

Utredning av kommune- struktur i Glåmdalsregionen

Oslo, 09.10.2015



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	INNLEDNING	3
2.	SAMMENDRAG	4
3.	MANDAT OG METODE	5
3.1.	PROSJEKTETS MANDAT	5
3.2.	METODE	5
4.	BESLUTNINGSKRITERIER	6
4.1.	KOMMUNENES ROLLE SOM TJENESTEPRODUSENT	6
4.2.	TJENESTEYTING - DAGENS STATUS	6
4.3.	MYNDIGHETSUTØVING	15
4.4.	SAMFUNNS- OG NÆRINGSUTVIKLING	17
4.5.	AKTIVT LOKALDEMOKRATI - VESENTLIGE FORUTSETNING FOR FREMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR	29
4.6.	ØKONOMI	33
5.	ANALYSE AV 4 SCENARIER OG SYV ALTERNATIVER	39
5.1.	VURDERING AV TJENESTEPRODUKSJON	39
5.2.	VURDERING AV MYNDIGHETSUTØVELSE	40
5.3.	VURDERING AV SAMFUNNSUTVIKLING	40
5.4.	VURDERING AV LOKALDEMOKRATI	40
6.	0-ALTERNATIVET (DAGENS KOMMUNESTRUKTUR)	41
6.1.	TJENESTEPRODUKSJON	41
6.2.	MYNDIGHETSUTØVELSE	41
6.3.	SAMFUNNS- OG NÆRINGSUTVIKLING	41
6.4.	AKTIVT LOKALDEMOKRATI	42
6.5.	ØKONOMI	42
7.	EN GLÅMDALS-KOMMUNE MED ALLE 7 KOMMUNER	45
7.1.	TJENESTEYTING	45
7.2.	MYNDIGHETSUTØVING	48
7.3.	SAMFUNNSUTVIKLING	48
7.4.	LOKALDEMOKRATI	51
7.5.	ØKONOMI	52
8.	TRE KOMMUNER: SØR-GLÅMDAL (KONGSVINGER, GRUE OG EIDSKOG), ODAL (SØR-ODAL OG NORD-ODAL) OG NORD-GLÅMDAL (ÅSNES OG VÅLER)	54
8.1.	TJENESTEYTING	54
8.2.	MYNDIGHETSUTØVING	57
8.3.	SAMFUNNSUTVIKLING	58
8.4.	LOKALDEMOKRATI	58
8.5.	ØKONOMI	59
9.	TU KOMMUNER: SØNDRE-GLÅMDAL (KONGSVINGER, GRUE, EIDSKOG, SØR-ODAL OG NORD-ODAL) OG SOLØR KOMMUNE (GRUE, ÅSNES OG VÅLER)	64
9.1.	TJENESTEYTING	64
9.2.	MYNDIGHETSUTØVING	66
9.3.	SAMFUNNSUTVIKLING	68
9.4.	LOKALDEMOKRATI	68
9.5.	ØKONOMI	69
10.	OPPSUMMERING	73
10.1.	VURDERING AV ALTERNATIVENE I LYS AV REFORMEN	73
10.2.	BDOS ANBEFALING TIL FREMTIDIG KOMMUNESTRUKTUR	76
10.3.	AVSLUTTENDE KOMMENTARER	76
11.	VEIEN VIDERE - KRITISK SUKSESSFaktor FOR FREMTIDENS KOMMUNER	77
12.	REFERANSER	79

1. Innledning

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

Prosjektet har som formål å utrede syv alternative kommunestrukturalternativer. Analysene vil identifisere, kartlegge og analysere hvilke virkninger, effekter og konsekvenser de

ulike alternativene vil ha for kommunene som tjenesteleverandør, næringsutvikler, samfunnsutvikler, myndighetsutøver, arbeidsgiver og demokratisk arena.

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

Oslo, 09.10. 2015

BDO AS

Morten Thuve
Oppdragsansvarlig partner

Sven-Erik Antonsen
Prosjektleder

Øistein Harsem
Utreder

2. Sammendrag

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

Dagens kommuner i Glåmdal har mange utfordringer. Herunder kan vi nevne svak sysselsettingsvekst, svak kommunaløkonomisk soliditet og utfordringer knyttet til å skape en felles samfunns- og næringsstrategi i regionen. Med henblikk på kjente og mindre kjente utfordringer i regionen søkte denne utredningen å analysere syv ulike alternativer for kommunestruktur.

På bakgrunn av analyser av kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena finner vi at en Stor-Glåmdal kommune, som inkluderer alle syv kommuner, er det alternativet som etter vår samlede vurdering har best forutsetninger for å løse regionens utfordringer. Denne vil også etter vår oppfatning best oppfylle intensjonene bak reformen. En stor-kommune i regionen vil etter vår vurdering ha

bedre forutsetninger for å levere kvalitativt gode tjenester til innbyggerne i fremtiden, ved blant annet å gjøre det mulig å skape større fagmiljøer, samt økt kapasitet i egen organisasjon.

Forutsetningene for å arbeide systematisk og helhetlig med samfunns- og næringsutvikling vil trolig også bedres gjennom etablering av et større og samlet fagmiljø.

Denne utredningen har også sett på et alternativ med tre nye kommuner og et alternativ med to kommuner. Sammenlignet med dagens 0-alternativ konkluderer vi med at sammenslåingsalternativene oppfylles intensjonen bak reformen på en bedre måte.

Avslutningsvis vil vi hevde at 0-alternativet, der dagens kommunestruktur blir opprettholdt ikke oppfylles intensjonene bak reformen. Det er i all hovedsak tre forhold som gjør at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig. For det første har regionen store utfordringer knyttet til lav økonomisk soliditet. For det andre har flere kommuner i regionen store utfordringer knyttet til små fagmiljøer og lav kapasitet internt i egen organisasjon. For det tredje så sliter regionen med svak nærings- og befolkningsutvikling. Regionen vil i fremtiden være avhengig av en helhetlig samfunns- og næringsstrategi som kan søke å videreutvikle næringslivet i regionen.

3. Mandat og metode

3.1. Prosjektets mandat

Glåmdal regionråd behandlet høsten 2013 «Prosjekt kommunestruktur - Samarbeidsprosjekt» og ga rådmannsutvalget i oppdrag å utarbeide en sak angående framtidig kommunestruktur for Glåmdalskommunene for behandling i kommunene. Alle 7 kommunene i Glåmdalsregionen; Kongsvinger, Eidskog, Grue, Åsnes, Våler, Sør-Odal og Nord-Odal har i løpet av 2014 behandlet og vedtatt mandat for utredningsarbeidet og hvilke kommunesammenslåingsalternativer som skal utredes.

Som ledd i arbeidet med kommunereformen har Glåmdal regionråd, på oppdrag fra kommunene Kongsvinger, Eidskog, Grue, Åsnes, Våler, Sør-Odal og Nord-Odal, bestilt en utredning av syv ulike alternativer for kommunesammenslåing. Formålet med saksframlegget var at det skulle være et dokument for diskusjoner om kommunestrukturendringer i Glåmdalsregionen og et beslutningsgrunnlag for utredning av alternativer for endringer i kommuneinndelingen.

Utredningene vil identifisere, kartlegge og analysere hvilke virkninger, effekter og kon-

sekvenser de ulike alternativene vil ha for kommunene som tjenesteleverandør, næringsutvikler, samfunnsutvikler, myndighetsutøver, arbeidsgiver og demokratisk arena.

Følgende kommunesammenslåingsalternativer skal utredes:

- 0-alternativet (dagens kommunestruktur)
- En Glåmdals-kommune med alle 7 kommuner
- Kongsvinger, Grue, Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal
- Åsnes og Våler
- Kongsvinger, Grue og Eidskog
- Sør-Odal og Nord-Odal
- Solør kommune (Grue, Åsnes og Våler)

Utredningen av alternativene vil ta utgangspunkt i ulike utredningstemaer. Disse er definert som følger:

- Tjenesteproduksjon
- Myndighetsutøver
- Samfunns- og næringsutvikler
- Demokrati
- Økonomi

3.2. Metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innslag av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Glåmdal i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser.

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

4. Beslutningskriterier

4.1. Kommunenes rolle som tjenesteprodusent

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

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

En annen dimensjon som ekspertutvalget fremhevet er at større og mer robuste kommuner vil være bedre i stand til å håndtere de

fremtidige utfordringene kommune-Norge står overfor. Større kommuner vil ifølge utvalget være mer robuste og ha et større handlingsrom sammenlignet med mindre kommuner.

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

Disse er:

- Barnehage
- Grunnskole
- Pleie- og Omsorg
- Sosialtjenesten
- Barnevern

4.2. Tjenesteyting - dagens status

Før vi vurderer nye kommunestrukturer er det viktig å kunne redegjøre for hvordan de ulike kommunene prioriterer de ulike tjenesteområdene. For å kunne redegjøre for dette vil vi vurdere prioritering på basis av de samlede utgiftene som de ulike kommunene bruker på de ulike tjenesteområdene per innbygger. I dette avsnittet vil vi gi en oversikt over kom-

munenes kostnader til barnehagedrift, grunnskole, helse- og sosialtjenester samt barnevern på basis av KOSTRA-tall, dokumenter fra kommunene og samtaler med rådmenn. Vi vil i all hovedsak forsøke å forklare avvikende tall. Dette vil videre være et utgangspunkt for å vurdere mulige effekter av nye kommunestrukturalternativer i Glåmdal.

4.2.1. Barnehage

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

- Avtalt oppholdstid
- Forskjeller i andel små og store barn (hvor andelen små barn er kostnadsdrivende)

- Kommuner med spredt befolkning bruker mer per barn i barnehage
- Kommuner med mange barn som får spesial- pedagogisk hjelp har høyere utgifter
- Kommuner med høy andel barn i private barnehager har lavere utgifter

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

Kommune	Netto driftsutgifter til barnehage-sektoren per innbygger 1-5 år	Andel små barn	Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer uke	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskole-barn	Andel ansatte i alt med barnehage-lærerutdanning	Andel barn i kommunale barnehager i forhold til alle barn i barnehage
Kongsvinger	122 632	44 %	94 %	15 %	34 %	45 %
Nord-Odal	135 504	43 %	91 %	7 %	35 %	100 %
Sør-Odal	129 229	45 %	94 %	7 %	35 %	63 %
Eidskog	126 374	43 %	86 %	14 %	41 %	81 %
Grue	155 472	46 %	91 %	16 %	41 %	65 %
Åsnes	120 075	41 %	89 %	12 %	46 %	60 %
Våler	131 372	46 %	96 %	13 %	36 %	50 %
Landet uten Oslo	128 584	45 %	96 %	15 %	35 %	50 %

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

Av tabellen over ser vi at Grue, Nord-Odal, Sør-Odal og Våler bruker over gjennomsnittet for landet på dette tjenesteområdet. For Grue, som har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet i regionen, ser vi at det er særlig tre variabler som kan være med å forklare dette. For det første har Grue mange små barnehager, med få barn og hvor det er ledig kapasitet. For det andre så har kommunen den høyeste andelen barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud. For det tredje har Grue den høyeste andelen små barn. I tillegg er det verdt å påpeke at det i Grue kommune har vært en stor nedgang i antall barn. Fra 2009 til 2014 har kommunen hatt en nedgang på om lag 25 prosent.

For de resterende kommunene som ligger over landsgjennomsnittet ser vi at kostnadsforskjellene til gjennomsnittet for landet er mindre. For Nord-Odal ser vi at det ikke finnes private barnehager i kommunen. Nord-Odal har videre opplyst at de har ledig kapasitet innenfor dette tjenesteområdet, noe som innebærer at man har ett effektiviseringspotensial. Årsaken til at Sør-Odal ligger over landsgjennomsnittet kan skyldes en spredt barnehagestruktur. Kommunen har i dag 6 barnehager spredt utover hele kommunen. Kommunen har også ledig kapasitet som også medfører noe høyere kostnader. Våler kommune har den høyeste andelen små barn (sammen med Grue).

4.2.2. Grunnskole

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

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

Kommune	Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger 6-15 år	Elever per kommunale skole	Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-10.årstrinn	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	Andel lærere med universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk utdanning
Kongsvinger	97 946	240	13,5	5 %	85 %
Nord-Odal	108 341	192	15,0	7 %	89 %
Sør-Odal	115 756	142	12,2	6 %	87 %
Eidskog	112 086	208	12,9	9 %	76 %
Grue	107 059	487	12,1	10 %	97 %
Åsnes	102 755	149	12,9	7 %	82 %
Våler	137 373	118	11,8	13 %	90 %
Landet uten Oslo	100 843	213	13,6	8 %	87 %

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

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

For Sør-Odal er årsaken til at kommunen ligger betydelig over landsgjennomsnittet at kommunen har en spredt skolestruktur med

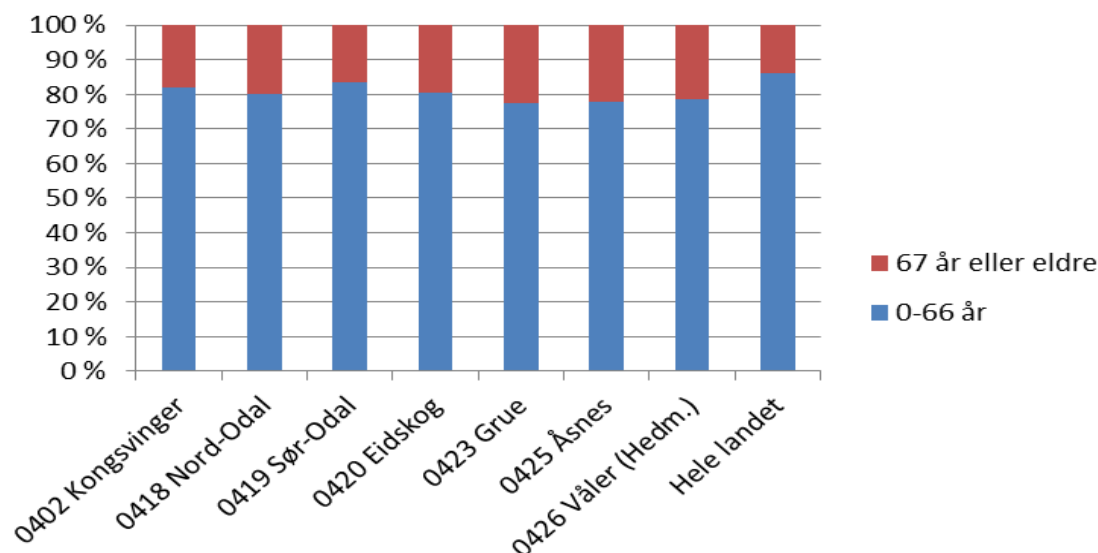
relativt sett mange skoler. Dette medfører at antall elever pr skole er lavt sammenlignet med andre kommuner i regionen. For Nord-Odal kan kostnadene til dette tjenesteområdet skyldes et noe lavere antall elever per kommunale skole sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Våler kommune har de høyeste utgiftene til dette tjenesteområdet. Dette kan forklares med den laveste andelen elever per skole og den minste gjennomsnittlige gruppestørrelsen. Dette kan påvirke kvaliteten og ikke minst bredden i undervisningstilbudet. Våler har i tillegg den høyeste andelen av elever som får spesialundervisning i regionen.

4.2.3. Pleie og omsorg

Innenfor pleie- og omsorgsfeltet er det en rekke tjenester som er svært ressurskrevende for kommunene. For å analysere dette tjenesteområdet har vi valgt å se separat på hjemmetjenester og tjenester knyttet til institu-

sjon. Dette er fordi årsaker til utgiftsforskjeller som antall brukere eller brukertyngde ikke fanges opp i de overordnede nøkkeltallene som er presentert i KOSTRA.



Figur 1: Oversikt over andel eldre i Glåmdalen region, Kilde SSB

Helt overordnet kan vi se at regionen har en høy andel eldre sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Gjennomsnittet for Glåmdalsregionen er om lag 20 %, sammenlignet med rundt 14 % for landet for øvrig.

Ser vi deretter på utgiftene til institusjonstjenester som er presentert i tabellen under ser vi at kommunene Nord-Odal, Eidskog og Åsnes har høyere utgifter sammenlignet med gjennomsnittet for landet. For Åsnes og Eidskog kommune ser vi at dette blant annet skyldes en høy andel plasser for personer med demens. Vi har også fått opplyst at Eidskog

kommune har god dekning innenfor dette tjenesteområdet, noe som understøttes av KOSTRA-tall. Disse viser at kommunen ligger over landsgjennomsnittet. Vi har i tillegg fått opplyst at Åsnes kommune har god tilgang på institusjonsplasser, og har en høy bemanningsfaktor.

Nord-Odal har en høy andel brukere med omfattende bistandsbehov, noe som kan forklare høye kostnader innenfor pleie- og omsorgstjenestene, i tillegg til en veldig høy andel eldre i kommunen.

Kommune	Korrigerte driftsutgifter kommunal institusjonsplass	brutto pr institusjonsplass	Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	Andel institusjonsbeboere som har omfattende bistandsbehov av beboere i institusjon	Andel plasser for personer med demens i forhold til totalt antall institusjonsplasser
Kongsvinger		933 292	13 %	67 %	42 %
Nord-Odal		1 023 404	13 %	77 %	30 %
Sør-Odal		849 720	13 %	91 %	21 %
Eidskog		1 017 914	10 %	75 %	28 %
Grue		941 969	12 %	74 %	13 %
Åsnes		1 179 359	13 %	84 %	51 %
Våler		849 812	14 %	81 %	17 %
Landet uten Oslo		1 034 896	13 %	74 %	24 %

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

Om vi deretter ser på tall for hjemmetjenestene som er presentert i tabellen under, ser vi at Grue kommune er den eneste kommunen i regionen som bruker mer enn gjennomsnittet for landet. Dette skyldes at kommunene har en relativ høy andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov. I tillegg har kommunen opplyst at man har en

dyr struktur for ressurskrevende tjenestemottakere med blant annet flere spredte bofellesskap med høy bemanning. Vi ser også at Eidskog kommune har den høyeste andelen hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov, og kommunen er den som mottar mest fra refusjonsordningen for særskilt ressurskrevende brukere.

Kommune	Korrigerte brutto driftsutgifter per mottaker av hjemmetjenester	Mottakere av hjemmetjenester, pr. 1000 innb. 80 år og over	Mottakere av hjemmetjenester, per 1000 innb. 0-66 år	Andel hjemmetjenestemottakere med omfattende bistandsbehov av mottakere av hjemmetjenester i alt
Kongsvinger	188 029	300	25	10 %
Nord-Odal	204 430	322	34	15 %
Sør-Odal	228 500	313	15	0 %
Eidskog	215 634	415	45	17 %
Grue	297 825	349	29	16 %
Åsnes	216 618	367	40	12 %
Våler	214 581	278	44	12 %
Landet uten Oslo	239 448	333	20	13 %

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

Kongsvinger kommune har de laveste utgiftene. Kommunen har en relativt sett lav andel brukere og en lav andel mottakere med omfattende bistandsbehov. De resterende kom-

munene har også lavere utgifter til dette tjenesteområdet sammenlignet med resten av landet.

4.2.4. Sosialtjenesten

Fra samtaler med kommunenes rådmenn har vi fått vite at det er mange kommuner i regionen med særskilte utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet. Kommunene peker blant annet på en høy andel brukere og mottakere av disse tjenestene.

Ettersom sosialtjenesten er behovsprøvd, vil omfanget av hvor mye de ulike brukerne mottar være varierende. Det er derfor nyttig å se på andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Vi ser at Våler, som har de laveste utgiftene per innbygger, også har en lav andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde.

Kommunen skårer også lavt på delkostnadsnøkkelen utføre.

Kongsvinger og Eidskog, som har de høyeste utgiftene til dette området, har en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. Eidskog har også den høyeste andelen brukere som mottar sosialhjelp i regionen. Kongsvinger kommune ligger også høyt på delkriteriet antall utføre. Dette er to kriterier som er vektet høyt innenfor dette delområdet. Gjennom samtaler med disse kommunene har vi også fått vite at disse kommunene har store utfordringer knyttet til en høy andel brukere som mottar stønad, og at man sliter med å få ungdom som mottar stønad tilbake i arbeidslivet.

Kommune	Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per bygger 20-66 år	til inn-	Andelen sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år, av innbyggerne 20-66 år	Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde
Kongsvinger	4 991		5,7 %	54 %
Nord-Odal	3 269		5,0 %	34 %
Sør-Odal	2 969		5,1 %	47 %
Eidskog	5 053		7,8 %	48 %
Grue	3 759		7,0 %	52 %
Åsnes	4 046		7,3 %	55 %
Våler	2 303		6,6 %	37 %
Landet uten Oslo	3 119		3,9 %	46 %

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

Åsnes kommune har også svært høye utgifter til dette tjenesteområdet sammenlignet med landsgjennomsnittet. Kommunen har en høy

andel brukere og en relativ høy andel arbeidsledige.

4.2.5. Barnevern

For dette tjenesteområdet ligger alle kommunene i regionen over gjennomsnittet for landet. Særskilte utfordringer innenfor dette

tjenesteområdet har også blitt påpekt av kommunenes rådmenn.

Kommune	Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år	Andel barn med barneverns-tiltak ift. innbyggere 0-17 år,	Andel utgifter til barneverns-tiltak når barnet er plassert av barnevernet (252)	Andel utgifter til barneverns-tiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet (251)	Andel utgifter til barnevernstjenesten (244)
Kongsvinger	12 015	7,0 %	64 %	12 %	24 %
Nord-Odal	10 169	6,5 %	57 %	10 %	33 %
Sør-Odal	9 862	6,7 %	58 %	10 %	33 %
Eidskog	9 300	9,4 %	42 %	22 %	35 %
Grue	18 731	8,0 %	70 %	5 %	25 %
Åsnes	17 997	7,8 %	72 %	5 %	23 %
Våler	17 792	6,0 %	62 %	13 %	25 %
Landet uten Oslo	7 979	4,7 %	56 %	12 %	32 %

Tabell 6: Oversikt over nøkkelindikatorer for barnevernstjenester for 2014, kilde KOSTRA

Til tross for at alle kommunene i regionen har store utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet, har Grue, Åsnes og Våler vesentlig høyere utgifter enn de øvrige kommunene i

regionen. Disse kommunene har en felles barnevernstjeneste (Solør barnevern) som ble etablert i 2009. Disse kommunene har påpekt at en høy andel personer i fosterhjem kan

være en medvirkende årsak til de høye utgiftene. Kommunene har også påpekt at man forventet en vekst i kostnadene etter etableringen av samarbeidet, men at dagens kostnadsnivå er for høyt. I 2015 ble det utarbeidet en forvaltningsrevisjon av Solør barnevern på vegne av Åsnes kommune. Denne rapporten konkluderte med at tjenesten er dyr i drift og går med årlig underskudd. Rapporten peker på at Solør barnevern har en høy andel av eksterne tiltak, spesielt knyttet til barn i fosterhjem. Rapporten konkluderer med at det er vanskelig å gi tydelig svar på hvorfor drif-

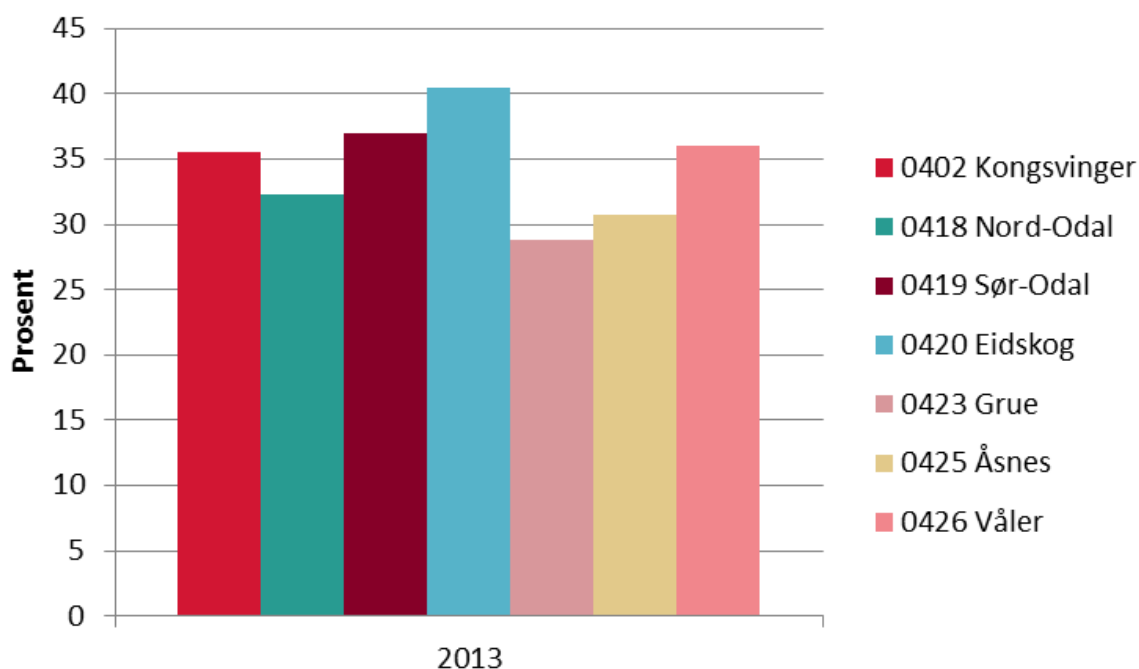
ten er dyr. Kommunene har således startet et prosjekt som skal videre analysere dette samarbeidet.

Sør-Odal og Eidskog hadde i 2014 de laveste utgiftene til dette tjenesteområdet i regionen. For Sør-Odal kan dette skyldes at kommunen har en relativt sett høy andel fattige. Eidskog på den andre siden har en høy andel brukere og et høyt behov for tjenester. Eidskog kommune har trukket seg ut av det interkommunale barnevernssamarbeidet og jobber med å bygge kompetanse i egen organisasjon.

4.2.6. Kompetanseutfordringer innenfor kommunenes tjenesteområder

Generelt forteller kommunene at de klarer å rekruttere relevant personell innenfor de fleste tjenesteområder. Noe som det derimot er verdt å påpeke, er at flere av kommunene mener at de vil ha utfordringer i årene som

kommer med tanke på et generasjonsskifte innenfor spesielt grunnskoleopplæring. Flere av kommunene opplyser at man har en stor andel lærere over 50 år.



Figur 2: Andel lærere som er 50 år og eldre, Kilde KOSTRA

Et område som kommunene har store utfordringer knyttet til, er rekruttering av personell innenfor tekniske tjenester. Med unntak av regionens største kommune Kongsvinger, forteller alle at man store utfordringer knyttet

til ansettelse av blant annet ingeniører. Enkelte kommuner forteller også at man ikke har klart å rekruttere personer med denne type kompetanse.

4.2.7. Demografisk utvikling og fremtidens behov for tjenester

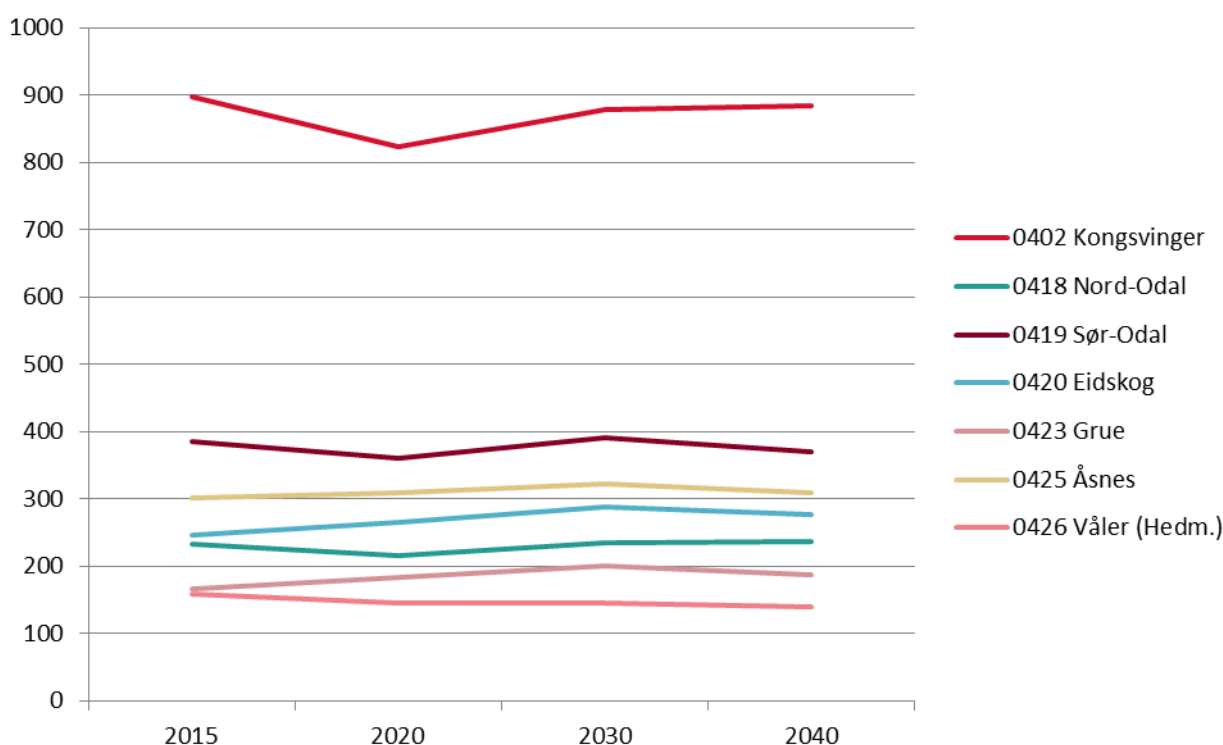
Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre. SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivingene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer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

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

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

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

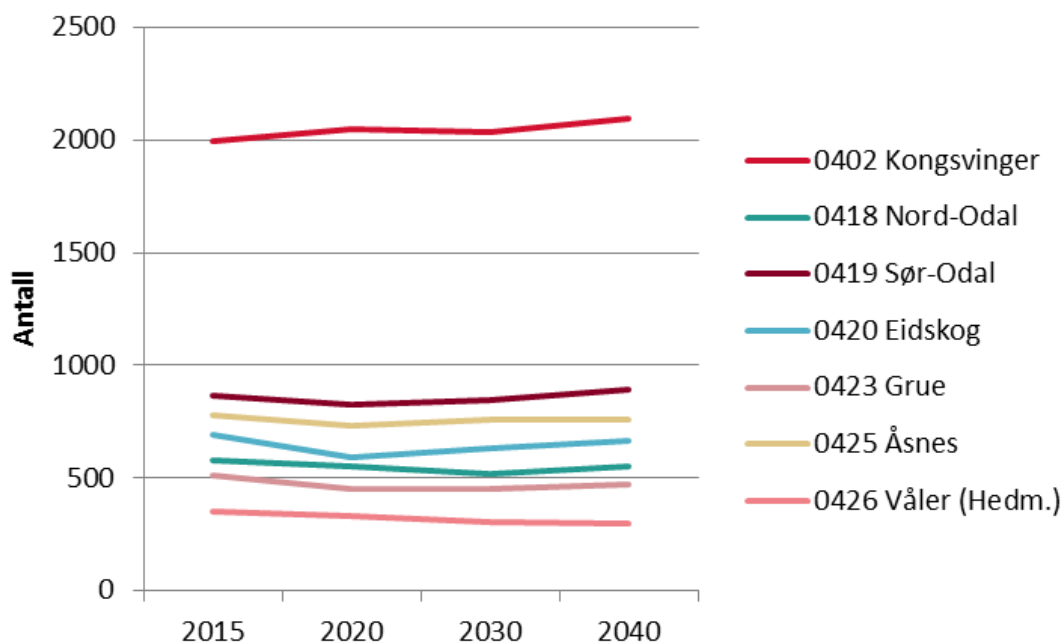
I de neste grafene har vi oppsummert befolkningsutviklingen i Glåmdalregionen for alle kommunene for utvalgte aldersgrupper.



Figur 3: Befolkningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 1-5 år (Middelalternativet), kilde SSB

For aldersgruppen 1-5 år ser vi at regionen som en helhet vil få en svært liten vekst frem mot 2040. Våler og Sør-Odal vil ha en nedgang i antall barn. Disse kommunene kan derfor ha

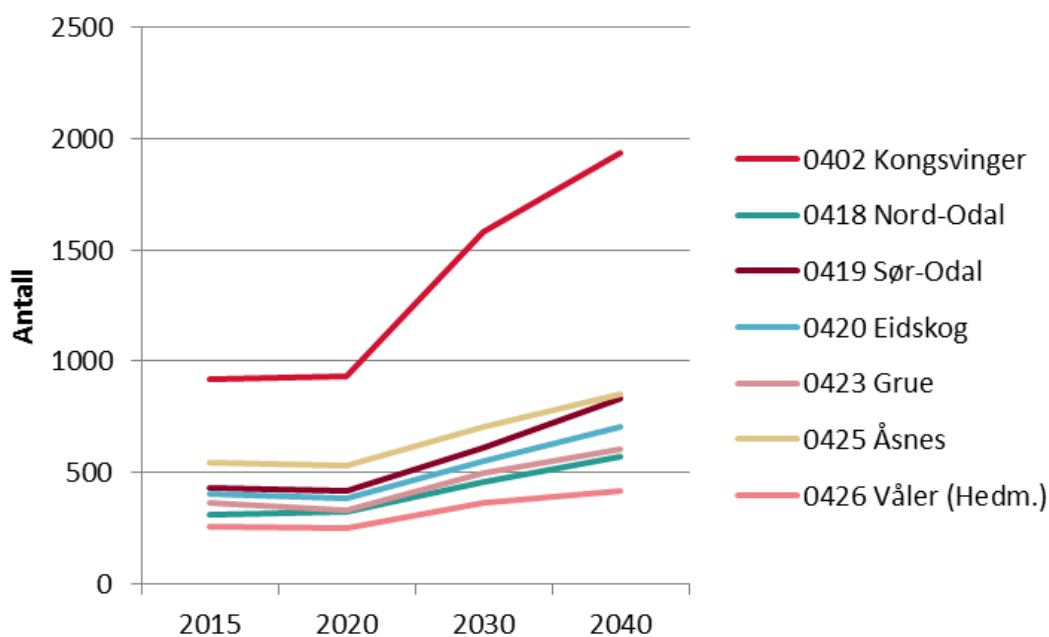
et noe lavere behov for barnehageplass i årene frem til 2040. For de andre kommunene så vil utviklingen i antall barn være liten fra 2015 til 2040.



Figur 4: Befolkningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen 6-15 år (Middelalternativet), kilde SSB

For den neste aldersgruppen vil det også her være en svært liten vekst i regionen. Våler og Grue er forventet å ha den prosentvise største nedgangen av antall barn mellom 6-15 år i 2040 sammenlignet med 2015. For de resterende kommunene er variasjonene mindre. Disse kommunene kan derfor forvente seg å ha tilnærmet likt behov for grunnskoletjenester sammenlignet med i dag.

For den neste aldersgruppen fra 20-66 år så viser tall fra SSB at alle kommunene med unntak av Kongsvinger og Sør-Odal vil ha en nedgang sammenlignet med 2014. Dette innebærer at disse kommunene trolig vil oppleve en nedgang i antall sysselsatte.



Figur 5: Befolkningsframskrivninger frem til 2040 for aldersgruppen over 80 år (Middelalternativet), kilde SSB

I figuren over ser vi at de fleste kommunene vil ha store utfordringer knyttet til den forventede eldrebølgen. Alle kommunene vil kunne forvente å ha et stort behov for både

hjemmetjenester og institusjonstjenester i årene fremover. Dette samsvarer med utviklingen generelt i landet.

4.3. Myndighetsutøving

4.3.1. Beskrivelse av området

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

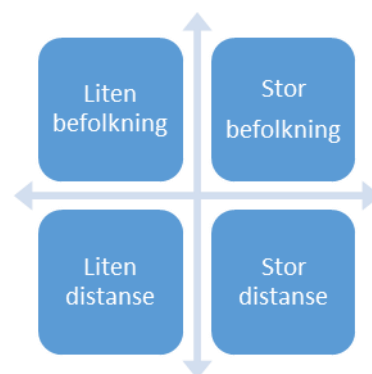
- Rettsikkerhet
- Habilitet
- Forsvarlig og effektiv saksbehandling

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

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

Det er derimot begrenset med empiri knyttet til forskjellen mellom små og store kommuner vedrørende myndighetsutøvelse. Ekspertutvalget fremhever i denne forbindelse noen studier som har tatt for seg barnevernstjenestene. I følge Ekspertutvalget viser disse studiene at kommuner med under 5000 innbyggere oftere har utfordringer knyttet til rekruttering av ansatte med relevant barnevernspedago-

gisk utdanning. Det som derimot også fremheves er at det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner.



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

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

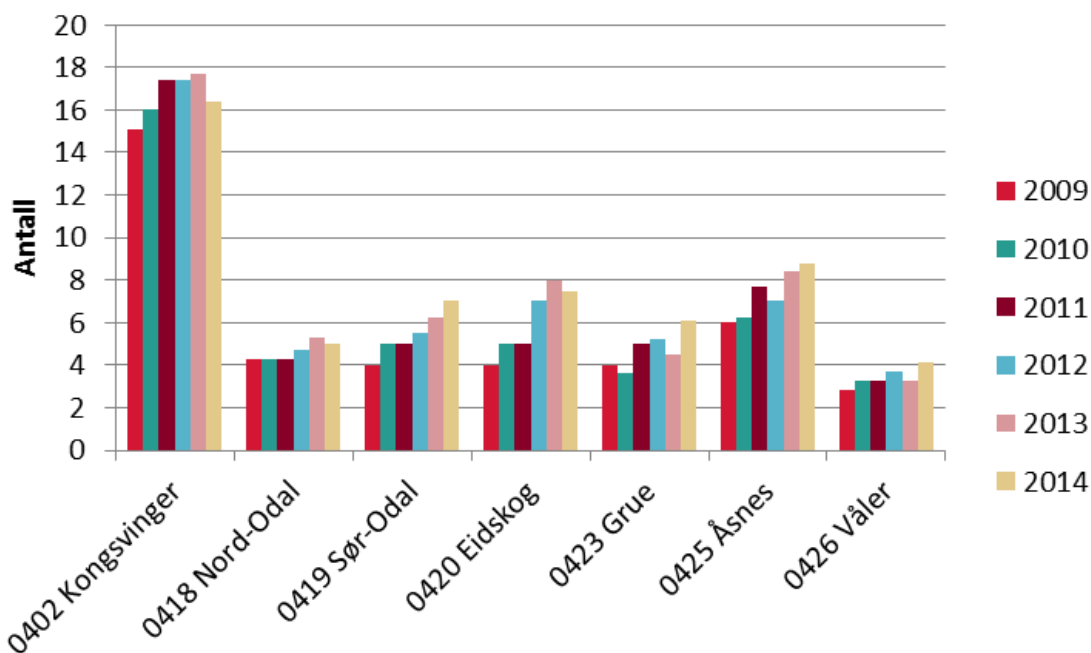
- Størrelse på fagmiljøer
- Kapasitet
- Saksbehandlingstid

4.3.2. Dagens status i Glåmdal kommunene

Ser man på forskjellen mellom store og små kommuner vedrørende effektiv og forsvarlig saksbehandling er det heller ikke noe entydig svar å finne i litteraturen. Det man derimot vet er at mangelfull fagekspertise kan svekke rettssikkerheten dersom eksempelvis beslutninger ikke treffes på et tilstrekkelig faglig

grunnlag. Et annet aspekt som er viktig å påpeke omhandler kapasitet til å håndtere saker. KOSTRA-tall som tar for seg antall ansatte i barnevernstjenesten viser en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall stillinger i Glåmdal. Regionens største kommune har over 16 ansatte, mens regio-

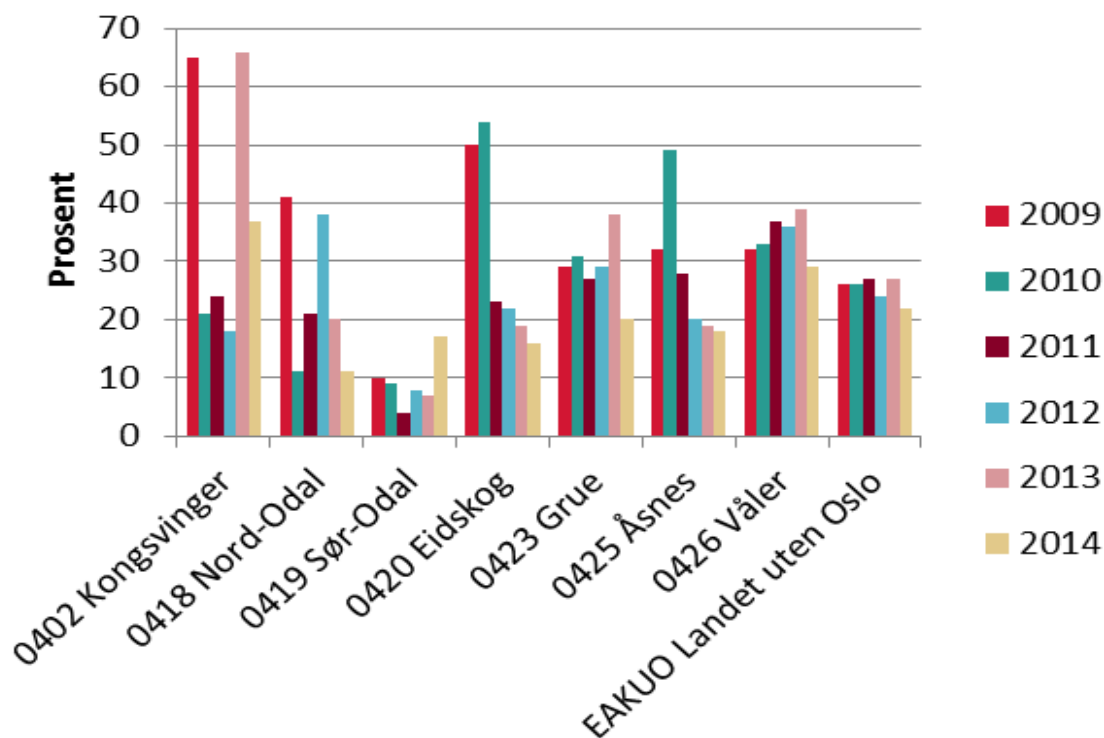
nens minste kommune har færre enn fem ansatte.



Figur 6: Antall stillinger i barnevernet, kilde KOSTRA

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

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

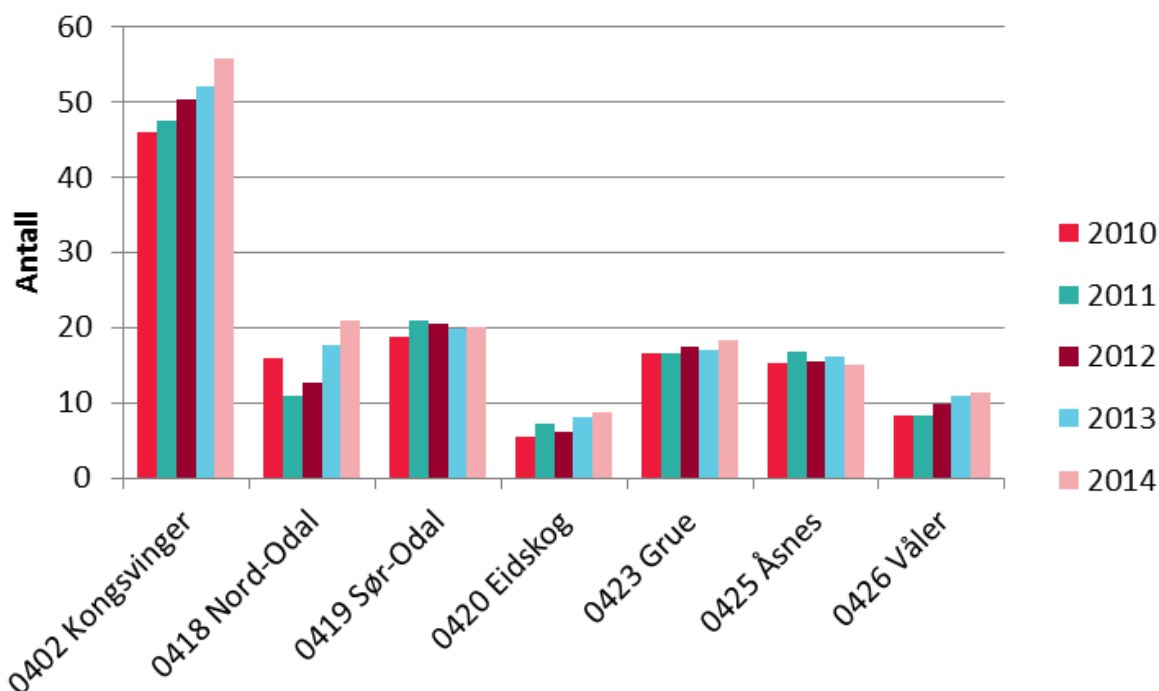


Figur 7: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder, kilde KOSTRA

Denne utfordringen kan også være relevant for enkelte små kommuner i Glåmdal. I figuren over har vi sett på andelen undersøkelser med behandlingstid over 3 måneder innenfor barnevernstjenesten. Her ser vi derimot at regionens største kommune hadde de største utfordringene med å oppfylle fristen på 3 måneders saksbehandling. I følge tall fra KOSTRA brukte Kongsvinger kommune mer

enn 3 måneder på over 35 % av alle saker de behandlet innenfor barnevernstjenesten i 2014.

Et annet tjenesteområde hvor kommunene er avhengig av å ha god kapasitet på saksbehandling er innenfor tekniske tjenester. Her igjen ser vi at de mindre kommunene i Glåmdal er betydelig mer avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet.



Figur 8: Antall avtalte årsverk i tekniske tjenester, Kilde KOSTRA

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

Flere av kommunene opplyser om store utfordringer innenfor dette tjenesteområdet, og

særlig er dette gjeldende for de minste kommunene i regionen. Disse forteller at, i tillegg til mangel på relevant kompetanse, så er man svært sårbare for uforutsette hendelser. Kommunenes rådmenn forteller også at det i all hovedsak skyldes at man ikke har økonomi til å ansette flere folk. Kommunene mangler således et større fagmiljø.

4.4. Samfunns- og næringsutvikling

Kommunenes rolle som planlegger og samfunnsutvikler er i stadig endring. Generalistprinsippet stiller de samme krav til alle kommuner, og alle kommuner møtes derfor også av like forventninger til profesjonalitet i plan- og utviklerrollen. Samtidig vet vi at forutset-

ningene for å møte denne rollen er varierende. Store kommuner med god ressurstilgang, folketallsvekst og arealpress opplever andre utfordringer enn små avfolkingskommuner med god tilgang på arealer.

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

I denne delen av utredningen har vi kartlagt næringsstrukturen og gjort en analyse av nåværende situasjon blant kommunene. Vi har både undersøkt spredningen i næringsstrukturen på tvers av kommunene, og basert oss på

oversikter over typer bransjer som er representert i regionen. Sammensetningen av kompetanse og hvordan organiseringen av næringsutviklingsarbeidet er i kommunene, har også vært viktige tema for å vurdere mulighetene for en overordnet samfunnsutvikling. Videre i kapittelet har vi sett på følgende hovedaspekter:

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

4.4.1. Framtidens arbeidsmarked

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

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

NOU-en «Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet» (NOU, 2011) viser at det er en stor skjevhet i den geografiske fordelingen av kompetansearbeidsplasser i Norge.

Utvalget konkluderer med at en sterkere spredning av kompetansearbeidsplasser vil være en sentral faktor for å sikre at folk med høy kompetanse velger å bosette seg og bli boende i regioner også utenfor Osloregionen og de største byene. Konklusjonen er at å sikre en større spredning av kompetansear-

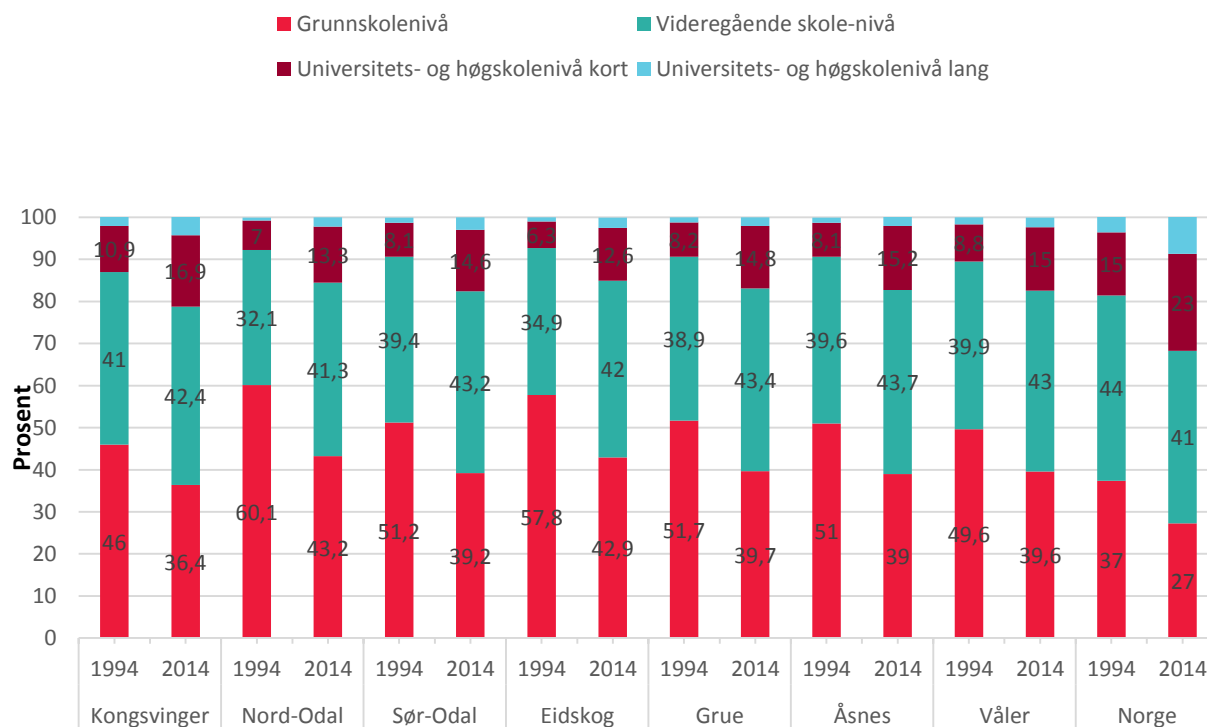
beidsplasser ikke bare vil være tjenlig for de berørte regionene, men for landet som helhet.

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

For å bedre denne situasjonen, er det særlig to tilnærminger som er aktuelle. Den ene er å legge til rette for bedrifter og entreprenører som ønsker å starte virksomhet i kommunene. Den andre tilnærmingen er å arbeide med å utdanne kompetansen selv.

Utdanningsnivå

I figuren under vises befolkningen i kommunene fordelt etter høyeste utdanningsnivå i henholdsvis 1994 og 2014. Alle kommunene i regionen har et lavere nivå med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de siste 20 årene, og også sammenlignet med resten av landet har regionen forbedret seg noe. I kommunene er det en relativt lik andel med høyere utdanning. Andelen er størst i Kongsvinger (21,3 prosent), mens den er lavest i Sør-Odal (14,9 prosent).



Figur 9: Befolkningens høyeste utdanningsnivå etter kommune. Prosent. Kilde SSB

4.4.2. Sysselsetting og pendling

I dette kapittelet ser vi nærmere på den samlede sysselsettingen i regionen, sysselsettingsandel samt pendlingsmønstrene. Særlig det sistnevnte er interessant i en diskusjon om kommunestruktur og regionutvikling.

Antall arbeidsplasser i regionen

I tabellen vises arbeidsplassutviklingen i perioden fra 2000 til 2013. I hele perioden har det samlet sett vært en nedgang i antall arbeidsplasser. I 2000 lå antall arbeidsplasser på 20 871, mens det i 2013 lå på 20 465. Dette

tilsvarer en reduksjon på 2 prosent. I samme periode økte antall arbeidsplasser med 15,8 prosent på landsbasis.

Dersom en ser på antall arbeidsplasser i offentlig sektor, økte antallet fra 7 294 i 2000 til 7 583 i 2013. Det er dermed den negative utviklingen i næringslivet som har gjort at antall arbeidsplasser samlet sett har sunket. Det var 13 577 arbeidsplasser i næringslivet i regionen i 2000, mens dette har sunket til 12 882 i 2013. Dette tilsvarende en reduksjon på 5,1 prosent. Nedgangen i næringslivet har kommet etter 2008.

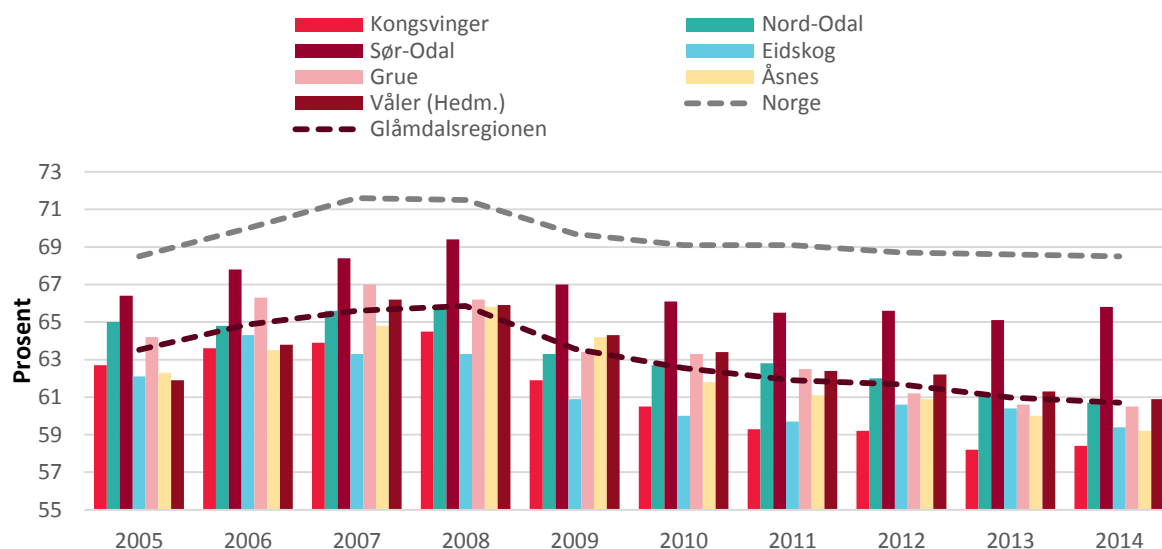
Sektor	2000	2013	Differanse 2013-2000
Offentlig sektor	7 294	7 583	289
Privat sektor	13 577	12 882	-695
Samlet	20 871	20 465	-406

Tabell 7: Antall arbeidsplasser i privat og offentlig sektor i perioden fra 2000 til 2013.

Sysselesettingsandel

Sysselesettingsandelen er svært sentral med tanke på både verdiskaping og skatteinnang i kommunene. Sysselesettingsandelen viser hvor mange i arbeidsfør alder (15-74 år) som er sysselesatt. Som figuren under viser, ligger sysselesettingsandelen i alle kommunene under landsgjennomsnittet i hele perioden. Når det

gjelder de enkelte kommunene, er andelen sysselesatte i 2014 høyest i Sør-Odal og lavest i Kongsvinger. Med unntak av Sør-Odal er imidlertid sysselesettingsandelen relativt lik mellom kommunene. Det er interessant å merke seg at hele regionen har hatt en større reduksjon i sysselesettingsprosent de siste årene enn gjennomsnittet på landsbasis.

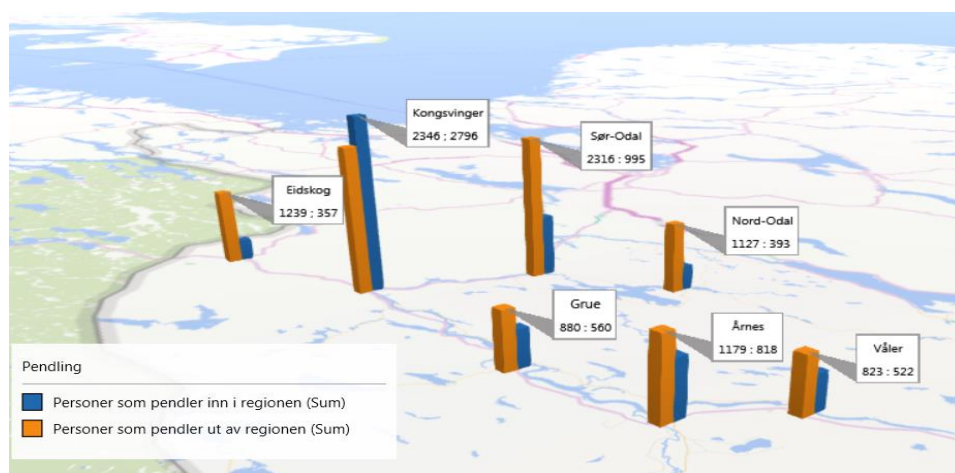


Figur 10: Sysselesettingsandel i kommunene. Prosent.

Pendling innad i regionen

I Glåmdalsregionen er det 24 243 sysselesatte. Av disse er det nesten 20 % som jobber i en

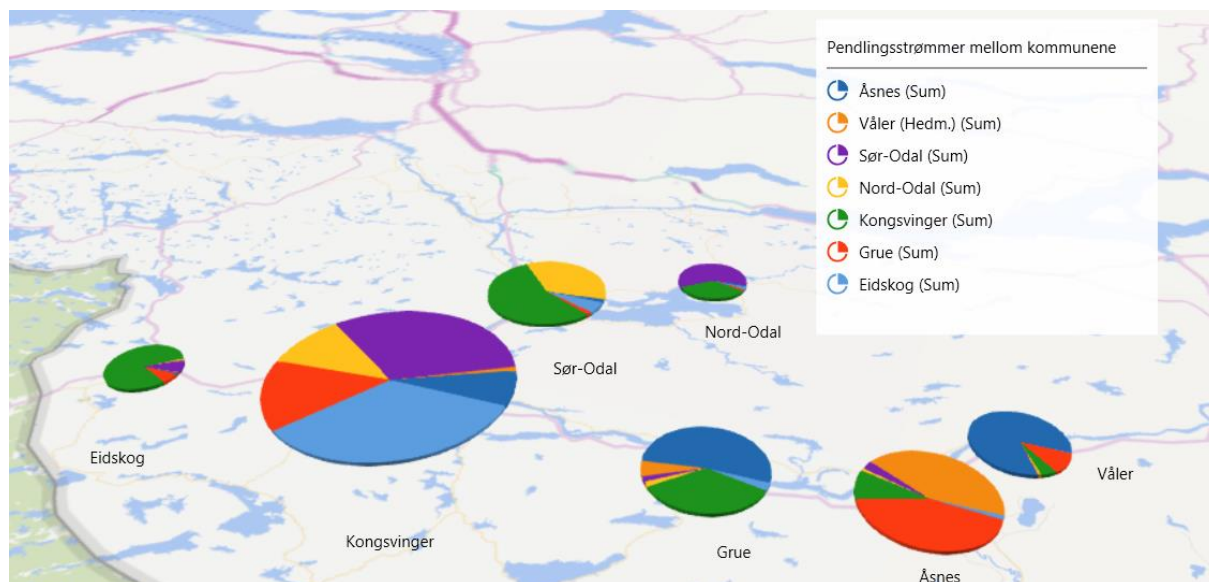
annen kommune i regionen enn den de er bosatt i. I figuren under får vi en oversikt over antall som pendler ut- og inn fra de forskjellige kommunene i regionen.



Figur 11: Total pendling i regionen, antall som pendler inn- og ut av de ulike kommunene. (Nord til sør)

I den neste figuren kan vi se at de fleste som pendler i regionen jobber i Kongsvinger. Og av de som pendler inn til Kongsvinger er de fleste bosatt i tilgrensende kommuner. Dette betyr at Kongsvinger har det største arbeidsmarkedet og at utviklingen her er viktig for hele regionen. Alle kommunene har hatt en

økning i pendling de siste 10 årene utenom Nord-Odal. Der har innpendling økt, men utpendling har gått ned. Det har vært en liten, men stabil økning i pendling til og fra Kongsvinger - av de som er sysselsatt i kommunen er nå 33 % innpendlere (2014), mot 31 % ti år tidligere (2004).

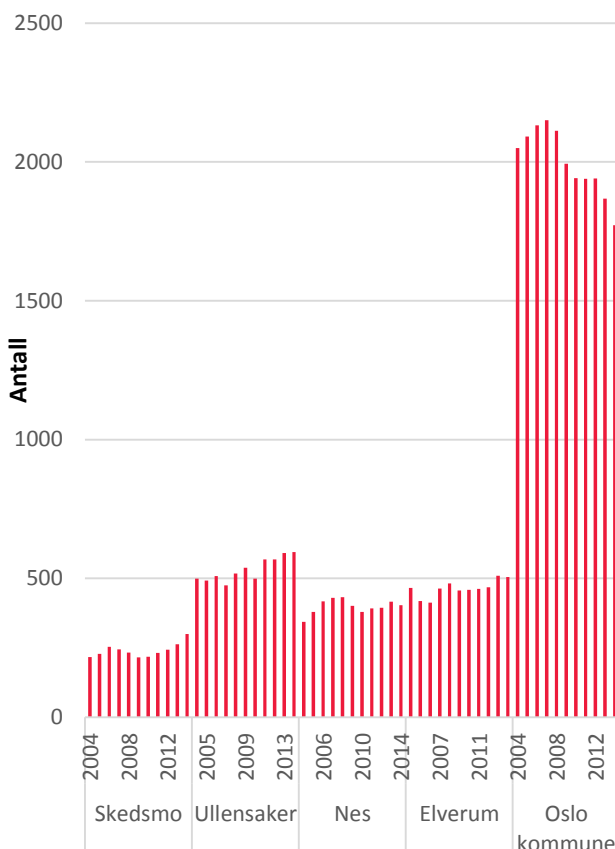


Figur 12: Bostedskommunen til inn-pendlere fra regionen. Størrelsen på figurene indikerer relativt antall. (Nord til sør)

Pendling ut av Glåmdalen

I 2014 var det totalt 5458 personer bosatt i Glåmdalen som arbeidet utenfor regionen. I kommunene lengst sør er det vanligst å pendle til Akershus eller Oslo, mens bosatte i Våler og Åsnes pendler oftere nordover til Elverum. Figuren viser antall pendlere til de fem vanligste kommunene ut av regionen. Figuren viser også utviklingen de siste ti årene. Som vi ser er det en økende andel pendlere til alle de ulike kommunene, foruten Oslo. Andel pendlere til Oslo har gått ned.

Telemarksforskning (2014) har også sett på utpendlingen til de bo- og arbeidsmarkeds-regionene hvor de er størst basert på 2013-tall. De finner at utpendlingen er størst til Oslo-regionen (1868 personer). Deretter følger Øvre Romerike (1186 personer), Nedre Romerike (597 personer), Sør Østerdal (535 personer), Hamarregionen (412 perso-



ner), Akershus Vest (184 personer), Follo (84 personer) og Trondheimsregionen (64 personer).

Andelen som pendler inn i regionen er mye lavere, selv om man har sett en økning fra 1405 personer i 2004 til 1990 personer i 2014. Det kommer flest innpendlere fra Nes, Oslo og Elverum.

Telemarksforskning (2014) har også sett på de bo- og arbeidsmarkedsregionene hvor inn-

pendlingen til Glåmdalen er størst basert på 2013-tall. De finner at innpendlingen er størst fra Øvre Romerike (411 personer). Deretter følger Sør Østerdal (351 personer), Oslo-regionen (248 personer), Hamarregionen (184 personer), Nedre Romerike (125 personer), Akershus Vest (40 personer), Follo (35 personer) og Grenland (28 personer).

4.4.3. Hvordan næringslivet og næringsstrukturen ser ut i kommunene

Arbeidsplasser etter næring

I sin regionale analyse for Glåmdal 2014 har Telemarksforskning sett nærmere på antall arbeidsplasser etter næring¹. For å få et mer detaljert innblikk i arbeidsplassutviklingen i privat sektor, er næringslivet delt opp i tre strategiske næringstyper; basisnæringer, besøksnæringer og regionale næringer. I tillegg har de forsøkt å skille mellom strukturelle årsaksforhold og attraktivitet. De strukturelle betingelsene er forhold som har med lokalisering og bransjestruktur å gjøre. Disse kan vanskelig påvirkes. Attraktivitet er et mål for om veksten har vært over eller under forventet vekst, der en har tatt hensyn til de strukturelle betingelsene.

Basisnæringer er de bedriftene som produserer for et nasjonalt eller internasjonalt marked. Basisnæringene omfatter primærnæringer, industri og de mest konkurranseutsatte tjenestene som forskning, tele, IKT, teknologi og liknende. Basisnæringene i Glåmdal har hatt en sterk nedgang i antall arbeidsplasser. Nedgangen siden 2000 tilsvarer 31 prosent av arbeidsplassene. Det er først og fremst industrien og landbruk som har hatt nedgang. Antall arbeidsplasser i industrien i Glåmdal er nesten halvert siden 2000. En del av nedgangen i basisnæringene i Glåmdal skyldes at de har hatt mange arbeidsplasser i bedrifter i

bransjer med nedgang, og få arbeidsplasser i vekstbransjer. Denne uheldige bransjestrukturen forklarer en del av den svake utviklingen, men ikke hele nedgangen. Glåmdal har hatt en unormalt sterk nedgang også når en korrigerer for bransjestrukturen.

Besøksnæringene omfatter de bedriftene som er avhengig av at kundene må være personlig til stede. Det er bransjer som overnatting, servering, butikkhandel, kultur og diverse personlige tjenester. Besøksnæringene omfatter turistbransjene, men er definert litt videre. Stedenes egen befolkning er en stor kundegruppe for besøksnæringene, og næringstypen blir dermed sterkt påvirket av befolkningsveksten i på stedet.

Besøksnæringene i Glåmdal har stått omtrent stille siden 2000, mens besøksnæringene i resten av landet har vokst med nesten 14 prosent. Den svake utviklingen i besøksnæringene i Glåmdal etter 2000 kan ifølge Telemarksforskning (2014) stort sett forklares av den svake arbeidsplassveksten.

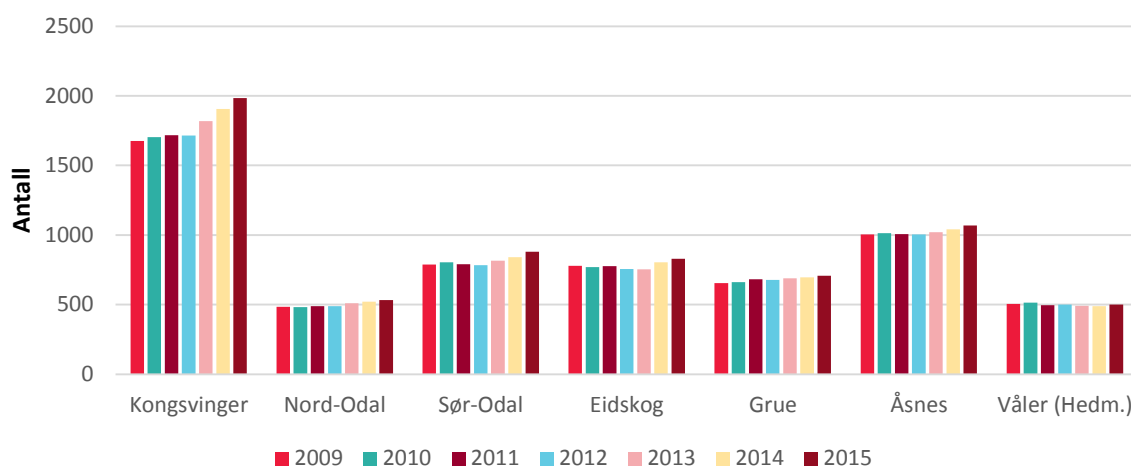
De **regionale næringene** består av bransjer som ikke passer inn i basisnæringer eller besøksnæringer, og består av bransjer som bygg og anlegg, finans og forretningsmessig tjenesteyting, transport, engroshandel m.fl. Det er bransjer som ofte ikke får stor oppmerksomhet i kommunale og regionale næringsstrategier, men som er viktige fordi det er mange arbeidsplasser i disse bransjene. De regionale næringene har vokst raskere i Norge enn be-

¹ Den videre framstillingen bygger på: Telemarksforskning (2014). Regional analyse for Glåmdal 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier.

søksnæringer og basisnæringer. Glåmdal har hatt ganske sterk vekst i de regionale næringene fram til 2008, men har ikke hatt vekst i de regionale næringene etter dette.

Antall virksomheter etter næring

I figuren under vises antall virksomheter i perioden fra 2009 til 2015 i Glåmdalsregionen.



Figur 13: Antall virksomheter i kommunene i perioden fra 2009 til 2015.

Hvordan næringsstrukturen i kommunene ser ut er avgjørende for hvilke «kort en har på hånda» når det gjelder framtidig næringsutvikling og den strategiske innretningen av næringsutviklingsarbeidet. I tabellen under vises det hvordan næringsstrukturen ser ut i de sju kommunene i 2015. De dominerende

næringene er jordbruk, skogbruk og fiske, bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, reparasjon av motorvogner, omsetning og drift av fast eiendom og helse- og sosialtjenester. Hvordan næringsstrukturen ser ut i hver kommune framgår av tabellen under.

Næring	Kongs- vinger	Nord- Odal	Sør- Odal	Eid- skog	Grue	Åsnes	Våler
Jordbruk, skogbruk og fiske	378	172	252	261	284	411	212
Industri	71	29	37	54	33	38	12
Bygge- og anleggsvirksomhet	264	84	99	128	56	116	54
Varehandel, reparasjon av motorvogner	289	35	100	74	65	103	32
Transport og lagring	84	32	56	48	23	39	25
Overnattings- og serveringsvirksomhet	40	5	15	10	8	13	8
Informasjon og kommunikasjon	61	6	16	10	10	20	4
Omsetning og drift av fast eiendom	169	27	73	61	55	80	35
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	157	17	57	39	34	42	14
Forretningsmessig tjenesteyting	95	16	23	22	23	31	19
Offentlig administrasjon og forsvar, trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	18	9	8	8	7	8	7
Undervisning	43	8	18	12	5	20	8
Helse- og sosialtjenester	159	43	62	50	51	81	33
Kultur, underholdning og fritid i alt	60	14	27	14	24	20	10
Personlig tjenesteyting	62	25	29	28	20	31	20

Tabell 8: Næringsstruktur i kommunene i 2015. Antall virksomheter.

Omsetningsutvikling

I figuren under vises det hvordan omsetningsutviklingen har vært i de bedriftene som er regnskaps-pliktige over for Brønnøysundregistret i perioden fra 2007 til 2013 og som er registrert i kommunene. For hele regionen har den samlede omsetningsutviklingen økt lite i

perioden fra 2007 til 2013 (2,6 prosent). Det er imidlertid en del variasjoner mellom kommunene når det gjelder hvordan de har gjort det. Den samlede omsetningsutviklingen har vært mest positiv i Sør-Odal (52 %) og Åsnes (17,9 %), mens den har vært mest negativ i Eidskog (-27,5 %) og Våler (-22,5 %).

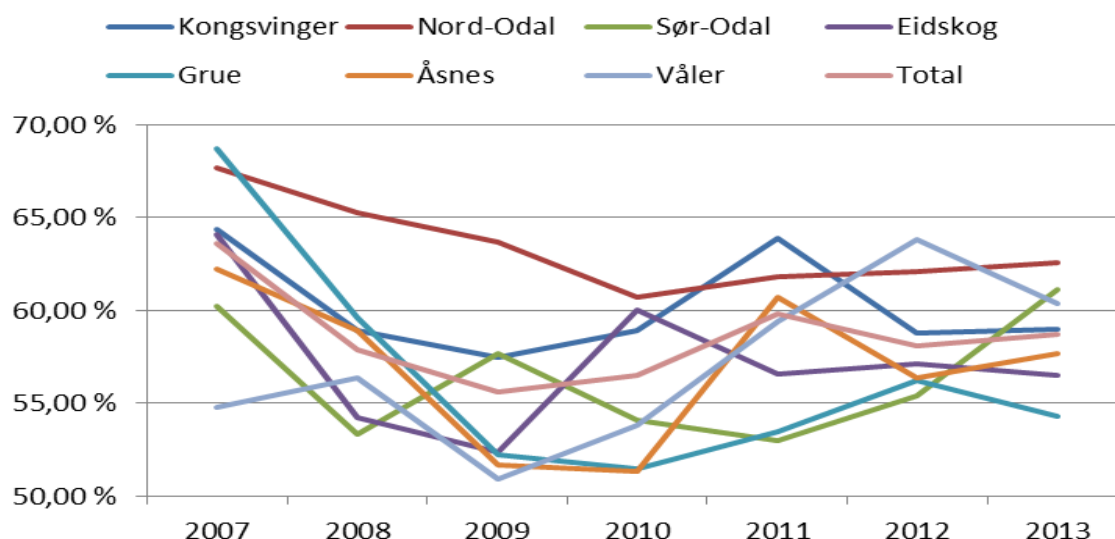
Kommune	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Utvikling 2007- 2013
Kongsvinger	8 129 763	8 563 917	7 800 448	7 720 458	8 287 045	8 253 815	8 910 558	9,6 %
Nord-Odal	1 293 742	1 070 980	939 763	975 434	1 074 875	1 152 059	1 233 205	-4,7 %
Sør-Odal	1 239 308	1 344 003	1 840 206	1 759 334	1 800 018	1 787 316	1 884 265	52,0 %
Eidskog	2 808 875	2 656 212	2 000 286	2 121 521	2 241 092	2 196 322	2 035 776	-27,5 %
Grue	1 349 241	1 594 091	1 424 565	1 419 008	1 322 750	1 415 251	1 402 024	3,9 %
Åsnes	1 177 623	1 298 220	1 210 351	1 218 702	1 292 795	1 433 442	1 388 528	17,9 %
Våler	1 738 983	1 620 891	1 268 847	1 320 888	1 388 794	1 384 025	1 347 147	-22,5 %
Total	17 737 535	18 148 314	16 484 466	16 535 345	17 407 369	17 622 230	18 201 503	2,6 %

Tabell 9: Samlet omsetning i bedrifter registrert i kommunen i perioden fra 2007 til 2013. 1000 kroner

Andel bedrifter som går med overskudd

For at bedriftene skal overleve over tid er de avhengige av å tjene penger. I figuren under vises det hvor stor andel av bedriftene i de sju kommunene som går med overskudd i perioden fra 2007 til 2013. I 2013 er det samlet 59 prosent av bedriftene i Glåmdalsregionen som tjener penger. Ser en på de enkelte kommunene, er det gjennom hele perioden

slik at bedriftene i Nord-Odal er blant de som har den høyeste andelen som går med overskudd. For de andre kommunene i regionen varierer utviklingen mer. Det er bare to kommuner, Sør-Odal og Våler, som har en større andel bedrifter som går med overskudd i 2013 enn de hadde i 2007. For Kongsvinger sin del, ligger kommunen på gjennomsnittet for 2013 (59 prosent). Tallene for de resterende kommunene illustreres i figuren under.



Figur 14: Andel regnskapspliktige bedrifter registrert i kommunen som går med overskudd i perioden fra 2007 til 2013. Prosent.

NæringsNM og innovasjon

Vi har også sett på hvordan næringslivet i regionen kommer ut når en ser på tallene fra NHOs NæringsNM. Glåmdal kommer ut som nummer 63 av 80 regioner i landet i 2013. Glåmdal var blant de dårligste regionene i landet i 2009, men har forbedret seg litt hvert år siden det. I 2013 kommer Glåmdal ut litt over middels når det gjelder nyetableringer og andel vekstforetak, men lav andel lønnsomme foretak og et forholdsvis lite næringsliv trekker ned.

I sin regionale analyse for Glåmdal 2014 har Telemarksforskning også belyst situasjonen når det gjelder innovasjon i næringslivet. Telemarksforskning (2014) påpeker at Glåmdal kommer ganske dårlig ut. Det er både en lav andel av bedriftene i regionen som har gjennomført innovasjoner i form av nye produkter, nye metoder for produksjon eller nye måter å markedsføre produktene. Den lave andelen med innovative bedrifter synes ikke å komme av bransjestruktur. Det er også en svært lav andel innovative bedrifter i regionen korrigert for bransjestrukturen.

4.4.4. Kommunenes arbeid med næringsutvikling

Med tanke på den overordnede utviklingen i de sju Glåmdals-kommunene, viser den forutgående analysen at to sentrale utfordringer er å skape vekst i folketallet og å sørge for en større bredde og vekst i næringslivet. Dette er svært komplekst å gjøre noe med, men i dette kapittelet ser vi nærmere på noen muligheter og tilnærminger som en har for å adressere disse utfordringene.

For å gjøre framstillingen mest mulig oversiktlig, ser vi på næringsutvikling og samfunnsutvikling i bred forstand i egne bolker. I praksis er imidlertid disse to tett sammenvevd. Stedskvaliteter- og fortrinn kan ses som særli-

ge kombinasjoner av særtrekk og kjennetegn ved (I) fysiske og romlige kvaliteter, (II) næringsliv, (III) kultur og historie (IV) befolkning og sosialt miljø. Dette innebærer at en helhetlig tilnærming vil være nødvendig. Dette er også noe Glåmdalsregion selv har konkludert med gjennom sin deltakelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementets Byregionprogram. Den gjennomførte samfunnsanalysen konkluderer med at det er avgjørende for regionen å jobbe sammen for å øke antall arbeidsplasser.

I fase 2 av Byregionprogrammet har Glåmdalsregionen vedtatt at en vil jobbe videre med

tre konkrete tiltak for å skape arbeidsplassvekst. Dette er:

- Utarbeide en felles næringsstrategi for regionen
- Utrede muligheten for å knytte Høgskolesenteret i Kongsvinger til NMBU
- Utrede reorganisering av næringsutviklingsarbeidet slik regionen får et kraftfullt miljø som i større grad bidrar til innovasjon i eksisterende næringsliv

I tillegg til disse tiltakene foreslås det også en del andre tiltak som kan være aktuelle næ-

rings- og samfunnsutviklingsarbeidet. I det videre går vi nærmere inn på de ulike alternativene. De aller fleste av de mulighetene og tilnærmingene vi skisserer kan realiseres uavhengig av hvordan den organisatoriske strukturen ser ut. Det finnes imidlertid noen muligheter for nærings- og samfunnsutvikling som er knyttet til spørsmålet om kommunestruktur. Vi diskuter disse nærmere i kapittel 1.4, mens kapittel 1.5 gir en samlet vurdering av effektene av de ulike kommunealternativene på samfunns- og næringsutviklingen.

4.4.5. Næringsutvikling

Flere studier som studerer hva som må til for å lykkes med samfunns- og næringsutvikling påpeker at måten en organiserer arbeidet på er underordnet det som faktisk gjøres. En finner eksempler på at kommuner har lyktes ved bruk av et bredt spekter av organisatoriske løsninger. Det sentrale er således hva en faktisk gjør, det vil si hvilke aktiviteter næringsutviklingsarbeidet faktisk består av.

Kommunene i Glåmdalen og de andre utviklingsaktørene i kommunene kan lære og la seg inspirere av andre. En er imidlertid avhengig av å finne sin egen vei tilpasset lokale forutsetninger.

Dette er i tråd med nyere forskning på bedriftsstrategi. Her understrekes det at det er de vanskelig kopierbare og unike ressursene i en bedrift som bidrar til å gi dem varige konkurransefortrinn. Dette kan også overføres til regioner. Regionene må utnytte de sterke sidene som de har for å gjøre seg attraktiv for bedrifter og bidra til verdiskaping. Dette handler både om å unytte de ressursene en har internt i regionen, men også å skape nettverk og koblinger ut av regionen som gjør at en blir i stand til å supplere de ressursene som en selv ikke har. På den måten kan en unngå å bli låst fast i en etablert næringsstruktur og skape utvikling i de bedriftene regionen besitter.

Et grunnleggende premiss for å lykkes med samfunns- og næringsutviklingsarbeidet er at en må være enige om strategien og de over-

ordnede målsetningene. Dersom en gjør det, vil en i større grad kunne få alle relevante aktører til å trekke sammen som et lag. Om en strategi skal fungere, er den også avhengig av forankring blant dem den er ment å gjelde for. Slik det så enkelt har blitt uttrykt «Kommunen kan ikke vedta at det skal bli flere arbeidsplasser». Næringslivet i stort må være enige om målene i strategien, og det må skapes en gjensidig forståelse av hvilke utfordringer og muligheter strategien åpner for.

For å få mest mulig «valuta for pengene» som brukes på næringsutvikling, er det behov for en tydeliggjøring av hva som skal være det strategiske fokuset for næringsutviklingsarbeidet i regionen og hvordan kommunene skal engasjere seg og bidra i det. Det er viktig at kommunene trekker i samme retning og viser raushet over for hverandre.

Som en del av Byregionprogrammet er Glåmdalsregionen allerede i gang med å utforme en felles næringsstrategi og utrede en reorganisering av næringsutviklingsarbeidet. Vi anbefaler at en bruker dette som et videre fundament for nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet. I den konkrete prosessen kan det også være en ide å la seg inspirere av de grunnleggende prinsippene som ligger til grunn for EU-programmet Smart spesialisering. Gjennom denne tilnærmingen skal de sentrale utviklingsaktørene i en region i fellesskap vurdere regionens konkurransemessige fortrinn og begrensninger. Målet med dette er å utarbei-

de helhetlige regionale strategier for hvordan offentlige midler best kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling for å oppnå styrket konkurranseevne i næringslivet. Smart spesialisering

skal bidra til å gi bedre ressursutnytting i virkemiddelbruken i en kontekst av begrensede økonomiske ressurser og en spesifikk regional næringsstruktur.

4.4.6. Helhetlig virkemiddelapparat

Et gjennomgående funn fra de intervjuene som er gjennomført med kommunene er at næringsrettede samarbeid på tvers av alle kommunene er fragmentert og ikke fungerer på en optimal måte. På regionnivå har en både Regionrådet, K-pluss og Byregionprosjektet. I tillegg har en fem næringshager, og mange andre små miljøer. I regionen har det også vært mange omstillingsprogrammer som ikke kan vise til de store resultatene. Regionen har vært preget av internkonkurranse og det har vært vanskelig å skape en god, helhetlig innsats.

Slik BDO og Oxford Research vurderer det, er det behov for at en forener kreftene i regionen og skaper et helhetlig virkemiddelapparat. Dette er også noe kommunene selv har sett behovet for, og det er ett av de tre delprosjektene som det er vedtatt at Byregionprosjektet skal jobbe med.

Forutsetningene for at Byregionprosjektet faktisk skal lykkes på dette området er gode. Alle kommunene er positive til prosjektet og påpeker at det representerer en ny giv. Blant annet har det bidratt til større oppslutning og bedre forankring i kommunene. Dette skyldes

først og fremst at en har klart å skape bedre tillit mellom kommunene. Særlig har de andre kommunes tillit til Kongsvinger blitt bedre. Dette er vesentlig dersom en skal lykkes med arbeidet.

I en diskusjon om hva som er fornuftig av generelle og selektive virkemidler er det ulik tilnærminger mellom ulike fagtradisjoner. Mer ortodokse økonomer har tradisjonelt ment at generelle virkemidler er det beste, mens flere samfunnsgeografer og entreprenørskapsforskere har vært tilhengere av mer selektive virkemidler. For eksempel viser entreprenørskapsforskningen at de som har erfaring fra før eller driver flere bedrifter samtidig gjør det bedre enn de som starter opp for første gang.

I en region som Glåmdalen er det etter vår vurdering nødvendig å ha en relativt pragmatisk tilnærming. Det sentrale blir dermed å legge til rette for og støtte opp om de bedriftene som har vist både evne og vilje til vekst. Gjennom dette er det mest sannsynlig å skape vekst i antall arbeidsplasser og gjennom det, vekst i folketallet.

4.4.7. Flere utviklingsorienterte bedrifter

For å lykkes med næringsutvikling, er en i stor grad avhengig av at en har gode entreprenører. En må ha personer og bedrifter som har både vilje og evne til vekst. Dette er en utfordring i Glåmdalsregionen. Det er relativt få bedrifter som har ambisjoner og ønsker å vokse. Skal en få til bedre resultater på et overordnet nivå, er en avhengig av at næringslivet selv blir mer gründerfokuserende og utviklingsorienterte. For å få dette til, må de ulike bedriftene bli mer proaktive, mer villige til å ta risiko og legge større vekt på innovasjon i bred forstand. Å klare dette er ikke noe

som er gjort i en håndvending, men det krever langsiktig arbeid. Det er viktig at det er ulike næringsutviklingsaktørene utfordrer bedriftene på dette og stiller de kritiske spørsmålene. Skal en gjøre dette, må en ha en god oversikt over hva bedrifter i ulike utviklingsfaser har behov for av ressurser samt hvilke behov særskilte næringer har. Skal en klare dette på en best mulig måte, er avhengig av å jobbe bevisst med nettverksutvikling og innhenting av kompetanse utenfra. Næringsutvikling krever kompetanse på et bredt spekter av områder, og det er vanskelig for en

kommune å ha all kompetansen selv. Her kan aktører som Glåmdal regionråd, Innovasjon Norge og fylkeskommunen spille en viktig

rolle. I tillegg kan oppbygging av en regional mentorordning, være et alternativ, noe vi kommer nærmere tilbake til.

4.4.8. Utvikling gjennom samarbeid og nettverk

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

- Bedriftene får et bredere kompetansefundament og flere ideer til hvordan de kan utvikle seg videre. Dette hindrer innlåsingseffekter.
- Bedriftene får et bredere produkt- og tjenestespekter, noe som gjør dem interessante for flere.
- Bedriftene blir i stand til å betjene markeder som de ellers ikke var i stand til å betjene som følger av at de var for små. Dette gjør at de får et bedre fundament for videre utvikling.

- En vil få flere som er med å dra lasset, noe som vil gavne både de enkelte virksomhetene og hele næringslivet.

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

4.4.9. Utvikling gjennom regionforstørring

Glåmdalsregionens nærhet til Oslo-regionen åpner for en rekke muligheter. I Oslo-regionen er det mange interessante markedsmuligheter og bedrifter/aktører å samarbeide med. For å unytte disse mulighetene samt få tilgang på et større arbeidsmarked, er det sentralt å arbeide med å legge til rette for regionforstørring. Gjennom å arbeide med utvikling av infrastrukturtilbudet, vil det åpne

seg opp muligheter for å skape vekst i regionen. Utvikling av infrastrukturtilbudet kan også ha direkte betydning for produktiviteten i næringslivet. En analyse som er gjort av Menon Business Economics av 4-felts vei mellom Kristiansand og Grimstad indikerer en produktivetsgevinst på 10 prosent som følge av utbyggingen.

4.4.10. Kompetanseutvikling

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

Gryhtfeldt og Heggens studie (2012) så på velferdsutdanningene lærer, sykepleier, førskolelærer og sosialarbeider, og fant at høyskolens lokalisering hadde stor betydning for rekruttering til arbeidsmarkedet, og for hvor studentene bosatte seg etter endt utdanning.

Studien viste at for disse fagområdene var det slik at omtrent 90 % av personer som gjennomførte sin utdanning i samme region som de er vokst opp i, forblir i regionen i de neste fem årene etter endt utdanning. For de studentene som gjennomførte utdanningen i en annen region enn den de var oppvokst i, var det bare omtrent halvparten som returnerer til regionen hvor de vokste opp.

Det er de unge voksne med høy utdanning som er den mest mobile befolkningsgruppen.

Tilbøyeligheten til å flytte synker raskt når gruppen når midten av 20-årene. Dette kan tyde på at det er mindre sjanse for å «miste» en allerede etablert arbeidstaker som gjennomfører videreutdanning eller grunnutdanning i regionen etter fylte 25. Dette innebærer at det er viktig for kommunene i Glåmdalen fortsetter videreutviklingen av tilbudet ved Høgskolesenteret i Kongsvinger. Her vil Glåmdal regionråd spille en viktig rolle, alternativt en ny kommune.

4.4.11. Planlegging og attraktivitet

Vabo-rapporten (2014:93-94) siterer en undersøkelse av Advicia (2013). Undersøkelsen viser hvordan bedrifter i storbyområder mener at kommunale myndigheter kan bidra til å gjøre kommunen attraktiv for bedrifter og arbeidstakere. Bedriftene trekker frem følgende momenter:

- Markedsføring av kommunen. Dette innebærer et fokus på stedets attraktivitet og hva som er unike fortrinn
- Tilgang på attraktive boligområder
- Effektiv- og planmessig plan- og byggesaksbehandling, forutsigbare arealplaner og tilgang på attraktive næringsarealer.

4.5. Aktivt lokaldemokrati - vesentlige forutsetning for fremtidens kommunestruktur

4.5.1. Kort beskrivelse av området

Vabo-utvalget slår fast at kommunereformen skal sikre et sterkt lokaldemokrati. Det er også et ønske lokalt i Glåmdalskommunene, men utgangspunktet varierer mellom Vabo-utvalgets rapport og lokale aktører.

Det er ingen tvil om at en sammenslåing vil ha direkte effekter på det lokale demokratiet. Tydeligst i at det blir større kommunestyre

og ny politisk ledelse, men det er også indirekte effekter av politiske endringer.

I dette kapittelet vil vi kort diskutere eksisterende forskning som handler om forholdet mellom demokrati og kommunestørrelsen, samt presentere dagens situasjon i kommunene i Glåmdalen.

4.5.2. Hva vet vi fra før?

Den tidligere forskningen på området gir ikke entydige svar på hvorvidt sammenslåing er bra eller dårlig for demokratiet.

På den ene siden er valgdeltakelsen gjerne større i mindre kommuner. I mindre kommuner er det gjerne også slik at det er større innflytelse for det enkelte individ på beslutninger i kommunene (Rose 2002). På den andre siden vil sammenslåing også kunne gi større avstand mellom folkevalgte og velgere, noe som gjerne oppfattes som negativt.

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

Samtidig er det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken i små kommuner, det er lite politisk handlingsrom og små kommuner har større (in-)abilitetsutfordringer (Brandtzæg, 2009). Vabo-utvalget trekker

også frem at rollen som folkevalgt har blitt endret i tråd med at saksmengden har økt og sakene er blitt mer komplekse. I større kommuner har det samtidig blitt mer frikjøp av politikere og flere heltidspolitikere, noe som gjerne er vanskelig å få til i mindre kommuner.

Samtidig vil en større kommune gjerne ha relativt færre kommunestyrerepresentanter per innbygger enn små kommuner. Større enheter betyr likevel at det kan være rom for noen flere profesjonelle politikere som kan

bidra til å heve kvaliteten på politiske beslutninger.

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

4.5.3. Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen i flertallet av Glåmdal-kommunene har vært høyere enn deltakelsen i landet for øvrig, for perioden 2003-2011. I lokalvalget i 2015 er det imidlertid fem kommuner som hadde en nedgang i valgdeltakelse på over fem prosent. Størst endring var det i Nord og Sør Odal der nedgangen var på over

13 prosentpoeng. Disse kommunene har ellers ligget langt over landsgjennomsnittet når det gjelder valgdeltakelse.

Kommunene Grue og Åsnes har imidlertid ligget konsistent under landsgjennomsnittet, mens Våler har hevet seg fra under landsgjennomsnitt i 2003 til noe over i 2011.

Kommune	2003	2007	2011	2015
Kongsvinger	60,4	63,5	63,0	53,3
Nord-Odal	67,4	70,3	71,9	58,5
Sør-Odal	62,2	69,1	73,3	60,0
Eidskog	68,1	68,1	68,7	55,6
Grue	54,3	57,4	57,7	58,2
Åsnes	53,2	58,9	57,1	53,6
Våler	58,6	62,7	65,4	58,2
Hele landet	59,0	61,2	64,2	60,0

Tabell 10: Valgdeltakelse ved lokalvalg, 2003-2015. I prosent

Det er også en del forskjeller når det gjelder representantfordelingen i de syv kommunene. Tabellen under viser representantfordelingen i dagens kommunestyre.

Grue skiller seg ut med å ha Arbeiderpartiet og Senterpartiet representert med til sammen 11 plasser, og sterk representasjon fra felleslister. Arbeiderpartiet og Senterpartiet er

også de eneste som er selvstendig representert i alle de syv kommunene. Høyre er representert i alle kommunene med unntak av Grue. Sosialistisk Venstreparti og Venstre har også mindre oppslutning i fem av de syv kommunene. Krf er kun representert i Kongsvinger, mens Pensjonistpartiet har plasser i fire av de syv kommunene.

Kommune	AP	H	FrP	Sp	SV	KrF	MDG	V	Pensjonstpr/	
									Lister	Totalt
Kongsvinger	16	6	3	2	1	1	1	1	2	33
Nord Odal	15	4		4	2					25
Sør Odal	11	6		2	1		1		6	27
Eidskog	12	3	2	7				1		25
Grue	8			3					8	19
Åsnes	9	2	2	4	1			3	2	23
Våler	6	3		2	1			4	3	19
Hele Glåmdal	77	24	7	24	6	1	2	9	21	171

Tabell 11: Kommunestyrevalget. Representanter, etter kjønn og parti/valgliste (K). Kilde: SSB

4.5.4. Utvalgsstruktur

I Glåmdal finnes ulike konstellasjoner i hvordan næring, miljø, omsorg, helse, planlegging og administrasjon er organisatorisk samordnet eller adskilt i komiteer og utvalg. Det typiske mønsteret for Glåmdal er at kommunene har tre politiske utvalg under kommunestyret som omhandler flere av de tematiske sjiktene over.

Alle kommunene har kontrollutvalg og formannskap som rapporterer til kommunestyret. I Nord-Odal har kommunen en tredeling under kommunestyret: Oppvekstetaten; Helse- og omsorgsetaten; Eiendom og samfunn.

Sør-Odal har også en tredeling (foruten formannskapet): Helse- og omsorgsutvalget; Næring- og utviklingsutvalget, og; Oppvekst- og kulturutvalget. Kommunen har en høy grad av funksjonsspesialisering i råd og utvalg.

Eidskog har tre komiteer for: familie, oppvekst og undervisning; helse, omsorg og leve-

ret. I tillegg vil noen ha egne planutvalg og / eller administrasjonsutvalg.

Kongsvinger, som den største av Glåmdal-kommunene, har de siste fire årene hatt en komitèmodell under kommunestyret. Det har vært tre komiteer med følgende ansvarsområder: Oppvekst; helse og omsorg, og; næring, kultur og miljø. Dette er i tillegg til formannskapet og eget planutvalg.

kår; trivsel, miljø og kultur. Grue kommune har to komiteer: Næring og oppvekst og Omsorg og Miljø. I Grue er formannskapet planutvalg.

Åsnes kommune har også en tredeling under kommunestyret (i tillegg til formannskap): Kultur og oppvekst; Helse, pleie og omsorg, og; Næring og miljø. Våler på sin side har to enheter for Helse/omsorg, og Oppvekst\kultur.

4.5.5. Lokaldemokratiets kår: Tre anliggender:

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

Det er spesielt tre anliggender som er relevante når man vurderer dagens kommuner og potensielle scenarier og konstellasjoner for

sammenslåing. Disse er overlappende og nært knyttet til hverandre:

- Oppgaver og samarbeid
- Nærhet
- Profesjonalisering

Det første aspektet knytter seg til politisk styring og interkommunalt samarbeid. I et lokalt perspektiv er interkommunalt samarbeid et skritt i retning av sterkere geografisk,

politisk og forvaltningsmessig integrasjon mellom kommuner. Det er imidlertid også forordninger som innehar demokratiske utfordringer.

Vabo utvalget går eksempelvis langt i å karakterisere utviklingen i interkommunalt samarbeid som en demokratisk utfordring.

Interkommunalt samarbeid kan føre til større grad av indirekte demokrati idet det opprettes selskaper, styrer, og representantskap, samt andre uformelle og formelle nettverks-samarbeid. Dette kan ta makt bort fra kommunestyrene. Fra noen hold hevdes det også at de rent faktisk er en unødvendig mellomfase i integrasjonen mellom forvaltning og politikk.

For Vabo-utvalget later det til å være et grunnprinsipp at fremtidens kommunestruktur ikke skal måtte basere seg på at en økning i lovpålagte oppgaver nødvendiggjør en stadig økning i interkommunale samarbeidsforordninger. Det må imidlertid her tas høyde for at det er store forskjeller mellom ulike kommuners motiver for- og kontroll med- ulike interkommunale samarbeidsløsninger.

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

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

Nærheten til lokale folkevalgte er beviselig større i mindre kommuner, og dette kan også

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

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

Geografisk distanse er imidlertid en annen dimensjon innen nærhet og størrelse. Eksempelvis vil en stor Glåmdalskommune innebære betydelige transportkostnader og tidsbruk. Den fysiske nærheten er også relevant i forhold til interaksjonen mellom folkevalgte og innbyggere.

Et tredje anliggende er knyttet til profesjonalisering. Formell kompetanse for eksempel innen juss og andre områder kan ofte være mangelvare i de minste kommunene. I mindre kommuner er det vanskeligere å få til frikjøp av politikere, noe som begrenser kapasiteten til de folkevalgte. Det hefter seg imidlertid bekymringer til frikjøpsordninger da det generelt ses på som et gode for lokaldemokratiet at folk som sitter i politiske verv også har jobber som ikke sorterer under lokalpolitikk.

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

nødvendigvis høyere krav til kommunepolitikeres kapasitet, samt fagmiljøet og kompetansen til tjenesteytere.

I sum kan man anføre at nærhet og små forhold både kan være hemmende og vitalise-

rende for lokaldemokratiet som arena. I et annet scenario enn 0-alternativet vil man imidlertid kunne se aktivt etter hensiktsmessige medvirkningsinitiativ. Medvirkningsalternativ kan balansere enkelte av de negative sidene ved større kommuneenheter.

4.5.6. Medvirkningsalternativet

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

Som tidligere nevnt har erfaringene fra kommunesammenslåingene i Danmark blant annet vist at tilliten til lokalpolitikere gikk noe ned etter sammenslåingen. Det samme har skjedd med innbyggernes forståelse av lokalpolitikken (Vabo, 2014, s. 134). Videre vil det bli færre folkevalgte etter en sammenslåing, noe som vil gjøre det vanskeligere å beholde den samme nærheten mellom innbyggerne og de folkevalgte.

Derfor anbefalte Vabo-utvalget at det ble satt i verk demokratiltak for de sammenslåtte kommunene.

Ett slikt tiltak for å sikre fortsatt høy lokal deltakelse og innflytelse, er en kommunedelsutvalsmodell. En slik modell er allerede

forankret i kommuneloven. Fordelen med en slik modell er også at den gjør det mulig for flere innbyggere å involvere seg i politikk. Modellen motvirker også i noen grad den økte avstanden mellom folkevalgte og velgere.

Vabo-utvalget peker på at et slikt lokalutvalg kan ha ulike roller, fra å være høringsinstans til å få delegert myndighet til å løse konkrete oppgaver..

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

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

4.6. Økonomi

4.6.1. Kort beskrivelse av området

Med hensyn til økonomisk status, vil det være den økonomiske handlingsfriheten som er av størst interesse. Dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak/svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet, og lokalområdene hver for seg, opplever en forbedret handlingsfrihet. I kommunesammenslåingsøyemed kan

stordriftsfordelene potensielt utløse økonomiske gevinster som igjen kan benyttes til økt kvalitet på tjenesteleveransene. Formålet med dette beslutningskriteriet er å gjøre vurderinger om hvorvidt kommunene er godt rustet til å håndtere de oppgavene de har i dag, eller om de vil kunne være bedre rustet ved å slå seg sammen med andre kommuner.

4.6.2. Økonomi - Dagens status

Kommunene i Glåmdal har ulik handlingsfrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlingsfrihet gjennom en lav lånegjeld og et

netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette

økonomiske forpliktelser. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Vi har derfor sammenlignet handlingsfriheten opp mot forventet investeringsbehov i kommunene for å kunne si noe om den reelle handlingsfriheten som kommunene står ovenfor hver for seg og samlet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktel-

ser, og på den andre siden merverdier av eiendommer, også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterslep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet.

En mulig analysemetode kan være å se på følgende nøkkeltallsvurderinger.

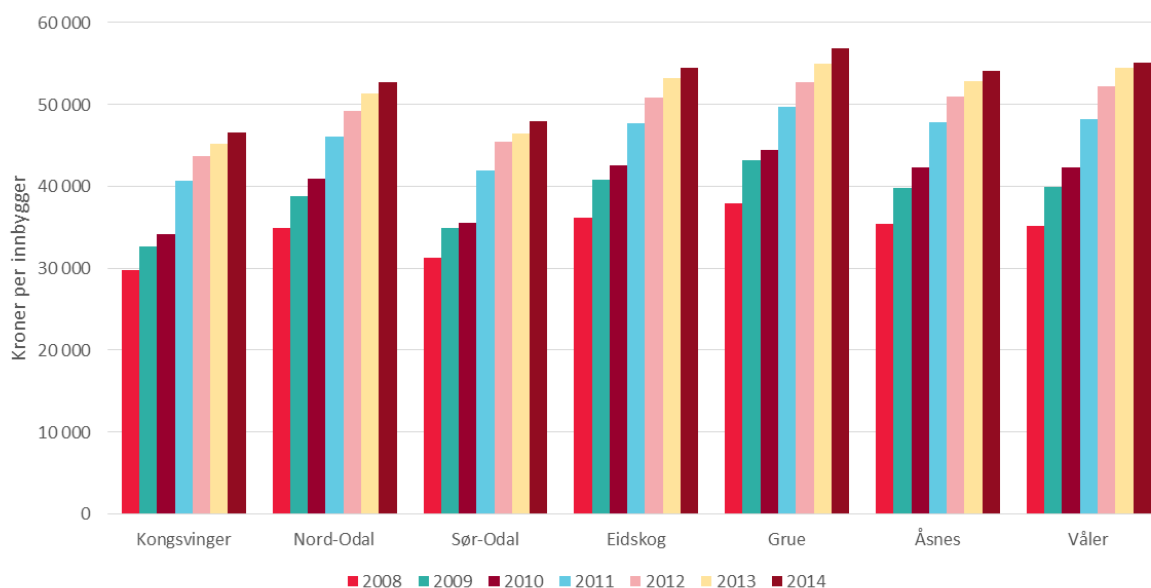
Analyssetema	Hver enkelt kommune	Kommunene samlet i dag	Effekter av sammenslåing
Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter > 3 % som sier noe om egenfinansiert handlingsfrihet gjennom overskudd på driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	Effektiviseringsgevinst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

Tabell 12. Oversikt over de viktigste nøkkeltallene knyttet til kommunens økonomiske handlingsfrihet. Kilde: BDO

Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetalning, utbytte, eiendomsskatt og konsesjons-

kraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



Figur 15: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

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

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt opp til at inntektssystemet for kommunen skal gjennomgå i forbindelse med reformen. Både for å sikre samsvar mellom finansieringen og de

oppgavene som kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene. Det må dog forventes at det i fremtiden vil bli endringer som i mindre grad tilgodeser de små kommunene, og at det uansett blir press på kommuneøkonomien gjennom nye krav til tjenester, kvalitetsstandarder og vekst og investeringsbehov.

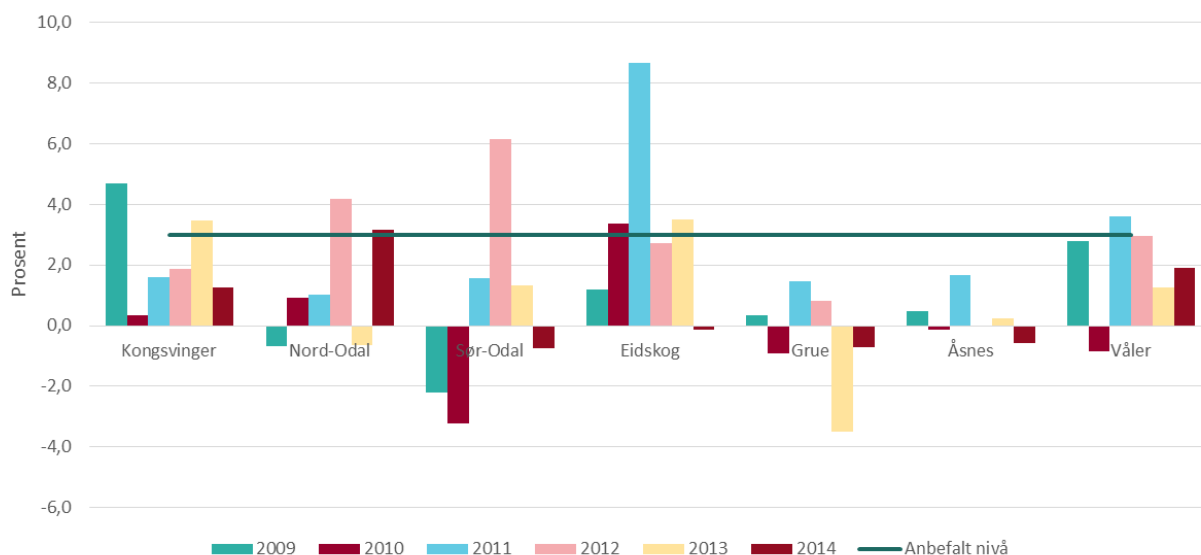
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

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

Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Man skal være klar over at 3 % netto driftsresultat vil, dersom man konverterer over til regnskapslovens standard, gi et regnskapsmessig resultat rundt 0. Årsaken til dette er at man i det kommunale regnskapet ikke tar med den regnskapsmessige implikasjonen av blant annet slitasje på bygninger, inventar og utstyr.

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



Figur 16: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Noen få kommuner har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter. Felles for alle kommunene er at ingen av disse har klart å opprettholde et stabilt resultat over tid.

BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden 1,75 %). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen

kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes investeringstakt og fremtidig lånebehov.

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

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

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



Figur 17: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

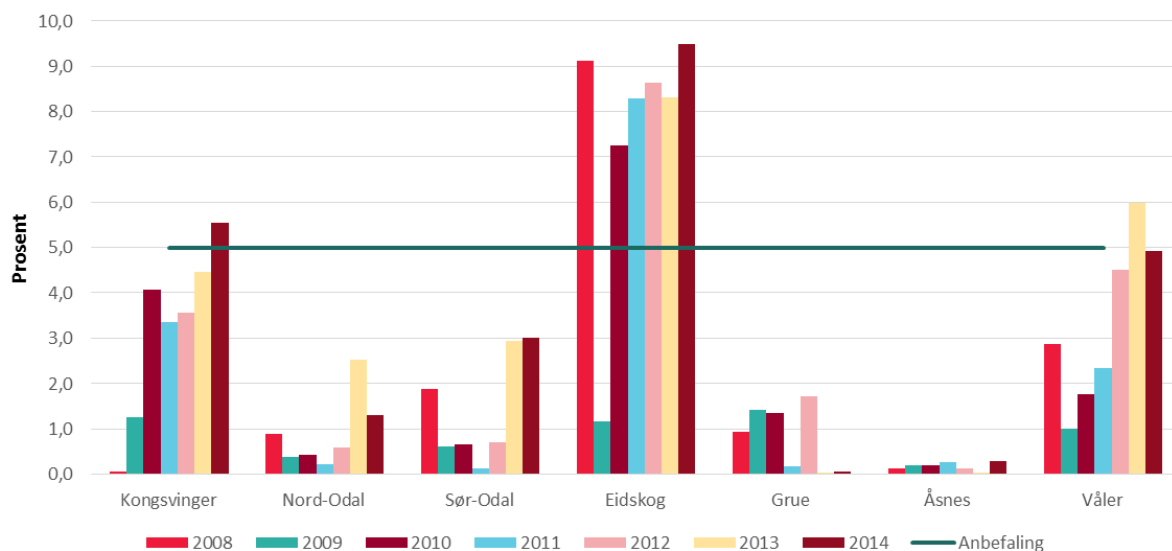
Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen.

Samlet for alle kommunene, er bildet at man bruker mer enn anbefalt av driftsinntektene til å dekke renter og avdrag.

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunen vil antas å sikre denne «bufferen» dersom store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan sikre et økonomisk handlingsrom.

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



Figur 18: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Det er anbefalt at kommunen har et nivå på disposisjonsfondet som er minimum 5 % av brutto driftsinntekter. Grafen over viser at kun noen av kommunene har et nivå på avset-

ningene som gjør at de kan håndtere utfordringer som økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

5. Analyse av 4 scenarier og syv alternativer

Mandatet i utredningen var å utrede syv ulike kommunestrukturalternativer i Glåmdalregionen. For å kunne sammenligne disse alternativene mener vi det er hensiktsmessig å ikke fokusere på de ulike kommunekonstellasjonene som separate case studier, men heller se på alternativene i en større kontekst hvor hele regionen blir vurdert. Dette gjør vi for lettere å kunne sammenligne alternativene med hverandre, samtidig som vi også kan vurdere konsekvensene for regionen som en helhet. Dette innebærer at de syv ulike kommunestrukturalternativene i Glåmdal vurderes inn under fire scenarier. Scenariene er som følger:

1. Null-alternativet (som er en videreføring av dagens struktur)
2. Glåmdal samlet (for dette scenariet vil alle kommunene danne en ny kommune i regionen)
3. Tre kommuner alternativet bestående av Nordre-Glåmdal (Våler og Åsnes), Indre-Glåmdal (Kongsvinger, Grue og Eidskog) og Odal (Nord- og Sør-Odal)
4. To kommuner alternativet bestående av Sør-Glåmdal (Grue, Eidskog, Nord-Odal, Sør-Odal og Kongsvinger) og Solør (Grue, Våler og Åsnes)

Det er viktig å påpeke at vurdering av mulige effekter av opprettelsen av nye kommuner inneholder mange usikkerhetsmomenter. Dette omhandler både omfanget av effekter og ikke minst når de forventede effektene kan realiseres. Flere studier som har tatt for seg konsekvensene av reformen i Danmark (inkludert vår egen spørreundersøkelse til danske rådmenn) finner, med noen unntak, få direkte effekter som følge av kommunereformen. Med

unntak av at danske kommuner har fått bedre kontroll på økonomien og har i tillegg fått bedre kompetanse og kapasitet i egen organisasjon, så er det vanskelig å si noe om hvorvidt man har klart å bedre kvaliteten på tjenester som leveres. I tillegg er det usikkerheter knyttet til hvorvidt lokaldemokratiet er styrket eller svekket. Det er med andre ord hensiktsmessig å lage et skille mellom direkte og indirekte effekter og konsekvenser av en endret kommunestruktur i regionen. Et eksempel på en direkte effekt kan være en større sentraladministrasjon (gitt at man velger å sentralisere dette). Et eksempel på en indirekte effekt kan være bedre kvalitet på tjenestetilbudet som en konsekvens av økt kapasitet og kompetanse i en ny storkommune.

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

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

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

5.1. Vurdering av tjenesteproduksjon

I en vurdering av dette utredningstemaet vil vi i all hovedsak fokusere på mulighetsrommet som en ny kommunestruktur kan medføre innenfor de viktigste tjenesteområdene. Herunder vil vi blant annet vektlegge hvorvidt man vil kunne få bedre kapasitet i kommunen

slik at man kan frigjøre midler til å videreutvikle tjenestetilbudet. Vi vil i den forbindelse gjøre vurderinger av hvorvidt en ny kommune vil kunne dra nytte av stordriftsfordeler.

I tillegg vil vi gjøre strukturelle vurderinger av de ulike tjenestene på basis av dagens tjenes-

teproduksjon. Relevante spørsmål herunder er hvorvidt en ny kommunestruktur vil ha direkte

effekt på lokaliseringen av dagens tjeneste-produksjon.

5.2. Vurdering av myndighetsutøvelse

I vurderingen av effektene på myndighetsutøvelse vil vi i all hovedsak fokusere på å vurdere hvorvidt de nye kommunene på lang sikt vil være bedre i stand til å ivareta rollen som myndighetsutøver. Herunder vil det være sentralt å se på hvorvidt nye kommuner i re-

gionen vil ha bedre forutsetninger for å skape større fagmiljøer med bedre kapasitet innenfor eksempelvis tekniske tjenester og barnevernstjenester. Vil vi i tillegg drøfte hvorvidt nye større kommuner vil være bedre i stand til å redusere omfanget av inhabilitet.

5.3. Vurdering av samfunnsutvikling

Å skape vekst i folketallet og å sørge for en større bredde og vekst i næringslivet er to sentrale utfordringer i Glåmdalen. Vurderingen av nærings- og samfunnsutvikling vil se nærmere på hvilke muligheter og tilnærminger en har for å adressere disse utfordringene samt hvilken betydning de syv alter-

nativene for fremtidig kommunestruktur vil kunne ha for hva som oppnås på området. Denne vurderingen blir gjort med utgangspunkt i en sammenligning med dagens struktur.

5.4. Vurdering av lokaldemokrati

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

Vi tar her utgangspunkt i dagens struktur, altså 0-alternativet. Deretter vil vi se på al-

ternativene som medfører 'større kommuner'. Større kommuner defineres som enheter med over 15 000 innbyggere i tråd med Vabouutvalgets vurderinger. Til sist lister vi endringpunkter for de sammenslåingsalternativene som ikke medfører kommuner med over 15 000 innbyggere.

6. 0-alternativet (dagens kommunestruktur)

Dette alternativet er en videreføring av dagens status. Vi vil derfor her gjøre en vurdering av hvorvidt dagens kommuner i Glåmda-

len er skikket for å håndtere de utfordringene som kommunene står foran i dag og i fremtiden.

6.1. Tjenesteproduksjon

I vår gjennomgang av dagens status innenfor de mest sentrale tjenesteområdene har vi sett at det er store variasjoner mellom kommunene. Vi mener derimot at per dags dato er kun Kongsvinger kommune stor nok til å håndtere dagens og fremtidens krav til tjenesteproduksjon. Dette mener vi på bakgrunn av i all hovedsak to forhold. For det første er kommunen den eneste som har stor nok kapasitet i egen organisasjon til å kunne håndtere den forventede eldrebølgen. For det andre har Kongsvinger kommune en bærekraftig struktur innenfor barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg.

For de resterende kommunene så vil dette alternativet medføre store utfordringer i

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

6.2. Myndighetsutøvelse

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

gative lokaldemokratiske sider som ikke gjør slike etableringer ønskelig.

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

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

6.3. Samfunns- og næringsutvikling

Alle kommunene i regionen har et lavere nivå med høyere utdanning enn landsgjennomsnittet. Andelen har imidlertid økt de siste 20 årene, og også sammenlignet med resten av landet har en forbedret seg noe. En generell utfordring er at relativt små kommuner med «lav kjøttvekt» har vansker for å gå gjennomslag over for sentrale myndigheter. En mulig-

het som ligger i at flere av kommunene er små er at en kan utnytte smådriftsfordeler. Dette handler om at det i mindre kommuner er tette relasjoner og muligheter til å raskt realisere muligheter som oppstår.

Glåmdalsregionen er i stor grad en Bo- og arbeidsmarkedsregion (BA-region) der det er betydelig grad av pendling både internt og ut

av regionen. En BA-region er definert som en senterregion bestående av tre kjennetegn: plasseringen i senterstrukturen, pendling mellom kommuner og reisetid mellom kommunesentra. Glåmdalsregionen har imidlertid vært preget av svak nærings og befolkningsutvikling. Det vært en nedgang i både befolkning og antall arbeidsplasser de siste 15 årene. Arbeidsplassnedgangen skyldes først og fremst utviklingen i næringslivet. Det var 13 577 arbeidsplasser i 2000, mens dette har sunket til 12 882 i 2013.

Kommunene i Glåmdalen har gjennomgående oppnådd en lav skår både i nærings- og attraktivitets-NM. I tillegg har det bedriftsrettede virkemiddelapparatet vært fragmentert og preget av mange aktører og svak koordinering. Det pågående Byregionprosjektet har imidlertid vært med på å øke tilliten mellom aktørene og skape enighet om noen tiltak som en i fellesskap vil prioritere framover. Dette prosjektet gir således et godt fundament for nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet i regionen framover.

6.4. Aktivt lokaldemokrati

Dagens bilde er en region med stort sett mindre kommuner - de fleste med innbyggere på under 10 000. Dette innebærer på den ene siden mange nærhetsgevinster diskutert tidligere. Mindre kommuner, har ofte - men ikke alltid - et nærere forhold til sine lokalpolitikere, befolkningen er ofte mer engasjert i politiske saker, men har samtidig ofte færre medvirkningskanaler enn større kommuner. Også i Glåmdalskommunene er dette bildet blandet. Eksempelvis kan man se av valgdeltakelsen ikke er større jo mindre kommunen er.

Nærhetsgevinster til tross, preges dagens situasjon også av mange interkommunale

samarbeid, og som tidligere diskutert utgjør disse ofte en demokratisk utfordring idet makt flyttes til uformelle nettverk, eller representantskap og styrer hvor medlemmer er utnevnt. Dette betyr som nevnt ikke at IKSer i seg selv er negativt i Glåmdal, men at det avhenger av hver enkelt kommunes evne til folkevalgte kontroll med disse ordningene.

I det demokratiperspektiv er det svært få distansegevinster i dagens situasjon. Mindre kommuner har mange habilitetsutfordringer, varierende grad av profesjonalisering, begrensede muligheter for frikjøp av politikere, og sårbare fagmiljø.

6.5. Økonomi

Vår gjennomgang av kommunenes økonomiske status har vist at de fleste kommunene har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. Vi har sett at gjeldssituasjonen og derav også finansutgiftene i flere kommuner er tyngende. Om vi ser den økonomiske situasjonen i sammenheng med den forventede befolkningsutviklingen frem mot 2040 ser vi at alle kommunene har vesentlige investeringsbehov innenfor eldreomsorgen.

I tillegg har våre analyser vist at hele regionen har et omstillingsbehov for å tiltrekke og øke sysselsettingen. Vi mener derfor at da-

gens struktur ikke er hensiktsmessig for å kunne håndtere fremtidens behov for nye investeringer i blant annet tjenester knyttet til eldre.

I tillegg er det stor usikkerhet knyttet til fremtidens inntektssystem for norske kommuner. Ettersom et nytt inntektssystem ikke er varslet å komme før våren 2016 er det vanskelig å trekke de klare konklusjonene innenfor dette området. Signalene fra regjeringen har derimot vært at man ikke kan forvente at små kommuner vil få like gode rammebetingelser som de gjør i dag.

Konsesjonskraft

Ordningen med konsesjonskraft medfører at eier av kraftverket skal avgi inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger til selvkost. Denne ordningen er begrenset oppad til forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning innenfor kommunenes grenser. Ved beregning av den alminnelige elforsyning har NVE beskrevet hva som skal inngå i dette, og følgende skal beregnes med:

- husholdninger
- jordbruk
- anleggsvirksomhet
- tjenesteytende næringer
- transport
- bergverk
- industri (ikke kraftintensiv industri og treforedling).
- Elkraft til togdrift (transport) skal inngå i alminnelig forbruk.
- Forbruket av elkraft i kraftstasjoner, kraftselskapenes administrasjonsbygninger mv. som er beliggende innen kommunen, bør også kunne inkluderes ved fastsettelsen av konsesjonskraftmengde til alminnelig elforsy-

ning. Mens kraft som går til kraftverkets drift; pumping, magnetisering, drift av hydrauliske anlegg mv. ikke skal medregnes i behovet til alminnelig elforsyning.

Dersom dette er lavere enn de 10 prosent som kommunene har mulighet til å hente ut i konsesjonskraft tilfaller differansen fylkeskommunen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har anbefalt at kommuner, som er i en prosess med tanke på å endre kommunestrukturen og der dette får konsekvenser uttak av konsesjonskraft, informerer fylkeskommunen på et tidligst mulig tidspunkt. I forbindelse med vurderingene som skal gjøres knyttet til utredning av kommunestruktur vil det kunne forekomme at kraftkommuner med begrenset antall innbyggere slår seg sammen med en eller flere kommuner med et større innbyggertall med lite eller ingen konsesjonskraft. Den nye kommunens behov for allmenn elforsyning vil i slike tilfeller øke. Dette medfører at en større del av konsesjonskraften tilfaller den nye kommunen, mens fylkets konsesjonskraftmengde blir tilsvarende redusert.

Kommune	Konsesjonskraftsmengde (MWh)	Alminnelig forbruk (MWh)	Overskytende konsesjonskraft
Kongsvinger	8 956	255 500	-246 544
Nord-Odal	0	56 700	-56 700
Sør-Odal	842	102 700	-101 858
Eidskog	0	80 100	-80 100
Grue	0	77 800	-77 800
Åsnes	0	95 800	-95 800
Våler	6038	99 800	-93 762

Tabell 13: Oversikt over Konsesjonskraftsmengde og alminnelig forbruk for de ulike kommunene, Kilde NVE og Eidsiva

Tabellen over viser størrelsen på konsesjonskraftmengden i kommunene, det beregnede alminnelige forbruket og om kommunene eventuelt har overskytende konsesjonskraft-

mengde². Alle kommunene i Glåmdalen som

har konsesjonskraft, har et høyere forbruk enn den mengde konsesjonskraft de har krav på i egen kommune. Dette medfører at en endring i kommunestrukturen ikke vil ha noen betydning for muligheten til å ta ut mer konsesjonskraft.

² Tallene er hentet inn fra NVE og Eidsiva. Beregningen av alminnelig forbruk er for kommunene Kongsvinger, Eidskog, Nord-Odal fra 2010, mens for Sør-Odal, Grue og Åsnes er tallene fra 2009.

7. En Glåmdals-kommune med alle 7 kommuner

7.1. Tjenesteyting

7.1.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

Barnehage

I forbindelse med sammenslåingen vil det være naturlig med en diskusjon om fremtidig struktur på ulike tjenesteområder, ettersom en ny storkommune vil ha utfordringer knyttet til en spredt barnehagestruktur. Struktur på tjenestetilbudet vil derfor være et viktig område for politikerne i en ny storkommune og gjennomgå med sikte på å finne en hensiktsmessig løsning.

Dette innebærer at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede om man beholder da-

gens struktur. Det som derimot kan bli endret er innslaget av private barnehager i kommuner som per dags dato ikke har dette. En ny storkommune vil således ha en relativt stor andel med private barnehager. Videre vil det være mulig for en ny kommune å standardisere oppholdsbetalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

Grunnskole

Innenfor dette tjenesteområdet vil en strukturdiskusjon være vesentlig for politikere i en ny kommune om man ønsker å realisere stor-driftsfordeler. Om dagens struktur består innebærer dette at smådriftsulempene fortsatt vil være til stede.

En ny storkommune vil derimot kunne være bedre i stand til å skape et mer helhetlig og

forutsigbart tilbud for innbyggerne ettersom man vil kunne etablere større miljøer som er rettet mot eksempelvis spesialundervisning. Herunder kan man dra nytte av kompetansen til en rekke ansatte og vil kunne således bidra til å gi barn med ekstra behov et bedre tilbud på sikt.

Pleie- og omsorg

I all hovedsak vil tjenester innenfor dette området også leveres lokalt i de ulike tettstedene i Glåmdalsregionen. Dette innebærer at man ikke nødvendigvis kan dra fordel av stor-driftsfordeler vedrørende den daglige utførelsen av hjemmetjenester og institusjonstjenester.

For Glåmdal spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester.

Vi vurderer det derfor dit hen, på bakgrunn av den forventede demografiske utviklingen, behovet for nye tjenester og utfordringer man har i dag, at man vil kunne få synergieffekter ved å slå seg sammen. Man vil kunne etablere større miljøer som kunne være bedre i stand til å tilby ett bredt spekter av tjenester, og man vil kunne fri midler som går til administrative stillinger til tjenesteproduksjon.

Sosialtjenesten

Flere av kommunene i regionen har et høyt utgiftsnivå knyttet til dette tjenesteområdet.

Med unntak av Våler og Sør-Odal kommune ligger alle kommunene over gjennomsnittet

for landet med tanke på netto driftsutgifter per innbygger. Dette skyldes blant annet at mange kommuner har en høy andel bruker som mottar ulike former for stønad. Ved å etablere en storkommune i regionen vil dette nødvendigvis ikke endre seg på kort sikt. Man vil derimot kunne frigi midler til å jobbe mer

strategisk og målrettet med tiltak som skal sikre at unge mennesker kommer raskt tilbake i jobb. Ettersom store deler av sosialtjenesten er organisert gjennom NAV, så vil ikke kommunene alene kunne løse dette gjennom en sammenslåing.

Barnevernstjenesten

Alle kommunene i regionen har store utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. Hvorvidt man kan drive barnevernstjenester mer effektivt gjennom å etablere en større kommune er det knyttet usikkerhet til. Barnevernssamarbeidet mellom Grue, Våler og Åsnes har ikke resultert i lavere utgifter, snarere det motsatte.

Det en større kommune helt klart vil påvirke kompetansen og kapasiteten i barnevernstjenesten. Sentralt blant administrasjonen og saksbehandlere vil man kunne bygge opp større fagmiljøer som i beste fall kan påvirke effektiviteten i saksbehandlingen, og redusere sårbarheten til mindre fagmiljøer som finnes i dag i de minste kommunene i regionen.

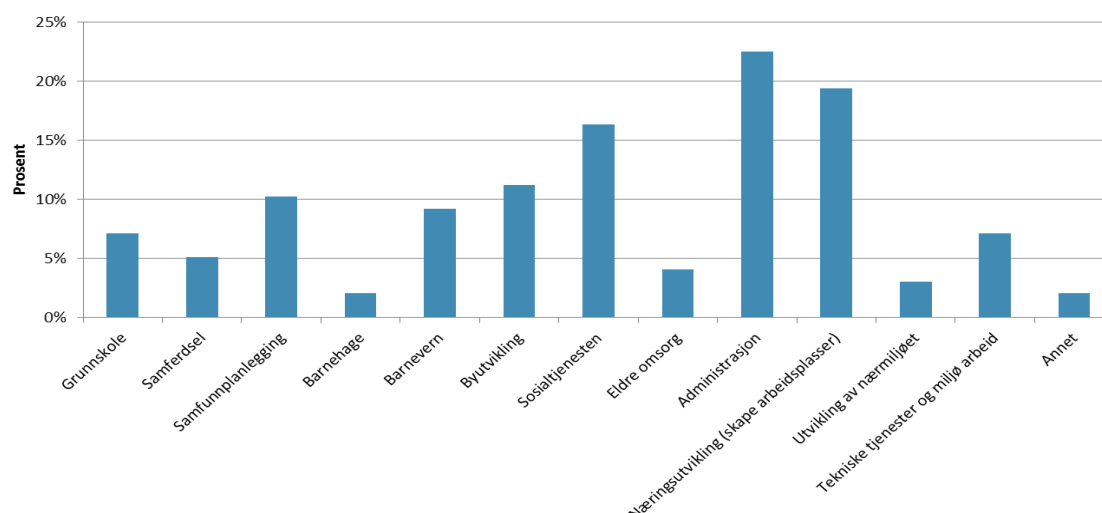
7.1.2. Økt kapasitet og kompetanse i administrasjonen

En samlet Glåmdalkommune vil kunne realisere stordriftsfordeler knyttet til administrasjonstjenester. Årsaken til dette er vanligvis at både små og store kommuner er avhengig av å ha enkelte grunnfunksjoner som rådmann, økonomiansvarlig, personalansvarlig osv, som andelsmessig vil ta større del av de totale ressursene som kommunene har til rådighet. I tillegg til at man vil ha mulighet til å redusere de samlede utgiftene knyttet til administrasjonstjenester, så vil man også ha mulighet til å øke kompetansen og kapasiteten i organisasjonen. Uavhengig om man velger å sentralisere alle eller deler av administrasjonstjenestene så vil man i større grad, sammenlignet med dagens situasjon, ha mulighet til å dra fordel av en bredere og større kompetanse innad i organisasjonen.

Dette vil særlig komme de mindre kommunene til gode, som har fortalt om utfordringer

knyttet til å bygge sterke fagmiljøer innenfor administrasjonstjenester. En bedret kompetanse og kapasitet i sentraladministrasjonen vil i tillegg kunne ha positive lokademokratiske effekter. En større organisasjon vil i større grad kunne bistå i utredningsarbeid som løpende bestilles av lokalpolitikere.

Vår egen undersøkelse fra Danmark viser det samme. Når vi spurte danske rådmenn om å vurdere de positive effektene reformen har hatt på ulike tjenesteområder er svarene svært varierende. Administrasjonstjenester er det området som flest mener har hatt en positiv utvikling siden reformen ble igangsatt. Svarene knyttet til de andre tjenesteområdene er derimot så varierende at feilmarginen i svarene vil være for store til å trekke klare konklusjoner.



Figur 19: Spørreundersøkelse til danske rådmenn. Spørsmål: Hvilke tjenesteområdet har forbedret seg etter reformen?
Kilde: BDO

7.1.3. Redusert behov for interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid er svært utbredt i regionen som tidligere beskrevet. Etableringen av en ny storkommune vil derfor redusere behovet for interkommunale samarbeid som involverer none få eller alle kommunene i regionen. Herunder finner vi følgende samarbeid som vil bli overflødig i ny storkommune fordelt på ulike former for samarbeid:

Interkommunale selskap (IKS)

- GIVAS (Vann og Avløp)
- GIR (Glåmdal interkommunale renovasjonsselskap)
- GIV (Glåmdal interkommunale voksenopp-læring)
- Glåmdal sekretariat
- IKAO
- Glåmdal krisesenter
- Solør renovasjon
- Glåmdal brannvesen

Samarbeid § 27/28

- Glåmdal regionråd
- Legevaktsamarbeid
- Solør kompetansesenter landbruk
- Solør PPT
- Solør barneverntjeneste

- Interkommunalt geodatasamarbeid

Vertskommunesamarbeid

- AMK-legevaktsamarbeid
- Odal PP-tjeneste
- Odal barneverntjeneste
- Odal økonomikontor
- Odal kulturskole
- Regionalt innkjøpssamarbeid
- GIS-samarbeidet i Sør-Hedmark
- HIKT
- Legevaktsamarbeid
- Interkommunal øyeblikkelig hjelp

Andre samarbeid

- Veterinær
- ESOL Kart GIS Elverum og Solør
- Samfunnsmedisin i Solør

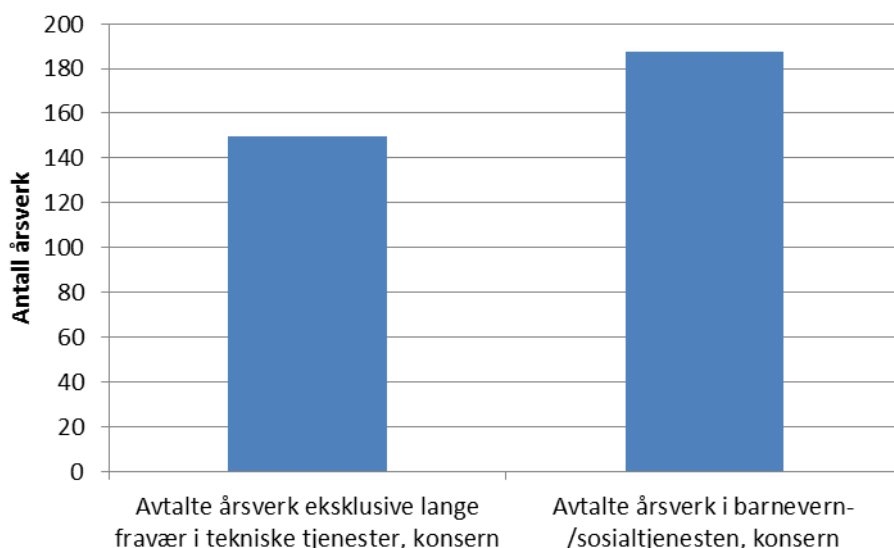
En ny storkommune i Glåmdal vil redusere behovet for interkommunale samarbeid. Dette kan bidra til å redusere det demokratiske underskuddet slike samarbeider medfører. Særlig er det viktig innenfor tjenester som daglig berører deler av befolkningen med særskilte behov som det er et administrativt og politisk viktig ansvar å følge opp.

7.2. Myndighetsutøving

7.2.1. Økt kapasitet og kompetanse i administrasjonen

En ny storkommune i Glåmdal vil ha betydelig bedre kompetanse og kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor eksempelvis barneverns- og tekniske tjenester. Samlet sett vil en ny kommune (forutsatt at man opprett-

holder alle årsverkene som er knyttet opp til disse tjenesteområdene) ha rundt 180 stillinger knyttet til barnevern- og sosialtjenestene og nær 150 årsverk knyttet til tekniske tjenester.



Figur 20: Oversikt over det totale antall årsverk for kommunene i Glåmdal samlet basert på KOSTRA-tall for 2014

Dette vil innebære at mindre kommuner i regionen vil være betydelig mindre sårbare sammenlignet med dagens situasjon.

Videre så har flere av de små kommunene i Glåmdal gitt uttrykk for at det kunne være utfordringer knyttet til for tette bånd mellom ansatte og innbyggere. Innenfor enkelte tjenesteområder er det blant annet etablert faste samarbeid ved inhabilitet. Denne utfordringen vil således bli løst gjennom etableringen av en ny storkommune.

En annen utfordring som er påpekt i Glåmdal er knyttet til rekruttering av ansatte innenfor eksempelvis barnevern og tekniske tjenester. En ny storkommune vil trolig ikke ha de samme utfordringene.

På den andre siden så vil det kunne oppstå stordriftsulempen gjennom en sammenslåing av alle kommunene innenfor dette tjenesteområdet. Flere rapporter har fremhevet det interne samarbeidet om utsatte grupper fungerer relativt godt i små kommuner og at større kommuner har utfordringer knyttet til samordning av tjenester på tvers geografiske områder. Dette mener punktet mener vi allikevel ikke kan vektes på lik linje med de ovennevnte fordelene. Vi mener således at ny storkommune vil være bedre rustet med hensyn til både kompetanse, kapasitet og rekruttering sammenlignet med kommunene hver for seg.

7.3. Samfunnsutvikling

Med tanke på den overordnede utviklingen i de sju Glåmdals-kommunene, viser den forutgående analysen at to sentrale utfordringer er å skape vekst i folketallet og å sørge for en større bredde og vekst i næringslivet. Dette

er svært komplekst å gjøre noe med. Nærings- og samfunnsutvikling er tett sammenvevd. Stedskvaliteter- og fortrinn kan ses som særlige kombinasjoner av særtrekk og kjennetegn ved (I) fysiske og romlige kvaliteter, (II)

næringsliv, (III) kultur og historie (IV) befolkning og sosialt miljø. Dette innebærer at en helhetlig tilnærming vil være nødvendig. Dette er også noe Glåmdalsregion selv har konkludert med gjennom sin deltakelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementets sitt Byregionprogram. Den gjennomførte samfunnsanalysen konkluderer med at det er avgjørende for regionen å jobbe sammen for å øke antall arbeidsplasser.

I fase 2 av Byregionprogrammet har Glåmdalsregionen vedtatt at en vil jobbe videre med tre konkrete tiltak for å skape arbeidsplassvekst. Dette er:

- Utarbeide en felles næringsstrategi for regionen
- Utrede muligheten for å knytte Høgskolesenteret i Kongsvinger til NMBU

Kan sammenslåing gjøre det enklere å få til samfunnsutvikling?

Det ser ut til at den regionale overbygningen på en god måte arbeider med kompetanseutvikling. Ved en strukturendring vil dette kunne inngå i kommunens egen portefølje, men det vil likevel være behov for samarbeid med andre regioner for å kunne opprettholde og videreutvikle et godt desentralisert tilbud.

Kommunenes rolle som samfunnsutviklere er en oppgave som også henger sammen med fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Glåmdalen omfattes av det distriktpolitiske virkeområdet, og har slik nytt godt av særlige ordninger for næringsutvikling. To forhold skal nevnes i den sammenheng. For det første er den distriktpolitiske profilen i den samlede virkemiddelinnsatsen

- Utrede reorganisering av næringsutviklingsarbeidet slik regionen får et kraftfullt miljø som i større grad bidrar til innovasjon i eksisterende næringsliv

I tillegg til disse tiltakene kan det være andre aktuelle tiltak i nærings- og samfunnsutviklingsarbeidet. En del av disse er skissert i kapittel 3. Et fellestrekk ved mange av de mulighetene og tilnærmingene som eksisterer er at de kan realiseres uavhengig av hvordan den organisatoriske strukturen ser ut. Det finnes imidlertid noen muligheter for nærings- og samfunnsutvikling som er knyttet til spørsmålet om kommunestruktur, og i det videre ser vi nærmere på disse og vurderer hvordan en felles Glåmdals-kommune kan adressere dem.

ikke så sterk som den relativt sett var den gang Distriktenes utbyggingsfond eksisterte som eget organ. Særlig er innsatsen rettet mot å skape attraktive distriktssamfunn gjennom fremme av bolyst og idéskaping bygget ned.

For det andre råder det betydelig uklarhet rundt hvordan det regionale nivået skal organiseres sammen med kommunereformen og om hvilke oppgaver dette nivået skal ha. Muntlig fremfører statsråd Sanner utviklerrollen som en mulig oppgave for et fremtidig regionnivå, men uten at vi har fått mer i klarhet i hvordan denne rollen skal tilordnes i grensesnittet mot nye og større kommuner.

Noe bedre utviklingsfundament

Mye taler for at større kommuner helt allment kan få en viktigere rolle som samfunnsutviklere enn i dag, særlig på areal- og transportsiden. Her ligger det et potensial for Glåmdalen. Gjennom å være en større kommune kan det være lettere å få gjennomslag eksternt samt å koordinere innsatsen når det gjelder

ulike samferdselstiltak som kan bidra til regionforstørrelse.

Dersom mer av ansvaret for dette samfunnsutviklingsarbeidet i større grad faller på kommunene selv, vil en kunne tenke seg et annet interessant alternativ. En kommunesammenslåing vil gi en hypotetisk innspøringsmulighet knyttet til reduserte admini-

strasjonsutgifter og annen driftseffektivisering over tid. Til sammen blir dette et betydelig beløp som kan settes av til samfunns- og næringsutvikling i regionen. Disse midlene kunne brukes til å realisere større ressursinnsats i et organ som representerte en forleng-

else av dagens næringsarbeid i regi av kommunene og regionrådet. Modellen kunne også brukes til å lage utviklingsfond etter mønster av Sørlandets Kompetansefond, men dette ville i så fall kreve omfattende diskusjoner og forberedelser.

Mulige nye oppgaver

En mulig gulrot i en kommunereform kan være at kommunene får nye oppgaver. Det lokale arbeidsmarkedet kan dermed styrkes, eller i det minste ikke svekkes, ved en reform.

Det er kommet noen signaler fra regjeringshold om mulige nye oppgaver til kommunene. Forutsetningene for at kommunene får nye oppgaver er imidlertid en reform som gir større og mer robuste kommuner.

Hvor stor effekten av nye oppgaver vil være, målt i flere arbeidsplasser, er usikkert.

I hovedsak vil imidlertid flere av de foreslåtte oppgavene først og fremst overføre forvaltningsansvar og myndighet til kommunene. Det vil ikke nødvendigvis bety flere lokale arbeidsplasser. I noen tilfeller, slik som tannhelsetjeneste, vil de fleste arbeidsplassene allerede være lokalisert i regionen. Samtidig kan dette gi kommunene økt handlingsrom og større portefølje, samt flytte enkelte administrative oppgaver til kommunene.

Kommunal «utenrikspolitikk»

En kommunesammenslåing vil gi en betydelig større kommune. En større enhet som snakker med felles stemme vil kunne stille sterkere i kampen om regionale og nasjonale midler. Samtidig viser også studier av regionråd, at de har effekt nettopp på dette området. Regionrådssamarbeid gir bedre løsninger og også økt påvirkningskraft mot regionale og nasjonale aktører (Nilsen & Vinsand, 2008; Nilsen & Vinsand, 2008). Det er likevel sannsynlig at en

kommunesammenslåing vil kunne gjøre det lettere å ha en felles front utad.

Større kommuner vil også potensielt kunne stå bedre rustet i konkurransen om å få andre statlige arbeidsplasser til kommunen. Særlig er det om å gjøre å jobbe videre med de områdene hvor regionen i utgangspunkt har fortrinn. Innenfor disse kan kommunene forsøke å tiltrekke seg statlige arbeidsplasser, selv om det er en krevende oppgave.

Større enighet om strategier og virkemidler

Det er utfordrende å få alle kommunene til å bli enige om strategiene og virkemidlene for samfunns- og næringsutvikling. Kommunene har ulike behov og ulike økonomiske ressurser. Dette fører til at det er utfordrende å få kommunene til å bli enige om prioriteringer på et bredt spekter av områder, samt prioritere oppfølging av dem både med tanke på finansielle ressurser og kompetanse. Det kan

igjen gå utover det samlede «trykket» på innsatsen.

De intervjuene som er gjennomført med representanter for sentrale aktører viser som tidligere omtalt at en har slitt med å skape tillit mellom kommunene og de ulike næringsutviklingsaktørene. En konsekvens av dette har vært et fragmentert og lite helhetlig samfunns- og næringsutviklingsarbeid.

Innenfor rammene av en felles kommune, vil det bli lettere for kommunen å komme fram til hva som bør være de overordnede strategiene og virkemidlene. I tillegg vil det også være sannsynlig at en vil kunne komme fram til et bredere spekter av tiltak som følge av at en får en felles administrasjon og en felles politisk ledelse. Det vil trolig også være lettere å unngå konkurranse mellom kommunene

på næringssiden samt å redusere transaksjonskostnadene noe. Reduksjonen i transaksjonskostnader er blant annet knyttet til at en vil slippe en rekke forhandlingsrunder og bruk av tid til utforming av avtaler om ulike samarbeidsløsninger mellom kommunene. Disse ressursene vil da kunne brukes på ulike utviklingsorienterte tiltak.

Hva kan oppnås gjennom en Glåmdalskommune?

Som påpekt kan de fleste bedrifts- og samfunnsutviklingstiltakene realiseres uavhengig av kommunestruktur. Det avgjørende er at en vil noe og trekker i samme retning. Det finnes imidlertid noen utviklingsmuligheter som det vil være lettere å realisere ved en større kommune. Ved en felles Glåmdalkommunene vil det være:

- Enklere å få på plass felles næringsstrategi og virkemiddelapparat
- Større muligheter for å drive en kommunal «utenrikspolitikk»
- Lavere transaksjonskostnader og en større frigjøring av ressurser som kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling (fondsmodell)
- Noen antatte positive effekter for sysselsettingen i regionen.

For å gjøre en oppsummerende vurdering av betydningen for nærings- og samfunnsutvikling, har vi benyttet Finansdepartementets og Direktoratet for økonomistyring sine veiledere for samfunnsøkonomiske analyser. I disse verdsettes effekter av komplekse tiltak gjennom at en bruker en kvalitativ skala som strekker seg fra ---- til +++. Minus fire representer den største negative konsekvensen, mens fire plusser representer den største positive effekten.

Slik vi vurderer det, er en Glåmdalkommune det alternativet som vil ha den største positive effekten for samfunns- og næringsutviklingen. Med ++ er imidlertid positive effektene relativt moderate.

7.4. Lokaldemokrati

Dette sammenslåingsalternativet med et samlet innbyggertall på rundt 53 000 vurderes å ha store distansegevinster i forhold til færre habilitetsutfordringer, mulig høyere kvalitet på politiske beslutninger, og mer politisk handlingsrom. Baksiden av dette vil at den rent geografiske distansen i en slik kommuneenhet vil kunne redusere nærheten til folkevalgte. Med et større kommunestyre vil imidlertid den partipolitiske representasjonen bli større. Kommunen vil på den andre siden ha betydelig kapasitet til å føre folkevalgt kontroll med IKSer, og sannsynligvis vil det i det

hele tatt være mindre behov for interkommunalt samarbeid. Det vil være store muligheter for frikjøp av politikere og økt profesjonalisering med større (og mindre sårbare) fagmiljø (jf. Vabo-utvalget, side 162).

En større kommuneenhet som denne vil ha et stort behov for å utarbeide medvirkningsalternativ, for eksempel i form av kommunedelsutvalg. Selv om ulike stedstilhørigheter bevares innen en større kommuneenhet vil det være behov for å bygge felles politisk kultur og identitet.

7.5. Økonomi

7.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen

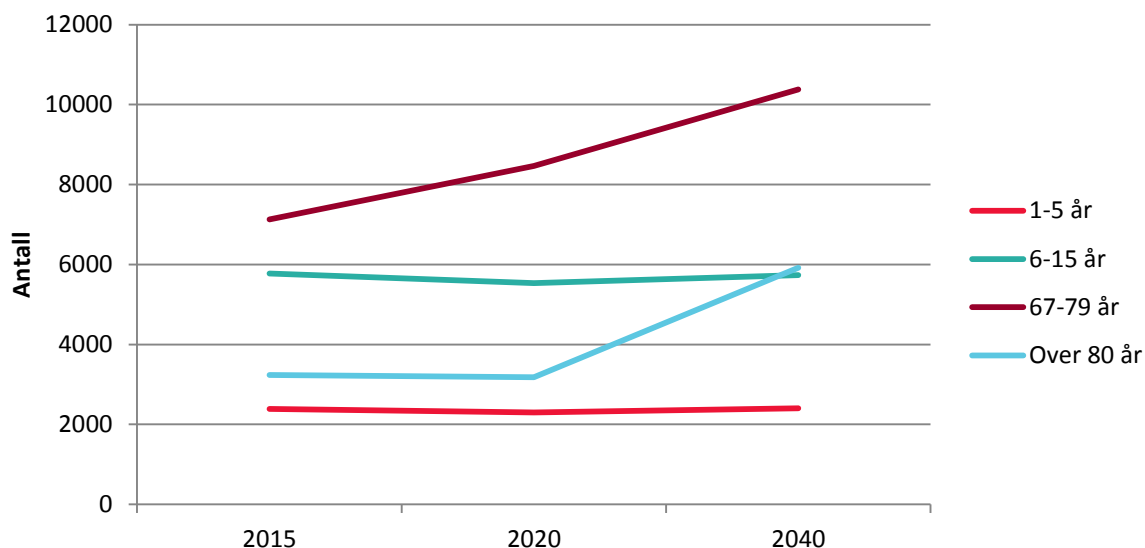
En ny storkommune i Glåmdal vil få 60 millioner kroner for å dekke engangskostnader. I tillegg vil den nye kommunen få 30 millioner kroner i reformstøtte som er et engangsbeløp til fri benyttelse på sammenslåingstidspunktet.

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

7.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

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

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskole tjenester så er de forventet befolkningsendringene marginale og innenfor feilmarginene for dette scenariet.

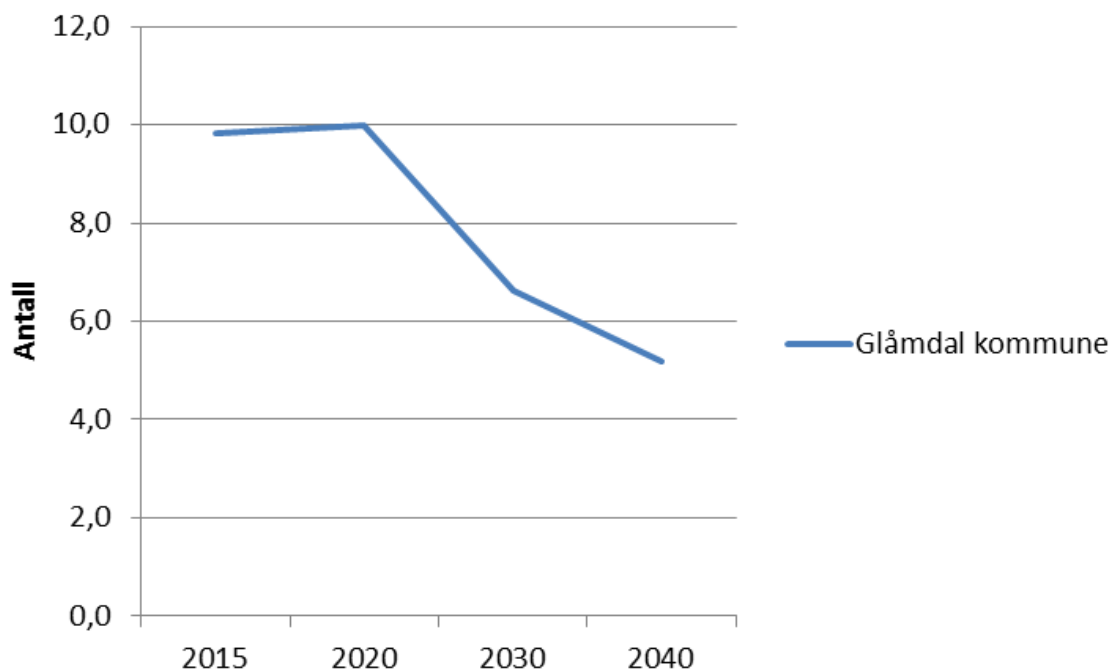


Figur 21:Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Glåmdal samlet, Kilde SSB (Middelalternativet)

Samlet sett vil derimot økningen i antall innbyggere over 67 år gi en ny storkommune utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer. Slike investeringer knyttet til hjemmetjenester og institusjonstjenester vil måtte skje i alle deler av

kommunen og en ny storkommune vil derfor ikke kunne forvente å redusere utgiftene til disse tjenestoområdene som følge av etableringen av en ny storkommune.

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Kommunen vil derfor ha store utfordringer knyttet til å tiltrekke og øke sysselsettingen.



Figur 22: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Som vist i analysene av den enkelte kommune så er det få kommuner som har klart å opprettholde et stabilt netto driftsresultat over tid. Det generelle bildet viser at kommuner i regionen har relativt store fluktasjoner fra år til år. Ingen av kommunene har i perioden 2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. I en ny stor-kommune i Glåmdal kommune er det imidler-

tid rimelig å anta at det vil bli lettere å opprettholde stabile resultater. Dette fordi større kommuner er mindre sårbare for økonomiske svingninger, og at evnen til å håndtere uforutsette hendelser vil være bedre. Dette støttes også av undersøkelser gjennomført i Danmark hvor 80 % av danske rådmenn rapporterte å ha fått bedre kontroll og styring på økonomien, som følge av reformen.

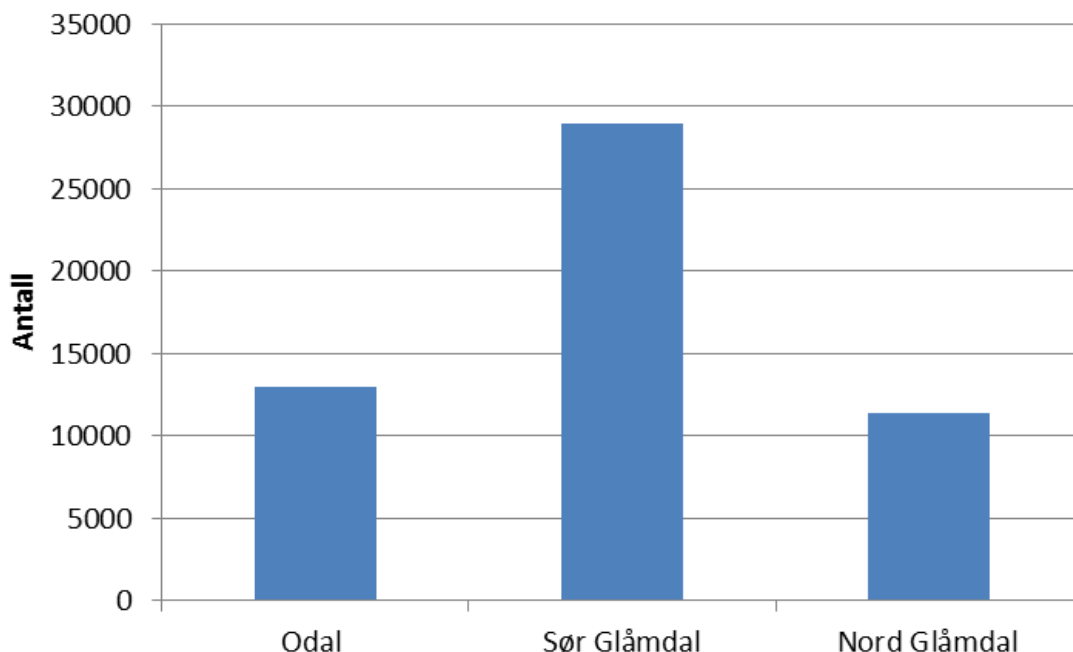
8. Tre kommuner: Sør-Glåmdal (Kongsvinger, Grue og Eidskog), Odal (Sør-Odal og Nord-Odal) og Nord-Glåmdal (Åsnes og Våler)

For dette alternativet vil antall kommuner i Glåmdal reduseres fra 7 til 3 med følgende kommuner:

- Sør Glåmdal: Bestående av Kongsvinger, Grue og Eidskog;

- Odal: Bestående av Sør-Odal og Nord-Odal
- Nord Glåmdal: Bestående av Åsnes og Våler.

Disse kommunene vil ha følgende befolkningsgrunnlag:



Figur 23: Oversikt over befolkningsgrunnlaget for de tre nye kommunene, Kilde SSB

8.1. Tjenesteyting

8.1.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

Barnehage

En ny kommunestruktur vil ikke ha store effekter på barnehagesektoren i Glåmdal, ettersom barnehagene mest sannsynlig vil være lokalisert der de er per dags dato. Enkelte av de tre kommunene vil ha utfordringer knyttet til en spredt barnehagestruktur, og det vil ikke kunne endre seg så lenge det er befolkningsgrunnlag for videre drift av barnehage-tjenester i perifere områder.

For en ny Odal kommune vil man ha utfordringer knyttet til både en spredt barnehagestruktur og noe ledig kapasitet. En ny Odal

kommune vil også ha en liten andel av private barnehager.

For Sør-Glåmdal så vil man få en relativt jevn fordeling av kommunale og private barnehager. I tillegg så vil eksempelvis Grue kommune som har utfordringer knyttet til en høy andel av barn som mottar spesialundervisning kunne dra nytte av et større fagmiljø.

For Åsnes og Våler så vil man kunne få en bedre fordeling av andelen små og store barn.

Til tross for de åpenbare, men relativt små endringene vil dette likevel innebærer at

smådriftsulempene fortsatt vil være til stede ettersom man vil mest trolig være avhengig av å beholde barnehager i små kommuner hvor det er relativt sett få barn. En ny kommune vil derimot kunne gjøre strukturelle

grep på lengre sikt. Videre vil det være mulig for nye kommuner å standardisere oppholds-betalingen, slik at man utnytter kommunens inntektsmuligheter under forutsetning av at det er politisk tilslutning til dette.

Grunnskole

For den nye kommunen Våler og Åsnes vil man kunne etablere noe større fagmiljøer som eksempelvis kan bidra til å heve kompetansen knyttet til spesialundervisning, som blant annet Våler kommune har en høy andel av.

For en ny Odal kommune vil effektene av en sammenslåing trolig være liten. Kommunene er relativt sette tilnærmet like.

For den nye Sør-Glåmdal kommunen så vil mindre kommuner som Eidskog og Grue kunne dra nytte av å få tilgang til ett betraktelig større fagmiljø ved å gå sammen med regionens største kommune Kongsvinger.

Pleie- og omsorg

For Glåmdal spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester.

Vi vurderer det derimot dit hen at innenfor dette tjenesteområdet så vil Odal og Nord-Glåmdal kommune være for små til at man vil

kunne tilby ett bredt spekter av tjenester innenfor alle tjenesteområder. Sør-Glåmdal vil derimot være stor nok til at man vil kunne etablere større miljøer som kunne være bedre i stand til å tilby ett bredt spekter av tjenester, og man vil kunne fri midler som går til administrative stillinger til tjenesteproduksjon.

Sosialtjenesten

For Sør-Glåmdal så vil man gjennom en sammenslåing få en jevnere fordeling av sosialmottakere i alderen 20-66 år. Hvorvidt dette vil redusere kostnader knyttet til dette tjenesteområdet er derimot usikkert. Denne kommunen nye innbyggerstørrelse tilsier derimot at man vil kunne bygge opp større fagmiljøer knyttet til dette tjenesteområdet ved eksempelvis å sentralisere tjenestene.

For Odal og Nord-Glåmdal vil sammenslåing også kunne føre til sentralisering av tjeneste-

kontoret, men hvorvidt dette vil kunne ha effekter på tjenestene som leveres er usikkert. For Nord-Glåmdal, har de nåværende kommunene Åsnes og Våler et ulikt kostnadsnivå (målt i per innbygger), hvor det førstnevnte har de høyeste kostnadene. Hvorvidt en ny kommune vil kunne drive mer effektivt er derimot tvilsomt ettersom sosialhjelp i all hovedsak er behovsprøvd.

Barnevernstjenesten

Alle kommunene i regionen har store utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. Hvorvidt man kan

drive barnevernstjenester mer effektivt gjennom å etablere en større kommune er det knyttet usikkerhet til.

For dette alternativet så vil dette barneverns-samarbeidet bli påvirket ettersom Grue vil være en del av større kommune i Sør-Odal. For Våler og Åsnes vil derfor antall ansatte som jobber med barnevernstjenesten kunne gå ned. Dette vil igjen kunne ha effekt på oppgaver knyttet til blant annet myndighets-utøvelse.

For dette alternativet vurderer vi det dit hen at Grue og Eidskog vil kunne dra fordel av å bli del av en større kommune med et større og mer robust fagmiljø. For en ny Odals kommune vil man også dra fordel av å bli en del av større fagmiljø.

8.1.2. Økt kapasitet og kompetanse i administrasjonen

Dette alternativet gir muligheter for effektivisering og realisering av stordriftsfordeler innenfor administrasjonstjenester. Både Odal, Nord-Glåmdal og Sør-Glåmdal vil, ved en sammenslåing, ha muligheten til å redusere de samlede utgiftene knyttet til dette området.

Uavhengig av om man velger å sentralisere deler av administrasjonstjenestene vil man

uansett kunne dra nytte av en bredere og større kompetanse innad i organisasjonen. Det er også rimelig å anta at innenfor disse alternativene vil man ha mindre problemer knyttet til rekruttering, sammenlignet med enkelt-kommunenes nåværende situasjon. Det kan også forventes noe reduserte kostnader til IKT-systemer på sikt.

8.1.3. Redusert behov for interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid er svært utbredt i regionen som tidligere beskrevet. Etableringen av tre nye kommuner vil derfor redusere behovet for interkommunale samarbeid som involverer noen få eller alle kommunene i regionen. Samarbeidene som blir påvirket er beskrevet i det forrige delkapittelet og inkluderer de fleste former for interkommunale samarbeid i regionen. Under har vi sortert interkommunale samarbeid som eksisterer mellom nåværende kommuner i de nye kommunene og som således vil direkte kunne inkluderes i en ny kommune. Dette gjør vi for å vurdere hvorvidt en ny kommune har en naturlig relasjon til eksisterende samarbeid på tvers av de nåværende kommunegrensene.

Sør-Glåmdal kommune

For dette alternativet finnes det ikke samarbeid som utelukkende er for disse kommunene.

Nord-Glåmdal kommune

- Frisklivssentral

Odal kommune

- Odal PP-tjeneste
- Odal barneverntjeneste
- Odal økonomikontor
- Odal kulturskole

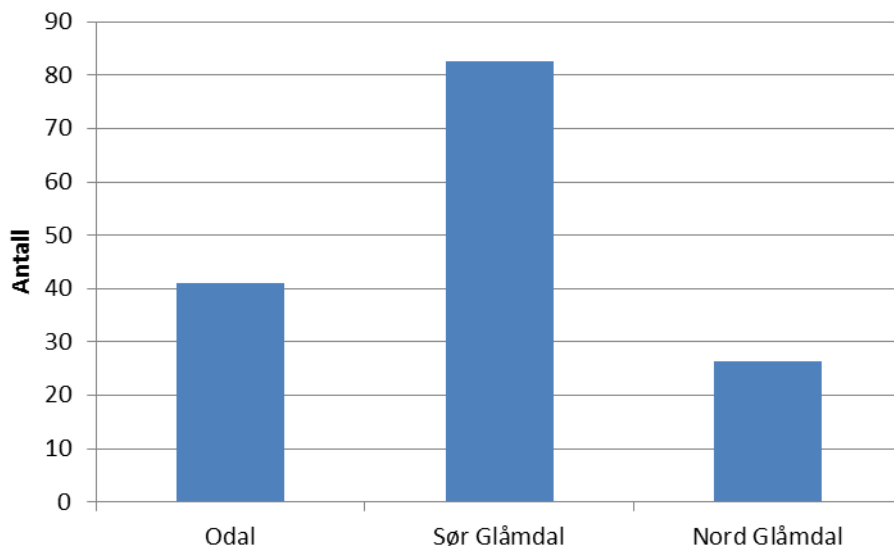
For dette scenariet er det kun Odal kommune som per dags dato har samarbeid på tvers av de nåværende kommunene, som ikke inkluderer flere kommuner i regionen. Kommunene i de andre to alternativene samarbeider i ulike interkommunale samarbeid, men disse inkluderer en eller flere andre kommuner i regionen.

8.2. Myndighetsutøving

8.2.1. Økt kapasitet og kompetanse i administrasjonen

Nye større kommuner i Glåmdal vil ha betydelig bedre kompetanse og kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor eksempelvis barneverns- og tekniske tjenester. Tallene som er presentert under inkluderer alt fra

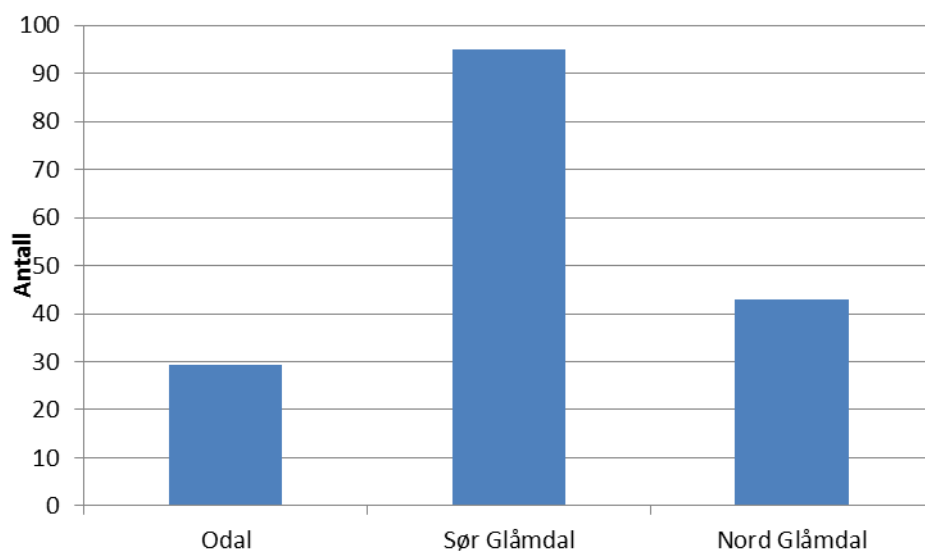
drift av VAR-tjenester til byggesaksbehandling. Samlet sett mener vi at Sør-Glåmdal kommune vil kunne skape et stort og robust fagmiljø knyttet til tekniske tjenester.



Figur 24: Oversikt over det totale antall for årsverk tekniske tjenester for de tre alternativene samlet basert på KOSTRA-tall for 2014

Bekymringen knyttet til små fagmiljøer innenfor barnevernstjenesten vil kunne bli løst for Sør-Glåmdal kommune. Hvorvidt Odal og Nord-Glåmdal vil være store nok til å kunne

etablere gode og robuste fagmiljøer er det derimot knyttet noe usikkerhet til. Sammenlignet med 0-alternativet er man derimot bedre rustet.



Figur 25: Oversikt over det totale antall årsverk for barneverns- og sosialtjenester for de tre alternativene samlet basert på KOSTRA-tall for 2014

8.3. Samfunnsutvikling

Det er det samme utfordringsbildet som gjelder for dette alternativet som de øvrige. Utfordringsbildet er nærmere beskrevet i kapittel 5.3.

For å gjøre en vurdering av hva som kan oppnås knyttet til bedrifts- og samfunnsutvikling gjennom dette sammenslåingsalternativet, har vi gjort en sammenligning med utgangspunkt i dagens struktur samt en storkommune. Med de tre kommunene vil det være:

- En oppdeling av BA-regionen. Det er i stor grad innpendling til Kongsvinger fra de øvrige kommunene. Ved tre kommuner blir det noe vanskeligere med felles planlegging for hele Glåmdalsregionen.
- Ved utforming av en felles næringsstrategi vil det være behov for regionalt samarbeid. Det er noe mer komplekst å få til dette med flere enheter, men Byregionprosjektet er et godt utgangspunkt.
- Odal og Nordre Glåmdal vil være relativt små. Dette innebærer at det vil være få «utenrikspolitiske» effekter for dem.

- For alle de tre alternativene vil det være noe lavere transaksjonskostnader samt frigjøring av ressurser som kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling (fondsmodell). Frigjøringspotensialet er sannsynligvis positivt korrelert med kommunestørrelse.
- Det vil være mindre sysselsettingsvekst enn i en stor kommune, og effektene vil være minst for Odal og Nordre Glåmdal

For å gjøre en oppsummerende vurdering av de tre alternativene, har vi benyttet samme tilnærming som i kapittel 6.3.2. Som nevnt strekker skalaen seg fra ---- til +++. Minus fire representer den største negative konsekvensen, mens fire plusser representer den største positive effekten. De positive effektene for bedrifts- og samfunnsutvikling er totalt sett moderate for denne modellen. De strekker seg fra +(+) for Sør Glåmdal til (+) for Nordre Glåmdal. Den lave skåren til Nordre Glåmdal skyldes først og fremst den forventede befolkningsprognosen for kommunene det består av.

Alternativ	Effekt sammenlignet med dagens situasjon
Sør Glåmdal (Kongsvinger, Grue og Eidskog)	++(+)
Odal (Sør-Odal og Nord-Odal)	+
Nordre Glåmdal (Åsnes og Våler)	(+)

Tabell 14: Vurdering av de tre alternativene sammenlignet med dagens situasjon

8.4. Lokaldemokrati

Nord-Glåmdal (Åsnes og Våler):

Dette alternativet med et innbyggertall på rundt 11 000 er hva Vabo-utvalget vil karakterisere som en mindre kommune. Det er likevel slik at dette alternativet både vil kunne hente ut både noen nærhetsgevinster, og noen distansegevinster i form av noe færre habilitetsutfordringer, potensielt høynet kvalitet på politiske beslutninger, og noe økt politisk handlingsrom. Størrelsen på kommunen er imidlertid mindre enn hva som regnes formålstjenlig for å hente ut større fordeler på fagmiljø og profesjonalisering.

Det kan, som følge av sammenslåingen, bli noe større muligheter for frikjøp av politikerne, og muligens bedre kontroll med IKSer. Interkommunalt samarbeid er likevel noe man må belage seg på i dette alternativet, og det kan bli behov for å reforhandle gamle samarbeidsløsninger. Dette alternativet vil også kunne gi bredere partipolitisk representasjon. Det er antakeligvis ingen store behov for å se på nye medvirkningsalternativ i dette alternativet.

Odal (Sør-Odal og Nord-Odal):

I likhet med alternativet for Åsnes og Våler gir denne sammenslåingen omrisset av en mindre kommuneenhet på godt under 15 000 innbyggere. Det vil derfor være både noen nærhetsgevinster og distansegevinster i forhold til noe mindre habilitetsutfordringer, mulig høyere kvalitet på politiske beslutninger og mer politisk handlingsrom, sammenliknet med dagens situasjon. Størrelsen på kommuneenheten er imidlertid for liten til at det kan ligge store gevinster i fagmiljø og profesjonalisering.

I likhet med alternativet for Åsnes og Våler, kan det, som følge av sammenslåingen, bli noe større muligheter for frikjøp av politikere, og muligens bedre kontroll med IKSer. Interkommunalt samarbeid er likevel noe man må belage seg på i dette alternativet, og det kan bli behov for å reforhandle eldre samarbeidsløsninger. Dette alternativet vil også kunne gi bredere partipolitisk representasjon. Det er antakeligvis ingen store behov for å se på nye medvirkningsalternativ i dette alternativet.

Indre-Glåmdal (Kongsvinger, Grue og Eidskog):

Størrelsesmessig utgjør dette sammenslåingsalternativet et midtre scenario. Med et omtrentlig innbyggertall på 28 000 er dette en større kommuneenhet som samtidig er mindre enn Glåmdalskommunen, men betydelig større enn øvrige alternativ.

Alternativet vurderes som stort nok til å hente ut moderate distansegevinster i form av færre habilitetsutfordringer, mulig høyere kvalitet på politiske beslutninger og mer politisk handlingsrom. Det vil imidlertid bli større geografisk distanse, og mindre nærhet til folkevalgte sammenliknet med dagens situasjon. Det vil imidlertid mest sannsynlig bli bredere politisk representasjon. Behov for

nye medvirkningsalternativ bør vurderes for å demme opp for eventuelle ulemper med mindre nærhet.

Alternativet innebærer sannsynligvis større muligheter for frikjøp av politikere, og økt profesjonalisering. Det kan derfor bli bedret mulighet og kapasitet til folkevalgt kontroll med IKSer, og kanskje også mindre behov for interkommunale samarbeidsløsninger. Øvrige Glåmdalskommuner vil tenkelig ha behov for dette. Det kan lede til krevende (re)forhandling av både gamle og nye interkommunale samarbeid for Nord-Odal, Sør-Odal, Våler og Åsnes.

8.5. Økonomi**8.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen**

I forbindelse med gjennomføring av endringer i kommunestrukturen vil det påløpe kostnader.

I dette scenariet vil de tre nye kommunene motta følgende tilskudd knyttet til sammenslåingen:

Nye kommuner:	Dekning av engangskostnader	Reformstøtte
Indre-Glåmdal	35 mill. kr	20. mill. kr
Nord-Glåmdal	20 mill. kr.	5 mill. kr.
Odal	20 mill. kr.	5 mill. kr.

Tabell 15: Oversikt over økonomiske tilskudd som de nye kommunene i dette scenariet vil motta

I tillegg vil bortfallet av blant annet småkommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd

bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd som skal sikre at den nye kommunen kompenseres.

sjon for bortfalle av disse. Slik ordningen står beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, skal kommunene motta inn-

delingstilskuddet i 15 år, før det gradvis trappes ned over 5 år.

8.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

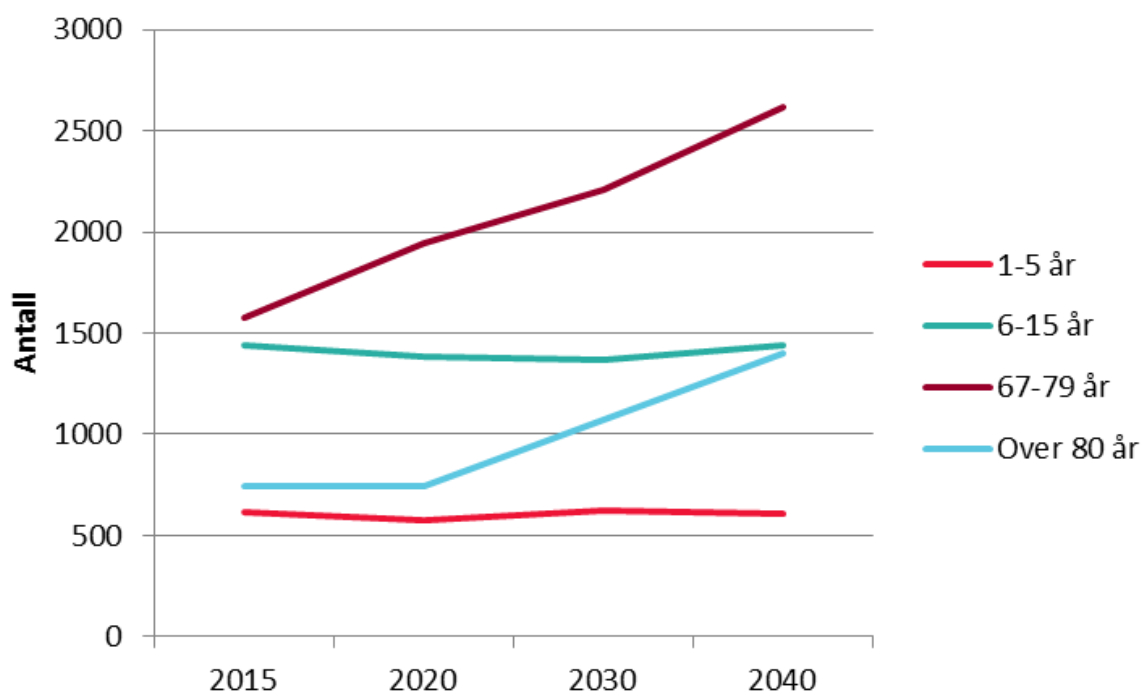
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskole tjenester så er de forventet befolkningsendringene marginale og innenfor feilmarginene for Odal kommune.

Økningen i antall innbyggere over 67 år vil derimot gi en ny Odalskommune utfordringer

med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem).

Sammenlignet med storkommunealternativet så vil derimot Odal kommune fortsatt være relativt sett liten og vil derfor ha mindre muligheter til å kunne videreutvikle tjenestene gjennom å etablere større og mer robuste fagmiljøer.



Figur 26: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Odal kommune, Kilde SSB (Middelalternativet)

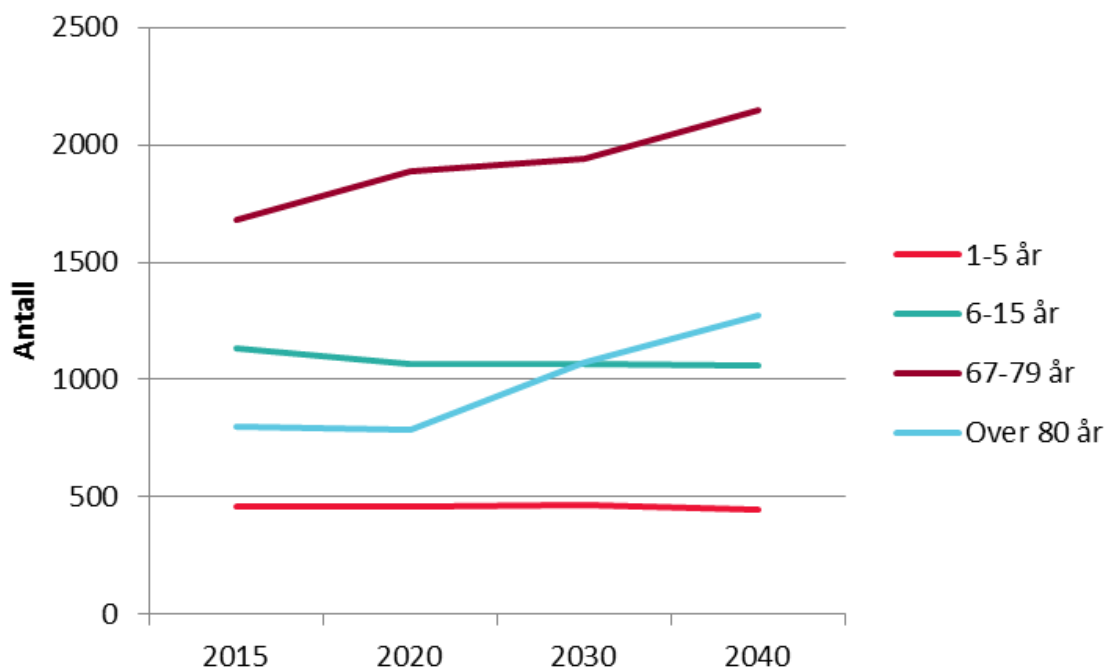
For Nord-Glåmdal kommune så vil man heller ikke her ha den store befolkningsendringen i de yngre aldersgrupper. Gruppen blant de eldre vil derimot øke kraftig, som vi også har sett i tidligere analyser.

Økningen i antall innbyggere over 67 år vil også for denne kommunen skape utfordringer

med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme.

Sammenlignet med storkommunealternativet så vil også Nord-Glåmdal kommune fortsatt være relativt sett liten og vil derfor ha mindre muligheter til å kunne videreutvikle tjenes-

tene gjennom å etablere større og mer robuste fagmiljøer.

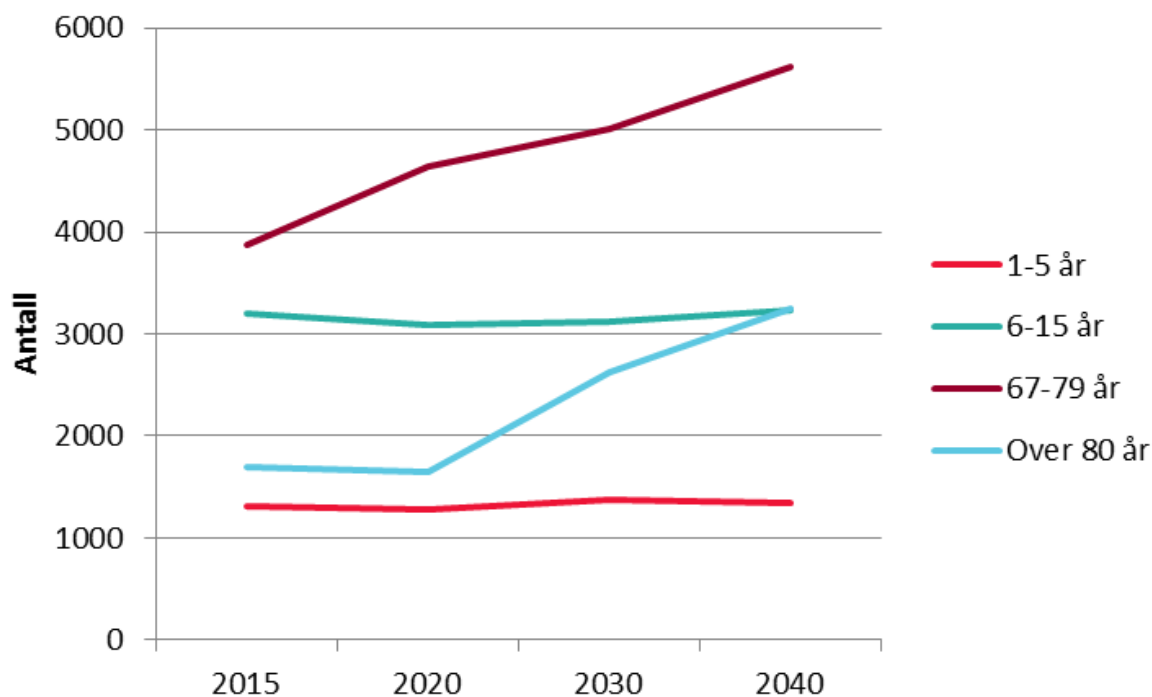


Figur 27: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Nord-Glåmdal kommune, Kilde SSB (Middelalternativet)

For Sør-Glåmdal forventes det en stabil utvikling i antall barn i 2040 sammenlignet med tall fra 2014..

Det som derimot Sør-Glåmdal kommune vil kunne være bedre i stand til, sammenlignet

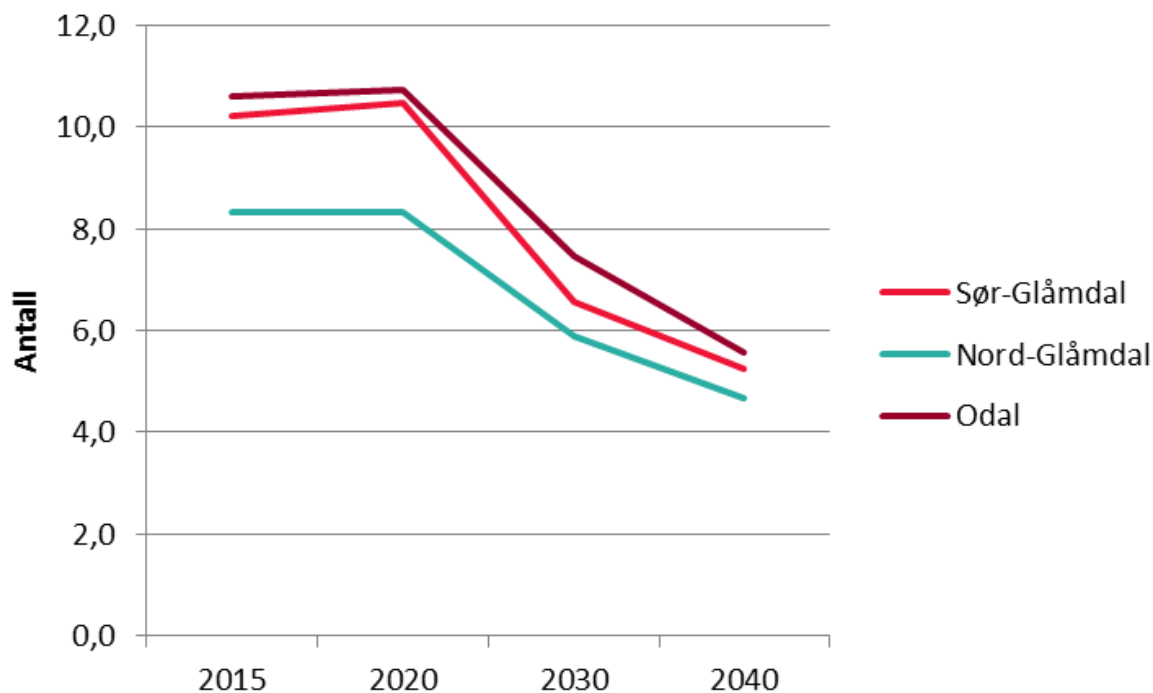
med disse kommunene hver for seg er å videreutvikle tjenestene gjennom å etablere større og mer robuste fagmiljøer. Man vil eksempelvis kunne jobbe med målrettet med forebyggende tiltak som kommunene alene ikke har mulighet til.



Figur 28: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Sør-Glåmdal kommune, Kilde SSB (Middelalternativet)

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til 2040. Alle tre kommunene vil

derfor ha store utfordringer knyttet å tiltreke og øke sysselsettingen.



Figur 29: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbejdet av BDO

Som vist i analysene av den enkelte kommune så er det få kommuner som har klart å opp-

rettholde et stabilt netto driftsresultat over tid. Det generelle bildet viser at kommuner i

regionen har relativt store fluktasjoner fra år til år. Ingen av kommunene har i perioden 2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. For dette alternativet vil det trolig bli noe lettere å

opprettholde stabile resultater over tid for Sør-Glåmdal kommune. Odal og Nord-Glåmdal vurderer vi dit hen at fortsatt vil være for små til å kunne opprettholde stabile gode resultater over tid.

9. To kommuner: Søndre-Glåmdal (Kongsvinger, Grue, Eidskog, Sør-Odal og Nord-Odal) og Solør kommune (Grue, Åsnes og Våler)

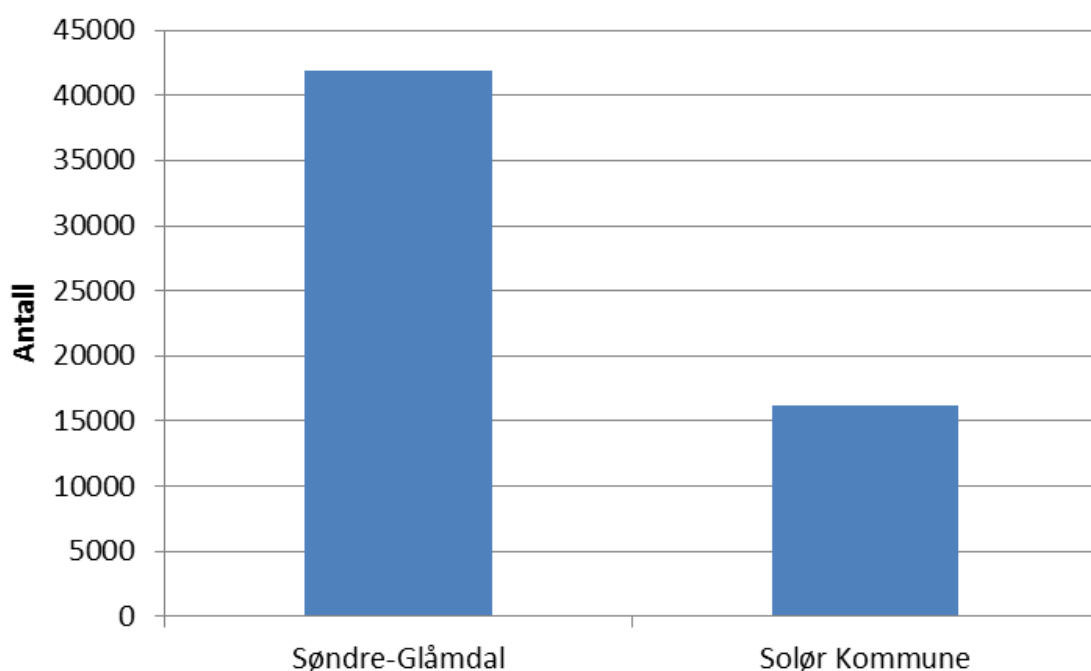
For dette alternativet vil antall kommuner Glåmdal reduseres fra 7 til 2 med følgende kommuner:

- Søndre-Glåmdal: Bestående av Kongsvinger, Grue og Eidskog, Nord- og Sør-Odal

- Solør kommune: Bestående av Grue, Åsnes og Våler.

Vi gjør oppmerksom på at for dette scenariet vil Grue kommune inngå i begge alternativene.

Disse kommunene vil ha følgende befolkningsgrunnlag:



Figur 30: Oversikt over befolkningsgrunnlaget for de to nye kommunene, Kilde SSB

9.1. Tjenesteyting

9.1.1. Vurdering av effektene på primærtjenestene

Barnehage

For Solør kommune vil man kunne få en jevnere fordeling av små og store barn. For Søndre-Glåmdal så vil man få en relativt jevn fordeling av kommunale og private barnehager. Grue kommune som har utfordringer knyttet til en høy andel av barn som mottar spesialundervisning, vil kunne dra nytte av et større fagmiljø.

Til tross for de åpenbare, men relativt små endringene vil dette likevel innebærer allike-

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

Grunnskole

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

Pleie- og omsorg

For Glåmdal spesielt så forventer man en relativt stor økning i antall eldre. Dette vil påvirke både behovet for kompetanse og evnen til å tilby kvalitativt gode tjenester.

Vi vurderer det derimot dit hen at innenfor dette tjenesteområdet så vil Solør kommune fortsatt være for liten til at man tilbyr ett

For Søndre-Glåmdal så vil dagens små kommuner i dette alternativet kunne dra fordel av å være del av et større fagmiljø med bedre tilgang på kompetanse. Dette gjelder særlig mindre kommuner som Eidskog og Grue.

bredt spekter av tjenester innenfor alle tjenesteområder. Søndre-Glåmdal vil derimot være stor nok til at man vil kunne etablere større miljøer som kunne være bedre i stand til å tilby ett bredt spekter av tjenester, og man vil kunne fri midler som går til administrative stillinger til tjenesteproduksjon.

Sosialtjenesten

For Søndre-Glåmdal så vil man gjennom en sammenslåing få en jevnere fordeling av sosialmottakere i alderen 20-66 år. Denne kommunen nye innbyggerstørrelse tilsier derimot at man vil kunne bygge opp større fagmiljøer knyttet til dette tjenesteområdet ved eksempelvis å sentralisere tjenestene.

For Solør kommune så vil ikke en sammenslåing ha automatisk direkte effekter på dette tjenesteområdet. Alle de nåværende kommu-

nene i dette alternativet, men unntak av Våler har en høy andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde. En ny kommunestruktur vil ikke kunne påvirke dette. Man vil derimot kunne sentralisere tjenester og bygge opp større fagmiljøer som i beste fall vil kunne dra nytte av potensielle stordriftsfordeler. Hvorvidt dette lar seg realisere gjennom en ny Solør-kommune er derimot svært usikkert.

Barnevernstjenesten

Alle kommunene i regionen har store utfordringer knyttet til dette tjenesteområdet når vi sammenligner utgiftsnivået i regionen med gjennomsnittet for landet. Dagens Solør kommuner har i dag et interkommunalt samarbeid innenfor dette tjenesteområdet. Dette innebærer at man allerede i dag drar nytte av stordriftsfordelene. Til tross for dette har alle Solørkommunene svært høye utgifter knyttet

til dette tjenesteområdet. Det er usikkert hvorvidt en nye felles kommune vil kunne ha en direkte effekt på dette.

For Søndre-Glåmdal vil de minste kommunene dra nytte av å bli en del av et større fagmiljø. Dette alternativet vil derimot medføre at dagens barnevernssamarbeid mellom Grue, Åsenes og Våler vil måtte avsluttes.

9.1.2. Økt kapasitet og kompetanse i administrasjonen

For dette alternativet gir muligheter for effektivisering og realisering av stordriftsfordeler innenfor administrasjonstjenester. Begge alternativene vil, ved en sammenslåing, ha muligheten til å redusere de samlede utgiftene knyttet til dette området.

Uavhengig av om man velger å sentralisere deler av administrasjonstjenestene vil man uansett kunne dra nytte av en bredere og større kompetanse innad i organisasjonen. Det er også rimelig å anta at innenfor disse alternativene vil man ha mindre problemer knyttet

til rekruttering, sammenlignet med enkelt-kommunenes nåværende situasjon. Det kan

også forventes noe reduserte kostnader til IKT-systemer på sikt.

9.1.3. Redusert behov for interkommunale samarbeid

Interkommunalt samarbeid er svært utbredt i regionen som tidligere beskrevet. Etableringen av to nye kommuner vil derfor redusere behovet for interkommunale samarbeid som involverer noen få eller alle kommunene i regionen. Samarbeidene som blir påvirket er beskrevet i det forrige delkapittelet og inkluderer de fleste former for interkommunale samarbeid i regionen. Under har vi sortert interkommunale samarbeid som eksisterer mellom nåværende kommuner i de nye kommunene og som således vil direkte kunne inkluderes i en ny kommune. Dette gjør vi for å vurdere hvorvidt en ny kommune har en naturlig relasjon til eksisterende samarbeid på tvers av de nåværende kommunegrensene.

Søndre-Glåmdal kommune

- AMK-legevaktsamarbeid

Solør kommune

- Solør PPT

- Solør barneverntjeneste
- Interkommunalt geodatasamarbeid
- Solør renovasjon
- Solørfondet - Felles Næringsfond (inkluderer også Grue)
- Miljørettet helsevern i Solør (inkluderer også Grue)
- Solør næringshage AS (inkluderer også Grue)
- Samfunnsmedisin i Solør

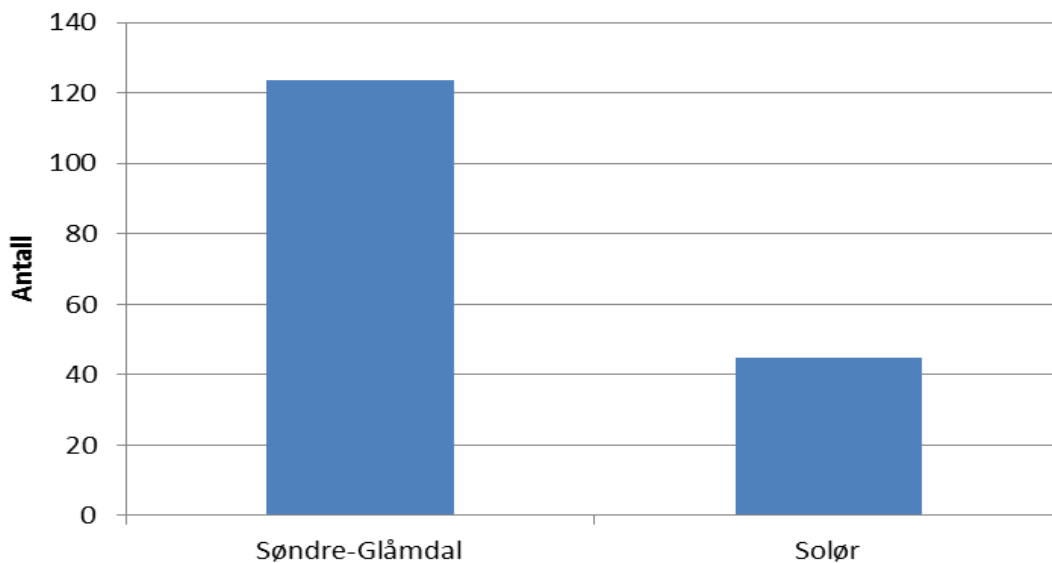
For dette scenariet ser vi at det er lite samarbeid per dags dato mellom kommunene i Søndre-Glåmdal. Vi ser derimot at det er omfattende samarbeid mellom dagens Solør kommuner. Således vil en ny Solør kommune kunne dra fordel av at man allerede samarbeider på tvers av nåværende kommunegrenser. I tillegg vil en ny Solør kommune kunne styrke lokaldemokratiske forhold ettersom dagens interkommunale samarbeid mellom disse kommunene vil opphøre.

9.2. Myndighetsutøving

9.2.1. Økt kapasitet og kompetanse i administrasjonen

Nye større kommuner i Glåmdal vil ha betydelig bedre kompetanse og kapasitet rettet mot myndighetsutøvelse innenfor eksempelvis barneverns- og tekniske tjenester. Samlet sett så vil Søndre-Glåmdal kommune kunne skape et stort og robust fagmiljø knyttet til tekniske

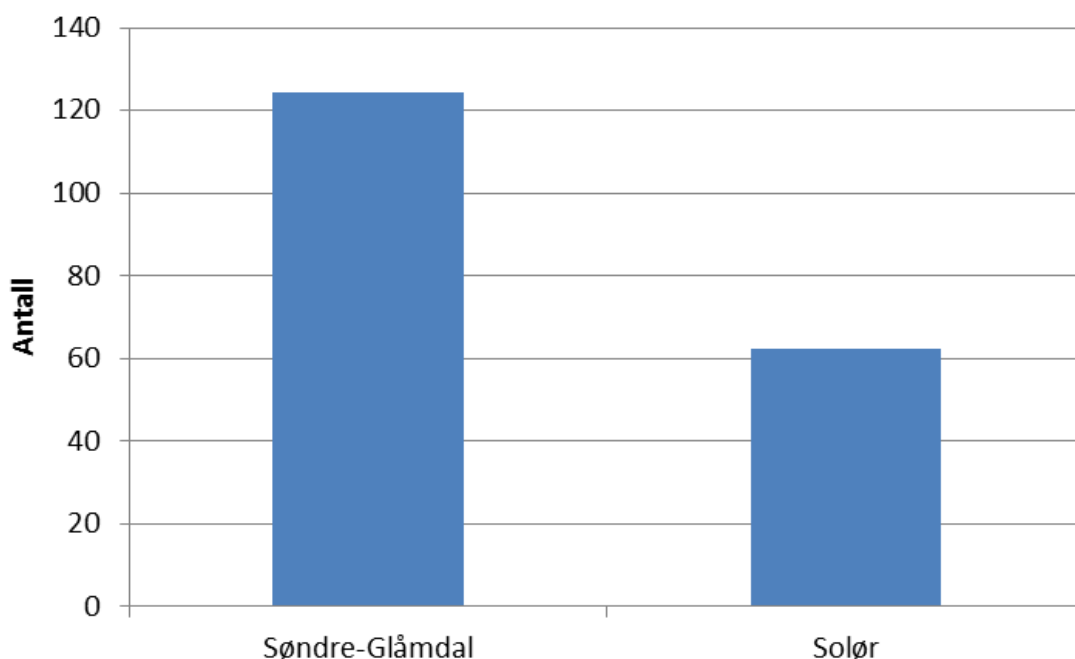
tjenester. Solør kommune vil være mer robust sammenlignet med 0-alternativet, men være betraktelig mer sårbare sammenlignet med en ny storkommune i Glåmdal som inkluderer alle kommunene i regionen.



Figur 31: Oversikt over det totale antall for årsverk tekniske tjenester for de to alternativene samlet basert på KOSTRA-tall for 2014

I figuren over ser vi at det totale antall ansatte i Søndre-Glåmdal kommune innenfor tekniske tjenester vil være høyt. Dette kan videre ha effekter på saksbehandling og ikke minst redusere sårbarheten til en ny kommu-

ne. Solør kommune vil også ha et betraktelig høyere antall ansatte innenfor dette området sammenlignet med disse kommunene alene. Slik sett vil de også bli betraktelig styrket på dette området.



Figur 32: Oversikt over det totale antall årsverk for barneverns- og sosialtjenester for de to alternativene samlet basert på KOSTRA-tall for 2014

Bekymringen knyttet til små fagmiljøer innenfor barnevernstjenesten vil kunne bli løst i dagens små kommuner som vil inngå i en ny Søndre-Glåmdal kommune. Hvorvidt Solør er

stor nok er det derimot knyttet noe usikkerhet til. Dette skyldes at det allerede er et samarbeid på dette tjenesteområde mellom disse tre kommunene, men at dette samar-

beidet per dags dato ikke fungerer hensiktsmessig. Tjenesten er svært dyr og man har

således ikke klart å realisere stordriftsfordeler på bakgrunn av slik samarbeid.

9.3. Samfunnsutvikling

Det er det samme utfordringsbildet som gjelder for dette alternativet som for de andre. Utfordringsbildet er nærmere beskrevet i kapittel 5.3.

For å gjøre en analyse av hva som kan oppnås knyttet til bedrifts- og samfunnsutvikling gjennom dette sammenslåingsalternativet, har vi gjort en sammenligning med utgangspunkt i dagens struktur samt en storkommune. Med de to kommunene vil det være:

- En oppdeling av BA-regionen. Det er i stor grad innpendling til Kongsvinger fra de øvrige kommunene. Ved en to kommuner blir det svakt vanskeligere med felles planlegging for hele Glåmdalsregionen enn ved en storkommune.
- Ved utforming av en felles næringsstrategi vil det være behov for regionalt samarbeid. Dette vil være enklere å gå til med kun to kommuner.

- Solør vil være relativt liten. Dette innebærer at det vil være få «utenrikspolitiske» effekter for dem.

- For Søndre-Glåmdal vil det være lavere transaksjonskostnader samt frigjøring av ressurser som kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling (fondsmodell). Det vil være små effekter knytte til dette for Solør.

- Det vil trolig være noe sysselsettingsvekst for Søndre-Glåmdal, mens den vil være lav for Solør.

For å gjøre en oppsummerende vurdering av de to alternativene, har vi benyttet samme tilnærming som i kapittel 6 og 7. Skalaen strekker seg fra ---- til +++. Minus fire representer den største negative konsekvensen, mens fire plusser representer den største positive effekten. De positive effektene for bedrifts- og samfunnsutvikling varierer mellom de to alternativene. De positive effektene er størst for Søndre-Glåmdal med ++ og relativt begrenset for Solør med en skår på +.

9.4. Lokaldemokrati

Sør-Glåmdal(Kongsvinger, Grue, Eidskog, Sør-Odal og Nord Odal):

Dette sammenslåingsalternativet med et samlet innbyggertall på rundt 41 000 vurderes å ha store distansegevinster i forhold til færre habilitetsutfordringer, mulig høyere kvalitet på politiske beslutninger, og mer politisk handlingsrom. Baksiden av dette vil at den rent geografiske distansen en slik kommuneenhet vil kunne redusere nærheten til folkevalgte. Med et større kommunestyre vil imidlertid den partipolitiske representasjonen bli større.

Kommunen vil på den andre siden ha betydelig kapasitet til å føre folkevalgt kontroll med IKSer, og sannsynligvis vil det i det hele tatt være mindre behov for interkommunalt sam-

arbeid. Det vil være store muligheter for frikjøp av politikere og økt profesjonalisering.

En større kommuneenhet som denne vil ha et stort behov for å utarbeide medvirkningsalternativ, for eksempel i form av kommunedelsutvalg. Selv om ulike stedstilhørigheter bevares innen en større kommuneenhet kan det være utfordrende å bygge felles politisk kultur og identitet.

De mindre kommunene Våler og Åsnes vil i dette alternativet måtte forholde seg til en betraktelig større nabokommune. Dette kan medføre utfordrende (re)forhandling av interkommunale samarbeidsløsninger.

Solør kommune (Grue, Åsnes og Våler):

Dette alternativet med et samlet innbyggertall på rundt 16 000 vurderes å ha mindre til moderate distansegevinster i betydningen noe færre habilitetsutfordringer, mulig høyere kvalitet på politiske beslutninger som følge av mer politisk handlingsrom. Mulighetene for frikjøp av politikere kan bli større. Det vil også mest sannsynlig bli bredere representasjon av politiske partier.

Det kan bli noe mindre behov for interkommunale løsninger, og mulig noe bedret folkevalgt kontroll med IKSer. Alternativet vil antakeligvis medføre nye konstellasjoner av interkommunalt samarbeid med resterende kommuner i Glåmdal. Det kan også være behov for å se på medvirkningsalternativ i form av kommunedelsutvalg.

9.5. Økonomi**9.5.1. Økonomiske tilskudd i forbindelse med reformen**

I forbindelse med gjennomføring av endringer i kommunestrukturen vil det påløpe kostnader. I dette scenariet vil de tre nye kommu-

nene motta følgende tilskudd knyttet til sammenslåingen:

Nye kommuner:	Dekning av engangskostnader	Reformstøtte
Sør-Glåmdal	55 mill. kr	25. mill. kr
Solør	30 mill. kr.	20 mill. kr.

Tabell 16: Oversikt over økonomiske tilskudd som de nye kommunene i dette scenariet vil motta

I tillegg vil bortfallet av blant annet småkommunetilskuddet og ulike distriktstilskudd bli erstattet av et nytt inndelingstilskudd som skal sikre at den nye kommunen kompensasjon for bortfalle av disse. Slik ordningen står

beskrevet, og slik den har blitt utdypet i ulike sammenhenger, skal kommunene motta inndelingstilskuddet i 15 år, før det gradvis trappes ned over 5 år.

9.5.2. Økonomiske utfordringer knyttet til den demografiske utviklingen

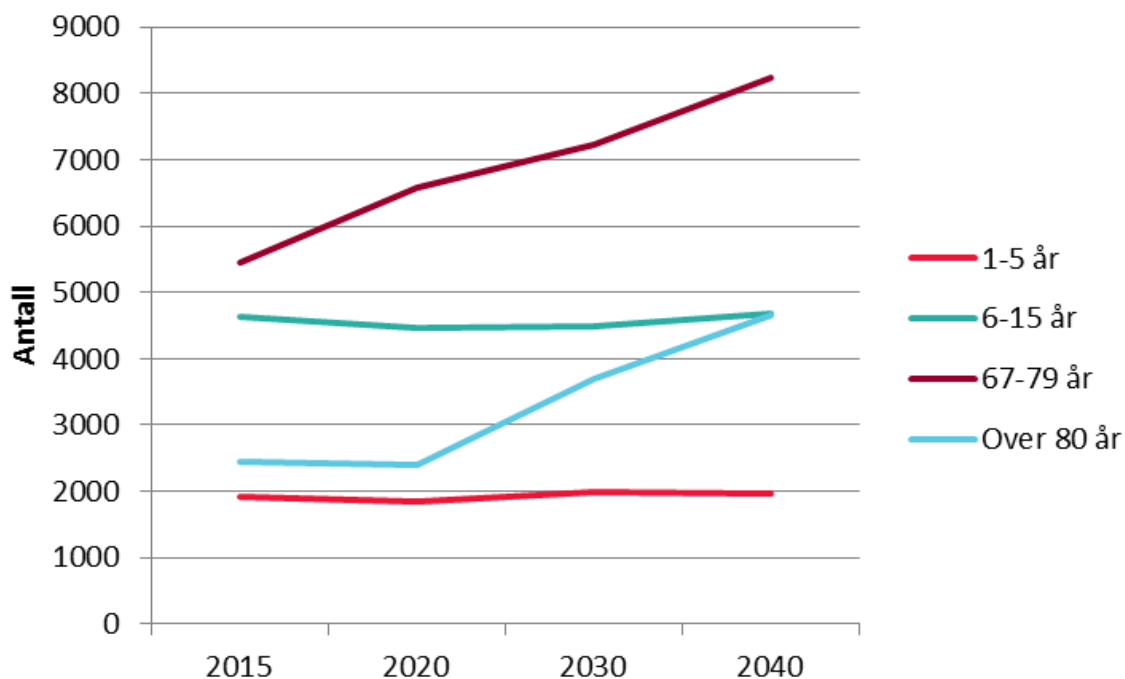
Alderssammensetning er viktig når man skal vurdere en kommunes fremtidige økonomiske utsikter da dette sier noe om forventede inntekter, utgifter og behov for fremtidige investeringer.

For aldersgruppene 1-5 år og 6-15 år som er direkte knyttet opp til barnehage- og grunnskole tjenester så er de forventet befolkningsendringene marginale og innenfor feilmarginene for Søndre-Glåmdal.

Økningen i antall innbyggere over 67 år vil derimot gi denne nye kommunen utfordringer

med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme.

Sammenlignet med 0-alternativet mener vi derimot at en ny søndre-Glåmdalskommune storkommunealternativet vil være bedre rustet til å imøtekomme den forventede eldebølgen. Større fagmiljøer vil kunne potensielt tilby et bredere spekter av tjenester innenfor dette området noe som de mindre kommunene hver for seg ikke har mulighet til per dags dato.



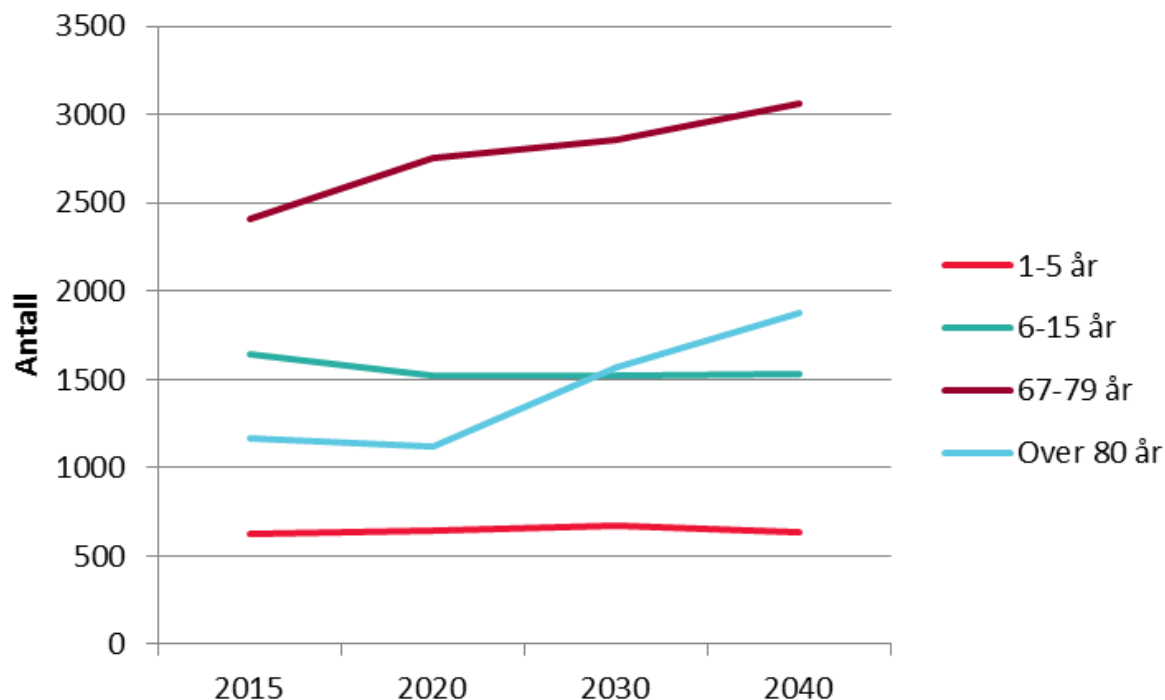
Figur 33: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Søndre-Glåmdal kommune, Kilde SSB (Middelalternativet)

For Solør kommune og Nord-Glåmdal kommune så vil man heller ikke her ha den store befolkningsendringen i de yngre aldersgrupper. Gruppen blant de eldre vil derimot øke kraftig, som vi også har sett i tidligere analyser.

Økningen i antall innbyggere over 67 år vil også for denne kommunen skape utfordringer

med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme.

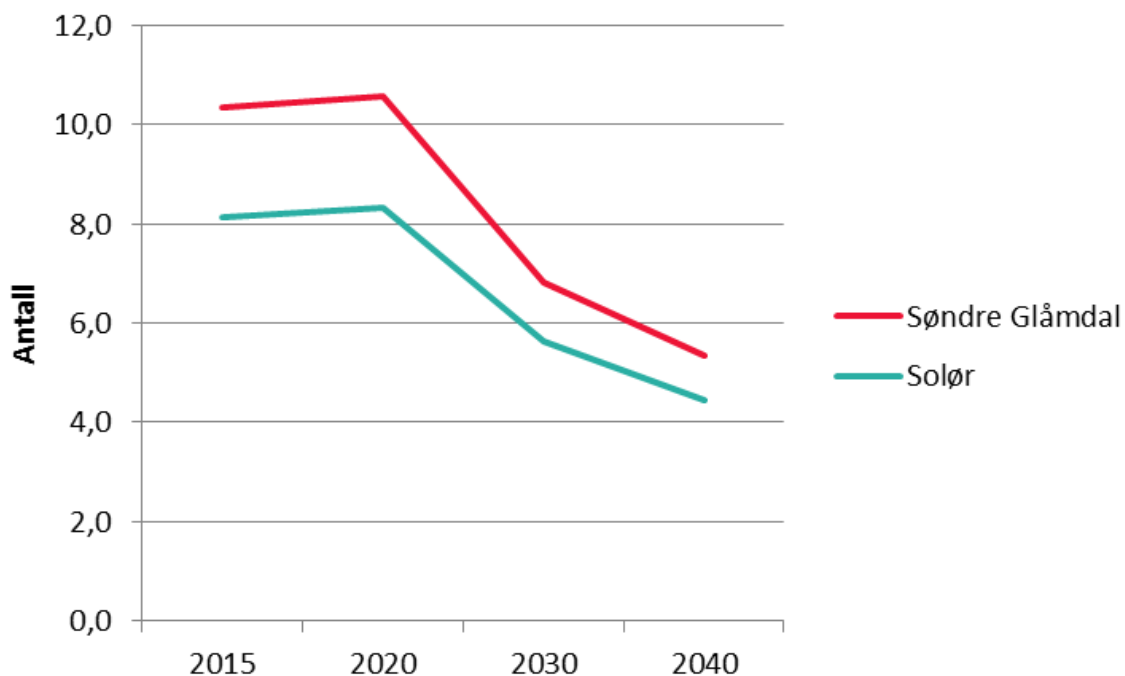
Sammenlignet med storkommunealternativet så vil Solør kommune fortsatt være relativt sett liten og vil derfor ha mindre muligheter til å kunne videreutvikle tjenestene gjennom å etablere større og mer robuste fagmiljøer.



Figur 34: Utvikling i sentrale befolkningsgrupper for Solør kommune, Kilde SSB (Middelalternativet)

Om vi deretter ser på andelen arbeidsføre personer i en ny storkommune over antall eldre ser vi en betydelig nedgang fra 2015 til

2040. Disse to kommunene vil derfor ha store utfordringer knyttet å tiltrekke og øke sysselsettingen.



Figur 35: Andelen personer mellom 20-66 over antall eldre over 80 år. Kilde SSB Middelalternativ. Bearbeidet av BDO

Som vist i analysene av den enkelte kommune så er det få kommuner som har klart å opprettholde et stabilt netto driftsresultat over

tid. Det generelle bildet viser at kommunene i regionen har relativt store fluktuasjoner fra år til år. Ingen av kommunene har i perioden

2009 - 2013 hatt et stabilt netto driftsresultat over det anbefalte nivået på 3 %. For dette alternativet vil det trolig bli noe lettere å opprettholde stabile resultater over tid for

Søndre-Glåmdal kommune. Solør vurderer vi dit hen at fortsatt vil være relativt for liten til å kunne opprettholde stabile resultater over tid.

10. Oppsummering

10.1. Vurdering av alternativene i lys av reformen

En ny kommunereform har som mål å styrke lokaldemokratiet, gi befolkningen i kommune-Norge et bedret tjenestetilbud og skape en mer rettsriktig og effektiv forvaltning gjennom større og mer robuste kommuner. I kommuneproposisjonen for 2015 (Innst. 300 S, 2014, s. 29) lister Regjeringen fire mål for reformen.

Før vi kommer med vår anbefaling vil vi sammenligne og vurdere de ulike alternativene innenfor de utvalgte utredningstemaene. Sammenligningen vil ta utgangspunkt i intensjonen bak reformen, analysene som gjort i de foregående kapitlene og vil særlig fokusere på utfordringer og muligheter i et 50 års perspektiv knyttet til de ulike alternativene.

10.1.1. Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

«Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne»

Innenfor dette området så vurderer vi det dit hen at dagens kommunestruktur (null-alternativet) ikke er hensiktsmessig for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som tjenesteproducent og myndighetsutøver. Sammenlignet med de andre alternativene så er det for mange kommuner som har for små fagmiljøer og for liten kapasitet. Dette gjelder både på myndighetsutøvelsessiden, samt innenfor utviklingen av tjenester innenfor pleie- og omsorg. Det sistnevnte er viktig i et fremtidsrettet perspektiv hvor man i Glåmdal forventer en stor økning blant de eldre.

Vi vurderer Stor-Glåmdal dit hen at man vil få tilstrekkelig størrelse til å kunne skape robuste fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet. I forbindelse med sammenslåingen vil det være naturlig med en diskusjon om fremtidig struktur på ulike tjenesteområder. En del tjenester vil det være naturlig at samles innenfor en felles organisering, eksempelvis gjelder dette for PPT og barnevern. Andre tjenester vil fortsatt være knyttet til fysisk lokalisering, og disse tjenestene kan man forvente at det tar

lengre tid å få realisert effektene av endret kommunestruktur.

Om vi deretter ser på Sør - Glåmdal, Odal og Nord-Glåmdal så er vår vurdering at de to sistnevnte ikke vil være store nok til at man kan bygge opp tilstrekkelig store fagmiljøer innenfor blant annet tekniske tjenester, barnevern og pleie- og omsorg. Sammenlignet med null-alternativet vil man være styrket, men målt opp mot intensjonene bak reformen så vil man fortsatt trolig være for små. For Sør-Glåmdal vurderer vi det dit hen at vil være store nok til å kunne dra fordel av større fagmiljøer innenfor en rekke tjenester.

For alternativet med to kommuner Søndre-Glåmdal og Solør så mener vi at for Søndre-Glåmdal vil mange av de samme konklusjonene som beskrevet for Stor-Glåmdal være gjeldene. Når det gjelder Solør kommune så er det derimot knyttet mer usikkerhet til hvorvidt denne kommunen vil være stor nok til å oppfylle intensjonene bak reformen. Kommunene som vil bli en del av Solør vil bli styrket sammenlignet med null-alternativet.

10.1.2. Samfunnsutvikling

«Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling»

For dette området så vurderer vi det dit hen at dagens kommunestruktur (null-alternativet) ikke er hensiktsmessig for at kommunene skal kunne ivareta sin rolle som tjenesteprodusent og myndighetsutøvelse. Sammenlignet med de andre alternativene så er det i all hovedsak tre forhold som tilsier at dagens kommunestruktur ikke er hensiktsmessig. For det første deler denne strukturen opp BA regionen som omfatter alle kommunene med unntak av Våler. Dette gjør at man mister mulighetene til å dra fordel av synergieffekter og stordriftsfordeler. For det andre så sliter regionen med svak nærings og befolkningsutvikling. Det har vært en nedgang i både befolkning og antall arbeidsplasser de siste 15 årene. Dette faktumet leder og til det siste forholdet som taler i mot en videreføring av dagens struktur som omhandler lokal samfunns- og næringsutvikling. Regionen har utfordringer knyttet til å koordinere et bedriftsrettet virkemiddelapparat.

Om vi deretter ser på Stor-Glåmdal kommune så vil man under en slik struktur få en regional overbygning som kan legge til rette for en mer helhetlig og strategisk utvikling av regionen. Ved en strukturendring vil samfunns- og næringsutvikling inngå i kommunens egen portefølje, men det vil likevel være behov for

samarbeid med andre regioner for å kunne opprettholde og videreutvikle et godt desentralisert tilbud. En større enhet som snakker med felles stemme vil kunne stille sterkere i kampen om regionale og nasjonale midler.

For alternativet Sør-Glåmdal, Odal og Nord-Glåmdal så vil man dele opp BA-regionen. Alle de tre nye større kommunene vil kunne frigjøre ressurser som kan brukes til næringsutvikling og samfunnsutvikling. Odal og Nordre Glåmdal vil være relativt små. Dette innebærer at det vil være få «utenrikspolitiske» effekter for dem. Sør-Glåmdal vil være den største kommunen i regionen og vil kunne få noen større utenrikspolitiske effekter.

Om vi deretter ser på det siste alternativet bestående av Søndre-Glåmdal og Solør så vil de samme konklusjonene beskrevet i det foregående alternativet være gjeldende. Søndre-Glåmdal vil være en relativ stor kommune, og vil således kunne frigi midler til samfunns- og næringsutvikling. Utfordringen med dette alternativet er også at man bryter om en eksisterende BA-region.

10.1.3. Lokaldemokrati

«Styrket lokaldemokrati»

For null-alternativet vil de lokaldemokratiske nærhetsgevinstene bestå. Interkommunale samarbeid som en konsekvens av mange små kommuner er mange i regionen, og som tidligere diskutert utgjør disse ofte en demokratisk utfordring idet makt flyttes til uformelle nettverk, eller representantskap og styrer hvor medlemmer er utnevnt snarere enn fol-

kevalgte. I det demokratiperspektiv er også få distansegevinstener i dagens situasjon. Mindre kommuner har mange habilitetsutfordringer, varierende grad av profesjonalisering, begrensede muligheter for frikjøp av politikere, og sårbare fagmiljø.

Et Stor-Glåmdal alternativ vurderes å ha store distansegevinster i forhold til færre habili-

tetsutfordringer, høyere kvalitet på politiske beslutninger, og mer politisk handlingsrom. Baksiden er at den geografiske distansen en slik kommuneenhet vil få vil kunne redusere nærheten til folkevalgte. Med et større kommunestyre vil imidlertid den partipolitiske representasjonen bli større. Vi anbefaler derfor at en slik kommune ser på mulighetene i kommuneloven som gir rom for å lage lokalutvalg. Kommunen vil også ha betydelig kapasitet til å føre folkevalgt kontroll med IKSer, og sannsynligvis vil det i det hele tatt være mindre behov for interkommunalt samarbeid. Det vil være store muligheter for frikjøp av politikere og økt profesjonalisering med større (og mindre sårbare) fagmiljø.

For alternativet bestående av Sør-Glåmdal, Odal og Nord-Glåmdal vil alle kommunene få distansegevinster i form av mindre habilitetsutfordringer. I tillegg vil alle kommunene, men særlig Sør-Glåmdal ha økonomiske rammer til å øke frikjøp av politikere. Odal og Nord-Glåmdal vil imidlertid være for små til at det kan ligge store gevinster i fagmiljø og profesjonalisering.

I tillegg til de ovennevnte vurderingene så vil Solør kommune redusere behovet for IKSer noe som er positivt i et lokaldemokratisk perspektiv. Denne kommunen vil også få distansegevinster og økt mulighet for frikjøp av politikere. For Søndre-Glåmdal vil de samme vurderingene som for Stor-Glåmdal være gjeldende.

10.1.4. Økonomi

«Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner»

Dagens kommuner i Glåmdalsregionen har store utfordringer knyttet til å opprettholde stabile gode resultater over tid. Dette punktet er spesielt rettet mot de små kommunene i regionen. Videre er det viktig å påpeke at basert på de signalene som er kommet fra regjeringen vil ikke det økonomiske fundamentet som de små kommunene har i dag bli videreført etter at reformen er gjennomført. I tillegg så vektlegger vi investeringsbehovet i tjenestene, særlig knyttet til de eldre som et viktig forhold å vurdere i et fremtidsperspektiv. Her mener vi at mange av de små kommunene ikke er rustet til å kunne håndtere blant annet den forventede eldrebølgen.

For Stor-Glåmdal kommune så vil man ha bedre forutsetninger for å kunne oppnå stabile gode økonomiske resultater over tid. I tillegg mener vi at en storkommune i regionen vil kunne medføre en mulighet til å sikre økt kapasitet og bedret kompetanse innad i egen organisasjon. Bedre forutsetninger for god

økonomisk styring sammen med økt kapasitet i egen organisasjon gjør at vi mener at en storkommune har bedre forutsetninger for å nå målene i reformen. Man vil også ha bedre forutsetninger for å kunne håndtere fremtidige investeringsbehov.

For Nordre, Indre og Ytre Glåmdal så mener vi at regionen som helhet vil ha svakere forutsetninger sammenlignet med Stor-Glåmdal alternativet. Dette begrunner vi med at Odal og Nord-Glåmdal fortsatt vil være for små. Sammenlignet med null-alternativet vil man derimot ha bedre forutsetninger i en disse nye kommunene til å bygge opp kapasitet i egen organisasjon.

Til slutt så vurderer vi Søndre-Glåmdal på lik linje med Stor-Glåmdal. Hvorvidt Solør vil være store nok er det derimot noe usikkerhet knyttet til. Sammenlignet med dagens null-alternativ vil man være styrket, men hvorvidt man vil bli robust nok til å håndtere den forventede eldrebølgen er mer usikkert.

10.2. BDOs anbefaling til fremtidig kommunestruktur

På bakgrunn av de foregående analysene vurderer vi det dit hen at Stor-Glåmdal kommune er det alternativet som nærmest oppfyller regjeringens mål med reformen. En storkommune i regionen vil etter vår vurdering ha bedre forutsetninger for å levere god tjenester til innbyggerne i fremtiden, ved blant annet å gjøre det mulig å skape større fagmiljøer samt økt kapasitet i egen organisasjon. En ny storkommune har også bedre forutsetninger for å satse helhetlig på samfunns- og næringsutvikling i regionen.

Vi vurderer videre at de to andre alternativene bestående av to eller tre kommuner i Glåmdal er noe dårligere sammenlignet med en Stor-Glåmdal kommune. Dette skyldes at disse alternativene bryter opp en eksisterende BA-region, samt at for disse alternativene

så vil Nord-Glåmdal, Odal og til dels Solør kommune være for små til å kunne være bærekraftige kommuner i fremtiden. Avslutningsvis vil vi nevne at begge de ovennevnte scenariene bestående av tre og to kommuner i Glåmdal er å foretrekke sammenlignet med null-alternativet. Null-alternativet vurderer vi dit at det er kun Kongsvinger kommune som vil være store nok til å håndtere fremtidens utfordringer. Flertallet av de resterende kommunene har lav evne til å finansiere fremtidige investeringsbehov; har sårbar næringsstruktur; er ikke robuste nok til å ivareta tjenestebehovet innenfor tjenester som krever store investeringer og er arbeidsintensive. Dagens struktur er lite egnet til å sikre nødvendig tiltak for å skape funksjonelle helhetlige planprosesser for å videreutvikle regionen.

10.3. Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis vil vi fremheve vårt ønske med denne rapporten å kunne bidra til å rette leserens oppmerksomhet vekk fra å forsøke å beregne seg til hvorvidt det er riktig å slå seg sammen eller ikke. De økonomiske rammebetingelsene i dagens kommunestruktur, sammenlignet mot fremtidens kommunestruktur, kan ikke forventes å være til fordel for å la være å slå seg sammen. Hovedfokus for be-

slutningstakerne bør være å tenke offensivt på de mulighetene som finnes i en ny kommunestruktur. I tillegg bør man vurdere hvordan utfordringene kan løses ved en god sammenlåsingsavtale, gode lokalpolitiske ordninger og valg av smarte løsninger som sikrer tjenestene nærhet til innbyggerne og gode rammebetingelser for næringslivet i Glåmdal.

11. Veien videre - Kritisk suksessfaktor for fremtidens kommuner

Kommunereformprosessen vil langt på vei være en politisk prosess frem til kommunestyrene har kvittert ut oppdraget med å vurdere sammenslåing med nabokommunen(e). Selv om denne delen av prosessen i hovedsak er politisk, er det viktig at kommunene er oppmerksomme på sin rolle som arbeidsgiver. Lov og avtaleverk regulerer hvordan ansattes organisasjoner skal involveres i prosesser som kan ha innvirkning på de ansattes arbeidsforhold og arbeidsbetingelser.

Erfaringsmessig er det mange kommuner som tenker at den pågående prosessen er og bør være politisk styrt, og at ansvaret for prosessen ligger hos politikerne. BDO er enige i at dette er korrekt i en utrednings- og sonderingsfase, men at det er viktig at man har et bevist forhold til overgangen til at større ansvar for prosessen legges over på den administrative organisasjonen. I dag er det stor forskjell mellom kommunene hvor mye myndighet som er delegert til den enkelte rådmann, og en gjennomgang av delegeringene vil nok vise at det er behov for å organisere arbeidet ulikt, med henblikk på den videre prosessen. Under forutsetning av at kommunene vedtar at de ønsker å endre dagens kommunestruktur.

Uansett vil det tilligge den administrative ledelsen, i samarbeid med et en prosjektorganisasjon, å planlegge og gjennomføre selve sammenslåingen. I sammenslåingsprosesser av denne typen er det viktig å huske på at dagens kommuner skal levere tjenester til alle sine brukere frem til 31.12.2019, men fra 1. januar 2020 skal de samme brukerne få de samme tjenestene ut fra en ny kommunestruktur. For at dette skal lykkes er det mange praktiske forhold som det er vesentlig at planlegges godt. I den forbindelse er det viktig at det i forbindelse med eventuelle forhandlinger om en endring i kommunestruktur utarbeider en «sammenslåingsavtale» som beskriver hvordan sammenslåingsprosessen skal organiseres og ledes, slik at sammenslåingen skal oppleves som godt gjennomført for alle involverte parter som ansatte, ledere og

politikere i alle kommunene, næringslivet og innbyggerne for øvrig.

Dette arbeidet vil i hovedsak være likt uansett hvor mange kommuner som inngår i en kommunesammenslåing. I selve utredningen vil vi derfor foreta en gjennomgang av de prosesser som må gjennomføres innad i organisasjonene, herunder hvilke rettigheter arbeidstakerne har i den nye kommunen. Ved sammenslåing av kommuner, vil reglene i Arbeidsmiljøloven kap. 16 om virksomhetsoverdragelse være førende.

Av forhold som må planlegges og organiseres er f.eks. (listen er på ingen måte ment utfyllende):

- Forankrings- og informasjonsaktiviteter
- Politisk og administrativ organisering av den nye kommunen
- Ansettelse av ledere i den nye kommunen
- Endrings- og omstillingsledelse av ansatte, herunder praktiske forhold knyttet til flytting av kontorer, sammenslåing av avdelinger, sammensmelting av kulturer/kulturutvikling, bruk av nye systemer, mv.
- Endringer i fullmaktsstrukturer og fullmaktsbestemmelser for ledere, mellomledere, stab og støttepersonell
- Harmonisering av arbeidsprosesser, kvalitetssystemer, rutiner mv.
- Harmonisering av personalbestemmelser, personalhåndbøker, kompetanseutviklingsplaner, HR-systemer mv.
- Etablering av ny arkivplan og avlevering av arkiver fra kommuner som har vært med på å etablere en ny kommune.
- Praktiske forhold rundt navneendringer på brevark, skilting, registrering, informasjon til kunder og leverandører, oppdatering av adgangssystemer, tilgangsstyring til IT-systemer, mv.
- Samkjøring av økonomi- og regnskap, herunder kontoplaner, budsjett, rapporteringsløsninger, finansreglement, anleggsoversikter, mv.
- Nye bankavtaler, og reforhandling av slike

- Endringer i systemlisenser, reforhandlinger av slike og avstemming mot totalt behov for tilganger
- Samkjøring av ulike typer fagsystemer, opplæring, integrasjoner mot andre systemer mv.
- Ny / felles eierstrategi knyttet til selskaper
- Gjennomføring av alle nødvendige juridiske formaliteter knyttet til ulike typer lovverk og bestemmelser

Dette er uten tvil krevende prosesser, og det kreves en god organisering og tydelig pro-

sjektledelse. Rådmennene bør derfor delta aktivt i prosessen fra starten, og vil ha en sentral rolle vedrørende drift av dagens organisasjoner med klargjøring til ny struktur. Inkludert arbeidet med å avslutte arbeidet i den gamle strukturen slik som regnskap 2019. Dersom kommunene vedtar å slå seg sammen vil det være behov for å etablere en gjennomføringsorganisasjon. Denne vil få ansvaret for å planlegge, forberede og etablere den nye kommunen. Det er vesentlig at dette arbeidet skjer i godt samarbeid mellom gammel og ny kommunestruktur.

12. Referanser

Offentlig tilgjengelige artikler og rapporter:

- Advicia (2013). Landsdekkende næringspolitisk undersøkelse 2013. Storbygruppen. PP-presentasjon
- Brandtzæg, B. (2009). Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Bø: Telemarksforskning.
- Ekspertutvalget (2014). Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, ss. 74
- Gythfeldt, K., & Heggen, K. (2012). Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner?. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier.
- Hanssen, S. G. & Helgesen, K. M. (2012). Hvordan påvirker statlige juridiske og pedagogiske styringsvirkemidler prioriteringene i den kommunale omsorgssektoren? NIBR-rapport 2012:26, NIBR, Oslo
- Hansen, S. W. (2012). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark. Scandinavian Political Studies, 36(1), ss. 43-66.
- Hovik, S., & Myrvold, T. M. (2001). Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. NIBR prosjektrapport 2001:8, NIBR, Oslo
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficiency from Large-scale Municipal Reform. American Political Science Review, 105(2), ss. 238-258.
- Meld. St. 14 (2014-2015). Kommunereformen - nye oppgaver til større kommuner
- Monkerud, L., & Sørensen, R. (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 26(4), ss. 265-289.
- Nilsen, J., & Vinsand, G. (2008). Følgeevalueringsprosjektet: Med politikerne i front - effekter av robuste samarbeidsmodeller. Oslo: Nivi-notat 2008:1.
- NOU. (2011). Kompetansearbeidsplasser - drivkraft for vekst i hele landet. 2011:3.
- Rose, Lawrence E. (2002). Normer og roller - borgerpliktens endelikt?, i Bernt Aardal (red.): Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Oslo: Kommuneforlaget.
- Vabo, S. e. (2014). Kriterier for god kommunestruktur. Kommunal- og moderniseringsutvalget, ss. 93-94, 134
- Vareide, K., & Nygaard, M. O. (2014). Regional analyse for Glåmdal 2014. Befolkningsutvikling, næringsutvikling, attraktivitet og scenarier. Bø: Telemarksforskning
- Vareide, K. (2013). NHOs NæringsNM. Næringsutviklingen i fylker, regioner og kommuner. Telemarksforskning, Oslo

Statistikk:

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

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

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