



Kommunereform 2015
Felles utredning for Rennebu og Midtre Gauldal kommuner
 Dato: 26. januar 2016



Rennebumartnan
 Norges ledende salgsutstilling for husflid og håndverk



Innhold

1. Forord	2
2. Utredningsmandat	3
3. Ekspertutvalgets kriterier	5
4. Generalistkommunen og oppgaveløsning.....	7
5. Vurdering av lokale forhold.....	7
5.1. Befolkningsgrunnlag og tjenesteutøving.....	7
5.2. Hverdagsregioner	9
5.2.1. Avstander	10
5.2.2. Pendling.....	12
5.3. Lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester.....	13
5.3.1. Senterstruktur	13
5.3.2. Tjenestelokalisering.....	14
5.3.3. Lokalsamfunnsutvikling	15
5.4. Lokaldemokrati.....	18
5.5. Lokal identitet og tilhørighet.....	19
5.6. Oppsummering.....	20
Kilder	21

1. Forord

Utredningen er gjennomført i et samarbeid mellom Midtre Gauldal kommune og Rennebu kommune ved Plankontoret. Underveis i prosessen er det avholdt samarbeidsmøter mellom kommunene Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal.

Utredningen skal forsøke å finne svar på hvor attraktive de ulike kommunealternativene er når de blir målt opp mot ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur:

- Rennebu - Oppdal - Midtre Gauldal
- Midtre Gauldal fortsetter som egen kommune
- Rennebu fortsetter som egen kommune

Alternativet Midtre Gauldal, Melhus og Skaun er ikke en del av denne rapporten.

Utredningsarbeidet er gjennomført ved at en har valgt å se nærmere på temaene befolkningsgrunnlag og tjenesteutøving, hverdagsregioner, lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester, lokaldemokrati, lokal identitet og tilhørighet.

Tilnæringsmåten som er benyttet for å vurdere alternativene åpner for bruk av skjønn. Dette gjelder både hvordan en har valgt å tilnærme seg/jobbe med ekspertutvalgets kriterier, hvordan temaene har blitt tillagt vekt, hvilke data som er analysert og ikke minst hvordan disse er tolket. Med en annen skjønnsanvendelse er det godt mulig at resultatet av utredningen ville blitt annerledes.

Denne utredningen inngår som en del av flere utredninger i reformarbeidet. Det er i tillegg planlagt følgende delutredninger:

Midtre Gauldal: Innbyggerundersøkelse, økonomisk attraktivitet og 0-alternativet.

Rennebu: 0-alternativet.

2. Utredningsmandat

Kommunestyret i Rennebu behandlet i k-sak 2/15 den 29. januar 2015 "Kommunereformen – retningsvalg". Følgende vedtak ble gjort:

1. *Rennebu kommune vil prioritere å utrede en evt. kommunesammenslåing i to retninger:
E6-aksen: Oppdal, Midtre Gauldal og Rennebu
Orkdalsretningen: Orkdal, Meldal og Rennebu (fortrinnsvis også med Oppdal)*
2. *Hvis en eller flere av disse kommunene ønsker at også andre kommuner skal delta i utredningen er Rennebu åpen for å vurdere dette.*
3. *Ved den videre utredningen legges til grunn at Rennebu kommune med dagens grenser ikke blir delt.*
4. *Begge retningene har sterke og svake sider.
Rennebu kommune har interkommunale samarbeid i begge retninger.*

E-6-aksen vil være en sterk samferdselsåre med vei og jernbane og dette alternativet gir mindre geografiske avstander. Det er i dette alternativet mye felles næringsliv hvor landbruket, trebasert industri og hyttenæring er en fellesnevner. Disse kommunene ligger alle inntil verneområder eller nasjonalparker med det potensialet det innebærer.

Orkdalsretningen kan tilføre stor verdiskaping på grunn av voksende industrivirksomhet på Orkanger og elva Orkla er å anse som en ressurs som går gjennom alle kommunene. Denne retningen gir en ny kommune som går «fra fjord til fjell» med de mulighetene som ligger i det.

5. *Rennebu kommune har hatt dialogmøter med kommunene:
Oppdal, Midtre Gauldal og Holtålen
Meldal og Rindal
Trollheimen-kommunene.*
6. *Rennebu kommune ønsker å gå i dialogmøte med aktuelle kommuner for evt. å få felles utredning med nødvendige konsekvensanalyser.
I den videre utredningsprosessen bør følgende temaer være sentrale:*
 - *Samlet økonomi i forhold til gjeldsbelastning*
 - *Helse- og omsorgsstruktur*
 - *Skole- og barnehagestruktur*
 - *Næringsarbeid og næringsarealer*
 - *Samferdsel*
 - *Reiseliv og naturbaserte reiselivsopplevelser*
 - *Effekt av omorganisert tjenestetilbud*
 - *Plansamarbeid*
 - *Lokaldemokrati og organisering av organisasjonen*
 - *mm*
7. *Det anses ikke sannsynlig å fatte vedtak om evt. sammenslåing i 2015.*

Kommunestyret i Midtre Gauldal behandlet den 02.03.15 sak 14/15 Kommunereformen – retningsvalg for Midtre Gauldal kommune. Følgende vedtak ble gjort:

1. *Midtre Gauldal kommune mener at det er avgjørende at innbyggerne føler nærhet til sin kommune. Skole og eldreomsorg må være lokalisert til nærmiljø.*
2. *I den videre prosessen med kommunereformen skal Midtre Gauldal gå videre med tre uprioriterte alternativ som skal utredes:*
 - *Nordover; avgrenses til å omfatte Melhus, avhengig av utviklingen i Trondheim*
 - *Sørøver langs E6-aksen; avgrenses til å omfatte Rennebu*
 - *Sørøstover; avgrenses til å omfatte Holtålen*
3. *Konsekvensutredningen skal bestå av følgende delutredninger:*
 - *Vurdering av alternativene ut fra ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur*
 - *Rapport fra opinionsundersøkelse*
 - *Effektiviseringspotensial for kommuneøkonomi og tjenesteyting*
 - *Attraktivitet og potensial for å utvikle Midtre Gauldal*
4. *Utredningen må ta høyde for muligheter for at Midtre Gauldal kan bestå som egen kommune.*

Etter at dette vedtaket ble fattet har følgende skjedd:

- 11.05.15 møte med Rennebu og Oppdal kommuner initiert av Fylkesmannen. De tre kommunene anbefales å foreta en felles utredning.
- 26.05.15 møte i styringsgruppen for kommunereformen i Midtre Gauldal som ga sin tilslutning til at utredningsarbeidet også kan omfatte Oppdal.
- 19.06.15 møte mellom ordførerne og opposisjonslederne i Midtre Gauldal, Melhus, Skaun og Klæbu. Det ble undertegnet en intensjonsavtale om å gjennomføre en felles utredning om mulighetene for å gå sammen som en kommune. Utredningen skal gi svar på hvilke kommuner som peker seg ut som best til å gå sammen i videre prosesser – alternativt alle. Alle kommuner skal utrede 0-alternativet.

På bakgrunn av denne prosessen omfattes Oppdal av denne utredningen, og Melhus-alternativet utredes i en egen prosess som beskrevet ovenfor.

Gjennom denne utredningen forsøkes det å finne svar på hvor attraktive følgende alternativer for ny kommune er når de blir målt opp mot ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur:

- Rennebu - Midtre Gauldal - Oppdal
- Både Rennebu og Midtre Gauldal fortsetter som egen kommune

3. Ekspertutvalgets kriterier

Regjeringen oppnevnte i januar 2014 et ekspertutvalg til å foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. Utvalget besto av erfarne forskere og praktikere med innsikt i kommunesektoren. I en rapport som ble lagt fram i mars 2014 kom utvalget med forslag til kriterier og prinsipper for en god kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver. Det ble utformet 10 kriterier som rettet seg mot kommunene:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

Ekspertutvalget ga videre følgende anbefalinger for arbeidet med ny kommunestruktur:

Kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre en god oppgaveløsning

Gjennomgangen viser at fagmiljøene i de minste kommunene må styrkes for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen. For stor ulikhet i hvor gode fagmiljøene er i de ulike kommunene gjør at det blir stor variasjon når det gjelder kvaliteten på de tjenestene innbyggerne i dag mottar. Større kommuner vil redusere konsekvensene av tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel, samt ustabilitet eller tilfeldige variasjoner i fagmiljøenes kompetanse. Fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse er nødvendig for å ivareta oppgavene innen alle kommunenes fire roller. Særlig de spesialiserte oppgavene innenfor barnevern, PPT og helse trekker i retning av kommuner med 10 000 innbyggere. Kapasiteten innen arealplanlegging trekker i retning av en størrelse på 10–20 000. HOD mener arbeidet med miljørettet helsevern krever et befolkningsgrunnlag på 20 000. For kombinerte legevakter og kommunale akutte døgnenheter ifm. samhandlingsreformen, bør minimumsstørrelsen trolig være mellom 15 000 og 30 000 innbyggere. Driften av større tjenester som grunnskole og pleie og omsorg kan være effektiv ved et lavere innbyggertall. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at minstestørrelsen vil være fordelaktig for kvalitetsutviklingen i disse tjenestene. Samlet sett er det utvalgets oppfatning at en kommunestruktur med en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere vil gi kommuner som kan løse dagens oppgaver og utvikle de på en god måte for sine innbyggere, lokalsamfunnet og næringslivet.

Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder

De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. I byområder skaper kommunestrukturen særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000 - 20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Flerkommunale byområder skaper utfordringer for ivaretagelse av alle kommunens fire roller. I rapporten er særlig utfordringer for ivaretagelse av samfunnsutviklingsrollen gjennom helhetlige areal- og transportløsninger fremhevet. Her pågår det et utstrakt samarbeid i mange byområder, men erfaringene viser at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling skaper konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette fører til lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. Dette gjelder både i selve planleggingsfasen, men også i implementeringen av eventuelle regionale eller interkommunale plansamarbeid. I plansamarbeid skal hvert kommunestyre treffe endelig planvedtak for sitt område og vedtakene kan implementeres på ulikt vis.

Staten bør redusere detaljstyringen og ordninger for politisk deltakelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer

Ulike indikatorer peker i litt ulik retning når det gjelder kommunestørrelse og demokratiske verdier. Innbyggerne i små kommuner har mer tillit til lokalpolitikere, større forståelse av lokalpolitikken og en større vilje til å ta på seg politiske verv enn innbyggerne i store kommuner. Deltakelsen mellom valg ser ut til å være størst blant innbyggerne i store kommuner. Større kommuner legger i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og har oftere ulike medvirkningsordninger. I tillegg stiller flere partier til valg i de største kommunene.

Lokalpolitikernes arbeidsbetingelser og folkevalgtrolle må styrkes og videreutvikles i en større kommune. En god folkevalgtopplæring med vekt på blant annet hvordan ta vare på og utnytte det utvidete politiske handlingsrommet, er viktig. Det administrative apparatet i en større kommune vil også få økt kapasitet og en bredere kompetanse som kan forberede politiske saker på en bedre måte. Ved store avstander innenfor den nye kommunen kan det legges til rette for lokal deltakelse ved å opprette lokalutvalg /bydelsutvalg. Innbyggerhøringer og medvirkningsordninger er etablerte ordninger med muligheter for videreutvikling, med sikte på å gi innbyggerne påvirkningsmuligheter.

For at lokaldemokratiet skal bli mer slagkraftig må den statlige styringen reduseres og baseres på juridisk og økonomisk rammestyring.

Utvalget ser at det for kommuner med svært store avstander vil kunne bli en utfordring for politisk representativitet i kommunale organ og for politisk deltakelse generelt. Dette vil etter utvalgets oppfatning først og fremst kunne gjelde deler av Finnmark. Utvalget mener at også disse kommunene må foreta en gjennomgang av de enkelte kriteriene. En god oppgaveløsning må ses opp mot ulempene avstander vil gi for demokratiet. I en avveining må svakere politisk deltakelse og representativitet vurderes opp mot demokratiske ulemper knyttet til omfattende interkommunalt samarbeid.

4. Generalistkommunen og oppgaveløsning

De norske kommunene er generalistkommuner, og generalistkommunesystemet er utgangspunktet for kommunereformen. Systemet innebærer at alle kommuner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og lignende skal imøtekomme de samme krav til oppgaveløsning. Det samme finansieringssystemet gjelder for alle og lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring.

Det betyr at alle lovpålagte oppgaver skal utføres innen hver kommune på samme måte som i dag. Det framgår av Stortingsmelding 14 Kommunereformen - Nye oppgaver til større kommuner, at det kan være aktuelt å overføre nye oppgaver til kommuner med minst 15.000-20.000 innbyggere:

- Habilitering og rehabiliteringstjenestene
- Statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstitusjoner
- Hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne
- Arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Videre kan kommuner med minst 100.000 innbyggere være i stand til å overta enkelte andre oppgaver som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også fortsatt utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

5. Vurdering av lokale forhold

Flere av ekspertutvalgets kriterier går over i hverandre og berører de samme utfordringene. For å danne et grunnlag for vurdering må de konkretiseres. I utredningsarbeidet har en derfor valgt å se nærmere på temaene;

- Befolkningsgrunnlag og tjenesteutøving
- Hverdagsregioner
- Lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester
- Lokaldemokrati
- Lokal identitet og tilhørighet

For hvert av disse temaene er flere av kriteriene fra ekspertutvalget berørt.

5.1. Befolkningsgrunnlag og tjenesteutøving

Kommunenes befolkningsgrunnlag er først og fremst viktig for å kunne vurdere kommunenes framtidige rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Befolkningstallene er hentet fra SSB med framskrivninger for fruktbarhet, dødelighet, levealder og flytting for årene 2025 og 2035 som tilsvarer middelalternativet for alle variablene. I tillegg er de faktiske folketallene pr. 1. januar 2015 vist i tabellen under.

SSB's befolkningsframskriving, alternativ MMMM (tall for juni 2015)

	2015	2025	2035	Endring 2015-2035
Oppdal	6 852	7 356	7 792	13,7 %
Rennebu	2 567	2 561	2 585	0,7 %
Midtre Gauldal	6 366	7 685	8 639	35,7 %

Framskrivningene indikerer at Rennebu bare får marginal befolkningsvekst de neste 20 årene. For Oppdal er det indikert en befolkning på knapt 7.800 innbyggere i 2035, noe som utgjør en vekst i løpet av de neste 20 årene på 13,7 %. For Midtre Gauldal indikeres det en relativt kraftig vekst på 35,7 % noe som vil tilsi 8600 innbyggere i 2035.

Det er ikke gitt at befolkningstallet i sammenslåtte kommuner vil sammenfalle med summen av de kommunevise framskrivningene til SSB. Det kan tenkes at kommunesammenslåinger i seg selv vil generere tilflytning fordi kommunen blir mer attraktiv. I så fall er veksten for små kommuner som blir stående igjen alene overvurdert. I mangel på annet datagrunnlag er framskrivningene for de 4 alternativene tallfestet som summen av de kommunevise framskrivningene.

Antall innbyggere ved ulike alternativer

Alternativ	Innbyggere			Endring i % fra 2015 til 2035
	År 2015	År 2025	År 2035	
Oppdal og Rennebu	9 419	9 917	10 377	10,2 %
Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal	15 785	17 602	19 016	20,5 %
Rennebu og Midtre Gauldal	8933	10 246	11 224	25,6 %
Rennebu alene	2 567	2 561	2 585	0,7 %

I dag er det bare alternativet Oppdal - Rennebu - Midtre Gauldal som kommer over 15.000 innbyggere, og som isolert sett oppfyller ekspertutvalgets befolkningskriterium. Gitt at man stoler på SSB sine prognoser er det samtidig denne løsningen som vil gi den største prosentvise befolkningsveksten de neste 20 årene.

I Norge i dag er det 54 kommuner som har over 20.000 innbyggere (13 % av alle landets kommuner) og 76 som har over 15.000 (18 %). Gjennomsnittstørrelsen (eksklusiv Oslo) er på 10.580 innbyggere. Gjennomsnittet er i denne sammenhengen en lite meningsfull størrelse. Det er mer beskrivende å se på medianverdien - innbyggertallet for den midterste kommunen med hensyn til innbyggertall. Medianverdien for norske kommuner eksklusiv Oslo er på 4.630 innbyggere. Rennebu har færre innbyggere enn en norsk middelkommune, mens Midtre Gauldal og Oppdal har hver for seg flere innbyggere enn middelkommunen.

Ekspertutvalgets hovedpoeng med mer befolkningsrike kommuner er å sikre kvaliteten på tjenesteutøvingen. Fagmiljøene i små kommuner har ikke forutsetninger for å klare utfordringene verken kompetanse- eller kapasitetsmessig. Det skilles imidlertid mellom hvilke fagmiljø det gjelder; det er for de mer spesialiserte oppgavene at disse utfordringene er fremtredende. Arealplanlegging, miljørettet helsevern og legevakt i kombinasjon med akutt døgnopphold trekkes spesielt frem. Men også for barnevern, PPT og helse er det etter utvalgets oppfatning svært problematisk med kommuner under 10.000 innbyggere. For hovedvekten av de kommunale tjenestene, - barnehage, grunnskole og omsorg, - har ikke ekspertutvalget vært like kategoriske i sine analyser.

Kommunereformen skal rigge norske kommuner for de neste 50 årene, hvor det skal tas høyde for at nye oppgaver blir tilført. Det blir dermed for snevert bare å se på dagens oppgaveportefølje. De nye oppgavene vil i hovedsak dreie seg om spesialiserte områder, og underbygger slik behovet for større kommuner, jfr. Stortingsmelding 14 (2014-2015). Hver for seg er de aktuelle nye oppgavene av heller bagatellmessig omfang, og selv om alle blir omfattet av den kommunale porteføljen, vil andelen årsverk innen spesialiserte oppgaver som tilsier kommuner på 15-20.000 innbyggere neppe overstige

10 %. Det er ikke opplagt at kommunestrukturen skal tilpasses behovene for 10 % av tjenestene i stedet for de resterende 90 %.

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

Norske kommuner løser med andre ord hovedvekten av dagens oppgaver med et lavere folketall enn det anbefalingen tilsier. Dette tilsier at innbyggergrensen på 15-20.000 ikke bør være en absolutt størrelse, og at alternativer som ligger under grensen bør kunne vurderes. En relativt stor kommune kan ha stordriftsfordeler, men det er ikke gitt at absolutt grense for uttak av slike fordeler går ved 20.000 innbyggere.

Hvis vi bare skal se på innbyggertall som et kriterium, så vil alternativet med Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal være i trå med ekspertutvalgets tilråding. Det skal imidlertid gjøres en helhetlig vurdering hvor også andre kriterier skal hensyntas.

Rennebu, Oppdal og Midtre Gauldal inngår i ni samarbeidskonstellasjoner i dag. I tillegg har Oppdal og Rennebu fire samarbeider som ikke Midtre Gauldal inngår i. Ett av målene med kommunereformen er å gjøre kommunene mindre avhengige av slike samarbeider. Årsaken er at samarbeidene er ressurskrevende for kommuneadministrasjonen, enkeltkommunene har mindre styring på ressursdisponeringen og mer makt er overført til administrative organer noe som gir svekket politisk styring med tjenestene.

Ved å bestå som en egen kommune vil det fortsatt være behov for å løse oppgaver gjennom interkommunale samarbeid. En forutsetning for dette er at nabokommunene også har de samme behovene.

5.2. Hverdagsregioner

Ekspertutvalget sier at framtidskommunene bør ha en inndeling som er mest mulig funksjonell. Dette innebærer bl.a. helhetlige løsninger innen areal- og transportområdet.

De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing.

Erfaring tilsier at hver enkelt kommune har et sterkt fokus på å ivareta egne behov, noe som kan gå på bekostning av regionsutviklingen. Dette gjelder både i planleggingsfasen og i gjennomføringsfasen. For mange mindre kommuner er mangelen på kapasiteten og kompetansen om samfunnsutvikling også en viktig faktor som bør vurderes i reformarbeidet.

Sentrale områder å se nærmere på er avstander/reisetid, samferdsel, pendling og interkommunalt samarbeid.

5.2.1. Avstander

I norsk sammenheng har de 4 kommunene hver for seg stort areal og lav befolkningstetthet. Mens medianen for norske kommuner (eksklusiv Oslo) ligger på 8,7 innbyggere pr kvadratkilometer, ligger de 4 kommunene i spennet 1,7-3,4. Det er ikke så store forskjeller mellom kommunen med lavest befolkningstetthet (Rennebu) og den med høyeste (Midtre Gauldal).

	Areal (km2)	Innbyggere pr km2
Oppdal	2 274	3,0
Rennebu	948	2,7
Midtre Gauldal	1 861	3,4
Gjennomsnitt for norske kommuner	757	52,5
Median for norske kommuner	474	8,7

De 3 kommunene har store ubebodde fjellområder, slik at arealet ikke uten videre kan brukes som indikator for avstandsulempene. I tillegg vil godt utbygde kommunikasjonsårer langs de bosatte dalførene gi lavere reisetid enn hva kommunearealet skulle tilsi.

Ulemper knyttet til lange avstander må vurderes opp mot hvor stor andel av innbyggerne som bor utenfor tettsteder og som dermed får lang reiseveg/-tid til nærmeste tettsted. Etter SSB`s definisjon er et tettsted en hussamling med minst 200 innbyggere med maksimalt 50 meter mellom husene.

Tabellen under viser hvor stor andel av kommunenes befolkning som bor innenfor et tettsted.

Kilde: SSB

	Andel bosatt i tettsted
Oppdal	60 %
Rennebu	36 %
Midtre Gauldal	42 %

Det samlede inntrykket er at avstandsulempene med dagens kommunegrenser er større i Rennebu, og Midtre Gauldal enn i Oppdal. En gjennomgang av avstander og kjøretid viser at det likevel er bare et fåtall av innbyggerne i de fire kommunene som har lengre reisetid til dagens kommunesentre enn 30-35 minutt.

Kjøretid for ulike alternativ:

Hvis vi ser på kjøretiden fra de ulike grendene og til et evt. nytt kommunesenter, vil reisetiden øke til over 90 minutter.

Alternativ: Oppdal – Rennebu – Midtre Gauldal. Kilde: visveg.vegvesenet.no

	Oppdal sentrum	Berkåk sentrum	Støren sentrum
Lønset	21	56	88
Engan	17	51	83
Oppdal sentrum		35	67
Fagerhaug	13	24	56
Innset sentrum	27	17	49
Berkåk	35		33
Nerskogen	29	31	62
Grindal	56	24	55
Soknedal sentrum	53	20	14
Budal sentrum	78	45	30
Støren sentrum	67	33	
Singsås sentrum	97	63	33

Tabellen over viser at bare et fåtall husstander vil få kjøretid på over 1 time dersom Berkåk blir nytt kommunesenter. Berkåk vil ligge geografisk nært midtpunktet av kommunen, og avstandsulempene blir dermed mer likeverdig fordelt mellom innbyggerne enn når man ser på de to andre lokaliseringene.

Uansett om Oppdal sentrum eller Støren blir kommunesenter vil en stor andel av befolkningen i den nye kommunen få en betydelig avstandsulempe. Man merker seg også at noen husstander vil få over 1 ½ times kjøretid til kommunesenteret. Anslagsvis 43 % av innbyggerne vil få en kjøretid på over 1 time dersom Støren blir kommunesenter, og 39 % dersom det blir Oppdal sentrum. Ettersom befolkningsprognosene tyder på at Midtre Gauldal vil få større vekst enn Oppdal, er det grunn til å tro at denne andelen etter hvert vil utjevne seg til å bli om lag like stor. Kjøretiden er beregnet ut fra dagens fartsgrenser. Ved utbedring av E6 er det potensial for at kjøretiden kan reduseres noe i forhold til hva som er angitt.

Alternativ. Rennebu – Midtre Gauldal. Kjøretid i antall minutt til aktuelle kommunesentre.

Kilde: visveg.vegvesenet.no

	Berkåk	Støren
Innset	17	49
Berkåk		33
Nerskogen	31	62
Grindal	24	55
Soknedal	20	14
Budal	45	30
Støren	33	
Singsås	63	33

Det er ikke store forskjeller mellom reisetid fra de ulike grendene og til henholdsvis Berkåk og Støren. Midtre Gauldal har flere innbyggere, og dermed vil flere personer få lengre reisetid hvis Berkåk blir det nye kommunesenteret.

Alternativ: Rennebu alene. Kjøretid i antall minutt til kommunesenteret.

Kilde: visveg.vegvesenet.no

	Berkåk
Innset sentrum	39
Berkåk	
Nerskogen	34
Grindal	22

Til tross for større og mindre avstand mellom ulike grender og kommunesenteret, er det slik at stadig færre har behov for å besøke kommuneadministrasjonen. Stadig flere tjenester gis elektronisk og innbyggerne forventer også i stadig større grad at slike løsninger finnes.

4.2.2. Pendling

Antall pendlere og pendlerstrømmen anses som viktige indikasjoner på hensiktsmessige hverdagsregioner, og dermed en framtidrettet kommuneinndeling.

Tabellen under viser hvordan hovedandelen av innbyggerne i de ulike kommunene pendler.

Utpendling

Kilde: Nykommune.no (4. kvartal 2014)

Kommuner	Arb.takere	Pendler ikke	1.	2.	3.	4.	5.	Andre kom.
Samlet	8279	6642	Trondheim 706	Melhus 187	Oslo 144	Røros 58	Sunndal 44	498
Rennebu	1311	881	Oppdal 133	Trondheim 102	Midtre Gauldal 47	Meldal 34	Oslo 21	93
Oppdal	3542	2943	Trondheim 163	Oslo 81	Rennebu 75	Sunndal 42	Midtre Gauldal 26	212
Midtre Gauldal	3426	2449	Trondheim 441	Melhus 174	Rennebu 72	Røros 55	Oslo 42	193

Innpendling

Kilde: Nykommune.no (4. kvartal 2014)

Kommuner	Arb.takere	Pendler ikke	1.	2.	3.	4.	5.	Andre Kom.
Samlet	7517	6642	Melhus 343	Trondheim 212	Meldal 57	Holtålen 28	Orkdal 18	217
Rennebu	1128	881	Oppdal 75	Midtre Gauldal 72	Meldal 46	Trondheim 14	Melhus 7	33
Oppdal	3256	2943	Rennebu 133	Trondheim 43	Midtre Gauldal 16	Oslo 11	Melhus 10	100
Midtre Gauldal	3133	2449	Melhus 326	Trondheim 155	Rennebu 47	Oppdal 26	Holtålen 26	104

Pendlingsfrekvensen er langt fra statisk, og arbeidsmarkedet er i løpende endring. Dataene som benyttes er de siste tilgjengelige. De må betraktes som et øyeblikksbilde over arbeidsmarkedet, og dataene bør ikke brukes til noe mer enn en indikasjon for en funksjonell kommuneinndeling.

I Oppdal er det en relativ lav andel av arbeidstakerne som pendler ut av kommunen (14 %). Det er flere som pendler til Oslo og Trondheim enn til de andre aktuelle kommunene. Rennebu og Midtre Gauldal har derimot en ganske stor andel som jobber utenfor kommunen. Med utpendling blant arbeidstakerne på 33 % i Rennebu og 29 % i Midtre Gauldal er det langt mer relevant å vektlegge pendlingsmønsteret for disse to kommunene. For Rennebu er Oppdal den viktigste utpendlingskommunen. Det er rundt 10 % av arbeidstakerne med bosted i Rennebu som jobber i Oppdal, noe som må betraktes som en relativt stor andel. Utpendlere fra Midtre Gauldal trekkes derimot hovedsaklig nordover mot Trondheim og Melhus.

For å vurdere hvor betydningsfullt pendlingskriteriet er for valget av alternativ er det meningsfullt å se på hvor stor andel av den totale befolkningen og arbeidstakerne ved de ulike alternativene som får fordeler av å få samme bo- og arbeidskommune.

	Økt andel med samme bo- og arbeidskommune	
	Av befolkningen	Av arbeidstakere
Oppdal – Rennebu	2,2 %	4,4 %
Oppdal – Rennebu – Midtre Gauldal	2,2 %	4,2 %
Rennebu – Midtre Gauldal	0,9 %	2,5

Dersom Oppdal og Rennebu slås sammen vil 2,2 % av den samlede befolkningen og 4,4 % av arbeidstakerne gå fra å ha forskjellig bo- og arbeidskommune til å ha felles. Dette er marginalt mer enn alternativet der også Midtre Gauldal er med i den nye kommunen. Hvis Rennebu og Midtre Gauldal slås sammen vil andelen bli betydelig mindre. Bare 0,9 % av den samlede befolkningen og 2,5 % av arbeidstakerne vil få samme bo- og arbeidskommune. Andelen av befolkningen og av arbeidsstyrken som vil oppnå fordeler i arbeidssammenheng er med andre ord lav.

5.3. Lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester

For å nå målet om gode tjenester til innbyggerne kreves god tilgjengelighet til basistjenester og høy kompetanse, sterke og robuste fagmiljøer og stor utviklingskraft i kommuneorganisasjonen. Ressursene til administrative funksjoner må derfor brukes effektivt. Noen sentrale prinsipper som bør belyses i denne sammenhengen er senterstruktur, lokalisering, lokalsamfunnsutviklingen.

5.3.1. Senterstruktur

Tilfanget av offentlige og private tjenester er et viktig utgangspunkt for å vurdere stedets rolle og funksjon. Men stedene har viktige funksjoner ut over det å huse offentlig og privat tjenesteyting. De er bl.a. viktige møteplasser, knutepunkt i transportmønsteret, områder for boliger og arbeidsplasser.

En bevisst holdning til hvilken senterstruktur man ønsker, er viktig for lokalsamfunnsutvikling og for lokalisering av kommunale tjenester.

Innenfor en kommune kan det være naturlig med en tredelt senterstruktur:

Lokalsenter: Et senter med et begrenset tilbud av offentlig og privat tjenesteyting. Som hovedregel vil tjenestetilbudet kun ha stedet selv som omland.

Kommunedelsenter: Et senter med grunnleggende tilbud av offentlige og private tjenester som dekker behov både for stedet selv og for noen andre steder. Likevel er det betydelige mangler i forhold til et fullverdig daglig tjenestetilbud.

Kommunesenter: Et senter med et godt utbygd offentlig og privat tjenestetilbud som dekker behovet både for stedet selv, for kommunedelsentrene og lokalsenterene.

Bruker vi denne inndelingen i forhold til de alternativer som omfattes av denne utredningen, vil eksempler på lokalsenter være Voll, Innset, Lønset, Midtbygda, Driva, Soknedal, Budal og Singsås.

Eksempler på kommunedelsenter kan være både Oppdal, Berkåk, Støren – alt etter hvordan en eventuell ny kommune blir sammensatt.

Framtidens kommunesenter kan bli Oppdal og/eller Støren.

Alternativ til tredelt senterstruktur:

For å synliggjøre at det også finnes andre måter å definere senterstruktur på, kan man også tenke seg følgende modell:

Ett administrativt sentrum hvor plasseringen av rådhusfunksjonene samles til ett sted uavhengig av andre funksjoner. Dette kan f.eks være Berkåk som gir de minste avstandsurempene.

I tillegg kan man tenke seg to likeverdige sentre for handel, kultur og ulike servicetilbud. Dette kan være Støren og Oppdal.

På samme måte kan man også tenke seg differensiering av ulik næringsaktivitet tilpasset tilgjengelige areal. F.eks har Berkåk et stort potensial for å kunne ta imot plasskrevende næringsvirksomhet ved at arealer allerede er avsatt til formålet i kommuneplanens arealdel.

5.3.2. Tjenestelokaliserings

Med en senterstruktur som skissert over, kan det fastlegges hvilke kommunale tjenester det er ønskelig skal finnes på de ulike nivåene i senterstrukturen, for eksempel slik:

Lokalsenter: Barneskole, barnehage, SFO

Kommunedelsenter: Barneskole, barnehage, SFO, ungdomsskole, sykehjem, omsorgsboliger, kulturskoleundervisning, bibliotek

Kommunesenter: Barneskole, barnehage, SFO, ungdomsskole, sykehjem, omsorgsboliger, kulturskoleundervisning, sentraladministrative tjenester, kino, NAV, barnevern, PPT, voksenopplæring, plan og byggesak etc.

Prinsippene for lokalisering av tjenester i kommunen må finnes i spenningsfeltet mellom ønsket om nærhet og tilgjengelighet på den ene siden, og ønsket om høy kvalitet og robusthet i tjenestene på den andre siden.

Sett fra innbyggernes side vil det kreves både så stor tilgjengelighet som mulig (at tjenester jeg bruker ofte eller er spesielt avhengig av, er til stede der jeg bor) og så høy kvalitet som mulig (at tjenestene har høyt kompetente medarbeidere i store og robuste fagmiljøer med stor utviklingskraft og innovasjonsevne). Det trenger ikke være en motsetning mellom nærhet og kvalitet, men det kan være det.

Hensynet til kvalitet, kompetanse og robusthet tilsier at tjenester som skal dekke hele kommunen, slik som barnevern, kultur, NAV, plan og voksenopplæring etc. og de administrative kommunesenterfunksjonene samlokaliseres. Det mest effektive vil være en samlokalisering i kommunesenteret. Dersom noen av disse tjenestene lokaliseres utenfor kommunesenteret, i et kommunedelsenter eller et lokalsenter, vil vi få en mindre effektiv ressursbruk og ressursene må tas fra andre tjenester for å dekke effektivitetstapet. Det er selvsagt mulig å gjøre andre valg enn det som er det mest effektive, men en bør være klar over at det da blir større administrative kostnader. Effektivitetstapet blir størst ved separat lokalisering av sentrale fellesfunksjoner som lønn, personal og økonomi og minst ved separat lokalisering av tjenester som f.eks barnevern, PPT og voksenopplæring. Vi legger da til grunn at ordførerkontor og rådmannskontor uansett skal lokaliseres til kommunesenteret.

Ser vi på alderen innenfor kommunenes administrative funksjoner pr. dags dato, ser vi at det er en forholdsvis høy prosentvis andel av de ansatte som er over 55 år og 60 år. Dette vil påvirke en evt. sammenslåingsprosess ved at overtallighet langt på vei kan løses gjennom en naturlig avgang.

Tabellen viser aldersfordelingen innenfor administrasjonens stab- og støttefunksjoner.

Kilde: Oppdal kommune, Rennebu kommune og Midtre Gauldal kommune.

	Ansatte 50 år og eldre	Ansatte 55 år og eldre	Ansatte 60 år og eldre
Oppdal	68 %	40 %	26 %
Rennebu	58 %	43 %	25 %
Midtre Gauldal	62 %	38 %	27 %

Tabellen viser aldersfordelingen for enhetslederne innen sektorene helse og oppvekst.

Kilde: Oppdal kommune, Rennebu kommune og Midtre Gauldal kommune.

	Ansatte 50 år og eldre	Ansatte 55 år og eldre	Ansatte 60 år og eldre
Oppdal	44 %	22 %	0 %
Rennebu	50 %	50 %	33 %
Midtre Gauldal	90 %	42 %	40 %

Tabellene viser at alle berørte kommuner vil ha et relativt stort behov for å rekruttere nye arbeidstakere innenfor et 10 års perspektiv.

5.3.3. Lokalsamfunnsutvikling

Utvikling av en omforent senterstruktur vil være et utgangspunkt for å drøfte prinsipper og strategier for lokalsamfunnsutvikling. Målet må være at kommunen skal være en god kommune å bo og virke i, uansett hvor i kommunen du er lokalisert. Det vil være ulike premisser for nærhet og tilgjengelighet til offentlige og private tjenester, men alle skal sogne til et senter der det legges til rette for utvikling og vekst både i bosetting og næringsutvikling. Dersom en først blir enig om en senterstruktur for den nye kommunen, kan det utvikles noen prinsipper for arealutvikling knyttet til de enkelte nivåene i senterstrukturen, for eksempel slik:

Lokalsenter: Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig- og næringsutvikling. Kommunale tjenester skal sikres utviklingsmuligheter. Det skal arbeides for gode kollektive transportløsninger fra lokalsenter til kommunedelsenter og kommunesenter.

Kommunedelsenter: Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig-, nærings- og sentrumsutvikling. Kommunale tjenester skal utbygges videre i takt med

behovet i den delen av kommunen som sogner til kommunedelsenteret. Det skal etableres knutepunkt for kollektivtrafikk. Det skal tilrettelegges for videre utbygging av privat tjenesteyting.

Kommunesenter: Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig, nærings- og sentrumsutvikling og områder for offentlige formål. Det skal være hensiktsmessige bygninger for kommunens fellesfunksjoner (rådhus, kulturhus, kino etc.). Det skal etableres knutepunkt for kollektivtrafikk. Det skal tilrettelegges for et sterkt sentrum med et størst mulig mangfold av tilbud og tjenester og gode møteplasser.

I den videre utviklingen av strategier for lokalsamfunnsutvikling bør en ta hensyn til at de ulike sentrene har ulike kvaliteter og muligheter, noe som åpner for en slags "arbeidsdeling" mellom sentrene. For eksempel vil ett senter ha mulighet til å tilby næringstomter med god tilgang til infrastruktur (f. eksempel E6). Et annet sted er det kanskje etablert bedrifter i en bestemt bransje som gjør det attraktivt for lignende bedrifter å lokalisere seg i nærheten og det kan utvikles gode synergieffekter mellom disse (eks. produksjon av hvitt kjøtt, tradisjonshåndverk). Hvert sted har sitt særpreg og sine kvaliteter, og i en samlet strategi kan dette bli et mangfold som kan tilfredsstille et stort spekter av virksomheter.

På samme måte er det for boligetableringer. Stedene har ulike kvaliteter og kan utvikle ulike boligtilbud, som til sammen kan bli et attraktivt mangfold av muligheter for kommunen.

Det er et viktig forhold som tilsier at kommunene Oppdal, Rennebu og Midtre Gauldal ses som en helhet: E6/ E6-utbyggingen, Dovrebanen og en forlengelse av Trønderbanen samt lokaliseringen av logistikknutepunktet på Torgård vil sannsynligvis føre til økt næringsetablering i nedre del av Gauldalen og Midtre Gauldal. Dette kan føre til knapphet på næringsarealer. Et vesentlig spørsmål blir da hva Rennebu og Oppdal kan tilby? I Midtre Gauldal er det allerede utfordringer når det gjelder tilgangen til næringsarealer, mens det i Rennebu og Oppdal er ledige arealer avsatt i kommuneplanens arealdel. Disse arealene er også sentrumsnære og med god nærhet til E6 og jernbane. Et samarbeid/en arbeidsdeling mellom disse kommunene vil kunne styrke regionens næringsattraktivitet.

En ny kommune vil først og fremst bidra til en videreutvikling og styrking av regionen.

Tabellen viser en sammenstilling av kapitlet Lokalsamfunnsutvikling og lokalisering av tjenester

	Senterstruktur	Tjenestelokalisering	Lokalsamfunnsutvikling
Lokalsenter	Et senter med et begrenset tilbud av offentlig og privat tjenesteyting. Som hovedregel vil tjenestetilbudet kun ha stedet selv som omland	Barneskole, barnehage, SFO	Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig- og næringsutvikling. Kommunale tjenester skal sikres utviklingsmuligheter. Det skal arbeides for gode kollektive transportløsninger fra lokalsenter til kommunedelsenter og kommunesenter.
Kommunedelsenter	Et senter med grunnleggende tilbud av offentlige og private tjenester som dekker behov både for stedet selv og for noen andre steder. Likevel er det betydelige mangler i forhold til et fullverdig daglig tjenestetilbud	Barneskole, barnehage, SFO, ungdomsskole, sykehjem, omsorgsboliger, kulturskoleundervisning, bibliotek	Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig-, nærings- og sentrumsutvikling. Kommunale tjenester skal utbygges videre i takt med behovet i den delen av kommunen som sogner til kommunedelsenteret. Det skal etableres knutepunkt for kollektivtrafikk. Det skal tilrettelegges for videre utbygging av privat tjenesteyting.
Kommunesenter	Et senter med et godt utbygd offentlig og privat tjenestetilbud som dekker behovet både for stedet selv, for kommunedelsentrene og lokalsenterene.	Barneskole, barnehage, SFO, ungdomsskole, sykehjem, omsorgsboliger, kulturskoleundervisning, sentraladministrative tjenester, kino, NAV, barnevern, PPT, voksenopplæring, plan og byggesak etc.	Det skal være tilgjengelige arealer og infrastruktur for bolig, nærings- og sentrumsutvikling og områder for offentlige formål. Det skal være hensiktsmessige bygninger for kommunens fellesfunksjoner (rådhus, kulturhus, kino etc.). Det skal etableres knutepunkt for kollektivtrafikk. Det skal tilrettelegges for et sterkt sentrum med et størst mulig mangfold av tilbud og tjenester og gode møteplasser.

5.4. Lokaldemokrati

Spørsmålet om lokaldemokrati står sentralt i arbeidet med ny kommunestruktur, og flere tema bør derfor belyses.

Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og i forbindelse med at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene.

Kommunen må sikre at ulike interesser blir hørt. Utvikling av lokaldemokratiet, ved bl.a. å legge til rette for medvirkning, kan bidra til at innbyggerne opplever nærhet til de folkevalgte også ved en sammenslåing. Det finnes en rekke metoder og arbeidsmåter som kan bidra til å styrke dialogen mellom kommunen og innbyggerne. Eksempler på innbyggermedvirkning kan være:

- Grende-/bydelsutvalg
- Deltakelse i kommunale planprosesser
- Eldreråd
- Ungdomsråd
- Innvandrerråd

I planlegging og etablering av ny-kommunen vil det være viktig å ha god dialog med næringslivet. Næringslivets behov og interesser går ofte over flere kommunegrenser. Både arbeidskraft, kompetansemiljøer, kapital, underleverandører, næringsareal og næringslivets kunder er ofte å finne i nabokommunene til der bedriftene er lokalisert. Dette utfordrer politikerne til å tenke utvikling på områder som strekker seg ut over eksisterende kommunegrenser.

For å lykkes med involvering er det viktig med en sterk politisk vilje og en administrativ ledelse som setter av nødvendig tid og ressurser til å utvikle og skape gode samarbeidsløsninger. Det kan gjøres ved å lage strategier for innbyggermedvirkning, inkludere temaet i kommunens visjoner og mål og nedfelle prinsipper for medvirkning i overordnede planer.

I et godt lokaldemokrati legges det vekt på åpenhet og innsyn. De kommunene som har størst åpenhet og mulighet for innsyn, har også de mest tilfredse innbyggerne.

Kommuner som slår seg sammen må organisere det politiske systemet på nytt, og i den forbindelse ta en rekke valg. De skal ta stilling til hvor stort kommunestyret skal være, om det skal etableres utvalg og komiteer, og omfanget av delegasjonen. Det er viktig å være bevisst på at et stort antall politiske organer med ulike ansvarsområder kan gi en mer fragmentert kommuneadministrasjon, ansvarsuklarhet og mindre helhetlig styring.

I ombudsrollen er det viktig at folkevalgte er synlige og tilgjengelige i hele kommunen. Også etter en sammenslåing. Med færre folkevalgte, eller hvis enkelte geografiske områder av kommunen ikke blir representert vil rollen kunne utfordres.

I en forskningsrapport fra 2014 peker KS på følgende viktige rammevilkår for det politiske arbeidet: Styrken i lokaldemokratiet vil i liten grad være avhengig av kommunestørrelsen. Det kan like gjerne være godt lokaldemokrati i en stor kommune som i en liten. De mener at styrken derimot avhenger av gode rammevilkår for det politiske arbeidet.

Politiske arbeidsoppgaver: Et sterkt lokaldemokrati trenger et stort tilfang av reelle politiske saker og spørsmål for at de ulike politiske verdiene skal komme til syne. Er det få politiske saker, vil politikken bli driftsretta og administrativ. Skillet mellom administrativt og politisk ansvar blir da utydelig.

Politisk handlingsrom: Kommunen må ha oppgaver som gir rom for reelle politiske valg og disponible ressurser til å gjennomføre politiske grep. Statlig detaljstyring, øremerking og kontroll er med på å redusere handlingsrommet.

Administrativ kraft: Gode saksframlegg som beskriver muligheter, utfordringer og konsekvenser er viktig for et sterkt lokaldemokrati.

Kompetent organisasjon: En kompetent organisasjon som greier å sette de politiske valgene ut i konkrete tiltak er viktig.

Målet er kommuner med velfungerende demokratiske arenaer, der debatten går friskt, til beste for innbyggere og lokalsamfunnet. Med bakgrunn i det som er beskrevet tidligere er det ikke direkte sammenheng mellom kommunens størrelse og den demokratiske involveringen.

5.5. Lokal identitet og tilhørighet

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

Stedsidentitet, i betydningen menneskers forhold til sted, dreier seg om å føle seg hjemme og om å være en del av en sammenheng: Del av natur og landskap, av bygde omgivelser og fysiske miljøer, av menneskelige og sosiale miljøer, lokalsamfunn, lokalkultur og hverdagsliv. Slike tilhørigheter er viktige på forskjellige måter, men har det til felles at de styrkes over tid gjennom erfaringer, og dels forvaltes som minner. Det som i utgangspunktet er en funksjonell tilknytning, det vil si at det er et sted for praktiske virksomheter og gjøremål, kan over tid fremme også sosiale og emosjonelle bånd og tilhørigheter.

Lokal identitet og tilhørighet dreier seg altså om relasjoner mellom mennesker og steder. Stedet kan være en kommune eller det kan være en mindre del av en kommune (ei grend, en bydel eller et boligområde) eller det kan være større enn en kommune (en region, fylke, landsdel). Mennesker kan ha flere stedstilhørigheter, det vil si at de kan føle tilhørighet til flere steder og på ulike måter. Økt mobilitet og migrasjon bidrar dessuten til at stedstilknytningene kan bli flere og med varierende styrkegrad.

Stedstilhørighet som en individuell relasjon handler om følelsen av å høre hjemme. Dels er den subjektiv og krever ikke samvær med andre (som forhold til natur- og rekreasjonsområder), dels er den sosial og kollektiv og vokser fram som resultat av tilhørighet til andre mennesker.

Det er store variasjoner når det gjelder lokal og regional tilhørighet. "Det regionale vi" kan noen steder være sterkt og basert på mange og historiske relasjoner med positivt fortegn, andre steder er de regionale relasjonene preget av kniving og konkurranse, selv om folk også der har en følelse av regional tilhørighet (Guri Mette Vestby og Ragnhild Skogheim, NIBR).

Med andre ord, for å lykkes med en evt. ny-kommune vil et viktig kriterium for å lykkes handle om hvilken felles identitet og tilhørighet innbyggerne har. Mellom kommunene Rennebu, Oppdal og Midtre Gauldal kan en slik felles identitet f.eks handle om forholdet til fjellene, landbrukstilknytningen og forholdet til tradisjonshåndverk.

5.6. Oppsummering

Til slutt sitter vi igjen med spørsmålet, hva skal veie tyngst? Hensynet til oppgaveløsning eller lokaldemokratiet? En større kommune vil gjøre oss mer robust med tanke på å løse dagens oppgaver og håndtere eventuelle nye. Dette gjennom et styrket kompetansemiljø og muligheten for en mer helhetlig planlegging og styring.

Hvis man fortsetter som egen kommune vil behovet for interkommunale samarbeid opprettholdes og kanskje også bli enda større. En utfordring er at mye av beslutningene tilknyttet samarbeidsprosjektene ofte gjøres i egne styrever i stedet for i de folkevalgte organer. Dette kan derfor bidra til å svekke lokaldemokratiet på sikt.

Et viktig utgangspunkt for å kunne ta stilling til en framtidig ny kommune, er enighet om senterstrukturen. Strukturen vil være et viktig redskap for å vurdere lokalisering av kommunale tjenester og andre sentrale funksjoner.

Hvis vi tar utgangspunkt i kommuneadministrasjonene sett i et 10 års perspektiv, så vil alle de tre kommunene ha egne utfordringer med å rekruttere kompetanse på grunn av naturlig avgang. I tillegg vil kommunene kunne få utfordringer ved at flere arbeidstakere velger å jobbe i større kompetansemiljø i Trondheim, fordi reisetiden dit stadig blir kortere. Vi må derfor skape attraktive arbeidsplasser i regionen.

En ny kommune vil kunne gi stordriftsfordeler på enkelte områder. Trolig vil effektivitetsgevinstene være størst innenfor områder som overordnet styring, planlegging og andre administrative funksjoner. De områdene der en ny kommunestruktur vil ha aller størst effekt er imidlertid innenfor oppfølging av samhandlingsreformen, næringsutvikling, næringsattraktivitet og infrastruktur. En ny kommune vil først og fremst bidra til en videreutvikling og styrking av regionen.

Det er trolig at det nettopp er forholdet mellom tilhørighet til egen kommune og fellesskapet og samhørigheten med nabokommuner (den funksjonelle region) som kan ha en vis betydning for i hvilken grad kommunesammenslåing sees som en positiv løsning eller en negativ, påtvunget sammenslåing. Er det med lyst eller smerte at kommunen går inn i prosessene med kommunereform? Favner innbyggernes identitet og tilhørighet den nære regionen? I så fall er det gode mulig å forene lokal tilhørighet til egen kommune med tilhørighet til regionen, det vil si at det ene ikke vil utelukke eller komme i konkurranse med det andre. Dette vil være grunnleggende spørsmål i prosessen med vurdering av kommunestruktur.

Kilder

www.kommunereform.no. Kommunal og moderniseringsdepartementet. Benyttet i 2015.

Veien mot en ny kommune, Veiledning for utredning og prosess. Kommunal og moderniseringsdepartementet 2014.

Sluttrapport fra ekspertutvalg, Kriterier for god kommunestruktur desember 2014.

Lokaldemokrati og kommunereform, debathefte. Kommunal og moderniseringsdepartementet 2015.

Guri Mette Vestby og Ragnhild Skogheim. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR. Hode og hjerte? Lyst eller smerte? 16. juni 2014.