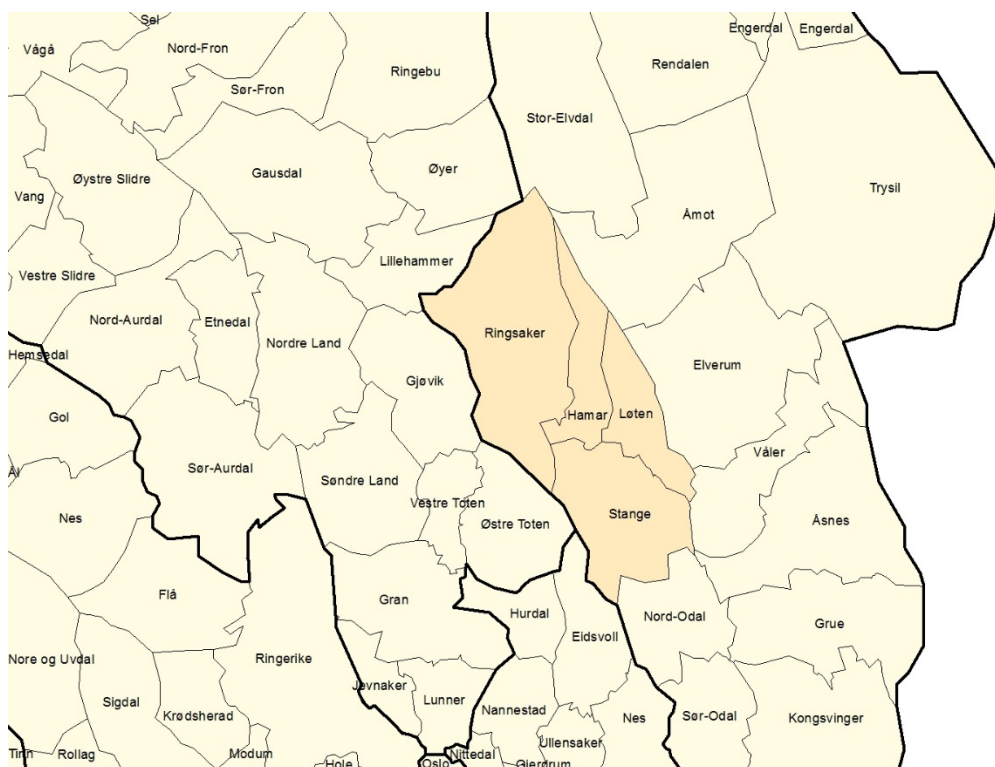




Utredningstjenester kommunereformen

Hamar – Løten – Ringsaker - Stange

KJETIL LIE, OLE SVERRE LUND, AUDUN THORSTENSEN, ANJA KRISTIN SALTE HJELSETH,
PER KRISTIAN ROKO KALLAGER, HÅKON SIVERTSEN, MERETHE LERFALD, KATRINE
GLØTVOLD-SOLBU, STINE KVAMME, PER OLAV LUND, ROALD SAND OG PER KRISTIAN
ALNES

TF-rapport nr. 380/2016

Tittel: Utredningstjenester kommunereformen
Undertittel: Hamar – Løten – Stange – Ringsaker
TF-rapport nr: 380/2016
Forfatter(e): Kjetil Lie, Ole Sverre Lund, Audun Thorstensen, Anja Kristin Salte Hjelseth, Per Kristian Roko Kallager, Håkon Sivertsen, Merethe Lerfald, Katrine Gløtvold-Solbu, Stine Kvamme, Per Olav Lund, Roald Strand og Per Kristian Alnes
Dato: 01.04.2016
ISBN: 978-82-7401-943-0
ISSN: 1501-9918
Pris: 290 (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidefoto: Telemarksforskning
Prosjekt: Hamar, Løten, Ringsaker og Stange - utredning kommunereformen
Prosjektnr.: 20160190
Prosjektleder: Kjetil Lie
Oppdragsgiver(e): Stange kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Kommunene har ønsket å få belyst hvordan organiseringen av samarbeidet i Hamarregionen kan optimaliseres. Dagens kommunestruktur og gjeldende interkommunale samarbeidsordninger har vært utgangspunktet. Kommunene har også ønsket å få belyst hvordan storbykommunealternativet (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange) står seg i forhold til ekspertutvalgets kriterier for god og robust kommunestruktur.

Forord

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

1. 0-alternativet (dagens kommune- og tjenestestruktur)
2. Organisering av interkommunalt/regionalt samarbeid med fokus på samfunnsutviklerrollen
3. Storkommunealternativet (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange)

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden 11.02.2016 - 01.04.2016.

Ved Telemarksforskning har Kjetil Lie vært prosjektleder, mens Ole Sverre Lund, Audun Thorstensen, Anja Kristin Salte Hjelseth og Per Kristian Roko Kallager har vært bidragsyttere i arbeidet.

Fra Østlandsforskning har Per Kristian Alnes, Merethe Lurfald, Katrine Gløtvold-Solbu og Stine Kvamme deltatt i utredningsarbeidet. Per Olav Lund har bistått med opplegg for og gjennomføring av intervjuer og folkemøter.

Fra Trøndelag Forskning og Utvikling har Roald Sand og Håkon Sivertsen deltatt i utredningsarbeidet.

Fra oppdragsgivers side har ordfører i Stange, Nils Amund Røhne ledet arbeidet på vegne av kommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange. Rådmennene oppnevnte koordinatorene for arbeidet i egen kommune. Ordførerne og rådmennene i kommunene har stilt seg til disposisjon som informanter i intervjuer, og de har deltatt på folkemøter.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi vil også rette en takk til de i kommunene som har deltatt i spørreundersøkelse, innbyggerundersøkelse og bidratt med annen informasjon.

Bø, 01.04.2016

Kjetil Lie

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	10
1. Innledning.....	18
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	18
1.2 Om kommunereformen	18
1.2.1 Formål.....	18
1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur	19
1.2.3 Tidsløp	20
1.2.4 Når vedtaket er fattet - sammenslåingsprosessen	21
1.3 Nye oppgaver til større kommuner	22
1.4 Kort om utredningskommunene og regionale forhold	26
1.4.1 Hamar	26
1.4.1 Løten.....	26
1.4.2 Ringsaker	27
1.4.3 Stange.....	27
1.4.4 Regionale forhold.....	27
1.5 Formål med utredningen.....	28
1.5.1 Økonomi.....	28
1.5.2 Tjenestetilbudet	29
1.5.3 Samfunnsutvikling.....	30
1.5.4 Lokaldemokrati.....	31
1.5.5 Samlet oppsummering	31
2. Metode og gjennomføring.....	32
2.1 Metode og gjennomføring	32
3. Økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing	36
3.1 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner	36
3.2 Økonomisk status.....	36
3.2.1 Korrigerte frie inntekter	36

3.2.2	Finansielle nøkkeltall.....	38
3.2.3	Oppsummering økonomisk status	39
3.3	Økonomiske virkemidler kommunereformen	40
3.4	Forslag til nytt inntektssystem	42
3.4.1	Utslag for kommunene hver for seg og samlet	42
3.4.2	Innføring av et strukturkriterium	43
3.4.3	Oppdatert kostnadsnøkkel	44
3.4.4	Regionaltilskudd	45
3.4.5	Skatteelementer	45
3.4.6	Samlet vurdering	46
3.5	Effekter på overføringene fra inntektssystemet	46
3.5.1	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter	48
3.5.2	Oppsummering effekt på frie inntekter.....	50
3.6	Andre økonomiske effekter ved sammenslåing	51
3.6.1	Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde	51
3.6.2	Eiendomsskatt og kommunal prissetting	52
3.6.3	Konsesjonskraft.....	54
3.7	Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing.....	54
3.7.1	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon.....	55
3.7.2	Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene.....	56
3.8	Demografi og kommuneøkonomi.....	58
3.8.1	Framtidige demografikostnader.....	58
3.8.2	Framtidig behov for kommunale årsverk.....	59
4.	Interkommunalt samarbeid.....	61
4.1	Interkommunale samarbeid i Hamarregionen.....	61
4.1.1	Regionrådet for Hamarregionen.....	61
4.1.2	Hamarregionen Utvikling	62
4.1.3	Regionalt landbrukskontor for Hamar, Stange og Løten.....	62
4.1.4	Hamarregionen Reiseliv	63

4.1.5	HIAS IKS.....	63
4.1.6	Andre samarbeid	63
4.2	Kan samarbeid erstatte kommunereformen?.....	66
4.2.1	Transaksjonskostnader.....	66
4.2.2	Tidligere erfaringer om folkevalgt styring	67
4.2.3	Erfaringer i Hamarregionen	67
4.2.4	Aktuelle områder for samarbeid.....	68
4.3	Oppfattelse av dagens interkommunale samarbeid – svar fra spørreundersøkelsen	70
4.4	Alternativer for samfunnsutviklingsarbeidet.....	72
5.	Samfunnsutvikling	75
5.1	Kommunens rolle som samfunnsutvikler	75
5.2	Hamarregionen.....	76
5.3	Samfunnsplaner og planverk.....	78
5.4	Gruppeintervju om samfunnsutvikling	79
5.4.1	Styrker – ifølge informantene i gruppeintervju	80
5.4.2	Utfordringer i kommunene - ifølge informantene i gruppeintervju	81
5.4.3	Utviklingsledelse.....	83
5.4.4	Utviklingskompetanse	83
5.4.5	Utviklingsressurser	83
5.4.6	Utviklingskultur	84
5.5	Resultater fra spørreundersøkelsen – samfunnsutvikling	84
5.6	Kommunenes utfordringer med tanke på langsiktig og helhetlig utvikling i regionen.	87
6.	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse	90
6.1	Innledning.....	90
6.2	Tjenesteproduksjon – dagens status.....	91
6.2.1	Oppvekst og utdanning	91
6.2.2	Sosial, helse og barnevern.....	95
6.2.3	Tekniske tjenester.....	101
6.3	Resultat fra spørreundersøkelsen og innbyggerundersøkelsen – dagens status.....	102

6.4	Kvaliteten på tjenestetilbudet.....	102
6.4.1	Det økonomiske handlingsrommet.....	104
6.4.2	Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse	105
6.4.3	Nye oppgaver og utfordringer	107
6.4.4	Åpne spørsmål.....	110
6.4.5	Tilstrekkelig distanse	110
6.5	Resultater fra innbyggerundersøkelsen	111
6.6	Potensialet og utfordringer framover	112
6.6.1	Demografisk utvikling.....	113
6.6.2	Effektiv tjenesteproduksjon	116
6.6.3	Kapasitet, kompetanse og valgfrihet.....	117
6.6.4	Lokalisering og distanse	118
7.	Lokaldemokrati	120
7.1	Innledning.....	120
7.2	Status i kommunene	121
7.2.1	Valgdeltagelse og representasjon	121
7.2.2	Politisk organisering	123
7.2.3	Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer.....	126
7.2.4	Resultater fra innbyggerundersøkelse	129
7.3	Vurdering av strukturalternativene.....	131
7.3.1	Sammenslåing av Hamar, Ringsaker, Løten og Stange	131
7.3.2	Egne kommuner, men mer interkommunalt samarbeid.....	134
7.3.3	Fortsatt egne kommuner	135
8.	Samlet oppsummering.....	137
8.1	Generelt	137
8.2	Alt. 1: 0-alternativet (dagens kommune- og tjenestestruktur)	137
8.2.1	Økonomi.....	137
8.2.2	Interkommunalt samarbeid	138
8.2.3	Samfunnsutvikling.....	138

8.2.4	Tjenesteyting og myndighetsutøvelse.....	139
8.2.5	Lokaldemokrati.....	139
8.2.6	Spørreundersøkelsen (politikere, administrative ledere og tillitsvalgte).....	140
8.2.7	Innbyggerundersøkelsen	140
8.3	Alt. 2: Organisering av interkommunalt samarbeid med fokus på samfunnsutviklerrollen	141
8.4	Alt. 3: Storbykommunealternativet (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange)	142
8.4.1	Generelt.....	142
8.4.2	Økonomi.....	142
8.4.3	Interkommunalt samarbeid	145
8.4.4	Tjenester.....	145
8.4.5	Samfunnsutvikling.....	145
8.4.6	Lokaldemokrati.....	146
8.4.7	Spørreundersøkelsen (politikere, administrative ledere og tillitsvalgte).....	146
8.4.8	Innbyggerundersøkelsen	146
8.5	Avslutning	146
Referanser		147
Vedlegg		150

Sammendrag

Hovedformålet med utredningen har vært å få belyst omfanget av interkommunalt samarbeid i Hamarregionen i dag, og hvordan det fungerer med sine sterke og svake sider, utfordringer og muligheter for forbedring. Vi har også vurdert kommunene slik de framstår i dagens kommunestruktur og hvordan storkommunealternativet Hamar, Løten, Ringsaker og Stange vil stå seg i forhold til ekspertutvalgets kriterier for god og robust kommunestruktur.

I **kapittel 1** gir vi en kort omtale av bakgrunnen for utredningsarbeidet, der vi bl.a. omtaler målsettinger og tidsplan for kommunereformen. Kriteriene for god kommunestruktur, slik disse er angitt av ekspertutvalget for kommunereformen, listes opp. Vi har angitt hvilke nye oppgaver kommunene kan få, slik det framgår av stortingsmeldingen som regjeringen framla før påske 2015. Vi har vurdert følgende overordnede temaer: Økonomi, interkommunalt samarbeid, samfunnsutvikling, tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse samt lokaldemokrati.

I **kapittel 2** om metode og gjennomføring framgår bl.a. at vi har innhentet informasjon ved gjennomføring av en rekke intervjuer med rådmenn, ordførere og andre utvalgte ressurspersoner. Informasjon som er innhentet ved intervjuer, er brukt som del av de vurderinger som framkommer innenfor hvert hovedkapittel. Vi har gjennomført en særskilt spørreundersøkelse rettet mot folkevalgte, administrative ledere og tillitsvalgte. I samarbeid med Opinion AS har vi gjennomført en innbyggerundersøkelse og bidratt til gjennomføring av folkemøter i hver kommune. Resultatene av spørreundersøkelsen og innbyggerundersøkelsen framkommer i rapporten.

Kapittel 3 omhandler økonomi. Alle de aktuelle kommunene, med unntak av Hamar, hadde et inntektsnivå som lå under landsgjennomsnittet i 2014. Hamar hadde et nivå på korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.) tilsvarende 1 prosent over landsgjennomsnittet, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et nivå tilsvarende hhv. 4 prosent, 5 prosent og 2 prosent under landsgjennomsnittet.

Bare Hamar hadde et netto driftsresultat under den anbefalte normen på 1,75 prosent i 2014.

Hamar hadde et netto driftsresultat på 0 prosent, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et netto driftsresultat på hhv. 4,0 prosent, 1,8 prosent og 2,2 prosent. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,0 prosent i 2014.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for strukturalternativene. Utslagene er vist i prosent av brutto driftsinntekter for summen av aktuelle kommuner.

Oppsummering av effektberegninger. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. I 1000 kr og i % av brutto driftsinntekter 2014.

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2014
Effekt nytt inntektssystem (grenseverdi 25,4 km, årlig)	15,5	0,2 %
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	80,0	1,2 %
Effekt frie inntekter år 1–15 (årlig)	32,6	0,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-8,6	-0,1 %
Effektiviseringspotensiale administrasjon (årlig)	29,9	0,4 %
Sum år 1 etter sammenslåing	142,5	2,1 %
Sum år 2–15 etter sammenslåing (årlig)	62,5	0,9 %
Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)	21,3	0,3 %

Illustrasjonsberegningene viser en effekt av nytt inntektssystem for de fire kommunene samlet på ca. 15,5 mill. kr. Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at endringen per kommune også vil gjelde for sammenslåingsalternativet). I beregningene av effekt på frie inntekter ved sammenslåing er det lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det dermed sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Tabellen viser at sammenslåingsalternativet vil gi en effekt år 1 etter sammenslåing på 142,5 mill. kr (80,0+32,6+29,9). For år 2–15 etter sammenslåing vil den årlige effekten dermed utgjøre 62,5 mill. kr (32,6+29,9). Etter 20 år, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativet gi en årlig effekt på 21,3 mill. kr (-8,6+29,9). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 41,2 mill. kr. På administrasjon er det beregnet et effektiviseringspotensial på 9,8 mill. (dvs. ved nedjustering og tilpasning av nivået til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene).

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. En sammenslått kommune bestående av Hamar, Ringsaker, Løten og Stange vil utløse støtte på 80 mill. kr, tilsvarende 1,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Beregningene våre i denne rapporten tar utgangspunkt i et beregnet inndelingstilskudd på 41,2 mill. kr.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stor-driftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for de fire kommunene på 29,9 mill. kr, tilsvarende 0,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Effektiviseringspotensialet er her definert som en nedjustering og tilpasning av nivået til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder.

Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder f.eks. integreringstilskuddet, tilskuddet til ressurskrevende tjenester og ulike kompensasjonsordninger fra Husbanken.

En sammenslåing vil reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde.

De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift. Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

Hamar og Stange er utenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 1), mens Ringsaker og Løten er i sone 2. I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgende avklaring når det gjelder det distriktspolitiske virkemiddelområdet og kommunesammenslåing: Dersom kommuner som ligger henholdsvis utenfor og innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen, vil kommunene bli behandlet som om det fremdeles var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkemiddelområdet (per 1.1.2021). Dersom to eller flere kommuner utenfor og innenfor sone 2 slår seg sammen, vil departementet avklare i hvert enkelt tilfelle i forkant av sammenslåingen om den nye kommunen skal være i sone 1 (utenfor det distriktspolitiske virkeområdet) eller sone 2.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Alle de fire kommunene har eiendomsskatt i hele kommunen. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Hamar har høyest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 5,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Ringsaker, Løten og Stange hadde inntekter fra eiendomsskatt på hhv. 4,0 prosent, 2,7 prosent og 4,4 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Løten har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Stange. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 256 i Hamar til kr 3 390 i Ringsaker. Ringsaker har også høyest årsgebyr på avløp med kr 5 645, mens Løten har høyest årsgebyr på avfall med kr 2 516. Ellers er det slik at en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Hamar, Ringsaker og Stange har en gitt mengde konsesjonskraft, men som er mindre enn det alminnelige forbruket i kommunen. Sammenslåingsalternativet som utredes i denne rapporten, vil dermed ikke gi noen økning i konsesjonskraftinntekter for det lokale nivået.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de fire kommunene hver for seg og samlet. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og mer-kostnader knyttet til dette.

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at de fire kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 1 474 mill. kr (tilsvarende 21,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2040, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Løten er anslått å få høyest kostnader – målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter – tilsvarende 27,3 prosent.

For de fire kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie og omsorgsårsverk vil øke med 18,5 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

I **kapittel 4** om interkommunalt samarbeid framkommer at kommunene i Hamarregionen er med på en rekke samarbeid i dag, og det kan komme til flere samarbeidsområder om kommunestrukturen i regionen består. Det er en ubalanse i hvilke samarbeid de ulike kommunene er med på. Dette skaper en utfordring med å få til helhetlig styring og samordning av innsats på tvers av kommunene.

Løten er den desidert minste kommunen i regionen, og den er med på færre samarbeid enn Stange. Spesielt barnevern kan synes sårbart i Løten, men her er ingen av kommunene inne i samarbeidsordninger. Hamar kommune er med på like mange samarbeid som Stange, men mange av samarbeidsområdene for Hamar gjelder mer behovet til nabokommunene enn behovet til Hamar kommune. Ringsaker kommune skiller seg ut ved å ikke være med på alle tjenestesamarbeidene som de andre kommunene har, men er med i bl.a. Regionrådet, Hamarregionen Reiseliv (markedsføring og turistkontor), og HIAS IKS (vann, avløp og renovasjon) samt at de på helse og nødetater er med på samarbeid i hver ende av kommunen. Stange er den kommunen som virker mest positiv til samarbeid med Hamar kommune, mens det for øvrig er relativt stor motstand mot for mye samarbeid med Hamar.

Hvis de fire kommunene består som egne kommuner, vil det interkommunale samarbeidet øke. Flere politikere enn administrative ledere foretrekker interkommunalt samarbeid framfor kommunesammenslåing. Utfordringene med interkommunalt samarbeid er transaksjonskostnader, demokratisk underskudd eller styringsproblemer for samarbeidsordningene samt at den regionalpolitiske tyngden kan bli mindre. Lokalpolitikere vil imidlertid selv kunne beholde kontrollen med basis-tjenestene og mulighetene for å følge opp næringsliv og satsinger med store behov.

Samarbeidet mellom de fire kommunene er klart fragmentert i betydningen at kommunene er med i ulike tjeneste- og samfunnsutviklingssamarbeid som igjen har ulike styringsmodeller. Sammen med et konsensusfokuset regionråd har dette gitt frustrasjon over manglende framdrift og trykk i samfunnsutviklingsarbeidet.

Det foreligger forslag om fusjon av utviklingsorganisasjoner og næringsforeninger for å skape en felles, mer slagkraftig utviklingsorganisasjon. Styringsmodellen for en slik utviklingsorganisasjon foreligger det ikke forslag om, og vi har her gått gjennom aktuelle modeller for styring gjennom regionråd eller tilsvarende organ.

I **kapittel 5** omhandles samfunnsutvikling. Hamarregionen inneholder fire kommuner hvor det store flertall av folk har en reisetid til/fra Hamar på godt under 30 minutter. Hamarregionens folketall har vokst med 0,8 % pr år de siste fem årene, og Statistisk sentralbyrå antyder en vekst på 0,7 % pr år i gjennomsnitt fram mot 2040.

Hamar kommune har knapt med areal slik at bydeler ligger delvis i nabokommunene, noe som skaper planleggings- og samordningsutfordringer. Nabokommunene har rikelig med areal og drar nytte av veksten i Hamar, andre byer i Mjøs-regionen samt i økende grad Oslo/Akershus etter hvert som reisetidene blir redusert med infrastruktursatsingene.

Samfunnsutviklerrollen utføres forskjellig i de fire kommunene. Hamar har en aktiv bysatsing, mens Ringsaker har mer balansert utvikling som satsing. Løten og Stange er også opptatt av balansert utvikling, men er mer bokommuner med mindre satsing på næringsutvikling. Løten, Stange og Ringsaker mener nærhet er et fortrinn i utviklingsarbeidet. I mangel på kraftfull felles satsing har også Hamar landet på nærhet som fortrinn med sin satsing på egen næringsavdeling.

Kommunene har ulike interesser, noe som gjør det vanskelig å få kraft i regionråd og felles satsinger pr i dag. Om kommunene får vitalisert regionrådet og samordnet areal- og ressursbruken innenfor samfunnsutvikling, er det realistisk at kommunene får en årlig vekst på landsgjennomsnittet (1 %) eller bedre fram mot 2040. For å realisere dette er kommunene avhengig av et eget tydelig politisk lederskap og bidrag fra fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

I rapporten har vi pekt på noen muligheter for å videreutvikle det interkommunale samarbeidet i Hamarregionen, men vi har ikke klart å finne en optimal modell som kan være et fullgodt alternativ til en storkommune når det gjelder samfunnsutviklingsperspektivet. Kommunene kan ikke, og vil ikke innenfor dagens kommunestruktur avgi beslutningsmyndighet fra egne kommunestyre til et interkommunalt samarbeidsorgan som evt. skal fatte beslutninger som skal være bindende for kommunene.

For å få til gode løsninger i dag, som vil fremme utvikling i Hamarregionen som helhet, forutsettes enighet mellom kommunene og vedtak i hver kommune. Dette er, og vil fortsatt være utfordrende hvis ikke alle kommunene anser løsningene for å være fordelaktige også for egen kommune.

Svak befolkningsvekst er en av de største utfordringene i Hamarregionen i dag og vil være det i årene framover. Infrastrukturforbedringer som dobbeltsporet jernbane, firefelts motorveg fram til Brumunddal og ny bru over Mjøsa vil føre til kortere reisetid mellom Hamarregionen og Oslo-området, men også mellom Hamarregionen og Gjøvik/Lillehammer. Disse infrastrukturelle tiltak-

kene vil bidra til å tilrettelegge for utvikling. Kommunene i Hamarregionen må imidlertid følge dette opp ved helhetlig politikk og samordnede strategier og tiltak som bidrar til at Hamarregionen som helhet blir et attraktivt sted å drive næring, et attraktivt sted å bo og et attraktivt sted å besøke. Dette krever at holdningene til interkommunalt samarbeid må endres i kommunene.

Hvis kommunene i Hamarregionen ikke lykkes med dette, er det en reell fare for at Hamarregionen vil tape i konkurransen med andre regioner i Oslo-området, Drammens-området, Østfold og Vestfold om bedriftsetableringer, tilflyttinger etc.

Vi har ikke vurdert behov for eller spørsmål vedrørende kommunegrenseendringer. Dersom kommunestrukturen ikke endres, er det sannsynlig at spørsmål vedrørende kommunegrensene vil melde seg i årene framover.

Kapittel 6 omhandler tjenester og myndighetsutøvelse. Det er ingen tjenesteområder som skiller seg ut med å være spesielt utfordrende for kommunene sett i forhold til kompetanse og kapasitet ved gjennomgangen av de objektive indikatorene for tjenesteproduksjonen. Det bærer heller preg av politiske prioriteringer.

Resultatene fra spørreundersøkelsen tilsier at samtlige kommuner er fornøyd med kvaliteten på tjenestene. Ringsaker er den som opplever størst økonomisk frihet etterfulgt av Løten, noe som kanskje ikke er helt som forventet ut ifra kommunens størrelse. Oppfatningen av tilgangen til relevant kompetanse er ikke klart entydig. Hamar har en svak tendens til å oppleve det mer utfordrende enn de andre kommunene, og i Ringsaker opplever politikerne i større grad enn administrasjonen at det er utfordrende. Løten opplever i større grad enn de andre kommunene at de har utfordringer knyttet til små og sårbare miljøer. Gjennomgående opplever kommunene tilstrekkelig distanse i myndighetsutøvelsen. Hamar er den kommunen som peker i retning av noen utfordringer knyttet til dette.

Befolkningsframskrivingene gir en relativt lik utvikling i kommunene. Samtlige vil oppleve vekst i etterspørselen etter tjenester i barnehage- og skolesektoren. Men den største utfordringen ligger i den kraftige veksten i eldre pensjonister og dertil press på pleie- og omsorgstjenester. Løten er den kommunen som vil oppleve størst vekst på dette området.

I forhold til ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur er det Løten som har mest å hente på bedre tjenesteyting og myndighetsutøvelse ved en eventuell sammenslåing. De tre andre kommunene har tilstrekkelig størrelse til å håndtere fremtidige oppgaver, men også de vil ha utfordringer knyttet til pleie- og omsorgstjenester når en ser på forholdet mellom antall eldre og de i yrkesaktiv alder.

Kapittel 7 omhandler lokaldemokrati. Regjeringens ekspertutvalg har lagt til grunn tre kriterier rett mot kommunene som må ivaretas for å sikre at kommunene er gode lokaldemokratiske arenaer. Disse er:

- Høy politisk deltagelse
- Lokal politisk styring
- Lokal identitet

Generelt er det ingen av kommunene som har spesielt høy valgdeltagelse, selv om Hamar og Stange har ligget omtrent på eller litt over landssnittet ved de forrige lokalvalgene. Ringsaker har gjennomgående betydelig lavere valgdeltagelse enn landssnittet, og Løten har også hatt lavere del-

tagelse enn landssnittet ved de tre siste valgene. Det er imidlertid lite som tyder på at valgdeltagelsen vil endre seg spesielt ved en sammenslåing.

Representasjonen i kommunestyrene er god i den forstand at mange partier er representert. I Løten er 7 ulike partier representert, mens i de tre andre kommunene er det 10 ulike partier/lister. Når så mange partier/lister stiller til valg, så har innbyggerne stor valgfrihet. Arbeiderpartiet er det mest dominerende partiet og har ordføreren både i Stange, Løten og Ringsaker. I Hamar er ordføreren fra by- og bygdelista.

De fire kommunene er noe ulikt politisk organisert, men samtlige av kommunene har valgt å ha minst ett politisk utvalg i tillegg til kommunestyret og formannskap. Løten har en minimumsløsning med ett driftsutvalg, mens Hamar har tre politiske fagutvalg. Alle kommunene har de lovpålagte utvalgene eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Alle kommunene med unntak av Løten har et organ for ungdom.

Spørreundersøkelsen som ble sendt til administrative ledere, politikere og tillitsvalgte/verneombud, viser at lokaldemokratiet fungerer godt i kommunene, og at kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. I Ringsaker mener respondentene at det er politisk handlingsrom, mens en er mer nøytral til dette i de andre kommunene. Ingen av kommunene har mange saker knyttet til habilitet til behandling i politiske organ. Det er noe delte meninger om dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk når det gjelder demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Hamar og Stange er ganske nøytrale til dette, mens Løten og Ringsaker støtter påstanden.

I innbyggerundersøkelsen ga innbyggerne i alle fire kommunene tilbakemelding på at lokaldemokratiet fungerer godt i egen kommune. Innbyggerne gir også uttrykk for at dersom det blir gjennomført en sammenslåing, så vil det være et viktig mål å sikre et godt lokaldemokrati. I innbyggerundersøkelsen ble også innbyggerne bedt om å vurdere tilhørighet. Resultatene viser at innbyggerne har størst tilhørighet til stedet der de bor, deretter til kommunen.

Det er visse forskjeller på hvordan demokratiet fungerer i store og små kommuner, men det er vanskelig å hevde at det ene er bedre enn det andre. En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men samtidig kan en sammenslåing gi økt handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid. En sammenslåing vil også kunne gi økt innflytelse i regionale og nasjonale saker. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å etablere ulike former for kommunedelsutvalg/lokalutvalg og arenaer for innbyggermedvirkning for å stimulere til bred deltakelse og engasjement. Slike utvalg er etablert i forbindelse med noen av de siste frivillige kommunesammenslåingene som er gjennomført her til lands. Evalueringer av bruk av lignende nærdemokratiordninger i Norden viser positive erfaringer. Mange av de etablerte nærdemokratiordningene er av rådgivende karakter, men de gir mulighet til systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringen er at beslutningsgrunnlaget blir bedre, slik at beslutningene blir bedre forankret og får større legitimitet.

Et alternativ til kommunesammenslåing er å opprettholde dagens kommunestruktur i kombinasjon med mer interkommunalt samarbeid. Hvor stort behovet vil være, vil avhenge av hvilke oppgaver som overføres til kommunene, og hvorvidt kommunene har behov for å samarbeide for å løse disse på en god og effektiv måte. Dersom det blir etablert et omfattende samarbeid, er det

noen utfordringer det er viktig å være oppmerksom på. Demokratisk kan det være mer krevende med oppfølging, styring og kontroll dersom det blir mange samarbeid. Da er det viktig å ha et godt system for dette. Ut fra tilbakemeldingene ser det ut til at Ringsaker og Løten ikke har store utfordringer med styring av interkommunale samarbeid i dag, mens Hamar og Stange er ganske nøytrale til dette. Dette kan imidlertid både skyldes omfanget av samarbeid og hvordan en har lagt opp styringen i den enkelte kommune.

Fordelene med å fortsette som egne kommuner blir fort synonymt med ulempene ved en sammenslåing. Ved å bestå som egen kommune vil ikke den politiske representasjonen svekkes, og en vil unngå at en større kommune fører til større avstand mellom innbyggere og folkevalgte. Tilbakemeldingene både fra administrative ledere, politikere, tillitsvalgte/verneombud og innbyggere er at lokaldemokratiet fungerer godt i dag. Ved å fortsette som egne kommuner kan den enkelte arbeide videre med de gode kvalitetene ved eget demokrati, og samtidig ta tak i utfordringene som det pekes på. Blant annet er det tilbakemelding fra alle kommunene om at det er krevende å engasjere hele innbyggermassen, og spesielt de unge. En sammenslåing kan gi muligheter for mer helhetlig politisk styring og utvikling, noe som vil kunne gjøre det mer attraktivt og spennende å engasjere seg som lokalpolitikere.

Innbyggerundersøkelsen i de fire kommunene viser at innbyggere i høyest grad har tilhørighet til stedet de bor, og deretter til kommunen. Tilhørighet og lokalt engasjement er viktig for lokalt utviklingsarbeid og frivillig innsats for å skape livskraftige lokalsamfunn. Ved å bestå som egne kommuner vil en slik sett fremdeles kunne opprettholde en bred politisk deltagelse, lokal identitet og engasjement, noe som er en viktig demokratisk verdi. Det er kun i Hamar at innbyggerne har like stor tilhørighet til Hamarregionen som de har til egen kommune.

I kapittel 8 har vi foretatt en samlet oppsummering av de alternativer som er utredet.

1. Innledning

I lys av kommunereformen og det mandat som ble vedtatt i de fire kommunene, har kommunene ønsket å få belyst hvordan organiseringen av samarbeidet i Hamarregionen kan optimaliseres. Dagens kommunestruktur og gjeldene interkommunale samarbeidsordninger har vært utgangspunktet. Kommunene har også ønsket å få belyst hvordan storkommunealternativet (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange) står seg i forhold til ekspertutvalgets kriterier for god og robust kommunestruktur.

Rapporten er ment å være grunnlag for videre arbeid med og valg vedrørende kommunestruktur-
endringer.

1.1 Bakgrunn for utredningen

Kommunestrukturspørsmålet har de siste to årene fått ny aktualitet. Regjeringen – med et klart Stortingsflertall i ryggen – vil gjennomføre en kommunereform. Et viktig formål med reformen er å få større, sterkere og mer robuste kommuner som er bedre i stand til å løse eksisterende og fremtidige oppgaver. Som en del av reformen ønsker regjeringen en gjennomgang av fylkeskommunale og statlige oppgaver med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Videre peker regjeringen på demokratiske utfordringer knyttet til et økt interkommunalt samarbeid, og at en kommunestrukturreform også skal være en demokratireform. Behovet for interkommunalt samarbeid skal minke, samtidig som kommunene skal få nye oppgaver. På nyåret 2014 ble det satt ned et ekspertutvalg. Utvalget leverte i desember 2014 sluttrapport om kriterier for god kommunestruktur. I kommuneproposisjonen 2015, som ble lagt fram i mai 2014, skisserte regjeringen rammer og tidsplan for reformen. I mars 2015 la Regjeringen fram stortingsmelding om nye oppgaver til større kommuner.

Kommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange har vedtatt at det skal gjennomføres en utredning som skal gi kommunene grunnlag for å fatte vedtak om en eventuell kommunesammenslåing eller ikke.

1.2 Om kommunereformen

1.2.1 Formål

Kommunereformen skal legge til rette for at flere kommuner slår seg sammen. Færre og større kommuner skal gi bedre kapasitet til å ivareta og videreutvikle lovpålagte oppgaver, gi bedre muligheter til å utvikle bærekraftige og gode lokalsamfunn, samt ivareta viktige frivillige oppgaver. Som et generelt prinsipp skal reformen legge grunnlaget for at alle kommuner kan løse sine lovpålagte oppgaver selv.

Regjeringen la i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) fram en egen meldingsdel om kommunereformen. Her redegjør regjeringen for bakgrunn, formål, prosess og virkemidler for kommune-

reformen. Kommunene har fått et utredningsansvar når det gjelder framtidig kommunestruktur. Alle landets kommuner er invitert til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner.

Regjeringen framhever følgende overordnede mål med kommunereformen:

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- Bærekraftige og robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

1.2.2 Kriterier for god kommunestruktur

KMD satte 3. januar 2014 ned et ekspertutvalg som skulle se på oppgaveløsning i kommunene. Utvalget fikk et todelt oppdrag og skulle først gjennomgå og foreslå prinsipper og kriterier for en ny kommuneinndeling. Kriteriene skal i sum ivareta kommunens fire roller som demokratisk arena, tjenesteyter, samfunnsutvikler og myndighetsutøver.¹ Utvalgets neste oppgave var å analysere og vurdere eksempler på enkelte oppgaver som det kan være aktuelt å overføre til større og mer robuste kommuner. Utvalget vurderte eksempler på oppgaver innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Sluttrapporten ble levert i desember 2014.²

Tabell 1: Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur

Kommunens rolle	Kriterier	Samfunnsmessige	Kriterier
-----------------	-----------	-----------------	-----------

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/>

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

		hensyn	
TJENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring	Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
MYNDIGHETSUTØVELSE		DEMOKRATISK ARENA	
Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse	Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Ekspertutvalget har gitt følgende tre anbefalinger for god kommunestruktur:

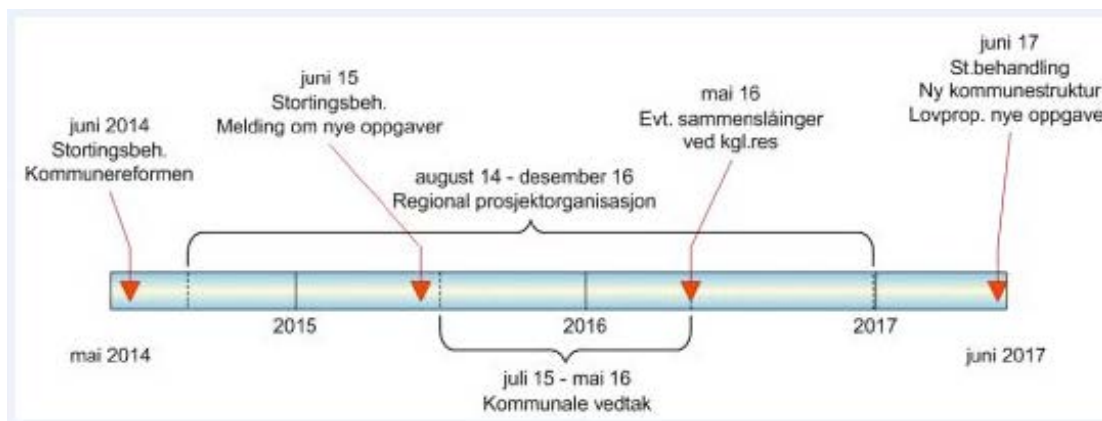
1. Kommunene bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggere for å sikre god oppgaveløsning, det vil si dersom kommunene i størst mulig grad ikke skal være avhengig av interkommunalt samarbeid. Regjeringen har ikke gitt absolutte krav om innbyggertall i forbindelse med reformen.
2. Kommunestrukturen bør i større grad nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder.
3. Staten bør redusere detaljstyringen, og ordninger for politisk deltagelse bør videreutvikles for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

1.2.3 Tidsløp

Reformperioden er antatt å vare fram til 1. januar 2018, da det er forventet at nasjonale vedtak er fattet. Høsten 2014 startet regionale prosesser. Lokale og regionale prosesser må ta utgangspunkt i målene for reformen (som vist over). Målene og ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur skal gi et grunnlag for gode og grundige diskusjoner, vurderinger og vedtak lokalt.³ Innen utgangen av 2016 avsluttes de regionale prosessene. Kommunene må ha fattet vedtak i løpet av våren 2016.

Figuren under viser tidslinjen fra i år og fram til stortingsmeldingen legges fram for Stortinget våren 2017.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/rammebetingelser.html?id=751062>



Figur 1: Tidslinje kommunereform fra mai 2014 til juni 2017 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

1.2.4 Når vedtaket er fattet - sammenslåingsprosessen

Det er lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) som trer i kraft når det skal gjennomføres en kommunesammenslåing. Det er kommunestyrene som fatter vedtak om sammenslåing og sender søknad om sammenslåing via fylkesmannen til departementet. Det er §§ 25-27 som gir bestemmelser om hvordan en sammenslåing skal gjennomføres.⁴ Etter at det er gjort vedtak om sammenslåing, skal fylkesmannen så «snart om mulig» innkalle til et fellesmøte med kommunestyrene i de kommunene som ønsker å slå seg sammen. På slike fellesmøter skal følgende saker diskuteres:

- a) Forslag til navn på den nye kommunen
- b) Tallet på medlemmer i det nye kommunestyret
- c) Kriterium for sammensetning av, og funksjoner til fellesnemnd
- d) Valg av revisor for aktiviteten i fellesnemnda
- e) Oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringen av sammenslåingen

Ved en sammenslåing skal det opprettes en fellesnemnd. Denne skal samordne og ta seg av forberedelsene av sammenslåingen. Fordelingen av plassene i nemnda bør speile innbyggertallet i de enkelte kommunene, men det skal uansett være minst tre medlemmer fra hver kommune. Fellesnemnda blir valgt av og blant medlemmene i kommunestyret og fylkestinget. Nemda velger selv lederen og nestleder i nemnda. Kommunene kan også velge å opprette et felles partssammensatt utvalg som skal behandle saker som gjelder forholdet mellom den nye kommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

Fellesnemnda skal ta hånd om arbeidet med økonomiplan og budsjett for det første driftsåret etter sammenslåingen. Fellesnemnda kan også få fullmakt til å ansette personer i den nye kommunen, eksempelvis rådmann og revisor. Kontrollutvalget skal innstille på revisor og kontrollutvalgssekretariat. Reglene i kommuneloven om møte- og talerett for ordførere, leder av kommuneråd, administrasjonssjef og ansatte gjelder tilsvarende for nemnda. Funksjonsperioden for nemnda går ut når det nye kommunestyret er konstituert.

⁴ <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>

Når det er gjennomført valg til kommunestyret i løpet av september måned året før en sammenslåing, skal det nyvalgte kommunestyret kalles sammen til et konstituerende møte innen utgangen av oktober. Lederen av fellesnemda innkaller og leder møtet inntil ny ordfører er valgt. Ellers gjelder reglene i kommuneloven om konstituerende møte. Funksjonstida for kommunestyret i de kommunene som slås sammen, varer inntil tidspunktet for iverksetting av sammenslåinga. Deres ansvar og fullmakter er derimot avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende kommunene.

1.3 Nye oppgaver til større kommuner

Fredag 20. mars 2015 la regjeringen fram stortingsmeldingen om nye oppgaver til større kommuner. Stortingsmeldingen inneholder en redegjørelse for prosesser som er satt i gang, og som berører ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. Disse følger ikke nødvendigvis kommunereformens tidsløp. Videre inneholder meldingen forslag til overføring av oppgaver til kommunene i forbindelse med kommunereformen, og dessuten tiltak for å redusere statlig styring. Stortingsmeldingen ble behandlet i Stortinget i juni, og flertallet gikk i stor grad inn for forslaget til regjeringen. I tillegg til oppgavene som allerede var skissert i meldingen, pekte Stortinget på følgende områder som kan vurderes overført:

- Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvorledes den kommunale og statlige delen av NAV-tjenesten kan samordnes bedre.
- Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor skiltpolitikken som i dag tilligger Statens vegvesen.
- Stortinget mener det må vurderes økt kommunalt selvstyre innenfor fastsetting av skrivemåte og navn innenfor adresse- og skiltprosjekter.
- Stortinget mener kommunenes mulighet til å utvide selvkostområdet innenfor vann, avløp og renovasjon gjennom et mer helhetlig miljøgebyr bør utredes. Selvkostprinsippet skal fortsatt ligge til grunn.
- Stortinget ber regjeringen vurdere å øke det kommunale ansvaret for finansiering av skoleskysse for grunnskoleelever.

Det ble lagt noen førende prinsipper til grunn for oppgavefordelingen. Ved overføring av nye oppgaver til større kommuner vil rammestyring, både økonomisk og juridisk ligge til grunn. Generalistmodellen skal være hovedmodellen for kommunesektoren. Det legges ikke opp til et system med oppgavedifferensiering avhengig av folkemengden i kommunene, men det ble åpnet for at de største kommunene kan få anledning til å overta noen flere oppgaver. Regjeringen varslet allerede i kommuneproposisjonen 2015 at de vil utrede en generell hjemmel som gir adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Utredningen vil også vurdere om det på forhånd kan gis særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagte samarbeid. Det skal fremmes forslag til Stortinget våren 2017. Videre skal individuelle rettigheter ligge fast, og pengene skal følge oppgaven.

Oppgaver som behandles i eget løp

Det er flere pågående prosesser som kan føre til overføring av oppgaver til kommunene. Disse følger ikke nødvendigvis samme løp som kommunereformen. Disse prosessene vedrører:

1. Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet
2. Utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene
3. Oppgaver på politiområdet
4. Ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet
5. Stortingsmelding om primærhelsetjenesten
6. Opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
7. Finansieringsansvaret for pasienttransport
8. Reformarbeidet knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn
9. Forenkling av utmarksforvaltningen
10. Utviklingsavtaler på planområdet
11. Forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven
12. Konesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk
13. Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
14. Vannscooterregelverket

Nye oppgaver som foreslås overført til kommunene, dreier seg om tjenester og oppgaver knyttet til velferd, lokal utvikling og andre nye oppgaver, jfr. etterfølgende tabeller.

Tabellene under gir en oversikt over aktuelle oppgaver. I stortingsmeldingen legges det til grunn at større og mer robuste kommuner er en forutsetning for overføring av oppgavene. Dette er: tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivillighetssentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Det vises til at endelig beslutning om overføring av de tre sistnevnte tilskuddene må avvente jordbruksoppkjøret 2015. Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsikiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett i sammenheng med videreutviklingen av fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler.

Tabell 2: Nye oppgaver. Tjenester og velferd

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tannhelse	Allmenntannhelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten og fylkeskommunens ansvar etter tannhelsetjenesteloven overføres til kommunene.
Rehabilitering	Større kommuner kan få større ansvar for rehabiliteringstjenester som i dag ivaretas av spesialisthelsetjenesten. Hvilke oppgaver skal utredes nærmere, samt i hvilken form en slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemidler	Basishjelpemidler utredes overført til kommunene. Det må defineres nærmere hvor grensen skal gå, samt utfordringer med lager og logistikk. Mer avanserte hjelpemidler vil fortsatt være et statlig ansvar.
Forsøk DPS (distriktpsikiatrisk sentre)	Opprette en forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Formålet med forsøksordningen vil være å undersøke om et kommunalt ansvar for tjenesten kan bidra til et bedre og mer helhetlig tilbud til brukerne.

Boligtilskudd	Tilskudd til etablering og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. I dag ligger denne oppgaven til Husbanken, og kommunene må søke midler her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og enkeltplasseringer i ordinære virksomheter (VTO) kan overføres til kommunene – dette er tilbud om sysselsetting til personer som har små utsikter til ordinært arbeid.
Arbeids- og utdanningsreiser	Skal sikre at personer med nedsatt arbeidsevne kan ta utdanning og jobb (får finansiert reise). Ble gjort permanent fra 2013. Ansvaret ligger hos NAV i dag, kan overføres til kommunene.

Tabell 3: Nye oppgaver. Samfunnsutvikling

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Tilskudd frivillighetssentraler	Ansvar for å gi tilskudd til frivillighetssentraler overføres til kommunene. Det er en forutsetning at kommunene overtar tilskuddsansvaret for de sentralene som ikke er kommunalt drevne også.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang foreslås det ikke noen konkrete oppgaver som skal overføres. KMD viser til en rekke utredninger og evalueringer som er satt i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når disse utredningene og et sammenstilt kunnskapsgrunnlag foreligger, vil det utgjøre et grunnlag for å vurdere om det er behov for å klargjøre og styrke kommunens rolle knyttet til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen vil følge opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgaver til større kommuner som planlegges fremmet for Stortinget vårsesjonen 2017.
Tilskudd nærings- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltningen av tilskudd til veibygging og til drift med taubane kan overføres fra fylkesmannen til kommunen. Forutsetter større kommuner, kan bidra til et fagmiljø på skog i kommunene.
Tilskudd beite, jordbruk, verdensarv	Forvaltningen av utvalgte kulturlandskap i jordbruket kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. Forvaltningen av tilskudd til verdensarvområdene kan overføres fra fylkesmannen til kommunene. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015. Tilskudd til tiltak i beiteområder kan overføres til kommunene. Det kan være behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvente gjennomgang av miljøvirkemidlene, som skal behandles i forbindelse med jordbruksoppgjøret i 2015.
Enkeltutslippstillatelser, forurensningslov	Kommunene får myndighet til å gi utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 når det gjelder grønnaksavskjermer og til å behandle saker vedrørende støy fra motorsportbaner, skytebaner og vindmøller. Kan overføres til større kommuner.

Naturforvaltning	For mindre verneområder som ligger i naturlig tilknytning til verneområder som i dag forvaltes av nasjonalpark-/verneområdestyrene, har styrene fått tilbud om å overta ansvaret også for disse områdene. Deres kommunen eller styrene ikke ønsker denne myndigheten, kan myndigheten fortsatt ligge hos fylkesmannen. Fylkeskommunens myndighet etter innlandsfiskeforskriften § 2 tredje ledd kan overføres til større kommuner. Fylkeskommunens myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introdiserte arter etter §2 i forskrift om jakt- og fangsttider og hvor det i liten grad er nødvendig å ta hensyn til regional utbredelse, kan overføres til større kommuner.
------------------	--

Tabell 4: Andre oppgaver

Oppgave	Nærmere om oppgaven
Vigselsrett for borgerlige vielser	Prøvingen av ekteskapsvilkår gjøres av skatteetaten. Derfor er det ikke noe i veien for at kommunene kan overta domstolens vigselsmyndighet, betinger trolig heller ikke større kommuner enn det vi har i dag.
Notarialforretninger	Bekreftede underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell forhåndsgodkjenning av svømmehaller overføres til kommunene. De fleste anleggstyper kan da godkjennes i kommunene med unntak av kunstisanlegg utendørs og innendørs, og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

Det ble åpnet for at de største kommunene kan overta videregående opplæring og kollektivtrafikk, inkludert TT-transport og skoleskyss. Det er ikke satt noen innbyggergrense for hva som defineres som de største kommunene, men to sentrale forutsetninger må være på plass:

- Kommunene må være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre et geografisk funksjonelt område.
- Oppgaveløsningen i områdene utenfor storkommunene må kunne håndteres på en måte som sikrer likeverdig løsning av oppgavene. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Stortinget presiserte i vedtaket i juni at dersom kommuner skal kunne overta videregående skoler, må dette skje gjennom søknad og i første omgang som en forsøksordning. For å overta oppgaver knyttet til kollektivtrafikk, TT-transport og skoleskyss, forutsettes et samarbeid/partnerskap for å sikre et helhetlig tilbud i regionen.

Stortinget åpner ikke for at de største kommunene, som får en bredere oppgaveportefølje enn øvrige kommuner, kan utgjøre egne fylker/regioner.

Ved behandlingen av oppgavemeldingen ba Stortinget også om at oppgaver til det regionale, folkevalgte nivået blir framlagt for Stortinget i en stortingsmelding våren 2016. Flertallet på Stortinget peker på at følgende oppgaver kan vurderes overført til det regionale folkevalgte nivået:

- Vurdering av fylkesveiene etter forvaltningsreformen i 2010. Større veier med sterke næringsinteresser kan vurderes overført til staten som en del av denne vurderingen.

- Landbruksoppgaver som det ikke er naturlig å legge til kommunene.
- Klima- og miljøoppgaver det ikke er naturlig å legge til kommunene.
- Styrking av de regionale forskningsfondene.
- Fordeling av relevante prosjektmidler.
- Oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos IMDI, og som bør flyttes nærmere innbyggerne.
- Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regioner og kommuner på kultur- og kulturminneområdet, og en vurdering av riksantikvarens rolle og ansvar.
- Vurdere å avvikle sentral godkjenning av regional planstrategi og overlate bestemmelsen til det regionale selvstyret.

1.4 Kort om utredningskommunene og regionale forhold

Kommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange ligger på østsiden av Mjøsa i Hedmark fylke. Hamarregionen er innlandets største med ca. 91 000 innbyggere. Hamarregionen har både det urbane kafélivet i byen, sommerens yrende båt- og badeliv på Mjøsa og skogens og fjellets rike friluftsmuligheter.

Tabell 5: Folketall og areal. Data fra SSB

Kommune	Folkemengde pr. 01.01.16	Areal km ²	Administrasjons- senter
Hamar	30 120	351	Hamar
Løten	7 588	370	Løten
Ringsaker	33 597	1 280	Brumunddal
Stange	20 119	724	Stange
Sum	91 424	2 725	

1.4.1 Hamar

Hamar kommune har omkring 30 000 innbyggere. Byen er størst i Hedmark. Kommunen grenser i vest til Ringsaker, i nordøst til Åmot, i øst til Løten og i sør til Stange. Hamar er trafikknutepunkt mellom jernbane, RV 25 og E6. Kommunen har et allsidig næringsliv med industri, service, handel, turisme, landbruk, høyskole og offentlige virksomheter. Byen er administrasjonssete for Hedmark fylkeskommune og sete for fylkesmannen i Hedmark. Hamar Arbeiderblad er den største avisen i området.

1.4.1 Løten

Løten kommune har omkring 7 600 innbyggere og ligger midt mellom Hamar og Elverum. Kommunen grenser til Hamar i vest, Åmot i nord, Elverum i øst, Våler i sørøst og Stange i sørvest. RV 25 og RV 3 krysser kommunen. Etter at Røråsbanen ble åpnet, ble Løten en stasjonsby. Løten har vært en gjennomfartsåre for trafikk mellom øst og vest i uminnelige tider. Næringslivet består av

industri, service, handel, landbruk og kommunal virksomhet. Løiten Brænderi, som ble åpnet i 1855, har bidratt til å gjøre Løten kjent.

1.4.2 Ringsaker

Ringsaker kommune er med sine omkring 33 500 innbyggere befolkningsmessig den største kommunen i Hamar-regionen og størst i utstrekning. Kommunen ligger på Mjøsas østbredd mellom Hamar og Lillehammer. Kommunen grenser i nordvest mot Lillehammer, i nord mot Øyer, Stortelvdal og Åmot, i øst mot Hamar, i sør mot Stange og østre Toten og i vest mot Gjøvik. De to største befolkningssentra er Brumunddal og Moelv, begge er stasjonsbyer med bystatus. Ringsaker er en stor jordbrukskommune og hyttekommune. Kommunen har også variert industriell virksomhet, engrosvirksomheter, service, handel og kommunal virksomhet. Lokalavisen Ringsaker Blad utgis i Moelv.

1.4.3 Stange

Stange kommune har omkring 20 000 innbyggere. Stange er en stasjonsby med geografisk plassering sør i Hamarregionen og nærhet til bo og arbeidsmarked i Osloregionen. Kommunen grenser i nord mot Hamar og Løten, i øst mot Våler og Åsnes, i sør mot Nord-Odal og Eidsvoll. Stange er en stor jordbrukskommune, har noe industri, service, handel, Norges eldste landbruksskole (Jønsberg videregående skole) og kommunal virksomhet. Lokalavisen Stangeavisa gis ut i Stange.

1.4.4 Regionale forhold

Regionrådet for Hamarregionen er et politisk samarbeidsorgan for de fire kommunene, samt Hedmark fylkeskommune. Regionrådets virke reguleres av organets egne vedtekter og rådets virkeområder fastlegges i rådets strategi- og handlingsprogram.

Alle landets kommuner ble høsten 2014 invitert til å starte prosesser for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Kommunene skal fatte vedtak om dette innen 01.07.2016. Det pågår prosesser over hele landet. Pr. 15.01.2016 er det vedtatt 5 kommunesammenslåinger, 4 i Vestfold og 1 i Nord-Trøndelag/Sør-Trøndelag.

Når kommunestyrene i Hamar, Løten, Ringsaker og Stange skal fatte vedtak om sammenslåing eller ikke, må kommunestyrene samtidig ta i betraktning hva som kan komme til å skje når det gjelder det regionale nivået og kommunestrukturendringer i andre områder. Det er omkring en times reisetid fra Oslo til Hamar-området. Hamarregionen konkurrerer derfor med kommunene i Oslo-området, Drammens-området, Vestfold og Østfold om bedriftsetableringer og bosetting. Hamarregionen må utvikle sin attraktivitet ved at regionen oppleves som et godt sted å bo, et godt sted å drive næring og et godt sted å besøke.

1.5 Formål med utredningen

En kommunesammenslåing kan påvirke kommunenes evne til og muligheter for å ivareta ulike oppgaver og funksjoner. Kommunestyrene i Hamar, Løten, Ringsaker og Stange vil at utredningsarbeidet skal gi grunnlag for å fatte vedtak om en eventuell kommunesammenslåing eller ikke.

Kommunene ønsker å få belyst hvordan organiseringen av samarbeidet i Hamarregionen kan optimaliseres. Dagens kommunestruktur og gjeldende interkommunale samarbeidsordninger er utgangspunktet. Kommunene ønsker også å få belyst hvordan storkommunealternativet (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange) står seg i forhold til ekspertutvalgets kriterier for god og robust kommunestruktur.

Utredningen tar utgangspunkt i målene for kommunereformen og ekspertutvalgets temaer og kriterier for god kommunestruktur, og fokuserer på konsekvenser for følgende temaer:

- Økonomi
- Tjenester
- Samfunnsutvikling
- Demokrati

I utredningsarbeidet har vi foretatt en gjennomgang av eksisterende interkommunale samarbeidsordninger. Vi har vurdert befolkningsutvikling, pendlingsmønstre, reiseavstander og andre forhold som vi mener er relevante for utredningen.

I det følgende foretas en nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som er aktuelle for kommunestrukturutredningen.

1.5.1 Økonomi

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. I hovedsak vil en kommunesammenslåing gi økonomiske effekter på tre ulike måter:

- Effekter på overføringer gjennom det kommunale inntektssystemet
- Muligheter for mer kostnadseffektiv administrasjon
- Muligheter for mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i dagens inntektssystem:⁵

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Det vil være en del usikkerhet knyttet til beregningene gjennom inntektssystemet fordi dagens system er under endring som følge av kommunereformen. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres

⁵ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

fullt ut. Kommuner som reduserer smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger, får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens alternativ bruk av interkommunalt samarbeid som virkemiddel, *ikke* påvirker overføringene fra staten. Hvorvidt smådriftsulemper skal kompenseres eller ikke, vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. Dette gjelder også utforming og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene, samt skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune. Tap av regionalpolitiske tilskudd kompenseres også. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing, kan i tillegg få en kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Departementet vil videreføre dagens kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil da bli vurdert.

Videre er det i forbindelse med gjennomføring av reformen lagt til rette for dekning av engangskostnader og reformstøtte etter faste modeller. *Engangsstøtten* vil utgjøre 50 millioner kroner for det aktuelle sammenslåingsalternativet. For det andre gis det også *reformstøtte* etter en standardisert modell som kan brukes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. Reformstøtten vil utgjøre 30 millioner kroner for sammenslåingsalternativet. Opprinnelig ble det stilt som et krav for å få reformstøtte at kommuner ble større enn 10 000 innbyggere, men dette kravet har regjeringen fjernet etter ønske fra stortingsflertallet.

Erfaringer tilsier at innsparingspotensialet ved en kommunesammenslåing er størst innen administrasjon. Men det kan også være betydelig innsparingspotensial knyttet til stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge er likevel at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset.

Når det gjelder økonomiske konsekvenser av aktuelle strukturalternativer, vil det blant annet være aktuelt å se nærmere på følgende spørsmål:

- Hvordan er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?
- Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing?
- Hva vil en sammenslått kommune få i «støtte» fra staten for å gjennomføre en sammenslåing?
- Hva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?
- Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?

1.5.2 Tjenestetilbudet

Kommunene har i dag en bred oppgaveportefølje når det gjelder tjenesteproduksjon. Som eksempel på store tjenester trekker ekspertutvalget fram fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester. Som eksempel på mindre, spesialiserte tjenesteområder nevnes spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kul-

turskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp. Det er ingenting som tilsier at omfanget av kommunale oppgaver og kravene til gjennomføring av disse vil avta i framtiden. I forbindelse med gjennomføring av kommunereformen er det nettopp et mål å få større og sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver.

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner; blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggernes økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor, og i hvilken kommune de bor. Under kapitlet som omhandler vurderinger av fordeler og ulemper ved tjenestetilbudet etter en eventuell kommunesammenslåing, vil blant annet følgende problemstillinger bli belyst:

- Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon sett i forhold til tjenesteproduksjonen etter en eventuell kommunesammenslåing?
- Hvilke utfordringer har man i dag når det gjelder kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- Hvilke tjenester samarbeider kommunene om i dag, og er videreutvikling av interkommunalt samarbeid om tjenester et alternativ til kommunesammenslåing?

Noen av problemstillingene som er skissert over, vil også bli relatert til økonomiske analyser på ulike tjenesteområder.

1.5.3 Samfunnsutvikling

Rollen som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av evnen til å drive god og effektiv planlegging og mulighetene for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

En viktig målsetting for de fleste kommuner er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

Under kapitlet som omhandler samfunnsutvikling, vil vi blant annet se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hva er kommunens eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?

- Hvilke fordeler og ulemper er forbundet med å styrke kommunenes rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesammenslåing kontra en videreutvikling av det eksisterende interkommunale samarbeidet?

1.5.4 Lokaldemokrati

Det er viktig at kommunestrukturen bidrar til å ivareta hensynet til demokrati og deltagelse. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Ekspertutvalget viser til at demokrati også handler om å skape arenaer for deltakelse og meningsytring *mellom* valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon, inngå i kommunenes rolle som skaper av en demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en aktiv lokal presse.

Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive et godt lokaldemokrati, er blant annet nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, politisk handlingsrom og folkevalgtes reelle påvirkning på samfunnsutviklingen. I kapitlet som omhandler lokaldemokrati, vil vi blant annet se nærmere på følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene i dag, og hvilke utfordringer har en i forbindelse med dette?
- Hvordan er innbyggernes engasjement når det skal fattes vedtak i viktige politiske saker?
- Hvordan opplever en det økonomiske og politiske handlingsrommet?
- På hvilken måte kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet, og hva er de viktigste faktorene som eventuelt vil være utslagsgivende?
- Dersom den lokalpolitiske representasjonen blir svekket som følge av en eventuell kommunesammenslåing, hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle?

1.5.5 Samlet oppsummering

Vi vil avslutningsvis, med utgangspunkt i gjennomgangen av temaer, problemstillinger og spørsmål som er beskrevet i det foregående, foreta en samlet oppsummering. Det er mange faktorer som kan spille inn i vurderingene om hvorvidt en kommunesammenslåing er hensiktsmessig eller ikke, og en helhetlig og samlet vurdering av muligheter og utfordringer vil være viktig som grunnlag for de beslutninger som skal fattes.

2. Metode og gjennomføring

2.1 Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk i kommunen knyttet til befolkningsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon etc, er det tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. Vi benytter disse dataene som grunnlag for å si noe om utviklingen i kommunene i kapittel 4.

Det ble 22.02.2016 gjennomført gruppesamtale/intervjuer, først med rådmennene og deretter med ordførerne. I perioden 04.03.2016 – 09.03.2016 ble det gjennomført gruppesamtaler/intervjuer i hver kommune med ordfører og rådmann. I perioden 07.03.2016 – 11.03.2016 ble det gjennomført kommunevis samfunnsutviklingsmøter med ordførere, rådmenn og andre utvalgte medarbeidere. Vi utarbeidet oppsummeringer etter samtalene. Opplysninger som framkom i intervjuene/gruppesamtalene er benyttet i utredningen innenfor hvert kapittel.

Ved hjelp av det internettbaserte spørre- og rapporteringssystemet SurveyXact har vi gjennomført en spørreundersøkelse for å innhente synspunkter fra politikere (kommunestyret), administrativ ledelse og tillitsvalgte i kommunene. Spørsmålene belyser bl.a. ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur innenfor områdene økonomi, tjenesteyting, samfunnsutvikling og lokaldemokrati, og hvordan respondentene stiller seg til interkommunalt samarbeid og eventuell kommunesammenslåing.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 319 respondenter. Den ble sendt ut når epostadresser forelå etter oppstartmøte 11.02.2016 fram til 02.03.2016. Av de 319 respondentene som fikk tilsendt spørreskjemaet, var det 221 respondenter som helt har gjennomført undersøkelsen, dvs. 69 %.

Resultatene er oppsummert ved hjelp av gjennomsnitt. Respondentene er bedt om å vurdere ulike påstander på en skala fra 1–6, det vil si at et gjennomsnitt under 3,5 ikke gir støtte til påstanden. Et gjennomsnitt over 3,5 gir støtte til påstanden.

Spørreundersøkelsen er ikke en representativ undersøkelse, men gir et «stemningsbilde» av respondentenes oppfatninger.

Som del av utredningen er det gjennomført 6 folkemøter: I Stange kommune 02.03.2016 og 07.03.2016, i Ringsaker kommune 07.03.2016 og 10.03.2016, i Hamar kommune 09.03.2016 og i Løten kommune 08.03.2016.

Som et tilleggsoppdrag ble det parallelt med utredningsarbeidet gjennomført en representativ innbyggerundersøkelse. Opinion AS var ansvarlig for gjennomføring av telefonintervjuene og statistisk rapportering til Telemarkforskning. Telemarkforskning har utarbeidet analyse av alle hovedtall og nedbrytninger på de fire kommunene. Resultatene er innarbeidet i rapporten.

Vi har også trukket inn erfaringer fra tidligere kartlegginger, utredninger og evalueringer knyttet til frivillige kommunesammenslåinger.

Telemarkforskning gjennomførte en følgeevaluering av kommunesammenslåingene mellom Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, Kristiansund og Frei og Bodø og Skjerstad (Sunde og Brandtzæg

2006, Brandtzæg 2009). Telemarksforskning har også gjennomført utredningsarbeid knyttet til sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner (Brandtzæg 2001) og Mosvik og Inderøy (Brandtzæg 2010). Erfaringer fra alle disse kommunesammenslåingene vil være av relevans som grunnlag for avklaring av innhold og opplegg for en eventuell neste fase. I forbindelse med en evaluering av forsøk på kommunesammenslåing i Valdres ble det sett spesielt på aktuelle opplegg for involvering og innbyggerdialog i slike prosesser, bl.a. med bruk av erfaringer fra Danmark (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Med reglene for frivillige sammenslåinger som gjelder i dag (og for resten av reformperioden), vil kommuner som slår seg sammen få beholde kompensasjonen i 15+5 år i form av et inndelingstilskudd. De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.⁶

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier over utgiftsutjevningen i kommunes inntektssystem⁷:

- Basistillegget
- Urbanitetskriteriet
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Opphopningsindeksen

Basistilskuddet er like stort for alle kommuner med et fast beløp pr. kommune og ikke pr. innbygger. Målt i kroner pr. innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større desto færre innbyggere kommunen har. For små kommuner utgjør basistilskuddet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslåing med en nabokommune. Et basistilskudd utmåles mot bare én kommune, dvs. en sammenslått kommune får i utgangspunktet bare ett basistilskudd. Bortfallet av basistilskuddet for de andre kommunene involvert i en sammenslåing, kompenseres imidlertid fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen, og omfattes ikke av noen tilsvarende overgangsordning.

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov på rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelene er det derfor et eget urbanitetskriterium som kompenserer for at sosialhjelpsutgifter i kroner per innbygger normalt øker med innbyggertallet. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyd i 1,2) – og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner.

Kriterieverdiene for sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnndelingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene imidlertid kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing. Det er likevel mye som tilsier at oppdaterte bosettingskriterier vil gi et positivt bidrag ved sammenslåing, spesielt for sammenslåinger der avstandene blir store.⁸

⁶ Regjeringen gikk i november 2014 ut med at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, vil bli beregnet med bakgrunn i «låste verdier» for aktuelle tilskuddselement i inntektssystemet i 2016.

⁷ I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket, ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

⁸ Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» er beregnet av SSB som et betalt oppdrag. Reiseavstand innen sone (i km) er reiseavstand for alle innbyggerne i sonen til sonesenteret, summert for alle innbyggerne i kommunen. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

Opphopingsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall pr. 1. januar 2015. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra kriteriene dividert med innbyggertall opphøyd i annen.

Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av Telemarksforskning. Verdier for de øvrige kriteriene er konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme er gjort for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 13,180 mill. kr i beregningene av inndelingstilskuddet (som tilsvarer basistilskuddet i inntektssystemet for 2016).

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS (versjon «prok1504GH»⁹) ved å opprette en ny, «konstruert» kommune og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd

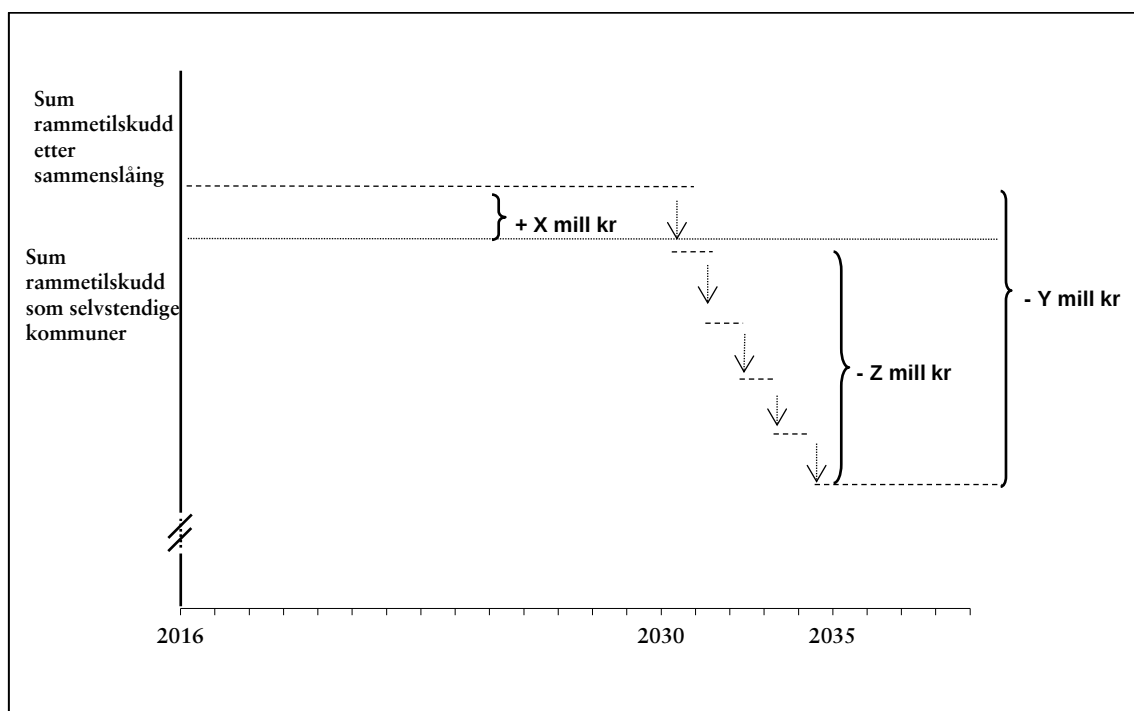
Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi veien om «frie inntekter» (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd, og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte. Et problem med å lage en slik fremstilling er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. *Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner pr. i dag.* For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

Tabell 6: Frie inntekter pr. år i mill. 2016-kr. Eksempelkommune.

	Mill. 2016-kr
Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-20

⁹ Modellen bygger på forslaget til statsbudsjett for 2016, og er datert 09.10.2015.

Figuren under illustrerer et typisk skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing av kommuner.



Figur 2: Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved kommunesammenslåing

Den heltrukne linjen er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For illustrasjonens skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået «for all framtid» hvis de fortsetter som selvstendige kommuner. Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing – som i illustrasjonsberegningene våre er lagt til grunn skjer 1.1.2016. Vi ser at en sammenslåing først gir (X) millioner kr per år i større overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 15 år begynner nedtrappingen av inndelingstilskuddet (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på lang sikt. Z beskriver hvor mye nedtrappingen av inndelingstilskuddet vil utgjøre i forhold til summen av rammetilskudd som de enkelte kommunene mottar i dag.

3. Økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stor-driftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Før vi går nærmere inn på effektene av kommunesammenslåing, vil vi se litt nærmere på økonomisk status i de aktuelle kommunene i dag.

3.1 Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Bærekraft og økonomi er ikke noen rolle og funksjon som kommunene forutsettes å ivareta, men er naturligvis et helt sentralt fundament for kommunenes aktivitet og tjenesteproduksjon. Økonomisk soliditet (i betydningen handlingsrom) framgår da også som et kriterium fra ekspertutvalget for at tjenesteytingen skal ivaretas på en god og trygg måte.¹⁰ At en kommune har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at en kommune skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester.

3.2 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i de ulike kommunene, og hvilke utfordringer de står overfor.

3.2.1 Korrigerte frie inntekter

Korrigerte frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå. Kommunenes frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerte, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov.

Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter viser vi tabellen under nivået på korrigerte frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Tabel-

¹⁰ Vi vil oversatt til konkrete kommunaløkonomiske termer knytte soliditetsbegrepet til størrelsen på frie fondsmidler (disposisjonsfond) og netto driftsresultat.

len viser at alle de aktuelle kommunene, med unntak av Hamar, hadde et inntektsnivå som lå under landsgjennomsnittet i 2014.

Tabell 7 Frie inntekter i 2014 korrigert for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2016.

Kommune	Korrigerte frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerte frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Hamar	96	101
Ringsaker	95	96
Løten	96	95
Stange	96	98
Hedmark	97	99
Hele landet	100	100

Hamar hadde et nivå på korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.) tilsvarende 1 prosent over landsgjennomsnittet, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et nivå tilsvarende hhv. 4 prosent, 5 prosent og 2 prosent under landsgjennomsnittet. I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Tabellen under viser kommunegruppertilhørighet for de aktuelle kommunene.¹¹

Tabell 8 Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

	Kommunegruppe (definisjon)
Hamar og Ringsaker	13 (Store kommuner utenom de fire største byene)
Stange	10 (Mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter)
Løten	7 (Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter)

Det kan være utfordrende å slå sammen kommuner med ulik økonomisk situasjon og nivå på frie inntekter, men det kan også være mange andre forhold som påvirker økonomien i kommunene, og som kan ha betydning i en eventuell sammenslåingssituasjon. Vi skal under se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.

¹¹ De økonomiske rammebetingelsene vil naturlig nok være styrende for det tjenestetilbudet som kommunene kan levere til innbyggerne.

3.2.2 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)¹² betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er et mål på hvor mye kommunene sitter igjen med av driftsinntekter etter at driftsutgifter og netto renter og avdrag er betalt. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykker netto driftsresultat således hvor stor andel av de tilgjengelige driftsinntektene kommunene kan disponere til avsetninger og egenfinansiering av investeringer. TBU har tidligere gjort beregninger som indikerer at netto driftsresultatet over tid bør ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommuner og fylkeskommuner skal sitte igjen med tilstrekkelige midler til avsetninger og investeringer. Fra og med 2014 skal momskompensasjon knyttet til investeringer føres i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. TBU anbefaler derfor at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet bør nedjusteres til 2 prosent av inntektene, dvs. 1,75 for kommunene. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

Av de aktuelle kommunene var det bare Hamar som hadde et netto driftsresultat under den anbefalte normen på 1,75 prosent i 2014. Hamar hadde et netto driftsresultat på 0 prosent, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et netto driftsresultat på hhv. 4,0 prosent, 1,8 prosent og 2,2 prosent. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,0 prosent i 2014.

Tabell 9 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014. Kilde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Hamar	8,7	5,2	0,0
Ringsaker	3,7	4,4	4,0
Løten	2,3	-1,1	1,8
Stange	3,0	3,3	2,2
Hedmark	3,3	2,3	1,3
Hele landet	3,2	2,8	1,3

Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et resultat under normen for netto driftsresultat over tid.¹³ De fire kommunene har hatt rimelig tilfredsstillende nivå på netto driftsresultat de siste årene, med unntak av et negativt netto driftsresultat for Løten i 2013.

De kommunale fondene 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 «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering av investeringer. Samtlige av kommunene hadde et tilfredsstillende nivå på disposisjonsfondet i 2014. Hamar hadde et nivå på disposisjonsfondet på 11,6 prosent i 2014, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et nivå på hhv. 21,0 prosent, 17,5 prosent, 15,2 prosent.

¹² TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

¹³ Dvs. 3 prosent t.o.m. 2013 og 1,75 prosent f.o.m. 2014.

Tabell 10 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014. Kilde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Hamar	13,5	12,2	11,6
Ringsaker	20,3	20,6	21,0
Løten	20,3	17,5	17,5
Stange	12,5	13,7	15,2
Hedmark	9,2	9,9	9,8
Hele landet	5,9	6,2	6,3

Norske kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften er svært viktig for den økonomiske styringen i norske kommuner. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansieringsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi.

Hamar hadde høyest netto lånegjeld med 76,6 prosent i 2014, mens Ringsaker hadde lavest lånegjeld med 54,2 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 74,0 prosent i 2014.

Tabell 11 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-2014. Kilde: KOSTRA (konsern)

	2012	2013	2014
Hamar	42,1	65,0	76,6
Ringsaker	41,5	46,5	54,2
Løten	58,5	60,6	63,1
Stange	63,1	64,0	66,5
Hedmark	63,2	67,3	70,7
Hele landet	68,7	71,2	74,0

Et regnskapsmessig merforbruk innebærer at kommunen har brukt mer penger enn budsjettet, og brukes gjerne som en indikator på hvor god den økonomiske styringen og kontrollen er. Hamar hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.14.¹⁴

Tabell 12 Akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.14. I % av brutto driftsinntekter.

	2014
Hamar	0,4

3.2.3 Oppsummering økonomisk status

Alle de aktuelle kommunene, med unntak av Hamar, hadde et inntektsnivå som lå under landsgjennomsnittet i 2014. Hamar hadde et nivå på korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og conse-

¹⁴ I henhold til Kommunelovens §48 nr. 4, skal regnskapsmessig merforbruk (underskudd) som en hovedregel dekkes inn over to år. (Fylkes)kommunekonsern som har et høyt akkumulert merforbruk, kan være en indikasjon på at de er/kan komme i økonomisk ubalanse i henhold til Kommunelovens §60 nr. 1, noe som kan medføre at de trenger statlig godkjenning før de kan fatte lovlige beslutninger om nye låneopptak og inngåelse av langsiktige leieavtaler (ROBEK-registret).

sjonskraftinnt.) tilsvarende 1 prosent over landsgjennomsnittet, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et nivå tilsvarende hhv. 4 prosent, 5 prosent og 2 prosent under landsgjennomsnittet. Bare Hamar hadde et netto driftsresultat under den anbefalte normen på 1,75 prosent i 2014. Hamar hadde et netto driftsresultat på 0 prosent, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et netto driftsresultat på hhv. 4,0 prosent, 1,8 prosent og 2,2 prosent. For en sammenslått kommune ville et beregnet netto driftsresultat ha utgjort 2,0 prosent i 2014.

Samtlige av kommunene hadde et tilfredsstillende nivå på disposisjonsfondet i 2014. Hamar hadde et nivå på disposisjonsfondet på 11,6 prosent i 2014, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et nivå på hhv. 21,0 prosent, 17,5 prosent og 15,2 prosent.

Hamar hadde høyest netto lånegjeld med 76,6 prosent i 2014, mens Ringsaker hadde lavest lånegjeld med 54,2 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 74,0 prosent i 2014. Et regnskapsmessig merforbruk innebærer at kommunen har brukt mer penger enn budsjettert, og brukes gjerne som en indikator på hvor god den økonomiske styringen og kontrollen er. Hamar hadde et akkumulert regnskapsmessig merforbruk per 31.12.14.

3.3 Økonomiske virkemidler kommunereformen

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Kommuner som slår seg sammen, vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre:

1. Dekning av engangskostnader

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av servicekontor m.m. Tabellen under viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

Tabell 13 Engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kr. Kilde: KMD

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 – 49 999 innbyggere	50 – 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

2. Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbetrag som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Tabellen under viser en oversikt over hvor mye kommunene kan få i reformstøtte.

Tabell 14 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kr. Kilde: KMD¹⁵

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

En sammenslått kommune i Hamarregionen vil derfor utløse 80 mill. kr i støtte (tilsvarende 1,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter) – sammensatt av 50 mill. kr i støtte til engangskostnader og 30 mill. kr i reformstøtte.

Tabell 15 Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger, i 1 000 kr. Kilde: KMD

	Innbyggertall 2015	Støtte til engangskostnader (1000 kr)	Reformstøtte (1000kr)	Samlet (1000kr)	I % av brutto driftsinntekter
Sammenslått (4 kommuner)	91 424	50 000	30 000	80 000	1,2

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av reformperioden. Gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen.

3. Inndelingstilskudd

Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og innretningen på ordningen skal være, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen, legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt. Regjeringen har derfor bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Dette er verdt å merke seg. Basistilskudd, småkommunetilskudd og distriktstilskudd Sør-Norge kan alle få redusert vektlegging og verdi over inntektssystemet f.o.m. 2017. Likevel er det altså i så fall de høyere verdiene fra 2016 som kommer til å inngå i utmålingen av inndelingstilskuddet.

¹⁵ Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

3.4 Forslag til nytt inntektssystem

Regjeringen har sendt ut et høringsforslag til nytt inntektssystem for kommunene med frist 1. mars 2015. Høringsforslaget og innspillene vil danne grunnlag for et helhetlig forslag til nytt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2017.

I høringsnotatet redegjøres det for konkrete forslag til endringer i kostnadsnøkkelen, og det gis en omtale av endret innretning på de regionalpolitiske tilskuddene.¹⁶ I tillegg drøftes forholdet mellom kommunenes skatteinntekter og inntektssystemet, uten at det i notatet foreslås konkrete endringer. Regjeringen har tidligere varslet at det fra 2017 skal innføres en form for selskapsskatt for kommunene.

Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at endringen per kommune også vil gjelde for sammenslåingsalternativet).¹⁷

Merk at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordninger også vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.¹⁸

3.4.1 Utslag for kommunene hver for seg og samlet

Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for de fire kommunene samlet på mellom 4,8 mill. kr og 15,5 mill. kr (avhengig av grenseverdi for strukturkriteriet). Ved bruk av den midterste grenseverdien for strukturkriteriet er Hamar og Ringsaker anslått å få et positivt utslag på hhv. 13,8 mill. kr og 0,7 mill. kr, mens Løten og Stange er anslått å få en reduksjon på hhv. -5,2 mill. kr og -2,0 mill. kr.

Tabell 16 Oppsummering samlet utslag nytt inntektssystem. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. 1000 kr¹⁹

	Utgiftsutjevning (utenom strukturkrit.)	Omfordeling strukturkriteriet			Samlet fordelingsvirkning		
		Grense 25,4 km	Grense 16,5 km	Grense 13,3 km	Grense 25,4 km	Grense 16,5 km	Grense 13,3 km
Hamar	14 648	2 850	-823	-2 334	17 498	13 825	12 314

¹⁶ I høringsnotatet presenteres ingen forslag til satser for de nye regionaltilskuddene. I og med at det ikke er fremmet forslag til nye tilskuddssatser, har det ikke vært mulig å lage virkningstabeller ned på kommunenivå.

¹⁷ Det kan tenkes at Regjeringen kommer til å foreslå en særskilt overgangsordning for kommuner som vedtar å slå seg sammen, som helt eller delvis kommer til å kompensere for eventuelle reduserte overføringer i tilpasningsperioden 2017-2019. Da kan det imidlertid også tenkes at år 1 for perioden med inndelingstilskudd settes til 2017, og dermed helt nullstilling av inndelingstilskuddet etter 2036 istedenfor etter 2039.

¹⁸ Inntektsgarantiordningen (INGAR) sikrer i dagens system at ingen kommune opplever en for brå nedgang i rammetilskuddet, ved at nedgangen fra et år til et annet ikke kan bli lavere enn 300 kroner pr. innbygger under beregnet vekst for pr. innbygger for hele landet. Denne ordningen foreligger det ikke forslag om å endre på.

¹⁹ Verdien av et basistillegg er i disse beregningene satt til 14,229 mill. kr.

Ringsaker	-2 448	6 506	3 184	2 041	4 058	736	-407
Løten	2 220	-7 691	-7 425	-6 986	-5 471	-5 205	-4 766
Stange	397	-951	-2 430	-2 767	-554	-2 033	-2 370
Sum	14 817	714	-7 494	-10 046	15 531	7 323	4 771

3.4.2 Innføring av et strukturkriterium

Kompensasjon for smådriftsulemper gis i dag gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen. I 2016 utgjør dette beløpet om lag 13,2 mill. kr per kommune. Regjeringen foreslår at basistillegget skal graderes etter verdi på strukturkriteriet, dvs. gjennomsnittlig reiseavstand i den enkelte kommune for å nå 5000 innbyggere (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommuner i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert basistilskudd, mens kommuner i mer spredtbygde områder i større grad vil skjermes. Modellen er utviklet for å differensiere basiskriteriet mellom kommuner med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I høringsforslaget foreslår regjeringen at kommuner over en viss grenseverdi får beholde hele dagens basistilskudd. Tre scenarier skisseres i høringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer reiseavstand for å nå 5.000 innbyggere. Jo lavere den øvre grenseverdien settes, jo flere kommuner vil beholde full verdi på basiskriteriet.

Kommunesektorens samlede inntekter vil ikke bli berørt av dette, fordi reduksjonen i basistilskudd vil bli beholdt i det samlede inntektssystemet. Frigjorte midler tilbakeføres med et likt beløp per innbygger til alle kommuner.²⁰

Tabell 17 Effektberegninger strukturkriteriet. Grenseverdi 25,4 km, 16,5 km og 13,3 km. I kr per innb. og i 1000 kr.

	Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5000 innb.	Endring kroner per innb struktur 25,4 km	Endring kroner per innb struktur 16,5 km	Endring kroner per innb struktur 13,2 km	Endring 1000 kroner struktur 25,4 km	Endring 1000 kroner struktur 16,5 km	Endring 1000 kroner struktur 13,3 km
Hamar	1,8	95	-28	-78	2 850	-823	-2 334
Ringsaker	4,8	194	95	61	6 506	3 184	2 041
Løten	4,4	-1 018	-983	-925	-7 691	-7 425	-6 986
Stange	4,5	-48	-121	-138	-951	-2 430	-2 767
Sum	3,7	8	-82	-110	714	-7 494	-10 046

²⁰ Ved grenseverdi lik 13,3 km, 16,5 km og 25,4 km tilbakeføres hhv. 333 kr, 396 kr og 538 kr per innb.

3.4.3 Oppdatert kostnadsnøkkel

Høringsnotatets forslag til nye kostnadsnøkler er hovedsakelig en ren oppdatering av dagens kostnadsnøkler. Det skjer både endring i sektornøkklene og endring i vekting mellom sektorene. Når det gjelder sektornøkklene, er det ett nytt kriterium (aleneboende 30–66 år) og to faller bort (urbanitetskriteriet og Norskfødte 6–15 år med innvandrerforeldre).

Tabellen under oppsummerer foreslåtte endringer på de ulike sektorområdene:

Sektorområde	Endringer
Grunnskole	Kriteriet norskfødte 6–15 år med innvandrerforeldre (ekskl. Skandinavia) tas ut.
Pleie og omsorg	Ingen endringer i kriterier. Innbyggere 0–66 år vektet opp, mens innbyggere 90 år og over og psykisk utviklingshemmede 16 år og over vektet ned. Nedvektingen av psykisk utviklingshemmede vil ventelig redusere innslagspunktet i toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.
Barnehage	Ingen endring i kriterier. Men det er også skissert en alternativ modell der den viktigste forskjellen er at utdanningskriteriet erstattes med antall heltidsansatte 20–44 år. Den alternative modellen har noe lavere forklaringskraft, men vurderes også som et godt alternativ.
Kommunehelse	Det legges større vekt på kriteriet innbyggere 67 år og over samtidig som kriteriet for dødelighet tas ut.
Barnevern	Ingen endringer i kriterier. Større vekt på kriteriet barn 0–15 år med enslig forsørger og personer med lav inntekt, mens innbyggere 0–22 år får mindre vekt.
Sosialhjelp	Urbanitetskriteriet erstattes med kriteriet aleneboende 30–66 år. Dette gjør også at vektingen mellom kriteriene endres.
Landbruk	Kriteriet areal dyrket mark går ut. Kriteriet antall jordbruksbedrifter vektet betydelig opp.
Administrasjon	Ingen endring i kriterier.

Tabellen under dokumenterer endring på ulike sektorområder for de fire kommunene hver for seg og samlet.

Tabell 18 Dokumentasjon endring oppdatert kostnadsnøkkel ulike sektorområder. 1000 kr

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Samlet
Pleie og omsorg	-4 634	-6 625	-813	-3 378	-15 450
Grunnskole	7 913	810	768	2 293	11 784
Barnehage	-1 682	3 814	732	-522	2 341
Administrasjon, miljøvern og landbruk	1 790	563	-735	-199	1 419
Sosialtjeneste	6 656	-813	1 176	1 109	8 128

Kommunehelsetjenester	4 857	1 264	900	1 290	8 311
Barnevern	-253	-1 461	192	-194	-1 716
Samlet endring	14 648	-2 448	2 220	397	14 817

Hamar, Løten og Stange er anslått å få et positivt utslag som følge av oppdatert kostnadsnøkkel på hhv. 14,6 mill. kr, 2,2 mill. kr og 0,4 mill. kr, mens Ringsaker er anslått å få en reduksjon på - 2,4 mill. kr. Samlet sett er de fire kommunene anslått å få en endring på 14,8 mill. kr. På områdene pleie og omsorg og barnevern er det anslått reduksjon, mens det på de øvrige områdene er anslått positivt utslag.

3.4.4 Regionaltilskudd

Når det gjelder de regionalpolitiske tilskuddene, ønsker Regjeringen å knytte disse tettere opp til den øvrige distriktspolitikken, forenkle tilskuddsstrukturen og gjøre tilskuddene mer nøytrale når det gjelder kommunesammenslåing. Regjeringen foreslår å slå sammen Nord-Norge-/Namdals-tilskuddet, småkommunetilskuddet og distriktstilskudd Sør-Norge til to tilskudd, ett for kommuner i Nord-Norge og ett for kommuner i Sør-Norge. Småkommunetilskuddet videreføres innenfor de to nye tilskuddene, som et eget småkommunetillegg, men satsene på tillegget differensieres etter graden av distriktsutfordringer (målt ved distriktsindeksen). I tillegg foreslås det at en høyere andel av tilskuddene fordeles per innbygger. I dag fordeles småkommunetilskuddet kun ut fra kommunestørrelse.

I og med at det ikke er fremmet forslag til nye tilskuddssatser, har det ikke vært mulig å lage virkningstabeller ned på kommunenivå av endring knyttet til regionalpolitiske tilskudd.

Tabellen under viser oversikt over regionalpolitiske tilskudd i 2016. Løten utløser distriktstilskudd Sør-Norge på 1,650 mill. kr i 2016.²¹

Tabell 19 Oversikt over regionaltilskudd 2016. Kilde: KMD

	Distriktsindeks 2014	Distriktstilskudd Sør-Norge 2016
Hamar	63	-
Ringsaker	50	-
Løten	45	1 650
Stange	55	-

3.4.5 Skatteelementer

Kommunenes skatteinntekter omfatter i dag skatt på inntekt og formue fra personlige skatteyttere, naturressursskatt fra kraftselskaper, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, dvs. konsesjonsavgift som betales til kommuner som er berørt av vannkraftutbygging eller regulering. Kommune-

²¹ Distriktstilskudd Sør-Norge blir utmålt med bakgrunn i verdi på distriktsindeksen (dvs. under 45). Distriktsindeksen er et uttrykk for graden av distriktsutfordringer i en kommune (eller BA-region) og skal samtidig speile målsetninger i regional- og distriktspolitikken. Indeksen har verdi fra 0–100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer. Nedgang i distriktstilskudd Sør-Norge, for en sammenslått kommune, vil bli kompensert over inndelingstilskuddet.

nes inntekter fra personskatt og naturressursskatt inngår i inntektsutjevningen mellom kommunene. Gjennom skatteutjevningen ble det i 2014 omfordelt 7,6 milliarder.

Innretningen av skatteelementene i inntektssystemet vil være en vurdering av balansen mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og hensynet til likeverdige tjenester. Siden 2011 har det vært et mål at skatteinntektenes andel av kommunesektorens samlede inntekter skal være på 40 prosent. I utgangspunktet er det satsen for kommunalt skattøre på personskatten som brukes til å regulere ønsket skatteandel.

I høringen skriver regjeringen ikke noe konkret om endringer i skatteandelen og skatteutjevning. Det vises imidlertid til en allerede varslet endring om selskapsskatt, som regjeringen beskrev i kommuneproposisjonen for 2016.

Hamar, Ringsaker, Løten og Stange hadde i 2015 en skatteinntektsandel på hhv. 91,7 prosent, 76,5 prosent, 71,8 prosent og 77,1 prosent av landsgjennomsnittet, og er slik sett vurdert å være relativt skattesvake kommuner. Inntektsutjevningen kan tenkes utformet på flere måter, blant annet endring i utjevningsgraden. En eventuell lavere skatteutjevningsgrad vil gi negativt utslag for skattesvake kommuner og positivt utslag for skattesterke kommuner. Økning i skatteandel og redusert utjevning vil gi tilsvarende fordelingsvirkning.

3.4.6 Samlet vurdering

Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at eventuell reduksjon per kommune også vil gjelde for sammenslåingsalternativet).

Illustrasjonsberegningene viser et samlet utslag av ny kostnadsnøkkel og innføring av et strukturkriterium for de fire kommunene samlet på mellom 15,5 mill. kr og 4,8 mill. kr (avhengig av grenseverdi for strukturkriteriet). Ved bruk av den midterste grenseverdien for strukturkriteriet er Hamar og Ringsaker anslått å få et positivt utslag på hhv. 13,8 mill. kr og 0,7 mill. kr, mens Løten og Stange er anslått å få en reduksjon på hhv. -5,2 mill. kr og -2,0 mill. kr.

Vi presiserer at det som følge av de foreslåtte endringene også oppstår andre omfordelingseffekter, samt at inntektsgarantiordningen (INGAR) og eventuelle andre tapskompensasjonsordninger også vil dempe eventuelle negative utslag for den enkelte kommune.

3.5 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de «gamle» kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Med reglene for frivillige sammenslåinger som gjelder i dag (og for resten av reformperioden), vil kommuner som slår seg sammen, få beholde kompensasjonen i 15+5 år i form av et inndelingstilskudd. De siste 5 årene blir inndelingstilskuddet trappet ned lineært med 1/5 hvert år.

Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016.

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende kriterier over utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem:

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Opphopningsindeksen

Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av en mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005, har det vært to slike «skatteinntektsklasser»; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet. Basert på historiske tall har Hamar et skatteinntektsnivå over dette nivået, mens de øvrige kommunene ligger under dette nivået. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Beregningene våre i denne rapporten tar derfor utgangspunkt i forslaget til nytt inntektssystem.

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS (versjon prok1601altskatt_treaar, som bygger på vedtatt statsbudsjett for 2016) ved å opprette en ny, «konstruert» kommune og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning (kriterier og vektorer fra forslaget til nytt inntektssystem)
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd (med 2016-verdier)

Det er lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet, som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. I 2016 kvalifiserer Løten til distriktstilskudd Sør-Norge på 1,650 mill. kr. Dette tilskuddet vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing.²²

Tabellen under viser beregnet inndelingstilskudd for sammenslåingsalternativet.

Tabell 20 Dokumentasjon av beregnet inndelingstilskudd. 1000 2016-kr.

	Skatte-% (gj.snitt 2013-2015)	Distriktstil- skudd Sør-No	Basistillegg	Sum innde- lingstilskudd
Hamar	90,2		13 180	
Ringsaker	76,2		13 180	
Løten	71,4	1 650	13 180	
Stange	76,4		13 180	
Sammenslått (4 kommu- ner)	80,5	1 650	39 540	41 190

Inndelingstilskuddet på 41,2 mill. kr framkommer slik: (3x13,180) + 1,650 mill. 1,650 mill. kr er det beløpet som kompenseres for mindreinntekter fra distriktstilskudd Sør-Norge.

²² Kommuner som slår seg sammen, vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

3.5.1 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter

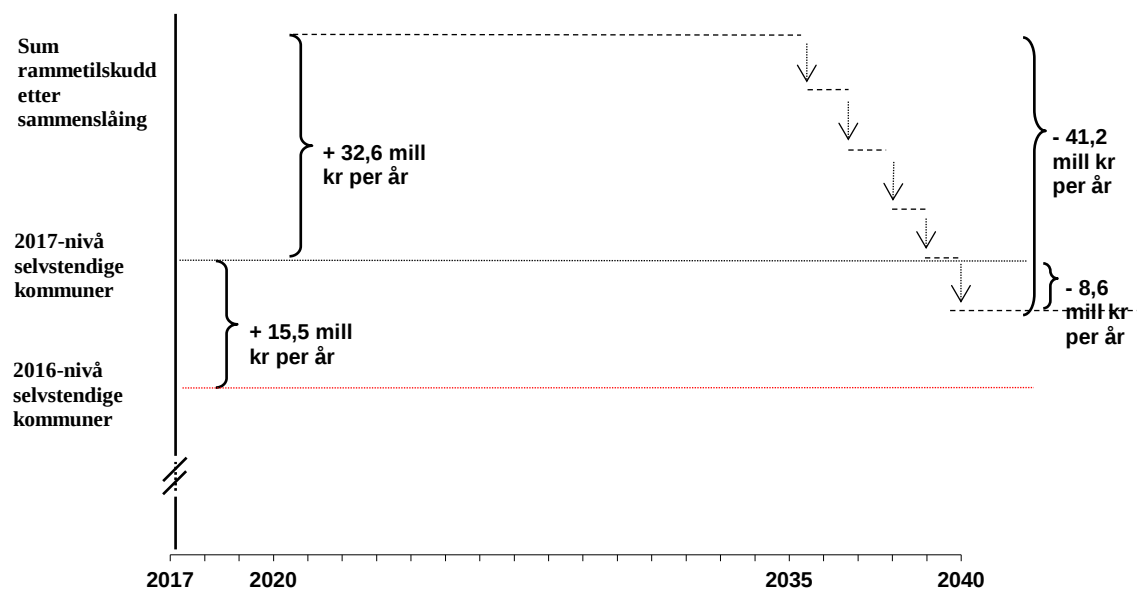
Tabellen under viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Hamar, Ringsaker, Løten og Stange, mens figuren viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått kommune vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 32,6 mill. kr (tilsvarende om lag 0,5 prosent av dagens brutto driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 8,6 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør 0,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2020–2034 vil den nye kommunen ha mottatt 488,9 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene ville fått i sum.²³

Tabell 21 Effekt på frie inntekter ved sammenslåing år 1–15 og år 20 og utover. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. 1000 kr

	År 1–15	År 20 og utover
Endringer i rammetilskuddet (fast)	-8 598	-8 598
Inndelingstilskudd	41 190	
Effekt på frie inntekter ved sammenslåing	32 592	-8 598

²³ Beregnet som 15 år à 32,592 mill. kr. Inndelingstilskuddet på 41,190 mill. kr trappes deretter ned med 8,238 mill. kr per år i en femårsperiode.



Figur 3 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Hamarregionen

Det samlede inndelingstilskuddet er altså i disse beregningene satt til 41,190 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 8,6 mill. kr framfor en økning på 32,6 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan endringen i rammetilskuddet er fordelt på de ulike elementene, er vist i tabellen under. Beregningene viser at en sammenslått kommune vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skriver seg fra kriteriene sone (128.000 kr) og nabo (254.000 kr). Basiskriteriet (-6,6 mill. kr) opphopningsindeks (-46.000 kr) og netto inntektsutjevning (-0,7 mill. kr) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. Kommunene befinner seg i ulike skatteinntektsklasser. En eventuell sammenslåing vil derfor påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

I inndelingstilskuddet inngår 3 basistillegg à ca. 13,2 mill. kr og kompensasjon for redusert distriktstilskudd Sør-Norge for ny kommune (1,650 mill. kr).

Tabell 22 Endring i rammetilskuddet før inndelingstilskudd. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. 1000 kr²⁴

	Ny kommune	Sum for kommunene alene	Endring
Basistillegg	2 082	8 683	-6 601
Opphopningsindeks	-7 501	-7 455	-46
Sone	-6 582	-6 710	128
Nabo	-8 502	-8 757	254
Distriktstilskudd Sør-Norge	0	1 650	-1 650
Netto inntektsutjevning	350 028	350 712	-684
Endring i rammetilskuddet (fast)			-8 598

Tabellen under dokumenterer endring i rammetilskuddet for sammenslåingsalternativet ved ulike grenseverdier for strukturkriteriet:

Tabell 23 Endring i rammetilskuddet ved ulike grenseverdier for strukturkriteriet. 1000 kr

	Grenseverdi 25,4 km	Grenseverdi 16,5 km	Grenseverdi 13,3 km
Endring i rammetilskuddet (fast)	-8 598	-12 159	-14 604

3.5.2 Oppsummering effekt på frie inntekter

Et sentralt spørsmål ved kommunesammenslåing er hvordan rammeoverføringene vil bli påvirket av det aktuelle sammenslåingsalternativet. Tabellen under oppsummerer effekten år 1–15 og etter år 20 ved bruk av ulike grenseverdier for strukturkriteriet.

	I mill. kr		I % av brutto driftsinntekter	
	År 1–15	År 20 og utover	År 1–15	År 20 og utover
Grenseverdi 25,4 km	32 592	-8 598	0,5 %	-0,1 %
Grenseverdi 16,5 km	29 031	-12 159	0,4 %	-0,2 %
Grenseverdi 13,3 km	26 586	-14 604	0,4 %	-0,2 %

²⁴ I illustrasjonene i denne modellen er det lagt til grunn at dagens regionalpolitiske tilskudd videreføres, selv om det i høringsnotatet er varslet at det vil komme endringer, men det fremmes ikke konkrete forslag.

Ved bruk av den øvre grenseverdien for strukturkriteriet på 25,4 km, vil effekten år 1–15 utgjøre 32,6 mill. kr. Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 41,2 mill. kr. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil sammenslåingsalternativet være nede på et langsiktige tilskuddsnivå som ligger 8,6 mill. kr (-0,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter) pr år under det man mottok som enkeltkommuner.

Merk at effektberegningene forutsetter at inntektssystemet endres slik det er foreslått (med grenseverdi på strukturkriteriet lik 25,4 km).

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i kapittel 3.7 se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

3.6 Andre økonomiske effekter ved sammenslåing

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktpolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendoms- skatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder.²⁵

3.6.1 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktpolitisk virkeområde

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktpolitisk virkeområde.

Regional- og distriktpolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktpolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift (jf. tabellen under).²⁶ Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte bestemmer hvor offentlige myndigheter (stat, fylkeskommuner, kommuner og deres underliggende virksomheter) kan gi støtte til næringsvirksomhet. Virkeområdet er hjemlet i felles regionalpolitiske retningslinjer som gjelder i hele EU/EØS-området. Ordninger eller enkelttildelinger knyttet til denne geografien må meldes eller notifiseres til ESA etter reglene om offentlig støtte. Hovedtyngden av de regionale- og distriktpolitiske virkemidlene skal benyttes i sone 2 og 3. Bare i sone 3 kan det gis investeringsstøtte til be-

²⁵ Generelt kan det forventes at andre statstilskudd vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder f.eks. integreringstilskuddet, tilskudd til ressurskrevende tjenester og for ulike kompensasjonsordninger fra Husbanken.

²⁶ I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgende avklaring når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og kommunesammenslåing: Satsen i en sammenslått kommune blir videreført innenfor de «gamle» kommunegrensene som om det fortsatt var to eller flere kommuner, fram til neste revisjon (per 1.1 .2021).

drifter i samsvar med ESA sitt regionalstøtteregelverk. Hamar og Stange er i sone 1 (utenfor det distriktspolitiske virkeområdet), mens Ringsaker og Løten er i sone 2 per 1.7.2014.²⁷

I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgende avklaring når det gjelder det distriktspolitiske virkeområdet og kommunesammenslåing: Dersom kommuner som ligger henholdsvis utenfor og innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen, vil kommunene bli behandlet som om det fremdeles var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkeområdet (per 1.1.2021). Dersom to eller flere kommuner utenfor og innenfor sone 2 slår seg sammen, vil departementet avklare i hvert enkelt tilfelle i forkant av sammenslåingen om den nye kommunen skal være i sone 1 (utenfor det distriktspolitiske virkemiddelområdet) eller sone 2. Et viktig verktøy i denne vurderingen har vært distriktsindeksen, som er et uttrykk for hvor store distriktsutfordringer en kommune har, sammenliknet med andre kommuner. Departementet har i distriktsindeksen vurdert hvordan faktorer som befolkningsstruktur og -utvikling, situasjonen i arbeidsmarkedet og inntektsnivå har forandret seg over tid. Indeksen har verdi fra 0–100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer. Løten får beregnet lavest distriktsindeks med 45, mens Hamar får beregnet høyest distriktsindeks med 63. Distriktstilskudd Sør-Norge blir som nevnt utmålt på bakgrunn av verdi på distriktsindeksen. En eventuell ny, sammenslått kommune vil få beregnet en ny indeksverdi (gjennomsnitt 55). Nedgang i distriktstilskudd Sør-Norge, for en sammenslått kommune, vil inngå i beregningen av et inndelingstilskudd og skal være hensyntatt i illustrasjonsberegningene i denne rapporten.

Tabell 24 Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkeområde og distriktsindeks. Kilde: KMD

	Sone for arbeidsgiveravgift	Sone for distriktspolitisk virkemiddelområde	Distriktsindeks 2016
Hamar	1	I	63
Ringsaker	1	II	50
Løten	1	II	45
Stange	1	I	55

Innenfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. I utgangspunktet skal ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk, siden soneinndelingen her ikke alltid følger kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Basert på avklaringene i kommuneproposisjonen vil ikke en eventuell sammenslåing av de fire kommunene påvirke bøndernes inntektsgrunnlag.²⁸

3.6.2 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskriving av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunenes praksis. Hamar, Ringsaker, Løten og Stange har eiendomsskatt i

²⁷ Det nye virkeområdet trådte i kraft fra 1. juli 2014 og vil gjelde frem til 31. desember 2020.

²⁸ Alle de fire kommunene er dessuten i samme sone (sone 1). KMD har i forbindelse med reformarbeidet kommet med en del avklaringer som skal styrke forutsigbarheten i kommunereformen når det gjelder effekter av ulike politiske virkemidler. For landbruksstøtte er det slått fast at soneplasseringen som gjaldt for hver enkelt kommune, blir videreført også etter sammenslåingen. Det er også slått fast at dersom det vedtas at en kommune skal overføres til et annet fylke, vil kommunen i utgangspunktet få samme soneplassering som gjelder i fylket den overføres til.

hele kommunen. Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis». Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:

- a. Eiendomsskatt i hele kommunen
- b. Eiendomsskatt i klart avgrensede områder som er utbygd helt eller delvis på byvis
- c. Eiendomsskatt på bare verker og bruk
- d. Eiendomsskatt på næringseiendom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Eiendomsskatten skal være minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget.²⁹ Tabellen under viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Hamar har høyest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 5,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Ringsaker, Løten og Stange hadde inntekter fra eiendomsskatt på hhv. 4,0 prosent, 2,7 prosent og 4,4 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

Tabell 25 Eiendomsskatt 2014. 1000 kr. Kilde: KOSTRA 2014

	Annen eiendom	Boliger og fritidseiendommer	Eiendomsskatt totalt	Eiendomsskatt i % av brutto driftsinntekter
Hamar	10 117	118 014	128 131	5,2 %
Ringsaker	3 200	90 689	93 889	4,0 %
Løten	1 948	11 404	13 352	2,7 %
Stange	8 959	56 498	65 457	4,4 %

Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om. Det er mulig den økonomiske situasjonen tvinger kommunene til å ta ut inntektspotensialet ved eiendomsskatt uavhengig om det blir kommunesammenslåing eller ikke.

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Er forskjellene store, eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene, som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Løten har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Stange (jf. tabellen under). Årsgebyr vann varierer fra kr 2 256 i Hamar til kr 3 390 i Ringsaker. Ringsaker har også høyest årsgebyr på avløp med kr 5 645, mens Løten har høyest årsgebyr på avfall med kr 2 516.

Tabell 26 Eksempel på kommunale satser for aktuelle kommuner. Kilde: KOSTRA 2014.

	Foreldrebetaling SFO	Årsgebyr
--	----------------------	----------

²⁹ Ifølge KOSTRA 2014 er generell skattesats for Hamar, Ringsaker, Løten og Stange oppgitt til hhv. 4,9 promille, 4,4 promille, 3,25 promille og 7 promille.

	(20 t)	Vann	Avløp	Avfall
Hamar	2 074	2 256	3 678	1 858
Ringsaker	2 115	3 390	5 645	1 857
Løten	1 799	3 531	3 915	2 516
Stange	2 530	3 030	3 934	2 222

3.6.3 Konesjonskraft

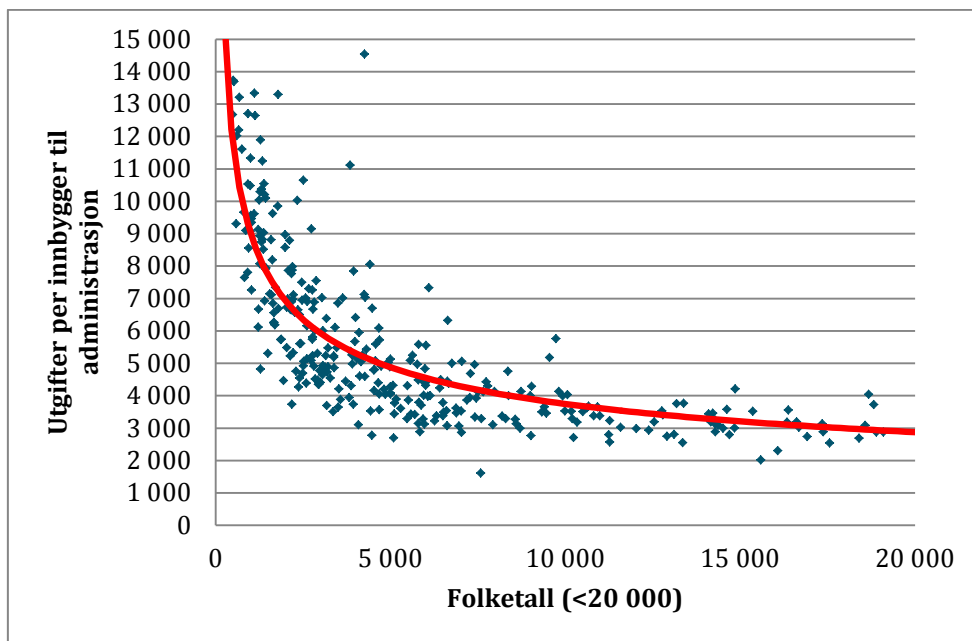
Kraftverkseier skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrenset til kommunenes behov for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommuner med lavt folketall, men med store utbygginger, innebærer dette at fylkeskommunen får overført den overskytende mengden. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall innebærer et større behov for allmenn el-forsyning. En større del av konsesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket sin mengde blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordelinga og uttak av konsesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et. al 2010).

Hamar, Ringsaker og Stange har en gitt mengde konsesjonskraft, men som er mindre enn det alminnelige forbruket i kommunen. Sammenslåingsalternativet som utredes i denne rapporten vil dermed ikke gi noen økning i konsesjonskraftinntekter for det lokale nivået.

Under har vi sett nærmere på mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon ved kommunesammenslåing.

3.7 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder. Her har de minste kommunene klart høyere utgifter pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial i å slå sammen små kommuner (jf. figuren under). Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15–20 000 innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



Figur 4 Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall 2014. Norske kommuner under 20 000 innbyggere. Kilde: KOSTRA

3.7.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen hver av administrasjonene, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2014. Dette vil være en metode som gir et bilde av *mulige* innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revisjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler.

Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige effektiviseringspotensial ved en eventuell kommunesammenslåing av Hamar, Ringsaker, Løten og Stange

Ringsaker har i dag lavest administrasjonskostnader av de fire kommunene (3 277 kr per innbygger i 2014). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 29,9 mill. kr per år sammenlignet med summen for dagens fire kommuner. Den nye kommunen har samlet sett lavere utgifter enn landsgjennomsnittet.

Tabell 27 Administrasjonsutgifter 2014 og mulig effektiviseringspotensial. Kilde: KOSTRA (Konsern)

	Innbyggere (1.1.2015)	Netto driftsut- gifter pr innb.	Netto driftsutgifter 1000-kr
Hamar	29 847	3 652	109 001

<i>Ringsaker</i>	33 603	3 277	110 117
Løten	7 552	4 901	37 012
Stange	20 013	3 599	72 027
Sum	91 015	3 606	328 157
Landsgjennomsnittet	12 070	4 004	-
Kristiansand	87 446	3 487	-
Fredrikstad	78 159	3 417	-
Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende			
Ringsaker			29 901
<i>Landsgjennomsnittet</i>			-36 267
Kristiansand			10 788
Fredrikstad			17 159

Vi sammenligner også alternativet med sammenlignbare kommuner mht. innbyggertall. Innsparingspotensialet i forhold til hva Kristiansand og Fredrikstad bruker på administrasjon, er på mellom 11 og 17 mill. kr per år.

Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for en sammenslått kommune på 29,9 mill. kr, tilsvarende 0,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Effektiviseringspotensialet er her definert som en nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene.

Tabell 28 Mulig effektiviseringspotensial på administrasjon. Mill. kr og i % av brutto driftsinntekter 2014

	Mill. kr (lavest i dag)	I prosent av brutto driftsinntekter 2014
Hamarregionen	29,9	0,4 %

Tidligere i rapporten ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing. Det ble her vist at inntektsnivået (for en sammenslått kommune) vil være ca. 8,6 mill. kr lavere enn nivået som selvstendige kommuner etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15–20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på 8,6 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

3.7.2 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene

I tillegg til å realisere reduserte administrasjonsutgifter, bør en sammenslått kommune kunne hente ut omstillings- og effektiviseringsgevinster på tjenesteområdene. Vi har ikke i denne rapporten gjort noen (illustrasjons-)beregninger av det potensialet. Vi har imidlertid tatt inn en tabell som

viser de aktuelle kommunenes netto driftsutgifter (per innbygger i målgruppen, «enhetskostnader») på ulike tjenesteområder i dag.³⁰

Tabell 29 Netto driftsutgifter i kr per innbygger (i målgruppen) på utvalgte tjenesteområder 2014. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.³¹

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hele landet
Barnehage (1–5 år)	137 559	131 158	124 874	125 752	129 446
Grunnskole (6–15 år)	98 293	103 433	105 341	104 453	100 988
Barnevern (0–17 år)	9 246	8 349	10 123	7 849	8 014
Sosialtjeneste (20–66 år)	4 841	3 194	3 697	3 771	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	107 927	104 624	93 496	98 455	114 684
Kommunehelse	2 211	2 010	2 645	2 350	2 285
Brann/ulykkesvern	685	687	539	400	731
Fysisk planlegging	809	486	459	436	617
Samferdsel	437	634	577	649	733
Kirke	491	522	341	412	539
Kultur	2 693	1 572	1 714	1 454	2 009

Kommunens økonomiske rammebetingelser vil naturligvis være styrende for tjenestenivået som kommunen kan levere til innbyggerne. Det skal derfor nevnes av de aktuelle kommunene, med unntak av Hamar, har et lavere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet (nivå på korrigerte frie inntekter), og kan slik sett heller ikke tillate seg et høyere utgiftsnivå enn landsgjennomsnittet. Direkte økonomiske innsparinger i tjenesteproduksjon vil ikke være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing vil være mulighet for større fagmiljø og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressursene som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljø vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. Dette gir seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for en økning av delen av utgiftene som går til tjenesteproduksjon. I den sammenhengen er det også viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene. Slike garantier har vært viktig for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing, har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt, tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

³⁰ Hamar, Ringsaker og Stange mottar som tre av 33 tidligere vertskommuner for HVPU-institusjoner et eget øremerket tilskudd (= vertskommunetilskuddet). I 2014 utgjorde dette tilskuddet om lag 28,1 mill., 37,7 mill., og 26,1 mill. kr. I kommunens regnskap er disse tilskuddsmidlene inntektsført sentralt i henhold til KOSTRA-rapporteringen. Reelt sett kan en derfor si at vertskommunetilskuddet reduserer utgiftene på pleie- og omsorgsområdet tilsvarende, eller i alle fall med en stor andel av tilskuddet.

³¹ Netto driftsutgifter (driftsutgifter-driftsinntekter) viser hvordan kommunen prioriterer de frie midlene. Prioriteringsindikatorne skal si noe om hvor mye av egne midler kommunen «velger» å bruke til de enkelte tjenesteområdene.

3.8 Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassen det samme. Yrkesaktive mennesker klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

De fire kommunene har generelt en noe eldre befolkning enn landsgjennomsnittet (jf. tabellen under). For kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 17,2 prosent av befolkningen pr. 1.1.2016. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 18,4 prosent og 14,3 prosent.

Tabell 30 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2016. Kilde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Hamar	5,8	11,0	64,9	12,4	4,7	1,3	81,6	18,4
Ringsaker	6,0	12,1	65,2	11,9	4,0	0,9	83,3	16,7
Løten	6,3	11,4	65,4	12,2	3,7	1,0	83,1	16,9
Stange	6,7	11,4	65,3	11,7	4,0	0,8	83,4	16,6
Sum alle	6,1	11,5	65,1	12,0	4,2	1,0	82,8	17,2
Hedmark	5,7	11,3	64,6	12,8	4,5	1,1	81,6	18,4
Hele landet	7,1	12,0	66,6	10,1	3,4	0,8	85,7	14,3

3.8.1 Framtidige demografikostnader

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I statsbudsjettet for 2016 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,1 mrd. kr i 2016 som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 1,7 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes innenfor veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Flere 0–15-åringene trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67–79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80–89 år trekker i motsatt retning.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet at kommunene samlet sett kan få økte «demografikostnader» på om lag 5 mill. kr i 2016 (jf. tabellen under). Hamar er anslått å få merutgifter på ca. 10 mill. kr, mens Ringsaker er anslått å få mindreutgifter på om lag 10 mill. kr.

Tabell 31 Beregnede mer-/mindreutgifter 2016 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill. 2016-kr. Kilde: SSB/TBU.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Sum ekskl. 16-18 år
Hamar	-6,2	6,9	1,3	2,1	9,9	-6,6	3,3	10,7	9,5
Ringsaker	-19,1	0,9	-8,2	-0,4	9,1	0,5	-0,4	-17,6	-9,5
Løten	-0,6	4,4	-7,3	0,7	1,4	0,6	-0,4	-1,3	6,1
Stange	0,9	-0,9	-7,8	1,9	5,4	-5,4	-2,9	-8,7	-1,0
Sum	-25,1	11,3	-22,0	4,4	25,8	-10,9	-0,4	-16,9	5,1

Videre har vi også sett på utviklingen i perioden fram til 2040. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid.

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at de fire kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 1,474 mrd. kr (tilsvarende 21,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2040, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Løten er anslått å få høyest kostnader – målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter – tilsvarende 27,3 prosent.

Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom økt rammetilskudd, og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

Tabell 32 Beregnede mer-/mindreutgifter 2016–2030 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2016-kr. Kilde: SSB/TBU.

	2016	2016-2030	2016-2040	2016-40 i % av dagens brutto driftsinntekter
Hamar	9,5	252,4	445,3	18,2 %
Ringsaker	-9,5	305,1	554,2	23,3 %
Løten	6,1	83,5	136,7	27,3 %
Stange	-1,0	178,6	337,4	22,9 %
Sum	5,1	819,6	1 473,5	21,7 %

3.8.2 Framtidig behov for kommunale årsverk

Oppstillingene under viser antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år) i barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg i 2014. På bakgrunn av tjenestenivå i 2014 og anslag på befolkningsutviklingen, vises et anslag på behovet i antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20–66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2014. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2014. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole, for de aktuelle kommunene, vil endres lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg

vil behovet endres lite fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til 2040. For de fire kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie og omsorgsårsverk vil øke med 18,5 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

Tabell 33 Barnehage: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20–66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2014	2020	2040
Samlet	22,3	22,2	22,2
Hamar	22,6	23,7	22,5
Ringsaker	22,4	22,3	23,3
Løten	19,8	19,7	18,5
Stange	22,5	20,6	21,2

Tabell 34 Grunnskole: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20–66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2014	2020	2040
Samlet	20,0	19,8	20,9
Hamar	20,2	20,8	21,4
Ringsaker	21,9	20,9	22,6
Løten	16,5	17,0	17,1
Stange	17,6	17,8	18,6

Tabell 35 Pleie og omsorg: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20–66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2014	2020	2040
Samlet	51,4	51,1	69,6
Hamar	58,0	56,3	72,5
Ringsaker	47,6	48,5	68,4
Løten	46,1	46,5	63,2
Stange	49,9	49,7	69,5

4. Interkommunalt samarbeid

4.1 Interkommunale samarbeid i Hamarregionen

I dette kapitlet ser vi nærmere på det interkommunale samarbeidet som kommunene deltar i, og hvordan det interkommunale samarbeidet eventuelt kan videreutvikles. Kartleggingen av interkommunalt samarbeid bygger på tidligere utredninger/dokumenter og er supplert med oppdatert informasjon hos kommunene. I det følgende går vi gjennom de viktigste samarbeidene med hovedvekt på de som har betydning for samfunnsutvikling. Beskrivelsen bygger på kommunenes og de enkelte samarbeidenes hjemmesider, samt enkelte årsmeldinger og eiermeldinger.

4.1.1 Regionrådet for Hamarregionen

Regionrådet for Hamarregionen er et politisk samarbeidsorgan for kommunene Stange, Løten, Hamar og Ringsaker, samt Hedmark fylkeskommune, og det beskrives nærmere på Regionrådets hjemmesider (Regionrådet for Hamarregionen 2016) og i vedtektene (Regionrådet for Hamarregionen 2013a):

- Regionrådets virke reguleres av organets egne vedtekter og rådets virkeområder fastlegges i rådets strategi- og handlingsprogram.
- Regionrådet er et politisk organ som skal bidra til en positiv utvikling av regionen og ivareta innbyggernes interesser på tvers av kommunegrensene og forvaltningsnivåene. Regionrådet skal også fremme regionens interesser i fylkes- og rikssammenheng.
- Regionrådet for Hamarregionen skal være en arena for politisk diskusjon om samarbeid og strategi knyttet til regional utvikling i Hamarregionen. Regionrådets rolle som regional utviklingsaktør skal være på et overordnet strategisk nivå.
- Hver av de fem aktørene har 3 representanter i Regionrådet. Regionrådet ledes av en av ordførerne. Dette går på omgang mellom kommunene med 2 års intervaller.
- Ordfører og rådmannsutvalget skal fungere som saksbehandlende og bevilgende organ for søknader. Valg av personer for å representere regionen i ulike styrever, råd og utvalg legges til Ordfører og rådmannsutvalget. Innspill, brev og høringsuttalelser på vegne av Regionrådet for Hamarregionen skal behandles av Ordfører og rådmannsutvalget.
- Arbeidsutvalget består av regionrådets leder og nestleder. Sammen med sekretariatet har det ansvar for saksforberedelsen og innstilling til vedtak i Ordfører og rådmannsutvalget. Arbeidsutvalget kan etter rådets anvisning handle på rådets vegne i hastesaker.
- Regionrådet har to faste ansatte, regionrådgiver i 100 % og sekretær i 50 % stilling.
- Utover vedtektene er Regionrådets styringsdokument en Strategi- og handlingsplan for 2012-2015 (Regionrådet for Hamarregionen 2012) og en Handlingsplan for 2014-2015 (Regionrådet for Hamarregionen 2013b). Her er det bl.a. fokus på:
 - o Etablering av universitet og sterkere kobling næringsliv og utdanningstilbud
 - o Regionale innovasjonssystem og internasjonalisering
 - o Nytt stor-sykehus og annen infrastruktur
 - o Felles profilering
 - o Utvikling av Hamar som innlandshovedstad og balansert utvikling for øvrig.

Fra møtereferat og årsberetninger finner vi at Regionrådet har hatt aktivitet innen de fleste områdene man har satset på. Fra intervjuene av ledelsen i kommunene framgår imidlertid at flere mener Regionrådet ikke fungerer bra nok og ikke har gitt betydelige nok bidrag i samfunnsutviklingen i regionen. Det nevnes bl.a. at store satsingsområder som stor-sykehus og Universitet fortsatt jobbes med, men det er frustrasjon over manglende framdrift. I tillegg har man store utfordringer med hvordan bedre veg og bane skal brukes til å legge til rette for vekst. Her nevner spesielt informanter fra Hamar dette som en utfordring.

4.1.2 Hamarregionen Utvikling

Hamarregionen Utvikling (HRU) ble stiftet i 2006 av kommunen Hamar, Stange og Løten med formål å skape mer ”trøkk” i næringsutviklingen i regionen (Hamarregionen Utvikling 2016). I 2013 gikk HRU over til å ha Hamar som vertskommune med politisk nemd. Administrativ myndighet er delegert til rådmannen i Hamar, i dette samarbeidet etter kommunelovens § 28c. Oppgaver knyttet til å være interesseorganisasjon for næringslivsbedrifter ble i 2013 skilt ut til medlemsorganisasjonen Hamarregionen Næringsforum, Det gjenværende arbeidsområdet er å utføre førstelinjetjenester for det etablerte næringslivet og nyetablerere, følge opp medlemskommunens næringsplaner og bidra til å gjøre Hamareregionen til det mest attraktive stedet i Innlandet gjennom strategisk næringsutviklingsarbeid. I tillegg har man tatt på seg sekretariatsfunksjonen for Hamarregionen Næringsforum. Ifølge Hamar kommune (2015) utføres arbeidet av 8 ansatte fordelt på 7,5 årsverk.

I intervjuene framgår det at én medarbeider har et særskilt ansvar for å følge opp én medlemskommune, men at man generelt er bevisst på at alle kommuner må følges opp i både den daglige jobbinga og i de strategiske prosessene. Det framgår at dette kan skape en utydelighet overfor næringslivet når de f.eks. spør om ledige næringsareal og blir møtt med flere forslag til lokalisering i ulike kommuner. Dette kan tyde på at kommunen ikke har en strategisk plan som sier noe om hvor ulike bedrifter bør være ut fra sin egenart.

Intervjuene forteller oss at man ikke er fornøyd med hvordan organisasjonen har fungert, bl.a. er det påpekt svakheter i hvordan den enkelte kommune er fulgt opp. Dette har bidratt til at Hamar kommune nå (1.3.2016) har ansatt egen næringssjef for å følge opp utviklingen i egen kommune tettere. Den nyansatte næringssjefen kommer fra stillingen som leder av Hamarregionen Utvikling.

4.1.3 Regionalt landbrukskontor for Hamar, Stange og Løten

Hedmarken landbrukskontor er et interkommunalt landbrukskontor for Hamar, Løten og Stange kommune (Hamar kommune 2014). Kontoret ble etablert 1.januar 2009 på Landbrukssenteret på Blæstad i Stange kommune, hvor Hedmark Bondelag, Hedmark Landbruksrådgivning, Vang Almanning, Hedmarken Regnskap AS og Høgskolen i Hedmark, Blæstad, også er lokalisert.

Hedmarken landbrukskontor utfører på vegne av kommunene Hamar, Løten og Stange de lovpålagte oppgaver som vedrører produksjonstilskudd i jordbruket, jordbrukets miljøvirkemidler, velferdspolitiske tiltak, juridiske virkemidler, skogbruksoppgaver og førstelinjetjeneste overfor Innovasjon Norge. Videre deltar kontoret i kommunenes samfunns- og næringsutviklingsarbeid, herunder plansaker og strategiske næringsplaner. I tillegg utfører kontoret rådgivingsoppgaver.

Stange kommune er vertskommune for landbrukskontoret. Det er 8 ansatte på kontoret. Rådmennene i de tre kommunene, eller den rådmannen bemyndiger, danner sammen med daglig leder for landbrukskontoret et administrativt samarbeidsråd for virksomheten. Ordningen er et administrativt vertskommunesamarbeid - § 28 b hvor myndighet er delegert til rådmannen i Stange.

4.1.4 Hamarregionen Reiseliv

Hamarregionen Reiseliv SA er et felles markedsføringsorgan som skal ivareta reiselivsinteressene i Hamar, Stange, Ringsaker og Løten (Hamarregionen Reiseliv 2016a). I tillegg til de fire kommunene består selskapets eiere av bedrifter og institusjoner som har interesser knyttet til reiselivsnæringen. Selskapet har rundt 4 årsverk og driver turistkontoret på Hamar i tillegg til å være et tradisjonelt destinasjonsselskap som arbeider med produktutvikling og markedsføring av reiselivstilbud i regionen.

Fra intervjuene framgår at kommunene yter tilskudd til finansiering av deler av virksomheten i selskapet. Utover dette må selskapet søke prosjektfinansiering fra andre kilder. Det framgår også at man i liten grad betrakter selskapet som en interkommunal samarbeidsordning, det er i større grad en medlemsbedrift som kommunene yter tilskudd til og har en mindre eierandel i.

4.1.5 HIAS IKS

HIAS har som formål å anlegge, eie og drive kommunaltekniske fellesanlegg for vann, avløp og renovasjon i de deltakende eierkommuner (HIAS 2016). Kommunenes eierandel er 51 % for Hamar, 24 % for Stange, 17 % for Ringsaker og 8 % for Løten (Hamar kommune 2014). Selskapets virksomhet startet helt tilbake i 1974, og bygde seg opp til dagens ansvarsområder på 70- og 80-tallet. Selskapet ble IKS i 2002.

Selskapet har 86 ansatte med hovedkontor i Stange, men har aktivitet i alle eierkommunene. Selskapets aktivitet er innen kommunenes selvkostområder etter de priser og avtaler som kommunesyrene i eierkommunene vedtar. I tillegg selger selskapet tjenester til andre enn eierkommunen i et omfang på om lag 16 prosent av omsetningen (Hamar kommune 2014). Eierkontrollen utøves gjennom et representantskap bestående av 8 medlemmer hvor det er to medlemmer fra hver eierkommune, begge faste medlemmer av formannskapet i sin kommune (HIAS 2016).

Innen samfunnsutvikling framgår det at HIAS har en viktig rolle når det gjelder infrastruktur og klargjøring av areal for boligbygging og næringsetableringer.

4.1.6 Andre samarbeid

Hamar, Stange, Ringsaker og Løten har enkelte samarbeidsordninger innen tjenesteproduksjon eller administrasjon:

- Samfunnsmedisin
 - En felles Samfunnsmedisinsk enhet for de fire kommunene har vært i drift siden 1. januar 2014 med Hamar som vertskommune. Enheten har 7 ansatte med oppgaver innen medisinsk faglig rådgivning i plan- og tjenesteutvikling, bekymringsmeldinger om enkeltpersoner eller tjenester, helsejuss, folkehelse, helseberedskap, samarbeid Mattilsynet og Folkehelseinstituttet, miljørettet helsevern, planarbeid, prøvetaking, radon, saksbehandling, rådgiving og veiledning.
- Hedemarken interkommunale legevakt
 - Deltakerkommuner er Hamar, Stange, Løten og 23000 innbyggere sør i Ringsaker. Legevakta er lokalisert i Hamar og er et avtalesamarbeid.
- Reisevaksine
 - Avtalesamarbeid mellom Hamar, Ringsaker og Løten.
- IKA øst IKS
 - Veiledning og drift av til selvkost innen arkivdeponering hos eierne Hedmark fylkeskommune (24 %), Ringsaker (21 %), Hamar (21 %), Stange (19 %) og Løten

(14 %). Virksomheten har en ansatt og et styre/representantskap med en fast medlem fra hver eier.

- Interkommunal barnevernvakt
 - o Barnevernvakta for Hamar, Ringsaker, Elverum, Stange, Løten, Trysil, Engerdal, Åmot og Lillehammer.
 - o Tjenesten kjøpes hos en barnevernsinstitusjon i Brumunddal og er et avtalesamarbeid.
- Hedmark Revisjon IKS
 - o Selskapet ble stiftet i 2003 og utfører etter flere utvidelser nå revisjon for Hedmark fylkeskommune, Ringsaker, Hamar, Løten, Stange, Elverum, Åmot, Stor-Elvdal, Trysil og Engerdal samt kommuner i Glåmdal fra 2014. Selskapet har 24 ansatte med hovedkontor på Løten avdelingskontor på Kongsvinger.
- Hamar Krisesenter
 - o Hamar interkommunale krisesenter ble etablert i 1981 og er et gratis døgnåpent akuttstenter og tilbud til innbyggerne i Hamar, Ringsaker, Løten, Stange, Elverum, Engerdal, Våler, Trysil og Åmot kommune. Krisesenteret er organisert som administrativt vertskommunesamarbeid fra 01.01.2014 med Hamar som vertskommune (Hamar krisesenter 2016).
- Mjøsanker AS
 - o Virksomheten er lokalisert i Hamar og leverer tjenester til NAV/kommune på områdene kvalifisering til arbeidslivet og/eller tilbud om tilrettelagt arbeid. Eiere er de fire kommunene i Hamaregionen pluss Hedmark fylkeskommune.
- Smiso – Hamar. Støttesenter mot incest og seksuelle overgrep.
 - o Dette er at av tre slike sentre i Innlandet, med et åpent tilbud til innbyggere fra hele landet. De andre er på Gjøvik og Elverum. Sentrene driftes av midler fra kommune, fylkeskommune, helseforetak og stat hvor 20 % lokale midler utløser inntil 80 % statlige midler.
- Hedmarken Brannvesen
 - o Brannberedskap, brannforebygging og oppgaver/myndighet om forurensing i Hamar, Stange og Løten kommune, førsteinnsats i søndre del av Ringsaker kommune, felles vakt med brannvesenet i Ringsaker og ulike servicetjenester og salg av tjenester til forsikringsbransje, vekterselskap, Hamar Olympiske anlegg. Organisert som §27-samarbeid med eget styre (Hamar kommune 2014).
- Samarbeid innen teknisk og plan/byggesak
 - o Teknisk koordineringsgruppe HIAS pluss tekniske sjefer i HIAS- kommuner.
 - o Felles kommunedelplan vann og avløp 2014–2023
 - o Uformelt samarbeid og praktisk samarbeid hvor fagansatte i nabokommunene bidro når Løten en periode manglet fagkompetanse.
 - o Byplanfaglig samarbeid for Hamar, Ringsaker, Stange, Elverum, Kongsvinger, Gjøvik og Lillehammer
 - o Planforum – intercity tog. Ringsaker, Hamar og Stange.
 - o Det er etablert avtalebasert samarbeid om GIS og kart-løsninger for de fire kommunene i Hamarregionen.
- Psykososial støttegruppe og kriseteam pleie og omsorg
 - o Avtalesamarbeid mellom de fire kommunene
- Telle- og innkjøpssamarbeid
 - o Telle- og innkjøpssamarbeid ved valg i samarbeid med de fire kommunene pluss fylkeskommunen

- o Staben har felles innkjøpssamarbeid i de fire kommunene pluss andre kommuner fra sak til sak.
 - Felles innflyttertreff i Hamar og deltakelse på tilflytterdag i Oslo
 - o Hamarregionen Utvikling har en rolle i dette, men Ringsaker trekkes også med i arbeidet.
 - Ordfører- og rådmannssamarbeid (ORM)
 - o Samarbeid utover det som gjelder Regionrådssamarbeidet.
- Kommunene har også en rekke plansamarbeid og prosjektsamarbeid. Her trekker vi fram to:
- SMAT – Samordnet areal-, miljø- og transportutvikling 2009-2030
 - o Planverk vedtatt første gang i 2000. Utgangspunktet for det første SMAT-planarbeidet var å finne fram til rimelige avveininger mellom by- og tettstedsutvikling og vern av noe av landets beste åkerjord.
 - Byregionprosjektet for Hamarregionen
 - o Hovedformålet er å styrke regionens konkurransekraft gjennom samarbeid om næringsutvikling og profilering.
 - o Prosjektet er finansiert med bidrag fra de fire deltakerkommunene og statlige bidrag gjennom Byregionprogrammet, se. www.distriktssenteret.no

Hamar, Stange og Løten har en rekke samarbeidsordninger:

- Hamarregionen interkommunale PPT
 - o Pedagogisk/psykologisk tjenester for elever ved grunnskolene i de tre kommunene og videregående skoleelever
 - o Organisert som interkommunalt §28b-samarbeid.
- Hedmark IKT
 - o Drift, forvaltning og utvikling av informasjon- og kommunikasjonsteknologi i Hamar (34 %), Stange (23 %), Løten (9 %), Kongsvinger (21 %), Grue (6 %) og Nord-Odal (6 %.), eierandeler i parentes. Organisert som interkommunalt §27-samarbeid med eget styre (Hamar kommune 2014).

Hamar og Stange har følgende samarbeidsordninger bare de er med på:

- Skatteoppkrever
 - o Hamar kommune er vertskommune for samarbeidet, og de ansatte er samlokalisert i Hamar men har åpent kontor i Stange en dag i uka. Ordningen er et administrativt vertskommunesamarbeid (§28B).
- Kommuneentreprenør
 - o I 2012 etablerte Hamar og Stange kommune et administrativt vertskommunesamarbeid (§28B) for utførelse av tjenester innen fagområdene:
 - Veger, gater, torg og parkeringsplasser
 - Parker, friluftsområder og idrettsanlegg
 - Vann- og avløpsanlegg
 - Opparbeidelse av nye anlegg
 - o Hamar er vertskapskommune

Ringsaker har enkelte samarbeid med Lillehammer kommune med flere:

- Brannsamarbeidsavtale med Lillehammer om utrykning
- Vann/kloakksamarbeid fra Lillehammer til Sjusjøen siden 1994
- Interkommunal legevakt og øyeblikkelig hjelp for kommuner i Lillehammer-regionen og 9000 innbyggere i nordre del av Ringsaker.

Ringsaker kommune har inngått et samarbeid med Stange kommune og Løten kommune om øyeblikkelig hjelp-tilbudet ved Kommunalmedisinsk senter i Brumunddal.

Hedmark Kunnskapspark AS er også delvis et interkommunalt samarbeid. Hamar kommune eier 10 %, Kongsvinger 5 %, fylkeskommunen 34 %, Siva 30 %, Eidsiva 4 % og mange eiere med små aksjeposter. Selskapet har kontor i Hamar og på Kongsvinger og har fylkesdekkende oppgaver som innovasjonsselskap og næringsutviklingsaktør.

Kommunene har i tillegg eierskap i en rekke bedrifter. Hamar eier f.eks. Hamar Olympiske Anlegg AS og Briskeby Gressbane AS, begge idrettsanlegg med eiendommer uten at det er noe interkommunalt samarbeid direkte i dette. Hamar kommune har mindre eierposter i en rekke selskaper uten interkommunalt selskap. Det samme kan sies om nabokommunene. Et selskap som alle kommunene eier en liten del av, er Tekstilvask Innlandet, et vaskeri hvor dominerende eier er Sykehuset Innlandet. Noe mer samarbeid er det gjennom Vangsveien 73 Eiendom AS, et eiendoms-selskap som eies av Hamar og Ringsaker kommune i lag. Det er også grunn til å nevne Eidsiva Energi der Ringsaker eier 15 %, mens Hamar eier 22 % gjennom sitt eierskap i Hamar Energi Holding. I intervjuene framkommer at Eidsiva har hatt en betydelig rolle i samfunnsutviklingen i regionen med støtte og engasjement rundt kultur, idrett og næringsetableringer, men at selskapet nå har dreid til å fokusere på kjerneområder og blir mer et utbytteorientert selskap for eierne. Innenfor energiområdet eier Stange kommune sitt eget selskap 100 %, bl.a. ut fra samfunnsutvikler-fokuset i kommunen.

Det er innenfor helseområdet og administrasjon det er etablert flest samarbeidsordninger. Innen helse er det samarbeid bl.a. om PP-tjenester, legevakt, krisesenter og miljørettet helsevern. Samarbeidsmodellene er både IKS, §28 og tjenestekjøp mellom kommunene.

Det er kun to selskaper organisert som IKS i regionen. For disse er det et krav at det skal være minst to eiere. Det innebærer at enkelte selskaper enten må endre selskapsmodell (f.eks. KF), eller det må inn minst en eier til (kommune/ fylkeskommune) ved endret kommunestruktur. Dette vil ikke være en problemstilling for disse fire kommunene ved en eventuell sammenslåing. Tjenester kan for øvrig også innlemmes i den ordinære kommunale virksomheten.

4.2 Kan samarbeid erstatte kommunereformen?

Om et utvidet interkommunalt samarbeid kan erstatte kommunesammenslåing bør to spørsmål i hvert fall kunne besvares positivt. Det første er om det er effektivt å bruke interkommunale samarbeid. Det andre spørsmålet er om folkevalgt styring blir ivaretatt tilfredsstillende. Dette drøfter vi med basis i teori og forskning.

4.2.1 Transaksjonskostnader

Økonomen Ronald Coase skrev en artikkel i 1937 som har utviklet seg til teorien om transaksjonskostnader. Transaksjonskostnader er ekstra kostnader som oppstår som følge av aktiviteter forbundet med eksempelvis avtaleinngåelse eller kontroll med en leverandør, utover det man har av kostnader når tjenesten produseres i kommuneorganisasjonen. Her vil transaksjonskostnadene være forbundet med oppfølging av interkommunale selskaper, ressursene som brukes for å innhente rapportering fra selskapene, skrive eierskapsmeldinger, utarbeide og behandle samarbeidsavtaler politisk, møtegodtgjørelser i folkevalgt nemnd, styrer osv.

4.2.2 Tidligere erfaringer om folkevalgt styring

Norsk institutt for by og regionforskning (NIBR) har utredet hvordan norske kommuner ivaretar hensynet til god folkevalgtstyring for virksomhet som er organisert som egne kommunale selskaper. Rapporten drøfter formål og innholdet i styringen av kommunalt eide selskaper, og hvilke virkemidler kommunen som eier har til å realisere formålene. Vi vil trekke fram noen momenter fra rapporten (Bjørnsen et al, 2015). Undersøkelsen viser at ordfører vanligvis representerer kommunen i general-forsamlingen, mens rådmannen og formannskap er viktige kontaktpunkt før og etter møtene. Kommunestyret har en overordnet og strategisk rolle, og er sjelden involvert i selskaps-spesifikke strategier eller resultatkrav. Styrene i selskapene er også ofte politisert. Undersøkelser viser at kontrollutvalgene arbeider planmessig og omfattende, men den samlede vurderingen av politisk kontroll er ganske negativ. Et flertall mener selskapsformen medfører at folkevalgte mister innflytelse.

For å få gjennomgått eierskapspolitikken med hvert kommunestyre anbefaler NIBR bl.a. å inkludere eierskapsmelding og eierstrategier i kommuneplanens samfunnsdel. Det vil skape en bedre forståelse for eierskap gjennom forankring i brede politiske prosesser med behandling i folkevalgte organer. Eierskapspolitikken blir dermed også tilgjengelig i det offentlige rom.

4.2.3 Erfaringer i Hamarregionen

Intervjuene viser at det er ulike erfaringer med interkommunalt samarbeid i Hamarregionen. Informantene peker imidlertid i liten grad på at det er demokratisk underskudd ved interkommunale samarbeid. Det pekes i større grad på at det er et administrativt problem ved at rådmannen får mindre oversikt og mulighet for helhetlig planlegging. Ringsaker peker seg ut som den kommunen hvor ledelsen mener interkommunalt samarbeid må begrenses mest mulig av hensyn til helhetlig planlegging og et effektivt beslutningssystem som håndterer løpende utfordringer og risiko. I tillegg uttrykkes det at Ringsaker er en stor kommune med 33000 innbyggere, langt over de krav til innbyggertall Ekspertutvalget lanserte for å kunne være en effektiv og framtidsrettet kommune. Det framkommer imidlertid også at Ringsaker er med på interkommunale samarbeid i begge ender av kommunen, bl.a. ut fra rekrutteringsutfordringer innen samfunnsmedisin, samt at man har hatt stor nytte av samordnet miljø- og transportplanlegging i regionen. Kommunen styrer aktivt de interkommunale samarbeidene og bruker eierskapsmeldinger som del i dette.

Løten har relativt få innbyggere og kanskje det største behovet for interkommunalt samarbeid i regionen for å unngå bl.a. tynne fagmiljø og risiko ved dette. Det uttrykkes herfra at man er gjennomgående fornøyd med de formaliserte interkommunale samarbeidene. Selv om f.eks. Landbrukskontor og Hamarregionen Utvikling kan oppleves noe fjernt av og til, er man fornøyd fordi det er bedre kompetanse og tjenester som ytes. Løten takket nei til samarbeid om kommuneentreprenør fordi man foretrekker å kjøpe dette fra det lokale næringslivet, da de deler opp kontraktene slik at bønder og mindre selskaper kan vinne fram i konkurransen. Når det gjelder overordnet samarbeid, trekker man i Løten fram behov for å framstå mer enhetlig utad, samarbeide om krav innen vei/bane/nett, og få til noe mer samordnet arealplanlegging, bl.a. med hensyn til hvor det skal være utbygging, og hvor man skal ta vare på dyrka jord. Når det gjelder politisk styring, behandler kommunestyret alle årsmeldinger politisk, mens man ikke har en egen eierskapsmelding. Ledelsen i kommunen er villig til å delegere myndighet til et regionalt organ.

Stange har også flere innbyggere enn Ekspertutvalgets nedre grense. I intervjuene uttrykkes generelt bra erfaring med interkommunalt samarbeid, men det pekes på behov for mer samordning av

næringsareal og utbygging for å dempe presset mot bruk av dyrka jord og øke vekstevnen både i regionen og for Stange. Det hevdes bl.a. at samarbeidene er alt for fragmentert slik det er i dag. Med dette ser det ut til å menes at samarbeidene preges av manglende helhetlig styring mot felles mål. Det nevnes at tidligere utredninger om administrative samarbeid strandet fordi Hamar ikke godtok annen lokalisering enn i byen. Stange vil gjerne ha med Ringsaker i større grad i næringsutviklingssamarbeidet. Kommunen bruker eierskapsmeldinger i styringen av interkommunale samarbeid, men er på etterskudd med dette nå.

Hamar er en bykommune med over 30 000 innbyggere og har slikt sett ikke behov for interkommunale samarbeid. Avstandene mellom kommunene er imidlertid korte, og det pekes på gevinster av å stå sammen i regionalpolitikken, et område som er ekstra viktig for Hamar som administrasjonssenter med et betydelig antall arbeidsplasser innen fylkeskommunal og statlig virksomhet. Slik det framkommer i intervjuene, er imidlertid Hamars store utfordring det begrensede arealet man har rundt byen, med Stange kommune en kilometer fra bysentrum på ene siden og Ringsaker kommune 3 km fra bysentrum på andre siden. Dette gir etter informantenes mening for lite helhetlig planlegging og konsekvenser som lite samordnet utbygging, bydeler som ikke er i samme kommune, reduserte inntekter til bykommunen fordi mange bor rett utenfor kommunegrensa og skatter til andre kommuner men bruker bykommunens infrastruktur og tjenestetilbud, og økte kostnader til bykommunen fordi mange flytter inn til bysentrum på sine eldre dager. Inntektssystemet til kommunen oppleves å bare delvis gi kompensasjon for disse økonomiske konsekvensene. Fra enkelte informanter pekes det også på overlappende mandat i utviklingsorganisasjoner og manglende vilje til å samle seg om Hamar som senter i regionen, som svakheter med samarbeidene i dag. Det pekes også på fragmentering ved dagens interkommunale samarbeid. IKS lever i større grad sine egne liv enn de enheter som er styrt i kommuneorganisasjonen på vanlig måte. Dette oppleves å gi konsekvenser som økte kostnader og at alle de tre organisasjonene som har daglige utviklingsoppgaver, oppleves fjernt fra kommunen. §27 og 28b vurderes imidlertid som mer styrbare og ikke kostnadsdrivende. Kommunen har eierskapsmeldinger som behandles politisk av kommunestyret.

Regionrådet er det svært ulike meninger om, viser våre intervjuer av nøkkelinformanter i deltakerkommunene. På den ene siden har vi uttrykk som supperåd, manglende vilje til å utarbeide felles strategier, sterk kritikk av manglende kraft i arbeidet og manglende evne til å ta konsekvensene av vekstambisjonene man langt på vei er enig om. På den andre siden har vi at ledelsen i de fire kommunene backer hverandre i regionalpolitikken og har tross alt oppnådd å utvikle gode tjenestesamarbeid, administrative samarbeid og bidratt til gjennomslag i regionalpolitikken innenfor bl.a. samferdselspolitikken. Ordfører- og rådmannsmøtene (ORM) er det også sterk kritikk mot, delvis den samme kritikken som mot regionrådet. Når det gjelder løsninger på de overordnede samarbeidene, pekes det på at man må gå inn i strategidiskusjonene og bli enige om felles mål og strategier. I tillegg lanserer flere at et slagkraftig regionalt organ må få delegert beslutningsmyndighet i større grad enn i dag.

4.2.4 Aktuelle områder for samarbeid

Vår gjennomgang viser at alle de fire kommunene i dag er med på mange typer samarbeid, spesielt når vi tar med mindre avtalebaserte samarbeid og uformelle samarbeid. Samarbeid på overordnet nivå og faglig samarbeid vil det alltid være behov for på de fleste områder en kommune driver. Her ser vi imidlertid nærmere på områder av litt større omfang, hvor kommunene enten har samarbeid, eller der det kan være gevinster ved samarbeid for kommunene i Hamarregionen. Felles

for de aller fleste av disse områdene er at de stiller store krav til fagkompetanse og/ eller har få brukere. I større enheter oppstår fagdiskusjoner, ansatte kan spesialisere seg på enkelte områder, og sårbarheten reduseres som følge av sykdom/fravær og turnover. For å få effektene av større fagmiljø må de ansatte sitte sammen, eller inngå i et arbeidsfellesskap som møtes ofte. I interkommunale fagsamarbeid blir derfor ofte enhetene samlet til en fysisk lokasjon. En vurdering av om en kommune bør gå inn i et samarbeid, bør bygge på en bredere utredning enn det arbeidet denne rapporten er basert på. Vi har på bakgrunn av begrenset informasjon forsøkt å begrunne hvilke områder kommunen bør vurdere å inngå samarbeid på.

Tabell 36: Områder for interkommunalt samarbeid

	Hamar	Stange	Løten	Ringsaker
Overordnet samarbeid	4	4	4	2
Regionråd	1	1	1	1
Reiseliv/profilering	1	1	1	1
Landbruk	1	1	1	
Næringsutvikling/profilering	1	1	1	
Oppvekst	1	1	1	0
Spesialundervisning				
PPT	1	1	1	
Kulturskole				
Helse/sosial/omsorg	3	4	4	5
Legevakt	1	1	1	2
Øyeblikkelig hjelp		1	1	2
Samfunnsmedisin	1	1	1	
Krisesenter	1	1	1	1
Barnevern				
Habilitering/rehabilitering				
Rus-/psykisk helsearbeid				
Teknisk	3	3	2	2
Kommuneentreprenør	1	1		
Vann, avløp og renovasjon	1	1	1	1
GIS/Kartløsninger	1	1	1	1
Plan, byggesak og oppmåling				
Administrasjon	4	4	3	2
Arkiv	1	1	1	1
IKT	1	1	1	
Revisjon	1	1	1	1
Skatteoppkrever	1	1		
Lønn, regnskap, økonomi, personal				
Andre områder	2	2	2	1
Brann- og eksplosjonsvern	1	1	1	
Sivil beredskap				
Arbeidstrening	1	1	1	1
Sum	17	18	16	12

Overordnet samarbeid gjelder regionråd, reiseliv, landbruk og næringsutvikling. Ringsaker er ikke med på landbruk- og næringsutviklingssamarbeid. Dette skaper en ubalanse i samarbeidene og

drar trolig med seg at det blir vanskelig å få til kraftfullt samarbeid på ordfører/rådmanns-nivå og i regionrådet. Kommunene trenger imidlertid et fungerende regionråd eller tilsvarende for å vinne fram i regionalpolitikken og samordne seg på tvers av kommunegrensene. Her kommer vi nedenfor inn på muligheter kommunene har for framtidig organisering.

Innen oppvekst er det i første rekke PPT det er formelt samarbeid om, med unntak av Ringsaker. Andre samarbeidsområder kan være spesialundervisning som også er et område som krever betydelig fagkompetanse. Det samme gjelder kulturskole hvor det kan være en stor utfordring for kulturskolene med rekruttering på grunn av små stillinger. Spesielt Løten kan ha nytte av flere typer forpliktende samarbeid innen oppvekstfeltet.

Innen helse/sosial/omsorg er det en rekke typer samarbeid mellom kommunene. De største er legevakt og samfunnsmedisin. Ringsaker er med på to samarbeid i hver ende av kommunen for legevakt og øyeblikkelig hjelp. Vi har tatt med krisesenter på listen, mens reisevaksine, Incest-senter og enkelte mindre samarbeid som barnevernsvakt ikke er med. Innen barnevern, habilitering/rehabilitering og rus-/psykisk helsearbeid er mindre kommuner sårbare, og det kan være en fordel med forpliktende samarbeid. I denne regionen gjelder dette i første rekke Løten.

Innen teknisk er det samarbeid om vann, avløp, renovasjon og kartløsninger mellom alle fire kommuner. Kommunene har ulike løsninger på vei/entreprenørsiden. Innen plan, byggesak og oppmåling er det mye uformelt samarbeid, men ingen forpliktende utover kartløsninger og at man har laget enkelte felles planer. Også her kan Løten ha betydelig behov for større fagmiljø.

Innen administrasjon er det samarbeid om arkiv, revisjon, IKT og skatteoppkrever, hvor Ringsaker er med på færrest samarbeid. Slik det har vært vurdert i regionen tidligere, kan det være aktuelt med samarbeid om lønn/regnskap og økonomi, spesielt for en kommune som Løten.

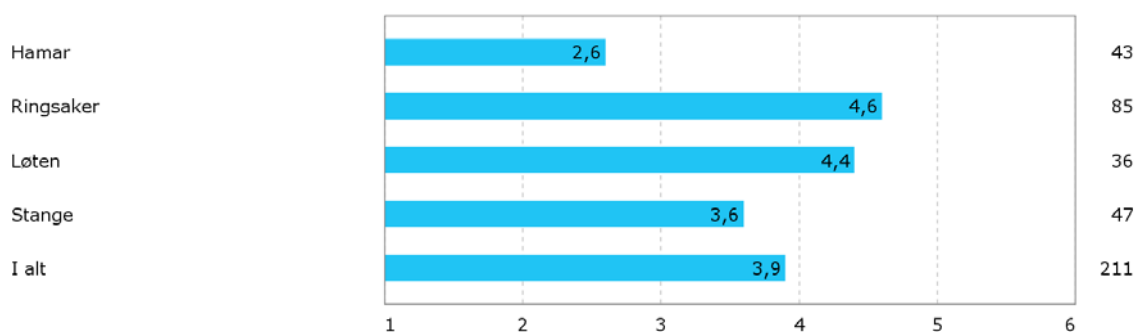
Innen brann er det felles brannvesen og forebyggingsarbeid for tre av kommunene. Ringsaker har egen produksjon her, men er også med på avtalebaserte samarbeid om utrykning i begge ender av kommunen. Slike utrykningssamarbeid er vanlig, slik at vi ikke tar med dette i listen.

Innen arbeidstrening har de fire kommunene hatt et samarbeid over lengre tid.

Innen sivil beredskap er det flere ulike områder. Vi har ikke tilstrekkelig kunnskap om kommunene til å foreslå at kommunen bør utrede om de har det som kreves innenfor disse områdene.

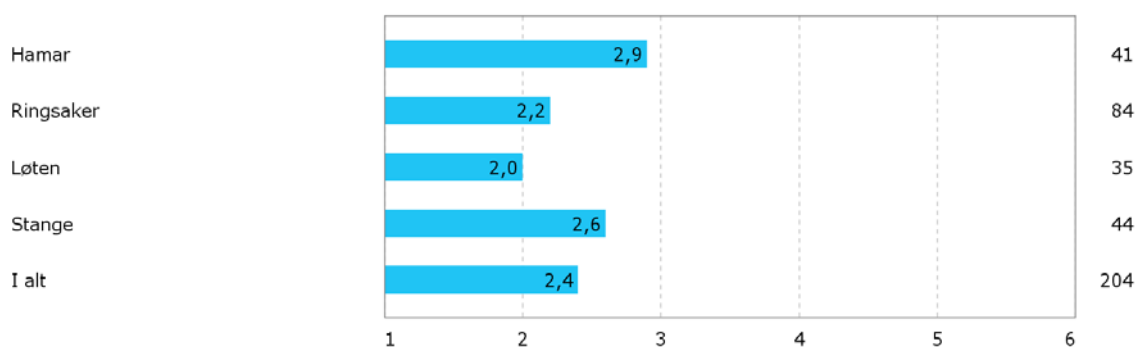
4.3 Oppfattelse av dagens interkommunale samarbeid – svar fra spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen stilte vi også en rekke spørsmål om hvordan dagens interkommunale samarbeid oppfattes. De påfølgende figurene oppsummerer gjennomsnittscoren for alle kommunene og svarene fordelt på kommunenivå. Hamar skiller seg ut, som vist i figuren under når det gjelder svaret på om økt interkommunalt samarbeid er å foretrekke fremfor en kommunesammenslåing. Her er respondentene fra Hamar negative til påstanden. Stange er marginalt positive til påstanden, mens Ringsaker og Løten foretrekker økt interkommunalt samarbeid fremfor en sammenslåing.



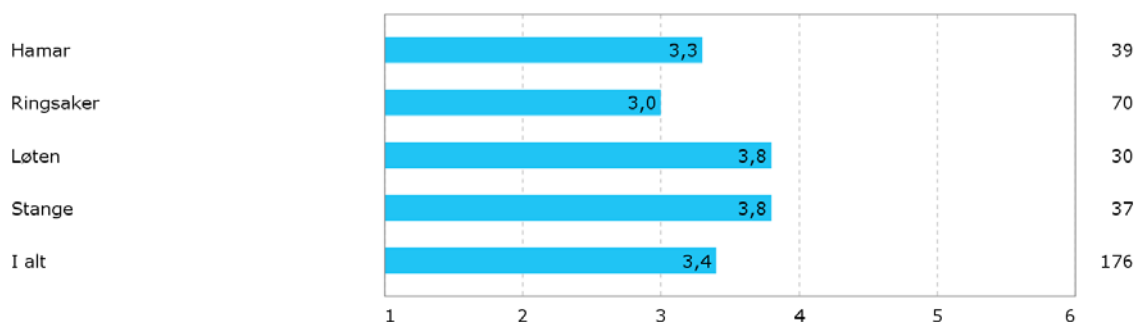
Figur 5 Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Ingen av kommunene vurderer dagens interkommunale samarbeid som å være for omfattende, slik at respondentene vurderer fordelene av samarbeidene som større enn ulempene.



Figur 6 Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene er større enn fordelene. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Løten og Stange er enige i påstanden om at mestparten av de nye oppgavene Regjeringen foreslår å overføre til kommunene, må løses gjennom interkommunalt samarbeid. Her er derimot Hamar og Ringsaker negative. Samlet sett er det ikke støtte til påstanden om at nye oppgaver bør løses med interkommunalt samarbeid.



Figur 7 Mestparten av de nye oppgavene Regjeringen foreslår å overføre til kommunene, må løses gjennom interkommunalt samarbeid. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

4.4 Alternativer for samfunnsutviklingsarbeidet

En rekke aktører har pekt på at det overordnede samarbeidet om samfunnsutvikling i Hamarregionen bør løses på en bedre måte. Dette jobbes det med fra flere hold, foruten kommunene selv. Som vi har vært inne på, har kommunene evnet å skape allianser for gjennomslag i regionalpolitikken om bedre veger og jernbaneforbindelser, men har i det siste i økende grad satset på egen oppfølging av nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet på bekostning av et felles arbeid. Byregionprogrammet i Norge har nettopp fokus på dette, og her deltar kommunene i regionen i et læringsnettverk og et utviklingsprosjekt hvor man skal arbeide med samhandling og utvikling av felles satsinger innen næringsutvikling og profilering fram mot 2018.

Kommunereformarbeidet pågår nå, og ny infrastruktur står i løpet av få år klart for regionen. Om de felles ambisjonene om vekst skal nås, haster det derfor med å komme med en mer slagkraftig felles satsing begrunnet i hvordan sannsynlige samordningsgevinster kan overstige samordningskostnadene. De dokumenter vi har hatt tilgang på om dette, går ikke inn i denne diskusjonen i detalj, men nøyer seg i stor grad med å påpeke behov for felles satsinger og samordning på tvers av kommunen for å øke vekstevnen og minske dobbeltarbeid og uproduktiv ressursbruk. Her kan det virke som interesseløst i liten grad er kartlagt eller i hvert fall dokumentert. Fokus har i stedet vært på mål og muligheter i felles dokumenter og møter, men dette kan ha den risiko at utfordringer og hindringer gjør det vanskelig å realisere målene med frustrasjon, mistillit og svakere samhandling som resultat.

Kunnskapsstatus om regionrådsorganisering gir ingen oppskrift på hvordan problemene med manglende samling om felles mål og tiltak, kan løses. Lie et al. (2014) er en av få nyere evalueringer av ordfører- og rådmannskollegium som regionrådene ofte utgjør. Basert på tidligere evalueringer av regionråd trekkes fram tre typer samarbeidsordninger i Norge (Lie et al. 2014):

- Regionråd som interessefellesskap med et løst samarbeid om f.eks. arealpolitikk, miljø, næringsutvikling og regionalpolitikk. Slike konsensusorganer kan samles rundt kompromisser men blir ofte oppfattet som tannløse og som en lite interessant samarbeidspart både for eksterne parter og for eierne i kommunestyret. Dette forsterkes gjerne ved interessekonflikter med påfølgende dreining mot de ufarlige sakene. Skal man komme videre fra å bli et løst diskusjonsforum til å bli et forpliktende samarbeid, må man sette felles mål og strategier og behandle saker med interessekonflikter.
- Regionråd som interessefellesskap er gjerne kombinert med omfattende tjenestesamarbeid, som igjen er stimulert av interessefellesskapet. I slike ordninger er det også viktig med rollefordeling regionråd og kommune, inkl. delegering av myndighet, hvordan kommunikasjonen er mellom de ulike leddene. Ofte foreligger det ingen helhetlig plan for etablering, drift og styring av de ulike samarbeidene i forkant av etableringen, noe som har gitt ulike styringsmodeller og ulikheter i hva enkelte kommuner er med på, dvs. såkalt fragmentering og store utfordringer med å få til en god struktur i ettertid.
- Samkommune ble i sin tid lansert som en modell som kunne gi mer helhetlig styring gjennom et felles samkommunestyre, men denne samarbeidsformen blir nå fjernet.

Lie et al. (2014) diskuterer konsensusprinsippet med flertallsprinsipp og tilhørende nødvendig delegert beslutningsmyndighet fra kommunestyrene, men det påpekes at et slikt prinsipp vil gi stor risiko for å sprengte samarbeidet. I stedet anbefales et system med konsensus med reservasjonsrett, dvs. et system som kan brukes for å gi framdrift for, men som ikke binder opp en enkeltstående kommune som ikke støtter vedtaket. Det å utvide regionrådet med en representant fra opposisjonen kan gi bedre forankring, men i tilfelle uenighet må ordfører forvalte reservasjonsretten.

ten. Denne retten må begrenses for å ikke undergrave konsensusprinsippet. Lie et al. (2014) peker avslutningsvis på strategiske utviklingsbaner for regionrådet som evalueres. For alternativet samordnet regional tjenesteyter trekkes det fram konsekvenser som økt behov for styrket sekretariat, mindre behov for kommunal involvering med mindre nærhet som effekt og muligheter for både strategisk utvikling og tjenestesamarbeid.

Fra Hamareregionen Utvikling (2016b) har det kommet et notat om status, utfordringer og mulige løsninger for utviklingsorganisasjonene i Hamarregionen. Det pekes på at man har et utstrakt samarbeid, men at dette er fragmentert i den forstand at ikke alle kommuner deltar i de ulike samarbeidene. I tillegg er det flere ulike organisatoriske modeller og delvis overlappende mandat til f.eks. Hamarregionen Utvikling, Hamarregionen Reiseliv og regionrådet. Dette medfører bl.a. unødvendig dobbeltarbeid i administrasjon og søknader til samme kilder med samme formål, et søknadsarbeid som er nødvendig da man opplever en underfinansiering i forhold til de ambisjoner og mandat man har. Administrativt arbeid i Hamarregionen Utvikling oppleves å ha økt betydelig etter omorganiseringen fra medlemsorganisasjon til vertskommuneorganisering med politisk nemd fra 2013. Ringsaker har hele tiden stått utenfor Hamarregionen Utvikling og har sin egen næringssjef og næringsavdeling, men de deltar i enkelte regionale prosjektsamarbeid. De siste årene har også de andre kommunene blitt mer opptatt av strategisk oppfølging av næringsutviklingen i egen kommune, med konsekvenser som egne næringsplaner og at Hamar har trukket næringssjefen fra Hamarregion Utvikling og tilbake til egen administrasjon.

Det påpekes at man mangler et organ som kan koordinere det regionale utviklingssamarbeidet, og Hamarregionen Utvikling (2016b) foreslår følgende om kommunestrukturen i regionen består:

- Kommunene og evt. andre må være bestillere mens en felles organisasjon utfører.
- Avklare rollefordelingen mellom kommuner og det regionale, felles ansvaret.
- Utvikle et felles miljø for regional utvikling.
- Slå sammen Hamarregionen Reiseliv og Hamarregionen Utvikling.
- Bringe inn deltakelse fra næringslivet ved Hamarregionen Næringsforum (235 medlemmer), Vikinglauget (15 største bedrifter i Hamar) og lokale næringsforeninger.
- Utarbeide et tydelig og forankret mandat for arbeidet, få et bedre organisert samarbeid med Hedmark Kunnskapspark, Innovasjon Norge og andre aktører, og ha en finansiering som samsvarer med dette.
- Aktuelle arbeidsområder kan være næringsliv (inkl. reiseliv), lobbyvirksomhet, profilering, regional utvikling og samarbeid med næringsorganisasjonene
- Arbeidsområder bør minimum være etablererveiledning, formidling av næringslokaler og regionale utviklingsprosjekter. Næringsseffeksjonen bør også være i den felles organisasjonen, men kun hvis kommunene ser dette som hensiktsmessig.

Det diskuteres for tiden om det bør etableres et nytt næringselskap kalt Hamarregionen Vekst eller Hedmarken Vekst, med kommuner/regionråd og næringsliv som aksje-/andelseiere, og med fire satsingsområder i næringsutvikling, reiseliv, arrangement og lobby/PR.

Om selskapet blir etablert, vil det kunne ta over aktiviteten i Hamarregionen Utvikling, Hamarregionen Reiseliv og Hamarregionen Næringsforum. Reiselivsbedrifter og andre bedrifter vil i så fall samles i en organisasjon med et felles utviklingsapparat med et felles styre. I notatet anbefales samvirkeforetak som eierskapsmodell fordi det gir større adgang til endringer på eier-/medlemssiden.

De to forslagene fra Hamarregionen Utvikling og Hamarregionen er relativt samstemte om behovet for en felles utviklingsorganisasjon og at næringslivet bør være med som eiere/medlemmer for

å styre organisasjonen sammen med kommunene. Verken kommunene eller regionrådet har en klar rolle i forslagene, annet enn at dette må utredes nærmere. Om man ikke går veien om et regionråd eller tilsvarende overordnet organ, kan man få et system hvor hver enkelt kommune behandler organisasjonens søknader om finansiering etter vurderinger av årsrapporter og strategi- og handlingsplaner. Dette kan sikre forankring i kommunene, samtidig som det øker risikoen for at organisasjonene får sprikende styringssignaler.

Om man i stedet bruker regionrådet eller tilsvarende overordnet organ for kommunene, kan dette gis delegert myndighet til å behandle finansieringssøknad, årsrapporter og strategi- og handlingsplaner hvis dette overordnede organet har et klart mandat fra kommunene. Her er det pr. i dag en lang vei å gå, fordi det er akkurat dette som er en del av problemet med dagens styringsstruktur. Ambisjonene om et tydelig regionråd er der allerede i dag, slik vi ser i regionrådets vedtekter, men kommunene er ulike og har ulike interesser som gjør det vanskelig å samle seg om forpliktende satsinger. Styringsdokumentene har derfor en tendens til å konsentrere seg om mål alle er enige i, mens man i mindre grad kommer inn på mål som kan være positive for noen og negative for andre, samt ikke minst at man i alt for liten grad kommer inn på hvilke handlinger og konsekvenser man bør utløse for å nå disse målene.

5. Samfunnsutvikling

5.1 Kommunens rolle som samfunnsutvikler

Rollen som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. En viktig målsetting med kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle både som lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av evnen til å drive god og effektiv planlegging og mulighetene for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap.

En viktig målsetting for de fleste kommuner er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

Tabell 37 Samfunnsmessige hensyn og kriterier for samfunnsutvikling

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Tilstrekkelig kapasitet
	Relevant kompetanse

En større kommune står sterkere når det gjelder muligheter for å skaffe utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Det er en klar styrke å kunne tale til omverdenen med en felles stemme, i stedet for å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene, har gode erfaringer med en slik samlet opptreden. En sammenslått kommune vil kunne reagere raskere enn om man må vente på likelydende vedtak i et stort antall kommuner.

Kommunestrukturen har betydning for utøvelsen av samfunnsutviklingsrollen på ulike måter. *Antallet innbyggere* vil ha betydning for størrelsen på kommuneorganisasjonen, og dermed også de ressurser som er tilgjengelig for å engasjere seg i ulike oppgaver. Kommunenes *geografiske avgrensing og lokalisering* har imidlertid også betydning for mulighetene til å håndtere ulike oppgaver og utfordringer. Forvaltning av sammenhengende natur- og friluftsområder, håndtering av klimaspørsmål og tilrettelegging av gode løsninger for utvikling av funksjonelle samfunnsutviklingsroller, krever felles løsninger.

Christiansenutvalget konkluderte i 1992 med at det var både fordeler og ulemper med kommuneinndelingen for kommunens rolle som samfunnsutvikler. Fordelen var knyttet til nærhet, stabilitet og lokalkunnskap. Ulempene var knyttet til manglende organisatorisk tyngde, hinder for regional

samordning og at småkommunene har et ensidig og sårbart næringsgrunnlag. Kommuneinndelingen da var stort sett den samme som i dag.

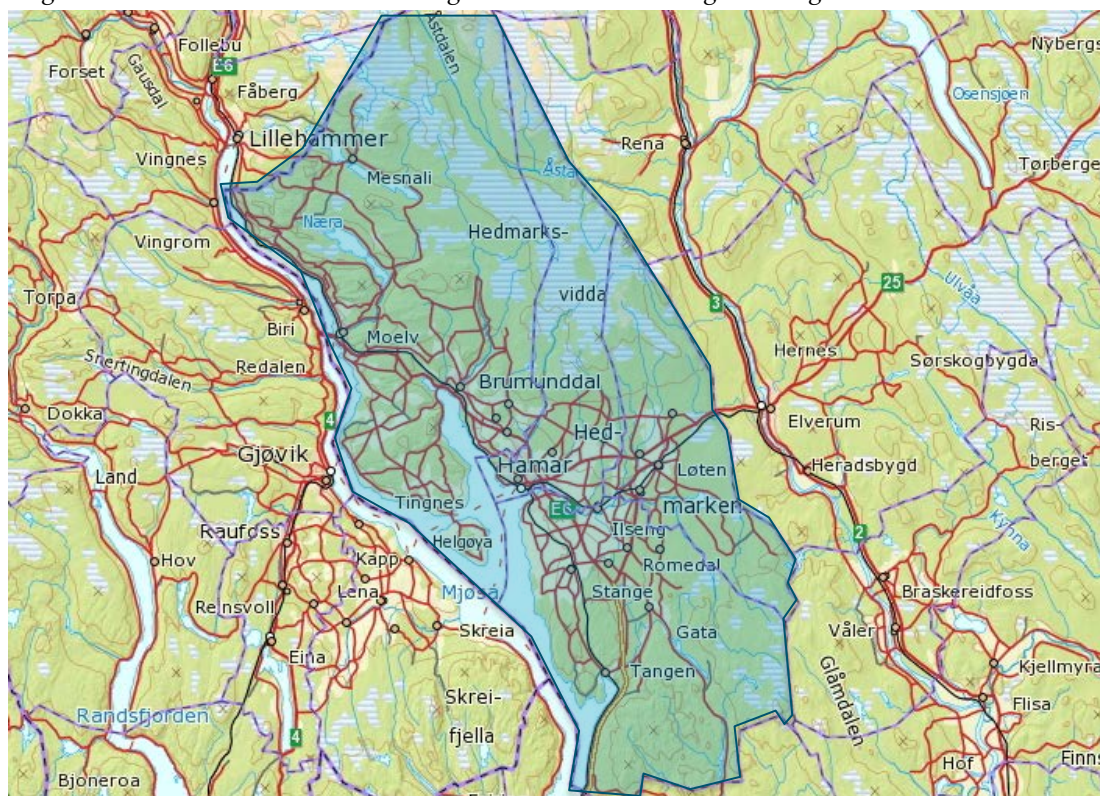
I dette kapitlet beskrives først fakta om Hamarregionen og vi ser kort på framskrivninger for folketall fram mot 2040. Deretter går vi gjennom status for kommunens planverk før vi går nærmere inn på hva intervjuene sier oss om samfunnsutviklerollen.

5.2 Hamarregionen

Hamarregionens folketall har vokst med 0,8 % pr. år de siste fem årene, og det er nå ca. 91 400 innbyggere pr. 1.1.2016 (SSB 2016):

- Hamar kommune har 30 120 innbyggere etter vekst på 1,0 % pr. år
- Ringsaker kommune har 33 597 innbyggere etter vekst på 0,5 % pr. år
- Løten kommune har 7 588 innbyggere etter vekst på 0,6 % pr. år
- Stange kommune har 20 119 innbyggere etter vekst på 1,0 % pr. år

I figuren nedenfor vises et kart over regionen med kommunegrenser og de største tettstedene.



Figur 8 Kart over Hamarregionen (Kilde: Statkart.no)

Avstandene mellom dagens rådhus/kommunesentre i de fire kommunene er relativt kort. I følge 1881.no er det 13–17 minutters kjøretid inn til Hamar fra tettstedene Løten, Stange og Brumunddal. Fra Hamar og til regionens ytterpunkter for bebyggelse øst i Løten og sør i Stange er det om lag 40 minutters kjøretid, mens det er 46–50 minutter til Mesnali og Sjusjøen nord i regionen. Fra Moelv er det 20 minutter til Gjøvik og rundt 25 minutter til både Lillehammer og Hamar. Fra Hamar til Elverum er det 27 minutters kjøretid, mens Løten er midt mellom disse to byene.

Statistisk sentralbyrå har beregnet følgende middelanslag for prognoser på folketallsutviklingen fram mot 2040 (SSB 2016):

- Hamar kommune får 35 100 innbyggere etter vekst på 0,7 % pr. år
- Ringsaker kommune får 39 400 innbyggere etter vekst på 0,6 % pr. år
- Løten kommune får 9 100 innbyggere etter vekst på 0,7 % pr. år
- Stange kommune får 23 500 innbyggere etter vekst på 0,7 % pr. år
- Hamaregionen får 107 100 innbyggere etter vekst på 0,7 % pr. år

Disse beregningene antyder at befolkningsfordelingen blir i hovedsak den samme i årene som kommer: 33 % i Hamar, 37 % i Ringsaker, 8 % i Løten og 22 % i Stange kommune. Slike beregninger har imidlertid en rekke usikkerhetsmomenter ved seg da de vektlegger de siste årenes flytting, mens arbeidsplassutvikling, endringer i infrastruktur og lokal tilrettelegging for vekst ikke tas hensyn til. Befolkningsframskrivingene sier likevel noe om potensialet for vekst, spesielt hvis vi relaterer dette til veksten i større regioner. Statistisk Sentralbyrå beregner en samlet folketallsvekst på 0,8 % pr. år for landet, 0,5 % for Innlandet og 1,0 % for Oslo/Akershus i perioden 2014–2040 (SSB 2014).

Det foreligger vedtak om betydelige infrastrukturforbedringer for Hamarregionen. Dobbeltsporet jernbane vil gi mulighet for flere avganger og reisetider for Hamar–Oslo på 55 minutter, mens tog fra Tangen stasjon i Stange kommune kan bringe en til Oslo på under 45 minutter. Reisetiden er da nede på en tidsbruk som kan gi store effekter i samfunnsutviklingen, jf. Gløtvold-Solbu et al. (2015). I tillegg ventes utbygging av firefelts motorveg fram til Brumunddal å være ferdigstilt i 2023 samt at det blir ny bru over Mjøsa og kortere reisetid mellom Hamarregionen og Gjøvik/Lillehammer.

Jf. diskusjonen i Gløtvold-Solbu et al. (2015) kan det være realistisk å oppnå en vekst i nærheten av anslaget for Oslo/Akershus. Vekstpotensialet er imidlertid vanskelig å knytte til alle aldersgrupper, da det først og fremst er yngre voksne som flytter på seg. Når vi ser nærmere på SSBs framskrivinger, finner vi at veksten i voksne mellom 20 og 66 år anslås til 0,3–0,4 % pr år i Hamarregionen mot 0,5 % for landet og 0,8 % for Oslo/Akershus. Våre beregninger viser her at SSBs anslåtte vekst i antall personer mellom 20–66 år i Hamarregionen må dobles til 0,6–0,8 % pr år, med tilsvarende følger for befolkningen under 20 år, for at Hamarregionen skal oppnå tilnærmet samme vekst som Oslo/Akershus i samlet befolkning.

SSBs middelalternativ viser en vekst på 5000 personer i alderen 20–66 år, mens en dobbelt vekst innebærer naturlig nok en vekst på 10 000 personer i denne aldersgruppen. Siden de aller fleste i denne gruppen vil delta i yrkeslivet, i gjennomsnitt 70–80 % basert på de siste årenes utvikling, så må det finnes jobber til hhv. 3750 og 7500 personer for at en slik vekst kan realiseres (forutsatt 75 % yrkesaktivitet).

I 2014 var netto utpendling mot Oslo/Akershus omlag 2000 personer (SSB 2016). Med moderat vekst i lokale arbeidsplasser kan en doubling av netto utpendling realisere vekst tilsvarende middelalternativet til Statistisk sentralbyrå. Realisering av høyere vekst krever trolig en mye sterkere vekst i både netto utpendling og vekst i antall arbeidsplasser.

Østlandsforskning gjennomførte en samfunnsanalyse av Hamarregionen i ByRegionprogrammet i 2015 (Gløtvold-Solbu et al. 2015), som vi kan trekke fram følgende fra:

- *Hamarregionen har Hamar som administrasjonssenter med omlag 31000 innbyggere eller 34 % av innbyggerne i regionen*
 - *Det er 18 % utpendling, dvs. 82 % av de sysselsatte som bor i regionen, arbeider i regionen*
 - *Det er 7 % utpendling til Oslo/Akershus, 3 % til Elverum og 5 % til Lillehammer/Gjøvik og 3 % til landet forøvrig*
 - *Det er 14 % innpendling, dvs. 86 % av de sysselsatte som arbeider i regionen, bor i regionen*
 - *Det er 7 % innpendling fra andre kommuner i Mjøsregionen, 3 % fra andre Innlandskommuner og 2 % fra Oslo/Akershus*
- *Løten er en landbrukskommune mellom Hamar og Elverum*
 - *32 % av sysselsatte bor og jobber i egen kommune*
 - *29 % pendler til Hamar, 12 % til Elverum, 10% til Stange og 6 % til Ringsaker*
 - *Kommunen har ett større tettsted, Løten (2700 innbyggere), to mindre tettsteder og spredtbygd forøvrig*
- *Stange er en landbrukskommune sør for Hamar*
 - *43 % av sysselsatte bor og jobber i egen kommune*
 - *33 % pendler til Hamar, 2 % til Løten og 7 % til Ringsaker*
 - *Kommunen har ett større tettsted, Stange (2600 innbyggere), har en bydel i Hamar, et lite tettsted i Ilseng og er for øvrig relativt spredtbygd*
- *Ringsaker er landbruks- og industrikommune mellom Hamar, Lillehammer og Gjøvik*
 - *60 % av sysselsatte bor og jobber i egen kommune*
 - *17 % pendler til Hamar, 7 % til Lillehammer, 3 % til Gjøvik og 3 % til Stange*
 - *Kommuner er har to større tettsteder, Brumunddal (9300 innbyggere) og Moelv (4200 innbyggere), et mindre tettsted i Nydal og er for øvrig relativt spredtbygd*
- *Hamar kommune*
 - *64 % av sysselsatte bor og jobber i egen kommune*
 - *9 % pendler til Ringsaker, 9 % til Stange og 3 % til Elverum*
 - *De fleste innbyggerne bor i byen, mens det er relativt spredtbygd for øvrig.*

5.3 Samfunnsplaner og planverk

Samfunnsutviklingen i Hamarregionen påvirkes av en rekke planer for området. På kommunenivå gjelder dette i første rekke kommuneplaner, med tilhørende samfunnsdel og arealdel. Andre planer i kommunene skal bygge på kommuneplaner. Strategiske næringsplaner kan ofte ta opp i seg en revidert status og strategiendringer, slik at vi også tar med disse i statusgjennomgangen.

Løten kommune har kommuneplan for 2005–2016 med samfunnsdel og arealdel fra 2005. I planstrategien fra 2012 foreslo rådmannen revidering av disse to i 2013–2014. Det ble igangsatt arbeid med revisjon av arealdelen mens samfunnsdelen ikke er prioritert. I 2016 er det planlagt utarbeidelse av egen strategisk næringsplan (Løten kommune 2016).

Stange kommune har kommuneplan for 2014–2026 med samfunnsdel fra 2014. Kommunen har også strategisk næringsplan fra samme år. Gjeldende arealdel er fra 2005 og gjelder for perioden fram til 2016. Kommunen har prioritert å revidere arealplanene for delområdene Tangen og Ottestad (Stange kommune 2016).

Ringsaker kommunes samfunnsdel av kommuneplanen ble vedtatt 27.9.2006 og er senere videreført til å gjelde fram til 2018. Arealdelen av kommuneplanen er revidert og vedtatt 10.9.2014. Kommunen har strategisk næringsplan fra 2011 (Ringsaker kommune 2016).

Hamar kommunes samfunnsdel av kommuneplanen gjelder for 2010–2022 mens arealdelen gjelder for 2011–2022. Kommunen har strategisk næringsplan fra 2015 (Hamar kommune 2016).

På regionnivå er det en rekke planer som påvirker utviklingen. Disse er nevnt og omtalt i kommunens planverk. Her nevner vi kun to sentrale planer. Den ene er fylkesdelplan for samordnet miljø-, areal- transportutvikling i 6 by- og tettsteder og 2 næringsområder i Hamarregionen 2009–2030, som ble vedtatt av fylkestinget 29.9.2009. Planen angir mål for samordnet planlegging innen arealbruk, klima/energi, transport, kjøpesenteretableringer m.m. I intervjuene framkommer ulike syn på denne. Informanter fra sørdelen av regionen mener planen burde vært revidert, mens man er av motsatt oppfatning i norddelen av regionen. Informantene i Ringsaker utdyper dette med at planen gir kommunen nødvendige utviklingsmuligheter og at igangsetting av revidering vil gi usikkerhet og lavere investeringsvilje i næringslivet.

På fylkesnivå arbeides det nå med regionale planstrategier fram mot et vedtak på høsten 2016. I sakens høringsdokument (Hedmark fylkeskommune 2015) finner vi bl.a. at arbeidet med langsiktig areal- og transportstrategi for Hamar byområdet står for tur etter at tilsvarende er gjennomført for Gjøvik og igangsatt for Lillehammer og Kongsvinger. Det nevnes klare forventninger til tilrettelegging for vekst og utvikling i og rundt kollektivknutepunktene for å utnytte de store samferdselsinvesteringene i regionen, og at fylkeskommunen tar et ansvar for en samordnet areal- og transportplanlegging på tvers av kommunegrenser.

Et hovedinntrykk etter gjennomgangen av planverket er målsettinger om vekst og tilrettelegging for vekst gjennom å utnytte forbedringene i infrastruktur som knytter regionen nærmere sammen med hovedstadsregionen og bedrer de interne kommunikasjonsforholdene. Planene inneholder en rekke mer detaljerte mål og arbeidsområder som stort sett alle kommuner jobber med for å bli mer attraktive for egen befolkning. Dette er f.eks. mål for å fremme næringslivets vekstevne og tilflytting og etableringer utenfra.

I intervjuene framkommer dette med mer samordnet planlegging og utbygging som et behov, spesielt fra Hamar kommune. Fra planverket framkommer det at kommunene har avsatt areal til næringsliv og boligutvikling som er tilstrekkelig til å realisere målene om vekst, men fra Hamars side uttrykkes det mangel på bynært areal og behov for en samordnet utbyggingstakt med nabokommunen (Hamar kommune 2010). Problemstillinger rundt dette kommer vi nærmere tilbake til.

5.4 Gruppeintervju om samfunnsutvikling

Det er foretatt gruppeintervju i alle fire kommuner, hvor hensikten har vært å få kommunens betraktninger rundt eget samfunnsutviklingsarbeid. Ordfører, rådmann, plansjef, representanter fra frivillighet og næringsliv/næringssjef har vært til stede på intervjuene. Intervjuene har fulgt en guide som har som hensikt i å få frem informantenes egne vurderinger av styrker og utfordringer ved samfunnsutviklingsarbeidet sett fra sitt ståsted, samt trekke frem fordeler og ulemper med dagens kommunestruktur og en eventuell sammenslått kommune.

Kapitlet gjengir informantenes egne uttalelser i intervjuet, men er ikke nødvendigvis representativt for andre enn de som uttalte det i møtet.

Informantene ble bedt om å beskrive styrker og utfordringer ved samfunnsutviklingsarbeidet i egen kommune per i dag. Deretter delte vi inn «samfunnsutviklingskapasitet» inn i utviklingsledelse,- kompetanse, -ressurs og kultur for å drive utvikling, og informantene ble de bedt om å skjønnsmessig påpeke hvordan kommunen ligger an på disse inndelingene. Det som beskrives under, er hva informantene har fortalt i gruppeintervjuene. Analyse og diskusjon om dette kommer lenger ut i rapporten.

5.4.1 Styrker – ifølge informantene i gruppeintervju

Hamar

Hamar er et tydelig regionalt senter og innlandshovedstaden. Kommunen har en vesentlig mengde arbeidsplasser som krever høy utdannelse – høyskole, sykehus, fylkesmann og fylkeskommune mm, og det er ingen vansker med rekruttering.

Hamar er attraktiv som bokommune med korte interne avstander og kort avstand til Oslo og Gardermoen. Kommunen har gjort store investeringer innen kultur og idrett. Mange lag og foreninger preger kommunen, og frivilligsentralen arbeider med mobilisering og koordinering. Det finnes generelt mange tilbud til barn og eldre.

Næringsutviklingsarbeid gjøres i stor grad gjennom Hamarregionen Utvikling, men Hamar har nylig ansatt egen næringssjef i tillegg. Det finnes flere gode møteplasser for kommune og næringsliv og bransjevis. Det finnes felles kommunikasjonsplattform om hvordan markedsføre seg som region og enkeltkommuner i regionen.

Kommunene driver innbyggermedvirkning gjennom folkemøter og høringer, og det er i det store politisk enighet om overordna mål og strategier.

I kommunen er det 800 aktive lag/foreninger, og man har en svært aktiv frivillighetssentral.

Ringsaker

Ringsaker har en kommuneorganisasjon som tenker vekst i alle ledd, og det er etter hvert blitt en god kultur for det. Kommunen har organisert seg for samfunnsutvikleroppgaven i administrasjonen og formannskapet som fungerer som planutvalg for å få en helhetlig håndtering av samfunnsutviklingen. Kommunen har egen strategi- og utviklingsseksjon med ansvar for overordnet samfunnsutvikling. Kommunen arbeider etter en strategi, og det er mye politisk enighet om samfunnsutviklingen. Rådmannen prioriterer utviklingsarbeid og tid med næringslivet mens assisterende rådmann tar større deler av oppfølging av driftsoppgaver. Fagmiljøene beskrives som gode, og det er god motivasjon til å gjøre en ekstra innsats. Kommunen er liten nok til å ha oversikt, og samtidig stor nok til å ha gjennomføringskraft. I tillegg har kommunen mye areal og er fleksibel overfor næringslivet.

Næringsliv og frivillig sektor har god utvikling. I tillegg til å være landbruks- og industrikommune er Ringsaker Norges største hyttekommune, noe som er av stor betydning. Kommunen har 400 aktive lag/foreninger, og man har fungerende idrettsråd og kulturellråd.

Ringsaker bruker SMAT-planen aktivt, og IKEA-etableringen kommer blant annet som en følge av bruk av denne. Ringsaker har også god nytte av det regionalpolitiske samarbeidet mellom kommunene. Det framkommer at utfordringer av bane og vei som nå kommer, er et resultat av gjennomslag i fellesskap, og at man har klart å få allianser utenfor Hamarregionen.

Informantene mener mange er stolte over egen kommune, og at noe er et resultat av strategisk arbeid og merkevarebygging av Ringsaker.

Løten

Løten er en attraktiv bokommune med geografisk nærhet til Hamar og Elverum som to magneter på hver side, samt Oslo og Gardermoen. Kommunen er aktiv i å utvikle tomtefelt og ønsker å utvikle gode boplasser, med tilhørende oppveksttjenester, og ha en strategi for vekst i kommunen. Kommunen har også en fin innfallsport til friluftsområder på Hedmarksvidda med mye skiløyper. Løten er en hyttekommune, noe det er arbeidet aktivt med siden 80-tallet. Det er godt med areal til bolig, og det er 40 da ferdig regulert og opparbeidet næringsareal per i dag. Kommunen har god infrastruktur. Løten er oversiktlig, har 130 aktive lag/foreninger, og det er lett å engasjere frivillige. Frivilligsentralen er aktiv og engasjerer mange i blant annet matombringing til eldre. Løten har hatt noe vekst i arbeidsplasser. Løten har positive holdninger til HRU, og de gjør det aller meste av næringsutviklingsarbeidet for Løten. HRU har et godt fagmiljø som kommunen selv ikke har mulighet til å etablere og drifte selv. Kommunen får mye ut av pengene de putter inn i selskapet.

Løten legger fram ny arealplan for kommunestyret i løpet av få dager. Politisk er det ønske om egen næringsplan for kommunen.

Informantene trekker frem egen styring over infrastruktur og utbygging som viktig i kommunen.

Stange

I Stange er det nærhet til brukere, innbyggere og ressurspersoner, og sammen med identitet gir dette utviklingskraft.

Stange har også geografisk nærhet til flere byer og Gardermoen, samt Oslo. Man er en del av en stor felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Veg- og baneutbygginger er et stort konkurransefortrinn som kommunen kan bli bedre til å utnytte, men mye ligger godt til rette allerede. De har tro på å forene kommune, næring og frivillige – dette er lettere i mindre kommuner.

Stange har god arealtilgang for både bolig og næring, er fleksibel i næringspolitikken, og det er lagt godt til rette for pendling til/fra hovedstadsområdet med to togstasjoner i Stange. Næringsarbeidet gjøres gjennom HRU. Ottestad er et attraktivt boområde for personer med jobb i Hamar, og informantene ønsker å utvikle Tangen som boområde i forbindelse med en planlagt satsing på utbygging rundt togstasjonen her.

Det gjøres nå en større reiselivssatsing i kommunen med investeringer i et omfang på 200 mill. kr i hytter for utleie.

5.4.2 Utfordringer i kommunene - ifølge informantene i gruppeintervju

Hamar

Hamar trekker fram samarbeidsproblemer i regionen og tilgang på bolig- og næringsareal som en stor utfordring. Kommunegrensene er tett på bysentrum, noe som oppleves som krevende da det etableres mange boliger nært Hamar sentrum, men i nabokommunene. Mange eldre flytter til kommunen da det ikke er tilsvarende leiligheter i nabokommunene.

I næringslivet er det mangel på store private aktører, det er mange små aktører uten muskler til å drive innovasjonsarbeid.

Det oppleves som problematisk å få med fylkeskommunen på laget, fordi fylket i for stor grad fokuserer på tiltak som kan bremse fraflyttingen fra distriktene i fylket.

Ringsaker

Bebyggelsen er spredt i mange grender og i to byer. Kommunen er tydelige på at de ønsker å prioritere sentrumsutvikling og samfunnsutvikling mer generelt. Omsorgstjenester er dyre å drifte i en

spredtbygd kommune. Ringsaker har fått lite gratis i arbeidet med å være synlig, og det er vanskelig å ha en stemme som høres i Oslo.

Fylkesgrensen er en utfordring for kommunen. For eksempel oppleves det som beslutningsvegring når det gjelder sykehusplasseringen. Det hadde vært mer interessant med en diskusjon om fylkes-sammenslåing enn kommunesammenslåing.

Det er for lite privat kapital og risikovilje i næringslivet, et næringsliv som har marginal inntjening. Dette gir seg f.eks. utslag i at leilighetsprosjekter skrinlegges pga. lite forhåndssalg.

I tillegg er det noe jantelov og en kultur om å ikke å bruke penger så det synes.

Ringsaker er nå inne i en god utvikling, og det hevdes at eventuell revidering av SMAT eller kommunesammenslåing vil begge medføre at utviklingen stopper opp i flere år fordi det vil bli usikkerhet om planverk og rammebetingelser som berører næringslivet.

Løten

I Løten er det relativt få å dele kostnadene på. Kommunen ønsker å drive stedsutvikling, men det må prioriteres politisk i en kommune som nå mister 5-6 mill. kr i inntekter om regjeringens forslag til inntektssystem blir vedtatt. Plasseringen mellom Elverum og Hamar gjør næringsarbeid utfordrende. Næringsarealet som er opparbeidet, er vanskelig å få solgt. Bredbåndstilgangen er dårlig utbygd i Løten. Som bokommune er det viktig å tilby attraktive sentrumsområder, noe som kan bety store investeringer.

Arealbruk, med hensyn til dyrka jord og utbygging, kunne være mer samordna i regionen.

Stange

Spredtbygd kommune gir behov for mange skoler og dyre tjenester. I tillegg er det vanskelig å realisere bredbånd i utkantene av kommunen. Lokalisering av nye næringsarealer er krevende pga. mye dyrka mark, noe som kunne vært lettere i et samarbeid med andre kommuner. Veksten hemmes noe av dette. Veksten i kommunen og regionen går på bekostning av andre mindre kommuner i Hedmark. Tilgangen på bredbånd av ønsket kapasitet er for dårlig i dag. Stange har et betydelig handelsunderskudd til Hamar.

Ottestad har 8000 innbyggere men mangler sentrumsfunksjoner som kunne endret noe på handelslekkasjen, samt gitt mer attraktivt boområde. Likevel er areal og jordvern den største utfordringen for utvikling i dette området. Tangen har potensial på grunn av fortsatt satsing på togs-topp, men det kreves at flere enn Stange kommune engasjerer seg i dette.

Stange oppleves å være perifer i Hamarregionen, bl.a. ut fra at mye handler om utvikling av handel og service i Ringsaker, dvs. mellom befolkningstyngdepunktene i Mjøsregionen.

Kommunen trekker også frem manglende regionale ambisjoner og entusiasme i regionrådet, med den følge at viktige saker ikke tas opp der. Stange ønsker at SMAT-planen hadde blitt revidert under ledelse fra fylkeskommunen, men signalene er at dette ikke vil skjer før alle de fire kommunene er enige om dette.

Fylkesgrensene oppleves som en hemsko for den regionale utviklingen, da man for sjelden blir enig om store spørsmål som stor-sykehus og universitet, og at fylkene i for stor grad fokuserer på tiltak som kan bremse fraflyttingen fra distriktene i fylket.

5.4.3 Utviklingsledelse

Hamar

Hamar ønsker seg flere private aktører. De mener de mangler noe på å få til god samhandling, men det finnes en god del møteplasser og arenaer hvor kommune og næringsliv møtes. De innser at kommunen er sentral for å få prosjekter i gang. Frivilligsentral brukes av kommunen aktivt. I politikken er det stor enighet om utviklingsarbeidet.

Ringsaker

Informantene peker på god organisering av utviklingsarbeidet i kommunen, både i administrasjon og politikk, og med godt samspill mellom disse. Ordfører er tett på næringslivet med mange bedriftsbesøk, og de har mye innbyggerdialog. Ringsakerseminaret trekkes frem som eksempel på samhandling og dialog med næringsliv.

Løten

Kommunen har kompetente medarbeidere, men mangler systematisk samhandling med næringslivet hvor det finnes få etablerte utviklingsmiljøer. Innen frivillig sektor er det bedre, med stort engasjement og mange gode oppspill til investeringer og utviklingsprosjekter.

Stange

Når det gjelder planarbeid og utvikling har det vært mye fokus på dette i Stange, både innenfor infrastruktur, utbyggingsområder, befolkningsvekst, kultur etc. På næringsutvikling er det derimot noe knappe ressurser per i dag. Det er systematiske møter med lag og foreninger, som fungerer bra i dagens kommune. I en storkommune er de usikre på hvordan dette kan gjennomføres.

5.4.4 Utviklingskompetanse

Ingen av kommunene oppgir å ha betydelige utfordringer med rekruttering til kommunale stillinger. Løten nevner sårbarhet som en utfordring, i og med at de er færre ansatte i sentrale funksjoner. Regionen har et felles bo- og arbeidsmarked, men er også del av et større bo- og arbeidsmarked på Østlandet, noe som gir en relativt god tilgang på kompetente søkere i alle kommuner.

Når det gjelder utviklingskompetanse, nevner både Stange og Løten at de har noe å gå på i samhandling med eget næringsliv.

5.4.5 Utviklingsressurser

Hamar

Hamar har prioritert store investeringer i idrett- og kulturanlegg. Kommunen har derfor mye gjeld, men og mange verdier inkl. kraftaksjer i Eidsiva. Det er imidlertid få store private næringsaktører som de kan spille på. Privat risikokapital er for lav, og det pekes på manglende tradisjoner med å bruke risikokapital. Mye utløses også av andre offentlige aktører som sykehus, høyskole og samferdselsutbyggingene.

Ringsaker

Kommunen påpeker at organiseringen de har lagt opp, gjør at de har god oversikt over utviklingsarbeidet. De har valgt å ha egen strategi- og utviklingsseksjon. I kommunen drives det mye utvikling gjennom den daglige driften. Bruk av SMAT-planen trekkes fram som sentral for Ringsakers sitt samfunnsutviklingsarbeid. Næringsfondet er lite, men det kan bli satt av midler i 2016. Kom-

munen går inn som garantist for å få realisert leilighetsprosjekter og bruker ellers aktivt startlån og virkemidler gjennom Husbanken for å realisere boligbygging og tilflytting.

Løten

Løten er en driftsorientert organisasjon og har litt for liten stab til å utløse store utviklingsprosjekter selv, men de får til mye sammen med andre som for eksempel Løten Almenning. Næringslivet er dårlig organisert, samhandler lite og har også små økonomiske muskler.

Stange

Kommunen har godt med økonomisk handlingsrom, men kan bli bedre til å legge større tyngde bak prosjektene. Her sliter man med å få flere med seg. Næringslivet har små ressurser.

5.4.6 Utviklingskultur

Hamar

Informantene mener det er for liten diskusjon med nabokommunene for å få i gang store regionale prosjekter. Likevel er kommunen framoverlent og får til mange prosjekter i samarbeid med andre. Mangel på areal preger utviklingsarbeidet på næringsiden.

Ringsaker

Informantene viser til en organisasjon som har utviklet en utviklingsorientert kultur gjennom de siste årene. Det er brukt mye energi på å få alle til å føle et ansvar for dette. Strategien har vært å bygge på en indre motivasjon hos de ansatte. Det er arbeidet mye med å etablere Ringsaker som merkenavn i kommunen, og politisk er det stor enighet om utviklingsstrategiene.

Løten

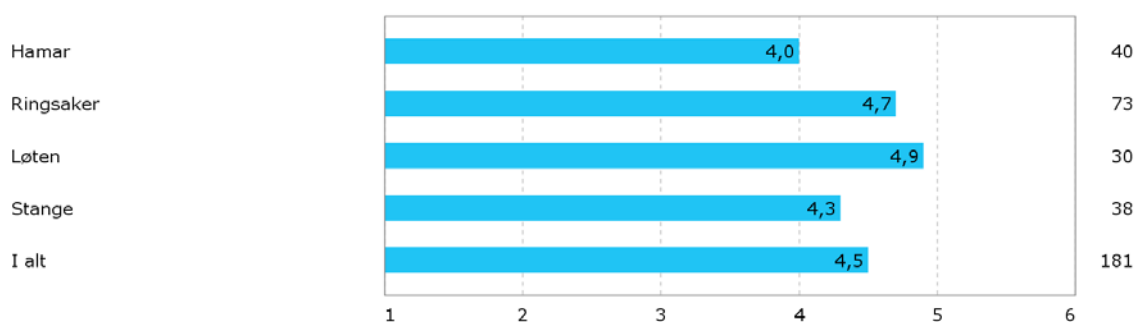
Mange små prosjekter som engasjerer mange innbyggere og frivillige (løypekjøring, akevitt og pulstøstfestival o.l.). For liten vilje i næringslivet til å bidra til fellesskapet, og ingen stor fellesskapsfølelse i kommunen. Utviklingsarbeidet er veldig personavhengig og delvis også kriseavhengig.

Stange

Er delvis avhengige av eksterne folk med investeringsvilje. I kommunen har man noe å gå på når det gjelder å samarbeide med etablerere og de som vil satse, men hjelper med glede om noen kommer med nye ideer.

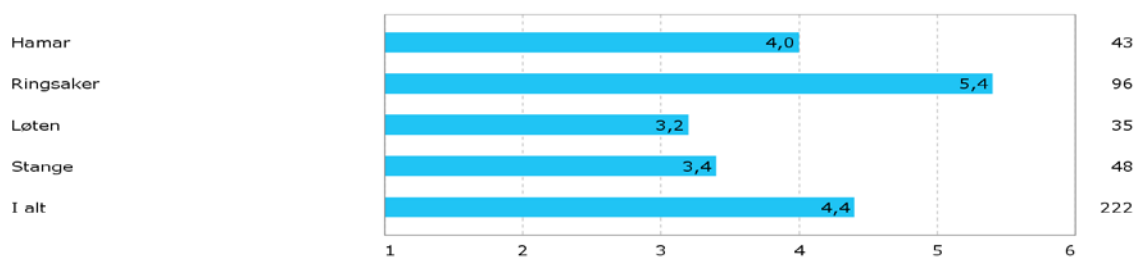
5.5 Resultater fra spørreundersøkelsen – samfunnsutvikling

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene om å vurdere flere påstander som omhandlet samfunnsutviklingen i kommunene. Svarene er gjengitt i de påfølgende figurene, både med gjennomsnitt og brutt ned på enkeltkommunene. På spørsmålet om kommunen er en aktiv bidragsyter til samfunnsutviklingen i kommunen, fremgår det av figuren under at samtlige kommuner er enige i påstanden (gjennomsnitt 4,5). Det er dog noe variasjon mellom kommunene. Respondentene fra Løten er mest enige i at kommunen er en aktiv bidragsyter.



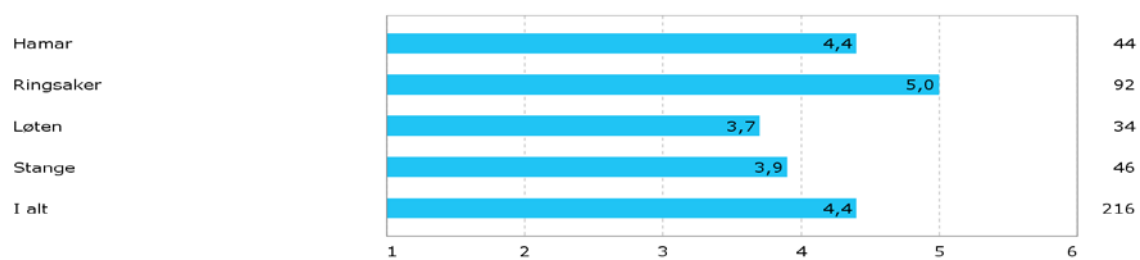
Figur 9 Kommunen er en aktiv bidragsyter til samfunnsutviklingen i kommunen. Svar på en skala fra 1–6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt

Løten og Stange kommune gir ikke støtte til påstanden «næringsutviklingen i kommunen fungerer godt». Hamar er noe mer positive, mens Ringsaker er svært enig i påstanden. Svarene i gjennomsnitt gir en indikasjon på at næringsutviklingen fungerer greit. Det er derimot, som figuren viser, relativt stor variasjon mellom kommunene på dette spørsmålet.

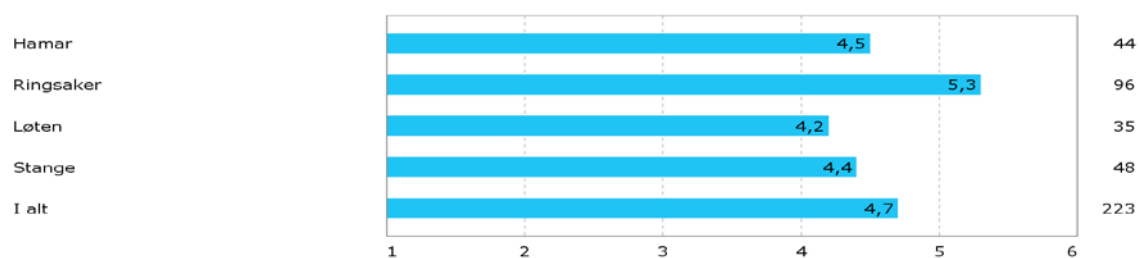


Figur 10 Næringsutviklingen fungerer godt Svar på en skala fra 1–6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt

I gjennomsnitt gir kommunene støtte til påstandene om at det er kapasitet og kompetanse til å drive med samfunnsutviklingsarbeid i kommunene. Det er derimot stor variasjon dersom vi bryter ned svarfordelingen på kommunenivå. Respondentene i Løten er positive til at det er kapasitet og kompetanse i kommunen, men påstandene får noe mindre støtte enn hos de andre kommunene. Ringsaker kommune er mest enige i påstandene om at kommunen har kapasitet og kompetanse til å drive med samfunnsutvikling. Det fremgår også av figurene at tid og kapasitet til å drive med samfunnsutvikling generelt får en noe høyere score enn når det gjelder kompetanse. Dette gjelder både dersom vi ser på enkeltkommunene, og gjennomsnittet.

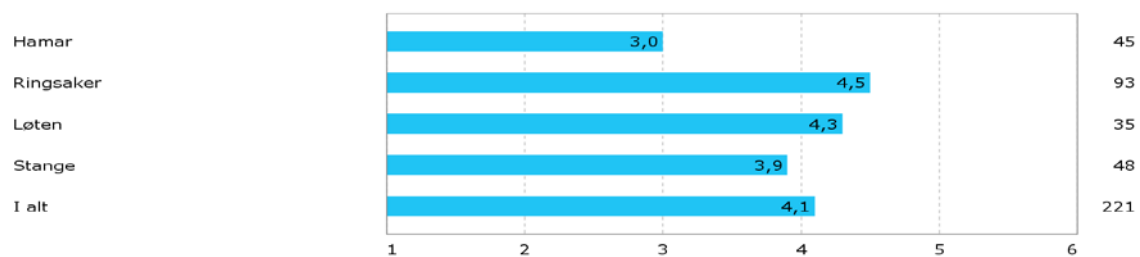


Figur 11 Kommunen har kompetanse til å drive med samfunnsutviklingsarbeid Svar på en skala fra 1–6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 12 Kommunen har tid og kapasitet til å drive med samfunnsutviklingsarbeid Svar på en skala fra 1–6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt

Hamar vurderer kommunegrensene til å være et hinder for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i regionen. De tre øvrige kommunene er derimot noe mer enige i at kommunegrensene ikke er en hindring (gjennomsnitt 4,1).



Figur 13 Kommunegrensene er ikke til hinder for en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i regionen. Svar på en skala fra 1–6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig

5.6 Kommunenes utfordringer med tanke på langsiktig og helhetlig utvikling i regionen.

Ekspertutvalget og dagens regjering er opptatt av funksjonelle samfunnsutviklingsområder som viktige kriterium for vurdering av kommunestruktur, se regjeringen.no. Argumentasjon for dette er i hovedsak et argument om økonomisk vekst i større regioner og landet, jf. Rattsø (2014) som mener samordnet arealbruk og politisk kraft rundt de store byregionene er det viktige med kommuneformen, fordi det er her potensialet for økt vekst er størst. Slik det diskuteres i Sand et al. (2015), anerkjennes disse argumentene i stor grad men likevel stopper samordnings- eller sammenslåingsplaner ofte opp fordi man frykter de lokale konsekvensene for samfunnsutviklingen. Slik vi vurderer det, er dette like relevant ved forhandlinger om forpliktende samarbeid som kommunesammenslåing.

Handlingsrommet for samfunnsutvikling kan henge sammen med kommunestørrelsen, men det er ikke gitt at det er den eneste forklaringen. Angell et al. (2015) er en nyere studie som har gått grundig gjennom kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse. Undersøkelsen viser at store kommuner gjerne har bedre fagkompetanse og bruker samfunnsplanen aktivt, mens små kommuner har bedre oversikt, nærhet og er mer fleksible. Planleggingskapasitet er imidlertid en utfordring i små kommuner og må kompenseres med nettverk og samarbeid. Videre pekes det bl.a. på interessekonflikter mellom områder med arealknapphet og områder med behov for arbeidsplasser, samt at kommuneøkonomi har betydning i alle størrelsesgrupper. Økonomi og mulige ressurser til samfunnsutvikling er derfor et viktig tema i forhandlinger om kommunesammenslåing, se. f.eks. Sand et al. (2015) og Sand et al. (2016).

Større gjennomslagskraft i regionalpolitikken er en potensiell gevinst av sterkere samordning om utviklingsarbeid gjennom forpliktende samarbeid eller kommunesammenslåing. Kunnskapsstatus på dette området er mangelfull, da dette er et område som er vanskelig å måle. I Sand et al. (2015) vises det til evalueringer av samkommuneforsøkene i Norge og intervjuer i forbindelse med utredningen om sammenslåing av Trøndelagsfylkene og Inn-Trøndelagskommunene, som gir grunnlag for å si at fylkeskommuner og stat legger minst like stor vekt på samstemte kommuner (og deres innbyggergrunnlag) som en sammenslått kommune med sitt innbyggergrunnlag. Enkeltkommuner er imidlertid ikke enige i alle spørsmål, og her kan gjennomslag bli enklere for en sammenslått kommune (Sand et al. 2015).

Generelt vil samfunnsutviklingsarbeid i kommunene alltid veies opp mot driftsoppgavene til en kommune, noe også intervjuene viser, og det er tydeligst i mindre kommuner. Det er begrensede ressurser, men flere er inne på at det også handler om god organisering, tiltak som kan ha god effekt, og at det ikke er alt som passer å gjøre sammen. Det er likevel et hovedinntrykk fra intervjuene at alle kommuner er positive til felles strategisk utvikling, felles forsøk på gjennomslag i regionalpolitikken, felles behov for samordning av arealbruk og utbygging samt felles profilering, mens det for øvrig er delte meninger om mye.

Hamar er i større grad opptatt av byutvikling og knapphet på areal, mens omlandskommunene i større grad snakket om balansert utvikling av tettsteder og grender. Dette er ikke nødvendigvis en interessekonflikt men i hvert fall en forskjell. Det er ikke ført noen diskusjon om utfordringer for og løsninger på hvordan grender og Hamar by skal utvikles i en eventuell sammenslått kommune.

Ringsaker oppgir å ha stor nytte av tidligere regionale planer for arealbruk og transport, mens det for øvrig er blandede erfaringer og forsøk på å få revidert planene.

Kommunene har litt ulike tilnærminger til kommunens rolleutøvelse mot næringsliv, lokalsamfunn og innbyggere. Nærhet til kommunehuset trekkes fram i spesielt Løten, men også Stange og Ringsaker. Sammen med mer areal å spille på gir dette mulighet for å ha en mer fleksibel utbyggingsspolitikk enn i Hamar. På Løten og Stange er det imidlertid svak etterspørsel etter næringsareal og delvis små ressurser i samfunnsutviklingsarbeidet, slik at det er Ringsaker som peker seg ut som kommunen med høyest vekst i næringslivet.

Alle kommuner nevner at det ligger muligheter i å mobilisere andre utenfor kommuneorganisasjonen, men de håndterer dette på ulike måter. Hvordan man planlegger og organiserer møter mellom kommunen og eksterne aktører, vil ha innvirkning for hvordan disse tar eller ikke tar ansvar for samfunnsutvikling. Dette kan synes som en utfordrende oppgave for alle kommunene. Ettersom handlingsrommet for planlegging og oppfølging er essensielt i samfunnsutviklingen, vil man i en sammenslått kommune være i god stand til å arbeide mer strategisk og systematisk med samfunnsutvikling dersom man velger å innrette organisasjonen etter det. Vi opplever imidlertid ingen god stemning for en omfattende kommuneslåing i regionen. I den grad et alternativ har noen oppslutning blant de vi intervjuet, er det å se nærmere på sammenslåing av Hamar og Stange, i så fall en kommune med over 50 000 innbyggere. Hva som kan ligge i et slikt alternativ, har vi imidlertid ikke sett nærmere på.

Vi har sett nærmere på hvordan man kan ta grep for å få til et bedre samarbeid om samfunnsutviklingsfunksjonen til kommunene. Alle kommuner er åpne på at man kan dra fordeler av en del felles satsinger, men at de siste årenes utvikling gjør at de i økende grad har tatt hånd om det praktiske næringsutviklingsarbeidet selv. Skal kommunene klare å etablere en sterkere felles satsing, må de sette seg ned for å utarbeide felles mål, strategier og hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det og når. Fra et slikt arbeid kan det åpne seg flere alternativ hvorav en fusjonert utviklingsorganisasjon og et eventuelt forpliktende samarbeid i regionrådet er et av disse alternativene som bør vurderes. Det store spørsmålet er imidlertid om man får med seg alle kommunene på dette, og hva man skal legge i potten for å bidra til nettopp dette. Kommunene har så ulike interesser at dette ikke gjør seg selv ut fra potensiell virkning på vekstevnen i regionen, det må også konkretiseres hvordan man skal jobbe med å nå ulike mål om vekst i ulike deler av regionen. Dette kan virke litt overraskende ut fra at avstandene tross alt er relativt lave, men grendefokuset er stort i Hamars nabokommuner, og det fryktes nedgang om for mange arbeidsplasser og tjenesteyting havner i Hamar. Uten en gjennomgang av hva man kan gjøre for balansert utvikling, får man neppe noen gang et overordnet organ som kan samordne ressursbruk på en helhetlig måte, slik at man får mest mulig igjen for de ressurser man putter inn i samfunnsutviklingsarbeidet. Klarer man å realisere en slik felles satsing, er sannsynligheten stor for at folketallet i Hamaregionen kan vokse med om lag 1 % pr år når infrastrukturtiltakene er gjennomført.

Fylkeskommunene har en klar rolle i arealspørsmål og samfunnsutvikling som gjelder flere kommuner, se f.eks. Hofstad og Sandkjær Hanssen (2015). Hedmark fylkeskommune er medlem i Hamarregionen regionråd, det organet som hevdes å ikke fungere. Vi har ikke kjennskap til hva Hedmark fylkeskommune har gjort for å få regionrådet til å fungere, utover at informanter i kommuneledelsen oppgir at fylkeskommunen er opptatt av konsensus mellom kommunene før de gjør grep med å gå inn i f.eks. revidering av SMAT eller andre spørsmål. Om dette er tilfelle, kan dette virke svært passivt. Uenighetene virker såpass store internt i regionen at vi stiller store spørsmåltegn ved om kommunene kan klare å oppnå konsensus om felles strategier og tiltak innen

samfunnsutviklingsoppgavene. I denne situasjonen mener vi Hedmark fylkeskommune bør bidra aktivt og vise et regionalt lederskap for utviklingsarbeidet. Riktignok kan det være utfordringer med denne rollen også, slik det diskuteres i Hofstad og Sandkjær Hanssen (2015), men det å stille krav til kommunene om å gjennomføre en grundig prosess og å lede prosessen, bør fylkeskommunen bidra til i en sak som kan ha stor betydning for vekstevnen i Hedmark fylkeskommune.

6. Tjenesteyting og myndighetsutøvelse

6.1 Innledning

Kommunen som tjenesteyter kan diskuteres ut ifra mange ulike utgangspunkt. En tilnærming er å se i hvilken grad det er effektivitet og produktivitet i tjenesteproduksjonen. Med produktivitet i tjenesteproduksjonen mener vi forholdet mellom produserte tjenester og mengden av innsatsfaktorer som må til for å produsere en tjeneste. Produktiviteten øker hvis mengden produsert tjeneste holdes konstant mens innsatsfaktorene reduseres. Dette er lettere å måle enn effektiviteten som defineres som verdiskapingen en gitt ressursbruk gir. Altså at økt effektivitet er økt avkastning eller kvalitet på den gitte ressursbruken. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema i arbeidet for å vurdere kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Når vi snakker om kvalitet på tjenestene, er kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene vesentlig.

Kommunene har ikke bare en rolle som tjenesteprodusent, men også som myndighetsutøver. Det vil si at kommunen fatter vedtak i henhold til lover, forskrifter og føringer i kommunenes egne planer. I dette arbeidet står tilstrekkelig distanse mellom innbygger og saksbehandler sentralt. Samtidig må kommunene ha den nødvendige kapasiteten og riktig kompetanse.

I dette kapitlet skal vi innledningsvis se nærmere på ekspertutvalgets uttalelser/anbefalinger angående kommunenes tjenesteyting og myndighetsutøvelse. Vi skal se på dagens tjenestetilbud i de respektive kommunene sett opp imot kommunens egne vurderinger av kvaliteten på tjenestene basert på spørreundersøkelsen. Vi vil avslutningsvis se på utfordringer og potensialer i tjenesteproduksjonen ved en videreføring av dagens kommunestruktur sammenlignet med en mulig stor-kommune.

Ekspertutvalget har skissert hvilke samfunnsmessige hensyn og kriterier som skal legges til grunn for kommunenes rolle som tjenesteyter og myndighetsutøver.

Tabell 38: Kriterier for god kommunestruktur innen tjenesteyting og myndighetsutøvelse

Kommunens rolle	Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
Tjenesteyter	Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
Myndighetsutøver	Rettsikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse

For kommunesektoren er det først og fremst relevant å diskutere kriteriene tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse, effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet og tilstrekkelig distanse.

Det er viktig at kommunene har *tilstrekkelig kapasitet*, både faglig og administrativ, til å håndtere de oppgaver de er pålagt på en effektiv og god måte. Fagmiljøene må være av en viss størrelse og ha relevant kompetanse for å ha den nødvendige kapasiteten til å håndtere en viss mengde saker, ha god kontroll og ha et bevisst forhold til og oversikt over utviklingen av fagområdene.

Relevant kompetanse og gode fagmiljøer er viktig for å kunne yte gode tjenester. Men det er også viktig i et demokratisk perspektiv at administrasjonen har relevant kompetanse for å sikre innbyggerne når det utarbeides beslutningsgrunnlag for å kunne gjennomføre politiske vedtak.

Det er sannsynlig at en større kommune vil kunne ha en mer *effektiv tjenesteproduksjon* og ha visse stordriftsfordeler i tjenesteproduksjonen. Større rammer gir større muligheter for å tilpasse seg lokale forhold. Samtidig vil større kommuner også ha utfordringer knyttet til bosettingsmønstre når tjenester skal/bør ytes der brukerne er.

For å kunne tilby innbyggerne gode tjenester må kommunene utvise gode økonomistyring og ha tilstrekkelige ressurser. Kommuner med sunn økonomi og *økonomisk soliditet* vil ha et større handlingsrom til å håndtere nye utfordringer. Større kommuner har større økonomiske rammer og vil kunne være bedre rustet til å håndtere slike utfordringer.

Innbyggerne vil i større grad forvente *valgfrihet* og alternativer når det gjelder ulike tjenester kommunen tilbyr. Det vil være lettere for en større kommune å kunne tilby en større bredde av tjenester enn det mindre kommuner kan.

Det er viktig med *tilstrekkelig distanse* mellom innbyggere og saksbehandlere. Dette for å sikre likebehandling og hindre habilitetsutfordringer og at ikke-relevante faktorer påvirker myndighetsutøvelsen. En kommune av en viss størrelse vil lettere kunne ha en viss distanse til innbyggeren med tanke på å utøve enkelte tjenester.

6.2 Tjenesteproduksjon – dagens status

Vi har valgt å samle ekspertutvalgets 8 tjenesteområder i tre grupper:

Tabell 39. Kommunale tjenesteområder

Tjenesteområder	Grupper
Barnehage Skole	Oppvekst og utdanning
Barnevern Sosialtjeneste Pleie- og omsorgstjenester Kommunehelse Rus/psykiatri	Sosial, helse og barnevern
VAR	Tekniske tjenester

6.2.1 Oppvekst og utdanning

For å diskutere området oppvekst og utdanning ser vi nærmere på barnetall, barnehagetilbudet og elevgrunnlaget i grunnskolen.

Barnehage

Generelt kan man si at fra 1990 og fram til i dag har Hamar og Stange opplevd vekst i antall barn i barnehagealder, mens Ringsaker og Løten har hatt reduksjon i samme periode. Utviklingen er noe forskjellig. Hamar kommune har hatt en relativt jevn vekst gjennom hele perioden. Ringsaker hadde en kraftig vekst i barnetallet fra 1990 til 2000. Etter dette har det vært en nedgang i barnetallet fram til i dag og er nå på et lavere nivå enn det var i 1990. Løten har hatt en jevn nedgang fra 1990 til 2010, men har hatt litt vekst i antall barn i barnehagealder de 5 siste årene. Barnetallet i Stange svinger noe i perioden, men sett under ett har de hatt en god vekst, på linje med den nasjonale utviklingen. Samlet sett har det i kommunene vært en vekst på 3 prosent i perioden. Tilsvarende har det for fylket vært en reduksjon på 5 prosent. Ser vi på landet samlet, har det vært en vekst på 15 prosent. Utviklingen i antall barn i alderen 0–5 år framgår av Tabell 40.

Antallet barn i kommunene påvirkes av mange faktorer i samfunnet, blant annet antall kvinner i fruktbar alder. Utviklingen i antall kvinner i alderen 20–44 år er nedadgående i samtlige kommuner i perioden 1990–2010, men det er ulik grad av hvor negativ effekt dette gir. Samtidig har alle kommunene hatt vekst i antall kvinner de 5 siste årene, hvorpå det har vært vekst i barnetallet i tre av fire kommuner.

Tabell 40: Antall barn i alderen 0–5 år. 1990–2015. Kilde: SSB

	1990	2000	2010	2015	Utvikling 1990- 2015
Hamar	1 648	1 723	1 714	1 778	8 %
Ringsaker	2 182	2 424	2 225	2 138	-2 %
Løten	576	477	454	483	-16 %
Stange	1 188	1 318	1 208	1 359	14 %
Storkommune	5 594	5 942	5 601	5 758	3 %
Hedmark	12 263	12 951	11 827	11 616	-5 %
Norge	326 451	363 539	363 597	373 954	15 %

Barnetallet danner grunnlaget for tjenesteproduksjonen innen barnehagesektoren. I tabellen nedenfor presenteres ulike indikatorer for barnehagesektoren. Tabellen viser at det er relativt små forskjeller mellom kommunene når det gjelder andelen av netto driftsutgift som brukes til barnehager. Dette har dels sammenheng med antallet barn i barnehagealder og behovet for plasser, og hvordan barnehagestrukturen er. Kommunene Ringsaker og Stange ligger på landsgjennomsnittet (uten Oslo), mens Hamar og Løten ligger noe under, men over snittet for Hedmark. Samtidig er andelen barn med barnehageplass i alderen 1–5 år i Løten lav, knapt 80 prosent, noe som er 10 prosentpoeng under landsgjennomsnittet (uten Oslo). Stange bruker relativt sett størst andel av kommunebudsjettet på barnehagesektoren, men har blant de laveste kostnadene per barn i barnehagealder. Kun Løten har lavere kostnader per barn, men der går færre av barna i barnehage, og det er spesielt andelen barn i alderen 1–2 år som er lav.

Stange kommune har den laveste bemanningen, dvs. det høyeste antall korrigerte oppholdstimer per årsverk. Samtidig har de relativt høy kompetanse ved at andelen ansatte med barnehagelærerutdanning er høyere enn landet for øvrig og høyeste av de fire kommunene sammen med Ringsaker. Løten er den kommunen som kan sies å ha størst kapasitet ved at de har det laveste antall oppholdstimer per årsverk, både sammenlignet med Hedmark og landet uten Oslo. Løten kom-

mune har også den laveste andelen ansatte med barnehageutdannelse, sammenlignet med de øvrige kommunene, fylket og landet.

Tabell 41: Nøkkellindikatorer barnehagesektoren. Konsern. 2014. Kilde: SSB

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter barnehagesektoren i prosent av kommunens totale netto drift	13	14,9	13,8	15	12,6	14,9
Netto driftsutgifter per innbygger 1–5 år i kroner, barnehager, konsern	137 559	131 158	124 874	125 752	130 434	128 633
Andel barn 1–5 år med barnehageplass	94,9	92,4	81,1	92,2	91,7	90,9
Andel barn 1–2 år med barnehageplass i forhold til innbyggere 1–2 år	85,9	84	68,1	83,3	82,2	80,9
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	97,3	93,7	95,5	92,6	93,4	96,2
Korrigerte oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager, konsern	11 102	10 863	9 855	11 863	10 826	11 270
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	34,5	37	31,1	37,2	35,3	35
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning	98,7	98,4	97,2	96,2	96,5	90,9

Grunnskole

Antallet barn i grunnskolealder er økende i alle kommunene unntatt Løten. Spesielt Hamar har hatt en kraftig vekst. Sammenlignet med utvikling i antall barn i barnehagealder har kommunene med unntak av Stange en bedre utvikling i antall barn i grunnskolealder. Med unntak av Hamar har samtlige kommuner hatt svakere utvikling enn landet for øvrig. I forhold til fylket har samtlige kommuner, men unntak av Løten, hatt en sterkere utvikling.

Tabell 42: Antall barn i alderen 6–15 år, 1990–2015. Kilde: SSB

	1990	2000	2010	2015	Utvikling 1990– 2015
Hamar	2 761	3 164	3 217	3 271	18 %
Ringsaker	3 974	4 127	4 224	4 070	2 %
Løten	900	1 052	850	836	-7 %
Stange	2 238	2 284	2 386	2 300	3 %
<i>Storkommune</i>	9 873	10 627	10 677	10 477	6 %
Hedmark	22 212	23 015	22 967	22 079	-1 %
Norge	535 058	583 619	617 745	622 464	16 %

Skolesektoren er en sektor som er i stadig endring, både som følge av endringer i sentrale føringer eller lokale forhold som gir strukturelle endringer i skolesektoren. De tre hovedutgiftene i skolesektoren er grunnskoleundervisning, skoleskyss og skolebygg. Utgiftene avhenger i ulik grad av antall elever. Skoleskyss avhenger direkte av antall elever, mens utgiftene til undervisning avhenger av elevgrupper. Utgiftene til skolebygg avhenger av større endringer i elevgrupper eller strukturelle endringer. Dette bekreftes også av rapporten som omhandler skolestrukturen i Hamar. Grensekostnaden for en elev sier noe om hva det vil koste å ta en inn en elev mer på en skole. Østlandsforskning har beregnet grensekostnaden for en ny elev på både barne- og ungdomstrinnet i Hamar kommune til å ligge i området 3 – 4 000,- (Alnes, et al 2016). Dermed vil mindre endringer i elevtall verken gi særlig økte eller reduserte utgifter.

Hamar har de laveste utgiftene til grunnskole per innbygger, fulgt av Løten som er den klart minste kommunen, og Stange. Ringsaker har de høyeste utgiftene, bl.a. som følge av en mindre kostnadseffektiv skolestruktur. Ser vi nærmere på gjennomsnittlig gruppestørrelse, har Ringsaker de minste gruppene både sammenlignet med de andre kommunene og landet uten Oslo, med unntak av på ungdomsskoletrinnet. Løten skiller seg fra de øvrige kommunene, Hedmark og landet (uten Oslo) når det gjelder gjennomsnittlig gruppestørrelse. For de øvrige kommunene, Hedmark og landet (uten Oslo) er gjennomsnittlig gruppestørrelse mindre for 1.--7.trinn for så å øke på ungdomsskoletrinnet. Dette har sammenheng med at barneskolestrukturen ofte er mer desentralisert, mens ungdomsskolestrukturen er mer sentralisert. Slik er det også i Løten, hvor det er fire barneskoler og kun én ungdomsskole. Skolestruktur er dermed ikke årsak til gjennomsnittlig mindre gruppestørrelser på 8.-10.trinn.

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, er for de fire kommunene og Hedmark mindre enn landet (uten Oslo). Hamar og Løten skiller seg ut med lavest andel elever. Ser vi så videre på andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt, finner vi at Hamar ligger høyt, over de øvrige kommunene, Hedmark og landet (uten Oslo). Så, til tross for minst andel elever med spesialundervisning i Hamar, bruker kommunen høgest andel timer spesialundervisning. I Løten er det en liten andel sammenlignet med de øvrige kommunene, Hedmark og landet (uten Oslo). Uten å kunne trekke entydige konklusjoner på dette grunnlaget, kan det virke som det er noe ulik prioritering mellom kommunene.

Kompetansenivået i skolesektoren i kommunene er høyere enn snittet for Hedmark og landet uten Oslo. Det er spesielt høyt i Løten der nesten 98 prosent av lærerne har universitets-/høgskoleutdanning med pedagogisk utdanning.

Tabell 43: Nøkkellindikatorer grunnskolen. Konsern. 2014. Kilde: SSB

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger	10 772	12 528	11 661	12 004	11 892	12 480
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	5,6	6,7	6,4	7	6,9	8,1
Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt	18,4	14	12,8	15,3	15	17,4
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.--4.årstrinn	14,6	11,8	14,4	12,2	12,6	13,3
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.--7.årstrinn	13,8	12,1	14,3	12,9	12,6	13
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.--10.årstrinn	14,6	14,5	11,8	15,9	14,2	14,3
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning	90,2	90,8	97,7	92,2	89,9	87,8
Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning uten pedagogisk utdanning	3,3	5	0	2,7	4,4	5,6
Andel lærere med videregående utdanning eller lavere	6,6	4,2	2,3	5	5,7	6,5

6.2.2 Sosial, helse og barnevern

Barnevern

Det er noen forskjeller på barnevernssektorene i kommunene. Løten har de høyeste barnevernsutgiftene og flest antall barn på barnevernstiltak i forhold til antall barn i alderen 0–17 år. Stange har de laveste utgiftene og samtidig den laveste andelen barn på barnevernstiltak i regionen. Ser vi nærmere på Hamar og Ringsaker, kan det se ut for at Ringsaker driver barnevernet noe mer effektivt enn Hamar, da de har lavere utgifter og en større andel barn på tiltak.

Kompetansemessig scorer Løten høyest relativt sett, mens Hamar ligger på landsgjennomsnittet ekskl. Oslo, og Ringsaker og Stange ligger litt under på andelen stillinger med fagutdanning. De tre største kommunene er langt over barnevernpanelets anbefalinger om at en barnevernstjeneste bør ha minst 5 stillinger tilknyttet tjenesten for å sikre kompetanse og kvalitet (Barnevernpanelets rapport, 2011). Også Løten møter dette kravet med 7 stillinger med fagutdanning.

I intervjuene med kommunene mener Hamar, Stange og Ringsaker at de har gode tjenester. Løten vurderer den til å ligge i grenseland. Tjenestene mener de er gode, men de er sårbare for sykdom.

Tabell 44: Nøkkellindikatorer barnevern. Konsern. 2014. Kilde: SSB

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter per innbygger 0–17 år, barnevernstjenesten, konsern	9 246	8 349	10 123	7 849	9 597	7 978
Barn med melding ift. antall innbyggere 0–17 år	4,3	4,4	4,9	4,1		4,1
Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0–17 år	4,8	5,7	7,7	4,2		4,8
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0–17 år	4,2	3,7	4,9	3,8	4,4	4,1

Sosialtjenester

Økonomisk sosialhjelp, råd/veiledning, sosialt forebyggende arbeid, kommunale sysselsettingstiltak og tilbud til personer med rusproblemer er en del av tjenestene som inngår i sosialtjenester. Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse, det er derfor hensiktsmessig å se hvor stor andel av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Ettersom mottaker av sosialhjelp ofte flytter over kommunegrensene, kan ikke andeler av mottakere direkte beregnes på fylkes- eller landsnivå. KOSTRA-tallene er derfor mangelfulle for å måle på dette nivået.

I Ringsaker har det vært en sterk økning i sosialhjelpsutbetalingene generelt de siste årene, og kommunen har sett det som særlig bekymringsfullt at antallet unge sosialhjelpsmottakere øker, og at de mottar sosialhjelp lenger enn tidligere. Liknende trekk er identifisert i de øvrige kommunene i Hamarregionen (Røhnebæk, Lund og Lauritzen, 2015). Samtlige kommuner ligger over landsgjennomsnittet ekskl. Oslo på netto driftsutgifter til sosialtjenester. Samtidig ligger andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år også over landsgjennomsnittet i alle kommunene. Statistisk sentralbyrå har anslått antallet innbyggere som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, til 46 prosent på landsbasis (ekskl. Oslo). I denne regionen ligger Hamar på landssnittet, Ringsaker ligger noe under, Stange ligger noe over, og i Løten har over halvparten av de som mottar sosialhjelp, dette som sin hovedinntektskilde.

Hamar ligger over landet for øvrig både i ressursbruken og andelen sosialhjelpsmottakere, men de ligger på snittet i andelen mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. De har sannsynligvis god kapasitet da andelen årsverk ligger godt over landsgjennomsnittet og de andre kommunene, til tross for at de har den høyeste andelen sosialhjelpsmottakere. Løten har den laveste bemanningsnormen med 0,8 årsverk per 1000 innbygger.

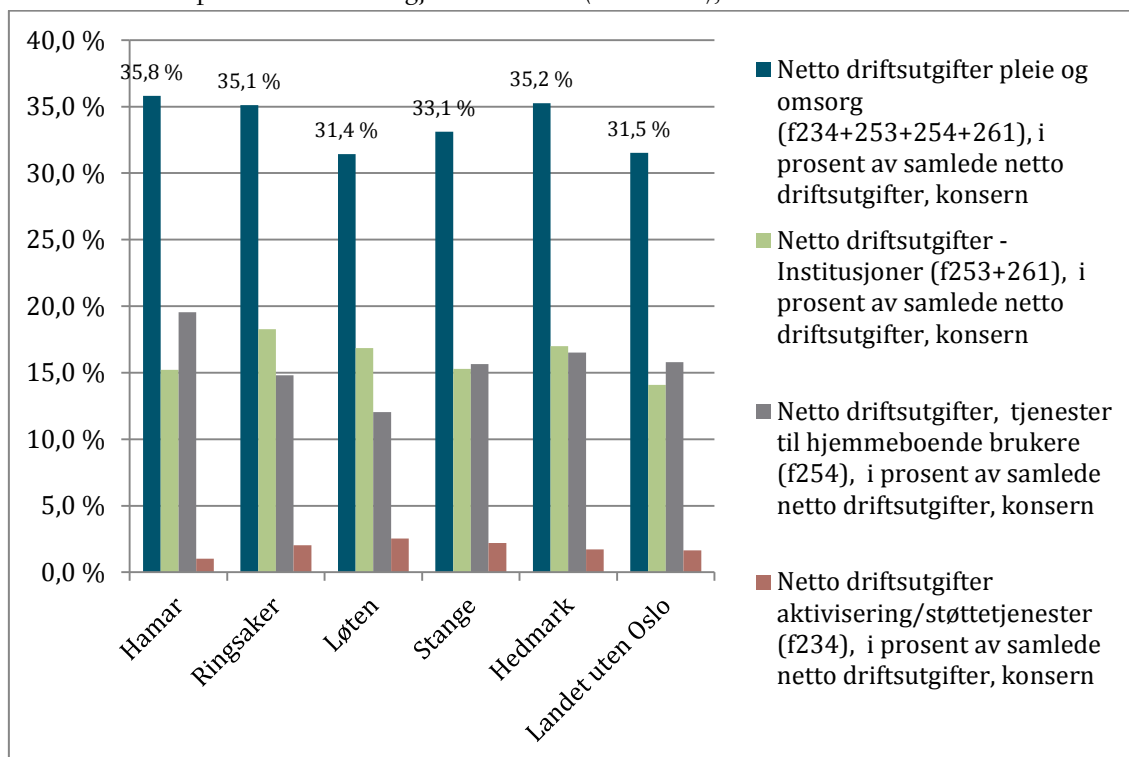
Tabell 45: Nøkkellindikatorer sosialtjenester. Konsern. 2014. Kilde SSB, bearbeidet ØF

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten
--	-------	-----------	-------	--------	---------	-------------

						Oslo
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten i prosent av samlede netto driftsutgifter, konsern	5,4	4,0	4,6	4,7	4,3	3,7
Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20–66 år, av innbyggerne 20–66 år	5,7	4,8	4,7	4,4		3,9
Andelen sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde	45,7	39,4	54,7	49,8		45,5
Årsverk i sosialtjenesten pr 1000 innbygger	1,38	0,93	0,80	0,96	1,09	0,99

Pleie og omsorg

Figuren nedenfor viser hvor stor andel av de samlede netto driftsutgiftene som brukes på pleie- og omsorgstjenester, og hvordan det fordeler seg mellom institusjonstjenester, hjemmebaserte tjenester og aktivisering og støttetjenester. Figuren viser at Hamar og Ringsaker ligger over landsgjennomsnittet men på fylkessnittet i ressursbruken på pleie- og omsorgstjenester. Stange bruker noe mindre, men ligger fortsatt over landsgjennomsnittet, mens Løten ligger lavest og bruker tilsvarende ressurser som landet for øvrig (ekskl. Oslo). Hvordan de fire kommunene fordeler ressursene sine mellom institusjon- og hjemmebaserte tjenester, varierer noe. Ringsaker og Løten bruker relativt sett mest på institusjonstjenester, mens Hamar i større grad benytter hjemmebaserte tjenester. Stange har en omtrent lik ressursfordeling mellom institusjon- og hjemmebaserte tjenester. Løten bruker relativt sett mest på aktivisering/støttetjenester. Også Ringsaker og Stange bruker relativt sett mer på dette enn landsgjennomsnittet (uten Oslo), mens Hamar bruker noe mindre.



Figur 14: Ressursbruk og fordeling. Pleie- og omsorgstjenester. Konsern. 2014. Kilde: SSB

I tabellen nedenfor ser vi nærmere på hvilken utdanning de som arbeider innenfor pleie- og omsorgstjenesten, har. Hjelpepleiere/helsefagarbeidere er den største utdanningsgruppen innen pleie- og omsorgstjenester både i regionen og landet for øvrig. Andelen i Ringsaker er litt høyere enn landsgjennomsnittet, og litt lavere i de tre andre kommunene. Løten har den største andelen med sykepleiere og ligger litt over snittet, mens Hamar har en marginalt større andel enn snittet, og Ringsaker og Stange har litt lavere andel. Pleiemedhjelpere/assistenter utgjør en stor andel av de ansatte innen pleie og omsorg. For disse kommunene ligger andelen omtrent som for landet, med unntak av Løten hvor den er noe lavere.

Tabell 46: Kompetanse. Årsverk fordelt på utdanning. Pleie- og omsorgstjenester. Konsern. 2014. Kilde: SSB

Kompetanse	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Hjelpepleier/helsefagarbeidere	28,0 %	31,2 %	29,4 %	26,2 %	30,7 %	30,0 %
Pleiemedhj./ass., hjemmehj./prakt. bist. eller annen brukerrettet tj.	22,9 %	23,4 %	19,6 %	21,9 %	21,5 %	22,4 %
Sykepleiere	21,9 %	20,8 %	22,6 %	20,3 %	21,4 %	21,1 %
Vernepleier	4,4 %	5,3 %	3,5 %	5,5 %	4,1 %	5,4 %
Omsorgsarbeider	5,5 %	6,3 %	1,2 %	6,3 %	6,7 %	4,9 %
Annet pleiepersonell m/helseutd.	5,6 %	3,8 %	6,0 %	4,1 %	4,3 %	4,0 %
Servicefunksjoner	4,2 %	2,1 %	7,7 %	5,6 %	4,0 %	3,3 %
Miljøterapeut og pedagog	2,7 %	1,3 %	4,1 %	3,5 %	2,1 %	2,4 %
Administrativt personell (øk/adm)	1,2 %	1,9 %	0,0 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %
Uspesifiserte årsverk i pleie og omsorg	0,1 %	0,9 %	0,9 %	3,4 %	1,0 %	1,1 %
Aktivitør	0,9 %	1,2 %	0,7 %	0,2 %	0,9 %	1,0 %
Sosionom	0,7 %	0,2 %	1,4 %	0,9 %	0,4 %	1,0 %
Barne- og ungdomsarbeider	0,5 %	0,3 %	1,9 %	0,2 %	0,6 %	0,8 %
Barnevernspedagog	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %	0,7 %
Ergoterapeut	1,0 %	1,0 %	0,9 %	0,3 %	0,6 %	0,7 %

Tabellen nedenfor viser hvordan tilbudet om hjemmebaserte tjenester fordeler seg på ulike aldersgrupper. Vi ser at i Løten er det en forholdsmessig stor andel av innbyggerne i alderen 0–66 år som mottar hjemmetjenester, både når vi sammenligner med de andre kommunene i regionen, fylket og landet (uten Oslo). Løten er også den kommunen som har flest hjemmetjenestemottakere i aldersgruppene 67 år og eldre, men der er forskjellene ikke riktig så store. Sammenligner vi med landet (uten Oslo), har Hamar gjennomgående litt flere brukere av hjemmebaserte tjenester. Ringsaker ligger litt under, bortsett fra for mottakere i alderen 0–66 år hvor de ligger på snittet. Stange har færre hjemmetjenestemottakere i alderen 67 år og eldre, men noen flere enn landet uten Oslo for de under 67 år.

Tabell 47: Nøkkelindikatorer hjemmetjenester. Konsern. 2014. Kilde: SSB

Kommune	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 0–66 år	26	21	44	26	25	20
Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 67–79 år	71	62	77	58	71	69
Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 80 år og over	34 0	29 3	39 1	31 2	32 4	333

Bruken av hjemmetjenester må ses opp imot bruken av institusjonsplasser. Ser vi på bruken av institusjonstjenester i forhold til mottakere av pleie- og omsorgstjenester, ligger kommunene under lands- og fylkessnittet med unntak av Ringsaker. Til tross for at Løten har en mindre andel institusjonsplasser ift. mottakere av pleie- og omsorgstjenester, er en større andel av innbyggerne på 67 år og eldre institusjonsbeboere.

Hamar har overbelegg på institusjonsplasser og dermed en krevende situasjon kapasitetsmessig. Ringsaker ligger litt over landsgjennomsnittet uten Oslo på institusjonsbelegget, dette til tross for at en relativt stor andel av mottakerne av pleie- og omsorgstjenester har plass i institusjon. Løten ligger litt lavere på belegg enn landet for øvrig. I Stange benyttes rett i underkant av 90 prosent av plassene i institusjoner.

Når det gjelder legedekning på sykehjem, har Hamar samme dekning som landet ellers, dvs. en halv time per uke per sykehjemsbeboer, mens de øvrige kommunene har mindre legetid per beboer. Løten og Stange har lavere driftsutgifter per kommunal plass sammenlignet med landet (uten Oslo).

Tabell 48: Nøkkelindikatorer institusjonsplasser. Konsern. 2014. Kilde: SSB

Kommune	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Plasser i institusjon i prosent av mottakere av pleie- og omsorgstjenester (%)	14,4	21,0	14,9	15,4	17,4	17,2
Andel innbyggere 67 år og over som er beboer på institusjon (%)	4,6	5,7	6,5	4,2	5,3	5,1
Andelen beboer i institusjon av antall plasser	106,7	96,9	97,7	89,2	96,1	95,7

(belegg) ³²						
Legetimer pr. uke pr. beboer i sykehjem	0,50	0,30	0,45	0,44	0,36	0,50
Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr kommunal plass, konsern	1 154 305	1 042 122	904 400	999 686	1 035 159	1 039 336

Kommunehelse

Innen kommunehelsetjenester har Løten de høyeste utgiftene både sett som andel av netto driftsutgifter og per innbygger. Samtidig har de god legedekning i form av legeårverk per innbygger og legenes gjennomsnittlige listelengde. Hamar og Ringsaker har noe mindre utgifter til kommunehelsetjenestene relativt sett i forhold til både utgifter per innbygger og totale utgifter. Ringsaker ligger lavere på utgiftssiden enn Hamar, men det henger sammen med at Ringsaker har en lavere legedekning og dertil lange lister. Hamar har faktisk høyere legedekning og kortere listelengder enn landsgjennomsnittet (uten Oslo), men samtidig lavere utgifter til tjenesten relativt sett. Stange ligger rundt snittet for landet uten Oslo.

Tabell 49: Nøkkelindikatorer kommunehelse. Konsern. 2014. Kilde: SSB

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, kommunehelsetjenesten, konsern	2 211	2 010	2 645	2 350	2 392	2 319
Netto driftsutgifter i prosent av samlede netto driftsutgifter, konsern	4,1	4,2	5,4	4,8	4,5	4,5
Legeårverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsetjenesten	11,3	9,4	12,6	10,1	10,7	10,4
Gjennomsnittlig listelengde	1092	1135	1049	978	1062	1108

Rus/Psykiatri

Innenfor tjenester som retter seg mot personer med rus eller psykiske problemer, er det store forskjeller mellom kommunene både når det gjelder kompetanse og ressursbruk. Hamar og Stange har betydelige kompetanseressurser i form av psykiatriske sykepleiere og personer med videreutdanning innen psykisk helsearbeid som arbeider innen kommunehelsetjenesten og pleie- og omsorgstjenesten. Ringsaker og Løten ligger omtrent på snittet for landet (uten Oslo). Driftsutgiftene til personer med rusproblemer er betydelig høyere i Hamar sammenlignet med de øvrige kommunene og landet. Også Løten ligger over landet (uten Oslo). Ringsaker har svært lave utgifter til personer med rusproblemer. Også Stange ligger under snittet for landet (uten Oslo)

³² KOSTRA-tall for 2015, tall for belegg for 2014 er ikke tilgjengelig

Tabell 50: Nøkkellindikatorer Rus/psykiatri. Konsern. 2014. Kilde: SSB

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Årsverk av psykiatriske sykepleiere (khelse+plo) pr 10 000 innbygger	7,8	5,0	4,2	6,7	6,0	4,5
Antall personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid (khelse + plo) pr 10 000 innbygger	15,2	8,1	9,3	12,7	10,7	8,6
Netto driftsutg. til tilbud til pers. med rusprobl. pr. innb. 20–66 år, konsern	661	33	465	136	282	392

6.2.3 Tekniske tjenester

Utgiftene til tekniske tjenester i kommunene kan være vanskelig å sammenligne siden det er store variasjoner i hvilken grad tjenestene er utbygd, antall abonnenter å fordele utgiftene på og hvor krevende infrastrukturen er.

Alle fire kommunene samarbeider i det interkommunale selskapet HIAS IKS om renovasjon, vann og avløp. Ser vi nærmere på de ulike gebyrene knyttet til VAR, varierer de noe mellom kommunene. Avfallsgebyret er noe lavere i de to største kommunene enn i de to mindre kommunene. Avløpsgebyret for forbruk og fastledd er høyest i Ringsaker og lavest i Hamar. Saksbehandlingstiden for byggesaker er desidert lavest i Stange, noe som tyder på at de har god kapasitet med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 8 dager. Hamar har de høyeste kostnadene til vei både i forhold til antall innbyggere og km vei.

Tabell 51: Nøkkellindikatorer Tekniske tjenester. Konsern. 2014. Kilde: SSB

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Landet uten Oslo
Årsgebyr for avfallstjenesten	1 858	1 857	2 516	2 222		
Gebyrsats ved målt forbruk avløp (kr/m3)	22,4	34,12	24	23,76		
Fastledd ved todelt gebyrordning avløp	318	527	315	370		
Tilknytningsgebyr avløp - lav sats	10 618	23 967	10 700	11 000		
Årsgebyr for septiktømming	1 580	1 089	1 482	255		
Gebyrsats ved målt forbruk vann (kr/m3)	13,6	19,27	21,5	18,4		
Tilknytningsgebyr vann - lav sats	5 049	15 414	5 810	7 000		
Årsgebyr for feiing og tilsyn	381	609	500	608	9 932	177 219
Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist. Kalenderdager	52	35	20	8	32	38

Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 3 ukers frist. Kalenderdager	23	18	15	8	18	20
Brutto driftsutg. til plan/kart/bygg per innbygger. Konsern. Kroner	823	623	498	459	708	780
B1 Saksbeh.gebyr, privat reg.plan, boligformål. jf. PBL-08 § 33-1. Kroner	39 550	30 930	21 990	45 650	34 874	51 630
Antall søknader om tiltak mottatt siste år i kommunen (jf. PBL-08 §§ 20-1 og 20)	509	980	168	481	4 957	97 258
Nto. dr.utg. i kr pr. innb., komm. veier og gater, konsern	784	624	577	649	744	915
Nto. dr.utg. i kr pr. km kommunal vei og gate, konsern	146 200	97 981	75 172	73 807	70 309	108 772

Brann og eksplosjonsvern er definert under spesialisert/små tjenesteområder. Hamar, Stange og Løten samarbeider i Hedmarken brannvesen, mens Ringsaker har egen ordning. I intervjuene med Ringsaker er det informert om at årsaken til at Ringsaker valgte å stå alene, er at industrien i Brumunddal ønsket en slik løsning. Kommunen og industrien har i samarbeid utviklet en løsning som både ivaretar brannvernet til samfunnet generelt, og industribrannvernet spesielt.

6.3 Resultat fra spørreundersøkelsen og innbyggerundersøkelsen – dagens status

Gjennom spørreundersøkelsen er folkevalgte, ledere i kommunene og tillitsvalgte/verneombud bedt om å ta stilling til noen påstander om dagens situasjon i kommunene knyttet til tjenesteyting. Det var til sammen fem spørsmål som omhandlet dagens tilbud og situasjon, samt to påstander om i hvilken grad kommunen er rustet til å møte framtidige utfordringer og krav, og hvor godt kommunen er rustet til å håndtere nye oppgaver.

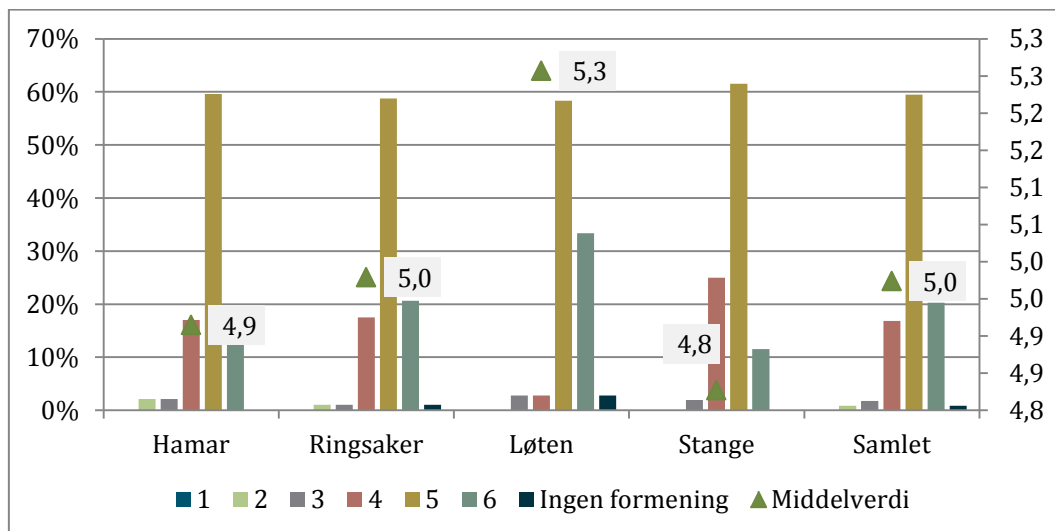
Det var også to åpne spørsmål der respondentene med egne ord skulle svare på hvilket tjenesteområde vedkommende mener er mest krevende for kommunen, og hva som er de største utfordringene.

Respondentene svarte på en skala fra 1 til 6, hvor 1 var helt uenig og 6 var helt enig i påstandene. I tillegg hadde respondentene valgalternativet «ingen formening». I drøftinger av resultatene har vi definert enig som svaralternativ 4, 5 eller 6. I tillegg har vi sett på resultatene fra innbyggerundersøkelsen hvor innbyggerne skulle vurdere dagens tjenestetilbud i kommunen.

6.4 Kvaliteten på tjenestetilbudet

Respondentene ble bedt om å vurdere følgende påstand; Kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra. De fire kommunene mener at tjenestene de yter, holder god kvalitet. Hele 97 prosent av respondentene sier seg enig i denne påstanden. Det er liten variasjon mellom kommunene.

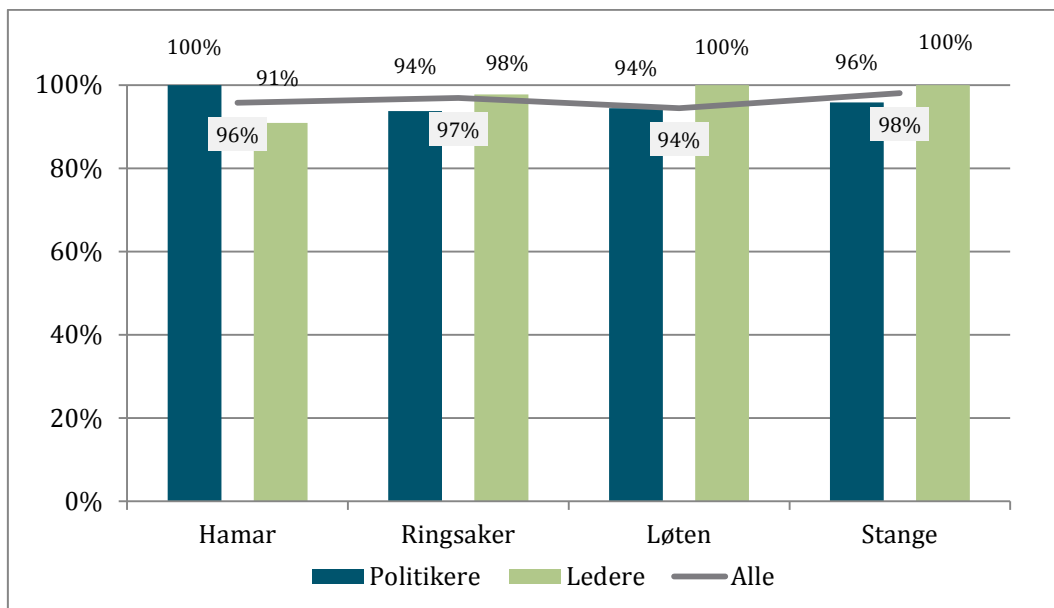
I Stange er 98 prosent av respondentene enige i denne påstanden. Tilsvarende for Ringsaker og Hamar er hhv. 97 og 96 prosent. I Løten er det 94 prosent som sier seg enig i påstanden. Med unntak av Hamar er det slik at ledere i større grad enn politikerne er enig i påstanden om at kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra.



Figur 15 Kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra. Svarfordeling og middelerdi. Kilde: Spørreundersøkelse.

Av Figur 15 framgår svarfordeling per kommune samt middelerdi. Høgest middelerdi er det i Løten og lavest i Stange. Tilsvarende resultat framkommer også gjennom innbyggerundersøkelsen. Innbyggerne ble bedt om å vurdere påstanden «Kvaliteten på det totale tjenestetilbudet er svært bra». Høgest middelerdi er det i Løten (4,6) og lavest i Stange (4,1). Middelerdien i Ringsaker og Hamar er hhv 4,4 og 4,3.

I intervjuene med rådmenn og ordførere trekker de tre største kommunene fram at de har gode fagmiljøer, samtidig som det også er utfordringer innenfor enkelte områder. I intervjuene trekkes det fram at de på flere områder leverer gode tjenester også målt mot øvrige kommuner i landet. Løten på sin side peker på at de har utfordringer knyttet til tjenesteyting på små og spesialiserte tjenesteområder, som ofte kan være sårbare.



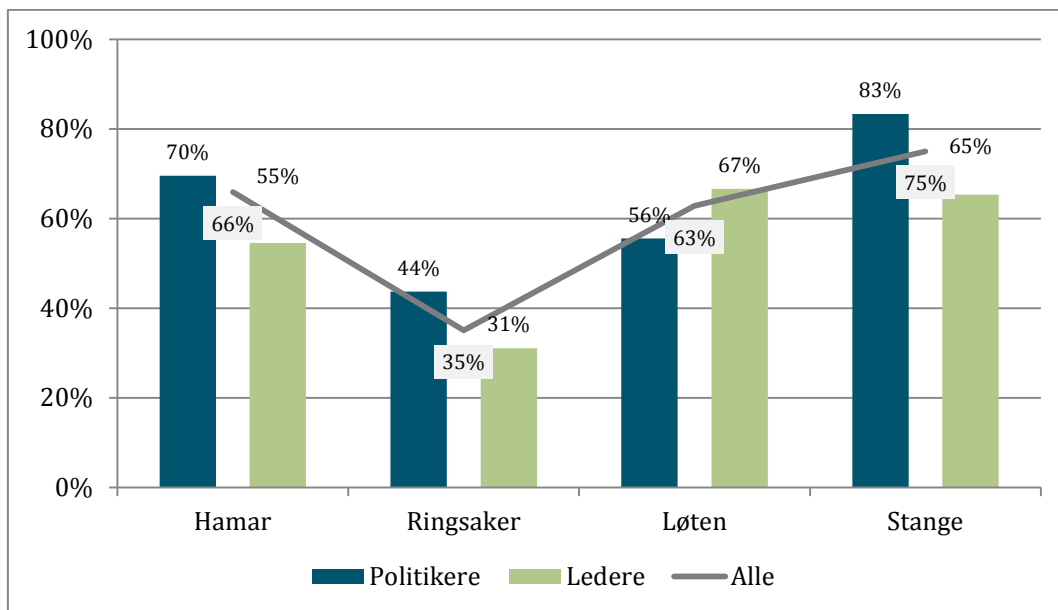
Figur 16 Kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra – andel enige. Politikere, ledere, alle. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelse.

6.4.1 Det økonomiske handlingsrommet

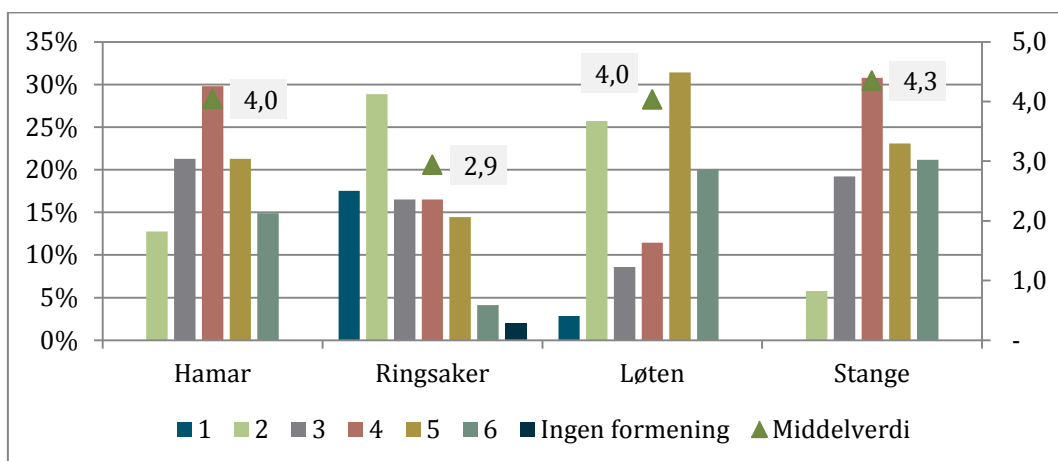
Påstanden «Det økonomiske handlingsrommet er lite» gir store forskjeller i svar mellom kommunene. Ringsaker skiller seg ut og er kommunen hvor færrest er enig i denne påstanden, kun 35 prosent. Sagt med andre ord mener 65 prosent at det økonomiske handlingsrommet til kommunen *ikke* er lite. Det som er mer overraskende, er at Løten kommune, som den minste kommunen er den som følger som nummer «2» etter Ringsaker. I Løten er det 63 prosent som er enig i påstanden om at handlingsrommet er lite, mens tilsvarende for Hamar og Stange er hhv 66 og 75 prosent. Med unntak av Løten er det gjennomgående slik at politikerne opplever at det økonomiske handlingsrommet er mindre sammenlignet med administrative ledere i kommunene.

Av Figur 18 framgår svarfordeling per kommune samt middelerverdi. Høgest middelerverdi er det i Stange og lavest i Ringsaker. Dvs. at Ringsaker ikke er enig i påstanden om at det økonomiske handlingsrommet er lite. De øvrige kommunene er enig i påstanden.

I innbyggerundersøkelsen var spørsmålsstillingen «Det økonomiske handlingsrommet er godt». Med grunnlag i middelerverdien kan man si at innbyggerne i Ringsaker er enige i denne påstanden (middelerverdi = 4,4), mens innbyggerne i de øvrige kommunene er uenige (middelerverdi <4). Både politisk og administrativ ledelse i de fire kommunene gir uttrykk for å ha kontroll på økonomien og at det er et visst handlingsrom.



Figur 17 Det økonomiske handlingsrommet er lite – andel enige. Politikere, ledere, alle. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelse



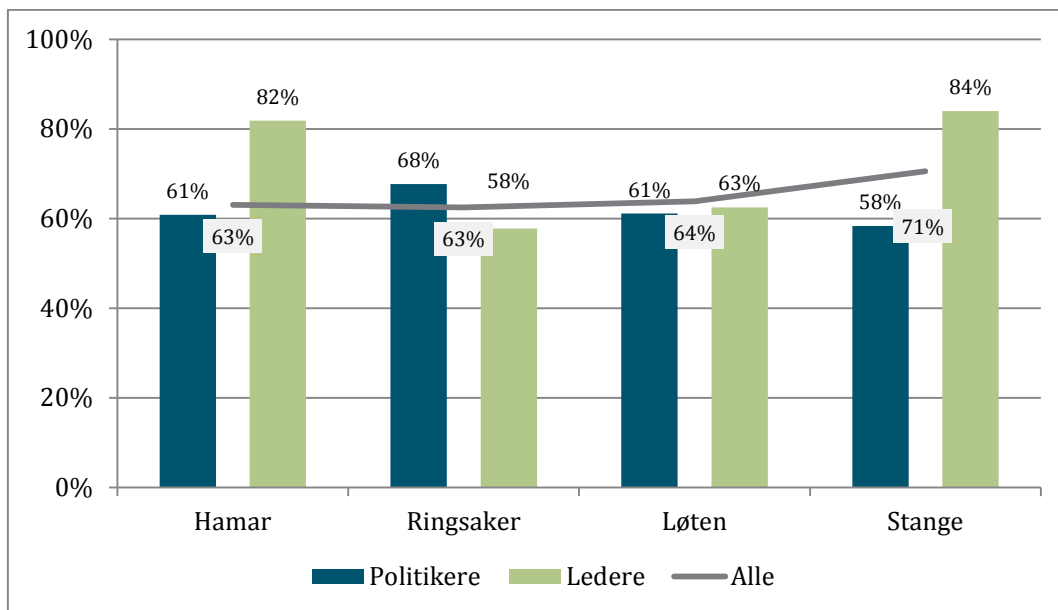
Figur 18 Det økonomiske handlingsrommet er lite. Svarfordeling og middelerverdi. Kilde: Spørreundersøkelse

6.4.2 Tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse

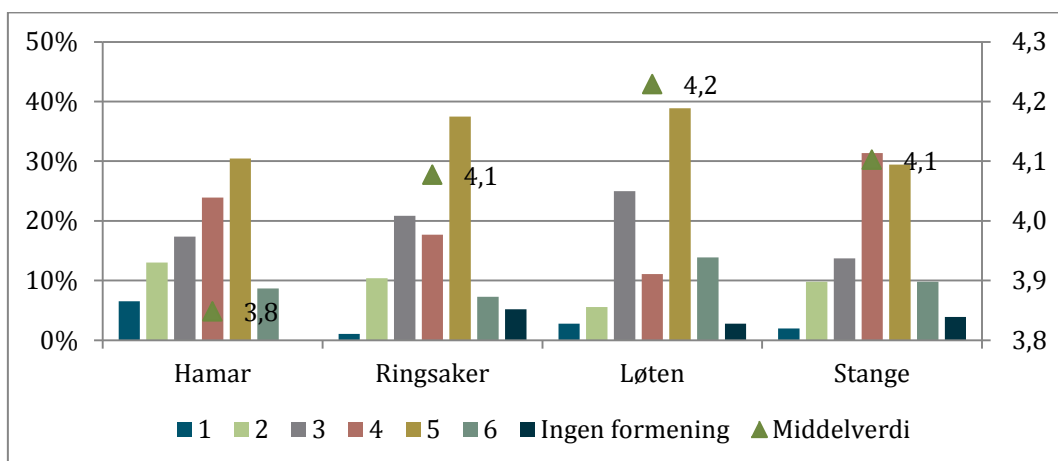
For å kartlegge tilgangen på kompetanse ble respondentene bedt om å ta stilling til følgende to påstander: «Det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft» og «Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring». Resultatene er presentert i de påfølgende figurene.

Summert over alle kommunene er 65 prosent av respondentene enige i påstanden at det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Hamar og Stange skiller seg ut ved at det er relativt ulik vurdering av situasjonen når en skiller mellom politisk og administrativ ledelse i kommunen. Administrasjonen mener i mindre grad at dette er en utfordring sammenlignet med politisk ledelse. Ringsaker skiller seg ut ved at politikerne i noe større grad enn administrasjonen mener det ikke er utfordringer knyttet til å rekruttere kompetent arbeidskraft.

Det er interessant å se dette i forhold til middelerverdien, jf. Figur 20. Denne indikerer at Hamar er svakt uenig i påstanden (middelerverdi = 3,8), mens de øvrige er svakt enige (middelerverdi > 4).



Figur 19 Det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft – andel enige. Politikere, ledere, alle. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelse



Figur 20 Det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft. Svarfordeling og middelverdi. Kilde: Spørreundersøkelse

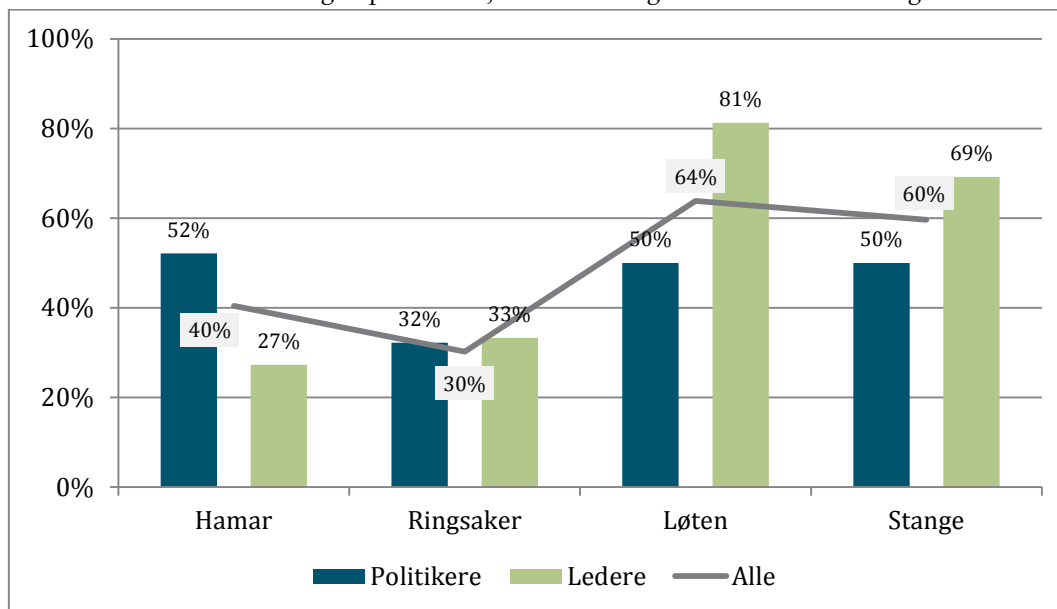
Summert for alle kommunene er 44 prosent av respondentene enige i påstanden at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. På kommunenivå er det relativt stor forskjell mellom kommunene. Høgest andel er det i Løten (64 prosent), fulgt av Stange (60 prosent), Hamar (40 prosent) og Ringsaker (30 prosent). Vi legger merke til at den minste kommunen målt i innbyggertall er mest enig, og at den største er minst enig i påstanden.

Her skiller Ringsaker seg ut ved at politisk og administrativ ledelse vurderer situasjonen likt. I tillegg er respondentene i Ringsaker klart uenige i påstanden (middelverdi=2,8). Små og sårbare fagmiljøer er ikke en utfordring for Ringsaker kommune.

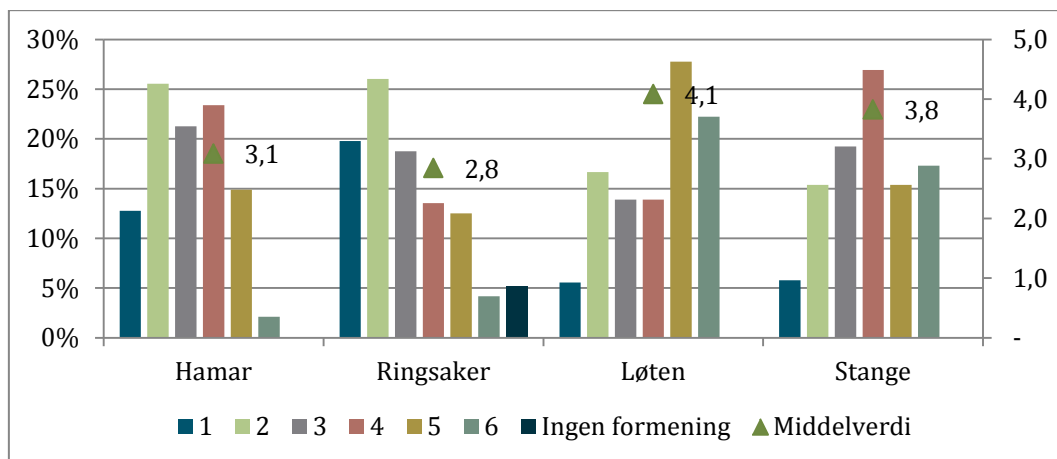
Hamar skiller seg også ut ved at politisk ledelse i større grad mener at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring sammenlignet med administrasjonen.

For både Løten og Stange er situasjonen at administrativ ledelse i større grad enn politisk ledelse sier seg enig i påstanden om at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. I Løten kommune er det relativt stor forskjell i vurderingene.

Ser vi nærmere på svarfordelingen og middelveiden, jf. Figur 22, finner vi at middelveiden for Løten indikerer at de er enige i påstanden, mens de øvrige kommunene er uenige.



Figur 21 Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring – andel enige. Politikere, ledere, alle. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelse



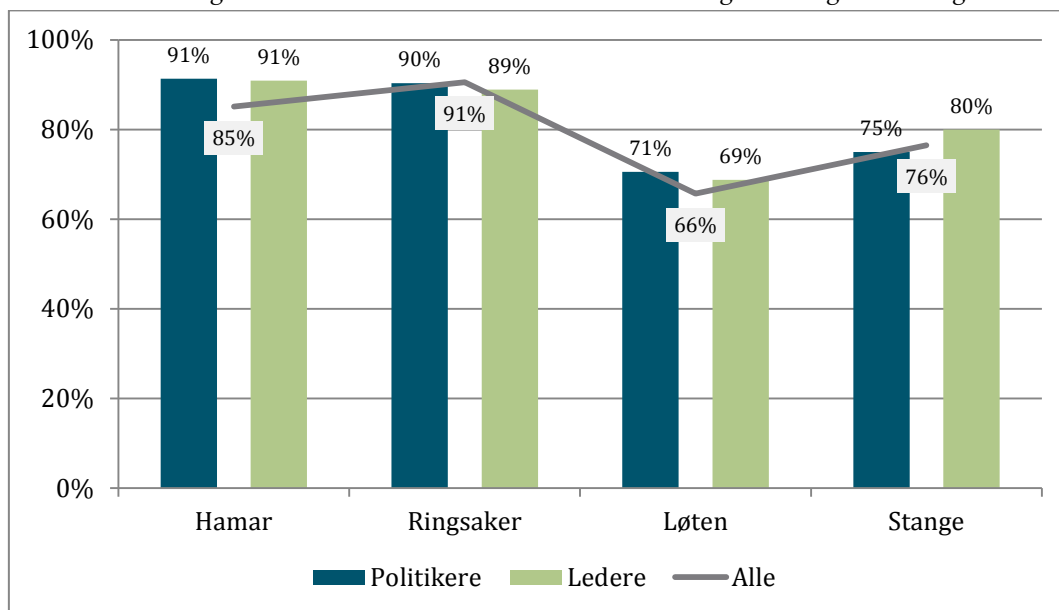
Figur 22 Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. Svarfordeling og middelveidi. Kilde: Spørreundersøkelse

6.4.3 Nye oppgaver og utfordringer

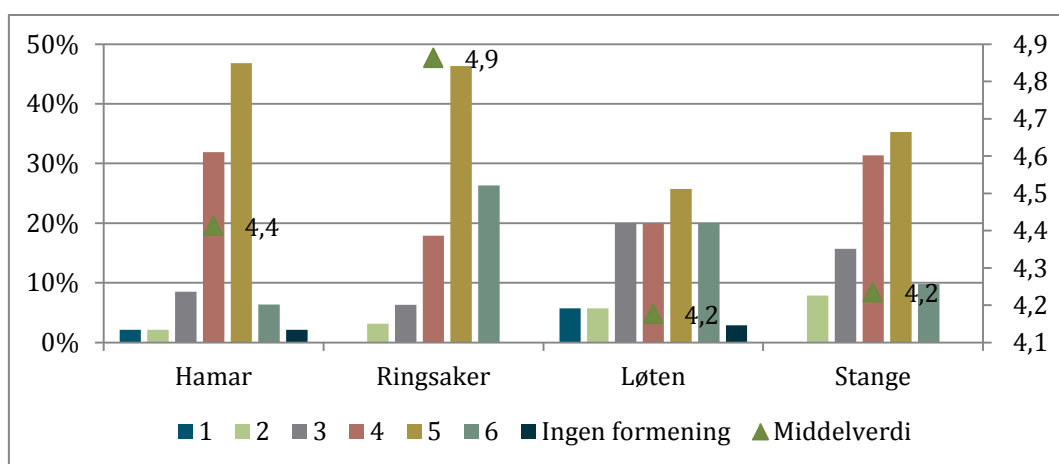
Andel enig i påstanden «Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav» følger størrelsen på kommunen. Ringsaker har høyest andel respondenter som er enige i denne påstanden (91 prosent), fulgt av Hamar (85 prosent), Stange (76 prosent) og Løten (66 prosent). Ikke overraskende er det Løten, som den minste kommunen, som har den laveste andelen som sier seg enig i at kommunen er godt rusta for å møte framtidige utfordringer og krav. Dette

må også ses i sammenheng med at Løten også var den kommunen som følte seg mest sårbar når det gjaldt små fagmiljøer, jf. kapittel 6.4.2.

Ser vi på middelerverdier, er det Ringsaker som skiller seg ut med høyest skår (4,9). Innbyggerundersøkelsen gir samme resultat, hvor Ringsaker får høyest skår i forhold til hvor enige innbyggerne er i at kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav (4,4). Det er interessant at innbyggerne i de fire kommunene i noe mindre grad enn ledelsen i kommunen mener de er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og krav. Videre er det interessant at innbyggerne i Løten (3,9) ikke skiller seg fra innbyggerne i Hamar (3,8) og Stange (3,7) når de skal vurdere i hvilken grad kommunen er rustet til å møte framtidige krav og utfordringer.



Figur 23 Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav – andel enige. Politikere, ledere, alle. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelse



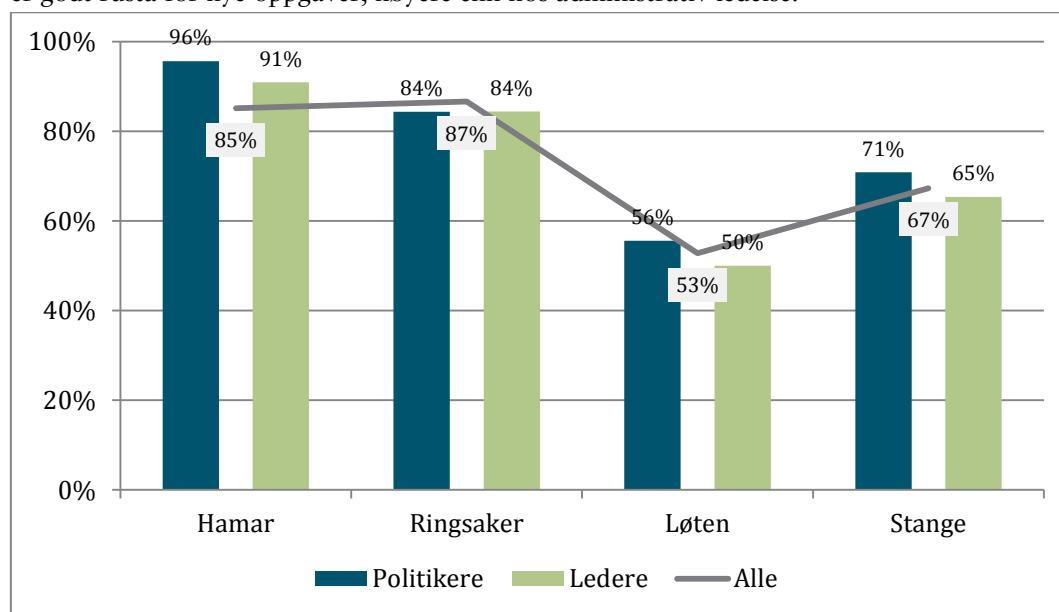
Figur 24 Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav. Svarfordeling og middelerverdi. Kilde: Spørreundersøkelse

Respondentene ble også bedt om å vurdere påstanden: «Regjeringen ønsker å overføre flere statlige og regionale oppgaver til kommunene. Vår kommune er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer». Her skal respondentene vurdere med tanke på nye oppgaver. Dette

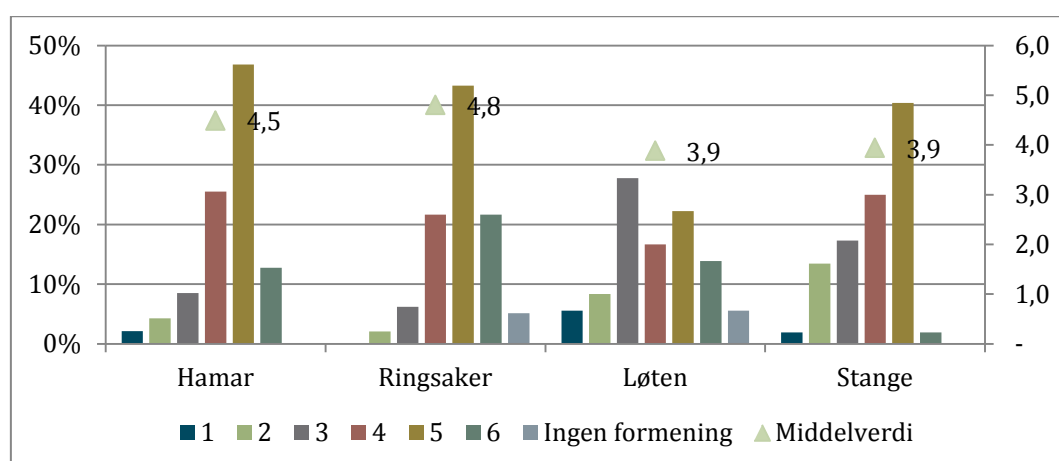
kan være oppgaver som i dag håndteres av et annet forvaltningsnivå. 77 prosent av respondentene er enige i at kommunen er godt rustet til nye oppgaver og framtidige utfordringer. Dette er noe lavere sammenlignet med de respondentene som mente kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav, hvor andelen enig var 82 prosent. Sammenlignes tilsvarende for den enkelte kommune finner vi at andelen er lik for Hamar for de to påstandene, mens for de øvrige kommunene er andelen som er enig i at kommunen er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer, lavere.

Ikke overraskende er det Løten, som den minste kommunen, som har den laveste andelen som sier seg enig i at kommunen er godt rusta for nye oppgaver.

Med unntak av Ringsaker (hvor andelen er lik) er andelen politikere som er enige i at kommunen er godt rusta for nye oppgaver, høyere enn hos administrativ ledelse.



Figur 25 Regjeringen ønsker å overføre flere statlige og regionale oppgaver til kommunene. Vår kommune er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer – andel enige. Politikere, ledere, alle. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelse



Figur 26 Regjeringen ønsker å overføre flere statlige og regionale oppgaver til kommunene. Vår kommune er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. Svarfordeling og middelerverdi. Kilde: Spørreundersøkelse

6.4.4 Åpne spørsmål

I spørreundersøkelsen ble det stilt følgende åpne spørsmål:

- Hvilke tjenesteområder er mest krevende for kommunen?
- Og hva er de største utfordringene?

En stor andel av respondentene har benyttet muligheten til å besvare de to åpne spørsmålene knyttet til tjenesteyting, jf. Tabell 52.

Tabell 52 Respondenter åpne spørsmål vedr kommunens rolle som tjenesteyter.

	Krevende tjenesteområder	De største utfordringene	N
Hamar	77 %	74 %	47
Ringsaker	61 %	67 %	98
Løten	66 %	66 %	38
Stange	61 %	63 %	54

På det første spørsmålet svarte nær samtlige respondenter at de anså tjenesteområdene innenfor sosial, helse og barnevern som de mest krevende for kommunen. Ytterligere spesifisering ble gitt av mange. Oppvekst og utdanning ble også av enkelte trukket fram som et krevende tjenesteområde framover. Relativt sett ble dette trukket fram i større grad i Stange sammenlignet med de øvrige kommunene.

Det er nok utfordringer på mange fagfelt, særlig der det er høyt krav til spesialkompetanse. Kommunens helse- og omsorgstjenester er for eksempel organisert slik at vi kan forholdsvis lett ta vare på de som har "generelle behov", mens det blir problematisk med en gang det er en bruker som egentlig trenger tjenester fra mange ulike fagfolk med til dels spesialistkompetanse.

Respondent Ringsaker

På spørsmålet om du ser noen utfordringer for kommunen fremover, trekkes områdene innenfor sosial, helse og barnevern og oppvekst og utdanning fram ofte koblet mot kommunens økonomi og handlingsrom. Eldrebølgen nevnes av flere. Det samme gjelder en positiv befolkningsutvikling. I tillegg trekkes rekrutteringsutfordringer innenfor flere sektorer fram.

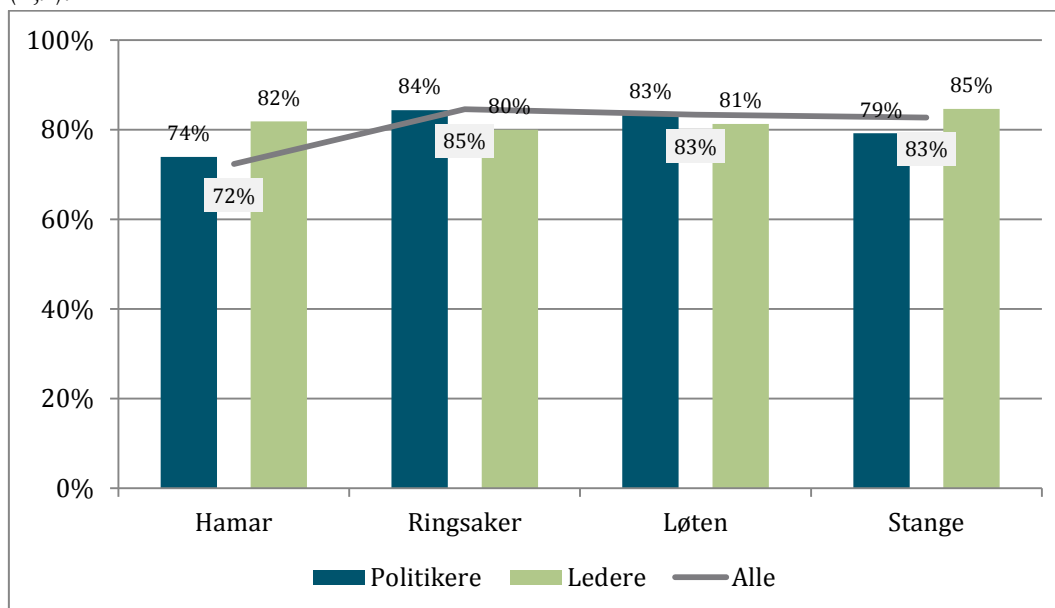
Utfordrende å stå alene med små fagmiljøer. Lite konkurransedyktig mot større nabokommuner når det gjelder rekruttering av personell. Fagmiljøene blir for små og er i noen tilfeller kun 1 person, dette blir veldig sårbart. Alle kjenner alle og det kan gi lite distanse i saksbehandling. Utfordringer innen velferd med eldrebølge osv - best rustet hvis vi står sammen. Utfordrende skolestruktur med fire grunnskoler innenfor et begrenset geografisk område. Trenger slagkraft for å konkurrere med andre regioner.

Respondent Løten

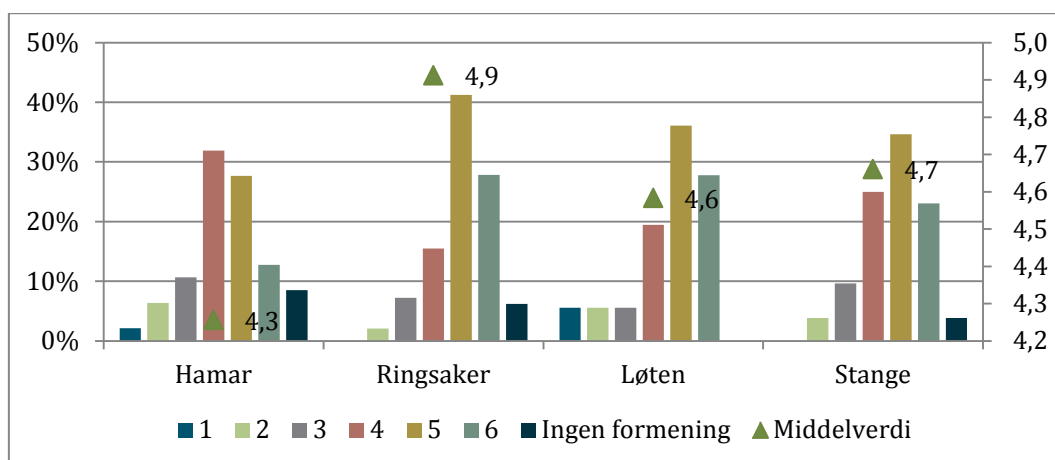
6.4.5 Tilstrekkelig distanse

I sum mener hele 81 prosent at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere, noe som sikrer likebehandling i tjenesteytingen. Det er liten forskjell mellom Løten, Stange og Ringsaker (83–85 prosent). I Hamar er det i sum 72 prosent om mener det er tilstrekkelig distan-

se. I Ringsaker og Løten er en større andel av politikerne enig i at det er tilstrekkelig distanse sammenlignet med administrasjonen. I Hamar og Stange er det motsatt. Sammenlignes middelerverdi, finner vi at Hamar har lavest middelerverdi (4,3) og Ringsaker høgest (4,9).



Figur 27 Det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere, noe som sikrer likebehandling i tjenesteytingen – andel enige. Politikere, ledere, alle. Prosent. Kilde: Spørreundersøkelse



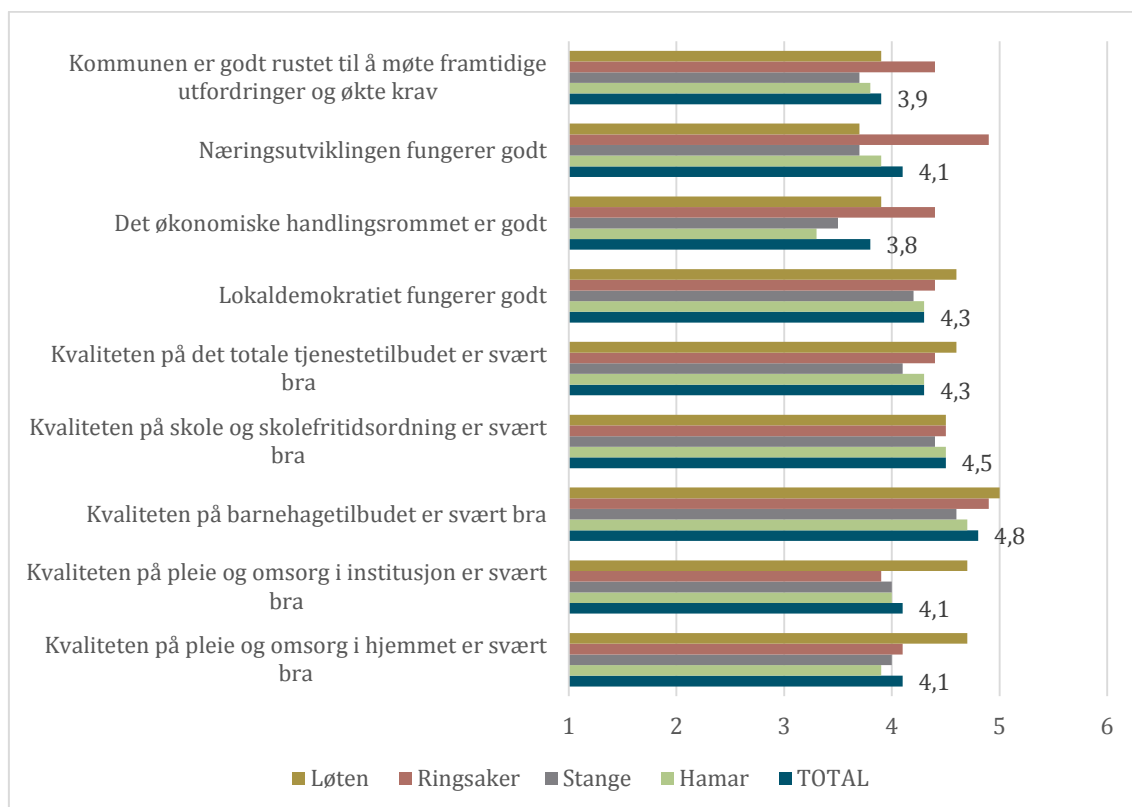
Figur 28 Det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere, noe som sikrer likebehandling i tjenesteytingen. Svarfordeling og middelerverdi. Kilde: Spørreundersøkelse

6.5 Resultater fra innbyggerundersøkelsen

Innbyggerne i kommunene ble spurt om hvordan de vil vurdere dagens tjenestetilbud. Respondentene ble bedt om å angi i hvilken grad de er enig eller uenig i ulike påstander knyttet til tjenestetilbudet. 1 = helt uenig og 6 = helt enig.

Samlet sett oppgir et flertall av innbyggerne i de fire kommunene at de er enige i påstandene om dagens tjenestetilbud. Påstanden «Kvaliteten på barnehagetilbudet er svært godt» får høyest score (4,8), mens «Det økonomiske handlingsrommet er godt» får lavest score (3,8).

Generelt oppgir innbyggerne i Løten høyest score når det gjelder påstandene som omhandler kvaliteten på tjenestetilbudet. Innbyggerne i Løten oppgir også høyest score når det gjelder tilfredsheten med lokaldemokratiet i kommunen. Påstandene «Det økonomiske handlingsrommet er godt», «Næringsutviklingen fungerer godt» og «Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav», blir rangert høyest av innbyggerne i Ringsaker.



Figur 29 Hvordan vil du vurdere tjenestetilbudet i din kommune i dag? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander (1=helt uenig, 6=helt enig, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

6.6 Potensialet og utfordringer framover

I dette kapittelet vil vi drøfte potensialet og utfordringer for kommunene ved en videreføring av dagens kommunestruktur sammenlignet med en felles storkommune. En drøfting av en framtidig situasjon vil måtte ta utgangspunkt i estimerte endringer i folketallet og alderssammensetningen, for dernest å sette dette opp imot ekspertutvalgets kriterier for god tjenesteyting og myndighetsutøvelse.

6.6.1 Demografisk utvikling

Den kommunale velferdsproduksjonen henger tett sammen med den demografiske og sosioøkonomiske utviklingen i kommunene. Behovet for helse- og omsorgstjenester henger nært sammen med antallet eldre som bor i kommunen. I grunnskolen er det et 1:1 forhold mellom antall barn 6–15 år og elever i grunnskolen. Utviklingen i alderssammensetningen og sosioøkonomiske trekk vil påvirke kommunenes tjenester framover. Vi vil her ha et 15-års perspektiv på den demografiske utviklingen.

Innledningsvis tar vi et blick på situasjonen per 1.1.2015. Tabellen under viser aldersfordelingen i kommunene i Hamarregionen, i Hedmark og nasjonalt. Kommunene i Hamarregionen og Hedmark fylke har alle en noe eldre befolkning enn landsgjennomsnittet. Andelen i både førskole- og grunnskolealder er litt lavere enn for landet totalt, med unntak av grunnskolealder i Ringsaker som er som for landet.

Tabell 53 Befolkningen aldersfordelt. Hamarregionen, Hedmark og Norge. 1.1.2015.

	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hedmark	Norge
0 år	0,8 %	0,9 %	0,9 %	1,0 %	0,9 %	1,1 %
1–5 år	5,1 %	5,5 %	5,5 %	5,8 %	5,1 %	6,1 %
6–12 år	7,6 %	8,2 %	7,8 %	7,8 %	7,7 %	8,4 %
13–15 år	3,3 %	3,9 %	3,3 %	3,7 %	3,6 %	3,7 %
16–19 år	5,0 %	5,3 %	5,1 %	5,5 %	5,1 %	5,1 %
20–44 år	30,7 %	30,2 %	30,2 %	30,0 %	29,2 %	34,1 %
45–66 år	29,5 %	29,8 %	30,7 %	29,9 %	30,5 %	27,6 %
67–79 år	11,9 %	11,3 %	11,9 %	11,3 %	12,2 %	9,7 %
80 år +	6,1 %	4,8 %	4,7 %	5,1 %	5,7 %	4,3 %
Sum	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Hamar

Hamars folketall i aldersgruppen 0–5 år kommer til å øke betydelig de neste 5 årene, og vil øke like mye fram til 2030. Det vil også være en vekst i antall barn i grunnskolealder. Her vil veksten være like sterk fram mot 2030 som de første 5 årene. Kommunene vil derfor måtte prioritere å legge til rette for flere barnehage- og skoleplasser fram til 2030.

Veksten i antall eldre i alder 67–79 år vil øke kraftig fra 2015 til 2020, for så å avta de påfølgende 10 årene. Den mer pleietrengende delen av befolkningen, de på 80 år og eldre, har en litt annenledes utvikling, her vil antallet eldre falle fram mot 2020, for så å vokse med nesten 50 prosent de 10 neste årene. Det vil dermed bli en kraftig økning i behovet for pleie- og omsorgstjenester i årene fram til 2030. Vi ser også at andelen i yrkesaktiv alder (20–66 år) sett i forhold til pensjonister (67 år +) er fallende i hele perioden.

Tabell 54: Folketall og befolkningsframskriving (MMMM). Hamar kommune. 2010–2030. Kilde SSB

	2015	2020	2030	Endr. 2015–	Endr. 2020–
--	------	------	------	----------------	----------------

				2020	2030
0–5 år	1 778	1 929	2 030	8,5 %	5,2 %
6–15 år	3 271	3 430	3 789	4,9 %	10,5 %
16–19 år	1 482	1 392	1 497	-6,1 %	7,5 %
20–66 år	17 945	18 282	19 097	1,9 %	4,5 %
67–79 år	3 537	4 217	4 541	19,2 %	7,7 %
80 år eller eldre	1 834	1 630	2 371	-11,1 %	45,5 %
20–66 år/67 år +	3,3	3,1	2,8		

Hamar har tilstrekkelig størrelse til å kunne ivareta innbyggers tjenestebehov framover uavhengig av de tre øvrige kommunene. Utbygging av tjenestetilbudet som følger med befolkningsvekst og endret alderssammensetning, kan bli utfordrende. Som selvstendig kommune mener vi Hamar vil klare seg godt. Områder der det er fordelaktig å samarbeide med naboer, kan utvikles videre. Ringsaker har bl.a. valgt å stå utenfor en del samarbeid. Gjennom intervjuer kan det virke som om det er et potensial i å strukturere og organisere dette samarbeidet bedre.

Ringsaker

Ringsaker har mye av de samme utviklingstrekkene som Hamar. Ringsaker har i perioden 2015–2020 et fall i barnetallet i grunnskolealder, uten at det sannsynligvis vil slå ut på tjenestetilbudet i særlig grad. Ringsaker vil i perioden 2020–2030 ha en litt kraftigere vekst i antall barn i førskolealder og en litt lavere vekst i antall barn i grunnskolen, sammenlignet med Hamar. Her vil det dermed være behov for flere skoleplasser, men presset på barnehageområdet vil være enda sterkere. Også Ringsaker vil oppleve en vekst på nesten 50 prosent i antall eldre over 80 år. Konsekvensen er økt behov innen pleie og omsorg. Vi ser også her at andelen i yrkesaktiv alder (20–66 år) sett i forhold til pensjonister (67 år +) er fallende i hele perioden.

Tabell 55: Folketall og befolkningsframskriving (MMMM). Ringsaker kommune. 2010-2030. Kilde SSB

	2015	2020	2030	Endr 2015– 2020	Endr 2020– 2030
0–5 år	2 138	2 262	2 450	5,8 %	8,3 %
6–15 år	4 070	3 994	4 251	-1,9 %	6,4 %
16–19 år	1 797	1 654	1 642	-8,0 %	-0,7 %
20–66 år	20 159	20 803	21 518	3,2 %	3,4 %
67–79 år	3 810	4 432	4 996	16,3 %	12,7 %
80 år eller eldre	1 561	1 675	2 507	7,3 %	49,7 %
20–66 år/67 år +	3,8	3,4	2,9		

Ringsaker har som Hamar tilstrekkelig størrelse til å kunne ivareta innbyggers tjenestebehov framover uavhengig av de tre øvrige kommunene. Som selvstendig kommune mener vi Ringsaker vil klare seg godt. Enkelte tettsteder i kommunen ligger tett på kommunegrensen til Hamar, noe som tilsier at det kan være andre forhold som taler for en sammenslåing eller økt samarbeid, vi tenker her på å sikre en helhetlig og god samfunnsutvikling i nærområdet til Hamar. En større økning i andelen eldre og en raskere fallende andel i yrkesaktiv alder i forhold til pensjonister sammenlignet med Hamar, kan medføre at utbygging av tjenestetilbudet kan bli noe mer

utfordrende. Områder der det er fordelaktig å samarbeide med naboer, kan utvikles videre. Ringsaker har bl.a. valgt å stå utenfor en del samarbeid. Gjennom intervjuer kan det virke som om det er et potensial i å strukturere og organisere dette samarbeidet bedre.

Løten

Løten forventes å ha noe vekst i barnetallet i førskolealder i årene 2015–2020, men denne veksten vil flate ut de påfølgende 10 årene. Barn i grunnskolealder vil komme til å kreve mer av kommunens ressurser, da det vil være en sterkere vekst her enn barn i alderen 0–5 år. Løten er den av de fire kommunene som kan vente seg den sterkeste veksten i aldersgruppen 80 år og eldre. I perioden 2020–2030 vil antallet øke med 65 prosent. Som for Hamar og Ringsaker vil dette gi konsekvenser for økt behov innen pleie og omsorg. Vi ser også her at andelen i yrkesaktiv alder (20–66 år) sett i forhold til pensjonister (67 år +) er fallende i hele perioden.

Tabell 56: Folketall og befolkningsframskriving (MMMM). Løten kommune. 2010–2030. Kilde SSB

	2015	2020	2030	Endr 2015– 2020	Endr 2020– 2030
0–5 år	483	506	518	4,8 %	2,4 %
6–15 år	836	894	969	6,9 %	8,4 %
16–19 år	383	351	385	-8,4 %	9,7 %
20–66 år	4 597	4 777	4 968	3,9 %	4,0 %
67–79 år	900	1 071	1 214	19,0 %	13,4 %
80 år eller eldre	353	356	587	0,8 %	64,9 %
20–66 år/67 år +	3,7	3,3	2,8		

Kommunens hovedutfordring synes å være utvidelse av PLO-tjenestene, og det er særlig fra 2020 veksten kommer for alvor. Kommunen må gjennom en betydelig omstilling for å kunne løse det økte tjenestebehovet. De økonomiske rammebetingelsene vil være premissgivende for både grad av omstilling og nedprioriteringer av tjenestetilbud som ytes i dag. Dette vil trolig svekke valgfriheten på noen tjenesteområder, samtidig som det for andre områder kan øke.

Svekket rekrutteringsgrunnlag blant egne innbyggere kan skape utfordringer, men ettersom kommunen er del av et velfungerende bo- og arbeidsmarked i Hamarregionen sammen med Elverum, vil dette neppe medføre særlige utfordringer. For Løten kan økt tjenestenivå innenfor PLO også medføre økt tilflytting med bakgrunn i at mange ønsker å bo nær arbeidsplassen sin. Det vil derfor være viktig for Løten å videreutvikle seg som en attraktiv bokommune, særlig sammenlignet med kommunene i Hamarregionen og øvrige Innlands- kommuner.

Kommunen vil på de fleste områder være stor nok til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, men kan også ha utfordringer pga. høy turnover og hard konkurranse om spesielle kompetansegrupper. Med større enheter vil kommunen også kunne ivareta rettssikkerheten til innbyggerne på en god måte. Manglende distanse kan forekomme, men ikke så ofte som i enda mindre kommuner. Dette er løsbart med settekommune, dvs. at kommunen delegerer saksbehandling (og ev. beslutningsmyndighet) til en annen kommune. Kommunen er ikke stor nok til å oppnå effektiv tjenesteproduksjon på alle områder, men ivaretagelse av lokalkunnskap og lokalt skjønn er styrker for Løten.

Stange

Stange vil oppleve en gradvis vekst i barn i grunnskolealder, noe som gjør det enklere å tilpasse tilbudet i skolen enn i barnehagesektoren, hvor antall barn i førskolealder først vil falle i årene 2015–2020, for så å vokse igjen de neste 10 årene. Også Stange vil oppleve et kraftig press i pleie- og omsorgssektoren da antall eldre i aldersgruppen 80 år og eldre vil vokse med mer enn 50 prosent. Vi ser også her at andelen i yrkesaktiv alder (20–66 år) sett i forhold til pensjonister (67 år +) er fallende i hele perioden.

Tabell 57: Folketall og befolkningsframskriving (MMMM). Stange kommune. 2010–2030. Kilde SSB

	2015	2020	2030	Endr 2015– 2020	Endr 2020– 2030
0–5 år	1 359	1 297	1 393	-4,6 %	7,4 %
6–15 år	2 300	2 388	2 526	3,8 %	5,8 %
16–19 år	1 106	989	1 064	-10,6 %	7,6 %
20–66 år	11 982	12 319	12 703	2,8 %	3,1 %
67–79 år	2 252	2 694	3 079	19,6 %	14,3 %
80 år eller eldre	1 014	985	1 508	-2,9 %	53,1 %
20–66 år/67 år +	3,7	3,3	2,8		

Stange har akkurat en størrelse som ifølge ekspertutvalget er tilstrekkelig til å kunne ivareta innbyggernes tjenestebehov framover uavhengig av de tre øvrige kommunene. Som selvstendig kommune mener vi Stange vil klare seg godt. Befolkningstunge deler av kommunen tett inntil sentrum av Hamar tilsier at det kan være andre forhold som taler for en sammenslåing eller økt samarbeid, vi tenker her på å sikre en helhetlig og god samfunnsutvikling.

En større økning i andelen eldre og en raskere fallende andel i yrkesaktiv alder i forhold til pensjonister sammenlignet med Hamar, kan medføre at utbygging av tjenestetilbudet kan bli noe mer utfordrende. Områder der det er fordelaktig å samarbeide med naboer, kan utvikles videre. Ringsaker har bl.a. valgt å stå utenfor en del samarbeid. Gjennom intervjuer kan det virke som om det er et potensial i å strukturere og organisere dette samarbeidet bedre.

6.6.2 Effektiv tjenesteproduksjon

En mer effektiv tjenesteproduksjon kan hentes ut på de områder der samordning av tjenestene gir mer rasjonell drift. Langørgen et al (2010) har påvist at det er stordriftsfordeler innenfor flere av kommunens tjenesteområde, og tilbake i 2003 påviste Langørgen og Aaberge (2003) at det er betydelig innsparingspotensial særlig innenfor administrasjon og tekniske sektor. En Agenda-Kaupang-rapport «Økonomianalyse Hamar» viser at målt ut ifra nettodriftsutgifter driver både Hamar og Ringsaker kommune effektivt sammenlignet med andre i kommunegruppe 13 og justert i forhold til kommunestørrelse og aktivitetsnivå.

Vi mener allikevel at en sammenslått kommune vil legge til rette for mer effektiv tjenesteproduksjon på de fleste tjenesteområdene. Bakgrunnen for dette er at den nye kommunen vil vurdere innbyggernes samlede behov, mot fire som vurderer og tilrettelegger per i dag. Det vil si at det vil kunne etableres felles kontorer på områder der reiseavstand ikke er sentralt for tjenesteytingen. Økte reiseavstander vil redusere effektiviseringspotensialet ved kommunesammenslåing (Langørgen og Aaberge, 2003). For små kommuner som er veldig spredtbygd kan effektiviseringspotensialet være lavere som følge av økte reiseavstander. Vi mener at bosettingsstruktur og reiseavstander

ikke vil være av en slik karakter at dette alternativet blir mer kostbart enn ved videreføring av dagens struktur.

Det er ellers viktig å være oppmerksom på at større enheter legger til rette for bedre organisering av tjenestene og kan med det bedre utnytte eksisterende ressurser på individnivå. Dette er effektivisering og det fører til økt kapasitet og kompetanse.

For å illustrere dette viser vi her til arbeidet som er gjennomført knyttet til sosialhjelp i Hamarregionen (Røhnebæk, et al, 2015). Med bakgrunn i en bekymring for økte sosialhjelpkostnader ble det gjennomført en kartlegging. Denne viser at (s.8):

«kommunene opplever at de har mangelfull oversikt over sosialhjelpsområdet og at det behov for et bedre tallmaterialet som kan brukes som styringsverktøy. Det kommunale fagsystemene anses å ha begrenset funksjonalitet når det gjelder muligheter for å hente ut rapporter. Hamar og Ringsaker har forsøkt å utvikle egne metodeverktøy som skal bidra til å gi mer detaljert og nøyaktig kunnskap om sosialhjelpsporteføljen. Innholdet i og bruken av disse verktøyene er kort skissert, og vår anbefaling er at det jobbes videre med utvikling av et felles verktøy som kan tas i bruk i hele regionen.»

I dette arbeidet er det påpekt enkelte tiltak som kommunene kan jobbe med fortløpende. Dette gjelder å forbedre integreringen mellom statlige og kommunale tjenesteområder i NAV-kontorene, jobbe videre med å styrke det regionale samarbeidet på sosialhjelpsområdet samt å forbedre styringsdialogen i kommunen på sosialhjelpsområdet.

6.6.3 Kapasitet, kompetanse og valgfrihet

Siden tre av kommunene tilfredsstiller ekspertutvalgets kriteria for størrelse, er det allerede per i dag god kapasitet og kompetanse. Det er særlig Løten som gjennom en sammenslåing med en eller flere av de øvrige kommunene får tilgang til økt kapasitet og styrket kompetanse sammenlignet med en videreføring som egen kommune. Både Hamar og Ringsaker er så store at de trolig kan klare seg selv på de fleste områder. Disse kommunene er også så store at de trolig kan løse nye oppgaver for kommunesektoren alene. Dette er også forhold som framkommer både i intervjuer og i folkemøter.

En paretooptimal løsning vil si at ingen innbygger kan få et bedre tilbud uten at en annen innbygger samtidig får redusert sitt tilbud. Tjenestenivået er ulikt i de fire kommunene, og det vil ikke være slik at sammenslåing av disse fire kommunene er en paretooptimal løsning for innbyggerne i Hamarregionen. En sammenslåing vil medføre en harmonisering av tjenestenivået, noen vil få bedre tilgang mens andre kan føle at økt avstand reduserer tilgjengeligheten. Avstand til kommunedministrasjonen og særlig tjenestene ble trukket fram som argument mot sammenslåing i flere folkemøter. I de samme møtene ble dette møtt med at for den yngre generasjon er kommunehuset og flere av tjenestene allerede i dag bare «et tastetrykk» unna. Inn i denne vurderingen mener vi det vil være viktig å skille mellom tjenester slik som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester og tekniske tjenester. Skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester er tjenester som ytes desentralisert og ofte er organisert i tilknytning til det enkelte tettsted. Hvordan disse tjenestene organiseres og lokaliseres, er opp til kommunene å bestemme. Når det gjelder tjenester innenfor VAR, er dette tjenester som i økende grad kan løses elektronisk.

Elektroniske løsninger vil redusere behov for å reise til et kommunalt kontor. Elektroniske løsninger kan også bidra til å sikre tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere, noe som er sentralt i forhold til å sikre likebehandling i tjenesteytingen. Som nevnt vil lokalisering være sentralt i en slik vurdering, men også hvordan tjenestene organiseres. Det er ganske krevende

å diskutere innbyggernes opplevde nytteverdi, og denne drøftingen må derfor basere seg på muligheter ved en sammenslåing.

Tre av kommunene er relativt store med god kapasitet og relativt store fagmiljø. Allikevel nevnes utfordringer innenfor flere av tjenesteområdene, jf. spørreundersøkelsen og intervjuer. Det er en del samarbeid om tjenester per i dag. I intervju med ledelsen i kommunene trekkes det fram at det er potensial i å bedre dette samarbeidet. Vi mener derfor at den sammenslåtte kommunen vil ha evne til å organisere tilbudet til innbyggerne på en slik måte at kompetansefelleskap og kapasitet samlet sett blir høyere enn ved en videreføring av dagens struktur. For Løten kommune vil større fagenheter på en bedre måte kunne tilrettelegge for kompetanse og kvalitet i tjenestene. Dette vil særlig gjelde for marginale tjenesteområder som barnevern, rusomsorg og habilitering/ rehabilitering. Sårbarheten få ansatte medfører, blir også redusert. Om rekruttering av kompetanse vil være enklere i en sammenslått kommune, vil være vanskelig å vurdere, men vi antar det vil være tilfellet for Løten.

Innenfor de fleste lovpålagte tjenester er ikke nivå eller omfang definert. Vi vurderer at en sammenslått kommune vil legge til rette for et bredere tjenestetilbud enn man vil ha ved en videreføring av dagens struktur, og vi mener derfor at valgfriheten vil bli bedre i dette alternativet. Dette gjelder i størst grad for Løten kommune.

Innbyggerne i en ny sammenslått kommune har rett på et likeverdig tilbud uavhengig av bosted. Vi var ovenfor litt frimodige da vi la opp til at noen vil få et mindre godt tilbud enn før sammenslåing. Ulikt tjenestenivå mellom kommunene må harmoniseres. Dette innebærer at en sammenslått kommune over tid må ta ut de stordriftseffektene kommunesammenslåingen medfører, samtidig som tilbudet ikke skal bli redusert for innbyggere med tjenester som ligger over en ny «tjenestestandard» for den nye kommunen. Utover dette vil det også komme omstillingskostnader som følger med reorganisering og omstillingsarbeid.

6.6.4 Lokalisering og distanse

Sentralisering av tjenestetilbudet kan bli resultatet både i interkommunale samarbeid og ved kommunesammenslåing. Områder det er særlig aktuelt å gjøre dette for, er tjenesteområder som det er naturlig å samle i en enhet, eksempelvis barnevern og rusomsorg. Disse tjenestene driver i stor grad oppsøkende virksomhet, samtidig som bruker/klient har behov for å oppsøke kontoret. I tillegg til at økt transporttid for de ansatte påvirker tidsressursen til saksbehandling, kan lengre avstander påvirke både fagpersonalets tilbøyelighet til å reise ut, og bruker/klients vilje til å oppsøke kontoret. En videreføring av desentralisert struktur vil holde reisetid og kjøregodtgjørelse på et lavere nivå enn ved samordning til ett kontor i vertskommunen eller kommunesenteret i en ny kommune.

Lokalisering er et sentralt tema, og det er flere hensyn å ta. Avveiningen som må gjøres, er den praktiske tilretteleggingen av tilbudet til innbyggerne opp mot andre hensyn slik som effektiv organisering og et ønske om sterke fagmiljøer. En skal heller ikke undervurdere viktigheten av å opprettholde arbeidsplasser i de øvrige kommunene.

Det er eksempelvis krav om NAV-kontor i hver kommune. Dvs. at en sammenslått kommune kan klare seg med ett kontor, men det er ikke sikkert dette er hensiktsmessig. Tjenester som bl.a. NAV og barnevern er det ønskelig at innbyggerne oppsøker, og da kan ikke reiseveien være for lang. Lokalisering av kommunale tjenester blir derfor en viktig drøfting i sammenslåingsalternativet.

Større fagenheter og flere ansatte med lik kompetanse vil legge til rette for økt distanse mellom saksbehandler og innbygger. Effekten vil her være størst for Løten.

7. Lokaldemokrati

7.1 Innledning

Det er viktig at kommunestrukturen er slik innrettet at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt på en god måte. Et levende lokaldemokrati er grunnmuren i folkestyret og er nødvendig for tilliten og legitimiteten til det nasjonale folkestyret. Kriterier som kan legges til grunn for å karakterisere hva som er et godt lokaldemokrati, er blant annet følgende forhold:

- Nærhet mellom de som styrer, og de som blir styrt.
- Innbyggerne og deres engasjement og deltagelse, både gjennom valg og gjennom pågående prosesser er knyttet til aktuelle politiske saker, som for eksempel kommuneplanarbeid, skolestrukturendringer og så videre.
- Politisk handlefrihet; det vil si at lokalpolitikkerne har verktøy i sin verktøykasse til reelt å kunne foreta prioriteringer og lede samfunnsutviklingen.

I kommunereformen er et av fire hovedmål å styrke lokaldemokratiet gjennom å gi større kommuner flere oppgaver. Regjeringen mener at større kommuner vil legge grunnlaget for å kunne overføre flere oppgaver og slik styrke kommunene som viktig lokaldemokratiske organer for sine innbyggere. Ekspertutvalget pekte på fem kriterier for å ivareta kommunenes rolle som en lokaldemokratisk arena (hentet fra ekspertutvalgets delrapport):

1. Høy politisk deltakelse: Det er viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene.
2. Lokal politisk styring: Det er avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.
3. Lokal identitet: Det er etter utvalgets vurderinger to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Utvalget har som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåing med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.
4. Bred oppgaveportefølje: Utvalget mener at det er sentralt at kommunene fortsatt har ansvar for en bred oppgaveportefølje. Etter utvalgets oppfatning er imidlertid det sentrale for kommunens ivaretagelse av sin rolle som demokratisk arena at kommunene allerede i dag ivaretar betydningsfulle oppgaver.
5. Statlig rammestyring: Etter utvalgets vurdering er det viktig at den statlige styringen blir avpasset slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillater at lokale preferanser i størst mulig grad blir bestemmende for hvordan tildelte oppgaver ivaretas, og for fordelingen av ressurser mellom ulike oppgaver.

Kriteriene 1–3 er rettet mot kommunene, mens 4–5 er rettet mot staten.

7.2 Status i kommunene

7.2.1 Valgdeltagelse og representasjon

Tabellen under er en oversikt over den politiske sammensetningen i kommunene i inneværende valgperiode (2015–2019). Vi ser av tabellen at antall kommunestyrerepresentanter varierer fra 25 i Løten og til 41 i Ringsaker. Det er tre ordførere fra Arbeiderpartiet, og i Hamar er ordføreren fra By- og bygdelista. Generelt er det bred politisk representasjon i alle kommunene. I Løten er 7 ulike partier representert, mens i de tre andre kommunene er det 10 ulike partier/lister. Både i Hamar, Stange og Ringsaker finner vi både representasjon fra pensjonistpartiet, og en lokal liste. Arbeiderpartiet er det dominerende partiet i de fire kommunene, hvor oppslutningen varierer fra 34,5 % i Hamar til 50,4 % i Ringsaker.

Tabell 58 Politisk sammensetning i kommunestyrene 2015–2019. Kilde: Valgresultat.no og kommunenes nettsider. (PP=Pensjonistpartiet, BBH= By- og bygdelista, RL= Ringsakerlista, BLS= Bygdelista i Stange)

Kommune	Ordfører	Politisk sammensetning i kommunestyrene												
		To-talt	A p	Fr p	H	Kr f	Sp	S v	V	MD G	P P	BB L	R L	BL S
Hamar	BBL	39	14	1	5	1	1	1	2	2	1	11	-	-
Stange	Ap	35	16	2	3	2	5	1	1	2	1	-	-	2
Ringsaker	Ap	41	21	2	4	1	5	1	1	1	2	-	3	-
Løten	Ap	25	11	1	2	-	8	1	1	1	-	-	-	-
Sum		140	62	6	14	4	19	4	5	6	4	11	3	2

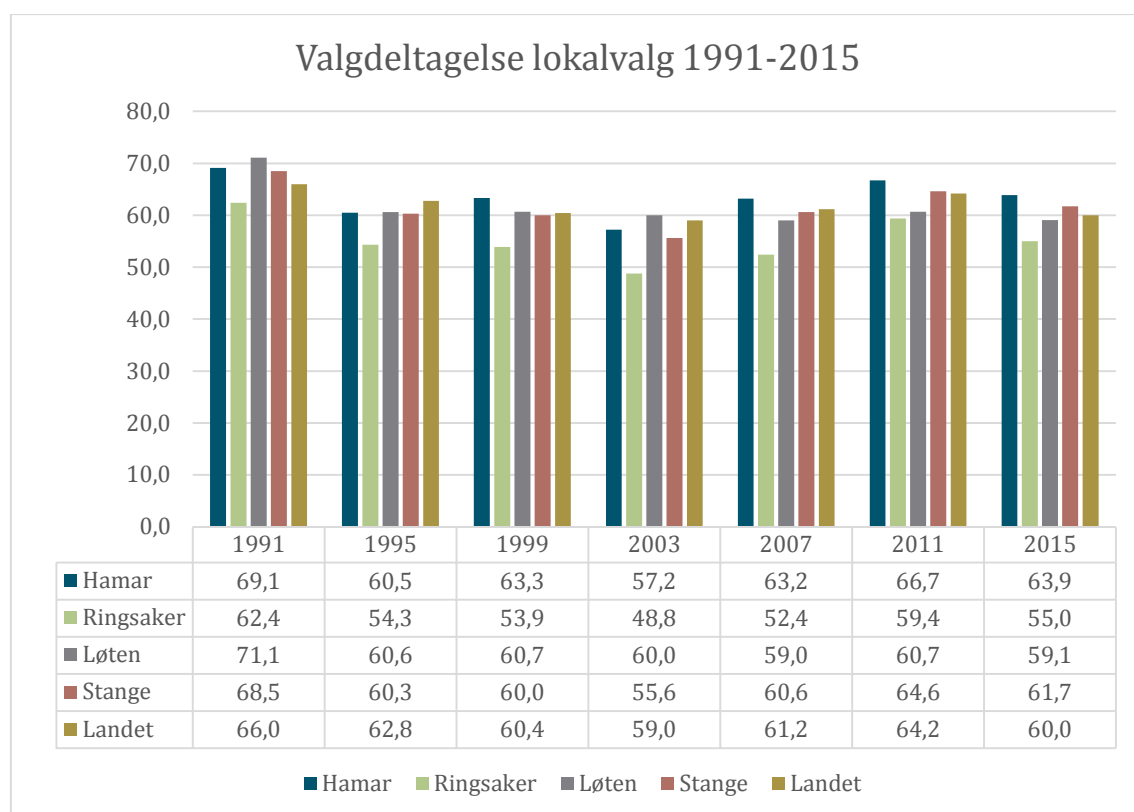
Samlet sett er det 140 kommunestyrerepresentanter i kommunene i dag. Dersom det gjennomføres en kommunesammenslåing, så vil antallet kommunestyrerepresentanter bli redusert, noe som vil innebære lavere politisk representasjon per innbyggere. I henhold til kommunelovens §7 skal kommunestyrets medlemstall følge intervaller for kommunenes innbyggertall:

- Ikke over 5.000 innbyggere, minst 11
- Over 5.000, men ikke over 10.000 innbyggere, minst 19

- c. Over 10.000, men ikke over 50.000 innbyggere, minst 27
- d. Over 50.000, men ikke over 100.000 innbyggere, minst 35
- e. Over 100.000 innbyggere, minst 43

Dersom kommunene skal følge kommuneloven direkte, så ville antall kommunestyremedlemmer i Hamar, Ringsaker og Løten vært 27, mens det ville vært 19 i Løten. Vi ser altså at alle kommunen har valgt å ha et høyere antall kommunestyrerepresentanter enn det loven krever. Argumenter for dette kan være å sikre politisk og geografisk representasjon i kommunestyret.

Figuren under viser valgdeltagelsen ved lokalvalg i de ulike kommunene ved valgene fra 1991 til 2015. Den laveste deltagelsen finner vi i Ringsaker i 2003 med 48,8 prosent, og den høyeste i Løten i 1991 med 71,1 prosent. Generelt er det ingen av kommunene som har spesielt høy valgdeltagelse, selv om Hamar og Stange har ligget omtrent på eller litt over landssnittet ved de forrige lokalvalgene. Ringsaker har gjennomgående betydelig lavere valgdeltagelse enn landssnittet, og Løten har også hatt lavere deltagelse enn landssnittet ved de tre siste valgene.

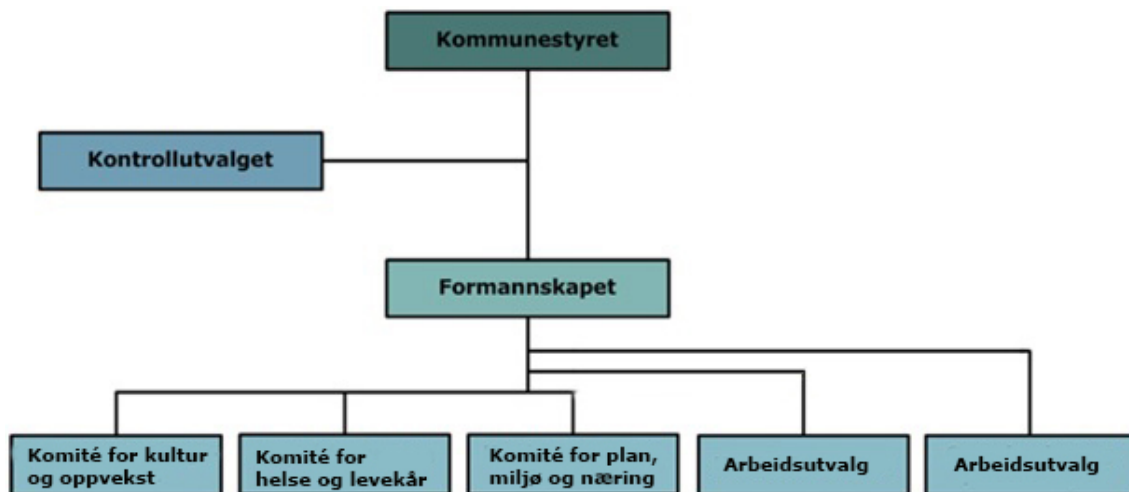


Figur 30 Valgdeltagelse ved kommunevalg 1991–2015

Med unntak av de største kommunene er det på landsbasis en negativ sammenheng mellom valgdeltagelse og kommunestørrelse ved lokalvalg (Brandtzæg 2014). Nyere undersøkelser tyder på at det i liten grad er kommunestørrelsen i seg selv som forklarer disse forskjellene, men andre faktorer som f.eks. økonomi og arbeidsledighet (Christensen et al. 2013). I Danmark, hvor kommunesammenslåingene ble foretatt i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til sammenligning lå den på 69,5 prosent i 2005. Det er slik sett vanskelig å finne noen entydig sammenheng mellom endringer i kommunestruktur og valgdeltagelse.

7.2.2 Politisk organisering

I figurene under ser vi hvordan det politiske arbeidet er organisert i de fire kommunene. Kommuneloven har krav om at alle kommuner som har formannskapsmodellen, skal ha kommunestyre, formannskap og kontrollutvalg. Utover det står kommunene ganske fritt til å organisere det politiske arbeidet. Noen kommuner velger kun å ha kommunestyret og formannskap, mens andre organiserer seg med komitéer eller utvalg for ulike politiske tema.



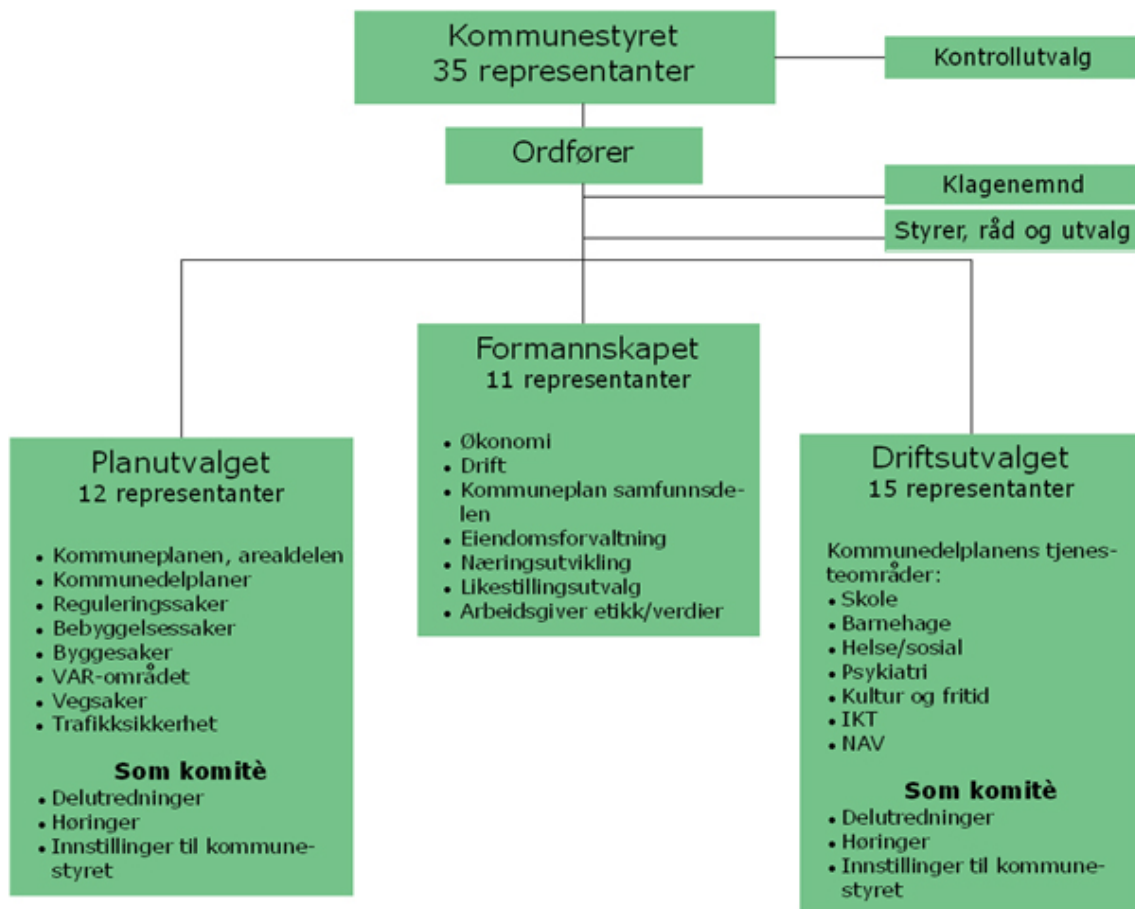
Figur 31 Politisk organisering Hamar kommune

Figur 31 viser den politiske organiseringen i Hamar kommune. Hamar har i tillegg til de lovpålagte organene tre fagkomitéer som har saker knyttet til teamene:

- Kultur og oppvekst
- Helse og levekår
- Plan, miljø og næring

Hamar har også to arbeidsutvalg. Det ene fungerer som arbeidsutvalg for økonomisaker, og det andre som arbeidsutvalg for plansaker.

I tillegg til den formelle politiske strukturen så har også Hamar en rekke andre råd og utvalg. Blant annet eldreråd og rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne som er lovpålagt, og et ungdomsråd.



Figur 32 Politisk organisering Stange kommune

Figur 32 viser den politiske organiseringen i Stange kommune. Stange har i tillegg til de lovpålagte organene planutvalg og driftsutvalg. Det er i figuren også spesifisert hvilke oppgaver som ligger til de ulike utvalgene og formannskapet.

Stange kommune har i likhet med Hamar råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, samt eldreråd. Stange har en mer omfattende organisering for barn og unge:

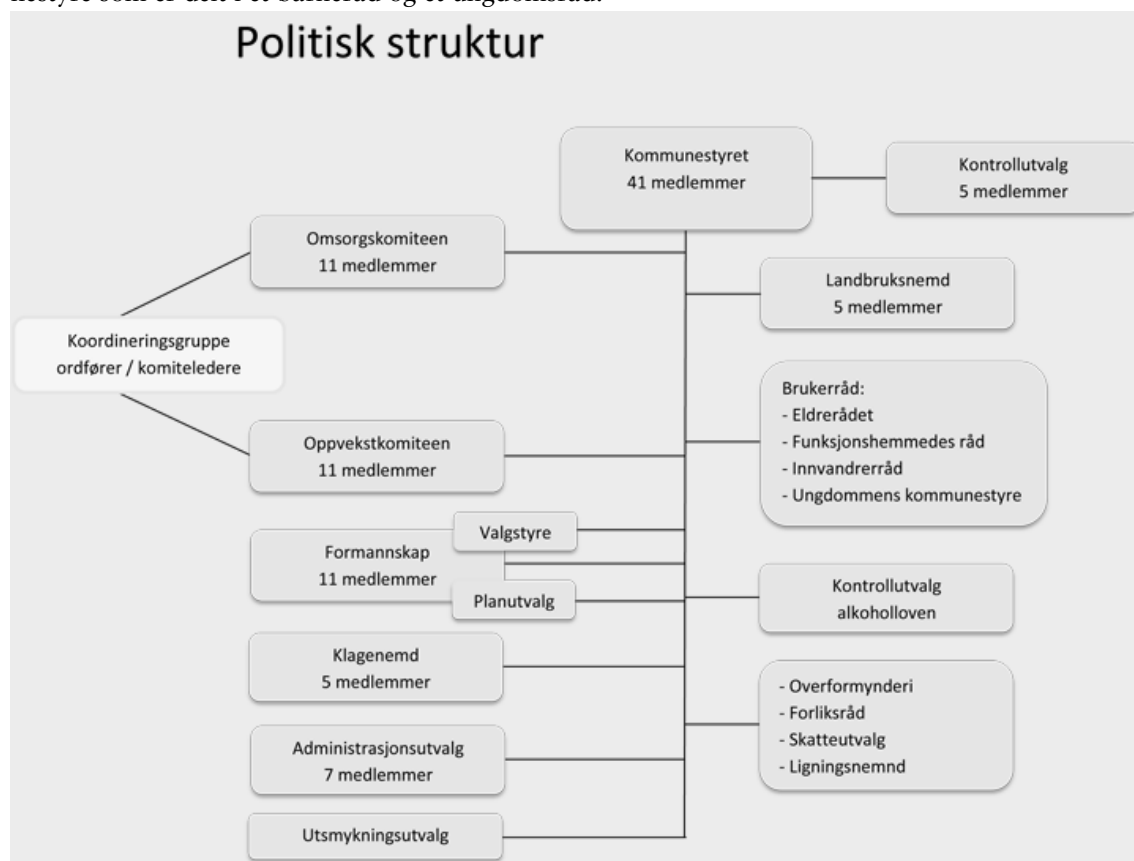
- Barnerådet som består av to fra hver barneskole, til sammen 18 representanter
- Ungdomsrådet som består av to hver ungdomsskole, videregående skole, samt Steinerskolen. Til sammen 12 representanter.
- Barn og unges kommunestyret som består av både barnerådet og ungdomsrådet, til sammen 30 representanter.



Figur 33 Politisk organisering Løten kommune

Figur 33 viser den politiske organiseringen i Løten kommune. Som vi ser, er dette en enklere organisering enn det vi så hos Hamar og Stange, men Løten er også en mindre kommune i innbyggertall, og det er derfor naturlig. I tillegg til kommunestyret og formannskap så har Løten et driftsutvalg. I følge Løten kommunes hjemmesider, har driftsutvalget et særlig politisk ansvar for forvaltning, tjenesteyting og drift.³³

Løten har også eldreråd, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og barn og unges kommunestyre som er delt i et barneråd og et ungdomsråd.



Figur 34 Politisk organisering Ringsaker kommune

Over viser Figur 34 den politiske organiseringen i Ringsaker kommune. Her har en valgt en modell med to fagkomitéer i tillegg til formannskapet. En komité for omsorg og en for oppvekst. I tillegg har kommunen en egen landbruksnemnd.

I tillegg til eldreråd og funksjonshemmedes råd, så har Ringsaker også innvandrerråd og ungdommens kommunestyre.

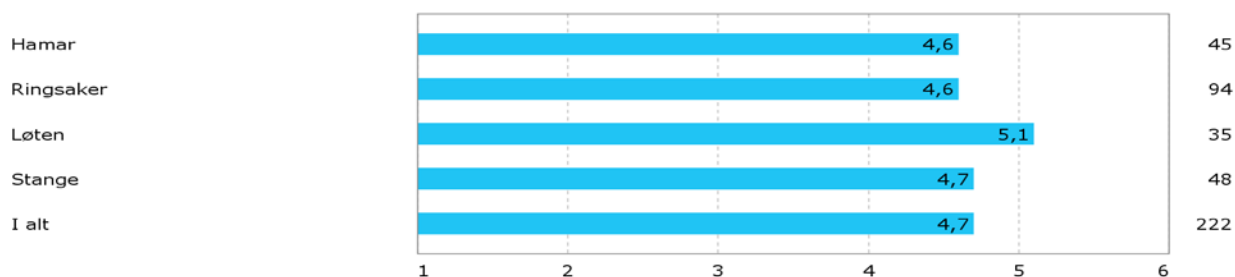
Samlet ser vi at alle fire kommunene har valgt å ha minst et utvalg i tillegg til kommunestyre og formannskap, men antallet og inndelingen er noe ulik. Tre av fire kommuner har representasjonsordninger for ungdom, mens alle har de lovpålagte utvalgene eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne.

³³ <http://www.loten.kommune.no/politikk-og-administrasjon/politikk/reglement/>

7.2.3 Resultater fra spørreundersøkelse og intervjuer

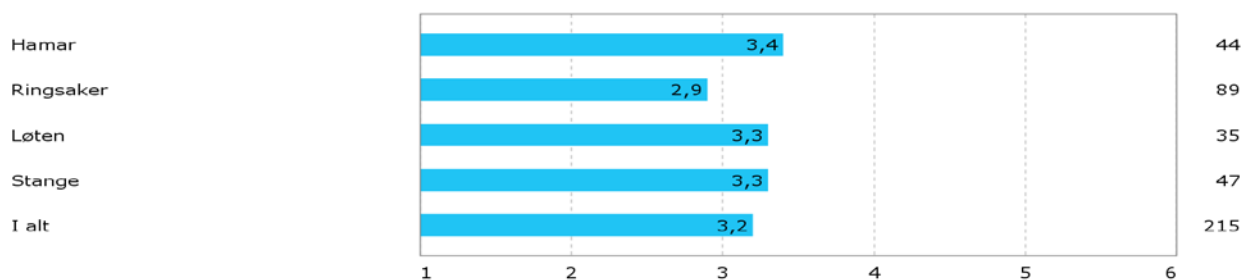
I spørreundersøkelsen som ble gjennomført til administrative ledere, politikere og tillitsvalgte/verneombud, fikk respondentene flere spørsmål knyttet til lokaldemokrati. Det ble også stilt et åpent spørsmål om hvilke utfordringer lokaldemokratiet har i egen kommune. Spørsmål om lokaldemokrati og identitet har også vært tema i intervjuene med ordførere og rådmenn i kommunene.

Figur 35 under viser at respondentene i snitt mener at lokaldemokratiet fungerer godt i egen kommune. Et snitt over 3,5 gir støtte til påstanden. Spesielt positive er respondentene i Løten kommune. Her er det kun 3 respondenter som har svart 1–3, altså at de er helt eller delvis uenige i at lokaldemokratiet fungerer godt. Tilsvarende er det 3, 7 og 12 respondenter som har gjort det samme i Hamar, Stange og Ringsaker.



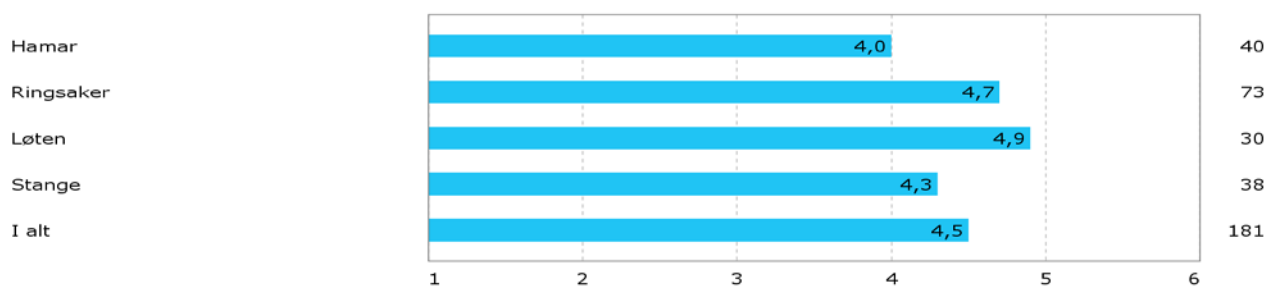
Figur 35 Lokaldemokratiet fungerer godt. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Som vi ser i figuren under, så er det ingen av respondentene i gjennomsnitt som gir støtte til at det politiske handlingsrommet i kommunen er lite. Respondentene fra Ringsaker er uenig i påstanden med et snitt på 2,9, mens de øvrige tre kommunen er noe uenige. Både et flertall av administrative ledere, politikere og hovedtillitsvalgte/verneombud i Ringsaker kommune mener at det er et politisk handlingsrom i kommunen.



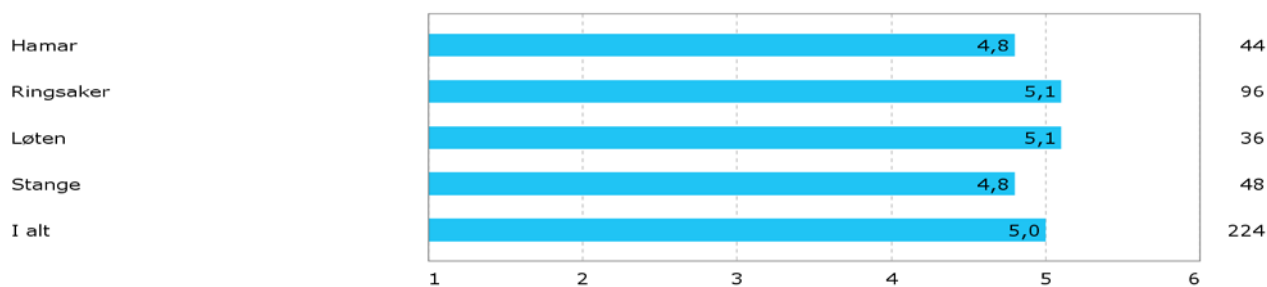
Figur 36 Det politiske handlingsrommet i kommunen er lite. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Respondentene ble også bedt om å gi en vurdering av om det sjeldent er saker knyttet til habilitet til vurdering i politiske organ. Figuren viser resultatene, og vi ser at i alle fire kommunene er det et flertall som støtter påstanden, og at det dermed ikke er habilitetssaker ofte til behandling i politiske organ. Resultatene kan tyde på at det oftere er saker i Hamar enn i Løten. Det er ikke slik at det er negativt med habilitetssaker. Det viser bare at systemet fungerer, og at når folkevalgte er inhabile, blir de erklært det i sakene det gjelder. Når en har få habilitetssaker, så kan det blant annet tyde på at de folkevalgte i kommunen har få eierinteresser i saker som blir behandlet i kommunen.



Figur 37 Det er sjelden saker knyttet til habilitet til vurdering i politiske organ. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

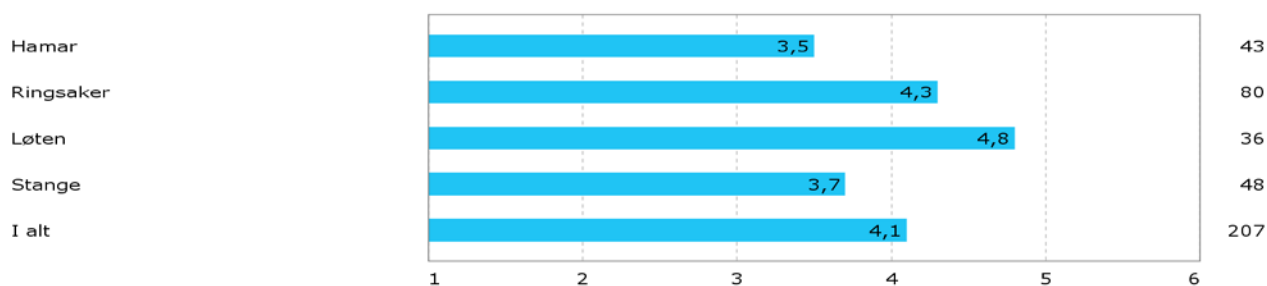
I vurderingen om kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte, så er respondentene i alle kommunene svært positive til dette (jf. Figur 38 under). Vi har sett nærmere på bakgrunnsvariablene, og hva politikerne har svart på dette spørsmålet. I alle fire kommunen er det et fåtall – fra 0 til 3 politikere – som har svart 1–3 på dette spørsmålet, og dermed ytret seg negativ til påstanden.



Figur 38 Kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Vi har under dette kapittelet om lokaldemokrati også tatt med et spørsmål knyttet til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll med interkommunale samarbeid. Her ser vi i Figur 38 under at svarene spriker fra de ulike kommunene. I Løten er respondentene mest positive til at styringen går bra. Når vi ser på bakgrunnsvariablene, er et klart flertall av både administrative ledere, politikere og tillitsvalgte i Løten enig i dette. Det samme gjelder for Ringsaker, hvor også et snitt på 4,3 tyder på at styringen med interkommunale samarbeid går bra.

I Hamar og Stange er respondentene omtrent nøytrale til påstanden. I Hamar mener et flertall av de administrative lederne at styringen er noe problematisk, mens blant politikere og tillitsvalgte er det omtrent halvparten som heller mot uenig og halvparten som heller mot enig med påstanden. Når vi ser på bakgrunnsvariablene i Stange, er det en tydelig tendens til at flertallet av de administrative lederne heller i noe negativ retning og mener det kan være utfordringer med styring og kontroll av det interkommunale samarbeidet, mens flertallet av politikerne heller motsatt.



Figur 39 Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk når det gjelder demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Det ble også stilt et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen om hvilke utfordringer det er med lokaldemokratiet i den enkelte kommune. Vi må presisere at dette er subjektive meninger som har kommet fram fra respondenter i spørreundersøkelsen, det er ikke en objektiv vurdering av situasjonen i kommunen fra vår side.

Fra **Hamar** er det tilbakemeldinger på både positive og negative sider ved lokaldemokratiet. Det trekkes fram som positivt at folkemøter har styrket demokratiet, og at arbeidet med politikk i partiene fungerer godt. Ulemper som trekkes fram, er at administrasjonen styrer mye i kommunen, det er krevende å rekruttere alle aldersgrupper (og spesielt unge) til politikken, og valgdeltagelsen kunne vært høyere (men er over landssnittet). Generelt er det flere respondenter som etterlyser at flere innbyggere, og spesielt unge, engasjerer seg i saker som er viktig for utviklingen av kommunen. Andre peker på at det kan stilles spørsmålet ved den demokratiske styringen i interkommunale samarbeid, den statlige styringen oppleves som sterk, og kommunen kunne vært bedre på å legge til rette for direkte demokrati/medvirkning. Samtidig kommer det fram i intervjuene at en har kultur for innbyggermedvirkning, bl.a. i trasevalget for jernbaneutbyggingen som nå er under planlegging, Det Grønne Skiftet, planleggingen av nytt kulturhus og så videre. Det kan tyde på at det er litt delte meninger på hvor gode man er på involvering av innbyggerne.

I **Ringsaker** er det flere respondenter som svarer at de ikke ser utfordringer med lokaldemokratiet, og at det fungerer bra. Samtidig er det flere som ser utfordringer. Av utfordringer trekkes det fram at valgdeltagelsen er lav, ett parti har flertall alene og flere av respondentene opplever at administrasjonen har sterk styring, og det stilles lite spørsmål ved innstillingene derfra. Andre igjen mener at politikerne i stor grad styrer. Flere peker på at politikerne kunne vært flinkere til å se «det store bilde» og bruke tid på overordnet utvikling framfor mindre enkeltsaker. Det er delte meninger om en er flink til å satse på utvikling i hele kommunen selv om alle steder er representert politisk inn i kommunestyret. Tilbakemeldingene fra folkemøte i Ringsaker er at en er skremt over mangel på lokaldemokrati, samtidig som en peker på flere måter å øke engasjementet på. For eksempel ved at politikerne bruker sosial media mer og utnytte potensialet som ligger i velforeninger og frivillige lag og organisasjoner.

I **Løten** er det omtrent like mange respondenter som peker på at det ikke er utfordringer med lokaldemokratiet som de som mener det er utfordringer. Det oppleves som positivt at det er kort vei mellom politikere og innbyggere. Det som pekes på som en utfordring, er at valgdeltagelsen er lav, at det er få innbyggere som engasjerer seg, at det er mange interkommunale samarbeid, og at samfunnet er såpass lite at det kan være utfordringer med «kjennskap og vennskap». Gjennom intervjuene kom det fram at en ikke opplever stort engasjement fra innbyggerne, men en klarte å få

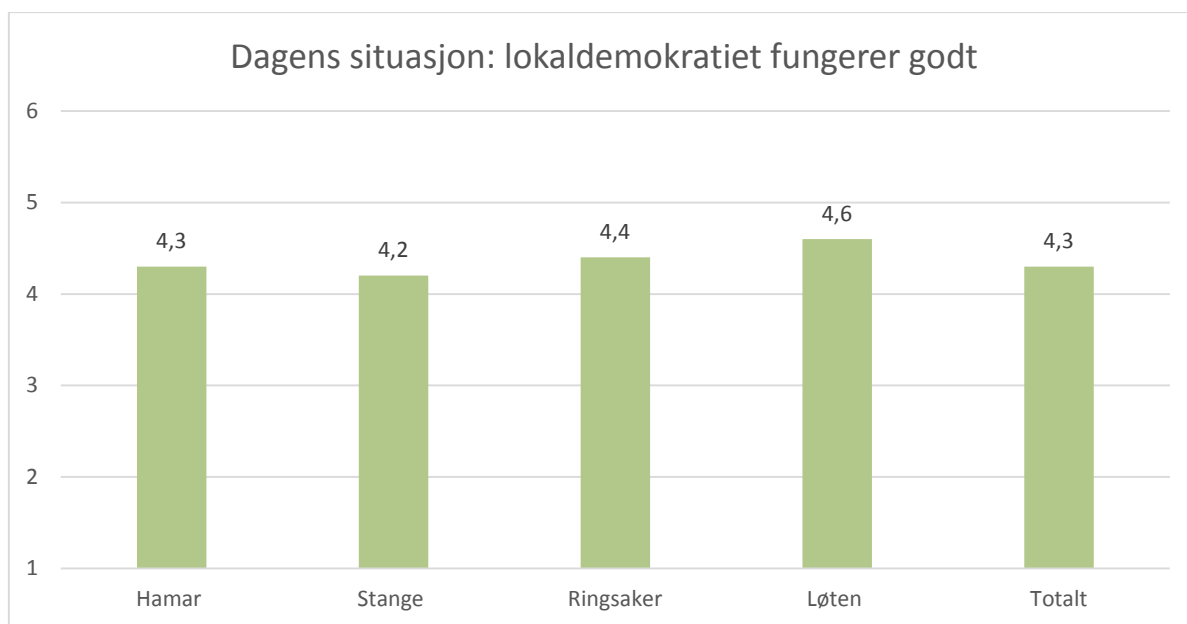
personer til å stille på liste ved siste valg, og det arrangeres folkemøter når det er saker som opptar mange innbyggere, som trasevalg for riksvei 3 og arealplanarbeid.

I **Stange** gir også respondentene tilbakemelding om at en av utfordringen med lokaldemokratiet er å skape engasjement blant innbyggerne, både å engasjere innbyggere i alle aldre og innbyggere fra alle deler av kommunen. Det oppleves også som en utfordring med statlig overstyring og underfinansiering, samt at det fort blir en diskusjon mellom ulike geografiske områder i kommunen. Men som det også pekes på, det kan være positivt for det politiske engasjementet. Av positive sider trekkes det fram at det er et godt samarbeidsmiljø mellom partiene, og flere skriver generelt at de mener lokaldemokratiet fungerer bra.

7.2.4 Resultater fra innbyggerundersøkelsen

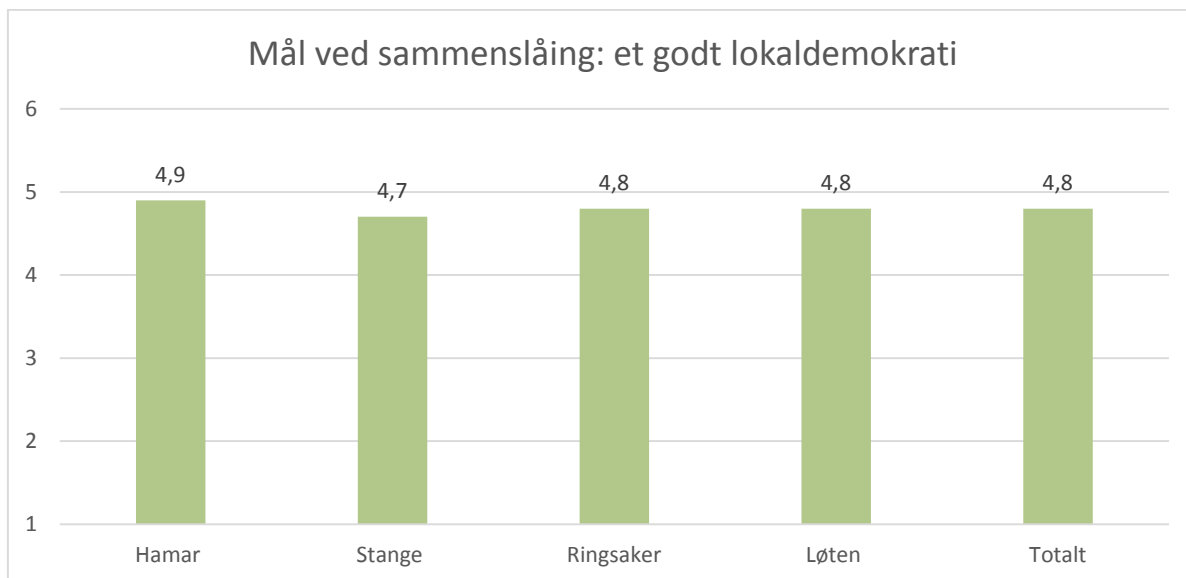
I innbyggerundersøkelsen ble innbyggerne blant annet bedt om å vurdere om lokaldemokratiet i egen kommune fungerer godt, og om et godt lokaldemokrati ville vært et viktig mål ved en eventuell kommunesammenslåing. Innbyggerne ble også spurt om tilhørighet.

På spørsmål om lokaldemokratiet fungerer godt, er innbyggerne positive til dette med snitt fra 4,2 til 4,6 som vi ser i figuren under. Når vi ser på bakgrunnsvariablene, er det lite variasjoner mellom menn og kvinner, og mellom ulike aldersgrupper.



Figur 40 Hvordan vil du vurdere lokaldemokratiet i din kommune i dag? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander (1=helt uenig, 6=helt enig, ingen formening). Lokaldemokratiet fungerer godt. Fordelt på kommune. Gjennomsnitt.

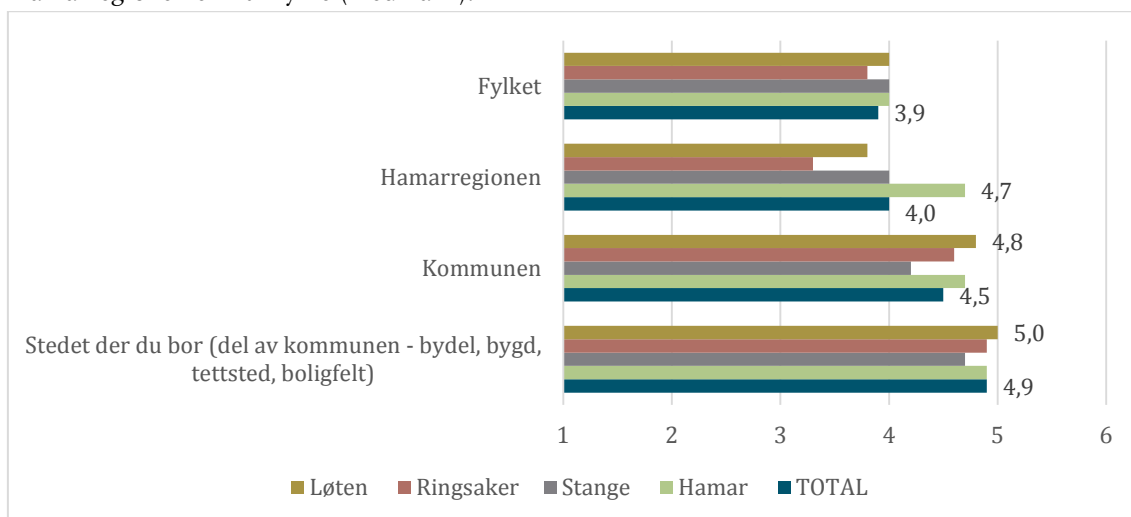
Figuren viser at på spørsmål om hvor viktig et mål med «et godt lokaldemokrati» vil være dersom kommunen vil ta del i en ny og større kommune, så svarer innbyggerne i alle kommunene at dette vil være svært viktig. Av alle målene som innbyggerne ble bedt om å gi sin vurdering av, så oppleves målet om lokaldemokrati samlet som det viktigste.



Figur 41 Kommunene kan ha flere mål for en kommunesammenslåing. Hva vil være viktig for deg dersom din kommune vil ta del i en ny og større sammenslått kommune? Et godt lokaldemokrati. (1=svært lite viktig, 6=svært viktig, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt.

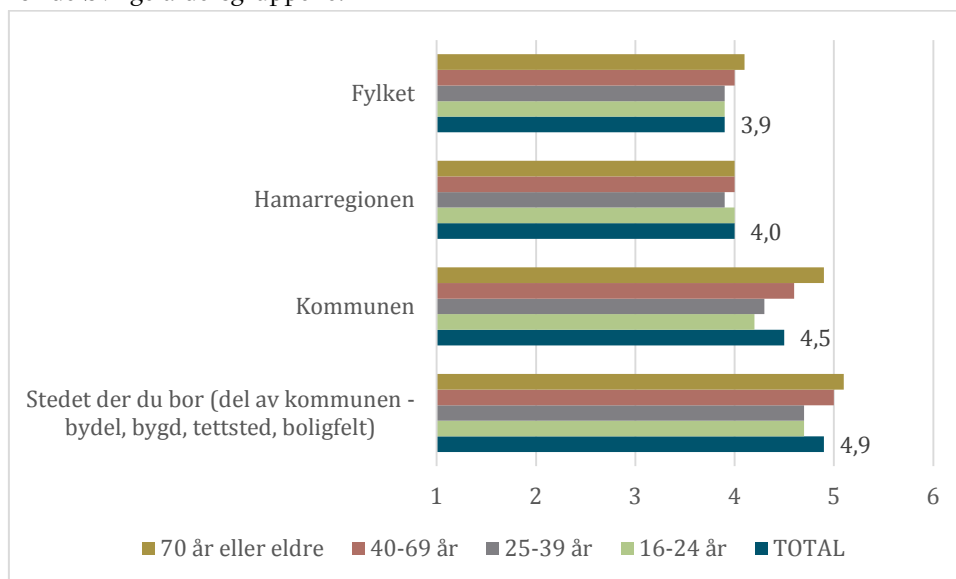
Innbyggerne i kommunene ble spurt om i hvilken grad de føler tilhørighet til ulike geografiske områder. Respondentene kunne svare på en skala fra 1–6, der 1 = ingen tilhørighet og 6 = svært stor tilhørighet. Samlet sett svarer innbyggerne i de fire kommunene at de føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», det vil si del av kommunen, bydel, bygda, tettstedet, boligfeltet (jf. Figur 42). Deretter følger kommunen og Hamarregionen. Samlet sett får «Stedet der du bor» en gjennomsnittlig score på 4,9 på skalaen fra 1–6, og kommunen får en score på 4,5. Hamarregionen får en score på 4,0 og fylket (Hedmark) får en score på 3,9.

Innbyggerne i Hamar, Stange, Ringsaker og Løten oppgir høyest tilhørighet til «stedet der du bor». Når det gjelder Hamarregionen, oppgir innbyggerne i Hamar høyest score med 4,7, mens innbyggerne i Ringsaker oppgir en score på 3,3. Hamar skiller seg ut med en større tilhørighet til Hamarregionen enn til fylke (Hedmark).



Figur 42 I hvilken grad føler du tilhørighet til ulike geografiske områder? (1=ingen tilhørighet, 6=svært stor tilhørighet, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

Figuren under gir en oversikt over alder på respondentene og deres tilhørighet. For den eldste aldersgruppen er tilhørigheten til stedet der man bor, kommunen og fylket noe større enn for de øvrige aldersgruppene. For den yngste aldersgruppen er tilhørigheten til kommunen noe lavere enn for de øvrige aldersgruppene.



Figur 43 I hvilken grad føler du tilhørighet til ulike geografiske områder? (1=ingen tilhørighet, 6=svært stor tilhørighet, ingen formening). Fordelt på alder. Gjennomsnitt

7.3 Vurdering av strukturalternativene

Ut fra forskning knyttet til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve 1999), er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og demokrati. Men flere undersøkelser tyder på at demokratiet er annerledes. Mens innbyggerne i små kommuner i større grad benytter seg av direkte henvendelser til folkevalgte og administrasjon, bruker innbyggerne i større kommuner oftere aksjoner og protestmøter (KS 2014). Vi ser også at jo større kommunene er, desto bredere er partirepresentasjonen. Men andelen av innbyggerne som er medlem i et politisk parti, er høyere i kommuner under 5000 innbyggere enn over. Det er følgelig også flere som har lokalpolitisk erfaring i kommuner som er under 2 500 innbyggere (KS ibid.). Når det gjelder tillit til lokaldemokratiet, så er den omtrent på samme nivå i små og store kommuner. Men mens man er mer positive til folkevalgtes representativitet og lydhørhet i små kommuner, er man mer positive til politikernes dyktighet i store kommuner. Vi kan altså se variasjoner i lokaldemokratiet fra små til store kommuner, men det er vanskelig å si at den ene varianten er «bedre» enn den andre.

I dette delkapittelet har vi gitt en nærmere vurdering av effekter for lokaldemokratiet ved de tre strukturalternativene. Vi ser først på sammenslåing, deretter på alternativet med egne kommuner, men ytterligere interkommunalt samarbeid og til slutt på 0-alternativet med kommuner som i dag.

7.3.1 Sammenslåing av Hamar, Ringsaker, Løten og Stange

Ofte dreier debatten rundt lokaldemokrati og kommunesammenslåing seg rundt to dimensjoner. På den ene siden er en bekymret for lavere politisk representasjon ved at det blir flere innbyggere bak hver politiker i kommunestyret, mens på den positive siden kan en større kommune oppleve

større regionalt og nasjonalt handlingsrom. Som vi beskrev under delkapittel 1.2.1, er det lite sannsynlig at valgdeltagelsen vil endre seg som følge av en sammenslåing. En må også være oppmerksom på at den nye kommunen vil være stor både i innbyggertall og geografisk, det kan gi behov for etablering av flere lokaldemokratiske ordninger enn det kommunene har hver for seg i dag.

I dette tilfelle vil en ny, sammenslått kommune få et innbyggertall på rundt 90 000 innbyggere. Kommuneloven stiller krav om at kommuner mellom 50 000 og 100 000 innbyggere må ha minst 35 representanter i kommunestyret. Det vil være en politisk avgjørelse hvor stort et nytt kommunestyret skal være, men sannsynligvis vil antallet være høyere enn minstetallet. Det viser både erfaringer med tidligere sammenslåinger, og antallet representanter kommunene har i dag. For eksempel har Kristiansand kommune med nesten 90 000 innbyggere et bystyre på 53 medlemmer. I dag er det til sammen 140 kommunestyrerepresentanter i de fire kommunene, så uansett vil antall politikere gå kraftig ned. Det kan imidlertid være aktuelt at flere politikere frikjøpes i større grad i en ny kommune enn det som gjøres i dag.

En sammenslåing av de fire kommunene vil gi en kommune som med utgangspunkt i dagens kommunestruktur i Norge er blant de fem største kommunene i Norge. Da har en imidlertid ikke hensyntatt at det også kan skje sammenslåinger andre steder i landet som vil kunne gi større kommuner. Men uansett vil en kommune på over 90 000 innbyggere karakteriseres som en stor-kommune i Norge. Det vil kunne åpne for økt innflytelse regionalt som den største kommunen i Innlandet, men også økt innflytelse nasjonalt på saker som er viktig for kommunen. Som vi har sett i kapittelet om samfunnsutvikling, vil også en sammenslåing kunne gi et mer helhetlig grep på samfunnsutviklingen. Det vil også kunne være positivt for lokaldemokratiet.

Det er både gjort kartlegginger og forsket på effekter for lokaldemokratiet både etter de frivillige sammenslåingene som er gjort i Norge, og etter kommunereformen som er gjennomført i Danmark. Ved sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune ble det gjennomført en undersøkelse forut for sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for bl.a. å kartlegge endringer knyttet til innbyggerne sine oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltagelse i politisk arbeid. Ut fra en nærmere diskusjon av disse resultatene (Brandtzæg 2009) er det mye som tyder på at sammenslåingen hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. I forbindelse med evaluering av fire av de siste frivillige kommunesammenslåingene (Brandtzæg *ibid.*), ble det registrert noe mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv etter sammenslåingen. Samtidig blir det gjennom denne evalueringen vist at handlingsrommet til politiske prioriteringer økte, og at mulighetene til å kunne ta mer helhetlige grep med tanke på fremtidige utfordringer ble styrket i de sammenslåtte kommunene. Undersøkelsene viste også at tidligere bygdelister ble borte i sammenslåingene – noe som indikerer at forutsetningene for en mer helhetlig kommunepolitikk er til stede. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutvalg/grendeutvalg med fokus på å fremme bygdeinteressene, noe som synes å ha vært vellykket. I Danmark har man også merket noen endringer i folks oppfattelse av lokaldemokratiet. Nyere undersøkelser peker på at kommunepolitikere i sammenslåtte kommuner oppfattes som mindre lydhøre enn før reformen, og at innbyggernes forståelse for kommunepolitikk er blitt dårligere (Hansen & Hjelmar 2014). Her har man også jobbet med å styrke demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for nær-demokrati og innbyggermedvirkning, som også gir innbyggerne muligheter for medvirkning og innflytelse også mellom valgperiodene.

For kommunene på Hedmarken, så er det vanskelig å si noe eksakt om hva som skjer etter en sammenslåing. Blant annet har en kultur i flere av kommunene i dag for å ha lokale lister, det kan

være noe som også fortsetter etter en sammenslåing. Uansett vil den nye kommunen være stor i både innbyggertall og geografi, og det kan være aktuelt å vurdere tiltak for å ivareta lokaldemokratis deltakelse og engasjement for utvikling i ulike deler av den nye kommunen. Det er foretatt en undersøkelse av nærdemokratiske ordninger i Norden (Hansen et al. 2013), som det kan være nyttig å ha kjennskap til i den forbindelse. I utredningen gis det uttrykk for at de fleste av de organene er rådgivende. Disse fungerer da som sparrings- og høringspartnere for kommunen og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet. Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet.

Et viktig motiv for å etablere nærdemokratiorgan er å bidra til mer kontakt mellom styrende og styrte. Ifølge Hansen (ibid.) kan denne kontakten enten foregå ved at demokratiet blir desentralisert til et lavere nivå, og at befolkningen dermed kan ha kontakt med valgte nærdemokratipolitikere i sitt boområde, eller ved at nærdemokratiorganer formidler mellom folk i nærområdet og politikerne i kommunestyret. Videre viser erfaringene at borgernærhet forutsetter at det er en kobling, og helst en institusjonell og formell kobling, mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Dersom koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig, er erfaringene at nærdemokratiorganene fort kan leve sitt eget liv i sivilsamfunnet.

Det vises i den forbindelse til at sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Undersøkelsen viser videre at koblingen blir bedre dersom det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det. Erfaringene er også at man får bedre kobling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunnene dersom lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser.

Erfaringer som trekkes fram fra norske kommuner, er at nærdemokratiordninger ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den kommunale ledelsen. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner. Det er en nasjonal målsetting å styrke arbeidet med deltakelse i planleggings- og utviklingsprosesser, og det har vært gjennomført nasjonale utviklingsprogrammer som har som formål å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling, blant annet satsinga «Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK), og ulike verdiskapingsprogram. Det er klart at nærdemokratiske ordninger vil være viktige for å sikre medvirkning og engasjement i arbeidet med utvikling av lokalsamfunn.

I Danmark er det etablert nærdemokratiske ordninger for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner. Det viser seg at områder med etablert lokal identitet fungerer best. Tilhørighet framstår som viktig for å skape engasjement og deltakelse. Samtidig pekes det på at det kan være utfordringer knyttet til bevaring og forsterking av tidligere territorielle grenser, noe som kan bidra til økt fragmentering.

Mange av de nærdemokratiske ordningene som er etablert, er stort sett rådgivende. Hansen (ibid.) viser til at representantene er rekruttert fra nærmiljøet, at de har god kjennskap til hvilke behov og ønsker som eksisterer, hvilke løsninger som er gode eller mulige og få til i den spesifikke lokale konteksten, samt hvilke lokale ressurser man kan dra på. Erfaringen er at bedre involvering også fører til at beslutningsgrunnlaget blir bedre, og at beslutningene blir bedre forankret og får større legitimitet. Samtidig vises det til at det er få politikere som føler at nærdemokratiorganer utfordrer deres rolle som beslutningstaker, og man antar at det kan ha sammenheng med at flestepartene av ordningene stort sett er rådgivende. Slik sett blir det hevdet at det ikke er noen fare for at det re-

presentative demokratiet er truet, men at de som deltar i nærdemokratiorganene skal oppleve deltakelsen lite nyttig og at påvirkningskraften blir liten. Det blir derfor poengtert at nærdemokratiorganene bør ha et klart og meningsfullt mandat. I dette ligger det at det er viktig at forventninger og roller er avklart. Både nærdemokratiorganene, politikerne og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller.

Østlandsforskning viser til i sin utredning av innsparingspotensial for politisk og administrativ ledelse og styring ved sammenslåing av kommunene Lillehammer, Ringebu, Øyer og Gausdal, at for å sikre en lokal beslutningsmyndighet kan desentral beslutningsstruktur bli ivaretatt med kommunedelsutvalg (Lund 2015). De skriver videre at kommuneloven åpner for både oppnevning av representanter fra kommunestyret, eller direkte valgte representanter. I denne rapporten er det gjort et anslag på kostnader på 1,5 – 2,5 millioner for å etablere kommunedelsutvalg, avhengig av antall utvalg og aktivitet. Vi vil presisere at det ikke er gjort en tilsvarende kostnadsvurdering i denne utredningen. Det vil være kommunestyret som avgjør kommunedelsutvalgets ansvar og myndighetsområde.

7.3.2 Egne kommuner, men mer interkommunalt samarbeid

Dersom kommunene fortsetter som i dag, men med ytterligere interkommunalt samarbeid, må fokuset være på å sikre best mulig demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll av disse. Mange av endringene som vi beskrev i forrige delkapittel, vil i liten grad endre seg, for eksempel vil det ikke føre til færre politikere som ved en sammenslåing. Muligheten for større regional og nasjonal innflytelse vil svekkes dersom en ikke gjennomfører en kommunesammenslåing, men dersom en klarer å etablere et mer helhetlig samarbeid på samfunnsutviklingsområdet, vil allikevel tyngden til de fire kommunene kunne økes.

Slik situasjonen er i dag, ser respondentene i Løten og Ringsaker ut til å være mer fornøyd med styringen av de interkommunale samarbeidene enn respondentene i Hamar og Stange. Årsaker til dette kan både være omfang av samarbeid hver enkelt kommune er involvert i, eller at en har lagt opp eierskapsstyringen annerledes i de ulike kommunene. For eksempel har Ringsaker kommune vedtatt en Eiermelding som skiller tydelig mellom Eierpolitikk og Eierposisjoner, og som en bruker som et aktivt dokument i styringen sin. Fra Stange meldes det om at arbeidet med en oppdatert eierskapsmelding er minst ett år på overtid. Det kan forklare at det er noe frustrasjon blant respondentene, og at en dermed ikke er så fornøyd med styringen. I Løten er det ikke lagt fram en egen eierskapsmelding for kommunestyret, men en har eierskapsmelding for enkelte selskap/samarbeid som Eidsiva energi. Hamar behandlet senest eierskapsmelding i januar 2016. Erfaringen med styringen av interkommunale samarbeid er varierende, og en opplever også slike samarbeid som kostnadsdrivende.

Ytterligere interkommunalt samarbeid utfordrer prinsippet ved lokal politisk styring. Hvorvidt samarbeid utgjør en ulempe for demokratiet, vil derimot avhenge av omfanget av interkommunalt samarbeid, og de demokratiske ulempene vil sannsynligvis øke jo flere områder kommunene velger å samarbeide om. Samtidig kan en god styring og kontroll av mange samarbeid oppfattes som bedre demokratisk enn dårlig styring og kontroll av få samarbeid. Men dersom det blir etablert et omfattende interkommunalt samarbeid mellom de fire kommunene, er det vanskelig å se for seg at det ikke i noen grad skal svekke den direkte politiske styringen. En større del av budsjettene vil også bindes opp i interkommunale samarbeid.

For at et interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt, må nødvendigvis kommunene gi fra seg noe styring og kontroll. Nyere undersøkelser indikerer at mange kommuner er oppmerksom-

me på at selskapsorganisering og interkommunalt samarbeid innebærer at en gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring, men at en ikke i samme grad er oppmerksom på hva den nye rolla skal innebære. Manglende oversikt og kunnskap om selskapsorganisering og det interkommunale samarbeidet ser ut til å resultere i en passiv eierrolle. Det viser seg at det har vært lite fokus på utvikling av politiske styringssignaler ut over rammevilkårene knyttet til vedtektene for selskapene (Brandtzæg 2016).

KS har i det senere økt fokuset på kommunenes rolle som samfunnsansvarlige eiere. I en tid preget av økt fokus på selskapsorganisering og interkommunalt samarbeid, og uklarhet rundt rollen til kommunene når det gjelder demokratisk styring, har utarbeiding av eierskapsmeldinger og eierstrategier som et aktuelt styringsverktøy vært fremmet for å sikre styring og kontroll i samsvar med politiske prioriteringer. Foreløpig er det ikke alle kommuner som har slike meldinger, og mange av meldingene som er utarbeidet, er ikke utformet som et styringsverktøy. Gruppen som hadde ansvar for kartleggingen, konkluderte med at det er klart behov for bedre eierskapsutøvelse, både gjennom representasjon i styrende organ og gjennom eierskapsmeldinger. Dette er noe som blir spesielt viktig dersom en legger opp til en omfattende økning av det interkommunale samarbeidet.

I arbeidet med eierskapsmelding vil det være nyttig å skille mellom eierskapspolitikk og eierstrategi (Brandtzæg 2008). Med eierskapspolitikk mener vi her de overordnede premissene som kommunen legger til grunn for forvaltningen av selskap og samarbeid. Dette innebærer med andre ord hvilke system, retningslinjer og rutiner kommunen skal ha for utøvelse av sitt eierskap. Dette kan bl.a. omfatte rutiner for rapportering, premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering, premisser for utøvelse av eierskap osv. Dette er med andre ord et rammeverk for eierstyring som det vil være fordel at det er bred politisk oppslutning om. En viktig del av en eierskapsmelding vil være å få på plass et slikt rammeverk. Eierstrategiene vil utgjøre de prioriteringer og tiltak kommunen har overfor ulike selskap/samarbeid for å sikre at det tas vare på de målsettinger som eierne har satt. Dersom kommunen skal utøve et aktivt eierskap, er det viktig at det blir etablert klare rutiner for evaluering og oppfølging av kommunene sine eierstrategier. Flere kommuner har lagt opp til en årlig gjennomgang og diskusjon av kommunen sine eierskap i kommunestyrene/bystyrene. Det er viktig at eierskap ikke bare kommer opp som en av mange saker på et kommunestyremøte. Det må settes av tid til en helhetlig gjennomgang og diskusjon av temaet. Det vil også være nødvendig å øke fokuset på eierstyring framfor forvaltningsstyring i for eksempel folkevalgtopplæringen.

7.3.3 Fortsatt egne kommuner

Det som taler for at bestå som egne kommuner på lokaldemokratiområdet, er at tilbakemeldingene både fra administrative ledere, politikere, tillitsvalgte/verneombud samt innbyggere er at lokaldemokratiet oppfattes som bra i alle kommunene i dag. Den største utfordringen for alle ser ut til å være lav valgdeltagelse og evnen til å engasjere et representativt utvalg av befolkningen politisk. Spesielt pekes det på at en skulle hatt flere unge representert. Det oppleves også delvis som en utfordring å engasjere innbyggerne mellom valg. En sammenslåing kan gi muligheter for mer helhetlig politisk styring og utvikling, noe som vil kunne gjøre det mer attraktivt og spennende å engasjere seg som lokalpolitikere. Undersøkelser viser at folkevalgte i store kommuner er mer fornøyde med rollen enn det folkevalgte i mellomstore kommuner er.

På den andre siden vil en få færre folkevalgte per innbyggere og lavere politisk representasjon. Det kan føre til større avstander mellom innbyggere og politikere. For å kompensere for dette kan det

etableres nærdemokratiske ordninger. Dette er også noe som kan gjøres dersom kommunene består som i dag, men behovet vil være mindre enn om det etableres en storkommune.

Som vi har sett er det flere av kommunene i utredningen som har lokale lister. Dersom en går inn på en sammenslåing, vil det kunne føre til maktforskyvning og ulike utfordringer når det gjelder framtidig utvikling kan skape konflikter, og det kan føre til at de lokale listene består eller at flere etableres. Det kan selvsagt også skje dersom kommunene består som egne kommuner, men det er mindre sannsynlig.

Tilhørighet og lokalt engasjement er viktig for lokalt utviklingsarbeid og frivillig innsats for å skape livskraftige lokalsamfunn. Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggere i høyest grad har tilhørighet til stedet de bor, og deretter til kommunen. Hamar er et lite unntak, her har innbyggerne omtrent like stor tilhørighet til egen kommune som til Hamarregionen. Undersøkelsen tyder på at tilhørigheten lokalt er stor, og ved å bestå som egne kommuner, vil en slik sett fremdeles kunne opprettholde en bred politisk deltagelse, lokal identitet og engasjement, noe som er en viktig demokratisk verdi. Funnene i vår undersøkelse samsvarer med det Baldersheim fant i sin studie, nemlig at identiteten er sterkere knyttet til bydelen, byen eller bygda enn til kommunen (Baldersheim 2003).

Kommunene som inngår i denne utredningen, er relativt store i befolkningsstørrelse. Slik sett ligger det til rette for at kommunene ikke har store utfordringer med inhabilitet. Da mener vi ikke inhabilitet i seg selv, det er helt legitimt at folkevalgte er inhabile. Men dersom omfanget er så stort at det stadig er en utfordring å finne varaer og det tar opp mye tid på politiske møter, så kan det være en utfordring. Ingen av kommunene gir tilbakemelding på at dette er en stor utfordring, men gjennom de åpne svarene pekes det blant annet på at i Løten kan det være utfordring med at mange kjenner hverandre. Det kan gjøre at selv om politikere ikke er inhabile, så kan det stilles spørsmål ved intensjoner. I slike tilfeller er det viktig med åpenhet, og at slike saker diskuteres på en god måte i folkevalgte organer.

I flere av kommunene ble det gjennom spørreundersøkelsen pekt på at den politiske styringen er for svak. Enten at en opplever at administrasjonen har for stor makt, at politikerne har for stort fokus på enkeltsaker og ikke helheten, eller at styringen av interkommunale samarbeid ikke er god nok. Dersom en velger å fortsette som egne kommuner, er dette innspill en kan ta med videre i det lokalpolitiske arbeidet. En slik diskusjon kan danne grunnlag for andre måter å jobbe politisk på, annen politisk organisering eller nye plattformer for å samhandle demokratisk med innbyggerne. I alle kommunene er det positiv tilbakemelding på at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.

8. Samlet oppsummering

Vi har utredet de tre alternativene

1. 0-alternativet (dagens kommune- og tjenestestruktur)
2. Organisering av interkommunalt samarbeid med fokus på samfunnsutviklerrollen
3. Storbykommunealternativet (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange)

I dette kapittelet har vi oppsummert alternativene.

8.1 Generelt

Ringsaker (ca. 33.600 innbyggere), Hamar (ca. 30.100 innbyggere) og Stange (ca. 20.100 innbyggere) er alle store kommuner i nasjonal målestokk. Løten er en mellomstor kommune (ca. 7.600 innbyggere). Ekspertutvalget anbefaler at kommunene minst bør ha 15.000 – 20.000 innbyggere for å være gode og robuste kommuner. De tre største kommunene samsvarer med anbefalingen, mens Løten kommune er for liten.

8.2 Alt. 1: 0-alternativet (dagens kommune- og tjenestestruktur)

8.2.1 Økonomi

Alle de aktuelle kommunene, med unntak av Hamar, hadde et inntektsnivå som lå under landsgjennomsnittet i 2014. Hamar hadde et nivå på korrigerte frie inntekter (inkl. e-skatt og konsepsjonskraftsinntekter) tilsvarende 1 prosent over landsgjennomsnittet, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et nivå tilsvarende hhv. 4 prosent, 5 prosent og 2 prosent under landsgjennomsnittet.

Bare Hamar hadde et netto driftsresultat under den anbefalte normen på 1,75 prosent i 2014. Hamar hadde et netto driftsresultat på 0 prosent, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et netto driftsresultat på hhv. 4,0 prosent, 1,8 prosent og 2,2 prosent.

Samtlige av kommunene hadde et tilfredsstillende nivå på disposisjonsfondet i 2014. Hamar hadde et nivå på disposisjonsfondet på 11,6 prosent i 2014, mens Ringsaker, Løten og Stange hadde et nivå på hhv. 21,0 prosent, 17,5 prosent, 15,2 prosent.

Hamar hadde høyest netto lånegjeld med 76,6 prosent i 2014, mens Ringsaker hadde lavest lånegjeld med 54,2 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 74,0 prosent i 2014.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Samtlige kommuner har eiendomsskatt i hele kommunen. Hamar har høyest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 5,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Ringsaker, Løten og Stange hadde inntekter fra eiendomsskatt på hhv. 4,0 prosent, 2,7 prosent og 4,4 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

Vår vurdering er at samtlige kommuner har stram, men velordnet økonomi og et noe begrenset økonomisk handlingsrom.

8.2.2 Interkommunalt samarbeid

Kommunene i Hamarregionen er med på en rekke samarbeid i dag, og det kan komme til flere samarbeidsområder om kommunestrukturen i regionen består. Det er en ubalanse i hvilke samarbeid de ulike kommunene er med på. Dette skaper en utfordring med å få til helhetlig styring og samordning av innsats på tvers av kommunene.

Løten er den desidert minste kommunen i regionen, men er med på færre samarbeid enn Stange. Spesielt barnevern kan synes sårbart i Løten, men her er ingen av kommunene inne i samarbeidsordninger. Hamar kommune er med på like mange samarbeid som Stange, men mange av samarbeidsområdene for Hamar gjelder mer behovet til nabokommunene enn behovet til Hamar kommune. Ringsaker kommune skiller seg ut ved å ikke være med på alle tjenestesamarbeidene som de andre kommunene har, men er med i bl.a. Regionrådet, Hamarregionen Reiseliv (markedsføring og turistkontor) og HIAS IKS (vann, avløp og renovasjon) samt at de på helse og nødetater er med på samarbeid i hver ende av kommunen. Stange er den kommunen som virker mest positiv til samarbeid med Hamar kommune, mens det for øvrig er relativt stor motstand mot for mye samarbeid med Hamar kommune.

Hvis de fire kommunene består som egne kommuner, vil det interkommunale samarbeidet øke.

8.2.3 Samfunnsutvikling

Hamaregionen inneholder fire kommuner hvor det store flertall av folk har en reisetid til/fra Hamar på godt under 30 minutter.

Hamarregionens folketall har vokst med 0,8 % pr. år de siste fem årene, og Statistisk sentralbyrå antyder vekst på 0,7 % pr. år i gjennomsnitt fram mot 2040.

Hamar kommune har knapt med areal slik at enkelte bydeler ligger delvis i nabokommunene, noe som skaper planleggings- og samordningsutfordringer. Nabokommunene har rikelig med areal og drar nytte av veksten i Hamar, andre byer i Mjøsregionen samt i økende grad Oslo/Akershus etter hvert som reisetidene blir redusert med infrastruktursatsingene.

Samfunnsutviklerrollen utføres forskjellig i de fire kommunene. Hamar har en aktiv bysatsing, mens Ringsaker har mer balansert utvikling som satsing. Løten og Stange er også opptatt av balansert utvikling, men er mer bokommuner med mindre satsing på næringsutvikling. Løten, Stange og Ringsaker mener nærhet er fortrinn i utviklingsarbeidet. I mangel på kraftfull felles satsing har også Hamar landet på nærhet som fortrinn med sin satsing på egen næringsavdeling.

Kommunene har ulike interesser, noe som gjør det vanskelig å få kraft i regionråd og felles satsinger pr. i dag.

8.2.4 Tjenesteyting og myndighetsutøvelse

Det er ingen tjenesteområder som skiller seg ut med å være spesielt utfordrende for kommunene sett i forhold til kompetanse og kapasitet ved gjennomgangen av de objektive indikatorene for tjenesteproduksjonen. Det bærer heller preg av politiske prioriteringer.

Resultatene fra spørreundersøkelsen tilsier at samtlige kommuner er fornøyd med kvaliteten på tjenestene. Ringsaker er den som opplever størst økonomisk frihet, etterfulgt av Løten, som kanskje ikke er helt som forventet ut ifra kommunens størrelse. Oppfatningen om tilgangen til relevant kompetanse er ikke klart entydig. Hamar har en svak tendens til å oppleve det mer utfordrende enn de andre kommunene, og i Ringsaker opplever politikerne i større grad enn administrasjonen at det er utfordrende. Løten opplever i større grad enn de andre kommunene at de har utfordringer knyttet til små og sårbare miljøer. Gjennomgående opplever kommunene tilstrekkelig distanse i myndighetsutøvelsen. Hamar er den kommunen som peker i retning av noen utfordringer knyttet til dette.

Befolkningsframskrivingene gir en relativt lik utvikling i kommunene. Samtlige vil oppleve vekst i etterspørselen etter tjenester i barnehage- og skolesektoren. Men den største utfordringen ligger i den kraftige veksten i eldre pensjonister og dertil press på pleie- og omsorgstjenester. Løten er den kommunen som vil oppleve størst vekst på dette området.

I forhold til ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur er det Løten som har mest å hente på bedre tjenesteyting og myndighetsutøvelse ved en eventuell sammenslåing. De tre andre kommunene har tilstrekkelig størrelse til å håndtere fremtidige oppgaver, men også de vil ha utfordringer knyttet til pleie- og omsorgstjenester når en ser på forholdet mellom antall eldre og de i yrkesaktiv alder.

8.2.5 Lokaldemokrati

Generelt er det ingen av kommunene som har spesielt høy valgdeltagelse, selv om Hamar og Stange har ligget omtrent på eller litt over landssnittet ved de forrige lokalvalgene. Ringsaker har gjennomgående betydelig lavere valgdeltagelse enn landssnittet, og Løten har også hatt lavere deltagelse enn landssnittet ved de tre siste valgene.

Representasjonen i kommunestyrene er god i den forstand at mange partier er representert. I Løten er 7 ulike partier representert, mens i de tre andre kommunene er det 10 ulike partier/lister. Når så mange partier/lister stiller til valg, så har innbyggerne stor valgfrihet. Arbeiderpartiet er det mest dominerende partiet og har ordføreren både i Stange, Løten og Ringsaker. I Hamar er ordføreren fra by- og bygdelista.

De fire kommunene er noe ulikt politisk organisert, men samtlige av kommunene har valgt å ha minst ett politisk utvalg i tillegg til kommunestyret og formannskap. Løten har en minimumsløsning med ett driftsutvalg, mens Hamar har tre politiske fagutvalg. Alle kommunene har de lovpå-

lagte utvalgene elderråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Alle kommunene har et organ for ungdom.

Spørreundersøkelsen viser at lokaldemokratiet fungerer godt i kommunene og at kommuneadministrasjonen har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag. I Ringsaker mener respondentene at det er politisk handlingsrom, mens en er mer nøytrale til dette i de andre kommunene. Ingen av kommunene har mange saker knyttet til habilitet til behandling i politiske organ.

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

I innbyggerundersøkelsen ga innbyggerne i alle fire kommunene tilbakemelding på at lokaldemokratiet fungerer godt i egen kommune. Resultatene i innbyggerundersøkelsen viser også at innbyggerne har høyest tilhørighet til stedet der de bor, deretter til kommunen. I Hamar har også innbyggerne omtrent like stor tilhørighet til Hamarregionen som de har til egen kommune.

Ved å bestå som egen kommune vil ikke den politiske representasjonen svekkes, og en vil unngå at en større kommune fører til større avstand mellom innbyggere og folkevalgte. Ved å fortsette som egen kommune kan den enkelte arbeide videre med de gode kvalitetene ved eget demokrati, og samtidig ta tak i utfordringene som det pekes på. Blant annet er det tilbakemelding fra alle kommunene om at det er krevende å engasjere hele innbyggermassen, og spesielt de unge.

Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggere i høyest grad har tilhørighet til stedet de bor, og deretter til kommunen. Tilhørighet og lokalt engasjement er viktig for lokalt utviklingsarbeid og frivillig innsats for å skape livskraftige lokalsamfunn. Ved å bestå som egne kommuner vil en slik sett fremdeles kunne opprettholde en bred politisk deltagelse, lokal identitet og engasjement, noe som er en viktig demokratisk verdi. Det er kun i Hamar at innbyggerne har like stor tilhørighet til Hamarregionen som de har til egen kommune.

8.2.6 Spørreundersøkelsen (politikere, administrative ledere og tillitsvalgte)

Spørreundersøkelsen viser at respondentene totalt sett er litt mere positive enn negative til at kommunene skal bestå som egne kommuner og tettere interkommunale samarbeid med en samlet score på 3,85 (1 = svært negativ og 6 = svært positiv). I Løten og Ringsaker er respondentene litt eller noe positive til at kommunene skal bestå som egne kommuner med score på henholdsvis 4,53 og 4,00. Respondentene i Stange heller i retning av å være litt mere positive enn negative til at kommunene skal bestå som egne kommuner med en score på 3,74, mens respondentene i Hamar er mere negative enn positive til at kommunene skal bestå som egne kommuner med en score på 3,07.

8.2.7 Innbyggerundersøkelsen

Resultatene av innbyggerundersøkelsen viser at 0-alternativet får en samlet score på 4,1 (1 = svært negativ og 6 = svært positiv), dvs. at et flertall av de spurte er positive til å fortsette som egen kommune. Innbyggerne i Ringsaker er mest positive til å fortsette som egen kommune med en sco-

re på 4,6, mens innbyggerne i Hamar er minst positive til å fortsette som egen kommune med en score på 3,4.

8.3 Alt. 2: Organisering av interkommunalt samarbeid med fokus på samfunnsutviklerrollen

Utgangspunktet er 0-alternativet, jfr. alt. 1.

Flere politikere enn administrative ledere foretrekker interkommunalt samarbeid framfor kommunesammenslåing. Utfordringene med interkommunalt samarbeid er transaksjonskostnader, demokratisk underskudd eller styringsproblemer for samarbeidsordningene samt at den regionalpolitiske tyngden kan bli mindre. Lokalpolitikere vil imidlertid selv kunne beholde kontrollen med basis-tjenestene og mulighetene for å følge opp næringsliv og satsinger med store behov.

Samarbeidet mellom de fire kommunene er klart fragmentert i betydningen at kommuner er med i ulike tjeneste- og samfunnsutviklingssamarbeid som igjen har ulike styringsmodeller. Sammen med et konsensusfokustert regionråd har dette gitt frustrasjon over manglende framdrift og trykk i samfunnsutviklingsarbeidet.

Det foreligger forslag om fusjon av utviklingsorganisasjoner og næringsforeninger, for å skape en felles, mer slagkraftig utviklingsorganisasjon. Styringen av en slik utviklingsorganisasjon foreligger det ikke forslag om, og vi har gått gjennom aktuelle modeller for styring gjennom regionråd eller tilsvarende organ.

Kommunene har ulike interesser, noe som gjør det vanskelig å få kraft i regionråd og felles satsinger pr. i dag. Om kommunene får vitalisert regionrådet og samordnet areal- og ressursbruken innenfor samfunnsutvikling, er det realistisk at kommunene får en årlig vekst på landsgjennomsnittet (1 %) eller bedre fram mot 2040. For å realisere dette er kommunene avhengig av et eget tydelig politisk lederskap og bidrag fra fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

I forhold til ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur er det Løten som har mest å hente på bedre tjenesteyting og myndighetsutøvelse ved en eventuell sammenslåing. De tre andre kommunene har tilstrekkelig størrelse til å håndtere fremtidige oppgaver, men også de vil ha utfordringer knyttet til pleie- og omsorgstjenester når en ser på forholdet mellom antall eldre og de i yrkesaktiv alder.

Et alternativ til kommunesammenslåing er å opprettholde dagens kommunestruktur i kombinasjon med mer interkommunalt samarbeid. Hvor stort behovet vil være, vil avhenge av hvilke oppgaver som overføres til kommunene, og hvorvidt kommunene har behov for å samarbeide for å løse disse på en god og effektiv måte. Dersom det blir etablert et omfattende samarbeid, er det noen utfordringer det er viktig å være oppmerksom på. Demokratisk kan det være mer krevende med demokratisk oppfølging, styring og kontroll dersom det blir mange samarbeid. Da er det viktig å ha et godt system for dette. Ut fra tilbakemeldingene ser det ut til at Ringsaker og Løten ikke har store utfordringer med styring i dag, mens Hamar og Stange er ganske nøytrale til dette. Dette kan imidlertid både skyldes omfanget av samarbeid og hvordan en har lagt opp styringen i den enkelte kommune.

I rapporten har vi pekt på noen muligheter for å videreutvikle det interkommunale samarbeidet i Hamarregionen, men vi har ikke klart å finne en optimal modell som kan være et fullgodt alternativ til en storkommune når det gjelder samfunnsutviklingsperspektivet. Kommunene kan ikke og vil ikke innenfor dagens kommunestruktur avgi beslutningsmyndighet fra egne kommunestyrer til et interkommunalt samarbeidsorgan som evt. skal fatte beslutninger som skal være bindende for kommunene.

For å få til gode løsninger i dag som vil fremme utvikling i Hamarregionen som helhet, forutsettes enighet mellom kommunene og vedtak i hver kommune. Dette er og vil fortsatt være utfordrende hvis ikke alle kommunene anser løsningene for å være fordelaktige også for egen kommune.

Svak befolkningsvekst er en av de største utfordringene i Hamarregionen i dag og vil være det i årene framover. Infrastrukturforbedringer som dobbeltsporet jernbane, firefelts motorveg fram til Brumunddal og ny bru over Mjøsa vil føre til kortere reisetid mellom Hamarregionen og Oslo-området, men også mellom Hamarregionen og Gjøvik/Lillehammer. Disse infrastrukturelle tiltakene vil bidra til å tilrettelegge for utvikling. Kommunene i Hamarregion må imidlertid følge dette opp ved helhetlig politikk og samordnede strategier og tiltak som bidrar til at Hamarregionen som helhet blir et attraktivt sted å drive næring, et attraktivt sted å bo og et attraktivt sted å besøke. Dette krever at holdningene til interkommunalt samarbeid må endres i kommunene.

Hvis kommunene i Hamarregionen ikke lykkes med dette, er det en reell fare for at Hamarregionen vil tape i konkurransen med andre regioner i Oslo-området, Drammens-området, Østfold og Vestfold om bedriftsetableringer, tilflyttinger etc.

Vi har ikke vurdert behov for eller spørsmål vedrørende kommunegrenseendringer. Dersom kommunestrukturen ikke endres, er det sannsynlig at spørsmål vedrørende kommunegrensene vil melde seg i årene framover.

8.4 Alt. 3: Storbykommunealternativet (Hamar, Løten, Ringsaker og Stange)

8.4.1 Generelt

En eventuell storkommune bestående av de fire kommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange vil få godt over 90.000 innbyggere. En slik kommune vil bli blant de største i landet. Med sin størrelse vil en slik robust og stor kommune kunne være selvforsynt på de fleste områder. Den vil tilfredsstillende eksportutvalgets kriterier for god kommunestruktur, jfr. kap. 1.

8.4.2 Økonomi

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon.

Tabellen under oppsummerer de viktigste effektberegningene for strukturalternativene. Utslagene er vist i prosent av brutto driftsinntekter for summen av aktuelle kommuner.

Oppsummering av effektberegninger. Grenseverdi strukturkriteriet 25,4 km. I 1000 kr og i % av brutto driftsinntekter 2014.

	I mill. kr	I % av brutto driftsinntekter 2014
Effekt nytt inntektssystem (grenseverdi 25,4 km, årlig)	15,5	0,2 %
Økonomiske virkemidler (engangsstøtte)	80,0	1,2 %
Effekt frie inntekter år 1–15 (årlig)	32,6	0,5 %
Effekt frie inntekter etter år 20 (årlig)	-8,6	-0,1 %
Effektiviseringsgevinst administrasjon (årlig)	29,9	0,4 %
Sum år 1 etter sammenslåing	142,5	2,1 %
Sum år 2–15 etter sammenslåing (årlig)	62,5	0,9 %
Sum etter år 20 etter sammenslåing (årlig)	21,3	0,3 %

Illustrasjonsberegningene viser en effekt av nytt inntektssystem for de fire kommunene samlet på ca. 15,5 mill. kr. Selve omleggingen av inntektssystemet vil være sammenslåingsnøytral (dvs. at endringen per kommune også vil gjelde for sammenslåingsalternativet). I beregningene av effekt på frie inntekter ved sammenslåing er det lagt til grunn at en eventuell sammenslåing skjer i 2020. I effektberegningene er det dermed sammenlignet mot 2017-nivå for selvstendige kommuner. Tabellen viser at sammenslåingsalternativet vil gi en effekt år 1 etter sammenslåing på 142,5 mill. kr (80,0+32,6+29,9). For år 2–15 etter sammenslåing vil den årlige effekten dermed utgjøre 62,5 mill. kr (32,6+29,9). Etter 20 år, dvs. etter perioden for inndelingstilskuddet, vil sammenslåingsalternativet gi en årlig effekt på 21,3 mill. kr (-8,6+29,9). Det er her tatt høyde for at inndelingstilskuddet er beregnet til 41,2 mill. kr. På administrasjon er det beregnet et effektiviseringspotensial på 9,8 mill. (dvs., ved nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene).

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet.

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. En sammenslått kommune bestående av Hamar, Ringsaker, Løten og Stange vil utløse støtte på 80 mill. kr, tilsvarende 1,2 prosent av dagens brutto driftsinntekter.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Beregningene våre i denne rapporten tar utgangspunkt i et beregnet inndelingstilskudd på 41,2 mill. kr.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stor-driftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og dermed unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

Beregningene viser et mulig effektiviseringspotensial for de fire kommunene på 29,9 mill. kr, tilsvarende 0,4 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Effektiviseringspotensialet er her definert som en nedjustering og tilpasning til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har de laveste utgiftene. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing.

Spesielle økonomiske ordninger som kan bli påvirket ved kommunesammenslåing, er bl.a. sone for arbeidsgiveravgift, distriktspolitisk virkeområde og landbrukstilskudd. I tillegg vil eiendomsskatt, kommunal prissetting og uttak av konsesjonskraft være aktuelle problemområder. Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd vil være sammenslåingsnøytrale. Dette gjelder f.eks. integreringstilskuddet, tilskuddet til ressurskrevende tjenester og for ulike kompensasjonsordninger fra Husbanken.

En sammenslåing vil reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde.

De aktuelle kommunene befinner seg i samme sone for differensiert arbeidsgiveravgift. Dette vil derfor ikke være en aktuell problemstilling her.

Hamar og Stange er utenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 1), mens Ringsaker og Løten er i sone 2. I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgende avklaring når det gjelder det distriktspolitiske virkemiddelområdet og kommunesammenslåing: Dersom kommuner som ligger henholdsvis utenfor og innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte (sone 3) slår seg sammen, vil kommunene bli behandlet som om det fremdeles var to eller flere kommuner fram til neste revisjon av virkemiddelområdet (per 1.1.2021). Dersom to eller flere kommuner utenfor og innenfor sone 2 slår seg sammen, vil departementet avklare i hvert enkelt tilfelle i forkant av sammenslåingen om den nye kommunen skal være i sone 1 (utenfor det distriktspolitiske virkeområdet) eller sone 2.

Kommunene har i dag ulik praksis for utskriving av eiendomsskatt. Samtlige kommuner har eiendomsskatt i hele kommunen. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Hamar har høyest inntekter fra eiendomsskatt, tilsvarende 5,2 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Ringsaker, Løten og Stange hadde inntekter fra eiendomsskatt på hhv. 4,0 prosent, 2,7 prosent og 4,4 prosent av brutto driftsinntekter i 2014.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Løten har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Stange. Årsgebyr vann varierer fra kr 2 256 i Hamar til kr 3 390 i Ringsaker. Ringsaker har også høyest årsgebyr på avløp med kr 5 645, mens Løten har høyest årsgebyr på avfall med kr 2 516.

Ellers er det slik en kommunesammenslåing kan gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Hamar, Ringsaker og Stange har en gitt mengde konsesjonskraft, men som er mindre enn det alminnelige forbruket i kommunen. Sammenslåingsalternativet som utredes i denne rapporten, vil dermed ikke gi noen økning i konsesjonskraftsinntekter for det lokale nivået.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet framtidige «demografikostnader» for de fire kommunene hver for seg og samlet. Mer- og mindreutgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og mer-kostnader knyttet til dette.

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at de fire kommunene samlet kan få merutgifter på om lag 1 474 mill. kr (tilsvarende 21,7 prosent av dagens brutto driftsinntekter) i perioden 2016 til 2040, som følge av den demografiske utviklingen. Samtlige kommuner er anslått å få økte demografikostnader i denne perioden. Løten er anslått å få høyest kostnader – målt i prosent av dagens brutto driftsinntekter – tilsvarende 27,3 prosent.

For de fire kommunene samlet er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil øke med 18,5 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020, som vil gjelde alle landets kommuner.

8.4.3 Interkommunalt samarbeid

Ved etableringen av en storkommune blir behovet for interkommunalt samarbeid i Hamarregionen vesentlig mindre. En del av ordningene og samarbeidene, som nevnt i kapittel 4, vil av den grunn kunne avvikles.

Dette vil medføre at kommunestyret i storkommunen kan få direkte ansvar for tjenester og oppgaver som i dag er tillagt andre organer. Det er sannsynlig at dette kan være ressursbesparende.

8.4.4 Tjenester

Kommunene leverer gode tjenester til innbyggerne i dag. Det er grunn til å tro at en ny storkommune vil kunne levere minst like gode tjenester til innbyggerne og næringslivet som de fire kommunene klarer hver for seg i dag. Store kommuner vil i større grad enn mindre kommuner også kunne levere gode tjenester som er mere spesialiserte tjenester, og som derfor krever mere ressurser og større kompetanse. Dette kan eksempelvis være samhandlingstjenester innenfor helse- og omsorgssektoren, tverrfaglig spesialisert rusbehandling, psykisk helsevern, barnevern m.m.

8.4.5 Samfunnsutvikling

Utredningen viser at det er innenfor samfunnsutviklingsområdet at Hamarregionen har de største utfordringene i dag. En storkommune vil ha bedre forutsetninger for å lykkes enn kommunene i dag har hver for seg. Dette dreier seg om arealdisponering, utvikling av nye boligområder, næ-

ringsutvikling, samferdsel, transport og kollektivknutepunkter, stedsutvikling, IKT-infrastruktur, miljø og klima, etablering av partnerskap, kommunal beredskap etc.

Fylkesgrenser kan oppleves som hindrende barrierer for regional samfunnsutvikling. Tiden vil vise hvilke regionale forvaltningsnivåer kommunene må forholde seg til framover.

En storkommune vil ha en sterk stemme overfor regionale og nasjonale myndigheter.

8.4.6 Lokaldemokrati

Lokaldemokratiet kan oppleves å fungere godt i både store og små kommuner, men det vil fungere forskjellig. I utredningen har vi utredet hvordan det fungerer i de fire kommunene i dag, og hvordan en kommunesammenslåing kan påvirke lokaldemokratiet.

8.4.7 Spørreundersøkelsen (politikere, administrative ledere og tillitsvalgte)

Spørreundersøkelsen viser at respondentene totalt sett er litt mere negative enn positive til at kommunene skal slå seg sammen til en kommune med en samlet score på 3,13 (1 = svært negativ og 6 = svært positiv). I Hamar er respondentene vesentlig mere positive til kommunesammenslåing enn i de andre kommunene med en score på 4,72. I Stange er respondentene delt med en score på 3,55. I Ringsaker og Løten er respondentene negative til en kommunesammenslåing med score på henholdsvis 2,27 og 2,91.

8.4.8 Innbyggerundersøkelsen

Resultatene av innbyggerundersøkelsen viser at sammenslåingsalternativet Hamar, Løten, Ringsaker og Stange får en samlet score på 2,9 (1 = svært negativ og 6 = svært positiv), dvs. at et flertall av de spurte er negative til sammenslåingsalternativet. Innbyggerne i Ringsaker er mest negative til sammenslåingsalternativet med en score på 2,2. Innbyggerne i Løten og Stange er også negative til sammenslåingsalternativet med en score på henholdsvis 2,4 og 2,7.

I Hamar er innbyggerne mer positive enn negative til sammenslåingsalternativet med en score på 3,8.

8.5 Avslutning

Det har ikke vært vår oppgave å anbefale hvilke konklusjoner kommunene skal trekke av utredningen. Vi håper utredningen vil være til nytte når kommunestyrene skal trekke sine konklusjoner.

Referanser

- Agenda (2006). Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle. Prosjektrapport R 5171.
- Agenda Kaupang Økonomianalyser Hamar. Endelig versjon 16.2
- Alnes, P. K., Lauritzen, T., Lund, P. O (2016), Skolestruktur i Hamar kommune, ØF-rapport 2/2016, Lillehammer
- Angell, E. Aure, T. Ringholm og J. Bro (2015): Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunistørrelse. Norut-Alta Rapport 2015: 4.
- Baldersheim H., Pettersen, P.A, Rose, L.E & Øgård, M. 2003. Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, universitetet i Oslo. Forskningsrapport 1/2003.
- Barnevernpanelet rapport (2011). Barnevernpanelet ble opprettet i desember 2010 av Barne-, likestillings og inkluderingsminister Audun Lysbakken. Panelet har blitt ledet av Helen Bjørnøy, Generalsekretær i Plan Norge.
- Bjørnsen, Hild Marte, Klausen, Jan Erling, Winsvold, Marte, (2015), Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap, NIBR-rapport 2015:1, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Bolkesjø, T. og Bent Aslak Brandtzæg. 2005. [Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004.](#) Telemarksforskning – Bø: Rapport nr. 224, 2005
- Brandtzæg, B.A, Kili, T. & Aastvedt, Ailin. 2008. Eierskap – behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene. – Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 7/2008.
- Brandtzæg, B.A. 2001. Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2014. Hvordan gjennomføre en kommunesammenslåing? Erfaringer og innspill fra frivillige sammenslåinger. – Telemarksforskning. TF-notat 25/2014.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A., Nygaard, M.O., Lie, K. & Leikvoll, G.K. 2015. Kommunestruktur i Vest-Telemark – utgreiing av aktuelle alternativ. – Telemarksforskning. TF-rapport nr. 374.
- Bukve, O. 1999. Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Christensen, D.A., Arnesen, G., Ødegård, G. & Bergh, J. 2013. Valgdeltagelsen ved kommunestyrevalget 2011. Institutt for samfunnsforskning rapport 2013:01.
- Gløtvold-Solbu, K., A. Hauge, P.K. Alnes og M. Ørbeck (2015): Sammen blir vi større. En samfunnsanalyse av Hamarregionen i ByRegionprogrammet. ØF-rapport 02/2015. Østlandsforskning.
- Hamar kommune (2010): Kommuneplanens samfunnsdel.
- Hamar kommune (2014): Eiermelding del II – selskapene. Hamar kommune. Vedtatt av kommunestyret 5. mars 2014.
- Hamar kommune (2015): Årsmelding 2014. Hamar kommune.

- Hamar kommune (2016): Beskrivelser fra hjemmesidene: www.hamar.kommune.no
- Hamar krisesenter (2016): Beskrivelser hentet fra deres hjemmesider, www.hamar-krisesenter.no/
- Hamarregionen Reiseliv (2016a): Beskrivelser hentet fra www.visit-hedmark.no/no/hamarregionen
- Hamarregionen Reiseliv (2016b): Hamarregionen Vekst AS/SA. Presentasjon fra administrasjonen i Hamarregionen Reiseliv.
- Hamarregionen Utvikling (2016a): Beskrivelser hentet fra deres hjemmesider, <http://www.hamarregionen.net/>
- Hamarregionen Utvikling (2016a): En slagkraftig region for fremtida. Notat fra administrasjonen i Hamarregionen Utvikling.
- Hansen, G.S., Klausen, J.E. & Windsvoll 2013. Erfaringer med Nærdemokratiske ordninger i Norden. – NIBR-rapport 2013:4.
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. 2014 Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13
- Hedmark fylkeskommune (2015): Regional planstrategi – høringsdokument.
- Helgesen, O. (2015), Sammenlikning av kommunenes administrative stillinger, Agenda kaupang rapport 9141, Stabekk
- HIAS (2016). Beskrivelser hentet fra www.hias.no
- Hofstad, H. og G. Sandkjær Hanssen (2015): Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging. NIBR-rapport 2015:17, Norsk institutt for by- og regionforskning
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Langørgen, A og Aaberge, R. (2003), Sammenslåing av kommuner – Gevinster å hente, Samfunnsspeilet 2/ 2003,
- Langørgen, A, Pedersen, S, Aaberge, R. (2010), Stabilitet i kommunenes økonomiske atferd 2001-2008, SSB rapport 25/ 2010, Oslo-Kongsvinger
- Leknes, E., A. Gjertsen, A.K. Tennås Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Sletnes, og A. Røiseland (2013): Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Rapport IRIS -2013/008. Stavanger: International Research Institute of Stavanger as.
- Lie, K. A.Hjelseth, A. Thorstensen og T. E. Baksås (2014): Fremtidens ORKide. Evaluering av Ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre. TF-rapport nr 336, 2014.
- Løten kommune (2016): Beskrivelser fra hjemmesidene: www.loten.kommune.no
- Rattsø, J. (2014): Næringsutvikling, utdanningsvekst og urbanisering: Utfordringer for kommunereform. SØF-rapport nr. 02/14. NTNU: Senter for økonomisk forskning.
- Regionrådet for Hamarregionen (2012): Strategi- og handlingsplan for 2012-2015. Vedtatt 25.9.2012.
- Regionrådet for Hamarregionen (2013): Vedtekter for Regionrådet for Hamarregionen. Vedtatt 22.10.2013.
- Regionrådet for Hamarregionen (2016): Beskrivelser hentet fra deres hjemmesider, <http://www.hamarregionen.hedmark.org>.
- Regionrådet for Hamarregionen 2013): Handlingsplan for 2014-2015. Vedtatt 26.11.2013
- Ringsaker kommune (2013): Eiermelding – Ringsaker kommune.
- Ringsaker kommune (2016): Beskrivelser fra hjemmesidene: www.ringsaker.kommune.no
- Røhnebæk, M, Lund, P. O., Lauritzen, T. (2015), Sosialhjelp i Hamarregionen – Et kunnskapsgrunnlag, ØF-rapport 11/2015

- Sand, R., E. Carlsson, P.O. Lund, H. Sivertsen og A. Thorstensen (2016b): Kan Frosta bestå? Kommunereformutredning for Frosta kommune. Rapport 2016:4. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sand, R., P.K. Alnes, I.M. Bakken, L. Ekmann, K. Gløtvold-Solbu, K. Lie, P.O. Lund, G. Nossun, H. Sivertsen og A. Thorstensen (2015): Utredning av kommunestruktur for Steinkjer, Verran, Snåsa og Inderøy. Rapport 2015:15. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Skjetne, K-T & Lindtvedt, F.M. 2014. Kommunestørrelse og lokaldemokrati. Rapport fra kommunesektorens organisasjon i mai 2014.
- SSB (2016): Diverse historisk statistikk og MMMM-alternativet for befolkningsframskrivninger nedlastet fra ssb.no den 12.3.2016.
- Stange kommune (2016): Beskrivelser fra hjemmesidene: www.stange.kommune.no
- Sunde, Henning og Bent A. Brandtzæg. 2006. [Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger](#). Asplan Viak og Telemarksforskning – Bø.

Vedlegg

Spørreundersøkelse Hamar, Ringsaker, Stange og Løten: Spørreskjema til administrasjon, politikere og tillitsvalgte

Bakgrunn

Hvilken kommune representerer du?

Hamar
Løten
Stange
Ringsaker

Hva slags funksjon har du i din kommune (flere svar mulig)?

Lederstilling
Politiker
valg/verneombud

Situasjonen i kommunen i dag

Hvordan vil du vurdere det kommunale tjenestetilbudet i din kommune? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander.

Svar på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Kvaliteten i tjenestetilbudet er svært bra

Det økonomiske handlingsrommet er lite

Det er ingen utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft

Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring

Det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggere, noe som sikrer likebehandling i tjenesteytingen

Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav

Regjeringen ønsker å overføre flere statlige og regionale oppgaver til kommunene. Vår kommune er godt rusta til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer

Helt uenig
Uenig
Litt uenig
Litt enig
Enig
Helt enig
Vet ikke

1 2 3 4 5 6

Hvilke tjenesteområder er mest krevende for kommunen? Og hva er de største utfordringene?

Åpent kommentarfelt

Hvordan vil du vurdere lokaldemokratiet i din kommune? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander.

Svar på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Helt uenig
Uenig
Litt uenig
Litt enig
Enig
Helt enig
Vet ikke

1 2 3 4 5 6

Lokaldemokratiet fungerer godt

Det politiske handlingsrommet i mine kommune er lite
Kommuneadministrasjonen i min kommune har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for folkevalgte
Det er sjelden saker knyttet til habilitet til vurdering i politiske organ

Er det noen utfordringer for lokaldemokratiet i din kommune i dag?

Åpent kommentarfelt

Hvordan vil du vurdere arbeidet med samfunnsutvikling (eks. næringsutvikling, energi, infrastruktur, planarbeid, beredskap) i din kommune? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander.

Svar på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.
Kommunen er en aktiv bidragsyter i samfunnsutviklingen i kommunen

Næringsutviklingen fungerer godt
Kommunen har kompetanse til å drive med samfunnsutviklingsarbeid
Kommunen har tid og kapasitet til å drive med samfunnsutviklingsarbeid
Kommunegrensene er ikke til hinder for helhetlig og samordnet samfunnsutvikling i regionen

Helt uenig
Uenig
Litt uenig
Litt enig
Enig
Helt enig
Vet ikke

1 2 3 4 5 6

Hvordan vil du vurdere følgende påstander om interkommunalt samarbeid?

Svar på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.
Dagens interkommunale samarbeid er uproblematisk i forhold til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll
Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing

Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene
Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeidet kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig
Mesteparten av de nye oppgavene Regjeringen foreslår å overføre til kommunene må løses gjennom interkommunalt samarbeid

Helt uenig
Uenig
Litt uenig
Litt enig
Enig
Helt enig
Vet ikke

1 2 3 4 5 6

Dersom din kommune skal inngå flere interkommunale samarbeid, hvilke områder ser du for deg å samarbeide om?

Åpent kommentarfelt

Sammenslåingsalternativ

Hvordan stiller du deg til følgende sammenslåingsalternativ?

Svar på en skala fra 1-6, der en er svært negativ og 6 er svært

Svært negativ
Noe negativ
Litt negativ
Litt positiv
Noe positiv
Litt positiv
Vet ikke

1 2 3 4 5 6

positiv.

Hamar, Løten, Ringsaker og Stange

Fortsatt egen kommune, men tettere interkommunalt samarbeid

Hamar som egen kommune

Løten som egen kommune

Ringsaker som egen kommune

Stange som egen kommune

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er positiv til alternativet med Hamar, Løten Ringsaker og Stange?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er negativ til Hamar, Løten, Ringsaker og Stange?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er positiv til alternativet med å fortsette som egen kommune, men med tettere interkommunalt samarbeid?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er negativ til alternativet med å fortsette som egen kommune, men med tettere interkommunalt samarbeid?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er positiv til alternativet med Hamar som egen kommune?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er negativ til alternativet med Hamar som egen kommune?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er positiv til alternativet med Løten som egen kommune?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er negativ til alternativet med Løten som egen kommune?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er positiv til alternativet med Stange som egen kommune?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er negativ til alternativet med Stange som egen kommune?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er positiv til alternativet med Ringsaker som egen kommune?

Hva er den/de viktigste årsakene til at du er negativ til alternativet med Ringsaker som egen kommune?

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Åpent kommentarfelt

Avslutning

Har du andre kommentarer og/eller synspunkter til spørreundersøkelsen eller utredningen knyttet til kommunereformen?

Åpent kommentarfelt

Takk for ditt svar!

Innbyggerundersøkelse kommunereformen

Kommunene i Hamarregionen har gjennomført en innbyggerundersøkelse om kommunestruktur. Kartleggingen er basert på telefonintervjuer og Opinion AS som har hatt ansvar for gjennomføring av disse. I dette avsnittet vil vi foreta en gjennomgang av resultatene fra undersøkelsen.

Om undersøkelsen

Kommunene i Hamarregionen har gjennomført en innbyggerundersøkelse for å kartlegge innbyggernes syn og holdning til kommunereformen (og dermed eventuelle endringer i kommunestrukturen). Undersøkelsen skal gi kommunen kunnskap om innbyggernes oppfatning, preferanse og forventninger. Undersøkelsen inngår som en del av arbeidet med kommunereformen.

Fordelen med slike undersøkelser er at man får representative svar fra innbyggerne, men mulighetene for bruk av åpne svar er mer begrenset. Innbyggerne ble bl.a. bedt om å vurdere gitte kommunestrukturalternativer (på en skala fra 1–6, der 1=svært negativ og 6=svært positiv). Et gjennomsnitt på 3,5 vil si en vurderingsscore midt på treet. Et gjennomsnitt under 3,5 gir uttrykk for negativ vurderingsscore, mens et gjennomsnitt over 3,5 gir uttrykk for positiv vurderingsscore.

Intervjuene ble gjennomført på telefon av Opinion AS som var ansvarlig for intervjugjennomføring og statistisk rapportering til Telemarksforskning. Telemarksforskning har utarbeidet analyse av alle hovedtall og nedbrytninger for de fire kommunene.

Problemstillinger og spørsmål ble fastsatt i samarbeid med kommunene. Selve spørreskjemaet følger som vedlegg til rapporten. Den detaljerte oversikten over spørsmålsformuleringene går således fram av denne.³⁴

Spørsmålene omfattet:

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

Innbyggerundersøkelser

Telemarksforskning har gjennomført innbyggerundersøkelser knyttet til flere kommunestrukturprosesser. Vi ser det som viktig at innbyggerne trekkes med så tidlig som mulig i prosessen, og vi ser flere aktuelle problemstillinger som etter vårt syn vil kreve gjennomføring av representative undersøkelser blant innbyggerne.

³⁴ Det ble lagt til grunn at spørreskjemaet skulle tilpasses en ramme med antall spørsmål som innebærer at telefonintervjuet i gjennomsnitt ikke skulle overstige 5 minutter.

En viktig forutsetning for demokrati og deltakelse er at befolkningen opplever tilhørighet til det området som det folkevalgte organet treffer beslutninger for. Det kan hevdes at kommunene i dag utgjør et naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til, og som det i utgangspunktet er naturlig å engasjere seg i forhold til. Kommunesammenslutning innebærer etablering av nye bånd og identiteter som kan være utfordrende. Jo sterkere identitet innbyggerne har til dagens kommuner, jo mer krevende vil det i utgangspunktet tenkes å være å etablere identitet og tilhørighet til en ny kommune. Er derimot situasjonen preget av lav kommunetilhørighet, vil det tale for at de identitetsmessige konsekvensene av en overgang til en eventuell ny kommune blir mindre. Uansett vil det være et svært viktig beslutningsgrunnlag for kommunenes geografiske retningsvalg å kjenne best mulig til innbyggernes opplevelse av tilhørighet til egen kommune, og hvilke preferanser de har for hvilke kommuner som de eventuelt vurderer å slå seg sammen med.

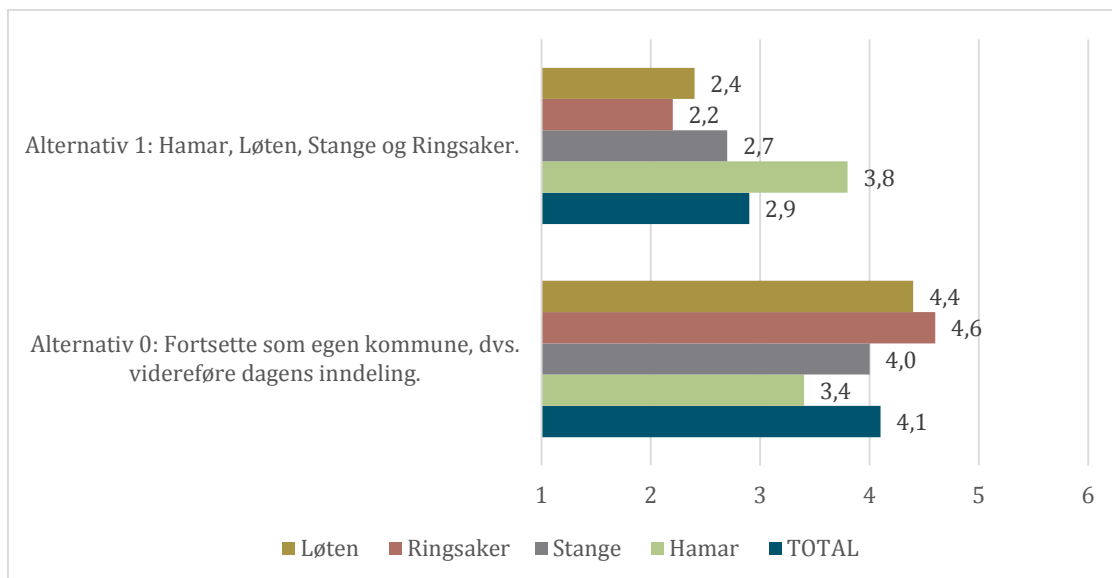
Hovedfunn

Innbyggerne ble bedt om å vurdere to ulike kommunestrukturalternativer. Alternativ 0: Fortsette som egen kommune. Alternativ 1: Sammenslåing av Hamar, Løten, Stange og Ringsaker. Respondentene kunne svare på en skala fra 1–6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv. Diagrammet under oppsummerer utslagene for de to ulike alternativene.

Resultatene viser at sammenslåingsalternativet Hamar, Løten, Stange og Ringsaker får en samlet score på 2,9, dvs. at et flertall av respondentene er negative til sammenslåingsalternativet (gjennomsnitt 3,5). Alternativ 0 (fortsette som egen kommune) får en samlet score på 4,1, dvs. at et flertall av de spurte er positive til å fortsette som egen kommune.³⁵

Resultatene på kommunenivå viser at innbyggerne i Hamar er noe mer positive til sammenslåingsalternativet enn i de øvrige kommunene, med en score på 3,8. Tilsvarende er innbyggerne i Hamar minst positive til å fortsette som egen kommune med en score på 3,4. Innbyggerne i Ringsaker er minst positive til sammenslåingsalternativet med en score på 2,2. Tilsvarende er innbyggerne i Ringsaker mest positive til å fortsette som egen kommune med en score på 4,6.

³⁵ Totalen er vektet, dvs. at utvalgsstørrelsen i hver kommune er vektet iht. befolkningsstørrelse.



Figur 44 Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativer? (1=svært negativ, 6=svært positiv, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

Innbyggerne ble videre spurt om i hvilken grad de føler tilhørighet til ulike geografiske områder. Resultatene viser at innbyggerne samlet føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», det vil si del av kommunen, bydel, bygd, tettsted, boligfeltet, deretter følger kommunen og Hamarregionen. Tilhørigheten varierer noe på kommunenivå mellom disse fire geografiske områdene.

Innbyggerne ble spurt om hvordan de vil vurdere dagens tjenestetilbud. Samlet sett var respondentene mest enige i utsagnene «Kvaliteten på barnehagetilbudet er svært bra» etterfulgt av «Kvaliteten på skole og skolefritidsordning er svært bra». Utsagnene «Det økonomiske handlingsrommet er godt» og «Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav» fikk samlet sett lavest score.

Norge har i dag 428 kommuner. Innbyggerne ble bedt om å vurdere i hvilken grad de mener det er behov for færre og større kommuner for å kunne løse framtidige utfordringer som kommunene står overfor på en best mulig måte. Totalt sett viser resultatene et snitt på 3,6, dvs. at et knapt flertall mener at det er behov for færre og større kommuner. Innbyggerne i Hamar er positive med et snitt på 4,2, mens innbyggerne i Stange og Løten gir mindre grad av støtte med et snitt på henholdsvis 3,4 og 3,0. Resultatene viser at innbyggerne i Ringsaker oppgir en nøytral score på spørsmålet om de mener det er behov for færre og større kommuner (3,5).

Kommunene kan ha flere mål for en kommunesammenslåing. Innbyggerne ble bedt om å vurdere hva som er viktig dersom kommunen vil ta del i en ny og større sammenslått kommune. Resultatene viser at det er forholdsvis liten variasjon i innbyggernes vurdering av de oppgitte målene med kommunesammenslåing. Samtlige av de oppgitte målene blir vurdert som viktige (dvs. score over 3,5), med unntak av «beliggenheten av rådhuset» «Beliggenheten av rådhuset» skiller seg ut som minst viktig og får lavest score med 3,3. «Et godt lokaldemokrati» får høyest score med 4,8.

Oppsummering for Hamar

Resultatene viser at innbyggerne i Hamar er mest positive til det aktuelle sammenslåingsalternativet av de fire kommunene (3,8). Tilsvarende er innbyggerne i Hamar minst positive til 0-alternativet (dvs. opprettholdelse av dagens kommune), med en score på 3,4.

Resultatene viser at innbyggerne i Hamar føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», det vil si del av kommunen, bydel, bygd, tettsted, boligfeltet (4,9), dernest følger kommunen og Hamar-regionen med samme score (4,7). Fylket får en score på 4,0.

Når det gjelder vurdering av dagens tjenestetilbud, oppgir et flertall av innbyggerne i Hamar at de er enige i påstandene om dagens tjenestetilbud, med unntak av «Det økonomiske handlingsrommet er godt» (3,3). Kvaliteten på barnehagetilbudet får høyest score med 4,7.

Resultatene viser at et klart flertall av innbyggerne i Hamar mener at det er behov for færre og større kommuner (4,2).

Når det gjelder innbyggernes vurdering av ulike mål med kommunesammenslåing, viser resultatene at de oppgitte målene, bortsett fra ett, blir vurdert som viktige. «Beliggenheten av rådhuset» (3,4) blir ikke vurdert som viktig. «Bli bedre rustet til å løse framtidige utfordringer og økte krav til kommunene», blir vurdert som viktigst (5,0). Innbyggerne i Hamar oppgir generelt mer støtte til de oppgitte målene enn innbyggerne i de øvrige kommunene.

Oppsummering for Stange

Resultatene viser at innbyggerne i Stange er mer negative til det aktuelle sammenslåingsalternativet enn gjennomsnittet for de fire kommunene (2,7). Innbyggerne i Stange oppgir samme støtte til 0-alternativet (dvs. opprettholdelse av dagens kommune), som gjennomsnittet for de fire kommunene, med en score på 4,0.

Resultatene viser at innbyggerne i Stange føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», det vil si del av kommunen, bydel, bygd, tettsted, boligfeltet (4,7), dernest følger kommunen (4,2). Hamar-regionen og fylket får samme score (4,0).

Når det gjelder vurdering av dagens tjenestetilbud, oppgir et flertall av innbyggerne i Hamar at de er enige i påstandene om dagens tjenestetilbud, med unntak av «Det økonomiske handlingsrommet er godt» (3,5). Påstanden «Kvaliteten på barnehagetilbudet er svært godt» får høyest score (4,6).

Resultatene viser at et knapt flertall av innbyggerne mener at det ikke er behov for færre og større kommuner (3,4).

Når det gjelder innbyggernes vurdering av ulike mål med kommunesammenslåing, viser resultatene at de oppgitte målene, bortsett fra ett, blir vurdert som viktige. «Beliggenheten av rådhuset» (3,2) blir ikke vurdert som viktig. «Økt kvalitet på de kommunale tjenestene» og «Et godt lokaldemokrati» blir vurdert som viktigst (4,7).

Oppsummering for Ringsaker

Resultatene viser at innbyggerne i Ringsaker er mest negative til det aktuelle sammenslåingsalternativet av de fire kommunene (2,2). Tilsvarende er innbyggerne i Ringsaker mest positive til 0-alternativet (dvs. opprettholdelse av dagens kommune), med en score på 4,6.

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

Når det gjelder vurdering av dagens tjenestetilbud, oppgir et flertall av innbyggerne i Ringsaker at de er enige i påstandene om dagens tjenestetilbud. Påstandene «Kvaliteten på barnehagetilbudet er svært god» og «Næringsutviklingen fungerer godt» får høyest score (4,9), mens «Kvaliteten på pleie og omsorg i institusjon er svært bra» får lavest score (3,9).

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

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

Oppsummering for Løten

Resultatene viser at innbyggerne i Løten er mer negative til det aktuelle sammenslåingsalternativet enn gjennomsnittet for de fire kommunene (2,4). Innbyggerne i Løten oppgir samtidig noe mer støtte til 0-alternativet (dvs. opprettholdelse av dagens kommune), enn gjennomsnittet for kommunene med en score på 4,4.

Resultatene viser at innbyggerne i Løten føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», det vil si del av kommunen, bydel, bygd, tettsted, boligfeltet (5,0), dernest følger kommunen (4,8) og fylket (4,0). Hamarregionen får lavest score (3,8).

Når det gjelder vurdering av dagens tjenestetilbud, oppgir et flertall av innbyggerne i Løten at de er enige i påstandene om dagens tjenestetilbud. Påstanden «Kvaliteten på barnehagetilbudet er svært godt» får høyest score (5,0), mens «Næringsutviklingen fungerer godt» får lavest score (3,7).

Resultatene viser at et flertall av innbyggerne i Løten mener at det ikke er behov for færre og større kommuner (3,0).

Når det gjelder innbyggernes vurdering av ulike mål med kommunesammenslåing, viser resultatene at de oppgitte målene, bortsett fra ett, blir vurdert som viktige. «Beliggenheten av rådhuset» får lavest score (3,5). «God tilgjengelighet til de kommunale tjenestene» og «Et godt lokaldemokrati» blir vurdert som viktigst (4,8).

Om utvalget

Det er gjennomført en kommunerepresentativ innbyggerundersøkelse blant personer over 16 år med fast bosted i kommunene Hamar, Stange, Ringsaker og Løten.

Tabell 59 Respondenter. Antall og andel

Bosted	Antall	%
Hamar	1 020	28,6 %
Stange	1 013	28,4 %
Ringsaker	1 019	28,6 %
Løten	517	14,5 %
TOTAL	3 569	100,0 %

Bakgrunnsinformasjonen om respondentene viser følgende:

- Samlet sett omfatter undersøkelsen 49 prosent menn og 50 prosent kvinner.
- Innbyggerne er fordelt i fire ulike aldersgrupper: 16–24 år (13 prosent), 25–39 år (21 prosent), 40–69 (52 prosent) og 70 år og eldre (14 prosent).
- 38 prosent er sysselsatt i offentlig sektor, 32 prosent er sysselsatt i privat sektor og 29 prosent er ikke yrkesaktive.
- Blant dem som er yrkesaktive, oppgir 54 prosent at arbeidsplassen ligger i bostedskommunen. 46 prosent oppgir at de jobber et annet sted.
- 46 prosent oppgir at de er født og oppvokst i kommunen, mens 54 prosent er innflyttere.

Tabell 60 Bakgrunnsvariabler. Kjennetegn.

Bakgrunnsvariabler		Andel
Kjønn	Menn	49 %
	Kvinner	51 %
Alder	16–24 år	13 %
	25–39 år	21 %
	40–69 år	52 %
	70 år eller eldre	14 %
Yrkesaktivitet	Yrkesaktiv i offentlig sektor	38 %
	Yrkesaktiv i privat sektor	32 %
	Ikke yrkesaktiv	29 %

Arbeidssted	I bostedskommunen	54 %
	Utenfor bostedskommunen	46 %
Bakgrunn	Født og oppvokst i kommunen	46 %
	Innflytter	54 %

Enhver spørreundersøkelse vil være beheftet med en del usikkerhet. Tabellen under viser en oversikt over statistiske feilmarginer for ulike utvalgsstørrelser gitt at man har et representativt utvalg.

Feilmarginene tilsier at man med 95 prosent sikkerhet kan si at det aktuelle utvalgsresultatet ligger innenfor de angitte feilmarginene. Med et utvalg på 1000 enheter og et utvalgsresultat på 5 prosent vil f.eks. feilmarginen være +/- 1,4 prosent. Vi ser også at feilmarginene øker jo nærmere utvalgsresultat ligger 50 prosent.

Tabell 61 Feilmarginer i prosent for et representativt utvalg med sikkerhetsnivå 95 prosent

Antall enheter	5/95	10/90	15/85	20/80	30/70	40/60	50/50
100	4,3	5,9	7,0	7,8	9,0	9,6	9,8
500	1,9	2,6	3,1	3,5	4,0	4,3	4,4
1000	1,4	1,9	2,2	2,5	2,8	3,0	3,1

I forbindelse med gjennomgangen av resultatene vil vi først og fremst fokusere på resultatene i en geografisk dimensjon, men det blir også sett på eventuelle variasjoner i forhold til andre bakgrunnsvariabler. Resultater på kommunenivå, samt i tabellform, er gitt i vedlegg til rapporten.

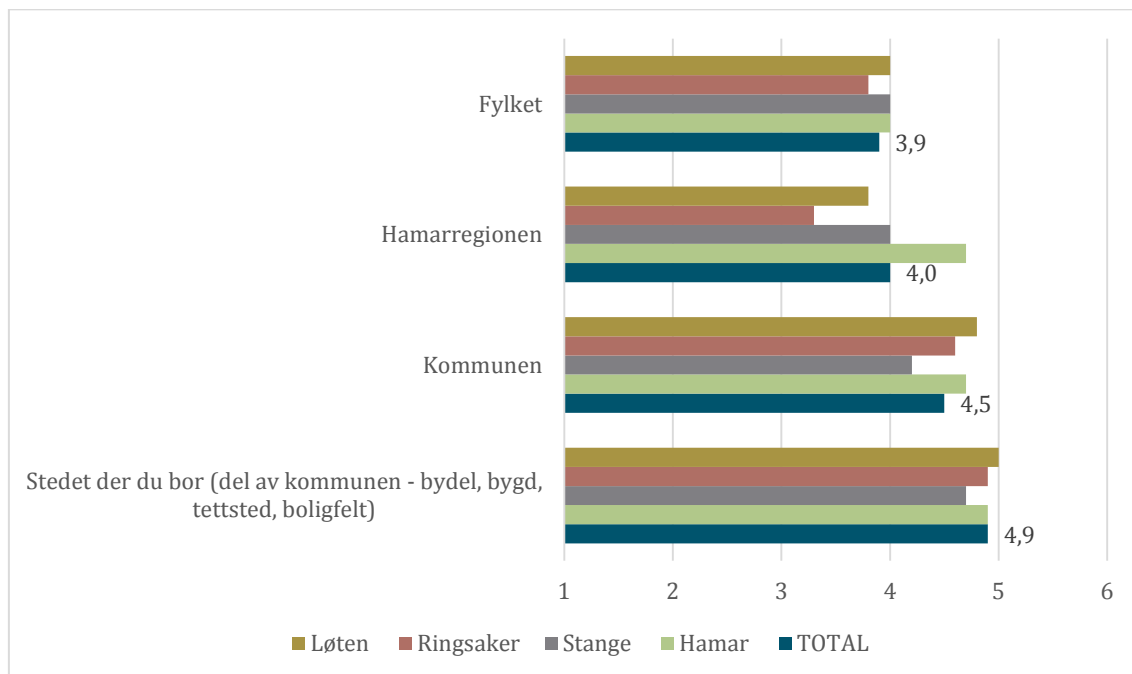
Resultatene som vises totalt sett, er vektet, dvs. at utvalgsstørrelsen i hver kommune er vektet iht. befolkningsstørrelse.

Tilhørighet

Innbyggerne i kommunene ble spurt om i hvilken grad de føler tilhørighet til ulike geografiske områder. Respondentene kunne svare på en skala fra 1–6, der 1 = ingen tilhørighet og 6 = svært stor tilhørighet.

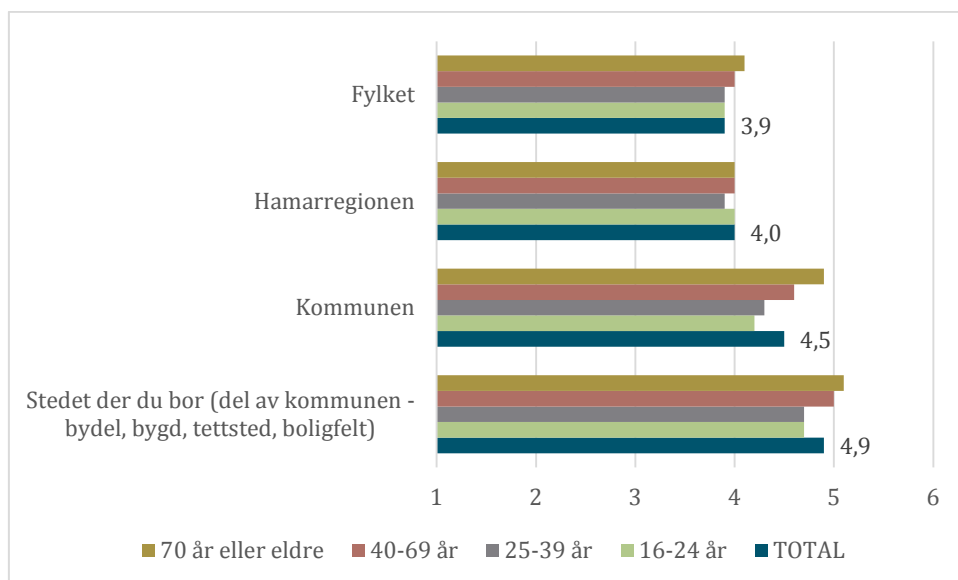
Samlet sett svarer innbyggerne i de fire kommunene at de føler sterkest tilhørighet til «Stedet der du bor», det vil si del av kommunen, bydel, bygda, tettstedet, boligfeltet. Deretter følger kommunen og Hamarregionen. Samlet sett får «Stedet der du bor» en gjennomsnittlig score på 4,9 på skalaen fra 1-6, og kommunen får en score på 4,5. Hamarregionen får en score på 4,0 og fylket (Hedmark) får en score på 3,9.

Innbyggerne i Hamar, Stange, Ringsaker og Løten oppgir høyest tilhørighet til «stedet der du bor». Tilhørigheten til kommunen er høyest i Løten med 4,8 og lavest i Stange med 4,2. Når det gjelder Hamarregionen, oppgir innbyggerne i Hamar høyest score med 4,7, mens innbyggerne i Ringsaker oppgir en score på 3,3.



Figur 45 I hvilken grad føler du tilhørighet til ulike geografiske områder? (1=ingen tilhørighet, 6=svært stor tilhørighet, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

Diagrammet under gir en oversikt over alder på respondentene og deres tilhørighet. For den eldste aldersgruppen er tilhørigheten til stedet der man bor, kommunen og fylket noe større enn for de øvrige aldersgruppene. For den yngste aldersgruppen er tilhørigheten til kommunen noe lavere enn for de øvrige aldersgruppene.



Figur 46 I hvilken grad føler du tilhørighet til ulike geografiske områder? (1=ingen tilhørighet, 6=svært stor tilhørighet, ingen formening). Fordelt på alder. Gjennomsnitt

Tabellen under oppsummerer funnene som gjelder tilhørighet.

Tabell 62 I hvilken grad føler du tilhørighet til ulike geografiske områder? (1=ingen tilhørighet, 6=svært stor tilhørighet, ingen formening). Fordelt på bakgrunnsvariabler. Gjennomsnitt

		Stedet der du bor (del av kommunen - bydel, bygd, tettsted, boligfelt)	Kommunen	Hamarregionen	Fylket
TOTAL		4,9	4,5	4,0	3,9
Bosted	Hamar	4,9	4,7	4,7	4,0
	Stange	4,7	4,2	4,0	4,0
	Ringsaker	4,9	4,6	3,3	3,8
	Løten	5,0	4,8	3,8	4,0
Kjønn	Menn	4,8	4,5	3,9	3,9
	Kvinner	4,9	4,6	4,0	4,0
Alder	16-24 år	4,7	4,2	4,0	3,9
	25-39 år	4,7	4,3	3,9	3,9
	40-69 år	5,0	4,6	4,0	4,0
	70 år eller eldre	5,1	4,9	4,0	4,1
Sysselsatt	Offentlig	4,9	4,5	4,2	3,9
	Privat	4,9	4,4	3,9	3,8
	Ikke yrkesaktiv	5,0	4,7	3,9	4,1

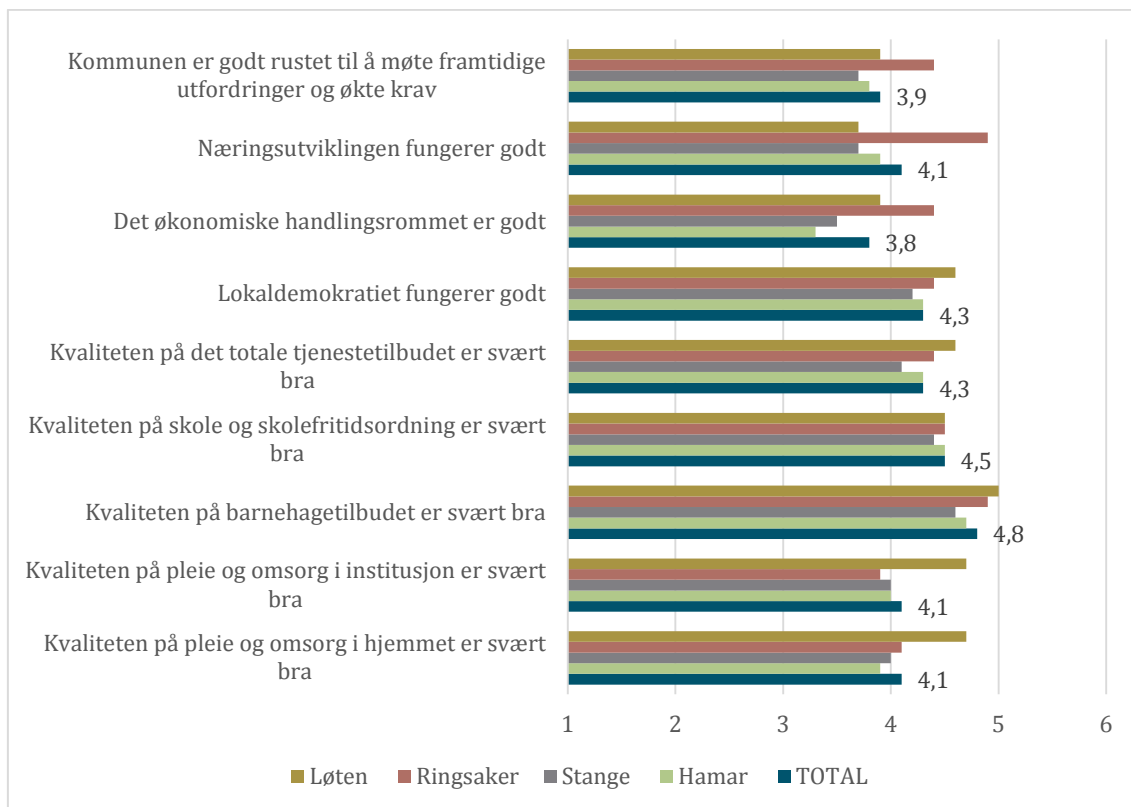
Arbeidsplass	I bostedskommunen	5,0	4,6	3,9	3,8
	Annen kommune	4,7	4,2	4,2	4,0
Bakgrunn	Født og oppvokst i kommunen	5,2	4,9	3,9	4,0
	Innflytter	4,6	4,2	4,1	3,9

Dagens tjenestetilbud

Innbyggerne i kommunene ble spurt om hvordan de vil vurdere dagens tjenestetilbud. Respondentene ble bedt om å angi i hvilken grad de er enig eller uenig i ulike påstander knyttet til tjenestetilbudet. 1 = helt uenig og 6 = helt enig.

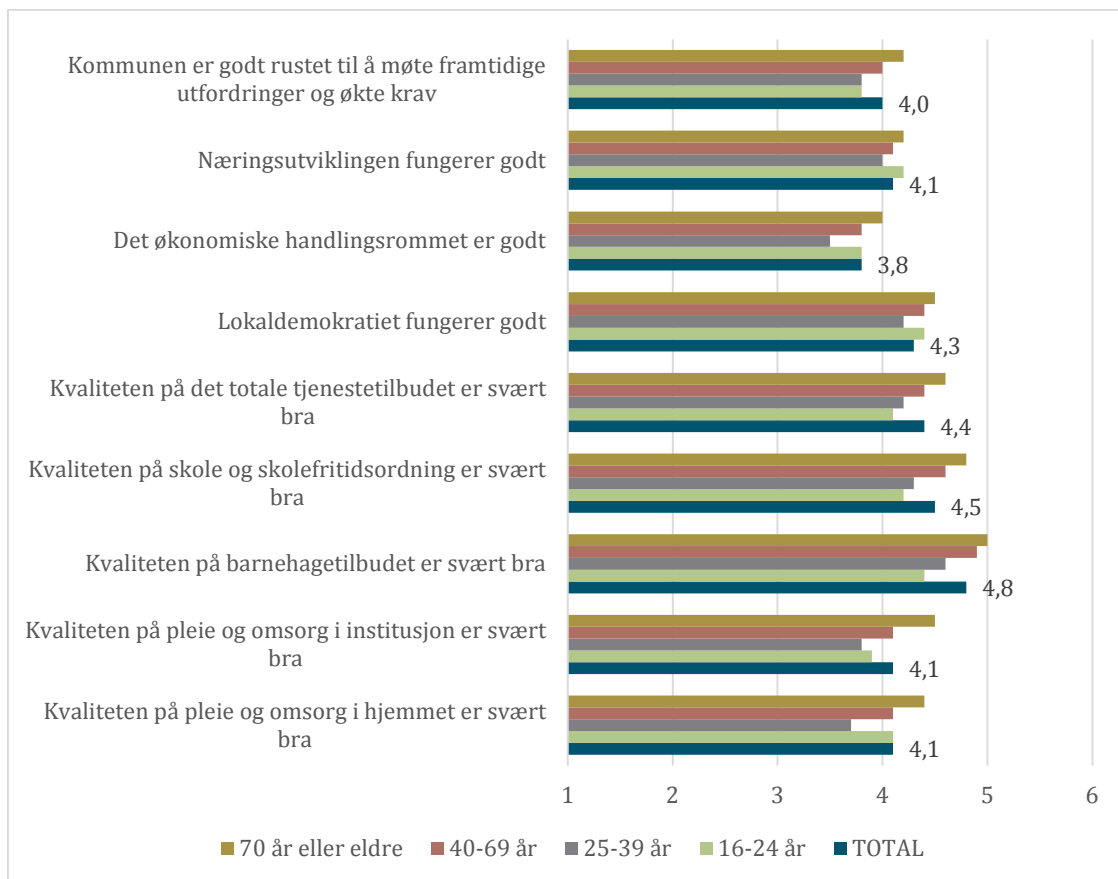
Samlet sett oppgir et flertall av innbyggerne i de fire kommunene at de er enige i påstandene om dagens tjenestetilbud. Påstanden «Kvaliteten på barnehagetilbudet er svært godt» får høyest score (4,8), mens «Det økonomiske handlingsrommet er godt» får lavest score (3,8).

Generelt oppgir innbyggerne i Løten høyest score når det gjelder påstandene som omhandler kvaliteten på tjenestetilbudet. Innbyggerne i Løten oppgir også høyest score når det gjelder tilfredsheten med lokaldemokratiet i kommunen. Påstandene «Det økonomiske handlingsrommet er godt», «Næringsutviklingen fungerer godt» og «Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav», blir rangert høyest av innbyggerne i Ringsaker.



Figur 47 Hvordan vil du vurdere tjenestetilbudet i din kommune i dag? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander (1=helt uenig, 6=helt enig, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

Ser vi nærmere på svarfordelingen fordelt på alder, viser resultatene generelt de samme tendensene. De eldste innbyggerne (over 70 år) oppgir generelt noe større grad av tilfredshet med tjenestetilbudet enn de øvrige innbyggerne.



Figur 48 Hvordan vil du vurdere tjenestetilbudet i din kommune i dag? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander (1=helt uenig, 6=helt enig, ingen formening). Fordelt på alder. Gjennomsnitt

Tabellen under oppsummerer funnene som gjelder vurdering av dagens tjenestetilbud.

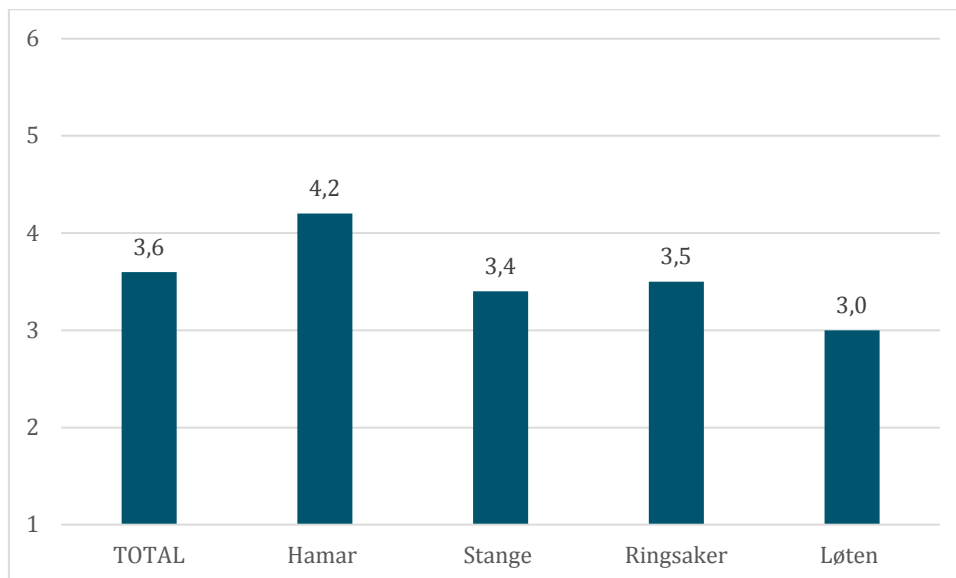
Tabell 63 Hvordan vil du vurdere tjenestetilbudet i din kommune i dag? Angi i hvilken grad du er enig eller uenig i følgende påstander (1=helt uenig, 6=helt enig, ingen formening). Fordelt på bakgrunnsvariabler. Gjennomsnitt

		Kvaliteten på pleie og omsorg i hjemmet er svært bra	Kvaliteten på pleie og omsorg i institusjon er svært bra	Kvaliteten på barnehage-tilbudet er svært bra	Kvaliteten på skole og skolefritidsordning er svært bra	Kvaliteten på det totale tjenestetilbudet er svært bra	Lokaldemo-kratiet fungerer godt	Det økonomiske handlingsrommet er godt	Næringsutviklingen fungerer godt	Kommunen er godt rustet til å møte framtidige utfordringer og økte krav
TOTAL		4,1	4,1	4,8	4,5	4,4	4,3	3,8	4,1	4,0
Bosted	Hamar	3,9	4,0	4,7	4,5	4,3	4,3	3,3	3,9	3,8
	Stange	4,0	4,0	4,6	4,4	4,1	4,2	3,5	3,7	3,7
	Ringsaker	4,1	3,9	4,9	4,5	4,4	4,4	4,4	4,9	4,4
	Løten	4,7	4,7	5,0	4,5	4,6	4,6	3,9	3,7	3,9
Kjønn	Menn	4,1	4,1	4,7	4,5	4,3	4,3	3,7	4,0	3,9
	Kvinner	4,1	4,1	4,8	4,5	4,4	4,4	3,8	4,2	4,0
Alder	16-24 år	4,1	3,9	4,4	4,2	4,1	4,4	3,8	4,2	3,8
	25-39 år	3,7	3,8	4,6	4,3	4,2	4,2	3,5	4,0	3,8
	40-69 år	4,1	4,1	4,9	4,6	4,4	4,4	3,8	4,1	4,0
	70 år eller eldre	4,4	4,5	5,0	4,8	4,6	4,5	4,0	4,2	4,2
Sys-selsatt	Offentlig	4,0	4,0	4,7	4,4	4,3	4,3	3,6	4,0	3,9
	Privat	3,9	3,9	4,8	4,4	4,3	4,3	3,8	4,1	3,9
	Ikke yr-kesaktiv	4,3	4,3	4,9	4,6	4,5	4,4	3,9	4,2	4,1
Ar-beids plass	I bosteds-kommunen	3,9	4,0	4,8	4,5	4,4	4,3	3,7	4,2	4,0
	Annen kommune	4,0	4,0	4,7	4,3	4,2	4,2	3,6	3,9	3,8
Bak-grunn	Født og oppvokst i kommunen	4,1	4,1	4,9	4,6	4,4	4,4	3,8	4,2	4,1
	Innflytter	4,0	4,1	4,7	4,4	4,3	4,3	3,7	4,0	3,9

Behov for færre og større kommuner

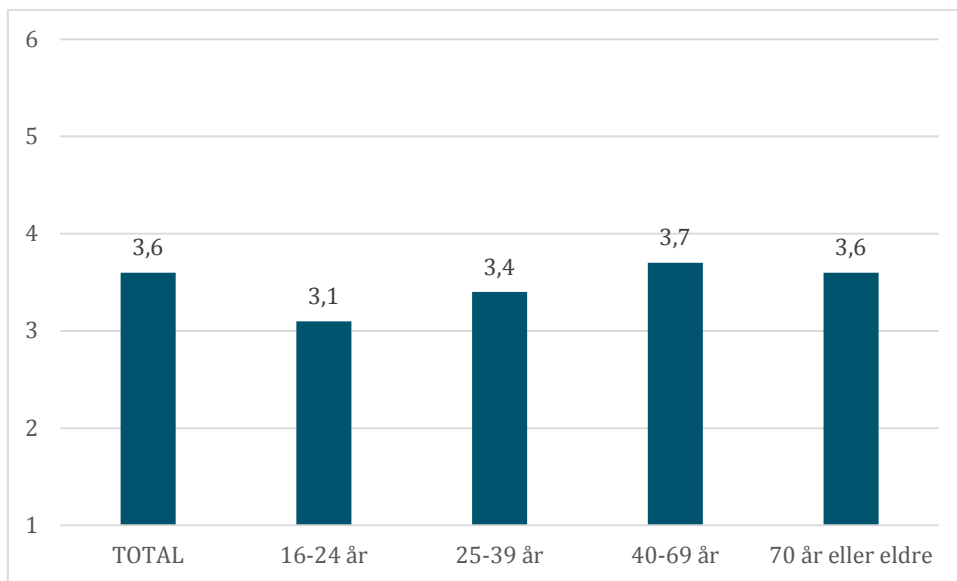
Norge har i dag 428 kommuner. Innbyggerne ble bedt om å vurdere i hvilken grad de mener det er behov for færre og større kommuner for å kunne løse framtidige utfordringer som kommunene står overfor på en best mulig måte. 1 = ikke i det hele tatt og 6 = i svært stor grad.

Totalt sett viser resultatene et snitt på 3,6, dvs. at et knapt flertall av de spurte mener at det er behov for færre og større kommuner. Innbyggerne i Hamar oppgir støtte med et snitt på 4,2, mens innbyggerne i Stange og Løten oppgir mindre grad av støtte med et snitt på henholdsvis 3,4 og 3,0. Resultatene viser at innbyggerne i Ringsaker oppgir en nøytral score på spørsmålet om de mener det er behov for færre og større kommuner (3,5).



Figur 49 Norge har i dag 428 kommuner. I hvilken grad mener du det generelt er behov for færre og større kommuner for at kommunene skal kunne løse framtidige utfordringer og krav på en best mulig måte? (1=ikke i det hele tatt, 6=svært stor grad, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

Ser vi nærmere på svarfordelingen fordelt på alder, viser resultatene at de yngste i mindre grad mener det er behov for færre og større kommuner (snitt på 3,1 for aldersgruppen 16–24 år), mens de eldre stiller seg mer åpne for at det er et slikt behov (snitt på hhv. 3,7 og 3,6 for aldersgruppene 50–69 år og 70 år og eldre).



Figur 50 Norge har i dag 428 kommuner. I hvilken grad mener du det generelt er behov for færre og større kommuner for at kommunene skal kunne løse framtidige utfordringer og krav på en best mulig måte? (1=ikke i det hele tatt, 6=svært stor grad, ingen formening). Fordelt på alder. Gjennomsnitt

Tabellen under oppsummerer resultatene som gjelder behov for sammenslåing generelt.

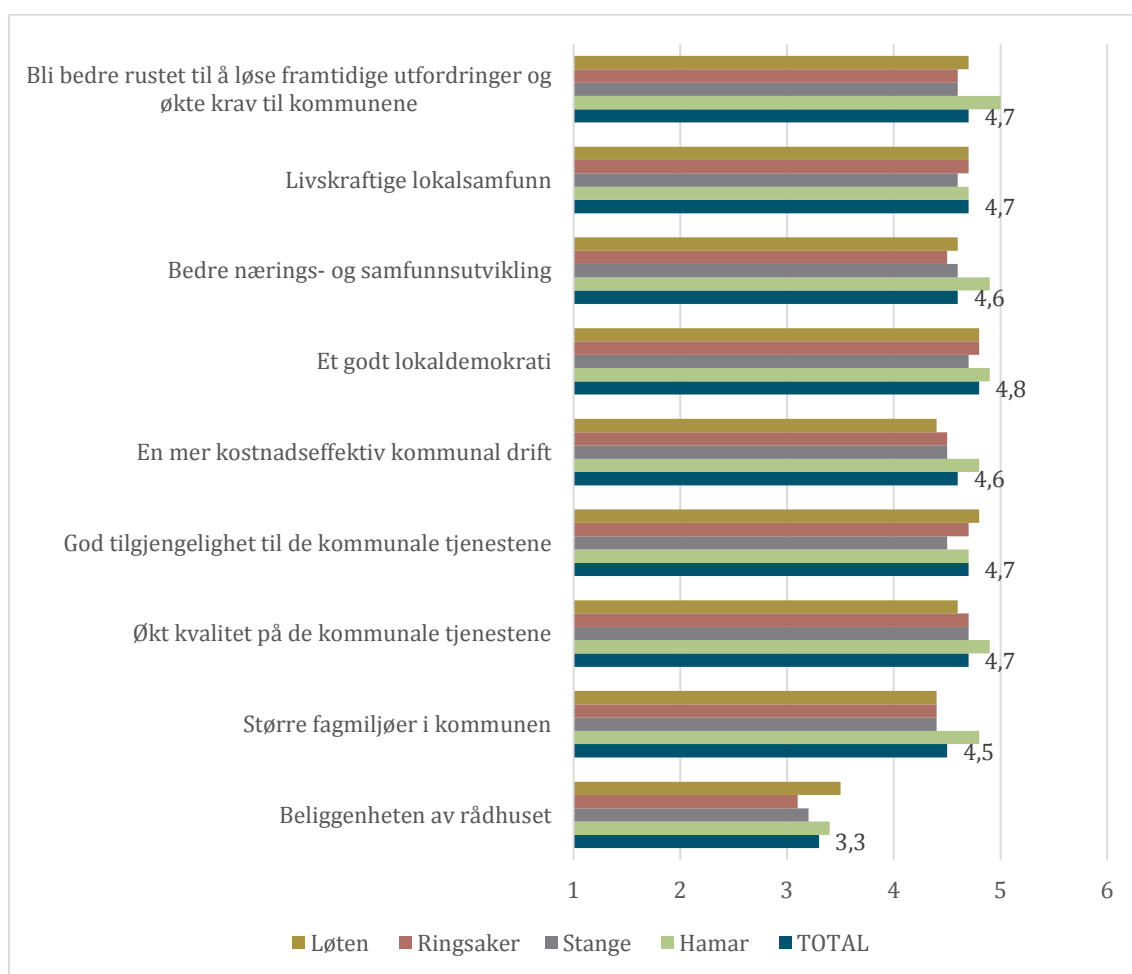
Tabell 64 Norge har i dag 428 kommuner. I hvilken grad mener du det generelt er behov for færre og større kommuner for at kommunene skal kunne løse framtidige utfordringer og krav på en best mulig måte? (1=ikke i det hele tatt, 6=svært stor grad, ingen formening). Fordelt på bakgrunnsvariabler. Gjennomsnitt

		Behov for færre og større kommuner
TOTAL		3,6
Bosted	Hamar	4,2
	Stange	3,4
	Ringsaker	3,5
	Løten	3,0
Kjønn	Menn	3,7
	Kvinner	3,4
Alder	16-24 år	3,1
	25-39 år	3,4
	40-69 år	3,7
	70 år eller eldre	3,6
Sysselsatt	Offentlig	3,6
	Privat	3,7
	Ikke yrkesaktiv	3,4
Arbeidsplass	I bostedskommunen	3,5
	Annen kommune	3,8
Bakgrunn	Født og oppvokst i kommunen	3,4
	Innflytter	3,7

Mål med kommunesammenslåing

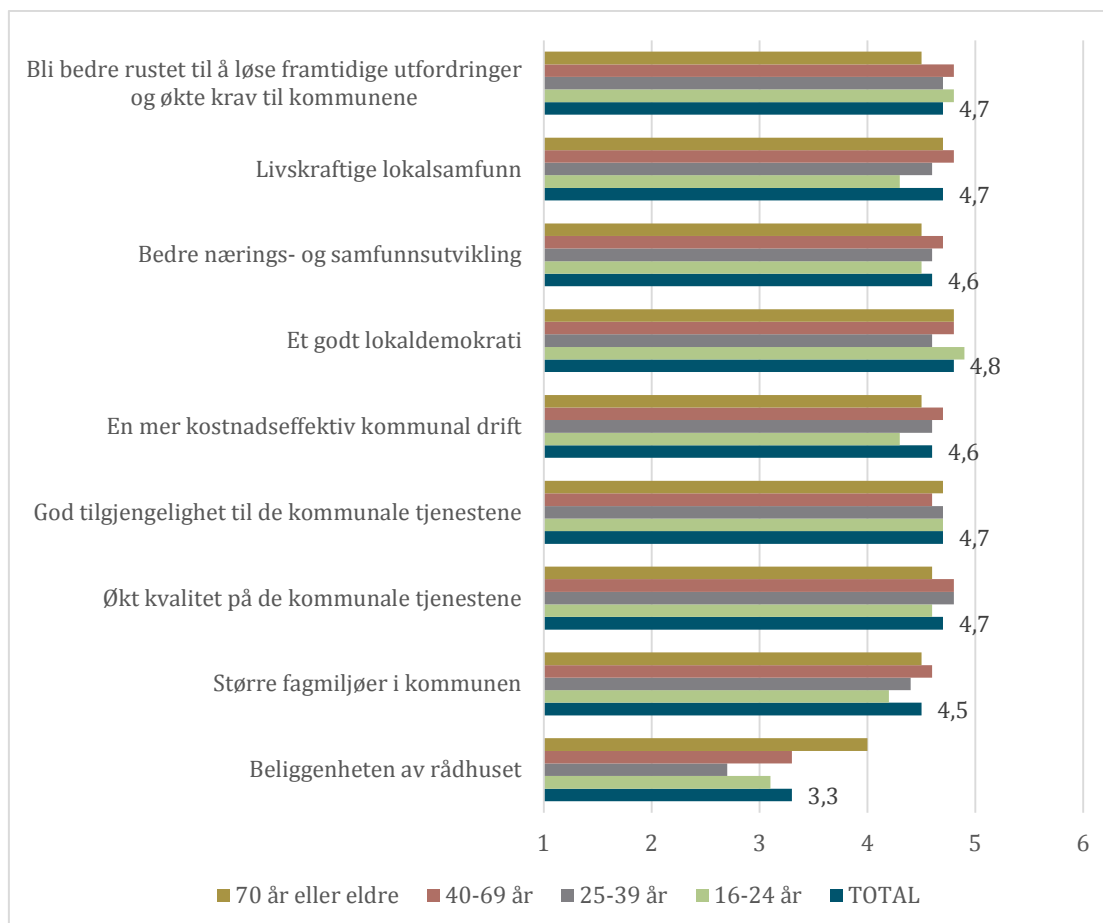
Kommunene kan ha flere mål for en kommunesammenslåing. Innbyggerne ble bedt om å vurdere hva som er viktig dersom kommunen vil ta del i en ny og større sammenslått kommune. Respondentene kunne svare på en skala fra 1-6, der 1 = svært lite viktig og 6 = svært viktig.

Resultatene viser generelt at det er forholdsvis liten variasjon i innbyggernes vurdering av de oppgitte målene med kommunesammenslåing, med unntak av «Beliggenheten av rådhuset». «Beliggenheten av rådhuset» får lavest score med 3,3, mens «Et godt lokaldemokrati» får høyest score med 4,8. Innbyggerne i Hamar oppgir generelt mer støtte til de oppgitte målene enn innbyggerne i de øvrige kommunene.



Figur 51 Kommunene kan ha flere mål for en kommunesammenslåing. Hva vil være viktig for deg dersom din kommune vil ta del i en ny og større sammenslått kommune? (1=svært lite viktig, 6=svært viktig, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

Ser vi nærmere på svarfordelingen fordelt på alder, ser vi at innbyggerne i den eldste aldersgruppen vurderer «Beliggenheten av rådhuset» som noe viktigere enn innbyggerne i de øvrige aldersgruppene. Generelt oppgir den eldste aldersgruppen noe lavere score på flere av de øvrige målene enn gjennomsnittet.



Figur 52 Kommunene kan ha flere mål for en kommunesammenslåing. Hva vil være viktig for deg dersom din kommune vil ta del i en ny og større sammenslått kommune? (1=svært lite viktig, 6=svært viktig, ingen formening). Fordelt på alder. Gjennomsnitt

Tabellen under oppsummerer funnene som gjelder mål med kommunesammenslåing.

Tabell 65 Kommunene kan ha flere mål for en kommunesammenslåing. Hva vil være viktig for deg dersom din kommune vil ta del i en ny og større sammenslått kommune? (1=svært lite viktig, 6=svært viktig, ingen formening). Fordelt på bakgrunnsvariabler. Gjennomsnitt

		Beliggenheten av rådhuset	Større fagmiljøer i kommunen	Økt kvalitet på de kommunale tjenestene	God tilgjengelighet til de kommunale tjenestene	En mer kostnadseffektiv kommunal drift	Et godt lokaldemokrati	Bedre nærings- og samfunnsutvikling	Livskraftige lokalsamfunn	Bli bedre rustet til å løse framtidige utfordringer og økte krav til kommunene
TOTAL		3,3	4,5	4,7	4,7	4,6	4,8	4,6	4,7	4,7
Bosted	Hamar	3,4	4,8	4,9	4,7	4,8	4,9	4,9	4,7	5,0
	Stange	3,2	4,4	4,7	4,5	4,5	4,7	4,6	4,6	4,6
	Ringsaker	3,1	4,4	4,7	4,7	4,5	4,8	4,5	4,7	4,6
	Løten	3,5	4,4	4,6	4,8	4,4	4,8	4,6	4,7	4,7
Kjønn	Menn	3,1	4,4	4,6	4,5	4,6	4,7	4,7	4,6	4,7
	Kvinner	3,4	4,6	4,8	4,8	4,6	4,9	4,6	4,8	4,8
Alder	16-24 år	3,1	4,2	4,6	4,7	4,3	4,9	4,5	4,3	4,8
	25-39 år	2,7	4,4	4,8	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6	4,7
	40-69 år	3,3	4,6	4,8	4,6	4,7	4,8	4,7	4,8	4,8
	70 år eller eldre	4,0	4,5	4,6	4,7	4,5	4,8	4,5	4,7	4,5
Sys-selsatt	Offentlig	3,1	4,6	4,8	4,6	4,5	4,8	4,6	4,6	4,8
	Privat	3,0	4,4	4,7	4,6	4,7	4,8	4,7	4,7	4,7
	Ikke yrkesaktiv	3,8	4,5	4,7	4,8	4,5	4,8	4,5	4,7	4,7
Arbeidsplass	I bostedskommunen	3,2	4,5	4,7	4,6	4,5	4,7	4,6	4,6	4,7
	Annen kommune	2,9	4,6	4,8	4,6	4,8	4,8	4,8	4,7	4,8
Bakgrunn	Født og oppvokst i kommunen	3,4	4,4	4,7	4,7	4,5	4,8	4,6	4,7	4,6
	Innflytter	3,2	4,6	4,8	4,7	4,7	4,8	4,7	4,7	4,8

Vurdering av kommunestrukturalternativene

Innbyggerne ble bedt om å vurdere to ulike kommunestrukturalternativer. Respondentene kunne svare på en skala fra 1–6, der 1 = svært negativ og 6 = svært positiv. Innbyggerne fikk også mulighet til å oppgi andre eventuelle sammenslåingsalternativer, som ikke er nevnt (maks ett alternativ).

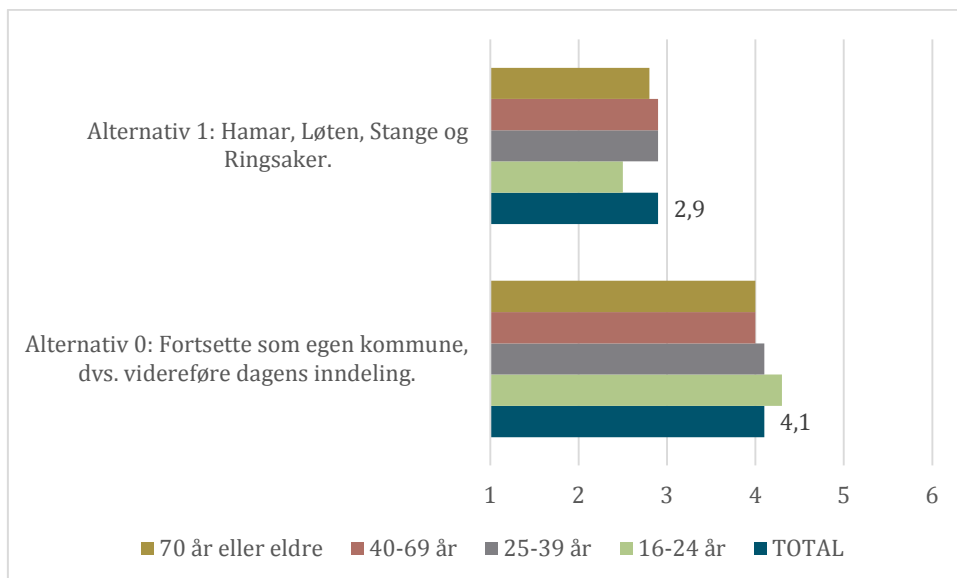
Resultatene viser at sammenslåingsalternativet Hamar, Løten, Stange og Ringsaker får en samlet score på 2,9, dvs. at et flertall av respondentene er negative til sammenslåingsalternativet (gjennomsnitt 3,5). Alternativ 0 (fortsette som egen kommune) får en samlet score på 4,1, dvs. at et flertall av de spurte er positive til å fortsette som egen kommune.

Resultatene på kommunenivå viser at innbyggerne i Hamar er noe mer positive til sammenslåingsalternativet enn i de øvrige kommunene, med en score på 3,8. Tilsvarende er innbyggerne i Hamar minst positive til å fortsette som egen kommune med en score på 3,4. Innbyggerne i Ringsaker er minst positive til sammenslåingsalternativet med en score på 2,2. Tilsvarende er innbyggerne i Ringsaker mest positive til å fortsette som egen kommune med en score på 4,6.

Tabell 66 Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativer? (1=svært negativ, 6=svært positiv, ingen formening). Fordelt på kommune. Gjennomsnitt

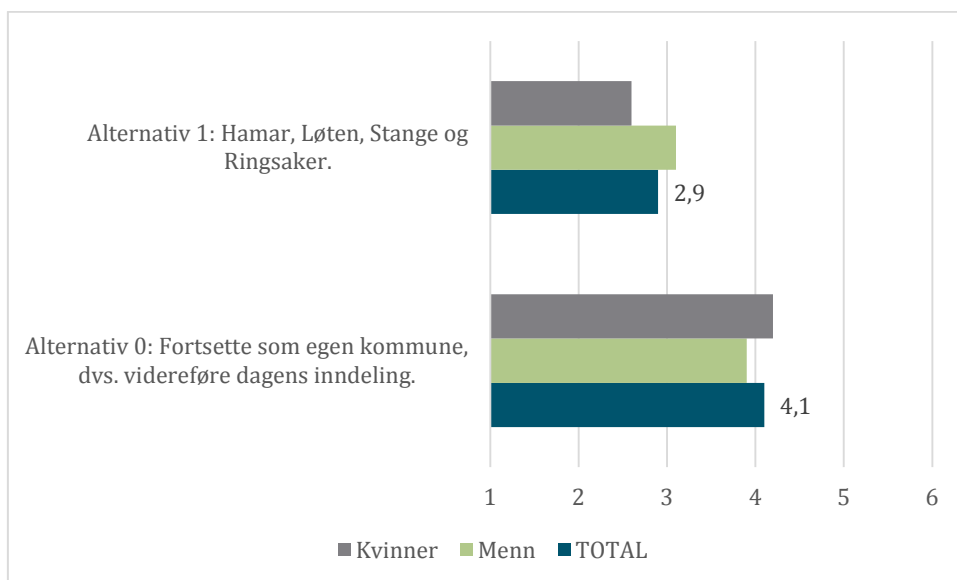
	Alternativ 0: Fortsette som egen kommune, dvs. videreføre dagens inndeling.	Alternativ 1: Hamar, Løten, Stange og Ringsaker.
TOTAL	4,1	2,9
Hamar	3,4	3,8
Stange	4,0	2,7
Ringsaker	4,6	2,2
Løten	4,4	2,4

Svarene fordelt på alder viser at de yngste (16–24 år) er mer negative til sammenslåingsalternativet enn de øvrige aldersgruppene, og tilsvarende er de mer positive til å fortsette som egen kommune.



Figur 53 Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativer? (1=svært negativ, 6=svært positiv, ingen formening). Fordelt på alder. Gjennomsnitt

Resultatene viser at kvinner er noe mer negative til sammenslåingsalternativet enn menn, og tilsvarende noe mer positive til å fortsette som egen kommune.



Figur 54 Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativer? (1=svært negativ, 6=svært positiv, ingen formening). Fordelt på kjønn. Gjennomsnitt

Tabellen under oppsummerer funnene som gjelder vurdering av strukturalternativene.

Tabell 67 Hvordan vil du vurdere følgende sammenslåingsalternativer? (1=svært negativ, 6=svært positiv, ingen formening). Fordelt på bakgrunnsvariabler. Gjennomsnitt

		Alternativ 0: Fortsette som egen kom- mune, dvs. videreføre dagens inn- deling.	Alternativ 1: Hamar, Lø- ten, Stange og Rings- aker.
TOTAL		4,1	2,9
Bosted	Hamar	3,4	3,8
	Stange	4,0	2,7
	Ringsaker	4,6	2,2
	Løten	4,4	2,4
Kjønn	Menn	3,9	3,1
	Kvinner	4,2	2,6
Alder	16-24 år	4,3	2,5
	25-39 år	4,1	2,9
	40-69 år	4,0	2,9
	70 år eller eldre	4,0	2,8
Sysselsatt	Offentlig	4,0	3,0
	Privat	4,0	3,0
	Ikke yrkesaktiv	4,2	2,6
Arbeidsplass	I bostedskommunen	4,2	2,9
	Annen kommune	3,8	3,1
Bakgrunn	Født og oppvokst i kommunen	4,3	2,6
	Innflytter	3,9	3,1

Andre sammenslåingsalternativer

Innbyggerne fikk også mulighet til å oppgi andre eventuelle sammenslåingsalternativer, som ikke er nevnt (maks ett alternativ). Tabellen under gir en oversikt over alternativene som ble nevnt flest ganger.

Tabell 68 Andre sammenslåingsalternativer. Oppgitt flest ganger.

Andre sammenslåingsalternativer
Hamar, Løten og Stange
Hamar og Stange
Løten og Stange

