

Utredning av kommune- struktur i Sør-Østerdal

Oslo, 01.03.2016



INNHALDSFORTEGNELSE

1. Innledning	3
2. Sammendrag	4
3. Mandat og metode	5
3.1. Prosjektets mandat og metode	5
3.2. Metode.....	5
4. Analyse av utredningstemaene	6
4.1. Kommunenes rolle som tjenesteproducent	6
4.2. Myndighetsutøvelse.....	20
4.3. Økonomi.....	24
4.4. Samfunnsutvikling	31
4.5. Lokaldemokrati	41
5. Metode og vurdering av alternativene basert på utredningsområdene.....	47
5.1. Vurdering av utredningstemaene	47
6. Null-alternativet (dagens kommunestruktur)	49
6.1. Tjenesteproduksjon	49
6.2. Myndighetsutøvelse	49
6.3. Samfunns- og næringsutvikling	49
6.4. Lokaldemokrati	50
6.5. Økonomi.....	50
7. Vurdering av Trysil og Engerdal.....	51
7.1. Tjenesteproduksjon	51
7.2. Myndighetsutøvelse	52
7.3. Samfunns- og næringsutvikling	53
7.4. Lokaldemokrati	53
7.5. Økonomi.....	53
7.6. Oppsummerende betraktninger	56
8. Vurdering av Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen	57
8.1. Tjenesteproduksjon	57
8.2. Myndighetsutøvelse	58
8.3. Samfunns- og næringsutvikling	59
8.4. Lokaldemokrati	59
8.5. Økonomi.....	60
8.6. Oppsummerende betraktninger	62
9. Vurdering av Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med: Elverum og Rendalen	63
9.1. Tjenesteproduksjon	63
9.2. Myndighetsutøvelse	64
9.3. Samfunns- og næringsutvikling	65
9.4. Lokaldemokrati	65
9.5. Økonomi.....	66
9.6. Oppsummerende betraktninger	69
10. Vurdering av Elverum - Åmot - Våler.....	70
10.1. Tjenesteproduksjon	70
10.2. Myndighetsutøvelse	71
10.3. Samfunns- og næringsutvikling.....	72
10.4. Lokaldemokrati	72
10.5. Økonomi.....	72
10.6. Oppsummerende betraktninger	75
11. Referanser	76

1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet og sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Prosjektet har som formål å utrede ulike kommunestrukturalternativer i regionen. Analysene vil identifisere, kartlegge og analysere hvilke virkninger og effekter de ulike alternativene vil ha for kommunene som tjenesteleverandør, næringsutvikler, samfunnsutvikler, myndighetsutøver, arbeidsgiver og demokratisk arena.

Oppdraget er utført av BDOs rådgivingsavdeling i samarbeid med Oxford Research og innebærer en utredning av et faktabasert grunnlag, som vil være utgangspunktet for videre analyser. Vårt arbeid er således å anse som et rådgivningsoppdrag der vi, basert på det arbeidet som er gjort, oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver som er Sør-Østerdal regionråd.

Oslo 01.03.2016

BDO AS

Morten Thuve
Oppdragsansvarlig partner

Sven-Erik Antonsen
Prosjektleder

Øistein Harsem
Utredningsansvarlig

2. Sammendrag

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

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

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

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

3. Mandat og metode

3.1. Prosjektets mandat og metode

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

Prosjektet har fire definerte faser:

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

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

1. Trysil-Engerdal
2. Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen
3. Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal (SÅTE) med:
 - I. Elverum
 - II. Rendalen
4. Elverum - Åmot - Våler

3.2. Metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Sør-Østerdal i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser. Analysen av tjenesteproduksjon baserer seg blant annet på KOSTRA-tall. Vi vil her påpeke at det finnes mulige feilkilder som følge av eksempelvis feilregistrering.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Sør-Østerdal mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Sør-Østerdal.

4. Analyse av utredningstemaene

4.1. Kommunenes rolle som tjenesteprodusent

Per dags dato har norske kommuner ansvaret for sentrale velferdstjenester, herunder finner vi eksempelvis barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester, sosiale- og tekniske tjenester.

Ekspertutvalget viste i sin delrapport at oppgavene kommunene har ansvaret for i dag har økt både i omfang og bredde, spesielt siden starten av 1990-tallet. Utvalget pekte blant annet på at økningen har vært markant i antall ansatte i kommunal sektor som blant annet skyldes utvidet tilbud innenfor barnehage, tidligere grunnskolestart samt utvidelser av helse- og omsorgstilbudet. En analyse gjort av NIBR (2012) påpekte at de siste års utvikling har medført at kommunene får stadig større ansvar for velferdsstatens tjenester.

En annen dimensjon som ekspertutvalget fremhevet er at større og mer robuste kommuner vil være bedre i stand til å håndtere de fremtidige utfordringene kommune-Norge står overfor. Større kommuner vil ifølge utvalget være mer robuste og ha et større handlingsrom sammenlignet med mindre kommuner.

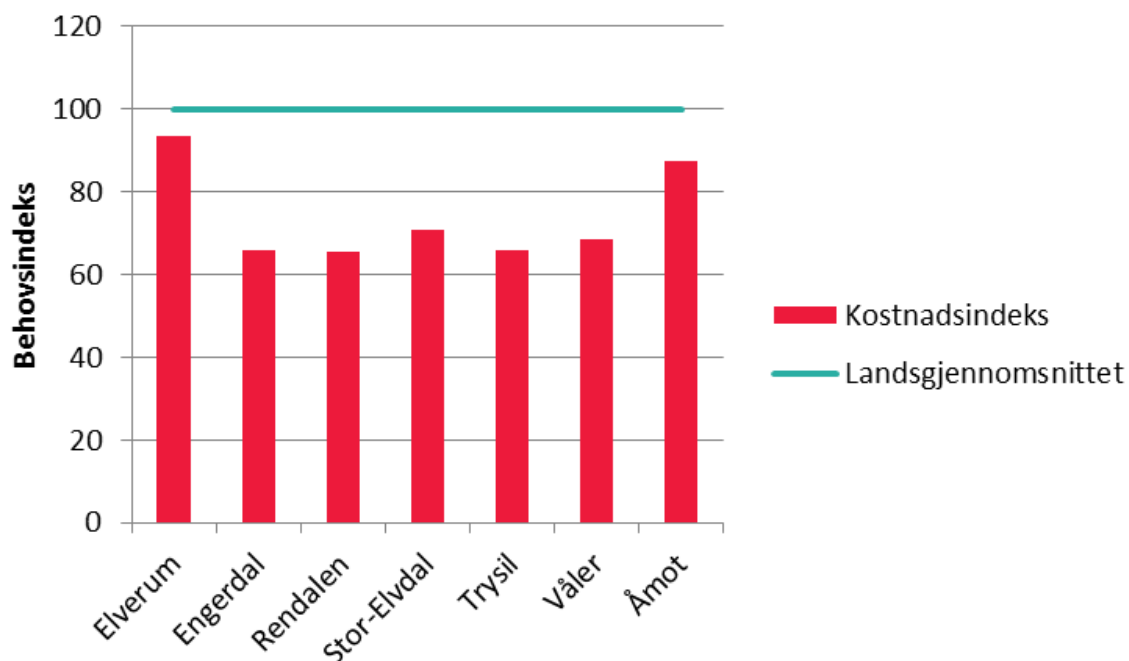
I et kommunereformperspektiv er det interessante spørsmålet om kommunesammenslåinger kan gi stordriftsfordeler og skape synergieffekter som vil gjøre det lettere å håndtere den forventede endringen i befolkningssammensetningen. I dette delkapittelet vil vi gjøre en analyse av dagens status vedrørende kommunens mest sentrale tjenester. Disse er:

- Barnehage
- Grunnskole
- Pleie- og Omsorg
- Barnevern

Før vi vurderer nye kommunestrukturer er det viktig å kunne redegjøre for hvordan de ulike kommunene prioriterer de ulike tjenesteområdene. For å kunne redegjøre for dette vil vi vurdere prioritering på basis av de samlede utgiftene som de ulike kommunene bruker på de ulike tjenesteområdene per innbygger. I dette avsnittet vil vi gi en oversikt over kommunenes kostnader til barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt barnevern på basis av KOSTRA-tall, dokumenter fra kommunene og samtaler med rådmenn. Vi vil i all hovedsak forsøke å forklare avvikende tall. Dette vil videre være et utgangspunkt for å vurdere mulige effekter av nye kommunestrukturalternativer i Sør-Østerdal.

4.1.1. Barnehage

Før vi analyserer og forklarer kostnadsforskjeller mellom kommunene innenfor dette tjenesteområdet har vi først sett på behovet for barnehagetjenester for alle kommunene. I figuren under ser vi at alle kommuner i regionen har et lavere forventet behov for barnehagetjenester sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette skyldes i all hovedsak at kommunene i Sør-Østerdal har en lavere andel barn mellom 2-5 år sammenlignet med andre kommuner i landet. For dette spesifikke tjenesteområdet er det antall innbyggere mellom 2-5 år det viktigste delkriteriet. Årsaken til hvorfor flesteparten av kommunene i regionen ligger under landsgjennomsnittet er fordi man skårer lavere på delkriteriet antall innbygger mellom 2-5 år, som for dette tjenesteområdet vektes tyngst. Dette innebærer at flertallet av kommunene i regionen har en lavere andel personer mellom 2-5 år enn landsgjennomsnittet. Elverum er den kommunen som skårer høyest på dette delkriteriet og har således et behov som er nærmere landsgjennomsnittet.



Figur 1: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor Barnehagesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Ved hjelp av KOSTRA-statistikk har vi forsøkt å kunne forklare hovedårsaken mellom kommunene. Ifølge en nylig publisert rapport fra Utdanningsdirektoratet forklares forskjeller i ressursbruken til barnehagetjenester med blant annet dette:

- Avtalt oppholdstid
- Andelen barn mellom 1-2 år
- Kommuner med mange barn som får spesial- pedagogisk hjelp har høyere utgifter
- Kommuner med høy andel barn i private barnehager har lavere utgifter

Ut fra disse forklaringsvariablene vil vi se på hva som kan forklare utgiftsforskjellene mellom kommunene.

Kommune	Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager, konsern	Andel barn 0-5 år med barnehageplass	Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage	Andel barn 1-2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1-2 år	Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn, i forhold til alle barn i barnehage. Alle barnehager
Elverum	126 643	79,3	97,3	51,5	87,1	36,8	12,1
Engerdal	135 610	66,1	89,2	100,0	72,7	33,3	21,6
Rendalen	165 156	80,8	98,3	81,7	88,9	32,0	5,0
Stor-Elvdal	129 225	81,2	84,4	68,8	83,7	33,3	14,6
Trysil	127 388	79,2	88,6	67,1	83,5	34,0	12,2
Våler	131 372	73,2	95,7	50,4	79,2	35,7	12,9
Åmot	146 600	81,2	93,3	72,0	91,2	38,5	11,6
Landet	128 633	77,5	96,2	50,1	80,9	35,0	15,3

Tabell 1: Oversikt over nøkkelindikatorer for Barnehagesektoren for 2014, kilde KOSTRA

Av tabellen over ser vi at Rendalen og Åmot har betydelig høyere kostnader per innbygger sammenlignet med gjennomsnittet for landet for dette tjenesteområdet.

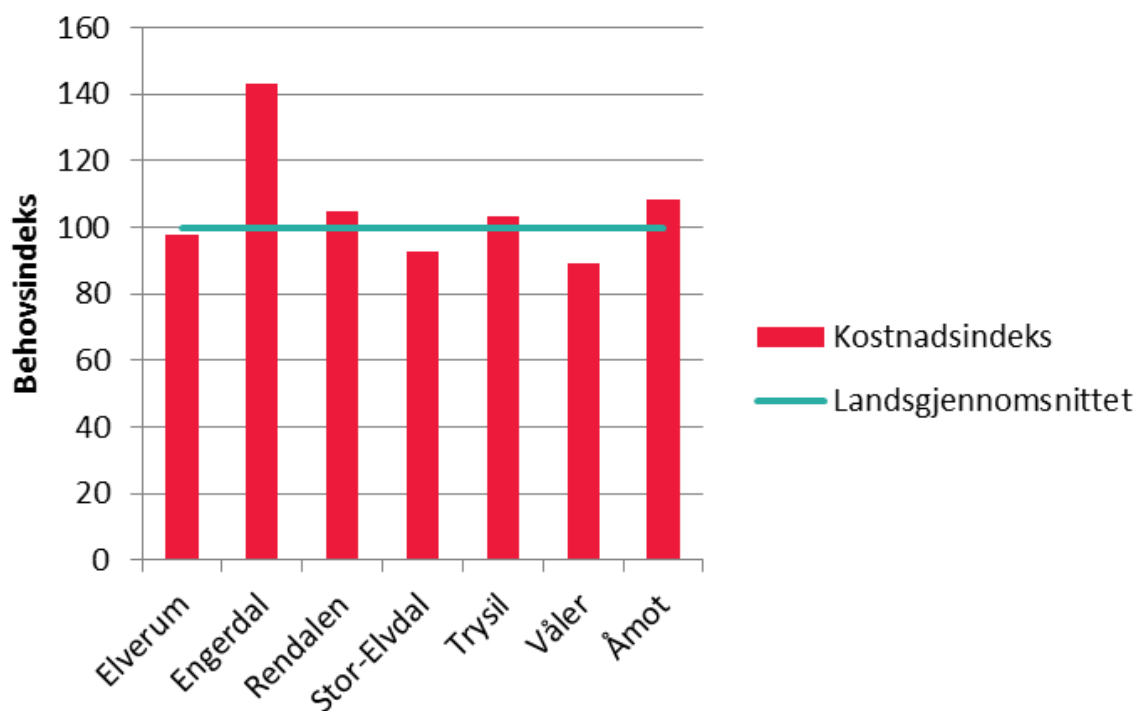
For Rendalen, som har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet i regionen, ser vi at det er særlig to variabler som kan være med å forklare dette. For det første har Rendalen to små barnehager (en offentlig og privat familiebarnehage), med relativt sett få barn. Kommunen påpeker at dette skyldes en spredt bosetting. For det andre så har kommunen den høyeste andelen barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke. Kommunen forklarer at man ikke benytter småprosent plasser og dette forklarer derfor en høy andel barn med lang oppholdstid. I tillegg opplyser kommunene at man har ledig kapasitet i barnehagene. For Åmot så skyldes de høye utgiftene blant annet den nest høyeste andelen små barn i barnehage. Kommunen forteller også at man har løpende opptak og overkapasitet i barnehagene som også er svært kostnadsdrivende.

4.1.2. Grunnskole

For å kunne forklare forskjellene mellom kommunene knyttet til denne sektoren har vi først sett på behovet for tjenester beregnet gjennom bruk av kostnadsnøkklene fra utgiftsutjevningssmodellen til Kommunal- og regionaldepartementet¹. Dette er synliggjort i den neste figuren. Vi ser at til forskjell fra barnehagesektoren har flertallet av kommunene et behov for grunnskoletjenester som er på nivå med gjennomsnittet for landet. Til tross for dette skårer samtlige kommuner, med unntak av Åmot, lavere på det viktigste delkriteriet for dette tjenesteområdet som måler andel innbyggere mellom 6 og 15 år. Årsaken til hvorfor kommunene, til tross for en lav andel barn i alderen 6-15, skårer relativt likt med landsgjennomsnittet er grunnet delkriterier som måler reiseavstander mellom innbyg-

¹ Behovsindeksen består av ulike delkriterier. Herunder finner vi basiskriteriet, innvandrere mellom 6-15 år, sone og nabo kriterier samt antall innbyggere mellom 6-15 år. Den sistnevnte kriteriet utgjør vektet høyest og er således det viktigste delkriteriet innenfor dette tjenesteområdet.

gerne. Engerdal, som har det høyeste behovet for tjenester, skårer høyt på basiskriteriet og delkriteriene som er rettet mot geografiske avstander. En annen årsak til å kommunen ligger høyt i KOSTRA er at Fjellheimen leirskole ligger inne i dette tallmaterialet.



Figur 2: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor Grunnskolesektoren, Kilde Grønt Hefte KMD

Ut i fra figuren over ser vi at de fleste kommunene har et behov for tjenester som er på nivå med landsgjennomsnittet. Åmot og spesielt Engerdal har et betydelig større behov for tjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette er således en forklaring på hvorfor noen av kommunene i regionen ligger over landsgjennomsnittet.

For å kunne forklare årsakene til kostnadsforskjeller mellom de ulike kommunene har vi tatt utgangspunkt i følgende forklaringsvariabler:

- Skolestørrelse (antall elever per skole)
- Gjennomsnittlig gruppestørrelse per undervisningstrinn
- Andel elever i spesialundervisning
- Kompetanse blant lærerne

Kommune	Netto drifts- utgifter til grunnskole- sektor (202, 215, 222, 223), per kommunale grunnskole- elev, kon- sersen	Elever per kom- munal skole	Gjennom- snittlig gruppestør- relse, 1.- 10.årstrinn	Andel elever i grunnskolen som får spesial- undervisning	Andel lærere med universi- tets-/høgsko- leutdannning og pedagogisk ut- dannning
Elverum	96 444	222	14,9	8,8	95,8
Engerdal	122 477	86	10,5	7,6	85,2
Rendalen	151 508	94	9,8	5,3	87,9
Stor-Elvdal	136 673	72	11,0	5,5	90,6
Trysil	110 767	159	11,7	7,7	89,6
Våler	140 082	118	11,8	12,7	91,8
Åmot	99 662	132	14,5	10,8	87,9
Landet	104 631	213	13,6	8,1	87,8

Tabell 2: Oversikt over nøkkelindikatorer for Grunnskolen for 2014, kilde KOSTRA

Til forskjell fra barnehagedrift er det fremtredende at de minste kommunene har høyere utgifter per innbygger fra 6-15 år. Vi ser tydelig at fordelene knyttet til det å være en stor kommune, spesielt knyttet til å drive grunnskolen økonomisk effektivt. Større kommuner har større skoler sammenlignet med de mindre kommunene. Dette medfører at grunnskolekostnadene ved å drive en skole, som f.eks. rektor, inspektør, kontorpersonale og vaktmester, deles på flere elever, enn ved skoler som har færre elever, og dermed får en høyere kostnad per elev.

Engerdal, Rendalen og Stor-Elvdal er kommuner som har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Felles for alle disse kommunene er et lavt antall elever per kommunale grunnskole. Dette medfører følgende lavere gjennomsnittlig gruppestørrelser sammenlignet med andre kommuner i landet. Rendal kommune opplyser om at det høye forbruket på grunnskole skyldes spredt bosetting i kommunen som kostnadmessig er uhensiktsmessig. Engerdal har i tillegg en spesialscole som er kostnadskrevende. Våler er den fjerde kommunen i regionen som har et utgiftsnivå som er betydelig over landsgjennomsnittet. Dette skyldes blant annet et lavt antall elever per kommunale skole. I tillegg har kommunen en høy andel lærere med høyskole- eller universitetsutdannelse som også er kostnadskrevende. For de resterende kommunene så har de et utgiftsnivå som er på nivå med landsgjennomsnittet.

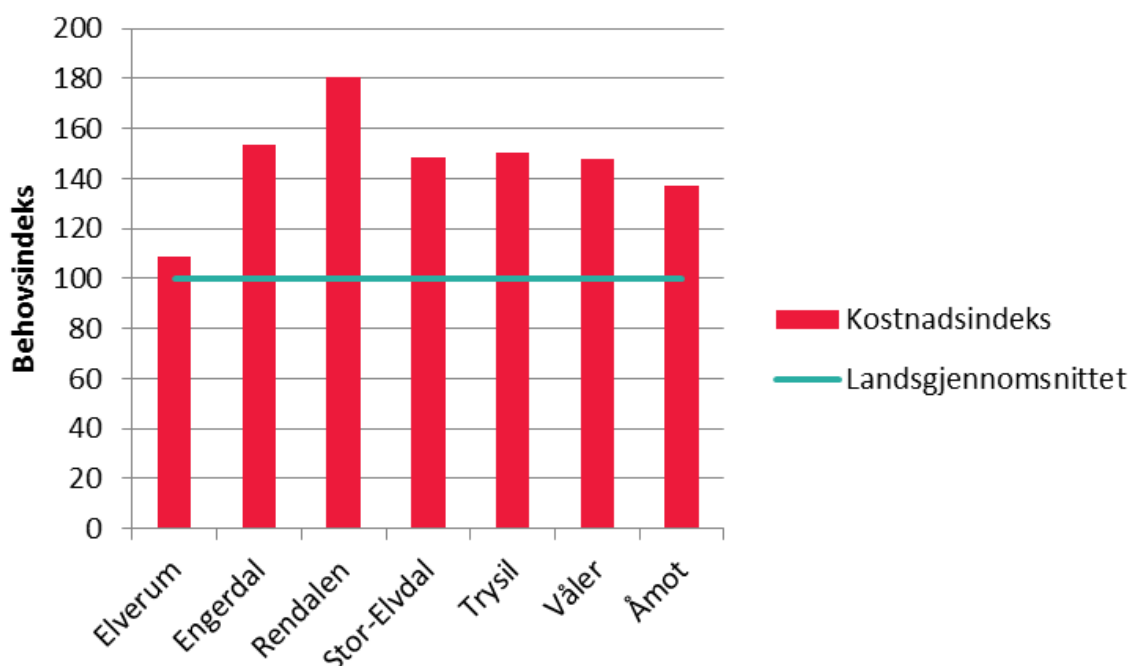
4.1.3. Pleie og omsorg

Innenfor dette området, sammenlignet med grunnskole og barnehage, så består behovsindeksen av svært mange delkriterier. Herunder finner vi antall innbyggere over 67 år (delt inn i 3 kategorier) som de delkriteriene som er vektet høyest. I tillegg består viktige delkriterier av mål på generell dødelighet i befolkningen, antall psykisk utviklingshemmede og antall ikke gifte over 67 år.

Som oversikten viser så har alle kommunene i regionen et høyere behov for pleie- og omsorgstjenester som gjennomsnittet for landet. Engerdal, Rendalen, Stor-Elvdal, Trysil og Våler er verdt å merke seg ettersom de ligger over 40 prosent over landsgjennomsnittet. Vi kan således forvente at disse tre kommunene har et betraktelig høyere utgiftsnivå knyttet til pleie- og omsorgstjenester.

Innenfor pleie- og omsorgsfeltet er det en rekke tjenester som er svært ressurskrevende for kommunene. For å analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institusjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde ikke fanges opp i de overordnede nøkkeltallene som er presentert i KOSTRA.

Ettersom behovsindeksen innenfor pleie og omsorg består av svært mange delkriterier, hvor enkelte er rettet mot uvalgte tjenester så vil vi ved behov kommentere de enkelte delkriteriene i sammenheng med analyser av institusjonstjenester og hjemmetjenester.



Figur 3: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor pleie og omsorg, Kilde Grønt Hefte KMD

Institusjonstjenester

Kommune	Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass, konsern	Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	Andel brukere i institusjon som har omfattende bistandsbehov: Langtidsopphold	Andel plasser i skjermet enhet for personer med demens
Elverum	1 146 139	15,4	86,0	19,9
Engerdal	1 206 818	15,8	-	27,3
Rendalen	1 006 321	15,4	-	28,6
Stor-Elvdal	1 064 054	13,4	-	40,5
Trysil	1 069 625	13,6	89,2	35,0
Våler	849 812	13,7	-	16,7
Åmot	903 344	18,0	87,0	30,6
Landet	1 039 336	13,4	82,3	24,5

Tabell 3: Oversikt over nøkkelindikatorer for institusjonstjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

Om vi ser på utgiftsnivået til institusjonstjenester så ser vi at flertallet av kommunene i regionen har ligger under gjennomsnittet for landet. Elverum og Engerdal er de kommunene som bruker mer enn gjennomsnittet for landet. Om utgiftene til Engerdal i sammenheng med behovet for tjenester så kan det forklare noe av hvorfor kommunen ligger over gjennomsnittet for landet. Kommunen har eksempelvis en høy andel brukere over 90 år. Kommunen har i tillegg en høy dekningsgrad og en noe høy andel plasser i skjermet enhet for personer med demens.

Elverum kommune har derimot et behov for pleie og omsorgstjenester som mer på linje med gjennomsnittet for landet. Kommunen forteller om at det har et politisk mål å ha gode institusjonstjenester. Kommunen forteller også at man har en uhensiktsmessig struktur med mange avdelinger. Kommunen har nå fått etablert omsorgsbolig og nå fått en bedre bredde i tilbudet.

Engerdal er en annen kommune som ligger over gjennomsnittet for landet. Kommunen har en høy dekningsgrad, som ligger godt over gjennomsnittet for landet. I tillegg har kommunen to små avdelinger på sykehjemmet som i et kostnadsperspektiv er krevende.

For de andre kommunene i regionen så ligger deres utgiftsnivå betraktelig lavere enn det behovet for tjenester skulle tilsi. For flere kommuner så er kriteriene som måler reiseavstand med på å drive behovet for tjenester. Dette skulle tilsi at disse kommunene har et høyere utgiftsnivå samlet sett innenfor pleie- og omsorgs, men spesielt innenfor hjemmetjenester som innebærer transport for de ansatte til brukerne. Dette skal vi se nærmere på i neste avsnitt.

Hjemmetjenester

Kommune	Korrigerte brutto driftsutg pr. mottaker av hjemmetjenester (i kroner), konsern	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over.	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 0-66 år	Andel hjemmetj.mottakere med omfattende bistandsbehov, 67 år og over
Elverum	277 855	266	17	12,3
Engerdal	273 135	358	6	-
Rendalen	205 985	391	32	-
Stor-Elvdal	123 945	436	53	-
Trysil	392 028	285	17	21,2
Våler	212 016	286	45	11,9
Åmot	222 394	322	21	10,9
Landet	239 788	333	20	13,0

Tabell 4: Oversikt over nøkkelindikatorer for hjemmetjenester innenfor pleie og omsorg for 2014, kilde KOSTRA

Om vi ser på KOSTRA tall for hjemmetjenester ser vi at Elverum, Engerdal og Trysil spesielt ligger over gjennomsnittet for landet. Tallene for de meget høye «korrigerte brutto driftsutgifter» for Trysil må ifølge kommunen sees i sammenheng med bistandsbehovet. Dersom vi sammenligner med netto driftsutgifter ligger Trysil på samme nivå som øvrige kommuner. Trysil har videre rundt 40 personer med psykisk utviklingshemning, et svært høyt prosentvis tall, som er med og påvirker tallene.

For Elverum og Engerdal så kan høye utgifter skyldes en høy andel personer mellom 67-79 år. For Engerdal så er store avstander også noe som er kostnadsdrivende innenfor dette tjenesteområdet. Ettersom hjemmetjenestene på reise ut til pasientene innebærer dette at kommuner med store avstander får økte kostnader. Engerdal kommunen skårer svært høyt på delkriteriene som måler geografiske avstander og dette kan således være en årsak til at kommunen ligger over gjennomsnittet for landet. Rendalen kommune, som ikke har spesielt høye utgifter til dette tjenesteområdet forteller om at de kun har 2 PU brukere i døgnbemanninge boliger.

En annen kommune som skiller seg ut er Stor-Elvdal med et svært lavt utgiftsnivå. Dette til tross for et høyt behov for tjenester og en relativt høy dekningsgrad. Kommunen har i tillegg en høy andel mottakere mellom 0-66 år. Kommunen har 12 plasser i tilrettelagt bolig for psykisk utviklingshem-

mende. Kommunen har i tillegg mottatt mange flyktninger som også har behov for pleie- og omsorgstjenester. Rendalen har, til tross for et høyt behov for tjenester som blant annet skyldes reiseavstand og en høy andel mottakere, et lavere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Dette skyldes ifølge kommunen at man driver hjemmetjenestene effektivt.

4.1.4. Kompetanse innenfor barnehage, grunnskole og pleie og omsorg

Innenfor de ovennevnte tjenestene så forteller de fleste kommunene at de generelt sett har tilgang på god kompetanse. Man har også ikke hatt de store utfordringene knyttet til rekruttering av personer med rett formalkompetanse. Dette gjenspeiler også seg i KOSTRA-tallene som er vist i de ovennevnte tabellene. Enkelte av de minste kommunene opplyser derimot om utfordringer knyttet til å få kvalifiserte søkere til eksempelvis lærerstillinger. Innenfor pleie- og omsorgssektoren har vi ikke tatt med KOSTRA-tall på utdanning ettersom det ikke er en like tydelig kostnadsindikator. Vi har derimot fått opplyst om at flere av kommunene generelt har ansatt med god fagkompetanse. Enkelte poengterer likevel at man har utfordringer knyttet til vernepleierekruttering, samt å få rekruttert tilstrekkelig med sykepleiere. Andre mindre kommuner påpeker at man ikke har kapasitet til å ansatte spesialister. Eksempler på dette kan være kreftsykepleiere, ergoterapeuter og logopedier. Andre mindre kommuner forteller om at det utfordringer knyttet til vikariater og spesielt knyttet til å få godt kvalifisert personell innenfor slike stillinger.

4.1.5. Beskrivelse av kvalitet

I dette avsnittet vil vi kort beskrive kvalitetsdimensjonen ved de ovennevnte tjenestene. Dette baserer seg ikke utelukkende på KOSTRA-tall, men i all hovedsak utgangspunkt i samtaler med ansatte ved de ulike kommunene. Disse igjen har blant annet referert til interne innbygger og brukerundersøkelser. Formålet med avsnittet er å synliggjøre kommunene opplever kvaliteten som gis til innbyggerne innfor de ovennevnte tjenestene. Innledningsvis er det vært å nevne at Difi (2015) gjennomførte en undersøkelse av 44 kommunale tjenester, hvor formålet var å avdekke hvor fornøyd innbyggerne er med de ulike respektive tjenestene. Undersøkelsen fant at innbyggerne i Hedmark og Oppland har det beste inntrykket av flest tjenester².

Flere av kommunene innenfor barnehagesektoren forteller om at man har meget gode brukerundersøkelser gjennom de siste årene. Dette synes som er uavhengig av kommunestørrelse. Kommunene forteller også om gode medarbeiderundersøkelser og at de ansatte generelt er fornøyd med sin egen arbeidsplass.

Om vi deretter ser på kvalitetsdimensjonen innenfor grunnskole-tjenestene så er det noe variasjoner mellom kommunene, men det er lite som tyder på at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og eksempelvis grunnskolepoeng per kommune. Vi har i et sammenligningsperspektiv sett på grunnskolepoeng. Dette regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet, legges sammen og deles på antall karakterer for å få et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med ti³. Heller ikke elevundersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og resultater i Sør-Østerdalen. Elevundersøkelsen måler blant annet læringskultur, faglig utfordring, trivsel, motivasjon, mestring og støtte fra lærerne.

Innenfor pleie- og omsorgstjenester så er de enkelte kommuner gjennomført brukerundersøkelser med relativt gode resultater. Flere av kommunene opplyser om at tjenestene de tilbyr innbyggerne

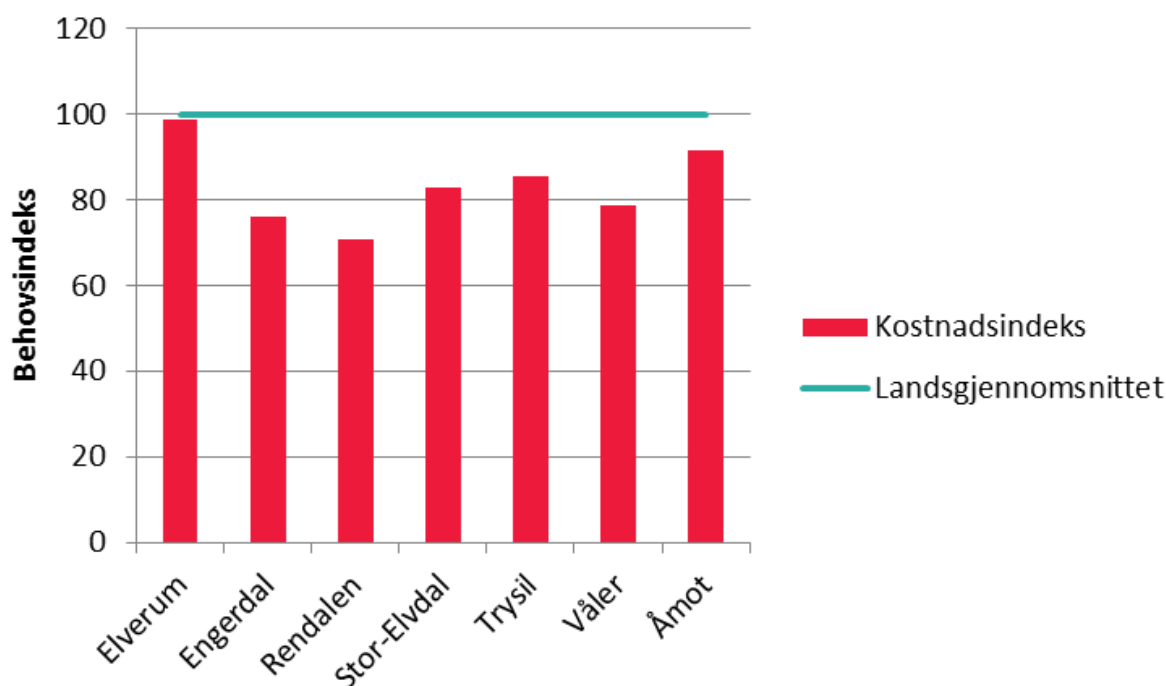
² Difi 2015. Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5 ISSN 1890-6583

³ Elever som har færre enn halvparten gyldige karakterer, er ikke med i beregningene. Informasjon om grunnskolepoeng er tilgjengelig på nett: <http://www.udir.no/Tilstand/Utdanningsspeilet/Utdanningsspeilet/Utdanningsspeilet-2013/3-Laringsresultater/33-Grunnskolepoeng-og-karakterer/>

generelt kan karakteriseres som gode tjenester. Difi (2015)⁴ sin innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne i mindre kommuner med innbyggere under 5000 er mer fornøyd med blant annet sykehjemstjenester sammenlignet med innbyggere av større kommuner. Noen kommuner poengterer også at til tross for at man har begrenset med kapasitet som følge av at man er små så klarer man å opprettholde kort saksbehandling- og leveringstid. Andre mindre kommuner påpeker at man ikke har tilstrekkelig mulighet til å opprettholde en bredde i det kommunale tilbudet innenfor pleie- og omsorgstjenester. Også enkelte av de minste kommunene opplyser om svært få klagesaker. Et annet element som fremheves at representanter fra de små kommunene er at man, grunnet små fagmiljøer, er avhengig av godt samarbeid på tvers av tjenestene. Andre kommuner fremhever at man har klart å utvikle tiltak og kvalitet ut fra dagens og morgendagens behov. De aller fleste kommunene forteller i tillegg om man skårer høyt på medarbeiderundersøkelser.

4.1.6. Barnevern

Kostnadsnøkkelen for barnevern består av flere kriterier. Herunder finner vi blant annet antall innbyggere i aldersgruppen 0-22 år, antall barn i aldersgruppen 0-15 år med enslig forsørger og antall i lavinntekt-gruppen. Av disse er det alderssammensetningen som er vektet tyngst, med andre ord det som forklarer mest av variasjonen i utgiftsbehovet på landsbasis. Vi ser av oversikten under at alle kommunene i regionen har lavere behov for tjenester sammenlignet med landet.



Figur 4: Beregnet behovsindeks for alle kommunene innenfor barnevernstjenesten, Kilde Grønt Hefte KMD

Om vi deretter ser på de overordnede netto driftsutgifter for barnevernstjenesten per innbygger mellom 0-17 år ser vi at alle kommunene, med unntak av Elverum og Trysil, har et høyere utgiftsnivå sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

⁴ Difi 2015. Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5 ISSN 1890-6583

Kommune	Netto driftsutgifter per innbygger 0-17 år, barnevernstjenesten, konsern	Andel netto driftsutgifter til saksbehandling (funksjon 244), konsern	Andel netto driftsutgifter til barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251), konsern	Andel netto driftsutgifter til barn som er plassert av barnevernet (funksjon 252), konsern	Antall av Andel barn med barnevernstiltak ift. Innbyggere 0-17 år
Elverum	7 584	33,1	5,7	61,2	5,4
Engerdal	11 251	14,9	19,2	65,9	7,3
Rendalen	11 439	15,7	13,0	71,4	6,7
Stor-Elvdal	18 128	-4,4	33,8	70,6	8,4
Trysil	5 946	33,6	6,7	59,7	5,8
Våler	17 792	24,7	13,2	62,1	6,0
Åmot	9 457	22,5	21,8	55,7	6,5
Landet	7 978	32,0	12,1	55,9	4,8

Tabell 5: Oversikt over nøkkelindikatorer for barnevernstjenester for 2014, kilde KOSTRA

Stor-Elvdal er den kommunen i regionen som har de høyeste utgiftene målt i per innbygger. Dette til tross for at kommunens behov for tjenester er beregnet til å være nesten 20 prosent under gjennomsnittet for landet. Det lave behovet skyldes blant annet en lav andel innbyggere mellom 1 til 22 år og lavt på kriteriet som måler barn fra 0-15 med enslig forsørger. Kommunen skårer derimot høyt på lavinntektskriteriet. Det som kan forklare de høye utgiftene er blant annet en høy andel barn med barnevernstiltak.

En annen kommune som har vesentlig høyere utgifter enn de fleste andre kommunene i regionen er Våler. Denne kommunen har en felles barnevernstjeneste med Åsnes og Grue (Solør barnevern) som ble etablert i 2009. Disse kommunene har påpekt at en høy andel personer i fosterhjem kan være en medvirkende årsak til de høye utgiftene. Kommunene har også påpekt at man forventet en vekst i kostnadene etter etableringen av samarbeidet, men at dagens kostnadsnivå er for høyt. I 2015 ble det utarbeidet en forvaltningsrevisjon av Solør barnevern på vegne av Åsnes kommune. Denne rapporten konkluderte med at tjenesten er dyr i drift og går med årlig underskudd. Rapporten peker på at Solør barnevern har en høy andel av eksterne tiltak, spesielt knyttet til barn i fosterhjem. Rapporten konkluderer med at det er vanskelig å gi tydelig svar på hvorfor driften er dyr. Kommunene har således startet et prosjekt som skal videre analysere dette samarbeidet.

Trysil og Engerdal har felles barnevernstjeneste. Engerdal har betydelig høyere utgifter til barnevernstjenester sammenlignet med gjennomsnittet for landet og betraktelig høyere sammenlignet med Trysil. Disse kommunene har et lavere behov for tjenester som skyldes at man skårer lavt på alle delkriteriene. Kommunene ligger særlig lavt på kriteriene som andel innbyggere mellom 1 til 22 år og kriteriet som måler barn fra 0-15 med enslig forsørger. Årsakene til at Engerdal ligger høyt på utgiftssiden kan skyldes en høy andel barn med barnevernstiltak. Dette kan igjen skyldes blant annet mindreårige flyktninger og asylsøkere.

Rendalen har et interkommunalt samarbeid med Tynset som vertskommune. Kommunen har derimot relativt høye utgifter til dette tjenesteområdet. Noe av dette kan forklares med høy andel tiltak sammenlignet med gjennomsnittet for landet, samt mindreårige flyktninger og asylsøkere.

4.1.7. Demografisk utvikling og fremtidens behov for tjenester

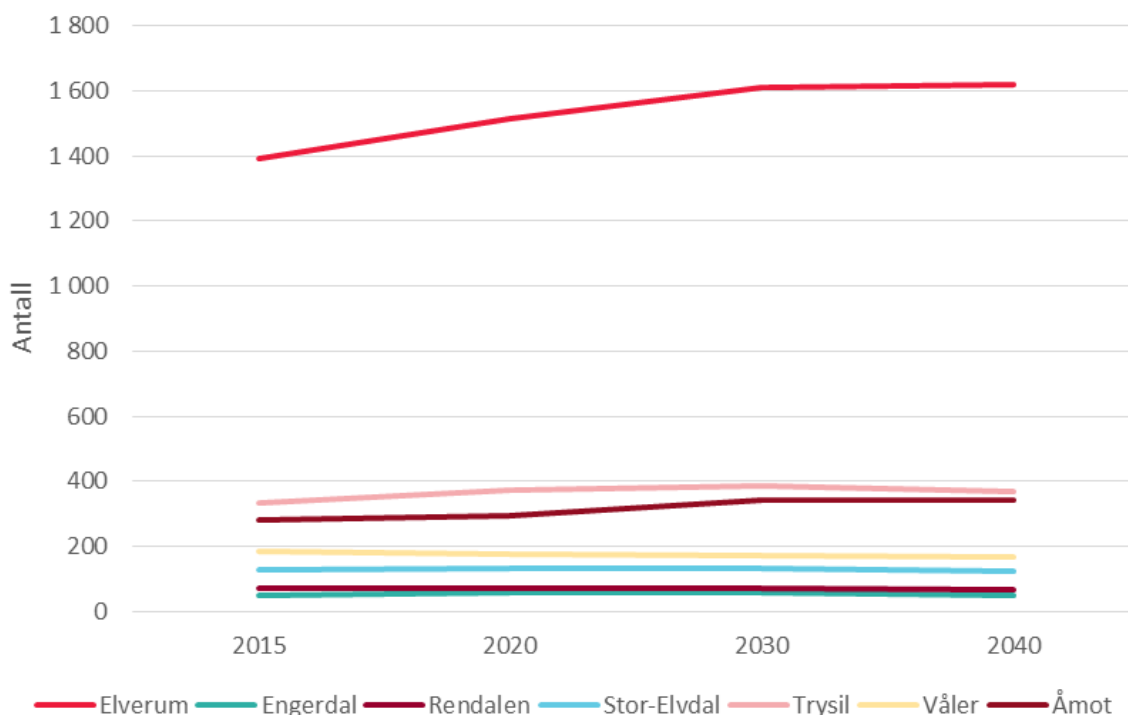
Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre. SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- Barnetall per kvinne, det vil si fruktbarhet
- Levealder (dødelighet)
- Innenlandske flyttinger
- Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring)

Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativet, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

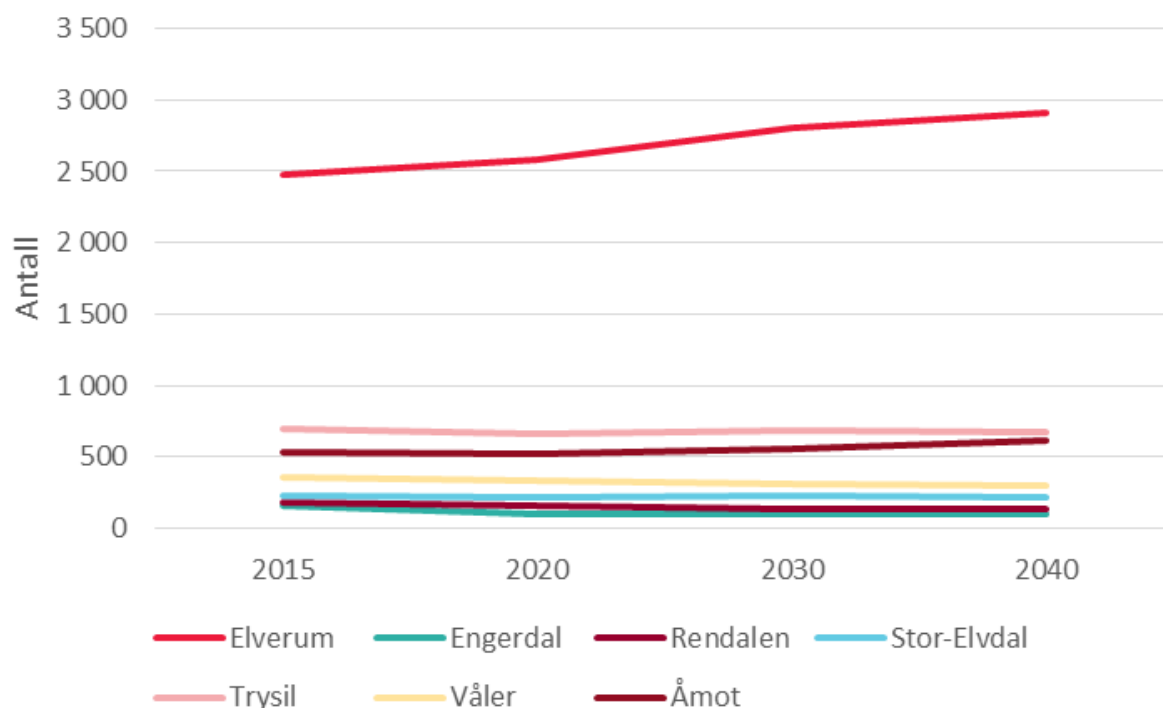
For regionen som helhet er det forventet en moderat befolkningsvekst. Fra 2015 til 2040 er regionen ifølge middelalternativet til SSB forventet å vokse med om lag 9 %.

I de neste grafene har vi oppsummert befolkningsutviklingen i Sør-Østerdalregionen for alle kommunene for utvalgte aldersgrupper.



Figur 5: Befolkningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 0-5 år (Middelalternativet), kilde SSB

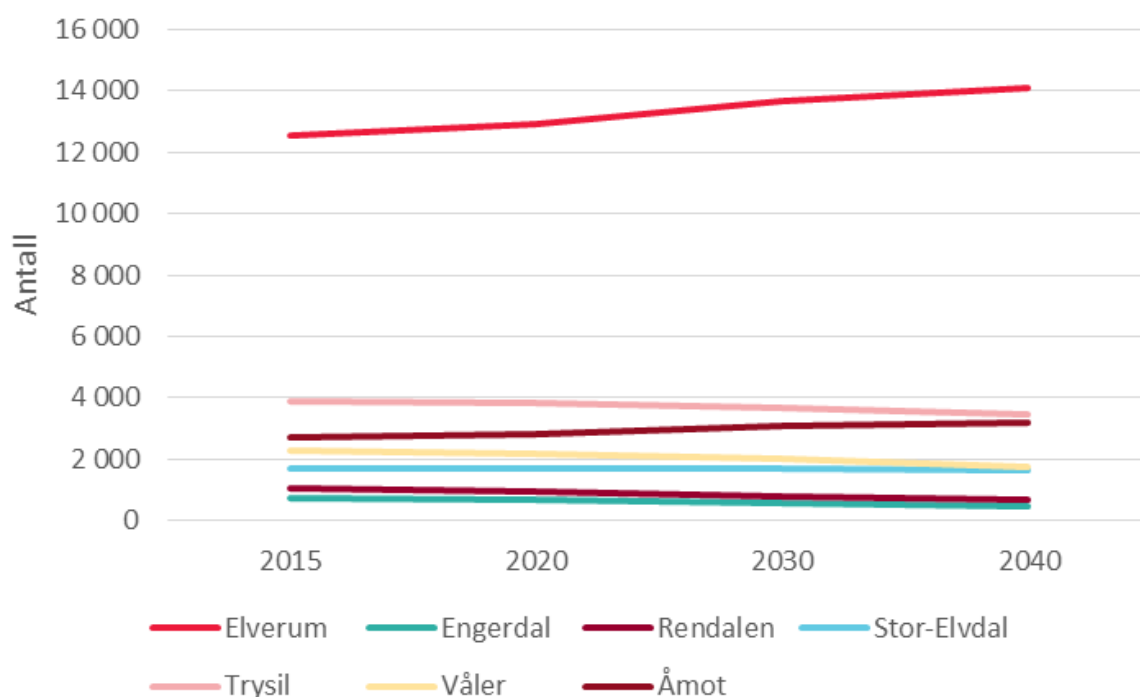
For aldersgruppen 0-5 år ser vi at regionen som en helhet vil trolig ha en vekst på om lag 12 prosent frem mot 2040. Elverum, Trysil og Åmot er de kommunene som vil ha den største prosentvise økningen for denne befolkningsgruppen. For de andre kommunene så estimerer SSB en liten nedgang i antall barn fra 2015 til 2040.



Figur 6: Befolkningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 6-15 år (Middelalternativet), kilde SSB

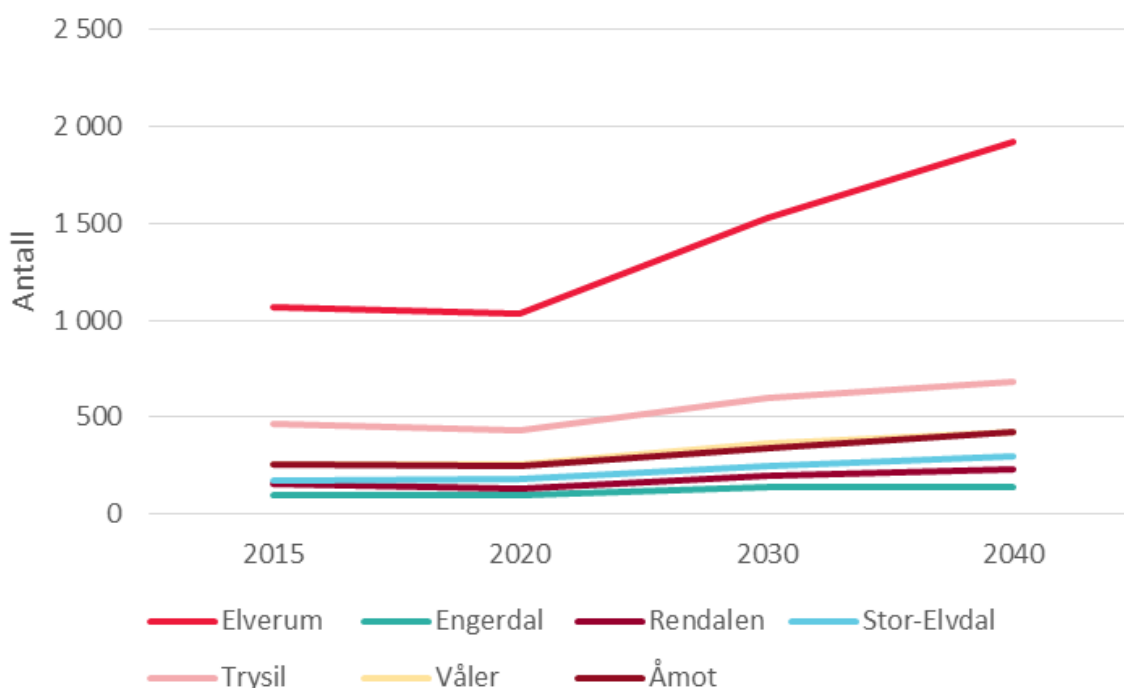
For den neste aldersgruppen vil det også her være en svært liten vekst i regionen. SSB estimerer en befolkningsøkning på om lag 7 prosent for regionen som helhet. For denne aldersgruppen drives også her veksten i antall barn av Elverum kommune spesielt. I tillegg vil Åmot få en økning i antall barn i denne aldersgruppen frem mot 2040. Disse to kommunene vil derfor kunne forvente å investere i grunnskoletjenester i årene som kommuner. For Trysil er variasjonene mindre. Kommunen kan derfor forvente seg å ha tilnærmet likt behov for grunnskoletjenester sammenlignet med i dag. For de resterende kommunene så forventer SSB en nedgang for denne befolkningsgruppen. Rendalen og Engerdal vil ha begge få en nedgang på over 25 % ifølge SSBs prognoser.

For den neste aldersgruppen fra 20-66 år så viser tall fra SSB at alle kommunene med unntak av Elverum og Åmot vil ha en nedgang frem mot 2040 sammenlignet med 2015. Dette innebærer at disse kommunene trolig vil oppleve en nedgang i antall sysselsatte.



Figur 7: Befolningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 20-66 år (Middelalternativet), kilde SSB

For den eldre befolkningsgruppen som er beskrevet i figuren under så ser vi at de fleste kommunene vil ha store utfordringer knyttet til den forventede eldrebølgen.



Figur 8: Befolningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen over 80 år (Middelalternativet), kilde SSB

Alle kommunene vil kunne forvente å ha et stort behov for både hjemmetjenester og institusjonstjenester i årene fremover. Dette samsvarer med utviklingen generelt i landet. Den største prosentvise

økningen vil finne sted i Stor-Elvdal og Elverum som begge vil få en økning på over 70 prosent fra 2015 til 2040.

4.1.8. *Fremtidsutfordringer som konsekvens av demografiske endringer*

Flere av kommunene opplyser om utfordringer knyttet til den forventede demografiske endringen i befolkningen i regionen. Kommunene, og særlig de minste, forteller om en forventning om et lavt antall barn i årskullene framover. Dette stiller store krav til å kunne drive blant annet grunnskole- og barnehagesektoren kostnadseffektivt. I tillegg kan dette på sikt få konsekvenser for kvaliteten i opplæringen ettersom flere kommuner forteller at de forventer at det vil bli vanskeligere å få rekruttert kompetent personell. En av de mindre kommuner opplyser eksempelvis om utfordringer knyttet til å dekke behovet for faglig kompetanse innen grunnskolen i årene som kommer.

I tillegg opplyser flere av kommunene om man kan forvente at det blir mangel på formelt utdannet helsepersonell på sikt, som følge av blant annet eldrebølgen. Flere av kommunene har allerede utfordringer med å rekruttere fagspesialister innenfor eksempelvis demensomsorg og kreftbehandling. I årene som kommer forventes det at kompleksiteten vil fortsette å øke. Dette stiller større krav til kompetanse og kapasitet i kommunene.

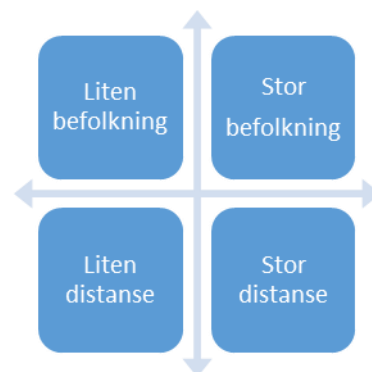
4.2. Myndighetsutøving

4.2.1. Beskrivelse av området

I diskusjonen av kommunenes rolle som myndighetsutøver er det naturlig å ta utgangspunkt i følgende tre begreper:

- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

Disse begrepene er diskutert i detalj i ekspertutvalgets rapport og vi vil således ikke drøfte begrepene inngående. Vi vil derimot kort redegjøre for hvordan ekspertutvalget drøfter disse begrepene i sammenheng med kommunestørrelse. Vi vil her vise noen utvalgte tall fra KOSTRA som omhandler kommunenes rolle som myndighetsutøver.



I følge ekspertutvalget bør «forholdet mellom rettsikkerhet og kommunestørrelse ta utgangspunkt i kravene til kommunenes kompetanse, kapasitet, effektivitet og habile saksbehandlere ved behandling av enkeltavgjørelser» (Ekspertutvalget, 2014, s. 74).

Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekruttering av ansatte med relevant barneverns-pedagogisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.

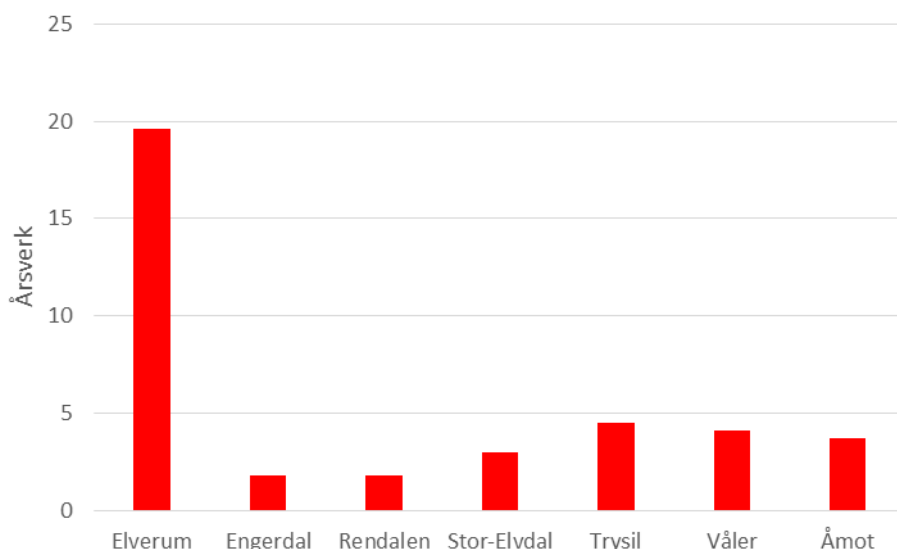
Små kommuner har derimot utfordringer knyttet til habilitet. En NIBR-rapport fra 2001 fant at det hyppigere fremkommer utfordringer og problemer knyttet til administrasjonens og politikernes inhabilitet i små kommuner (definert som kommuner med under 2000 innbyggere) sammenlignet med store (NIBR, 2001). Den samme undersøkelsen viste på den andre siden at mindre kommuner er mer gjennomsluktige, noe som igjen kan motvirke forskjellsbehandling.

Vi vil i denne delen av analysen vurdere kommunenes evne til å ivareta rollen som myndighetsutøver og vil blant annet fokusere på:

- Størrelse på fagmiljøer
- Kapasitet
- Saksbehandlingstid

4.2.2. Dagens status i Sør-Østerdal kommunene

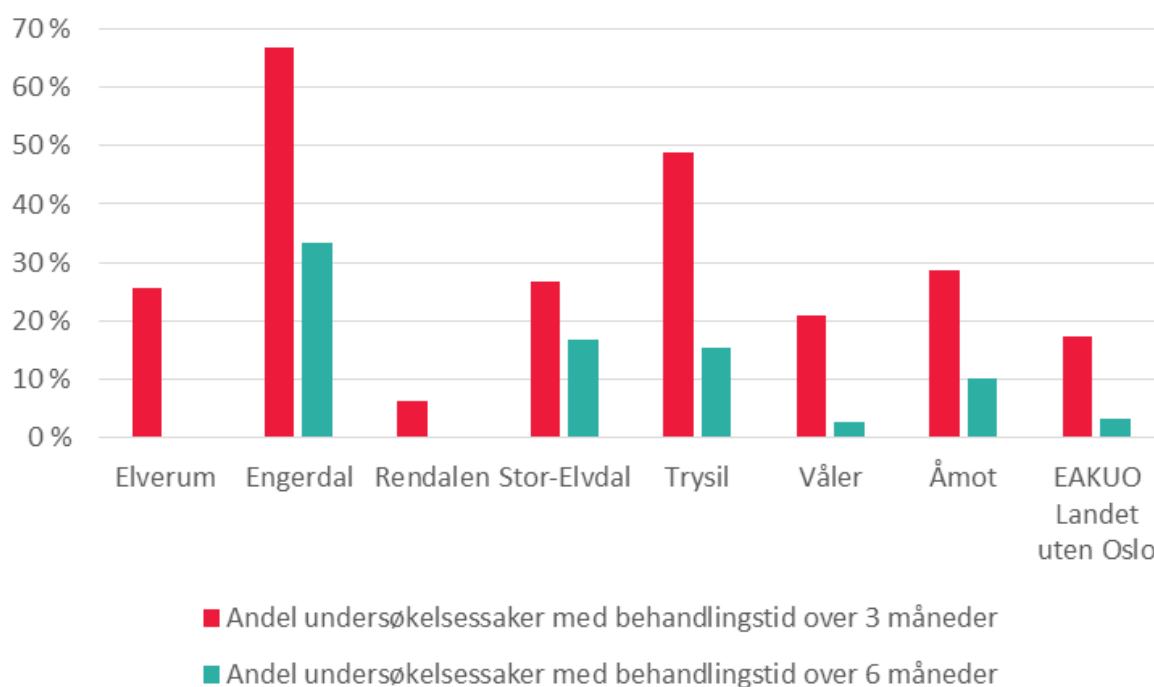
Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man derimot vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettsikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til å håndtere saker. KOSTRA-tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall stillinger i Sør-Østerdal.



Figur 9: Antall årsverk i barnevernet, kilde KOSTRA

Utfordringene knyttet til å ha for små fagmiljøer innenfor dette tjenesteområdet er også fremhevet av kommunene. Man peker på at man er sårbare i perioder med stor saksmengde og ved eventuell sykdom.

En studie fra NIBR (2001) om småkommuners evne til å ivareta generalistprinsippet, fant at mange mindre kommuner har mindre saksbehandlingsressurser, og at disse kommunene derfor kan ha utfordringer knyttet til å ivareta frister.

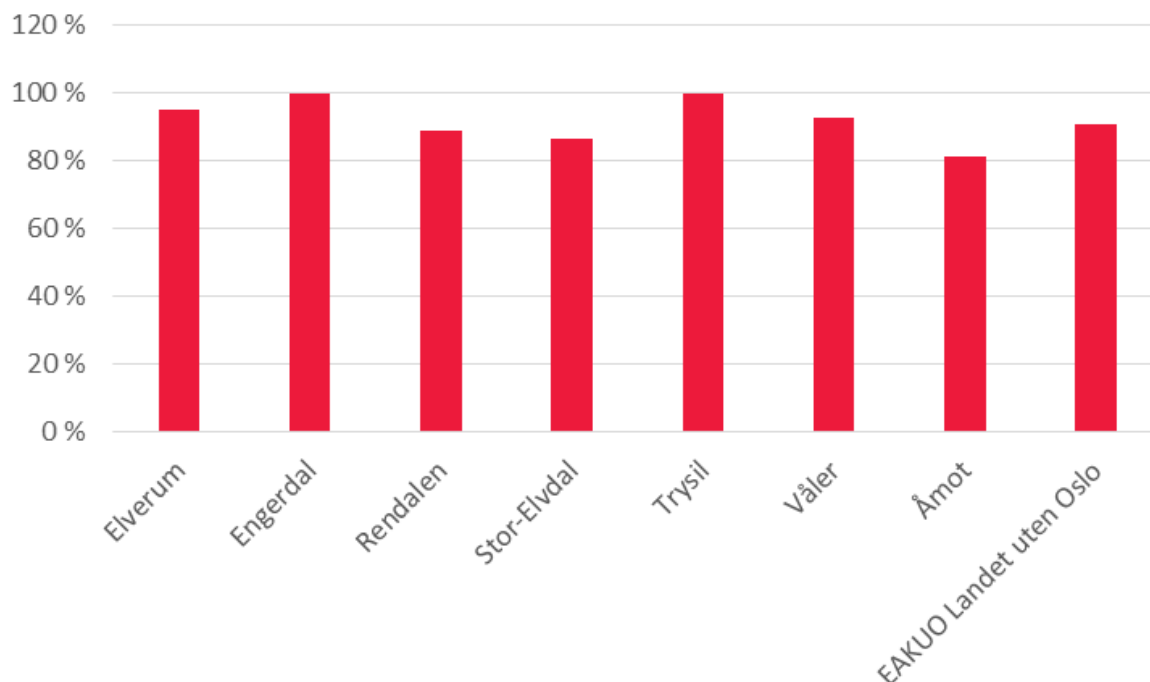


Figur 10: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 og 6 måneder, kilde KOSTRA

Denne utfordringen kan også være relevant for enkelte små kommuner i Sør-Østerdal. I figuren over har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 og 6 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi at regionens minste kommune hadde de største utfordringene med å oppfylle fristen på 3 og 6 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Engerdal kommune mer enn 3 måneder på over 60 % av alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2014. Dette skyldes

ifølge kommunen at det i 2009 var en innleid konsulent i en periode som hadde glemt å sette «avsluttet» i saksbehandlingssystemet selv om sakene ble avsluttet. Dette ble ryddet opp i 2014 ved at de ble satt til «avsluttet». Videre ble en sak satt til «avsluttet en dag for sent. Dette medførte at vi fikk høy prosentvis fristoverskridelse dette året. Overskridelsen skyldes derfor ikke at Engerdal er en liten kommune ifølge kommunen.

Rendalen, en annen relativt liten kommune kommer derimot best ut på behandlingstid i barnevernet ifølge KOSTRA-tall.



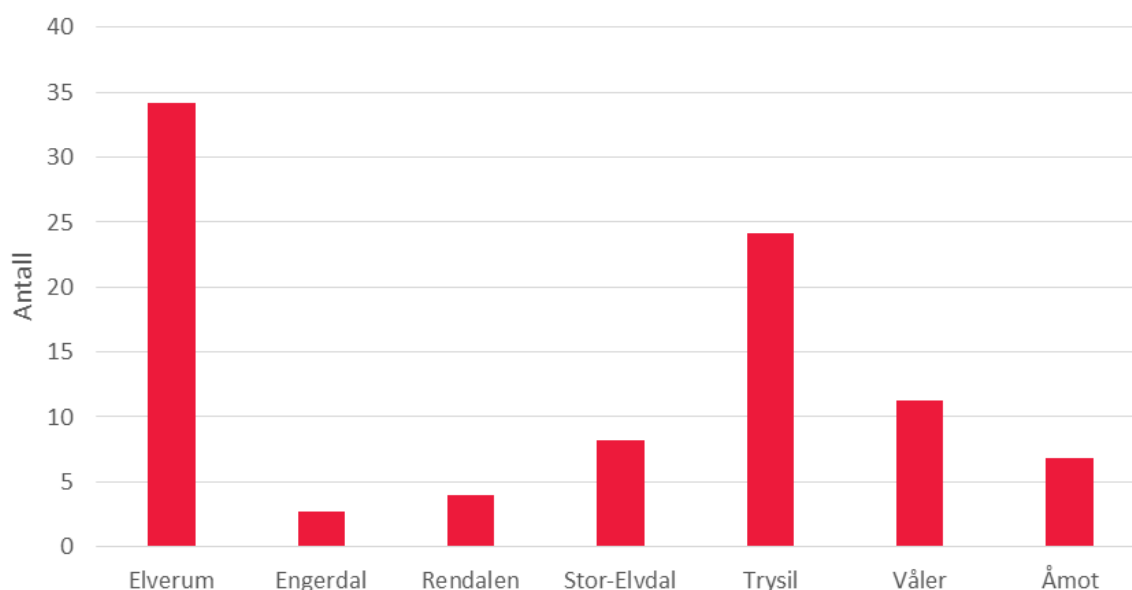
Figur 11: Andel stillinger med fagutdanning i barnevernet

I figuren over har vi sett på andel fagutdannede i barnevernet for å kunne si noe om kompetansen i de ulike kommunene. Her ser vi at det er noe forskjell mellom de ulike kommunene, og variasjonen er størst mellom de minste kommunene. Med unntak av Elverum har alle kommunene i regionen færre en 5 heltidsansatte i barnevernstjenesten. Kommunestørrelsen i regionen er derimot ikke i sammenheng med andelen stillinger med fagutdannede. Eksempelvis har Trysil og Engerdal bare ansatte med relevant fagutdanning. I følge Rendalen så har også de kun personer med relevant fagutdanning i barnevernet. Det som tallene derimot viser er at de minste kommunene er i mye større grad avhengig av enkeltpersoners kompetanse.

4.2.3. Tekniske tjenester

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i Sør-Østerdal er betydelig mer avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet om man tar utgangspunkt i KOSTRA-tall.

Vi vil understreke at dette ikke nødvendigvis innebærer at de tjenestene som leveres per dags dato er dårlige, men at man er betydelig mer sårbare i mindre kommuner for eventuell sykefravær eller andre uforutsette hendelser som stor saksbehandlingsmengde.



Figur 12: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester, Kilde KOSTRA

En gjennomgang med ansatte fra tekniske avdelinger i kommunene i Sør-Østerdalen bekrefter også at de mindre kommunene er mer sårbare for uforutsette hendelser, men at det er andre kvalitative aspekter som gjør at man ikke kan trekke direkte paralleller mellom eksempelvis kvalitet og størrelse. Alle kommunene med unntak av Elverum forteller om små forhold i administrasjonen innenfor tekniske tjenester. En konsekvens av dette er følgelig sårbarhet ovenfor uforutsette hendelser. De mindre kommunene forteller også at man eksempelvis ikke har kapasitet til drive med oppsøkende tilsynsarbeid. De små kommunene forteller derimot at man har, til tross for relativt små fagmiljøer, god kompetanse blant de ansatte. Eksempelvis er Rendalen en del av større fagnettverk innenfor dette fagområdet. En annen fordel som de mindre kommunene påpeker er det faktum at mindre miljøer medfører at man får ansatte som tilegner seg kompetanse innenfor flere områder. Dette blir således en motvekt mot sårbarheten disse kommunene har grunnet små forhold i administrasjonen.

Flere av de mindre kommunen påpeker også at man ikke nødvendigvis tror at de potensielle stor-driftsfordelene som man kan dra nytte av veier opp for den spesifikke lokalkunnskapen som de ansatte i mindre kommuner i dag besitter. Man mener derfor at man i større grad bør dra nytte av samarbeid i form av større grad av formelle og uformelle samarbeid for å kunne løse de utfordringene man står ovenfor innenfor tekniske tjenester.

4.3. Økonomi

4.3.1. Kort beskrivelse av området

Med hensyn til økonomisk status, vil det være den økonomiske handlingsfriheten som er av størst interesse. Dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak/svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet, og lokalområdene hver for seg, opplever en forbedret handlingsfrihet. I kommunesammenslåingsøyemed kan stordriftsfordelene potensielt utløse økonomiske gevinster som igjen kan benyttes til økt kvalitet på tjenesteleveransene. Formålet med dette beslutningskriteriet er å gjøre vurderinger om hvorvidt kommunene er godt rustet til å håndtere de oppgavene de har i dag, eller om de vil kunne være bedre rustet ved å slå seg sammen med andre kommuner. Flere mindre kommuner i regionen påpeker at det også smådriftsfordeler som for eksempel nærhet og bedre helhetsoverblick som kan gi bedre mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet til brukerne.

4.3.2. Økonomi - Dagens status

Kommunene i Sør-Østerdal har ulik handlingsfrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlingsfrihet gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer, inndekning av fremtidige økonomiske forpliktelser eller håndtering av uforutsette økonomiske endringer. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Vi har derfor sammenlignet handlingsfriheten opp mot forventet investeringsbehov i kommunene for å kunne si noe om den reelle handlingsfriheten som kommunene står ovenfor hver for seg og samlet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktelser, og på den andre siden merverdier i eiendommer, aksjer og andeler, også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterlep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet.

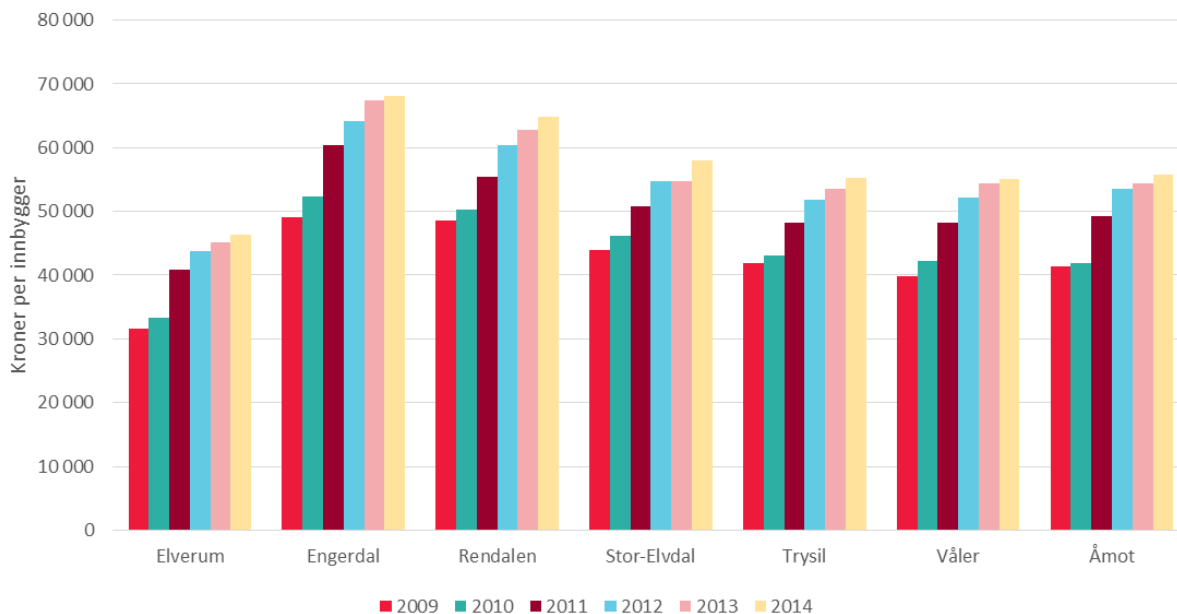
En analysemetode kan være å se på følgende nøkkeltallsvurderinger.

Analysetema	Hver enkelt kommune	Kommunene samlet i dag	Effekter av sammenslåing
Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter > 3 % som sier noe om egenfinansiert handlingsfrihet gjennom overskudd på driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	Effektiviserings-gevinst
Netto finans (renter og avdrag) som andel av brutto driftsinntekter < 2,5 % som sier noe om lånekapasitet.	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Lånegjeldsandelen som andel av brutto driftsinntekter < 50/60 % som sier noe om lånekapasitet innenfor den normale driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Disposisjonsfondets størrelse som angir en buffer for uforutsette utgifter og frie midler for nye investeringer	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Investeringsbehov som angir behovet for frie midler de nærmeste årene (Basert på planlagte investeringer og forventede endringer i aldersklassene)	Høy / middels / lav	Høy / middels / lav	Synergi-gevinster

Tabell 6. Oversikt over de viktigste nøkkeltallene knyttet til kommunens økonomiske handlingsfrihet. Kilde: BDO

Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



Figur 13: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

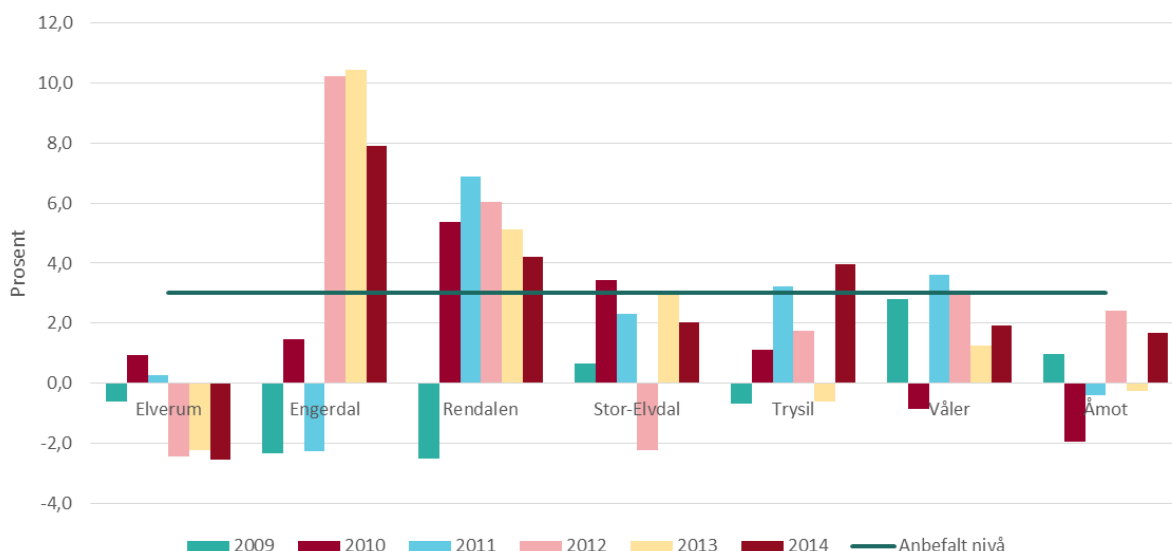
Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut et utkast til endringer i inntektssystemet for kommunene på høring. Alle landets kommuner er invitert til å behandle utkastet og utarbeide høringsuttalelser. Fristen for høringene ble satt til 1. mars 2016.

Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha sunn driftsøkonomi. I sin siste rapport har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi. Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.



Figur 14: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Ingen av kommunene i regionen har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter med unntak av til dels Engerdal og Rendalen.

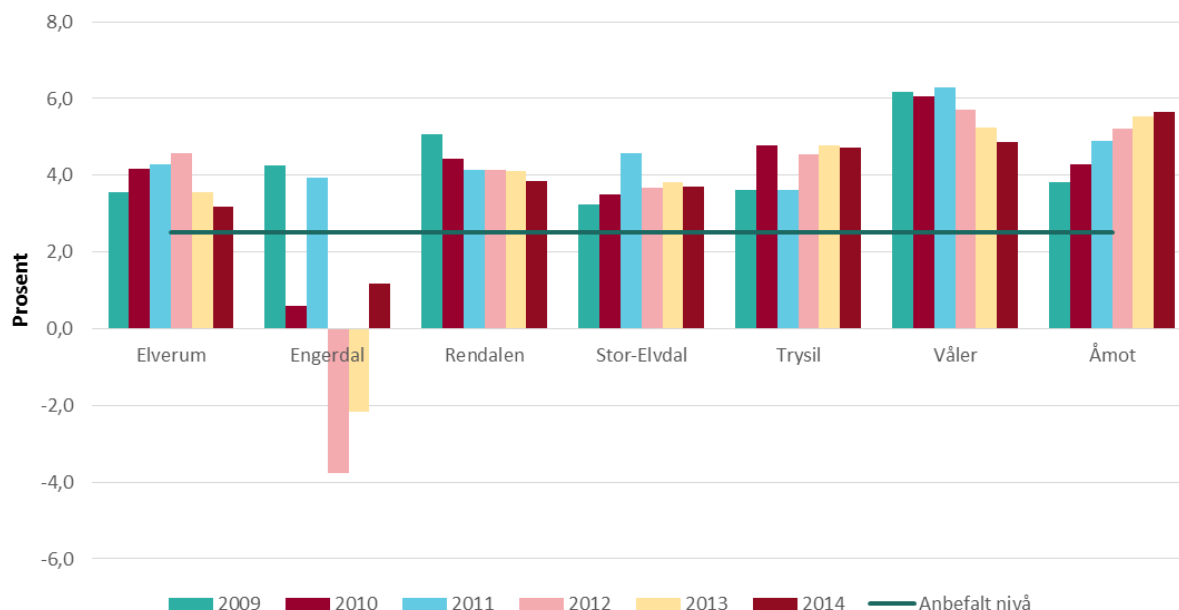
BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden ned mot 1,75 %). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes investeringstakt og fremtidig lånebehov.

De fleste kommunene forteller om en anstrengt økonomisk situasjon. Elverum kommuner opplyser at underskuddet som man opparbeidet seg i blant annet 2014 skal dekkes inn i 2016. Man har således igangsatt effektiviseringstiltak. Trysil kommune opplyser om at de har store utfordringer knyttet til nedgang i innbyggertall.

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå som i hovedsak er finansiert av lån vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag på bekostning av den løpende drift og egenfinansiering av investeringer.

Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.



Figur 15: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

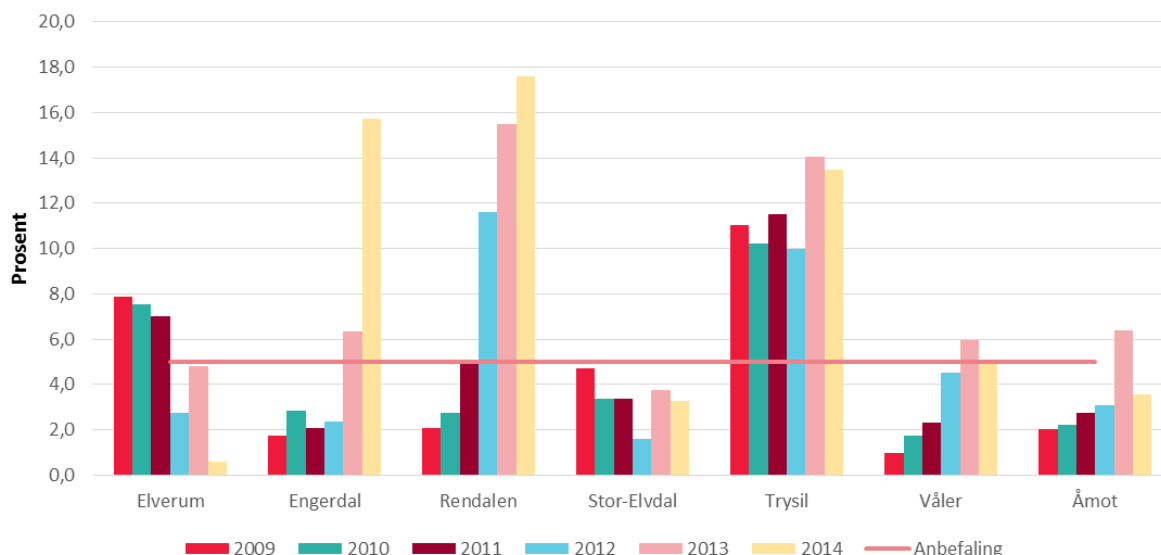
Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen med unntak av Engerdal. I disse tallene inngår også låneopptak som er knyttet til de selvfinansierende områdene. Et nøkkeltall i KOSTRA som indikerer omfanget av dette er renteeksponert gjeld i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

For flere av kommunene viser at rundt 60 %-65 % av den langsiktige gjelda er knyttet til selvfinansierende områder. Trysil og Engerdal har mellom 21 %-25 % i det samme nøkkeltallet. Dette viser at Trysil har en større risiko knyttet til endringer i rentenivå som vil ha en direkte påvirkning på kommunekassa.

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunene bør vurdere hvordan de kan bygge opp et disposisjonsfond, som ut fra anbefalinger ligger på minst 5 % av driftsinntektene. For de kommuner som avsetter inndekningen av fremtidige pensjonsforpliktelser på disposisjonsfond bør disse holdes utenfor. Oppbygging av et disposisjonsfond vil bidra til at kommunen i større grad kan oppleve å ha et stabilt økonomisk handlingsrom.

Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reserverne» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.



Figur 16: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Grafen over viser at kun noen av kommunene har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utfordringer økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet. En forklaring på forskjellen mellom kommunene kan være at enkelte kommuner har foretatt avsetninger på disposisjonsfondet for fremtidig dekning av pensjonsforpliktelser.

4.3.3. Eiendomsskatt

I oversikten under har vi sammenstilt KOSTRA-tall vedrørende eiendomsskatt. Oversikten viser at det er forskjeller mellom kommune vedrørende hvorvidt kommunen har innført eiendomsskatt og hvordan eiendomsskatten benyttes.

Kommune	Har innført eiendomsskatt, Ja=1 Nei=0	Har eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på verker og bruk, Ja=1 Nei=0	Generell skattesats, promille	Eiendomsskatt, totalt	Eiendomsskatt, annen eiendom	Eiendomsskatt, boliger og fritidseiendommer
Elverum	Ja	Ja	6,1	30 698	4 583	26 115
Engerdal	Ja	Nei	7,0	3 496	1 242	2 254
Rendalen	Ja	Nei	7,0	14 838	14 838	-
Stor-Elvdal	Ja	Nei	2,0	-	-	-
Trysil	Ja	Ja	7,0	24 465	4 148	20 317
Våler	Ja	Nei	3,0	6 976	2 446	4 530
Åmot	Ja	Ja	7,0	15 561	11 807	3 754

Tabell 7: Oversikt over eiendomsskatts variabler, kilde KOSTRA 2014

Som tabellen viser så har alle kommunene i regionen innført eiendomsskatt. Alle kommunene, med unntak av Elverum, Stor-Elvdal og Våler opererer med en skattesats på 7 promille som er statlig makssats. Elverum opererer med en skattesats på 6,1 promille, Våler kommune benytter 3 promille, og Stor-Elvdal 2 promille. Variabelen «eiendomsskatt, annen eiendom» referer til skatt på verker og

bruk, næringseiendommer og annen fast eiendom. Vi har fått opplysninger om at summene for eiendomsskatt for noen kommuner ikke er korrekte. For Elverum har vi fått opplyst om at totale inntekter på 45 millioner kroner. For Stor-Elvdal har vi fått opplyst om inntekter fra eiendomsskatt på om lag 9 millioner.

4.3.4. Kommunale gebyrer

I dette avsnittet har vi sett på kommunale gebyrer innenfor ulike tjenestekområder. Vedrørende ulikheter i foreldrebetaling og egenbetaling for praktisk bistand og nivået på saksbehandlingsgebyr, er dette et resultat av politiske prioriteringer.

	Foreldrebetaling					Egenbetaling		
	Barnehage, pr. måned fulltid			SFO tilbud pr. måned		Praktisk Bistand Pleie- og omsorg		
	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 150 000-199 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 250 000-299 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 300 000-399 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 400 000-499 999 kroner	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 500 000-599 999 kroner	Abonnement spris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kr/mnd	Timepris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, kr	Utgiftstak per mnd ved timepris, 3 - 4 G, kr/mnd
Våler	2 405	2 405	260	1 589	2 389	428	-	-
Elverum	2 480	2 480	250	2 030	2 731	1 278	440	-
Trysil	2 480	2 480	260	1 416	2 288	769	228	1 952
Åmot	2 480	2 480	255	930	1 854	764	308	-
Stor-Elvdal	1 500	2 580	300	1 020	1 896	735	-	-
Rendalen	2 330	2 330	270	1 168	1 600	1 030	260	1 030
Engerdal	2 580	2 580	271	-	-	-	-	228

Tabell 8: Oversikt over hva innbyggerne betaler innenfor barnehage og SFO, Kilde KOSTRA 2014-tall

I tabellen over har vi tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall vedrørende egenbetaling/brukerbetaling for ulike kommunale tjenester som finansiert delvis gjennom kommunale budsjetter og delvis gjennom at brukerne betaler et beløp for tjenesten. I de tilfeller der kommunene ikke har rapportert dette inn fremkommer det med -.

Vi har i tabellen sett på barnehagebetaling, SFO-betaling og egenbetaling vedrørende praktisk bistand innenfor pleie- og omsorg. Om vi først ser på foreldrebetaling innenfor barnehagesektoren ser vi at flere av kommunene ligger under maksprisen for foreldrebetaling for barnehageplass. Maksprisen var i 2015 på 2580.

Vedrørende egenbetaling for SFO i grunnskolen (1-4 trinn) ser vi at det er variasjoner mellom kommunene.

Egenbetaling innenfor praktisk bistand inneholder hjelp til alle dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet og i tilknytning til husholdningen, for eksempel innkjøp av varer, matlaging og vask av klær, bolig osv. Med andre ord tjenester som ikke er til personlig stell og egenomsorg⁵. Her ser vi også at eksempelvis timeprisene varierer fra 228 til 440 kroner.

Innenfor vannforsyning, avløp og avfall skal årsgebyrene dekke kommunens utgifter (selvkost). Dette betyr at størrelsen på gebyrene gjenspeiler kommunenes årlige driftsutgifter og fordelt årlige investeringskostnader.

⁵ Med personlig stell og egenomsorg menes hjelp til å stå opp og legge seg, personlig hygiene, toalettbesøk, til å kle av og på seg, hjelp til å spise, nødvendig tilsyn og tilsvarende grunnleggende behov.

	Årsgebyrer				Saksbehandlingsgebyr		
	Feiing og tilsyn	Vann-forsyning	Avløp	Avfall	Privat reg.plan, boligformål	Oppføring av enebolig	Oppmåling areal, boligtomt 750 m2.
Våler	533	4795	5388	2564	20114	8883	9689
Elverum	434	1792	2703	2360	56350	16500	15070
Trysil	386	6639	4824	2284	63600	13054	17000
Åmot	429	5550	5850	1832	35000	9000	13500
Stor-Elvdal	410	3232	3474	1917	20000	10550	13400
Rendalen	410	5280	4912	2777	29402	8000	15454
Engerdal	365	5500	5450	2700	38100	6200	12900

Tabell 9: Oversikt over kommunale gebyrer, Kilde KOSTRA 2014-tall

Her ser vi at det er relativt store forskjeller mellom kommunene. Forskjellen kan til dels forklares med innbyggerstørrelse. Det vil si at den største kommunene i regionen Elverum har de laveste årsgebyrene til vann og avløp. Regionens minste kommuner har de høyeste årsgebyrene. Enkelt forklart er det knyttet til smådriftsulemper, ettersom det er færre abonnenter å dele kostnadene på.

Vedrørende saksbehandlingsgebyrer ser vi at det er variasjoner mellom kommunene og ingen sammenheng mellom kommunestørrelse og størrelsen på gebyrer. Eksempelvis har Engerdal betraktelig lavere gebyrer sammenlignet med regionens største kommune Elverum.

4.3.5. Vedlikeholdsetterslep

Fra møter med representanter fra kommunenes økonomistaber har vi fått opplyst om forhold vedrørende vedlikeholdsetterslep som er viktig å få frem. Det er derimot viktig å poengtere at i en videre prosess så må dette dokumenteres grundigere enn det denne rapporten inneholder. Informasjon her baserer seg på informasjon fra samtaler med kommunene samlet i en arbeidsgruppe.

De fleste kommunene opplyser at de har tatt grep for å få ned vedlikeholdsetterslepet på kommunale formålsbygg. Elverum opplyser om at de fortsatt har noe vedlikeholdsetterslep men at man har vært og er i en prosess med å bygge nye formålsbygg. Engerdal, Rendalen, Trysil og Åmot kommune forteller at de har etterslep på spesielt helse og utleieboliger. Våler informerte om de har etterslep spesielt på bygningsmassen innenfor barnehagesektoren. Rendalen opplyser om at de har en definert politikk som innebærer at man vedlikeholder eksisterende formålsbygg fremfor betydelige investeringer. Kommunen påpeker at slike ulikheter som er politisk prioritert vil fremover gi betydelige utslag om man regner på definerte nøkkeltall for Netto finans og lånegjeldsandel (lånekapasitet) og Investeringsbehovet.

4.4. Samfunnsutvikling

Kommunenes rolle som planlegger og samfunnsutvikler er i stadig endring. Prinsippet om generalistkommuner medfører at det skal stilles de samme krav til alle landets kommuner, og at alle kommunene skal løse de samme oppgavene. Kommuner møtes derfor også av like forventninger til profesjonalitet i plan- og utviklerrollen. Samtidig vet vi at forutsetningene for å møte denne rollen er varierende. Store kommuner med god ressurstilgang, folketallsvekst og arealpress opplever andre utfordringer enn små avfolkingskommuner med god tilgang på arealer.

Endringer i kommunestruktur kan ha konsekvenser for utviklingen i bosettingsmønstre over tid. Dette innebærer at den både kan få konsekvenser i form av nye pendlingsmønstre, nye bosettingsmønstre, en annen næringsstruktur samt for kapasiteten og muligheten en har for å drive med samfunns- og næringsutviklingsarbeid i regionen.

I denne delen av utredningen har vi kartlagt næringsstrukturen og gjort en analyse av nåværende situasjon blant kommunene. Vi har både undersøkt spredningen i næringsstrukturen på tvers av kommunene, og basert oss på oversikter over typer bransjer som er representert i regionen. Sammensetningen av kompetanse og hvordan organiseringen av næringsutviklingsarbeidet er i kommunene, har også vært viktige tema for å vurdere mulighetene for en overordnet samfunnsutvikling. Videre i kapittelet ser vi på følgende hovedaspekter:

- Framtidens arbeidsmarked
- Sysselsetting og pendling
- Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene
- Kommunenes arbeid med næringsutvikling

4.4.1. *Fremtidens arbeidsmarked*

Det er nødvendig å lage god infrastruktur for næringslivet, sikre arealer, og utarbeide tilskuddsordninger, men det er også nødvendig å sikre human kapital i regionen. Dette handler ikke bare om å kunne tiltrekke seg et framtidsrettet næringsliv, men også å sikre at regionen har den kompetansen som er nødvendig for fortsatt å kunne tilby gode tjenester.

I denne sammenhengen trekkes det ofte frem at det er behov for et «tykt» arbeidsmarked. Med to-karrierefamiliens inntogsmarsj, må en region kunne tilby arbeidsplasser til to personer, og ikke bare til én, for å sikre at paret bosetter seg i egen region. Ettersom personer med høyere utdanning gjerne er gift med andre med høy utdanning, innebærer det at regionen må kunne tilby kompetansearbeids-plasser.

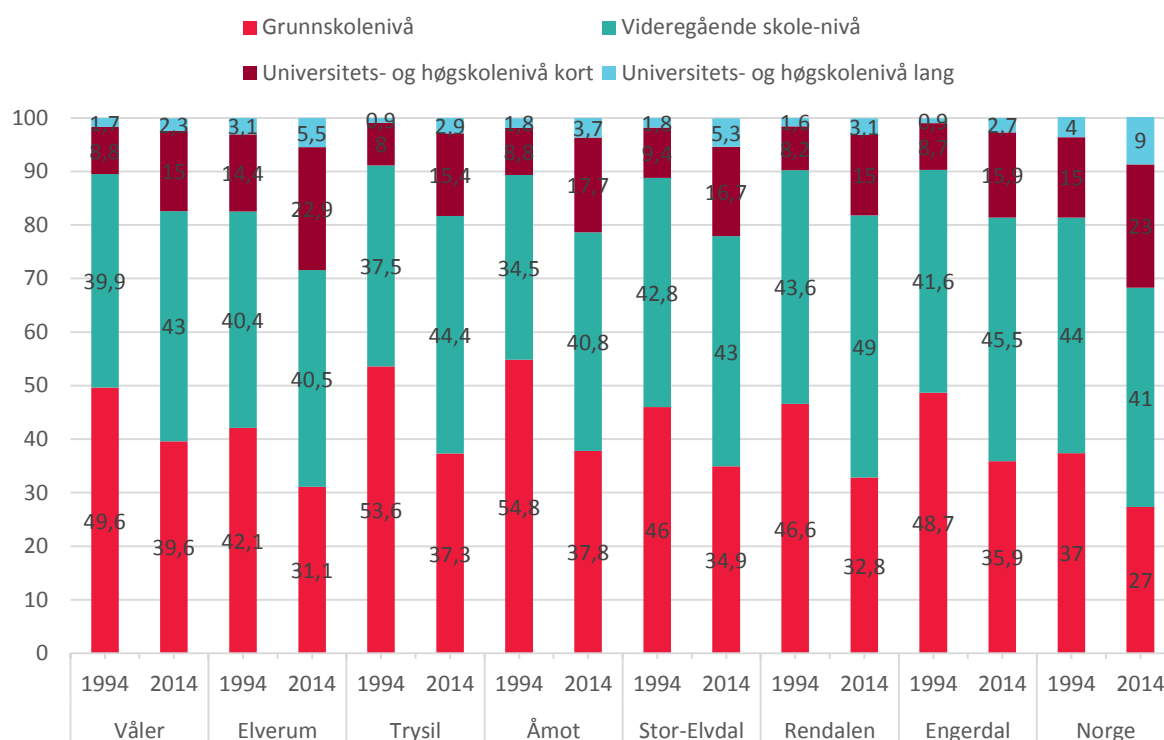
NOU-en «Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge. Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at folk med høy kompetanse velger å bosette seg og bli boende i regioner også utenfor Oslo-regionen og de største byene. Konklusjonen er at å sikre en større spredning av kompetansearbeidsplasser ikke bare vil være tjenlig for de berørte regionene, men for landet som helhet.

Det er likevel variasjon i behovene i de ulike landsdelene: «Noen steder sliter private og offentlige virksomheter med rekrutteringen, mens andre steder er det mangel på arbeidsplasser for høyere utdannede» (s. 9).

For å avhjelpe situasjonen er det særlig to tilnærminger som er aktuelle. Den ene er å legge til rette for bedrifter og entreprenører som ønsker å starte virksomhet i kommunene. Den andre tilnærmingen er å tilrettelegge for kompetanseheving i regionen.

Utdanningsnivå

I figuren under fremgår utdanningsnivået for befolkningen i kommunene, fordelt etter høyeste utdanningsnivå i henholdsvis 1994 og 2014. Utdanningsnivå i en kommune henger sammen med andel kompetansearbeidsplasser, som er lokalisert i bykommuner i større grad enn i landkommuner. Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. Befolkningsandelen som har høyere utdanning (universitets- og høgskolenivå) i 2014 er størst i Elverum (28,4 prosent), mens den er lavest i Våler (17,3 prosent).



Figur 30: Befolkningens høyeste utdanningsnivå etter kommune. Prosent. Kilde SSB

4.4.2. Sysselsetting og pendling

I dette delkapittelet ser vi nærmere på den samlede sysselsettingen, sysselsettingsandel samt pendlingsmønstrene, i de syv kommunene som denne utredningen omfatter. Særlig det sistnevnte er interessant i en diskusjon om kommunestruktur og regionutvikling.

Antall arbeidsplasser i regionen

I tabellen under vises arbeidsplassutviklingen i perioden fra 2008 til 2014. I 2008 var det 20 243 arbeidsplasser i regionen, mens antallet var sunket til 19 879 i 2014. Dette utgjør en reduksjon i antall arbeidsplasser på 1,8 prosent.

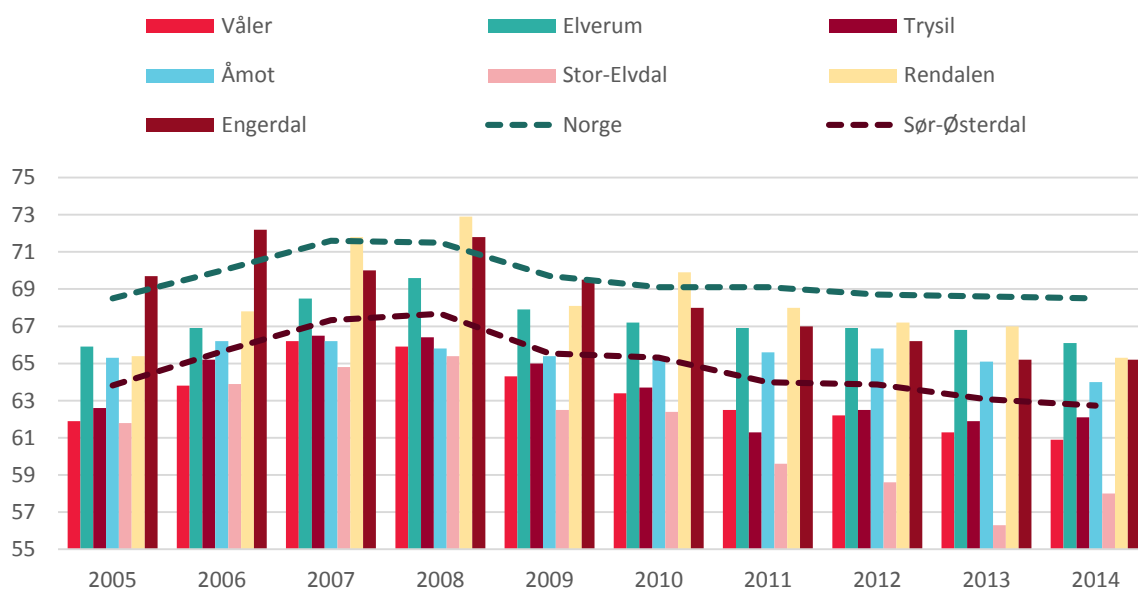
Antall arbeidsplasser i offentlig sektor økte fra 7 248 i 2008 til 7 999 i 2014, det vil si en økning på 751 arbeidsplasser (10,4 prosent). I privat sektor og offentlige foretak sank antall arbeidsplasser fra 12 995 i 2008 til 11 880 i 2014, det vil si en reduksjon på 1 115 arbeidsplasser (8,6 prosent).

Sektor	2008	2014	Differanse
Offentlig sektor	7 248	7 999	751
Privat sektor og offentlige foretak	12 995	11 880	-1 115
Samlet	20 243	19 879	-364

Tabell 10. Antall arbeidsplasser i privat og offentlig sektor i perioden fra 2008 til 2014

Sysselsettingsandel

Sysselsettingsandelen er svært sentral med tanke på både verdiskaping og skatteinngang i kommunene. Sysselsettingsandelen viser hvor mange i arbeidsfør alder (15-74 år) som er sysselsatt. Som figuren under viser, ligger sysselsettingsandelen i kommunene samlet under landsgjennomsnittet i hele perioden. Når det gjelder de enkelte kommunene, er andelen sysselsatte i 2014 høyest i Elverum (66,1) og lavest i Stor-Elvdal (58).



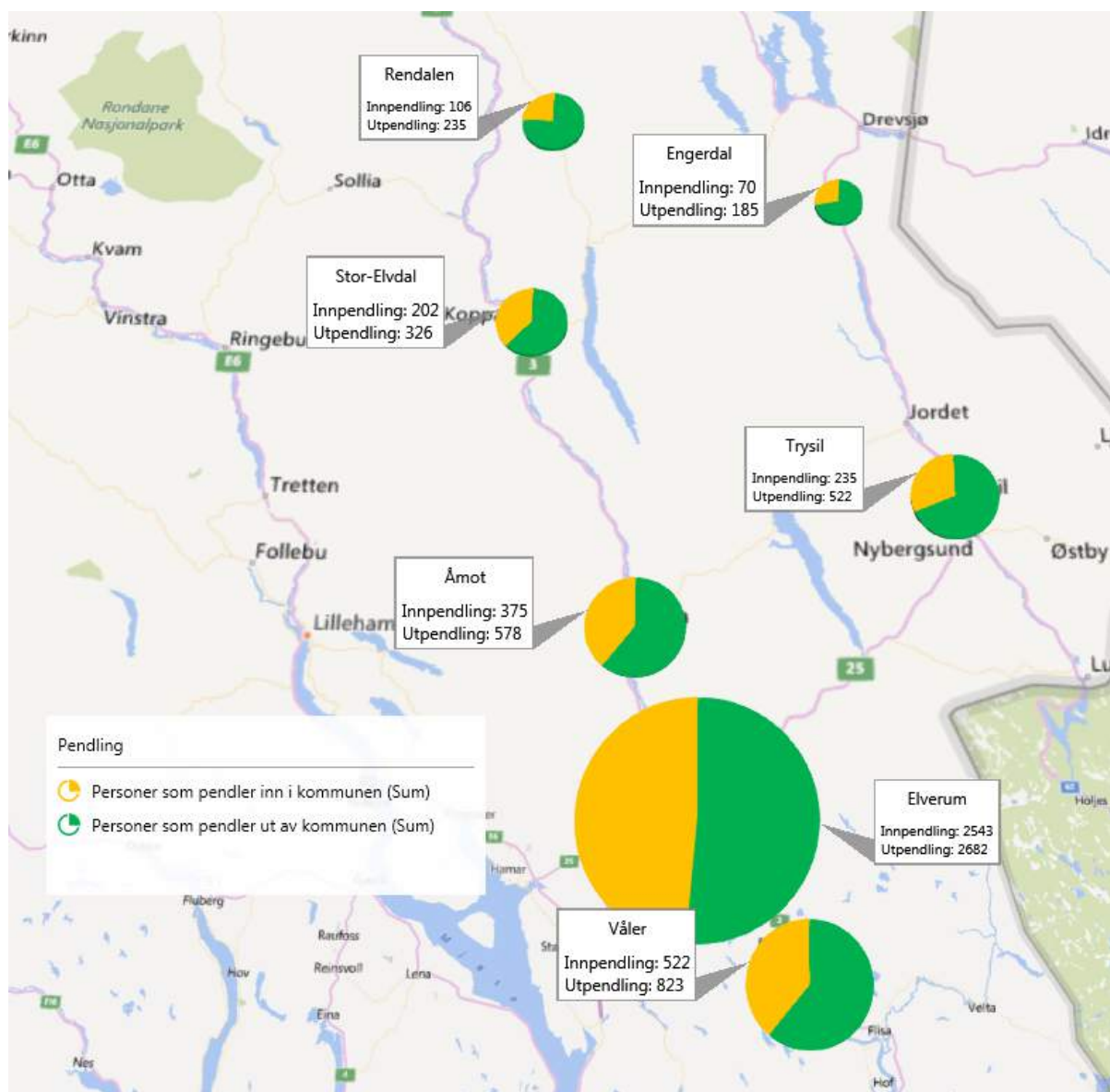
Figur 31: Sysselsettingsandel i kommunene. Prosent.

Pendling innad i regionen

I de syv kommunene som omfattes av denne analysen er det bosatt 21 267 sysselsatte personer. Av disse er det 5 441 (25,6 prosent) som arbeider i en annen kommune enn den de er bosatt i. 19 879 personer har arbeidssted i de syv kommunene. Av disse er det 4 053 (20,4 prosent) som er bosatt i en annen kommune enn den de arbeider i. De syv kommunene har samlet en netto utpendling på 1 388 personer. Samtlige syv kommuner har større utpendling enn innpendling.

Det meste av pendlingen fra disse kommunene er til de større stedene som Elverum, Hamar og Oslo, samt omkringliggende kommuner slik som Åsnes og Tynset. En del sysselsatte bosatt i Elverum pendler også til Kongsvinger, Løten og Ringsaker.

Figuren under viser antall personer som pendler ut- og inn fra hver enkelt kommune i regionen.



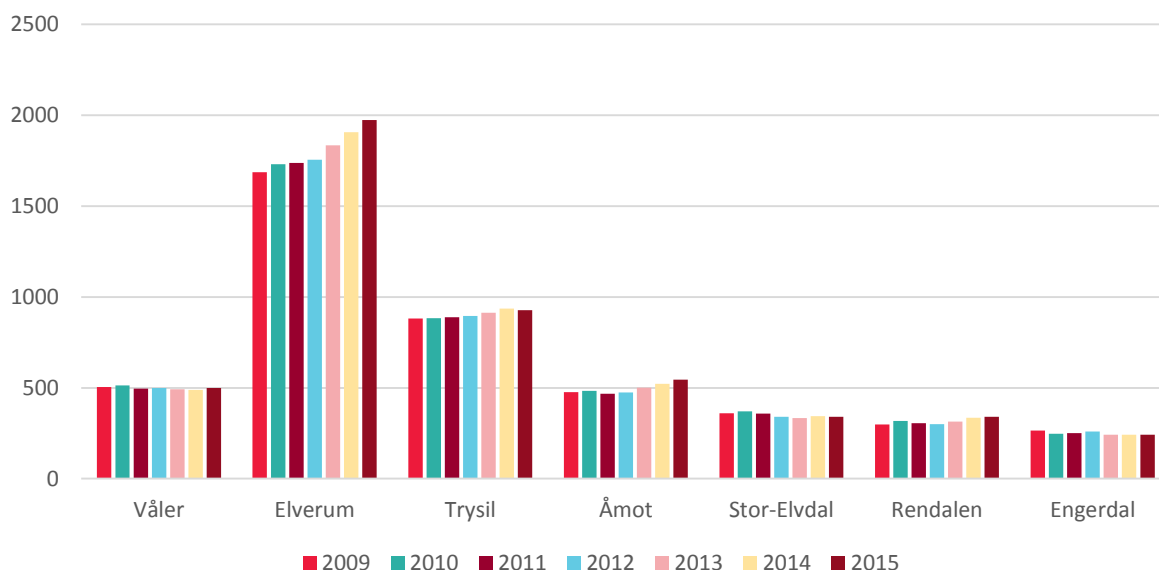
Figur 32: Total pendling i regionen, antall som pendler inn- og ut av de ulike kommunene

Forsvaret har en betydelig tilstedeværelse i Åmot kommune, hvor Rena leir er lokalisert. Denne virksomheten innebærer en omfattende reell innpendling, som offisiell statistikk ikke fullt ut fanger opp.

4.4.3. Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene

Antall virksomheter etter næring

I figuren under vises antall virksomheter per kommune i regionen per år i perioden fra 2009 til 2015. I perioden har antall virksomheter i regionen som helhet økt med 8,9 prosent, fra 4 473 til 4 871. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene. Økningen i antall virksomheter har vært størst i Elverum (17 prosent), mens Engerdal har hatt en nedgang i antall virksomheter på 8,7 prosent. Utviklingen for de øvrige kommunene framgår av figuren under.



Figur 33: Antall virksomheter i kommunene i perioden 2009-2015

Hvordan næringsstrukturen i kommunene ser ut er avgjørende for hvilke «kort en har på hånda» når det gjelder framtidig næringsutvikling og den strategiske innretningen av næringsutviklingsarbeidet. I tabellen under vises det hvordan næringsstrukturen ser ut i de sju kommunene i 2015. De dominerende næringene er jordbruk, skogbruk og fiske, varehandel, reparasjon av motorvogner, bygge- og anleggsvirksomhet, helse- og sosialtjenester og omsetning og drift av fast eiendom.

Næring	Våler	Elve- rum	Trysil	Åmot	Stor- Elvdal	Renda- len	Eng- erdal	Sum
Jordbruk, skogbruk og fiske	212	388	203	165	109	137	67	1281
Bergverksdrift og utvinning	2	7	1	4	0	1	1	16
Industri	12	70	41	16	19	16	11	185
Kraftforsyning	0	6	3	4	3	3	1	20
Vannforsyning, avløp og renovasjon	3	10	7	3	3	5	2	33
Bygge- og anleggsvirksomhet	54	222	126	70	29	31	40	572
Varehandel, reparasjon av motorvog- ner	32	335	106	51	29	27	15	595
Transport og lagring	25	81	34	24	14	13	11	202
Overnattings- og serveringsvirksom- het	8	48	39	19	17	5	21	157
Informasjon og kommunikasjon	4	30	12	8	6	3	1	64
Finansiering og forsikring	1	6	8	1	1	1	0	18
Omsetning og drift av fast eiendom	35	153	76	36	19	24	20	363
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenes- teyting	14	128	52	25	9	14	9	251
Forretningsmessig tjenesteyting	19	67	58	15	14	14	3	190
Offentlig administrasjon og forsvar, trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	7	17	15	6	9	7	5	66
Undervisning	8	63	16	10	11	4	5	117
Helse- og sosialtjenester	33	207	68	53	28	19	21	429
Kultur, underholdning og fritid i alt	10	65	30	18	11	11	4	149
Personlig tjenesteyting	20	67	31	15	10	6	5	154

Lønnet arbeid i private husholdninger	0	1	0	0	0	0	0	1
Internasjonale organer	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum	499	1971	926	543	341	341	242	4863

Tabell 11: Næringsstruktur i kommunene i 2015. Antall virksomheter.

NæringsNM

NHOs NæringsNM måler og sammenligner næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner, basert på nyetableringer, lønnsomhet, vekst og størrelse på næringslivet. I NæringsNM 2014 (publisert i januar 2015) kommer regionen Sør-Østerdalen (kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil, Elverum og Engerdal) ut som nummer 52 av 80 regioner i landet. Regionen er nummer 25 når det gjelder nyetableringer, 75 for lønnsomhet, 21 for vekst og 69 for størrelse. For de siste ti årene kombinert er regionen på plass 74.⁶

4.4.4. Kommunenes arbeid med næringsutvikling

Regionrådet for Sør-Østerdal er et forpliktende samarbeidsorgan mellom kommunene Engerdal, Stor-Elvdal, Åmot, Trysil, Elverum og Hedmark fylkeskommune.⁷ Regionrådet er et politisk organ som i henhold til formålet skal bidra til en positiv utvikling av regionen, og ivareta innbyggernes interesser på tvers av kommunegrensene og forvaltningsnivåene. Regionrådet skal arbeide for å fremme samarbeid som skaper vekst, utvikling og gode levevilkår i regionen. Dette innebærer blant annet:

- Regionalt planarbeid, utarbeidelse og oppfølging av fylkesplanen. Regionens visjon, mål og innsatsområder
- Samordne kommunenes interesser innen regionalpolitiske områder overfor sentrale myndigheter
- Initiere og iverksette regionale prosjekter og enkelttiltak
- Initiere og iverksette interkommunalt samarbeid
- Avgi uttalelser på regionens vegne der det er naturlig

Kommunale ressurser til næringsutvikling

Kommunene i regionen arbeider med næringsutvikling i varierende grad og på ulikt vis. Næringsutviklingsoppgaver håndteres delvis av kommuneadministrasjonen (av rådmann, næringssjef, næringskoordinator eller tilsvarende) og delvis av etablerte nærings- og innovasjonsselskaper i kommunene. Regionen har to innovasjonsselskaper som støttes av SIVAs næringshageprogram. I det følgende gis en nærmere beskrivelse av næringsutviklingsapparatet i de syv kommunene som omfattes av denne analysen.

Elverum

Elverumregionens Næringsutvikling AS (ERNU) er kommunene Elverum, Våler og Åmot sitt organ for å utvikle en integrert, attraktiv og synlig region med vekst i befolkning og verdiskapning. Selskapet er eid av kommunene med like andeler, og er et betydelig utviklings- og innovasjonsverktøy for eierkommunene. ERNU er største eier i Sør-Østerdal Næringshage AS.

Elverum kommune bevilget i 2015 om lag 5 millioner kroner til samfunns- og næringsutvikling. Samfunnsutviklingsstaben tilknyttet rådmannskontoret forvalter strategisk planlegging, næringsutviklingen i kommunens regi samt eierskapssekretariat for kommunens eierskap i selskaper og eksterne virksomheter. I denne staben har kommunen blant annet næringssjef i 100 % stilling. Næringssjefen

⁶ Telemarksforskning (2015): NæringsNM 2014.

⁷ <http://www.osterdalen.hedmark.org/Om-Regionraadet>

arbeider i kontorfellesskap med ERNU AS og en rekke andre utviklingsorienterte virksomheter, herunder blant annet Visit Elverumregionen AS.

ERNU håndterer et omstillingsprogram (2013-18) for de tre eierkommunene. Bakgrunnen for programmet er avvikling av virksomhetene Takeda Nycomed, Sperrekonsernet og Tofte Cellulose, som medfører bortfall av over 200 arbeidsplasser. Programmet skal bidra til å skape brutto 150 arbeidsplasser i regionen i programperioden, samt etablere et innovasjonsmiljø som bidrar til ytterligere ny næringsvirksomhet og nye arbeidsplasser etter programperioden. Innsatsområder er farmasøytisk industri, bioøkonomi, folkehelse og forsvarslogistikk. Programmet har et årlig budsjett på om lag 2,5 millioner kroner, og er finansiert av staten (1 million kroner), fylkeskommunen (0,75 millioner kroner) og de tre kommunene (totalt ca. 0,75 millioner kroner).

Elverumregionen (Elverum, Åmot og Våler) deltar også med et prosjekt i Byregionprogrammet, som tildeles 720 000,- kroner fra staten per år. Prosjektet har følgende målsettinger:

- Minimum 100 arbeidsplasser, med hovedfokus på regionale arbeidsplasser.
- Nyetablering av 2-3 små eller mellomstore bedrifter årlig.
- Øke bosetting med minimum 200 personer som resultat av at familier flytter til regionen.
- Gjennom koordinering med den regionale attraktivitetskampanjen, Visit Elverumregionen og ERNUs øvrige aktiviteter, skape et nasjonalt omdømme for at regionen er attraktiv for etableringer og ytterligere stimulere bo attraktivitet.

Åmot

Åmot kommune har de tre seneste årene bevilget om lag 3,4 millioner kroner årlig til samfunns- og næringsutvikling. Midler hentes blant annet fra et kraftfond, fra fylkeskommunen (inkludert omstillingsmidler), fra SIVA (næringshageprogrammet) og KMD (byregionprogrammet). Kommunen har en næringssjef i 100% stilling og en tilflytterkoordinator i 40% stilling, og det er også allokert personellressurser for å koordinere Forsvarets tilstedeværelse med kommunens interesser. ERNU og Sør-Østerdalen Næringshage er viktige verktøy for kommunen innen samfunns- og næringsutvikling. Kommunens næringssjef er lokalisert deler av tiden i ERNU i Elverum. Kommunen har tidligere hatt et eget omstillingsprogram (budsjett på 40 millioner kroner over seks år).

Sør-Østerdal Næringshage ble etablert og opptatt i SIVAs næringshageprogram i 2013. Næringshagen dekker kommunene Åmot, Elverum, Engerdal og Stor-Elvdal, og omfatter totalt ett årsverk. Hovedkontoret ligger i Åmot kommune, mens næringshagen har noder i de tre øvrige kommunene. Selskapet skal bidra til innovasjon og næringsutvikling i Sør-Østerdal gjennom økt verdiskaping i eksisterende bedrifter samt ved tilrettelegging for utvikling av attraktive bedrifter og kunnskapsarbeidsplasser. Næringshagen bidrar med bedriftsutvikling, kompetanseutvikling og nettverksbygging for målbedriftene i næringshagen gjennom å være tilrettelegger og pådriver, koblingsaktør mot relevante samarbeidspartnere, samt rådgiver for den enkelte bedrift.

Engerdal

Engerdal kommune arbeider med næringsutvikling blant annet som del av Sør-Østerdalen Næringshage. I tillegg har kommunen ett årsverk i næringsavdelingen til næringsutviklingsoppgaver. Kommunen mottar eksterne midler til gjennomføring av «Lokalsamfunnsutviklingsprosjekt landbruk og øvrig næring 2014-2016/17», samt tilretteleggende tiltakene innen stedsutvikling (prosjektet Engerdal i sentrum) og arbeid for å styrke kommunens attraksjon (prosjektet Engerdal Nasjonalparkkommune). Interreg-prosjektet SITE er en reiselivssatsing som gjennomføres i samarbeid med kommunene Trysil, Sälén og Idre.

Stor-Elvdal

Stor-Elvdal kommune arbeider aktivt med næringsutvikling, blant annet som del av Sør-Østerdalen Næringshage. Det kommunale næringsfondet/kraftfondet kan gi støtte til etablerere og virksomheter i eksisterende næringsliv via ulike former for tilskudd.

Trysil

Trysil kommune har ambisjon om å være en næringsvennlig og næringseffektiv kommune. Trysil Industrihus AS er et kommunalt selskap som har som formål å framskaffe egnede lokaler for virksomhet i Trysil. Kommunens kraftfond skal fremme etablering av ny næringsvirksomhet og videreutvikle eksisterende bedrifter, mens næringsfondet skal fremme næringsutviklingsarbeidet gjennom kommunal næringsrettet tilrettelegging.

Rendalen

Rendalen kommune har tatt en aktiv rolle som pådriver i samfunns- og næringsutviklingen, blant annet når det gjelder samarbeid og koordinering lokalt, og som kobler mot virkemiddelapparatet regionalt og sentralt. Kommunen har en fireårig, heltids prosjektstilling som samfunns- og næringsutvikler, og disponerer to næringsfond; kraftfondet og KRD-fondet. Kraftfondet blir årlig tilført konsesjonsavgifter på ca. 1 million kroner. Fondets hovedformål er å fremme etablering og videreutvikling av bedrifter og næringsliv i kommunen. KRD-fondet har de seneste årene blitt tilført i undertak av en halv million kroner årlig fra Hedmark fylkeskommune (HFK). Fondet skal primært benyttes til næringsrettede tilretteleggende tiltak. I tillegg er det avsatt egne midler til nærings- og samfunnsutvikling (ca. 1 million kroner årlig fra 2013), og kommunen har også et dyrkingsfond (landbrukssatsing) på 2 millioner kroner. Kommunen har deltatt i programmene Lokal samfunnsutvikling og Småsamfunnsatsingen.

Rendalen kommune samarbeider gjennom Fjellregionen (kommunene Røros, Holtålen, Os, Tolga, Tynset, Folldal, Alvdal og Rendalen, samt Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner) om både næringsutvikling og diverse samfunnsutviklingsprosjekter. Kommunen har videre prosjektsamarbeid med fylkeskommunen og flere andre kommuner, blant annet gjennom «Attraktivitetsutvikling Hedmark-Dalarne».

Våler

Våler kommune har lagt førstelinjetjenesten til Solør Næringshage, som betjener kommunene Våler, Åsnes og Grue. De tre kommunene har også et felles næringsfond (Solørfondet). Ut over dette har kommunen lagt utviklerfunksjonen til ERNU.

Flere utviklingsorienterte bedrifter

For å lykkes med næringsutvikling er en avhengig av entreprenører, det vil si personer og bedrifter med vilje og evne til å ta risiko og investere i innovasjon. Næringsutviklingsaktørene har en rolle i å støtte opp om en slik utvikling, og må besitte kunnskap om næringslivets muligheter, behov og utfordringer for å utøve rollen på en god måte. Dette taler for lokalkunnskap om næringslivet, gjennom fysisk tilstedeværelse nært bedriftene det arbeides med. Næringsutvikling krever i tillegg kompetanse innen et bredt spekter av fagområder, og det kan være utfordrende for næringsutviklingsapparatet i en enkelt kommune å tilegne seg og formidle den kompetansen som er ønskelig. Dette kan tale for en større utviklingsenhet, enten innen en større kommune eller i form av et regionalt eller interkommunalt samarbeid. En struktur som et stykke på vei møter begge disse behovene finnes i Sør-Østerdal Næringshage, som omfatter flere kommuner samtidig som behovet for nærhet til bedriftene og fysisk tilstedeværelse er ivaretatt. Samtidig har denne næringshagen kun ett årsverk, hvilket begrenser muligheten for å beherske et bredt kompetansefelt.

Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

I Sør-Østerdalen er det en utfordring at mange av bedriftene er små. Dersom både enkeltbedrifter og næringslivet som helhet skal lykkes bedre, er det ønskelig å videreutvikle samarbeidskulturen og samarbeide tettere. Dette gjelder både mellom bedrifter i samme næring og mellom ulike næringer. Det er flere gevinster knyttet til å få til et tettere samarbeid mellom bedriftene, blant annet:

- Bedriftene får et bredere kompetansecundament og flere ideer til hvordan de kan utvikle seg videre. Dette hindrer innlåsningseffekter.
- Bedriftene får et bredere produkt- og tjenestespekter, noe som gjør dem interessante for flere.
- Bedriftene blir i stand til å betjene markeder som de ellers ikke var i stand til å betjene som følger av at de var for små. Dette gjør at de får et bedre fundament for videre utvikling.
- En vil få flere som er med å dra lasset, noe som vil gagne både de enkelte virksomhetene og hele næringslivet.

For det kommunale og regionale virkemiddelapparatet bør det være en sentral oppgave å legge til rette for utvikling av slikt samarbeid mellom bedrifter. Dette gjelder både for samarbeid innen ulike bransjer, men også for samarbeid mellom ulike bransjer. Det er også viktig å legge til rette for kobling mot bedrifter og aktører utenfor regionen. Bedriften blir da selv en fast kjerne, mens den kan koble seg til forskjellige andre bedrifter og kunnskapsmiljøer over tid. På den måten vil bedriftene sørge for å få tilgang på de ressursene som den trenger i en gitt fase samt også kunne få tilgang til kompetanse utenfor regionen. Det er en måte å skaffe seg konkurransefortrinn og å unngå at bedriften blir fastlåst i en bestemt måte å gjøre ting på.

Kompetanseheving

Det er mulig å arbeide med å utvikle kompetanse i regionen, og slik skape etterspørsel etter arbeidskraft. I den siste sammenhengen er lokale utdanningstilbud viktig. Dette er dokumentert for enkelte høyere utdanninger.

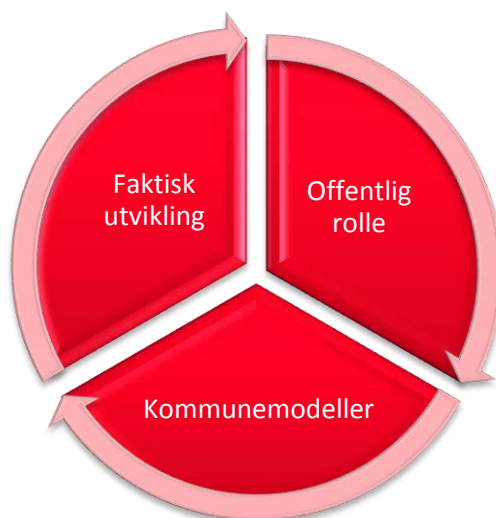
Gryhtfeldt og Heggens studie (2012) så på velferdsutdanningene lærer, sykepleier, førskolelærer og sosialarbeider, og fant at høgskolenes lokalisering hadde stor betydning for rekruttering til arbeidsmarkedet, og for hvor studentene bosatte seg etter endt utdanning. Studien viste at for disse fagområdene var det slik at omtrent 90 % av personer som gjennomførte sin utdanning i samme region som de er vokst opp i, forblir i regionen i de neste fem årene etter endt utdanning. For de studentene som gjennomførte utdanningen i en annen region enn den de var oppvokst i, var det bare omtrent halvparten som returnerer til regionen hvor de vokste opp.

Det er de unge voksne med høy utdanning som er den mest mobile befolkningsgruppen. Tilbøyeligheten til å flytte synker raskt når gruppen når midten av 20-årene. Dette kan tyde på at det er mindre sjanse for å «miste» en allerede etablert arbeidstaker som gjennomfører videreutdanning eller grunnutdanning i regionen etter fylte 25.

4.4.5. Næringsutvikling og kommunemodeller

I dette kapittelet er en rekke parametere for næringsmessig utvikling og status beskrevet, inkludert utdanningsnivå, arbeidsplassutvikling, sysselsettingsandel og pendling. Situasjonen som beskrives legger rammer for de utfordringer og muligheter kommunene møter i sitt samfunns- og næringsutviklingsarbeid. Ettersom dette ikke er en lovpålagt oppgave er det betydelig variasjon mellom kommunene når det gjelder ressurstilgang og utviklingsapparat, tilbudet til næringslivet og ambisjonene på feltet. Kommunene har til dels ulike utfordringer, som ikke minst henger sammen med grad av sentralitet og næringslivets robusthet og vekstkraft.

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvilke implikasjoner ulike potensielle kommunemodeller har for kommunenes aktivitet og rolle innen samfunns- og næringsutvikling.



Figur 34: Sammenhengen mellom faktisk utvikling, kommunenes rolle og kommunemodeller

Som det er beskrevet over er det i dag allerede betydelig samarbeid mellom kommunene om samfunns- og næringsutvikling. Ikke minst manifesterer dette seg i samarbeidet i næringshagene og innovasjonsselskapet ERNU, blant annet om kommuneoverskridende programmer som omstillingsprogrammet for Elverumregionen og Byregionprogrammet. Kommunene har med andre ord etablerte strukturer for dette arbeidet. Tilbakemeldingen fra de involverte i kommunene er at dette fagfeltet er løst knyttet til kommunestruktur. Dagens kommuner arbeider både intern og gjennom felles strukturer for å støtte opp om samfunns- og næringsutvikling. Det er nødvendig å ha utviklerressurser geografisk nært det næringslivet som bistås, uavhengig av kommunestruktur. Dette behovet reflekteres blant annet i Sør-Østerdalen Næringshage, som har en desentralisert struktur med fysisk tilstedeværelse i alle de fire kommunene som inngår.

Erfaringen i Sør-Østerdalen er at flere av de mindre kommunene har tatt en svært aktiv rolle innen samfunns- og næringsutvikling, men at dette arbeidet er sårbart og nært knyttet til personellressursene som benyttes i arbeidet. ERNU er resultatet av et målrettet arbeid for å bygge opp et robust utviklingsmiljø. De involverte kommunene har lyktes med å gripe et mulighetsrom på tvers av kommunegrenser, og henter synergier ut av dette samarbeidet. Det har tatt tid å bygge opp miljøet, som er i stadig utvikling.

Tilbakemeldingene fra kommunene er at arbeidet med næringsutvikling ikke i seg selv vil bli styrket gjennom kommunesammenslåinger i regionen, samtidig som det ikke er forhold ved dette arbeidet som taler mot kommunesammenslåinger. Næringsutviklingsarbeid krever tilstedeværelse og nærhet til bedriftene som det arbeides med, samtidig som apparatets sårbarhet reduseres ved å bygge opp kraftfulle miljøer. Dette kan imidlertid oppnås uavhengig av kommunestruktur.

4.5. Lokaldemokrati

Dette kapitlet har to hoveddeler. Den første delen gir et omriss av sentrale funn om kommunesammenslåing fra forskningen. Det trekkes her også veksler på Vabo utvalget ettersom dette er en viktig del av konteksten for kommunereformen og «nabopraten» initiert fra politisk hold i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og senere vedtatt av Stortinget. Videre gjennomgås noen av de viktigste utfordringene med hensyn til kommunestørrelse. Disse momentene er bredt utledet fra empiriske funn, og vil gjenkjennes som typiske argumenter for og mot sammenslåinger.

Den andre delen av kapitlet presenterer funn fra plenumsintervjuet med politisk ledelse i Sør-Østerdalskommunene, deriblant syv ordførere. Plenumsintervjuet muliggjorde ikke inngående diskusjon om de konkrete sammenslåingsscenarioene som foreligger fra regionrådet. Denne avsluttende delen av kapitlet er derfor en nyanserende oppsummering av synspunkter på sammenslåingsspørsmålet som sådan, snarere enn en inngående analyse av regionrådets definerte alternativer sett fra den politiske ledelsen i hver kommune.

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

En god del av momentene i dette kapitlet grenser til temaer behandlet andre steder i rapporten, og tas derfor ikke opp igjen her. Dette gjelder for eksempel kommunale tilbud, tjenester, næringsutvikling og interkommunale samarbeid.

4.5.1. Sentrale funn fra forskningen og Vabo-utvalget

Forskningen gir ingen entydige svar på hvorvidt større eller mindre kommuner er bra eller dårlig. Den tegner snarere et mer nyansert bilde som vi vil løfte frem her. På den ene siden er valgdeltakelsen gjerne større i mindre kommuner. I mindre kommuner er det gjerne også slik at det er større innflytelse for det enkelte individ på beslutninger i kommunene (Rose 2002). På den andre siden vil sammenslåing også kunne gi større avstand mellom folkevalgte og velgere, noe som gjerne oppfattes som negativt.

Større kommuner legger imidlertid opp til flere medvirkningsordninger mellom valg, og har et bredere spekter av politiske partier å velge mellom ifølge Vabo utvalget.

Studier av den danske kommunereformen har vist at sammenslåing av kommuner til større enheter, har negativ effekt på innbyggernes forståelse av lokalpolitikk (Lassen & Serritzlew, 2011) og på tillit til lokale politikere (Hansen S. W., 2012).

Samtidig er det vanskeligere å rekruttere folk inn i kommunepolitikken i små kommuner, det er ofte mindre politisk handlingsrom og små kommuner har større (in-)abilitetsutfordringer (Brandtzæg, 2009).

Vabo-utvalget trekker også frem at rollen som folkevalgt har blitt endret i tråd med at saksmengden har økt og sakene er blitt mer komplekse. I større kommuner har det samtidig blitt mer frikjøp av politikere og flere heltidspolitikere, noe som gjerne er vanskelig å få til i mindre kommuner. Større enheter betyr også at det kan være rom for noen flere profesjonelle politikere som kan bidra til å heve kvaliteten på politiske beslutninger.

Samtidig vil en større kommune gjerne ha relativt færre kommunestyrerepresentanter per innbygger enn små kommuner, og kommunestyrestørrelsen er også knyttet til antall representerte politiske partier.

Monkerud og Sørensen (2010, s. 265) diskuterer hvorvidt små kommuner har høy prioriteringseffektivitet, noe de definerer som om kommunene gjør «de rette tingene». Deres hypotese er blant annet at i små kommuner kan borgerne bedre kontrollere de folkevalgte slik at politikernes prioriteringer passer godt med innbyggernes prioriteringer, samtidig som små kommuner er mer homogene.

Utfordringer for lokaldemokratiet

Dagens små kommuner har vesenstrekk som er utfordrende i et demokratiperspektiv. Det er svært mange momenter som kan vektlegges i denne sammenheng, men vi vil her ta for oss de mest tungtveiende.

Det er spesielt tre anliggender som er relevante når man vurderer dagens kommuner i forhold til sammenslåing. Disse er overlappende og nært knyttet til hverandre:

- Oppgaver og samarbeid
- Nærhet
- Profesjonalisering

Det første aspektet knytter seg til politisk styring og interkommunalt samarbeid. I et lokalt perspektiv er interkommunalt samarbeid ofte beskrevet som et mindre kontroversielt skritt i retning av sterkere geografisk, politisk og forvaltningsmessig integrasjon. Det er imidlertid også forordninger som innehar reell fare for ansvarspulverisering.

Vabo utvalget går eksempelvis langt i å karakterisere utviklingen i interkommunalt samarbeid som en potensiell demokratisk utfordring, spesielt for de folkevalgte.

Interkommunalt samarbeid kan føre til større grad av indirekte demokrati idet det opprettes selskaper, styrer, og representantskap, samt andre uformelle og formelle nettverkssamarbeid. Dette kan ta makt bort fra kommunestyrene. Av noen karakteriseres dette som et ekstra forvaltningsnivå. Det er derfor knyttet en del tvil til slike forordningers legitimitet og deres egnethet i forhold til strategiske oppgaver. Fra noen hold hevdes det også at de rent faktisk er en unødvendig mellomfase i integrasjonen mellom forvaltning og politikk.

For Vabo utvalget later det til å være et grunnprinsipp at fremtidens kommunestruktur ikke skal måtte basere seg på at en økning i lovpålagte oppgaver nødvendiggjør en stadig økning i interkommunale samarbeidsforordninger. Det må imidlertid her tas høyde for at det er store forskjeller mellom ulike kommuners motiver for og kontroll med ulike interkommunale samarbeidsløsninger. Det er derfor mange tilfeller hvor disse samarbeidsløsningene er gode og hensiktsmessige, men det trekkes et skille med de kommunene som er helt avhengig av samarbeidsløsninger for å løse de mest grunnleggende kjerneoppgaver.

I et sammenslåingsscenario hvor kun noen av kommunene slås sammen, vil det kunne bli utfordrende for små selvstendige kommuner å reforhandle samarbeidsløsninger med nye og større enheter. I mange tilfeller vil små kommuner da måtte belage seg på å benytte seg av tjenester til en større nabokommune, uten å ha noen innflytelse på dem. Dette vil i sin tur kunne ha konsekvenser for lokaldemokratiet som arena i lys av at interkommunalt samarbeid i en del tilfeller kan skape et demokratisk underskudd. Dette vil være et viktig spørsmål dersom styrkeforholdene blir vesentlig forandret i ulike sammenslåingsscenarier.

Et annet anliggende vedrørende lokaldemokratiet er spesielt knyttet til nærhet og størrelse. Små kommuner er mer sårbare for endringer både i forhold til lokale folkevalgte og kompetent personell.

Nærheten til lokale folkevalgte er beviselig større i mindre kommuner, og dette kan også tenkelig ha sammenheng med både lokal identitet og politisk praksis. Det bør ikke underslås at det her kan være betydelige forskjeller mellom kommuner innen samme region, og at dette kan utgjøre en utfordring i enkelte av kommunesammenslåingsalternativene. Dette kan være spesielt relevant i forhold til hvordan man bygger en ny felles identitet knyttet til en ny større kommune.

Et annet moment relatert til størrelse og nærhet er lokale folkevalgtes habilitet. I de mindre kommunene er habilitetsutfordringer oftere vanlig, noe som svekker lokaldemokratiet idet valgte lokalpolitikere ikke kan avlegge sine stemmer i viktige saker. Større kommunale enheter vil sannsynligvis i positiv forstand ha tilstrekkelig distanse til å behandle saker, for eksempel innen plan- og reguleringssaker. Dette vil minske habilitetsutfordringene.

Geografisk distanse er imidlertid en annen dimensjon innen nærhet og størrelse. Dette er naturligvis et viktig punkt i forhold til flere av kommunene i Sør-Østerdalen. Eksempelvis vil en storkommune vil ha betydelige transportkostnader og tidsbruk. Den fysiske nærheten er også relevant i forhold til interaksjonen mellom folkevalgte og innbyggere.

Et tredje anliggende er knyttet til profesjonalisering. Formell kompetanse for eksempel innen juss og andre områder kan ofte være mangelfull i de minste kommunene. Ettersom antall saker øker, de blir mer komplekse og tidkrevende, kan ordningen med dugnadsbasert lokalpolitikk bli en begrensende faktor i rekrutteringen.

I mindre kommuner er det som tidligere nevnt gjerne vanskeligere å få til frikjøp av politikere, noe som begrenser kapasiteten til de folkevalgte. Det hefter seg imidlertid bekymringer til frikjøpsordninger da det generelt ses på som et gode for lokaldemokratiet at folk som sitter i politiske verv, også har jobber som ikke sorterer under lokalpolitikken.

Kommunestørrelse henger altså særskilt sammen med distanse, kompetanse og kapasitet til å ivareta et økende omfang av komplekse oppgaver og regelverk. Dette gjør seg spesielt gjeldende dersom kommunene i fremtiden blir mer rammestyrte. Rammestyring vil si at de kun instrueres om hvilke oppgaver de har, men ikke hvordan de løser dem. Dette stiller nødvendigvis høyere krav til kommunepolitikeres kapasitet, samt fagmiljøet og kompetansen til tjenesteytere.

I sum kan man anføre at nærhet og små forhold både kan være hemmende og vitaliserende for lokaldemokratiet som arena.

Kan negative sider ved sammenslåinger motvirkes?

Potensielt negative sider ved kommunesammenslåing kan demmes opp for ved nye institusjonelle forordninger. Et eksempel på hvordan man kan bøte på uønskede aspekter er ved å nedsette lokalutvalg.

Som tidligere nevnt har erfaringene fra kommunesammenslåingene i Danmark blant annet vist at til liten til lokalpolitikkerne gikk noe ned etter sammenslåingen. Det samme har skjedd med innbyggernes forståelse av lokalpolitikken (Vabo, 2014, s. 134). Videre vil det bli færre folkevalgte etter en sammenslåing, noe som vil gjøre det vanskeligere å beholde den samme nærheten mellom innbyggerne og de folkevalgte. Derfor anbefalte Vabo-utvalget at det ble satt i verk demokratiltak for de sammenslåtte kommunene.

Ett slikt tiltak for å sikre fortsatt høy lokal deltakelse og innflytelse, er en kommunedelsutvalgsmo-
dell. En slik modell er allerede forankret i kommuneloven. Fordelen med en slik modell er også at

den gjør det mulig for flere innbyggere å involvere seg i politikk. Modellen motvirker også i noen grad den økte avstanden mellom folkevalgte og velgere.

Vaboutvalget peker på at et slikt lokalutvalg kan ha ulike roller, fra å være høringsinstans til å få delegert myndighet til å løse konkrete oppgaver. Slike utvalg kan ha et stort antall oppgaver og slik sikre lokal innflytelse på viktige områder, forutsatt at de får tilført tilstrekkelige ressurser. For eksempel i Bodø har slike utvalg 5-9 medlemmer, og alle personer over 18 år, med bostedsadresse i lokalområdet, er valgbare.

Brandtzæg (2009) viser til at kommunedelsutvalg kan bidra til at politikerne i kommunestyret i større grad kunne fungere som tillitsvalgte for hele kommunen snarere enn representanter for sine respektive bygder eller grender. Utvalgene kan dermed indirekte bidra til å redusere spenningene mellom de tidligere kommunene på det politiske planet.

Lokalutvalg kan slik spille en viktig rolle for å skape en ny kommune, i tillegg til at de reduserer de demokratiske utfordringene som følger av en kommunesammenslåing.

4.5.2. Perspektiver på lokaldemokrati og sammenslåing i Sør-Østerdalen

Funnene som her presenteres fra plenumsintervjuet er perspektiver på lokaldemokrati og kommunesammenslåing i Sør-Østerdalen. Denne delen har med andre ord kritiske og nyanserende kommentarer som skjeler til de argumentene som ofte anføres i spørsmålet om kommunesammenslåing. Samtidig belyser den også reservasjoner og bekymringer knyttet til disse.

Identitet

I plenumsintervjuet ble det fremhevet at identitet på mange måter er knyttet til grenda historisk, for eksempel gjennom idrettskretser og kommunehuset.

Man var også enige om at identitet er et relativt begrep, og at den har ganske lite med kommuneskjoldet og kommunestruktur å gjøre som sådan. Enkelte mente sammenslåing kunne komme til å gjøre grenda som identitetsfaktor enda viktigere idet en kommune forsvinner. Mange mente at i et sammenslåingsscenario der hvor det skapes et nytt politisk sentrum så er det vanskelig å se for seg at man vil kunne skape en ny identitet knyttet til denne.

Frikjøp

Alle ordførerne i Sør-Østerdalen er frikjøpte, og har i varierende grad frikjøp av vara-ordførere. Det er også noe innslag av godtgjørelser for utvalgsledere.

Det kom frem i plenumsintervjuet at frikjøp ofte ikke spres til den politiske opposisjonen, men holdes på ordfører / varaordførernivå. I sum var frikjøp noe som både hadde pluser og minuser, men mange mente at det å kombinere jobb og politikk kunne være krevende. Frikjøpte politikere kunne imidlertid også møte utfordringer idet de skulle måtte vende tilbake til tidligere jobb.

I plenumsintervjuet ble det sagt at det i et større sammenslåingsscenario ville kunne bli mer frikjøp - også fordi man da i utgangspunktet ville hatt minst en frikjøpt ordfører fra hver kommune - men det var ingen klar konsensus på hvorvidt det er ønskelig. Profesjonelle heltidspolitikere som «karaktertype» ble av noen sett på som uønsket. Dette kan knyttes klart sammen med typiske argumenter for og mot graden av frikjøp når det gjelder verdien av at politikere også har en yrkestilknytning i kommunen.

Et moment som ble nevnt var at lokalpolitikk har et element av dugnadsånd for fellesskapet. Det ble imidlertid også påpekt at lokalpolitikken er krevende, og at dugnadsaspektet ikke nødvendigvis

er hensiktsmessig i så henseende. Enkelte spurte hva man kan realistisk kreve og forvente av noen som jobber på dugnad.

Habilitet

Plenumsintervjuet viste noe variasjon i spørsmålet om habilitet. Enkelte mente at det kunne til tider være utfordrende at personer med flere roller eller verv kunne bli slitt mellom disse i hverdagen, eller komme for nært - eller ble konfrontert med dette i privatlivet. Det overordnede inntrykket i samtalerne var imidlertid at habilitet ikke oppleves som et betydelig problem.

Et annet synspunkt var imidlertid at små kommuner har mer oversiktlige forhold - i motsetning til for eksempel større byer, og at dette i seg selv gjorde det enklere å vite når enkeltpersoner var inhabile fordi «alle kjenner alle». Det ble slik argumentert for at inhabilitet kan være mer transparent i små kommuner enn i for eksempel storbykommuner hvor maktrelasjoner er mer omfattende og komplekse.

Det ble også påpekt at det er det juridiske aspektet ved habilitet som er viktig. Det er noe man enten er eller ikke er.

Interkommunalt samarbeid

Det var konsensus om at interkommunalt samarbeid gir rom for praktiske muligheter og strukturer for å håndtere ulike oppgaver. Enkelte uttrykte behov for nytenkning rundt interkommunale samarbeid, og også behov for å utrede nye alternativ innen dette området. Høytenkningen rundt dette temet kretset eksempelvis rundt hvordan man i en gruppe små kommuner enten kan plassere et fagansvar i en enkelt kommune, eller insentivere samarbeidet mellom små fagmiljø og knytte dem sammen i et faglig nettverk. Det ble av mange anerkjent at noen fagmiljø er sårbare idet mye kan avhenge av egenskapene til én person, og at samarbeid mellom kommuner i en slik sammenheng vil kunne skape fleksibilitet og gjøre det mindre personavhengig.

Kommunesammenslåinger - som prosesser - har betydelig innvirkning på lokaldemokratiet. I det myndighet, representasjon og størrelse forandres, kan også forholdene kommuner imellom bli vesentlig annerledes. Enkelte hevdet at slike argument har blitt brukt som trussel i sammenslåingsdebatten. Mange ga uttrykk for at dersom bare noen kommuner i Sør Østerdalen slo seg sammen, ville ikke dette være en hemsko for småkommuner å reforhandle samarbeidsløsninger med nye, større kommuner. En oversikt over kartlagte interkommunale samarbeid finnes som et vedlegg til denne rapporten.

Oppsummerende om politisk deltakelse og medvirkningsalternativ

For mange i plenumsintervjuet er kommunesammenslåing uttrykk for en sentralisering drevet av et krav om kostnadseffektivitet som vil trekke sentrale lederstillinger og arbeidsplasser inn mot et nytt politisk sentrum. I representasjonsøyemed mente mange at dette kunne bety at et område med få innbyggere ville få færre mandater til representere seg.

I forlengelsen av bekymringen om underrepresentasjon var også avstanden til beslutningstakere - «det er lettere å finne ordføreren i en liten kommune» - samt avstandsulempen med store geografiske distanser. Enkelte mente dette ville gjøre det vanskeligere å være politisk aktiv i mindre kommuner med tanke på møtevirksomhet.

Enkelte mente kommunikasjonslinjene inn til sentrale myndigheter ville bli svekket, og at det ville bli flere bygdelister. Små lokalsamfunn har erfaring med å gjøre sin stemme hørt og hevde sine interesser. I en slik sammenheng ble det sagt at dette kanskje kunne ha en mobiliserende og vitaliserende effekt i mindre områder. Enkelte mente også at det ikke ga mindre innflytelse og være flere

ordførere fremfor færre (eller én) ordførere med tanke på gjennomslagskraft hos sentrale myndigheter.

I forhold til medvirkningsalternativ som kommunedelsutvalg ble det påpekt av enkelte at dette til forveksling likner dagens kommunale enheter. Erfaringer med grendeutvalg har vist at slike ordninger krever reell tilførsel av ressurser i form av finansiering og arbeidsplasser, og ifølge dette synspunktet begynner ordningen da til forveksling å likne på en kommune.

Spesielt i de minste kommunene lå det en betydelig bekymring om avfolking og at det ville bli satset mindre i området. Dette var spesielt viktig i forhold til kontrollen med tilbud og tjenester. En uttrykte bekymring i forhold til at områder med få innbyggere ville bli områder hvor man kan bo mens man er «frisk og rask», men ikke dersom man blir syk og/eller eldre.

Noen fremhevet at det er et livsvalg å bo i utkantstrøk, og likeledes er det et politisk verdivalg å opprettholde en desentralisert bosetning på tross av at det ikke er kostnadseffektivt. Enkelte mente kommunereformen representerer et brudd med tankegangen om å ta hele Norge i bruk.

Selv om mange så for seg nødvendige endringer i fremtidens kommuner, var det begrenset interesse for sammenslåing, og større interesse for interkommunalt samarbeid.

5. Metode og vurdering av alternativene basert på utredningsområdene

Mandatet i utredningen var å utrede ulike kommunestrukturalternativer i Sør-Østerdalregionen. Scenariene er som følger:

1. Null-alternativet (som er en videreføring av dagens struktur)
2. Trysil-Engerdal
3. Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen
4. Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med:
 - Elverum
 - Rendalen
5. Elverum - Åmot - Våler

Det er viktig å påpeke at vurdering av mulige effekter av opprettelsen av nye kommuner inneholder mange usikkerhetsmomenter. Dette omhandler både omfanget av effekter og ikke minst når de forventede effektene kan realiseres. Flere studier som har tatt for seg konsekvensene av reformen i Danmark (inkludert vår egen spørreundersøkelse til danske rådmenn) finner, med noen unntak, få direkte effekter som følge av kommunereformen. Med unntak av at danske kommuner har fått bedre kontroll på økonomien og har i tillegg fått bedre kompetanse og kapasitet i egen organisasjon, så er det vanskelig å si noe om hvorvidt man har klart å bedre kvaliteten på tjenester som leveres. I tillegg er det usikkerheter knyttet til hvorvidt lokaldemokratiet er styrket eller svekket. Det er med andre ord hensiktsmessig å lage et skille mellom direkte og indirekte effekter og konsekvenser av en endret kommunestruktur i regionen. Et eksempel på en direkte effekt kan være en større sentraladministrasjon (gitt at man velger å sentralisere dette). Et eksempel på en indirekte effekt kan være bedre kvalitet på tjenestetilbudet, som en konsekvens av økt kapasitet og kompetanse i en ny storkommune.

Vurderingen av mulige positive effekter (direkte eller indirekte) vil derfor på flere områder bli en vurdering av mulighetsrommet som nye større kommuner kan få i årene som kommer. Vil nye kommuner være bedre i stand til å håndtere den fremtidige eldrebølgen? Vil en ny kommune være bedre rustet til å ivareta kommunens rolle som myndighetsutøver? Slike spørsmål er av sentral karakter i en vurdering av alle de ulike alternativene.

I tillegg er det viktig å påpeke at slike vurderinger nødvendigvis vil medføre flere av de samme vurderingene på ulike alternativer. Dette er fordi det er svært vanskelig å kunne gjøre klare skiller mellom nye kommuner med tilnærmet likt befolkningsgrunnlag.

Før vi går i gang med å vurdere de ulike scenariene vil vi først kort redegjøre for hvordan vi ønsker å vurdere de ulike utredningstemaene innenfor de ulike scenariene.

5.1. Vurdering av utredningstemaene

I en vurdering av utredningstemaet tjenesteproduksjon vil vi i all hovedsak fokusere på mulighetsrommet som en ny kommunestruktur kan medføre innenfor de viktigste tjenesteområdene. Herunder vil vi blant annet vektlegge hvorvidt man vil kunne få bedre kapasitet i kommunen slik at man kan frigjøre midler til å videreutvikle tjenestetilbudet. Vi vil i den forbindelse gjøre vurderinger av hvorvidt en ny kommune vil kunne dra nytte av stordriftsfordeler.

I tillegg vil vi gjøre strukturelle vurderinger av de ulike tjenestene på basis av dagens tjenesteproduksjon. Relevante spørsmål herunder er hvorvidt en ny kommunestruktur vil ha direkte effekt på lokaliseringen av dagens tjenesteproduksjon.

I vurderingen av effektene på myndighetsutøvelse vil vi i all hovedsak fokusere på å vurdere hvorvidt de nye kommunene på lang sikt vil være bedre i stand til å ivareta rollen som myndighetsutøver. Herunder vil det være sentralt å se på hvorvidt nye kommuner i regionen vil ha bedre forutsetninger for å skape større fagmiljøer med bedre kapasitet innenfor eksempelvis tekniske tjenester og barnevernstjenester. Vil vi i tillegg drøfte hvorvidt nye større kommuner vil være bedre i stand til å redusere omfanget av inhabilitet.

Å skape vekst i folketallet og å sørge for en større bredde og vekst i næringslivet er to sentrale utfordringer i Sør-Østerdalen. Vurderingen av nærings- og samfunnsutvikling vil se nærmere på hvilke muligheter og tilnærminger en har for å adressere disse utfordringene samt hvilken betydning de syv alternativene for fremtidig kommunestruktur vil kunne ha for hva som oppnås på området. Denne vurderingen blir gjort med utgangspunkt i en sammenligning med dagens struktur.

I lys av den foregående gjennomgangen av lokaldemokrati vil vi her ta for oss de alternativene for fremtidig kommunestruktur i Sør-Østerdalsregionen. Vi vil kort liste opp hva som kan tenkes å bli endringer for lokaldemokratiet i de ulike alternativene.

Vi tar her utgangspunkt i dagens struktur, altså 0-alternativet. Deretter vil vi se på alternativene som medfører 'større kommuner'. Større kommuner defineres som enheter med over 15 000 innbyggere i tråd med Vabo-utvalgets vurderinger.

6. Null-alternativet (dagens kommunestruktur)

Dette alternativet er en videreføring av dagens status. Vi vil derfor her gjøre en vurdering av hvorvidt dagens kommuner i Sør-Østerdalen er skikket for å håndtere de utfordringene som kommunene står foran i dag og i fremtiden.

6.1. Tjenesteproduksjon

I vår gjennomgang av dagens status innenfor de mest sentrale tjenesteområdene har vi sett at det er store variasjoner mellom kommunene. Innenfor de fleste tjenesteområdene, og spesielt innenfor barnehage- og grunnskoletjenester, kan det synes om at kompetansen hos de ansatte er forholdsvis høy og på nivå eller over gjennomsnittet for landet. Vedrørende effektivitet i tjenesteproduksjon så er dette til dels betinget av kommunestørrelse og strukturelle forhold i regionen. Eksempelvis har mindre kommuner med store avstander smådriftsutfordringer innenfor eksempelvis barnehage- og grunnskoletjenester. Innenfor pleie- og omsorgstjenester så er bildet mer sammensatt. Enkelte av de mindre kommunene opplyser om at de har god kjernekompetanse, men at de samtidig mangler spesialistkompetanse. Eksempler på det er blant annet kreftsykepleier og ergoterapeuter. Om vi ser fremover med utfordringer knyttet til økonomi og demografiske endringer mener vi at per dags dato er Elverum kommune som har de beste forutsetningene til å håndtere fremtidens krav til tjenesteproduksjon. Dette mener vi på bakgrunn av i hovedsak to forhold. For det første er kommunen den eneste som har stor nok kapasitet i egen organisasjon til å kunne håndtere den forventede eldrebølgen. For det andre forventer SSB at kommunen fortsetter å øke i innbyggertall også blant de yngste aldersgruppene.

For de resterende kommunene så vil dette alternativet medføre store utfordringer i fremtiden, som vi mener at kommunene per dags dato ikke er store nok til å håndtere på egen hånd. Flere av de resterende kommunene har spredt struktur innenfor eksempelvis barnehage og grunnskole. I tillegg har regionen som en helhet utfordringer innenfor barnevernstjenesten. Avslutningsvis ser vi at alle kommunene vil ha store utfordringer knyttet til den forventede eldrebølgen. For å kunne håndtere dette på en best mulig måte og samtidig kunne ha kapasitet til å tilby et bredt spekter av tjenester, mener vi at dagen kommunestruktur ikke vil være hensiktsmessig i fremtiden.

6.2. Myndighetsutøvelse

I vår gjennomgang av dagens status innenfor myndighetsutøvelse har vi sett at flere kommuner i regionen har utfordringer knyttet til små fagmiljøer og begrenset kapasitet i egen organisasjon. Med unntak av regionens største kommune Elverum mener vi at dagens struktur vil medføre at man også i fremtiden vil være sårbare for uforutsette hendelser innenfor dette utredningstemaet. Dette kan løses ved opprettelsen av flere interkommunale samarbeid, men vi mener at det har potensielle negative lokaldemokratiske sider er viktig å merke seg.

Vår gjennomgang har også vist at flere av kommunene har utfordringer knyttet til rekruttering av personell innenfor tekniske tjenester.

Vår konklusjon er derfor at dagens kommunestruktur, for flertallet av dagens kommuner, medfører store utfordringer knyttet til best mulig å kunne ivareta kommunens rolle som myndighetsutøver.

6.3. Samfunns- og næringsutvikling

Alle kommunene i regionen har en lavere andel personer med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de seneste 20 årene. En generell utfordring for små kommuner er

begrensede muligheter for gjennomslag overfor sentrale myndigheter. Samtidig kan disse utnytte såkalte smådriftsfordeler, altså at det i mindre kommuner er tette relasjoner og muligheter til å raskt realisere muligheter som oppstår.

De syv kommunene som omfattes av denne utredningen har vært preget av svak næringsutvikling de senere årene. Antall arbeidsplasser ble redusert fra 20 243 i 2008 til 19 879 i 2014. I samme periode har antall arbeidsplasser i privat sektor og offentlige foretak i regionen blitt redusert med 1 115, mens det har vært en økning på 751 offentlige arbeidsplasser. Sysselsettingsandelen i de syv kommunene ligger under landsgjennomsnittet.

Kommunene i regionen arbeider med næringsutvikling i varierende grad og på ulikt vis. Kommunene disponerer over interne utviklingsressurser (rådmenn, næringsjefer, etc.), samtidig som det finnes utviklingsressurser i interkommunale innovasjonsselskaper i regionen.

6.4. Lokaldemokrati

Dagens bilde er en region med stort sett små kommuner. Med unntak av Elverum har alle et innbyggerantall på under 10 000. Dette innebærer på den ene siden mange nærhetsgevinster diskutert det tidligere kapittelet om lokaldemokrati (kap. 4.5.1).

Mindre kommuner, har ofte innbyggerne et nærere forhold til sine lokalpolitikere, befolkningen er ofte mer engasjert i politiske saker, men har samtidig ofte færre medvirkningskanaler enn større kommuner.

Det finnes en god del interkommunale samarbeid. Plenumsintervjuet viste at det også er stor interesse for videreutvikling av disse. Interkommunale samarbeid kan imidlertid også utgjøre demokratiske utfordringer idet makt kan forsvinne ut av kommunestyrene og inn i interkommunale selskaper.

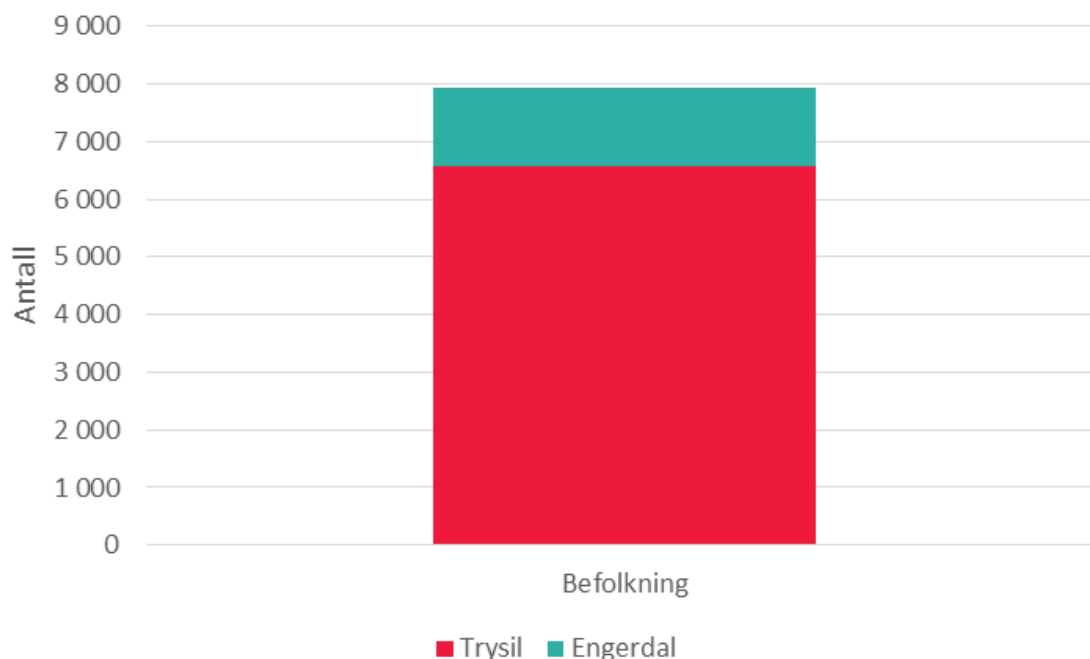
Vabo utvalget går langt i å stadfeste at man ikke ønsker en stadig økning i interkommunale samarbeid / selskaper i takt med at kommuner får nye og/eller mer komplekse oppgaver. Interkommunalt samarbeid / selskaper skal ikke nødvendigvis ses på som negativt i seg selv, men kommunenes folkevalgtes kontroll med disse er viktig.

6.5. Økonomi

Vår gjennomgang av kommunenes økonomiske status har vist at de fleste kommunene har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. Vi har sett at gjeldssituasjonen og derav også finansutgiftene i flere kommuner er utfordrende. Om vi ser den økonomiske situasjonen i sammenheng med den forventede befolkningsutviklingen frem mot 2040 ser vi at alle kommunene har vesentlige investeringsbehov innenfor eldreomsorgen. I tillegg har våre analyser vist at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen.

7. Vurdering av Trysil og Engerdal

En ny kommune i dette alternativet vil få følgende befolkningsgrunnlag basert på tall fra 2014.



Figur 17: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

I resten av kapitlet vil vi vurdere både kvalitative og kvantitative forhold i en ny kommune med et særskilt fokus på fremtidsutfordringer og muligheter.

7.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

En ny kommunestruktur vil ikke ha direkte effekter på barnehagesektoren i en ny kommune. Dette mener vi på bakgrunn av at barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato så lenge det er et tilstrekkelig befolkningsgrunnlag. Engerdal har, sammenlignet med gjennomsnittet for andre kommuner noe mindre barnehager og en nye kommune vil på sikt kunne diskutere muligere strukturendringer. Kommunen samlet sett vil også ha en dekningsgrad som er på nivå med landsgjennomsnittet. Per dags dato har Engerdal en lavere dekningsgrad. En nye kommune vil i tillegg ha en relativ god fordeling av kommunale og private barnehager.

Til tross for de åpenbare, men relativt små endringene vil dette likevel innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man vil mest trolig være avhengig av å beholde barnehager hvor det er relativt sett få barn. En ny kommune vil derimot kunne gjøre strukturelle grep på lengre sikt. Videre vil det være mulig for nye kommuner å standardisere oppholdsbetalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

Grunnskole

En nye kommune bestående av Engerdal og Trysil vil ha et samlet behov for grunnskoletjenester som er over gjennomsnittet for landet. Dette drives blant annet av lange reiseavstander. Den nye kommunen vil ha utfordringer knyttet til blant annet en uhensiktsmessig struktur i kostnadsøymed. En ny kommune vil derimot kunne gjøre strukturelle grep på lengre sikt. For den nye kommunen vil

man kunne etablere noe større fagmiljøer som eksempelvis kan bidra til å heve kompetansen knyttet til spesialundervisning.

Pleie- og omsorg

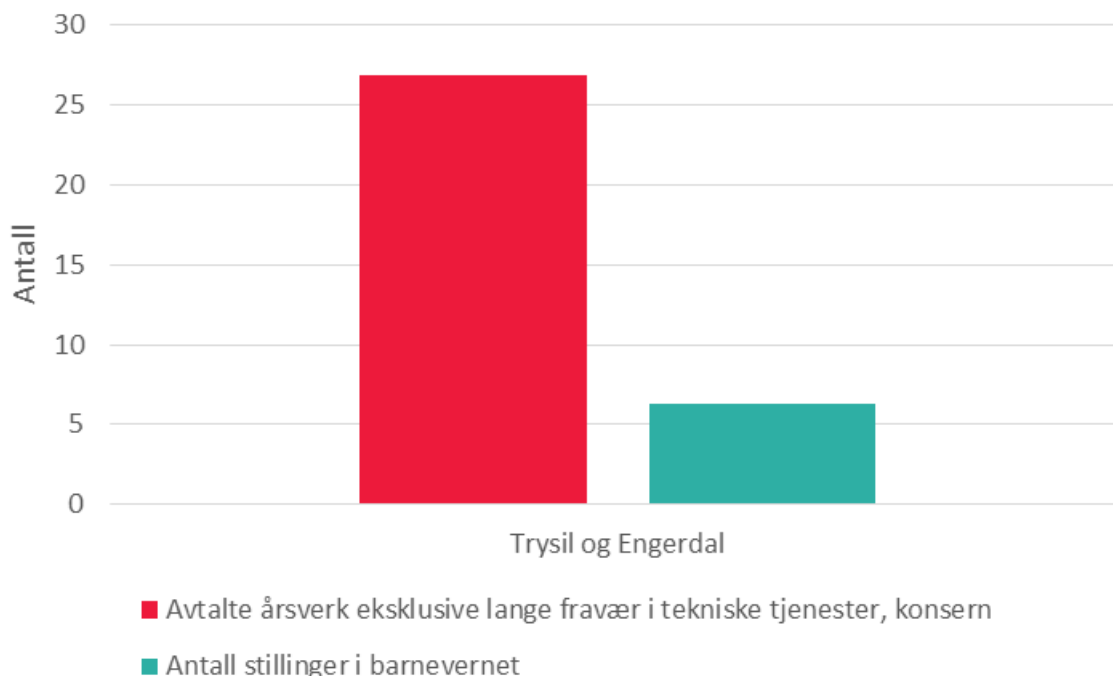
For den nye kommunen så forventer SSB en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Vi mener derfor at i et fremtidsperspektiv vil det være sentralt at man har kapasitet og økonomi til å ansatte godt faglig kvalifiserte medarbeidere. I tillegg vil man kunne redusere sårbarheten til eksempelvis Engerdal som fortalte om en sårbar situasjon fordi det ofte er en person som ivaretar flere tjenester, eller det er bare en person til en type tjenesteutøving. Denne sårbarheten vil kunne reduseres ved at man etablerer et større fagmiljø.

Barnevern

Flere av kommunene i regionen har utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. For dette alternativet vil ikke en kommunesammenslåing ha store effekter på dette tjenesteområdet ettersom kommunene i dag samarbeider om en felles barnevernstjeneste.

7.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor tekniske tjenester. Tallene som er presentert under for tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et noe større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Engerdal som per dags dato kun har rundt 3 avtalte årsverk innenfor dette tjenesteområdet.



Figur 18: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet for Trysil og Engerdal på basis av KOSTRA-tall for 2014

Engerdal og Trysil har en felles barnevernstjeneste og den vil dermed kunne bli en del av en ny kommune. Hvorvidt den nye kommunen vil være store nok til å kunne etablere gode og robuste fagmiljøer er det derimot knyttet noe usikkerhet til.

7.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Trysil og Engerdal vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 8 000 innbyggere. De to kommunene er begge utkantkommuner sett i forhold til senterkommunene Elverum (nærmest) og den enda større kommunen og gravitasjonspunktet Hamar. Således vil også den nye kommunen være en utkantkommune.

Begge kommunene besitter interne utviklingsressurser og samarbeider i interreg-prosjekter, som også inkluderer svenske partnere. Engerdal kommune deltar i Sør-Østerdal Næringshage, og gjennomfører flere prosjekter med formål å styrke stedsutviklingen og kommunens attraksjon som bo-, arbeids- og besøkskommune.

7.4. Lokaldemokrati

Den nye kommunen Trysil-Engerdal vil fremdeles være karakterisert som en liten kommune. Det er lite sannsynlig at en sammenslåing vil kreve utarbeiding av større medvirkningsalternativ.

Det er likevel slik at mulighetsrommet vil involvere både noen nærhetsgevinster og distansegevinster, men totalt vurderes størrelsen som mindre enn det som regnes som formålstjenlig for å hente ut store fordeler med tanke på fagmiljø og profesjonalisering. Interkommunale samarbeid / selskaper er derfor noe man antakeligvis må belage seg på i dette alternativet. Som følge av en sammenslåing kan det bli marginalt større muligheter for frikjøp av politikere, og muligens bedre kontroll med IKSer.

7.5. Økonomi

7.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

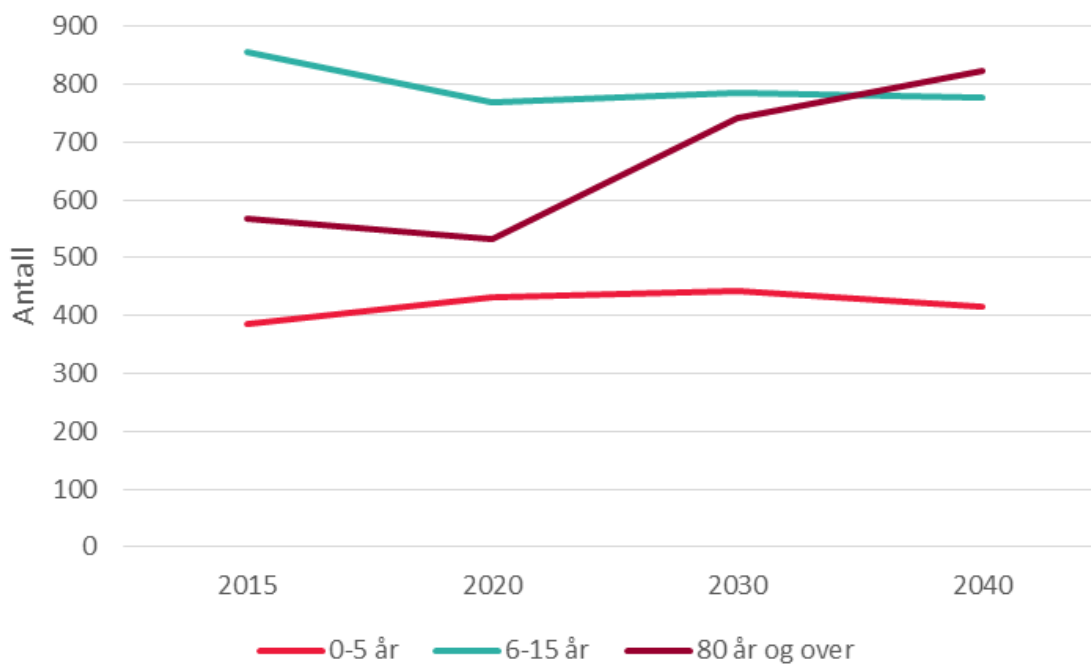
En ny vil få vil få 30 millioner kroner i engangsstøtte og 5 millioner kroner i reformstøtte.

I tillegg vil en eventuell endring i basistilskuddet, små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, vil sammenslåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

7.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

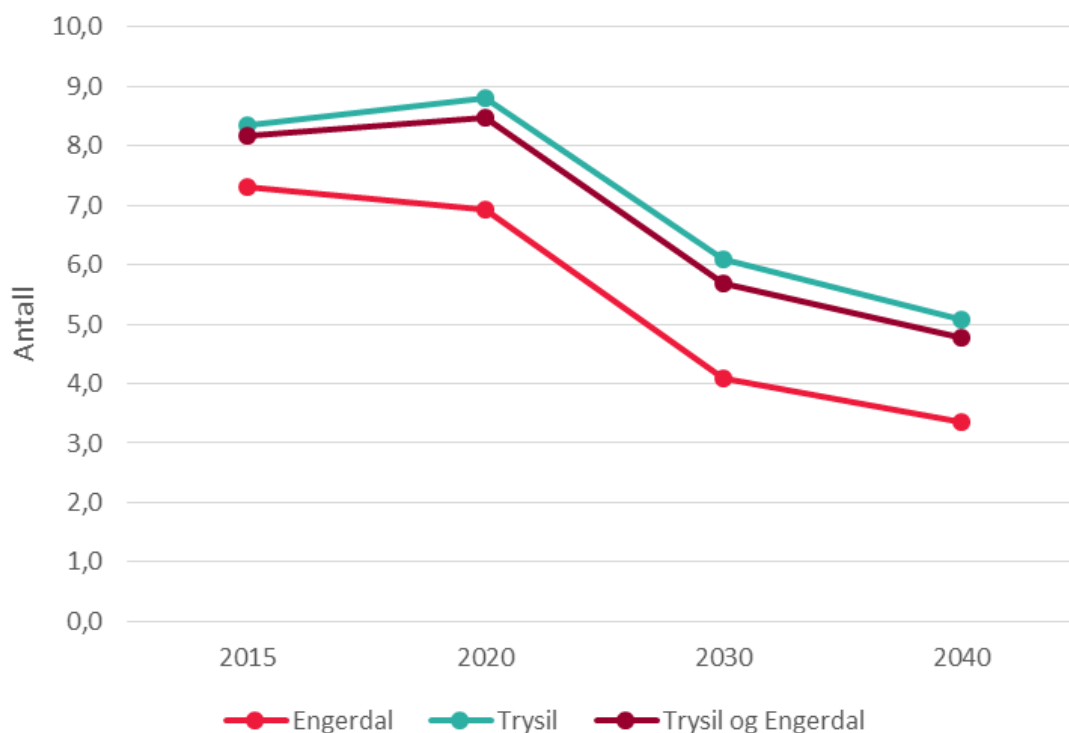
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskoletjenester så er de forventede befolkningsendringene små og innenfor feilmarginene for dette scenariet. Endringene er derimot noe større i aldersgruppen 6-15 hvor man ser en liten nedgang fra 2015 til 2040.



Figur 19: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 1, Kilde SSB (Middelalternativet)

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjonstjenester vil måtte skje i alle deler av kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne forvente å redusere utgiftene til disse tjenesteområdene som følge av etableringen av en ny storkommune.



Figur 20: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha en stor utfordring knyttet til å til-
trekke seg kompetent arbeidskraft.

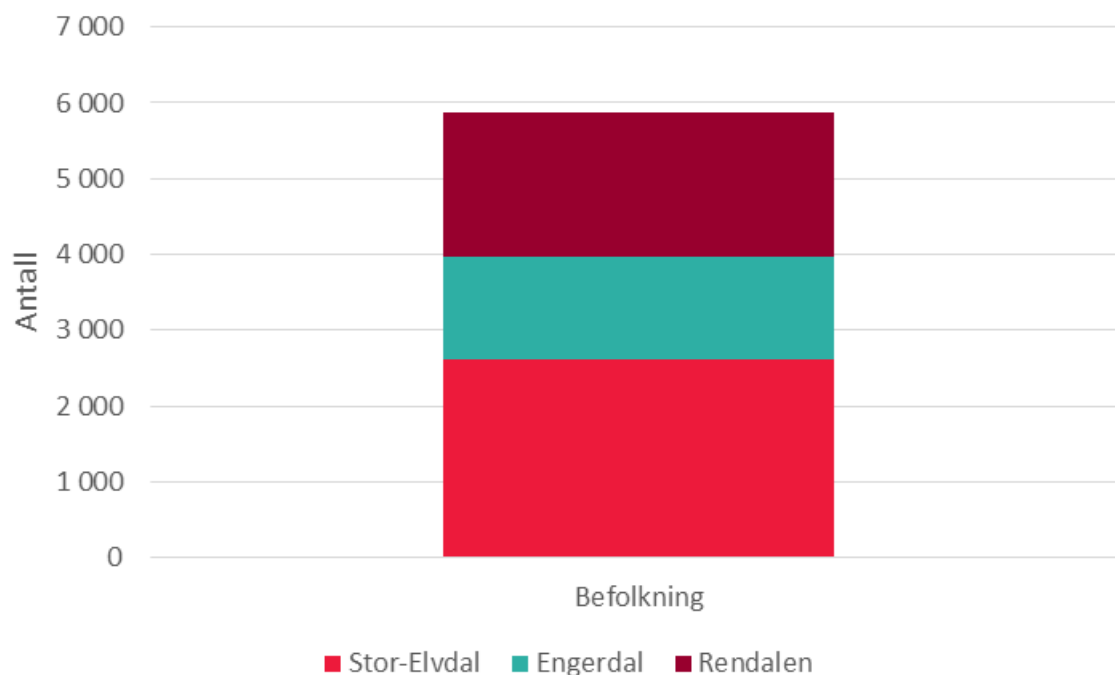
7.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 1: Trysil og Engerdal
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha god kapasitet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt ha utfordringer knyttet til den framtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil kunne etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som vil påvirke den økonomiske effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert og en ny kommune vil måtte gjøre en vurdering av muligheter for strukturendringer.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Hvorvidt man er stor nok til å utnytte alle trinnene i «omsorgstrappen» er derimot usikkert.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriteriet omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Forblir utkantkommune med relativt få innbyggere • Har erfaring med samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter på tvers av kommunegrensene, og med partnere i Sverige • Har erfaring med virkemidler for stedsutvikling og attraksjon
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Både noen nærhetsfordeler, og distansegevinster • Størrelsen vurderes som for liten til at det er store fordeler med tanke på politisk handlingsrom, profesjonalisering og fagmiljø. • Noe større mulighet for frikjøp av politikere. • Sannsynlig videre behov for å videreutvikle interkommunale samarbeid

8. Vurdering av Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen

En ny kommune i dette alternativet vil få følgende befolkningsgrunnlag basert på tall fra 2014.



Figur 21: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

I resten av kapitlet vil vi vurdere både kvalitative og kvantitative forhold i en ny kommune med et særskilt fokus på fremtidsutfordringer og muligheter.

8.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

En ny kommunestruktur vil ikke nødvendigvis ha direkte effekter på barnehagesektoren i en ny kommune. Dette mener vi på bakgrunn av at barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato så lenge det er et nødvendig befolkningsgrunnlag. Alle tre kommunene har til en viss grad smådriftsulemper som blant annet skyldes struktur. Av de tre kommunene er det kun Stor-Elvdal som har tilsvarende utgifter som gjennomsnittet for landet. En nye kommune vil kunne få en jevnere fordeling av små og store barn og en viss andel barn i private barnehager. På landsbasis har det vist seg at kommuner med en andel private barnehager har noe lavere utgifter til barnehagesektoren. Kommunen samlet sett vil også ha en dekningsgrad som er på nivå med landsgjennomsnittet. Per dags dato har Engerdal en lavere mens Rendalen og Stor-Elvdal har høyere dekningsgrad sammenlignet med gjennomsnittet for landet.

Grunnskole

En nye kommune bestående av Engerdal, Rendalen og Stor-Elvdal vil ha et samlet behov tjenester som trolig er noe over gjennomsnittet for landet. Dette drives blant annet av lange reiseavstander. Den nye kommunen vil ha utfordringer knyttet til blant annet en uhensiktsmessig struktur i et kostnadsøyemed. Alle tre kommunene har et utgiftsnivå per elev som er betraktelig høyere enn gjennomsnittet for landet. En ny kommune vil på lengre sikt kunne gjøre strukturelle grep på lengre sikt som medfører mer effektiv tjenesteproduksjon innenfor grunnskolesektoren. For den nye kommunen

vil man kunne etablere noe større fagmiljøer som eksempelvis kan bidra til å heve kompetansen knyttet til spesialundervisning.

Pleie- og omsorg

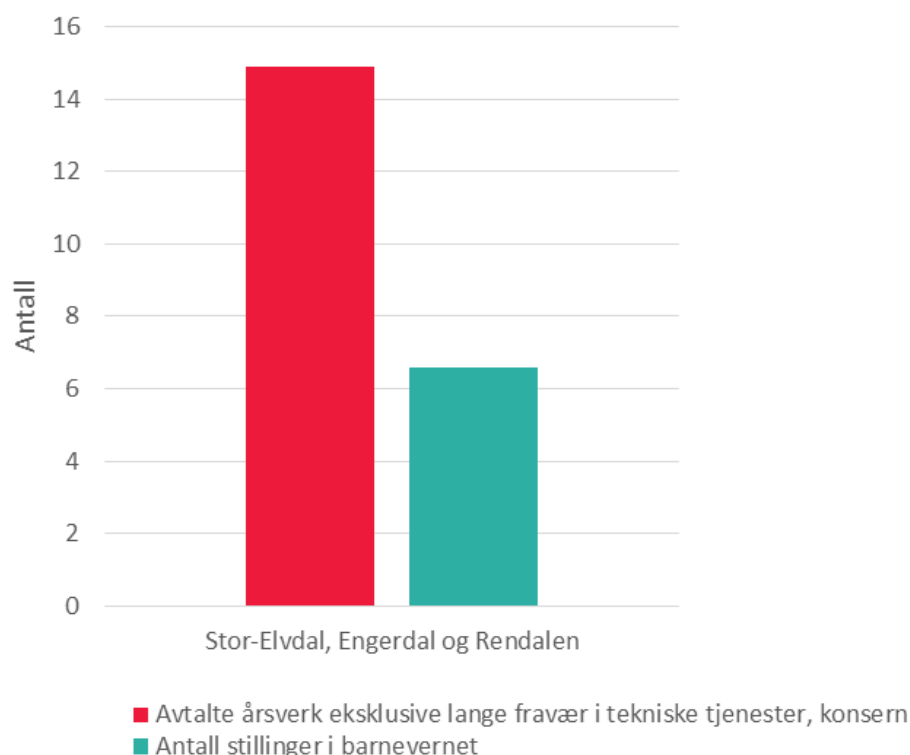
For den nye kommunen så forventer SSB en relativt stor økning i antall eldre, det samme som for alle andre kommuner i regionen og landet for øvrig. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester. Vi mener derfor at i et fremtidsperspektiv vil det være sentralt at man har kapasitet og økonomi til å gi de eldre et bredt spekter av tjenester. Man er også avhengig av å kunne ha tilstrekkelig med ressurser til å drive forebyggende arbeid på et lavt nivå. For dette alternativet er alle kommunene relativt små i innbyggerstørrelsen, og ved å gå sammen vil man kunne redusere sårbarheten som tjenestene per dags dato forteller om.

Barnevern

Flere av kommunene i regionen har utfordringer knyttet til dette tjenestområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. For dette alternativet så vil man kunne få en andel barn med barnevernstiltak som er nærmere landsgjennomsnittet sammenlignet med det nivået som Engerdal eksempelvis ligger på per dags dato. I tillegg vil en sammenslåing kunne medføre økt kapasitet i organisasjonen. Alle tre kommunene vil kunne dra nytte av dette, som per dags dato kun har et fåtall årsverk knyttet til denne tjenesten.

8.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor barneverns- og tekniske tjenester sammenlignet med disse kommunene hver for seg. Tallene som er presentert under for tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et noe større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Engerdal og Rendal som per dags dato kun har rundt 3-4 avtalte årsverk per kommune innenfor dette tjenestområdet. Også Stor-Elvdal vil dra nytte av en sammenslåing i et kapasitetsperspektiv i og med at man for en rundt 80 prosent økning i antall årsverk.



Figur 22: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet på basis av KOSTRA-tall for 2014

Utfordringer og sårbarhet knyttet til små fagmiljøer som alle kommunene i utgangspunktet har innenfor barnevernstjenesten vil kunne blitt bedre gjennom en sammenslåing av alle tre kommunene. Hvorvidt den nye kommunen vil være store nok til å kunne etablere gode og robuste fagmiljøer er det derimot knyttet noe usikkerhet til ettersom man fortsatt bare vil være rundt syv årsverk, om man tar utgangspunkt i dagens situasjon for disse kommunene.

8.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Stor-Elvdal, Engerdal og Rendalen vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 6 000 innbyggere. De tre kommunene er alle utkantkommuner sett i forhold til senterkommunene Elverum og den enda større kommunen og gravitasjonspunktet Hamar. Således vil også den nye kommunen være en utkantkommune.

Alle kommunene besitter interne utviklingsressurser. Engerdal og Stor-Elvdal kommuner deltar i Sør-Østerdal Næringshage. Kommune gjennomfører (eller har gjennomført) hver for seg flere prosjekter med formål å styrke stedsutviklingen og kommunens attraksjon som bo-, arbeids- og besøkskommune. Rendalen kommune samarbeider med Fjellregionen om både næringsutvikling og diverse samfunnsutviklingsoppgaver.

8.4. Lokaldemokrati

I lys av lokaldemokrati vurderes Stor-Elvdal-Engerdal-Rendalen scenarioet å ha mye av det samme mulighetsrommet som foregående alternativ.

Kommunen vil fremdeles være karakterisert som en liten kommune. Mulighetsrommet vil involvere både noen nærhetsgevinster og distansegevinster, men totalt vurderes størrelsen som mindre enn

det som regnes som formålstjenlig for å hente ut store fordeler med tanke på fagmiljø og profesjonalisering. Det vil imidlertid være større geografiske distanseulempes med alternativet.

Interkommunale samarbeid / selskap er derfor noe man antakeligvis må belage seg på også i dette alternativet. Som følge av en sammenslåing kan det imidlertid gir utgangspunktet større muligheter for frikjøp av politikere, og muligens bedre kontroll med IKSer.

8.5. Økonomi

8.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

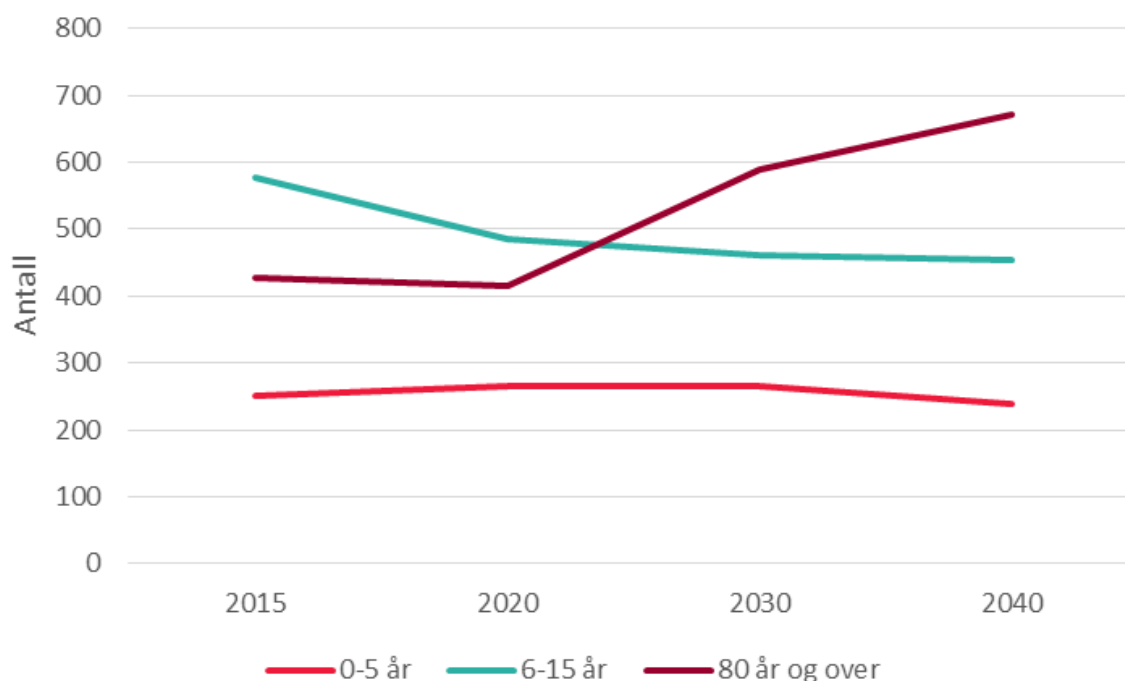
En ny kommune vil få 20 millioner kroner i engangsstøtte og 5 millioner kroner i reformstøtte.

I tillegg vil en eventuell endring i basistilskuddet, små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, vil sammenslåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

8.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

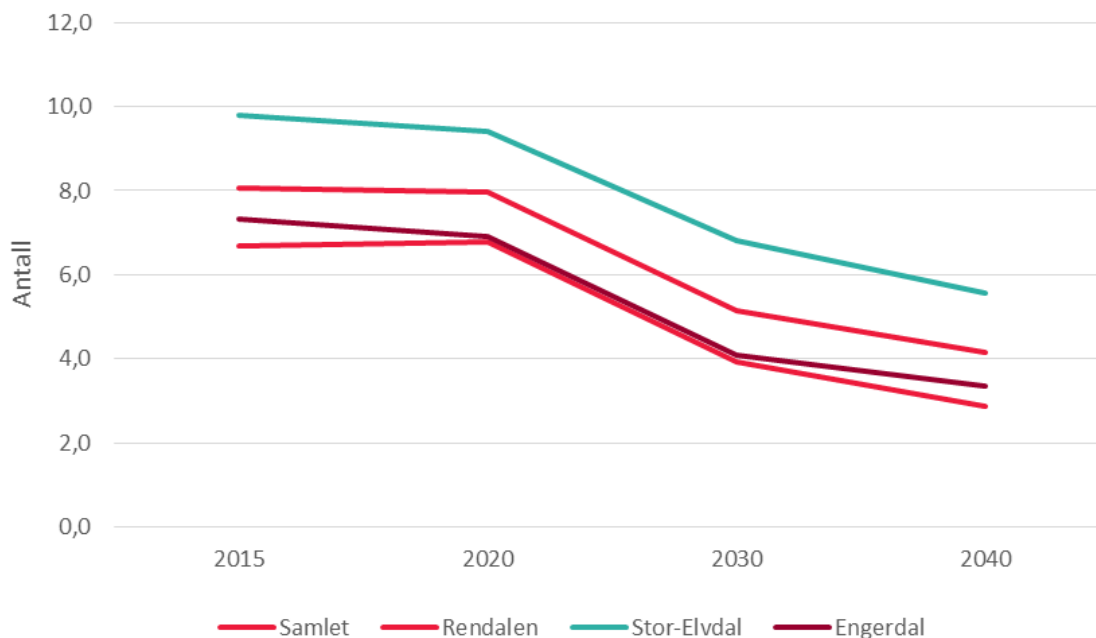
For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskole tjenester så er de forventet befolkningsendringene små. Det er verdt å merke seg at for dette alternativet så vil den nye kommunen ha en forventet befolkningsnedgang fra 2015-2040. Denne kommunen vil derfor trolig ikke ha behov for økte investeringer i barnehage og grunnskole tjenester.



Figur 23: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 2, Kilde SSB (Middelalternativet)

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger

og sykehjem) i årene som kommer. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjons-tjenester vil måtte skje i alle deler av kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne for-vente å redusere utgiftene til disse tjenesteområdene som følge av etableringen av en ny storkom-mune.



Figur 24: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha store utfordringer knyttet til å til-trekke seg kompetent arbeidskraft.

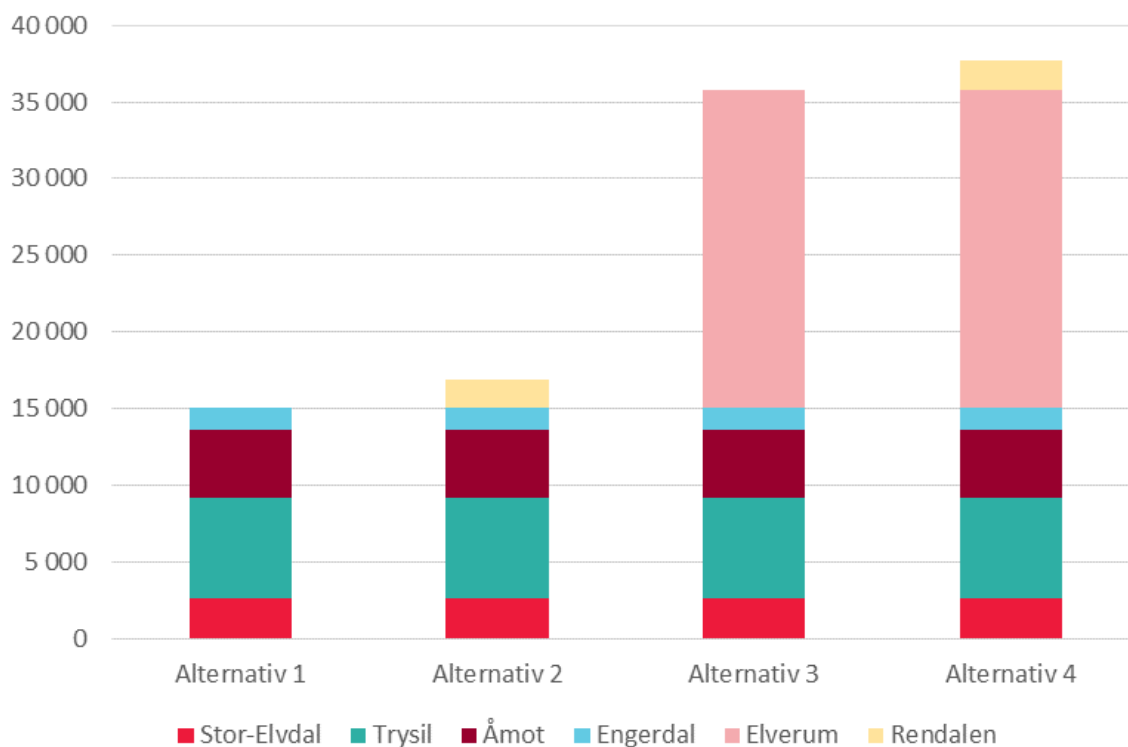
8.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 2: Stor-Elvdal - Engerdal - Rendalen
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Innenfor pleie- og omsorg vil kommunen kunne fortsatt ha utfordringer knyttet til den framtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester og barnevernet.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som følge av store geografiske avstander. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert og en ny kommune vil måtte gjøre en vurdering av hvordan eventuelle strukturendringer kan skape mer kostnadseffektive tjenester.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon ved å samlokalisere administrasjonen.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Hvorvidt man er stor nok til å utnytte alle trinnene i «omsorgstrappen» er derimot usikkert.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriterier omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Forblir utkantkommune med relativt få innbyggere • Har erfaring med samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter på tvers av kommunegrensene • Har erfaring med virkemidler for stedsutvikling og attraksjon
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Både noen nærhetsfordeler, og distansegevinster, men størrelsen vurderes for liten til at det er store fordeler med tanke på politisk handlingsrom, profesjonalisering og fagmiljø. • Større mulighet for frikjøp av politikere. • Sannsynlig videre behov for å videreutvikle interkommunale samarbeid • Geografiske distanseulempen

9. Vurdering av Stor-Elvdal - Åmot - Trysil - Engerdal med: Elverum og Rendalen

For dette alternativet vil vi i utgangspunktet vurdere effekten av å sammenslå Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal. I tillegg vil vi vurdere effektene av å inkludere Elverum og / eller Rendalen i dette alternativet. De ulike alternativene utgjør følgende befolkningsgrunnlag:



Figur 25: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

9.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

En ny storkommune bestående av fire kommuner vil ikke nødvendigvis ha direkte effekter på barnehagesektoren i en ny kommune. Dette mener vi på bakgrunn av at barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato så lenge det er et nødvendig befolkningsgrunnlag. Alle de fire kommunene har til en viss grad smådriftsulempere som blant annet skyldes struktur. Av de fire kommunene har Stor-Elvdal og Trysil tilsvarende utgifter som gjennomsnittet for landet. En nye kommune vil man få en jevnere fordeling av små og store barn og en viss andel barn i private barnehager. Per dags dato har Engerdal en lavere dekningsgrad enn Stor-Elvdal, Trysil og Åmot. Stor-Elvdal har høyere sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Om vi også inkluderer Rendalen i dette alternativet vil ytterligere strukturutfordringer være til stede. Om man også inkluderer Elverum så vil den nye kommunen få betydelig større kapasitet ved at man øker innbyggertallet med over 100 prosent.

Grunnskole

Den nye kommune vil ha et samlet behov for tjenester som trolig er på nivå med gjennomsnittet for landet. Den nye kommunen vil ha utfordringer knyttet til blant annet en uhensiktsmessig struktur i

et kostnadsøyemed. Alle kommunene med unntak av Åmot har et utgiftsnivå per elev som er betraktelig høyere enn gjennomsnittet for landet. En ny kommune vil på lengre sikt kunne gjøre strukturelle grep, som medfører mer effektiv tjenesteproduksjon innenfor grunnskolesektoren. For den nye kommunen vil man kunne etablere noe større fagmiljøer som eksempelvis kan bidra til å heve kompetansen knyttet til spesialundervisning. Dette vil være spesielt gjeldende om man også inkluderer Elverum i dette alternativet. Da vil man få betydelig større kapasitet sammenlignet med et alternativ uten Elverum. Det er derimot viktig å påpeke at selv uten Elverum så vil disse kommunene, sammenlignet med dagens situasjon få en betydelig økning i kapasitet i ny organisasjon.

Pleie- og omsorg

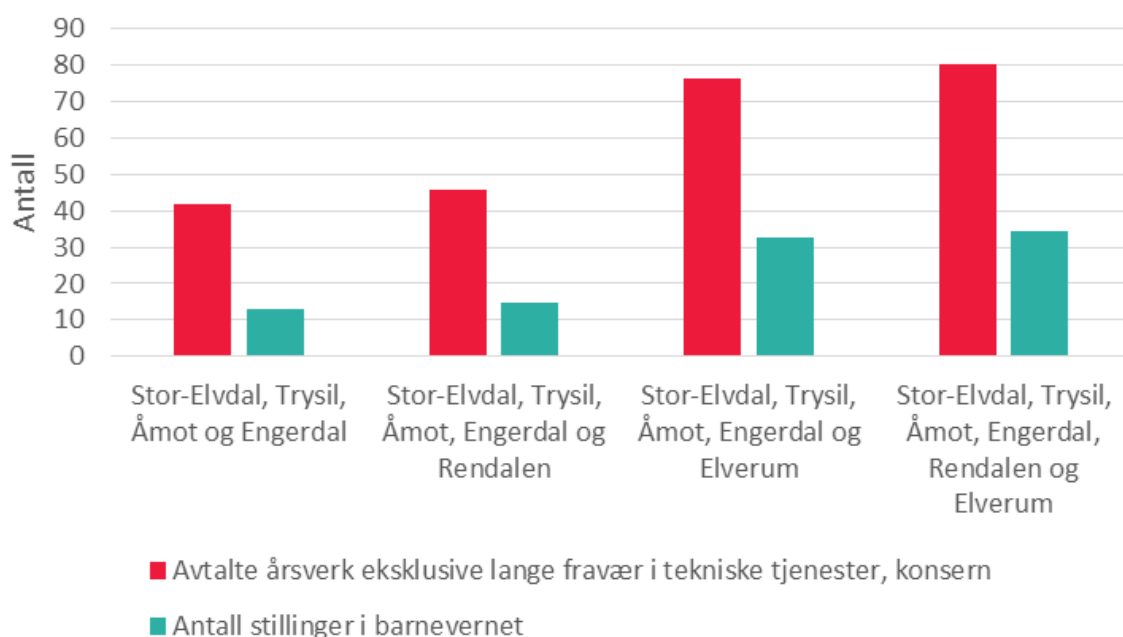
Innenfor dette tjenesteområdet så vil man i årene fremover ha store utfordringer knyttet til en stadig eldre befolkningen. Dette vil stille store krav til pleie- og omsorgstjenester i kommunene og vil blant føre til et økt kompetansekrav innenfor eksempelvis tjenester rettet mot personer med demens, kreft osv. For dette alternativet vil alle de fire førstnevnte kommunene i alternativet bli betydelig styrket med tanke på kapasitet internt i egen organisasjon. Potensielle stordriftsfordeler kan medføre at man får mulighet til å ansatte personer med spisskompetanse og bygge opp egne fagmiljøer. Det forholdet vil bli betraktelig styrket om Elverum også inngår i dette alternativet. Hvorvidt inkludering av Rendalen har de store effektene på kapasitet og kompetanse er usikkert. På den andre siden er Rendalen en stor geografisk kommune som vil stille krav om at eksempelvis en ny kommune må ivareta hjemmetjenestene i alle steder av en ny storkommune.

Barnevern

Flere av kommunene i regionen har utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. For dette alternativet så vil man kunne få en andel barn med barnevernstiltak som er nærmere landsgjennomsnittet. I tillegg vil en sammenslåing kunne medføre økt kapasitet i organisasjonen som særlig vil komme de små kommunene til gode. Flere av de små kommunene innenfor dette strukturalternativet har utfordringer knyttet til størrelsen på fagmiljøet.

9.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor barneverns- og tekniske tjenester sammenlignet med disse kommunene hver for seg. Tallene som er presentert under for tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et noe større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Engerdal og Åmot som per dags dato kun har rundt 3-6 avtalte årsverk per kommune innenfor dette tjenesteområdet. Også Stor-Elvdal og Trysil vil dra nytte av en sammenslåing i et kapasitetsperspektiv ettersom man vil få en økt kapasitet innenfor tekniske tjenester sammenlignet med null alternativet. Som figuren under viser så vil ikke inkluderingen av Rendalen ha de store effektene på dette området i et kapasitetsøyemed. Om vi derimot inkluderer Elverum vil kommunen ha betydelig kapasitet på området.



Figur 26: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet for Trysil og Engerdal på basis av KOSTRA-tall for 2014

Utfordringer og sårbarhet knyttet til små fagmiljøer som alle kommunene i utgangspunktet har innenfor barnevernstjenesten vil kunne blitt bedre gjennom en sammenslåing av alle fire kommunene. Hvorvidt den nye kommunen vil være store nok til å kunne etablere gode og robuste fagmiljøer er det derimot knyttet noe usikkerhet til ettersom man vil være rundt 11 årsverk om man tar utgangspunkt i dagens situasjon for disse kommunene. Om vi derimot inkluderer Elverum i alternativet vil en ny storkommune i regionen få en signifikant økning i egen organisasjon. En ny kommunen som inkluderer Elverum vil ha over 30 årsverk knyttet til dette tjenesteområdet.

9.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal (og eventuelt også Rendalen) vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 14 000 innbyggere (i overkant av 15 000 med Rendalen inkludert). Kommunene utgjør omlandet til Elverum, som utgjør senteret i regionen. I alternativet der også Elverum kommune inngår er det tale om en annen type dynamikk i, der senter og omland samles i en felles administrativ enhet. En slik enhet kan potensielt håndtere og koordinere utfordringer og muligheter i Bo- og arbeidsmarkedsregionen som senterer rundt Elverum.

Alle kommunene besitter interne utviklingsressurser og samarbeider i ulike interkommunale prosjekter og innovasjonsselskaper. Elverumregionen Næringsutvikling AS er utviklingsorganet til Elverum og Åmot kommuner (og Våler kommune, som ikke er del av dette alternativet), og kan potensielt utvide nedslagsfeltet til en ny storkommune. Sør-Østerdal Næringshage betjener kommunene Stor-Elvdal, Åmot, Trysil og Engerdal.

9.4. Lokaldemokrati

De første variasjonene av dette alternativet (uten Elverum) vil størrelsesmessig ligge i grenseland til det man kan omtale som en større kommuneenhet. Distansegevinster i betydningen større politisk handlingsrom, frikjøp av politikere, profesjonalisering og større fagmiljø vurderes å kunne være betydelige.

Disse gevinstene vil være enda større i et scenario hvor Elverum også inngår som et naturlig sentrum. I denne sammenheng vil det ikke være behov for IKS, noe som vil bidra til å styrke den direkte innflytelsen til de folkevalgte. En klar utfordring med dette er imidlertid de store geografiske distansene som dette alternativet innebærer. Det vil også være behov for å utarbeide medvirkningsalternativ.

9.5. Økonomi

9.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

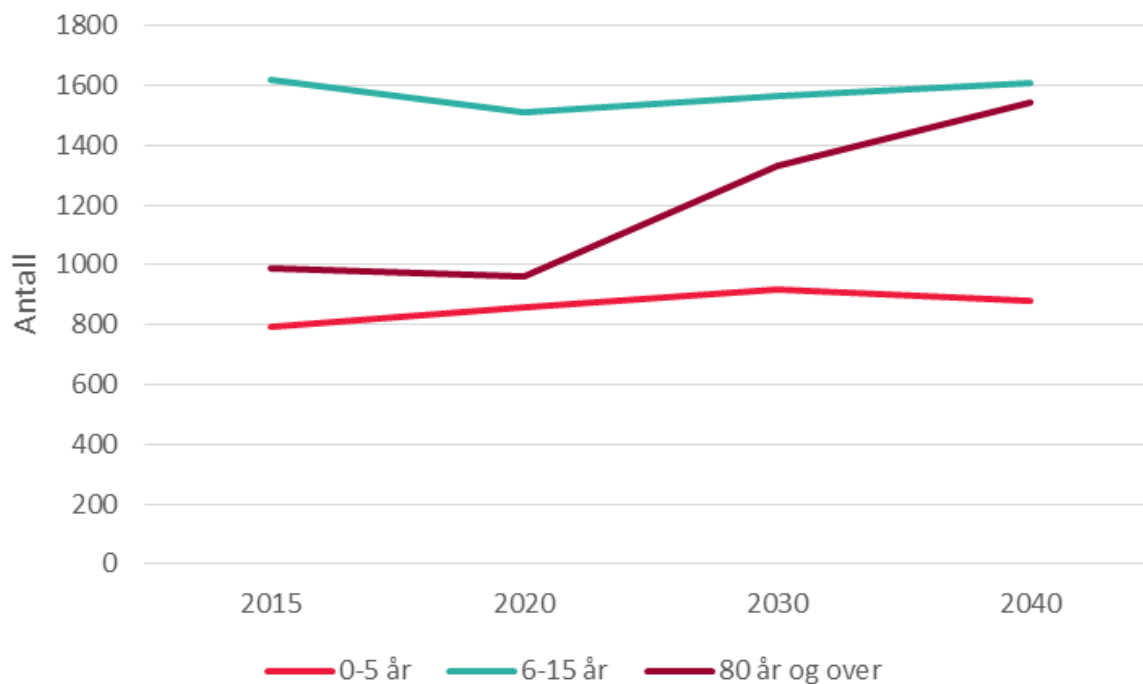
En ny vil få vil få 40 millioner kroner i engangsstøtte og 20 millioner kroner i reformstøtte. Om enten Elverum også inkluderes i et slikt alternativ vil den nye kommunen kunne få 55 millioner i engangsstøtte. Om derimot bare Rendalen inkluderes vil den nye kommunen få 50 millioner kroner i engangsstøtte. Beløpet på 20 millioner i reformstøtte vil være uendret uavhengig om man inkluderer de to sistnevnte kommunene. Om både Elverum og Rendalen er med vil den nye kommunen få 55 millioner i engangsstøtte.

I tillegg vil en eventuell endring i basistilskuddet, små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, vil sammenslåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

9.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

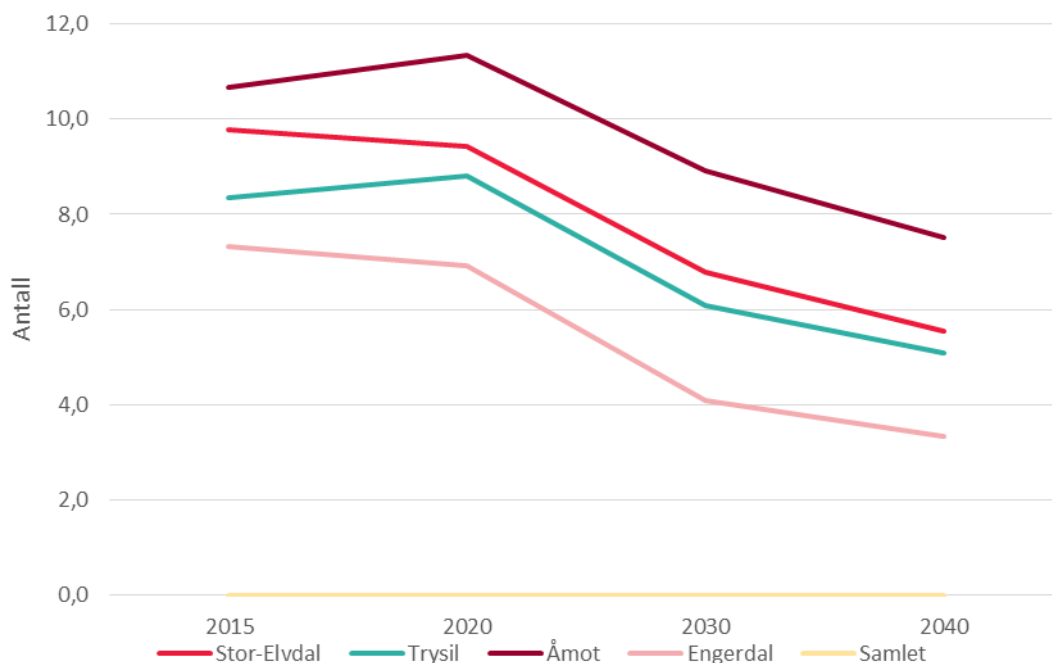
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunn-skoletjenester så er de forventet befolkningsendringene små og innenfor feilmarginene for dette scenariet. Endringene er derimot positive for disse alternativene med en liten vekst for begge aldersgruppene fram mot 2040. Endringene vil være mer eller mindre uendret om Rendalen også blir med i dette alternativet. Om Elverum er med så vil endringene være mer markante i form av økt vekst for de yngste aldersgruppene. Dette tilsier at den nye kommunen som også inkluderer Elverum må forvente å investere i barnehage og grunnskoletjenester.



Figur 27: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 3, Kilde SSB (Middelalternativet). Tallene inkluderer ikke Elverum og/eller Rendalen

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer. Denne utviklingen er uavhengig om Elverum eller Rendalen er med. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjonstjenester vil måtte skje i alle deler av kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne forvente å redusere utgiftene til disse tjenesteområdene som følge av etableringen av en ny storkommune.



Figur 28: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO. Tallene inkluderer ikke Elverum og/eller Rendalen

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha store utfordringer knyttet til å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft. Om man inkluderer Rendalen så vil ikke tallene endre seg spesielt. Om man derimot inkluderer Elverum i slik kommune vil man øke antall arbeidsføre per eldre over 80 år fra 5,7 til 6,6.

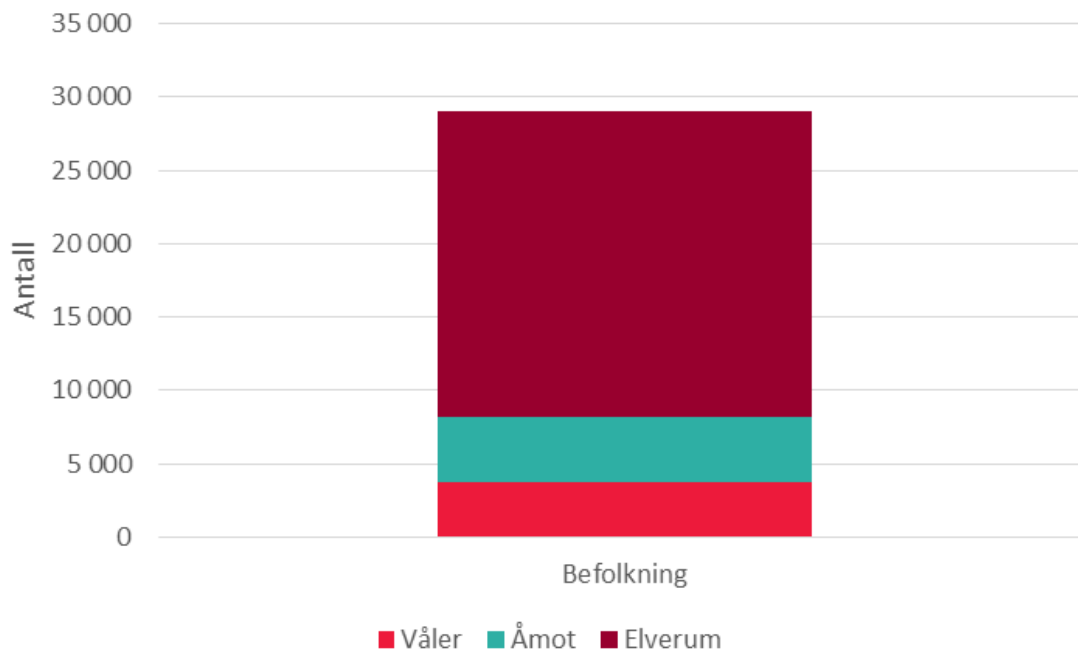
9.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

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

10. Vurdering av Elverum - Åmot - Våler

En ny kommune i dette alternativet vil få følgende befolkningsgrunnlag basert på tall fra 2014.



Figur 29: Oversikt over antall innbyggere, kilde KOSTRA 2014

I resten av kapitlet vil vi vurdere både kvalitative og kvantitative forhold i en ny kommune med et særskilt fokus på fremtidsutfordringer og muligheter.

10.1. Tjenesteproduksjon

Barnehage

Som for de øvrige alternativene forventes det ikke store endringer i barnehagesektoren. Den nye kommunen sammenlignet med de øvrige kommunene, vil få en mer geografisk spredt barnehagestruktur så lenge det er befolkningsgrunnlag for videre drift av barnehagetjenester i alle deler av den nye kommunen. På den andre siden vil den nye kommunen ha et vesentlig større fagmiljø innenfor denne tjenesten, og det kan forventes at mindre kommuner som Åmot og Våler om inngår i dette alternativet vil kunne supplere og dra nytte av det fagmiljøet som allerede eksisterer i de større kommunene.

Smådriftsulemper som eksisterer i dag vil vedvare også i dette alternativet. Som for de øvrige alternativene presentert tidligere i denne rapporten vil det også her bli enklere å tilrettelegge for private barnehager for kommunene som inngår i alternativet. Dette da flere av kommunene i dette alternativet allerede har utbredt bruk av private barnehager.

Grunnskole

Den nye kommunestrukturen foreslått i dette alternativet vil ikke medføre store endringer for regionens grunnskolesektor, og skolene vil sannsynligvis forbli lokalisert der de er per dags dato. Kommunene som inngår i alternativet vil her få muligheten til å utvide og spesialisere de ulike fagmiljøene, og utnytte den ulike spesialkompetansen som eksisterer i kommunene per i dag. Kommunene som inngår i dette alternativet vil også bli mindre sårbare ovenfor ekstra ressurskrevende elever.

Pleie- og omsorg

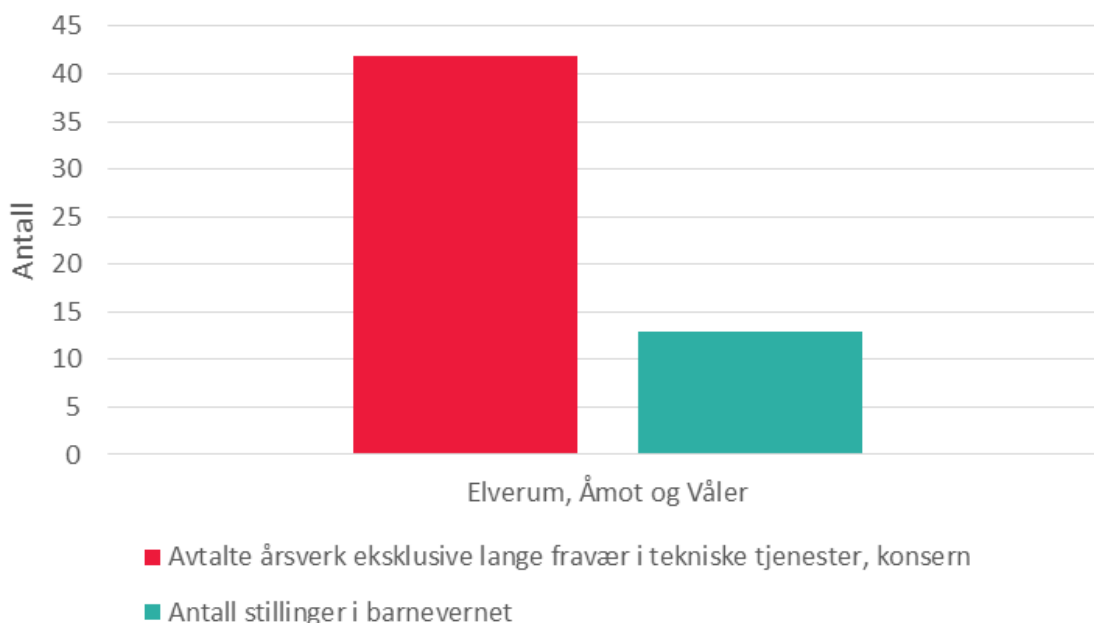
Som diskutert for de øvrige alternativene tidligere i denne rapporten vil tjenester innenfor dette området fortsette å leveres lokalt. For alternativet forventes det noen effektiviseringsgevinster i form av større fagmiljøer og stordriftsfordeler. I tillegg kan nye kommunegrenser gi mulighet for bedre logistikk i gjennomføringen av hjemmetjenester, transport av pasienter osv. Det forventes også at en større kommune vil være bedre i stand til å håndtere den forventede eldrebølgen og økningen i tjenestebehovet som følge av denne.

Barnevern

Dette alternativet gir muligheten til å tilby bedre og mer effektive tjenester, dette spesielt fordi det per i dag er lite samarbeid innenfor tjenesteområdet barnevern. Ansatte i de minste kommunene vil også få et betraktelig større fagmiljø rundt seg.

10.2. Myndighetsutøvelse

En ny kommune vil ha betydelig kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor barneverns- og tekniske tjenester sammenlignet med disse kommunene hver for seg. Tekniske tjenester inkluderer tjenester knyttet vann, avløp, renovasjon, samferdsel og brann- og ulykkesvern. Samlet sett ser vi at den nye kommunen vil få et større og mer og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester. Dette er særlig knyttet til Åmot som per dags dato kun har rundt 6 avtalte årsverk per kommune innenfor dette tjenesteområdet. Også Våler vil dra nytte av en sammenslåing i et kapasitetsperspektiv etter som man vil få en økt kapasitet innenfor tekniske tjenester sammenlignet med null alternativet.



Figur 30: Avtalte årsverk eksklusive lange fravær i tekniske tjenester og barnevernet for Trysil, Åmot og Våler på basis av KOSTRA-tall for 2014

Utfordringer og sårbarhet knyttet til små fagmiljøer som alle kommunene i utgangspunktet har innenfor barnevernstjenesten vil kunne blitt bedre gjennom en sammenslåing av alle tre kommunene spesielt for de mindre kommunene som Våler og Åmot. Det at Elverum er med i alternativet medfører at en ny kommune vil være relativt robust med tanke på kapasitet internt i organisasjonen.

10.3. Samfunns- og næringsutvikling

En sammenslåing av kommunene Elverum, Åmot og Våler vil gi en samlet befolkning i den nye kommunen på om lag 29 000 innbyggere. Kommunene utgjør en sentrumskommune og to omlandskommuner som graviterer til senteret. En slik enhet kan potensielt håndtere og koordinere utfordringer og muligheter i Bo- og arbeidsmarkedsregionen som sentrerer rundt Elverum.

Alle kommunene besitter interne utviklingsressurser og samarbeider i ulike interkommunale prosjekter og innovasjonsselskaper. Elverumregionen Næringsutvikling AS er utviklingsorganet til Elverum, Åmot og Våler kommuner, og dette selskapet gjennomfører blant annet et omstillingsprogram og et byregionprogram med nedslagsfelt i de tre kommunene. Innen samfunns- og næringsutvikling er det med andre ord allerede et betydelig samarbeid mellom de tre kommunene, som eventuelt kan videreføres i en ny, sammenslått kommune.

10.4. Lokaldemokrati

Elverum-Åmot-Våler scenarioet utgjør en stor kommuneenhet, og vurderes å ha mange av de samme fordelene og ulempene som foregående scenario (inkl. Elverum). Dette sammenslåingsalternativet vil imidlertid ha betydelig mindre geografiske distanseulempes sammenliknet med det foregående alternativet.

10.5. Økonomi

10.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

En ny vil få vil få 35 millioner kroner i engangsstøtte og 20 millioner kroner i reformstøtte.

I tillegg vil bortfallet av blant annet små-kommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, skal sammen-slåtte kommuner motta inndelingstilskuddet i 15 år, før dette gradvis trappes ned over 5 år.

10.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

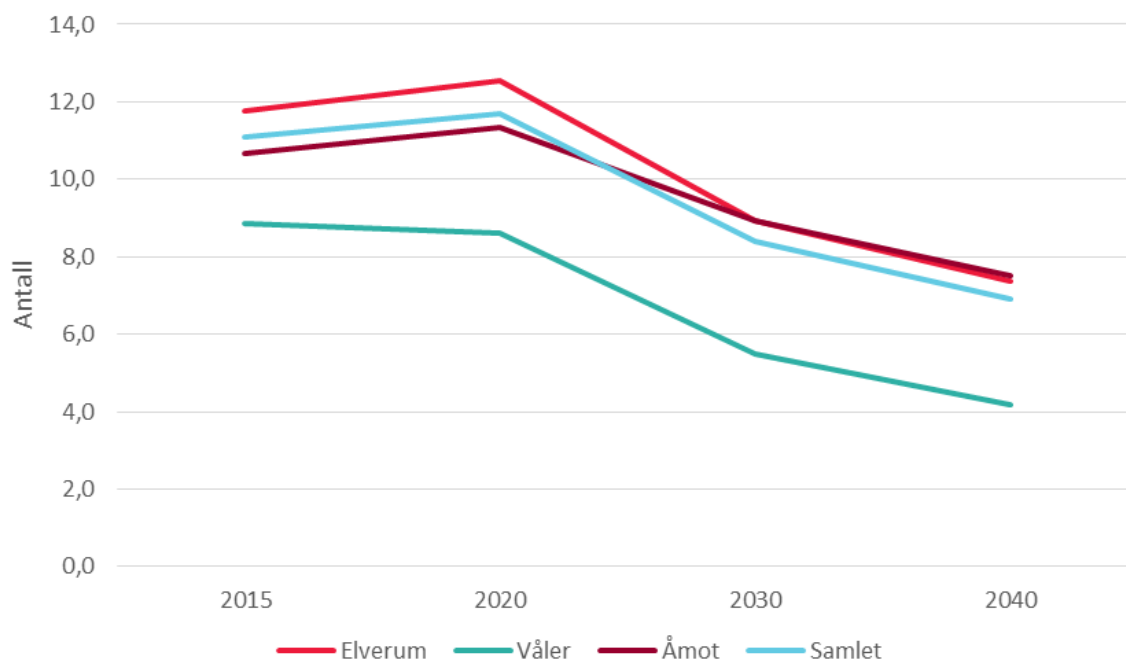
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskoletjenester så er de forventet befolkningsendringene små. Det er verdt å merke seg at for dette alternativet så vil den nye kommunen ha en forventet befolkningsøkning fra 2015-2040. Økningen i blant annet aldersgruppen 6-15 år innebærer at kommunen kan forvente seg å få noe behov for økte investeringer i eksempelvis grunnskoletjenester.



Figur 31: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Alternativ 4, Kilde SSB (Middelalternativet)

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 80 år gi en ny kommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.



Figur 32: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha store utfordringer knyttet til å til-
trekke seg kompetent arbeidskraft. Av alle alternativene vil denne kommunene har den laveste ned-
gangen i antall arbeidsføre personer i forhold til antall personer over 80 år.

10.6. Oppsummerende betraktninger

I tabellen under har vi kort oppsummert de ulike alternativene og gjort vurdering opp mot ekspertutvalgets ti delkriterier.

	Kriterier	Alternativ 5. Elverum - Åmot - Våler
Tjeneste- produsent og myndi- ghetsut- øver	Tilstrekkelig kapasitet	Innenfor barnehage og grunnskole vil kommunen ha bedre kapasitet sammenlignet med null-alternativet. Kommunen vil få en betydelig kapasitet til å håndtere den fremtidige eldrebølgen. Den nye kommunen vil etablere større miljøer innenfor tekniske tjenester og barnevernet, hvor spesielt inkludering av Elverum vil ha store utslag for Våler og Åmot.
	Relevant kompetanse	Per dags dato har de nåværende kommunene i dette alternativet tilstrekkelig kompetanse innenfor de fleste områder. Den nye kommunen vil også ha mulighet til å skape mer spesialiserte fagmiljøer innenfor de mest ressurskrevende tjenestene.
	Effektiv tjeneste-produksjon	Den nye kommunen vil fortsatt ha strukturutfordringer som følge av geografiske avstander. Hvorvidt en kommunesammenslåing vil løse dette er usikkert.
	Økonomisk soliditet	Den nye kommunen vil bli tilført midler i forbindelse med reformen. Den nye kommunen vil også kunne etablere noe større fagmiljøer innen økonomi og administrasjon.
	Valgfrihet	Den nye kommunen vil på sikt kunne etablere større miljøer innenfor eksempelvis pleie- og omsorg som resultat av økt kapasitet. Denne effekten vil særlig komme Åmot og Våler til gode.
	Tilstrekkelig distanse	Dette kriterier omhandler blant annet habilitet. Vi har derimot ikke fått opplyst at dette er problem for de to kommunene som er med i dette alternativet.
Samfunns- utvikling	Funksjonell samfunns-utviklingsområder	• Blir en robust kommune med et betydelig befolkningsgrunnlag • Kan potensielt håndtere og koordinere utfordringer og muligheter i Bo- og arbeidsmarkedsregionen som sentrerer rundt Elverum • De tre kommunene har omfattende erfaring med samarbeid seg imellom om samfunns- og næringsutviklingsaktiviteter
Demokratiske arena	Politisk deltakelse, mulighetsrom og medvirkning	• Større politisk mulighetsrom - distansegevinster i form av profesjonalisering og mindre sårbare fagmiljø. • Større muligheter for frikjøp av politikere. • Lite behov for interkommunale samarbeid / selskaper • Noen geografiske distanseulempere • Behov for medvirkningsalternativ

11. Referanser

Offentlig tilgjengelige artikler og rapporter:

NIBR. (2001). Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å i møtekomme generalistkommunekravet

NIBR. (2012). Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren? Oslo: NIBR.

Difi 2015. Innbyggerundersøkelsen 2015. Hva mener innbyggerne? Difi-rapport 2015:5 ISSN 1890-6583

Brandtzæg, B. (2009). Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Bø: Telemarksforskning.

Ekspertutvalget (2014). Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, ss. 74

Gythfeldt, K., & Heggen, K. (2012). Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner?. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier.

Monkerud og Sørensen (2010, s. 265). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet

Hansen, S. W. (2012). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. Scandinavian Political Studies, 36(1), ss. 43-66.

Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficiency from Large-scale Municipal Reform. American Political Science Review, 105(2), ss. 238-258.

Meld. St. 14 (2014-2015). Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner

Vabo, S. e. (2014). Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og moderniseringsutvalget, ss. 93-94, 134

Vareide, K., & Nygaard, M. O. (2014). Regional analyse for Sør-Østerdal 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier. Bø: Telemarksforskning

Statistikk:

KOSTRA statistikk: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-data-basen>

SSBs befolkningsstatistikk: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkendrkv/kvartal/2015-08-20>

SSBs sysselsettingsstatistikk: <https://www.ssb.no/regsys>