

ØF-rapport nr. 01/2005

Kommunestruktur i Hedmark

av

**Reidun Grefsrud, Gro Marit Grimsrud,
Svein Erik Hagen og Espen Køhn**

Østlandsforskning

er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med Oppland, Hedmark og Buskerud fylkeskommuner samt Kommunaldepartementet som stiftere, og har i dag 31 ansatte.

Østlandsforskning er lokalisert i høgskolemiljøet på Lillehammer. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

Regional- og næringsforskning
Offentlig forvaltning og tjenesteyting

Østlandsforsknings viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter

ØF-rapport nr. 01/2005

Kommunestruktur i Hedmark

av

**Reidun Grefsrud, Gro Marit Grimsrud,
Svein Erik Hagen og Espen Køhn**



østlandsforskning

Tittel: Kommunestruktur i Hedmark

Forfattere: Reidun Grefsrud, Gro Marit Grimsrud, Svein Erik Hagen og Espen Kohn

ØF-rapport nr.: 01/2005

ISBN nr.: 82-7356-555-6

Prosjektnummer: K238

Prosjektnavn: Kommunestruktur i Hedmark

Oppdragsgiver: Kommunenes Sentralforbund, Hedmark

Prosjektleder: Reidun Grefsrud

Referat: Denne utredningen er en del av prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling" som er initiert av Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet. Østlandsforskning har utredet fordeler og ulemper ved å endre kommunegrensene i Hedmark, med utgangspunkt i konkrete inndelingsalternativer. Vi har sett på konsekvensene av å slå sammen de 22 kommunene til fire regionkommuner, alternativt å la kommunegrensene følge grensene til såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner, som gir 6 kommuner. Vi drøfter også noen andre inndelingsalternativ og om enkelte kommuner fortsatt bør være egne kommuner.

Sammendrag: Norsk

Emneord: Kommunestruktur, kommunesammenslåing,

Dato: 12.01.2005

Antall sider: 141

Pris: Kr. 220,-

Utgiver: Østlandsforskning
Postboks 1066 Skurva
N-2601 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: of@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo
1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og strid med
åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Forord

Østlandsforskning har utredet fordeler og ulemper ved endring av kommuneinndelingen i Hedmark på oppdrag av Kommunenes Sentralforbund i Hedmark.

Utredningen er en del av prosjektet ”Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling” som ble initiert av Kommunenes Sentralforbund (KS) i samarbeid med Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) høsten 2003.

Det er etablert fylkesvise prosjektgrupper som har ansvaret for å sikre fremdrift i sitt fylke. I Hedmark er Hans Kolstad leder for den fylkesvise prosjektgruppen, som ellers består av

- Leder i KS Hedmark - ordfører Jan Tyriberget (A)
- Styremedlem i KS Hedmark – fylkesvaraordfører Marit Nyhuus (SV)
- Styremedlem i KS Hedmark - ordfører Arnfinn Nergård (SP)
- Assisterende fylkesmann i Hedmark – Tormod Karlstrøm
- Nestleder i rådmannsutvalget i Hedmark – rådmann Svein Skaaraas

Østlandsforskning har i forkant av arbeidet hatt flere møter med prosjektgruppen for å avklare inndelingsalternativer og temaer for utredningen.

Utredningsarbeidet er utført i perioden 15. oktober 2004 til 15. januar 2005. Rapporten er skrevet av forskerne Gro Marit Grimsrud, Svein Erik Hagen, Espen Køhn og Reidun Grefsrud. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Vi takker for informasjon og bidrag fra de informanter vi har benyttet oss av i prosjektet, spesielt prosjektgruppen. Vi understreker at utredningen og konklusjoner står for utreders regning.

Lillehammer, januar 2005

Ståle Størdal
Forskningsleder

Reidun Grefsrud
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING	9
1.1 PROSJEKTET ”FRAMTIDENS KOMMUNESTRUKTUR” I HEDMARK	9
1.2 INNDELINGSHISTORIE I HEDMARK	10
1.3 HVA ER EN ROBUST KOMMUNE?.....	11
1.4 DET TERRITORIELLE PERSPEKTIVET	12
1.5 METODE – HVA HAR VI GJORT	15
2 BAKTEPPE- SENTRALE RAMMER OG UTVIKLINGSTREKK	17
2.1 FRAMTIDENS KOMMUNER	17
2.2 OPPGAVEFORDELINGEN	17
2.3 REGIONNIVÅET	19
2.4 DET KOMMUNALE SELVSTYRET	20
2.5 FINANSIERINGEN AV KOMMUNENE	21
2.6 DRIFTEN AV KOMMUNENE	22
3 TERRITORIELL ANALYSE	25
3.1 FUNKSJONELLE REGIONER	25
3.2 REGIONFORSTØRRING	28
3.3 ROBUSTE SAMFUNN, ROBUSTE REGIONER, ROBUSTE KOMMUNER.	30
3.4 BOSETTINGSMØNSTER OG BEFOLKNINGSUTVIKLING.....	32
3.4.1 Innledning.....	32
3.4.2 Senterstruktur og bosettingsmønster	33
3.4.3 Befolkningsutviklingen i Hedmark	38
3.4.4 Aldersstruktur.....	40
3.4.5 Flyttestrømmene i Hedmark.....	42
3.4.6 Hvor kommer folketallsveksten i framtiden?	44
3.4.7 Stor flytting mellom nabokommuner	47
3.4.8 Oppsummering.	50
3.5 UTDANNING OG REKRUTTERING - REKRUTTERING AV FOLK MED HØYERE UTDANNING	51
3.6 SYSSELSETTING OG ARBEIDSPLASSE	52
3.6.1 Arbeidsplassene.....	52
3.6.2 Arbeidsledighet.....	55
3.6.3 Næringsstruktur og konkurranseevne – hva betyr det for sysselsettingen?.....	55
3.6.4 Offentlig sektors betydning for rekruttering av til Hedmark.	57
3.7 PENDLING I HEDMARK.....	58
3.8 IDENTITET OG TILHØRIGHET	61
3.9 OPPSUMMERING.....	64
4 DAGENS INNDELING – ER DEN ROBUST?	67
4.1 ØKONOMISK BÆREKRAFT	67
4.1.1 Begrepet økonomisk bærekraft.....	67
4.1.2 Inntektsnivået i Hedmarkskommunene i dag.	67
4.1.3 Fordeling av inntekter på rammetilskudd og skatt.	69
4.1.4 Betydningen av lokalt skattegrunnlag.	70
4.1.5 Småkommuneprofilen i rammetilskuddet.....	71
4.1.6 Kommunenes handlefrihet – finansielle stilling	73
4.1.7 Befolkningsutvikling og inntekter	75
4.2 TJENESTEYTING OG FORVALTNING	76
4.2.1 Vurderingskriterier.....	76
4.2.2 En oversikt over tjenestetilbudet i Hedmarkskommunene – målt med produksjonsindeksen.	76
4.2.3 Kostnadseffektivitet	77
4.2.4 Tjenestetilbudet – en utfordring for de minste kommunene?.....	82
4.2.5 Tilgjengelighet og kommunale tjenester.....	93

4.3	SAMFUNNSUTBYGGING	95
4.4	DEMOKRATI.....	100
4.4.1	Sammenheng mellom demokrati og kommuneinndeling.....	100
4.4.2	Politisk deltakelse.....	101
4.4.3	Stemmefordeling ved kommunevalg	103
4.5	INTERKOMMUNALT SAMARBEID	105
5	FORDELER OG ULEMPER VED KONKRETE INNDELINGSALTERNATIVER.....	107
5.1	OM VURDERINGEN AV INNDELINGSALTERNATIVER.....	107
5.2	INNDELINGSALTERNATIVER I HAMARREGIONEN.....	107
5.2.1	Kort om inndelingsalternativene.	107
5.2.2	Funksjonelle kommuner?	108
5.2.3	Økonomisk bærekraft	110
5.2.4	Kostnadseffektivisering	111
5.2.5	Tjenestetilbudet	112
5.2.6	Tilgjengelighet til tjenestetilbudet	113
5.3	INNDELINGSALTERNATIVER I KONGSVINGERREGIONEN	114
5.3.1	Kort om inndelingsalternativene.	114
5.3.2	Funksjonelle kommuner?	114
5.3.3	Økonomisk bærekraft	118
5.3.4	Kostnadseffektivitet	119
5.3.5	Tjenestetilbudet	120
5.3.6	Tilgjengelighet til tjenestetilbudet	121
5.4	INNDELINGSALTERNATIVER I ELVERUMREGIONEN	122
5.4.1	Kort om inndelingsalternativene.	122
5.4.2	Funksjonelle kommuner?	122
5.4.3	Økonomisk bærekraft	124
5.4.4	Kostnadseffektivisering	126
5.4.5	Tjenestetilbudet	127
5.4.6	Tilgjengelighet til tjenestetilbudet	128
5.5	INNDELINGSALTERNATIVER I TYNSETREGIONEN	128
5.5.1	Kort om inndelingsalternativene.	128
5.5.2	Funksjonelle kommuner?	129
5.5.3	Økonomisk bærekraft	132
5.5.4	Kostnadseffektivitet	134
5.5.5	Tjenestetilbudet	134
5.5.6	Tilgjengelighet til tjenestetilbudet	135
5.6	SAMLET VURDERING	135
	REFERANSER.....	139

Sammendrag

Denne utredningen er en del av prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling" som er initiert av Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet. Østlandsforskning har utredet fordeler og ulemper ved å endre kommunegrensene i Hedmark, med utgangspunkt i konkrete inndelingsalternativer. Vi har sett på konsekvensene av å slå sammen de 22 kommunene til fire regionkommuner, alternativt å la kommunegrensene følge grensene til såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner, som gir 6 kommuner. Vi drøfter også noen andre inndelingsalternativ og om enkelte kommuner fortsatt bør være egne kommuner.

Utredningen av kommunestruktur i Hedmark er omfattende i den forstand at det er mange temaer, mange kommuner og mange alternativer som er involvert. Samtidig er det knapphet på tid og ressurser. Dette har ført til at vi ikke har kunnet skaffe til veie ny informasjon. Utredningen er derfor basert på offentlig tilgjengelig statistikk, relevant litteratur og resultater fra andre utredninger. Vurderingene våre tar utgangspunkt i de kriteriene eller temaene som er oppført i Kommunal- og regionaldepartementets analyseveileder. Denne analyseveilederen er utarbeidet med utgangspunkt i Østlandsforsknings rapport "Kriterier for kommuneinndeling" (Grefsrud m.fl. 2003).

Hamarregionen

Hamarregionen framstår som en funksjonell region, både i forhold til arbeidsplasser og pendling og i forhold til at kommunene samarbeider mye med hverandre. Slås alle fire kommunene (Hamar, Løten, Stange og Ringsaker) sammen, blir det en svært stor kommune, både i folketall og areal. Kommunen vil bli dominerende i Hedmark, med om lag 45 prosent av fylkets samlede befolkning. Avstander og tilgjengelighet er akseptable, spesielt om vi tenker oss at Nordre del av Ringsaker overflyttes til Lillehammer. En sammenslåing påvirker i liten grad kommunenes inntektsnivå med dagens overføringssystem, men for omlandskommunene til Hamar kan det være en fordel å slå seg sammen med Hamar som har en relativt god egenfinansieringsevne.

Siden kommunen blir spesiell i landsmålestokk med stort areal og høyt folketall har vi ingen gode modeller for hvordan en slik kommune skal drives. Dette blir i tilfelle en utfordring. Det kan være mulig å oppnå innsparinger, men dette er avhengig av organiseringen. Vi tror ikke en sammenslåing vil få nevneverdige følger for tjenestetilbudet til befolkningen.

Som et alternativ til regionkommunen som omfatter fire kommuner, er det foreslått at de tre kommunene Hamar, Løten og Stange skal slås sammen. Dette vil også bli en folkerik kommune, med nesten 53.000 innbyggere. Ringsaker vil da forbli en egen, stor kommune med over 30.000 innbyggere. Ringsaker er i langt større grad enn Løten og Stange selvforsynt med arbeidsplasser. Etter vår vurdering er likevel storparten av Ringsaker så tett integrert i Hamars bo- og arbeidsmarked at også Ringsaker bør inngå i en eventuell ny regionkommune.

Kongsvingerregionen

Kongsvingerregionen har også en del felles, men er ikke like integrert som Hamarregionen. Avstandene er større og tilgjengeligheten vil også bli ganske mye dårligere enn dagens situasjon. Regionen blir svært stor og spredtbygd, noe som gir store

utfordringer for drifting av kommunen. Etter vår vurdering vil Kongsvinger regionkommune ikke være noen god løsning. Et annet alternativ er å slå sammen a) Solørkommunene, b) Odalskommunene og c) Eidskog og Kongsvinger.

Solørkommunene representerer en homogen region som er ganske godt integrert, selv om Våler og Grue trekker litt i hver sin retning f.eks når det gjelder pendling. Avstandene og tilgjengeligheten vil være akseptabel ved dette alternativet. Solørkommunene er veldig like når det gjelder inntektsnivå, og en sammenslutning vil i liten grad ha innvirkning på inntektene. Det er grunn til å tro at en sammenslått kommune kan driftes noe mer effektivt. Kommunene samarbeider allerede på en del områder.

Odalskommunene er i liten grad en funksjonell region. Begge kommunene er vendt mot Oslo. Avstander og tilgjengelighet er imidlertid akseptable. Eidskog og Kongsvinger er mer integrert når det gjelder arbeidsmarked. Her er også avstandene små og tilgjengelighet god. Sammenslåing vil ikke påvirke inntektene i vesentlig grad. Eidskog har lave skatteinntekter og vil muligens kunne dra nytte av en sammenslutning med Kongsvinger som ligger noe høyere.

Elverumregionen

Regionkommunen Elverum, basert på SSBs økonomiske region, er ingen funksjonell region. En slik storkommune vil dessuten føre til uakseptable reiseavstander innad i regionen, spesielt i forhold til Engerdal og Stor-Elvdal.

BA-regionen Elverum (Elverum, Åmot og Våler) peker seg ut som langt mer funksjonell som bo- og arbeidsmarkedsregion, og avstands- og tilgjengelighetsproblemene vil være mye mindre regionkommunen. Hvis det skal dannes en Solørkommune vil vi stå igjen med alternativ der Elverum og Åmot slås sammen.

Det er ingen gode alternativer for sammenslåinger i resten av regionen. Engerdal er en svært sårbar kommune som ut fra kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon burde ha fordeler med å slå seg sammen med andre. Samtidig gir alle alternativer svært dårlig tilgjengelighet. Et alternativ er at Engerdal-Trysil slås sammen, og at Stor-Elvdal og de sørlige deler av Rendalen slås sammen.

Tynsetregionen

Kommuner i Tynsetregionen vil sannsynligvis kunne ha fordel av å slå seg sammen for å utnytte eventuelle stordriftsfordeler og bli mindre økonomisk sårbare. Tynset, Alvdal og til dels Tolga og Folldal har allerede et samarbeid på en rekke områder. Å slå sammen alle kommunene til en regionkommune (SSBs økonomisk region) vil ikke gi en godt integrert, funksjonell kommune.

Et alternativ der en slår sammen Tynset, Alvdal, Folldal og Tolga, og eventuelt de nordlige deler Rendalen framstår som en bedre løsning. Os hører funksjonelt sett hjemme i Rørøregionen. For innbyggerne i Alvdal, Tynset og Tolga (og nordlige deler av Rendalen) vil en slik løsning gi akseptable reiseavstander. For innbyggerne i Folldal blir tilgjengeligheten dårlige. En må derfor vurdere om Folldal skal inkluderes i en slik kommune, eller bestå som egen kommune. Folldal er svært sårbar i forhold til befolkningsutvikling, kommunale inntekter og tjenestetilbud. Alle kommunene i området er relativt overføringsavhengige. En sammenslåing vil derfor ikke bedre på egenfinansieringsevnen.

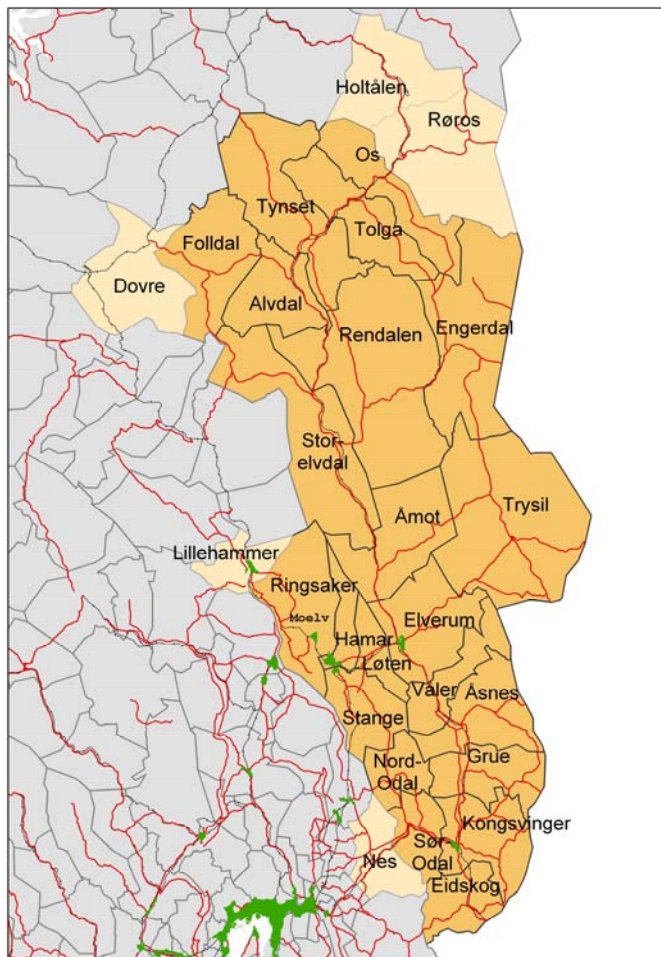
1 Innledning

1.1 Prosjektet ”Framtidens kommunestruktur” i Hedmark

Prosjektet ”Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling” ble initiert av Kommunenes Sentralforbund (KS) i samarbeid med Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) høsten 2003.

Hovedmålet med prosjektet er å styrke kommunesektoren – å utvikle robuste kommuner. KS sier følgende i sin prosjektpåplan: *”Målet er kommuner som i framtiden evner å utføre de kommunale oppgavene godt og effektivt til beste for innbyggerne. Dette innebærer å styrke kommunene som velferdssyttere, samfunnsutviklere og som lokaldemokratisk arena.”*

KS har lagt opp til bred medvirkning fra regionalt og lokalt nivå i prosessen. Det er etablert fylkesvise prosjektgrupper som har ansvaret for å sikre fremdrift og gjennomføre diskusjoner i sitt fylke.



Figur 1.1 Dagens kommuneinndeling i Hedmark

Det forventes i tillegg at den enkelte kommune skal ha debattert og tatt stilling til ulike inndelingsalternativer i løpet av prosjektperioden; dvs i perioden 1.februar 2004 til 1. mai 2005. I løpet av 2005 skal så en sentral koordineringsgruppe legge fram en rapport med resultater fra de lokale prosessene, som skal behandles politisk i KS. Våren 2006 skal resultatene behandles av Stortinget.

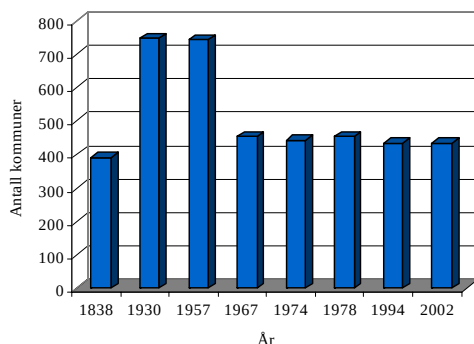
Ved utløpet av 2004 har alle kommunene i Hedmark hatt kommunestruktur oppe som dagsorden politisk og det er gjort politiske vedtak om hvilke inndelingsalternativer som kan være aktuelt å utrede nærmere.

Østlandsforsknings utredning tar utgangspunkt i de inndelingsalternativene som kommunene selv har vedtatt som ønskelig å utrede videre. Siden ressursrammen ikke tillater å utrede alle disse alternativene, har vi i samråd med prosjektgruppen i KS-Hedmark gjort et utvalg. Vi har dessuten systematisert alternativene på den måten at vi tenker oss to ulike måter å dele inn Hedmark på; ett alternativ som vi omtaler som

Regionkommunealternativet og ett alternativ som vi omtaler som inndeling i *Funksjonelle kommuner*. I regionkommunealternativet deler vi inn Hedmark på samme måte som Statistisk Sentralbyrås inndeling i Økonomiske regioner. Dette innebærer en sammen-slåing til 4 kommuner. I den funksjonelle inndelingen tar vi utgangspunkt i Juvkams inndeling i bo-, service og arbeidsmarkedsregioner (Juvkam 2002), som innebærer en inndeling i 7 regioner inkl Rørosregionen der Os inngår. I tilknytning til inndelingen i funksjonelle regioner drøfter vi noen alternative sammenslutningsalternativ i deler av fylket, samt om enkelte kommuner bør bestå som egne kommuner.

1.2 Inndelingshistorie i Hedmark

Fra 1838 da det kommunale selvstyret ble innført og til 1930, ble antall kommuner i Norge mer enn fordoblet, fra 392 kommuner i 1838 til 747 kommuner i 1930 som følge av at nye kommuner ble skilt ut fra storkommunene. I denne perioden ble Hamar og Furnes skilt ut fra Vang. I Glåmdal ble Åsnes og Våler skilt ut fra Hof kommune, Kongsvinger og Eidskog ble skilt ut fra Vinger kommune og Grue ble delt i Brandval og Grue. I nord ble Os skilt ut fra Tolga, Tynset ble delt i Tynset og Alvdal. Alvdal ble deretter delt i Alvdal og Folldal. Rendal ble delt i Ytre og Øvre Rendal. I 1911 ble Engerdal kommune opprettet ved å "ta" områder fra Ytre og Øvre Rendal, Trysil og Tolga. Sollia ble overflyttet fra Oppland til Hedmark i 1890. Det var også enkelte andre mindre grensereguleringer i denne perioden. I 1946 fant det sted en større grenseregulering som omfattet over 4000 innbyggere i Vang som ble overført til Hamar.



Figur 1.2 Antall kommuner i Norge. Kilde: St.meld. nr 32(1994-95) og KRD's nettside Komsam.

Som følge av Schei-komiteens gjennomgang, ble det i 1960-årene gjennomført en landsomfattende kommuneinndelingsreform som i første omgang reduserte antall kommuner til 454. I Hedmark ble noen av de tidligere oppdelingene reversert. Dette gjaldt Tolga og Os som ble slått sammen til Tolga-Os og Ytre og Øvre Rendalen som ble slått sammen til Rendalen. Kongsvinger, Vinger og Brandval ble slått sammen til Kongsvinger kommune, som også fikk bystatus i 1965. Hof og Åsnes ble slått sammen til Åsnes. Ringsaker fikk tillagt kommunene Nes og Furnes, og Stange ble slått sammen med Romedal. Sollia ble innlemmet i Stor-Elvdal kommune. Til sammen resulterte dette i 9 færre kommuner. I tillegg ble det gjennomført en rekke grenseendringer. I 1976 ble imidlertid Tolga og Os delt igjen (SSB 1997).

Etter Schei-komiteen har det ikke skjedd mye med kommunegrensene i Hedmark. I perioden 1988 – 94 skjedde det en del sammenslutninger av inneklemt byområder som

følge av Buvik-utvalgets arbeid. I denne perioden (1992) ble Vang kommune innlemmet i Hamar. Etter 1995 har det pågått utredningsarbeid i en rekke kommuner i landet, men det er ikke mange av prosessene som har endt med sammenslåing. I Hedmark har det ikke vært noen slike utredninger.

1.3 Hva er en robust kommune?

Begrepet *robust* brukes for tiden ofte både om kommuner, regioner og samfunn.

I denne forbindelse skal vi belyse hva robusthet har med kommunestruktur å gjøre. Er kommunene lite robuste i dag og er det grunn til å tro at endringer i kommuneinndelingen vil gjøre kommunene mer robuste?

Robusthet kan assosieres med begreper som levedyktighet, omstillingsevne, styrke. Robusthet må vurderes i forhold til hvilke krav eller målsettinger vi har når det gjelder kommunene. Vi må dessuten ta i betraktning at en kommune både er en organisasjon og et samfunn. Nedenfor går vi kort gjennom noen egenskaper ved kommunene som danner et utgangspunkt for vår vurdering av om kommunene er robuste.

Det er for det første naturlig å tenke seg at en kommune bør avgrenses slik geografisk at kommunen omfatter innbyggere som har noe felles og som har samkvem med hverandre. Fellesskapet kan gå på arenaer som arbeidsplasser, skoler, fritidsområder, handelssentra, kulturelle aktiviteter osv. Det kan også dreie seg om felles identitet, som for øvrig er et vanskelig begrep å definere og ennå vanskeligere å måle. Siden kommunikasjoner, næringsstruktur, bosettingsmønster osv har endret seg mye siden 60-årene, kan det være grunn til å vurdere om de administrative inndelingene fremdeles er funksjonelle i den forstand at de som bor innenfor disse grensene har mer til felles med hverandre enn med de som bor utenfor.

Lokaldemokratiet gir innbyggerne innflytelse over dette fellesskapet, hvordan området og fellesgodene skal forvaltes, hvordan tjenestetilbudet skal utformes, hvem som skal prioriteres i fordeling av goder og hvordan utgiftene skal finansieres. Denne lokale innflytelsen er imidlertid begrenset av Stortinget som i stor grad har fastsatt både rammebetingelser for kommunenes virksomhet og krav til utforming og resultater. Spenningen mellom statlig styring og kommunalt selvstyre er et tilbakevendende tema som har betydning for hvordan vi vurderer kommunestrukturen. Som vi kommer tilbake til senere, er det vanskelig å finne kriterier som kan hjelpe oss å vurdere hva som er en god kommunestruktur i forhold til å sikre et best mulig fungerende lokaldemokrati. Det er også rimelig å kreve at kommunestrukturen ikke skal være til hinder for at kommunene kan organiseres og drives på en slik måte at oppgaveløsningen kan skje effektivt og at tjenestetilbudet tilrettelegges slik at innbyggerne får de tjenestene de har behov for. Samtidig setter geografien og bosettingsmønsteret grenser for kostnadseffektiviteten i mange kommuner med stort areal og få folk. Dersom vi ikke setter langt lavere krav til tilgjengelighet for innbyggerne, vil ikke alle kommunesammenslutninger nødvendigvis bidra til at tjenestene kan produseres så mye billigere enn i dag.

Kommunene trenger ressurser for å kunne løse oppgavene sine. De må ha et økonomisk fundament som sikrer at de har et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag og de må ha kapasitet i form av personell til å ta seg av oppgavene. Kapasiteten må være stor nok til at

en unngår for stor sårbarhet og de som er ansatt i kommunen må ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne levere tjenester med god kvalitet og til å styre kommunen profesjonelt. Pr i dag sikres kommunens økonomiske fundament i stor grad av staten gjennom omfattende utjevningsordninger som tilgodeser kommuner uten tilstrekkelig egenfinansieringsevne. Finansieringsordningene er imidlertid under utredning og en kan ikke se bort fra at lokalt finansieringsgrunnlag kan få økt betydning. Kommunene opplever økt krav til effektivitet og stramme rammer fra staten.

Kommunestrukturen i Norge er sammensatt av mange svært ulike kommuner. Samtidig har vi et generalistkommunesystem der alle kommuner uansett egenskaper forventes å ta seg av de samme typer oppgaver. Det hevdes at kommunestrukturen ikke er optimal fordi de mange *små kommunene* (målt i folketall) ikke klarer å ta seg av hele denne porteføljen av oppgaver like godt som større kommuner. Kommunestrukturen hevdes dessuten å være økonomisk urasjonell fordi de små kommunene er dyrere i drift enn større kommuner.

I debatten om store og små kommuner er det folketallet som er den sentrale variabelen. Det er ofte slik at små kommuner i folketall er store i areal og omvendt. Det er dessuten slik at folketynne kommuner med stort areal ofte er lokalisert til lite sentrale deler av landet. Det kan være langt til nærmeste større senter, flere av kommunene er ikke del av et større funksjonelt omland og det vil derfor ikke være meningsfullt å snakke om kommunen som del av en større funksjonell region eller at kommunens innbyggere er del av et fellesskap som også omfatter innbyggerne i nabokommunene. På den annen side vil en liten kommune kunne ha ulemper i forhold til tjenesteproduksjonen fordi det er vanskelig å drive kostnadseffektivt og fordi kommunen kan bli sårbar i forhold til rekruttering og kompetanse. Små kommuner kan også ha liten tyngde utad i forhold til næringsutvikling.

De fleste kommuner samarbeider med andre kommuner både om næringsutvikling og tjenesteyting. For noen kommuner er dette en bevisst strategi for å kunne fortsette som egen kommune. Samarbeid med andre kommuner kan også bidra til å bygge en felles identitet og berede grunnen for kommunesammenslåing. (Jfr begrepet interkommunal identitet som lanseres av Frisvold og Almås 2004). Kommunesamarbeid kan dermed sees på som et forstadium, en forutsetning eller et ledd i en modningsprosess i forhold til å få til en senere sammensmelting av kommuner.

I denne utredningen drøfter vi de fleste av de problemstillingene som vi har skissert ovenfor. Tilgjengelige ressurser i form av tid og økonomi gjør det ikke mulig å gå i dybden for alle problemstillinger, og vi har også i svært begrenset grad hatt mulighet til å samle inn ny informasjon.

1.4 Det territorielle perspektivet

Endring av kommunegrenser er en omstendelig prosess, både politisk og administrativt. Den "nye" kommunen må ofte gjennom en lang og kostnadskrevende prosess før eventuelle fordeler av grenseendringene kan tas ut. Omfattende endringer i kommunegrensene kan derfor ikke skje ofte. Dette tilsier at faktorer som kan forventes å være av kortsiktig karakter ikke kan tillegges særlig vekt i vurdering av kommunegrensene. Eventuelle endringer av kommunegrensene må vurderes ut fra forhold av mer langsiktig, strukturell karakter. Det kan være:

- Forventede endringer i eksterne forhold/rammebetingelser, både for privat næringsliv og for offentlig sektor, herunder forventede endringer i de statlige overføringer til kommunene.
- Bosetting, bosettingsmønster. Dette har stor betydning for hvordan kommunens tjenester skal produseres og distribueres.
- Arbeidsplasser og sysselsetting sier noe om grunnlaget for å sikre framtidige inntekter og bosetting i en kommune.
- Pendle- og flyttemønster sier noe om hvordan de ulike kommuner knyttes sammen i større regioner. Ofte er det sammenfall mellom pendlingsmønster og annen samhandling over kommunegrensene, eksempelvis ved at et senter med stor arbeidsinnpendling også fungerer som handelssenter og kultursenter for omliggende kommuner.
- Identitet, i hvilken grad er den knyttet til grender/bygder, til kommuner eller til regioner som omfatter flere kommuner?
- Samarbeid mellom kommuner, særlig hvis det har vart lenge og omfatter oppgaver som er krevende politisk og/eller administrativt.
- Infrastruktur, først og fremst transportmuligheter for personer og gods. Herunder pendlingsmuligheter

Det finnes svært lite empirisk kunnskap om effektene av å endre kommunegrenser. Mye av diskusjonene og argumentasjonen er basert på

- Tenkte eller påståtte, udokumenterte effekter av kommunesammenslåinger.
- Beregnede effekter av tenkte kommunesammenslåinger, ofte basert på forutsetninger som er diskutabile.
- Sammenlikning av ulike nøkkeltall mellom ”store” og ”små” kommuner. Stor/liten måles nesten alltid med en indikator; folketall. I praksis betyr det en ofte sammenlikner senterkommuner med relativt tett bosetting og høyt folketall med mer perifere kommuner med stort areal og en liten, spredt bosatt befolkning.
- Før – etter analyser finnes det, som nevnt, lite av, selv om det har vært noen kommunesammenslutninger også de siste årene. Metodisk er det vanskelig med før-etter analyser fordi sammenslåing av kommuner ofte vil føre til endringer som ikke direkte har med grensereguleringen å gjøre. Det kan dreie seg om endringer i tjenestetilbud, administrative endringer, mm. Ofte er det endringer som kunne vært gjennomført også uten endringer i kommunegrensene.

Vurdering av framtidig kommunestruktur må derfor gjøres ut fra forventede endringer i eksterne forhold (rammebetingelser for kommunene, næringslivets rammebetingelser, med mer), og en må velge et hovedperspektiv for analysene. Vi har valgt å legge hovedvekten på det territorielle perspektivet.

Begrepet små kommuner brukes ofte om kommuner med lavt folketall. Mange kommuner med lavt folketall har ofte et stort territorium, spredt bosetting og store reiseavstander /lange reisetider internt i kommunen. Mange av disse kommunene har i tillegg lang avstand til nærmeste større senter; dvs de kan ikke integreres i det som i siste regionalmelding St.melding nr 34 (2000-2001) Om distrikts- og regionalpolitikken) benevnes ”robuste bo- arbeidsmarkeds- og serviceregioner.

Baldersheim et al (2003b) sier at mye av kommuneinstitusjonens rasjonale følger av ”avstandens imperativ”. *”Organiseringen av forvaltningen må tilpasses befolkningens geografiske fordeling, da mange av tjenestene bare kan produseres og leveres*

meningsfullt i nær kontakt med mottakerne. Kommunegrensene er utformet ut fra slike geografiske imperativer, satt av befolkningens fordeling, som grupperer seg atskilt av fjorder og fjell, skoger og vidder. ... Problemer knyttet til avstandens imperativ kan deles i tre komponenter: Noen kommuner har for få folk, i noen er det langt mellom folk, mens andre ligger langt fra (andre) folk.” (s. 157) “Kommunsammanslagning kan kanskje hjelpe mot det första problemet men knappast mot de två andra.” (Baldersheim 2003b, s. 92)

De minste kommunene i Norge (under 3000 innbyggere) jevnt over er mindre sentralt plassert. Småkommunene har dessuten i gjennomsnitt lavere bosettingstetthet og lengre reiseavstand til nærmeste sonesentrum enn større kommuner. Dette perspektivet er det viktig å ha med seg når en vurderer kommuneinndeling i forhold til kommunenes ”territorielle oppdrag” (Aarsæther og Vabo, 2002). Det territorielle oppdraget ”...dreier seg om at kommunen- og dei som regulerer kommunesektoren i kraft av lovgivande myndigheit – må ta på alvor at det er dei busette i eit territorium og dermed dette territoriumet sine vilkår som ligg til grunn for kommunen som politisk institusjon og aktør. ” (Aarsæther og Vabo 2002).

Det territorielle oppdraget er ikke bare knyttet til tjenesteproduksjonen, men også til den grunnleggende legitimiteten til kommunen som politisk institusjon. Hvilken betydning kommuneinndelingen kan ha for kommunenes evne til å utføre sitt ”territorielle oppdrag” er derfor et viktig tema.

Hvilken vekt som skal legges på det territorielle perspektivet er selvsagt et politisk spørsmål. Den ene ytterligheten er at en tenker på fordeling av arbeidsplasser og bosetting ut fra et eller annet optimaliseringsperspektiv, f.eks at en vil maksimere vekst i BNP, eller minimere driftskostnadene i grunnskolen. Da bør en bygge opp en tjenestestruktur som sterkt bidrar til at folk flytter inntil en ”optimal” bosettingsstruktur er nådd. (Hva som er optimalt vil selvsagt endres over tid.) Den andre ytterligheten er at en tenker seg territoriet som ferdig møblert, en gang for alle. Da bør en legge opp til en tjenesteforsyning som gjør det attraktivt for folk å bli boende der de bor i dag. Da må en unngå for eksempel økonomiske incentiver eller innstramminger som bidrar til nedlegging av små grendeskoler. Hvor en legger seg mellom disse ytterpunktene vil ha betydning for hvordan kommuneinndeling skal vurderes, og hva en skal vurdere, dvs. hvilke kriterier som danner utgangspunkt for vurderingene.

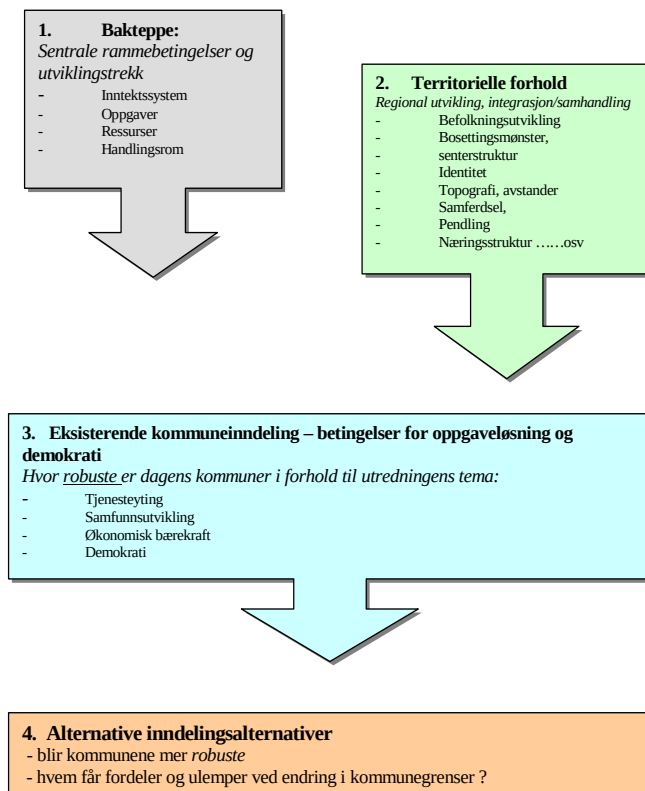
I det territorielle perspektivet ligger ikke en bestemt oppfatning om hvordan bosettingen bør være, men heller en bevissthet om betydningen av geografi, topografi og reiseavstander/ tider når kommunens virksomhet skal vurderes. Kommunen består ikke først og fremst av sektorer eller produksjonsenheter som skal samordnes i en rådmannsstab. Kommunen som institusjon er der for å ta seg av oppgaver, herunder levere tjenester, rettet mot personer, bedrifter og organisasjoner i alle deler av sitt avgrensede territorium. For kommunen er ikke spørsmålet hvor i territoriet det er optimalt å ha folk boende. Kommunen er der for å betjene de som bor og driver næringsvirksomhet i kommunene, dvs. brukere i alle deler av territoriet.

1.5 Metode – hva har vi gjort

Utredningen av kommunestruktur i Hedmark er omfattende i den forstand at det er mange temaer, mange kommuner og mange alternativer som er involvert. Samtidig er det knapphet på tid og ressurser. Dette har ført til at vi ikke har kunnet skaffe til veie ny informasjon. Utredningen er derfor basert på offentlig tilgjengelig statistikk, relevant litteratur og resultater fra andre utredninger, samt enkelte telefonsamtaler med rådmenn. Vi valgte å ta kontakt med rådmennene i de minste kommunene i Hedmark, for å belyse problemstillinger rundt kompetanse, samarbeid og rekruttering. I forbindelse med rapporten ”Kriterier for kommuneinndeling” (Grefsrud m.fl. 2003) gjorde vi en del litteraturstudier. Vi har brukt en del av materialet i denne rapporten for å belyse sammenheng mellom kommunestruktur og ulike temaer.

Vi har holdt oss til en utredningsmodell som er gjengitt i figur 1.3. Del 1 (Kapittel 2) beskriver sentrale rammevilkår og utviklingstrekk. Disse faktorene representerer dels trender eller tunge utviklingstrekk som kommunene ikke kan påvirke i særlig grad. Dels dreier det seg om rammevilkår som avgjøres på nasjonalt, politisk hold, men der også lokalnivået er med på å prege utviklingen i varierende grad.

Del 2 (Kapittel 3) er en regional analyse der vi særlig belyser hvordan kommunene ”passer sammen” ut fra en del funksjonelle kriterier. Her ser vi på faktorer som befolkningsutvikling, arbeidsmarked og pendling og i hvilken grad kommunene samhandler med hverandre. Vi drøfter også identitetsbegrepet.



I del 3 (Kapittel 4) vurderer vi om dagens kommunestruktur er ”god” eller robust i forhold til kommunenes rolle som henholdsvis tjenesteyter, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk organ. Denne drøftingen foretas på bakgrunn av analyseveilederen som er laget av Kommunal og regionaldepartementet på grunnlag av ØF sin rapport ”Kriterier for kommuneinndeling” (Grefsrud og Hagen 2003) og KRD(2004).

I del 4 (kapittel 5) drøfter vi om konkrete endringer i kommuneinndelingen vil endre forutsetningene for kommunenes rolle som tjenesteyter, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk organ.

Figur 1.3 Utredningsmodell

2 Bakteppe- sentrale rammer og utviklingstrekk

2.1 Framtidens kommuner

”Framtidens kommuner” er tittelen på samarbeidsprosjektet mellom KS og KRD. Tittelen hentyder på at vi skal se framover når vi skal vurdere hva som er en god kommune-struktur. Endringer i kommunestrukturen må vurderes i forhold til samfunnsutviklingen ellers. Dette kan dreie seg om drivkrefter og utviklingstrekk som i liten grad påvirkes av verken nasjonal eller lokal politikk og endringer i rammevilkår som er utslag av politikk på nasjonalt nivå, der lokalnivået har varierende grad av innflytelse.

Den demografiske utviklingen vil på nasjonalt nivå føre til en aldring i befolkningen på lang sikt. I følge Statistisk Sentralbyrås framskrivninger vil andelen av befolkningen over 67 år i forhold til andelen av den yrkesaktive befolkningen øke fra 21 % i 2010 til 32 % i 2030. Dette fører til behov for en sterk økning i offentlige budsjetter, en økning av forsørgelsesbyrden for de som er i yrkesaktiv alder og et press på arbeidskraftressursene. Utviklingen fører til behov for en pensjonsreform og en bedre utnytting av befolkningens arbeidsevne, herunder en bedre samordning av arbeids- og velferdsforvaltningen (Jfr NOU 2004:13). Videre er det grunn til å tro at generell effektivisering av offentlig sektor fremdeles vil være svært aktuelt for å dempe utgiftsveksten (Jfr regjeringens ”Moderniseringsprogram” for offentlig sektor). Tjenester rettet mot en aldrende befolkning vil være arbeidsintensive. Dette vil bidra til økt konkurranse om arbeidskraften på lang sikt.

For den enkelte region og kommune vil den demografiske utviklingen variere og ikke nødvendigvis tilsvare utviklingen på landsbasis. Vi har analysert utviklingen for Hedmarkskommunene nærmere i kapittel 3.

Det pågår for tiden mange debatter som berører kommunenes framtidige rolle og betydning. Disse debattene har også betydning for vurderingene i tilknytning til kommunestruktur. I det følgende vil vi kort beskrive de debattene som foregår på ulike arenaer knyttet til følgende fem temaer:

- *Oppgavefordelingen.* Skal kommunene ha de samme oppgavene som nå eller skal de få flere eller færre oppgaver? skal kommunene ha de samme oppgavene (generalistkommuner) eller skal vi ha et system med oppgavedifferensiering?
- *Regionnivået.* Skal vi fortsatt beholde regionnivået og hvordan skal i tilfelle regionene inndeles?
- *Lokaldemokratiet.* Hvor omfattende skal det lokale selvstyret være?
- *Finansieringen* av kommunen
- *Effektiviseringen* av kommunene.

2.2 Oppgavefordelingen

I høringsuttalelsene og debatten som fulgte Christiansenutvalgets utredning, ble det hevdet at en først måtte få en bedre avklaring på hvilke oppgaver kommunene skulle ha i fremtiden før en avgjorde fremtidig kommunestruktur. Et resultat av behandlingen av

Christiansenutvalgets innstilling var at det i 1998 ble nedsatt et oppgavefordelingsutvalg. Dette utvalget avla sin innstilling i 2000. (NOU 2000:22). Deretter har oppgavefordelingen vært behandlet i Stortinget med bakgrunn i to stortingsmeldinger. (St.meld. 31 (2000-2001 Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling og St.melding nr 19 (2001-2002 – Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå). De vedtatte endringene i oppgavefordelingen har blant annet medført at kommunene har fått tilført flere oppgaver, spesielt innenfor områdene landbruk og miljø. Oppgavefordelingsutvalget formulerte 7 retningslinjer for oppgavefordelingen:

- Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå
- Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer
- Oppgaver som er kjennetegnet av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
- Staten bør ha ansvar for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et helhetsgrep for god oppgaveløsning.
- Oppgaver som krever stor grad av koordinering bør legges til samme forvaltningsorgan.
- Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
- Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave, skal også ha ansvaret for finansieringen.

Debatten om kommunestruktur i forhold til oppgavefordeling er i stor grad knyttet til kommunenes rolle som generalistkommuner. Generalistkommunesystemet har tradisjonelt stått sterkt i Norge og dette prinsippet fremheves også i St.melding 31 (2000-2001) om oppfølgingen av Oppgavefordelingsutvalgets arbeid. Det oppfattes imidlertid som et problem at generalistkommunesystemet stiller visse krav til likhet i forutsetninger mellom kommunene. Med dagens kommuneinndeling hevdes disse forutsetningene å være svært forskjellige. Det ble også hevdet i St.melding 31(2001-2002) at ulikhetene vil forsterkes fremover ved at kompleksiteten i og kravene til den offentlige oppgaveløsningen stadig øker, og at denne utviklingen vil være vanskeligere å møte for små enn for store kommuner. Det argumenteres derfor med at det fortsatt er behov for endringer i kommunestrukturen.

Mange hevder at kommunestrukturen er av betydning for desentralisering av oppgaver. (Se f.eks. Rattsø 2003) Store og kompetansekrevede oppgaver krever store kommuner. Han uttaler videre at hvis man vil stå fast på kommunestrukturen, bør man rette opp ubalansen ved å flytte oppgaver ut av kommunene.

Et annet alternativ er å beholde og utvide oppgavene i største kommunene, mens andre tar seg de ”store” oppgavene i de små kommunene. Ut fra dette kan en ”verne” de små distriktskommunene, men legge større press på fusjoner i sentrale strøk. (Se f.eks. Selstad 2003) Han uttaler at det er geografien som forhindrer en sterkere regional integrasjon. En sammenslåing av spredt bosatte nabokommuner vil ikke fjerne smådriftsulempene siden disse er bygd inn i geografien. Dette vil kunne skape forskjeller ved at store kommuner vil være i stand til å ta på seg nye oppgaver, mens små kommuner ville være mer fastlåste.

I St.meld. nr.31 (2002-2003) Storbymeldingen, sies det at generalistkommunesystemet fungerer slik at de minste kommunenes forutsetninger legger premisser for hvilke

oppgaver, beslutninger og ansvar som kan desentraliseres til kommunesektoren. Oppgavedifferensiering er i praksis i ferd med å bli innført i mindre målestokk i forbindelse med en ny forsøksordning. Denne ordningen innebærer at enkelte kommuner får ansvaret for en eller flere fylkeskommunale eller statlige oppgaver. Forsøkene er avgrenset til et begrenset antall store kommuner som får ansvaret for noen få definerte fylkeskommunale eller statlige oppgaver.

På lengre sikt kan ikke kommunestruktur ses uavhengig av oppgavefordelingen. Spørsmålet er om de små kommunene kan fylle sin rolle som generalistorganer, og om de eventuelle problemene egentlig er knyttet til lavt folketall, eller om det er andre bakenforliggende årsaker. Vil en omfattende kommunesammenslutning blant spredt bosatte, perifere distriktskommuner med lavt folketall og lave skatteinntekter kunne føre til *robuste regionkommuner*?

2.3 Regionnivået

Etter at fylkeskommunene de siste årene har mistet viktige helse- og sosialtjenester, spørres det om gjenværende oppgaver kan forsvare videreføring av fylkeskommunen som et eget direkte folkevalgt forvaltningsnivå. Det stilles også spørsmål ved om fylkeskommunene er for små til å ivareta viktige regionale utviklingsoppgaver. Når mange i debatten har stilt spørsmål ved fylkeskommunens framtid, synes dette særlig å være knyttet til følgende fire forhold (KRD 2004):

- Fylkeskommunene har vært vurdert til å være for små til å ivareta viktige regionale utviklingsoppgaver
- Etter at fylkeskommunene de siste årene har mistet viktige helse- og sosialtjenester, spørres det om de gjenværende oppgavene kan forsvare videreføring av fylkeskommunen som et eget direkte valgt forvaltningsnivå
- Det stilles spørsmål ved om det er behov for tre forvaltningsnivåer i et land med relativt få innbyggere.
- Fylkeskommunen har fått redusert legitimitet, dersom en måler dette i form av valgdeltakelse. Ved fylkestingsvalget i 2003 var valgdeltakelsen 55,6 prosent.

Flere regjeringer og regjeringsoppnevnte utvalg har gjennomført omfattende utredninger som har berørt det politiske og administrative nivået mellom stat og kommune. (Christiansen-utvalget, Sundsbø-utvalget, Hovedstadsutvalget, Oppgavefordelingsutvalget, Planlovutvalget, Effektutvalget, Distrikts-kommisjonen, Inntektssystemutvalget.)

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har utarbeidet et hefte som er ment å fungere som et innspill i debatten om fylkeskommunenes rolle og framtid. (*Alternativer til dagens fylkeskommune* (H-2156), Kommunal- og regionaldepartementet i oktober 2004.) KRD peker innledningsvis på at det særlig er fire forhold som diskuteres; behovet for et mellomnivå, oppgavefordeling, valgordning (direkte eller indirekte) og geografisk inndeling. I vår sammenheng er det interessant å merke seg hvilke premisser KRD legger til grunn for sin egen utredning:

- Dagens kommunestruktur ligger til grunn. Det er lite som tyder på at det i den nærmeste framtid vil skje sammenslutninger i stort omfang. Det foregår imidlertid lokale drøftinger om sammenslutninger. Konsekvenser av en mulig utvikling i retning av større og færre kommuner diskuteres derfor også i de enkelte modellene.
- Interkommunalt samarbeid skal være frivillig.
- Rammefinansiering er hovedfinansieringsform for kommunesektoren.
- Oppgaver og ansvar som kommunene har i dag drøftes ikke.

Det betyr at KRD i sin egen utredning styrer unna spørsmål som etter manges oppfatning er avgjørende i diskusjoner om mellomnivåets framtid, som kommunestruktur og oppgavefordeling.

Kommunal- og regionaldepartementet planlegger våren 2005 å legge fram en stortingsmelding om regionalpolitikken. Denne vil blant annet omfatte en vurdering av fylkeskommunens nye rolle som regional utviklingsaktør. I kommuneproposisjonen, som legges fram våren 2005, vil det gis en generell og helhetlig omtale av status for fylkeskommunens rolle og oppgaver. I neste stortingsperiode vil hele fylkeskommunen, og de pågående forsøk med enhetsfylke og oppgavedifferensiering bli evaluert, og spørsmålet om organisering av regionnivået i Norge vil bli framlagt for Stortinget.

Spørsmålet om fylkeskommunens framtid er ikke avklart, men mye tyder på at det er politisk flertall i Stortinget for å opprettholde et politisk nivå mellom Storting/regjering og kommunene. Det er ikke avklart, og heller ikke i særlig grad diskutert, hvilke oppgaver og ansvar dette mellomnivået skal ha, eller hvordan det skal finansieres. Foreløpig er det den geografiske inndelingen som har dominert interessen. I drøftingen av framtidig kommunestruktur og oppgavefordeling er det så langt lite å hente i regionaliseringsdebatten.

2.4 Det kommunale selvstyret

Det kommunale selvstyret er blant annet begrunnet i at en desentralisering av oppgaver og ansvar vil føre til en mer effektiv ressursbruk enn om beslutningene tas på sentralt nivå. I tråd med denne filosofien ble rammeoverføringssystemet innført fra 1986. Sett i forhold til øremerking av tilskudd, er rammeoverføringer basert på objektive kriterier også ansett som et bedre virkemiddel i forhold til å fremme effektiv ressursbruk. Mens den nye kommuneloven og innføringen av inntektssystemet innebar nedtoning av statens sektorstyring av kommunene til fordel for helhetstenkning og overordnet planlegging, er det nå et økt fokus på reformer og tiltak som innebærer en ny sektorisering eller oppstyking av den kommunale virksomhet. Det er et spørsmål om økt fokus på økte rettigheter for den enkelte bruker, konkurranseutsetting og privatisering av tjenestetilbudet går på bekostning av de folkevalgte handlingsrom og muligheter til å dimensjonere det samlede tjenestetilbudet i forhold til lokale behov.

Selv om det uttales fra statlig hold at lokaldemokratiet skal styrkes, er det altså en almen oppfatning at den statlige styringen har blitt sterkere og at kommunene i stadig større grad er blitt iverksettere av statlig politikk. Hensynet til likhet har blitt tillagt større vekt enn hensynet til lokalt selvstyre. Det er ulike forklaringer på denne utviklingen. En forklaring går på at likhetsidealet har blitt bevisst prioritert på bekostning av lokal politisk

handlefrihet. Sørensen og Vabo (2004) hevder at forklaringen ligger i at velgerne mangler informasjon om desentraliseringens gevinster. Statlige "reformmakere" møter derfor få protester fra lokaldemokratiet.

Spenningsforholdet mellom stat og kommune er de siste årene belyst gjennom scenarier. Dette er f.eks sentralt i framtidsscenarier for 2015 som ECON/Preview (2003) har utarbeidet. Her poengteres forholdet mellom den fattige kommunen og den rike staten; dvs forholdet mellom demokrati og likhet. Resultatet av deres arbeid er to scenarier: "Løvens makt" og "Fløyelsrevolusjonen". "Løvens makt" forutsetter at den sterke staten blir enda sterkere, mens i "Fløyelsrevolusjonen" tar kommunene tilbake makta – det blir mer lokaldemokrati.

Likhetsidealet er et resultat av den nasjonale velferdspolitikken som går ut på at befolkningen skal ha rett til grunnleggende velferdstjenester uavhengig av bosted og inntekt. Når statsmakt og likhetsideal blir fremstilt som ensidig negativt i forhold til verdien av det lokale selvstyret, tilsløres det faktum at kommunene har svært ulikt ressursgrunnlag. I tillegg til spenningsforholdet mellom statlig og lokalt nivå, vil det også eksistere et spenningsforhold mellom ressurssterke og ressursvake kommuner. De ressursvake kommunene vil ikke nødvendigvis tjene på at det aksepteres større ulikheter.

2.5 Finansieringen av kommunene

Kommunenes inntektsnivå og derigjennom aktivitetsnivået er i stor grad styrt av Storting og Regjering gjennom det årlige økonomiske opplegget overfor kommunesektoren. Her bestemmes den totale inntektsramme og fordelingen mellom ulike inntektsarter (skatt, rammetilskudd, øremerkede tilskudd). Selv om kommunene får betydelige skatteinntekter, har staten også herredømme over disse, ved at andelen av innbetalte skatter som tilfaller kommunene, det såkalte skattøret, reguleres gjennom årlige stortingsvedtak.

Det er i alle fall to problemstillinger som er relevante i forhold til diskusjonen om kommunestruktur. Den ene er betydningen av lokalt inntektsgrunnlag og den andre dreier seg om kommunestørrelse i seg selv skal være et kriterium for å få tilskudd gjennom rammeoverføringssystemet.

Med den omfattende inntektsutjevningen vi har i dag, er det liten kopling mellom lokalt inntektsgrunnlag og totale inntekter for de fleste kommunene. Unntaket er enkelte rike kraftkommuner og noen store kommuner med høye skatteinntekter. At koplingen til det lokale inntektsgrunnlaget er svak innebærer at næringsutvikling kaster lite av seg i form av økte skatteinntekter. For de fleste kommuner vil det først og fremst være folketallet som genererer inntekter til kommunen. For å bøte noe på dette får kommunene fra 2005 en andel av selskapsskatten som de siste årene har vært en statlig skatt. I tillegg har de siste årene skatt som andel av de frie inntekter økt gjennom regulering av skattøret.

En økt betydning av det lokale skattegrunnlaget vil være til fordel for store sentrale og skatterike kommuner, mens kommuner i utkantene med et tynt befolkningsgrunnlag, et svakt næringsgrunnlag og en ugunstig aldersfordeling vil komme dårligere ut. Større vekt på lokalt skattegrunnlag kan også bety større årlige variasjoner i skatteinntekter, samtidig som kommunenes utgifter i svært stor grad er bundet opp til å dekke sentrale

velferdsgoder. Jo større vekt som legges på likhet og nasjonale standarder for tjenestetilbudet, jo vanskeligere vil det imidlertid være å forsvare å legge vesentlig større vekt på det lokale skattegrunnlaget.

De små kommunene har gjennomgående høyere frie inntekter pr innbygger enn større kommuner. Dette har sammenheng med at enkelte små kommuner har høye skatteinntekter fordi de er kraftkommuner. For øvrig får de fleste kommuner med færre enn ca 3200 innbyggere regionaltilskudd, og kommunestørrelse betraktes dessuten som en "ufrivillig" kostnad ved beregning av utgiftsutjevneende tilskudd. Tildeling av skjønnsmidler har også en viss småkommuneprofil uten at kommunestørrelse er noe eget kriterium i retningslinjene for tildeling av skjønnsmidler. Slik det er i dag bidrar ikke rammeoverføringssystemet til at små kommuner gis incitamentet til å vurdere sammenslutning med nabokommuner

Det er nedsatt et inntektssystemutvalg som blant annet har fått i mandat å vurdere om kommunestørrelse fortsatt skal anses som en ufrivillig kostnadsulempe og som dessuten skal vurdere treffsikkerheten til regionaltilskuddet. Skjønnsstilskuddet skal også vurderes. Utvalget skal avgi innstilling i oktober 2005.

Den omfattende utjevningen av inntekter mellom kommuner bidrar til at kommuner med svakt skattegrunnlag og en "kostnadskrevende" befolkning blir svært overføringsavhengige. Endringer i rammeoverføringssystemet vil derfor slå sterkt ut for de samlede inntektene. Samtidig er det ikke sikkert at kommunesammenslutninger vil bidra til at disse kommunene blir mindre overføringsavhengige, siden et svakt næringsgrunnlag kan være et problem for hele den regionen kommunen ligger i.

2.6 Driften av kommunene

Det som først og fremst kjennetegner kommunal tjenesteyting de siste årene er effektiviseringskrav og sterkere fokus på kvalitet og brukerrettigheter. Det foregår statlig initierte effektiviseringsprosesser som vekselvis betegnes som "fornyning", "modernisering" og "fristilling". I disse effektiviseringsprosessene har staten i stor grad adoptert en styringsfilosofi og styringsteknikker som går under betegnelsen "New Public Management (NPM)". *New-Public management (NPM)* er en samlebetegnelse for en rekke reformer og teknikker i offentlig sektor som har til felles at inspirasjonen stammer fra det private næringsliv og/eller fra en økonomisk-liberalistisk tankegang. (K.Klausen i Busch m.fl 2002). Utgangspunktet for NPM er at offentlig sektor er for stor, for regelbundet og lite fleksibel, for lite brukerfokusert og med for dårlig ledelse. (Klausen 2002). I Busch (2002) omtales følgende elementer som sentrale i NPM:

- Borgerne betraktes som forbrukere som bør ha fritt valg mellom offentlige goder.
- Brukerne må medvirke i tilretteleggelsen av kommunale tjenester.
- Det må skapes markeder eller kvasimarkeder slik at monopoler blir avløst av konkurranse mellom tilbydere.
- Rammebudsjettering erstatter detaljregulering.
- Organisering og ledelsesprinsipper fra den private sektor overføres til offentlig sektor.

Konkurranse og markedsorientering for å sikre effektivitet tillegges stor vekt i NPM . Moderniseringen medfører ofte at det innføres et skille mellom selve produksjonen (utførerrollen) og den såkalte bestillerfunksjonen. Bestillerfunksjonen omfatter

dimensjonering av tjenestetilbudet og myndighetsutøving i form av tjenestetildeling og håndheving av ulike lover og regler. Produksjonsvirksomheten kan utføres av kommunen selv eller settes bort til private. Det åpnes også for såkalt privat utfordringsrett, større grad av privatisering av produksjonen (f.eks gjennom lettere adgang til å opprette private skoler) og at brukeren selv kan velge leverandør for å få utført tjenester (frie brukervalg). Kommunal virksomhet stykkes ut i bedriftsliknende organisasjoner (resultatenheter), aksjeselskaper o.l som har i oppgave å produsere tjenester så effektivt som mulig. Det samme har for øvrig staten gjort gjennom fristilling av en del statlige organisasjoner og etater; f.eks Televerket og Posten.

Konkurransetsetting innebærer i prinsippet (men kanskje sjelden i praksis) at produksjonen kan utføres hvor som helst uavhengig av kommunegrensene, eller i alle fall av firmaer med hovedkontor og ansatte i andre kommuner. En kan dermed tenke seg en utvikling der kommunenes rolle mer og mer går i retning av ”bestillerrollen”, mens produksjonen overtas av private. Dette kan føre til at kommunegrensene mister noe av sin betydning og at faktorer som stordriftsfordeler og tilgang på kompetanse må vurderes på en annen måte enn kun i forhold til folketallet innenfor en kommunegrense.

Både størrelse, sentralitet, bosettings- og næringsstruktur påvirker mulighetene til å iverksette NPM- inspirerte effektiviseringstiltak. I tynt befolkede områder og områder med lav sentralitet vil det sannsynligvis ikke finnes tilstrekkelig markedsgrunnlag for omfattende privat drift. Dette vil føre til at kommunenes rolle som tjenesteprodusenter eventuelt vil kunne utvikle seg forskjellig i ulike typer kommuner.

Fokuset på tjenesteyting, effektivitet og kvalitetsstandarder har nedtonet lokalpolitikernes innflytelse når det gjelder tjenesteyting og redusert fokuset på kommunenes samfunnsutviklerrolle og behovet for å se ting i sammenheng. Mer statlig styring med tjenesteproduksjonen har bidratt til at den enkelte tjeneste produseres kostnadseffektivt og med god kvalitet. Vi vet imidlertid lite om i hvilken grad denne utviklingen er prioriteringseffektiv, dvs om kommunene produserer den riktige sammensetningen av tjenester i samsvar med de lokale behovene.

3 Territoriell analyse

3.1 Funksjonelle regioner

En region er et avgrenset geografisk område med en eller annen form for indre enhet som skiller det fra de geografiske områdene rundt det. Regioner kan avgrenses på mange måter, avhengig av hvilke kriterier som legges til grunn for grensedragingen. For vårt formål kan det være nyttig å skille mellom administrative regioner, funksjonelle regioner, homogene regioner og identitetsregioner. Grensene for administrative regioner er fastlagt politisk eller administrativt. Det kan eksempelvis være helseregioner, bispedømmer, fylkeskommuner eller kommuner. Homogene og funksjonelle regioner har mer uklare grenser, og grensedragingen kan gjøres etter ulike kriterier. Kort og forenklet kan en si at en homogen region er et geografisk område som er preget av ett eller noen felles trekk. Det kan eksempelvis være en industriregion, en jordbruksregion, en byregion eller en innlandsregion. I Hedmark kan Solør være eksempel på en homogen region. En funksjonell region kan for vårt formål defineres som et senter og dets omland, eksempelvis Hamar og Hamars omland. Hva som er Hamars omland kan selvsagt avgrenses på ulike måter. Det kan avgrenses ut fra Hamars funksjon som handelssenter, som kultursenter, som utdanningssenter, som dagpendlingssenter, eller annet. Identitetsregioner avgrenses etter grensene for hvor folks tilhørighet går, og er gjerne en blanding mellom funksjonelle og homogene regioner. Folk kan avgrense regioner de føler tilknytning til etter ulike kriterier, f.eks. etter en landskapstype de føler tilknytning til, eller f.eks. etter hvilket område de utøver sine daglige aktiviteter innenfor.

Ofte vil en finne at de administrative regionene, for eksempel kommuner, har en avgrensning som følger det som en gang var grensene for en funksjonell region. Med endrede kommunikasjoner, høyere inntektsnivå og medfølgende endringer i etterspørselen, større krav til arbeidets innhold, mm. endres også grensene for de funksjonelle regionene kontinuerlig. Hvis det skal være noenlunde sammenfall mellom grensene for de administrative og de funksjonelle regionene, må grensene for de administrative regionene endres med noen (ti-)års mellomrom.

Når en skal foreta en justering av kommunegrenser til grensene for de funksjonelle regionene, er det oftest arbeidsmarkedet som tillegges størst vekt. En tar utgangspunkt i et senter og dette senterets dagpendlingsomland. I noen regioner, f.eks. i Hamarregionen, er dette nokså uproblematisk. Hamar, Stange, Løten og Ringsaker (med unntak av de nord-vestlige delene) framstår som et felles arbeidsmarked. I andre deler av Hedmark, det gjelder særlig kommunene Engerdal, Trysil, Rendalen, Åmot, Stor-Elvdal og Folldal, er det vanskeligere å avgrense funksjonelle regioner ut fra pendlingsdata.

I denne utredningen vil vi likevel ha ideen om funksjonelle regioner som en basis når alternativer til dagens kommuneinndelings skal drøftes. Vi tar utgangspunkt i eksisterende og mye brukte regioninndelinger. Først ser vi på Statistisk sentralbyrås ”økonomiske regioner”, som ikke er avgrenset etter rent funksjonelle kriterier. Deretter bruker vi NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner som grunnlag for drøfting av kommunestrukturen.

Inndelingen i økonomiske regioner ble laget for at SSB skulle ha et hensiktsmessig publiseringsnivå mellom kommune- og fylkesnivået, ikke minst med tanke på at Norge skulle bli blisere statistikk på nivå med EUs NUTS 4-nivå. En konsekvens av dette, er at regionene ikke kan krysse fylkesgrensene.

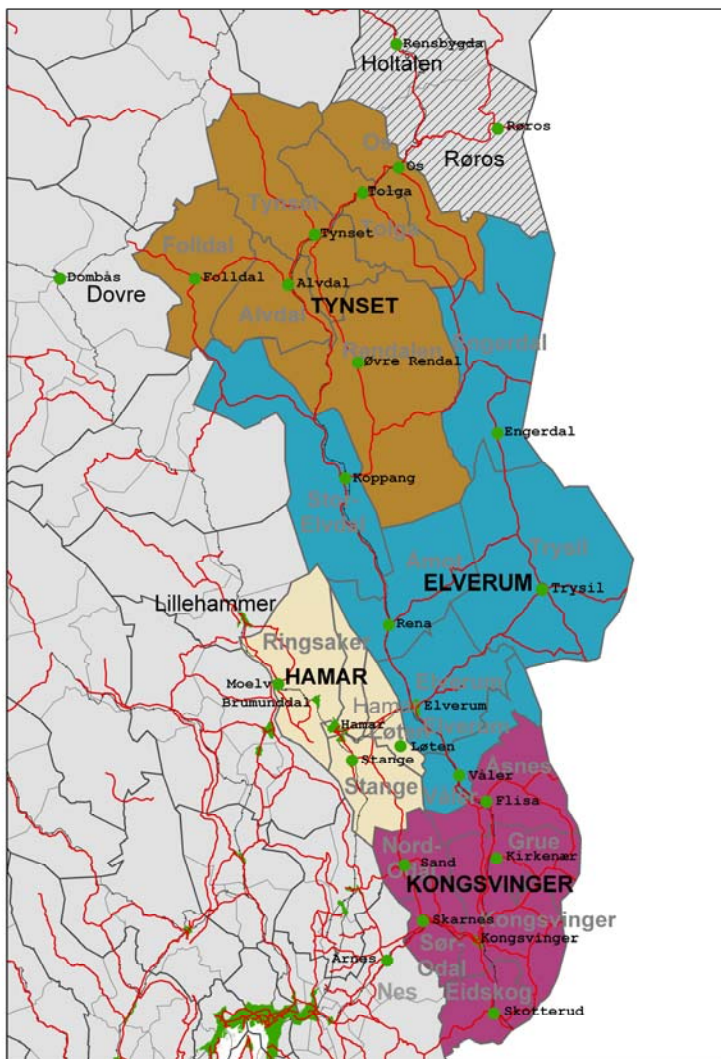
NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) er EUs standard for regional inndeling. Regionene kalles økonomiske regioner, fordi kriteriene som er brukt for å definere regionene (f.eks. arbeidsmarked og varehandel), er knyttet til områdets økonomiske forhold. Landet er delt inn i 90 økonomiske regioner. (NUTS 4-regioner) I Norge har vi ellers en NUTS-inndeling der NUTS 2 tilsvarer landsdelsnivå og NUTS 3 er fylkesnivået.

Prinsippet om at NUTS4-regionene ikke skal bryte fylkesgrenser gjør at de økonomiske regionene ikke sammenfaller med dagens bo-arbeidsmarkeds-regioner. Et eksempel på dette er Os kommune som funksjonelt hører til Røros-regionen i Sør-Trøndelag.

Hedmark fylkeskommunes planregioner er med ett unntak sammenfallende med SSBs økonomiske regioner. Unntaket er Våler som i SSBs inndeling er en del av Elverumregionen, mens Hedmark fylkeskommune har Våler med Kongsvingerregionen.

NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Dette er en regioninndeling utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR. (Juvkam 2002) Kommune er den geografiske grunnenheten i regioninndelingen. Ved regioninndelingen er pendling og reisetid sett i sammenheng. Pendling er hovedkriteriet, mens reisetid er et justeringsgrunnlag for sammenslåing av kommuner til arbeidsmarkedsregioner. I tillegg er det gitt en yttergrense for hvor langt fra sentrene en har villet strekke regionene. Den ytre grensen er satt ut fra betraktninger av når en går over fra dag- til ukependlingsomland. Det er ikke uproblematisk å bruke dagens kommuner som grunnenhet, verken ved regioninndeling eller når ny kommunestruktur/-



Figur.3.1. Inndeling i økonomiske regioner i Hedmark

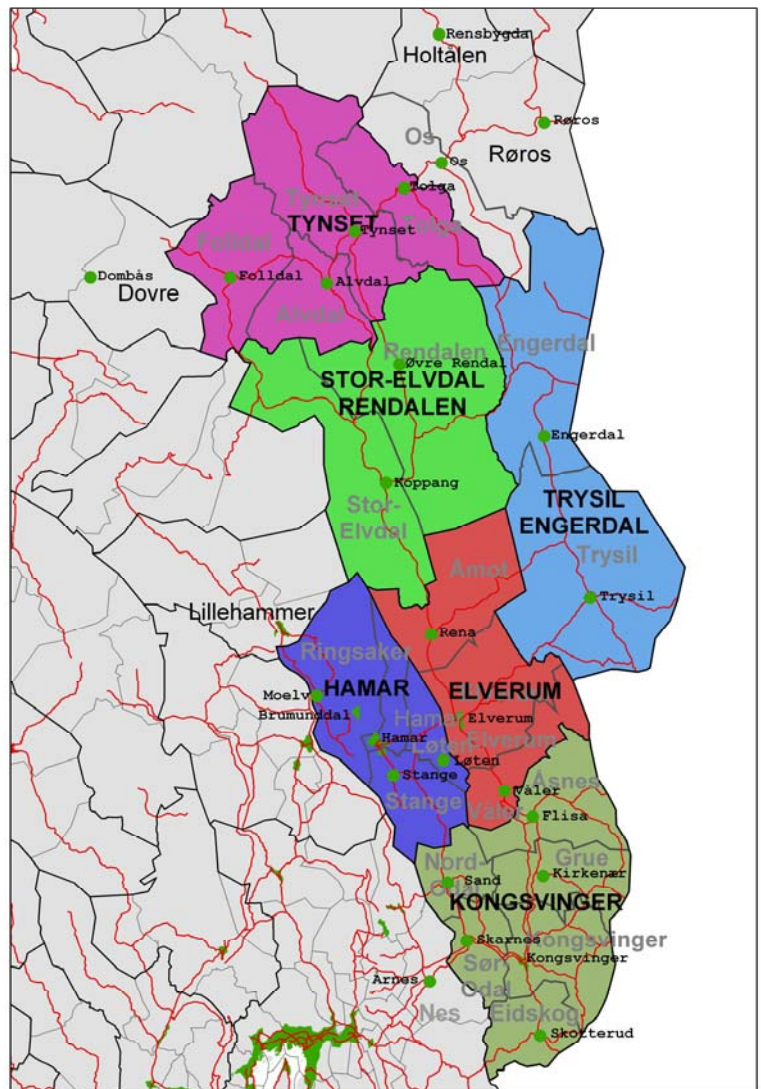
kommuneinndeling skal vurderes. Dagens kommunegrenser er ikke i alltid tilpasset dagens kommunikasjons- og pendlingsmønster.

I noen kommuner kan innbyggerne i ulike deler av kommunen vende seg mot ulike sentra når det gjelder arbeid og tjenestetilbud. Med kommune som grunnenhet kan derfor deler av store kommuner havne i en region de ikke naturlig sogner til. Det samme kan skje ved kommunesammenslåing. Ideelt sett bør derfor kommuneinndelingen vurderes uavhengig av dagens kommunegrenser. Etter de kriterier og metoder NIBR bruker, blir Norge delt inn i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner. 65 regioner består av kun en kommune.

Forskjeller mellom SSBs økonomiske regioner og NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner:

- SSBs inndeling danner regioner som ikke krysser fylkesgrensene, mens inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner gjør det.
- De økonomiske regionene danner ikke en bestemt type region men skal snarere dekke flere hensyn som krever ulike typer regioner, mens NIBRs inndeling danner bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- Inndelingen i økonomiske regioner er ikke en inndeling i funksjonelle regioner, noe bo- og arbeidsmarkedsregion-inndelingen er.

Enkelt sagt er inndelingen i økonomiske regioner en underinndeling av fylkene, der den enkelte regionen består av en eller flere kommuner, og som er nyttig når en har behov rene underinndelinger av fylker. (Juvkam 2002)



Figur 3.2 Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Hedmark

3.2 Regionforstørning

I svensk regionalpolitikk er "regionförstoring" eller "vidgade arbetsmarknader" sentrale begreper. Regionforstørning beskrives som en prosess som består i at tidligere separate arbeidsmarkedsregioner knyttes sammen til en ny og større region gjennom økt pendling. Det beskrives som en prosess fordi det er en stadig utvidelse av pendlingsomlandene til byer og regionsentra. Ved at folk arbeidspendler over stadig lengre avstander har det i større grad vært mulig å forene en spredt bosettingsstruktur med en økende konsentrasjon av arbeidsplassene i større sentra og byer. Sverige har inndelt landet i lokale arbeidsmarkedsregioner, LA-regioner. En LA-region er en funksjonell region, "*inom hvilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor mellan hem och arbete*". (SIKA 2001, s.31) Med pendling over stadig større avstander reduseres antall LA-regioner gradvis. Reduksjonen i antall LA-regioner kan ses som et statistisk mål på graden av regionforstørning. I Sverige har en i mange år kartlagt størrelsen på LA-regionene og hvordan grensene for LA-regioner endres over tid. Siden 1970 er antall LA-regioner i Sverige mer enn halvert, fra 187 i 1970 til 88 i 2001.

Arbeidstakere med høy utdanning pendler i gjennomsnitt lengre enn personer med lavere utdanning. I 2001 var det 114 LA-regioner for arbeidstakere på laveste utdanningsnivå (ikke videregående skole) og 66 LA-regioner for arbeidstakere på høyeste utdanningsnivå. (3 års utdanning eller mer etter videregående skole.) I Sverige har det vist seg at arbeidstakere med lavere utdanning etter hvert begynner å pendle over like lange avstander som arbeidstakere med høyere utdanning. Pendlingsmønsteret for arbeidstakere med høy utdanning kan derfor brukes som en grov prognose for hvordan den framtidige pendlingsmønsteret blir også for andre arbeidstakere.

I gjennomsnitt pendler menn lengre til jobb enn kvinner. Dette gjelder på alle utdanningsnivåer. Men forskjellen i pendlingsmønster for ulike utdanningsnivåer er større for kvinner enn for menn, jf. tabellen nedenfor:

Tabell 3.1 Antall LA-regioner i Sverige 2001. Kvinner og menn med ulik utdanningslengde.

Utdanning	Kvinner	Menn	Totalt
Lavere enn videregående skole	141	99	114
Videregående skole	114	75	96
Kort høyere utdanning (mindre enn 3 år)	90	47	65
Lang høyere utdanning (3 år eller mer)	78	46	66
Totalt	106	74	88

Kilde: Sika 2001

I de svenske analysene forventes det at "regionförstoringen" kommer til å fortsette, dels som følge av ytterligere konsentrasjon av arbeidsplassene, både i privat og offentlig sektor, og dels som følge av bevisst offentlig politikk for å bedre tilgjengeligheten til regionsentrene. Men det pekes også på at forutsetningene for denne politikken varierer fra landsdel til landsdel og fra region til region. I store deler av Sør-Sverige kan en få en utvikling i retning av noen svært store LA-regioner, mens en i nord fortsatt vil ha relativt små LA-regioner, fordi avstandene er for store, befolkningen for spredt og sentrene for små til at det kan vokse fram store LA-regioner.

I Norge har vi ikke tilsvarende analyser av hvordan størrelsen på lokale arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) har endret seg over tid. Men inndelingen i "bo- og

arbeidsmarkeds-regioner, BA-regioner, gjort av NIBR/Juvkam (2002), er basert på om lag de samme kriterier som de svenske LA-regionene.

Én av hovedstrategiene for den nåværende regional- og distriktspolitikken er sterkere satsing på regioner og sentre som har vekstpotensial. Målet er å styrke vekstkraften der den allerede fins. Gjennom oppgradering av veinettet og bygging av nye veiforbindelser, kan større områder komme inn under vekstkraftige bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Et samlebegrep for slike effekter av vegtiltak, kan være regionforstørring (Solberg 2002, 2004a). Mens en i Sverige har kartlagt hvordan LA-regionene har utviklet seg over tid, er en i Norge mer opptatt av de mer normative aspekter ved regionforstørring, som for eksempel folks økte muligheter innenfor en gitt reisetidsramme. Dette kan konkretiseres ved å se på hvor store befolkningsmengder som kan nå et regionsenter innenfor bestemte reisetider. Dette er perspektivet i en analyse gjennomført av Transportøkonomisk institutt (Engebretsen, 2004) Engebretsen har beregnet hvor mange personer som kan nå regionsenteret med bil innen 15, 30, 45 og 60 minutters reisetid, og hvordan dette antallet kan økes gjennom vegutbygging. Hvor realistisk det er å få finansiert de ulike utbyggingstiltakene, er ikke vurdert. Analysene er mer tenkt som et ”silings-instrument” for å finne fram til regioner hvor vegtiltak i det hele tatt vil ha noen særlig betydning i forhold til et potensial for regionforstørring.

Tabellen nedenfor viser resultatene for de fire BA-regionene i Hedmark, først med dagens vegstandard, deretter med oppgradering av hovedvegene til motorvegstandard i dagens trase.

Tabell 3.2 Antall bosatte etter reisetid med bil til hovedsentre i bo- og arbeidsmarkedsregionene i Hedmark.

		Reisetid med bil (minutter)				I alt
		0-14 min.	15-29 min.	30-44 min.	45-59 min.	
Kongsvinger	Dagens vegnett	15346	13918	18714	23976	71950
	Motorveg	17409	16561	23596	58694	116260
Hamar	Dagens vegnett	42071	35212	38422	74259	189964
	Motorveg	52814	37664	28563	81103	200144
Elverum	Dagens vegnett	17531	28154	52676	24559	122920
	Motorveg	22158	50944	29942	26708	129752
Trysil-Engerdal	Dagens vegnett	3791	2257	1776	7881	15705
	Motorveg	4019	2168	1683	8113	15983
Stor-Elvdal-Rendalen	Dagens vegnett	1965	1514	955	3471	7905
	Motorveg	1965	1682	1247	4031	8925
Tynset	Dagens vegnett	4224	4523	2454	6687	17888
	Motorveg	4712	4135	3295	6949	19091

Kilde: Engebretsen 2004

Det er viktig å merke seg at pendlingsomlandene som inngår i beregningene er overlappende. Dette gjør særlig store utslag når sentrene ligger tett (Hamar og Elverum) og når en går opp til 60 minutters reisetid. Dette betyr at en ikke kan summere antall bosatte, innen for eksempel 60-minutters reisetid, over flere regioner.

I Hamarregionen og Elverumregionen vil utbygging til motorvegstandard først og fremst føre til at folk får kortere reisetider innen regionen, uten at antall bosatte innen 60-minuttersregionen øker vesentlig.

I Kongsvingerregionen vil utbygging til motorvegstandard føre til at antall bosatte innen 60-minutters-regionen øker fra ca. 72.000 til ca. 116.000. Den største økningen kommer i sonen 45-60 minutter, dvs. i periferien av forstørrede regionen. En del av den beregnede økningen kommer fra nord, dvs. fra Elverums omland, en del fra vest, dvs. fra Oslo/-Gardermoen omland. I praksis vil utbygging til motorvegstandard i regionen neppe snu de pendlings-strømmene som i dag går til Oslo/Gardermoen og til Elverum.

I de tre andre BA-regionene i Hedmark (Trysil/Engerdal, Stor-Elvdal/Rendalen og Tynset) vil utbygging til motorvegstandard ikke føre til noen vesentlig økning i antall bosatte innen 60-minuttersregionen. Det blir heller ikke store forskyvninger i antall bosatte mellom de ulike reisetidssonene innen 60-minuttersregionen.

Oppsummert kan en si at utbygging av dagens vegnett til motorvegstandard i hele Hedmark ikke kan forventes å ha særlig stor betydning når det gjelder å utvikle større bo- og arbeidsmarkedsregioner. Men i noen regioner vil dagpendlingen kunne øke noe ved at reisetiden går ned. I Tynsetregionen vil f.eks. antall bosatte i sonen med 30-44 minutters reisetid øke fra 2.454 til 3.295. Men likevel er konklusjonen at den framtidige kommunestruktur bør vurderes ut fra de kommunikasjonsmuligheter som finnes i dag, og ut fra den faktiske interaksjon som er etablert gjennom pendling, interkommunalt samarbeid, mm.

3.3 Robuste samfunn, robuste regioner, robuste kommuner.

I siste regionalmelding, Stortingsmelding nr. 34 (2000-2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken*, brukes begrepet "robuste samfunn". Det er "...områder som er omstillingsdyktige i forhold til framtidig utvikling, enten det dreier seg om endringer i næringslivs- og bedriftsstrukturer eller nye krav til service, transport, kommunikasjoner, kompetanse og velferdstilbud som befolkningen og næringslivet stiller. Å satse på å utvikle robuste samfunn tydeliggjør at distrikts- og regionalpolitisk utviklingsarbeid egentlig handler om nærings- og samfunnsutvikling for å utvikle både bedrifters omgivelser og verdiskapingsmiljøer og menneskers omgivelser og levekår. Samfunn som fungerer godt, er en forutsetning for et konkurransedyktig næringsliv og for at både kvinner og menn i ulike faser av livet skal kunne leve fullverdige liv. Slik sett er utviklingen av robuste samfunn et viktig mål." (s. 44)

En av hovedideene i meldingen er at det skal satses på "sterke arbeidsmarkeds,- bo- og serviceregioner." (St.meld. 34(2000-2001), s. 34) I meldingen konkretiseres ikke hvilken daglig reisetid eller reisemåte som legges til grunn når en bruker begrepet "arbeidsmarkeds,- bo og serviceregion".

Våren 2005 skal det legges fram en ny regionalmelding. Det er kommet få signaler om hva som kan komme av ny politikk og nye rammebetingelser i meldingen. Det mest konkrete er at målsettingen om *”balansert utvikling i bosettingen”* nå skal ligge på landsdelsnivå, dvs, ikke kommune, region eller fylke. (Solberg 2004b) Begrepene *”robuste kommuner”* og *”robuste regionkommuner”*, som ofte brukes av kommunalministeren, inneholder ikke noen statlig målsetting når det gjelder befolkningsutviklingen. Signalene er heller at *”robust”* skal bety at kommunene i større grad skal bli ansvarlige for sin egen utvikling. I følge Solberg (2004c) er målet:

”Robust og faglig bæredyktige kommuner:

-som er gode og effektive tjenesteytere

-som tar vare på og utvikler lokaldemokratiet

-som har kapasitet til å være dyktige samfunnsutviklere”

Kommunalministeren tenker seg at *”Robuste regionkommuner vil i større grad kunne ta på seg flere oppgaver – både fra staten og fylkeskommunen, som Høyre ønsker å legge ned – slik at vi får et mer helhetlig og kvalitetsmessig godt tjenestetilbud til innbyggerne enn hva vi har i dag – og de kan bedre legge til rette for å styrke det lokale næringslivet.*

Dette er bakgrunnen for at jeg har lansert regionkommuner som en mulig løsning. Regionkommuner kan etableres både gjennom kommunesammenslutninger, men også gjennom interkommunalt samarbeid, hvor regionkommunen overtar ansvaret for en del av kommunens oppgaver.” (Solberg 2004d)

Det er verd å merke seg at regionkommuner, etter kommunalministerens syn, kan etableres gjennom interkommunalt samarbeid. Ideen om regionkommuner basert på interkommunalt samarbeid er ikke utredet, og det er uklart hva dette innebærer juridisk, økonomisk og politisk. Foreløpig må denne ideen ses som en oppfordring om økt kommunalt samarbeid i de tilfeller hvor det ikke er lokalt ønske om sammenslåing.

Verken forrige regionalmelding, som brukte begrepene *robuste samfunn* og *sterke arbeidsmarkeds*, - *bo-* og *serviceregioner*, eller dagens kommunalminister, som bruker begrepet *robuste regionkommuner*, er særlig klare når det gjelder hvor store de mener regionene/kommunene må være for å være robuste. Men det synes klart at de tenker seg kommuner som er større enn mange av dagens kommuner, og at de tenker i retning av geografiske områder som er funksjonelle, sett ut fra bo- og arbeidsmarkedsriterier, og kanskje også ut fra kriterier knyttet sentrumsfunksjoner som mer spesialiserte tjenester og kulturtilbud. Dette leder i retning av noe som i stor grad faller sammen med SSBs økonomiske regioner eller NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner.

I denne utredningen skal vi se både på regionkommuner, konkret avgrenset som SSBs økonomiske regioner, og bo- og arbeidsmarkedsregioner (NIBR) som mulig framtidig kommunestruktur i Hedmark.

3.4 Bosettingsmønster og befolkningsutvikling

3.4.1 Innledning

Et av hovedargumentene for å endre dagens kommunegrenser, er at de ble fastlagt i en tid da bosettings- og samferdselsmønsteret var et annet. Siden 1964 har folketallet i Hedmark vokst kraftig, men veksten har ikke vært jevnt fordelt over hele fylket. Folk bor tettere i dag enn for 40 år siden. I tillegg har det skjedd store endringer i samferdselssektoren. Framfor alt har nye veier og bruer, sammen med økt bilhold gjort det lettere for folk å reise. Mobiliteten har økt og pendlingsomlandet rundt tettstedene i fylket har blitt større.

Folketallet og bosettingsmønsteret i Norge endrer seg svært sakte. Selv på små steder med sterk fraflytting, er det fra det ene året til det andre mer stabilitet enn endring. Selv etter flere årtier med sentralisering, er store deler av Norge, og ikke minst Hedmark, preget av spredt bosetting.

De demografiske utviklingstrekkene er et resultat av et langvarig samspill mellom flere utviklingsprosesser i samfunnet. Det er lite sannsynlig at *kommunestrukturen* har hatt noen innvirkning på Hedmarks demografiske særtrekk som lav fruktbarhet, aldersstruktur, fødselsunderskudd, og heller ingen direkte virkning på flyttestrømmenes størrelse og sammensetning. En av de viktigste faktorene bak den gjennom lang tid sterke fraflyttingen fra Hedmark, er etterspørselen etter arbeidskraft. Etterspørselen etter arbeidskraft har vært lav i deler av Hedmark og høy i andre deler av landet, særlig i Osloområdet.

Når det gjelder bosettingsmønsteret i Hedmark, er det derimot sannsynlig at kommunestrukturen indirekte, eller i betydningen den geografiske fordelingen av kommunale arbeidsplasser og tjenesteforsyning - har hatt stor betydning. Kommunesektoren har på mange måter overtatt primærnæringenes funksjon som levebrød i Hedmark (Birkelund m.fl. 2000)

Sammenliknet med industrinæringer og en rekke andre tjenestenæringer, er kommunale tjenester geografisk nokså jevnt spredd utover hele fylket. Kommunale tjenester og forvaltning har vært svært viktig for å utjevne levekårsforskjeller og for å opprettholde bosetting. Samtidig kan en si at bosettingsmønster og befolkningsstruktur har vært en betingelse for utbyggingen av kommunesektoren.

Det er folks flyttemønster som hurtigst (men likevel nokså sakte) endrer bosettingsmønsteret. I den grad kommunestrukturen har innvirkning på etterspørselen etter arbeidskraft og lokalisering av arbeidsplasser, tjenester og boliger, vil ny kommunestruktur kunne påvirke framtidig bosettingsmønster. Flyttemønsteret i Hedmark er derfor ett av temaene som blir behandlet i dette kapitlet. Videre vil befolkningens alderssammensetning være et tema som er interessant i forhold til framtidig behov for kommunale tjenester og inntekter. Med henblikk på at rekruttering av kompetanse er et sentralt tema i forbindelse med kommunesammenslåing, tar vi også med en oversikt over utdanningsnivået i befolkningen. Men først kommer en oversikt over bosettingsmønsteret og senterstrukturen i Hedmark.

3.4.2 Senterstruktur og bosettingsmønster

På mange måter kan en si at byer og tettsteder er det som konstituerer funksjonelle regioner. Den funksjonelle region består av et større senter (by) der flesteparten av regionens arbeidsplasser og tjenestefunksjoner finnes, og et omland der folk pendler inn til disse funksjonene. De siste årene har det i regionalpolitikken vært satset på *robuste* arbeidsmarkeds- og serviceregioner. Begrunnelsen for det er en erkjennelse av at den enkelte kommune ikke kan tilby det spekter av arbeidsplasser, arbeidskraft og tjenester som folk og bedrifter etterspør, og at en derfor må utvikle ”større sammenhengende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner” (St.meld. 34 (2000-2001)). En forutsetning for å lykkes med dette er økt konsentrasjon av arbeidsplasser og tjenester, gode kommunikasjoner og økt reiseaktivitet i befolkningen - selv om mange tjenester nå kan utføres elektronisk.

Det finnes ingen entydig definisjon av hva som er robuste arbeidsmarkeds- og serviceregioner, men i utredninger om disse spørsmålene blir ofte enten brukt *lokale arbeidsmarkedsregioner* basert på pendling, eller *økonomiske regioner* der hver kommune er tilordnet et større senter selv om det ikke nødvendigvis er noen arbeidspendling av betydning. Begge disse inndelingene er brukt i denne utredningen, og gir henholdsvis sju og fire regioner rundt et større senter. Innenfor hver region kan det være flere sentra på ulike nivå. For at en region (kommune) skal kunne være funksjonell/robust i denne sammenheng, må befolkningen få dekket sine daglige behov for arbeid, varer og tjenester uten å måtte reise særlig langt. For sjeldnere tjenestebehov kan litt lengre reiser aksepteres. Det er få undersøkelser av hvor langt folk faktisk er villige til å reise i slike sammenhenger.

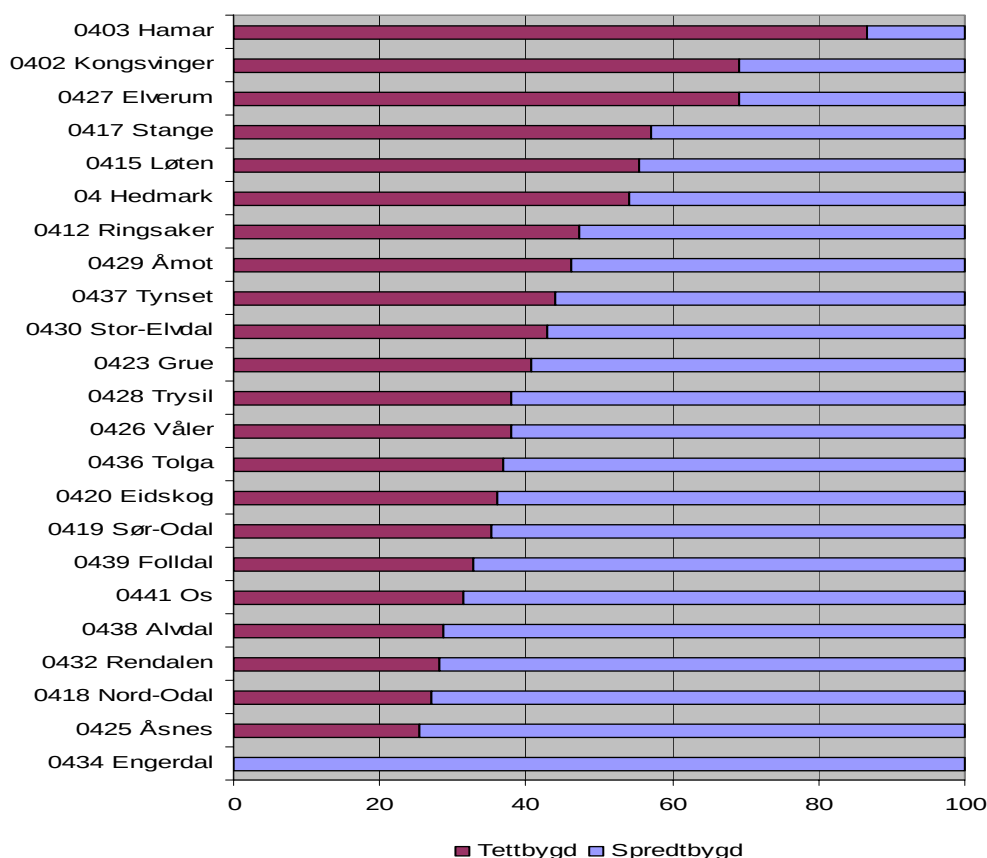
Den normative reisetid for *arbeidspendling* er ofte satt til 45 minutter for sentra over 1000 innbyggere (Fossan 1975, Langen 1983). Empiriske undersøkelser av hvor langt folk faktisk reiser, viser imidlertid at 45 minutter trolig er for langt for folk som er bosatt i områder med små sentra (Båtevik 1994). En nylig gjennomført analyse i Møre og Romsdal (Båtevik m.fl. 2004), som tar for seg reisemønster til nøkkelpersonell¹ i forbindelse med arbeid, shopping, kulturopplevelser, restaurantbesøk og fritidsreiser, viser at selv i tilknytning til mellomstore sentra som Kristiansund, Molde og Ulstein, er folk langt mindre regionale i sitt reisemønster enn det en må forutsette for at såkalt robuste arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner skal kunne fungere. Yttergrensa for hvor lang tid folk faktisk bruker på arbeidsreiser ser ut til å ligge på 30 minutter. Båtevik m.fl. (2004) minner oss også om at det geografiske landskapet ideen om robuste arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregioner” er hentet fra, er nokså forskjellig fra det norske. Mens Storbritannia er preget av korte avstander og store sentra som er svært lett tilgjengelig for et folkerikt og tettbebygd omland, er mesteparten av Hedmark preget avhelt spredt befolkning, små tettsteder og lange avstander. Likevel er Hedmark et enklere fylke å reise i med bil enn Møre og Romsdal og Sogn og fjordane som Båteviks studier er hentet fra.

Spredtbygdheten er en utfordring for tjenesteforsyning

Hedmark er det mest spredtbygde fylket i landet. Bare 54 prosent (2004) bor i tettbygde strøk, mot 78 prosent på landsbasis. I 1960 var bare ca 27 prosent av hedmarkingene bosatt i tettbygde strøk, mot 57 prosent på landsbasis. Siden nåværende kommunestruktur ble lagt, er det skjedd en sterk konsentrasjon av befolkningen.

¹ Nøkkelpersonell er personer som innehar nøkkelstillinger i ulike bedrifter i undersøkelsesområdet. Nøkkelpersonene er relativt unge og nytilsatte, og regnes derfor å være blant de mest mobile gruppene i befolkningen.

Figur 3.3 viser at det er stor variasjon i spredtbygdhet, fra Hamar der 87 prosent bor i tettsteder til Engerdal som ikke har noen tettsteder. Siden 1999 har tettstedsbefolkningen vokst med seks prosent i Hedmark mot sju prosent på landsbasis. Samtidig har folketallet i spredtbygde strøk økt med tre prosent - noe som er dobbelt så mye som veksten i spredtbygde strøk på landsbasis. Nesten en tredel av veksten i spredtbygde strøk i Hedmark kommer av at tre tettsteder (Nordhagen, Sorken, Østby) i løpet av perioden er kommet under tettstedsgrensen på 200 innbyggere og derfor ikke lenger registrert som tettsted.



Figur 3.3 Andel av kommunens befolkning i spredtbygde og tettbygde strøk. 1.1. 2004. Kilde: SSB

Spredtbygdheten i Hedmark gjør utfordringene knyttet til serviceforsyning store, særlig tatt i betraktning at folketallet i de mest spredtbygde områdene også er synkende (se kap.3.4.3).

Spørsmålet er hvilke virkninger eventuelle kommunesammenslutninger kan tenkes å få i denne sammenheng; vil det føre til at muligheten for serviceforsyning blir bedre i de spredtbygde områdene?

Det er tettstedene sør i fylket som har vokst hurtigst siden 1999²; det er altså i hovedsak de tettstedene som ligger i kommuner med netto innflytting. Men det er også økt konsentrasjon av folk i kommuner der folketallet synker. Noen tettsteder har vokst ganske kraftig, som Os, Romedal Sentrum, Rena, Kirkenær, Stange. Tolv tettsteder - alle forholdsvis små - har hatt tilbakegang i folketallet (se tabell 3.3)

² Tettstedsstatistikken går i sin nåværende form ikke lenger tilbake i tid enn 1999. På grunn av nye målemetoder er ikke tettstedsstatistikken fra før 1999 100 prosent sammenliknbar med den nye.

Få byer og større tettsteder

Som det framgår av tabell 3.3 er det pr 2004 48 tettsteder i Hedmark, hvorav bare Hamar, Elverum og Kongsvinger har mer enn 10.000 innbyggere. Hele 43 av 48 tettsteder har færre enn 3000 innbyggere, og av disse har 32 færre enn 1000 innbyggere. Selv om tettstedets størrelse ikke sier noe om hvor stort det funksjonelle omlandet er, setter tettsteder på under 3000 innbyggere grenser for hvor stort spekter av varer og tjenester som kan tilbys (iflg. Vanberg 2001). Tettsteder på under 3000 innbyggere har vanligvis heller ikke store nok arbeidsmarkeder til å ha et pendlingsomland av særlig omfang.

Tabell 3.3 Tettsteder etter antall innbyggere 2004 og prosentvis vekst 1999-2004. Kommunesentra uthevet.

Tettsted	Innb.2004	Vekst 1999-2004	Tettsted	Innb.2004	Vekst 1999-2004
Hamar	28564	4,9	Ingeberg	634	-5,2
Elverum	12473	10,3	Folldal	558	10,7
Kongsvinger	11121	2,8	Ådalsbruk	539	-0,2
Brumunddal	8342	4,7	Gata	524	3,8
Moelv	4059	6,1	Heradsbygd	466	-3,9
Løten	2453	15,8	Tangen	464	8,7
Tynset	2364	7,0	Slernsrud	436	-3,1
Stange	2360	18,1	Mesnali	424	-3,6
Innbygda	2274	5,6	Sørbygdafeltet	421	-1,6
Skarnes	2067	14,6	Kjellmyra	404	16,4
Rena	2025	20,4	Mo	394	17,6
Flisa	1522	14,6	Namnå	381	2,7
Skotterud	1335	14,6	Romedal Sentrum	344	39,3
Kirkenær	1226	19,7	Nybergssund	335	-6,4
Koppang	1184	1,8	Sander	324	-4,1
Våler	1175	3,4	Otnes	309	1,6
Magnor	987	10,5	Kylstad	301	-2,6
Sand	975	3,2	Heimdal	290	-1,4
Ilseng	876	3,9	Disenå	276	12,2
Roverud	876	2,5	Bottenfjellet	275	6,6
Alvdal	682	5,2	Kvål	270	-2,9
Løiten Brænderi	681	-0,6	Bergset	267	6,0
Os	650	40,1	Braskereidfoss	261	15,5
Tolga	641	11,7	Grinder	231	4,1
Nydal	640	3,4	Bergesiden	220	3,3

Kilde: SSB.

Senterstrukturen er i stor grad et resultat av utbyggingen av offentlige tjenestetilbud de siste 35 år. Den sterke veksten i kommunesentrene kan settes direkte i sammenheng med utbygging av kommunale tjenester fra 1970-tallet og framover. I Hedmark har sysselsettingen i offentlig sektor økt også gjennom 1990-tallet, og mer enn i landet som helhet (Grimsrud, Ørbeck og Hagen 2004). Veksten i kommunesektoren er kanskje den faktor som har bidratt mest til å opprettholde bosettingen i Hedmark og i Distrikts-Norge for øvrig. Kommunesentrene er ikke bare sentra for offentlig administrasjon og tjenester, de er også viktige handelssentra, sysselsettingssentra og arenaer for kultur og sosial samhandling.

Servicefunksjoner og omsetning

Senterets størrelse, målt i antall innbyggere, er i seg selv ikke avgjørende for hvordan det fungerer som tjenestesenter. Hvilke varer og tjenester som er tilgjengelig, er vel så viktig. Engebretsen (2001) har utarbeidet en oversikt over antall servicefunksjoner i tettsteder over hele landet. I denne undersøkelsen er 40 tjenester ordnet hierarkisk, dvs. den tjenesten som forekommer i flest tettsteder (postkontor) er funksjon nr 1 og den som forekommer i færrest tettsteder har nr. 40 (universitet). Av hans oversikt går det fram at Hamar og Elverum er sentralsteder av høy orden med hhv 39 og 37 funksjoner, mens Kongsvinger har 35 funksjoner. Tynset, Brumunddal og Innbygda har hhv 31, 31 og 29 funksjoner. Men servicetilbudet kan sies å være relativt godt utbygd også i Moelv,

Stange, Skarnes, Skotterud, Kirkenær, Flisa og Rena som alle har mer enn 20 sentralstedsfunksjoner (se tabell 3.4).

I tillegg til antall servicefunksjoner, er omsetning i dagligvarehandelen en god indikator på hvordan et senter fungerer. Figur 3.4 viser at det er de kommunene som har sentre med flest funksjoner som også har høyest omsetning pr innbygger i varehandelen. De fem første kommunene i figurene er de eneste i Hedmark som har en dekningsgrad på 100 prosent eller mer, dvs. at faktisk omsetning innen en kommune tilsvarer eller overstiger kjøpekraftspotensialet i samme kommune (Vanberg 2001). De øvrige kommunene har handelslekkasjer, som er det vanlige for kommuner med små tettsteder. Denne handelslekkasjen er imidlertid en forutsetning for å bygge opp regionale sentra med funksjoner som trenger et større omland.

Tabell 3.4 Antall servicefunksjoner etter tettsted. 1999.

Tettsted	Servicefunksjoner
Hamar	39
Brumunddal	31
Moelv	27
Løten	18
Stange	24
Kongsvinger	35
Sand	13
Skarnes	25
Skotterud	23
Magnor	10
Kirkenær	27
Flisa	26
Våler	19
Elverum	37
Innbygda	29
Rena	23
Koppang	18
Sorken	8
Otnes	11
Tolga	12
Tynset	31
Alvdal	17
Folldal	13
Os	12
Røros	30
Lillehammer	39
Gjøvik	37
Åsnes	30

Kilde: Engebretsen 2001

Tynset er kommunen med størst omsetning pr innbygger og framstår som et tydelig handelssenter i Nord-Østerdalen - det er ingen av de andre tettstedene/kommunene i regionen som er i nærheten av samme omsetning og antall funksjoner. Det forteller at de i stor grad reiser til Tynset for å få dekket sine tjenestebehov. Røros er imidlertid et alternativt senter, først og fremst for osingene.

I Hamarregionen er Hamar uten tvil det største handelssenteret, men denne regionen har også Brumunddal og Moelv som store sentra, og veien er heller ikke lang til Elverum, Lillehammer og Gjøvik - enn si Oslo. Høy omsetning i Hamar henger også sammen med at Hamar er fylkessenter og betjener folk fra større deler av fylket.

I Sør-Østerdalen er det Elverum som har flest antall tjenestefunksjoner, men i omsetning pr innbygger er ikke Elverum større enn Trysil, der turistene legger grunnlag for et langt bredere spekter av tjenester og omsetning enn det antall fastboende skulle tilsi. Åmot med Rena som senter, har også høy omsetning (og dekning) i denne regionen. Et stort antall ikke registrerte bosatte (studenter og militære) bidrar til dette. Stor-Elvdal kommer overraskende høyt opp mht omsetning pr innbygger, noe som kan tyde på at Koppang fungerer som senter også for f.eks. rendøler.

I Kongsvingerregionen er Kongsvinger et sentrum med omsetning på linje med Elverum og Trysil. Åsnes (Flisa)

og Sør-Odal (Skarnes) er også forholdsvis store sentra i denne regionen, etter omsetning og servicefunksjoner. Åsnes og Oslo fungerer trolig også som handelssentra for befolkningen i de sørligste deler av denne regionen.

Handelssentra i Hedmark:

Tynset, Hamar, Elverum, Kongsvinger, Innbygda, Brumunddal/Moelv, Flisa og Rena.

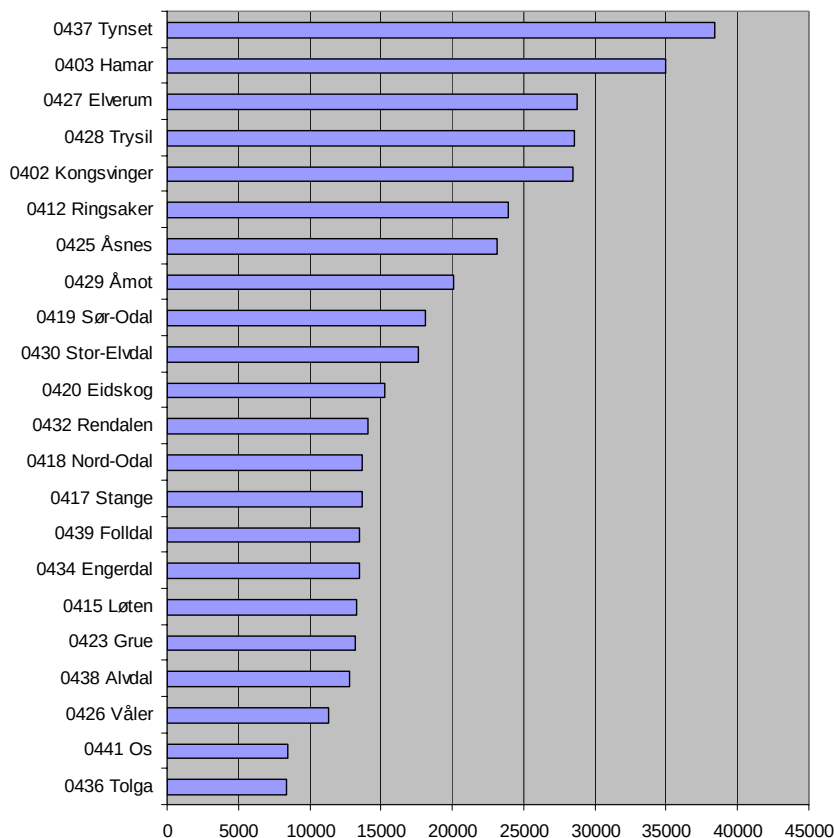
Avstand til sentra

Den geografiske fordelingen av store servicesentra er nokså skeiv, den følger i hovedsak befolkningskonsentrasjonene, men med Innbygda og Tynset som unntak. Vi vet som nevnt ikke så mye om hvor langt folk synes det er greit å reise for å få sine tjenestebehov dekket. Nedenfor har vi satt en normativ grense på 45 minutter for akseptabel reisetid til tjenester som en ikke trenger hver dag. Vi har brukt Veivesenets veiviser (<http://visveg.vegvesen.no/visveg/default.jsp>) for å beregne reisetid innenfor SSBs økonomiske regioner (se også kapittel 3.2 og tabell 3.2)

Hamarregionen har korte interne avstander og flere store sentra. Det er mindre enn 45 minutters reisetid mellom alle regionens sentra. For de nordlige (nordvestlige) deler av Ringsaker, f.eks. Brøttum, Mesnali og Sjusjøen, er det imidlertid Lillehammer som er det nærmeste store senteret.

Kongsvinger regionen: Om man bruker 45 minutter som grense, ligger de største tettstedene i hver av regionens kommuner innenfor en halvtimes reisetid med privatbil til Kongsvinger. Unntaket er Åsnes. Åsnes har imidlertid Flisa, som er et relativt stort handelssenter. For høyere ordens tjenester er det kortere til Elverum enn til Kongsvinger fra Flisa/Åsnes. Fra Hof er det omtrent like langt til Elverum som til Kongsvinger i kjøretid.

Solørkommunene har til sammen sju tettsteder, men ingen er særlig store. Kirkenær har flest funksjoner (27 funksjoner, mot 26 i Flisa i 1999) og Flisa har størst omsetning. For høyere ordens servicefunksjoner splittes Solør i to, mot Elverum og Kongsvinger.



Figur 3.4 Omsetning i varehandel pr innbygger 2004. Tallene er eksklusiv omsetning av motorkjøretøyer og bensin, og eksklusiv merverdiavgift. Kilde: SSB.

Internt i *Elverumregionen* er det lange avstander. Fra Trysil, Stor-Elvdal og Engerdal er det 1-2 timers reisetid til Elverum. Fra Våler og Åmot er det imidlertid bare en halv times reisetid. Men utenom Elverum er både Innbygda og Rena, og til en viss grad Koppang, sentra med relativt mange funksjoner og høy omsetning.

I *Nord-Østerdalen* er det relativt små avstander mellom Tynset, Tolga og Alvdal. Fra Os er det 39 minutter til Tynset, men bare 16 minutter til Røros. Rendalen og Folldal ligger forholdsvis langt unna Tynset - om lag en time. Rendalen og Folldal ligger langt unna alle andre sentra av en viss størrelse også. Alternative tettsteder for Folldal er Dombås, og for Rendalen Koppang og Ringebu - men disse har på langt nær så mange sentralstedsfunksjoner som Tynset.

I tabell 3.5 er avstanden mellom kommunesentra i Hedmark gjengitt i antall kilometer.

Tabell 3.5 Avstanden mellom kommunesentra i Hedmark i antall kilometer

	0402 Kongsvinger	0403 Hamar	0412 Ringsaker	0415 Løten	0417 Stange	0418 Nord-Odal	0419 Sør-Odal	0420 Eidskog	0423 Grue	0425 Åsnes	0426 Våler	0427 Elverum	0428 Trysil	0429 Åmot	0430 Stor-Elvdal	0432 Rendalen	0434 Engerdal	0436 Tolga	0437 Tynset	0438 Alvdal	0439 Folldal	0441 Os
0402 Kongsvinger	1	100	115	105	92	42	22	28	34	54	70	107	178	140	198	251	236	315	295	270	300	338
0403 Hamar	100	1	15	23	11	61	81	128	103	83	67	30	101	63	121	174	159	238	218	193	206	261
0412 Ringsaker	115	15	1	31	26	76	96	143	118	98	82	45	116	78	136	189	174	253	233	208	191	276
0415 Løten	105	23	31	1	26	63	83	133	89	69	53	16	87	49	107	160	145	224	204	179	219	247
0417 Stange	92	11	26	26	1	50	70	120	114	94	78	41	112	74	132	185	170	249	229	204	217	272
0418 Nord-Odal	42	61	76	63	50	1	20	70	76	96	112	79	150	112	170	223	208	287	267	242	267	310
0419 Sør-Odal	22	81	96	83	70	20	1	50	56	76	92	99	170	132	190	243	228	307	287	262	287	330
0420 Eidskog	28	128	143	133	120	70	50	1	62	82	98	135	206	168	226	279	264	343	323	298	328	366
0423 Grue	34	103	118	89	114	76	56	62	1	20	36	73	144	106	164	217	202	281	261	236	276	304
0425 Åsnes	54	83	98	69	94	96	76	82	20	1	16	53	124	86	144	197	182	261	241	216	256	284
0426 Våler	70	67	82	53	78	112	92	98	36	16	1	37	108	70	128	181	166	245	225	200	240	268
0427 Elverum	107	30	45	16	41	79	99	135	73	53	37	1	71	33	91	144	129	208	188	163	203	231
0428 Trysil	178	101	116	87	112	150	170	206	144	124	108	71	1	104	139	124	58	193	177	174	214	170
0429 Åmot	140	63	78	49	74	112	132	168	106	86	70	33	104	1	58	114	137	175	155	130	170	198
0430 Stor-Elvdal	198	121	136	107	132	170	190	226	164	144	128	91	139	58	1	60	81	117	97	72	112	140
0432 Rendalen	251	174	189	160	185	223	243	279	217	197	181	144	124	114	60	1	103	73	53	54	94	96
0434 Engerdal	236	159	174	145	170	208	228	264	202	182	166	129	58	137	81	103	1	135	155	153	193	112
0436 Tolga	315	238	253	224	249	287	307	343	281	261	245	208	193	175	117	73	135	1	20	45	85	23
0437 Tynset	295	218	233	204	229	267	287	323	261	241	225	188	177	155	97	53	155	20	1	25	65	43
0438 Alvdal	270	193	208	179	204	242	262	298	236	216	200	163	174	130	72	54	153	45	25	1	40	68
0439 Folldal	300	206	191	219	217	267	287	328	276	256	240	203	214	170	112	94	193	85	65	40	1	108
0441 Os	338	261	276	247	272	310	330	366	304	284	268	231	170	198	140	96	112	23	43	68	108	1

Kilde: Panda

De feltene som er merket viser avstanden mellom regionsenter og de andre kommunesentrene i NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner. I tillegg er avstanden til Flisa fra de andre kommunesentrene i Solør også merket.

3.4.3 Befolkningsutviklingen i Hedmark

Alle kommunene i Hedmark - med unntak av Elverum - kjennetegnes ved svak befolkningsutvikling. Den viktigste årsaken til dette er at alders sammensetningen er så skeiv at det dør langt flere enn det fødes. I tillegg har fruktbarheten i Hedmark - med unntak av Tolga (og i noe mindre grad Folldal og Tynset) - gjennom lang tid vært lavere enn i resten av landet. Kvinnene i Hedmark får altså i gjennomsnitt færre barn hver enn kvinner i de fleste andre steder i landet. Videre har flesteparten av kommunene lavere

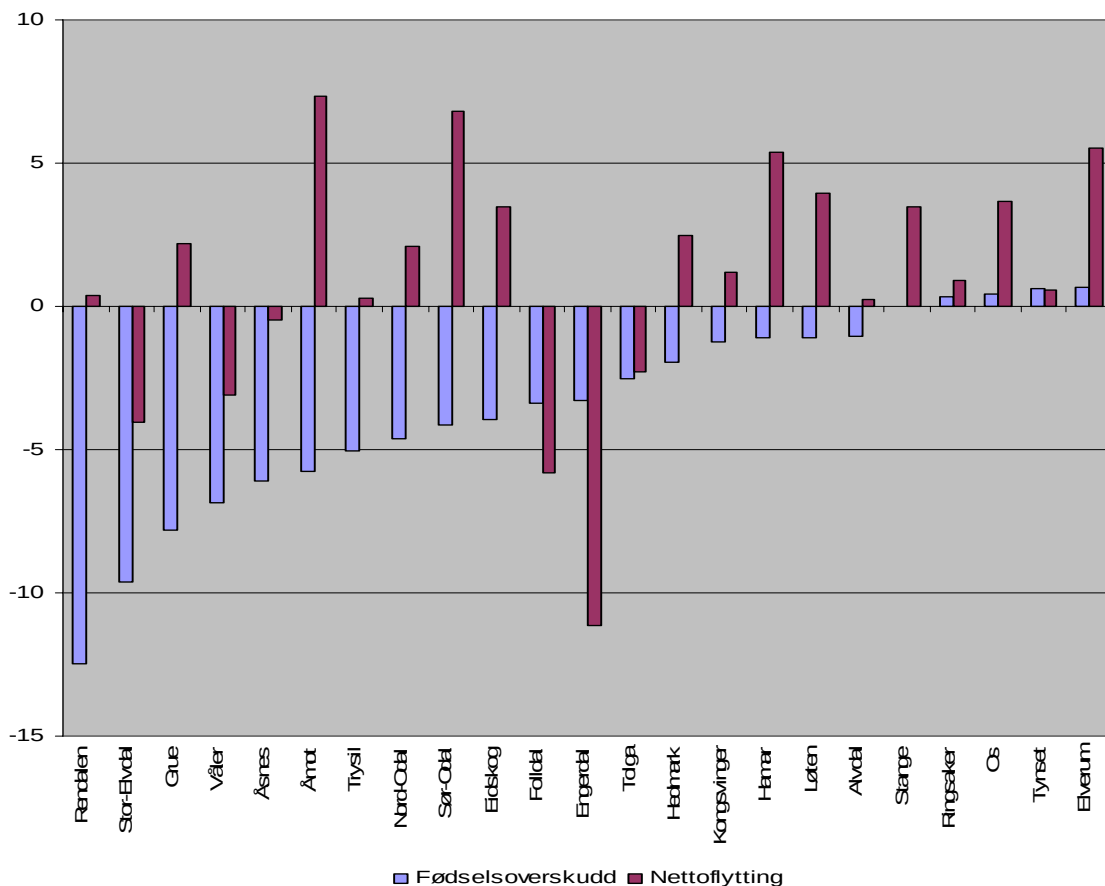
forventet levealder enn landsgjennomsnittet. Den skeive alderssammensetningen er imidlertid det viktigste strukturelle særtrekket, og er et resultat av flere årtier med høy fraflytting av unge folk, og forholdsvis lav innflytting.

Det er naturligvis forskjeller mellom kommunene i Hedmark (tabell 3.6). De siste ti årene har ni av 22 kommuner hatt vekst – de fleste sør i fylket. Sammenliknet med landsgjennomsnittet har imidlertid veksten vært svak. De siste 10 år er det bare Elverum som har hatt høyere vekst i folketallet enn landet.

Tabell 3.6 Vekst i folketallet 1993-2003 (pr 31.12) etter kommune. Prosent.

Prosent endring		Prosent endring		Prosent endring	
Kommune	1993-2003	Kommune	1993-2003	Kommune	1993-2003
Kongsvinger	0,6	Grue	-7,0	Engerdal	-17,1
Hamar	4,3	Åsnes	-5,6	Tolga	-3,9
Ringsaker	1,2	Våler	-8,9	Tynset	1,1
Løten	3,4	Elverum	7,1	Alvdal	-0,8
Stange	1,8	Trysil	-4,6	Folldal	-9,3
Nord-Odal	-1,8	Åmot	1,7	Os	4,2
Sør-Odal	3,4	Stor-Elvdal	-12,7	Hedmark	0,5
Eidskog	-0,1	Rendalen	-11,8	Hele landet	5,9

Kilde: PANDA



Figur 3.5 Fødselsoverskudd og netto innflytting pr 1000 middelbefolkning etter kommune. Årlig gjennomsnitt 1993-2003 (pr 31.12). Kilde: PANDA

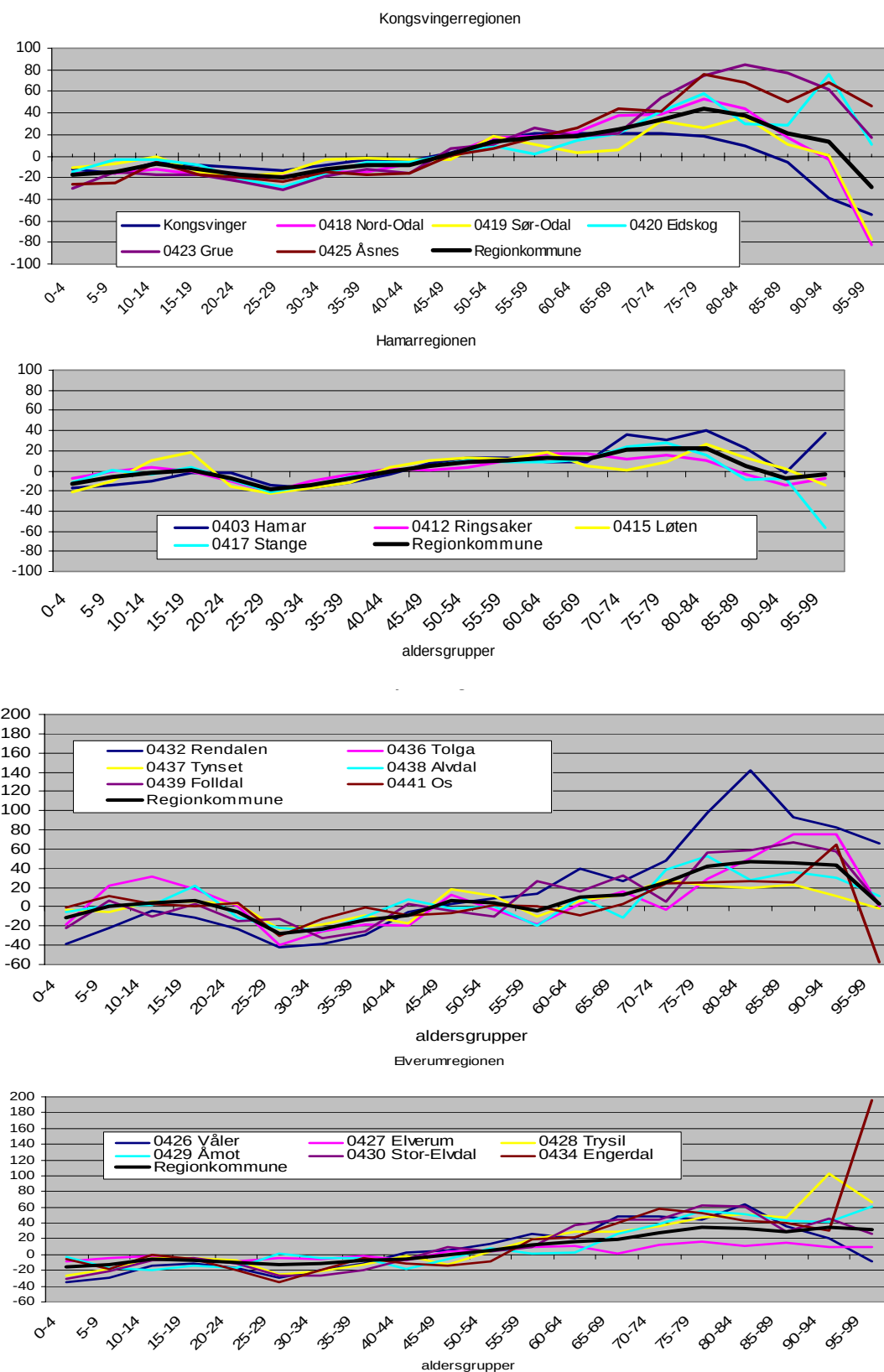
Figur 3.5 gir et bilde av hovedkomponentene i folketallsutviklingen de siste 10 år. Det går fram at 18 av 22 kommuner har hatt fødselsunderskudd, og at det bare er Elverum, Tynset, Os og Ringsaker som har hatt *naturlig tilvekst* de siste 10 år. Størst naturlig tilvekst har Elverum hatt med 0,7 pr 1000 innbygger - men selv dette er lavt sammenliknet med landsgjennomsnittet på 3,2 ‰. I tillegg til de nevnte fem kommunene har også Kongsvinger, Hamar og Løten hatt vekst i folketallet. Denne veksten kommer utelukkende fra *netto innflytting* fra inn og utland. I alt er det 10 kommuner som har hatt netto innflytting de siste 10 år, men på grunn av fødselsunderskudd er det bare åtte som har hatt vekst i folketallet. Det er i tillegg grunn til å peke på at det bare er Elverum som har et flytteoverskudd som er stort nok og sammensatt på en slik måte at kommunen kan regne med å opprettholde dagens befolkningsstruktur. Noen sterk befolkningsvekst ligger det med andre ord ikke an til i Hedmark (Grimsrud m.fl. 2004).

3.4.4 Aldersstruktur

Hedmark har som fylke den eldste befolkningen i landet. Figurene 3.6 over aldersstrukturen i den enkelte kommune sammenliknet med landets aldersstruktur, viser at alle kommuner i Hedmark har færre småbarn enn landsgjennomsnittet. I mange av kommunene er det også underrepresentasjon av barn i *skolealder*, men Tolga, Tynset, Alvdal og Os i Nord-Østerdalen og Ringsaker, Løten og Stange i Hamarregionen har alle større innslag av skolebarn enn landsgjennomsnittet. Eidskog og Elverum ligger så vidt under gjennomsnittet for denne aldersgruppen. Når det gjelder de *voksne* under 45 år, er de underrepresentert, mens de over 45 er overrepresentert. Færrest er det i aldersgruppene 20-34 år - i disse aldersgruppene er det bare Elverum og Åmot som er i nærheten av landsgjennomsnittet. Det er disse aldersgruppene som flytter mest.

Overrepresentasjonen blir i regelen større jo lenger opp i aldersskalaen vi går inntil vi når 89 år. Da er overrepresentasjonen ikke så stor lenger, og den er heller ikke til stede i alle kommunene. Det er relativt få over 89 i Kongsvinger, Ringsaker, Stange, Nord-Odal og Sør-Odal. Dette henger delvis sammen med høyere aldersspesifikk dødelighet i disse kommunene.

Figur. 3.6. Alderstruktur etter femårsgrupper sammenliknet med landets aldersstruktur. Landet = 100.
Pr.31.12.2003. Kilde: PANDA.



3.4.5 Flyttestrømmene i Hedmark

Flyttestrømmene er det som hurtigst endrer bosettingsmønsteret. Hedmarkskommunene er dessuten avhengig av netto innflytting for å *oppretholde* folketallet. Folketallet vil i 2020 være lavere enn i dag i alle kommuner unntatt Elverum, hvis kommunene ikke får netto innflytting (jf. SSBs framskrivingsalternativ MM00³).

Kommunestrukturen kan ha betydning for hvor flyttestrømmene kommer til å gå i framtiden primært fordi kommunen som arbeidsgiver er en av de viktigste kildene til rekruttering av folk til distriktene (særlig menn). I tillegg vil kommunens tjenestetilbud og boligpolitikk ha mye å si for tilflyttere så vel som for fastboende.

Hedmarks flyttemønster siste femårsperiode⁴.

Den største flyttestrømmen i Hedmark er den som kommer *inn* til fylket. I femårsperioden 1999-2003 flyttet om lag 27.600 inn til Hedmark, hvorav mer enn halvparten havnet i Hamar, Ringsaker, Kongsvinger og Elverum. Den nest største flyttestrømmen er den som går fra Hedmarkskommunene til resten av landet. I femårsperioden 1999-2003 flyttet 23.700 *ut* av Hedmark fylke. Utflyttingsstrømmene, som innflyttingsstrømmene, er størst i Hamar, Ringsaker, Kongsvinger og Elverum. Dette henger naturligvis sammen med at disse kommunene er de mest folkerike.

En av grunnene til at ut- og innstrømmene nesten er like store, er at mange av de som flytter ut det ene året, flytter inn et av de neste - og omvendt. Det er med andre ord mange *tilbakeflyttere* og såkalte *videreflyttere* i disse tallene. Videreflyttere er de som ikke blir boende i Hedmark så lenge. De utgjør en betydelig andel av flytterne, men en nesten ubetydelig andel av de som til en hver tid bor kommunen. De har en tendens til å erstatte hverandre, dvs. når en flytter ut, flytter en annen inn.

Flytting *mellom kommuner i Hedmark* utgjorde 43 prosent av alle utflyttinger fra kommuner i Hedmark i perioden 1999-2003. Flesteparten (57 prosent) av utflytterne flytter altså ut av fylket. Det er bare i Løten, Stange og Våler at flertallet av flytterne velger en annen kommune i Hedmark (se tabell 3.7). Som vi skal se, er internflyttingen i Hamarregionen høy.

Det er vanskelig å si noe sikkert eller entydig om hva kommunestrukturen betyr for retningen på disse flyttestrømmene og størrelsesforholdet mellom dem. Det som regulerer *størrelsen* på flyttestrømmene er en kombinasjon av økonomiske konjunkturer og hvor mange som er i sin mest mobile alder. Kommunene har svært begrensede muligheter til å påvirke disse forholdene. Regionale variasjoner i etterspørselen etter arbeid, dirigerer langt på vei *hvor* de største flyttestrømmene går. Kommunene kan til en viss grad påvirke etterspørselen etter arbeidskraft.

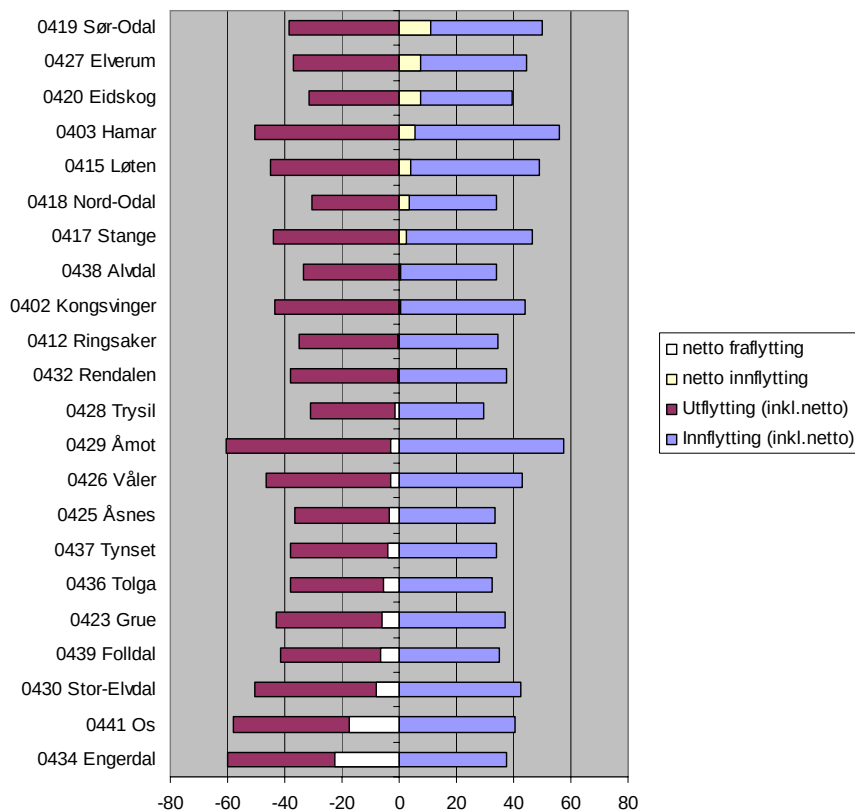
³ MM00-alternativet er et alternativ uten flytting. Det er en framskrivning av folketallet basert på utelukkende på naturlig tilvekst (alderstruktur, fertilitet, dødelighet).

⁴ Her kunne vi med fordel valgt en lengre tidsperiode. Når flytting 1999-2004 er valgt har det praktiske årsaker som at tallene skal være sammenliknbare med tettstedsstatistikken og pendlingsstatistikken. Perioden 1999-2003 er preget av høy (men avtakende) mobilitet på landsbasis.

Store arbeidsmarkeder tiltrekker seg folk

Det framgår av figur 3.7 at sju kommuner har hatt netto innflytting de siste fem årene. Sett i forhold til folketallet, er det Sør-Odal, Elverum og Eidskog som har hatt størst gevinst. Videre på lista er Hamar, Løten, Nord-Odal og Stange. Disse kommunene er enten regionsentre eller nabokommuner til slike, og alle er sentralt lokalisert med hensyn til pendling til Stor-Oslo og store arbeidsmarkeder i Hedmark. Store arbeidsmarkeder har lettere for å tiltrekke seg innflyttere enn små. Vi ser tydelige tegn til at de kommunene som ligger innenfor Oslos arbeidsmarked har lettest for å tiltrekke seg nye innbyggere. Innflytterne til disse områdene pendler i større grad enn de bofaste - noe som tyder på at flyttingen er motivert ut fra både bostedspreferanser og arbeidsmuligheter. (Grimsrud og Sørli 2004).

Kommunene fra Stor-Elvdal og nordover, sammen med Solørkommunene, dominerer listen over de som har størst netto fraflytting. Figuren viser også at det ikke alltid er den kommunen med størst fraflytting som i sum taper flest innbyggere. Det er heller ikke alltid den kommunen med størst innflytting som i sum vinner flest. Åmot har både flest innflyttinger og flest utflyttinger, men ligger omtrent midt på treet hva angår nettoutflytting. Trysil er det motsatte eksempelet; der er det lite av både inn- og utflytting, men netto plasserer Trysil seg også omtrent midt på.



Figur 3.7 Innflytting, utflytting og nettoutflytting pr 1000 middelfolkemengde. Årlig gjennomsnitt 1999-2003 (pr. 31.12). Kilde: PANDA

Sentralisering internt i Hedmark

Det er innflytterne til Hedmark - de som flytter til Hedmark uten selv å være oppvokst der - som i sterkeste grad bidrar til sentralisering på regionsenternivå. Flesteparten av nykommerne kommer til Hamar, Elverum, Kongsvinger og Tynset - og innenfor hver sin økonomiske region er regionsenterkommunene helt dominerende som bosted for

nykommere (Sør-Odal unntak). De hedmarkinger som vokser opp utenfor regionsentrene bidrar også litt ved sin flytting til regionsentrene, men denne effekten er forsvinnende liten i forhold. De som vokser opp i regionsentrene i Hedmark er for øvrig de som mest bidrar til nasjonal sentralisering, i og med at de oftere enn de øvrige hedmarkinger, bosetter seg i Oslo-området (Grimsrud og Sørli 2004).

Hva kan endringer i kommunegrenser bety? Med større kommuner vil den registrerte mobiliteten gå ned - rett og slett fordi det som blir registrert som flytting mellom nabokommuner ikke lenger vil bli det i en framtidig sammenslått kommune. Men dette blir en endring på papiret. I den grad kommunesammenslutninger innebærer endringer i antall og lokalisering av stillinger og boliger, vil også det reelle flyttemønsteret kunne bli påvirket. Det er imidlertid lite trolig at sammenslåing av kommuner med rekrutteringsproblemer, vil føre til bedre rekruttering. Det kan eventuelt ha innvirkning på hvem som rekrutteres, dvs. evnen til å rekruttere spesialister. Men hvis kommunestrukturen i hele landet endres, er det vanskelig å si hvordan de nye konkurransebetingelsene slår ut.

3.4.6 Hvor kommer folketallsveksten i framtiden?

Aldersstrukturen i Hedmark setter begrensninger for vekst framover. Dersom vi holder all flytting utenfor, vil alle kommunene unntatt Tolga ha færre folk i 2015 og 2020 enn de har i 2004. (jf. SSBs Framskrivning av folkemengden, MM00-alternativet).

Tar vi med innenlands flytting og innvandring viser SSBs framskrivinger at tre kommuner, Engerdal, Rendalen og Folldal, får nedgang i folketallet uansett hvilket av framskrivings-alternativene som legges til grunn. På den annen side vil Kongsvinger, Ringsaker, Løten, Sør-Odal, Elverum og Os få vekst uansett hvilket av alternativene som inkluderer flytting som legges til grunn. De aller fleste kommuner i Hedmark er imidlertid avhengige av høy nasjonal befolkningsvekst for å få vekst i framtida.

Stort behov for omsorgstjenester også i framtida

Det er en offentlig oppgave å sørge for omsorgstjenester til befolkningen.

Aldersstrukturen i befolkningen er derfor blitt en offentlig bekymring. Økende aldring krever flere sykehus- og sykehjemsplasser, og legger også mer beslag på primærlegene. I tillegg skal det betales ut pensjoner. Førskolebarn, skolebarn og ungdom har nærmest obligatorisk skolegang fram til 19-årsalderen, og rundt 30 prosent følger i dag opp med høyskoleutdanning. En indikator for å beregne omsorgsbyrden er den *totale avhengighetsraten* som er antall "avhengige personer" pr. potensielt yrkesaktiv person (her: Antall unge 0-15 år, pluss antall gamle 67 år eller mer, dividert med antall personer i aldersgruppen 16-66 år). Raten sier noe om hvor mange hver voksen må "forsørge" av yngre og eldre.

I figurene nedenfor er den totale avhengighetsraten beregnet for alle dagens kommuner og sammenslåingsalternativene. Nå er det ikke slik at det er de yrkesaktive innenfor en kommunegrense som alene har ansvaret for omsorgen. I Norge går en stor del av skattene og avgiftene til staten. Grunnrenten fra olje- og gassvirksomheten går også til staten. Staten fordeler så en del av disse inntektene til kommunesektoren og sørger for en viss utjevning av inntektene mellom kommuner med høye egeninntekter og kommuner med lave egeninntekter. Staten sørger også for en utjevning ut fra kommunenes "utgiftsbehov", som i all hovedsak beregnes ut fra hvor mange unge og eldre innbyggere

kommunene har. På denne måten vil staten sikre at kommunene blir i stand til å yte tjenester overfor sin befolkning. Som nærmere omtalt i kapittel ****, kan dette utjevningssystemet være under press. I mange av Hedmarks kommuner kan det også bli en utfordring å skaffe arbeidskraft nok til å utføre tjenestene. Kommunene får statlige driftstilskudd etter sin andel av befolkningen i de ulike aldersgruppene, men i praksis må de foreta harde prioriteringer mellom disse gruppenes behov. Endringer i kommunegrensene vil derfor kunne påvirke tjenestene framover. Ratene sier noe om variasjoner i potensielt omsorgsbehov (og "omsorgsevne") mellom kommunene nå og i nærmeste framtid.

Sammenslutninger gir selvfølgelig ingen endring av alderen til folk som bor i et område, men med endrende kommunegrenser vil den nye kommunen få en annen befolknings-sammensetning. Dette kan få betydning for den nye kommunens prioriteringer.

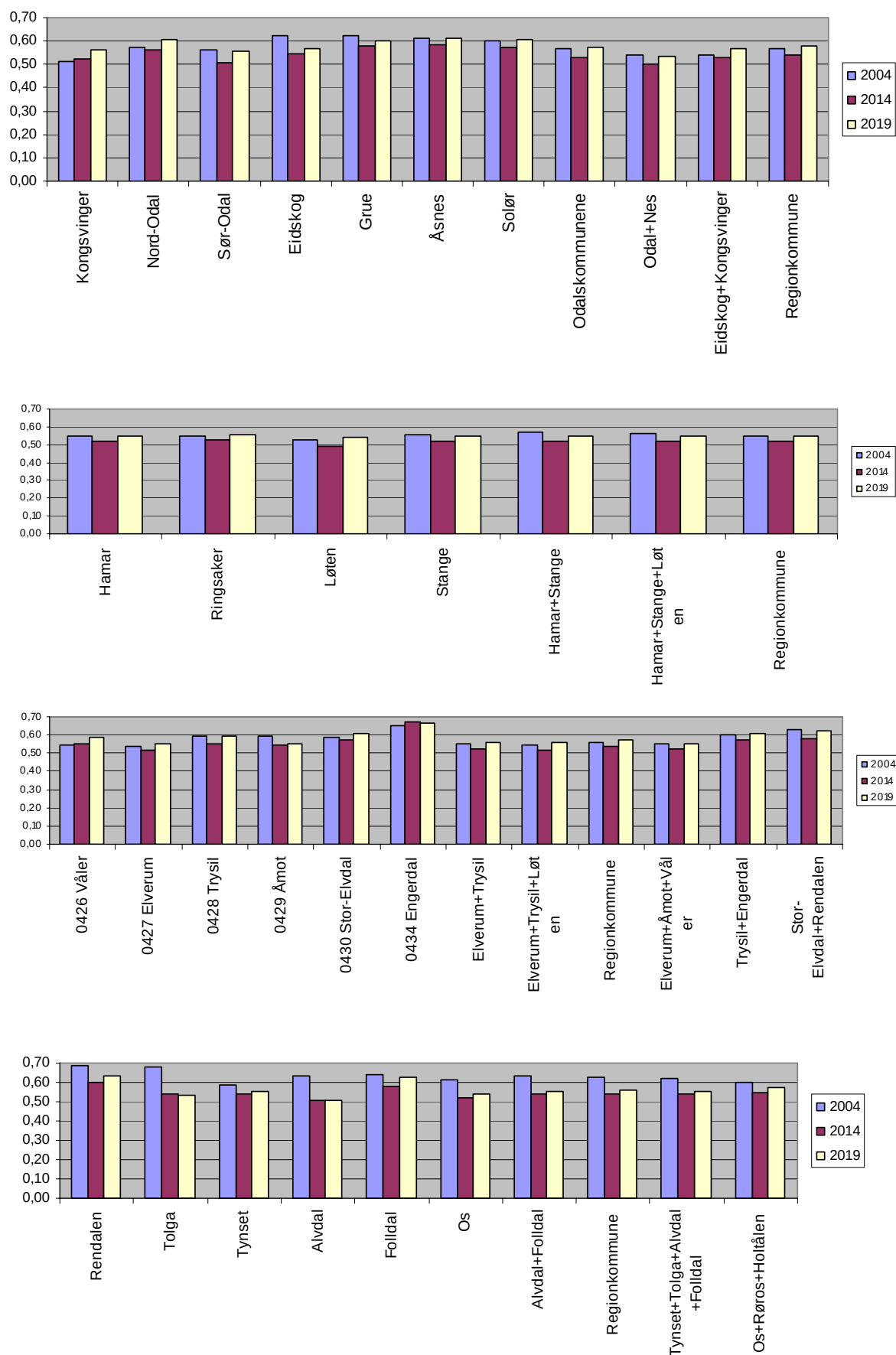
I løpet av en tiårsperiode vil den totale avhengighetsraten gå ned i samtlige kommuner, men i år 2019 vil den øke igjen. I de økonomiske regionene Hamar, Kongsvinger og Elverum kommer den omtrent tilbake på dagens nivå, men i Tynsetregionen blir den liggende under dagens nivå. Det kommer dels av at et stort antall unge i denne region i dag kommer over i yrkesaktiv alder i løpet av denne perioden.

Figurene viser ellers at *Hamarregionen* har de gunstigste ratene, og ratene varierer svært lite mellom kommunene i regionen og mellom de ulike årene. Sammenslåinger innenfor denne regionen gjør lite fra eller til når det gjelder den totale avhengighetsraten.

I *Kongsvingerregionen* har Kongsvinger og Odalskommunen lavere avhengighetsrater enn resten. Solørkommunene er nokså like i denne sammenheng, og en sammenslåing av de tre Solørkommunene vil gjøre lite fra eller til. Odalskommunene er også nokså like, men slås de sammen med Nes blir avhengighetsraten betydelig lavere på grunn av Nes' store andel av folk i yrkesaktiv alder. En sammenslutning av Kongsvinger og Eidskog vil derimot utjevne forskjellene mellom de to kommunene.

I *Elverumregionen* er det stor forskjell i avhengighetsraten mellom kommunene. Elverum og Engerdal utgjør ytterpunktene. En sammenslåing til regionkommune vil derfor utjevne forskjellene i potensielt omsorgsbehov. Elverum er såpass folkerik i forhold til de andre kommunene i denne regionen, at alle sammenlutninger der Elverum inngår blir sterkt påvirket av alderstrukturen i Elverum. Når det gjelder sammenslutning av nabokommuner som Engerdal og Trysil og Stor-Elvdal og Rendalen, vil ikke dette gi særlig forandringer i kommunens avhengighetsrate.

I *Tynsetregionen* er avhengighetsraten svært høy pr i dag, men denne forventes å gå ned i framtida (samtidig som folkemengden totalt også reduseres). Sammenslutning til regionkommune eller arbeidsmarkedskommunene (Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal) gir omtrent samme resultat. Alvdal og Folldal har i dag nokså like avhengighetsrater, men på sikt vil denne utvikle seg gunstigere i Alvdal enn i Folldal. Om Os går sammen med Røros og Holtålen, vil avhengighetsraten øke noe i framtiden i forhold til om Os fortsetter som egen kommune.



Figur 3.8 Total avhengighetsrate. Kilde SSB

Kommuner med spesielle demografiske utfordringer

Folldal, Rendalen og Engerdal vil i følge SSBs mellomalternativ ha et folketall i 2014 som ligger hhv. -8, -6 og -5 prosent under dagens nivå. I 2019 vil nedgangen være forsterket til -10, -9 og -5 prosent. Disse tallene er trolig optimistiske bl.a. fordi fertiliteten som ligger til grunn er høyere enn det som har vært observert i disse områdene de siste ti årene.

Tilbakegangen blir størst i de yngste aldersgruppene 0-5 år og 6-16 år, men tilbakegangen er ujevnt fordelt over aldersskalaen. Samtidig er det forholdsvis sterk vekst i vente blant aldersgruppene 67-79 år og over 89 år.

Alle kommunene i Nord-Østerdalen, Nord-Odal og Åmot vil få kraftig nedgang i antall *førskolebarn*. For gruppen *skolebarn* forventes nedgang i Nord-Østerdalen utenom Tynset. I tillegg blir det nedgang i Ringsaker, Løten, Stange og Eidskog som i dag har et forholdsvis stort innslag av denne aldersgruppen.

For øvrig vil Hedmarkskommunene også i framtida ha en eldre befolkning enn landet som helhet. På grunn av at resten av landets befolkning også eldes, blir imidlertid avviket i forhold til resten av landet mindre. Hedmark har ligget i forkant av eldrebølgen - resten av landet kommer nå etter.

3.4.7 Stor flytting mellom nabokommuner

Hensikten med å se nærmere på internflyttingen mellom kommuner i Hedmark, er å vise hvilke kommuner og kommunegrupper som utveksler folk gjennom flytting. Stor utveksling av folk, kan være et tegn på felles identitet og tilhørighet. Flyttematrise i tabell 3.6 viser hvor utstrømmene fra Hedmarkskommunene går. 57 prosent flytter ut av fylket. Det var bare flyttere fra Løten, Stange og Våler som oftere flyttet internt enn ut av fylket. Størst flytting ut av fylket er det fra Os (72%) - mye av dette går til Røros.

Videre viser matrisen at de nest største flyttestrømmene går mellom nabokommuner. Særlig er flyttestrømmene fra omland inn til regionsentra stor. Om vi lar flyttestrømmene inn til regionsentre definere regiongrenser, står *Hamarregionen* fram som en tydelig internflyttingsregion. Fra Ringsaker, Løten og Stange flytter 23-32 prosent av flytterne til Hamar. Flyttingen mellom kommunene i denne regionen er også høy; det er bare fra Ringsaker til Løten at flyttingen ikke er spesielt stor. Regionen lekker litt til Elverum, noe flyttere fra Løten bidrar sterkt til. Den sterke flyttingen mellom Hamar og henholdsvis Ringsaker og Stange, kommer dels av at byen Hamar strekker seg inn i begge disse kommunene. Hamar er for øvrig den kommunen i Hedmark som får flest flyttere fra øvrige regioner i Hedmark (10 prosent).

Kommuner i Kongsvingerregionen

Den andre regionen som avtegner seg nokså tydelig er Kongsvingerregionen. Til Kongsvinger kommer 25-30 prosent av flytterne fra Sør-Odal og Eidskog, 12-17 prosent av flytterne fra Nord-Odal og Grue, og seks prosent av flytterne fra Åsnes. Kongsvinger på sin side leverer flest til Sør-Odal og Eidskog, og en del også til Grue.

	Flytting til:																							
	Sum	Kongsvinger	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Nord-Odal	Sør-Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Våler	Elverum	Trysil	Åmot	Stor-Elvdal	Rendalen	Engerdal	Tolga	Tynset	Alvdal	Folldal	Os	Resten av landet
Flytting fra:																								
Kongsvinger	100		2	1	0	1	2	10	10	5	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	63
Hamar	100	1		15	5	19	0	0	0	0	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	53
Ringsaker	100	1	23		2	6	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	62
Løten	100	0	23	9		15	0	0	0	0	1	1	11	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	35
Stange	100	1	32	10	7		0	0	0	0	1	0	3	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	43
Nord-Odal	100	12	3	1	1	3		16	2	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	57
Sør-Odal	100	25	1	1	0	1	8		3	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55
Eidskog	100	30	2	1	0	0	1	4		1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	57
Grue	100	17	4	1	0	1	1	1	1		15	2	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	50
Åsnes	100	6	3	1	1	2	1	1	1	11		9	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55
Våler	100	1	3	3	1	1	1	0	1	1	14		26	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	46
Elverum	100	1	6	3	5	3	0	0	0	1	2	4		3	3	1	1	1	0	1	0	0	0	66
Trysil	100	1	4	3	1	2	0	0	1	1	1	0	10		2	0	0	5	0	0	0	0	0	67
Åmot	100	1	8	3	2	2	1	0	0	1	0	0	14	4		3	1	1	0	0	0	0	0	59
Stor-Elvdal	100	1	5	2	3	3	0	0	0	0	0	0	8	0	5		1	2	0	2	1	0	0	66
Rendalen	100	0	1	2	1	3	1	0	2	0	0	0	6	1	2	6		0	0	12	0	0	0	61
Engerdal	100	1	6	3	2	1	0	0	0	0	1	0	6	9	1	1	1		1	2	0	0	1	65
Tolga	100	0	3	0	2	1	0	0	0	0	0	1	5	1	0	0	1	0		16	3	0	6	61
Tynset	100	0	4	2	0	3	0	0	0	0	0	0	3	0	1	1	3	0	3		9	4	2	64
Alvdal	100	1	6	3	1	2	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	17		2	1	62
Folldal	100	2	6	1	0	2	0	0	0	0	0	0	3	1	3	3	1	0	1	9	6		0	63
Os	100	0	4	1	0	1	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	3	9	1	0		73
Hedmark	100	3	10	5	3	6	1	2	1	1	2	1	4	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	57

Minst 20 prosent	Minst 10 prosent	Minst 5 prosent
------------------	------------------	-----------------

Tabell. 3.7 Flyttematrise. Flytting etter fraflyttingskommune. Prosent av utflyttinger 1999-2003 (pr 31.12). Kilde: PANDA

	Flytting til:																						
Flytting fra:	Kongsvinger	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Nord-Odal	Sør-Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Våler	Elverum	Trysil	Åmot	Stor-Elvdal	Rendalen	Engerdal	Tolga	Tynset	Alvdal	Folldal	Os	Resten av landet
Kongsvinger		1	1	0	1	9	21	28	18	6	3	1	1	0	1	1	1	0	1	2	5	0	3
Hamar	1		18	21	29	1	1	1	1	2	2	5	3	4	3	2	4	2	1	4	3	0	8
Ringsaker	1	16		7	8	1	1	1	1	1	2	2	3	2	1	3	1	0	2	2	1	1	5
Løten	0	5	2		5	1	0	0	0	1	2	4	1	1	3	1	1	0	0	1	0	0	2
Stange	1	17	7	16		2	1	0	1	2	2	3	1	2	2	1	5	2	1	0	1	2	5
Nord-Odal	2	0	0	0	1		7	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sør-Odal	8	0	0	0	0	14		3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Eidskog	8	0	0	0	0	2	2		1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Grue	5	1	0	0	0	2	1	1		11	3	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	1	1
Åsnes	2	1	0	1	1	2	1	1	14		16	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Våler	0	0	0	1	0	1	0	1	1	8		5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Elverum	1	3	2	9	2	2	0	1	1	5	16		8	8	4	4	4	1	2	2	2	1	3
Trysil	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	3		2	0	0	12	0	0	0	1	0	1
Åmot	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	4	4		6	2	2	0	0	0	1	0	1
Stor-Elvdal	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3		3	3	0	1	1	1	0	1
Rendalen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	3		0	1	4	0	1	0	0
Engerdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	1		1	1	0	0	1	0
Tolga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		5	3	0	3	0
Tynset	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	6	1	9		22	11	4	1
Alvdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	6		3	1	0
Folldal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	3	5		0	0
Os	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	6	5	2	1		0
Hedmark	31	48	35	60	50	37	35	39	42	40	49	36	28	26	28	32	37	27	36	45	32	14	40
Resten av landet	69	52	65	40	50	63	65	61	58	60	51	64	72	74	72	68	63	73	64	55	68	86	60
SUM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Minst 20 prosent	Minst 10 prosent	Minst 5 prosent
------------------	------------------	-----------------

Tabell. 3.8 Flyttematrise. Flytting etter tilflyttingskommune. Prosent av innflyttere 1999-2003 (pr 31.12). Kilde: PANDA

Internt i denne regionen er det flere kommunepar med stor internflytting. Flytteutvekslingen mellom Kongsvinger og Eidskog er stor, og mellom Sør- og Nord-Odal. Sør-Odal får dessuten en god del innflyttere fra Nes i Akershus. Solør har en del intern utveksling, men mellom Grue og Våler er flyttestrømmen liten. Internflyttingen mellom Åsnes og hhv Grue og Våler er imidlertid stor.

Sammenliknet med Hamar mottar Kongsvinger veldig få flyttere fra øvrige deler av Hedmark. Nær 70 prosent av innflytterne kommer fra andre deler av landet (tabell 3.7)

Elverumregionen

Elverum er et sterkt tilflyttingssenter for flere av Hedmarkskommunene. Våler avga 26 prosent av sine flyttere til Elverum. De øvrige nabokommunene Løten, Åmot og Trysil avga mellom 10 og 14 prosent. I tillegg fikk Elverum minst fem prosent av alle flyttere fra Åsnes, Stor-Elvdal, Rendalen, Tolga og Os. Disse flyttestrømmene går i hovedsak bare en vei. Kommunene i omlandet er imidlertid nokså små i folketall (sammenliknet med Elverum), slik at flyttere herfra ikke utgjør særlig store andeler av innflytterne til Elverum. Den svært beskjedne andelen av flyttere fra Elverum til omlandet, utgjør derimot betydelig deler av innflyttingen til disse kommunene (Våler, Løten, Trysil, Åmot og Åsnes – tabell 3.7). Det er bare mellom Elverum og Løten, og mellom Stor-Elvdal og Rendalen at flyttestrømmen er på minst fem prosent begge veier.

Legg merke til at Hamar er den kommunen i Hedmark som får flest flyttere fra Elverum. Videre at Stor-Elvdal på langt nær er den største tilflyttingskommunen for flyttere fra Rendalen - og omvendt.

Nord-Østerdalen

Tynset er den største tilflyttingskommunen (i Hedmark) for flyttere fra Rendalen, Tolga, Alvdal, Folldal og Os. Fra Os flytter imidlertid flere til Røros. Internt i regionen er det stor internflytting mellom Tynset og Alvdal. Alvdal får også forholdsvis mange flyttere fra Folldal.

3.4.8 Oppsummering.

Hamarregionen framstår som tydelig integrert. Det er sterk flytting mellom kommunene, og den samlede flyttingen ut av denne region er relativt mindre enn ut av de andre regionene. ER det nok for disse at de ser Mjøsa (*Bære je ser Mjøsa...*), eller er det f.eks. Hamars mange muligheter som trekker?

I *Kongsvingerregionen* er det også stor internflytting, men her er det i tillegg underregioner med enda sterkere internflytting: Kongsvinger-Eidskog-(Sør-Odal), Solør, Nord- og Sør-Odal.

Elverumregionen er ikke integrert på samme måte. Regionen preges av et sterkt senter som trekker flyttere fra kommunene i nærmeste omland. Det er bare mellom Elverum og Løten, og mellom Stor-Elvdal og Rendalen at flyttestrømmen er på minst fem prosent begge veier.

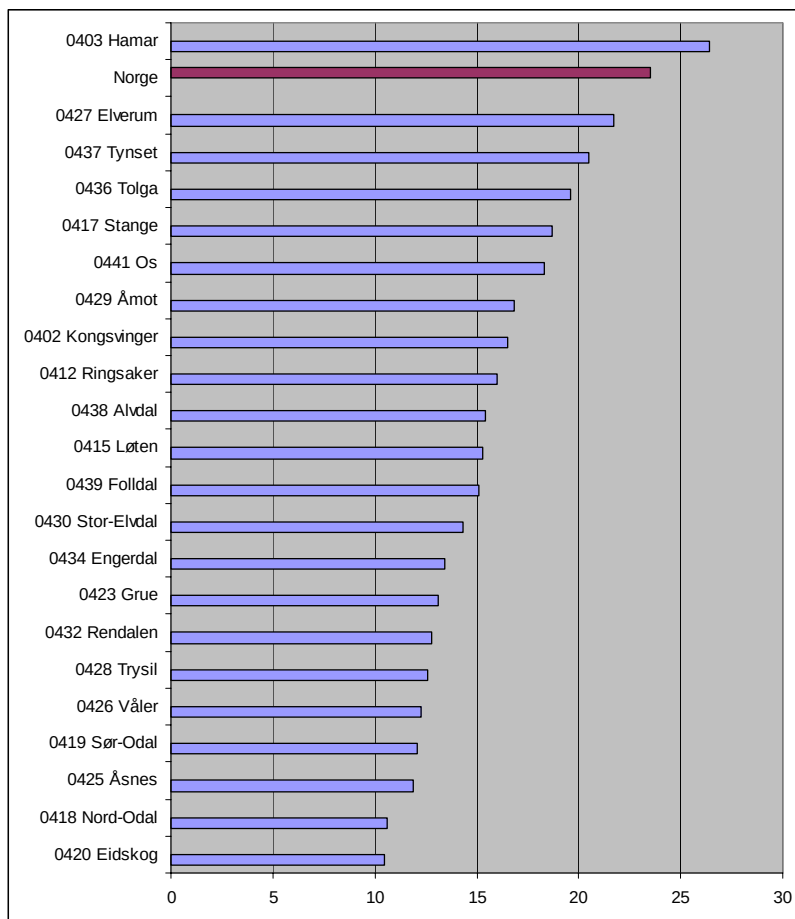
I *Nord-Østerdalen* får Tynset mange av flytterne fra kommunene rundt, men flyttestrømmene andre vegen er liten. Alvdal og Tynset har sterk gjensidig utveksling. Og

om en ser på innflytterne, utgjør flyttere fra Tynset en stor andel av de som flytter til Folldal. Os skiller seg ut med å ha sterkere flyttebånd mot Røros/Trøndelag.

3.5 Utdanning og rekruttering - rekruttering av folk med høyere utdanning

Hedmark er det fylket i landet som har lavest andel av befolkningen med utdanning på høgskolenivå. Slik har det vært lenge. Selv om andelen med høy utdanning stiger fra år til år, stiger andelen hurtigere i andre fylker, og Hedmark forblir i bunn.

Andelen med utdanning på høgskolenivå varierer selvfølgelig fra den ene kommunen til den andre. Hamar er den eneste som ligger over landsgjennomsnittet. Deretter følger Elverum, Tynset og Tolga. I bunn finner vi fem kommuner fra Kongsvingerregionen. Dette bildet gjenspeiler langt på vei arbeidsmarkedet i kommunene.



Figur 3.9 Personer 16 år og over, etter høyeste fullførte utdanning og bostedskommune. 1. oktober 2003
Kilde: SSB.

Grunnene til at Hedmark ligger i bunnsjiktet med hensyn til utdanningsnivå, ligger dels i at hedmarkinger i mindre grad enn landsgjennomsnittet tar høyere utdanning - det gjelder spesielt lang høgskoleutdanning (embetseksamen). Men det er regionale variasjoner. De som vokser opp i Tynset og Hamar tar oftere utdanning enn landsgjennomsnittet, og de

som vokser opp i Nord-Østerdalen for øvrig og i Elverum ligger ikke langt etter. De som i minst grad tar høgskoleutdanning er de som vokser opp i Trysil og Engerdal.

Den andre grunnen til at utdanningsnivået er lavere i Hedmark enn de fleste andre steder i landet, er at de med høy utdanning i større grad enn de øvrige flytter ut, og at det ikke kommer nok innflytterne med høy utdanning til å erstatte disse. Derfor blir det et nettotap av folk med høgere utdanning i alle kommunene i Hedmark. En tredje forklaring er at de del av kommunene har netto innflytting av folk uten høyere utdanning selv om kommunen har netto fraflytting totalt sett (Grimsrud 1999).

Når vi sammenlikner tall for hvor mange i hver kommune/region som har *tatt* høyere utdanning, med hvor mange som *har* slik utdanning, finner vi at Tynset har de største flyttetapene på dette utdanningsnivået. Hamar og ”Ringsaker, Løten, Stange” har også svært store tap på dette utdanningsnivået.

Det er særlig de med lang høyere utdanning som svikter Hedmarkskommunene. Dette *kan* tyde på at kommunene kan ha et rekrutteringsproblem til stillinger som krever slik utdanning. Like sannsynlig er det nok at det lave utdanningsnivået gjenspeiler lav etterspørsel etter folk med denne typen utdanning.

Utviklingen: Hedmark har bedret sin rekruttering av folk med kort høyere utdanning - noe som gjelder alle regioner, sentre så vel som omland, dog med unntak av Kongsvingerregionen og Hamars omland. Når det gjelder lang høyere utdanning, er den en ørliten nedgang i rekrutteringen til fylket sett under ett, og mye av det henger sammen med at Elverum og Kongsvingers omland har rekruttert færre og færre av de som tar utdanning sammenliknet med tidligere. Til gjengjeld er det en markert forbedring av rekrutteringen til Kongsvinger og Nord-Østerdalen (Grimsrud m.fl. 2004).

Hvorfra rekrutteres de med høy utdanning?

Er det de innfødte eller de nye innflytterne som har mest utdanning? For et par tiår siden var det ofte slik at de med høy utdanning i Hedmark (særlig utenfor Hamar), var innflyttere. Ekspertjobbene og kontorjobbene i offentlig sektor var bare unntaksvis besatt av innfødte. Nå er det imidlertid slik at de med kort høyere utdanning, som oftest er rekruttert blant de som er oppvokst i kommunen eller i en av nabokommunene.

Når det gjelder de med lang høyere utdanning, kommer fortsatt de fleste utenfra - særlig gjelder dette de minste kommunene. Men det er noen unntak hvor størsteparten av de med lang høgere utdanning er oppvokst i kommunen/regionen: Hamars omland, Kongsvingers omland, Tynset og Røros.

3.6 Sysselsetting og arbeidsplasser

3.6.1 Arbeidsplassene

Tabell 3.9 viser at bare to av kommunene, Nord-Odal og Elverum har hatt vekst i antall arbeidsplasser i begge perioder (1986-2000 og 2001-2003⁵). Ringsaker og Tynset hadde

⁵ Endringer i SSBs sysselsettingsstatistikk har medført et brudd fra 2000 til 2001. Det er derfor ikke mulig å sammenlikne sysselsettingen fra perioden før 2001 og fram til i dag.

sterk vekst i første periode, mens Hamar hadde sterk vekst i årene 2001-2003. Åtte kommuner har hatt nedgang i begge perioder. Ser vi hele perioden samlet (1986-2003) er det størst relativ nedgang i kommunene Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Alvdal og Eidskog. Vi kan også merke oss at regionsenteret Kongsvinger har hatt relativt sterk nedgang i begge perioder.

Tabell 3.9 Antall arbeidsplasser 1986, 2000, 2001, 2003. Kommuner. Endring 1986-200, 2001-2003.

Kommune	Antall arbeidsplasser				Endring		Endring i prosent	
	1986	2000	2001*	2003	1986-2000	2001-2003	1986-2000	2001-2003
0402 Kongsvinger	8058	7701	8501	8227	-357	-274	-4,4	-3,2
0403 Hamar	15640	15158	16219	16870	-482	651	-3,1	4,0
0412 Ringsaker	11432	12668	13701	13404	1236	-297	10,8	-2,2
0415 Løten	1639	1607	1760	1800	-32	40	-2,0	2,3
0417 Stange	5677	5652	6085	6105	-25	20	-0,4	0,3
0418 Nord-Odal	1255	1333	1459	1463	78	4	6,2	0,3
0419 Sør-Odal	2518	2469	2633	2528	-49	-105	-1,9	-4,0
0420 Eidskog	2030	1739	1845	1876	-291	31	-14,3	1,7
0423 Grue	2063	1892	2050	2095	-171	45	-8,3	2,2
0425 Åsnes	3030	2879	3094	2946	-151	-148	-5,0	-4,8
0426 Våler	1584	1544	1612	1547	-40	-65	-2,5	-4,0
0427 Elverum	7041	7975	8863	8779	934	-84	13,3	-0,9
0428 Trysil	2606	2616	2782	2844	10	62	0,4	2,2
0429 Åmot	1635	1538	1705	1819	-97	114	-5,9	6,7
0430 Stor-Elvdal	1228	1030	1100	1068	-198	-32	-16,1	-2,9
0432 Rendalen	780	686	763	762	-94	-1	-12,1	-0,1
0434 Engerdal	687	605	652	643	-82	-9	-11,9	-1,4
0436 Tolga	739	688	707	710	-51	3	-6,9	0,4
0437 Tynset	2535	2775	3066	2996	240	-70	9,5	-2,3
0438 Alvdal	1091	885	1002	1008	-206	6	-18,9	0,6
0439 Folldal	651	646	708	711	-5	3	-0,8	0,4
0441 Os	771	742	823	773	-29	-50	-3,8	-6,1
Hedmark	74690	74828	81130	80974	138	-156	0,2	-0,2

* Endringer i SSBs statistikk fra 2000 til 2001

Vekst i begge perioder
 Nedgang i begge perioder

Kilde: Panda

Tabell 3.10 Arbeidsplasser og sysselsetting i prosent av befolkning 19-67 år. 2003

					Arbeidsplasser
		Arbeids-		Sysselsatt i %	i % av
Kommune	Folketall	plasser	Sysselsatte	folketall	sysselsatte
0402 Kongsvinger	17380	8227	8046	46	102
0403 Hamar	27245	16870	13172	48	128
0412 Ringsaker	31732	13404	15465	49	87
0415 Løten	7282	1800	3488	48	52
0417 Stange	18288	6105	8731	48	70
0418 Nord-Odal	5064	1463	2383	47	61
0419 Sør-Odal	7589	2528	3670	48	69
0420 Eidskog	6431	1876	2822	44	66
0423 Grue	5312	2095	2462	46	85
0425 Åsnes	7924	2946	3540	45	83
0426 Våler	3906	1547	1827	47	85
0427 Elverum	18805	8779	8980	48	98
0428 Trysil	6955	2844	3177	46	90
0429 Åmot	4425	1819	2038	46	89
0430 Stor-Elvdal	2819	1068	1236	44	86
0432 Rendalen	2146	762	952	44	80
0434 Engerdal	1503	643	746	50	86
0436 Tolga	1781	710	850	48	84
0437 Tynset	5463	2996	2845	52	105
0438 Alvdal	2406	1008	1226	51	82
0439 Folldal	1739	711	875	50	81
0441 Os	2131	773	1068	50	72
Hedmark	188326	80974	89599	48	90



Kilde: Panda

Yrkesprosenten (sysselsatt i prosent av folketall) varierer fra kommune til kommune. Den avhenger mellom annet av befolkningens aldersstruktur, av den lokale etterspørsel etter arbeidskraft og av pendlingsmulighetene. Høyest yrkesprosent finner vi i Nord-Østerdalen (Tynset, Alvdal, Folldal og Os), med 50-52 prosent i arbeid. Lavest ligger Stor-Elvdal, Eidskog, Rendalen og Åsnes, som er nede på 43-44 prosent (tabell 3.9)

Antall arbeidsplasser i prosent av sysselsatte sier noe om netto arbeidspendling inn eller ut av en kommune. Bare tre av kommunene, Kongsvinger, Hamar og Tynset har "overskudd av arbeidsplasser", sett i forhold til sin egen yrkesbefolkning. Særlig ligger Hamar høyt, med nesten 17.000 arbeidsplasser og bare litt over 13.000 sysselsatte. Kommuner med stor utpendling til Hamar, som Løten og Stange, har stort underskudd av arbeidsplasser i egen kommune. Også i Odalskommunene og Eidskog er det langt færre arbeidsplasser enn sysselsatte. Samlet har Hedmark bortimot 90.000 sysselsatte og ca. 81.000 arbeidsplasser, dvs. en netto utpendling på nesten 9.000.

Det er ingen klar sammenheng mellom mangel på arbeidsplasser i kommunen og lav yrkesdeltakelse. Os, Løten Stange og Odalskommunene har få arbeidsplasser, men har likevel relativt høy yrkesdeltaking fordi forholdene ligger til rette for pendling ut av kommunene. Når yrkesdeltakelsen i Nord-Østerdalen er blant de høyeste, *kan* det henge sammen med at flytting i større grad er alternativet når det ikke er muligheter for arbeid lokalt.

3.6.2 Arbeidsledighet

Ledigheten varierer fra år til år, både nasjonalt og i den enkelte kommune. For å få et inntrykk av om en kommune har permanente ledighetsproblemer, må en derfor se på ledighetstallene over mange år. Noen kommuner utmerker seg med lav registrert ledighet i forhold til fylkets gjennomsnitt. Det gjelder særlig kommuner i Nord-Østerdalen, Tolga, Alvdal, Tynset og Os. De tre Solørkommunene, samt Trysil og Åmot har høyere ledighet enn fylkesgjennomsnittet i nesten alle år i perioden 1986-2003.

Ser vi på arbeidsplasser, sysselsetting og ledighet samlet, framstår regionsentrene Hamar og Tynset som kommuner med vekst, relativt høy yrkesdeltaking, mange arbeidsplasser i forhold til antall yrkesaktive, og relativt lav registrert ledighet. Elverum kommer i en mellomposisjon, mens Kongsvinger ser ut til å ha hatt en svak utvikling som nærings- og sysselsettingsmessig tyngdepunkt i sin region.

Rendalen, Stor-Elvdal, Åsnes og Eidskog er de kommunene som sliter mest med sysselsetting, arbeidsplasser og ledighet.

3.6.3 Næringsstruktur og konkurranseevne – hva betyr det for sysselsettingen?

Sysselsettingsvekst eller -nedgang i en region kan ha flere årsaker. Nedgang kan dels skyldes at regionen har mange arbeidsplasser i næringer som er i tilbakegang i hele landet, eksempelvis jordbruk og skogbruk. Tilsvarende kan vekst skyldes at regionen har mange arbeidsplasser i vekstnæringer, for eksempel forretningsmessig tjenesteyting. En del av sysselsettingsendringene kan altså tilskrives regionens næringsstruktur, det er det vi kan kalle en strukturkomponent.

Det finnes imidlertid vekstbedrifter i alle bransjer/næringer, og også bedrifter som klarer seg dårlig i vekstbransjer. Noen bedrifter taper i konkurransen, mens andre er vinnerbedrifter. Slik er det også om en ser på sysselsettingen på regionnivå. Noen regioner har sysselsettingsvekst, også i nedgangsnæringer, mens det er motsatt i andre regioner. En del av sysselsettingsendringene kan derfor forklares ut fra hvordan bedriftene i en region har klart seg i forhold til andre bedrifter i sin bransje, i andre regioner. Dette er en konkurransekomponent, ofte kalt skiftkomponent, fordi den viser regionenes avvik i forhold til den nasjonale trenden, gitt regionenes næringssammensetning. Skiftkomponenten kan tas som et uttrykk, en samlet indikator, for hvor godt bedriftene i en region har klart seg innen sine bransjer.

Tabellene 3.11 og 3.12 nedenfor viser resultatet av en slik analyse av regionene i Hedmark, basert på data for sysselsettingen (etter arbeidssted, dvs. antall arbeidsplasser i den enkelte region) fordelt på 50 næringssektorer/bransjer i 1990 og 2001. Referansen, det vi har sammenliknet med, er sysselsettingsutviklingen i de samme 50 sektorene i hele Norge samlet. Analysen er gjort med to regionalalternativer, økonomiske regioner og bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Det som i tabellen kalles ”regionalt skift” viser forskjellen mellom regionens sysselsetting i 2001 og den sysselsetting regionen ville hatt med samme vekst som landsgjennomsnittet i perioden 1990-2001. Alle regioner lå i 2001 langt under den sysselsetting de ville hatt med samme vekst som landsgjennomsnittet.

Neste kolonne, strukturkomponenten, viser hvor mye av sysselsettingsendringen som kan tilskrives næringsstrukturen i regionen. Igjen ser vi at alle regioner kommer ut med negative tall. Det betyr at alle regioner har en næringsstruktur som har bidratt til lavere vekst enn landsgjennomsnittet. Dvs. fylket er overrepresentert av næringer i generell tilbakegang og/eller underrepresentert av næringer i generell vekst.

Siste kolonne, skiftkomponenten, sier hvor mange arbeidsplasser regionen har tapt, i forhold til det den ville hatt med en utvikling som landsgjennomsnittet, innen sine næringer. Dvs. det er ”korrigert” for regionens nærings sammensetning. Skiftkomponenten er derfor et uttrykk for regionens konkurransekraft innen sine næringer. Alle regioner i Hedmark kommer ut med negative tall.

Tabell 3.11 Skift- andelsanalyse, 50 sektorer og landet som referanse. Økonomiske regioner

	Sysselsetting etter arbeidssted			Regionalt skift (Avvik fra nasjonal trend)	Fordeling av regionalt skift	
	1990	2001	Endring 1990- 2001		Struktur- komponent	Skiftkomponent
Norge	1847421	2077373	229 952			
Kongsvinger	18731	18195	-536	-2 867	-2 033	-835
Hamar	34227	35099	872	-3 388	-1 875	-1 513
Elverum	15257	15366	109	-1 790	-1 284	-506
Tynset	6653	6404	-249	-1 077	-1 053	-24

Tabell 3.12 Skift- andelsanalyse, 50 sektorer og landet som referanse. BA-regioner

	Sysselsetting etter arbeidssted			Regionalt skift (Avvik fra nasjonal trend)	Fordeling av regionalt skift	
	1990	2001	Endring 1990- 2001		Struktur- komponent	Skiftkomponent
Norge	1847421	2077373	229 952			
Kongsvinger	18731	18195	-536	-2 867	-2 033	-835
Hamar	34227	35099	872	-3 388	-1 875	-1 513
Elverum	10664	11181	517	-810	-670	-140
Trysil-Engerdal	3371	3174	-197	-617	-448	-169
Stor-Elvdal-Rendalen	2000	1692	-308	-557	-324	-233
Tynset	5118	5005	-113	-750	-733	-17

Skiftkomponenten i prosent av antall arbeidsplasser 1990 sier hvor stor andel av regionens arbeidsplasser sommer tapt som følge av sviktende konkurranseevne. Her kommer Stor-Elvdal-Rendalen dårligst ut med -11.7 prosent. Trysil-Engerdal har tapt 5.0 prosent, Kongsvingerregionen 4.5 prosent og Hamarregionen 4.4 prosent.⁶

Analysen viser at ingen av regionene i Hedmark hadde særlig vekstkraft, sett forhold til landsgjennomsnittet, i perioden 1990-2001. Som tidligere nevnt har SSBs gjort endringer i sysselsettingsstatistikken slik at det ikke er mulig å sammenlikne 1990-tallene med tall fra 2003. Noen av kommunene, f.eks. Hamar og Åmot hadde relativt sterk vekst i antall arbeidsplasser fra 2001 til 2003.

⁶ Dette er en forenklet framstilling. Tap av arbeidsplasser kan ha andre årsaker enn svak konkurranseevne. Vi kommer ikke nærmere inn på det her.

3.6.4 Offentlig sektors betydning for rekruttering av til Hedmark.

Noen kommuner har svært stor andel av sin sysselsetting knyttet til kommunal virksomhet. Disse kommunene er særlig sårbare for endringer i de statlige overføringene. Det gjelder først og fremst Stor-Elvdal og Rendalen (tabell 3.13). Også Nord-Odal og Eidskog har stor andel kommunale arbeidsplasser, men dette er kommuner med stor netto utpendling, slik at antall sysselsatte som bor i kommunen er langt høyere enn antall arbeidsplasser i kommunen.

Tabell 3.13 Fordeling av arbeidsplasser på privat, statlig og kommunal virksomhet. Prosent. 2003.

	Prosentvis fordeling av arbeidsplasser 2003				
	Privat	Statlig	Kommunal	Ufordelt	Totalt
0402 Kongsvinger	61,3	17,9	20,6	0,2	100,0
0403 Hamar	66,4	15,0	18,5	0,1	100,0
0412 Ringsaker	77,1	2,1	20,6	0,2	100,0
0415 Løten	64,2	4,7	31,1	0,1	100,0
0417 Stange	57,8	14,8	27,2	0,1	100,0
0418 Nord-Odal	57,2	3,1	39,7	0,0	100,0
0419 Sør-Odal	68,1	2,3	29,4	0,2	100,0
0420 Eidskog	62,5	2,1	35,1	0,3	100,0
0423 Grue	68,3	1,8	29,8	0,1	100,0
0425 Åsnes	64,0	3,9	31,7	0,3	100,0
0426 Våler	61,8	5,1	33,1	0,0	100,0
0427 Elverum	61,9	19,5	18,4	0,2	100,0
0428 Trysil	65,6	2,3	32,0	0,1	100,0
0429 Åmot	48,9	20,7	30,5	0,0	100,0
0430 Stor-Elvdal	53,7	6,1	40,0	0,2	100,0
0432 Rendalen	59,3	1,7	38,7	0,3	100,0
0434 Engerdal	65,0	1,9	33,1	0,0	100,0
0436 Tolga	61,1	7,2	31,7	0,0	100,0
0437 Tynset	66,0	11,0	22,9	0,1	100,0
0438 Alvdal	69,9	1,6	28,2	0,3	100,0
0439 Folldal	71,2	1,8	26,9	0,1	100,0
0441 Os	64,9	2,2	32,7	0,1	100,0
Hedmark	65,5	10,3	24,1	0,2	100,0

Gul: Høyere enn gjennomsnittet for fylket. Kilde: Panda

Offentlig sektor er viktig for sysselsettingen i Hedmark, og det er derfor helt naturlig at innflytting også i stor grad er knyttet til denne næringen. På landsbasis har offentlig sektor - i stor grad kommunesektoren - vært omtrent enerådende med hensyn til å rekruttere folk med høyere utdanning til distriktene (Sørli 1996, Foss 2000). Offentlig sektors betydning for rekruttering til distriktene har imidlertid avtatt den senere tid. Dette henger selvfølgelig sammen med at etterspørselen etter folk i denne sektoren har avtatt, og dels også fordi offentlig sektor i distriktene ikke lenger ser ut til å være like attraktiv som tidligere.

For årskullene 1966-70 gjelder at for tilflyttere som kommer til perifere kommuner fra en mer sentral kommune, og som er i jobb (flytting fra en periferikommune til en annen er altså ikke med i disse tallene), er 28 prosent av mennene og 52 prosent av kvinnene

sysselsatt i offentlig sektor. Dette er betydelig lavere enn for tidligere kull. For mennene innebærer dette likevel en relativt sett sterkere seleksjon enn for kvinnene, siden det alt i alt er så mange flere kvinner som jobber i offentlig sektor.

3.7 Pendling i Hedmark

Tabellene 3.14 og 3.15 viser pendling mellom kommunene i Hedmark i 2003, regnet i prosent.

Den første tabellen, lest kolonnevis, viser hvor den enkelte kommune rekrutterer sin arbeidskraft fra, dvs. i hvilke kommuner de er bosatt de som besetter arbeidsplassene i en kommune. Tallene på diagonalen viser hvor mange av arbeidsplassene som er besatt av arbeidstakere bosatt i kommunen. I Hamar er bare 50 prosent av arbeidsplassene besatt av personer bosatt i Hamar. I den andre ytterenden av skalaen ligger Folldal, der hele 94 prosent av arbeidsplassen er besatt av folk bosatt i Folldal. Lavt tall på diagonalen betyr at kommunen har stor innpendling. Det er et regionsenter og/eller det har et arbeidsmarked som er sterkt integrert med nabokommunene.

Den andre tabellen, lest linjevis, viser hvor de yrkesaktive bosatt i en kommune har sin arbeidsplass, dvs. i hvilken kommune de har sin arbeidsplass. Tallene på diagonalen viser hvor stor andel (i prosent) av de yrkesaktive som har sin arbeidsplass i bostedskommunen. Lavt tall på diagonalen betyr at det er stor utpendling fra kommunen. Løten, Stange og Sør-Odal har under 50 prosent av sine yrkesaktive sysselsatt i egen kommune. Trysil og Tynset har over 80 prosent av sine yrkesaktive sysselsatt i egen kommune.

I Hamarregionen går pendlingsstrømmene i stor grad både ut og inn av senterkommunen Hamar. For Hamar-Stange og Hamar-Ringsaker er pendlingen høy i begge retninger. Løten har høy pendling inn til Hamar, men ikke omvendt. Likevel utgjør de som pendler fra Hamar til Løten en forholdsvis høy andel av de som jobber i Løten. Det samme gjelder for pendlingen mellom de andre kommunene: Ringsaker får store andeler av Løten og Stanges sysselsatte, men Løten og Stange får relativt få av Ringsaker. Likevel utgjør de fra Ringsaker forholdsvis store andeler av de som jobber i Løten og Stange. Ringsaker har i tillegg stor pendlingsutveksling med "resten av landet" - dvs. Lillehammer og Gjøvik. Konklusjonen er altså at det er mye internpending i alle retninger i Hamarregionen.

I Kongsvingerregionen, trekker Kongsvinger mange innpendlere fra Sør-Odal, Eidskog og Grue. Disse tre kommunene får imidlertid få av Kongsvingers sysselsatte. Ikke desto mindre utgjør pendlere fra Kongsvinger forholdsvis store andeler av alle sysselsatte i Sør-Odal, Eidskog og Grue.

Pendlingen mellom Sør-Odal og Nord-Odal er også forholdsvis høy - selv om utvekslingen mellom Sør-Odal og Kongsvinger er større. Det er en del pendling fra Sør-Odal til Nes (6%). Selv om få fra Nes pendler til Sør-Odal, utgjør de fem prosent av de som jobber i Sør-Odal.

Tabell 3.14 Kommunevis fordeling av hvor de som arbeider i en kommune er bosatt. Leses kolonnevis. 2003.

	0402 Kongsvinger	0403 Hamar	0412 Ringsaker	0415 Løten	0417 Stange	0418 Nord-Odal	0419 Sør-Odal	0420 Eidskog	0423 Grue	0425 Åsnes	0426 Våler	0427 Elverum	0428 Trysil	0429 Åmot	0430 Stor-Elvdal	0432 Rendalen	0434 Engerdal	0436 Tolga	0437 Tynset	0438 Alvdal	0439 Folldal	0441 Os
Totalt arb.plasser	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0402 Kongsvinger	69	0	0	0	0	3	12	8	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0403 Hamar	1	50	8	9	19	0	0	0	0	0	1	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
0412 Ringsaker	0	14	73	2	6	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0415 Løten	0	6	1	72	5	0	0	0	0	0	1	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
0417 Stange	0	16	4	10	65	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0418 Nord-Odal	3	0	0	0	0	84	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0419 Sør-Odal	8	0	0	0	0	4	67	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0420 Eidskog	8	0	0	0	0	1	1	87	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0423 Grue	4	0	0	0	0	0	0	0	76	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0425 Åsnes	2	0	0	0	0	0	0	0	12	79	16	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0426 Våler	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	69	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0427 Elverum	0	3	1	5	2	0	0	0	1	2	9	77	2	5	1	1	0	0	0	0	0	0
0428 Trysil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	92	1	0	0	5	0	0	0	0	0
0429 Åmot	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	82	1	0	0	0	0	1	0	0
0430 Stor-Elvdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	87	2	1	1	0	0	0	0
0432 Rendalen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	91	0	0	2	1	0	0
0434 Engerdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	90	0	0	0	0	0
0436 Tolga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80	5	0	0	3	
0437 Tynset	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	7	77	7	1	1
0438 Alvdal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	83	1	0	
0439 Folldal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	94	0	
0441 Os	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	1	0	85	
Resten av landet	5	8	12	1	4	6	10	3	2	2	3	3	2	4	4	2	2	4	3	3	2	10

Gul: 5 prosent eller mer av arbeidsplassene i ”kolonnekommune” er besatt av arbeidstakere bosatt i ”linjekommune”. Kilde: Panda

Tabell 3.15 Kommunevis fordeling av hvor de som er bosatt i en kommune arbeider. Leses linjevis. 2003.

	0402 Kongsvinger	0403 Hamar	0412 Ringsaker	0415 Løten	0417 Stange	0418 Nord-Odal	0419 Sør-Odal	0420 Eidskog	0423 Grue	0425 Åsnes	0426 Våler	0427 Elverum	0428 Trysil	0429 Åmot	0430 Stor-Elvdal	0432 Rendalen	0434 Engerdal	0436 Tolga	0437 Tynset	0438 Alvdal	0439 Folldal	0441 Os	Resten av landet	
0402 Kongsvinger	71	1	0	0	0	1	4	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	100
0403 Hamar	0	64	9	1	9	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	100
0412 Ringsaker	0	16	63	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18	100
0415 Løten	0	27	5	37	8	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	100
0417 Stange	0	31	6	2	45	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	100
0418 Nord-Odal	9	1	0	0	0	52	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	100
0419 Sør-Odal	17	0	0	0	0	2	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	100
0420 Eidskog	24	0	0	0	0	0	1	58	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	100
0423 Grue	12	1	0	0	0	0	0	0	64	8	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	100
0425 Åsnes	4	1	0	0	0	0	0	0	7	66	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	100
0426 Våler	1	2	1	0	0	0	0	0	2	10	58	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	100
0427 Elverum	0	6	1	1	1	0	0	0	0	1	2	75	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10	100
0428 Trysil	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	82	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10	100
0429 Åmot	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	11	1	73	1	0	0	0	0	0	0	0	10	100
0430 Stor-Elvdal	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	6	75	1	0	0	0	0	0	0	11	100
0432 Rendalen	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	5	73	0	0	7	1	0	0	10	100
0434 Engerdal	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	2	0	0	78	0	1	0	0	0	8	100
0436 Tolga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67	17	0	0	2	11	100	
0437 Tynset	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2	81	2	0	0	11	100
0438 Alvdal	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	17	69	1	0	10	100	
0439 Folldal	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	6	3	76	0	10	100	
0441 Os	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	5	1	0	61	28	100

Gul: 5 prosent eller mer av de sysselsatte bosatt i "linjekommune" arbeider i "kolonne kommune".

Kilde: Panda.

Videre er Solør et interpendlingsområde fordi det pendles mye mellom Våler og Åsnes og mellom Åsnes og Grue, og interpendlere utgjør relativt store andeler av de som jobber i hver av kommunene. Utvekslingen mellom Våler og Grue er imidlertid liten, og de største pendlingsstrømmene fra disse to kommunene går til hhv Elverum og Kongsvinger. De som pendler inn fra Våler og Grue til regionsentrene utgjør imidlertid svært få av det totale antall som er sysselsatt i sentrene.

Elverum trekker store andeler av de sysselsatte i Løten, Våler og Åmot. Men fra Elverum går det største pendlerstrømmen til Hamar. Likevel besetter pendlere fra Elverum fem prosent eller mer av arbeidsplassene i disse kommunene.

Fra Rendalen jobber sju prosent av de sysselsatte i Tynset og fem prosent i Stor-Elvdal. Dette er enveisstrømmer. Fra Stor-Elvdal går den største pendlingsstrømmen til Åmot.

Sju prosent av de sysselsatte i Engerdal jobber i Trysil, mens omtrent ingen pendler andre vegen.

Tynset trekker mange (17%) fra Alvdal, Tolga (17%) og også en god del fra Rendalen (7%), Folldal og Os. Men selv om det andelsmessig er få som pendler andre vegen, innehar de fra Tynset sju prosent av arbeidsplassene i Alvdal og Tolga.

3.8 Identitet og tilhørighet

Flertallet av frivillige sammenslåingsprosesser mellom kommuner har strandet på grunn av at befolkningen har sagt nei til sammenslåing med nabokommunen. Det antas at denne motstanden skyldes at sammenslåingsforlagene går på tvers av innbyggernes identitets- og tilhørighetsfølelser. Kommunene, og kanskje særlig distriktskommunene, er viktige identitetsmessige holdepunkter for menneskene som bor i dem, og betyr noe for hvem innbyggerne oppfatter at de er, hvor de kommer fra og hvem de hører sammen med. Kommunen er i stor grad med på å opprettholde lokalsamfunn, ved f.eks. å drive grunnskole, vedlikeholde grendehus, holde liv i det lokale musikklivet etc. På denne måten kommer kommunen "nær" befolkningen. Og det er kanskje ikke først og fremst det at ungene må ta buss noen ekstra kilometer for å komme seg på skolen som mobiliserer motstand mot kommunesammenslåing, det er kanskje heller at man risikerer å miste en del av det en oppfatter som seg selv.

Det ideelle utgangspunktet for kommunesammenslåing er i følge Frisvoll og Almås (2004), *interkommunal identitet*; dvs. når innbyggerne i kommuner som tenkes sammenslått føler at de er i samme båt, at de føler at de hører sammen til tross for kommunegrenser mellom dem.

Interkommunal identitet kan vokse fram som en følge av samhandling på tvers av kommunegrenser. Slik samhandling kan f.eks. være pendling i forbindelse med handel, arbeid, skole, interkommunalt samarbeid, felles lag, foreninger og organisasjoner, felles lokalavis. Stor grad av internflytting kan også være en indikator på samhandling og samkjensle. Nedenfor drøfter vi hvordan de ulike faktorene kan være med å bygge interkommunal identitet.

Felles arbeidsmarked

Vi antar at arbeidspendling kan brukes som en indikator for felles identitet og tilhørighet fordi det er en hverdagshandling. Flesteparten av pendlerne har daglig kontakt med en annen kommune enn den de bor i. I forrige kapittel (3.7) viste vi at det er stor grad av arbeidspendling inn til de største sentrene i Hedmark. Vi antar imidlertid at den interkommunale identitet er sterkere dersom pendlingsstrømmene er av en viss størrelse i begge retninger. Likevel er det selvsagt ingen klar sammenheng mellom stor felles arbeidsmarked og felles identitet. Sterk pendling til Oslo fra Sør-Odal betyr ikke at odølene føler stor tilhørighet til Oslo. Kanskje kan pendlingen tvert imot fungere et forsterket skille mellom jobb og hjem - og da spør det hva identiteten er sterkest knyttet til. For oversikt over internpendlingsregioner, se kapittel. 3.7.

Felles kjærlighetsmarked

Pendlingsregionene er i stor grad sammenfallende med internflyttingsregionene. Høy internflytting er tegn på at det finnes vennskaps- og familieband over kommunegrensene. Intervju med flyttere viser at stedstilhørigheten ofte går ut over egen oppvekstkommune - den innbefatter også nabokommuner. Ved vurdering av tilbakeflytting, er det ikke bare oppvekstkommunen som er aktuell, men flere kommuner i nærheten av der en vokste opp (Grimsrud 2000).

Kvinner har tradisjonelt stått for mesteparten av internflyttingen. Det har nok ofte vært slik at ved inngåelse av parforhold, har kvinnen oftere flyttet til mannen enn omvendt. Internflytting er imidlertid et fenomen som er i ferd med å avta - kanskje som resultat av økt likestilling mellom kjønnene mht arbeid og utdanning. Utviklingen kan også settes i

sammenheng med økt bofasthet blant begge kjønn, og at de som flytter, velger å bosette seg mer sentralt enn tidligere.

Felles handelssenter

Det at kommunene som tenkes sammenslått deler et felles handelssenter, ser ut til å stimulere framveksten av interkommunal identitet (iflg. Frisvoll og Almås 2004). Eksempel på det er at både folk i Våle og Ramnes hadde Revetal som handelssenter. Dette trekkes fram som en av forklaringene på at sammenslåingen til Re har vært vellykket. Men et felles senter er på langt nær nok. Folk i Skånland og Tjeldsund hadde også et felles handelssenter, men her ble det ingen sammenslåing. Og i Ørsta og Volda er det kanskje nettopp det at kommunene har to jevnstore sentra som gjør at ørstinger og voldinger identifiserer seg med henholdsvis Ørsta og Volda, og har liten interkommunal identitet - selv om de bruker hverandres sentra.

Vi har ingen data for hvor folk i Hedmark drar for å handle. Trolig har de hyppigste handlereisene omtrent det samme geografiske mønster som arbeidsreisene. I kapittel 3.4.2 viste vi hvilke sentra som har størst omsetning. Det kan gi en pekepinn på hvilke sentra som fungerer som felles handelssentra for folk fra to eller flere kommuner.

Felles skolemarked

Når kommuner har felles skoler, er det en svært viktig bygger av interkommunale stedsidentitet fordi ungdom på en måten får venner og kjente på begge sider av kommunegrensene. De videregående skolen i fylket kan fungere på den måten.

Hedmark har videregående skoler i Tynset, Elverum, Kongsvinger, Hamar, Alvdal, Koppang, Flisa, Sønsterud, Våler, Stange, Skarnes, og Trysil.

Felles institusjoner og felles lokalavis

I den grad kommunene har felles institusjoner som kulturhus, idrettslag, andre lag og foreninger, så bidrar det til å styrke interkommunal identitet. Vi har ikke kartlagt omfanget felles institusjoner - annet enn hvem som har felles lokalavis.

Lokalavisenes nedslagsfelt sier noe om hvilke kommuners innbyggere som har interesse av å lese samme lokalavis. Lokalavisene tar opp lokale saker, og når flesteparten av husstandene i flere kommuner leser samme avis, kan det tyde på at det finnes saker som engasjerer folk i flere kommuner innenfor et avgrensa område. Man kan også tenke at dersom to kommuner har hver sin lokalavis vil det bygge opp under kommunes stedsidentitet og være en hemmer i forhold til å utvikle interkommunal samhörighet.

I tabell 3.14 nedenfor er dekningsgraden for ulike lokalaviser i Hedmark gjengitt. Den høyeste dekningen i hver kommune er markert med grått. Arbeidets rett er den største avisa i Os og Tolga. I Tolga er også Østlendingen stor. I Tynset er det også mange som abonnerer på Arbeidets rett. I tillegg abonnerer en liten avdel av husstandene i disse tre kommunene på Adresseavisa - noe som understreker nærheten til Trøndelag.

Østlendingen er den største avisa i hele resten av Østerdalen, fra Tynset til Våler. I de nordligste kommunene, Folldal og Alvdal, er det også mange som har Arbeidets rett.

Hamarregionen blir en enhetlig region også etter lokalaviskriteriet. Hamar Arbeiderblad er den største avisa i alle fire kommunene. Og disse fire kommunene er også nedslagfeltet for den noe mindre Hamar Dagblad. Ringsaker har imidlertid egen lokalavis som dekker

halvparten av husstandene i kommunen. Og 11 prosent abonnerer på GD - noe som nok har sammenheng med nordlige områders nærhet til Lillehammer.

Glåmdalen er den største avisa i alle kommunene i Kongsvingerregionen. I Solør er det også mange som abonnerer på Østlendingen. 17 prosent av husstandene i Nes abonnerer på Glåmdalen. Men i Nes er Raumnes og Romerrikes Blad hovedavisene.

Tabell 3.16 Avisdekning. Prosent av alle husstander i kommunen som abonnerer på lokalavis

	Østlendingen	Arbeidets Rett	HA	Adressa	Østerdølen	Glåmdalen	Ringsaker Blad	GD	Hamar Dagblad
Tolga	48,8	64,7		5,8					
Os	33	75,1		8,4					
Rørøs		80,1		37,3					
Holtålen		80		48,6					
Tynset	58,9	45,7	6	5,6					
Folldal	56,9	37,2	6,5						
Alvdal	66,2	43,3	7,7						
Rendalen	62,8		13,7		13,8				
Engerdal	53,4	9	38,1		19,6				
Stor-Elvdal	57,2		16,7		31,4				
Åmot	68,8		16		8,6				
Trysil	50,6		29,3		8,3				
Elverum	70,2		10,3						
Våler	61,7					23,6			
Ringsaker			52,5				49,9	11,4	4,7
Hamar			75,5						16,3
Løten	14,5		64,8						17,2
Stange			71,6						15,1
Åsnes	32,4					60,7			
Grue	15,7					71,6			
Nord-Odal						72,8			
Sør-Odal						78,8			
Kongsvinger						76,2			
Eidskog						72,9			
Nes						17,1			

Kilde: www.aviskatalogen.no

Felles "identifikasjonsfyrtårn"

Kommuner som oppfatter at de har noe felles, eller at de er like på noen vis, har lettere for å få til vellykket sammenslåing. Frisvoll og Almås nevner igjen Våle og Ramnes som begge oppfattet seg som *landbrukskommuner* og som forskjellig fra bykommunene Tønsberg og Holmestrand som de fryktet å bli innlemmet i.

Vellykkede interkommunale samarbeid

Det kan være lettere å få til sammenslutning mellom kommuner som har et godt og utstrakt samarbeid.

Hemmere av interkommunal identitet

Ved sammenlikning av sammenslåingsprosesser i Våle og Ramnes (Re), Tjeldsund og Skånland, og Ørsta-Volda, fant Frisvoll og Almås (2004) at en sterk bygdetilhørighet - dvs. sterk lokalpatriotisme på bygdenivå - hindret utvikling av interkommunal identitet. Eksistensen av bygdelister er et eksempel det. Videre nevnes sterke stedsnavn. I Ørsta og Volda fungerte tettstedene Ørsta og Volda som "fyrtårn for innbyggernes identifikasjon",

som ble bygget opp med forestillinger om naboen, f.eks. ørstinger er bønder, voldinger er urbane.

Sterke stedsnavn er det også eksempler på i Hedmark. F.eks. er Trysil nærmest en merkevare og kan gjøre sammenslutning med andre vanskelig - i alle fall hvis det innebærer navneendring. På den annen side er Solør et kjent navn og kan bidra til felles identitet på tvers av dagens kommunegrenser.

3.9 Oppsummering

I denne utredningen har vi *funksjonelle regioner* som basis for drøfting av alternative kommuneinndelinger. En funksjonell region defineres her som et senter og dets omland. Vi tar utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås økonomiske regioner og NIBRs bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Regionforstørring beskriver en prosess som består i at tidligere separate arbeidsmarkeder knyttes sammen til en ny og større region gjennom pendling. Etter hvert som folk pendler over stadig lenger strekninger (som følge av bedre veier etc), blir regionene større og færre. En analyse utført av Transportøkonomisk institutt (Engebretsen 2004) viser at utbygging av dagens veinett til motorvegstandard i hele Hedmark, ikke vil føre til særlig større bo- og arbeidsmarkedsregioner. Men i noen regioner vil dagpendlingen kunne økes fordi reisetiden kommer til å gå ned. Vi vurderer framtidens kommunestruktur i forhold til de kommunikasjonsmuligheter som finnes i dag, og ut fra den faktiske interaksjon som er etablert gjennom pendling, interkommunalt samarbeid m.m.

Befolkningsutviklingen i Hedmark er preget av svak vekst. På grunn av skeiv aldersstruktur og lav fruktbarhet, er alle kommuner unntatt Tolga avhengig av netto innflytting for å vokse i kommende 10-15 årsperiode. De kommunene som det siste tiåret har hatt vekst gjennom tilflytting er Sør-Odal, Elverum, Eidskog, Hamar, Løten, Nord-Odal og Stange. Disse kommunene er enten regionsentre eller nabokommuner til slike, og alle er sentralt lokalisert med hensyn til pendling til Stor-Oslo og store arbeidsmarkeder i Hedmark. Det er nyinnflyttere til Hedmark som mest bidrar til intern sentralisering gjennom i større grad enn innfødte hedmarkinger å velge regionsentrene som bosted. Innflyttere til Hedmark er overrepresentert i offentlig sektor (gjelder særlig menn).

Kommunene Rendalen, Engerdal og Folldal ligger an til sterk reduksjon i folketallet framover. Flere av regionene i Nord-Østerdalen, samt Nord-Odal og Åmot ligger an til sterk nedgang i antall barn. Alle kommunene får vekst i antall eldre, og Hedmark vil også i nærmeste framtid være et "gammelt fylke" med stort behov for omsorgstjenester.

Bosettingsmønsteret i Hedmark er spredt, og har få og små tettsteder. Kombinasjonen lange avstander og få folk gir spesielle utfordringer knyttet til tjenesteforsyning.

Ser vi på arbeidsplasser, sysselsetting og ledighet samlet, framstår regionsentrene Hamar og Tynset som kommuner med vekst, relativt høy yrkesdeltaking, mange arbeidsplasser i forhold til antall yrkesaktive, og relativt lav registrert ledighet. Elverum kommer i en mellomposisjon, mens Kongsvinger ser ut til å ha hatt en svak utvikling som nærings- og sysselsettingsmessig tyngdepunkt i sin region.

Hedmark har en næringsstruktur som har bidratt til lavere vekst i antall arbeidsplasser enn landet som helhet. I tillegg er konkurransekraften dårlig innenfor de fleste enkeltnæringer. Rendalen, Stor-Elvdal, Åsnes og Eidskog er de kommunene som sliter mest med sysselsetting, arbeidsplasser og ledighet

Noen kommuner har svært stor andel av sin sysselsetting knyttet til kommunal virksomhet. Disse kommunene er særlig sårbare for endringer i de statlige overføringene. Det gjelder først og fremst Stor-Elvdal og Rendalen.

Identitet og tilhørighet er viktig for om kommunesammenslutninger skal bli vellykkede. Interkommunal identitet kan utvikles gjennom samhandling. Slik samhandling kan f.eks. være pendling i forbindelse med handel, arbeid, skole, interkommunalt samarbeid, felles lag, foreninger og organisasjoner, felles lokalavis. Stor grad av internflytting kan også være en indikator på samhandling og samkjensle.

4 Dagens inndeling – er den robust?

4.1 Økonomisk bærekraft

4.1.1 Begrepet økonomisk bærekraft

Økonomisk bærekraft er et av vurderingskriteriene i Kommunal- og regionaldepartementets analyseveileder. Kriteriet økonomisk bærekraft er ment å beskrive de økonomiske forutsetningene for kommunene. Kommunene må ha et økonomisk grunnlag som er tilstrekkelig og robust nok for å kunne finansiere et tjenestetilbud av det omfanget som er nødvendig for å sikre et likeverdig tjenestetilbud for de nasjonale fellestjenestene. Kommunene bør også ha et økonomisk handlingsrom for finansiering av lokalt prioriterte oppgaver. Vi ser på to aspekter av dette begrepet; Finansieringsevne og økonomisk robusthet. *Finansieringsevnen* sier noe om en kommunes evne til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester og har sammenheng med hvilke inntekter som genereres fra kommunens inntektsgrunnlag. *Økonomisk robusthet* er evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene. En kan forvente at små kommuner har en større følsomhet for enkeltsaker enn større kommuner fordi den enkelte sak kan utgjøre en relativt større del av budsjettet enn i større kommuner.

I det følgende ser vi på Hedmarkskommunenes inntektsnivå og inntektskilder. Vi ser på hvor overføringsavhengige kommunene er og på den annen side hvor stor betydning det lokale skattegrunnlaget har. Dernest drøfter vi hvordan eventuelle endringer i finansieringssystemet vil kunne slå ut. De forholdene som drøftes er økt vekt på lokalt skattegrunnlag, bortfall av basistilskudd og regionaltilskudd og skjønnsmidlenes betydning. Kommunenes framtidige inntektsnivå vurderes også i forhold til befolkningsutviklingen. Vi viser også kommunenes finansielle stilling ved utgangen av 2003. Tilslutt drøfter vi kriteriet økonomisk robusthet i forhold til Hedmarkskommunene.

4.1.2 Inntektsnivået i Hedmarkskommunene i dag.

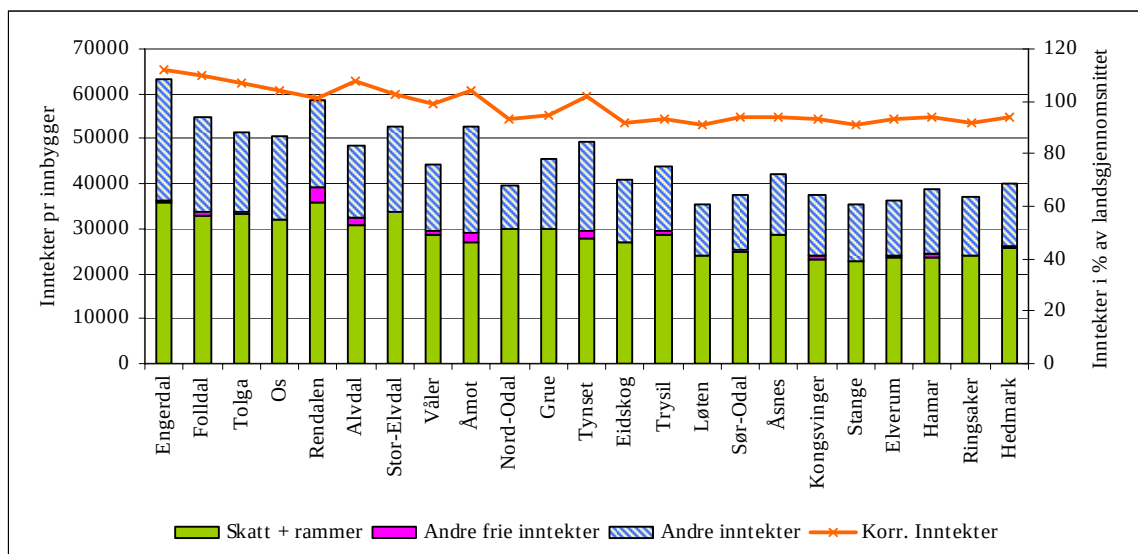
Kommunenes totale driftsinntekter i 2003 varierer fra 35.500 kroner pr innbygger i Løten og Stange til 62.800 kroner pr innbygger i Engerdal kommune. I dette begrepet har vi ikke tatt med renteinntekter og aksjeutbytte. Det er en tendens til at sum inntekter avtar med økende innbyggertall. Dette vises i figur 4.1 der totale inntekter for kommunene sortert etter innbyggertall vises.

Kommunenes *totale inntekter* kan deles inn i såkalte frie eller ubundne inntekter og bundne eller øremerkede inntekter. De frie inntektene består av skatt på formue og inntekt og rammetilskudd. I tillegg blir eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter ofte regnet med til de frie inntektene. Kommunene kan selv bestemme hvordan de vil disponere de frie inntektene, mens de øremerkede inntektene i større grad er knyttet til produksjonen av bestemte tjenester. I figur 4.1 har vi også vist fordelingen på frie inntekter og andre inntekter. Andre inntekter er en sekkepost som omfatter en hel rekke forskjellige typer inntekter og inntektsnivået i den enkelte kommune kan være påvirket av spesielle forhold. F.eks har Engerdal ganske høye inntekter som følge av at de har et asylmottak i

kommunen. Dersom vi bare ser på de frie inntektene, er det Rendalen som har de høyeste inntektene pr innbygger, mens Stange fremdeles ligger på bunnen.

Nivået på de *frie inntektene* er i stor grad relatert til kommunenes kostnader ved å produsere tjenester. Høye frie inntekter vil dermed ha sammenheng med demografiske og geografiske forhold og ikke nødvendigvis være et uttrykk for at kommunen er ”rik”. For å korrigere for slike forhold, har Kommunal- og regionaldepartementet laget et inntektsbegrep som de kaller for *utgiftskorrigerte frie inntekter*⁷ (St.prp 64 (2003-2004)). Grunnlaget for å korrigere inntektene er kostnadsnøklene i inntektssystemet.

Figur 4.1 viser også kommunenes utgiftskorrigerte frie inntekter som prosent av landsgjennomsnittet (som er 100 %). I snitt ligger inntektsnivået i Hedmarkskommunene på 94 % av landsgjennomsnittet. Fremdeles er det slik at inntektsnivået synker med økende kommunestørrelse. Alle kommuner med færre enn 3000 innbyggere i Hedmark har et inntektsnivå som ligger over landsgjennomsnittet, mens det bare er to kommuner med over 3000 innbyggere (Åmot og Tynset) som har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet.



Figur 4.1 Driftsinntekter pr innbygger 2003 (venstre akse) og utgiftskorrigerte frie inntekter pr innbygger i % av landsgjennomsnittet.(høyre akse) Kilde: Kostra og St.prp. nr.64 (2003-2004)

Kommuner med høye inntekter har enten:

- Høye skatteinntekter (enkelte store og skatterike kommuner som Oslo, Bærum og Stavanger og dessuten små kraftkommuner)
- Regionalpolitisk begrunnede tilskudd (små kommuner og Nord-Norge kommuner)
- Kommuner med eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter som ikke omfattes av inntektsutjevningen (ofte kraftkommuner)

At Hedmarkskommunene under ett har et inntektsnivå under landsgjennomsnittet, har sammenheng med at det verken fins store folkerike kommuner med et høyt inntekts- og skattenivå eller kraftkommuner i fylket. Enkelte av kommunene i Nord-Østerdalen har riktignok noe kraftinntekter, men på et ganske beskjedent nivå. Regionaltilskuddet slår

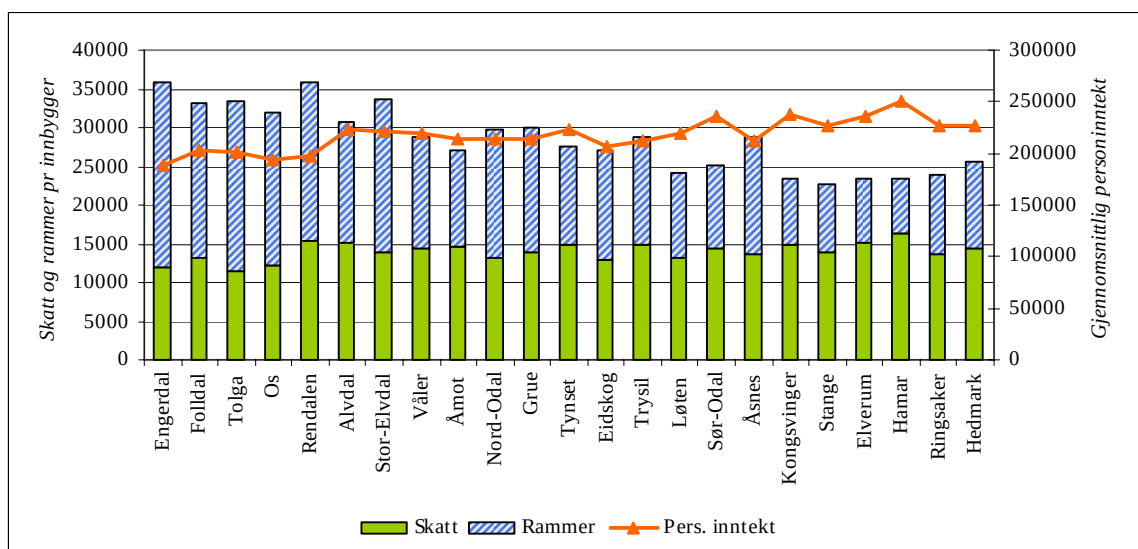
⁷ De frie inntektene er utgiftskorrigert slik at kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov (”billige i drift”) får justert inntektene opp, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov (”dyre i drift”) får justert inntektene ned. Grunnlaget for korreksjonen er kostnadsnøklene i inntektssystemet.

imidlertid ut for alle kommuner med et folketall på under ca 3200 innbyggere, dvs alle de nordligste kommunene til og med Engerdal og Stor-Elvdal, med unntak av Tynset.

4.1.3 Fordeling av inntekter på rammetilskudd og skatt.

Omtrent 60 % av kommunenes inntekter skriver seg fra kommunens to dominerende inntektskilder; skatt på inntekt og formue og rammetilskudd. I tillegg til skatt på formue og inntekt har også en del av kommunene eiendomsskatteinntekter. Konesjonsavgifter er dessuten definert som skatteinntekter i Kostra. I figur 4.2 har vi bare tatt med skatt på formue og inntekt. De andre skatteartene har relativt liten betydning for de fleste kommunene.

Skatteinntektenes andel av de totale inntektene kan si noe om hvor stor del av kommunens virksomhet som finansieres av det lokale inntektsgrunnlaget. Dette forholdet kan også illustreres ved å se på fordelingen av de frie inntektene mellom skatteinntekter og rammetilskudd. I tillegg til dette vises i figur 4.2 også hvordan gjennomsnittlig brutto personinntekt varierer fra kommune til kommune. Figuren er sortert etter innbyggertall, og vi ser at personinntekten er lavest i de 5 minste kommunene i fylket. For fire av disse kommunene er også skatteinntekt pr innbygger lave. Selv om personinntekten er relativt lav i Rendalen, har denne kommunen likevel ganske høye skatteinntekter. Dette kan ha sammenheng med naturressursskatten. Naturressursskatt ilegges kraftforetakene og representerer kommunenes andel av grunnrenten. Skatten beregnes på grunnlag av kraftproduksjonen. Naturressursskatten er dermed ikke avhengig av overskuddet fra kraftbransjen og hensikten med skatten er å gi kraftkommuner en stabil skatteinnngang.



Figur 4.2 Skatteinntekter og rammetilskudd pr innbygger (2003) sammenliknet med gjennomsnittlig bruttoinntekt pr innbygger 17 år og over (2002). Kilde : Kostra og Selvangivelsesstatistikken SSB.

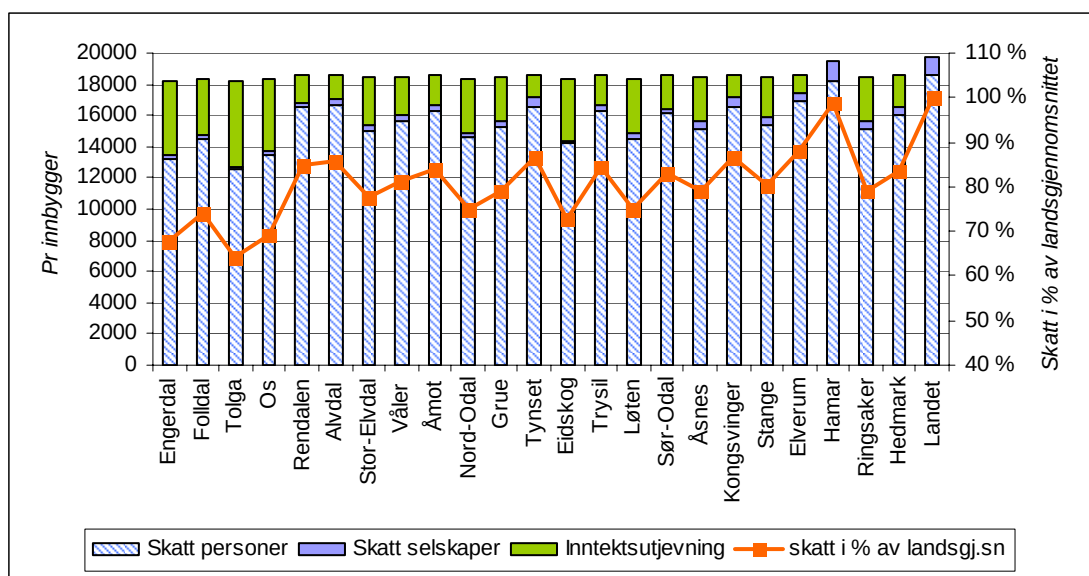
Hamar har både høyest skatteinntekter og høyest personinntekt. Sør-Odal, Kongsvinger og Elverum har også ganske høye skatteinntekter og personinntekter. Vi ser videre at nivået på og forholdet mellom skatteinntekter og rammetilskudd forandrer seg når vi går fra venstre til høyre i figuren. Jo høyere innbyggertall, jo høyere er personinntektene og jo mindre andel utgjør rammetilskuddet av de frie inntektene. Sagt på en annen måte er de små kommunene i større grad avhengig av tilskudd fra staten for å finansiere sine

oppgaver enn større kommuner. Forholdet mellom skatt og rammer er imidlertid ikke bare avhengig av folketall, men også av demografiske og næringsmessige forhold.

4.1.4 Betydningen av lokalt skattegrunnlag.

Fra og med 2005 skal en del av selskapsskatten tilbakeføres kommunene. Selskapsskatten er i utgangspunktet ujevnt fordelt mellom kommunene og varierer dessuten mye fra år til år. Begrunnelsen for å gjøre selskapsskatten til en kommunal skatt, er at en ønsker at kommunenes inntekter skal forankres bedre i det lokale inntektsgrunnlaget og at det skal lønne seg å drive med næringsutvikling. Samtidig med at en andel av selskapsskatten tilbakeføres kommunene endres også mekanismene for inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Kommunal- og regionaldepartementet har gjort beregninger i forbindelse med St.prp nr 64 (2003-2004) som viser at det bare er Hamar kommune som vinner på denne omleggingen. Alle de andre kommunene i Hedmark taper ca 200 kroner pr innbygger pr år. Skattenivået i Hedmarks kommunene er gjennomgående lavt og utgjør i snitt bare 86 % av landsgjennomsnittet når vi bare tar med personskatter og naturressursskatt. Når vi inkluderer en andel av selskapsskatten reduseres skattenivået til 84 % av landsgjennomsnittet, noe som illustrerer at selskapsskatten ikke er like godt "representert" i Hedmark som for landsgjennomsnittet. Det er bare i Hamar kommune at selskapsskatten betyr forholdsvis mer pr innbygger enn på landsbasis og derfor drar opp skattenivået. Andelen av personskattene og selskapsskattene som tilfaller kommunene bestemmes ved stortingsvedtak om "skattøre". Jo mer vekt som legges på selskapsskatten som kommunal inntekt på bekostning av personskattene, jo lavere blir skattenivået i Hedmarks kommunene målt i forhold til landsgjennomsnittet. Dette gjelder alle kommuner, med unntak av Hamar, og i særlig grad enkelte av kommunene i Nord-Østerdalen samt Eidskog kommune. Å øke selskapsskattens betydning ytterligere vil derfor ikke slå positivt ut for andre kommuner i Hedmark enn Hamar.



Figur 4.3 Skatt og inntektsutjevning pr innbygger (venstre akse) og skatt pr innbygger i % av landsgjennomsnittet (høyre akse). Foreløpige beregninger for 2005. Kilde: KS-modellen versjon 8-2004.

Effektene av å legge større vekt på selskapsskatten dempes av en omfattende inntektsutjevning. Fra og med 2005 kompenseres 90 % av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet opp til et nivå som tilsvarer 90 % av skatteinntektene på landsbasis. For de kommunene som har skatteinntekter mellom 90 og 100 % av landsgjennomsnittet kompenseres 55 % av forskjellen. Tilsvarende trekkes kommuner med et skattenivå på over 100 % av landsgjennomsnittet for 55 % av de overskytende inntektene. Den ekstra kompensasjonen på 35 % som gis til kommuner med lavere skatteinntekter enn 90 % finansieres ved et trekk i inntektsutjevningen for alle kommuner. I figur 4.3 viser vi at inntektsutjevningen bidrar til en svært sterk utjevning i inntektene. I gjennomsnitt heves inntektsnivået i Hedmarkskommunene fra 86 % av landsgjennomsnittet til 94 % av landsgjennomsnittet når vi ser skatt og inntektsutjevningstilskudd i sammenheng.

I Hedmark er det bare Hamar kommune som har skatteinntekter omtrent på landsbasis. Hamar er dermed omtrent uavhengig av inntektsutjevningen og det vil ikke ha noen konsekvenser for kommunen om utjevningsambisjonene reduseres. Alle de andre kommunene i Hedmark har et skattenivå som ligger under 90 % av landsgjennomsnittet. Dårligst an ligger de tre kommunene Engerdal, Tolga og Os som har et skattenivå på under 70 % av landsgjennomsnittet. Senterkommuner som Elverum, Kongsvinger og Tynset, samt kommuner med noe kraftinntekter som Rendalen og Alvdal, har et nivå på mellom 85 og 89 % av landsgjennomsnittet.

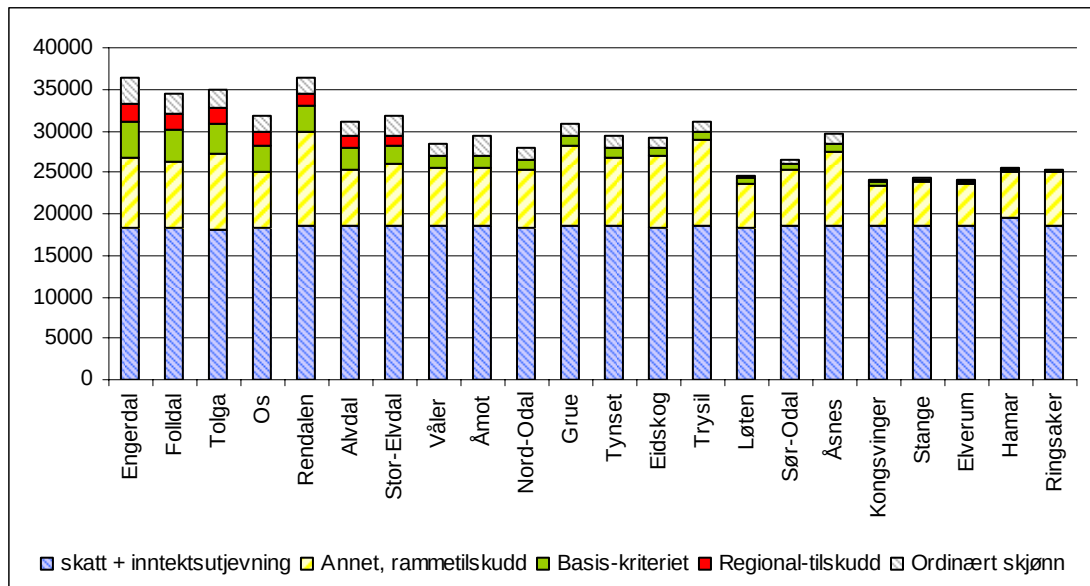
Inntektsutjevningen betyr i 2005 (med de forutsetningene som ligger inne) mellom 1500 og 5500 kroner pr innbygger for kommunene i Hedmark. Kommuner med et svakt lokalt inntektsgrunnlag er dermed sårbare for eventuelle endringer i inntektsutjevningsordningen. Selv om figur 4.3 viser at det stort sett er de små kommunene som har det svakeste lokale inntektsgrunnlaget, vil ikke kommunesammenslutninger bedre situasjonen vesentlig. Det har sammenheng med at det er regionale forskjeller i inntektsgrunnlaget som ikke nødvendigvis vil utjevnes om kommuner slår seg sammen. Dette kommer vi nærmere tilbake til når vi ser på konkrete sammenslutningsalternativer.

4.1.5 Småkommuneprofilen i rammetilskuddet.

Det er spesielt to elementer i rammetilskuddet der kommunestørrelse er et vesentlig kriterium for å tildeles midler. Det er basiskriteriet og regionaltilskuddet. I tillegg har skjønnsmidlene i praksis en viss småkommuneprofil. Hensikten med basiskriteriet i utgiftsutjevningen er å kompensere for smådriftsulemper som skyldes kommunestørrelse. I forbindelse med inntektssystemutvalgets gjennomgang skal basiskriteriet vurderes i forhold til om kommunestørrelse skal betraktes som en ufrivillig kostnadsulempe. Regionaltilskuddet gis til kommuner med under ca 3200 innbyggere som ligger innfor virkemiddelområdet og har skatteinntekter på under 110 % av landsgjennomsnittet. Dette tilskuddet skal også vurderes av inntektssystemutvalget.

I det følgende har vi sett på hva disse tre elementene i rammeoverføringssystemet betyr for kommunene i Hedmark, og hva som er "risikoen" knyttet til disse tilskuddene. Vi vet selvfølgelig ikke hvilke endringer som vil komme. Vi bruker rammetilskuddet for 2005 som eksempel og KS-modellen versjon 8 -2004, samt Beregningsteknisk dokumentasjon for inntektssystemet fra KRD som grunnlag.

I figur 4.4 har vi vist anslåtte frie inntekter (rammetilskudd + skatt på formue og inntekt) i 2005 pr innbygger. Den nederste delen av søylene viser skatteinntekter og inntektsutjevnerende tilskudd. Vi ser at variasjonen i de frie inntektene nesten i sin helhet kan forklares med ulikt nivå på regionaltilskuddet, skjønnsmidlene, basiskriteriet og resten av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Basiskriteriet gis som et likt beløp pr kommune, ca 6.4 mill. kroner i 2005. Regionaltilskuddet utgjør 3,3 mill. kroner pr kommune.



Figur 4.4 Rammetilskudd og skatt pr innbygger 2005. Kilde KS-modellen. Versjon 8-2004.

De gule søylene viser betydningen av utgiftsutjevningen. Her er også inkludert overgangsordningen og ekstraordinære skjønnsmidler. Rendalen er den kommunen som ifølge disse kriteriene er "dyrest i drift". Dette har først og fremst sammenheng med at en høy andel av befolkningen er gamle. De tilskuddselementene som først og fremst gjør at små kommuner har høyere frie inntekter pr innbygger enn større kommuner er regionaltilskuddet, basiskriteriet og skjønnsmidlene.

Regionaltilskuddet utgjør fra 2.200 kroner pr innbygger i den minste kommunen, Engerdal til 1.200 kroner pr innbygger i den største av de kommunene som har rett til dette tilskuddet (Stor-Elvdal). Totalt er det de 7 minste og nordligste kommunene som får regionaltilskudd i Hedmark. Dersom vi forutsetter at et eventuelt bortfall av regionaltilskuddet ikke skal føre til at samlede inntekter til kommunene skal reduseres, må de ca 560 mill. kroner som regionaltilskuddet representerer fordeles på en annen måte mellom kommunene. Dersom vi f.eks forutsetter at tilskuddet legges inn i innbyggertilskuddet med et likt beløp pr innbygger, vil dette si ca 120 kroner pr innbygger som kommer til fratrekk for bortfallet av regionaltilskudd. En kan også tenke seg et tilskudd ut fra mer spesifikke kriterier knyttet til regional utvikling; uten at vi kan si noe om fordelingsvirkningene av en slik omlegging.

Alle kommuner nyter godt av basiskriteriet i inntektssystemet, men betydningen målt pr innbygger blir liten for de største kommunene. For den minste kommunen, Engerdal, betyr basiskriteriet en inntekt på 4.300 kroner pr innbygger, for Stor-Elvdal betyr basiskriteriet omtrent det halve, 2.300 kroner, mens for Hamar og Ringsaker betyr dette kriteriet bare ca 200 kroner pr innbygger. En omlegging av inntektssystemet slik at smådriftsulempen ikke skal betraktes som en ufrivillig kostnad, vil sannsynligvis føre til en omfordeling i disfavør av de små kommunene. Dersom vi holder fast ved at sum

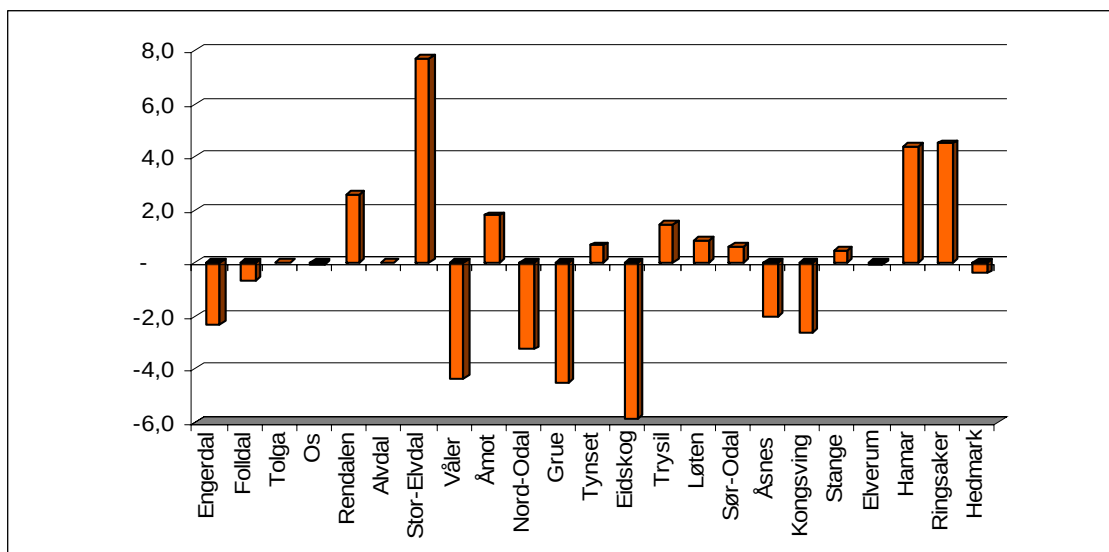
overføringer til kommunene ikke skal endres, må vi forutsette en alternativ fordeling av disse midlene. Dette vil innebære at inntektsreduksjonen for de små kommunene ikke nødvendigvis blir like stor som verdien av basistilskuddet. En kan f.eks tenke seg at vektingen av basiskriteriet fordeles jevnt på de andre kriteriene i inntektssystemet eller at det innføres nye kriterier som bedre tar hensyn til de tilfellene der det pga geografi og reiseavstander kan føre til store ulemper å slå sammen kommuner.

Vi ser av figur 4.3 at skjønnsmidlene også har en viss småkommuneprofil. Skjønnsmidlene fordeles av fylkesmannen etter bestemte kriterier, men der vurderingen av den enkelte kommunes behov for midler er gjenstand for en såkalt skjønnsmessig vurdering. Skjønnsmidlene skal i prinsippet fange opp forhold som ikke tas hensyn til i den matematiske beregningen av tilskudd. Dersom det er slik at små kommuner er mer utsatte for enkeltsaker enn større kommuner, kan skjønnsmidlene fungere som en forsikringsordning for uforutsette utgiftsøkninger.

Ved kommunesammenslåing vil eventuelle regionaltilskudd falle bort og basistilskuddene vil reduseres tilsvarende basiskriteriets betydning for alle, unntatt en av de kommunene som omfattes av sammenslåingen. De første 10 årene etter sammenslutning, vil likevel kommunene beholde inntektene som følge av at tilskuddene erstattes med et inndelingstilskudd. Etter 10 år trappes inndelingstilskuddet ned med et likt beløp pr år over 5 år. Denne ordningen gjør at de små kommunene ikke taper inntekter på kort sikt, mens effektene er noe mer usikre på lang sikt.

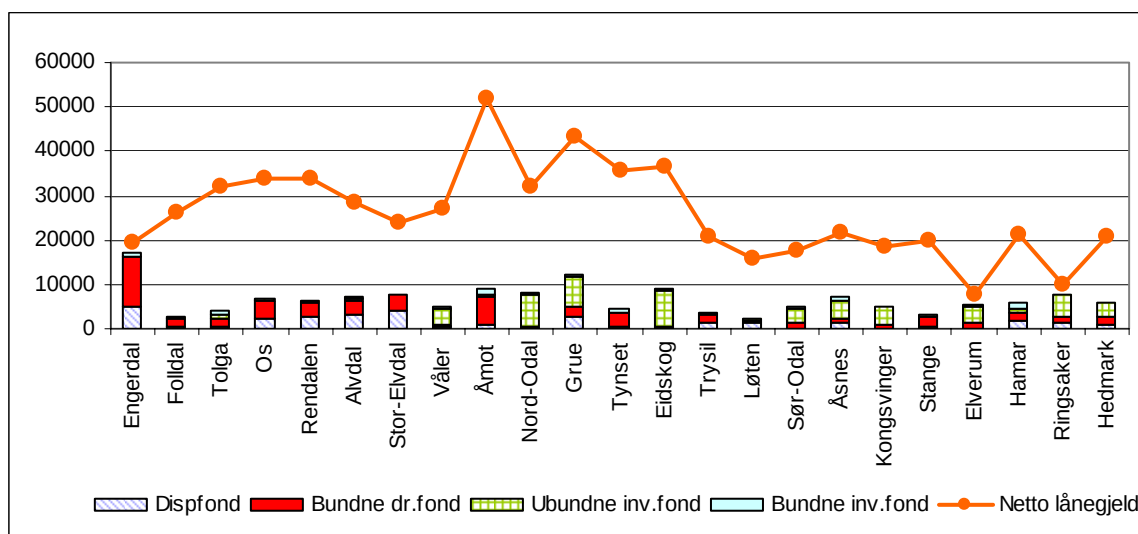
Ved kommunesammenslutninger vil også andre elementer i utgiftsutjevningen påvirkes, som avstandskriteriene og urbaniseringskriteriet. Kommunesammenslåinger vil føre til at de interne avstandene i den nye kommunen blir lengre. Dette blir kommunene kompensert for gjennom avstandskriteriene. Urbaniseringskriteriet tilsvarer folketall opphøyd i 1,2. Dette kriteriet er utformet for å ta hensyn til bykommunenes opphopning av sosiale problemer. Ved sammenslåinger vil dette kriteriet slå positivt ut, i alle fall så lenge en holder seg til partielle beregninger. Inntektsutjevningen kan også påvirkes av sammen-slåing. Vi har foretatt mer konkrete beregninger på konsekvenser for rammetilskuddet av sammen-slåinger i kapittel 5.

4.1.6 Kommunenes handlefrihet – finansielle stilling



Figur 4.5 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. Gjennomsnitt 2001-2003. Kommunene sortet etter innbyggertall. Kilde: Kostra

Siden 1997 har netto driftsresultatene blitt svekket både på landsbasis og i kommunene i Hedmark. I figur 4.5 viser vi netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for de siste tre årene i gjennomsnitt. Vi ser at det er fylkets to største kommuner, Hamar og Ringsaker som, ved siden av Stor-Elvdal, har de beste netto driftsresultatene. De fleste av kommunene i Kongsvingerregionen kommer svært dårlig ut, og flere av disse kommunene er også oppført i det såkalte ROBEK-registeret⁸. Nord-Østerdalen har hatt en negativ utvikling i nettodriftsresultatene de siste årene, og det kan se ut som om denne utviklingen har sammenheng med at netto renteutgifter og avdrag har økt sterkt i perioden. For øvrig gir ikke statistikken noen indikasjoner på at kommunal handlefrihet, målt ved netto driftsresultat, har noen sammenheng med folketallet i kommunene.



Figur 4.6 Fondsmidler og netto lånegjeld pr innbygger ved utgangen av 2003. Kilde: Kostra.

I figur 4.6 har vi tatt utgangspunkt i balansen ved utgangen av 2003 og sett på fondsmidler og netto lånegjeld pr innbygger. Netto lånegjeld er her definert som langsiktig lånegjeld fratrasket pensjonsforpliktelser og utlån. Fondsmidlene er delt inn i disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond. Som vi ser er netto lånegjeld pr innbygger langt høyere enn kommunenes fondsmidler i de fleste kommuner og netto lånegjeld pr innbygger er stort sett lavest i de største kommunene. Siden renter og avdrag på lånegjelda til dels finansieres gjennom øremerkede statstilskudd (eldrereformen, skolebygg f.eks) eller ved kommunale avgifter (Vann, avløp, renovasjon), behøver ikke en høy lånegjeld alltid bety lav økonomisk handlefrihet. En stor del av fondsmidlene i de minste og mellomstore kommunene er knyttet til bundne driftsfond. Dette er stort sett konsesjonsavgifter eller andre bundne inntekter der bruken er øremerket, og evt knyttet til vedtekter (næringsfond). Ubundne investeringsfond er i noe grad knyttet til inntekter fra salg av andeler i E-verk. Kommunene i Hedmark har lite midler på disposisjonsfond, som er den eneste gruppen av fondsmidler som kan disponeres fritt.

Alt i alt tyder gjennomgangen av kommunenes finansielle stilling på at kommunene i Hedmark er lite robuste når det gjelder økonomisk handlefrihet. Unntaket her er først og

⁸ Robek-kommuner (Register om betinget godkjenning og kontroll): ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

fremst Ringsaker og Hamar, som peker seg ut med høye netto driftsresultater og lav lånegjeld.

4.1.7 Befolkningsutvikling og inntekter

Når folketallet reduseres vil kommunene miste frie inntekter, både i form av skatteinntekter og rammetilskudd. I utgangspunktet beregnes både inntektsutjevning og utgiftsutjevning pr innbygger. Som følge av det såkalte basistilskuddet, reduseres ikke de frie inntektene like mye som befolkningsnedgangen. Jo mindre kommunen er, jo forholdsvis mer teller dette tilskuddet, som skal kompensere for smådriftsulemper. Fra 2004 virker også urbanitetskriteriet inn. Dette virker slik at når befolkningen avtar, vil urbanitetskriteriet medvirke til at inntektene avtar forholdsvis mer.

Det har vært endringer i rammeoverføringssystemet de siste årene som har ført til at befolkningsendringer slår raskere ut enn de gjorde tidligere. Før 1997 ble effekten av befolkningsendringer fordelt over flere gjennom overgangsordningen. Etter den forrige gjennomgangen av inntektssystemet ble dette endret slik at befolkningsendringer slo fullt ut i år 1. Imidlertid ble det brukt befolkningstall som var 2 år gamle. Dette ble endret fra og med 2002, slik at det nå er folketall pr 1.1 i utbetalingsåret som gjelder. Begrunnelsen for dette var først og fremst hensynet til kommuner med befolkningsvekst, som har behov for å få kompensert utgifter for nye innbyggere. Kommuner med nedgang i befolkningen må imidlertid omstille driften raskere til et lavere folketall enn før.

Som omtalt i kapittel 3 har de fleste kommunene i Hedmark svak vekstkraft. De kommunene som har svakest vekstkraft er samtidig små kommuner. Det er først og fremst kommunene Engerdal, Rendalen og Folldal som merker inntektsnedgangen som følge av redusert folketall sterkest. Disse kommunene har både hatt en relativt sterk nedgang i folketallet de siste 10 årene, og prognosene tilsier en fortsatt tilbakegang. Solørkommunene er også i samme båt, men nedgangen er ikke så sterk og kommunene er dessuten noe større.

Samtidig med nedgangen i folketallet vis aldersfordelingen. De tre kommunene som har de største utfordringene i forhold til folketallsutvikling; Engerdal, Rendalen og Folldal, vil få en fortsatt nedgang i de yngste aldersgruppene, samtidig som det blir en sterk vekst i de eldste gruppene. Problemet for de kommunene som er i en situasjon med relativt sterk nedgang i folketallet samtidig som aldersfordelingen endres, er at kommunen må omprioritere, omstille og nedskalere driften i takt med inntektsnedgangen, samtidig som kommunen må sørge for et godt nok tilbud til den delen av befolkningen som vokser. Med unntak av basistilskuddet, forutsetter inntektssystemet at det er proporsjonalitet mellom utgifter og befolkning, dvs at når antall skolebarn reduseres med 10 %, kan også utgiftene reduseres med 10%. Realiteten kan være at utgiftene er mer "sprangvis" faste, dvs at det må en viss reduksjon eller vekst til før tilbudet kan økes eller reduseres. At det flytter to elever fra en skole vil sannsynligvis ikke endre lærerressursen i særlig grad. Når det flytter 10 elever, reduseres en lærer, når 20 elever har flyttet, legges kanskje skolen ned.

4.2 Tjenesteyting og forvaltning

4.2.1 Vurderingskriterier

I dette kapitlet vurderer vi kommunenes tjenesteytings- og forvaltningsoppgaver i lys av noen av kriteriene i analyseveilederen. Vi legger størst vekt på kriteriene

- Kostnadseffektivitet
- Kompetanse
- Bredde og dybde i tjenestetilbudet og
- Tilgjengelighet.

Rettsikkerhet er særlig viktig i forbindelse med vurdering av myndighetsoppgavene. Vi har valgt å behandle rettsikkerhet som et aspekt ved kriteriene bredde og dybde i tjenestetilbudet og kompetanse, siden myndighetsoppgavene er kjennetegnet ved at de er mange og ulike og ved at en del av de krever spesialkompetanse.

4.2.2 En oversikt over tjenestetilbudet i Hedmarkskommunene – målt med produksjonsindeksen.

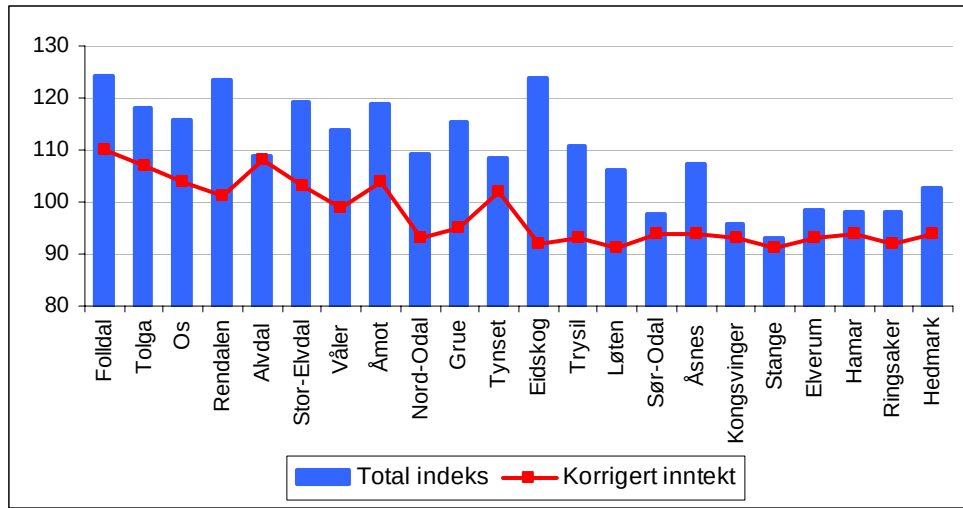
Et av hovedargumentene for å endre kommunestrukturen er at de minste kommunene er for små til å fylle alle de oppgavene som de har ansvaret for. Ser vi på statistikk over tjenestetilbudet i kommunene finner vi imidlertid at de minste kommunene stort sett har et bedre tjenestetilbud enn større kommuner. Dette kan f.eks illustreres med data fra produksjonsindeksen. Teknisk beregningsutvalg for kommunesektoren har utviklet et opplegg for beregning av såkalte produksjonsindekser med utgangspunkt i Kostra-tall. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindekser for den enkelte sektor som er vektet sammen i forhold til nasjonale budsjettandeler for de ulike tjenestene. (TBU 2004). Indeksen omfatter barnehager, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern og sosialkontortjenester. Formålet med produksjonsindeksen er å fange opp relevante kvantitets- og kvalitetsaspekter ved tjenesteproduksjonen. Produksjonsindeksen er sett i sammenheng med korrigert inntekt, som er frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehov.

Det er flere svakheter ved produksjonsindeksen som vi ikke kommer inn på her, men viser til omtalen av indeksen i Teknisk beregningsutvalgs rapport for november 2004.

Det er en sammenheng mellom score på produksjonsindeksen og inntektsnivå. Små kommuner har gjennomgående høyere inntekter enn større kommuner. De har dermed "råd" til et bedre tilbud. Samtidig viser også undersøkelser at innbyggerne i små kommuner jevnt over er mer tilfreds med tjenestetilbudet enn innbyggerne i større kommuner (Baldersheim m.fl 2003). Hvis en korrigerer for inntektsnivå, er ikke brukertilfredsheten lenger best i disse kommunene (Dræge, Løyland og Ringstad 1997).

Uansett viser produksjonsindeksen og annen statistikk over tjenestetilbudet i kommunene at de små kommunene både har mulighet og evne til å produsere nasjonale velferds-tjenester som er minst på høyde med og til dels har et større omfang enn tjenestetilbudet i større kommuner. Gjennom stor vekt på likhet, uavhengig av inntekter og bosted, har de

nasjonale velferdstjenestene nådd ut til innbyggerne i kommuner i alle deler av landet. Risikoen for mange av de små kommunene ligger i den sterke avhengigheten av statlige overføringer. Dersom utjevningsambisjonene svekkes vil dette ramme tjenestetilbudet i mange av de små kommunene spesielt.



Figur 4.7 Produksjonsindeks og utgiftskorrigerte frie inntekter for 2003. Kilde: TBU-rapport for november 2004.

Produksjonsindeksen for Hedmarkskommunene er vist i figur 4.7, sammenliknet med korrigert inntekt. Vi ser at det også for Hedmarkskommunene er en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse, korrigert inntekt og produksjonsindeks, men at det flater ut når folketallet passerer ca 5000.

4.2.3 Kostnadseffektivitet

I Hansen m.fl (2003) er kommunenes tjenesteproduksjon gjennomgått systematisk i forhold til faktorer som *produksjonsstruktur* og *tjenestetype* med tanke på å avklare hvilke egenskaper ved tjenesteproduksjonen som gir grunnlag for stordriftsfordeler.

Stordriftsfordeler er tradisjonelt knyttet til anlegg med høye faste kostnader; dvs *anleggsbetingede faste kostnader* og relativt lave variable kostnader; Når produksjonen øker vil de faste kostnadene fordeles på flere enheter, slik at gjennomsnittskostnaden reduseres. Siden kommunene i hovedsak produserer tjenester, med en lønnsandel på 60-70% av utgiftene, sier det seg selv at vi ikke kan forvente betydelige stordriftsfordeler i tradisjonell forstand. En vil kunne oppnå stordriftsfordeler dersom *antall anlegg* kan reduseres. *Kapasitetsbetingede faste kostnader* er kostnader som er faste inntil produksjonskapasiteten er utnyttet. En form for stordriftsfordeler oppstår fordi ressursinnsatsen bestemmes av kapasiteten, samtidig som det kan være vanskelig å utnytte kapasiteten fullt ut. På et sentralbord eller bibliotek vil det være nødvendig med en minimumsbemanning for å holde åpent. Denne bemanningen vil representere en fast utgift uavhengig av antall henvendelser, besøk eller pasienter. Besøket kan øke en del uten at bemanningen trenger å økes. Blir det plutselig svært mange henvendelser vil kapasiteten sprenge og det må ansettes flere. De faste kostnadene har dermed karakter av å være *sprangvise*. Kapasitetsbetingede faste kostnader kan være knyttet til produksjon som skjer i anlegg, f.eks skoler eller sykehjem. De kan også være knyttet til ulike typer oppgaver i kommunene som krever spesialkompetanse, men der det er for få brukere til å

utnytte en full stilling. Siden det kan være vanskelig å rekruttere spesialkompetanse i små stillinger, kan kommunene velge å opprette en kapasitet utover det som er nødvendig ut fra antall brukere. I praksis kan det være vanskelig å vurdere om f.eks høy legedekning er et resultat av ønske om høy kvalitet eller en tilpasning til en vanskelig rekrutteringssituasjon.

Kommunale tjenester kan sorteres i *individuelle og kollektive goder*. Kjennetegnet ved *kollektive goder* er at en persons forbruk av godet ikke fortrenger andres forbruk (lav grad av rivalisering). Dette er f.eks tilfelle ved veitjenester eller ved tilrettelegging for friluftsliv. Et annet kjennetegn er at det ikke er mulig å utelukke noen fra godet når det først er produsert. Det eksisterer stordriftsfordeler i den forstand at jo flere som bruker godet, jo lavere blir kostnaden pr bruker.. I sentraladministrasjonen vil kostnader i tilknytning til politiske utvalg, sentrale planleggingsoppgaver, sentralbord og bibliotek være eksempler på tjenester som har karakter av å være kollektive goder. *Individuelle goder* kjennetegnes litt enkelt av at vi kan identifisere brukerne. Noen av de individuelle tjenestene er *personlig tjenesteyting* som i hovedsak enten produseres i anlegg, hjemme hos brukeren eller på tjenesteyterens kontor. Dette gjelder først og fremst barnehagetjenester, skole og pleie og omsorgstjenester, som representerer en stor andel av kommunenes ressursbruk. Disse tjenestene kjennetegnes av at tjenesten produseres ”ansikt til ansikt” med brukeren og at produksjon og forbruk derfor skjer samtidig. Andre tjenester kan likne mer på *forretningsmessig tjenesteyting*, der produksjonen enten kan skje ”ansikt til ansikt”, pr brev, E-post eller over internett. Dette gjelder f.eks byggesaksbehandling og søknadsprosedyrer i forhold til f.eks barnehageplass. For de individuelle godene vil andelen variable utgifter være høy og det vil være lite stordriftsfordeler. Dette gjelder særlig de tjenestene som ikke produseres i anlegg.

Potensialet for stordriftsfordeler er størst for tjenester med et stort innslag av faste utgifter knyttet til produksjonen. For tjenester som er rene individuelle goder, vil utgiftene i stor grad være variable og det vil i liten grad være mulig å hente ut stordriftsfordeler. For tjenester som produseres i anlegg vil stordriftsfordelene bestemmes av muligheten for færre og større anlegg og for å øke kapasitetsutnyttelsen.

Potensialet for stordriftsfordeler er videre avhengig av om produksjonen skjer *sentralt, desentralt* eller *hos den enkelte bruker*. En kan skille mellom i hvilken grad en kommunesammenslåing automatisk vil føre til reduksjon i antall anlegg, i hvilke sektorer det vil kunne være politisk strid om sentralisering og i hvilke sektorer det av naturgitte grunner ikke er mulig å sentralisere produksjonen. (Hansen m.fl. 2003).

Tidligere forskning og utredning viser at det først og fremst er for administrasjonsutgiftene at det er påvist stordriftsfordeler som er knyttet til kommunestørrelse. I det følgende har vi derfor valgt å fokusere på administrasjonsutgiftene. Dette har vi også fulgt opp i kapittel 5 der vi har forsøkt å lage beregninger av mulige innsparingsmuligheter for den delen av administrasjonsutgiftene som går til fellesadministrasjon og styring. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke er noe å spare på andre områder, men at innsparingsmulighetene her vil være mer avhengig av lokale forhold.

Administrasjonsutgiftene vil i hovedsak bestå av lønnsutgifter og kan deles inn i:

- Faste minimumsutgifter knyttet til at alle kommuner må ha et politisk og administrativt apparat for sentral styring av kommunen, samt utgifter knyttet til rådhuset. Disse utgiftene vil ha karakter av å være kollektive goder og i hovedsak bestå av lønnsutgifter.

- Sprangvis faste kostnader som har sammenheng med utnytting av kapasiteten i administrasjonen, f.eks når det gjelder sentralbord, IKT.
- Variable utgifter som varierer i takt med produksjonen. Dette kan være ulike typer saksbehandling, registreringsarbeid osv.

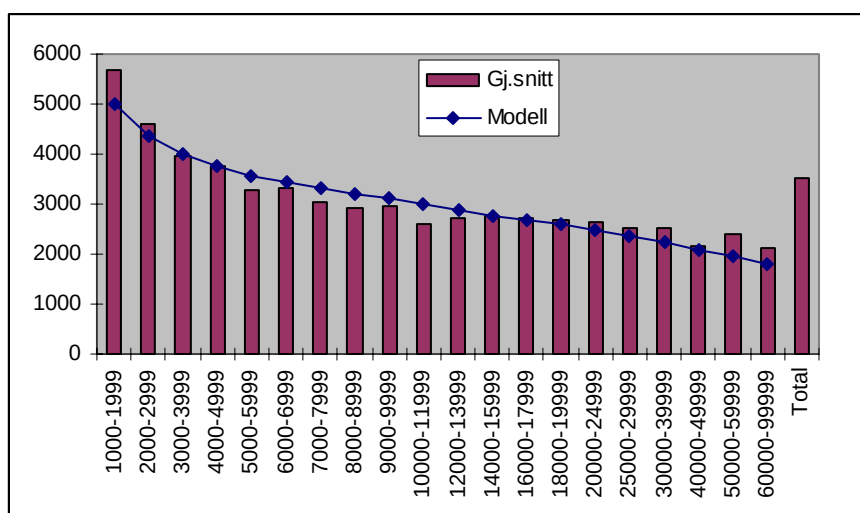
De faste minimumsutgiftene vil fordeles på flere innbyggere når kommunestørrelsen øker, slik at det oppstår stordriftsfordeler. Jo flere små kommuner vi slår sammen, jo forholdsvis mer vil de faste minimumsutgiftene pr innbygger reduseres. Dette vil sannsynligvis også gjelde de sprangvis faste kostnadene, om enn i mindre grad.

I figur 4.8 vises gjennomsnittlige administrasjonsutgifter i kommunegrupper etter folketall for hele landet. Vi ser at det er en sammenheng mellom utgifter og folketall. Det er imidlertid også stor spredning i utgifter innenfor hver størrelsesgruppe. Det er relativt udiskutabelt at det er stordriftsfordeler forbundet med disse utgiftene, men en kan diskutere hvor sterke de er og når de eventuelt er uttømt – og eventuelt når en får stordriftsulemp. I forbindelse med St.melding 32(1994-95) ble det foretatt analyser som konkluderte med at kommunestørrelsen har en effekt på administrasjonsutgiftene opp til en kommunestørrelse på 5000 innbyggere. To undersøkelser fra Danmark (ref i Lundtorp 2000) bekrefter også at det er betydelige stordriftsfordeler i administrasjon. Ifølge en undersøkelse fra Indenrigsministeriet som er referert i Lundtorp (2000) er de åpenbare opp til en kommunestørrelse på 18.000 innbyggere. Den største mangel på stordriftsfordeler finnes blant de minste kommunene. Det ble ikke funnet stordriftsulemp i administrasjonen.

I tillegg til folketall antas administrasjonsutgiftene å avhenge av inntektsnivå, kostnads-effektiviteten, prioriteringer i forhold til kvalitet/standard og forskjeller i regnskapsføring. Det hevdes at kommuner med "flat struktur" fører mindre på fellesadministrasjon og styring enn kommuner med "tradisjonell" etatsstruktur. Siden begrunnelsen for flat struktur er å "slanke" administrasjonen og overføre mer ressurser til tjenesteyting, kan det være en realitet i eventuelle forskjeller i administrasjonsutgifter. Tallene våre gir ikke noe grunnlag for å vurdere dette.

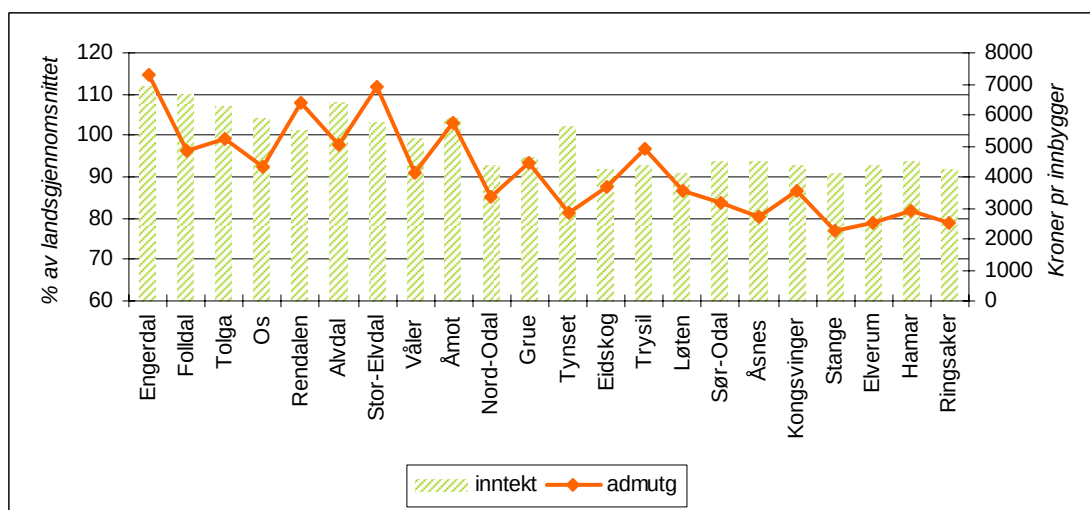
Vi har her bare sett på utgifter til fellesadministrasjon og styring og ikke administrasjonsutgifter i sin helhet. Det kan også være stordriftsfordeler i den delen av administrasjonsutgiftene som i Kostra er knyttet til tjenesteytende enheter. Dette regner vi ikke på her.

Det empiriske grunnlaget vårt er kommunene i landet. Vi har mange små kommuner, men færre av de store kommunene. Det er veldig store variasjoner i adm.utgifter mellom de små kommunene, mens antallet store kommuner er såpass lite at vi får et dårlig grunnlag for å si noe om eventuelle stordriftsfordeler som oppnås ved å slå sammen mindre kommuner til kommuner med et innbyggertall på i alle fall 50000 og over.



Figur 4.8 Gjennomsnittlig utgift til fellesadministrasjon og styring i grupper av kommuner etter folketall
Kilde: Kostra (Definisjon på administrasjonsutgifter her er Utgifter til fellesadministrasjon og styring – med unntak av funksjon 170, 180 og 190)

De små kommunene har gjennomgående høyere utgiftskorrigerte frie inntekter enn større kommuner. Noe av forskjellen mellom administrasjonsutgifter vi observerer mellom små og større kommuner kan dermed antas å skyldes ulikheter i inntektsnivå, og ikke i størrelse. Vi har likevel ikke empirisk grunnlag som gjør at vi kan sammenlikne små og store kommuner med samme inntektsnivå. Det er f.eks ingen kommuner under 3000 innbyggere som har et inntektsnivå som er lavere enn 95 % av landsgjennomsnittet. Det er videre få kommuner over 5000 innbyggere som har et inntektsnivå på over 105 % av landsgjennomsnittet.



Figur 4.9 Utgifter til fellesadministrasjon og styring pr innbygger (høyre akse) sammenliknet med utgiftskorrigerte frie inntekter i % av landsgj.sn..(venstre akse) i 2003. Kilde: Kostra

Figur 4.9 viser utgifter til fellesadministrasjon og styring pr innbygger i Hedmark. Vi ser at utgiftene varierer fra over 7000 kroner pr innbygger i Engerdal til under ca 2500 kroner pr innbygger i Ringsaker. Dette illustrerer at det kan være betydelig innsparinger å hente ved å slå sammen små kommuner. Det er imidlertid ikke så enkelt å regne på disse innsparingsmulighetene. Siden det er store variasjoner i administrasjonsutgifter fra

kommune til kommune som både har sammenheng med størrelse og en hel rekke andre faktorer, vil vi kunne få svært tilfeldige utslag av beregninger basert på den enkelte kommunes utgifter. Kommuner kan ha store innsparingsmuligheter som er helt uavhengig av om de fortsetter som egen kommune eller ikke. Disse innsparingsmulighetene bør vi ikke regne med. Vi er først og fremst ute etter hvilke betingelser endringer i kommunestruktur gir i forhold til nivået på administrasjonsutgiftene. Dette tilsier at vi bør regne på innsparingsmuligheter ut fra mer generelle betraktninger og uavhengig av den enkelte kommunes faktiske utgifter. I kapittel 5 har vi forsøkt å regne på hva ulike inndelingsalternativer kan medføre i innsparingsmuligheter når det gjelder administrasjon.

Flere kommuner er med i samarbeid om *administrative oppgaver* og det planlegges også mer samarbeid. Utgangspunktet for noe av dette samarbeidet er IKT-systemer og drift og felles serverløsninger (ASP). Os kommune har felles serverdrift med Røros og felles støttesystemer. De planlegger å utvide samarbeidet. FARTT er et samarbeid der kommunene Rendalen, Alvdal, Folldal, Tolga og Tynset har felles serverpark og etter hvert felles støttesystemer. Det planlegges også samarbeid om økonomiforvaltning. Et tilsvarende samarbeid pågår mellom kommunene Stor-Elvdal, Engerdal, Trysil og Åmot. Her er felles serverpark stasjonert på Rena. Hamar, Løten og Stange har også et samarbeid om IKT. Interkommunale innkjøpsordninger og samarbeid om arbeidsgiverkontroll (skatteinnkreving) er også utbredt. Alle kommunene i planregionen Nord-Østerdalen, samt Engerdal, Stor-Elvdal, Trysil og Åmot deltar i et felles innkjøpssamarbeid. Den regionale innkjøpsordningen i Glåmdalen omfatter alle kommunene i planregionen. Regnskapskontrollen (skatteinnkreving) for fjellregionen omfatter alle kommunene i Nord-Østerdalen og i tillegg Røros og Holtålen, samt Engerdal. Samarbeid om administrative funksjoner vil kunne redusere administrasjonsutgiftene for kommunene. Det er imidlertid lite trolig at en ved samarbeid kan spare like mye som det er mulig å få til ved en sammenslåing av kommunene.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har i 2002 utarbeidet en analyse som viser relativt store innsparinger i kommunenes kostnader ved endret kommunestruktur. (Langørgen m.fl. 2002). SSB's beregninger er utarbeidet med utgangspunkt i tre alternative konstellasjoner av kommuner. Beregningene tar hensyn til to typer effekter; *Besparelser knyttet til utnyttning av stordriftsfordeler* og *merkostnader (vanligvis) knyttet til økte reiseavstander*. Engangskostnader ved gjennomføringen av kommunesammenslutninger er ikke medregnet. Beregningene er basert på data fra regnskapsåret 1998. Beregningene er utført ved hjelp av modellberegninger som simulerer de samlede ressursene som kan frigjøres ved kommunesammenslutninger. Besparelsene beregnes ved å sammenlikne ressursbruken for ulike konstellasjoner av kommuner med ressursbruken i en "typisk" sammenliknbar kommune, som har om lag samme størrelse og strukturelle kjennetegn som en ny sammenslått kommune vil få. De teoretiske beregningene tar ikke hensyn til eksisterende infrastruktur og lokalisering i de kommunene som slås sammen. Ved en eventuell sammenslåing vil det kunne komme betydelige engangskostnader ved endring av lokaliseringsmønsteret for den kommunale tjenesteytingen. Det kan derfor i beste fall ta lang tid før lokaliseringsmønsteret endres og innsparingene realiseres. Det er også usikkert om at de kommunene som "slår seg sammen" i beregningene har de samme egenskapene som de kommunene som danner sammenslikningsgrunnlaget, eller om det systematiske forskjeller i faktorer som f.eks bosettingsstruktur, sentralitet osv.

De beregnede innsparingene er fordelt etter sektorer. Modellen opererer med 8 sektorer for tjenesteyting. Beregningene gir som resultat at nærmere 30 % av besparelsene skjer innenfor teknisk sektor, 28% av besparelsene skjer innenfor administrasjon. Videre skjer

18 % av besparelsene innenfor pleie og omsorg og ca 12 % innen henholdsvis utdanning og barnehager. Helsestell står for 7 %, mens utgiftene til sosiale tjenester vil øke med 7%.

Størrelsen på besparelsene er en funksjon av antall kommuner som slår seg sammen og innbyggertallet og bosettingsmønsteret i de kommunene som inngår, hver for seg og samlet. Dette betyr at besparelsene blant annet blir større jo flere kommuner som inngår i en ny sammenslått kommune. SSB har laget tre alternative grupperinger av kommuner. Alternativ 1 består av 14 eksempelgrupper. Ingen kommuner i Hedmark er med her. I alternativ 2 er kommunene slått sammen slik at ingen kommune får færre enn 5000 innbyggere. Dette halverer antall kommuner. I alternativ 3 slås kommunene sammen i henhold til SSB's inndeling i økonomiske regioner. I Hedmark er det spesielt alternativet med å slå sammen alle kommunene i Nord-Østerdalen som gir uttelling i form av store besparelser, mens en sammenslåing av Hamarregionen gir helt minimale besparelser.

4.2.4 Tjenestetilbudet – en utfordring for de minste kommunene?

Kompetanse har fått stor oppmerksomhet i debatten om kommunestruktur. Kompetanse er nødvendig for å levere tjenester av høy faglig standard, for å ha en profesjonell og effektiv administrasjon og for å løse de mange og ulike forvaltningsoppgavene kommunen står overfor. Vi kan dele inn behovet for kompetanse i:

- Fagkompetanse som er nødvendig for tjenestekvalitet
- Administrativ kompetanse som er nødvendig for profesjonalitet i styring og planlegging på overordnet nivå og på sektornivå
- Forvaltningsmessig kompetanse som er nødvendig for å løse de mange myndighetsoppgavene kommunene er pålagt.

De generelle problemstillingene i forhold til kompetanse går spesielt på:

- Rekruttering av kompetent arbeidskraft
- Faglig miljø
- Spesialisering

Rekruttering av kompetent personale vil være avhengig av det nasjonale arbeidsmarkedet og egenskaper ved det lokale arbeidsmarkedet. Om en kommune har rekrutteringsproblemer vil være avhengig av om det er mangel på den type arbeidskraft sentralt og om kommunen har konkurranseulempen knyttet til kommunen som bosted eller arbeidsplass, til pendlingsmuligheter osv. Undersøkelser viser at små kommuner har større problemer enn større kommuner med tilgangen på kompetent arbeidskraft. Det er noe usikkert om dette alene skyldes kommunens folketall, eller om det også har sammenheng med bosettingsstruktur eller sentralitet.

Det faglige miljøet vil være avhengig av antall arbeidstakere som jobber på det samme eller beslektede fagområder. Det sier seg selv at jo mer spesialiserte tjenester og jo færre brukere jo mindre fagmiljø vil det være på en arbeidsplass.

Kommunale oppgaver har økt, både i omfang og mangfold. Mange ulike typer *spesialistoppgaver* som hver for seg er små, stiller krav om omfattende kompetanse, men kommunene har sjelden behov for mange stillinger med samme type kompetanse, kanskje er behovet mindre enn en stilling.

Problemstillingene rundt *bredde og dybde i tjenestetilbudet* dreier seg først og fremst om kommunens ”små” tjenester i den forstand at de hver for seg retter seg mot en liten andel av befolkningen. Jo mindre kommunen er, jo færre brukere vil det være for hver av disse tjenestene. Det samme gjelder for ”dybden” i tjenestetilbudet. Jo mindre kommunen er jo færre personer vil det være som har behov for akkurat en spesiell oppfølging. I hvilken grad dette representerer alvorlige problemer, avhenger av om tjenestene er lovpålagte og nødvendige eller om det er snakk om varianter av tjenester som man gjerne vil tilby, men som ikke er nødvendige. Følgende faktorer er viktige:

- Kapasitetsutnytting og kostnadseffektivitet
- Rekruttering av spisskompetanse
- Kvalitet i tjenestetilbudet
- Brukernes valgfrihet

Myrvold (2001) oppsummerer fordelene knyttet til tjenesteproduksjonen i små kommuner generelt sett i tre stikkord: *Nærhet, oversiktighet og fleksibilitet*. Oversiktighet synes å gi ganske gode forutsetninger for omprioritering av ressurser og innsats etter behov.

Utfordringene for småkommunene er knyttet til rekruttering av fagfolk, etablering av fagmiljø og småkommunenes muligheter for å ha spisskompetanse og til å gi innbyggerne et differensiert og bredt tilbud av tjenester.

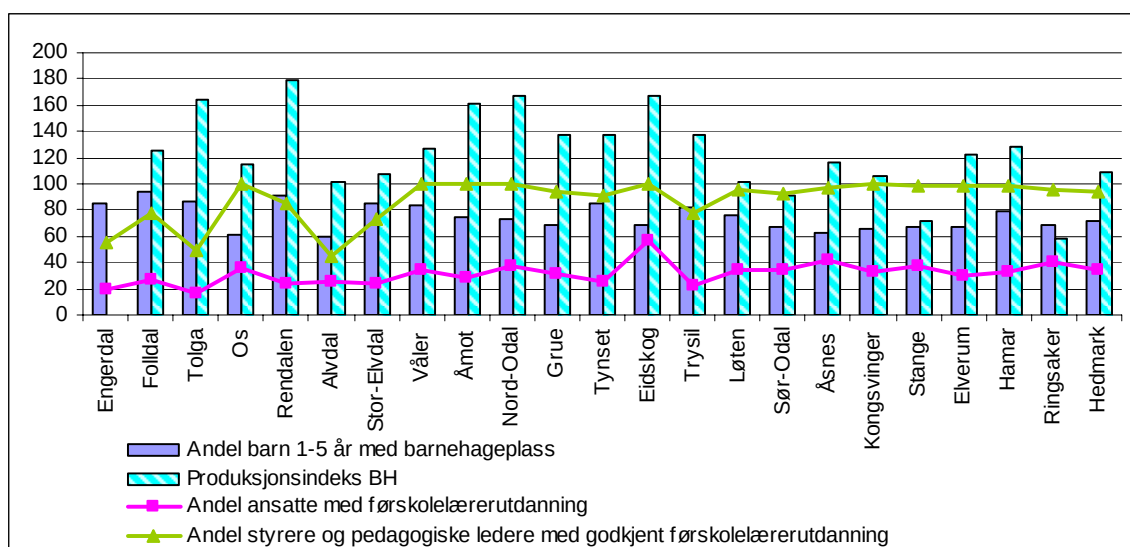
I det følgende drøfter går vi gjennom tjenestetilbudet i Hedmarkskommunene for de ulike tjenesteområdene og drøfter problemstillingene knyttet til kompetanse og bredde og dybde i tjenestetilbudet. Vi knytter også noen kommentarer til kostnadseffektivitet, men vi tar ikke mål av oss til en fullstendig gjennomgang av tjenestetilbudet. Som vi har vist, er ikke kommunestørrelsen i seg selv et hinder for å ha et godt tjenestetilbud på de store tjenesteområdene som barnehage, skole og pleie og omsorg. Å bli større vil derfor ikke nødvendigvis bedre betingelsene for tjenesteyting på disse områdene.

Barnehager:

Barnehagetjenester er institusjonsbaserte tjenester der kostnadene først og fremst er knyttet til størrelsen på barnehagen. En sammenslåing av kommuner vil i seg selv ikke redusere tallet på barnehager slik at kommunens utgifter vil være upåvirket.

Produksjonsindeksen for barnehager⁹ viser at de fleste kommunene i Hedmark har et barnehagetilbud som ligger over landsgjennomsnittet. Stange og Ringsaker kommune scorer lavest på produksjonsindeksen, mens Rendalen, Tolga, Åmot, Nord-Odal og Eidskog scorer høyest. Engerdal har høy barnehagedekning ifølge Kostra, men vi har ikke tall for produksjonsindeksen. Det er ikke noen klar sammenheng mellom kommune-størrelse og barnehagedekning i Hedmark. Sannsynligvis er variasjonen først og fremst et uttrykk for ulike politiske prioriteringer.

⁹ Det som slår ut i produksjons-indeksen er først og fremst alderskorrigerste oppholdstimer i forhold til antall barn 0-5 år.



Figur 4.10 Egenskaper ved barnehagetilbud og personell i kommunene 2003. Kilde: Kostra

Rekrutteringen av personell med førskoleutdanning er god i de små kommunene i Nord-Østerdalen og Stor-Elvdal og Engerdal. Kommunene selv opplyser at de ikke har problemer med å få besatt stillinger med folk med riktig kompetanse. Ser vi på kostrastatistikken er det en liten tendens til at andelen ansatte med førskolelærerutdanning er høyere i de mellomstore og store kommunene, enn i de minste. Det samme gjelder andelen barnehageledere med godkjent utdanning. Det er også større variasjoner mellom de minste kommunene enn mellom de større. Dette har nok sammenheng med at 1-2 ubesatte stillinger slår ut sterkere prosentvis i små kommuner med et lite antall stillinger enn i større kommuner.

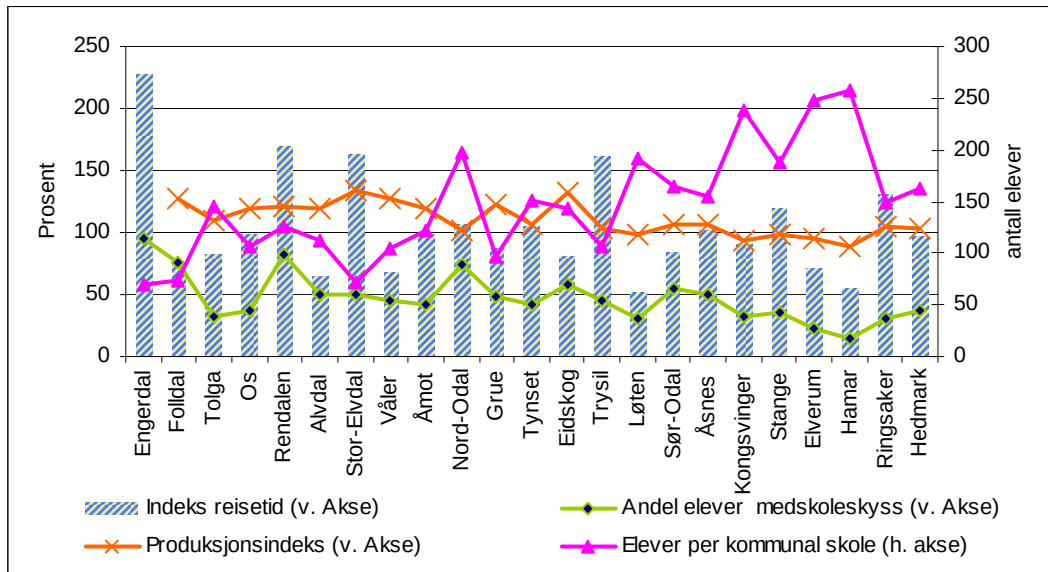
Barnehagetjenester er et relativt bredt område. I hver kommune vil det derfor være mange ansatte som jobber på det samme fagområdet og som har den samme eller beslektede utdanningen. Dette tilsier at fagmiljøet er godt nok også for de minste kommunene i Hedmark.

Grunnskolen

Tjenesteproduksjonen i grunnskoler skjer innenfor anlegg, og produseres vanligvis desentralisert. Utgifter pr elev blir mindre når antall elever i kommunen øker, når skolestørrelsen øker og når klasse(gruppe)størrelsen øker. Effektiviseringsgevinsten i skolesektoren ved sammenslåing av kommuner vil ligge i utgifter til sentral skoleadministrasjon. Effektivisering utover dette vil avhenge av om det skjer endringer i skolestrukturen, i form av færre og større skoler og færre og større klasser (grupper). Hvis en slik endring av skolestrukturen skal ha effekt er det nødvendig at kapasiteten ved den enkelte skole og klasse ikke allerede er fullt utnyttet. (Hansen m.fl. 2003). Det er ikke sikkert at en kommunesammenslutning vil medføre endringer i skolestrukturen. Faktorer som er relevante her er bosettingsmønster, kommunikasjonsforhold, statlige lover og anbefalinger, press fra lokalmiljøene, historiske forhold og politiske prioriteringer.

I figur 4.11 har vi sammenstilt flere faktorer som gjelder grunnskole tjenester i Hedmarkskommunene. Antall elever pr skole er stort sett høyere jo flere innbyggere kommunen har, dvs at skolestrukturen er mer sentralisert i større kommuner enn i mindre. Dette har i stor grad sammenheng med bosettingsmønsteret. Det er også tydelige forskjeller mellom bykommuner og distriktskommuner, og spesielt mellom Hamar og

Ringsaker. Hamar har i snitt 250 elever pr skole, mens Ringsaker bare har 150. Elverum og Kongsvinger har også relativt mange elever pr skole. Engerdal er den kommunen i Hedmark hvor den gjennomsnittlige avstanden til kommunesenteret for innbyggerne er høyest. Dette er en indikator i inntektssystemet som sier noe om spredtbygdhet og interne avstander i kommunen. Samtidig har Engerdal få elever pr skole. Likevel må nesten alle disse elevene ha skoleskyss. I Hamar er det motsatt. Selv om kommunen har store skoler, er avstandene såpass små at en stor andel av skolebarna bor i gåavstand til skolen. I tillegg til geografi og bosettingsstruktur vil kommunenes egne prioriteringer spille inn. Flere kommuner har valgt å ha en desentralisert kommunestruktur selv om avstandene ikke er så store at de nødvendigvis er til hinder for en sentralisering.



Figur 4.11 Egenskaper ved grunnskoletilbudet i Hedmarkskommunene 2003. Kilde Kostra og TBU-rapporten for november 2004.

Produksjonsindeksen for grunnskolen viser at de mindre kommunene scorer litt høyere enn de større kommunene. Produksjonsindeksen for grunnskolen måler først og fremst indikatoren årstimer pr elev. I tillegg teller også andelen innbyggere med plass i skolefritidsordningen litt. Skolestrukturen gir dermed utslag i indeksen. Forskjellen er imidlertid ikke stor. Det er ingen kommuner i Hedmark som har en produksjonsindeks som ligger særlig under landsgjennomsnittet.

Som for førskolelærere, opplyser kommunene i Nord-Østerdalen at de ikke har problemer med å rekruttere lærere eller at de har problemer med ufaglærte lærere. Tilgangen på lærere oppleves for tiden som god, og enkelte kommuner opplyser at de har et motsatt problem med for mange lærere i forhold til behovet.

Grunnskole tjenester er et av kommunens brede områder og selv for de minste kommunene vil det være mange nok lærere til at fagmiljøet er godt nok.

I tilknytning til barnehage- og skoleområdet er pedagogisk psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) eksempel på en relativt liten oppgave som krever høy og spesialisert kompetanse. I utgangspunktet er dette en tjeneste som kan være sårbar å drive for de minste kommunene. Her løses imidlertid problemene stort sett ved interkommunalt samarbeid. Alle kommunene i Hedmark, med unntak av kommunene i Hamarregionen og

Åsnes kommune, er med i et samarbeid. I Nord-Østerdalen er Tynset vertskommune for et samarbeid mellom kommunene Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal, Os og Rendalen. Trysil og Engerdal samarbeider med Trysil som vertskommune. Dette samarbeidet sysselsetter ca 11 stillinger, de fleste med spesialkompetanse. Elverum, Stor-Elvdal, Våler og Åmot samarbeider også, med Elverum som vertskommune. I Glåmdalen samarbeider kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord- og Sør-Odal.

Helse

De fleste av kommunenes helse – og sosialtjenester er personlig tjenesteyting. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten kan i en viss grad sies å produseres innenfor anlegg. Alle kommuner er pålagt å ha legevaktordning. Utviklingen de seneste årene har medført at kommunene har fått ansvaret for relativt små befolkningsgrupper, blant annet som følge av nedbygging av institusjonsomsorg. Dette gjelder blant annet omsorgen for psykisk utviklingshemmede og psykiatrisk syke. (Hansen m.fl. 2003).

De små kommunene har høyere utgifter til legetjenesten enn større kommuner (Kjelvik 2004). Analyser indikerer klare stordriftsfordeler i *legetjenesten*, der særlig de minste kommunene har en dyr tjeneste. Årsakene til at kostnadene er høye i små kommuner er at det ofte er vanskelig å dele opp hele stillinger, selv om befolkningsgrunnlaget er for lite til å fylle opp en hel stilling. For det andre har mange kommuner betydelige rekrutteringsproblemer til legestillingene, slik at de har måttet by opp lønningene eller skaffe dyre vikarer. Det er også potensielt klare stordriftsfordeler når det gjelder legevaktordning. Små kommuner med en legestilling har ikke kapasitet til å drive egen legevakt. Det er imidlertid relativt utbredt å inngå legevaktsamarbeid med nabokommuner. Stordriftspotensialet er derfor muligens allerede hentet ut gjennom slikt samarbeid. Innenfor *helsestasjons- og skolehelsetjenesten* kan det være et potensial for stordriftsgevinster ved sentralisering av denne tjenesten. Her vil imidlertid bosettingsstrukturen, avstander og kommunikasjonene være faktorer som avgjør om dette er realistisk. (Hansen m.fl.2003).

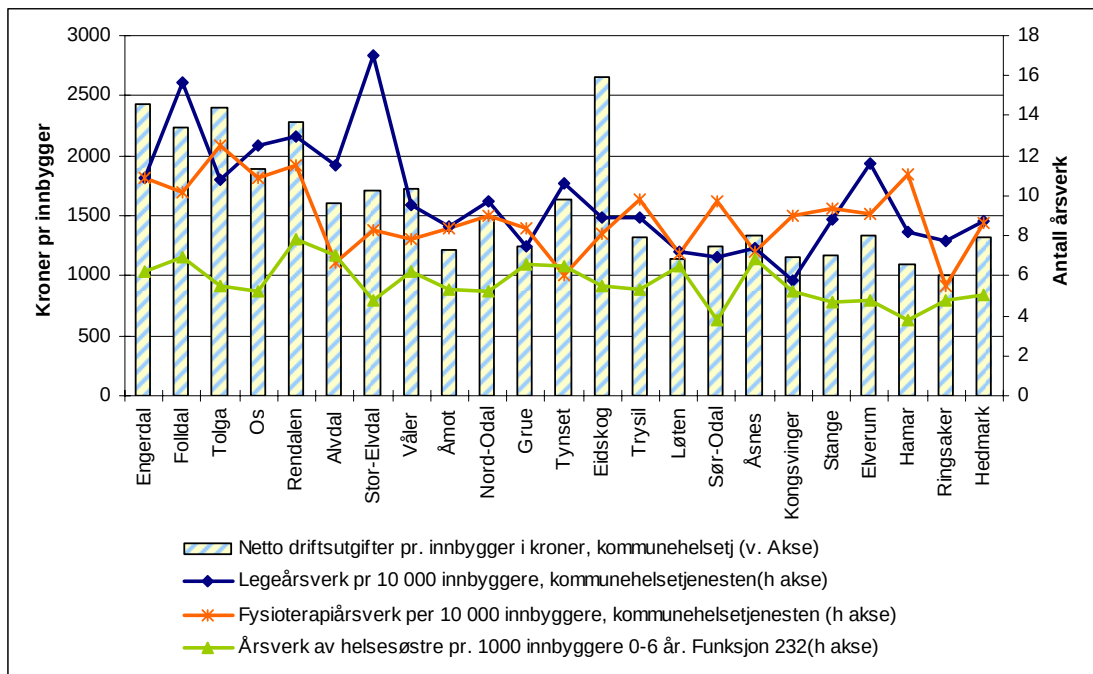
Utfordringene innenfor kommunehelsetjenesten for små kommuner er knyttet til å rekruttere fagfolk generelt og særlig leger og sykepleiere, samt fagfolk i små stillingsbrøker. Det er dessuten en utfordring å ha tilstrekkelig faglig kapasitet til å kunne prioritere arbeid med forebyggende og miljørettet helsevern. Videre er det vanskelig å gi befolkningen et differensiert legetilbud og et problem at enkeltpersoner blir sterkt belastet, fordi de er alene om ansvaret for en tjeneste (Myrvold 2001).

Undersøkelsene i Myrvold (2001) viser at selv om *legedekningen* er størst i de minste kommunene, er det de små kommunene i utkantene som har størst problem med å rekruttere leger. De opplever høyere turnover og må ofte dekke legebehovet gjennom vikariater. Dette kan føre til lavere kvalitet på tjenestene. En vet imidlertid mindre om dette er et småkommuneproblem, et problem for distriktskommuner eller et problem for kommuner i Nord-Norge. Casestudiene viste at kommunene har vanskeligheter med å konkurrere om lønns- og arbeidsforhold i sykehus, større kommuner og private legesentra. Kommunene har ingen muligheter til å tilby et differensiert legetilbud i forhold til legens kjønn, kvalifikasjoner mv angår, siden de har for få legestillinger.

Figur 4.12 viser noen egenskaper ved helsetjenestene i kommunene i Hedmark. Som på landsbasis viser også statistikken for Hedmark at netto driftsutgifter til helsetjenestene er større i små kommuner enn i større. Både legedekning og dekning av fysioterapeuter er

best i de små kommunene, mens det ikke er noen særlig forskjell i helsesøstertjenesten. Det er vanskelig å vurdere om tallene er uttrykk for lav kostnadseffektivitet i små kommuner eller beviste prioriteringer, eventuelt kombinert med inntektsforutsetninger. Det er imidlertid grunn til å tro at helsetjenestene er et område der en kan få til effektivisering ved å slå sammen kommuner, hvis dette er ønskelig.

Høy legedekning i små kommuner sees i sammenheng med behovet for døgkontinuerlig legevakt. Alle kommunene i Hedmark samarbeider om *legevakt*. De fire kommunene i Hamarregionen samarbeider om felles legevakt. I Nord-Østerdalen har legevaktsamarbeid med utgangspunkt i Tynset sykehus vært utredet. Det har i denne forbindelse også vært foreslått felles legekantor samlokalisert med Tynset sykehus. Dette har foreløpig ikke blitt realisert. Pr i dag har Tynset og Tolga felles legevakt. Os er med på legevakt-samarbeid med Røros og Holtålen med utgangspunkt i Røros sykehus. Rendalen og Stor-Elvdal har felles legevakt. Det samme har Alvdal og Folldal og Trysil, Elverum og Engerdal. Solørkommunene samarbeider og resten av kommunene i Kongsvingerregionen har også felles legevakt.



Figur 4.12 Noen egenskaper ved helsetilbudet i kommunene 2003. Kilde: Kostra og TBU(2004).

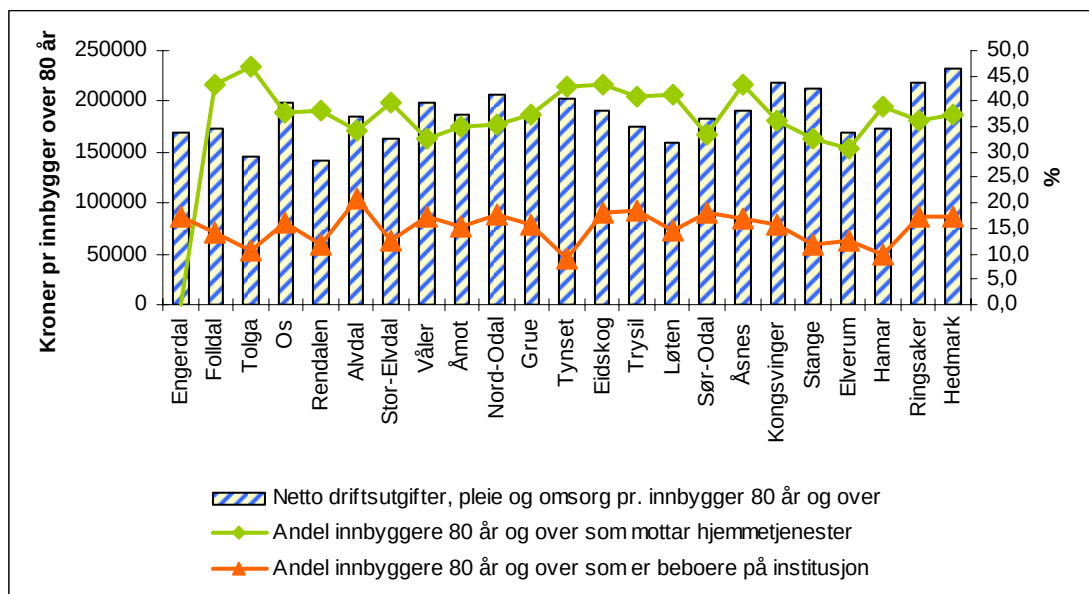
Engerdal og Trysil samarbeider om *psykiatritjenesten*. For øvrig har vi ikke oppdaget at det er annet samarbeid av betydning når det gjelder helsetjenester. Det kan være noe deling av stillinger og kjøp og salg av tjenester, og dessuten samarbeid om ulike prosjekter.

Kommunene i Nord-Østerdalen har litt ulike erfaringer når det gjelder legedekningen. For de minste kommunene er det vanlig med 2 legestillinger og evt en turnuskandidat i tillegg. Enkelte kommuner har hatt en stabil legedekning over flere år, mens andre har vært i en noe mer ustabil situasjon og måttet kjøpe legetjenester. Tynset kommune opplyser at de har en legestilling som betjener innbyggere fra andre kommuner i området. Det opplyses at dette har sammenheng med at Tynset har en stabil legedekning. Os og Røros deler på en kommunelegestilling.

Fra kommunene i Nord-Østerdalen opplyses det at det ikke er problemer med å rekruttere helsesøstre. De små kommunene i Nord-Østerdalen, samt i Engerdal og Stor-Elvdal har bare behov for jordmødre i 10- 20% stilling. For flere av kommunene i området dekkes dette opp gjennom kjøp av jordmortjenester fra Tynset sykehus. Engerdal kommune har jordmor som har hovedstilling i en nabokommune i Sverige.

Vi har ikke spurt kommunene hvordan de vurderer fagmiljøene innenfor helsetjenesteområdet. Med så få stillinger pr kommune er det grunn til å tro at fagmiljøet er lite og at tjenestene blir sårbare i forhold til vakanser, sykdom osv.

Pleie og Omsorg



Figur 4.13 Noen egenskaper ved pleie- og omsorgstjenestene i Hedmarkskommunene. Kilde: Kostra og TBU.

Studier gir ikke entydige konklusjoner med hensyn til om det er stordriftsfordeler i administrasjonen i pleie- og omsorgssektoren. Analyser tyder på at den faste minstebemanningen alle kommuner må ha på sentralt nivå – innenfor pleie og omsorg bare tilsvarer 2-3 årsverk i hver kommune (ref til Toresen 2003 i Hansen m.fl. 2003)

Christiansenutvalget fant at det er stordriftsfordeler i *institusjonsomsorg* og at det var smådriftsulempere for institusjoner under 15 senger, mens stordriftsfordelene stort sett er uttømt ved 40 senger. De mente derfor kan være ønskelig å ha kommuner som sikrer klientgrunnlaget for institusjoner med minst 40 plasser. Dette tilsier en kommunestørrelse på ca 5000 innbyggere. Realisering av stordriftsfordeler innebærer sammenslåing til større institusjoner og at institusjoner med få plasser legges ned. I den grad demografiske og kommunikasjonsmessige forhold gjør det vanskelig å sentralisere institusjonsdriften, vil stordriftsfordeler ikke kunne realiseres. Det er dyrt å investere i nye sykehjemsavdelinger og det er jevnt over mangel på sykehjemsplasser, det er derfor mindre sannsynlig med en sterk sentralisering av institusjonsomsorgen. (Hansen m.fl 2003)

Hansen m.fl (2003) uttaler at det er knyttet faste utgifter til administrasjonen av hjemmetjenestene som gjør det mulig å hente ut stordriftsfordeler på den sentrale administrasjonen av tjenestene. Innsparingsmulighetene er sannsynligvis ganske beskjedne, og det er vanskelig å beregne disse utgiftene på grunn av ulik organisering av

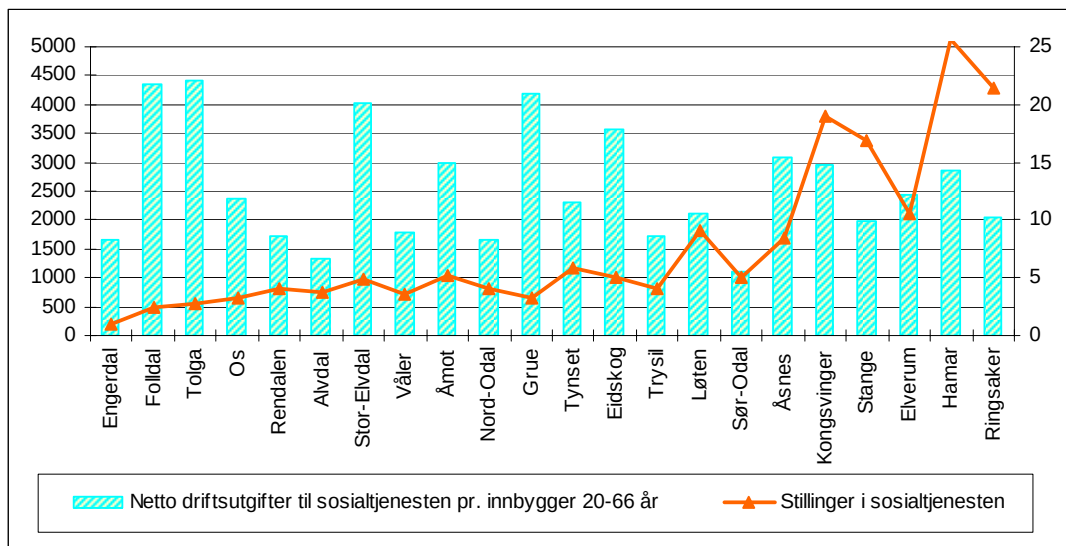
hjemmetjenestene. Selve produksjonen av hjemmetjenestene skjer desentralt og det vil være lite stordriftsfordeler å hente ut ved eventuelle kommunesammenslutninger. Hjemmetjenestene vil derfor være tilnærmet upåvirket av kommunesammenslutninger.

I figur 4.13 har vi vist noen egenskaper ved pleie- og omsorgstjenestene i kommunene. Her er det vanskelig å spore forskjeller som har med kommunestørrelse å gjøre. Det er en tendens til at de minste kommunene bruker litt mindre pr innbygger til denne tjenesten enn de større kommunene. Andelen av innbyggerne over 80 år som har sykehjemsplass eller mottar hjemmetjenester, varierer mellom kommunene, men det er ingen sammenheng med kommunestørrelse. Statistikken gir derfor ikke grunnlag for å påstå at de minste kommunene har en drift som er mindre effektiv enn de større kommunene.

Alle kommunene i Nord-Østerdalen opplyser at de ikke har rekrutteringsvansker når det gjelder sykepleiere. Dette kan muligens ha sammenheng med det desentraliserte utdanningstilbudet i regionen. Kommunene må imidlertid konkurrere om betingelser, blant annet med sykehusene.

Pleie og omsorgstjeneste er et bredt tilbud der spesialisering ikke er fremtredende. Alle kommunene i Nord-Østerdalen opplyser at de har avdelinger eller i alle fall eget opplegg for senil – demente pasienter. For øvrig har kommunene også ansvar for pleie og omsorg når det gjelder ulike typer såkalt ”ressurskrevende brukere”. Her vil naturlig nok de minste kommunene være mest sårbare; både fordi denne gruppen krever store ressurser og fordi de kan ha behov for mer ”skreddersydde” tjenester som krever spesialkompetanse. Vi har ikke sett nærmere på denne type tjenester her.

Sosialtjenester og barnevern



Figur 4.14 Netto driftsutgifter til sosialtjenesten pr innbygger 20-66 år og stillinger i sosialtjenesten.

Det er stor variasjon i nettoutgiftene til sosialhjelp pr innbygger i kommunene i Hedmark. Folldal, Tolga og Stor-Elvdal har svært høye utgifter, sammenliknet med resten av de små kommunene. Det er også enkelte av de større kommunene som har høye utgifter; dette gjelder særlig noen av kommunene i Glåmdalen. Utgiftene til sosialhjelp har sammenheng med levekårsproblemer, arbeidsmarkedssituasjonen osv og i liten grad med kommunestørrelse. Utgiftene til barnevern varierer også mellom kommunene dels av samme årsaker.

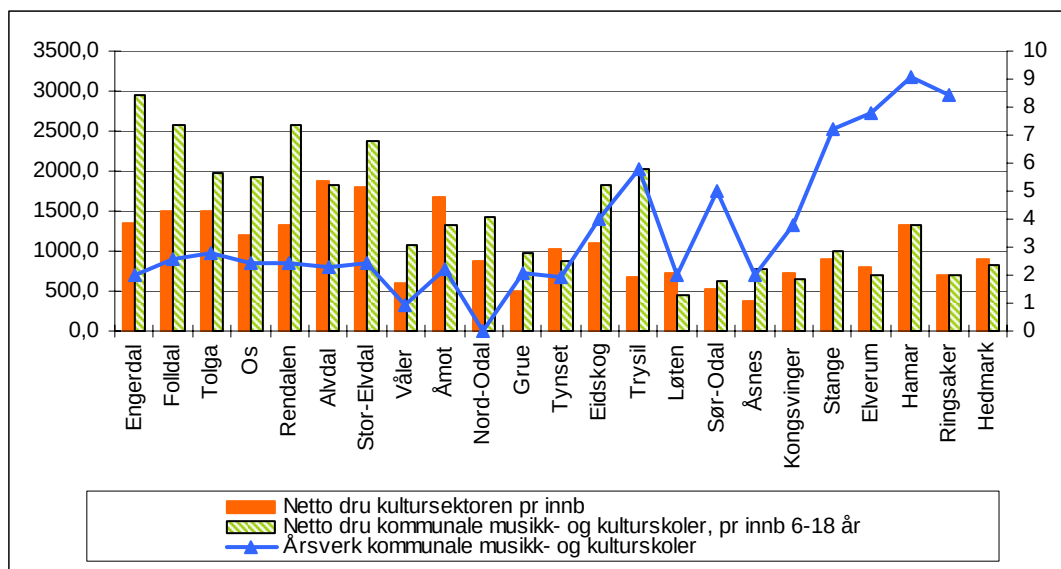
De fleste kommunene i Nord-Østerdalen opplyser at de ikke har problemer med å rekruttere fagfolk til sosial- og barnevernstjenesten. Engerdal kommune opplyser at barnevernstjenesten er sårbar. De forsøkte en periode å bare ha en person sysselsatt, men måtte øke til to. Kommunen har forsøkt å selge tjenester til andre kommuner, foreløpig uten mye respons. Tolga, Alvdal og Tynset har satt i gang samarbeid om barnevernstjeneste. I dette samarbeidet er det ansatt ca 4 personer. Vi har ikke registrert at det er samarbeid om barnevern i andre deler av fylket.

Fagmiljøet i sosial- og barnevernstjenesten er sårbart i små kommuner. Dette kan illustreres ved å se på antall stillinger i sosialtjenesten i kommunene sortert etter kommunistørrelse. For at antall stillinger skal være ca 5 eller flere, må innbyggertallet være over ca 5000 innbyggere. For barnevern vil det være ennå mindre fagmiljø i de minste kommunene, samtidig er det grunn til å tro at fagmiljøet i barnevern og sosialtjenester til dels overlapper hverandre.

Studie av barnevernet i små kommuner viser at barnevernsarbeideren gjerne er alene om å løse vanskelige oppgaver og at hun/han ofte blir utsatt for betydelig press fra lokalsamfunnet i tvangssaker. Små kommuner har gjennomgående flere ansatte i barnevernet pr 1000 barn enn større kommuner. Dette gjenspeiler sannsynligvis stordriftsfordeler i tjenesten. Betydningen av folketall er større i sentrale kommuner enn i distriktskommunene. Kommunene der en stor del av innbyggerne bor i tettbygde strøk, har en noe høyere dekningsgrad enn mindre tettbygde kommuner. Distriktskommunene har jevnt over lavere andel av barnevernpedagoger og sosionomer blant sine ansatte i barnevernet, men det er relativt sett færre ubesatte stillinger i disse kommunene. Rike kommuner har relativt sett flere ansatte, men færre av disse er fagutdannede barnevern-pedagoger eller sosionomer. Kommuner med relativt mange aleneforeldre og sosialhjelpsmottakere har flere årsverk i barnevernet pr 1000 barn. (Hovik og Myrvold, 2001b).

Kultur

Kommunenes kulturoppgaver består i tillegg til kulturskole og bibliotek, som er lovpålagte tjenester, av støtte til lag og organisasjoner, drift eller støtte til ungdomsklubber og kulturinstitusjoner. Stor frihet til å bestemme innholdet av disse tjenestene har ført til stor variasjon i kommunenes kulturtilbud. Stordriftsfordeler eksisterer først og fremst der kulturarbeidet foregår innefor anlegg; f.eks bibliotek, kulturskoler og kulturinstitusjoner. Siden kulturtilbudet er følsomt for lange reiseveger, vil geografiske og kommunikasjonsmessige forhold kunne begrense mulighetene for å hente ut stordriftsfordeler. (Hansen m.fl. 2003).



Figur 4.15 Noen egenskaper ved kultursektoren og kulturskolene i kommunene. Kilde: Kostra 2003

De små kommunene i Hedmark bruker gjennomgående mer penger til kultur enn større kommuner og også mer til kommunale musikk- og kulturskoler.

I en undersøkelse av Myrvold (2001) vises det til at det er store ulikheter i organisering, tilbud og deltakelse *kulturskolen*. Som følge av små stillingsbrøker og til dels lave lønninger er det vanskelig å rekruttere kvalifiserte instruktører. Det er også en utfordring å etablere et variert tilbud, spesielt når det gjelder andre kulturuttrykk enn musikk (Myrvold 2001).

Kulturskolene kjennetegnes ved at de trenger ulike former for kompetanse, noe som løses ved mange små stillingsbrøker. De minste kommunene i Hedmark har kun 1-3 årsverk tilknyttet kulturskolen. Når de likevel får dette til å gå rundt, har dette sammenheng med at de personene som innehar stillingene har hovedstilling et annet sted, f.eks på videregående skole. Noen av de minste kommunene har et samarbeid som går på rekruttering av personer til kulturskolen.

Teknisk

Hansen m.fl (2003) viser også til at det er markerte stordriftsfordeler knyttet til drift og vedlikehold av vann- og kloakknnett med tilhørende installasjoner og innsamling av avfall. Innsparingspotensialet er mindre jo lengre ledningsnett kommunene har i utgangspunktet. Tilsvarende er stordriftsfordelene i renovasjonssektoren mindre jo flere abonnenter kommunene har. Felles for disse tjenestene er at det eksisterer en del interkommunale anlegg, der topografi og bosettingsmønster legger til rette for slikt samarbeid. Dersom det eksisterer stordriftsfordeler, er det ikke sikkert at endrede kommunegrenser gjør det mulig å hente ut slike gevinster, fordi bosettingsstrukturen og naturgitte forhold setter grenser for kommunenes tilpasninger. (Hansen m.fl. 2003).

Analysen viser at det eksisterer stordriftsfordeler med hensyn på veilengden. Det vil si at utgifter til vegvedlikehold avtar med økende veilengde. (Toresen 1991). Antall km veg øker automatisk ved en kommunesammenslutning. Det er derfor mulig å utnytte reelle stordriftsfordeler med hensynt til drift og vedlikehold ved en kommunesammenslåing.

Eventuelle stordriftsfordeler innenfor renovasjon er sannsynligvis allerede tatt ut i Hedmarkskommunene gjennom interkommunalt samarbeid. Alle kommunene i Hedmark deltar i ett av de interkommunale selskapene. FIAS – det interkommunale avfallselskapet i Fjellregionen omfatter alle kommunene i planregionen Nord-Østerdal og i tillegg Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag, samt Stor-Elvdal og Engerdal. Det interkommunale renovasjonsselskapet i Sør-Østerdalen dekker Elverum, Trysil og Åmot. De tre Solørkommunene har eget avfallsselskap, mens Glåmdal interkommunale renovasjonsselskap omfatter kommunene Eidskog, Kongsvinger, Nord- og Sør Odal. De fire kommunene i Hamarregionen er med i HIAS. Disse kommunene samarbeider også om vann- og avløp.

De fire kommunene i Hamarregionen samarbeider om *brann og feiing* gjennom selskapet Hedemarken Interkommunale brann- og feiervesen. Os har slokkeavtale med Røros og samarbeider om forebyggende brannvern med Røros, Holtålen og Tydal. Tynset er vertskommune for et samarbeid om brannvern der Tolga og Alvdal deltar, foruten Tynset. Disse kommunene har også felles brannsjef. Midt-Østerdal brannvesen blir sannsynligvis en realitet fra 1.7.05. Her deltar kommunene Elverum, Våler, Trysil, Engerdal og Stor-Elvdal.

Alvdal og Tynset oppretter felles *plankontor* fra 1.3.05 lokalisert til Tynset, og felles *landbruk og miljøkontor* som lokaliseres til Alvdal. Tolga og Os deler skogbruks-sjefstilling.

Vi har ikke registrert at de minste kommunene har spesielle rekrutteringsproblemer knyttet til teknisk sektor. En kommune opplyste at det var vanskelig å rekruttere kvalifiserte kommuneplanleggere.

Rettsikkerhet

I følge Myrvold (2001) betyr rettsikkerhet at ”den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side og at den enkelte skal ha mulighet for å forutberegne sin rettstilling og forsvare sine rettslige interesser. Kommunens rolle som i varetaker av rettsikkerheten stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både innholdsmessig og prosedyremessig, dvs i forhold til det som kalles henholdsvis materiell og prosessuell rettsikkerhet.(Bernt 1994).”

Rettsikkerhet setter krav om:

- Kapasitet
- Kompetanse
- Effektivitet
- Avstand
- Klageadgang

Innbyggernes rettsikkerhet er en viktig begrunnelse for statlig styring av kommunene. Lover og regler regulerer kommunens forhold til innbyggerne, noe som kan komme i konflikt med det kommunale selvstyre. Stor grad av statlig styring gjennom prosedyremessige eller innholdsmessige rettigheter gir begrensninger i kommunens handlefrihet. Manglende juridisk kompetanse vil bidra til å svekke innbyggernes rettsikkerhet, spesielt når det gjelder de prosedyremessige aspektene. Manglende fagekspertise kan svekke den innholdsmessige rettsikkerheten.

Små kommuner kan stille sterkere når det gjelder uformell kompetanse og stor kunnskap om lokale forhold. Dette kan medføre at saksbehandlere og politikere kan utøve et bedre skjønn. Dersom det blir for nært, kan det medføre habilitetsproblemer.

Små kommuner kan ha mindre muligheter til å kanalisere ressurser til akutte og vanskelige saker, dvs at kapasiteten er for svak. På den annen side kan mindre kommuner være mer fleksible, mens store kommuner med sterke og formaliserte byråkratier kan bli mer tungrodd.

I de aller minste kommunene vil det kunne oppstå problemer knyttet til habilitet. I små og tette samfunn eksisterer det mange og tette bånd mellom innbyggere, ansatte og politikere. På den annen side kan rettsikkerhet også være et problem i store kommuner der informasjonslinjene blir lengre og innbyggerne kan oppleve det kommunale byråkratiet som upersonlig, ugjennomtrengelig og uoversiktlig.

Vi har ikke datagrunnlag til å vurdere rettsikkerheten i kommunene i Hedmark utover det som vi har gått gjennom når det gjelder kompetanse og rekruttering.

4.2.5 Tilgjengelighet og kommunale tjenester

Ved vurderingen av hvordan en endret kommuneinndeling endrer tilgjengeligheten for innbyggerne er det nødvendig å foreta en nærmere avklaring av hva vi mener med tilgjengelighet og hvordan betydningen av tilgjengelighet varierer mellom ulike typer kommunale tjenester og for ulike befolkningsgrupper.

Betydningen av tilgjengelighet har noe med:

- Egenskaper ved tjenestene
- Egenskaper ved brukeren
- Bosettingsstruktur, kommunikasjonsmuligheter og avstander.

En stor del av kommunens tjenester er personlig tjenesteyting som betinger ”ansikt til ansikt” -kontakt. En stor del av disse tjenestene skjer i anlegg, og er i utgangspunktet lokalisert i nærheten av der folk bor. Dette gjelder særlig barneskoler og i en viss grad ungdomsskoler og sykehjem. Det vil i en del tilfeller være teoretisk sett mulig å realisere stordriftsfordeler eller bedre kapasitetsutnytting ved å slå sammen barneskoler eller sykehjem over kommunegrensene. Ulempene for befolkningen ved en slik reduksjon av antall anlegg vil være avhengig av bosettingsstruktur, avstander og kommunikasjonsmuligheter. I hvilken grad dette skjer i praksis vil være avhengig av politiske prioriteringer der tilgjengelighet vurderes opp mot kostnader.

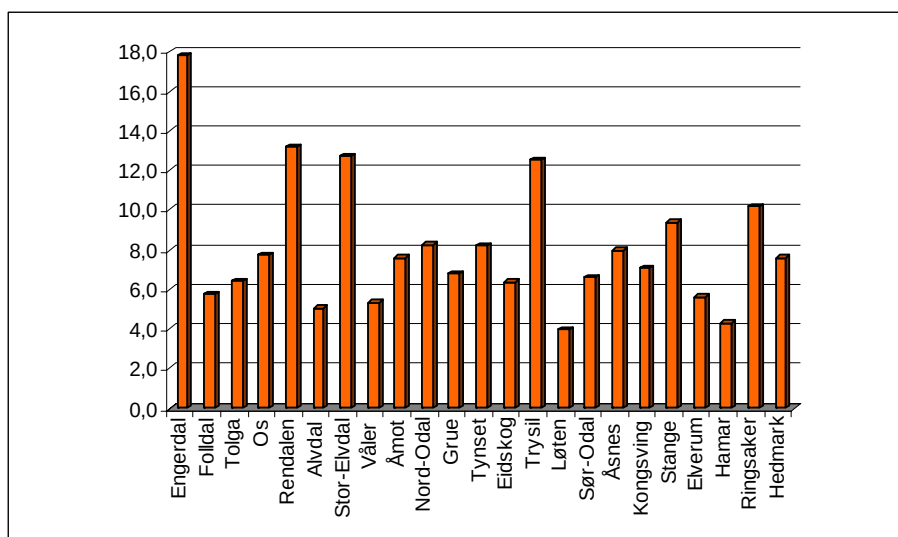
Kommunene har også ansvar for ulike helsetjenester, sosialkontortjenester osv som også i hovedsak er ”ansikt til ansikt-tjenester. Dette er tjenester som ikke i samme grad som for omsorg og skole, skjer i anlegg. Her kan en også tenke seg at en sammenslått kommune velger å holde på en områdeorganisering etter sammenlutning. Mange kommuner har f.eks legesenter på flere steder i kommunen. Argumentet for en sentralisert lokalisering av disse tjenestene kan først og fremst gå på hensynet til fagmiljøet og behovet for samordning og organisering av driften. En sentralisering til kommunesenteret eller en annen samlet lokalisering vil kunne føre til økt reisetid for en del av befolkningen. Brukerne av helse- og sosiale tjenester vil være alle befolkningsgrupper, men sannsynligvis med en overvekt av gamle, kronisk syke, gravide og foreldre med små barn,

der ikke alle kjører bil Kommunesammenslåinger vil derfor medføre en risiko for at spesielt disse gruppene får økte ulemper. Hva som skjer i praksis vil også her avhenge av lokale politiske prioriteringer og utfallet vil kunne bli ulikt for forskjellige sammenslåingscase.

En del av kommunens oppgaver har i større grad karakter av å være saksbehandling. Dette gjelder også en del av myndighetsoppgavene. Hensynet til fagmiljø, kostnader og organisering tilsier sannsynligvis at disse tjenestene bør samlokaliseres, sannsynligvis i rådhuset. Ulempene for innbyggerne vil være mindre for slike typer tjenester enn for "ansikt til ansikt" - tjenestene, siden kontakten mellom kommunen og kunden/brukeren kan skje gjennom medier som telefon, brev, E-post eller internett. Den enkelte innbygger vil sannsynligvis relativt sjelden ha behov for å oppsøke kommunen for å ordne opp i slike tjenester. Et annet alternativ til å lokalisere alle slike tjenester til rådhuset, er å innføre en form for funksjonsfordeling; slik at de tidligere enkeltkommunene får hver sin "tjeneste" lokalisert i sin del av den nye kommunen. Dette kan gjøre det komplisert for brukerne å holde orden på hvor de ulike oppgavene er lokalisert. På den annen side kan økt bruk av "ny" teknologi eventuelt føre til at betydningen av fysisk tilgjengelighet for slike tjenester reduseres.

Kommunen har videre ulike driftsoppgaver i forhold til kommunens infrastruktur, som veier, VAR-anlegg mv. Her er det påvist relativt store stordriftsfordeler. Dette vil imidlertid ha liten relevans i forhold til tilgjengelighet. Stordriftsfordeler i tilknytning til administrasjonen vil ofte være betydelige og betinge en samlokalisering og eventuelt en sentralisering. Her er det få problemer i forhold til tilgjengelighet, siden dette er tjenester som retter seg mot interne forhold i kommunen.

Alt i alt tyder denne gjennomgangen på at endringer i kommuneinndelingen ikke automatisk får stor betydning for befolkningens tilgjengelighet. Den største risikoen synes å ligge i ulike personretta tjenester som ikke produseres i anlegg; f.eks helsetjenester. De største stordriftsfordelene finnes sannsynligvis på områder der tilgjengelighetsproblematikken ikke er fremtredende.



Figur 4.16 Gjennomsnittlig avstand i minutter til kommunesenteret. Kilde: Beregningsteknisk dokumentasjon for inntektssystemet.

Vi har ingen data for tilgjengeligheten til kommunale tjenester i Hedmark i dag. Kriteriegrunnlaget i inntektssystemet gir oss opplysninger om befolkningens

gjennomsnittlige reisetid til kommunesenteret (vektet med folketallet). I gjennomsnitt bruker innbyggerne i Hedmark ca 7 minutter til kommunesenteret. I Engerdal bruker innbyggerne i gjennomsnitt ca 18 minutter. Dette tallet skjuler at mange bruker langt mer tid, mens andre bruker mindre. I Rendalen, Stor-Elvdal og Trysil er det også ganske lange avstander. Kommunene i Hamar og Løten har kortest reisetid med 4 minutter eller mindre i gjennomsnitt. Vi kommer tilbake til tilgjengelighetskriteriet når vi vurderer konkrete inndelingsalternativer i kapittel 5.

4.3 Samfunnsutbygging

Samfunnsutviklingsfunksjonen kan defineres som kommunenes oppgaver knyttet til tilretteleggingen og styringen av utviklingen i lokalsamfunnet. Næringsutvikling, fysisk planlegging og lokalt miljøvernarbeid er viktige elementer i dette. Det er imidlertid grunn til å tro at rollen som samfunnsutvikler representerer en av de største utfordringene for små kommuner. Oppgavene innenfor planlegging, næringsutvikling og miljøvern har ofte et større nedslagsfelt enn det lokale, noe som krever samarbeid og samordning på tvers av kommunegrenser. Oppgavene stiller dessuten særlige krav til spesialisert og kompetent arbeidskraft som kan være vanskelig å rekruttere til små kommuner. (For en nærmere drøfting av dette, se Myrvold 2003)

Christiansenutvalget (NOU 1992:15) drøftet kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbyggingen ut fra kriteriene fysisk planlegging, næringsutvikling og miljøvern. I KRDS *Analyseveileder for kommuneinndeling* (KRD 2004) (basert på Østlandsforsknings rapport *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning (2004) omtales fire kriterier (eller temaer) som bør vurderes i forhold til nye kommunegrenser:

-*Planleggingskompetanse* og planleggingskapasitet. En effektiv planlegging av arealbruken stiller krav til kompetanse og kapasitet i kommunens administrasjon. Det bør vurderes om grensearealene mellom kommunene har, eller forventes å få, en bruk som tilsier at områdene ut fra miljøhensyn eller andre hensyn bør ses i sammenheng. Det kan eksempelvis være utbygging av boliger eller fritidshus, planlagte næringsarealer eller verneområder, eller annet.

-*Arealbruk og miljø*.

Mange steder ser man at kommunene planlegger og opparbeider areal til næringsformål i stor målestokk. Kommunene kan lett komme i et konkurranseforhold til hverandre. Man har også sett eksempler på strategisk planlegging av boligfelter nær kommunegrensene, særlig i pressområder. Totalt sett får man urealistiske planar og grunnlagsinvesteringer som kunne vært unngått dersom man hadde sett på området eller regionen under ett.

-*Næringsutvikling*.

Næringsutvikling vil kunne forutsette arealbruksendringer, og er slik sett koblet til forrige kriterium. Arbeidsmarkedene strekker seg ofte ut over dagens kommunegrenser, og arbeidsmarkedsregionene vil kunne ha andre grenser enn "arealbruksregionene". Næringsrettet tiltaksarbeid i en kommune vil, hvis en lykkes, bidra til å skaffe arbeid og inntekter til personer som bor i en annen kommune. Ofte argumenteres det for at det næringsrettede arbeidet bør ha et geografisk nedslagsfelt som sammenfaller med bo- og arbeidsmarkedsregionene. Geografiske, kulturelle og sosiale forhold vil kunne være avgjørende for om endring i kommuneinndelingen kan gi bedre utviklingsarbeid. I noen

tilfeller vil en sammenslutning av kommuner styrke arbeidet, i andre tilfeller vil uenighet, lokaliseringsstrid, kulturforskjeller, med mer heller svekke arbeidet om kommunene slås sammen.

-Ekstern påvirkningskraft

De siste årene har ”partnerskap” stått sentralt i det offentlige næringsrettede utviklingsarbeid. Kommuner får ikke lenger statlige midler til sine næringsfond ved å utarbeide ”strategiske næringsplaner”. Statlige midler går til fylkeskommunene, som så fordeler midler til kommuner og regionråd/regionale næringselskaper. Tilgang til disse midlene er gjerne basert på partnerskapsavtaler. Dette betinger at kommunene utvikler kompetanse i søknadsskriving, nettverks- og alliansebygging og lobbying overfor de regionale virkemiddeldistributørene. Partnerskapskompetansen varierer fra kommune til kommune, også mellom kommuner av samme størrelse og sentralitet. Ser en bort fra tilfeldige variasjoner, kan en forvente at partnerskapskompetansen er mer utviklet i større kommuner enn små. Partnerskaps-kompetanse bør være et tema når kommuneinndeling skal vurderes.

Amdam m.fl.(2003) har i sin analyse ”Kommunestruktur og regional samfunns-utvikling” studert kommunestrukturens betydning for lokalt og regionalt samfunns-utviklingsarbeid. De konkluderer blant annet med at kommunestrukturens betydning har sammenheng med hva slags region kommunene inngår i:

”Kommunesamanslåing i nodale (sentrumsorienterte) og funksjonelle område kan gi ny styrke til regionalt utviklingsarbeid og styrke området sin konkurranseevne i forhold til andre regionar i inn- og utland. Dette krev at den samanslåtte kommunen er i stand til å fokusere på utfordringane til det regionale samfunnet, erkjenne behov for innsats, utvikle sams visjonar og strategiar, prioritere verkemiddel og handling og kontinuerleg lære av kvarandre og av andre. Kommunesamanslåing er ingen garanti for at dette skjer, men synes å forbetre vilkåra i vesentleg grad samanlikna med eit regionalt samarbeid.

Kommunesamanslåing i polysentriske BAS-regionar der dei fleste aktørar er motstandarar fører neppe til særleg forbetring i det regionale samfunnsutviklingsarbeidet før det er utvikla sams visjonar, strategiar m.m. Spesielt er dette problematisk om regionen manglar sams arenaer og prosessar som kan føre til at sentrale aktørar samhandlar og samtalar og utviklar sams tillit over tid. Truleg må det til klar ”kriseerkjenning” eller sterkt eksternt påtrykk for å ”tvinge” aktørar til å samarbeide. På den andre sida er eit regionalt samarbeid neppe særleg meir effektivt”.

Utkantar. ... Dette er i hovudsak kommunar som er svært store i areal (tynt- og spreiddfolka) eller kommunikasjonsmessig isolerte. Om slike kommunar vert slått saman med andre, er det neppe for å få betre samordning og målretta samfunnsutviklingsarbeid på lokalt eller regionalt nivå, fordi den nye kommunen automatisk vil innehalde fleire ”regionar” og med konkurranse mellom seg. ... Endringar i kommunestruktur vil sjølvsagt ha konsekvensar for samfunnsutviklingsarbeidet, men vi trur at forholda er så varierandeat det er vanskeleg å seie noko generelt om slike verknader.” (Amdam, m.fl 2003)

En grundig vurdering av hva endringer i kommuneinndelingen kan bety for kommunenes arbeid med samfunnsutbygging, forutsetter at en innhenter opplysninger og helst også gjennomfører noen intervjuer i den enkelte kommune. Det har det ikke vært rom for i prosjektet. I det følgende drøftes samfunnsutbygging og kommunestruktur ut fra mer

generell kunnskap om kommunene og om de kriteriene/temaene som inngår i KRDs analyseveileder på dette punktet.

Hvilke utfordringer står kommunene i Hedmark overfor?

Hedmark består av 22 kommuner som geografisk sett er nokså ulike. Folketall, flateinnhold, sentralitet og tilgjengelighet, interne avstander, senterstruktur, bosettingsmønster og næringsliv varierer sterkt. Ulikhetene skaper forskjellige betingelser og utfordringer i kommunenes arbeid med samfunnsutbygging. Uavhengig av kommuneinndelingen synes det klart at de perifere, spredtbygde områdene har de største utfordringen når det gjelder arbeidsplasser og bosetting. Sysselsettingsproblemene kan ikke løses gjennom dagpendling til et mer vekstkraftig område utenfor kommunen. Som omtalt i kapittel 3, vil disse tilgjengelighetsproblemene kunne løses gjennom utbygging av alle hovedveier til motorveistandard. Avstandene er rett og slett for store for dagpendling. På lengre sikt kan bosettingen bare opprettholdes ved at det skapes flere lokale arbeidsplasser i privat sektor. Spørsmålet er om kommunesammenslåing vil gjøre det lettere å møte disse utfordringene.

Til kommunenes ansvar for samfunnsutbygging hører også den langsiktige planlegging, blant annet knyttet til arealbruks- og miljøspørsmål.

Myrvold (2001) har studert de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. Som en innledning til arbeidet har Myrvold en redegjørelse for eksisterende norsk forskning omkring forholdet mellom kommunestørrelse og evnen til å ivareta de ulike funksjonene kommunene er pålagt. Når det gjelder kommunestørrelse og arbeidet med samfunnsutvikling sammenfattes redegjørelsen slik: *"Vi har sett at det eksisterer relativt begrenset kvantitativ forskning om sammenhengen mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta funksjonen som samfunnsutvikler. Den forskningen som er utført, peker på at de minste kommunene ofte har problemer med å rekruttere kompetent arbeidskraft til denne type tunge, sektoroverskridende oppgaver. Manglende kapasitet i administrasjonen blir også sett som et problem."* (s. 72)

For å få kunnskap om små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet har Hovik og Myrvold (2001b) gjennomført en case-studie av fire små kommuner. Blant samfunnsutviklingsoppgavene så Hovik og Myrvold særlig på småkommunenes næringspolitiske arbeid, mens planleggingsfunksjonene ble dekket mer summarisk. Funnene oppsummeres slik: *"Små kommuner er preget av oversiktlig og stabilitet. Behovet for oppdaterte og overordnede planer for kommunen anses derfor som liten, og de opplever et misforhold mellom statens krav og kommunens eget behov for planlegging. Oppgavene knyttet til næringsutvikling oppfattes ofte som særlig viktige for de små kommunene, fordi arbeidsplasser anses som vesentlig for å sikre bosettingen. Prioriteringen av direkte personrettede tjenester synes å gå på bekostning av samfunnsutviklingsoppgavene, som oppleves å være mer utsatte for nedskjæringer. Det er en klar tendens til at egne stillinger med ansvar for samfunnsutviklingsoppgavene er inndratt pga. behov for budsjettmessige innstramminger, Ansvaret for oppgavene er overlatt til administrative og politiske ledere i kommunen."* (s. 10)

Også Bukve (2002) har vurdert forholdet mellom kommunestørrelse og arbeidet med samfunnsutvikling: *"Kommunene sin rolle som samfunnsutvikler gjeld for en stor del område der styresmaktene søker å påvirke andre samfunnsaktører, og derfor først og fremst må oppnå resultat i samarbeid med andre. Næringsutvikling, miljøvern og*

planlegging kan vere typiske døme på felt der kommunane opptrer som samfunnsutviklarar. Då kan evna til å bygge nettverk og skape tillit mellom ulike typar aktørar vere avgjerande. Ei samordning som er basert på strategisk interessefelleskap åleine, går lettare i oppløysing enn ei samordning som er basert på gjensidig tillit og felles strategiar som er forankra i dei enkelte aktørane sin tenkemåte” (Bukve 2002). Bukve konkludere at det ikke er lett å se sammenheng mellom kommunestørrelse (målt ved innbyggertall) og evne til å bidra som samfunnsutvikler.

Hovik og Myrvold (2001a) analyserte kommunenes arbeid med kommuneplanen. Som indikator brukte de ”erfaring med kommuneplan”, en variabel som beskriver kommunenes tradisjon med planlegging etter plan- og bygningsloven. De har ikke data om planfaglig kompetanse i kommunene. Det som i rapporten kalles ”planerfaring” dreier seg utelukkende om hvor mange generasjoner av vedtatte kommuneplaner kommunen har bak seg. Dvs. de har ingen data om planprosesser, om oppfølging av planer, kobling mellom kommuneplaner og andre planer etc. Indikatoren de bruker har derfor liten relevans i forhold til kvaliteten og betydningen (resultatene av) av planarbeidet i den enkelte kommune. Hovik og Myrvold (2001a) oppsummerer slik: *”I snitt er erfaringen med kommuneplanen betydelig mindre i de minste kommunene enn i større kommuner. Ved kontroll for andre variable, forsvinner imidlertid effekten av folketall. Heller ikke bosettingstetthet og befolkningsvekst ser ut til å ha betydning”*.

Strukturelle forhold (folketall, vekst i folketall, reiseavstander, bosettingstetthet, sentralitet) påvirker i liten grad kommunenes planerfaring. *”Vi hadde antatt at behovet for planlegging viste sammenheng med slike strukturelle faktorer, og at faktisk planlegging var betinget av behov for å planlegge. Ingen av variablene som indikerer behov for planlegging viste sammenheng med faktisk planerfaring.”* (Hovik og Myrvold 2001a)

Oppsummert kan en si at Hovik og Myrvold (2001a) ikke gir noe grunnlag for å hevde at kommunens folketall har betydning for kommunens planerfaring. Hovik og Myrvolds funn støtter heller ikke opp under oppfatningen om at det er kommuner med lavt folketall som har størst problemer med å oppfylle de formelle plankravene. Heller ikke oppfatningen om at ”planbehov” (folketall, vekst i folketall, bosettingstetthet, sentralitet, med mer) har vesentlig betydning for kommunenes planerfaring, støttes av Hovik og Myrvolds forskning.

Det foreligger i dag ikke noe faglig grunnlag for å trekke noen entydige konklusjoner når det gjelder sammenhengen mellom kommunestørrelse (kommunens folketall) og kvaliteten på planarbeidet i kommunene.

Flertallet i planlovutvalget (NOU 2003:14) går inn for at planer etter plan- og bygningsloven i større grad skal integreres med sektorplaner: *”Når det spesielt gjelder arealbruk, må de aller fleste bygge- og anleggstiltak av noen størrelse i dag ha tillatelse etter flere forskjellige sektorlover, og krever i tillegg ofte både reguleringsplan, konsekvensutredning og enkelttillatelse etter reglene i plan- og bygningsloven. Systemet er samlet sett komplisert, og for tiltakshaver er det tidkrevende og ofte uforutsigbart. Det er flertallets hovedsyn at det ligger en meget betydelig forenklingsmulighet ved å la planer etter plan- og bygningsloven samtidig oppfylle krav om plan og tillatelse i enkeltsaker etter særlovgivning, inkludert krav om konsekvensutredning. Målet er altså å kople sektorplaner og sektorvedtak til planer etter plan- og bygningsloven, eventuelt å bruke planformene i plan- og bygningsloven direkte for regulering og tiltak etter sektorlovgivning.”* (NOU 2003:14).

Som utvalget påpeker vil dette medføre høyere krav til kompetanse i kommunene, og kanskje også økt kapasitet. Forslaget innebærer at kommunene må få tilgang til fagkompetanse for nye fagtemaer. *”Dette vil i praksis nødvendigvis reise spørsmålet om kapasitet og kompetanse hos henholdsvis planmyndighetene og sektormyndighetene. Overlates kommunene som planmyndighet ansvaret for å vareta en del sektorhensyn gjennom sine planer, som statlige fagmyndigheter hittil har hatt ansvaret for på grunnlag av sektorlovgivningen, må kommunene nødvendigvis også få – eller få tilgang til – den kompetansen som er nødvendig for dette.”* (NOU 2003:14).

Utvalget mener at mange kommuner vil måtte styrke sin planleggingskapasitet, både for samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Hvis planlovutvalgets ambisjoner blir fulgt opp, vil det bli stilt større krav både til planleggingskompetanse og planleggingskapasitet i kommunene. Dette omfatter ikke bare fysisk planlegging, men også overordnet samfunnsplanlegging og sektorplanlegging.

Samlet betyr dette at kravet til kompetanse og kapasitet i kommunenes planapparat blir større i dag. Slike krav kan det være vanskelig å oppfylle i små kommuner. Et svar på dette er at kommunene slår seg sammen eller etablerer et forpliktende, langsiktig samarbeid om planoppgaver.

Et viktig plan- og politikkspørsmål er om grensearealene mellom kommunene har, eller forventes å få, en bruk som tilsier at områdene ut fra miljøhensyn eller andre hensyn bør ses i sammenheng. Det kan eksempelvis være utbygging av boliger eller fritidshus, planlagte næringsarealer eller verneområder, eller annet. Nabokommuner kan ofte ha ulike syn på hvordan arealene skal brukes, og hvor restriktive de skal være når det gjelder hyttebygging. Også på andre områder, som f.eks. tillatelser til motorferdsel i utmark, vil det være ønskelig å se større utmarksområder under ett. Dette taler for at det ville være en fordel med større kommuner, i betydningen kommuner med større sammenhengende arealer. I forhold til andre hensyn, som f. eks. hvordan bo- og arbeidsmarkedene avgrenses, vil en kommuneinndeling basert på areal/miljøkriterier neppe være aktuelt.

Arbeidsmarkedene strekker seg ofte ut over dagens kommunegrenser, og arbeidsmarkedsregionene vil kunne ha andre grenser enn ”arealbruksregionene”. Næringsrettet tiltaksarbeid i en kommune vil, hvis en lykkes, bidra til å skaffe arbeid og inntekter også til personer som bor i en annen kommune. Ofte argumenteres det for at det næringsrettede arbeidet bør ha et geografisk nedslagsfelt som sammenfaller med bo- og arbeidsmarkedsregionene. Som vi tidligere har vært inne på, vil geografiske, kulturelle og sosiale forhold vil kunne være avgjørende for om endring i kommuneinndelingen kan gi bedre utviklingsarbeid. I noen tilfeller vil en sammenslåing av kommuner styrke arbeidet, i andre tilfeller vil uenighet, lokaliseringsstrid, kulturforskjeller, med mer heller svekke arbeidet om kommunene slås sammen.

Med den vekt som legges på partnerskap mellom ulike aktører er kommunens evne til alliansebygging og ekstern påvirkningskraft viktig. Dette er ikke noe nytt, jf. koplingene mellom kommunen og staten i utbyggingsperiodene i Kongsvinger og Trysil. Partnerskapskompetansen varierer fra kommune til kommune, også mellom kommuner av samme størrelse og sentralitet. I mindre kommuner vil trolig ordførerens egenskaper (kontaktnett, lobbying, med mer) være minst like viktig som kompetanse og kapasitet i administrasjonen. Ser en bort fra slike tilfeldige variasjoner, kan en likevel forvente at

partnerskapskompetansen, særlig det å utvikle prosjekter og søknader som faller i smak i virkemiddelapparatet, er mer utviklet i større kommuner enn små. Dette tilsier at sammenslåing eller styrket interkommunalt samarbeid kan være en fordel for det næringsrettede utviklingsarbeidet. Interkommunalt samarbeid kan være krevende på næringsområdet, fordi det forutsetter enighet, blant annet i lokaliseringsspørsmål, og kanskje også om et felles regionalt senter.

Samarbeid om næringsutvikling i Hedmark

På næringsutviklingsområdet har det historisk sett vært lite interkommunalt samarbeide både nasjonalt og i Hedmark. I mange sammenhenger har arbeidet med næringsutvikling vært ivaretatt av en næringssjef, av rådmannen eller kanskje av ordføreren. Fra slutten av 1990 tallet har det skjedd en endring i dette arbeidet ved at det er etablert organisasjoner/strukturer som i noen grad er frikoplet fra det kommunale apparatet. Eksempler på dette er etableringer av næringshager, ulike omstillingsprosjekt, utviklingsprogram i regi av regionrådene, mm.

I formålsparagrafene for de forskjellige regionrådene i Hedmark heter det bl.a. at regionrådet er et politisk organ som behandler saker av felles interesse mellom kommunene og saker som fremmer regionenes interesser i fylkes- og rikssammenheng. En av oppgavene som trekkes fram spesielt, er næringsutvikling. Nedenfor er det gitt en kort omtale av næringssamarbeidet mellom kommunene i Hedmark. Det er ikke innhentet opplysninger eller gjort forsøk på å vurdere resultatene av det interkommunale arbeidet om næringsutvikling.

Konkrete samarbeidsprosjekter om næringsutvikling i Hedmark er kommentert i kapittel 5.

4.4 Demokrati

4.4.1 Sammenheng mellom demokrati og kommuneinndeling

I analyseveilederen (KRD 2004) er det foreslått 3 kriterier for å vurdere demokratiet:

- Politisk deltakelse
- Lokal tilhørighet (tilhørighet til kommunen og tillit til politikerne)
- Stemmefordeling ved kommunevalg.

Identitet er behandlet i kapittel 3. I dette kapitlet vil vi se nærmere på kriteriene politisk deltakelse og stemmefordeling ved kommunevalg.

Nyere forskning tyder på at det ikke er noen klar sammenheng mellom kommunestørrelse (folketall) og demokrati, slik Christiansenutvalget avgrenser det, dvs. deltakelse, lokal tilhørighet og lokal påvirkningskraft. Resultatene fra de mange forskningsarbeidene som er gjort kan sammenfattes i to punkter:

- a) Ut fra noen demokratikriterier kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner. Ut fra andre demokratikriterier kommer større kommuner bedre ut enn små kommuner.
- b) Uansett hvilke kriterier en ser på, er det relativt små forskjeller mellom store og små kommuner. Det er altså ikke slik at små kommuner kommer svært godt ut etter noen kriterier, mens større kommuner kommer svært godt ut etter andre kriterier

4.4.2 Politisk deltakelse

Innbyggerne har innflytelse på de beslutningene som tas i kommunen gjennom ulike former for deltakelse. Myrvold m.fl (2004) deler innbyggernes innflytelse inn i ulike kategorier. Innflytelse kan skje *formelt* gjennom valg, folkeavstemminger, deltakelse i styrer, råd osv, ved kontaktmøter, dialog med folkemøter osv. *Uformelt* kan innflytelsen skje gjennom direkte kontakt med folkevalgte, leserbrev, aksjoner osv. Innflytelsen kan videre være direkte, indirekte eller kvasidirekte. *Indirekte* innflytelse skjer gjennom valgdeltakelsen, mens den *direkte* skjer gjennom direkte kontakt med folkevalgte, gjennom deltakelse i råd og styrer og gjennom bindende folkeavstemminger. *Kvasidirekte* innflytelse er en mellomting som omfatter mange ulike former for deltakelse, som aksjoner, leserbrev, spørreundersøkelser osv.

Samlet sett går forskningsresultater når det gjelder sammenheng mellom kommunestørrelse og politisk deltakelse i ulike retninger. Det er ikke påvist noen klar og entydig sammenheng mellom kommunens folketall og befolkningens politiske deltakelse.

Myrvold (2003) oppsummerer forskningen om demokrati og kommunestørrelse slik: *”Kommunenes demokratiske funksjon innebærer at innbyggerne skal ha reell mulighet til å påvirke kommunens avgjørelser, ved deltakelse i valgprosessen, ved direkte kontakt med politikere eller ved andre former for deltakelse. Betingelsene for et aktivt og levende lokaldemokrati er på mange måter bedre i små kommuner enn i større. Nærhet og kjennskap mellom innbyggerne og kommunens politiske og administrative ledelse betyr mer direkte kontakt. Veien fra ønsker til praktisk politikk blir kort og oversiktlig. Få stemmer bak hver representant i kommunestyret gjør at lokalpolitisk deltakelse og engasjement nytter, i den forstand at mobilisering rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan få stor betydning for sammensetningen av kommunestyret. Undersøkelser viser at valgdeltakelsen jevnt over er høyere i de små kommunene, og at det er betydelig flere som retter valglistene. Politikken er mindre partistyr, både pga. forekomsten av lokale lister, og fordi partiene ikke har kontroll over aktiviteten knyttet til strykninger og kumuleringer på valglistene. Innbyggerne i småkommunene har dessuten mer tillit til sine lokalpolitikere.*

Men det finnes også utfordringer for demokratiet i småkommunene. Svakere partipolitisk styring av valgprosessen ser ut til å medføre mindre sosial representativitet blant medlemmene av kommunestyret. Mens de store partiene sørger for å ivareta en viss fordeling mht. kjønn, alder, yrke og geografi i nominasjonen, er ikke lokale lister i samme grad bundet av slike hensyn. Det store omfanget av listeretting synes dessuten å føre til at relativt flere kvinner strykes ved valgene. Bred deltakelse og effektivt engasjement rundt enkeltsaker og enkeltpersoner kan dessuten være en utfordring for den helhetlige og langsiktige styringen i små kommuner.”

I en undersøkelse som er gjennomført av Myrvold m.fl.(2004) er det heller ikke funnet noen entydig sammenheng mellom deltakelse og kommunestørrelse. Her uttales at: *”Innbyggerne i de små kommunene er jevnt over mer fornøyd med lokaldemokratiet og har større tillit til sine politikere enn innbyggerne i store kommuner. De mener også at de politiske diskusjonene er mer åpne, og at de selv har muligheten for å påvirke politikken i småkommunene. Deltakelsesnivået ser imidlertid ikke ut til å henge sammen med kommunestørrelse på samme måte...”*

Hansen et al(2003) har også sett på valgdeltakelsen i sammenslåtte kommuner, før og etter sammenslutning, og i små og store kommuner. Det viser seg at *”... sammen-slutningene ikke medførte noen endring i deltakelsen, og hadde heller ingen betydning for oppslutningen om lokale valglister. Heller ikke analyser av nyere data om lokalpolitisk deltakelse gir noe entydig bilde av forskjeller mellom små og store kommuner i politisk deltakelse. Det er en tendens til at folk i små kommuner er noe mer aktive i forhold til tradisjonelle politiske kanaler mens folk i større kommuner er forholdsvis mer engasjert i det som kan betegnes som utenomparlamentarisk virksomhet.”* (s. 7)

Fra et toppnivå på 81 prosent i 1963 har valgdeltakelsen ved kommunevalg på landsbasis sunket med over 20 prosentpoeng fram til valget i 1999 (B.Årdal 2002). I 2003 falt valgdeltakelsen til kommunevalget for første gang siden 1922 under 60 prosent på landsbasis,(til 59,3 prosent). I perioden 1999 til 2003 falt valgdeltakelsen i Hedmark mer enn landsgjennomsnittet og lå i 2003 på 56,5 prosent. Valgdeltakelsen er noe høyere i de små kommunene og da spesielt i Nord- Østerdalen. (Innlandsindeksen 2004). Figur 4.7 viser valgdeltakelsen for kommuner i Hedmark ved siste kommunevalg.

Vi har ikke tall for andre former for politisk deltakelse på kommunenivå. I forbindelse med Innlandsindeksen 2004 ble det gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge interessen for lokalpolitikk, i hvilken grad innbyggerne tar kontakt med myndigheter og media og i hvilken grad de føler at de har påvirkningskraft. Spørreundersøkelsen gir resultater på regionnivå, og viser at Nord-Østerdølene er mest interessert i lokalpolitikk og mener selv at de har større muligheter til å legge fram sine synspunkter for politikerne enn innbyggerne i de andre regionene.(Innlandsindeksen 2004). Sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse fra Makt- og demokratiutredningen viser resultatene at befolkningen i Innlandet (Hedmark og Oppland) generelt sett er mer interessert i lokalpolitikk, at de benytter seg mer av direkte kontakt med media og politikere og at de tror de har større påvirkningskraft enn befolkningen ellers.

Valgdeltakelse er en indikator på hvordan demokratiet fungerer. Kan man på bakgrunn av den synkende og lave valgdeltakelsen trekke den konklusjonen at demokratidimensjonen ved lokale sjølstyret er mindre viktig? Et avledet spørsmål i denne sammenheng er i hvilken grad valgdeltakelse påvirkes av kommunestørrelse?

Selv om valgdeltakelsen har vært synkende og i overkant av 40 prosent av de stemmeberettigede ikke deltok ved de siste lokalvalgene, viser analyser at det kun var 12 prosent som var hjemmesittere ved begge de to siste valgene (B.Årdal 2002). Dette funnet støtter for det første ikke antakelsen om at lokaldemokratiet er i krise. Lav valgdeltakelse kan være et problem hvis større, eller bestemte sosiale grupper, ikke deltar eller er representert i beslutningsprosessene. Dette fordi det kan ha negativ effekt i forhold til faktiske beslutninger og over tid til systemets legitimitet.

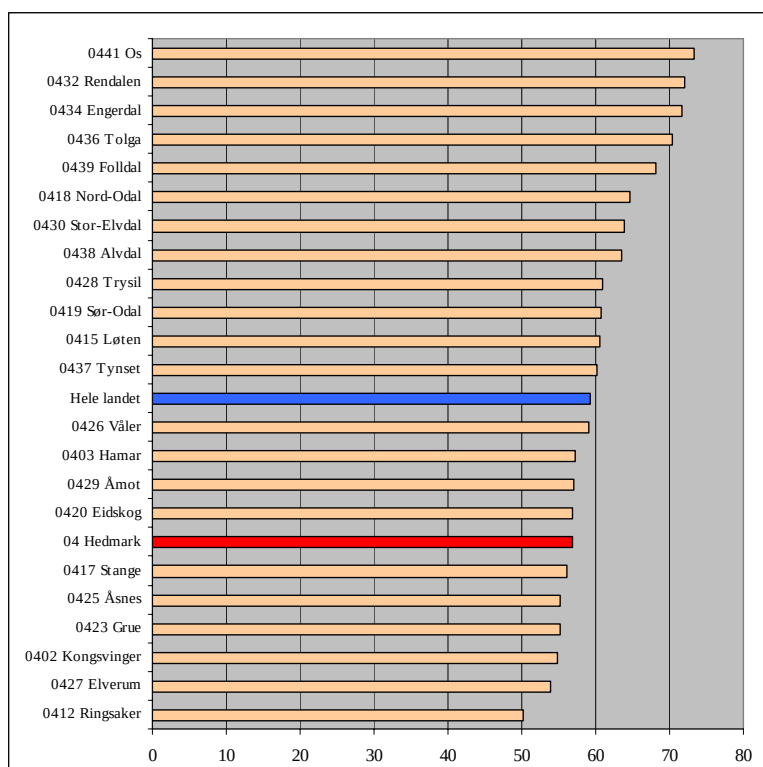


Fig. 4.17. Valgdeltakelse ved kommunevalg 2003 for kommuner i Hedmark, fylket som helhet og på nasjonalt nivå.. Kilde: SSB

4.4.3 Stemmemfordeling ved kommunevalg

Prioriteringseffektivitet er et argument for desentraliserte beslutninger. Desentraliserings-teoremet er en sentral begrunnelse for å ha kommuner, og sier at samfunnet kan oppnå en velferdsgevinst ved at beslutninger om prioritering av oppgaver skjer på lokalt nivå, fordi prioriteringene da kan tilpasses befolkningens preferanser. Effektivitet avhenger av at det lokale demokratiet fungerer godt, slik at beslutningene gjenspeiler befolkningens preferanser.

Når de geografiske grensene for denne grunnenheten endres, ved kommune-sammenslutning eller andre endringer i kommuneinndelingen, vil det ha umiddelbare og lett operasjonaliserbare konsekvenser for forholdet mellom velgerne og de folkevalgte. For det første er det ingen lineær sammenheng mellom antall stemmeberettigede og antall representanter i kommunestyret. Antall velgere bak hver kommunestyrerepresentant øker vanligvis med økende folketall i kommunen. En annen direkte konsekvens av å endre kommunegrensene, er at det blir en ny gruppe av velgere, de som er innenfor de nye kommunegrensene, som avgjør sammensetningen av kommunestyret. Oppslutningen om de politiske partiene varierer fra kommune til kommune, mellom ulike typer av kommuner og mellom ulike grender/bydeler i en kommune. Den geografiske avgrensingen av hvilke velgere/stemmer som skal summeres for å danne et valgresultat, er åpenbart viktig. Ofte vil det være aktuelt å slå sammen en sentrumskommune med relativt mange innbyggere, med omlandskommuner som har lavt folketall, spredt bosetting og en annen næringsstruktur enn sentrumskommunen. Den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret kan ofte være stabilt annerledes i en eller flere av omlandskommunene

enn i sentrumskommunen. Med store ulikheter i folketall vil kommunestyret i en sammenslått kommune kunne bli dominert av de partier som før sammenslutningen dominerte i sentrumskommunen. Gjennom sammenslutning vil eventuelle forskjeller i preferanser mellom innbyggerne i de ulike kommunene (dvs. mellom ulike geografiske områder i den nye kommunen) bli visket ut. Dette kan gjelde helt konkrete saker som innbyggerne oppfatter som viktige, for eksempel skolestruktur. Ut fra et slik perspektiv kan kommuneinndelingen ha stor betydning for lokaldemokratiet. Og ut fra lokal-demokratiske hensyn er det viktig å synliggjøre mulige lokalpolitiske konsekvenser av endret kommuneinndeling. En enkel og lett operasjonaliserbar tilnærming, er å se på de politiske partiers oppslutning i kommuner som vurderes sammenslått. Bak denne tilnærmingen ligger en forutsetning om at oppslutningen om politiske partier avspeiler folks preferanser.

Tabell 4.1 Partipolitisk sammensetning av kommunestyrene i Hedmark

	Antall k- styre repr	NKP	SV	A	Sp	Pensjonist- partiet	Lokale lister	KrF	V	Felles- lister	Frp	H
Kongsvinger	33	0 %	18 %	36 %	6 %	0 %	0 %	3 %	3 %	0 %	15 %	18 %
Hamar	39	0 %	10 %	33 %	3 %	8 %	28 %	3 %	0 %	0 %	8 %	8 %
Ringsaker	41	0 %	12 %	49 %	15 %	0 %	0 %	2 %	2 %	0 %	10 %	10 %
Løten	25	0 %	12 %	32 %	40 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	8 %	8 %
Stange	43	0 %	14 %	42 %	9 %	7 %	2 %	5 %	2 %	0 %	12 %	7 %
Nord-Odal	25	0 %	8 %	60 %	8 %	0 %	12 %	0 %	0 %	0 %	12 %	0 %
Sør-Odal	27	0 %	7 %	63 %	11 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	7 %	11 %
Eidskog	29	0 %	7 %	69 %	7 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	7 %	10 %
Grue	19	0 %	11 %	37 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	47 %	5 %	0 %
Åsnes	23	9 %	13 %	43 %	9 %	0 %	0 %	0 %	0 %	13 %	13 %	0 %
Våler	19	0 %	11 %	37 %	16 %	11 %	0 %	0 %	0 %	0 %	16 %	11 %
Elverum	35	0 %	11 %	40 %	9 %	0 %	0 %	3 %	9 %	0 %	17 %	11 %
Trysil	25	0 %	12 %	44 %	16 %	0 %	0 %	4 %	4 %	0 %	12 %	8 %
Åmot	17	0 %	18 %	29 %	24 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	12 %	18 %
Stor-Elvdal	21	0 %	5 %	38 %	14 %	0 %	29 %	0 %	0 %	0 %	5 %	10 %
Rendalen	19	0 %	11 %	37 %	42 %	0 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Engerdal	15	0 %	0 %	47 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	40 %	0 %	13 %
Tolga	15	0 %	13 %	40 %	40 %	0 %	7 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Tynset	27	0 %	11 %	19 %	52 %	0 %	0 %	4 %	4 %	0 %	4 %	7 %
Alvdal	17	0 %	0 %	47 %	29 %	0 %	6 %	6 %	12 %	0 %	0 %	0 %
Folldal	17	0 %	12 %	47 %	29 %	0 %	12 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Os	21	0 %	14 %	38 %	43 %	0 %	0 %	5 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Hedmark	552	0 %	11 %	42 %	17 %	1 %	5 %	2 %	2 %	3 %	8 %	8 %

Tabell 4.1 viser at Arbeiderpartiet er det dominerende partiet mht. andel av kommunestyrerepresentantene i Hedmark. Med unntak av Tynset har Arbeiderpartiet fra rundt 30 til 70 prosent av representantene og står spesielt sterkt i Glåmdalen, kanskje med unntak av Grue. Partiet sitter med 13 av ordførerne. Senterpartiet står sterkest, målt som andel av kommunestyremedlemmer, i Østerdalskommunene. Partiet har i dag fem ordførere.

Lokalvalget i 2003 medførte at "lokale lister" ble representert i åtte av kommunestyrene i Hedmark. I to av kommunene, Hamar og Stor-Elvdal, har disse listene også fått ordføreren.

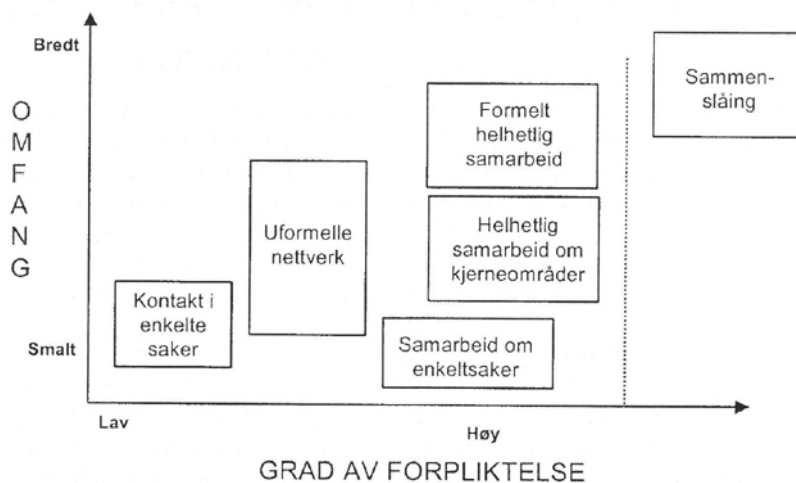
Felleslister, dvs at partier samarbeider om å stille liste til kommunevalg, er stilt i tre kommuner i Hedmark. I Grue og Engerdal er ordføreren valgt inn på bakgrunn av fellesliste. Felleslistene i Hedmark er basert på samarbeid mellom borgerlige partier.

Nesten alle kommunene i Hedmark har flere mandater i kommunestyrene enn lovens minstekrav. Dette kan tolkes som om at demokrati idealet står sterkt og at man er opptatt av å sikre best mulig representasjon i kommunestyrene.

4.5 Interkommunalt samarbeid

De aller fleste kommuner deltar i samarbeid med andre kommuner, i en eller annen form. Samarbeidet er særlig utbredt innen tekniske områder som vann, avløp og renovasjon. Dette er sektorer som gjennom brukerbetaling skal være selvfinansierende og som er lite politisk følsomme. Det er også mye samarbeid på små tjenesteområder (i betydning liten andel av kommunens samlede ressursbruk) som barnevern, kultur og næringsutvikling. Det er lite samarbeid om kjerneoppgaver som utdanning, omsorg og helse.

I analyser av interkommunalt samarbeid skilles det ofte mellom bredden i samarbeidet (omfanget av samarbeidet) og dybden i samarbeidet (graden av forpliktelse) (Bukve 1999, Sanda 1998, 2000, ECON 2002). Dette er vist i figuren nedenfor.



Samarbeidet kan spenne fra kontakt i enkeltsaker til full integrasjon på større tjenesteområder. Som en videreføring av samarbeidet kan en tenke seg sammenslåing av kommuner. I andre tilfelle kan utvidelse av samarbeidet være en strategi for å unngå sammenslåing.

Det vil ofte være en samvariasjon mellom graden av forpliktelse og omfanget av samarbeidet. Stor bredde i samarbeidet vil ofte kreve stor grad av forpliktelse av de samarbeidende kommunene. For å karakterisere graden av forpliktelse kan det gjøres et skille mellom mellom samarbeid som har en organisatorisk overbygning og samarbeid uten organisatorisk overbygning. Interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning er regulert både i kommuneloven, loven om interkommunale selskaper, den offentligrettslige særlovgivningen og den privatrettslige lovgivningen. (ECON 2002). Samarbeid uten organisatorisk overbygning trenger ingen hjemmel eller spesiell lovbestemt organisasjonsform.

Interkommunalt samarbeid er ofte ressurskrevende, administrativt og politisk, men erfaringene tyder på at det også kan være betydelige gevinster å hente ut på en rekke samarbeidsprosjekter. (Sanda 2001)

Også i Hedmark er det svært mange samarbeidsprosjekter og -avtaler mellom kommunene. Oversikt over det interkommunale samarbeidet innen sin region, typer av

samarbeids-prosjekter, samarbeidets varighet og ikke minst hvilke kommuner som er involvert i de ulike samarbeidstiltakene kan si noe om hvilke kommuner som har ”funnet hverandre” gjennom frivillig samarbeid. Mange kommuner er trolig involvert i ulike samarbeidskonstellasjoner, men ved å se på antall og type av samarbeidstiltak en kommune er involvert i, i forhold til andre kommuner, kan vi få et bilde hvilke nabokommuner den enkelte kommune har sterkest utviklet samarbeid med.

Hvilke kommuner samarbeider?

I dette prosjektet har vi ikke gjort noen grundig kartlegging av samarbeidet mellom kommunene. Opplysninger om de samarbeidsordningene som er omtalt, er funnet på kommunenes nettsider, KRD's database over samarbeid og gjennom telefonsamtaler med rådmenn i kommunene i Nord-Østerdal samt i Engerdal og Stor-Elvdal. Vi har prioritert kommunene i nord, fordi interkommunalt samarbeid ofte anses som viktigere for kommuner med få innbyggere enn for større kommuner. Vi viser til nærmere omtale i kap 4 og 5.

5 Fordeler og ulemper ved konkrete inndelingsalternativer

5.1 Om vurderingen av inndelingsalternativer

I dette kapitlet har vi vurdert fordeler og ulemper ved ulike inndelingsalternativer. Utgangspunkt er tre typer inndelinger:

- *Regionkommuner.* En sammenslåing av de 22 kommunene i Hedmark til 4 regionkommuner som tilsvarer SSB's økonomiske regioner.
- *Bo- og arbeidsmarkedsregioner.* En sammenslåing av de 22 kommunene til 6 kommuner som følger NIBR/Juvkam sin inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. I tillegg forutsetter vi at Os kommune slås sammen med Røros og Holtålen i Sør-Trøndelag.
- *Nabokommuneinndeling.* Et supplement eller alternativ til inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner. Her kan vi også tenke oss at enkelte kommuner fortsetter som egne kommuner.

Vi har omtalt deling av kommunene Ringsaker, Rendalen og Åsnes.

I det følgende omtaler vi alternativene regionvis og tar utgangspunkt i det mest omfattende alternativet; regionkommuner. For hver region omtaler vi så inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner og eventuell inndeling i nabokommuner.

Gjennomgangen bygger på de vurderingene som er gjort tidligere i utredningen.

5.2 Inndelingsalternativer i Hamarregionen

5.2.1 Kort om inndelingsalternativene.

Tabell 5.1 Nøkkeltall for kommunene i Hamarregionen og de to inndelingsalternativene.

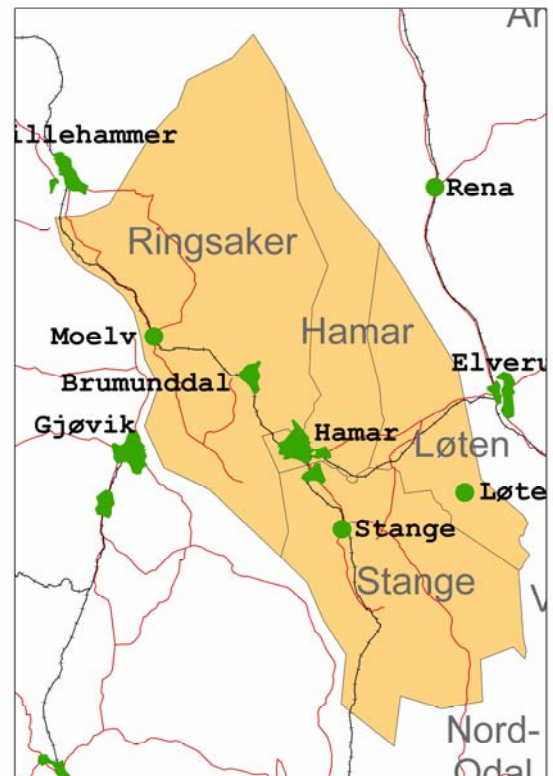
Kommune	Hamar	Ringsaker	Løten	Stange	Hamar-regionen	Hamar-Løten-Stange
Areal i km ²	351	1281	369	724	2725	1444
Folketall i kommunen	27245	31732	7282	18288	84547	52815
Folketall i kommunesenter 2004	28564	8342	2453	2360	28564	28564
Arbeidsplasser 2003	16870	13404	1800	6105	38179	24775
Sysselsatte 2003	13172	15465	3488	8731	40856	25391
Sysselsatte i % av befolkning	48	49	48	48	48	48
Arbeidsplasser i % av sysselsatte	128	87	52	70	93	98
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i Hamarregionen	36	13	21	30		
Andel som pendler til annen kommune i Hamarregionen	19	18	40	39		
Andel innflyttere fra Hamarregionen	38	27	44	42		
Andel utflyttere til Hamarregionen	39	31	47	49		

For Hamarregionen omtaler vi to alternativer:

- En sammenslåing av de fire kommunene i Hamarregionen
- En sammenslåing av de tre kommunene Hamar, Løten og Stange, mens Ringsaker forblir egen kommune.

5.2.2 Funksjonelle kommuner?

Hamar regionkommune får et areal på 2.725 km², dvs. noe mindre enn Trysil kommune har i dag, men folketallet blir hele 84.600, dvs. 45 prosent av fylkets samlede folketall. Alle de fire kommunene som danner den nye regionkommunen har hatt befolkningsvekst de siste årene. Kommunen får nesten 41.000 sysselsatte, og ca 38.000 arbeidsplasser. Den nye kommunen blir 93 prosent "selvforsynt" med arbeidsplasser, regnet ut fra den yrkesaktivitet befolkningen har i dag.



Figur 5.1 Hamarregionen

Kommunen får korte interne avstander og flere store sentra. Det er mindre enn 45 minutters reisetid mellom alle sentra i kommunen. For de nordlige deler av kommunen (dagens Ringsaker), f.eks. Brøttum, Mesnali og Sjusjøen, er det imidlertid Lillehammer som er det nærmeste store senteret.

Det er en offentlig oppgave å sørge for omsorgstjenester til befolkningen. Aldersstrukturen i befolkningen er derfor blitt en offentlig bekymring. Økende aldring krever flere sykehus- og sykehjemsplasser, og legger også mer beslag på primærlegene. I tillegg skal det betales ut pensjoner. En indikator for å beregne omsorgsbyrden er den *totale avhengighetsraten* som er antall "avhengige personer" pr. potensielt yrkesaktiv person (her: Antall unge 0-15 år, pluss antall gamle 67 år eller mer, dividert med antall personer i aldersgruppen 16-66 år). Raten sier noe om hvor mange hver voksen må "forsørge" av yngre og eldre.

Sammenslutninger gir selvfølgelig ingen endring av alderen til folk som bor i et område, men med endrende kommunegrenser vil den nye kommunen få en annen befolknings-sammensetning. Dette kan få betydning for den nye kommunens prioriteringer. I løpet av en tiårsperiode vil den totale avhengighetsraten gå ned i samtlige kommuner, men i år 2019 vil den øke igjen. I de økonomiske regionene Hamar, Kongsvinger og Elverum kommer den omtrent tilbake på dagens nivå, men i Tynsetregionen blir den liggende under dagens nivå. Det kommer dels av at et stort antall unge i denne region i dag kommer over i yrkesaktiv alder i løpet av denne perioden.

Regionkommunen Hamar vil få fylkets gunstigste avhengighetsrate, og ratene varierer svært lite mellom dagens kommuner. Sammenslåinger innenfor denne regionen gjør lite fra eller til når det gjelder den totale avhengighetsraten.

Det er stor flytting mellom kommuner i Hedmark, samtidig som det er vesentlig mindre flytting ut av denne regionen enn ut av de øvrige. Stor utveksling av folk, kan være et tegn på felles identitet og tilhørighet. Om vi lar flyttestrømmene inn til dagens regionsentre definere kommune, står Hamar fram som en tydelig internflyttingskommune. 31-49 prosent av alle flyttinger fra disse kommunene går til en annen del av Hamarregionen.

Likeledes er pendlingsstrømmene internt i Hamarregion sterke i flere retninger. Sammen med flyttestrømmene indikerer dette at regionen fungerer som et sterkt integrert bo- og arbeidsmarked. De leser også sammen lokalavis (HamarArbeiderblad). Ringsaker har imidlertid egen lokalavis i tillegg (Ringsaker Blad).

Samarbeid om næringsutvikling

På næringsutviklingsområdet har det historisk sett vært lite interkommunalt samarbeid både nasjonalt og i Hedmark. I mange sammenhenger har arbeidet med næringsutvikling vært ivarett av en næringssjef, av rådmannen eller kanskje av ordføreren. Fra slutten av 1990 tallet har det skjedd en endring i dette arbeidet ved at det er etablert organisasjoner/strukturer som i noen grad er frikoplet fra det kommunale apparatet. Eksempler på dette er etableringer av næringshager, ulike omstillingsprosjekt, utviklingsprogram i regi av regionrådene, mm.

I formålsparagrafene for de forskjellige regionrådene i Hedmark heter det bl.a. at regionrådet er et politisk organ som behandler saker av felles interesse mellom kommunene og saker som fremmer regionenes interesser i fylkes- og rikssammenheng. En av oppgavene som trekkes fram spesielt, er næringsutvikling.

I Hamarregionen er det bare Hamar og Stange som har et næringssamarbeid. Det startet 1. januar 1996 ved at næringssjefene i Hamar og Stange åpnet felles kontor for å samarbeide om næringsutvikling i de to kommunene. Hovedoppgavene er knyttet til tilrettelegging for næringsutvikling, veiledning, profilering av kommunene og regionen, å være sekretariat for Hamar næringsforum og høringsinstans. Næringssamarbeidet er også ansvarlig for strategisk næringsplan.

Alternativ Hamar-Løten-Stange

Som et alternativ til regionkommunen som omfatter fire kommuner, er det foreslått at de tre kommunene Hamar, Løten og Stange skal slås sammen. Dette vil også bli en folkerik kommune, med nesten 53.000 innbyggere (28 prosent av Hedmarks befolkning). Ringsaker vil da forbli en egen, stor kommune med over 30.000 innbyggere. Ringsaker er i langt større grad enn Løten og Stange selvforsynt med arbeidsplasser. Etter vår vurdering er likevel storparten av Ringsaker så tett integrert i Hamars bo- og arbeidsmarked at også Ringsaker bør inngå i en eventuell ny regionkommune.

Hvis en går inn for å slå sammen alle fire kommunene, bør det vurderes om de nordlige deler av Ringsaker kommune skal overføres til Lillehammer kommune. Disse områdene er tettere knyttet til Lillehammers bo- og arbeidsmarked enn Hamars. Tilknytningen til Lillehammer er også tettere enn tilknytningen til Brumunddal. Overføring til Lillehammer bør derfor også vurderes selv om Ringsaker forblir egen kommune.

Deling av nordre Ringsaker?

Bo- og arbeidsmarkedsregionen sentrert rundt Hamar er sammenfallende med den økonomiske regionen omtalt ovenfor. For de fire kommunene som utgjør Hamarregionen ser vi bare ett alternativ til dagens inndeling, nemlig at de fire kommunene slås sammen til en kommune. Samtidig bør det vurderes om de nordlige deler av Ringsaker kommune bør overføres til Lillehammer kommune. Nordre Ringsaker er delområdene Bergseng og Arnestad, pluss grunnkretsen Åset (fra delområde Arneberg). Tabell 5.2 viser hvilke grunnkretser dette gjelder og hvor mange folk som omfattes. I 2004 hadde disse grunnkretsene til sammen 3.026 innbyggere, mens resten av Ringsaker hadde 28.706 innbyggere.

Tabell 5.2. Grunnkretser i Nordre Ringsaker. Folketall 2004. Kilde:SSB

Grunnkrets	Folketall	Grunnkrets	Folketall
04121401 Harkerud	64	04121501 Freng	211
04121402 Sjusjøen	57	04121502 Alm	116
04121403 Sagstua	472	04121503 Bruket	149
04121404 Jonsonhaugen	128	04121504 Solbergenga	227
04121421 Olasveen	109	04121505 Halla	377
04121422 Botshaugen	89	04121506 Brøttum kirke	386
04121423 Løkkehagen	292	04121321 Åset	186
04121424 Puttenberg	163	Sum	3026

5.2.3 Økonomisk bærekraft

Med dagens finansieringssystem har alle kommunene i Hamarregionen relativt lave frie inntekter. Alle kommunene i regionen har såkalte utgiftskorrigerte frie inntekter på mellom 91 og 94 % av landsgjennomsnittet. En sammenslåing av kommunene i Hamarregionen basert på dagens mekanismer for finansiering av kommunene ville ført til helt minimale endringer i de frie inntektene, både på kort og lang sikt.

Vi har regnet på mulige effekter av å slå sammen kommunene i Hamarregionen i henhold til de to inndelingsalternativene. Beregningene er vist i tabell 5.3.

En eventuell kommunesammenslutning vil påvirke utgiftsutjevningen gjennom basiskriteriet, urbaniseringskriteriet og avstandskriteriene. Inntektsutjevningen vil også bli litt påvirket og det er også mulig at skjønnsmidlene vil endres. I 2005 medfører basiskriteriet et tilskudd på ca 6,4 mill. kroner til hver kommune. Når kommuner slår seg sammen får den sammenslåtte kommunen bare beholde ett basistilskudd. For kommunene i Hamarregionen innebærer dette ca 19 mill. kroner i redusert tilskudd. Dette blir imidlertid kompensert gjennom et nytt inndelingstilskudd som skal sikre at kommuner som slår seg sammen ikke skal tape på dette. Inndelingstilskuddet tilsvarer tapte basistilskudd og regionaltilskudd og gis over en periode på 10 år. Etter 10 år nedtrappes tilskuddet over ytterligere 5 år. Urbaniseringskriteriet fører til en inntektsøkning på ca 22 mill. kroner for Hamarregionen. Gitt de skattetallene som ligger i beregningsgrunnlaget (KS-modellen versjon 8-2004) vil inntektsutjevningen reduseres med ca 16 mill. kroner. Dette er imidlertid veldig usikre tall, fordi skatteinntektene endrer seg fra år til år. Spesielt gjelder dette selskapsskatten. Siden inntektssystemet er en modell for fordeling av tilskudd, skjer alle beregnede endringer i en form for null-sum spill, der den ene kommunes tap er den andre kommunes vinning. Dersom mange kommuner over hele landet slår seg sammen samtidig vil beregningene bli mer usikre.

Vi har ikke regnet på endringer i avstandskriteriene. Som følge av at en sammenslått kommune blir større i areal, vil de interne avstandene vanligvis øke. En sammenslått kommune vil sannsynligvis få økt tilskudd som følge av økte avstander, men siden økte avstander også medfører økte kostnader har vi valgt å ikke regne dette som en inntektseffekt.

Tabell 5.3 viser at den kortsiktige endringen i rammetilskudd er helt minimal (6 mill. kroner). Med kort sikt mener vi her 10-15 år, dvs til inndelingstilskuddet trappes ned. På lang sikt vil det være en liten nedgang i tilskudd som tilsvarer omtrent 1 % av de frie inntektene.

Tabell 5.3 Endringer i rammetilskuddet ved sammenslåing av kommunene i Hamarregionen.

	Antatt frie inntekter 2005. Mill. kroner	Endring basis-kriteriet. Mill. kroner	Endring regional tilskudd. Mill. kroner	Endring urbani-serings-kriteriet. Mill. kroner	Endring inntekts-utjevning. Mill. kroner	Sum endringer. (Langsiktig virkning). Mill. kroner	I % av frie inntekter	Inndelings-tilskudd	Netto endring (Kort sikt). Mill. kroner
Hamarregionen	2120	-19	0	22	-16	-13	-0,6 %	19	6
Hamar, Stange, Løten	1317	-13	0	10	-16	-19	-1,4 %	13	-6

Endring i kommunestruktur må ha et langsiktig perspektiv. En bør derfor ikke legge for stor vekt på kortsiktige og usikre beregninger i endringer i rammetilskuddet ved en slik vurdering.

Inntektssystemutvalget skal vurdere finansieringssystemet for kommunene. Det er ikke mulig å forutse hvordan dette vil slå ut for kommunene i Hamarregionen. Problemstillingen rundt eventuelle endringer i regionaltilskudd eller basistilskudd vil ikke berøre kommunene i Hamarregionen på samme måte som mindre kommuner.

Med tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene og økt vektlegging av skatt som andel av frie inntekter, har regjeringen signalisert at de ønsker økt vekt på det lokale finansieringsgrunnlaget. Hamar kommune er den eneste kommunen i Hedmark som har et skattenivå som er omtrent på høyde med landsgjennomsnittet og som også har et relativt godt skattegrunnlag for bedriftsbeskatningen. Dersom eget skattegrunnlag får større betydning for finansieringen av kommunene vil det kunne være en fordel for Hamars nabokommuner å slå seg sammen med Hamar for å kunne ta del i Hamars inntektsgrunnlag.

Ringsaker og Hamar har en velordnet kommuneøkonomi. Stange og Løten ser ut til å ha en noe strammere økonomisk stilling. Dagens finansielle stilling bør kanskje ikke telle så mye i et langsiktig perspektiv. For å få til og bli enige om en sammenslåing kan det være et positivt argument at de involverte kommunene er i en tilfredsstillende økonomisk stilling.

5.2.4 Kostnadseffektivisering

Vi har bare regnet på mulige innsparinger i utgiftene til fellesadministrasjon og ledelse. Beregningene må betraktes som regneeksempler, da de er svært usikre. En sammenslått Hamarregion vil bli den 6. største i Norge og rangeres etter Bærum i innbyggertall. Dersom vi bare slår sammen Hamar, Løten og Stange, vil innbyggertallet bli ca 53 tusen

innbyggere og kommunen vil komme på 11. plass. Kommuner med tilsvarende innbyggertall er Drammen, Sandnes, Asker og Skien. Problemet med å beregne innsparingsmuligheter når det gjelder administrasjonsutgifter er beskrevet i kapittel 4. Når vi snakker om så store kommuner som dette, er det empiriske grunnlaget lite. I tabell 5.4 har vi laget en beregning der vi har sammenliknet gjennomsnittlige utgifter til fellesadministrasjon og styring for kommunene i Hamarregionen med gjennomsnittsutgiftene for kommuner med et innbyggertall på mellom 40 og 75.000 innbyggere (13 kommuner). Vi har holdt de 5 største kommunene utenfor. Vi antar dermed at Hamarkommunene kan redusere sine netto driftsutgifter til fellesadministrasjon og styring til ca 2.200 kroner pr innbygger ved en sammenslåing. Gjennomsnittlige administrasjonsutgifter er i 2003 på ca 2700 kroner i disse kommunene. De beregnede innsparingene vil dermed bli på ca 500 kroner pr innbygger, eller 16 % av administrasjonsutgiftene og 2 % av netto driftsutgifter. Siden de faktiske utgiftene varierer mellom kommuner av mange andre årsaker enn størrelse, kan regnestykkene gi tilfeldige utslag. Vi har også forsøkt å regne på innsparingsmuligheter med utgangspunkt i hvordan utgiftene varierer med folketall uten å ta hensyn til utgiftene for de kommunene som faktisk slår seg sammen. For Hamarregionen gir denne "modellberegningen" ¹⁰ større innsparinger, noe som muligens skyldes at "modellen" vår overvurderer innsparingsmulighetene i de største kommunene.

Tabell 5.4 Mulige innsparingsutgifter fellesadministrasjon og styring

	Netto driftsutg. i alt. Mill. kr	Netto utg til fellesadm og ledelse. Mill. kr.	Adm.utg. i % av netto driftsutg.	Adm.utg. Kr. pr innb.	Adm. Utgifter. Kr. pr innb. Gjennom snitt for gruppen	Mulig innsp. Kr. pr innb.	Mulig innsp. Mill. kr.	Alt. 1 Innsp. i % av adm.utg. Grunnlag faktiske utg.	Innsparing i % av netto driftsutg.	Alt.2 Innsp. i % av adm.utg. "Modellberegning"
Hamar	720	79	10,9 %	2894						
Ringsaker	834	79	9,5 %	2503						
Løten	188	26	13,8 %	3557						
Stange	478	41	8,6 %	2257						
Hamarreg. Hamar, Stange, Løten	2221	225	10,2 %	2667	2235	432	36	16 %	2 %	28 %
	1387	146	10,5 %	2765	2235	530	28	19 %	2 %	23 %

Vi har ikke vurdert innsparingsmuligheter på andre områder. På de store tjenesteområdene som barnehage, skole og eldreomsorg vil eventuelle stordriftsfordeler være knyttet til institusjonsstørrelse snarere enn til kommunestørrelse. Det kan likevel være mulig å spare noe på administrasjon, ledelse og planlegging på disse områdene. Sannsynligvis vil disse innsparingene være relativt sett små. Kommunene i Hamarregionen har allerede tatt ut innsparingsmulighetene på VAR-sektoren og brann og feiing gjennom interkommunalt samarbeid.

5.2.5 Tjenestetilbudet

¹⁰ Vi har brukt et statistikkprogram (SPSS) for å estimere en linje og noen tilhørende koeffisienter som beskriver sammenhengen mellom administrasjonsutgifter og innbyggertall så godt som mulig. De 5 største kommunene og kommuner med korrigerte inntekter på over 115 % av landsgjennomsnittet. For øvrig har vi ikke tatt hensyn til at andre bakenforliggende faktorer kan forklare noe av variasjonen i administrasjonsutgifter.

Kommunene i Hamarregionen har omtrent like ”produksjonsbetingelser” i form av inntektsgrunnlag. De relativt lave inntektene fører også til at kommunene scorer lavt på produksjonsindeksen. Et unntak her er Løten, som ligger noe høyere enn de andre kommunene. Kommunene har sannsynligvis prioritert litt forskjellig. F.eks er barnehagedekningen i Hamar og Løten bedre enn i Ringsaker og Stange, og skolestrukturen er mer sentralisert i Hamar enn i de andre tre kommunene. Dette har nok dels sammenheng med geografi og bosettingsstruktur. En sammenslåing av kommunene vil kunne føre til et endret politisk ”bilde” som vil kunne påvirke de politiske prioriteringene og dermed tjenestetilbudet, uten at vi skal gå nærmere inn på dette her.

Kommunene i Hamarregionen er så folkerike og såpass sentralt beliggende at problemstillinger rundt kompetanse og sårbarhet ikke er så fremtredende.

5.2.6 Tilgjengelighet til tjenestetilbudet

En sammenslått Hamarregion blir ”unik” i den forstand at den får et langt større areal enn andre kommuner med like stort folketall. Alle de store kommunene i Norge er relativt sett små i areal. Selv om vi slår sammen bare Hamar, Stange og Løten, blir arealet stort i forhold til andre kommuner med samme innbyggertall. (Nærmest i størrelse er Bodø) og vil gi kommunen store utfordringer i forhold til å finne driftsmodeller som ivaretar både hensyn til effektiv tjenesteyting og gode og tilgjengelige tjenester for innbyggerne. Vi har i denne utredningen ikke foretatt noen vurderinger av hvilke ”driftsmodeller” som passer for en så stor kommune.

Barnehager, skoler og institusjoner for eldre vil sannsynligvis ikke berøres i særlig grad av en kommunesammenslåing. Det kan i tilfelle være dersom det ligger institusjoner på rett på hver sin side av tidligere kommunegrenser der det kan være aktuelt å slå sammen enheter for å utnytte kapasiteten. For helsetjenester vil det nok også være rimelig å regne med at en fortsatt vil ha en desentral struktur, som følge av at befolkningsgrunnlaget er stort nok til å forsvare dette. Lokaliseringen av tjenestene vil imidlertid først og fremst være avhengig av politiske prioriteringer i den nye kommunen.

En del av kommunens tjenester vil det være naturlig å samle på ”rådhuset” i det nye kommunesenteret, dvs Hamar. Avstandene mellom de fire kommunesentraene i Hamarregionen er relativt sett korte. Det er mellom 15 og 30 km mellom sentraene, dvs max ½ times kjøring. De lengste reiseavstandene vil bli for innbyggerne i Nordre Ringsaker, som vil få bedre tilgjengelighet til Lillehammer enn til Hamar. Alt i alt kan vi ikke se at en sammenslåing av kommunene vil føre til at tilgjengeligheten til tjenestene vil bli vesentlig dårligere ved en sammenslåing.

5.3 Inndelingsalternativer i Kongsvingerregionen

5.3.1 Kort om inndelingsalternativene.

Tabell 5.5 Nøkkeltall for kommuner i Kongsvingerregionen

Kommune	Kongs- vinger	Nord- Odal	Sør- Odal	Eidskog	Grue	Åsnes	Kongs- vinger- regionen	Solør	Kongs- vinger- Eidskog	Odal
Areal i km2	1036	508	517	641	837	1041	4580	2583	1677	1025
Folketall	17380	5064	7589	6431	5312	7924	49700	17142	23811	12653
Folketall i kommunesenter	11121	975	2067	1335	1226	1522	11121	1522	11121	2067
Arbeidsplasser	8227	1463	2528	1876	2095	2946	19135	6588	10103	3991
Sysselsatte	8046	2383	3670	2822	2462	3540	22923	7829	10868	6053
Sysselsatte i % av befolkning	46	47	48	44	46	45	46	46	46	48
Arbeidsplasser i % av sysselsatte	102	61	69	66	85	83	83	84	93	66
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i Kongsvingerregionen	25	8	22	9	18	9				
Andel som pendler til annen kommune i Kongsvingerregionen	10	18	19	25	20	11				
Andel innflyttere fra kongsvingerregionen	23	29	32	34	35	19				
Andel som flytter til annen kommune i Kongsvingerregionen	29	33	39	38	35	20				

For Kongsvingerregionen omtaler vi fire inndelingsalternativer:

- Alle kommunene i Kongsvingerregionen (regionkommunealternativet)
- De tre Solørkommunene
- Odalskommunene
- Kongsvinger og Eidskog kommune
-

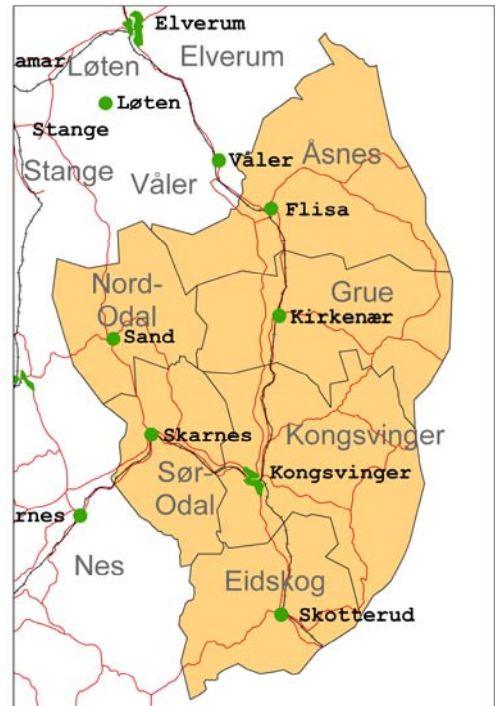
5.3.2 Funksjonelle kommuner?

Om man bruker 45 minutter som grense, ligger de største tettstedene i hver av regionens kommuner innenfor en halvtimes reisetid med privatbil til Kongsvinger. Unntaket er Åsnes. Åsnes har imidlertid Flisa, som er et relativt stort handelssenter. For høyere ordens tjenester er det kortere til Elverum enn til Kongsvinger fra Flisa/Åsnes. Fra Hof er det omtrent like langt til Elverum som til Kongsvinger i kjøretid.

Store deler av dette området har gode kommunikasjonslinjer inn mot Gardermoen og Oslo.

En sammenslåing til regionkommune vil gi et areal på 4580 km² og en befolkning på ca 50.000, dvs. 26 prosent av fylkets folketall. Sør-Odal har en markert bedre folketallsutvikling enn de øvrige kommunene i regionen - noe som kommer av sterk innflytting. Kongsvinger og Eidskog har hatt små endringer i folketallet det siste tiåret. Solør og Nord-Odal har nedgang i folketallet og dårlige vekstutsikter. Til sammen får regionkommunen 19.135 arbeidsplasser, og blir med det 83 prosent "selvforsynt".

Alderstrukturen i Kongsvinger og omlandskommunene er *litt* forskjellig. Kongsvinger har en lavere andel eldre enn de øvrige kommunene og har derfor en lavere avhengighetsrate. Ved sammenslåing til regionkommune vil ikke dette få store virkninger i den nye befolkningen.



Det er en god del *internflytting* også i Kongsvingerregionen. 20-40 prosent av de som flytter i denne regionen flytter internt. Kongsvinger trekker til seg 25-30 prosent av flytterne fra Sør-Odal og Eidskog, 12-17 prosent av flytterne fra Nord-Odal og Grue, og seks prosent av flytterne fra Åsnes. Likevel utgjør ikke flyttere fra regionen mer enn 23 prosent av innflytterne til Kongsvinger. Kongsvinger på sin side leverer flest til Sør-Odal og Eidskog, og en del også til Grue. Relativt sett får Nord-Odal, Sør-Odal, Eidskog og Grue flere innflyttere fra egen region enn Kongsvinger. Dette kommer av at det er relativt færre utenfra som flytter til disse kommunene. Men det er også påvist tidligere at flyttingen fra Kongsvinger til omlandet relativt sett er større en flyttingen fra omlandet til Kongsvinger (Grimsrud, Hagen og Ørbeck 2004).

Interntpendlingen i regionen er stor. Kongsvinger trekker mange innpendlere fra Nord-Odal (9%), Sør-Odal (17%), Eidskog (24%) og Grue (12%). Fire prosent av Åsnes'pendlere har Kongsvinger som destinasjon. Disse kommunene får imidlertid få av Kongsvingers sysselsatte. Ikke desto mindre utgjør pendlere fra Kongsvinger forholdsvis store andeler av alle sysselsatte i Sør-Odal, Eidskog og Grue.

Innbyggerne i Kongsvingerregionen leser samme lokalavis, Glåmdalen. I Grue og Åsnes er Østlendingen også aktuell.

Næringssamarbeid

Glåmdal reiseliv er en frivillig medlemsorganisasjon for bedrifter, institusjoner og organisasjoner som har interesser av å delta i et regionalt samarbeid. Organisasjonen har status som felles interesseorganisasjon for kommunene i regionen og medlemsbedrifter. Kommunene samarbeider om grunnfinansiering av virksomheten på basis av et årlig tilskudd etter kronebeløp pr. innbygger.

Jakten på 150 millioner er et prosjekt der målet er å optimalisere bruken av data som kommer fra de moderne hogstmaskinene i hele produksjonslinja. Prosjektet strekker seg også over grensa mot Sverige. Som tittelen på prosjektet indikerer er det regnet ut at hvis man lykkes, vil de involverte bedriftene ha mulighet til å innspare/tjene 150 mill i forhold til i dag, i produksjon og foredling av treprodukter.

Kongsvingerregionen

I perioden 1997- 2003 hadde Glåmdalen omstillingsprosjektet "Gla i Glåmdal". Prosjektet ble driftet av Glåmdalsvekst AS. Omstillingsprosjektet, sammen med andre lokale tiltak/prosjekt har medført at alle kommuner har en næringshage eller selskap som skal drive nærings-utvikling. I de fleste utviklingsorganisasjonene er det private næringsliv også med på eiersiden. Sør-Odal og Nord-Odal er de eneste kommunene som har et formalisert samarbeid rundt en næringshage (Odal Næringshage). Omstillingsprosjektet medførte at det ble etablert et operatørnettverk i regionen. Dette nettverket skal fungere som en arena for informasjon og kompetansespredning og -formidling. Sentrum i nettverket er Kongsvinger Kunnskapspark.

Alternativ Solør

Solør er et langstrakt område på 2.583 km² og med vel 17.000 innbyggere, dvs. på nivå med innbyggertallene i Kongsvinger og Elverum i dag. Solør har i dag ca. 6.600 arbeidsplasser og vel 7.800 sysselsatte, dvs. en underdekning på noe over 1.200 arbeidsplasser. Hele Solør sliter med å opprettholde arbeidsplasser og folketall.

Solør-kommunene har til sammen sju tettsteder, men ingen er særlig store. Kirkenær og Flisa har omlag like mange tjenestefunksjoner (27 funksjoner i Kirkenær og 26 i Flisa i 1999) og Flisa har størst varehandelsomsetning. For høyere ordens servicefunksjoner splittes Solør i to, mot Elverum og Kongsvinger. Det samme gjelder i arbeidsmarkedet. Det er en del pendling begge veier mellom Våler og Åsnes og mellom Grue og Åsnes, men naturlig nok lite mellom Våler og Grue.

Tabell 5.6 *Interntpendling og internflytting i Solør*

Kommune	Grue	Åsnes	Våler
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i Solør	13	13	17
Andel pendlere til annen kommune i Solør	9	14	12
Andel innflyttere fra annen kommune i Solør	15	19	19
Andel utflyttere til annen kommune i Solør	17	20	15

Solørkommunene er nokså like mht aldersstruktur, og en sammenslåing av de tre Solørkommunene vil gjøre lite fra eller til. Solør har en del intern flytteutveksling, men mellom Grue og Våler er flyttestrømmen liten. Internflyttingen mellom Åsnes og henholdsvis Grue og Våler er imidlertid stor.

Glåmdalen er dominerende lokalavis i Grue og Åsnes, mens Østlendingen er dominerende i Våler. Kanskje betyr dette at folk i Våler har større tilhørighet til Elverum(-regionen) enn til Solør.

Slik SSB og NIBR har inndelt landet i regioner, hører Våler til Elverumregionen mens Åsnes og Grue er en del av Kongsvingerregionen. Avstanden Våler sentrum - Elverum er 37 km, avstanden Kirkenær - Kongsvinger er 34 km. Fra Flisa er det 54 km til Kongsvinger. Fra Åsnes til Våler sentrum er det 16 km., mens det er 20 km til Grue. Som

et alternativ til at Solør skal bli en del av de store kommunene sentrert rundt Kongsvinger og Elverum, bør en egen Solørkommune vurderes. Kongsvinger/Elverum-alternativet innebærer at Solør blir omland til sentra som ikke er særlig vekstkraftige, men likevel har en mer positiv utvikling enn Solørkommunene. Solør-alternativet er krevende på mange måter, men kan løfte fram Solør som noe annet enn periferi. Dette alternativet forutsetter at Våler og Grue slutter opp om Flisa som kommunesenter, og at regionale myndigheter prioriterer Solør som utviklingsområde.

Næringssamarbeid i Solør i dag

Det er opprettet et eget fond, Solørfondet, som utgjøres av omstillingsmidler som tilfaller hver kommune, og i tillegg et lite bidrag fra hver kommune. Prosjektene som prioriteres gjennom fondet skal være i tråd med næringsplanen for Solør, og dessuten er det et mål at aktuelle prosjekter skal begunstige alle kommunene (Våler, Åsnes og Grue). Kompetansehevende tiltak prioriteres, og stimulering av næringsklynger, nettverksbygging og entreprenørskap (også rettet mot unge) er spesielt framhevet. Det skal også gis støtte til bedriftsutvikling, gjennom forprosjektering/planlegging, produktutvikling, markedsføring med mer.

Alternativ Kongsvinger-Eidskog

Kongsvinger-Eidskog vil få et areal på 1677, og en befolkning på 23 811, eller 13 prosent av Hedmarks befolkning. Til sammen vil de ha 10103 arbeidsplasser, eller en dekning på 93 prosent.

Folketallet i disse to kommunene har holdt seg relativt stabilt de siste ti år. Alderstrukturen i Kongsvinger er ung sammenliknet med Eidskogs, slik at sammenslutning vil føre til utjevning. En slik sammenslåing vil få preg av å være en sammenslutning av senter og omland, og være funksjonell i forhold til kriteriet om å utgjøre et felles bo- og arbeidsmarked. Internflyttingen er stor og pendlingsstrømmene er like store begge veier (når de måles i forhold til antall arbeidsplasser på hvert sted)

Tabell 5.7 Internpendling Kongsvinger-Eidskog

Kommune	Kongs- vinger	Eidskog
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra nabokommunen	8	8
Andel pendlere til nabokommunen	2	24
Andel innflyttere fra nabokommunen	30	10
Andel som flytter til nabokommunen	10	30

Fyrtårnsprosjektet er et samarbeid mellom Kongsvinger og Eidskog, som forsøker å utvikle Norges helsenett.

Alternativ Odal

En sammenslåing av Nord-Odal og Sør-Odal gir en kommune på 1025 kvadratkilometer og en befolkning på 12.653, dvs. sju prosent av Hedmarks folketall. Det største senteret blir Skarnes. Sør-Odal har hatt en gunstigere befolkningsutvikling enn Nord-Odal på grunn av netto innflytting gjennom mange år. Begge kommunene har lange pendlertradisjoner inn mot Oslo-området.

Flytteutvekslingen mellom Sør- og Nord-Odal er forholdsvis stor, i alle fall fra Nord-Odal til Sør-Odal. Pendlingen mellom Sør-Odal og Nord-Odal er også av betydning - og særlig fra Nord-Odal til Sør-Odal.. Nes i Akershus har stor interaksjon med Sør-Odal både når det gjelder pendling og flytting.

Tabell 5.8 *Interntpendling Nord-Odal - Sør-Odal*

Kommune	Nord-Odal	Sør-Odal
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra nabokommunen 2003	4	9
Andel som pendler til nabokommune	9	2
Andel innflyttere fra nabokommune	14	7
Andel som flytter til nabokommune	16	8

5.3.3 Økonomisk bærekraft

Med dagens finansieringssystem har alle kommunene i Kongsvingerregionen relativt lave frie inntekter. Alle kommunene i regionen har såkalte utgiftskorrigerede frie inntekter på mellom 92 og 95 % av landsgjennomsnittet. En sammenslåing av kommunene i Kongsvingerregionen basert på dagens mekanismer for finansiering av kommunene vil føre til helt minimale endringer i de frie inntektene, både på kort og lang sikt.

Vi har regnet på mulige effekter av å slå sammen kommunene i Kongsvingerregionen for hvert av de fire inndelingsalternativene. Beregningene er vist i tabell 5.9.

For kommunene i Kongsvingerregionen vil en eventuell kommunesammenslutning påvirke inntektene på samme måte som for Hamarregionen, men i Kongsvingerregionen vil ikke inntektsutjevningen bli berørt. I 2005 medfører basiskriteriet et tilskudd på ca 6,4 mill. kroner til hver kommune. Når kommuner slår seg sammen får den sammenslåtte kommunen bare beholde ett basistilskudd. For de 5 kommunene i Kongsvingerregionen innebærer dette ca 32 mill. kroner i redusert tilskudd. Dette blir imidlertid kompensert gjennom et nytt inndelingstilskudd som skal sikre at kommuner som slår seg sammen ikke skal tape på dette. Inndelingstilskuddet tilsvarer tapte basistilskudd og regionaltilskudd og gis over en periode på 10 år. Etter 10 år nedtrappes tilskuddet over ytterligere 5 år. Urbaniseringskriteriet fører til en inntektsøkning på ca 15 mill. kroner for Kongsvingerregionen. Beregningene av endringer i inntektssystemet er partielle, dvs vi antar at det bare er kommunene i Kongsvingerregionen som slår seg sammen.

Vi har ikke regnet på endringer i avstandskriteriene. Som følge av at en sammenslått kommune blir større i areal, vil de interne avstandene vanligvis øke. Dette vil føre til øt tilskudd ved sammenslutning, men siden økte avstander også medfører økte kostnader har vi valgt å ikke regne dette som en inntektseffekt.

I tabell 5.9 viser beregningene at den kortsiktige endringen i rammetilskudd hvis vi slår sammen hele Kongsvingerregionen er liten (15 mill. kroner). Med kort sikt mener vi her 10-15 år, dvs til inndelingstilskuddet trappes ned. På lang sikt vil det være en liten nedgang i tilskudd som tilsvarer i overkant av 1 % av de frie inntektene. De andre inndelingsalternativene i Kongsvingerregionen gir ikke vesentlig forskjellige utslag enn for hele regionen.

Tabell 5.9 Endringer i rammetilskuddet ved ulike inndelingsalternativ

	Antatt frie inntekter 2005. Mill. kroner	Endring basis- kriteriet. Mill. kroner	Endring regional- tilskudd. Mill. kroner	Endring urbaniseri- ngs- kriteriet. Mill. kroner	Endring inntekts- utjevning. Mill. kroner	Sum endringer. (Langsiktig virkning). Mill. kroner	1 % av frie inntekter	Inndelings- tilskudd Mill. kroner	Netto endring (Kort sikt). Mill. kroner
Kongsvingerregionen	1346	-32	0	15	0	-17	-1,3 %	32	15
Solørkommunene	511	-13	0	3	0	-10	-1,9 %	13	3
Eidskog og Kongsvinger	605	-6	0	3	0	-3	-0,6 %	6	3
Odalskommunene	342	-6	0	1	0	-5	-1,6 %	6	1

Med tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene og økt vektlegging av skatt som andel av frie inntekter har regjeringen signalisert at de ønsker økt vekt på det lokale finansieringsgrunnlaget. Alle kommunene i Kongsvingerregionen har et lavt skattenivå, under 90 % av landsgjennomsnittet. Nivået er redusert litt som følge av gjeninnføring av selskapsskatt, noe som illustrerer at kommunene i denne regionen har en mindre andel av selskapsskatten enn av skatt på personer. En økt vektlegging av lokalt skattegrunnlag vil være negativt for disse kommunene. Det vil i liten grad hjelpe å slå seg sammen med nabokommuner, siden alle kommunene i regionen mer eller mindre er i samme båt. Kongsvinger ligger best an blant kommunene i regionen med skatteinntekter pr innbygger på 87 % av landsgjennomsnittet, mens Eidskog ligger lavest med 73 %.

Kongsvingerregionen er den regionen i Hedmark som har den vanskeligste kommuneøkonomien. Kommunene sliter med negative driftsresultater og til dels store regnskapsmessige underskudd. Flere av kommunene er med i det såkalte Robekregisteret. Som nevnt vil ikke kommunene kunne vente seg noen høyere inntekter som følge av en kommunesammenslåing. Spørsmålet er så om kommunene kan frigjøre ressurser ved en mer effektiv drift gjennom sammenslåing.

5.3.4 Kostnadseffektivitet

Vi har regnet på mulige innsparinger i utgiftene til fellesadministrasjon og ledelse. Problemet med å beregne innsparingsmuligheter når det gjelder administrasjonsutgifter er beskrevet i kapittel 4. I tabell 5.10 har vi sammenliknet gjennomsnittlige utgifter til fellesadministrasjon og styring for kommunene i Kongsvingerregionen med gjennomsnittsutgiftene for kommuner med et innbyggertall på mellom 40 og 75.000 innbyggere (13 kommuner). Vi har holdt de 5 største kommunene utenfor. Vi antar dermed at kommunene i Kongsvingerregionen kan redusere sine netto driftsutgifter til fellesadministrasjon og styring til ca 2.200 kroner pr innbygger ved en sammenslåing. Gjennomsnittlige administrasjonsutgifter er i 2003 på ca 3400 kroner i disse kommunene. De beregnede innsparingene vil dermed bli på ca 1200 kroner pr innbygger, eller 36 % av administrasjonsutgiftene og 4 % av netto driftsutgifter. Siden de faktiske utgiftene varierer mellom kommuner av mange andre årsaker enn størrelse, kan regnestykkene gi tilfeldige utslag. Vi har også forsøkt å regne på innsparingsmuligheter med utgangspunkt i dataene våre for hvordan utgiftene varierer med folketall uten å ta hensyn til utgiftene for de kommunene som faktisk slår seg sammen. For Kongsvingerregionen gir denne "modellberegningen" omtrent samme nivået på innsparingene. De beregnede innsparingene er relativt betydelige, noe som har sammenheng med at det er mange (5) kommuner med på sammenslåingen.

Tabell .5.10 *Innsparingsmuligheter fellesadministrasjon og styring ved ulike inndelingsalternativer*

	Netto driftsutg. i alt. Mill. kr	Netto utg til fellesadm og ledelse. Mill. kr	Adm.utg. i % av netto driftsutg.	Adm.utg. Kr pr innb.	Adm. Utg. Kr pr innb. Gj.snitt for gruppen	Mulig innsparing. Kr pr innb.	Mulig innsparing. Mill. kr	Alt. 1 Innsp i % av adm.utg. Grunnlag faktiske utg.	Innspi % av netto driftsutg.	Alt.2 Innsp. i % av adm.utg. "Modell-beregning"
Kongsvinger	456	62	13,5 %	3545						
Nord-Odal	156	17	11,0 %	3371						
Sør-Odal	199	24	12,0 %	3152						
Eidskog	202	24	11,7 %	3666						
Grue	184	24	12,8 %	4426						
Åsnes	244	22	8,9 %	2725						
Våler	130	16	12,3 %	4109						
Kongsvingerregionen	1440	171	11,9 %	3446	2235	1211	60	35 %	4 %	36 %
Solørkommunene	558	61	11,0 %	3567	2705	862	15	24 %	3 %	24 %
Eidskog og Kongsvinger	658	85	13,0 %	3578	2644	934	22	26 %	3 %	15 %
Odalskommunene	355	41	11,6 %	3240	2705	535	7	17 %	2 %	24 %

Når vi ser på mindre omfattende inndelingsalternativ, blir også innsparingene mindre. En sammenslåing av Solørkommunene gir beregnede innsparinger på ca 24 % av administrasjonsutgiftene, mens en sammenslutning av Odalskommunene gir innsparinger på ca 15%. Eidskog og Kongsvinger kommer ut med innsparinger i størrelsesorden 24 % av administrasjonsutgiftene basert på en beregning av gjennomsnittskostnader. Det er sannsynligvis mer riktig med 15 % som i modellberegningen, siden de regnskapsførte utgiftene i Eidskog og Kongsvinger er langt høyere enn det som er "vanlig" for kommuner i denne størrelsesgruppen.

Vi har ikke vurdert innsparingsmuligheter på andre områder. På de store tjenesteområdene som barnehage, skole og eldreomsorg vil eventuelle stordriftsfordeler være knyttet til institusjonsstørrelse snarere enn til kommunestørrelse. Det kan likevel være mulig å spare noe på administrasjon, ledelse og planlegging på disse områdene. Kommunene i Kongsvingerregionen har tatt ut innsparingsmulighetene på renovasjonsområdet gjennom interkommunalt samarbeid. For øvrig har vi ikke registrert at kommunene i regionen har realisert omfattende samarbeid på andre områder som har til formål å effektivisere driften.

5.3.5 Tjenestetilbudet

Kommunene i Kongsvingerregionen har et innbyggetall som varierer fra 5000 til 17000 innbyggere. Selv om ingen av kommunene kan karakteriseres som små, er folketallet likevel såpass lavt i noen av kommunene at de sannsynligvis kan være sårbare på spesialiserte områder. Vi har ikke undersøkt dette spesielt. Alle kommunene i regionen, med unntak av Åsnes, er med i interkommunalt samarbeid om PP-tjenesten og kommunene har samarbeid om legevakt. Det ser stort sett ut til å være slik at Solørkommunene samarbeider seg imellom, evt at Våler samarbeider med Elverum, og at resten av Kongsvingerregionen samarbeider med hverandre.

5.3.6 Tilgjengelighet til tjenestetilbudet

En sammenslått *Kongsvingerregion* blir veldig stor i utstrekning og langt større enn andre kommuner med tilsvarende folketall. I tillegg er regionen svært spredtbygd. Bortsett fra i Kongsvinger, bor 40 % eller færre i tettbygde strøk i regionen, noe som vil gi kommunen store utfordringer i forhold til å finne driftsmodeller som ivaretar både hensyn til effektiv tjenesteyting og gode og tilgjengelige tjenester for innbyggerne. Her er det ingen andre tilsvarende kommuner som kan brukes som forbilde. Vi har i denne utredningen ikke foretatt noen vurderinger av hvilke "driftsmodeller" som passer for en så stor kommune.

Barnehager, skoler og institusjoner for eldre vil sannsynligvis ikke berøres i særlig grad av en kommunesammenslåing. For helsetjenester vil det nok også være rimelig å regne med at en fortsatt vil ha en desentral struktur, som følge av at befolkningsgrunnlaget er stort nok til å forsvare dette. Samtidig er dette et område der både kostnadseffektivisering og hensynet til fagmiljø tilsier at det kan være ønskelig med en sentralisering. Lokaliseringen av tjenestene vil imidlertid først og fremst være avhengige av politiske prioriteringer i den nye kommunen.

En del av kommunens tjenester vil det være naturlig å samle i rådhuset i det nye kommunesenteret, dvs Kongsvinger. Det er lengre avstander mellom kommunesentraene i Kongsvinger enn i Hamarregionen. Lengst er avstandene fra Åsnes og Nord-Odal, dvs de som bor i disse kommunesentrene må regne med en reisetid på i overkant av $\frac{3}{4}$ time. For innbyggere som bor nord/nor-øst i Åsnes og helt sør i Eidskog vil reiseveien bli enda lengre. På den annen side vil noen av innbyggerne som bor langs veien mellom eget kommunesenter og Kongsvinger kunne få kortere reisevei. En kan selvfølgelig diskutere hvor viktig det er å ha tilgjengelighet til kommunesenteret. Dersom en anser dette som viktig kan avstandene synes litt lange i regionen.

En sammenslutning av *Solørkommunene* vil innebære kortere avstander. Her tenker vi oss Flisa som kommunesenter. Avstandene fra kommunesentraene i Grue og Våler til Flisa er henholdsvis 20 og 16 km, dvs for innbyggere som bor i nærheten av kommunesenteret vil den økte reisetida til Flisa bli på ca $\frac{1}{4}$ time. For de fleste innbyggerne i Våler vil Flisa være nærmere enn Elverum. For Grue vil det avhenge av hvor en bor i kommunen om Kongsvinger eller Flisa er nærmest. Tilgjengeligheten til kommunesenteret i dette inndelingsalternativet synes å være akseptabel for de fleste innbyggerne.

En sammenslutning mellom *Nord-Odal og Sør-Odal* med Skarnes som senter innebærer at de som bor nær kommunesenteret i Nord-Odal får ca 20 km ekstra til det nye kommunesenteret. De som bor nord i kommunen vil få litt lenger reisetid, mens noen av de som bor lengst sør i kommunen kan få omtrent den samme reisetida som før. Odalsalternativet innebærer ikke at tilgjengeligheten til kommunesenteret blir uakseptabel.

Mellom Kongsvinger og kommunesenteret i Eidskog er det ca $\frac{1}{2}$ times kjøring. For de som bor lengre sør i kommunen vil reiseveien bli enda lengre ved en sammenslutning mellom *Kongsvinger og Eidskog*, mens de som bor nærmere Kongsvinger får omtrent samme reisevei som i dag til kommunesenteret. De som pendler sørover vil ikke reise forbi Kongsvinger daglig, og det kan være at disse syns at Kongsvinger ikke er naturlig som kommunesenter. På den annen side er Kongsvinger et regionsenter der mange fra Eidskog sannsynligvis reiser for å handle. Statlige regionale kontorer i regionen er også stort sett plassert på Kongsvinger.

5.4 Inndelingsalternativer i Elverumregionen

5.4.1 Kort om inndelingsalternativene.

Tabell 5.11 Nøkkeltall for Regionkommune Elverum

Kommune	Elverum	Våler	Trysil	Åmot	Stor-Elvdal	Engerdal	Økonomisk region Elverum
Areal i km ²	1229	705	3014	1340	2166	2197	10651
Folketall	18805	3906	6955	4425	2819	1503	38413
Folketall i kommunesenter	12473	1175	2274	2025	1184	0	12473
Arbeidsplasser	8779	1547	2844	1819	1068	643	16700
Sysselsatte	8980	1827	3177	2038	1236	746	18004
Sysselsatte i % av befolkning	48	47	46	46	44	50	47
Arbeidsplasser i % av sysselsatte	98	85	90	89	86	86	93
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen	6	9	5	11	6	6	
Andel som pendler til annen kommune i regionen	4	14	4	13	8	10	
Andel innflyttere fra regionen	15	6	16	13	10	21	
Andel utflyttere til regionen	12	27	17	22	15	17	

For Elverumregionen omtaler vi fire inndelingsalternativer

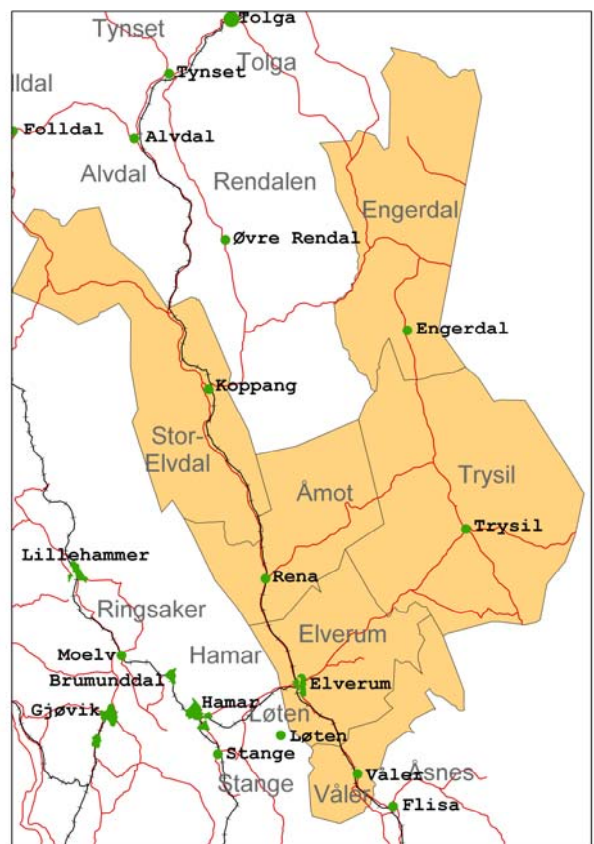
- Hele Elverumregionen (økonomisk region)
- Elverum, Åmot og Våler (BA-regionen)
- Trysil og Engerdal
- Stor-Elvdal og Rendalen
- Elverum og Trysil

5.4.2 Funksjonelle kommuner?

Regionkommunen Elverum blir på hele 10651 kvadratkilometer, og får et folketall på 38.413, dvs. 20 prosent av Hedmarks befolkning. Av dette får Elverum kommune nesten halvparten. Regionkommunen får en arbeidsplassdekning på 93 prosent. Internt i regionkommunen Elverum er det lange avstander. Fra Trysil, Stor-Elvdal og Engerdal er det 1-2 timers reisetid til Elverum. Fra Våler og Åmot er det imidlertid bare en halv times reisetid.

Men utenom Elverum er både Innbygda og Rena, og til en viss grad Koppang, sentra med relativt mange funksjoner og høy omsetning.

I regionkommunen Elverum er det stor forskjell i avhengighetsraten mellom kommunene. Elverum og Engerdal utgjør ytterpunktene. En sammenslåing til regionkommune vil derfor utjevne forskjellene i potensielt omsorgsbehov. Elverum er



såpass folkerik i forhold til de andre kommunene i denne regionen, at alle sammenslutninger der Elverum inngår blir sterkt påvirket av alderstrukturen i Elverum.

Elverum er et sterkt tilflyttingssenter for flere av Hedmarkskommunene. Flyttestrømmene fra Elverum til øvrige kommuner i regionen er små. Internflyttingen mellom kommunene i denne region er lav sammenliknet med Hamarregionen og Kongsvingerregionen.

Når det gjelder pendling trekker Elverum store andeler av de sysselsatte i Løten, Våler og Åmot. Men fra Elverum går det største pendlerstrømmen til Hamar. Internpendlingen mellom kommuner i Elverumregionen er lav.

I denne regionen er det lite interkommunalt samarbeid om næringsutvikling. Bare to kommuner, Stor-Elvdal og Rendalen, (som er en del av den økonomiske regionen Nord-Østerdalen) har etablert et felles næringsselskap.

Åmot kommune har omstillingsstatus og har totalt i underkant av 60 millioner til disposisjon over en periode på seks år. Nedslagsfeltet for dette prosjektet er kommunen, men regionrådet har en plass i styret.

Regionkommune Elverum synes ikke være noe godt sammenslåingsalternativ.

BA-region Elverum (Elverum, Våler og Åmot)

BA-region Elverum blir 3274 kvadratkilometer og får et folketall på 27.136.; dvs. 14 prosent av Hedmarks befolkning. Antall arbeidsplasser blir på 12.145 og arbeidsplassdekningen blir på 95 prosent.

BA-region Elverum er avgrenset etter pendlingskriterier. Pendling fra Våler og Åmot til Elverum er på 14 og 11 prosent. Også når vi avgenser til arbeidsmarkedsregion, går strømmene i hovedsak en vei. I tabellen ser vi at i forhold til antall arbeidsplasser, får Våler likevel flere innpendlere fra Elverum enn omvendt.

Internflyttingen er forholdsvis stor fra Våler til Elverum og fra Åmot til Elverum. Likesom for pendling utgjør de få flytterne fra Elverum relativt store andeler av de som flytter inn til Våler.

Tabell 5.12 Nøkkeltall for BA-region Elverum og to nabokommunealternativer .

Kommune	Elverum	Våler	Åmot	BA-reg Elverum	Trysil- Enger- Dal	Elverum- Trysil
Areal i km2	1229	705	1340	3274	5211	4243
Folketall	18805	3906	4425	27136	8458	25760
Folketall i kommunesenter	12473	1175	2025	12473	2274	12473
Arbeidsplasser	8779	1547	1819	12145	3487	11623
Sysselsatte	8980	1827	2038	12845	3923	12157
Sysselsatte i % av befolkning	48	47	46	47	46	47
Arbeidsplasser i % av sysselsatte	98	85	89	95	89	96
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen 2003	5	9	5			
Andel pendlere som pendler til annen kommune i BA-regionen	3	14	11			
Andel innflyttere fra regionen 1999-03	9	16	8			
Andel flyttere til annen kommune i BA-regionen	7	27	14			

BA-region Elverum synes å være en mer funksjonell avgrensning enn regionkommune Elverum, men pendlingsomfanget er forholdsvis lite.

BA-region Trysil – Engerdal

Sammenslutning av Trysil og Engerdal gir en kommune på 5211 kvadratkilometer og 8458 innbyggere (fire prosent av Hedmarks folketall). Antall arbeidsplasser blir 3487 og egedekningen blir på 89 prosent. Innbygda blir det ledende senteret. Pendlingen fra Engerdal til Trysil er på sju prosent, og motsatt vei er pendlingen på en prosent. Denne ene prosenten fra Trysil innehar imidlertid fem prosent av arbeidsplassene i Engerdal. Sammenslutning av nabokommuner som Engerdal og Trysil vil ikke gi særlig forandringer i kommunens avhengighetsrate.

Tabell 5.13 *Interntpendling Trysil-Engerdal*

Kommune	Trysil	Engerdal
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen 2003	2	5
Andel pendlere som pendler til nabokommunen	1	7
Andel innflyttere fra regionen 1999-03	4	12
Andel flyttere som flytter til nabokommunen	5	9

Trysil og Engerdal utgjør et lokalt bo- og arbeidsmarked, men arbeidspendlingen mellom de to kommunene er relativt svak. Begge kommunene, og særlig Engerdal, har en utfordring i

forhold til å opprettholde folketallet i framtida.

Alternativ Elverum-Trysil

Elverum-Trysil vil bli en kommune på 4243 kvadratkilometer, og med et innbyggertall på 25.760 (14 % av Hedmarks befolkning). Arbeidsplassdekningen blir på 96 prosent. Avstanden mellom dagens kommunesentra er 71 km. Pendlingen mellom Trysil og Elverum er forholdsvis lav. Fra Trysil pendler tre prosent til Elverum, og der utgjør de en forsvinnende liten del av Elverums arbeidsplasser. Fra Elverum til Trysil pendler en prosent. Denne ene prosenten dekker 2 prosent av arbeidsplassene i Trysil. Trysil-Elverum utgjør derfor ikke noe integrert arbeidsmarked.

Internflyttingen er større. Ti prosent av flytterne fra Trysil flyttet til Elverum, hvor de utgjorde tre prosent av alle innflyttere. Tre prosent av alle flyttere fra Elverum flyttet til Trysil, hvor de utgjorde åtte prosent av innflytterne.

Tabell 5.14 *Nøkkeltall for Elverum-Trysil*

Kommune	Elverum	Trysil
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen 2003	1	2
Andel pendlere som pendler til nabokommunen	1	3
Andel innflyttere fra regionen 1999-03	3	8
Andel flyttere som flytter til nabokommunen	3	10

Sammenslåing av Trysil - Elverum synes ikke være aktuelt om en legger funksjonelle kriterier til grunn..

5.4.3 Økonomisk bærekraft

Inntektene varierer noe fra kommune til kommune i Elverumregionen. De sørligste kommunene, Våler, Elverum og Trysil har lave inntekter, og de såkalte utgiftskorrigererte

frie inntekter ligger på 93 og 99 % av landsgjennomsnittet. Kommunene Åmot, Stor-Elvdal og Engerdal har utgiftskorrigerte frie inntekter som ligger over landsgjennomsnittet. For Stor-Elvdal og Engerdal har dette sammenheng med betydningen av regionaltilskuddet. Effektene på de frie inntektene av å slå sammen kommuner i Elverumregionen basert på dagens mekanismer for finansiering av kommunene gir litt ulike resultater avhengig av hvilket inndelingsalternativ vi tar utgangspunkt i, jfr beregningene i tabell 5.15.

For kommunene i Elverumregionen vil en eventuell kommunesammenslutning påvirke rammetilskuddet på samme måte som i Kongsvingerregionen og Hamarregionen. Inntektsutjevningen påvirkes ikke. I 2005 medfører basiskriteriet et tilskudd på ca 6,4 mill. kroner til hver kommune. Når kommuner slår seg sammen får den sammenslåtte kommunen bare beholde ett basistilskudd. Dersom vi slår sammen alle de 6 kommunene i *Elverumregionen* innebærer dette ca 32 mill. kroner i redusert tilskudd. I regionen er det også to kommuner som mottar regionaltilskudd, Engerdal og Stor-Elvdal. Disse tilskuddene, som utgjør ca 3,3 mill. kroner pr kommune, betyr en inntektsreduksjon på 7 mill. kroner ved en sammenslutning av alle kommunene i regionen. Tap på grunn av basistilskudd og regionaltilskudd blir imidlertid kompensert gjennom et nytt inndelingstilskudd som skal sikre at kommuner som slår seg sammen ikke skal tape på dette. Inndelingstilskuddet tilsvare tapte basistilskudd og regionaltilskudd og gis over en periode på 10 år. Etter 10 år nedtrappes tilskuddet over ytterligere 5 år. Urbaniseringskriteriet fører til en inntektsøkning på ca 9 mill. kroner for kommunene i Elverumregionen. Beregningene av endringer i inntektssystemet er partielle, dvs vi antar at det bare er kommunene i Elverumregionen som slår seg sammen.

Vi har ikke regnet på endringer i avstandskriteriene. Som følge av at en sammenslått kommune blir større i areal, vil de interne avstandene vanligvis øke. En sammenslått kommune, vil sannsynligvis få betydelig økt tilskudd som følge av økte avstander, men siden økte avstander også medfører økte kostnader har vi valgt å ikke regne dette som en inntektseffekt.

I tabell 5.15 viser beregningene at den kortsiktige endringen i rammetilskudd hvis vi slår sammen *hele Elverumregionen* er liten (9 mill. kroner). Med kort sikt mener vi her 10-15 år, dvs til inndelingstilskuddet trappes ned. På lang sikt vil det være en nedgang i tilskudd som tilsvare nesten 3% av de frie inntektene.

Å slå sammen *Elverum og Trysil* eller kommunene *Våler, Elverum og Åmot* (BA-regionen) innebærer små endringer i de frie inntektene. Dette har sammenheng med at ingen av disse kommunene mottar regionaltilskudd. Å slå sammen Trysil og Engerdal har omtrent samme effekt som å slå sammen hele Elverumsregionen. Det inndelingsalternativet som på lang sikt har den mest negative effekten på de frie inntektene er å slå sammen Stor-Elvdal og Engerdal. På kort sikt er det nesten ingen endringer. Etter at inndelingstilskuddet er trappet ned vil kommunen med dagens finansieringsmekanismer miste ca 12 mill. kroner eller i overkant av 7% av de frie inntektene. Årsaken til dette er at regionaltilskuddet og basiskriteriet har stor betydning for disse kommunenes inntekter.

Tabell 5.15 *Endring i rammetilskuddet ved ulike inndelingsalternativer*

	Antatt frie inntekter 2005. Mill. kroner	Endring basis-kriteriet. Mill. kroner	Endring regional-tilskudd. Mill. kroner	Endring urbanisering s-kriteriet. Mill. kroner	Endring inntekts-utjevning. Mill. kroner	Sum endringer. (Langsiktig virkning). Mill. kroner	I % av frie inntekter	Inndelings-tilskudd Mill. kroner	Netto endring (Kort sikt). Mill. kroner
Elverumregionen (Øk.reg)	1058	-32	-7	9	0	-30	-2,8 %	39	9
Elverumregionen (BA-reg)	696	-13	0	4	0	-9	-1,3 %	13	4
Stor-Elvdal og Rendalen	168	-6	-7	1	0	-12	-7,2 %	13	1
Trysil og Engerdal	272	-6	-3	0	0	-10	-3,6 %	10	0
Elverum og Trysil	670	-6	0	2	0	-4	-0,7 %	6	2

Inntektssystemutvalget skal vurdere finansieringssystemet for kommunene. Det er ikke mulig å forutse hvordan dette vil slå ut for kommunene i Elverumregionen. En sentral problemstilling for spesielt Engerdal og Stor-Elvdal er skjebnen til basiskriteriet og regionaltilskuddet. Disse tilskuddselementene betyr relativt sett mye for de to kommunene og en endring vil trolig gå i disfavør av de minste kommunene.

Kommunene i Elverumregionen er svært overføringsavhengige. Med tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene og økt vektlegging av skatt som andel av frie inntekter har regjeringen signalisert at de ønsker økt vekt på det lokale finansieringsgrunnlaget. Engerdal kommune har skatteinntekter som bare utgjør 68 % av landsgjennomsnittet. Den kommunen som kommer best ut i regionen er Elverum med et skattenivå på 88 %. Dersom eget skattegrunnlag får større betydning for finansieringen av kommunene vil dette virke negativt for alle kommunene i Elverumregionen. Det lokale skattegrunnlaget vil ikke bli så mye bedre ved sammenslåinger mellom kommuner.

Engerdal er spesielt sårbar ved vurderingen av økonomisk bærekraft. Kommunen har en befolkningsstruktur og -utvikling som fører til store inntektsmessige utfordringer og kommunen er såpass liten at sårbarheten blir stor i forhold til ulike former for endringer. Ut fra en slik vurdering bør kommunen slå seg sammen med en nabokommune som er "bedre stilt". Problemet er imidlertid at nabokommunen Trysil også har en rekke negative utviklingstrekk, selv om Trysil er større og derfor ikke så sårbar. En bedre utjevning i forhold til inntekter og befolkningsutvikling vil skje dersom Engerdal slår seg sammen med Elverum. Dette vil innebære en regionkommuneløsning. Som vi kommer tilbake til er det andre vurderingskriterier som taler mot en slik løsning. Også Stor-Elvdal er i noe av den samme situasjonen som Engerdal, men her er ikke problemene så fremtredende. Her er det heller ingen gode alternativer for å utjevne forskjeller. Rendalen har et noe bedre inntektsgrunnlag, men befolkningsutviklingen er dårlig.

5.4.4 **Kostnadseffektivisering**

Vi har regnet på mulige innsparinger i utgiftene til fellesadministrasjon og ledelse. I tabell 5.16 har vi laget en beregning der vi har sammenliknet gjennomsnittlige utgifter til fellesadministrasjon og styring for sammenslåtte kommuner i Elverumregionen med gjennomsnittsutgiftene for kommuner med et tilsvarende innbyggertall. Inndelingsalternativet som omfatter *hele Elverumregionen* medfører i følge beregningene en besparelse på ca 1.400 kroner pr innbygger, som er 37% av administrasjonsutgiftene, 5% av sum netto driftsutgifter og beløper seg til 56 mill. kroner. Dersom vi slår sammen kommunene *Elverum, Åmot og Våler*, beregnes innsparingene til i overkant av 20% av administrasjonsutgiftene. En sammenslutning av 2 og 2 små kommuner gir ifølge disse

beregningene svært store innsparinger, over 40%. Dette har sammenheng med at administrasjonsutgiftene i disse kommunene er noe høyere enn i andre kommuner av tilsvarende størrelse. Siden de faktiske utgiftene varierer mellom kommuner av mange andre årsaker enn størrelse, kan regnestykkene gi tilfeldige utslag. Vi har også forsøkt å regne på innsparingsmuligheter med utgangspunkt i hvordan utgiftene varierer med folketall uten å ta hensyn til utgiftene for de kommunene som faktisk slår seg sammen. For sammenslutningene mellom to og to kommuner gir denne "modellberegningen" langt lavere innsparinger.

Tabell 5.16 Beregninger av innsparingsmuligheter for utgifter til fellesadministrasjon og styring i Elverumregionen.

	Netto driftsutg. i alt. Mill. kr	Netto utg til fellesadm og ledelse. Mill. kr	Adm.utg. i % av netto driftsutg.	Adm.utg. Kr pr innb.	Adm. Utg. Gj.snitt for gruppen	Mulig innsparing. Kr pr innb.	Mulig innsparing. Mill. kr	Alt. 1 Innsp i % av adm.utg. Grunnlag faktiske utg.	Innspi % av netto driftsutg.	Alt.2 Innsp. i % av adm.utg. "Modell - beregning"
Våler	130	16	12,3 %	4109						
Elverum	478	48	9,9 %	2529						
Trysil	207	34	16,4 %	4875						
Åmot	140	25	18,2 %	5753						
Stor-Elvdal	105	19	18,5 %	6873						
Engerdal	61	11	18,0 %	7283						
Rendalen	78	14	17,5 %	6375						
Elverumsreg (øk reg)	1121	153	13,7 %	3991	2533	1458	56	37 %	5 %	33 %
Elverumsreg (BA-reg)	748	89	11,9 %	3282	2536	746	20	23 %	3 %	21 %
Stor-Elvdal og Rendalen	183	33	18,0 %	6658	3760	2898	14	44 %	8 %	16 %
Trysil og Engerdal	268	45	16,7 %	5303	2909	2394	20	45 %	8 %	12 %
Elverum og Trysil	685	81	11,9 %	3162	2536	626	16	20 %	2 %	15 %

Vi har ikke vurdert innsparingsmuligheter på andre områder. Som omtalt for de andre regionene vil eventuelle stordriftsfordeler på de store tjenesteområdene som barnehage, skole og eldreomsorg være knyttet til institusjonsstørrelse snarere enn til kommune-størrelse. Det kan likevel være mulig å spare noe på administrasjon, ledelse og planlegging på disse områdene. Sannsynligvis vil disse innsparingene være relativt sett små. Kommunene i Elverumregionen har allerede tatt ut innsparingsmuligheter når det gjelder renovasjon. Det samarbeides også om administrative støttetjenester med utgangspunkt i IKT og felles serverdrift og det samarbeides felles brannvesen.

5.4.5 Tjenestetilbudet

Tjenestetilbudet er jevnt over godt i kommunene i Elverumregionen. Dagens finansieringssystem med stor grad av utjevning legger til rette for at også små og ressursvake kommuner kan ha et godt tjenestetilbud. Utfordringene ligger først og fremst i hvordan tilgang på arbeidskraft vil utvikle seg i fremtiden og hvilke rammebetingelser de små kommunene vil stå overfor. Egen befolkningsutvikling er også en særlig utfordring for Engerdal i forhold til å opprettholde tjenestetilbudet. De to små kommunene Engerdal og Stor-Elvdal er spesielt sårbare når det gjelder tjenestetilbud og forvaltningsoppgaver på en del mindre områder. Noe av sårbarheten kompenseres det for gjennom interkommunalt samarbeid, f.eks når det gjelder PP-tjenesten. Vi tror likevel

Engerdal er særlig avhengig av å ha et godt samarbeid med nabokommuner, særlig Trysil. Selv om kommunene utvilsomt er sårbare, mener de selv at de ikke har så store problemer med å rekruttere personell og ha riktig kompetanse.

5.4.6 Tilgjengelighet til tjenestetilbudet

Avstander og tilgjengelighet er den største utfordringen i forhold til å skulle slå sammen kommuner i *Elverumregionen*. Dersom vi slår sammen alle kommunene i hele regionen, blir denne svært stor i areal og med en svært spredtbygd bosetting. Det sannsynlige kommunesenteret, Elverum, ligger helt i sydvestre hjørnet av kommunen, noe som fører til lange reiseavstander for en stor del av befolkningen. Dette gjelder særlig befolkningen i Engerdal og Stor-Elvdal. Mens avstanden mellom Elverum og Våler og Elverum og Åmot kan tilbakelegges på ½ time, tar det ca 1 time til Trysil. Til Koppang er det ca 1,5 timer, mens det tar ca 2 timer å kjøre fra Elverum til kommunesenteret i Engerdal. For den delen av befolkningen som bor lenger nord i Engerdal og i Stor-Elvdal blir dermed veien til kommunesenteret svært lang. Sett ut fra tilgjengelighet til kommunesenteret er derfor dette et dårlig alternativ.

Å slå sammen Åmot, Elverum og Våler er derimot mer uproblematisk, selv om det også her vil være noen innbyggere i østre deler av Åmot som får ganske mye lengre reisevei. Alternativet *Elverum og Trysil* vil fungere dårlig for en del av befolkningen i Trysil, mens avstandene ikke vil påvirkes så mye for de som bor lengst øst.

Trysil og Engerdal er også et alternativ som gir lange reiseavstander for en stor del av befolkningen i Engerdal, med forutsetning om Trysil som sentrum. For Engerdal er det ingen sammenslåingsalternativer som er gode når det gjelder tilgjengelighet. Befolkningen har allerede relativt lange reiseavstander i egen kommune.

Stor-Elvdal og Rendalen i en kommune med Koppang som senter vil kunne fungere for befolkningen i den søndre del av Rendalen, men reiseavstandene blir lange for de som nord i Rendalen. For disse vil avstandene kunne bli kortere til Tynset. En deling av Rendalen kan være aktuelt.

Barnehager, skoler og institusjoner for eldre vil sannsynligvis ikke berøres i særlig grad av en kommunesammenslåing. En del av kommunens tjenester vil det være naturlig å samle på "rådhuset" i det nye kommunesenteret. Når det gjelder helsetjenester, er kanskje dette et av de områdene som det kan være viktigst å ha god tilgjengelighet. Det er naturlig å tenke seg at en fortsatt har en desentralisert struktur på slike tjenester. Samtidig vil krav til kostnadseffektivitet og fagmiljø kunne være et press mot mer sentraliserte løsninger.

5.5 Inndelingsalternativer i Tynsetregionen

5.5.1 Kort om inndelingsalternativene.

For Tynsetregionen omtaler vi tre alternativer:

- Hele Tynsetregionen
- Tynset, Alvdal, Folldal og Tolga (BA-regionen)
- Alvdal og Folldal

- Os som en del av Rørøregionen

Tabell 5.17 Nøkkeltall for regionkommunen Tynset/økonomisk region Tynset

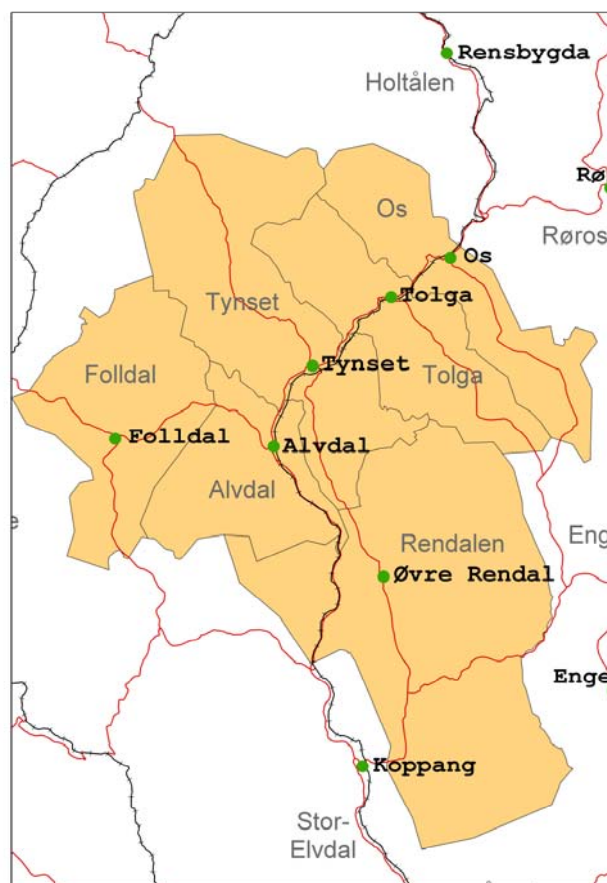
Kommune	Tynset	Rendalen	Tolga	Alvdal	Folldal	Os	Økonomisk Region Tynset
Areal i km ²	1879	3180	1223	943	1275	1040	8500
Folketall	5463	2146	1781	2406	1739	2131	13535
Folketall i kommunesenter	2364	267	641	682	558	650	2364
Arbeidsplasser	2996	762	710	1008	711	773	6187
Sysselsatte	2845	952	850	1226	875	1068	6748
Sysselsatte i % av befolkning	52	44	48	51	50	50	50
Arbeidsplasser i % av sysselsatte	105	80	84	82	81	72	92
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen 2003	18	2	8	12	2	4	
Andel pendlere som pendler til kommune i regionen	5	8	19	19	9	9	
Andel innflyttere fra regionen 1999-03	23	9	20	32	16	8	
Andel flyttere som flytter internt i regionen	21	12	25	22	17	14	

5.5.2 Funksjonelle kommuner?

Regionkommune Tynset vil bli på 8500 kvadratkilometer, med et folketall på 13.535 (7 % av Hedmarks befolkning). Internt i kommunen blir det relativt små avstander mellom Tynset, Tolga og Alvdal. Fra Os er det 39 minutter til Tynset, men bare 16 minutter til Rørø. Rendalen og Folldal ligger forholdsvis langt unna Tynset - om lag en time. Rendalen og Folldal ligger langt unna alle andre sentra av en viss størrelse også.

Alternative tettsteder for Folldal er Dombås, og for Rendalen Koppang og Ringebu - men disse har på langt nær så mange sentralstedsfunksjoner som Tynset.

I regionkommune Tynset er avhengighetsraten svært høy pr i dag, men denne forventes å gå ned i framtiden (samtidig som folkemengden totalt reduseres). Sammenslutning til regionkommune eller arbeidsmarkedskommune (Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal) gir omtrent samme resultat med hensyn til avhengighetsrate. Alvdal og Folldal har i dag nokså like avhengighetsrater, men på sikt vil denne utvikle seg gunstigere i Alvdal enn i Folldal. Om Os går sammen med Rørø og Holtålen, vil avhengighetsraten øke noe i framtiden i forhold til om Os fortsetter som egen kommune.



Tynset er den største tilflyttingskommunen (i Hedmark) for flyttere fra Rendalen, Tolga, Alvdal, Folldal og Os. Fra Os flytter imidlertid flere til Røros. Det er relativt stor andel av internflyttere i denne regionen (bortsett fra Rendalen og Os).

Internpendlingen i regionen er også forholdsvis høy, i alle fall de strømmene som går til Tynset. Men også Alvdal får en god del pendlere fra andre kommuner i regionen.

I økonomisk region Tynset er det Arbeidets rett den dominerende lokalavis i Tolga og Os, mens Østlendingen er den største i de øvrige kommunene. I Tolga er også Østlendingen stor.

Interkommunalt samarbeid er mer utbredt i Nord-Østerdalen enn ellers i fylket. Rendalen samarbeider som tidligere nevnt med Stor-Elvdal gjennom Østerdal utvikling. Tynset og Alvdal kommuner skal etablere Nord-Østerdal utvikling. Lengst i nord i fylket har Os et samarbeid med Røros og Holtålen i Røros Næringshage. Røros, Os og Tolga samarbeider på reiselivsområdet. (Røros Reiseliv).

I tillegg til disse formaliserte/institusjonaliserte enhetene er det også flere tilretteleggende næringsutviklingsprosjekter hvor enten alle kommuner i planregionen deltar eller prosjekter hvor to eller flere kommuner deltar. Eksempler på regionale prosjekter er SMB innovasjon (avsluttes sommeren 2005) og LØFT prosjektet (bl.a. rekruttering til regionens næringsliv). Eksempler på interkommunale prosjekter er næringsutvikling i tilknytning til Forelhogna (Tolga og Os kommuner), Storsteigen som senter for økt naturbasert verdiskaping i Nord-Østerdalen (Alvdal og Tynset kommune i samarbeid med Storsteigen videregående)

Økonomisk region/regionkommune Tynset kan være et alternativ. Ulempene med regionkommune Tynset er at Os funksjonelt sett tilhører BA-region Røros. Rendalen er en stor kommune i areal, og det er bare den nordligste delen som funksjonelt hører til Tynsetregionen. Videre er avstanden stor fra Folldal til Tynset, og Folldal er svakt knyttet til Tynset etter funksjonelle kriterier.

BA-region Tynset

BA-region Tynset er Tynset, Tolga, Alvdal og Folldal. BA-region Tynset vil få et areal på 5320 kvadratkilometer, og et folketall på 11.389 (seks prosent av Hedmarks befolkning). Antall arbeidsplasser blir på 5425, og det gir en egendekning på 94 prosent.

Ved å ta bort Os og Rendalen fra økonomisk region Tynset, blir regionen mer funksjonell i forhold til pendling og internflytting, selv om pendlingen fra Folldal ikke er så omfattende.

Tabell 5.18 Nøkkeltall for BA-region Tynset, BA-region Stor-Elvdal-Rendalen og nabokommuner Alvdal-Folldal.

Kommune	Tynset	Tolga	Alvdal	Folldal	BA-region Tynset	BA-region Stor-Elvdal-Rendalen	Alvdal-Folldal
Areal i km2	1879	1223	943	1275	5320	5346	2218
Folketall	5463	1781	2406	1739	11389	4965	4145
Folketall i kommunesenter	2364	641	682	558	2364	1184	682
Arbeidsplasser	2996	710	1008	711	5425	1830	1719
Sysselsatte	2845	850	1226	875	5796	2188	2101
Sysselsatte i % av befolkning	52	48	51	50	51	44	51
Arbeidsplasser i % av sysselsatte	105	84	82	81	94	84	82
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen 2003	14	8	10	2			
Andel som pendler inn til annen kommune i regionen	4	17	19	9			
Andel innflyttere fra regionen 1999-03	14	12	30	14			
Andel flyttere som flyttet internt	16	19	20	16			

BA-region Stor-Elvdal – Rendalen

En sammenslåing av Stor-Elvdal og Rendalen gir en kommune på 5346 kvadratkilometer og et folketall på 4965 (3 prosent av Hedmarks befolkning). Største senter er Koppang. Rendalen og Stor-Elvdal er relativt like med hensyn til befolkningsutvikling. Fem prosent av pendlerne fra Rendalen drar til Stor-Elvdal, og en prosent i motsatt retning. Dette er lite, fra Stor-Elvdal går den største fylkesinterne pendlingsstrømmen til Åmot. Fra Rendalen er pendlingen større til Tynset. Seks prosent av flytterne fra Rendalen flyttet til Stor-Elvdal. Motsatt veg var tallet mye lavere.

Tabell 5.19 Internpendling og flytting i BA-region Stor-Elvdal-Rendalen

Kommune	Rendalen	Stor-Elvdal
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen 2003	2	4
Andel pendlere som pendler til nabokommunen	5	1
Andel innflyttere fra regionen 1999-03	3	3
Andel som flyttet til nabokommunen	6	1

BA-region Stor-Elvdal-Rendalen er ikke funksjonell i forhold til internpendling og –flytting slik kommunene er i dag. Trolig er

pendlingsstrømmene fra Rendalen delt, slik at pendlingen fra Øvre Rendalen i hovedsak går nordover, mens pendlingen fra Ytre Rendalen i hovedsak går sør- og vestover. En deling av Rendalen vil gi 901 innbyggere til Øvre Rendalen, som da tenkes sammenslått med Tynset bo- og arbeidsmarkedsregion. Ytre Rendalen vil få 1245 innbyggere, og kan da tenkes sammenslått med (bl.a.) Stor-Elvdal.

Stor-Elvdal og Rendalen har etablert et felles næringssselskap. Dette selskapet har foreløpig jobbet med veiledning for etablerere, men målsettingen er at de skal jobbe mot større utviklingsprosjekter. I tillegg har selskapet også deltatt i planarbeid (næringsplan/regionalt utviklingsarbeid). Østerdalen Reiseliv er også et samarbeidsprosjekt mellom de to kommunene.

Alternativ Alvdal-Folldal

En sammenslåing av Alvdal og Folldal, vil gi en kommune på 2218 kvadratmeter og et folketall på 4145 (2,2 prosent av Hedmarks folketall). Pendling fra Folldal til Alvdal er på tre prosent. Flytting fra Folldal til Alvdal er på to prosent. Interaksjonen er med andre ord ikke særlig stor sammenliknet med andre kommuner i Hedmark. De interne avstandene og få folk bidrar til det. Folldal er en kommune med store demografiske utfordringer, mens Alvdal er blant de av Hedmarkskommunene som er relativt godt stillet i så måte.

Tabell 5.20 *Interntpendling og -flytting Alvdal-Folldal*

Kommune	Alvdal	Folldal
Andel arbeidsplasser som innehas av sysselsatte fra andre kommuner i regionen 2003	3	1
Andel pendlere som pendler til nabokommunen	1	3
Andel innflyttere fra regionen 1999-03	5	3
Andel flyttere som flyttet til nabokommunen	2	1

Kommuner med spesielle utfordringer

Kommunene Folldal, Rendalen og Engerdal er svært utsatt for nedgang i folketallet. Disse kommunene er heller ikke integrert i større arbeidsmarkeder i særlig grad.

5.5.3 Økonomisk bærekraft

Inntektene er høyere i kommunene i Tynsetregionen enn i de andre regionene, noe som har sammenheng med mange små kommuner som mottar regionaltilskudd og dessuten har et lite innslag av kraftrelaterte inntekter. Alle kommunene i Tynsetregionen har et inntektsnivå på over 100 % av landsgjennomsnittet, men ingen kommuner kan likevel karakteriseres som ”rike”.

Effektene på de frie inntektene av å slå sammen kommuner i Tynsetregionen er noe større enn i de andre regionene i Hedmark. Vi har regnet på mulige effekter av å slå sammen kommunene i Tynsetregionen i henhold til fire inndelingsalternativer. Beregningene er vist i tabell 5.21.

For kommunene i Tynsetregionen vil en eventuell kommunesammenslutning påvirke inntektene på samme måte som i de andre regionene. Dersom vi slår sammen alle de 6 kommunene i *Tynsetregionen* innebærer dette ca 32 mill. kroner i redusert basistilskudd. Hele fem av kommunene mottar regionaltilskudd. Disse tilskuddene, som utgjør ca 3,3 mill. kroner pr kommune, og betyr en inntektsreduksjon på 17 mill. kroner ved en sammenslutning av alle kommunene i regionen. Tap på grunn av basistilskudd og regionaltilskudd blir imidlertid kompensert gjennom et nytt inndelingstilskudd som skal sikre at kommuner som slår seg sammen ikke skal tape på dette. Inndelingstilskuddet tilsvarer tapte basistilskudd og regionaltilskudd og gis over en periode på 10 år. Etter 10 år nedtrappes tilskuddet over ytterligere 5 år.

Urbaniseringskriteriet fører til en inntektsøkning på ca 4 mill. kroner for kommunene i Tynsetregionen. Beregningene av endringer i inntektssystemet er partielle, dvs vi antar at det bare er kommunene i Tynsetregionen som slår seg sammen.

Vi har ikke regnet på endringer i avstandskriteriene. Som følge av at en sammenslått kommune blir større i areal, vil de interne avstandene vanligvis øke. En sammenslått kommune vil sannsynligvis få betydelig økt tilskudd som følge av økte avstander, men siden økte avstander også medfører økte kostnader har vi valgt å ikke regne dette som en inntektseffekt.

I tabell 5.21 viser beregningene at den kortsiktige endringen i rammetilskudd hvis vi slår sammen *Tynsetregionen* er liten (4 mill. kroner). Med kort sikt mener vi her 10-15 år, dvs til inndelingstilskuddet trappes ned. På lang sikt vil det være en nedgang i tilskudd som tilsvarer nesten 9 % av de frie inntektene tilsvarende en reduksjon på 45 mill. kroner.

Å slå sammen kommunene *Tolga, Tynset, Alvdal og Folldal* (BA-regioen), *Alvdal og Folldal* eller å slå sammen *Os med Røros og Holtålen* vil ha omtrent den samme effekten på de frie inntektene. Årsaken til det relativt store inntektstapet er at regionaltilskuddet og basiskriteriet har stor betydning for disse kommunenes inntekter.

Tabell 5.21 Endring i rammetilskuddet ved ulike inndelingsalternativer

	Antatt frie inntekter 2005. Mill. kroner	Endring basis-kriteriet. Mill. kroner	Endring regional-tilskudd. Mill. kroner	Endring urbaniserings-kriteriet. Mill. kroner	Endring inntekts-utjevning. Mill. kroner	Sum endringer. (Langsiktig virkning). Mill. kroner	I % av frie inntekter	Inndeling s-tilskudd Mill. kroner	Netto endring (Kort sikt). Mill. kroner
Tynsetregionen (øk.reg)	505	-32	-17	4	0	-45	-8,9 %	49	4
Tynsetregionen (BA-reg)	359	-19	-10	2	0	-27	-7,6 %	29	2
Alvdal og Folldal	135	-6	-7	0	0	-13	-9,7 %	13	0
Rørosregionen	301	-13	-7	1	0	-19	-6,2 %	20	1

Inntektssystemutvalget skal vurdere finansieringssystemet for kommunene. Det er ikke mulig å forutse hvordan dette vil slå ut for kommunene i Tynsetregionen. En sentral problemstilling for alle kommunene i denne regionen, med unntak av Tynset, er skjebnen til basiskriteriet og regionaltilskuddet. Disse tilskuddselementene betyr relativt sett mye for kommunene og en endring vil trolig gå i disfavør av de minste kommunene.

Flere av kommunene i Tynsetregionen er svært overføringsavhengige. Dette gjelder særlig Os, Tolga og til dels Folldal. Skatteinntektene til disse kommunene ligger under 70 % av inntektene på landsbasis. Med tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene og økt vektlegging av skatt som andel av frie inntekter har regjeringen signalisert at de ønsker økt vekt på det lokale finansieringsgrunnlaget. Det lokale skattegrunnlaget vil ikke bli så mye bedre ved sammenslåinger mellom kommuner i regionen, selv om sammenslåing med f.eks Tynset og Røros (for Os) kan bedre skatteandelen av inntektene noe.

Et annet forhold som gjør enkelte av kommunene i Nord-Østerdalen sårbare er befolkningsutviklingen. Det er særlig Rendalen og Folldal som kommer dårligst ut og disse kommunene blir mer og mer sårbare. Det vil bli stadig vanskeligere å opprettholde et godt tjenestetilbud. Dette kan også være et argument for å slå seg sammen med kommuner med en bedre utvikling. En sammenslåing med Tynset kan bidra til å jevne ut forskjellene.

5.5.4 Kostnadseffektivitet

Vi har regnet på mulige innsparinger i utgiftene til fellesadministrasjon og ledelse. I tabell 5.22 har vi laget en beregning der vi har sammenliknet gjennomsnittlige utgifter for sammenslåtte kommuner i Tynsetregionen med gjennomsnittsutgiftene for kommuner med et tilsvarende innbyggertall. Inndelingsalternativet som omfatter *hele Tynsetregionen* medfører i følge beregningene en besparelse på ca 1.600 kroner pr innbygger, som er 37% av administrasjonsutgiftene, 5% av sum netto driftsutgifter og beløper seg til 25 mill. kroner. Dersom vi slår sammen kommunene *Tynset, Alvdal, Folldal og Tolga* beregnes innsparingene til ca 30 % av administrasjonsutgiftene. En sammenslutning av *Alvdal og Folldal* gir ifølge disse beregningene innsparinger mellom 16 og 24 % avhengig av beregningsmåte. Dette har sammenheng med at administrasjonsutgiftene i disse kommunene er noe høyere enn i andre kommuner av tilsvarende størrelse. Siden de faktiske utgiftene varierer mellom kommuner av mange andre årsaker enn størrelse, kan regnestykkene gi tilfeldige utslag. Vi har også forsøkt å regne på innsparingsmuligheter med utgangspunkt i hvordan utgiftene varierer med folketall uten å ta hensyn til utgiftene for de kommunene som faktisk slår seg sammen.”

Tabell 5.22 Mulige innsparingsmuligheter for fellesadministrasjon og ledelse for inndelingsalternativer i Tynsetregionen.

	Netto driftsutg. i alt. Mill. kr	Netto utg til fellesadm og ledelse. Mill. kr	Adm.utg. i % av netto driftsutg.	Adm.utg. Kr pr innb.	Adm. Utg. Kr pr innb. Gj.snitt for gruppen	Mulig innsparing .Kr pr innb.	Mulig innsparing. Mill. kr	Alt. 1 Innsp i % av adm.utg. Grunnlag faktiske utg.	Innspi % av netto driftsutg .	Alt.2 Innsp. i % av adm.utg. "Modell-beregning"
Rendalen	78	14	17,5 %	6375						
Tolga	64	9	14,6 %	5207						
Tynset	154	16	10,2 %	2870						
Alvdal	81	12	14,9 %	5020						
Folldal	65	8	13,0 %	4854						
Os	71	9	12,8 %	4302						
<i>Tynsetregionen (Øk.reg)</i>	514	68	13,3 %	4361	2752	1609	25	37 %	5 %	36 %
<i>Tynsetregionen (BA-reg)</i>	364	45	12,5 %	3993	2616	1377	16	34 %	4 %	28 %
<i>Alvdal og Folldal</i>	146	21	14,0 %	4950	3760	1190	5	24 %	3 %	16 %

5.5.5 Tjenestetilbudet

Statistikken viser at kommunene i Tynsetregionen har et godt tjenestetilbud, noe som dels har sammenheng med inntektsnivået. Kommunene i Tynsetregionen er små og dette medfører sårbarhet når det gjelder tjenesteyting og forvaltning. Kommunene sier riktignok at de i liten grad har problemer med rekruttering og at de har den kompetansen de trenger. Kommunene i Nord-Østerdalen samarbeider også godt på mange områder og dette bidrar til mindre sårbarhet. De små kommunene har også såpass gode inntektsbetingelser at de har råd til et bra tjenestetilbud på de store tjenesteområdene. Utfordringene ligger først og fremst i hvordan tilgang på arbeidsraft vil utvikle seg i fremtiden og hvilke rammebetingelser de små kommunene vil stå overfor. Egen befolkningsutvikling er også en særlig utfordring for noen av kommunene, spesielt Folldal i forhold til å opprettholde tjenestetilbudet.

5.5.6 Tilgjengelighet til tjenestetilbudet

Avstander og tilgjengelighet er også en stor utfordring i forhold til å skulle slå sammen kommuner i *Tynsetregionen*, selv om avstandene ikke er så store som i Elverumregionen. Dersom vi slår sammen alle kommunene i hele Tynsetregionen, blir denne svært stor geografisk sett med en svært spredtbygd befolkning. Det er spesielt Folldal og sørlige deler av Rendalen der avstandene er lange. For en del av befolkningen vil reiseavstanden til Tynset bli ennå lengre. For Alvdal og Tolga er det akseptabel reiseavstand til Tynset, mens for Os er avstanden litt kortere til Røros. For Folldal vil tilgjengeligheten være litt bedre ved en sammenslutning med Avdal. Barnehager, skoler og institusjoner for eldre vil sannsynligvis ikke berøres i særlig grad av en kommunesammenslåing. En del av kommunens tjenester vil det være naturlig å samle på "rådhuset" i det nye kommunesenteret. Når det gjelder helsetjenester, er kanskje dette et av de områdene som det kan være viktigst å ha god tilgjengelighet. Det er naturlig å tenke seg at en fortsatt har en desentralisert struktur på slike tjenester. Samtidig vil krav til kostnadseffektivitet og fagmiljø kunne være et press mot mer sentraliserte løsninger, spesielt i områder med svakt befolkningsgrunnlag.

5.6 Samlet vurdering

Nedenfor har vi kort oppsummert våre vurderinger i forhold til fire temaer:

- Funksjonalitet, i forhold til om kommunene kan sies å danne integrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner.
- Avstander og tilgjengelighet. En sammenslått kommune vil alltid medføre økte avstander. Her forsøker vi å vurdere om denne økningen kan være akseptabel for innbyggerne, eller om den er for stor,
- Tjenester og effektivitet. Her vurderes om en sammenslåing kan forventes å føre til større effektivitet og bedre evne til å løse de mange oppgavene kommunene har, med spesiell vekt på de små oppgavene.
- Kommunenes inntekter. Vurderingene her går på om en sammenslutning vil påvirke kommunenes inntekter. Vi har ikke lagt så mye vekt på effektene av inntektssystemet, men heller vektlagt kommunenes sårbarhet i forhold til endringer i de statlige overføringene.

Hamarregionen

Hamarregionen framstår som en funksjonell region, både i forhold til arbeidsplasser og pendling og i forhold til at kommunene samarbeider mye med hverandre. Slås alle fire kommunene (Hamar, Løten, Stange og Ringsaker) sammen, blir det en svært stor kommune, både i folketall og areal. Kommunen vil bli dominerende i Hedmark, med om lag 45 prosent av fylkets samlede befolkning. Avstander og tilgjengelighet er akseptable, spesielt om vi tenker oss at Nordre del av Ringsaker overflyttes til Lillehammer. En sammenslåing påvirker i liten grad kommunenes inntektsnivå med dagens overføringssystem, men for omlandskommunene til Hamar kan det være en fordel å slå seg sammen med Hamar som har en relativt god egenfinansieringsevne.

Siden kommunen blir spesiell i landsmålestokk med stort areal og høyt folketall har vi ingen gode modeller for hvordan en slik kommune skal drives. Dette blir i tilfelle en utfordring. Det kan være mulig å oppnå innsparinger, men dette er avhengig av

organiseringen. Vi tror ikke en sammenslåing vil få nevneverdige følger for tjenestetilbudet til befolkningen.

Som et alternativ til regionkommunen som omfatter fire kommuner, er det foreslått at de tre kommunene Hamar, Løten og Stange skal slås sammen. Dette vil også bli en folkerik kommune, med nesten 53.000 innbyggere. Ringsaker vil da forbli en egen, stor kommune med over 30.000 innbyggere. Ringsaker er i langt større grad enn Løten og Stange selvforsynt med arbeidsplasser. Etter vår vurdering er likevel storparten av Ringsaker så tett integrert i Hamars bo- og arbeidsmarked at også Ringsaker bør inngå i en eventuell ny regionkommune.

Kongsvingerregionen

Kongsvingerregionen har også en del felles, men er ikke like integrert som Hamarregionen. Avstandene er større og tilgjengeligheten vil også bli ganske mye dårligere enn dagens situasjon. Regionen blir svært stor og spredtbygd, noe som gir store utfordringer for drifting av kommunen. Etter vår vurdering vil Kongsvinger regionkommune ikke være noen god løsning.

Et annet alternativ er å slå sammen a) Solørkommunene, b) Odalskommunene og c) Eidskog og Kongsvinger.

Solørkommunene representerer en homogen region som er ganske godt integrert, selv om Våler og Grue trekker litt i hver sin retning f.eks når det gjelder pendling. Avstandene og tilgjengeligheten vil være akseptabel ved dette alternativet. Solørkommunene er veldig like når det gjelder inntektsnivå, og en sammenslutning vil i liten grad ha innvirkning på inntektene. Det er grunn til å tro at en sammenslått kommune kan driftes noe mer effektivt. Kommunene samarbeider allerede på en del områder.

Odalskommunene er i liten grad en funksjonell region. Begge kommunene er vendt mot Oslo. Avstander og tilgjengelighet er imidlertid akseptable.

Eidskog og Kongsvinger er mer integrert når det gjelder arbeidsmarked. Her er også avstandene små og tilgjengelighet god. Sammenslåing vil ikke påvirke inntektene i vesentlig grad. Eidskog har lave skatteinntekter og vil muligens kunne dra nytte av en sammenslutning med Kongsvinger som ligger noe høyere.

Elverumregionen

Regionkommunen Elverum, basert på SSBs økonomiske region, er ingen funksjonell region. En slik storkommune vil dessuten føre til uakseptable reiseavstander innad i regionen, spesielt i forhold til Engerdal og Stor-Elvdal.

BA-regionen Elverum (Elverum, Åmot og Våler) peker seg ut som langt mer funksjonell som bo- og arbeidsmarkedsregion, og avstands- og tilgjengelighetsproblemene vil være mye mindre regionkommunen. Hvis det skal dannes en Solørkommune vil vi stå igjen med alternativ der Elverum og Åmot slås sammen.

Det er ingen gode alternativer for sammenslåinger i resten av regionen. Engerdal er en svært sårbar kommune som ut fra kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon burde ha fordeler med å slå seg sammen med andre. Samtidig gir alle alternativer svært dårlig tilgjengelighet. Et alternativ er at Engerdal-Trysil slås sammen, og at Stor-Elvdal og de sørlige deler av Rendalen slås sammen.

Tynsetregionen

Kommuner i Tynsetregionen vil sannsynligvis kunne ha fordel av å slå seg sammen for å utnytte eventuelle stordriftsfordeler og bli mindre økonomisk sårbare. Tynset, Alvdal og til dels Tolga og Folldal har allerede et samarbeid på en rekke områder. Å slå sammen alle kommunene til en regionkommune (SSBs økonomisk region) vil ikke gi en godt integrert, funksjonell kommune.

Et alternativ der en slår sammen Tynset, Alvdal, Folldal og Tolga, og eventuelt de nordlige deler Rendalen framstår som en bedre løsning. Os hører funksjonelt sett hjemme i Rørosregionen. For innbyggerne i Alvdal, Tynset og Tolga (og nordlige deler av Rendalen) vil en slik løsning gi akseptable reiseavstander. For innbyggerne i Folldal blir tilgjengeligheten dårlige. En må derfor vurdere om Folldal skal inkluderes i en slik kommune, eller bestå som egen kommune. Folldal er svært sårbar i forhold til befolkningsutvikling, kommunale inntekter og tjenestetilbud. Alle kommunene i området er relativt overføringsavhengige. En sammenslåing vil derfor ikke bedre på egenfinansieringsevnen.

Referanser

- Amdam, J., Barstad, J., Halvorsen, L. Og Tangen, G.(2003): *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (re.) (2000): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Baldersheim, Harald, G. Gustafsson, J. Johansson, B. Sundstrøm og G. Törnquist (2003): *Demokratins geografiske granser - en antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Svenska kommunförbundet. Landstingsförbundet.
- Baldersheim, Harald, P.A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003): *Er smått så godt ? Er stort så flott ? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap UiO.
- Birkelund, H., Ørbeck, M. og Lein, K. (2000): *Fra pløye til pleie. Hedmark fra landbruk til tjenesteproduksjon*. ØF-Rapport 2000/09
- Bukve, Oddbjørn (1999): *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Rapport nr. 1/99, avd. for økonomi og språk, Høgskulen i Sogn og Fjordane
- Busch, Tor, E. Johnsen, K. K. Klausen og J. O. Vanebo (red.) (2001): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Universitetsforlaget.
- Båtevik, F.O. 1994. *Pendling, flytting og regional utvikling. Ein studie av geografisk mobilitet og demografisk utvikling med særleg vekt på Sogn og Fjordane*. Dr.polit.-avhandling, Institutt for geografi, Universitetet i Bergen.
- Båtevik, F.O; Olsen, G.M. og B. Vartdal. 2004. Jakta på det regionale mennesket. I : Berg, N.G. m.fl. (red.): *Mennesker, steder og regionale endringer*. Tapir akademisk forlag, Trondheim.
- Dræge, M. , K. Løyland og V. Ringstad (1997): *Brukertilfredshet med kommunale tjenester. Rapport 131 Telemarksforskning*.
- ECON(2002): *Styringsmodell for interkommunalt samarbeid i Vestfold*. ECON-Rapport 16/2002.
- ECON/Preview (2003): *Framtiden skommuner og regioner. Struktur, oppgavefordeling og lokaldemokrati*. Kommuneforlaget.
- Engebretsen, Ø. (2004): *Regionforstørring – en foreløpig kartlegging av potensialer*. TØI rapport 742/2004.
- Engebretsen, Ø. 2001 *Senterstruktur og servicenæringenes lokaliseringssmønster - betydning av veibygging og økt mobilitet*. TØI-rapport 513/2001
- Finstad, Nils og Nils Aarsæther (red.)(2003): *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Fossan, B. 1975 *Senterstrukturen i Norge*. Miljøverndepartementet, Oslo.
- Foss, O. (red.) 2000. *Offentlig sektors betydning for utviklingen i kyst- og bygdeområdet*. Trondheim : Tapir, 2000.
- Frisvoll, S. og Almås, R. 2004. *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*.
- Grefsrud, Reidun og S. E. Hagen (2003): *Kriterier for kommuneinndeling*. ØF-rapport 21/2003.
- Grimsrud, G.M. 2000. *Kvinner på flyttefot*. ØF-rapport 2000/13.:
- Grimsrud, G.M. 1999. *Utdanning og flytting. En kartlegging av utdanningsnivå blant flyttere og bofaste i Nord-Gudbrandsdalen, Nord-Østerdalen og Gauldal/Rørosområdet*. ØF-rapport 1999/21.
- Grimsrud, G.M; Hagen, S.E. & Ørbeck, M. (2004) *Østerdalene – bortafor Ånestadkrysset*. I : Onager, K. og Selstad, T. (red.) *Regioner i utakt*. Tapir akademiske forlag, Trondheim.
- Grimsrud, G.M m.fl. 2004 *Østerdalene. Sluttrapport fra forskningsprosjektet "Bortafor Ånestadkrysset. En studie av regional utvikling i Indre Østlandet"*. ØF-rapport-2004/09

- Grimsrud, G.M og Sørli, K. 2004. Flytting og bosetting, jobb og pendling. I : Berg, N.G. m.fl. (red.): *Mennesker, steder og regionale endringer*. Tapir akademisk forlag, Trondheim
- Hansen, Tore (red.) (2003): *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001): *Er det størrelsen det kommer an på ? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8, NIBR.
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001): *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet ?* Prosjektrapport 2001:19, NIBR.
- Juvkam, D. (2002): Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20.
- Kjelvik, Julie (2004): *Kommunenes utgifter til primærlegetjenesten 2002*. Notater 2004/6 Statistisk Sentralbyrå.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004): *Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp.nr 1 (2004-2005)*. Rundskriv H-23/04.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004): *Analyseveileder kommuneinndeling*.
- Kommunal- og Regionaldepartementet (2004): *Alternativer til dagens fylkeskommune*. Faglig utredning H-2156.
- Kommunenes Sentralforbund(2004): *Prognosemodell rammetilskudd for kommunene*. Versjon 8/2004
- Langen, O.R. 1983. Normativt arbeidsomland til utvalgte tettsteder og sentra. Del 1. *Interne notater*83/21. Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun, R. Aaberge og R. Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. Statistisk Sentralbyrå.
- Lundtorp, Sven (2000): *Kommuners bæredyktighet – stordrift, demokrati og kommunalt samarbeide*. Kommunernes Landsforening.
- Myrvold, Trine Monica (2001): *Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*. Prosjektrapport 2001:1, NIBR.
- Myrvold, T. M., S. Skålnes og M. Winsvold (2004): *Et offentlig rom for demokratiet ?. Deltakelse, dialog og politisk meningsdanning*. NIBR-rapport 2003:9
- NOU (1992): *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. NOU 1992:15.
- NOU (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. NOU 2000:22.
- NOU (2004): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Sosialdepartementet. NOU 2004:13.
- NOU (2003): *Bedre kommunal- og regionalplanlegging etter plan- og bygningsloven II*. NOU 2003:14.
- NOU (2003): *Makt og demokrati*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet . NOU 2003:19.
- Innlandsindeksen 2004 (Østlandsforskning 2004)
- Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. November 2004. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rattsø, Jørn (2003): *Kommuner i veien for distriktpolitikk*. Innlegg i Horisont, Næringspolitisk tidsskrift nr 2/2003. NHO.
- Sanda, Karl Gunnar (2000): *Samarbeid mellom kommuner i Sverige, Danmark og Finland*. Rapport nr. 181, Telemarksforskning-Bø.

- Sanda, Karl Gunnar (2001): *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?* Arbeidsrapport nr. 5/200, Telemarksforskning-Bø. Kommunenes Sentralforbund i Oslo.
- Selstad, Tor (2003): *Det nye fylket og regionaliseringen*. Fagbokforlaget.
- Selstad, T. (m.fl.) 2004. Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. ØF-rapport 2004/07.
- SIKA(2004): *Infrastruktur för tillväxt. Analys av infrastrukturinvesteringarnas betydelse för tillväxt, regional utveckling och regionförstoring*. SIKA Rapport 2004 (Statens institut för kommunikationsanalys)
- SIKA (2001): *Infrastruktur och regional utveckling*. SIKA Rapport 2001:3. Statens Institut för Kommunikationsanalys.
- Solberg, E.(2002): Kommunal- og regionaldepartementet. *Regional- og distriktpolitikken. Mål og strategier for politikken*. Presentasjon på Kommunal- og regionaldepartementets hjemmeside.
<http://www.krd.dep.no/krd/norsk/tema/distrikts/016061-990106/dok-bn.html>.
- Solberg, E (2004a): *Samferdselstiltak som regionalpolitisk virkemiddel*. Statsråd Erna Solberg. Innlegg på Transportbrukerkonferansen 2004. Sarpsborg, den 11. oktober 2004.
- Solberg, E. (2004b): *Europeisk integrasjon og norsk regionalpolitikk*. Foredrag på "Sørlandet i regionenes Europa, Høgskolen i Agder 21.09.04
- Solberg, E. (2004c): *Framtidens kommuner i møte med innbyggerne*. Foredrag Solstrand Hotell 28.10.04.
- Solberg, E. (2004d): *Regionkommuner for oppgaver og tilhørighet*. Innlegg i Kommunal Rapport, september 2004.
- Statistisk Sentralbyrå (1997): *Kommune- og fylkesinndelingen, en historisk oversikt over endringer*.
- St.melding nr. 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.melding nr. 31 (2000-2001): *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.melding nr. 31 (2002-2003): *Storbymeldingen*. Kommunal- og Regionaldepartementet.
- St.melding nr. 19 (2001-2002): *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.melding nr. 34 (2000-2001): *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.prp. nr. 64 (2003-2004): *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sørensen, Rune J. Og S. I. Vabo (2004): *Sentraliseringsparadokset*. Forskningsrapport 4/2004. Handelshøyskolen BI.
- Sørli, K. 2003 *Nyinnflytting, videreflytting og annen storbydemografi*. NIBR-notat 2003:111.
- Sørli, K. 1996. *Fra utdanning til arbeid 1988-93*. NIBR-notat 1996:116
- Vanberg, V. 2001. *Detaljhandels- og senteranalyse for fylker, regioner og kommuner i Norge*. Prosjektrapport 2001:24
- Aardal, Bernt red (2002.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*, Kommuneforlaget, Oslo.
- Aarsæther, Nils og S. I. Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt ? Fokus på Kommune-Norge*. Samlaget.

Kommunestruktur i Hedmark

Denne utredningen er en del av prosjektet ”Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling” som er initiert av Kommunenes Sentralforbund i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet. Østlandsforskning har utredet fordeler og ulemper ved å endre kommunegrensene i Hedmark, med utgangspunkt i konkrete inndelingsalternativer. Vi har sett på konsekvensene av å slå sammen de 22 kommunene til fire regionkommuner, alternativt å la kommunegrensene følge grensene til såkalte bo- og arbeidsmarkedsregioner, som gir 6 kommuner. Vi drøfter også noen andre inndelingsalternativ og om enkelte kommuner fortsatt bør være egne kommuner.

ØF-rapport 01/2005

ISBN 82-7356-555-6

ISSN 0809-1617