Status og utfordringer i Stange kommune

Grunnlagsdokument til kommunal planstrategi

Foto: Jens Haugen

Stange, 08.10.2020

Innholdsfortegnelse

Innledning 3
Hovedutfordringer 4
1. Befolkningsutvikling 5
1.1 Befolkningsfremskrivninger 6
1.2 Årsakene til befolkningsvekst 8
2. Boliger og boforhold 10
2.1 Pendling og arbeidsmarkedsintegrasjon 11
3. Miljøstatus, klima og bærekraftig utvikling 13
3.1 Klimautslipp 13
3.2 Klimatilpasning 14
3.3 Miljø 16
4. Kultur 18
5. Arbeidsliv 20
5.1 Sysselsetting og arbeidsledighet 20
5.2 Utdanning og kompetanse 22
7. Digitalisering: Store muligheter, store utfordringer 25
8. Stanges organisering og økonomi 25
8.1 Økonomiske muligheter og utfordringer 26
8.2 Omstillingsarbeid 28
8.3 Stange kommune som arbeidsgiver 28
9. Covid-19: Strategisk arbeid under en pandemi i utvikling 30

Innledning

Kommunene er i en særstilling i sin rolle som myndighetsutøver, tjenesteyter og samfunnsutvikling. Oppgavene og utfordringene er mange, mulighetsrommet er stort, og dette nødvendiggjør et omfattende planverk. Kommunal planstrategi er et verktøy i Plan- og bygningsloven, utformet for å fastlegge kommunens videre planarbeid. Formålet er å sette fokus på de planoppgavene kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling i kommunen.

I utarbeidelsen av kommunal planstrategi må kommunen hensynta nasjonale føringer, regional planstrategi, og den nye faktakunnskapen som har fremkommet om kommunen i siste fireårsperiode. Dette er så vel lokalkunnskap fra de som jobber tett på problemstillingene, som forskningsrapporter og analyser som har blitt utarbeidet. Hensikten er at planstrategien tar stilling til kommunens utfordringsbilde og mulighetsrom.

Derfor bygger planstrategien på et *Status- og utfordringsdokument*, eller kunnskapsgrunnlag. Dette dokumentet er et grunnlagsdokument for planstrategiarbeidet. Det viser en overordnet status for kommunen på de forskjellige områder, og peker ut hovedutfordringer å jobbe med i neste fireårsperiode. Dokumentet inneholder ikke analyser av hvilke virkemidler som bør tas i bruk, aller anbefalinger til nye planer; dette kommer i neste fase av arbeidet.

Status- og utfordringsdokumentet setter agendaen for det videre arbeidet. Med utfordringsbildet tegnet, har en grunnlaget for videre diskusjon: Hva skal vektlegges? Hvilke prioriteringer skal gjøres, og hvordan skal ressursene fordeles for å oppnå det? Hvilke planer skal utarbeides for å imøtekomme utfordringsbildet, for å oppnå målsetningene vedtatt i kommuneplanens samfunnsdel? Og ikke minst, hvordan bør planstrategien best knyttes opp til FNs bærekraftsmål, en av de største premissgivende endringene i regjeringens forventninger til kommunal og regional planlegging?

Plan- og bygningslovens §10-1 om kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være en del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

Hovedutfordringer

Foto: Jens Haugen

Befolkningsutvikling: Stange kommune har hatt en god folketilvekst i flere år, men prognosene spår tydelig utflating i folketall, kombinert med høyere levealder. Den spådde utviklingen vil ha konsekvenser både for kommunens økonomibilde og omstilling til et aldersvennlig samfunn.

Boliger og boforhold: Stor overvekt av eneboliger i kommunen, kombinert med en stadig økende tilflytting av enpersonfamilier. Behov for å oppnå rotasjon i boligmarkedet. Mange faktorer (klima- og miljøhensyn, jordvern, folkehelse, økende andel aleneboende og økende alderssammensetning) tilsier et stort behov for utbygging av tettere og mindre boenheter i tiden som kommer.

Arealbruk: Kommunen har ansvar for langsiktig ivaretagelse av arealressurser, og dette innebærer å forene interesser i nasjonale målsetninger og lokal utvikling, også der de er motstridende. På lang sikt vil det være utfordrende å sikre tilstrekkelige tomteressurser med rett utnyttelsesgrad i tettstedene med størst utbyggingspress, som er omkranset av matjord. Dette gjelder særlig i kommunens nordlige områder.

Klima og miljø: Både innen klima og miljø vil det være utfordrende å fordele ressurser til å utløse tilstrekkelig måloppnåelse i kommende fireårsperiode. Klimatilpasning gjør seg gjeldende som et alt viktigere fagområde. Det er ønskelig med politiske føringer for kommunens prioriteringer på dette feltet.

Kultur: Det vil være behov for å sette økt fokus på et mer inkluderende kulturliv, sett i sammenheng med kommunesektorens helhetlige tjenesteutvikling. Kulturminner i kommunen er under press, blant annet grunnet endret arealbruk og klimaendringer.

Arbeidsliv: Arbeidsmarkedsintegrasjon er en svært viktig faktor i Stange kommunes attraktivitet og konkurransekraft. Stange kommune har en høy yrkesdeltagelse, og arbeidsledighetstallene er ikke entydig forskjellige fra landet som helhet. Ledigheten har

steget markant i 2020, og det er usikkerhet knyttet til langtidsledighet. Andelen sosialhjelpsmottagere er høyere (5%) i aldersgruppen 18-24 enn alle aldersgrupper (4%).

Digitalisering: Utbygging av digital infrastruktur er en samfunnsoppgave av økende betydning. Digitalisering av samfunnet skaper enkelte utfordringer knyttet til digital utenforskap.

Folkehelse: Gradientutfordringen gjør seg fortsatt gjeldende, og faktorer knyttet til utenforskap og lav sosioøkonomisk status, som en vet har effekt på folkehelsen, er økende.

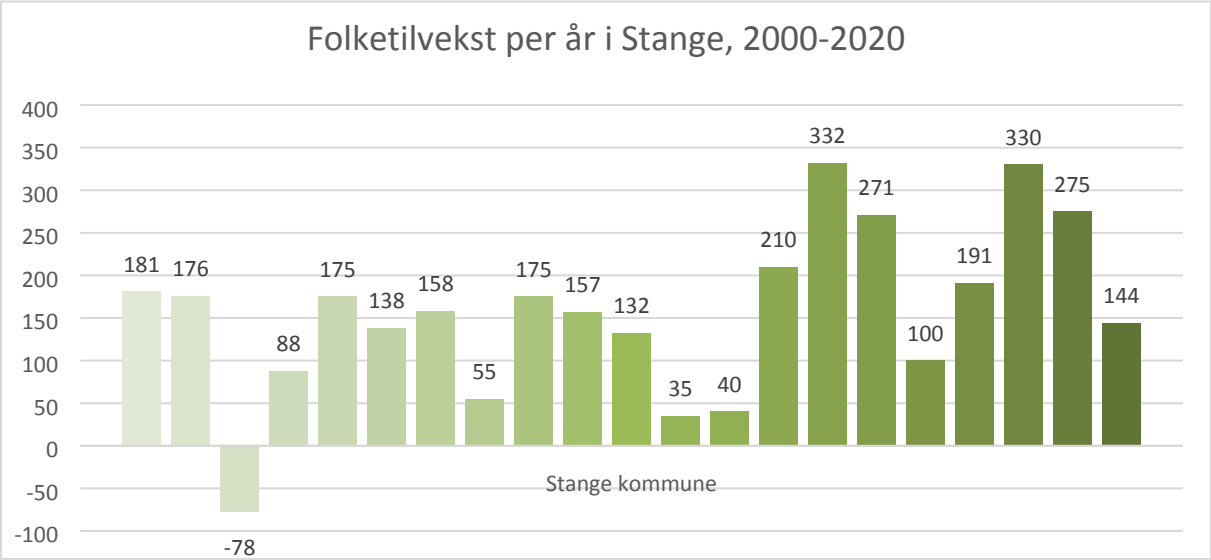
Organisering og økonomi: Kommunen står overfor en svært utfordrende økonomisk situasjon. Økonomisk handlingsrom har i senere år blitt forverret som følge av økende etterspørsel etter tjenester, begrensninger i inntekter, og rammeoverskridelser. Driftsnivået må tilpasses reduserte rammer, og det er av denne grunn igangsatt et svært omfattende omstillingsarbeid i økonomiplanperioden 2020-23.

Covid-19: Langtidseffektene av den pågående pandemien er ukjent. I tillegg til direkte kostnader og inntektstap, fremstår det som sannsynlig at pandemien vil ha vidtrekkende konsekvenser for hvordan vi konsumerer varer, tjenester og opplevelser. Preliminære analyser viser at pandemien allerede har hatt store konsekvenser for nærings- og arbeidsliv, sosiale forskjeller, samt folkehelse.

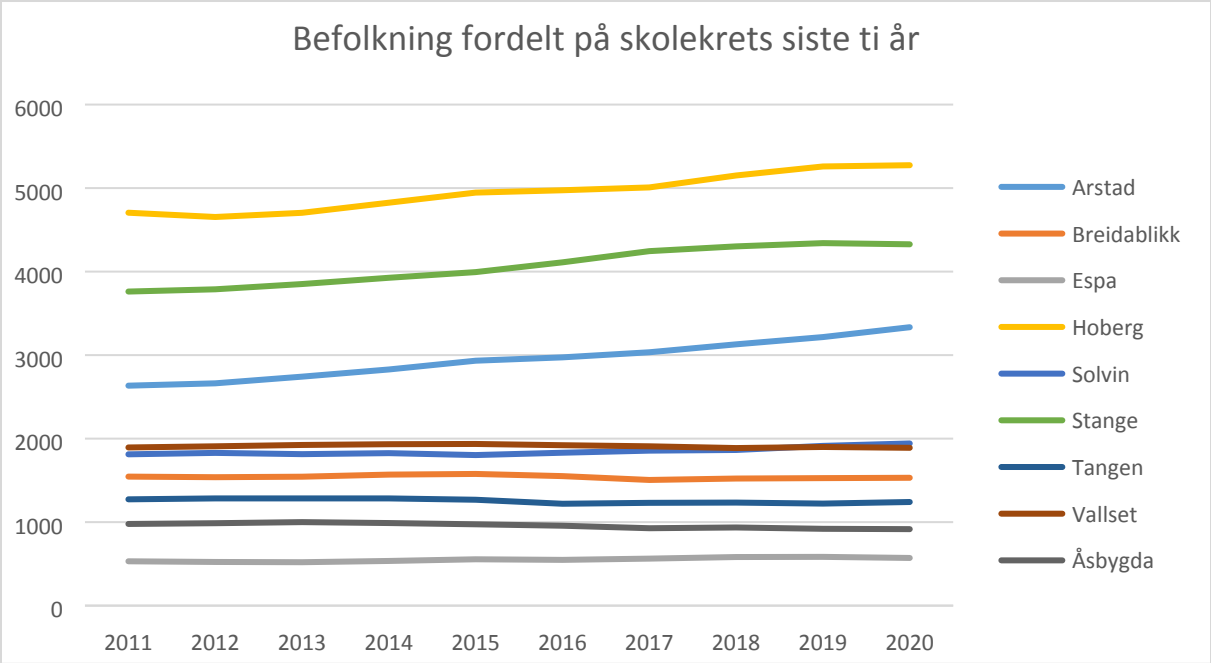
1. Befolkningsutvikling

Stange kommune har i flere år hatt en sterk befolkningsutvikling. Siden vedtak av kommuneplanens samfunnsdel (2014-2026), har gjennomsnittlig folketilvekst vært 1.03% per år. Dette er noe under vekstmålsetningen vedtatt i samfunnsdelen, men konsekvent over Statistisk sentralbyrås prognoser for kommunen. Folketilveksten har vært varierende per år, men jevnt over positiv.

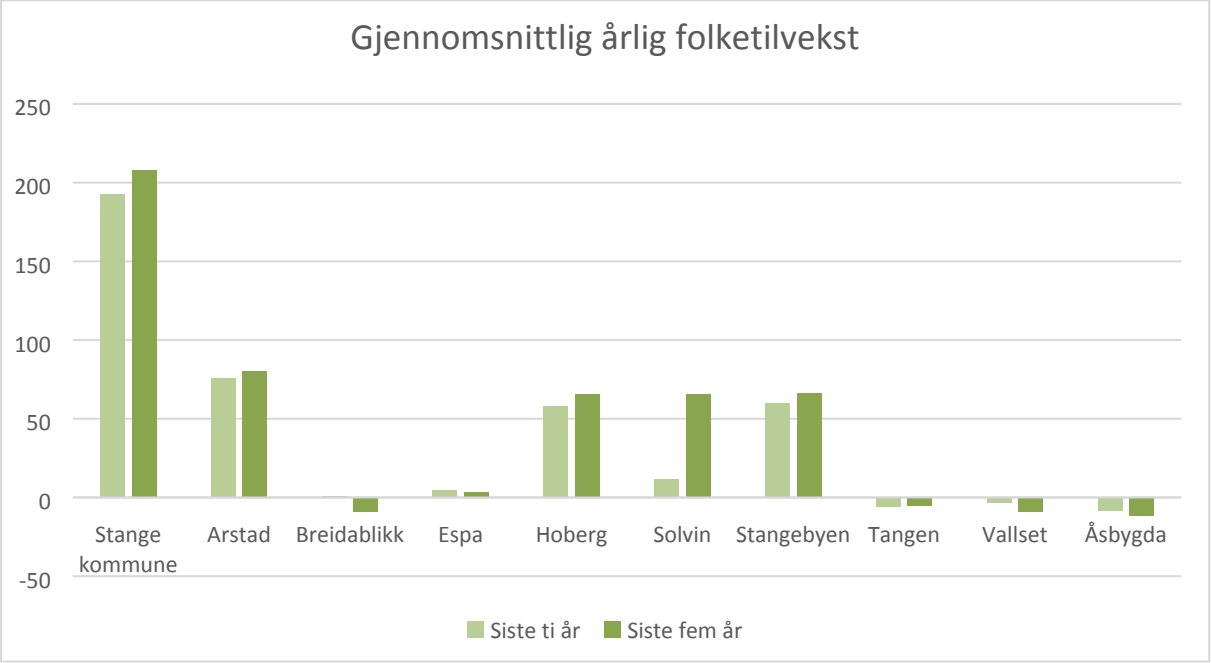
Befolkningsvekst (prosent)						
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1.7	1.4	0.5	1	1.6	1.3	0.7



Tallene fordelt på skolekrets viser at det er kommunens to største tettsteder, Stange og Ottestad, som vokser mest, både i antall og i prosent. Dette understreker at sentralisering er en økende trend, også i Stange.

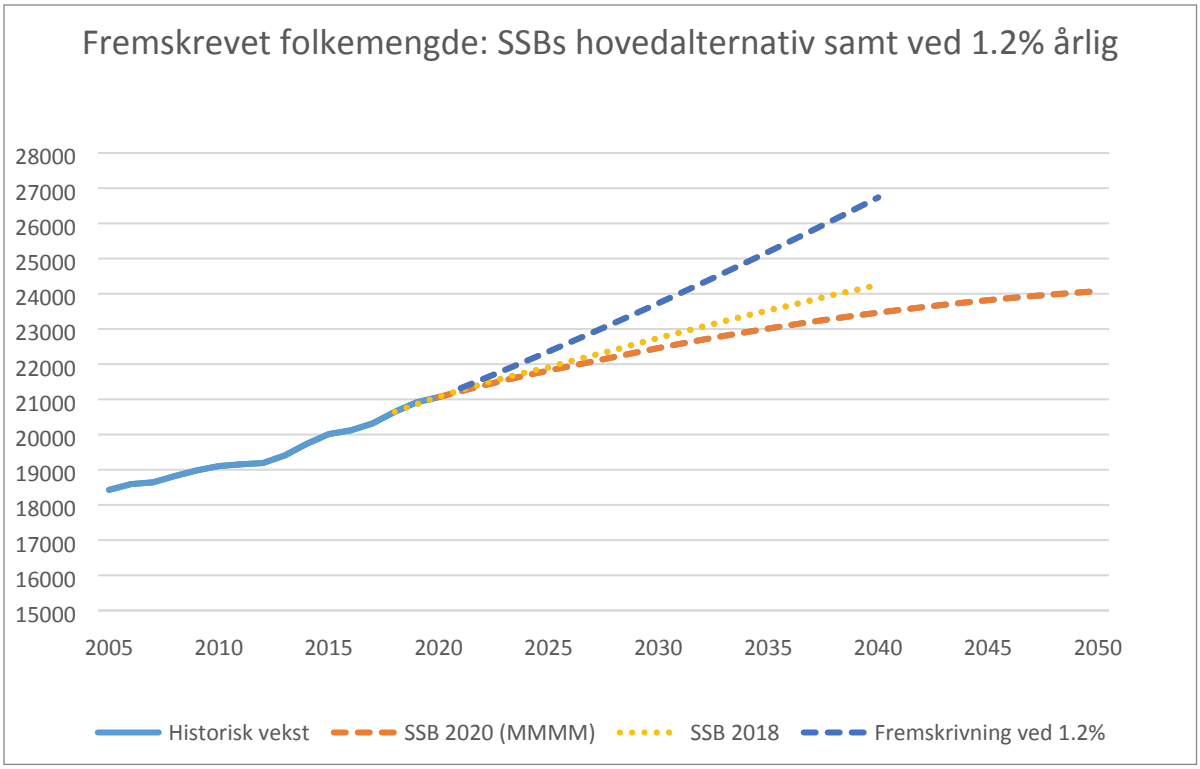


Dersom en beregner årlig folketilvekst fordelt på skolekrets, og beregner gjennomsnittet siste ti år og siste fem år, ser man at trenden er tiltagende.



1.1 Befolkningsfremskrivninger

Når en vender blikket fremover, har en flere måter å beregne fremtidig folkevekst på. Statistisk Sentralbyrå (SSB) benytter seg av en rekke scenarier ved sine befolkningsfremskrivninger, hvorav "Hovedalternativet" (MMMM) er det som anses som mest sannsynlig. Figuren under viser at det er et sprik mellom SSBs hovedalternativ, og fremskrevet folkemengde gitt Stanges egen vedtatte vekstmålsetning.



SSB har ved fremskrivninger i flere år spådd en utflating av Stange kommunes befolkningsvekst. Fremskrivningen utført i 2020 er nedjustert ytterligere i forhold til 2018- og 2016-fremskrivningene. Nedjusteringene begrunnes hovedsakelig med endrede nasjonale forutsetninger, hovedsakelig med hensyn til nasjonale fremskrivninger for fødselsoverskudd, og redusert innvandring. Det er likevel viktig å merke seg at Statistisk sentralbyrå ikke tar hensyn til bostedsattraktivitet, boligpriser, infrastruktur (E6 og Intercity), service/tjenester, kultur, næringsutvikling, arbeidsmarked og så videre. Spriket mellom SSBs hovedalternativ og fremskrivningen ved 1.2% årlig vekst, må sies å være forskjellen utgjort av Stanges satsning på disse områdene for å øke bolyst og attraktivitet.

Når det kommer til fremskrevet alderssammensetning, er SSB den mest pålitelige kilden å gå etter. Fremskrevet alderssammensetning speiler en utvikling som har vært kjent i flere tiår, nemlig økende levealder og dermed økende snittalder. Tabellen under sammenlikner alderssammensetningen i 2000 mot dagens alderssammensetning og den fremskrevet for 2040. Den sammenlikner også veksten Stange kommune hadde i de forskjellige aldersgruppene fra 2000 til 2020, og det som er fremskrevet mot 2040. Tabellen viser at de yngste aldersgruppene som vokste mye de siste 20 år, vil vokse betraktelig mindre de neste 20 årene. Til kontrast vil aldersgruppene over 67 vokse betraktelig. Særlig innbyggergruppen 80+ vil mer enn dobles frem mot 2040.

Alderssammensetning, historisk og frem mot 2040							
	2000	2020	2040	Tilvekst siden 2000	Tilvekst mot 2040	Vekst siden 2000 (%)	Vekst mot 2040 (%)
0-19 år	4448	4791	4820	343	29	8%	1%
20-44 år	5850	6299	6348	449	49	8%	1%

45-66 år	4787	6302	6634	1515	332	32%	5%
67-79 år	2134	2677	3578	543	901	25%	34%
80+	709	995	2084	286	1089	40%	109%

Hvordan denne endrede befolkningssammensetningen møtes, vil avhenge av tilrettelegginger i hele samfunnet. Ikke bare helse- og omsorgssektoren, men også sentrumsutvikling for gode møteplasser, frivillighet og en god boligpolitikk vil være viktige grunnstener. Regjeringens kvalitetsreform **Leve hele livet** (Meld.st. 15 2017-2018) skal imøtekomme utfordringene knyttet til "eldrebølgen" og snu perspektivet på den eldre delen av befolkningen fra utfordring til ressurs. Hovedmålene med reformen er at eldre kan mestre livet lenger, ha trygghet for at de får god hjelp når de har behov for det, at pårørende kan bidra uten at de blir utslitt og at ansatte kan bruke sin kompetanse i tjenestene. Meldingens hovedfokus er å skape et mer aldersvennlig Norge, og finne nye og innovative løsninger på de kvalitative utfordringene knyttet til aktivitet og fellesskap, mat og måltider, helsehjelp og sammenheng og overganger i tjenestene. Stange kommune har jobbet med implementering av reformen siden 2019. Hvilke prioriteringer som gjøres mht. iverksetting av besluttede tiltak etter kartlegging, vil være avgjørende for hvordan vi går aldersutviklingen i møte.

1.2 Årsakene til befolkningsvekst

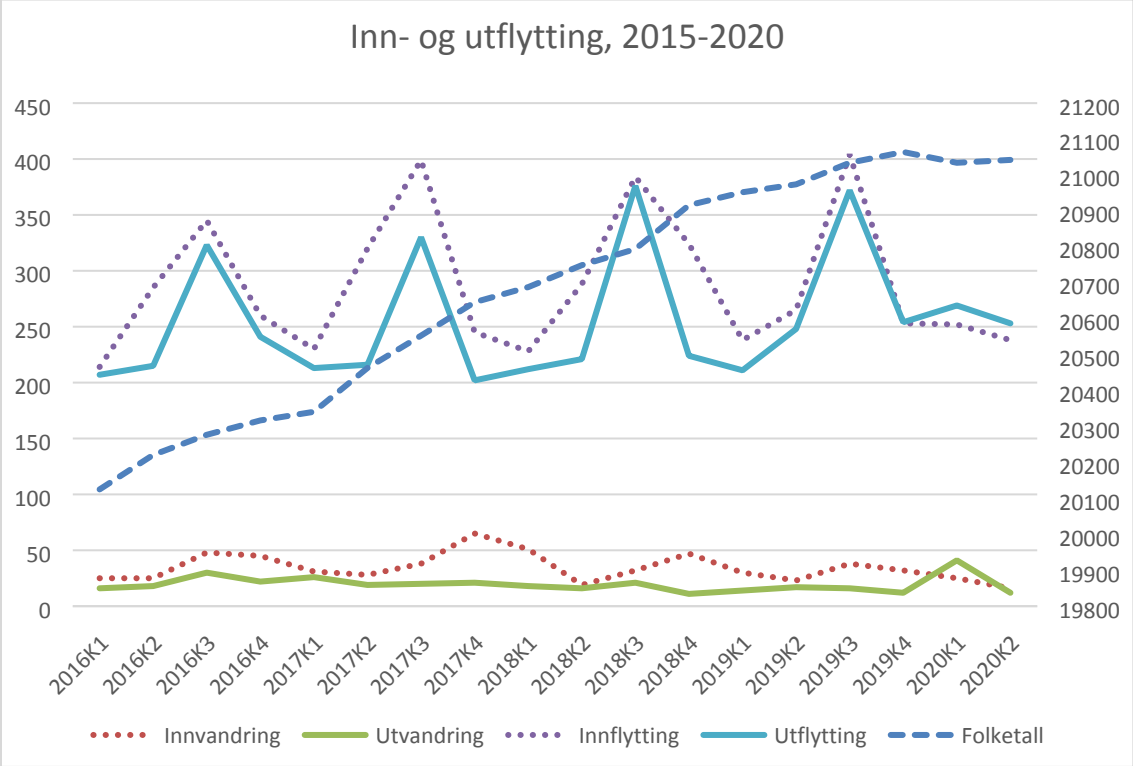
Når folketilveksten splittes på de bidragende faktorer, blir det tydelig at innvandring og innenlands innflytting er de to viktigste faktorene i kommunens befolkningsvekst. Fødselsoverskuddet er lite, men positivt. Stange kommune har det siste tiåret hatt en varierende men positiv nettoinnflytting og –innvandring per år. Tallene fra 2019 viser en tilflytting på 138 personer.

Antall personer som flyttet inn og ut av Stange kommune i perioden 2015 til 2019 (SSB: 09588)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Innvandring	190	143	162	149	123
Utvandring	86	86	86	66	59
Netto innvandring	104	57	76	83	64
Innflytting, innenlandsk	1127	1106	1194	1224	1160
Utflytting, innenlandsk	1120	984	960	1033	1086
Netto innenlandsk tilflytting	7	122	234	191	74
Netto innflytting inkl inn- og utvandring	111	179	310	274	138

Befolkning og sysselsetting henger tett sammen; tilgang til relevant og interessant arbeid er en viktig faktor i avgjørelsen om bosted. De siste tiårene har man imidlertid sett en frikobling av arbeidsstedbeslutning med bostedsbeslutning, i takt med at reise mellom bosted og arbeidssted har blitt enklere, raskere og billigere. I takt med dette, har kommunenes fokus på å øke *arbeidsplassattraktivitet* gradvis dreid seg mot å øke *bostedsattraktivitet* og *bolyst*. Arbeid er imidlertid ofte en viktig faktor for innvandrere, og spesielt arbeidsinnvandrere.

Nedgangen i innvandring de senere årene skyldes hovedsakelig makroøkonomiske faktorer. Fra 2008-2013 økte innflyttingen fra Norden og Øst-Europa med 40%, men denne er redusert fra 2014-2016. Dette skyldes trolig at den økonomiske veksten har tatt seg opp i både Norden og Øst-Europa i kjølvannet av finanskrisen, og lønnsforskjeller og andre levekårsforskjeller dermed er redusert (Rapport 4-2018, Samfunnsøkonomisk analyse).

Stange kommune har i løpet av 2020 opplevd befolkningsnedgang, for første gang på mange år. Når befolkningsutviklingen splittes på innenlands innflytting og inn- og utvandring, kan en se at befolkningsnedgangen nesten helt og holdent skyldes utvandring (se tabell under). Det er nærliggende å tro at denne markante økningen i utvandring i første og andre kvartal skyldes hjemflytting i forbindelse med koronapandemien. Det er for tidlig å konkludere om langtidskonsekvensene av dette.



Flytteanalysen (Rapport 4-2018, Samfunnsøkonomisk analyse) som ble gjennomført på vegne av Hamarregionen og Elverum, viser at det til enhver tid er store flyttestrømmer inn og ut av kommunen. Nesten 20 000 flyttinger ble gjennomført inn og ut av Stange i perioden 2007-2016, og hele 31 000 dersom vi tar med oss interne flyttinger. Det vil si at ca. 10 % av befolkningen i samme periode flyttet inn eller ut av kommunen. Tilsvarende tall for Hamar er 12,3 %, Ringsaker 7,8 % og Løten 10 %.

2. Boliger og boforhold

Mer enn fire av ti innflyttere (2014-2016) til Stange kommune er enpersonfamilier. Denne andelen er fire prosentpoeng høyere enn andelen enpersonfamilier i den eksisterende Stange-befolkningen, og betyr at andelen aleneboende i kommunen øker. Tendensen gjenspeiles i boligvalg: 79% av dagens Stangesokninger bor i enebolig, mens 60% av de som flytter til Stange, flytter inn i en enebolig. Samtidig viser Statistisk sentralbyrå at kommunens boligmasse i 2020 består av 6708 eneboliger mot 834 leiligheter; dette er et forholdstall på 89:11.

Aldersgruppen 20-29 og 30-39 utgjør den største andelen av de som flytter inn og ut av kommunen (hhv. 51% og 52%). Kommunen opplever netto utflyttinger av aldersgruppene 16-19, 20-24 og 45-49. De to yngste av disse gruppene kan være en indikasjon på midlertidige bostedsendringer som følge av studier. Nesten hver fjerde innflytter til kommunen er en "hjemflytter", dvs. en person som var folkeregistrert i Stange kommune det året de fylte 16 år. En av fire innflyttere flyttet til Stange fra Hamar, noe som understreker bo- og arbeidsmarkedsintegrasjonen i Hamarregionen.

Den høye andel aleneboende er med sannsynlighet et forhold som vil tilta, noe som er en vesentlig driver for hvordan boligplanlegging og utbygging skal foregå i fremtiden. Å møte både den økende andelen aleneboende, samt den økende snittalderen i kommunen, vil innebære et stort behov for leiligheter i tiårene som kommer. En ikke ubetydelig utfordring vil være hvordan en skal tilrettelegge for gode boliger og tilbud til aleneboere så vel som en aldrende befolkning i fremtidens samfunn. Et spredtbygd utbyggingsmønster i kommunen er utfordrende i dette øyemed:

- Ensomhet blant aleneboende i grendene er en betydelig folkehelseutfordring på landsbasis, som øker med levealder
- Spredte boliger er en betydelig utgift for kommunens helse- og omsorgstjenester, og dette vil øke i takt med en stadig aldrende befolkning med økende behov for tjenester
- Transportbehovet knyttet til spredtbygd boligmønster forutsetter energibehov som ikke kan møtes i lavutslippssamfunnet, heller ikke ved omlegging til elektriske kjøretøy mv.
- Utbyggingsmønstre som forutsetter individuell persontransport ekskluderer en stor andel av befolkningen fra samfunnsdeltagelse, både yngre og eldre, som av forskjellige årsaker ikke har førerkort. Gitt at faktorer knyttet til utenforskap er et økende problem (se grunnlagsdokument folkehelse) vil denne problemstillingen i økende grad prioriteres.

Kommuneplanens arealdel (2020-2036) er nylig vedtatt, og legger føringer for hvor det skal satses på boligutvikling i kommunen jfr. vedtatt arealstrategi. Videre er det (jfr. nåværende planstrategi) en kommunedelplan for boligpolitikk under utvikling, som er planlagt vedtatt innen utgangen av året. Denne vil gi videre føringer for hvordan kommunens boligutfordringer skal møtes.

Stange og Hamar har hatt en svært sterk boligprisutvikling de siste ti år. Denne utviklingen gjør kommunen attraktiv for utbyggere, men skaper også sosiale og geografiske forskjeller. Helhetlige boligpolitiske mål vil være nødvendig for å imøtekomme utfordringer.

2.1 Pendling og arbeidsmarkedsintegrasjon

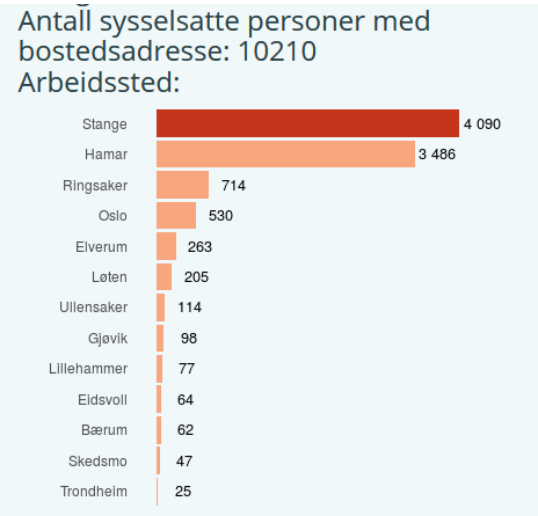
Som tidligere nevnt, er tilgang på relevant og interessant arbeid ofte en utløsende faktor i bostedsbeslutninger. Samfunnsanalyse av Hamarregionen (Østlandsforskning, 02-2015) beskriver at jo flere arbeidsplasser en når innenfor en reisetid på 45 minutter, jo sterkere er befolkningsveksten. Et av Stanges konkurransefortrinn med hensyn til bostedsattraktivitet er en godt utbygget infrastruktur, der man kan ferdes i alle retninger. Avstanden til arbeidsmarkedet i Oslo er relativt kort, og til Hamar enda kortere. Stange fungerer som en del av et sammenflettet bo- og arbeidsmarked, med høy grad av arbeidspendling. Kommunens nordlige områder har sterk tilknytning til Hamar by. I fremtidige år, med

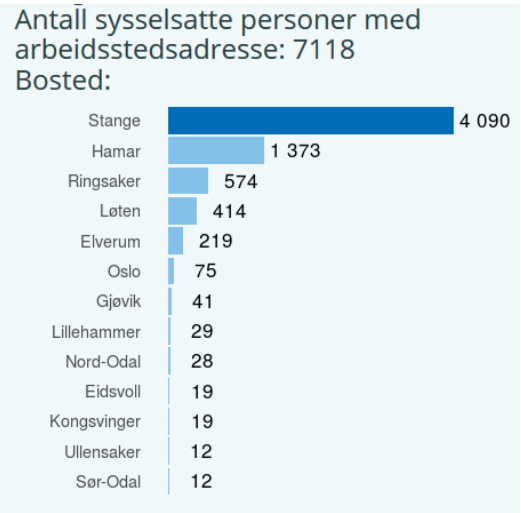
	Antall	Andel
Arbeidsplasser i Stange (2019)	7119	
Sysselsatte innbyggere i Stange	10210	
Arbeider i kommunen	4090	40 %
Arbeider utenfor kommunen(utpendling)	6120	60 %
Sysselsatte med bosted utenfor Stange	3029	

utbygging av Åkersvika hageby, vil dette bli alt tydeligere.

Tabellen over viser at over halvparten av kommunens innbyggere har sitt virke utenfor Stange. Nærmere 60% av denne andelen, har arbeidssted i Hamar. Kommunens egendekning av arbeidsplasser i kommunen, dvs. forholdstallet mellom antall arbeidsplasser og antall sysselsatte, er 70%.

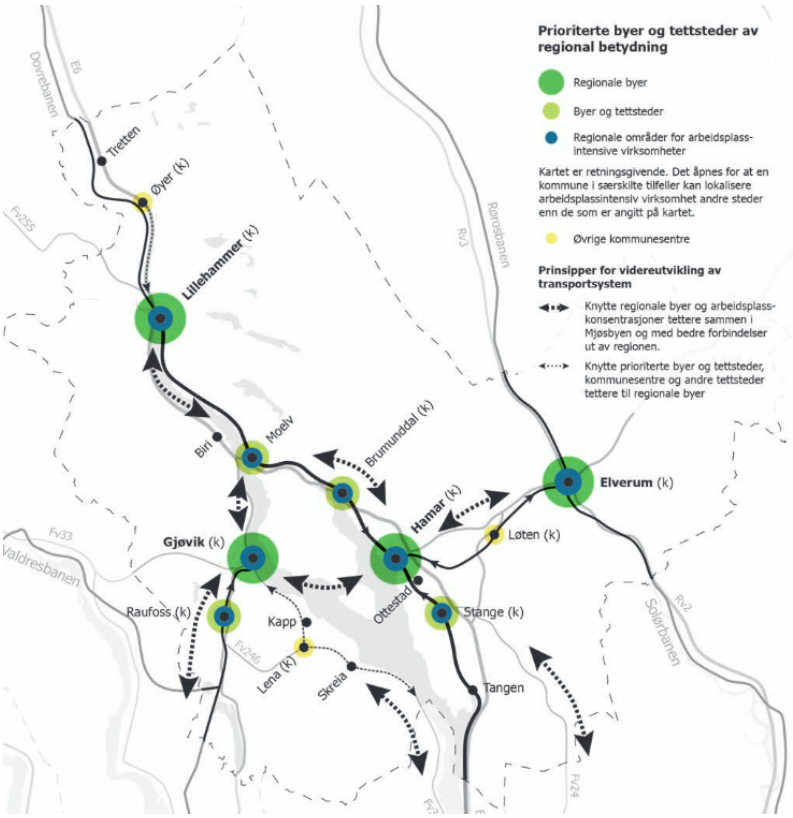
Den røde tabellen under (Kilde: SSB 03321) viser antall sysselsatte personer med bostedsadresse i Stange, fordelt på arbeidskommune. Den blå tabellen viser antall sysselsatte personer med arbeidssted i Stange, fordelt på bostedskommune. Tabellene viser at Hamarregionen dominerer i begge tilfeller, med den større Mjøsbyregionen på andreplass. 4090 personer både bor og jobber i Stange.





Trenden viser at inn- og utpendling fra kommunene langs Intercity-aksen sør for Stange er økende. Storsamfunnets historiske investeringer i infrastruktur vil med all sannsynlighet forsterke trenden. Utbygging av firefelts E6 har knyttet Stange alt tettere med omland og hovedstadsregionen. Når InterCity jernbane omsider står ferdig gjennom kommunen, vil Stange stå enda sterkere som knutepunkt og reisetid fra kommunesenteret til Oslo vil være kortet ned til kun 54 minutter. Mulighetsrommet tydeliggjøres av vedtaksfesting av Stange som regionalt område for arbeidsplassintensive virksomheter i Areal- og Transportstrategi for Mjøsbyen (se kart under).

Det arbeides p.t. med rullering av strategisk næringsplan. Denne skal identifisere målsetninger for å dra nytte av mulighetene skapt av bedret infrastruktur.



3. Arealbruk

Foto: Bård Bratlie

Kommunen er en viktig samfunnsaktør i arealforvaltningen, og arealbruk har store konsekvenser ikke bare for den overordnede samfunns-, nærings- og klimautviklingen, men også for folks hverdagsliv. Arealplanlegging og stedsutvikling er langsiktige oppgaver, og det er nødvendig å forholde seg konsekvent til vedtak og prinsipper, for å oppnå vedtatte målsetninger og ønsket samfunnsutvikling.

Det vil være nødvendig å sikre kontinuitet på langsiktige arealstrategiske valg og vedtatte målsetninger, og dette framstår som en utfordring i Stange. Kommunen har ansvar for skjæringspunktet mellom oppfølging av nasjonale føringer og lokale målsetninger og ønsker.

Kommunen har nå planavklarte tomter i alle tettsteder på kort og til dels lang sikt. Men det er minst arealreserve der etterspørselen er størst, og der det også er åpenbar arealkonflikt mot dyrket mark. Dette er en utfordring for senere rulleringer av kommuneplanens arealdel. Det gjelder både arealsøk, men ikke minst utnytting av arealer innenfor eksisterende bebyggelse uten at det går på bekostning av grøntstrukturer, friområder og lokal trafikkavvikling. Boligutvikling ved tettstedene bør følges nøye.

Den nylig vedtatte arealdelen (2020-32) utgjør sammen med samfunnsdelen (2014-26) kommuneplanen. Arealdelen er juridisk bindende, og et styringsverktøy for fremtidig arealbruk. Den bygger på strategiske føringer fra samfunnsdelen, som er politisk bindende. Sammen gir de to planene grunnlag for kommunens prioriteringer og grunnlag for økonomiplanen. Det har vært en målsetning i planarbeidet å styrke sammenhengen mellom de to planene slik at spesielt den langsiktige arealstrategien med 3 satsningsområder (omtalt i samfunnsdelens kap. 8, s.21-24) gjennomsyrer mest mulig av arealbruken slik det nå er vedtatt i arealplanen. Andre overordnede føringer er sammenhengen mellom *klima og arealbruk* (se omtale s.8 i arealdelens planbeskrivelse) og *attraktivitet* (omtalt bl.a. s.12 i planbeskrivelsen). Arealstrategiens prioriteringer er begrunnet med de fortrinn og forventninger en så kraftig samferdselsutbygging gjennom kommunen gir. Det er derfor naturlig, slik arealdelen gjør, å avklare arealbruk for bolig og næring med tilhørende infrastruktur, grønnstruktur og tjenesteyting, først og fremst langs Intercity-strekningen, det vil si Tangen, Stange sentrum og Ottestad.

I tillegg er det for grender og tettsteder lagt til grunn at det skal være tilgjengelige tomter som et prinsipp for dens opprettholdelse, slik arealstrategien også sier. Det tredje satsningspunktet *kulturlandskapet og Mjøsa* skal blant annet bidra til å støtte opp under de to første, og er omtalt i kapittel 4 Kulturlandskap.

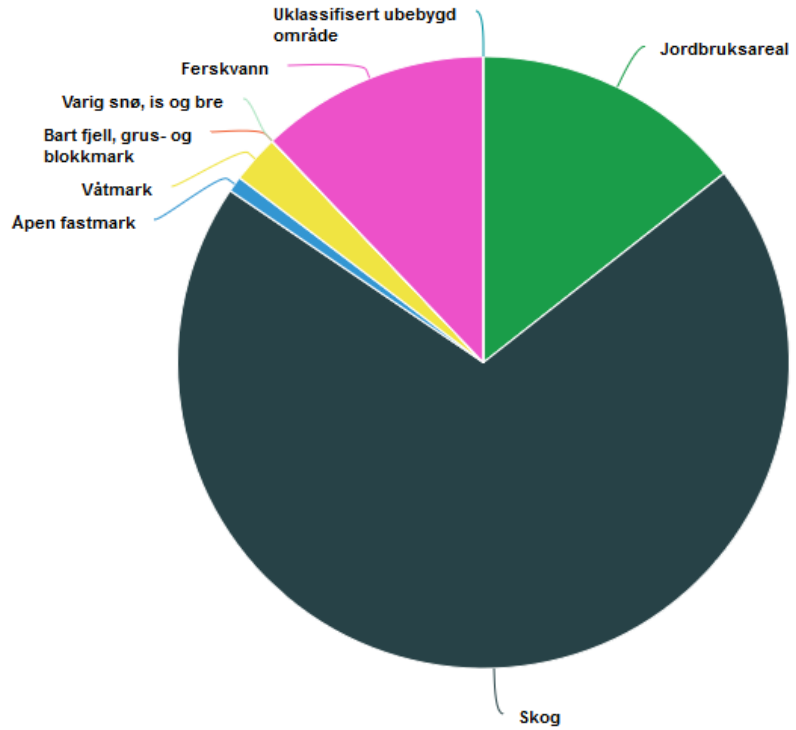
Noen nøkkeltall fra kommuneplanens arealdel:

- 650 nye boliger
- 260 daa til boligformål, hvorav 60 daa på dyrket mark
- 180 daa tilbakeføres planmessig til LNF, det gir +40 daa i arealregnskapet
- Samlet omdisponeres 2680 daa i kommuneplanens arealdel
- På Tangen er det i kommunedelplan 2014 -26 tilrettelagt for 1400 boliger
- Ny jernbane beslaglegger 342 da dyrket mark, som skal kompenseres
- I periode 2010-2017 ble det i Stange årlig omdisponert 72 daa dyrket mark
- I samme perioden var det årlig gjennomsnittlig nydyrking på 70 daa
- På Sørli avsettes 640 daa til næringsområde
- På Kolostuen var det innsigelse til næringsareal (775 daa), avklares i Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Ubebygd areal

Last ned som ...

Tall i km²



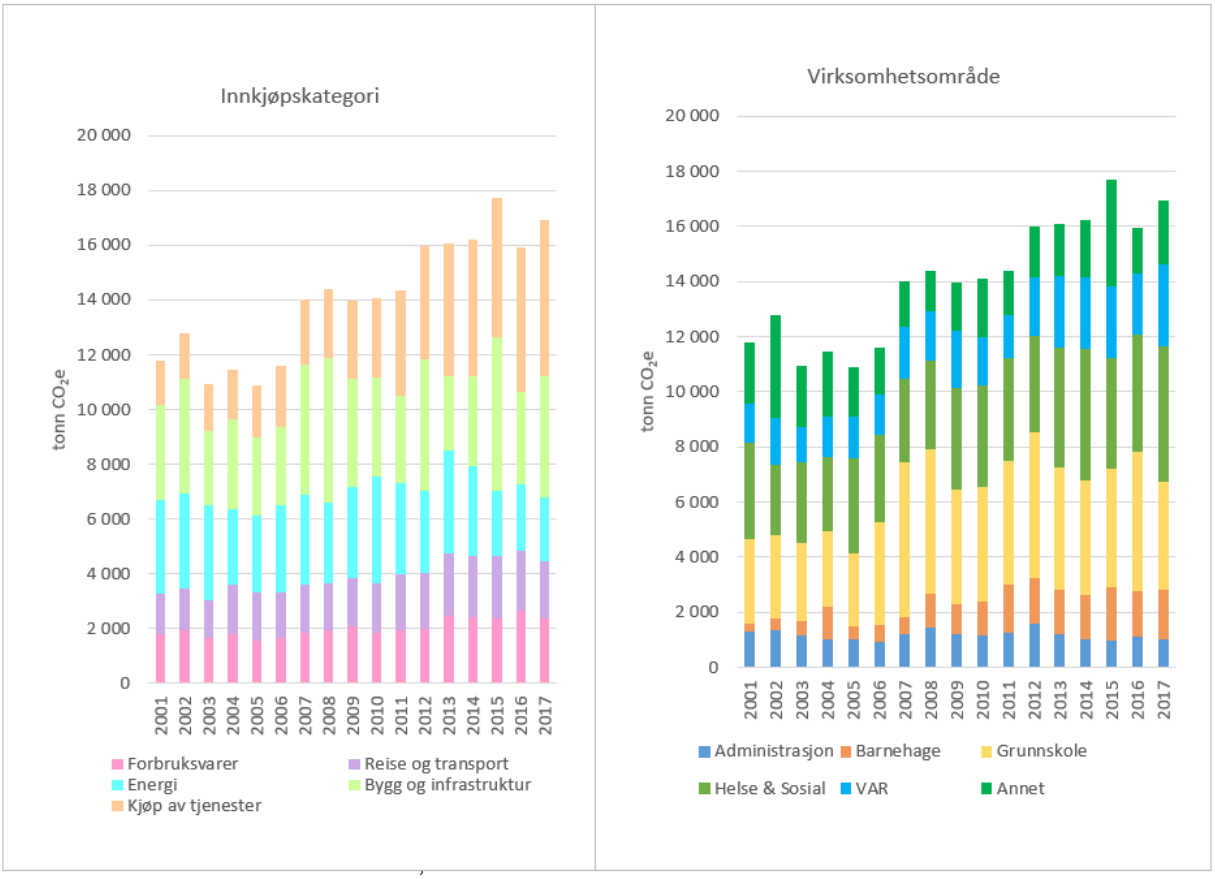
Kilde:

Arealbruk og arealressurser, Statistisk sentralbyrå

4. Miljøstatus, klima og bærekraftig utvikling

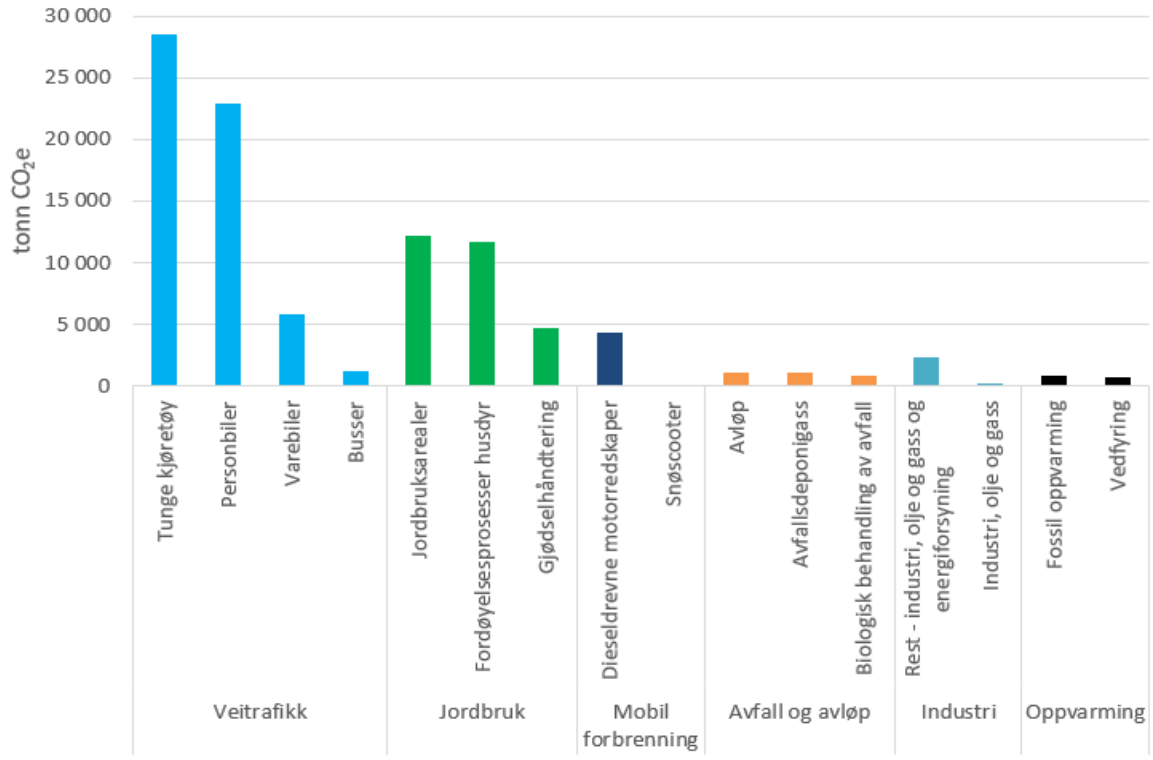
4.1 Klimautslipp

Siden forrige planstrategi ble vedtatt, har regjeringen levert alt tydeligere forventninger til kommunenes klimaarbeid. Stange kommune engasjerte Asplan Viak til å utarbeide klimaregnskap og -fotavtrykksanalyse over kommunen, og denne ble levert i 2019. Statistikken strekker seg frem til 2017, da dette er tidsskjemaet SSB leverer utslippsstatistikk etter. Fotavtrykksanalysen (statistikken over direkte og indirekte utslipp) viser en negativ utvikling i klimagassutslipp over tid.



Analyse av direkte klimagassutslipp fra kommunen som geografisk område viser en liten nedgang i utslippene de siste 2-3 år; det samme gjelder landet som helhet. Denne tilsynelatende nedgangen skyldes hovedsakelig en nedgang i utslipp fra veitrafikk som følge av økt bruk av biodiesel. Biodieselens klimagassutslipp er ført på produksjonslandenes klimagassregnskap, og det er derfor lite sannsynlig at det har vært en reell nedgang over tid.

De direkte klimagassutslippene i Stange kommune i 2017 var på 98.500 tonn CO2e. Regnskapet viser at noen få sektorer i stor grad påvirker regnskapet: Veitrafikk bidrar til 59% av totalutslippet, mens jordbruk står for 29%.



Stange kommune har pr. august 2020 en handlingsplan for klima og energi ute på høring. Denne angir prioriteringer for de ulike klimatiltak som kan settes inn for å påvirke kommunens klimautslipp. Enkelte av tiltakene vil gi en netto pengesparing for kommunen på kort sikt, mens andre vil være mer kostbare å sette inn. Sett i perspektiv av en stram kommuneøkonomi, vil hvilke tiltak som prioriteres satt inn, være av stor betydning for kommunens videre utvikling på klimafeltet.

Handlingsplanen inkluderer et klimabudsjett, som på sikt skal innarbeides i kommunens rapporteringsverktøy Framsikt.

Tabellen over viser viktigheten av persontransport i Stange kommunes klimaregnskap. En fremtidsrettet arealplanlegging et av de desidert mest virkningsfulle og ikke minst billige klimatiltakene kommunen har på lang sikt. Dette handler både om å tilrettelegge for et lavutslippssamfunn med et lavt transportbehov, men også å minimere tap av matjord og skog til boligutbygging og infrastruktur. Stange kommune vedtok i 2020 en ny kommuneplanens arealdel, med sterke målsetninger for både klima og miljø.

4.2 Klimatilpasning

Klimaet er allerede i endring, og dataene viser at kun deler av endringene vil være reversible, selv med en sterk og omforent innsats for å nå 1.5-gradersmålet. Nasjonale føringer slår med all tydelighet fast at kommunene må ta klimahensyn i planleggingen, også med hensyn til tilpasning til et endret klima. Grafikken under er en oppsummering av Klimaprofil for Hedmark. I vår region omhandler klimatilpasning i aller størst grad økning i kraftig nedbør, regnflom og jord-, flom- og sørpeskred, men også risiko for f.eks tørkeperioder som vil ramme bl.a. landbruket.

Ettersom skatteinntekter fra innbyggere utgjør en viktig del av kommunenes budsjett, er kommunene avhengige av at næringslivet i minst mulig grad rammes av klimaendringene (fysisk klimarisiko), og klarer seg godt i overgangen til et lavutslippssamfunn (overgangsrisiko). Kommunalbanken har bygget videre på klimaprofil for Hedmark og kartlagt de viktigste områdene for klimarisiko i Stange kommune, i de sektorene som sysselsetter flest innbyggere. Oversikten kan leses i sin helhet, med infografikk, på https://klimarisiko.kommunalbanken.no/kommuner/stange/. En oppsummering følger under:

- Varehandel
  - Høy overgangsrisiko knyttet til tiltak for å redusere biltrafikk, og overgang til sirkulærøkonomi
- Jordbruk og tilhørende tjenester, jakt
  - Svært høy fysisk risiko knyttet til: Økning i ekstremvær (f.eks. tørke, ekstrem nedbør, flom); endring i værmønstre (vekstsesong, overvintringsforhold for planter inkl. fremmede arter); klimaendringer i andre land (f.eks tilgang til importerte råvarer)
  - Høy overgangsrisiko knyttet til: Strengere regulering og høyere prising av klimagassutslipp; endrede konsumentpreferanser
- Handel med og reparasjon av motorvogner
  - Høy overgangsrisiko knyttet til: Omstilling i transportsektoren til elektrifiserte og hydrogendrevne privatbiler og nyttekjøretøy; færre privatbiler pga. endret konsumentadferd (inkl. økt etterspørsel etter bildeling o.l.)
- Landtransport og rørtransport
  - Middels fysisk risiko knyttet til ekstremvær (skade og tilpasning; slitasje og skadeomfang på transportinfrastruktur, trafikkavbrudd)
  - Svært høy overgangsrisiko knyttet til overgang til nullutslipp i transportsektoren
- Næringsmiddelindustri
  - Høy fysisk risiko knyttet til ekstremvær og endring i værmønstre (bl.a. for tilgang til råvarer og for produksjon av matvarer)
  - Høy fysisk risiko knyttet til klimarisiko i andre land (tilgang til importerte råvarer)
  - Høy overgangsrisiko knyttet til endret konsumentadferd (økende etterspørsel etter informasjon om matvarenes karbonfotavtrykk

4.3 Miljø

Kommunens lovpålagte oppgaver innen miljø er mange og vide. Kommunen har per i dag én stilling viet til miljø. Beslutningen om å utarbeide en handlingsplan for klima og energi, har ført til at det er få eller ingen politiske prioriteringer på miljøfeltet. Utfordringen ligger i hvordan løse alle lovpålagte oppgaver og samtidig ha handlingsrom til å ligge i forkant av mindre presserende oppgaver. Ut ifra dagens ressursprioritering, blir det for eksempel lite kapasitet til å jobbe med for eksempel Miljøfyrtårnsertifisering. Under følger en oversikt over kommunens virke innenfor forskjellige sektorer:

- Fallvilt: Gjennomsnittlig 250 fallvilthendelser årlig. Viltnemda hadde 354 utrykninger/oppdrag i 2019, hvorav utrykning på elg var 81, og rådyr 218. I 2018 var tallene hhv. 456, 63 og 384.
- Fellingslag store rovdyr: Beredskapssak som varer fra mai til september. Kommunen fungerer som bindeledd mellom jegere, grunneier, fylkesmann Statens Naturoppsyn og Miljødirektoratet.
    - Skadefellingsforsøkene i 2019 innebefattet 131 arbeidstimer og 1112 kjørte kilometer. Dette var det roligste året siden 2008.
- Viltforvaltning: Kommunen har ca. 540.000 da skog/utmark og 100.000 da kulturlandskap, og er med det en stor utmarkskommune. Det er et årlig jaktuttak på520-650 hjortevilt
- Naturverdier: Ivaretagelse av naturmangfoldet i form av lokale naturverdier. Kommunen har ansvar for at dette blir tatt hensyn til i arealforvaltningen. Dette krever et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Naturen er i økende grad og tempo i endring rundt oss. Naturbasen, artsdatabanken, miljøregistreringer i skog og ikke minst kartfestede lokaliteter for hekkende rovfugl i skog og kulturlandskap, er viktige kunnskapsgrunnlag. Tett dialog mellom offentlige myndigheter, frivillige organisasjoner og informasjoner er nødvendig, samt gode systemer for tiltak, registrering og oppfølging.
- Vannforvaltning: Vannforskriften og regionale vannforvaltningsplaner setter rammer for hvordan våre vassdrag skal forvaltes. Vi er nå en del av EUs vanndirektiv, med tydelige målsetninger for kommunens vannforekomster. Stange kommune har et aktivt jordbruk og en del spredt bosetning. Avrenning fra jordbruk og forurensning fra mindre avløpsanlegg er en av årsakene til at noen av vassdragene i kommunen ikke har oppnådd god miljøtilstand. Vannovervåkning bør prioriteres i vassdrag med dårlig eller verre miljøtilstand. Vedlikehold og bedring av vannforekomstene forutsette ren rekke tiltak på kort og lang sikt, deriblant investeringer i eget ledningsnett, gjødselplaner i landbruket, grønne vannveier, styrket kantvegetasjon, sikring av gjødselkjellere, med mer. Et viktig tiltak i dette hensyn er forbud mot lukking av bekker i ny Kommuneplanens arealdel. Dette har også stor relevans for klimatilpasningen.
    - Utskiftingstakt av VA-nett er et stadig tilbakevendende tema med hensyn til sikring av drikkevannskvalitet. Dette er et viktig folkehelsetiltak, men også klima-, energi- og miljøtiltak. Utkast til handlingsplan for klima og energi omtaler målsetninger for utskiftingstakt, jfr. kap. 3.7.1

- Forurensning og forsøpling er en stadig tilbakevendende utfordring, som kommunen har få ressurser til å følge opp med pålegg om opprydding mm. Kommunen følger opp cirka 30-40 saker i året basert på varsler. Det er ønskelig med en plan for prioritering og oppfølging.
- Grunnforhold/grunnforurensning: Dette vil få økt betydning i takt med fortetting og store samferdselsprosjekter, samt forverrede effekter av organiske miljøgifter i forbindelse med klimaendringer.
- Viktige naturtyper og rødlistede arter: Kommunen har et hovedansvar for arealforvaltning i Norge, og spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å nå miljømålene, herunder biologisk mangfold. Det er gjort en god kartlegging av disse i kommunen. Faktorer som truer disse er hovedsakelig endringer i arealbruk, klimaendringer og fremmede arter.
- Kommunen har en plikt til å følge med på og registrere utviklingen av fremmede arter.
    - Det er ønskelig med en bedre kunnskap om utbredelsen av fremmede arter, samt bever.
    - Stange kommune har i tre år, med fylkeskommunale midler, lagt tung innsats i systematisk bekjempelse av kjempespringfrø i blant annet nedbørsfeltene til Åkersvika og Linderudsjøen. Dette er områder med svært viktige naturtyper, med nasjonal svært sjeldne naturlig forekommende plantearter. Det kreves koordinert fellesinnsats om en skal lykkes med å bremse spredningen av frømaterialet.
    - Arbeid med bekjempelse av tromsøpalme/kjempebjørnekjeks har pågått i 8 år og virker svært krevende.
    - Av fremmede arter er det brunskogsnegl, tromsøpalme/kjempebjørnekjeks og kjempespringfrø det er størst engasjement rundt per i dag fordi dette har akutte helse/trivselseffekter. Det finnes imidlertid en rekke andre arter som er sterkt uønsket i Stange, deriblant kjempeslirekne/parkslirekne, og rødhyll.

Det er ønskelig med politisk forankrede prioriteringer for kommunens arbeid med miljø.

Foto: Ellen Klaveness

5. Kultur

Stange kommune jobber med utgangspunkt i kunsten og kulturens egenverdi, og dets sentrale plass i lokal og regional samfunnsutvikling. Kommunen har jobbet med dette som utgangspunkt over tid, med særlig fokus på stedsutvikling, møteplasser og omdømmebygging. I tiden fremover er det behov for å sette økt fokus på et mer inkluderende kulturliv, som må ses i sammenheng med kommunesektorens helhetlige tjenesteutvikling. Kommunen ønsker å bidra til å skape økt forståelse for kunstens og kulturens betydning i den helhetlige samfunnsutviklingen.

Kulturtilbud i kommunen

Bøker lånt på biblioteket
2019
30 062 bøker

Besøk per kinoforestilling
2019
11,7

Barn med plass i kommunal musikk- og kulturskole
2019
11,7 prosent

Frivillige lag og foreninger
2019
83 foreninger

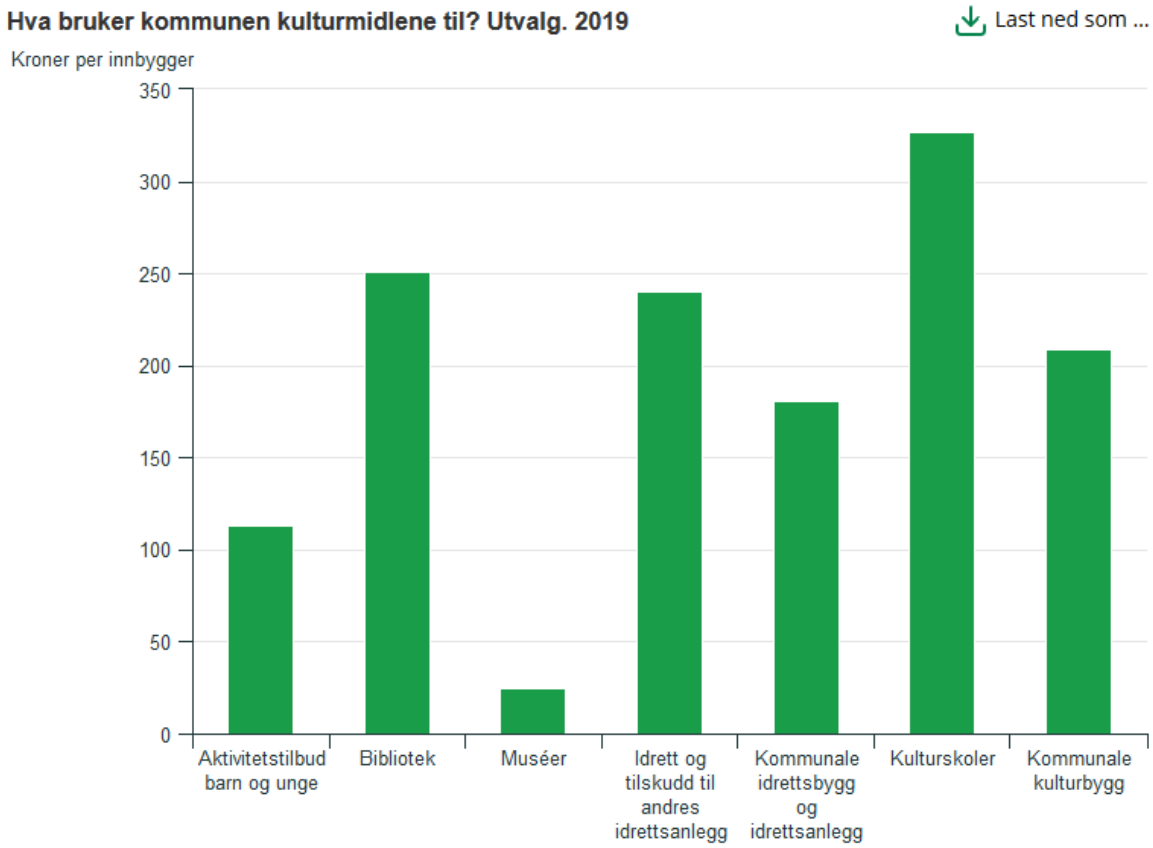
Kilde
Kulturtilbod, Statistisk sentralbyrå

Stange kommune yter tilskudd på 1,8 millioner til 62 ulike organisasjoner i form av kulturmidler til ulike formål som idrettsanlegg, aktivitet, idrettsskoler, fritidsklubber, kulturaktiviteter for eldre, turstier, investering, lavterskel folkehelse, større samfunnshus og funksjonshemmede. I tillegg gir kommunen tilskudd til ulike arrangementer og prosjekter

gjennom året. I 2019 ble 55 søknader behandlet med en samlet utbetaling på kr. 856 000. Stange kommune deler årlig ut kunstnerstipend, Stangeprisen og kulturvernprisen.

Kommunen har særlig fokus på å løfte fram arbeidet med å ivareta kulturminner. Hvert år deles det ut en pris til organisasjoner og enkeltpersoner som har gjort en særlig innsats på dette området. Kulturminnevern ses også i sammenheng med ivaretagelse av den immaterielle kulturarven, og det jobbes med å skape arenaer for formidling av immateriell kulturarv. Kommunedelplan for kulturminner (igangsatt) skal gi strategiske prioriteringer for ivaretagelse av kulturminner i kommunen.

Kommuneplanens arealdel gir viktige føringer da den følger opp langsiktig arealstrategi med satsningsområdet *kulturlandskapet og Mjøsa*. Det er særlig prioritert å benytte dette som en attraktivitetsfaktor, og tilrettelegge for økt tilgjengelighet til strandsonen og kulturlandskapet, spesielt i Stange vestbygd. Store deler av Vestbygda, og kulturmiljøet rundt Tokstad og Gyrud og noen gårdstun, er omfattet av en hensynssone for prioriterte kulturlandskap. Hensikten med hensynssonen er å begrense negative inngrep i landskapet og forhindre at kulturminneverdier forringes, samt å sikre en forvaltning som opprettholder grunnlaget for verdiskaping, landbruk, kunnskap, opplevelse, rekreasjon og friluftsliv.



[1]Netto driftsutgifter

Kilde:

Kommuneregnskap, Statistisk sentralbyrå

6. Arbeidsliv

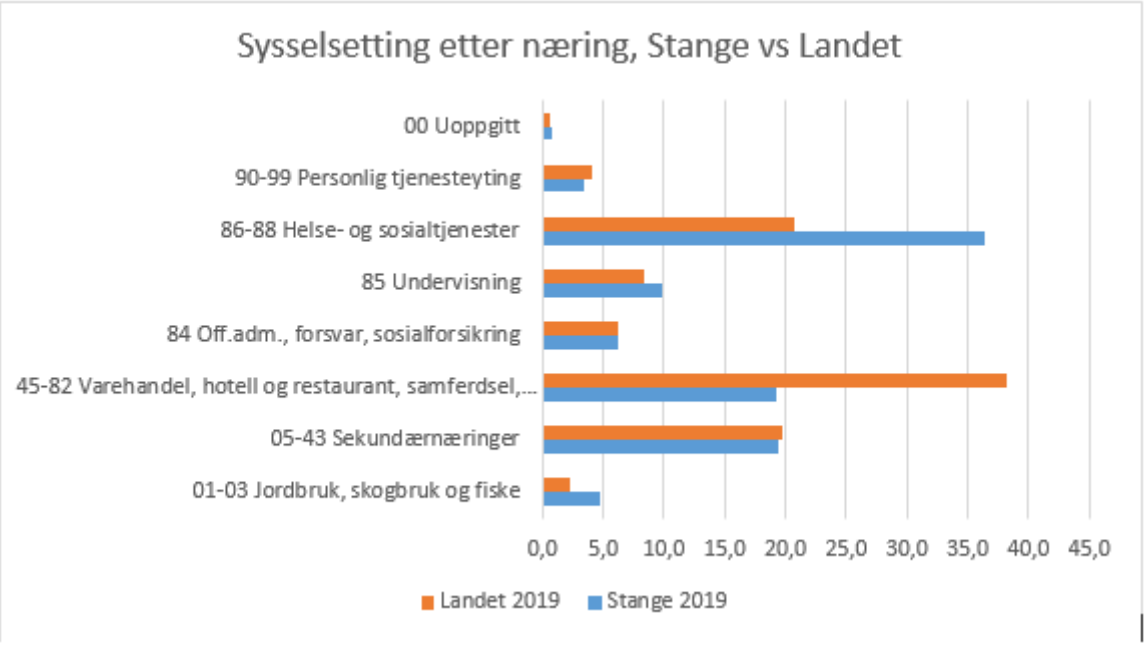
6.1 Sysselsetting og arbeidsledighet

Det generelle bildet for Stange kommune er at vi har en høy yrkesdeltakelse. Ved utgangen av 2019 lå arbeidsledigheten på 2,2%, mens landsgjennomsnittet var på 2,1 %. Tilsvarende tall for Stange i 2015 var 2,4 %. Arbeidsledigheten blant unge (15-29 år) har gått ned fra 4% i 2015 til 2,8% i 2019. For arbeidsstyrken øvrig har tallene holdt seg forholdsvis stabile. Tallene for Stange i 2019 er ikke entydig forskjellige fra landsgjennomsnittet (SSB 10540).

I mai 2020 var ledigheten i Innlandet hele 5.4%, og 4.5% i Stange. Dette er opp fra 2.3% i januar (tilsvarende 248 personer). Økningen skyldes sannsynligvis koronasituasjonen (NAV, 2020). I juni måned hadde tallene for Stange sunket til 3.4% (368 personer). Det er inntil videre stor usikkerhet om hvorvidt økningen i arbeidsledighet vil resultere i økt langtidsledighet, spesielt i yngre aldersgrupper. Prognoser tyder så langt på at dette vil være tilfelle. Det understrekes at situasjonen per i dag er under utvikling og at det er vanskelig å forutsi statistikken ut over 2020 og 2021. Mer om dette i Kapittel 9.

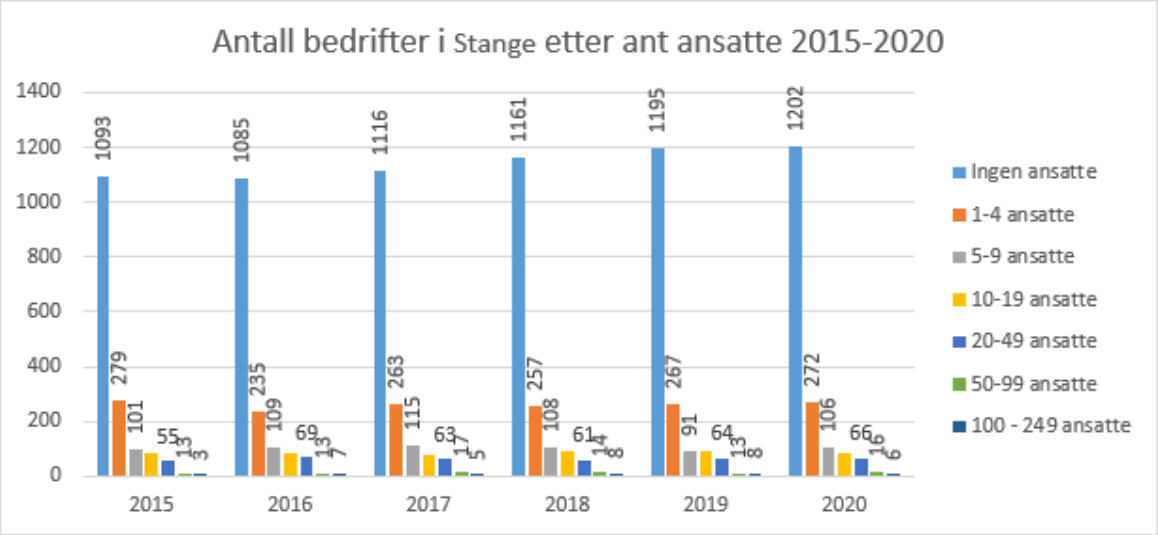
Andel sosialhjelpsmottakere i aldersgruppen 20-66 ligger noenlunde stabilt på rundt 4% av innbyggere. I aldersgruppen 18-24 ligger andelen på litt over 5%.

Inntekt og økonomi må sees i sammenheng med kommunens næringsstruktur. Kommunens areal er dominert av jord- og skogbruksareal (hele 97%). Stange har følgelig vesentlig høyere andel arbeidsplasser innen primærnæring, dvs. jord- og skogbruk (4.7%) enn landet øvrig (2.2%). Denne yrkesgruppen er utsatt med hensyn til både fysisk risiko og overgangsrisiko i forbindelse med klimaendringer (se kapittel 3.2). Industriarbeidsplasser (sekundærnæring) er litt lavere enn landsgjennomsnittet (19.7% kontra 19.3%). Helse- og sosialsektoren ligger på 36.4% kontra landsgjennomsnittet på 20.5% (SSB 07979). Sistnevnte forklares i all hovedsak av Sykehuset Innlandets somatiske avdeling, Sanderud, som utgjør i underkant av 50% av kommunens ansatte innen denne kategorien. Innen varehandel og overnatting har Stange en lav andel, hvilket er naturlig da en stor del av kommunens innbyggere har Hamar som et naturlig handelssted. Stange kommune hadde en marginal nedgang i arbeidsplasser i 2019 (0.8%), men sysselsettingsgraden steg samtidig med 0.6%.



Tabellen under viser utviklingen i de forskjellige sektorene de siste fem årene.

Sysselsatte innbyggere i Stange for perioden 2016 til 2020 fordelt på næring **Kilde: SSB**					
	2015	2016	2017	2018	2019
Jordbruk, skogbruk og fiske	349	337	340	350	342
Sekundærnæringer	1767	1744	1862	1894	1915
Varehandel, hotell og restaurant, samferdsel, finanstjen., forretningsmessig tjen., eiendom	3169	3209	3240	3235	3233
Off.adm., forsvar, sosialforsikring	752	760	757	770	777
Undervisning	811	792	843	862	890
Helse- og sosialtjenester	2407	2438	2444	2494	2506
Personlig tjenesteyting	396	426	432	476	489
Uoppgitt	73	49	49	64	57
Stange	9724	9755	9967	10145	10209



Det store flertallet av bedrifter er enkeltmannsforetak, og dette har økt med ca. 10% de siste fem årene. Det er kun cirka 450 bedrifter med mer enn én ansatt i kommunen. Det store antallet bedrifter uten ansatte (blå søyle) forklares i all hovedsak av gårdsbruk med begrenset eller ingen aktivitet (bortleid), og derav ikke registrerte lønnsutgifter i foretaket.

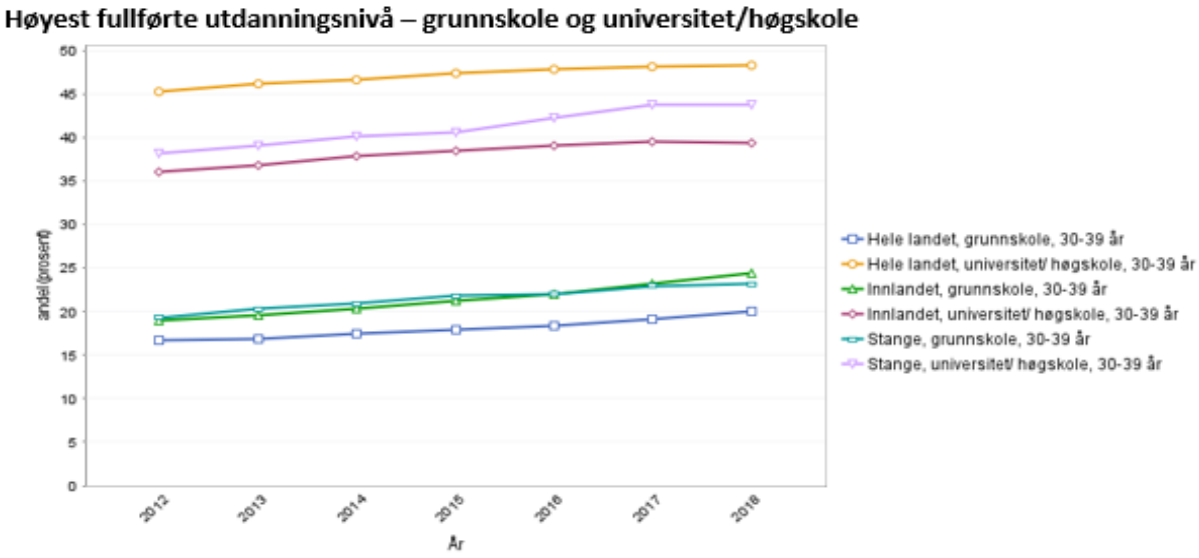
Stange kommune har stort uforløst potensiale innen bioøkonomisektoren, og arbeidsplasser knyttet til utvikling av næringsarealer tilknyttet bl.a. Sørli flerbruksterminal og andre godsknutepunkter.

6.2 Utdanning og kompetanse

I snitt har Stange kommune et lavere utdanningsnivå enn landet for øvrig. Hvis vi ser på andelen innbyggere i aldersgruppen 30-39 år som i 2018 har grunnskole som høyeste fullførte utdanning ligger denne på 23 % kontra landsgjennomsnittet på 20 %. Innlandet fylke ligger på 24%. Både nasjonalt, på fylkes- og kommunenivå, har andelen med kun grunnskoleutdanning økt fra 2012 – 2018. For Stange er dette 19% i 2012 til 23% i 2018.

Stange kommune har samtidig fått flere innbyggere med universitets - og høgskoleutdanning (30-39 år). Andelen her har økt fra 41 % i 2015 til 44 % i 2018.

Utdannelsesnivået i kommunen øker noe blant den yngre gruppen av befolkningen og denne utviklingen ses også i landet som helhet. Gjennom utdanningsforløpet utvikler mennesker psykologiske ressurser som bidrar til mestringsfølelse og mulighet for kontroll over eget liv. Læring ser altså ut til å bidra til helse. Utdanning påvirker dessuten yrkeskarriere, og gjennom dette levekår, i det voksne liv.



(Kilde: Kommunehelsa, 2020).

I Stange er frafall i videregående skole ikke entydig forskjellig fra fylket eller landet som helhet. Siden 2010 har andelen elever som ikke fullfører videregående gradvis gått ned fra 27% til 21% i 2018. Dette er en positiv utvikling, samtidig er det en utfordring at mange elever ikke gjennomfører videregående skole. Frafall i videregående opplæring reduserer mulighetene i arbeidsmarkedet, øker risikoen for uføretrygd og gir dårligere levekår og helse (Folkehelserapporten, 2018).

Foto: Ellen Klaveness

7. Folkehelse

Stange kommune har jobbet systematisk med folkehelse i en årrekke, og temaet er løftet inn som premissgivende i kommuneplanens samfunnsdel. Oversiktsdokument for folkehelsen i Stange følger som eget vedlegg til dette kunnskapsgrunnlag. Av årsaker som følger av vedlegget, er dokumentet noe ukomplett. De store linjene i kommunehelsa kan likevel tegnes som følger:

Sosiale forskjeller i helse er en vedvarende utfordring i Stange, i likhet med resten av landet. En ser en tydelig sammenheng mellom faktorer som kjennetegner utenforskap, lav sosioøkonomisk status og dårlig helse. Temaet er sammenflettet, og flere av faktorene går gjerne i arv. Det er grunn til å tro at Covid 19-pandemien vil forsterke enkelte betydningsfulle trender. Hovedutfordringer oppsummeres her:

- Andelen barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt er høyere enn i Innlandet og nasjonalt. Utviklingen er negativ.
- Andelen innbyggere i husholdninger med vedvarende lavinntekt (alle aldersgrupper) er signifikant høyere enn i landet som helhet.
- Høyere andel uføretrygdede enn landet som helhet
- Andel innbyggere med muskel- og skjelettplager er høyere enn landsnivået. I alderen 15-29 år er andelen hele 13% høyere enn landsgjennomsnittet.
- Trenden innen psykiske helseplager er negativ, spesielt blant tenåringsjenter. Tallmaterialet for øverste aldersgruppe er svært mangelfullt.
- Forekomst av overvekt, inkludert fedme, er noe høyere enn landet som helhet
- Antallet personer med demens er anslått å øke sterkt mot 2040.

8. Digitalisering: Store muligheter, store utfordringer

Samfunnet opplever et stadig økende behov for digital infrastruktur, og samfunnsansvaret for å tilrettelegge for utbyggingen av dette har økt sterkt i senere år. Digitalisering byr på store muligheter til effektivisering av drift og arbeidsmetoder samt bedring av tjenester ved hjelp av for eksempel velferdsteknologi. Kommunen tilsatte i 2018 en stilling som digitaliseringssjef for å vurdere helheten i hvordan kommunale oppgaver løses og hvilke effekter og gevinster som ønskes oppnådd. Stange kommunes digitaliseringsstrategi ble vedtatt i mai 2019.

Problemstillingen har blitt i større grad aktualisert av Covid 19-pandemien, som bidro til en plutselig digitalisering av tjenester og aktiviteter. Dette gjelder både "brå-digitalisering" av løsninger som før var helt analoge, modning av digitaliserte prosesser i tidlig fase (eksempelvis konserter, konferanser og møteplattformer), og fremskynding av digitaliseringsprosesser som var i gang allerede (f.eks digitale årsmøter for borettslag og sameier).

Denne trenden har vært i utvikling i en årrekke, men er ikke uten negative konsekvenser. Selv om digital teknologi gir muligheter for å redusere fysisk transportbehov, har økt bruk av digital infrastruktur som servere og datalagring et stadig økende klimafotavtrykk. En ser også en økende problemstilling med hensyn til digital utenforskap. Dette gjelder personer som befinner seg i en situasjon der de mangler:

- Tilgang på digital infrastruktur, f.eks bredbånd
- Digital kompetanse, spesielt blant det øvre alderssjiktet
- Økonomisk tilgang til aktuell teknologi

Å imøtekomme disse utfordringene vil trenge koordinert innsats. Lavterskeltilbudet *Digihjelpen* i samarbeid med Seniornett og Frivilligsentralen, sikter på å oppnå økt digital kompetanse blant eldre. Behovet for utbygging av bredbåndsinfrastruktur er fortsatt stort og til dels ulønnsomt for private utbyggere; det vil fremover fortsatt være nødvendig for kommunen å gjøre strategiske prioriteringer av investeringer til dette.

9. Stanges organisering og økonomi

Stange kommune er organisert i en to-nivå modell med utstrakt delegasjon på fag-, økonomi- og personalledelse. Det betyr at det er to helhetlige administrative ledernivå: kommunedirektørnivå og virksomhetsledernivå. De største virksomhetene er organisert med avdelingsledere under virksomhetsledere. Selv om organisasjonsmodellen gjerne benevnes som en to-nivå modell, er det mer korrekt å beskrive den med 2,5 ledernivå. Dette fordi avdelingsledere har fått videredelegert noe myndighet fra virksomhetsleder. Kommunen er i tillegg organisert med stab- og støttefunksjoner. Stabene representerer spisskompetanse innenfor HR, arkiv, økonomi, innkjøp og digitalisering. I tillegg kommer funksjon som kommuneadvokat. Dette er en selvstendig funksjon underlagt kommunedirektøren.

I kommunens reglement for politiske organer reguleres fordeling av myndighet mellom politisk og administrativt nivå. Kommunens administrative delegeringsreglement fastlegger myndighetsfordelingen internt i administrasjonen. Det vil si hvilken myndighet som er delegert fra kommunedirektør til andre i administrasjonen, for eksempel virksomhetsledere. Virksomhetslederne har helhetsansvar for sine ansvarsområder, med utstrakt delegert myndighet og stort handlingsrom for utvikling og drift av sine virksomheter. Rammene for delegert myndighet innebærer en frihet som lederne skal bestrebe seg på å utnytte til beste for brukerne, kommunen og de tilsatte. Ved å plassere myndighet ut i tjenestene tas avgjørelser nærmest mulig brukeren, av den som har best innsikt i brukerens situasjon. Målet med en slik organisering er å myndiggjøre ledere og tilsatte i tjenesteproduksjonen, gi utfordringer og ansvar, og legge et grunnlag for et inspirerende arbeidsmiljø.

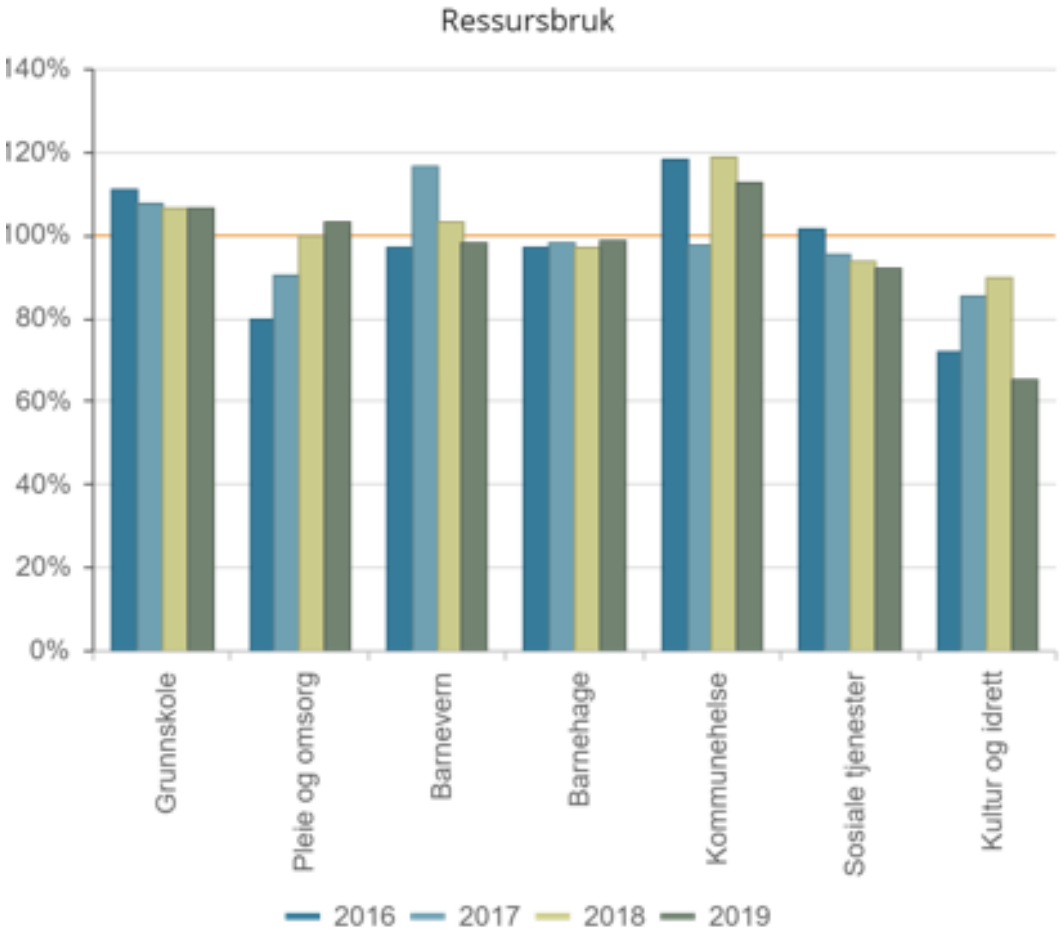
9.1 Økonomiske muligheter og utfordringer

Stange kommune har de siste årene har forsøkt å dempe drifts- og kostnadsnivå. Til tross for iverksetting av tiltak har kommunens driftsaktivitet de siste årene vært for høy i forhold til driftsrammen. I 2019 gikk virksomheter og staber med et samlet merforbruk på 20,9 mill. kroner, mens netto driftsresultat, det vil si resultat før bruk og avsetninger til fond, var på 8,6 mill. kroner. I 2018 var denne størrelsen 14,2 mill. kroner. Regnskapsmessig mindreforbruk (overskudd) er 17,4 mill. kroner. Netto driftsresultat i 2019 utgjør 0,5 % av driftsinntektene. Dette er lavere enn i 2018 hvor resultatgraden var på 0,9 %, og lavere enn både egen handlingsregel (2 %) og fylkesmannens normtall (1,75 %). Stange kommunes egen handlingsregel ble vedtatt i 2010.

I frie inntekter har Stange kommune 53 551 kroner per innbygger i 2019. Dette er lavt sammenlignet med egen KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo. De frie inntektene består av rammetilskudd og skatteinntekter, og er midler som kommunen disponerer fritt uten andre føringer enn gjeldende lover og forskrifter. De frie inntektene i Stange har vært stabile gjennom flere år, men økte med 495 kroner per innbygger fra 2018 til 2019.

Kommunens økonomiske handlingsrom har de senere år blitt forverret som følge av økende etterspørsel etter tjenester, begrensninger i inntekter, og det faktum at flere virksomheter har hatt et forbruk langt utover tildelt ramme. I tillegg har det vært utfordrende å tilpasse utgiftsnivået i forhold til kommunestyrets forventninger og de signaler regjeringen har gitt om inntektsnivå, og ønskede satsningsområder.

Figuren nedenfor viser om kommunen bruker mer eller mindre ressurser på en tjeneste enn landsgjennomsnittet. Er ressursbruken høyere enn 100,0 %, bruker kommunen mer ressurser per innbygger enn landsgjennomsnittet. Indikatoren er justert for kommunens utgiftsbehov. Denne indikatoren forteller hvor mye ressurser det brukes per innbygger på en tjeneste. Den sier ikke noe om størrelsen på produksjonen eller effektiviteten i kommunen.



- Pleie og omsorg har en ressursbruk på 103,1 %. Tjenesteområdet har de fire siste årene hatt en stor økning i ressursbruk, fra 80,0 % i 2016.
- Stange kommunes ressursbruk på grunnskole er 106,6 %. Dette er 6,6 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet. Ressursbruken på skole har gradvis blitt redusert siden 2016.
- Barnevern har en vesentlig reduksjon i ressursbruk, fra 116,4 % i 2017 til 98,4 % i 2019. Det er særlig kjøp av konsulentbistand som er redusert.
- Barnehagene har stabil ressursbruk og ligger noe under landsgjennomsnittet.
- Kommunehelse har en vesentlig reduksjon i ressursbruk, fra 119,0 % i 2018 til 112,8 % i 2019.

- Sosiale tjenester har siden 2015 hatt en reduksjon i ressursbruk på 11,8 prosentpoeng, fra 104,1 % i 2015 til 92,3 % i 2019.
- Kultur og idrett har hatt en reduksjon i ressursbruk på 24,5 prosentpoeng, fra 89,7 % i 2018 til 65,2 % i 2019. Forklaringen er to år (2017 og 2018) med tilleggsbevilgninger av forrige års mindreforbruk til dekning av etterslep på kommunalt byggetilskudd til idrettsanlegg, til sammen 10,0 mill. kroner.

9.2 Omstillingsarbeid

Stange kommune står fremfor et svært krevende og omfattende omstillingsarbeid i økonomiplanperioden for 2020 – 2023. Dette for å tilpasse driftsnivået til reduserte rammer. Det er etter kommunedirektørens vurdering helt nødvendig å bruke av disposisjonsfondet i tillegg til at det tas ut effekt av nødvendige omstillinger. Kommunedirektøren har lagt til grunn at nettodriftresultatet i kommende økonomiplanperiode skal være 0 i 2023. For å nå dette målet er det lagt inn en rammereduksjon i 2021 på 20,0 mill. kroner, 35,5 mill. kroner i 2022 og 44,0 mill. kroner i 2023. I tillegg er økonomiplanen saldert med følgende bruk av disposisjonsfond: 58,3 mill. kroner i 2020, 39,3 mill. kroner i 2021, 12,8 mill. kroner, og en netto avsetning på 0,2 mill. kroner i 2023.

Sett i lys av kommunens endrede økonomiske rammebetingelser er det påbegynt et omfattende omstillingsprosjekt i Stange kommune. I budsjettet for 2020 - 2023 er det lagt til grunn at dagens administrative organisering innenfor kommunedirektørens staber, helse og omsorg, oppvekst og samfunnsutvikling skal gjennomgås. Målet med utredningene er å vurdere om eksisterende strukturer og organisering er bærekraftig sett i lys av endrede rammebetingelser, og om den har tilstrekkelig kraft til satsning på viktige utviklingsoppgaver til tross for nødvendig reduksjon av årsverk. Omstillingsarbeidet er organisert med en styringsgruppe, sammensatt av kommunedirektørens utvidede ledergruppe (kommunalsjefer og stabsledere), hovedverneombud, og hovedtillitsvalgt Fagforbundet. Formannskapet er referansegruppe. Som følge av Covid-19 er oppstart av gjennomgangen sterkt forsinket.

9.3 Stange kommune som arbeidsgiver

Kommunens verdier er Åpenhet – Trygghet – Mangfold. I kommunens arbeidsgiverpolitikk *Skodd for endring* står det at kommuneorganisasjonen skal være preget av trygghet gjennom åpenhet, respekt for ulike innspillsynspunkter, og ståsted. Organisasjonen skal preges av mangfold med hensyn til ulikhet. Det er viktig at den enkelte blir sett, hørt og verdsatt.

Stange kommune hadde ved årsskiftet 2019 totalt 1.453 årsverk. Dette inkluderer fast ansatte, vikarer og engasjement. Det er utfordringer med hensyn til å rekruttere sykepleiere, ingeniører og enkelte lederstillinger, men det store bildet viser at det fortsatt er tilfredsstillende rekrutteringsgrunnlag med etterspurt fagkompetanse til de fleste stillinger.

Stange ligger i en attraktiv region med befolkningsvekst, der både bostedsattraktivitet og arbeidsplassattraktivitet er høy. Dette er vesentlig for rekrutteringsgrunnlaget. Det samme gjelder utdanningsinstitusjoner i regionen med utdanningstilbud som er relevante for kommunal sektor.

- Hovedtyngden av ansatte er i gruppen 40-59 år. Det er viktig å fortsette rekruttering av unge arbeidstagere i årene fremover.
- Det er stor overvekt av kvinner ansatt i offentlig sektor. I Stange kommune er kvinneandelen 77%, og andelen menn 23%. Det er relativt liten differanse på gjennomsnittlig lønn for menn og kvinner i Stange.
- Deltidsstillinger utgjør ca. 39% av antall årsverk i kommunen. Systematisk arbeid over tid har bidratt til noe reduksjon av uønsket deltid; utviklingen over noen år viser at det blir stadig flere heltidsstillinger i kommunen.
- Det totale sykefraværet i kommunen er lavere i 2019 enn foregående år. Etter å ha hatt et sykefravær på ca. 9.5% i flere år, falt det totale sykefraværet til 8.9%. Dette er fordelt på 1.45% egenmeldt, og 7.41% sykemeldt. Det egenmeldte fraværet har holdt seg stabilt, mens det legemeldte har hatt nedgang 2015-2019. Måltallet for kommunen var 7% i 2019. Det er de store virksomhetene i helse og omsorg og barnehagene som har hatt den største nedgangen.

I den økte konkurransen om kvalifisert arbeidskraft, pekes det på et behov for å styrke Stange kommunes attraktivitet som arbeidsgiver ytterligere, blant annet gjennom å skape attraktive kompetanse- og fagmiljøer. Utfordringsbildet viser også et potensiale for å bedre anvendelsen av arbeidskraften gjennom økt fokus på:

- Innovasjon
- Omstillingsevne
- Digitalisering av arbeidsprosesser
- Tydelig lederskap

10. Covid-19: Strategisk arbeid under en pandemi i utvikling

Vi befinner oss i 2020 i en pandemi som fortsatt er under utvikling, og langtidseffektene er ukjent. Koronapandemien har allerede endret samfunnet på flere vis, og da Norge ble "nedstengt" 12. mars 2020 oppstod stor usikkerhet knyttet til pandemiens konsekvenser.

I forbindelse med at kommunale virksomheter ble "nedstengt" i mars, ble personell omdisponert til arbeid på andre arbeidsplasser. Målet har vært å unngå permitteringer samt å sikre opprettholdt kvalitet og kontinuitet i tjenester også i perioder med økt fravær skyldt smitte, karantene eller smitteverntiltak. Håndteringen av pandemien har imidlertid ført til at flere drifts- og utviklingsoppgaver i Stange kommune har vært nedprioritert i perioden. Fokuset har hele veien vært å ivareta et sikkert og godt tjenestetilbud, samt å sikre god og sikker beredskap.

Knappheten på personell og smittevernutstyr er de største utfordringene i den pågående pandemisituasjonen. Dersom smittesituasjonen eskalerer på ny, eller at det oppstår parallelle beredskapssituasjoner som for eksempel flom, vil organisasjonen raskt kunne sette inn tiltak. Det å opprettholde en beredskapsorganisasjon er også i tråd med Fylkesmannens råd.

Premissene for næringslivet ble kraftig endret da pandemien var et faktum. Som samfunnsaktør har Stange kommune iverksatt tiltak for å støtte lokalt næringsliv. Dette handler blant annet om teknisk bistand til tiltakspakker for næringslivet, utsettelse av forfallsdatoer for eiendomsskatt, og plan for fremskyving av investeringsprosjekter omtalt som "gryteklare prosjekter". Kommunesektoren jevnt over har så langt unngått å permittere egne ansatte (KS, 2020). De totale arbeidsledighetstallene i Stange har gått opp i 2020, men statistikken svinger, og det er vanskelig å forutsi utviklingen i langtidsledighet.

Noen fullstendig oversikt over de økonomiske konsekvensene av koronapandemien for Stange kommune er i skrivende stund ikke mulig. En rekke utgifter og inntektstap er avdekket, men pandemien vil også fremover i tid påføre kommunen både nye kostnader og inntektstap. KS anslår at kommunesektoren under ett vil få et netto inntektstap og kostnadsøkning som følge av pandemien på mellom 18-27 milliarder kroner i 2020, og varsler at kommunene vil måtte vurdere større midlertidige og mer permanente kostnadskutt som vil ramme kommunens innbyggere så vel som ansatte. Rammene for statlig kompensasjon er enda ikke fastslått.

I tillegg til de direkte kostnader og inntektstap, fremstår det som sannsynlig at pandemien vil ha vidtrekkende konsekvenser for hvordan vi konsumerer varer, tjenester og opplevelser. Hvilken effekt endringene vil ha på kommuneøkonomien, samfunnsøkonomien og samfunnsstrukturer er inntil videre ikke mulig å forutsi. Det ligger alltid usikkerhet i kommunal planlegging, men Covid 19-pandemien hever usikkerhetsnivået og det kan oppstå planbehov i perioden som ikke enda er synlig. Å i større grad innarbeide nye rutiner for å sikre fremtidig fleksibilitet for utvidelse, omdisponering og/eller gjenbruk av f.eks byggeprosjekter vil kunne være en løsning. Dette er også i tråd med føringer for klimaplanlegging, og dimensjonering for usikre prognoser innen bl.a. befolkningsutvikling, jf. kapittel 1.