelene som ligger i en samlokalisering.

Som vi ser ovenfor, er det små muligheter for en storstilt reduksjon i bygningsmasse i en ny kommune, men som det fremgår av delrapport for teknisk og landbruk vil det bli en bedre og mer helhetlig bygningsforvaltning i en felles kommune. Noe som igjen gir rom for innsparinger.

3.6.3.2. Reduksjon i stillinger

I første omgang vil man i toppadministrasjonen kunne redusere ressursen knyttet opp mot rådmann og betalte politikerstillinger. Det er i dag en samlet ressurs på 3,4 årsverk betalte politikere i de tre kommunene, med en ordfører på fulltid i hver kommune og en ressurs satt av til varaordfører. I en ny kommune vil det ikke være behov for mer enn en ordfører og en halv stilling til varaordfører. Dette vil føre til en reduksjon på 1,9 stilling i politisk toppledelse. Videre vil det ikke være behov for mer enn en rådmann i en ny kommune, med det vil det bli en innsparing på to rådmannsstillinger. På nivået under rådmannen vil mulighetene for innsparing avhenge av valgt organisering. Med til sammen 4 årsverk på nivået direkte under rådmannen (assisterende rådmann/kommunalsjef) fordelt på de tre kommunene, vil det etter all sannsynlighet være rom for reduksjon av ytterligere en stilling. I sum betyr dette en ren innsparing på 4,9 årsverk. Hvis vi går ut fra at det i den nye kommunen vil være en varaordfører i 50 % stilling, og tre medarbeidere på nivå med kommunalsjef/assisterende rådmann, i tillegg til rådmann og ordfører, vil det bety en innsparing på ca. 4.700.000 kroner med utgangspunkt i dagens lønnskostnader inkludert sosiale utgifter.

Beregningen av dette framgår av tabellen nedenfor:

Gjennomsnittlig godtgjørelse pr. år til ordfører (kr.777.669 x 1,9)	Kr. 1.477.571.-
Gjennomsnittlig årslønn rådmenn (kr. 807.827 x 2)	Kr. 1.615.654.-
Gjennomsnittlig årslønn ass. rådmann / kommunalsjef	Kr. 708.400.-
Samla lønnsutgifter, 5 stillinger	Kr. 3.801.625.-
16 % pensjon	Kr. 608.260.-
6,4 % arbeidsgiveravgift av lønn og pensjon	Kr. 282.233.-
Sum	Kr. 4.692.118.-

3.6.3.3. Redusert godtgjøring til politikere

Videre vil det være et økonomisk innsparingspotensial ved at det vil bli færre politikere totalt sett, og med det reduserte kostnader knyttet opp mot møte- og kjøregodtgjørelser i tilknytning til politiske møter og samlinger. Kommunene har i dag utgifter på til sammen 1.500.000 kroner knyttet til møtegodtgjørelse til politikere (unntatt ordfører og varaordførere). Siden det er uklart hvor mange medlemmer kommunestyret skal ha i en ny kommune, er det vanskelig å tallfeste det økonomiske innsparingspotensialet, men noe innsparingspotensial er det.

3.6.3.4. Effektivisering av interkommunale samarbeid

Kommunene tar i dag del i en rekke interkommunale samarbeid. Dersom kommunene går sammen i en ny kommune vil det kunne frigjøre mer tid og ressurser, ved å bruke mindre tid og ressurser på samordning i interkommunale samarbeid. Det går i dag med mye administrativ tid på møteinnkallinger og administrasjon knyttet til interkommunale ordninger. Dagens ordning med mange interkommunale ordninger bidrar til en avpolitisering av styringen på de aktuelle tjenesteområdene. I en større kommune vil det være mindre behov for interkommunale samarbeid på flere områder, og med det vil det være større mulighet for oversikt over, og kontroll med de aktuelle tjenesteområdene.

3.6.3.5. IKT

Alle tre kommuner har i dag en felles driftsavtale med Infonett AS, som blant annet har ansvar for drift av servere. Videre har kommunene til sammen en ressurs på 5 årsverk knyttet til IKT. Det kan være fordeler med samlokalisering av disse ressursene, som kan skape rom for effektivisering og økonomisk innsparing. Samtidig ser vi at samfunnsutviklingen går i retning av stadig mer digitalisert informasjon og digitale systemer. Derfor er det like viktig at en samordning kan bidra til å frigjøre ressurser til mer strategisk arbeid knyttet opp mot IKT. På denne måten kan det være mulig å være mer framoverlent med tanke på de mulighetene som ligger i utvikling av tekniske løsninger i blant annet i helse- og omsorgssektoren. Kompetanse, kvalitet og kapasitet på IKT er en nøkkelforutsetning for framtidig utvikling av en kommuneorganisasjonene, og det er neppe noe å spare på å redusere kapasiteten på IKT-området. Videre er det slik at teknisk support, i alle fall til en viss grad, bør være tilgjengelig der utstyret er. Med utgangspunkt i at utredningsforutsetningene legger til grunn at strukturen på de store tjenesteområdene som skole og helse/omsorg skal forbli som i dag, kan det by på utfordring med tanke på samlokalisering og større innsparinger. Samtidig er det verdt å stille spørsmålsteget ved om IKT drift av en kommune på 9800 innbyggere krever så mye mer ressurser enn drift av en kommune på 5600 (dagens Røros).

3.6.3.6. Personal

Personalfunksjonen er i dag organisert ulikt i de ulike kommunene. Ingen av kommunene har per i dag noen overkapasitet på dette området, men det vil være andre effekter å hente ved en samorganisering. Ved å samordne personal innenfor organisasjonsavdelingen vil man kunne oppnå synergieffekter i forhold til både kvalitet og HMS. En samordnet personalavdeling/organisasjonsavdeling vil i økt grad ha muligheten til å sette fokus på viktige områder som arbeid med å sikre god rekruttering og kompetanseheving.

3.6.3.7. Servicetorg og arkiv

Det er i dag til sammen 11 stillinger knyttet opp mot servicetorg og merkantile funksjoner i de tre kommunene, inkludert en stilling knyttet opp mot arkivtjeneste i Røros kommune. I utredningsforutsetningene forutsettes det at det lokaliseres kommunale servicekontorer til kommunedelsentrene Os og Ålen. Dette stiller krav til størrelse på tjenesten. For at det skal være hensiktsmessig med servicetorg i kommunedelsentrene, må det være tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i servicetorgene til at de kan løse de fleste utfordringer innbyggerne kommer med. Dette fører videre til at det er lite rom for en reduksjon i antall stillinger. Arkiv er per i dag en presset ressurs, og det vil være vanskelig å få til noen økonomisk innsparing på dette området. Videre vil en samordning av arkiver være en stor jobb som vil kreve ekstra ressurser utover de som er tilgjengelige i dag, i alle fall i en overgangsfase. En forutsetning for en effektiv, arkivtjeneste er at arkivene blir digitalisert.

3.6.3.8. Økonomi

Innenfor tjenesteområde økonomi er det allerede et utstrakt samarbeid, med et felles interkommunalt lønnsavdeling lokalisert på Os, og en felles regnskapsavdeling under etablering. På bakgrunn av dette er mye av effektiviseringspotensialet allerede tatt ut, eller i ferd med å bli tatt ut. Samtidig vil det kun være behov for én felles økonomisjef. Spørsmålet er mer knyttet opp mot nivået under, dvs. kontrollerfunksjonen. Holtålen har ikke per i dag ingen rendyrket økonomisjef, men en økonomirådgiver som bistår enhetsledere med personal og budsjettansvar. I sum er det vanskelig å si mye om et mulig økonomisk innsparingspotensial for tjenesteområde økonomi på grunn av etableringen av en felles regnskapsavdeling. Hvilket behov for kapasitet og kompetanse som står igjen når dette er etablert, gjenstår å se.

3.6.3.9. Generelt om underkapasitet og deltidsstillinger

Kommunene har i dag underkapasitet på mange av tjenesteområdene i delutredningen. Flere funksjoner er ivaretatt gjennom halvstillinger eller lavere stillingsprosent. Dette fører til at funksjonene blir svært sårbare, både med tanke på sykefravær, ferieavvikling og vakanseperioder ved skifte av bemanning. En samorganisering av tjenestene vil kunne bidra til at det kan settes av en større stillingsressurs til disse funksjonene. Større enheter bidrar med et sterkere fagmiljø, som kan virke motiverende og stabiliserende i forhold til bemanningssituasjon. Videre vil det være mulig å styrke kompetansen for flere av disse tjenestene når medarbeiderne får muligheten til å konsentrere sin tid og kompetanse mot et fagområde framfor flere små.

Et eksempel på et fagområde som kan styrkes i en samorganisering er beredskap. Denne funksjonen er i dag ivaretatt gjennom flere små stillingsprosent i størrelsesorden opp mot 20%. Gjennom en samorganisering vil man kunne styrke kompetansen og kapasiteten på fagområdet. Her er det også et behov for en større tydelighet med tanke på krisehåndtering. Dette vil det være mulig å få til i en større kommune hvor man kan sette av en større ressurs dedikert til beredskap.

3.6.3.10. Regiontilhørighet og samarbeid

Innenfor tjenesteområde oppvekst er Holtålen og Røros kommuner pålagt av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag å delta i skole- og barnehageregionen Gauldalen. Dette regionsamarbeidet driver fagnettverk, kompetanseutvikling, kurs m.m. Samtidig deltar kommunene i samarbeide sørover på tjenesteområde helse, gjennom Fjellhelsesamarbeidet. Dette er et regionsamarbeid som omfatter både Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. Pliktige samarbeid kommer i tillegg til samarbeid initiert av Regionrådet for Fjellregionen. Denne doble regiontilhørigheten oppleves som en ressurstyv, all den tid det er de samme personene som deltar i møter og samarbeid både nordover og sørover.

3.6.4. Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering

Som det også framkommer av forrige kapittel er dagens kommuner på mange områder preget av deltidsstillinger og mangel på fagmiljø. Et større fagmiljø vil på et generelt grunnlag bidra til at man kan satse mer på spisskompetanse innen enkelte fagfelt, framfor den breddekompetansen som kreves når man har ansvar for mange ulike fagområder. Videre ser vi at det ofte er enklere å rekruttere god kompetanse til etablerte fagmiljøer, enn til stillinger hvor man står alene i sitt fagfelt. Samtidig er det viktig å påpeke at selv om Holtålen, Os og Røros skulle velge å danne en ny kommune, vil den nye kommunen også være relativt liten og med begrensede ressurser.

3.6.4.1. IKT

Det kan være fordelaktig med et større fagmiljø knyttet mot IKT, spesielt med tanke på muligheten til å styrke den strategiske IKT-kompetansen i kommunen, i tillegg til den operative. Samtidig er det et behov for nærvær av IKT-kompetanse der hvor tjenestene blir levert (skoler, kommunehus m.m.), noe som bidrar til at man ikke fullt får utnyttet samlokaliseringspotensialet som ligger her.

3.6.4.2. Personal

Personal er i dag et lite tjenesteområde med underkapasitet i alle tre kommuner, men det vil være mye å hente på en samlokalisering, spesielt med tanke på et styrket fagmiljø. Et styrket fagmiljø vil kunne bidra til rekruttering og forenkle ferieavvikling. En felles organisering av personal innenfor organisasjonsavdelingen vil kunne bidra til å styrke fagmiljøet ytterligere.

3.6.4.3. Arkiv og servicetorg

Selv om det ligger i utredningsforutsetningene at det skal opprettholdes servicetorg i kommunedelsentrene, vil det være mulig å hente fordeler på å samarbeide om å drive servicetorg. Med en felles ledelse vil det bli større rom for mer strategisk ledelse for alle tre kontorer.

Kravet fra innbyggerne om god, tidlig og korrekt informasjon er stadig økende. Det samme er betydningen av kommunikasjon. Det er ikke nok å gi informasjon, den må gis på en måte som blir forstått av mottakergruppen. Kommunene står her foran store, framtidige utfordringer, også sett i lys av at kommunen har flere roller og yter et bredt spekter av tjenester. Av og til kan det være sprikende interesser mellom de hensyn kommunen skal ivareta. Dette setter store krav til kommunikasjon, og profesjonalisering av kommunikasjonsarbeidet vil være en viktig del av den strategiske ledelsen av servicekontorene.

Det samme gjelder kravene til å videreutvikle digitale arkivsystemer. Det vises her til vurderinger i kapittelet om tekniske tjenester. Digitale arkivsystemer er en forutsetning for å lykkes med den teknologiske utviklingen som her er beskrevet.

3.6.4.4. Økonomi og regnskap

Det er allerede hentet ut mye av potensialet som ligger i styrkede fagmiljøer, med ny, felles lønnsavdeling og et felles regnskapsavdeling under etablering. Samtidig er det andre områder hvor det fremdeles er mulig å hente ut de fordelene som ligger i en samlokalisering. Eksempler på områder som kan tjene på en samlokalisering, og med et større fagmiljø, er internkontroll, kvalitet og HMS.

3.6.4.5. Ledelse

God ledelse er viktig i alle kommuner, uavhengig av størrelse. Samtidig vil det i en større organisasjon være mulighet for å i større grad rendyrke lederrollen. Dette gjelder på alle nivå, fra fagledere til toppledelse. Med en mer rendyrket lederrolle vil det være rom for å arbeide mer systembasert og mindre relasjonsbasert. Det kan også bli mulig å utvikle lederkompetanse rettet mot de spesielle behov knyttet mot det behovet for en tverrsektoriell ledelse som ligger i det å styre en kommune som organisasjon.

3.6.5. Fremtidige krav til myndighetsutøvelse

Med tanke på krav til myndighetsutøvelse, er det få av områdene som er en del av denne delutredningen som utøver direkte myndighetsutøvelse overfor innbyggerne. Derfor vil det i hovedsak være stabsfunksjonene (IKT, servicekontor, arkiv), som skal støtte de øvrige delene av kommunen som driver aktiv myndighetsutøvelse, som har relevans for dette vurderingskriteriet. Det eneste tjenesteområdet innenfor denne delutredningen som utøver direkte myndighetsutøvelse er kemner/skatteinnkreving. Samtidig ser vi at det vil bli stadig strengere krav til tilgjengelig informasjon til innbyggerne, og med det et behov for styrket kommunikasjonskompetanse.

3.6.6. Oppsummering

	0-alternativet	3+ alternativet	Ny kommune
Effektivisering og økonomisk innsparingspotensial	Lite å hente	Man får ikke ut den økonomiske gevinsten knyttet til reduksjon i stillinger i politisk/ administrativ toppledelse. Styrings- og samordnings- utfordringer for interkommunale samarbeid vil øke.	- 4,9 stillinger i adm./ pol. Toppleidelse, 4,7 mill. kr. - Redusert politiker- godtgjørelse, kr. 750.000.- - Redusert behov for å samordne/ administrere div. interkommunale samarbeid. Ikke mulig å estimere sumeffekt.
Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering	Lite å hente	Fordeler ved å samle fagmiljø på når det gjelder: - Ledelse - IKT - Personal- forvaltning - Arkiv- og servicetorg	Fordeler ved å samle fagmiljø på når det gjelder: - Ledelse - IKT - Personal-forvaltning - Arkiv- og servicetorg
Framtidige krav til myndighetsutøvelse	Lite relevant for dette fagområdet		

4. Delutredning samfunnsutvikling

4.1. Kommunale funksjoner og tjenesteområder som inngår i delutredningen

Kulturvirksomhet - Kulturadministrasjon (spillemidler, stipend, kulturmidler, div. arrangement, redaksjon tidsskrift, etc.) - Ungdomsarbeid / fritidsklubb - Frivillighetssentral - Museum - Kino - Bibliotek	Næringsarbeid - Førstelinjetjeneste (Rørosregionen næringshage, Vekst i Os) - Saksbehandling – kommunale næringsfond - Regionalt strategisk næringsarbeid.
--	---

Organisering og innhold i tjenesteområdet kultur varierer mellom kommunene. Som eksempel kan nevnes at enhet for kultur og næring i Holtålen har ansvar for oppfølging av verdensarv, uthusprosjektet, drift av flerbrukshallen Hovet. Virksomhet for kultur i Røros har ansvar for drift av Storstuggu kulturhus, mens oppfølging av verdensarv og uthusprosjektet ligger til andre deler av administrasjonen. Idrettshallen Verket er organisert som aksjeselskap. Se for øvrig tjenestebeskrivelse for hver kommune under kap.4.2.

NB! Funksjonen kulturskole er egne virksomhetsområder i Holtålen og Røros men under virksomhetsområde skole i Os. Kulturskole er medtatt i delrapport for oppvekst og skole.

Framstillingen over er en funksjonsoversikt, og ikke et organisasjonskart. Organiseringen av overnevnte funksjoner er ulik for de tre kommunene og framgår av neste kapittel.

4.2. Organisering og bemanning i dagens kommuner

4.2.1. Holtålen kommune

Holtålen kommune har organisert kultur og næring, inkl. landbruk, i en felles resultatenhet som har ansvar for oppfølging av verdensarv, uthusprosjektet og en rekke kulturminner som Gammalgården, stavkirken i Haltdalen, Eidet smeltehytte, etc., samt Ålen bygdemuseum og Petran bygdemuseum i Haltdalen. Mange av kulturminnene er knyttet til bergverkshistorien. Videre er bibliotek egen resultatenhet.

Om lag halve stillingen til enhetsleder medgår til næring og landbruk. Resterende stillingsressurs er avsatt til kultur og ansvaret for driften av Hovet. Holtålen kommune kjøper førstelinjetjenesten fra Rørosregionen næringshage.

12 enheter direkte underlagt rådmannen



**Organisering av kultur- og næringsfunksjonene i Holtålen kommune*

Samlet bemanning til kultur- og næring inkl. landbruk, samt bibliotek, er 3 årsverk.

4.2.2. Os kommune

Os kommune har et virksomhetsområde for kultur som omfatter bibliotek, fritidsklubb, Os museum med bla. Oddentunet og oppfølging av kulturminnevern og verdensarv. Biblioteket er kombinert skole- og folkebibliotek, dvs. at 50 % av bibliotekressursen er organisert under skole.



**Virksomhet for kultur i Os kommune*

Samlet bemanning på de aktuelle tjenestene i Os kommune er 2 årsverk, ekskl. ressurs til skolebibliotek.

Rådmannen er næringssjef i Os kommune, og en viss andel av hans stilling går med til næringsarbeid, hovedsakelig i form av å behandle søknader om tilskudd fra kommunalt næringsfond. Førstelinjetjenesten kjøpes fra Vekst i Os.

4.2.3. Røros kommune

Røros kommune har et eget virksomhetsområde for kultur og fritid. Dette omfatter kulturadministrasjon, bibliotek, kulturhus (Storstuggu), kino, Ungdommens hus og frivilligsentral.



**Virksomhet for kultur og fritid, en av 14 virksomheter i Røros kommune underlagt rådmannen.*

Samlet bemanning på de aktuelle tjenestene i Røros kommune er ca. 10 årsverk, fordelt på 17 ansatte. Av dette er 1,4 årsverk (7 stillinger) knyttet direkte opp mot drift av kino og kulturhus (maskinister, billettører, etc.).

Røros kommune har i dag 40% ressurs til næringsarbeid i rådmannens stab som nyttes til saksbehandling av søknader om tilskudd fra kommunalt næringsfond. Røros kommune kjøper førstelinjetjenesten fra Rørosregionen næringshage.

4.2.4. Strategisk næringsarbeid

Overordnet, strategisk næringsarbeid er organisert i felleskap mellom kommunene i Fjellregionen og utgjør to regionale næringsjefer tilknyttet regionrådet for Fjellregionen. Næringsjefene jobber langsiktig og regionovergripende med områder som er framtidsretta og som representerer komparative fortrinn for regionen. Arbeidsområdene er:

- Infrastruktur, tilrettelegging og plan
- Eksogen utvikling
 - Hente inn bedrifter utenfra/ nyetableringer
 - Kobling grundere og kapital
- Endogen utvikling
 - Store bedrifter
 - Samarbeid/nettverk mellom flere
 - Landbruk og næringsmiddelproduksjon

4.2.5. Felles, operativt hjelpeapparat for næringsutvikling

Rørosregionen næringshage er en annen del av hjelpeapparatet for næringsutvikling som er felles for de 8 kommunene i Fjellregionen. Næringshagen er et privat selskap som er eid av private bedrifter, de 8 kommunene og SIVA. Foruten å utføre førstelinjetjeneste for Holtålen og Røros kommuner, har næringshagen etablerer opplæring for Sør-Trøndelag, oppfølging mot målbedrifter i samtlige kommuner (SIVA-midler), ansvar for ordningen med Fjelltrainee, diverse prosjekter og arrangementer og oppfølging av programmet «Vekst 2020». Gjennom forvaltning av SIVA-midler har næringshagen også en funksjon i det statlige virkemiddelapparatet for næringsutvikling. Det er i hovedsak næringshagen som besitter den lokale bedriftskompetansen, og næringshagen kan og bør få stor betydning i den framtidige organiseringen av kommunene.

4.2.6. En region i næringsssammenheng

Et viktig utgangspunkt for næringsarbeidet i kommunene er at alle 8 kommunene i Fjellregionen i næringsssammenheng utgjør en region, og at man må få til best samhandling uavhengig av kommunegrenser. De regionale næringsjefene er organisatorisk tilknyttet regionrådet for Fjellregionen. Rørosregionen næringshage har regionalt eierskap, regional funksjon som forvalter av statlige SIVA-midler og regionalt nedslagsfelt. Den regionale tilnærmingsmåten deles også av næringslivets egen organisasjon, Næringsforum i Fjellregionen (NiF).

Det er viktig i denne sammenheng å skille mellom hvilken organisering og tilnærming som faktisk gjelder i dag, og hvordan man mener framtidig organisering bør være. Historisk sett har næringsapparatet vært gjenstand for hyppige omorganiseringer, stort engasjement og mange meninger om hvordan apparatet bør innrettes.

Grunnlaget for tilnærmingen er den økonomiske samhandlingen og gjensidige avhengigheten næringslivet i de ulike kommunene har. Tallene for arbeidspendling (kap. 4.8.1.) gir en god illustrasjon på denne avhengigheten, selv om samhandlingen naturligvis består av flere faktorer enn pendling (flytting, kjøp av varer og tjenester, samarbeid mellom lag og organisasjoner, kultur, etc.). Pendlertallene viser en region med to tydelige tyngdepunkt i regionsentrene Røros og Tynset, som begge har flere arbeidsplasser enn sysselsatte og netto innpendling fra nabokommunene. For eksempel er det tett opp under 25 % pendling fra Holtålen og Os til Røros, hvilket er en tydelig indikasjon på at disse 3 kommunene utgjør en såkalt BAS-region (bolig, arbeidsmarkeds- og serviceregion). Situasjonen i søndre del av Fjellregionen (rundt Tynset), er relativt lik.

Videre er det samhandling mellom nordre og søndre del av Fjellregionen. Hvor stor er det vanskelig å si noe om. Her er det ulike meninger, også om Fjellregionen bør betraktes som to BAS-regioner eller en. Synet varierer blant annet med geografisk plassering i regionen. Det er et faktum at arbeidspendlingen mellom nordre og søndre del er beskjeden når man sammenligner med pendlingen inn til regionsentrene, men som sagt består samhandlingen av flere faktorer enn arbeidspendling. Næringslivets tilnærming er at avhengigheten er stor, særlig når det gjelder det å kunne ha lokal tilgang til mer spesialisert kompetanse og høykompetansearbeidsplasser som det er vanskelig å rekruttere til. Avstandene er ikke større enn at det er mulig å pendle mellom nordre og søndre del av regionen. Videre er befolkningsmengden og næringslivets tilgang til lokal arbeidskraft liten (vi er ikke mange).

Til slutt handler tilnærmingsmåten ikke bare om å beskrive en nåsituasjon, men også om hvilken framtidig strategi de 8 kommunene er mest tjent med. Hvordan man betrakter regionen kan ses i sammenheng med det store fokuset som er på regionforstørring både nasjonalt og internasjonalt.

4.3. Effektivitet og økonomisk innsparingspotensial

Tjenesteområdene kultur og næring er relativt sett små og i dag relativt sparsommelig bemannet. Det er vanskelig å se for seg at kommunene kan opprettholde dagens gode tjenestenivå med mindre ressurser. Mulige gevinster ved å løse disse tjenesteområdene i fellesskap er først og fremst knyttet til økt kvalitet på tjenestene som resultat av større fagmiljø og reduksjon av deltidsstillinger. Behandling av søknader om tippemidler er her et eksempel, en oppgave som i dag utføres med en liten deltidsressurs i hver kommune. Dersom en person utfører dette for alle tre kommuner, vil man få utviklet mer spesialisert og «øremerket» kompetanse for å løse denne oppgaven. Økt kvalitet i tjenesteproduksjonen gir i neste omgang mer effektiv tjenesteproduksjon.

4.4. Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering

4.4.1. Kulturtjenesten

Det er i dag et svært høyt og godt nivå på kulturtjenestene i alle 3 kommuner. Røros har blitt kåret til årets kulturkommune 4 år på rad, men det er også høy aktivitet, mange gode kulturarrangement og høy arrangementskompetanse i Os og Holtålen. Kulturskolene har en viktig funksjon i alle 3 kommuner og bidrar til å utvikle og opprettholde god arrangementskompetanse lokalt. I næringshagens tallmateriale finner vi kulturindekstall for 2015 for alle tre kommunene som underbygger påstanden om at alle tre kommuner har gode kulturtjenester. I Telemarksforsknings kulturindeks skårer alle kommunene godt.

Den samlede og overordnede vurderingen for kulturtjenesten i de tre kommunene er at den blir mindre sårbar i en felles organisasjon. Det blir et felles og noe større fagmiljø, det blir enklere å rekruttere riktig kompetanse, og en vil få en mer rasjonell utnyttelse av administrative ressurser.

Følgende oppgaver utføres i dag med små deltidsstillinger og liten ressurs i kommunene, spesielt i de minste kommunene:

- Museumsdrift (eks. Oddentunet, Ålen bygdemuseum, Petran bygdemuseum)
- Kulturminnevern
- Verdensarv
- Ungdomsarbeid
- Reiseliv (også besøksnæring)
- Informasjonsarbeid (felles informasjonsstrategi)
- Spillemidler
- Merkantile oppgaver

Disse oppgavene vil det være spesielt fordelaktig å løse i felleskap. Fordelene består i at man kan få styrket og dratt nytte av et noe større fagmiljø og utvikle mer spesialisert kompetanse.

Alternativene for en felles organisering av tjenestene er ny kommune eller interkommunalt samarbeid. Fylkesgrensa vil bli en utfordring når det gjelder interkommunalt samarbeid fordi måten forvaltningen jobber på i Sør-Trøndelag og Hedmark er forskjellig. For bibliotek er det i dag en felles katalog for Os og Røros, men Os har utover dette mye kontakt med kommuner i Nord-Østerdal og støtte fra Hedmark fylkeskommune. Det gjelder blant annet bibliotek, spillemidler, Pilegrimsled og museum. I denne sammenhengen utgjør fylkesgrensa i dag en barriere. Dette momentet tilsier at å etablere en ny kommune er mer fordelaktig enn interkommunalt samarbeid.

På den annen side er forvaltning av den utvidete verdensarven med uthusprosjektet et eksempel et interkommunalt samarbeid som fungerer godt på tvers av fylkesgrensa.

Storstuggu og kulturhuset på Tynset er store, regionale ressurser og «kulturmotorer» som hele regionen drar nytte av. I Holtålen har vi Hovet, som er et minikulturhus som har en viktig funksjon lokalt. I Os har Oshallen og samfunnshuset mye av den samme funksjonen. Disse lokale funksjonene må opprettholdes som lokale «satellitter» og de lokale kulturarrangementene må ivaretas. Fritidsklubb er et ytterligere eksempel på en aktivitet som må være lokal.

Avstanden til lag/foreninger og ildsjeler vil bli større ved at kulturadministrasjonen plasseres på Røros. Det er derfor viktig at en felles kulturtjeneste organiseres på en måte som bidrar til at aktiviteten lokalt opprettholdes. Kultur er en viktig identitetsbygger, og nærhet til lokalmiljøet er en viktig faktor i dette.

Lokal identitet er en svært viktig drivkraft og forutsetning for kulturlivet, og kultur er en viktig identitetsbygger. Det er gjensidig påvirkning og avhengighet mellom kultur og lokal identitet. Som eksempel er arrangement ofte svært identitetsstilknyttet. Noe man føler eierskap til og hvor lokale ildsjeler ofte spiller en viktig rolle. Et viktig spørsmål, som gjelder utover kulturområdet, er om det blir mulig å opprettholde den lokale identiteten dersom kommunestrukturen endres? Grender som Brekken, Dalsbygda og Aunegrenda er eksempler på lokalsamfunn med sterk lokal identitet som ikke er betinget av administrative grenser. Måten idrettslaga samarbeider på over

kommunegrensene er også et eksempel på at lokal identitet kan opprettholdes i samarbeid med andre.

Røros har nedfelt i sin samfunnsplan at den skal være en kultur- og idrettsarrangementskommune. Dette er en næring som har økt voldsomt de siste par årene, og flere arrangement har nå ansatt en eller flere personer til å jobbe med dette. Dette er et viktig tema som kommer til å bli berørt i det pågående arbeidet med kulturplan i Røros kommune.

4.4.2. Næring

Dagens utfordring er at apparatet for næringsutvikling er fragmentert, lite oversiktlig, samt at de enkelte deler av apparatet er mangelfullt koordinert. Eksempler på dette er ulike ordninger i de enkelte kommuner for organisering av førstelinjetjenesten. Uavhengig av kommunestruktur er det en viktig utfordring i større grad å samle og koordinere det offentlige apparatet for næringsutvikling.

Spørsmålet er om dette blir enklere eller vanskeligere dersom det blir gjennomført en kommunestrukturændring for regionen. Legger man til grunn at regionen i framtiden vil bestå av en nordre og en søndre kommune, blir et viktig prinsipielt spørsmål om apparatet for næringsutvikling skal være felles for hele regionen som i dag eller eget for den enkelte kommune?

Arbeidsgruppa er enig om at det også framover må være arbeidsmarkedsregionen som er førende for organisering av apparatet, og at regionfokus bør videreføres. Også i framtiden må deler av apparatet ha et strategisk, regionalt fokus, mens andre oppgaver er kommunale.

Ser man på dagens situasjon i Holtålen, Os og Røros, vil det være naturlig å tenke seg at det vil være en fordel å kunne samle de ressursene som i dag brukes i de tre kommunene til en næringsssjefsstilling. På denne måten får man mulighet til å samle deltidsstillinger til heltidsstilling og gjennom dette oppnå økt kompetanse og tjenestekvalitet. I neste omgang vil dette kunne resultere i bedre sammenheng mellom de oppgavene i næringsutviklingsapparatet som utføres av kommunene og de regionale, strategiske oppgavene.

Mange andre regioner har gode tradisjoner for å tenke regionalt i næringsarbeidet, kanskje i langt større grad enn hva som er gjort i vår region. Ideelt sett er mer regional tilnærming ønskelig, men ikke realiserbart i dag fordi privat kapital utgjør en nødvendig del av finansieringen (eksempelvis Vekst i Os). Inntil grunnen er beredt for et større regionalt samarbeid, eksempelvis regionalt næringsfond, må man ta vare på den lokale identiteten og drivkraften som ligger i en mer fragmentert og perifer arbeidsmetode.

Det er i dag ulik praksis i den de ulike virkemiddelapparatene for næring mellom de ulike nivåene og mellom fylkene, spesielt med tanke på tildeling fra næringsfond og regionale utviklingsmidler. Dette oppleves som ressurskrevende å forholde seg til. Om alle regionens kommuner var i ett fylke ville det i større grad være mulig å styrke påvirkningen mot virkemiddelapparatet.

4.5. Fremtidige krav til myndighetsutøvelse

Problemstillingen kan tenkes å være relevant når det gjelder saksbehandling av søknader om tilskudd fra næringsfond. I praksis oppleves imidlertid elementet av myndighetsutøvelse som lite relevant for kultur- og næringstjenestene. Det er utviklingsperspektivet som har fokus og relevans.

4.6. Oppsummering – kommunale tjenester

	0-alternativet	3+ alternativet	Ny kommune
Effektivisering og økonomisk innsparingspotensial	Lav bemanning i dag i forhold til nivået på tjenesteproduksjon. Ikke noe å hente på økonomisk innsparing.		
Kompetanse, kvalitet, fagmiljø og rekruttering		Mye å hente på styrket fagmiljø og tjenestekvalitet i kulturtjenestene. Næring organisert interkommunalt i dag, koordinering en utfordring	Mye å hente på styrket fagmiljø og tjenestekvalitet i kulturtjenestene, mulighet for bedre koordinering av næringsutviklingsapparatet.
Framtidige krav til myndighetsutøvelse	Ikke relevant		

4.7. Samfunnsutfordringene

4.7.1. Demografi

Både regionalt og lokalt er det noen overordnede og svært viktige samfunnsutfordringer som er knyttet til negative effekter av sterk nasjonal sentralisering. Disse samfunnsutfordringene er vel kjent, viet stor oppmerksomhet senere år, og kan oppsummeres som følger:

- Svak demografisk utvikling
 - Nedgang i folketall samlet for Holtålen, Os og Røros sett over tid
 - Utflating/stabilitet i Holtålen siste 5-6 år.
 - Stabilitet i Røros fra tusenårsskiftet
 - Historisk stabilt i Os
 - Regionale trekk:
 - Samlet nedgang for regionen
 - Stabilitet og svak økning i regionsentrene
 - Nedgang i ytterkantene/de små kommunene
 - Aldrende befolkning og fødselsunderskudd
 - Negativ innenlands flytting

4.7.2. Folketallsutvikling 1960 - 2016

Folketallsutvikling Holtålen, Os og Røros kommuner 1960 – 2016:

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Holtålen	3194	2778	2657	2512	2239	2064	2048	2013	2030	2024	2014	2031
Os	2002	1936	2028	2029	2148	2033	2045	2040	2035	2013	1991	1956
Røros	5151	5170	5369	5353	5545	5576	5581	5604	5589	5583	5593	5635
Sum	10347	9884	10054	9894	9932	9673	9674	9657	9654	9620	9598	9622
Region	26020	25061	24837	24103	23705	22942	22934	22933	22918	22773	22716	22721

Region: Fjellregionen, Kilde: SSB, Statistikkbanken, tabell 07459 og tabell 09501

Holtålen:

Har hatt jevn og relativt sterk befolkningsnedgang i hele etterkrigstiden, men nedgangen har flatet ut fra 2010. Holtålen kommune er inne i en positiv trend. I perioden fra 2011 til 2015 har kommunen hatt en netto tilflytting på 57 personer. I 2015 økte innbyggertallet med 17 personer, der netto tilflytting er 32 og et fødselsunderskudd på 15. Utfordringen er fødselsunderskuddet.

Os:

Har hatt svært stabilt folketall rundt 2000 personer gjennom hele perioden, med en topp rundt år 2000 på 2148 som i stor grad kan forklares med bosetting av flyktninger.

Røros:

Økning i folketallet samlet for perioden, kjennetegnet ved økning gjennom 70-tallet, gjennom 90-tallet og utflating/stagnasjon fra ca. år 2000.

Samlet har folketallet i de 3 kommunene blitt redusert med 725 personer eller 7 % i hele perioden. Tilsvarende tall for regionen er 3299 personer eller 12,7 %. Kommunene Holtålen, Os og Røros har altså hatt en prosentvis mindre reduksjon i folketallet enn hele fjellregionen.

I perioden 2000 – 2016 har folketallet i Holtålen, Os og Røros blitt redusert med 310 personer eller 3,1 %. Tilsvarende tall for regionen i samme periode er 984 personer eller 4,15 %. Også for de siste 16 årene i perioden har de 3 kommunene hatt en prosentvis mindre reduksjon enn hele fjellregionen.

4.7.3. Alderssammensetning

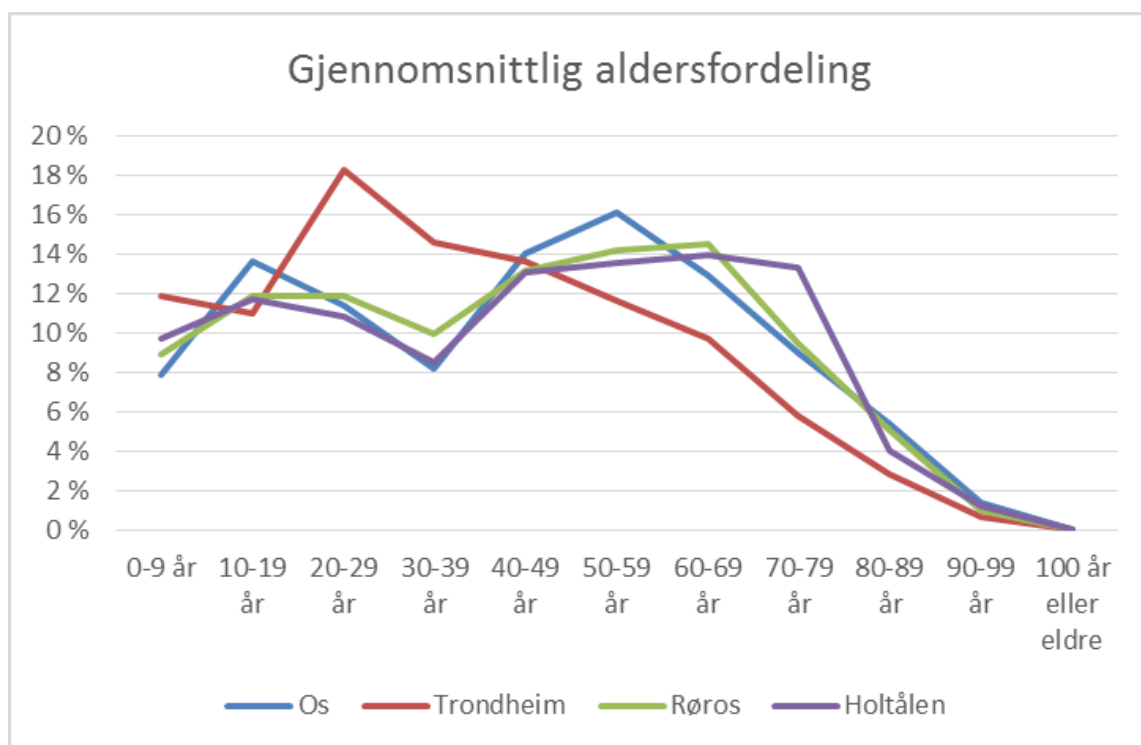
Gjennomsnittsalder i befolkningen pr. 01.01.16:

Holtålen	Røros	Os	Tynset	Alvdal	Oppdal	Tr.heim	Oslo
44,44 år	43,70 år	43,77 år	41,02 år	40,67 år	41,46 år	37,53 år	36,85 år

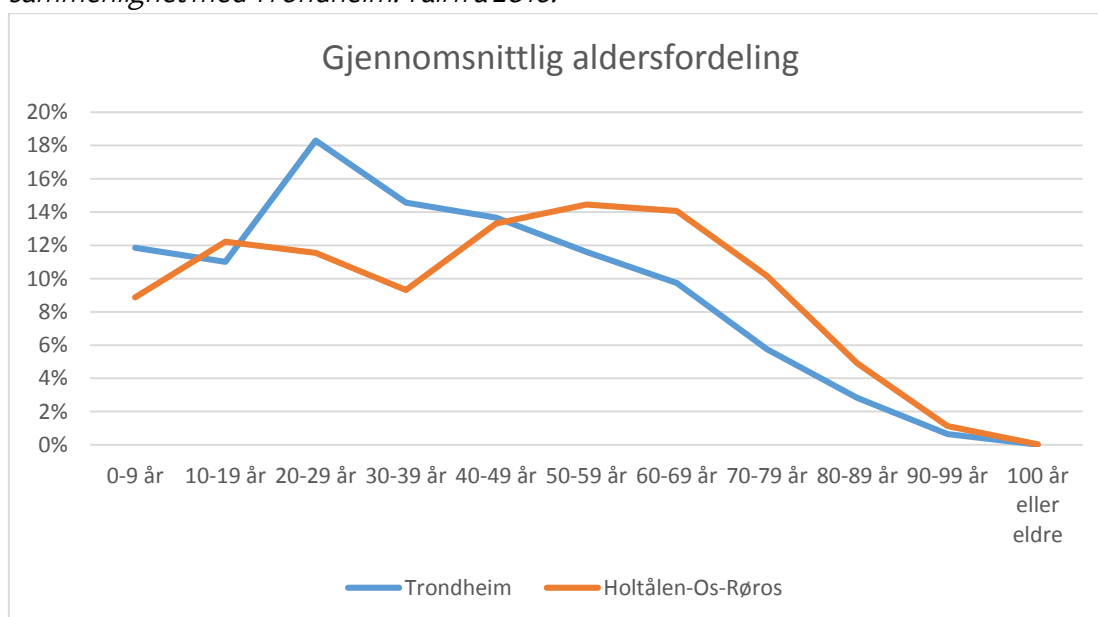
Kilde: SSB, Statistikkbanken, tabell 07459

Tabellen viser en markant og lite heldig trend med høy gjennomsnittsalder for kommunene Holtålen, Os og Røros. Ser vi nærmere på alderssammensetningen i den enkelte kommune, finner vi at alle tre kommuner har svært lav andel yngre voksne, dvs. voksne i fertil alder mellom 20 og 40 år. Dette resulterer i lave fødselstall og fødselsunderskudd. Dvs. at det hvert år dør flere innbyggere enn det blir født.

Tallene for alderssammensetning viser også at kommunene både i dag og på sikt vil ha langt færre yrkesaktive i forhold til eldre, og at eldrebølgen hele landet står foran vil bli en stor særlig stor utfordring. Dette er også den generelle trenden for distriktskommuner.



Kilde: SSB, Statistikkbanken, tabell 07459. Alderssammensetning for hver av kommunene pr. 10 år, sammenlignet med Trondheim. Tall fra 2016.



Kilde: SSB, Statistikkbanken, tabell 07459. Alderssammensetning for snittet av de tre kommunene pr. 10 år, sammenlignet med Trondheim. Tall fra 2016.

4.7.4. Fødselsoverskudd, flytting og innvandring

Sammenstiller man tallene for fødselsoverskudd, netto innenlands flytting og netto innvandring siste 10 år, ser man at alle tre kommuner har hatt fødselsunderskudd og innenlands fraflytting, men at det er tallene for netto innvandring som har påvirket folketallsutviklingen i positiv retning. Innvandringen har i hovedsak skjedd fra vestlige land.

Os, perioden 2005 – 2014:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Sum
Født	-1	-8	-4	-6	-1	-10	-3	-5	1	-12	-49
Flyttet	-28	-20	-12	-2	-35	18	-21	-8	-26	-19	-153
Innvandret	17	17	2	7	22	4	19	2	2	9	101

Kilde SSB, Statistikkbanken, tabell 09588, tabell 04231 og tabell 08425

Røros, perioden 2005 – 2014:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Sum
Født	-12	7	-4	-21	-15	-27	-17	-20	-22	-36	-167
Flyttet	-3	12	-71	-50	14	-2	14	-12	3	35	-60
Innvandret	18	13	23	14	13	33	25	23	15	11	188

Kilde SSB, Statistikkbanken, tabell 09588, tabell 04231 og tabell 08425

Holtålen, perioden 2005 – 2014:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Sum
Født	-19	-9	-8	-10	-7	-23	-15	-14	-18	-15	-138
Flyttet	-33	-8	-4	-11	-4	5	-30	20	5	3	-57
Innvandret	7	6	5	16	10	2	10	10	7	1	74

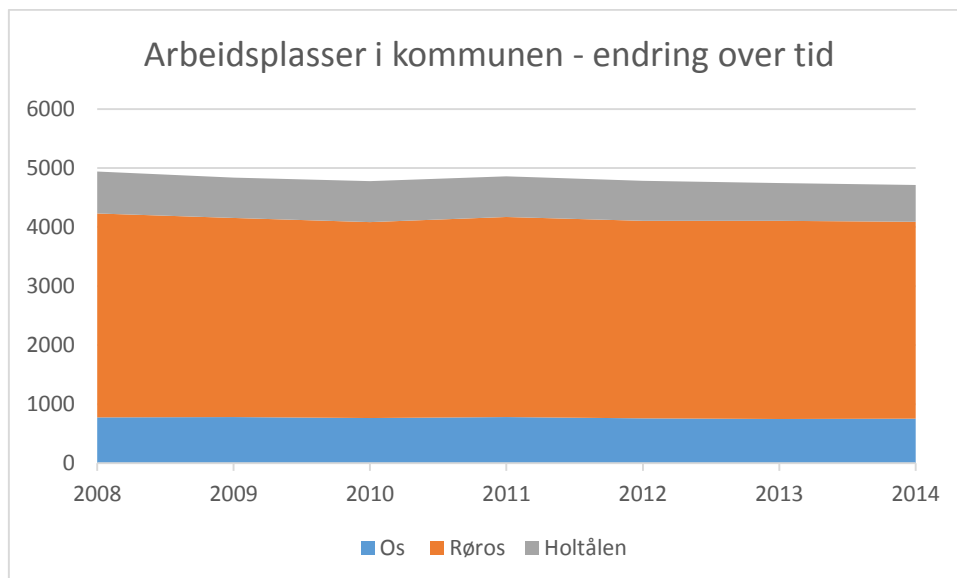
Kilde SSB, Statistikkbanken, tabell 09588, tabell 04231 og tabell 08425

4.7.5. Arbeidsplassutvikling

Arbeidsplassutviklingen i regionen er generelt svakere enn ønskelig. Til sammen har det vært en nedgang på 229 arbeidsplasser i Holtålen, Røros og Os kommuner i perioden 2008 – 2014. Den største delen av denne nedgangen har vært innenfor landbruk og industri. Tjenesteyting er den eneste næringen som har opplevd vekst i alle tre kommuner i løpet av perioden.

Antall arbeidsplasser ved utgangen av 2014:

Kommune	Sysselsatte bosatt i kommunen	Arbeidsplasser i kommunen	Arbeidsplassutvikling 2008 – 2010	Arbeidsplassutvikling 2010 – 2012	Arbeidsplassutvikling 2012 – 2014	Arbeidsplassutvikling 2008-2014
Holtålen	1006	620	-10	-19	-58	-87
Os	1081	757	-7	-7	-4	-18
Røros	3008	3333	-143	+28	-9	-124
Sum	5095	4710	-160	+2	-71	-229



Kilde: Statistikkbanken SSB, tabell 03877

Årsakssammenhengene mellom demografisk utvikling og arbeidsplassutvikling er mange og kompliserte. Det er ikke direkte sammenheng mellom arbeidsplassutvikling og demografisk utvikling, selv om god arbeidsplassutvikling vil ha en positiv effekt for tilflytting.

Telemarksforskning har utviklet en modell for å analysere og forstå sammenhengene, den såkalte attraktivitetsmodellen. Bransjestrukturen er viktig for regionens samlede næringsattraktivitet. For kommunene Holtålen, Os og Rørros er en del av forklaringen på arbeidsplassutviklingen høy andel landbruk og industri; næringer som har hatt sterk nedgang på landsbasis.

På den annen side er det mange positive trekk ved næringslivet i de 3 kommunene og regionen for øvrig. For eksempel har næringslivet på Rørros senere år kommet godt ut i Telemarksforskningens rangering (nærings NM), der også andre faktorer som etableringsfrekvens, lønnsomhet, vekst og næringslivets størrelse i forhold til folketall inngår.

Telemarksforskning gjennomførte i 2013 en forskningssamtale om reiseliv og lokalsamfunnsutvikling med Rørros kommune. Grunnlaget for samtalen var at kommunen skåret godt på besøksattraktivitet og bedriftsattraktivitet, men overraskende lavt på bostedsattraktivitet. Eksempelet viser at den demografiske utviklingen kan ha andre årsaker enn svak arbeidsplassvekst.

En kan imidlertid slå fast at bedre demografisk utvikling og bedre arbeidsplassutvikling er to grunnpilarer i det samlede utfordringsbildet for regionen, og at disse faktorene har en sammenheng.

Sysselsatte med arbeidssted i kommunen fordelt på bransje pr. 2014

Bransjer	Holtålen		Os		Rørros	
	Andel	Endring 08 - 14	Andel	Endring 08 - 14	Andel	Endring 08 - 14
Jordbruk, skogbruk og fiske	10,8 %	- 22	18,5 %	- 47	4,8 %	- 52
Industri og bergverk	7,9 %	- 49	11,2 %	4	16,7 %	- 57
Elektrisitet, vann og renovasjon	1,0 %	- 1	0,0 %	0	1,4 %	7
Bygge- og anleggsvirksomhet	12,3 %	23	9,6 %	- 14	9,8 %	40
Varehandel, motorvognreparasjon	9,0 %	- 2	6,6 %	- 14	12,9 %	- 34
Transport og lagring	5,0 %	- 2	1,3 %	- 15	5,1 %	- 52
Overnattings- og serveringsvirksomhet	3,1 %	- 1	0,9 %	6	7,4 %	- 11
Informasjon og kommunikasjon, finansiering og forsikring	3,5 %	2	0,5 %	- 4	2,9 %	- 11
Tjenesteyting (personlig, forretningsmessig, teknisk)	7,4 %	3	8,9 %	11	9,6 %	63
Offentlig administrasjon	5,3 %	- 12	6,7 %	8	4,7 %	28
Undervisning	6,8 %	- 6	6,6 %	- 1	5,8 %	- 39
Helse- og sosialtjenester	27,6 %	- 18	28,1 %	47	18,3 %	- 12
Uoppgitt	0,3 %	- 2	0,9 %	- 1	0,6 %	6
Sum		- 87		- 18		- 124

Kilde: Statistikkbanken SSB, tabell 07981

4.8. Samfunns-strukturer Holtålen, Os og Rørros

Kommunene Holtålen, Os og Rørros har sterk grad av samhandling, og utgjør nordre del av Fjellregionen. Det er spesielt 2 forhold som viser dette tydelig:

- Tall for arbeidspending
- Antall interkommunale samarbeid mellom de 3 kommunene

4.8.1. Pendling

Utpendling til (kommune):	Holtålen	Rørros	Os
Oslo kommune	30	43	29
Hamar	2	2	5
Elverum	0	4	3
Alvdal	2	2	7
Tynset	6	39	74
Tolga	2	15	49
Os	7	96	593
Rørros	254	2519	246
Holtålen	520	41	3
Midtre Gauldal	26	5	1
Melhus	9	3	2
Trondheim	77	104	26

Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 03321

	Holtålen	Rørros	Os
Totalt sysselsatte 2014	1006	3008	1081
Antall sysselsatte som pendler ut av kommunen	486	489	488
Andel av sysselsatte som pendler ut av kommunen (%)	48,3%	16,3%	45,1%
Andel av sysselsatte som pendler til Rørros	25,2%		22,8%

Kilde: SSB Statistikkbanken, tabell 03321

Tallene viser at det er stor grad av arbeidspendling fra Os og Holtålen til Rørros. Dette viser Rørros sin funksjon som regionsenter og arbeidssted, spesielt for nabokommunene Os og Holtålen.

Legg også merke til at det er relativt stor pendling fra Rørros særlig til Os, men også til Holtålen, Tolga og Tynset. Pendlertallene er gir uttrykk for økonomisk samhandling mellom kommunene, spesielt at kommunene Holtålen, Os og Rørros er knyttet sammen som en felles bolig, arbeidsmarkeds- og serviceregion. Videre at det også foregår samhandling med søndre del av regionen hvor Tynset er regionsenter.

Vi kan også lese ut av tallen at Rørros har svært lav grad av utpendling. Foruten funksjonen som regionsenter skyldes dette lang avstand til en større by- og arbeidsmarkedsregion.

4.8.2. Interkommunale samarbeid

Ordning	Deltakende kommuner
Helse:	
Kommuneoverlege	Rørros, Holtålen, Os
Legevakt	Rørros, Holtålen, Os
Jordmortjeneste	Rørros, Holtålen, Os
Kreftkoordinator	Rørros, Holtålen, Os
Intermediæravdeling	Rørros, Holtålen
Psykisk Helsevern	Rørros, Holtålen, Midtre Gauldal
Samarbeidsavtale St.Olav	Rørros, Holtålen
Samarbeidsavtale DPS Haltdalen	Rørros, Holtålen
Økonomi:	
Lønningskontor	Rørros, Holtålen, Os
Skatteinnfordring/kemner	Rørros, Holtålen, Os
Revisjon + kontrollutvalg (Fjell IKS)	Rørros, Holtålen, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Oppdal, Rennebu.
Jordbruk/Skogbruk	Rørros, Holtålen, Os
Brannvernledelse + forebyggende brannvern	Rørros, Holtålen, Os, Tydal
Renovasjon (FIAS)	Rørros, Holtålen, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Engerdal, Stor-Elvdal
Rørrosregionen Næringshage (førstelinje)	Rørros, Holtålen

Strategisk nærings samarbeid Fjellregionen (foreløpig et prosjekt)	Røros, Holtålen, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen
Barnevern	Røros, Holtålen, Os
PP-tjeneste	Røros, Holtålen
NAV	Røros, Holtålen

Kilde: Kommuneplanens samfunnsdel for Røros 2016 – 2028, utfordringsdokument

For hver enkelt av de 3 kommunene, også Os som har en del samarbeid sydover mot kommunene i Nord-Østerdalen, er graden av interkommunalt samarbeid størst mellom disse tre kommunene.

4.9. Kommunenes rolle som samfunnsutvikler

De samfunnsmessige hovedutfordringene for kommunene knyttet til demografi og arbeidsplassutvikling gjort rede for over er relativt tydelige og sammenfallende, og den negative trenden har vært vedvarende og økende senere år når man vurderer kommunene samlet. Selv om årsakssammenhengene mellom demografi og arbeidsplassutvikling er sammensatte, vil synkende folketall og en stadig eldre befolkning ikke bidra positivt til det lokale næringslivet sin evne til å skape flere arbeidsplasser.

Kommunens hovedoppgave som samfunnsutvikler er i størst mulig grad å bidra til å løse disse viktige samfunnsutfordringene, men også å sette utfordringene inn i et helhetlig samfunnsbilde som også omfatter folkehelseutfordringer, beredskap, klima- og miljøvern, kulturminnevern, infrastrukturutvikling, arealbruk, stedsutvikling, omdømmebygging, etc. Nedenfor er det ikke tatt noen fullstendig gjennomgang av alle områder og temaer som berører kommunene som samfunnsutvikler, men valgt ut noen temaer som anses som særlig viktige i våre kommuner.

4.9.1. Kommunens handlingsrom

Det er viktig å erkjenne at kommunens handlingsrom er begrenset. Kommunene vil ikke alene være i stand til å løse samfunnsutfordringene gjort rede for over. Kommuner, næringsliv og organisasjonsliv må alle bidra og ta sin del av utfordringene. Samarbeid og nettverksbygging mellom privat og kommunal sektor må styrkes, og ulike roller og forventninger må tydeliggjøres. Kommunens oppgave som samfunnsutvikler er å tilrettelegging og koordinering, mens arbeidsplassene skapes i næringslivet.

4.9.2. Strategisk næringsutvikling

Den kommunale delen av det strategiske næringsutviklingsarbeidet kommer oftest til uttrykk i kommunale næringsplaner. Det er viktig å videreutvikle dette arbeidet gjennom bedre samordning av strategiske næringsplaner på ulike nivå, og i større grad ta tak i regionens komparative fortrinn når utviklingsstrategiene defineres.

Det er viktig å identifisere komparative fortrinn regionen har felles men også komparative fortrinn som er spesielle for de enkelte småsteder og grender. Det er nylig gjennomført en hytteundersøkelse i alle kommunene i regionen, som gjennomgående viser stor tilfredshet hos hytteeierne. De fleste av de som har hytte i Røros, Os og Holtålen bor i Trondheimområdet. Få av disse bryr seg om kommunegrenser, men heller om identitet og det samlede tilbudet. Dette er eksempel på et komparativt fortrinn som er felles for de tre kommunene.

Det ble i 2014-15 gjennomført en kompetansekartlegging der 2435 stillinger fordelt på 61 virksomheter i regionen ble kartlagt. Hovedfunnene viste at 18% av utvalgets arbeidstakere kan

velge å gå av med pensjon i 2019, samt at kompetanseutvikling og rekrutteringsbehov i liten grad var vektlagt. Kompetanseutvikling er en viktig del av det strategiske næringsarbeidet, og knyttet til befolkningens alderssammensetningen.

Det er over vist 3 eksempler på strategisk næringsutviklingsarbeid, hvor noen oppgaver utføres av kommunene og andre oppgaver i andre deler av næringsutviklingsapparatet.

Mye taler for at dette arbeidet blir enklere og mer koordinert i en ny kommune eller ved et mer tydelig organisert og strukturert interkommunalt samarbeid. Dette både på grunn av muligheten for å etablere et større fagmiljø men også fordi det blir bedre samsvar mellom administrative grenser og den økonomiske regionene (bolig, arbeidsmarkeds- og serviceregionen (BAS)).

4.9.3. Næringsarealer og infrastruktur

Det er en viktig, men vanskelig kommunal oppgave å ha tilstrekkelig reserve med varierte næringsarealer. Vanskelig blant annet fordi investeringene er store, det kan ta lang tid før arealene blir solgt og bygd ut, og det er komplisert og tidkrevende å få planavklart nye, egnede utbyggingsarealer.

I en ny kommune er det svært sannsynlig at det blir enklere å ha en mer samordnet utvikling og forvaltning av næringsområder, fordi det ikke lenger har økonomisk betydning (skatteinngang) hvor etableringen kommer. Jfr. det som er skrevet om funksjonelle samfunnsutviklingsområder i kapittelet om tekniske tjenester, landbruk og lovforvaltning.

4.9.4. Økt vektlegging av langsiktig, strategisk samfunnsutvikling

I behandlingen av Riksrevisjonens rapport om bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (innst.S.nr.35 (1007-2008)) at: «.....*det er bred politisk enighet om at kommunene fortsatt skal ha en sentral rolle i planlegging og forvaltning av arealer. Undersøkelsen viser at det er til dels stor mangel på både kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer*».

Etter faggruppas syn er det grunnlag for å utvide perspektivet til å gjelde overordnet og langsiktig, strategisk samfunnsplanlegging som sådan. Dette fordi arealbruken skal være resultatet av en samordnet, lokal politikk for utvikling av lokalsamfunnet nedfelt i kommuneplanens samfunnsdel. Arealdelen er «bare» samfunnsdelens arealrelevans.

Hovedutfordringen i dagens kommuner er først og fremst underkapasitet. Kommunenes plankapasitet går med til kortsiktige, løpende oppgaver som behandling av private reguleringsplaner og en del enkeltsaksbehandling tilknyttet plan- og bygningsloven. De overordnede planarbeidene blir liggende og eksisterende plangrunnlag blir foreldet. Revisjon av kommuneplanens samfunns- og arealdel bærer snarere preg av skippertak enn av løpende, rullerende planlegging.

I en slik situasjon blir det vanskelig å vedlikeholde kompetanse på overordnet planarbeid, kjennetegnet med større krav til tverrfaglighet, noe annerledes prosesskompetanse og organisasjonsintern styringskompetanse (*sammenhengen mellom overordnet plan og økonomiplan/årsbudsjett*).

Det blir også vanskelig å utvikle den politiske rollen som samfunnsutvikler og planmyndighet. Utvikling av denne rolle innebærer å utvikle en forståelse for at overordnet planlegging er et

verktøy for lokalpolitisk styring av samfunnsutviklingen, ikke «et nødvendig onde». Det lokalpolitiske handlingsrommet blir større og ikke mindre dersom man prioriterer å ta verktøyet i bruk.

En sannsynlig virkning dersom man lykkes med å utvikle det overordnede utviklings- og planarbeidet, er at kommunen vil opptre mer målrettet og konsekvent. Det blir lettere å holde kursen dersom man vet hvor man vil, og man skal heller ikke se bort fra at det blir mer kraft i utviklingsarbeidet dersom den felles kursen er staket ut. Fra et næringsutviklingsperspektiv vil tydelige rammer i mange situasjoner være fordelaktig, men behovet for en tydelig kurs må balanseres mot behovet for fleksibilitet i forhold til nye situasjoner og behov. Jfr. dilemmaene dispensasjonsadgangen i plan- og bygningsloven reiser.

En kommune vil i rollen som lokal planmyndighet alltid komme opp i vanskelige dilemmaer mellom behov for konsekvent styring over tid og behov for fleksibilitet. Det samme gjelder dilemmaer i forholdet mellom enkeltsak og plan. Gode planprosesser med involvering og deltakelse fra næringsliv, organisasjoner og befolkning vil imidlertid føre til økt eierskap til planene og økte forventninger om at de skal følges opp.

Økt deltakelse og involvering vil kanskje også medføre at framtidige behov og tiltak i større grad blir identifisert og kommer til vurdering som del av planprosessen og ikke utenfor. Dette gir muligheter for å utarbeide planer mer tilpassede planer, også når det gjelder behovet for fleksibilitet.

Etter faggruppas vurdering kan mange av faktorene som inngår i kommunens rolle som samfunnsutvikler, for eksempel miljøvern, kulturminneforvaltning, folkehelse, beredskap/ROS knyttes til vurderingene i dette kapittelet. Poenget er at alle relevante interesser og hensyn blir identifisert, vurdert, veid og satt inn i en helhetlig utviklingsstrategi.

Det er relativt stor enighet om at mulighetene for å utvikle kommunens rolle som samfunnsutvikler og overordnet planmyndighet vil øke ved en felles organisering av plantjenesten. Muligheten er i denne sammenheng knyttet effektene av å etablere et fagmiljø og noe mer spesialisert kompetanse, men forutsetter at det blir tilført ressurser til å gjøre mer enn løpende saksbehandling. Det kan førøvrig vises til at de 3 kommunene uavhengig av kommunereformprosessen har iverksatt utredningen om interkommunalt plankontor.

4.9.5. Effektiv saksbehandling

Rask, effektiv, forutsigbar og korrekt saksbehandling, særlig når det gjelder søknader om arealdisponering, fradeling og bygging, er viktig for næringslivet. Faggruppa mener også perspektivet inngår i kommunens rolle som samfunnsutvikler, og at det er nært knyttet til foregående punkt. Vurderingene knyttet felles organisering av tjenesten er tilsvarende.

4.9.6. Sammenheng samfunnsutvikling - tjenesteyting

Mest mulig effektiv tjenesteproduksjon er viktig også med tanke på det handlingsrom kommunen har for å drive samfunnsutvikling. Kostnadseffektiv drift og god økonomistyring i kommunene vil gi handlingsrom for å disponere en større andel av kommunebudsjettet til utviklingstiltak. Jfr. vurderinger om fordeler og ulemper ved de ulike alternativene for kommunestruktur i kapitlene om tjenesteyting.

4.9.7. Evne til politisk påvirkning av andre aktører

God infrastruktur (vei, tog og fly) utgjør viktige rammevilkår for næringslivet. En viktig rolle for politisk ledelse i kommunene er å skape best mulig rammevilkår for regionen. For å påvirke sentrale aktører er det viktig å opptre enhetlig og samordnet. Mye taler for at dette blir enklere i en større kommune. Dette gjelder ikke bare i forhold til samferdsel, men også i dialogen med ulike private eller statlige finansieringsordninger, Innovasjon Norge, etc.

4.9.8. Lokal identitet som motor for samfunnsutvikling

Her tar vi igjen opp betraktningene om lokal identitet i kap. 5.1 – kultur, fordi lokal identitet har et videre perspektiv. Lokal identitet er også en viktig drivkraft for samfunnsutvikling. Da tenker vi på samfunnsutvikling i et bredere perspektiv; både å utvikle ny aktivitet og å forvalte det bestående.

Landbruk m/tilleggsnæringer, lokalmatproduksjon, kulturarrangementer, samt formidling og forvaltning av verdensarv er eksempler på næringer og aktiviteter som i dag er nært knyttet til den lokale identiteten i de tre kommunene. Disse områdene representerer kanskje i dag komparative fortrinn, og er viktige å forsterke og videreutvikle.

Gjennom god og systematisk jobbing over en årrekke blant annet i kommunenes kulturskoler og i forbindelse med UKM er det utviklet ikke bare stor arrangørkompetanse, men også en kultur blant ungdom og yngre voksne for å sette i gang nye prosjekter og arrangementer. Sterk dugnadsånd, kreativitet og mot er kjennetegn ved denne ungdomskulturen. Det gode arbeidet i et bredt spekter av lokale lag og foreninger må også nevnes som bidragsyter i denne sammenheng. Denne ungdomskulturen representerer en positiv verdi som med tiden kan bli en svært viktig ressurs for samfunnsutvikling som sådan.

Det kan være vanskelig å se hvilken relevans dette har for kommunestruktur. Spørsmålet er om det er mulig å beholde den lokale identiteten, som er betinget av bosetting, næringsaktiv og kulturaktivitet i grender og lokalsamfunn, dersom de kommunale tjenestene regionaliseres? Og i denne forbindelse må vi minne om at regionalisering av tjenestene ikke innebærer at alt lokaliseres til kommunesenteret, jfr. utredningsforutsetningene. Kanskje er nettopp dette spørsmålet et kjernesporsmål når ny kommunestruktur skal utredes?

5. Kort om utmarksbruk og forvaltning av statsallmenninger

Det finnes i dag statsallmenninger i alle de tre kommunene som omfattes av utredningen, og bruksrettene beiting og setring er en viktig del av landbruket i allmenningsbygdene. Videre er utnyttelsen av jakt, fangst og fiske en ressurs som gir opplevelser til allmennheten, samtidig som det er en viktig del av næringsgrunnlaget. Etter fjelloven av 1975 heter det at alle statsallmenninger skal ha et eget fjellstyre.

Fjellstyrene er de bruksrettiges representant overfor staten og andre. Fjellstyrene opprettes av kommunestyret, men er et frittstående organ med egen økonomi. Antall fjellstyrer kan bli færre ved en kommunesammenslåing, dersom det velges ett nytt fjellstyre for hele den nye storkommunen. Dette er imidlertid ikke gitt, og dagens fjellstyrestruktur opprettholdes inntil videre og vurderes etter en ny kommunestruktur er avklart. Loven fastsetter at alle kommuner som har en statsallmenning skal ha et fjellstyre, men beslutningen om det skal være ett eller flere fjellstyrer i den enkelte kommune er delegert til Statskog SF, mens kommunestyret har uttalerett. Kommunen har uttalerett om antall fjellstyrer, men ikke avgjørelsesmyndighet. Med kun fem medlemmer i fjellstyret kan representasjonen bli svakere for de med bruksrett i noen områder av den nye storkommunen dersom det kun blir ett fjellstyre. Også når det gjelder forvaltning av statsallmenninger møter man motsetningen mellom styrket fagmiljø og kompetanse på den ene siden, og nærhet til problemstillingene og lokalkunnskap på den andre siden når det er snakk om kommunesammenslåinger. Siden det er lovregulert at fjellstyrene ikke skal ha mer enn 5 medlemmer, blir det vanskelig å fullt utnytte potensialet som ligger i styrkede fagmiljøer. Samtidig vil man ikke miste noe nærhet eller lokalkunnskap dersom man velger å opprettholde de fjellstyrene som er i dag, som det er åpning for. På den annen side vil en reduksjon i antall fjellstyrer gi noe rom for rasjonalisering.

Allmenningsrett i statsallmenninger er regulert gjennom fjellovens § 2 som sier at rett til allmenningsbruk ligger til bygd eller grend som fra gammel tid har hatt slik rett, og statsallmenningslovens § 2-1 som sier at retten tilligger de jordbrukseiendommer innen det bygdelag som fra gammel tid har utøvd retten. Med utgangspunkt i dette ser vi at administrasjon av skogsdrift i statsallmenninger er uavhengig av kommunegrenser, og vil følgelig ikke bli påvirket av en kommunesammenslåing. Det samme gjelder for rettigheter til beite, setring og tilleggsjord, da disse rettigheten også er knyttet til rett «fra gammel tid».

Jaktrettigheter er en annen vesentlig del av forvaltningen av statsallmenninger i regionen. Det en kommunesammenslåing kan komme til å endre er hvem som betegnes som innenbygdsboende og ikke. Når det gjelder retten til villreinjakt, småviltjakt eller fiske blir innenbygdsboende definert etter kommunegrenser fra 1956, og vil følgelig ikke bli påvirket av en endring av kommunegrenser (Fylkesmannen i Oppland, 2014). Forvaltningen blir dermed som i dag, at fjellstyrene fastsetter fordelingen av tillatelser til innenbygds- og utenbygdsboende. For at disse rettighetene skal endres kreves det en endring av kongelig resolusjon av 1964, som slår fast at det er kommunegrensene fra 1956 som er gjeldende for å definere innenbygdsboende til denne typen jakt.

Derimot er det slik at ved jakt på elg, hjort, rådyr, dådyr, bever og rovvilt, defineres innenbygdsboende etter de til enhver tid gjeldende kommunegrenser. Det vil si at alle innbyggere i en ny storkommune vil bli regnet som innenbygdsboende. Dersom en kommune har et begrenset

antall jaktkvoter i utgangspunktet, vil etterspørselen etter jakt fra innenbygdsboende i en ny storkommune kunne øke, slik at innenbygdsboende i den kommunen som hadde størst jaktkvoter før kommunesammenslåingen får dårligere sjanser til å få tildelt jakt i en ny storkommune.

Som vist ovenfor har en endring i kommunestrukturen liten betydning for utmarksbruk og statsallmenninger, da størsteparten av de rettighetene som omfattes er regulert uavhengig av kommunegrenser, enten det er snakk om rettigheter knyttet til gårder fra gammel tid, eller jaktrettigheter som er knyttet opp mot kommunegrenser fra 1956.

Ut over dette har regjeringen i oppgavemeldinga (Mld. St. 14 (2014-2015)) pekt på forenkling av utmarksforvaltning og naturforvaltning som oppgaver som kan overføres til større kommuner.

6. Konsekvenser for lokaldemokratiet

6.1. Kommunestyresammensetning

En umiddelbar konsekvens for lokaldemokratiet ved en kommunesammenslåing, er en reduksjon i antall lokalpolitikere. I dag er det 27 representanter i kommunestyret i Røros, 17 i Os og 15 i Holtålen. Kommunelovens §7.2. angir minsteantall medlemmer i kommunestyret. Kommuner med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere, må ha minst 19 medlemmer i kommunestyret, mens kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere må ha minst 27 representanter i kommunestyret. Siden den nye kommunen vi ha 9598 innbyggere, og Røros kommune i dag har 27 representanter i sitt kommunestyre, er det grunn til å anta at den nye kommunen vil ha minst 27 representanter i sitt kommunestyre. Det vil bli opp til politikerne i den nye kommunen å avgjøre endelig hvor mange representanter kommunestyret skal ha, men det vil i alle tilfeller være en stor reduksjon fra dagens total på 59 representanter. Videre vil betalte politikere reduseres fra 340 % stilling til 150 %. Med en total på 59 kommunestyrerepresentanter i de tre kommunene tilsvarer det 162 innbyggere per kommunestyrerepresentant. Dette er en meget høy representasjon, selv med en halvering av antall kommunestyrerepresentanter, vil innbyggerne ha en god representasjon mål i antall innbyggere per kommunestyrerepresentant.

6.2. Politiske partier og valg

Lokaldemokratiet er et viktig ledd i arbeidet med en ny kommunestruktur, og det er jobbet mye med å finne gode løsninger for lokaldemokratiet i framtiden, på tross av færre politikere og større geografisk avstand mellom innbygger og politiker. Det er viktig at innbyggerne har flere reelle alternativer ved valg, og at innbyggerne opplever en nærhet til politikerne. Det er i dag et politisk mangfold med flere politiske partier i alle de tre kommunene som er representert i denne utredningen, og det er ingen grunn til å anta at velgerne vil få færre partier å velge mellom etter en kommunesammenslåing. Os kommune har etter valget i 2015 fire politiske partier representert i kommunestyret, som er samme antall partier stilte lister. I Røros stilte åtte partier lister, inkludert ei bygdeliste, mens seks partier er representert i kommunestyret. I Holtålen ble det stilt fire lister ved valget i 2015, hvorav en var en fellesliste mellom Senterpartiet og Venstre. Alle fire lister er representert i dagens kommunestyrer. Valgdeltakelsen ved lokalvalg i de tre kommunene er høy. Ved lokalvalget i 2015 var valgdeltakelsen i landet som helhet 60 %, noe som var den laveste siden rekordlave 59 % i 2003. Til sammenligning var valgdeltakelsen i Os på 66,9 % og i overkant av 71 % i både Røros og Holtålen kommuner (SSB). Valgdeltakelsen har variert noe mellom valg, men den har jevnt ligget over landsgjennomsnittet ved alle lokalvalg de siste 20 årene. Dette viser at det er en stor interesse for lokaldemokratiet gjennom de tradisjonelle påvirkningskanalene. Det at det er en lik kultur for høy valgdeltakelse i alle tre kommuner, tilsier at det er lite sannsynlig at en endring i kommunestrukturen vil føre til endringer i valgdeltakelse.

En aktuell problemsstilling er hvordan sikre at de geografiske interessene bli ivaretatt i en ny kommune. Typiske geografiske interesser er å sikre tjenesteproduksjon i et bestemt område. Fjellnettverket, blant andre, har uttrykt en frykt for at en sammenslåing mellom kommuner med svak felles identitet og lite funksjonelt samarbeid skal bidra til en økt konkurranse om lokalisering og tildeling av ressurser. Og at dette skal bidra til at bygdelister vil komme til å erstatte partilister ved valg (Regionrådet for Fjellregionen 2015). Som det er beskrevet tidligere i utredningen er det et utstrakt funksjonelt samarbeid mellom dagens kommuner, og det er små kulturelle forskjeller kommunene i mellom. Videre kan det være en utfordring for de politiske partiene å sikre god

geografisk representasjon ved valg. Det finnes ingen mekanismer i valgloven som sikrer geografisk representasjon fra ulike deler av en kommune ved valg. Samtidig har de politiske partiene et ansvar for å sikre et mangfold på sine lister med hensyn til både alder, kjønn, erfaring og flerkulturell bakgrunn, i tillegg til geografisk tilhørighet. Dette gjelder uavhengig av kommunestørrelse og uavhengig av om det blir en endring i kommunestrukturen. Erfaringsmessig er dette noe de politiske partiene jobber godt for å ivareta i dag, og gode rutiner og godt samarbeid vil kunne sikre et rimelig mangfold og representasjon også i framtiden.

6.3. Nærhet og politisk handlingsrom

Et av de viktigste argumentene til de som er kritiske til kommunereformen er at man mister nærhet og tilhørighet. Det er store avstander i regionen, og det er viktig å ivareta en nærhet mellom politikere og innbyggere, slik at man unngår en situasjon hvor man får bygdelister som ønsker å sikre egen bygd, framfor partilister. Det viktigste tiltaket for å unngå en slik situasjon, er å sikre en god forankring i en prosess mot sammenslåing av dagens kommuner, slik at innbyggerne føler en trygghet på at deres interesser også blir ivaretatt i en ny og større kommune.

Samtidig påpeker regjeringen at kommunereformen også er en reform for lokaldemokratiet, all den tid kommunene får flere oppgaver, og med det mer makt og myndighet (regjeringen.no, 24.02.16). En forutsetning for at kommunene får styrket sin rolle som demokratisk arena er redusert statlig detaljstyring. Med et større handlingsrom i en større kommune, vil kommunen ha bedre styring med tjenesteproduksjonen, økt kontroll over funksjonelt planleggingsområde og økte muligheter for lokale prioriteringer. Med dette vil kommunestyrene få større innflytelse over forhold av viktighet for innbyggerne.

6.4. Nærdemokrati som virkemiddel

Nærdemokratiske ordninger kommer ofte opp i diskusjonen knyttet opp mot kommunereformen som et virkemiddel for å sikre et godt lokaldemokrati. Begrepet nærdemokrati brukes om demokratiske institusjoner under kommunenivået, som er knyttet til kommunen. De nærdemokratiske institusjonene behøver ikke å inngå som et formalisert nivå i kommunen (Ringholm 2014).

Nedenfor er eksempler på ulike nærdemokratiske ordninger.

Sivilsamfunn	Nærdemokratiorgan (strukturert i relasjon med kommunen)	
1. Frivillige organisasjoner med et bestemt geografisk nedslagsfelt	2. Foreningsbasert lokalutvalgsmode	3. Organ med delegert beslutningskompetanse og tjenestansvar
Velforeninger, beboerforeninger	Grendeutvalg, lokalsamfunnsutvalg	Bydeler
Funksjon:	Funksjon:	Funksjon:
• Fri og uansvarlig • Innbyggeraktivitet • Ivareta interesser • Fellesskap- og identitetsskapende • Varierende relasjon til kommunen	• Informasjon • Diskusjonsfora • Initiativ • Link mellom folkelig engasjement og representative organer • Fellesskap- og identitetsskapende	• Delegert ansvar for budsjett eller tjenester • En viss beslutningskompetanse

De nærdemokratiske ordningene har fokus på deltakerdemokratiet, heller enn det representative demokratiet som har strengere formelle krav til valg av representanter og hvordan saker behandles. Det er videre større muligheter til å delegere reell makt og budsjettmyndighet til nærdemokratiske ordninger som er basert på representasjonsdemokratiet. Et typisk eksempel her vil være bydelsutvalg med budsjettansvar og delegert beslutningskompetanse. Samtidig benyttes ofte nærdemokratiske ordninger til å styrke kommunens representative organer gjennom å skape forankring av politikk, sette saker på dagsorden og bidra med lokalkunnskap inn i plan- og beslutningsprosesser (Ringholm, 2014). Det er imidlertid lite som tyder på at utfordringene knyttet til involvering i plan- og beslutningsprosesser vil være noe særlig større i en ny og større kommune enn hva tilfellet er i dag. Samtidig er flere politiske konfliktspørsmål knyttet til geografi og lokalisering av tilbud og tjenester. Det er ikke utenkelig at enkelte konfliktlinjer vil gå langs gamle kommunegrenser. På den annen side kan et økt mangfold åpne for nye maktkonstellasjoner.

I sin analyse av nærdemokratiske ordninger har Distriktssenteret kommet fram til tre kriterier for å lykkes med nærdemokratiske ordninger:

- Mandat og reell innflytelse
- Struktur og god informasjonsflyt
- Tilrettelegging og administrativ støtte

Disse kriteriene tilsier at det er nærdemokratiske ordninger som bydelsutvalg med delegert beslutningskompetanse som er de mest effektive. Denne formen for organisering er ikke aktuell i en så liten kommune som en ny kommune bestående av Holtålen, Os og Røros kommuner vil bli. I tillegg er det et viktig poeng at om man skal samordne nærdemokratiske ordninger i en ny kommune, kan det by på utfordringer om det er store skiller i hvor formell samhandlingen med kommunen har vært tidligere.

Andre eksempler på nærdemokratiske ordninger som benyttes for å sikre innbyggerne en påvirkningskanal mellom valg er:

- Eldreråd
- Ungdomsråd
- Innvandrerråd/internasjonalt råd
- Råd for personer med nedsatt funksjonsevne / råd for likestilling for funksjonshemmede

I dag er det pålagt for kommunene å ha et eldreråd og et råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Mange kommuner har valgt å også ha et innvandrerråd og et ungdomsråd. I tillegg finnes det ungdomsråd på regionalt- og fylkesnivå. Mange av disse rådene er initiert av kommunen, enten av politikere eller administrasjon, og bare i liten grad av deltakerne i rådene. Dette byr på noen utfordringer, spesielt med tanke på representativitet. Undersøkelser viser også at hovedårsaken bak opprettelsene av disse rådene ligger i et ønske om tilbakemelding fra innbyggerne som brukere av tjenester, heller enn at det er en demokratisk arena (Ødegård og Berg, 2014). Av de nærdemokratiske ordningene er det disse formene som i dag benyttes i de kommunene som omfattes av utredningen. Det er også disse nærdemokratiske ordningene som er mest relevante for kommuner på dette størrelsesnivået.

6.5. Kanaler for politisk påvirkning

KS publiserte i 2014 en rapport om kommunestørrelse og lokaldemokrati. Denne rapporten viser hvordan innbyggere går fram for å påvirke sine lokalpolitikere i perioden mellom valg varierer

mellom små og større kommuner. I små kommuner er direkte kontakt med lokalpolitikere og administrasjon et viktig virkemiddel for politisk påvirkning i små kommuner. De mest aktivistiske deltakelsesformene, så som aksjon, protestmøter og demonstrasjon, er mest utbredt i de største kommunene. Deltakelsesformer som underskriftskampanjer og aksjonslister er mest utbredt i middels store kommuner, men benyttes også i både større og mindre kommuner.

KS finner videre at kommunestørrelsen har en klar betydning for lokalpolitisk deltakelse. I små kommuner øker muligheten for å påvirke politiske avgjørelser. Selv om størrelsen på den nye kommunen er om lag en femdobling av størrelsen på Os og Holtålen kommune, er det verdt å stille spørsmål ved om den nye kommunen vil bli så stor at det blir noen reell endring i muligheten for å påvirke politiske prosesser gjennom kontakt med lokalpolitikere og administrasjon.

6.6. Lokal identitet/tilknytning

Gjennom innbyggerundersøkelsen kartlegger Difi blant annet folks lokale tilknytninger i Norge. I innbyggerundersøkelsen i 2013 fant de at innbyggerne har en generelt sterk lokal tilknytning, men at den i større grad er knyttet til byen/bygda/bydelen, heller enn kommunen. De fleste har videre en sterkere identifikasjon knyttet til det å være norsk enn det å komme fra en bestemt kommune. Selv om identifikasjon med kommunen er større i en mindre kommune, er det også her bygda og landet som er de viktigste identitetsfaktorene.

6.7. Oppsummering lokaldemokrati

Sett i forhold til de tre alternativene kommunesammenslåing, 3 + alternativet og å forbli som en egen kommune har alle tre alternativer konsekvenser for lokaldemokratiet. 0-alternativet er det alternativet som sikrer størst representativitet, eller flest politikere per innbygger. 3+ alternativet sikrer også like god representativitet og nærhet mellom politikere og innbyggere, i det at kommune grensene forblir de samme. Samtidig byr dette alternativet på utfordringer, i det at utvidet bruk av interkommunale samarbeid kan føre til styringsutfordringer og at politikerne har mindre kontroll over den delen av tjenesteproduksjonen som gjennomføres interkommunalt. Som motsats til høy grad av representativitet og nærhet i alternativene hvor kommunegrensene forblir uendret, kan et større handlingsrom i en større kommune styrke lokaldemokratiet ved at politikerne har mer reell styring.

7. Oppsummering og sluttvurderinger

I kapitlene om kommunale tjenester er fokuset rettet først og fremst mot ytterpunktene i utredningene, dvs. at fordeler og ulemper er vurdert for alternativet ny kommune opp mot o-alternativet. Dette kan ha medført at mellomalternativet 3+ har fått litt lite fokus i nevnte kapitler.

Generelt for 3+-alternativet er det imidlertid slik at man separat for hvert enkelt tjenesteområde vil oppnå akkurat de samme effektiviseringsgevinster og muligheter for bedret tjenestekvalitet som i ny kommune-alternativet. Når man ser alle tjenesteområdene i sammenheng, er det imidlertid 2 forhold som er vesentlige ved 3+ alternativet:

- Kommunene går glipp av effektiviseringspotensialet som ligger i reduksjon av politiske og administrative topplederstillinger, samt reduksjon i politikergodtgjøring, dvs. årlig 5,5 mill.kr. Videre går kommunene glipp av en ikke estimert effekt knyttet til reduksjon i serviceavtaler og brukerlisenser.
- Kommunene vil få økte utfordringer og kostnader ved samordning- og styring av et økt antall interkommunale samarbeid.

	o-alternativet	3+ alternativet	Ny kommune
Kommunenes rolle som tjenesteyter	Kommunene får ikke muligheter til å hente ut gevinster knyttet til effektivisering og økt tjenestekvalitet som ligger i de to andre alternativene. Større nærhet og mer effektiv kommunikasjon internt, blant annet på tvers av sektorer, oppleves som fordelaktig.	<u>Effektiviseringspotensial:</u> Reduksjon i administrative stillinger, 1,5 mill. kr. + langt på veg de samme ikke estimerte effekter som i ny kommune alternativet. Økte kostnader til styring og samordning av interkommunale Samarbeid. <u>Tjenestekvalitet:</u> De samme muligheter for økt tjenestekvalitet som i ny kommune alternativet	<u>Effektiviseringspotensial:</u> Reduksjon i administrative stillinger, 7 mill.kr. + ikke estimerte effekter knyttet til muligheter for samordning og utvikling av teknologi, mer spesialisert kompetanse, komplementær bruk av bygningsmasse, samordning av bygnings-drift og vaktordninger, samt redusert behov for serviceavtaler og brukerlisenser <u>Tjenestekvalitet:</u> Store muligheter for bedret tjenestekvalitet, spesielt for de minste tjenesteområdene, ved å redusere deltidsstillinger, og skape større og mer robuste fagmiljø. Gir muligheter for å utvikle mer spesialisert kompetanse og letter rekruttering. Muligheter for utvikling av fagnettverk for store tjenesteområder.
Kommunenes rolle som myndighets-utøver	Nærhet og god kjennskap til bruker oppleves	Samme som ved ny kommune – alternativet.	Ikke spesielt beslutningsrelevant. I en del sammenhenger er økt distanse og spesialisering en

	fordelaktig i en del situasjoner		fordel, for eksempel i byggesaksbehandling
Kommunenes rolle som samfunns-utvikler	Kommunene får ikke muligheter til å hente ut gevinstene beskrevet ved de to andre alternativene.	Langt på vei de samme som ved ny kommune-alternativet, men noe større samordnings-utfordringer	Bedre muligheter for å utvikle kommunens rolle i langsiktig og overordnet samfunnsutvikling, og strategisk næringsutvikling. Bedre mulighet for samordnet forvaltning av næringsarealer, effektiv og forutsigbar saksbehandling og evne til å påvirke andre aktører.
Kommunenes rolle som lokal-demokratisk arena	Stor grad av representativitet og nærhet mellom politikere og innbyggere	Stor grad av representativitet og nærhet mellom politikere og innbyggere, men fare for mindre politisk styring med de mange tjenesteområdene som løses i store interkommunale samarbeid.	Mindre grad av representativitet og nærhet mellom innbyggere og politikere. Økt handlingsrom gir politikerne større reelle styringsmuligheter.

Kildehenvisninger

Delrapport fra ekspertutvalget mars 2014, *Kriterier for god kommunestruktur*

Fylkesmannen i Oppdal *Sammenslåing av kommuner i forhold til forvaltningen av statsallmenninger* Notat 25.11.2014

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Granlund, Kari og Rune Jørgensen 2015 *Felles utredning kommunereformen* Regionrådet for Fjellregionen.

Innst.S.nr.35 (1007-2008) *Innstilling frå justiskomiteen om offentleg rettshjelp*

Ringholm, Toril 2014 *Nærdemokratiske ordninger i lys av kommunesammenslåinger* NORUT.

Skjetne, Kjell-Torgeir og Frode M. Lindtvedt 2014 *Kommunestørrelse og lokaldemokrati* KS Rapport

Sluttrapport fra ekspertutvalget desember 2014 *Kriterier for god kommunestruktur*

Ødegård, Guro og Johannes Bergh 2014 *Etniske minoriteter og deltakelse og posisjon i lokaldemokratiet* Institutt for samfunnsforskning

Nettressurser

Lovdata.no *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Lovdata.no *Lov om utnytting av rettar og lunnende m.m. i statsallmenningane (fjelleva)*

www.regjeringen.no

Ssb.no statistikkbanken