



Asplan Viak +++
-|++



KS OPPLAND

"FRAMTIDAS KOMMUNESTRUKTUR I OPPLAND"

FORSLAG TIL DISPOSISJON

JANUAR 2005

INNHOLD

1	SAMMENDRAGSKAPITTEL	5
2	INNLEDNING – ÉN FELLES RAPPORT FOR SJU UTREDNINGER.....	6
3	GENERELL DEL	7
3.1	MÅLET MED PROSJEKTET	7
3.2	NASJONALE AMBISJONER	7
3.3	REGIONALE AMBISJONER	8
3.4	TEMAER OG PROBLEMSTILLINGER	9
3.4.1	<i>Tjenesteproduksjon</i>	10
3.4.2	<i>Samfunnsutvikling</i>	11
3.4.3	<i>Lokaldemokrati</i>	12
3.4.4	<i>Forvaltningsansvar</i>	13
3.4.5	<i>Økonomisk bærekraft</i>	14
3.4.6	<i>Erfaringer fra andre kommuner – de som sa nei og de som sa ja</i>	14
4	SPESIELL DEL.....	21
4.1	AKTUELLE SAMMENSLUTNINGSLTERNATIVER SOM SKAL UTREDES	21
4.2	ANALYSEMODELL	21
4.3	FORHOLDET TIL DAGENS REGIONER I OPPLAND	22
4.4	KOMMUNER SOM IKKE ØNSKER VIDERE UTREDNING	22
5	ANALYSENE	23
5.1	INNLEDNING – STRUKTUREN I UTREDNINGENE.....	23
5.2		24
5.3	GJØVIKREGIONEN – ”VILJE TIL FORANDRING OG UTVIKLING”?	24
5.3.1	<i>Bakgrunn og formål</i>	24
5.3.2	<i>Alternativet sett fra kommunenes ståsted</i>	25
5.3.3	<i>Befolkningsutvikling</i>	26
5.3.4	<i>Geografi og tilgjengelighet</i>	29
5.3.5	<i>Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur</i>	30
5.3.6	<i>Pendling</i>	33
5.3.7	<i>Kompetanse</i>	35
5.3.8	<i>Demokrati</i>	36
5.3.9	<i>Økonomi og effekter av en sammenslutning</i>	37
5.3.10	<i>Rollen som samfunnsutvikler</i>	40
5.3.11	<i>Sammenfattende vurderinger</i>	41
5.4		43
5.5	TOTEN – ÉN KOMMUNE ELLER UTVIDET IKS?	43
5.5.1	<i>Bakgrunn og formål</i>	44
5.5.2	<i>Befolkningsutvikling</i>	44
5.5.3	<i>Geografi og tilgjengelighet</i>	47
5.5.4	<i>Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur</i>	48
5.5.5	<i>Pendling</i>	51
5.5.6	<i>Kompetanse</i>	53
5.5.7	<i>Demokrati</i>	54
5.5.8	<i>Økonomiske effekter av en sammenslutning</i>	55
5.5.9	<i>Rollen som samfunnsutvikler</i>	58
5.5.10	<i>Interkommunalt samarbeid som alternativ</i>	59
5.5.11	<i>Sammenfattende vurderinger</i>	65

5.6	NORD-FRON OG SEL – KAN GAMLE RIVALER FINNE TONEN FOR Å SKAPE EN TYNGDEPUNKTKOMMUNE I GUDBRANDSDAL?.....	69
5.6.1	Bakgrunn og formål.....	69
5.6.2	Kart og kommunekarakteristika	70
5.6.3	Kommuneøkonomiske karakteristika	71
5.6.4	Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing (resymè fra økonomirapporten).....	73
5.6.5	Sammenslåings- og samarbeidshistorie.....	74
5.6.6	Befolkningsutvikling	74
5.6.7	Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander	77
5.6.8	Syssetsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur	78
5.6.9	Pendling.....	81
5.6.10	Kompetanse.....	83
5.6.11	Samlet vurdering Nord-Fron og Sel.....	85
5.7	SJÅK OG LOM – SAMARBEID FRAMFOR SAMMENSLÅING	87
5.7.1	Kart og kommunekarakteristika	87
5.7.2	Bakgrunn og formål.....	87
5.8	HADELAND – TRE KOMMUNER, MEN MED MULIGHET FOR BARE TO.....	89
5.8.1	Innledning.....	89
5.8.2	Utviklingstrekk for regionen	90
5.8.3	Oppsummering av kommunenes utredninger?.....	95
5.8.4	Hva kan oppnås i en storkommune	103
5.8.5	Skisse for prosessen videre	109
5.8.6	Oppsummering	112
5.9	LILLEHAMMERREGIONEN.....	117
5.9.1	Innledning.....	117
5.9.2	Kommunenes vurdering av aktuelle alternativer – geografisk avgrensning.....	117
5.9.3	Kjennetegn ved kommunene	120
5.9.4	Ønsket utredning – prosess med oppdragsgiver i valg av temaer	123
5.9.5	Kriterier for vurdering av god rolleutøvelse	127
5.9.6	Én kommune – en sterkere samfunnsutvikler?.....	128
5.9.7	Én kommune – en bedre tjenesteprodusent?.....	146
5.9.8	Demokrati og tilhørighet i små og store kommuner – hvem er mest demokratisk?.....	150
5.9.9	Påvirkning på nye politikkområder og arenaer i en sammenslått kommune?.....	152
5.9.10	Én kommune – bedre garantist for ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet?	153
5.9.11	Oppsummering av argumenter for og mot sammenslutning	153
5.9.12	Forslag til videre prosess.....	157
5.9.13	Kan noe gjøres for å sikre oppslutning i befolkningen?.....	159
5.9.14	Kan identitet til en større kommune bygges hvis den ikke er der fra før?.....	161
5.9.15	Er interkommunalt samarbeid et alternativ til sammenslutning?	162
5.9.16	Vedlegg: Politisk og administrativ organisering i Lillehammer, Gausdal og Øyer.....	164
6	VEDLEGG: UTREDNING FRA TELEMARSKFORSKING OM ENDRINGER I RAMMETILSKUDD VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER I DELER AV OPPLAND.....	168
7	INNTÆKTSSYSTEMET OG BEREKNINGSOPPLEGG.....	174
7.1	INNTÆKTSSYSTEMET OG EFFEKTER PÅ RAMMEOVERFØRINGENE VED EN SAMMENSLÅING	174
7.2	OPPLEGG FOR BEREKNING AV INNTÆKTSSYSTEMEFFEKTER FOR DE 8 KONSTELLASJONENE.....	175
7.3	ET TYPISK UTVIKLINGSFORLØP FOR RAMMETILSKUDDET VED EN SAMMENSLÅING.....	176
8	BEREGNINGER FOR 8 NYE KOMMUNEKONSTELLASJONER I SØRØSTLIGE DELER AV OPPLAND	178
8.1	TOTEN KOMMUNE	179
8.2	GLT KOMMUNE	180
8.3	STOR-GJØVIK KOMMUNE	183

8.4	HADELAND KOMMUNE.....	185
8.5	VIGGA KOMMUNE	186
8.6	SØR-GUDBRANDSDALEN KOMMUNE.....	188
8.7	LAND KOMMUNE.....	191
8.8	LAND OG ETNEDAL KOMMUNE	193
9	OPPSUMMERING	195

1 SAMMENDRAGSKAPITTEL

(Skrives etter møtet med regional styringsgruppe 22. februar 2005) – viser strukturen i rapporten med hovedpunkter fra hvert av de følgende kapitlene.)

- Rapporten inneholder en generell del som er felles for alle alternativene som utredes.
- Rapporten inneholder ett kapittel som er spesielt for hvert av alternativene.

2 INNLEDNING – ÉN FELLES RAPPORT FOR SJU UTREDNINGER

Rapporten utarbeides som et samarbeid mellom Asplan Viak AS og Telemarksforskning i Bø og skal gjennomføres som en utredning av ulike mulige tilpasninger av kommunestrukturen i Oppland, under prosjektet ”Framtidas kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling”. Vi har gjennomført flere samarbeidsprosjekter innen dette feltet. Vår erfaring er at oppdragsgiverne får økt utbytte av et prosjekt der vi kombinerer forskere med solid teoretisk kompetanse og løsningsorienterte konsulenter med erfaring fra anvendte prosjekter.

Mål for KS i Oppland: Samle alle cases i Oppland i én felles rapport, der alle kommunestyrer får tilgang til de samme utredningene for hele fylket, både kommuner som har ønsket å gå videre etter fase 1 og kommuner som valgte ikke å gå videre.

Alle kommuner har hittil vurdert mulige sammenslutninger med ståsted i egen kommune. Tilgang på informasjon om hvilke andre kommuner som ønsker å slå seg sammen, kan gjøre at noen vurderinger blir annerledes enn de ellers ville blitt.

KS i Oppland har som mål å være best på prosess og best i resultat. Det betyr at ingen sammenslutningsalternativer vurderes, som ikke kommunene selv har bedt om. Det innebærer også åpenhet om de alternativene som er utredet og skal til politisk behandling i kommunestyrene.

Tidsrammen for gjennomføring av prosjektene er knapp. Til sammen skal det utredes sju ulike inndelingsalternativer innen en begrenset økonomisk ramme. Samtidig er det gjennomført et betydelig utredningsarbeid i mange av kommunene. Dette vil vi trekke veksler på i vurderingene. Det samme gjelder de erfaringene vi selv har fra tilsvarende avsluttede og pågående prosjekter:

- Pågående evaluering av tre vedtatte og nært forestående kommunesammenslutninger (Kristiansund/Frei, Ølen/Vindafjord og Bodø/Skjerstad), som er en del av det sentrale samarbeidsprosjektet ”Framtidens kommunestruktur” mellom Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet. Nylig er nok en vedtatt sammenslutning lagt til prosjektet (Aukra/Tustna i Møre og Romsdal).
- Utredningen av grunnlaget for folkeavstemningen om sammenslåing av Valdreskommunene.
- Utredning for kommunene i Midt- og Nord-Gudbrandsdalen.
- Evaluering av kommunesammenslutningen i Re.

3 GENERELL DEL

3.1 Målet med prosjektet

Hovedmålet med prosjektet er å presentere alternativer for kommuneinndeling i Oppland, med kommuner som er ”robuste” nok til å hindre ytterligere overføring av oppgaver fra kommune til stat, og som i tillegg kan evne å snu utviklingen og om mulig få flere oppgaver lagt til kommunalt nivå.

3.2 Nasjonale ambisjoner

Som en del av fellesprosjektet mellom Kommunenes Sentralforbund og Kommunal- og regionaldepartementet - ”Framtidas kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling” - skal Opplandsprosjektet i likhet med de andre regionale delprosjektene, fylle et formål på to nivåer - på sentralt, nasjonalt nivå og på regionalt og lokalt nivå i Oppland.

Staten forventer at kommunene tilbyr et likeverdig tjenestetilbud i hele landet, tilpasset innbyggernes behov. Kommunene skal samtidig bidra til en bærekraftig utvikling lokalt og regionalt. Det skal være geografisk samsvar mellom innbyggernes bruk av tjenester og muligheter for innflytelse, og ressursbruken skal være effektiv, i betydningen mest mulig ressurser til tjenesteproduksjon og minst mulig til administrasjon.

Det er ingen uenighet mellom statlig nivå og kommunalt nivå om disse målene. Debatten dreier seg i stedet om hvorvidt dagens kommunestruktur er den rette til å realisere disse målene. Fra statlig hold er det en uttrykt bekymring over at en del kommuner ikke er ”robuste” nok til å ivareta alle de viktige oppgavene som følger av dagens oppgavefordeling.

”Robuste kommuner” er et begrep som gjerne brukes i denne sammenhengen, men uten at det finnes en klar og entydig definisjon av hva en robust kommune er. I konkurransegrunnlaget er det gitt følgende føringer:

”Målet er å legge grunnlaget for kommuner som i framtida evner å utføre sine oppgaver godt og effektivt til beste for innbyggerne. Dette innebærer å styrke kommunene som velferdsyttere, samfunnsutviklere og som lokalpolitisk arena. For KS og kommunene er det sentralt at kommunesammenslåing ikke er et mål, men kan være et virkemiddel som motvekt til stadig mer inngripende regjering og storting. KS ønsker gjennom avtalen med regjeringen å gi kommunene anledning til selv å legge føringer for hvordan man kan reversere en utvikling mot ytterligere statliggjøring av den kommunale velferden.”

På denne bakgrunn kan ”robuste” kommuner defineres som kommuner som er i stand til å møte sine egne, brukernes og overordnende myndigheters krav til god oppgaveløsning, kommuner som evner å bidra til utvikling av sine lokalsamfunn, mobilisere til deltakelse og skape sitt eget handlingsrom og som ikke minst, opplever at de er i stand til å skape dette

handlingsrommet. Innholdet kan defineres noe forskjellig fra kommune til kommune, både ut fra såkalte ”objektive” kriterier og ut fra politisk ståsted.

Fra kommunalt hold hevdes det at det er statens økonomiske politikk overfor kommunene, kombinert med økende grad av forventninger til hvilke oppgaver som skal ivaretas lokalt, som representerer den største utfordringen, ikke kommunestrukturen i seg selv. Dette har ofte vært kombinert med et klart ønske om å beholde eksisterende kommunestruktur, gjerne knyttet til argumenter om identitet og tilhørighet som grunnlag for demokrati og deltakelse.

Prosjektet mellom KS og KRD bygger på en felles erkjennelse av at man, alle hensyn tatt i betraktning, er best tjent med å finne frivillige løsninger på de til dels motstridende oppfatningene i forholdet mellom stat og kommune, som kommer til uttrykk hver gang spørsmålet om kommunestruktur settes på agendaen. Frivillighet er også i tråd med Stortingets uttrykte standpunkt i dette spørsmålet. Fellesprosjektets ambisjon er at alle kommuner i løpet av våren 2005 skal ha drøftet spørsmålet om egen plass i vår framtidige kommunestruktur. Oppsummering og konklusjoner fra de regionale prosjektene skal utgjøre grunnlaget for en sak til Stortinget våren 2006.

3.3 Regionale ambisjoner

Kommunestrukturprosjektet i Oppland skiller seg noe fra måten prosjektet gjennomføres på andre steder i landet. Prosjektet er sterkere forankret i den enkelte kommune gjennom stor grad av egeninnsats i første fase. KRDs veileder med 14 kriterier for vurdering av kommunestruktur i forhold til oppgaveløsning innen tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati, er anbefalt som hjelpemiddel i arbeidet. Først nå, når kommunene selv har utredet og prioritert mellom alternativer for videre utredning, bringes eksternt utredning inn i prosjektet. Hovedutfordringen nå er å koble kommunenes dels sammenfallende, dels avvikende, ønsker om videre utredninger sammen i realistiske og håndterbare alternativer for framtidens kommunestruktur i Oppland. Prosjektgruppa i Oppland tar stilling til hvilke sammenslutningsalternativer som ønskes belyst nærmere. Den lokale forankringen av prosjektet understrekes ved at prosjektgruppa ikke vil fremme forslag på tvers av kommunenes anbefalinger.

Gjennom den eksterne utredningen skal det foretas en systematisk drøfting av styrker og svakheter ved de ulike sammenslutningsalternativene man velger å utrede, med utgangspunkt i aktuelle målsettinger for kommunestrukturen i området og egne oppfatninger av hva en ”robust” kommune er. Resultatene skal presenteres i en form som gjør analysene velegnet til bruk i fase 2 i KS/KRD-prosjektet ”Framtidens kommunestruktur” i Oppland.

Opplandsprosjektet har høye ambisjoner: Alle kommuner skal delta, Oppland skal være best på prosess og resultat. Dette skal oppnås i en kombinasjon av lokal politisk forankring og eierskap til utredningsalternativene og eksternt bistand. Sluttrapporten skal dokumentere prosessen og grunnlaget for videre arbeid med tilpasning av kommunestrukturen på en måte som synliggjør den lokale forankringen og vurderingene av fordeler og ulemper ved de valgte alternativene.

3.4 Temaer og problemstillinger

I forbindelse med prosjektet "Framtidas kommuner" er det fra KRD utarbeidet en analyse veileder til bruk ved vurderinger av mulige kommunesammenslutninger. Her framheves særlig behovet for å vurdere fordeler og ulemper ved ny kommunestruktur i forhold til *tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og lokaldemokrati*. I tillegg nevnes kommunenes oppgave som *forvaltere og enhetenes økonomiske bærekraft*. Kommunene i Oppland har selv vurdert ulike kriterier med utgangspunkt i KRDs veileder.

Spørsmålet om sammenslutning av kommuner til større enheter berører et bredt spekter av problemstillinger og utfordringer, og argumentene for og imot er mange. Spørsmålet om kommunestørrelse er imidlertid et spørsmål som ikke kan løsrives fra spørsmålet om hvilke oppgaver kommune skal løse i framtida. Den norske kommunemodellen er i dag bygget opp av generalistkommuner, noe som innebærer at kommunene i prinsippet har ansvar for å utføre de samme oppgavene enten folketallet er 200 eller 200 000. Et grunnleggende spørsmål blir dermed om dette er en kommunemodell vi har råd til å beholde, og om dette er en modell som er egnet til å håndtere utfordringene som kommunene står overfor i framtiden.

Viktige argumenter for større kommuner går bl.a. på presset kommuneøkonomi og behov for å utløse stordriftsfordeler. Store kommuner har lettere for å rekruttere arbeidskraft og dermed bedre forutsetninger for å øke kompetansen gjennom større og bedre fagmiljø. Styrking av kompetansen vil bidra til økt kvalitet på de kommunale tjenestene og bedre rettsikkerhet for innbyggerne. Videre har økt mobilitet bidratt til at bo-, arbeids-, og serviceregioner i mange tilfeller ikke samsvarer med dagens kommunegrenser. Det oppstår dermed gratispassasjerproblematikk og demokratisk underskudd ved at innbyggerne ikke har mulighet for å påvirke tjenestene de benytter i nabokommunene. Fellesinteresser knyttet til planlegging, næringsutviklingsarbeid m.v. går ofte utover kommunegrensene og tilsier at det er hensiktsmessig å samarbeide for å finne helhetlige løsninger. Videre blir det hevdet at det er behov for større kommuner som er mer slagkraftige utad og som er i stand til å ta på seg nye oppgaver delegert fra regionalt nivå.

Viktige argumenter mot å slå sammen kommuner går på svekket nærhet, tilhørighet og identitet, noe som også kan bidra til å svekke lokaldemokratiet. Det blir også hevdet at innbyggerne i små kommuner er mer fornøyd med tjenestene enn i store kommuner¹, og at små kommuner er mer fleksible og effektive enn større administrative enheter. Videre kan en overgang til større kommuner bidra til sentralisering og redusert tilgjengelighet til det kommunale tjenestetilbudet, og at kostnadene for folk flest vil øke pga. økte reiseavstander (Høyer et al. 2004).

Ved vurdering av fordeler og ulemper knyttet til ny kommunestruktur i Oppland, er det viktig å være oppmerksom på at det i mange tilfeller vil være vanskelig tallfeste konsekvensene eksakt. Dette fordi mulige resultater også vil være avhengige av ulike politiske valg og prioriteringer framover. Dette gjelder f.eks. oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, endringer i inntektssystemet, samlingen av velferdsetatene (SATS) m.fl. Utgangspunktet for vurderingene er imidlertid først og fremst de forutsetninger og betingelser som generalistkommunen stilles

¹ Dersom man korrigerer for at små kommuner ofte har bedre råd enn store, er ikke brukertilfredsheten lenger best i disse kommunene (Løyland, Dræge & Ringstad 1997).

ovenfor. Det vil si om en sammenlutning vil gi muligheter for bedre tjenestetilbud, mer effektiv administrasjon, bedre og mer effektive fagmiljøer osv.

3.4.1 Tjenesteproduksjon

Både direkte og indirekte styringssignaler fra statlig hold har lenge pekt i retning av et behov for tettere samarbeid om tjenesteproduksjon og/eller sammenslutning for å høste ut stordriftsfordeler og for å takle kompetanse- og rekrutteringsproblemer. Interessen blant kommunene for å se på nye samarbeidsløsninger og kommunesammenslutninger har også hatt en markant økning til de senere årene. Det er foretatt to større kartlegginger av det interkommunale samarbeidet i Norge. Den første kartleggingen ble foretatt av NIBR (Weigård 1991) og den andre av Telemarksforskning-Bø i 2002 (Brandtzæg & Sanda 2003). Undersøkelsene viser at det samarbeides mest om ulike tekniske tjenester og mer spesialiserte tjenester hvor kundegrunnlaget i den enkelte kommune er lite. Hansen et. al (2003) påpeker også at man oppnår de største stordrifts- og kvalitetsgevinstene ved samarbeid om tjenester rettet mot mindre befolkningsgrupper. Det er også viktig å være oppmerksom på at motivene for vellykkede tjenestesamarbeid ikke er å redusere totalutgiftene for tjenestene (spare penger), men å få større og mer kompetente tjenesteenheter og mer eller bedre tjenester ut av hver krone (Brandtzæg & Sanda 2003). Undersøkelsene viser også at det er stort potensial for økt samarbeid, og spesielt er det en utfordring å få til et mer helhetlig og koordinert samarbeid om tjenesteproduksjon. Samtidig er det også et spørsmål om hvor langt det er hensiktsmessig å gå i forhold til samarbeid om tjenester før man like gjerne kan slå kommunene sammen. Omfattende samarbeid innebærer en fare for demokratisk underskudd² og samarbeid har en økonomisk kostnad i seg selv.

Som grunnlag for å vurdere fordeler og ulemper for tjenesteproduksjon ved ny kommunestruktur vil det være aktuelt å se nærmere på følgende forhold:

- Kommunal økonomi; inntekts- og utgiftsstruktur, kostnadseffektivitet og inntekts-systemets betydning
- Befolkningsutvikling
- Dekningsgrad for ulike tjenester
- Produktivitet i tjenesteproduksjonen (enhetskostnader)
- Sysselsetting og arbeidsplasser i offentlig og privat sektor, spesielt forholdet mellom offentlig og privat sektor og forholdet mellom kommunal administrasjon og kommunal tjenesteproduksjon
- Kompetanse, fagmiljø og muligheter for spesialisering
Pendling og forholdet til dagens bo-, arbeids-, og serviceregioner (gratispassasjer-problematikk)
- Befolkningens tilgjengelighet til tjenestetilbudet
- Dagens interkommunale samarbeidsordninger

Dette er faktorer som til sammen gir viktig informasjon om status og utfordringer i forhold til utvikling av dagens tjenestetilbud, og som også vil danne grunnlag for vurderinger av effekter

² Interkommunalt samarbeid forutsetter at kommunene må avgi en viss makt og myndighet til det interkommunale samarbeidet for at dette skal kunne fungere effektivt. Dette bidrar til at den demokratiske styringen svekkes, og det oppstår et demokratisk underskudd.

av nye kommunestruktur. Innenfor de utvalgte gruppene av kommuner vil det være av interesse å se på status for den enkelte kommune og samtidig peke på endrede forutsetninger og betingelse ved en sammenslutning.

3.4.2 Samfunnsutvikling

Under punktet om samfunnsutvikling inngår følgende:

- Planleggingskompetanse- og planleggingskapasitet
- Arealbruk og miljø
- Næringsutvikling
- Ekstern påvirkningskraft

En viktig målsetting med en kommunesammenlutning er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som lokal og regional utviklingsaktør. Dette avhenger bl.a. av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være forskjellige, f.eks. om man snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, enhetlig naturområder osv. Dette bidrar gjerne til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått hvis man kunne sett større områder i sammenheng.

En viktig målsetning for enhver kommune er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. At flere kommuner innen den samme bo- arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte kan også lett ende opp med lite hensiktsmessige tiltak. Det er fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak i stedet for tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i regionen.

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere i forhold til utradrettet virksomhet, f.eks. i forhold til å skaffe til seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt. Man står sterkere dersom man kan tale utad med en felles røst i stedet for å krangle seg imellom. Våle og Ramnes kommuner, som ble slått sammen til Re kommune fra 01.01. 2002, har positive erfaringer i forhold til dette³.

Momenter som det er aktuelt å se nærmere på i forbindelse med vurdering av fordeler og ulemper ved ny kommunestruktur i Oppland, er:

- Tilgang på ressurser, virkemidler og kompetanse til samfunnsutviklingsoppgaver

³ Jf. foredrag av rådmannen i Re kommune på referansegruppemøte 15.09.2004 for følgeevalueringen av sammenslutningsprosessen for kommunene av Bodø og Skjærstad, Kristiansund og Frei og Ølen og Vindafjord. Telemarksforskning-Bø gjennomfører følgeevalueringen i samarbeid med Asplan Analyse.

- Spesielle planleggingsmessige utfordringer (arealbruksutfordringer, tilgang til områder for boligbygging og næringsutvikling mv)
- Næringsstruktur, sysselsetting og pendling
- Næringsutvikling og nettverksbygging
- Kompetanse
- Levekår⁴
- Senterstruktur, lokalisering av næringsvirksomhet og bosettingsmønster
- Kommunikasjon
- Interkommunalt samarbeid i dag (planlegging, næringsutvikling/reiseliv, utadrettet virksomhet)

For at kommunene skal kunne spille en aktiv og offensiv rolle som samfunnsutvikler, kreves økonomisk handlingsrom og kompetanse. Kompetanse blir stadig viktigere i dagens samfunn. Erfaringer viser at større kommuner har lettere for trekke til seg og holde på kompetent arbeidskraft. Tilgang på kompetanse er viktig både for utvikle kommunale tjenestetilbud, men også for å generere nye næringsaktiviteter. Når det gjelder kommunenes forutsetninger for å utøve sin rolle som samfunnsutvikler, vil vi også trekke inn vurderinger knyttet til eventuelle endringer i maktbalansen som følge av endret kommunestruktur. Kommuner som utgjør et sterkt maktsentrum kan også ha stor innvirkning på samfunnsutviklingen i nabokommunene.

3.4.3 Lokaldemokrati

Deltakelse og engasjement i politisk arbeid er en forutsetning for en langsiktig og demokratisk samfunnsutvikling. Det er en vanlig antagelse at tradisjonell deltakelse, som f.eks. stemmegivning ved eller kontakt med folkevalgte er størst i mindre enheter, mens deltakelse gjennom aksjoner og interesseorganisasjoner fremmes best i større enheter. En sammenslåing av kommunegrenser kan derfor føre til en forandring av den lokalpolitiske kulturen, dvs. en overgang fra en konsensusorientert kultur til en mer konfrontasjonsprega kultur. Dette vil trolig ha konsekvenser for rekrutteringen til kommunepolitikken. Et annet forhold som antas å henge sammen med kommunestørrelsen er systemkapasitet/handle- eller påvirkningskraft. Jo større kommune, jo mer handlekraft. Økt handlekraft bidrar til at det er mer å kjempe om, noe som kan påvirke deltakelsen i politisk arbeid.

Det er viktig å være klar over at sammenslutning av kommuner vil gi svakere demokratisk representasjon ved at det bli færre folkevalgte pr. innbygger. Dette er et spørsmål som også må sees i forhold til kommunenes handlingsrom og muligheter for å foreta lokalpolitiske valg og prioriteringer. Videre er det også viktig å være oppmerksom på at det finnes virkemidler for innbygger-/brukermedvirkning som kan benyttes som et supplement til tradisjonelle demokratiske kanaler (Brandtzæg 2004), og som kan bidra til å styrke innbyggernes medvirkning og innflytelse i forhold til lokalpolitiske spørsmål.

Ifølge Christiansenutvalget (NOU 1992:15) er begrepet tilhørighet en sentral del av demokrati-diskusjonen omkring kommuneenheten, og oppfattes gjerne som kjernen i det kommunale

⁴ En nærmere studie av levekårsindekser kan indirekte si noen om utfordringene i næringslivet. Eventuelle svake indekser kan tyde på omstillingsproblemer i næringslivet som fører til økning i arbeidsledighet, uførhet og/eller atferdstilfeller.

selvstyre. En kommunesammenslåing kan endre folks tilhørighet til kommunen, noe som videre kan føre til endret engasjement og deltakelse i politiske spørsmål i kommunen. Nyere forskning (f.eks. Baldersheim et al. 2003 og Hansen 2003) viser imidlertid at det ikke foreligger noen klar og entydig sammenheng mellom kommunestørrelse (innbyggertall) og politisk deltakelse, lokal tilhørighet og lokal intern påvirkningskraft (Kommunal- og regionaldepartementet 2004). Dette er likevel noe som kan variere mellom kommunene og det bør vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det er flere faktorer som kan være egnet for å belyse folks tilhørighet til ulike områder, f.eks. botid i kommunen, lokalt nettverk, lokalisering av arbeidsplass i forhold til bosted, lokalisering av skole og fritidstilbud o.l.

Forhold som kan være egnet for å belyse demokratisk deltakelse i dag, og som kan danne grunnlag for diskusjon av muligheter for endringer i politiske deltakelse og engasjement ved en kommunesammenslutning kan være:

- Valgdeltakelse
- Innbygger-/brukermedvirkning
- Dagens samarbeid og integrasjon mellom kommunene
 - Grad av politisk konsensus
 - Konflikter og interessemotsetninger mellom kommunene
 - Kulturforskjeller
- Gjennomførte studier på feltet

I regi av det sentrale prosjektet er det nettopp ferdigstilt en rapport om betydningen av identitet og tilhørighet i regi av Senter for bygdeforskning. Det foreligger også resultater fra en forskningsportefølje utarbeidet for Kommunenes Sentralforbund om konsekvensene av kommunesammenslutning, der demokrati og tilhørighet er et viktig tema. Erfaringene fra disse prosjektene vil bli tatt med i vurderingene av de ulike alternativene i Oppland.

3.4.4 Forvaltningsansvar

I forhold til forvaltningen vil oversiktighet og rettssikkerhet være momenter som vil være av spesiell relevans i forhold til vurdering av fordeler og ulemper ved en kommunesammenslutning. Kommunene trenger høy kompetanse for å kunne sikre en god forvaltning av offentlige lover og retningslinjer og drive en god saksbehandling. Rettighetslovgivningen har blitt styrket de siste årene⁵ og kravet til kompetanse på ulike området vil øke etter hvert som kommunene får delegert nye oppgaver. God forvaltningskompetanse er også viktig for ivaretagelse av folks rettssikkerhet. God rettssikkerhet innebærer at den enkelt ikke blir vilkårlig behandlet av forvaltningen, og at innbyggerne får den behandling de har krav på i henhold til lovverket. Avgjørelser skal være forutsigbare, den enkelte skal ha klagerett på enkeltvedtak og alle som fremmer sammenlignbare saker skal behandle likt. Den er grunn til å anta at større kommuner gir muligheter for større rettsfaglig kompetanse og kapasitet, og dermed færre klager. Det kan også være slik at jo lettere det er å orientere seg i en kommune, jo lettere er det å klage. I den forbindelse vil det være lettere å orientere seg i en liten kommune enn i en stor. En kommunesammenslutning kan således medføre orienteringsproblemer, i hvert fall i en overgangsfase. Et annet aspekt som tilsier at kommuner ikke bør være for små, er at det bør være en viss avstand mellom saksbehandler og beslutningstaker på den ene siden og den

⁵ Dette gjelder bl.a. Opplæringsloven, Lov om spesialisttjenester, Pasientrettighetsloven og Barnevernsloven.

tiltaket berører på den andre. For stor nærhet mellom beslutningstaker og søker kan således være uheldig, og det kan også gjøre det vanskeligere å fremme en klage.

Det kan være vanskelig å vurdere forvaltningsansvar og rettsikkerhet i forhold til fordeler og ulemper ved kommunesammenslutninger, men det er noen kriterier det vil være interessant å se nærmere på:

- Kommunestørrelse (kompetanse, habilitet)
- Klagefilbøyelighet (fordeling på vedtak og tjenester)
- Klagesaksbehandling
- Bruk av klager som grunnlag for forbedring av forvaltningsrutiner og tjenestetilbud

I denne rapporten har det imidlertid ikke vært mulig å gjennomføre en kartlegging av klagesaker i de aktuelle kommunene.

3.4.5 Økonomisk bærekraft

I analyseveilederen fra KS (s. 11) heter det om "Økonomisk bærekraft":

"Økonomisk bærekraft er ment å beskrive de økonomiske forutsetningene for kommunene. Kommunene må ha økonomisk grunnlag som er tilstrekkelig og robust nok til å finansiere et tjenestetilbud av det omfang som er nødvendig i forhold til å sikre et likeverdig tjenestetilbud for de nasjonale fellestjenestene. Kommunene bør også ha et økonomisk handlingsrom for finansiering av lokalt prioriterte oppgaver."

Telemarksforskning er i et tilleggsoppdrag til hovedprosjektet i gang med en analyse av økonomisk bærekraft i de aktuelle alternativene, som vil bli innarbeidet i den endelige rapporten.

3.4.6 Erfaringer fra andre kommuner – de som sa nei og de som sa ja

3.4.6.1 Flertall for nei – Valdreskommunene

Erfaringene fra Valdres viser at en bør ta hensyn til at kommunegrenser er stabilt. Det er ikke slik at utredning automatisk betyr sammenslutning. Prosessen i Valdres ble positivt mottatt blant ansatte, ordførere, rådmenn. Spørsmålet er om en bør involvere kommunestyrene mer og på hvilken måte en skal sikre seg forankring av prosessen i befolkningen.

Utredningen besto i første rekke av å innhente og sammenstille informasjon, i liten grad av drøftinger av prosess. Inntektssiden – utredningen viste at det var lite å hente her. Dessuten er inntektssystemet gjenstand for stadige endringer, som det kan være lite hensiktsmessig å bygge en kommunesammenslutning på. Det var mer å hente i forhold til problemer med spisskompetanse, for eksempel innen byggesak og barnevern. Alternativet var IKS, men noe av gevinsten forsvinner ved at en må ansette folk for å få IKS til å fungere.

Eksterne trusler – regionalt nivå, kommunene ville være forberedt på å overta flere oppgaver.

Valdresprosessen skal vurderes i et eget prosjekt, men mye kan tyde på at bytteforholdet mellom kommunene ikke opplevdes som jevnbyrdig nok fra innbyggernes side, og at det en betegner som en felles Valdresidentitet på den ene siden er vanskelig å utrede, på den andre

siden kanskje er et sterkere begrep utenfor Valdres enn blant dem som bor der? Uansett er identitetsbygging noe som tar tid – jfr. Senter for bygdeforskning.

Kommunalminister Erna Solbergs kommentar til avstemningsresultatet i Valdres var følgende: *"Jeg synes det er leit at Valdres nå sier at de ikke vil slå seg sammen til en storkommune. Det betyr at kommunestyrene som følger rådet fra folket velger en veg med dårligere tjenester til innbyggerne.(...) Resultatet viser hvor vanskelig det er å få tilslutning til et prosjekt som dette. Behovet for å gjøre noe i forhold til kommunestrukturen har tydeligvis ikke modnet nok i befolkningen. Mange forbinder dette spørsmålet med penger, men dette har i utgangspunktet ikke noe med penger å gjøre. Valdres går glipp av å være i front av ei utvikling som vil komme uansett. En storkommune i Valdres på dette tidspunktet ville ha gitt et puff for regionutvikling og mer makt til lokaldemokratiet. Valdres har nå sagt nei til å lede en utvikling innenfor det å skape bedre kommunale tjenester, en bedre regional utvikling og å tilrettelegge for nye arbeidsplasser."*

I skrivende stund er det via KRDs hjemmesider varslet at Erna Solberg på Trondheimskonferansen 14. januar 2005 vil varsle nyheter i forbindelse med sin gjennomgang av virkemidler i strukturdebatten. Utredningene må vurdere om nye tiltak fra sentralt hold kan endre vurderingene av de ulike alternativene.

3.4.6.2 Flertall for ja – Re kommune og følgeevalueringsprosjektet

Alle typer av kommuner inngår. Vi har tre hovedgrupper – like kommuner som slår seg sammen (Re, Ølen/Vindafjord), en liten kommune som slår seg sammen med en stor bykommune, der den minste kommunen var initiativtaker (Skjerstad/Bodø) og en litt større kommune som slår seg sammen med en bykommune, der bykommunen har vært pådriver (Frei/Kristiansund).

Vi finner noen fellestrekk: Lengre modningsprosesser, god forankring, tydelige bytteforhold osv – i tråd med konklusjonsskapitlet i evalueringsprosjektet, forventninger om administrativ gevinst, forventninger om arealgevinst, enklere planlegging, bedre tjenester, bedre forhold for næringslivet og større regional tyngde og gjennomslagskraft. Et annet fellestrekk er betydelig interkommunalt samarbeid for noen av kommunene, men der noen etter hvert stilte spørsmålstegn ved om man ikke kunne oppnå smidigere beslutningsprosesser ved en sammenslutning. Nedenfor er listet opp de foreløpige konklusjonen og hypotesene, slik de er presentert for den sentrale styringsgruppa. Disse er her satt opp dels i form av foreløpige konklusjoner, dels som hypoteser for videre utdyping og undersøkelse i prosjektet. Utfra våre innledende undersøkelser har vi formulert nedenstående som foreløpige funn i prosjektet:

1. Sammenslutningsprosessene synes i hovedsak å "gå på skinner".

Hovedinntrykket så langt er positiv vilje til en god gjennomføring av de vedtatte sammenslutningene hos så godt som alle aktørene vi har snakket med. Dette gjelder uavhengig av om man var for eller mot sammenslutning i utgangspunktet. Vi ser selvsagt noen ting som ikke går så bra, men generelt synes konfliktnivået i prosessene å være relativt lavt og vi har ikke registrert noen tendenser til forsøk på omkamper om sammenslutningene. I alle våre caseområder har det vært svært knapt flertall i folkeavstemningen i én av kommunene – dette synes altså ikke å ha spesiell betydning i gjennomføringsfasen.

Gjennomføringen er åpenbart arbeidskrevende, men "våre" kommuner synes allikevel stort sett å klare å håndtere sammenslutningsprosessen parallelt med fortsatt drift og tjenesteyting på en god måte. I det case der sammenslutningen er i mål – Bodø/Skjerstad – har vi riktignok sett at det glapp på enkelte områder hos Skjerstad under siste fase av "innlemmingen" i storebror Bodø, og da særlig knyttet til adm ledelse og betjening av det politiske systemet. Forholdene her var imidlertid spesielle, slik vi inntil videre legger til grunn at dette var et ekstraordinært tilfelle.

2. Det er størrelsen det kommer an på!

Størrelsesforholdet mellom de involverte kommunene, målt i antall innbyggere, er helt sentralt som grunnlag for å forstå de prosessene vi her studerer. Jo mer ulikt størrelsesforholdet er, jo i større grad skjer - naturlig nok - gjennomføringen på "storebrors" premisser (kommunenavn, senter, politisk og administrativ organisasjonsmodell, lederutvelgelse m v). Der to mer jevnstore kommuner går sammen finnes derimot ingen klart dominant part. Her vil det derfor lettere kunne oppstå maktkamper, gnisninger og oppfatninger av skjevbehandling.

Behovet for innbyggerdialog synes på sin side å være omvendt proporsjonalt med størrelsesforholdet mellom kommunene. Mens engasjementet rundt sammenslutningsprosessen var stort i Skjerstad, har hele problemstillingen nærmest vært en "ikke-sak" for befolkningen i Bodø. Her ble det heller ikke avholdt lokal folkeavstemning om spørsmålet. Kristiansund avholdt på sin side folkeavstemning om man skulle gå sammen med Frei, men denne fikk svært dårlig deltagelse.

3. Den "store kommunens" holdning til sammenslutningen et følsomt tema, og ordførerens rolle er her svært viktig.

I begge casene med stor forskjell i størrelse mellom kommunene ser vi at ordførerens rolle i den store kommunen er svært viktig. I både Bodø og Kristiansund ser vi at deres fremste politiske talsmenn har lagt vekt på å være imøtekomende, inkluderende og til dels raus overfor den mindre naboen. Dersom disse i stedet hadde framstått som å ha "imperialistiske" ambisjoner overfor sine naboer, kunne de knappe ja-flertallene man her fikk i avstemningene fort vært snudd til nei. Disse inkluderende holdningene synes også å ha ligget til grunn i selve gjennomføringen. Dette medvirker da samtidig til at "lillebror" i sammenslutningene får relativt god materiell uttelling i forhold til sin størrelse (se eget punkt nedenfor). Ubalanse i størrelse er altså på ingen måte til hinder for gevinst for den minste kommunen – kanskje snarere tvert i mot.

4. Mange faktorer har påvirket utfallet av prosessene - både kommunalministerens engasjement og rene tilfeldigheter har vært avgjørende .

I samtlige tre case har det vært knapt flertall for sammenslutning i lokale folkeavstemninger. I Skjerstad var det kun to stemmers overvekt og i Vindafjord fire. I Frei var flertallet 78, altså noe større. Her var det til gjengjeld mer tilfeldig at utredningsprosessen i det hele tatt startet opp, gjennom et 13-12-vedtak i kommunestyret forårsaket av en møtende vararepresentant. Vi kan derfor trygt fastslå at tilfeldighetene har bidratt i samtlige tre tilfelle til at disse sammenslutningene i det hele tatt er blitt noe av.⁶ I tilfellet Kristiansund/Frei synes dessuten aktiv stillingstaken fra lokalavisa også å ha vært viktig for utfallet.

⁶ Det samme var for øvrig også tilfelle ved dannelsen av Re kommune, der JA-flertallet i avstemningen i Våle kommune var på kun 50,4 %.

Men kommunalminister Erna Solberg har også spilt en viktig rolle. I samtlige tre områder har hun stilt på folkemøter i innspurten før folkeavstemningene, og i følge flere informanter således bidratt avgjørende til de svært knappe ja-flertallene.

5. Kommunene har valgt svært ulike tempo for gjennomføring.

Dette er et interessant aspekt ved undersøkelsen. Spennvidden representeres her av hhv Bodø-Skjerstad som brukte kun 5 mnd fra utredning til sammenslutningen var vedtatt etter forutgående lokal folkeavstemning, og deretter gjennomførte hele prosessen på 1,5 år. I den andre enden av skalaen finner vi Kristiansund og Frei, hvor det vil gå over 3,5 år fra vedtatt til ferdig gjennomført sammenslutning. Forskjellene i gjennomføringstempo synes å ha mye med ulike lokale forhold å gjøre, men avspeiler nok også i noen grad ulik tenking. Blir viktige grupper ansatte eller andre "overkjørt" i prosessen når det går fort – og kan på den annen side vakum oppstå hvis man gir seg for lang tid? I hvilken grad dette gir konsekvenser for gjennomføringsprosessen vil bli undersøkt / drøftet nærmere i det videre prosjektarbeidet.

6. Fellesnemda er en viktig lokalpolitisk gjennomføringsarena – og må sammensettes jevnere enn hva kommunenes folketall i seg selv tilsier.

Fellesnemda er en viktig lokalpolitisk arena for gjennomføring av sammenslutningene. I to av våre case er det som nevnt betydelig størrelsesforskjell mellom kommunene. Man har her satt sammen fellesnemda annerledes enn loven indikerer – og det synes også åpenbart nødvendig og riktig å gjøre det slik.⁷ Eksempelvis var spørsmålet om antall medlemmer i, sammensetning av og mandat for Fellesnemda gjenstand for betydelig politisk uenighet under det første felles kommunestyremøtet mellom Kristiansund og Frei kommuner i november 2004. "Representasjon for alle" er her et viktig stikkord, og tross at Kristiansund har 3 ganger flere innbyggere enn Frei vedtok man her ei nemd med 11 representanter fra hver kommune. Dersom man skulle lagt folketall til grunn alene og tatt inndelingsloven bokstavelig, skulle Fellesnemda for sammenslutningen Bodø/Skjerstad hatt 215 medlemmer, hvorav 210 fra Bodø... Man valgte her i stedet en modell der nemda bestod av formannskapene fra de to kommunene, hhv 11 repr fra Bodø og 5 fra Skjerstad. En slik modell ble også valgt i Ølen/Vindafjord. Inntrykket fra nemdenes arbeid er for øvrig relativt lite konflikter, og at der uenighet oppstår er det partipolitiske skillelinjer snarere enn geografiske som kommer fram i de konkrete sakene. Fra Bodø og Skjerstad påpekes dessuten viktigheten av at det opprettes et fast sekretariat for fellesnemda, herunder at man avtaler prosedyrer for utforming av innstillinger i de enkelte sakene.

7. Tre ulike løsninger for tidspunkt for sammenslutning.

Mens Ølen/Vindafjord samkjører det første kommunevalget til "Nye Vindafjord" kommune med Stortingsvalget høsten 2005, venter Kristiansund/Frei til tidspunktet for ordinært kommunevalg høsten 2007. Bodø/Skjerstad valgte på sin side en løsning uavhengig av disse, men samtidig uten å måtte gå til ekstraordinært valg utenom nevnte tidspunkter: Man utvider her ganske enkelt Bodø bystyre med 2 representanter fra Skjerstad pr. 1.1.05, og får da 41 representanter ut perioden. Vi vil se nærmere på bakgrunnen og evt betingelser for denne løsningen.

8. Kommunene har valgt ulike modeller for tilsetning og innfasing av ny rådmann.

I "Nye Vindafjord" kommune har man – slik det også ble gjort i Re – ansatt prosjektleder for sammenslutningen som samtidig er påtroppende rådmann i den nye kommunen. I tilfellet Kristiansund/Frei har man – tross at begge rådmennene går av for aldersgrensen omtrent når

⁷ I inndelingslovas § 26 heter det bl a: "Nemda skal setjast saman slik at ho speglar av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum fem medlemmer i nemda frå kvar kommune eller fylkeskommune".

sammenslutningen iverksettes – valgt en annen modell. Her ansettes prosjektleder gjennom intern ulysning i de to kommunene, og denne funksjonen er ikke koblet til å være kommende rådmann.. Ny rådmann skal her ansettes av Fellesnemda med tiltredelse først 1.7.2007, altså kun 6 mnd før gjennomført sammenslutning. I Vindafjord har man i en periode altså ”tre rådmenn”, med de sider dette kan ha. Den nye rådmannen i Kristiansund får på den annen side ikke de samme muligheter til å utforme og påvirke organiseringen av den nye kommunen som sin kollega i Vindafjord. Hvilke konsekvenser disse ulike modellene kan ha vil vi se nærmere på i det videre prosjektarbeidet.⁸

9. Midlene fra KRD til delvis dekning av engangskostnader ved sammenslutningene er til god støtte i gjennomføringen.

KRD dekker etter søknad 40-60 % av engangskostnadene ved sammenslutningene. I tillegg gis støtte til spesielle tiltak, f eks bredbåndsutbygging (Vindafjord, Skjerstad). Foreløpige inntrykk fra de tre case-områdene tyder på at midlene fra KRD i store trekk har vært tilstrekkelige til å dekke det de var ment for, og at kommunene er fornøyd med denne støtten.

10. De lokale politiske kommunepartiene fusjonerer i takt med kommunene.

Vi ser en entydig tendens til at de lokale politiske partiene gradvis integreres og etter hvert kommer til å slå seg sammen over de gamle kommunegrensene. Dette synes da også nødvendig i forhold til kommende nominasjonsprosesser til neste kommunevalg i den nye felles kommunen. Dette er jo eneste arena som finnes for å sikre geografisk spredning av representantene i det nye kommunestyret. Erfaringsmessig vil imidlertid typiske ”distriktsområder” i en sammenslått kommune ofte komme godt ut av nominasjoner og valg m h på representasjon.⁹

I tillegg til de foreløpige funnene har vi utfra foreløpige inntrykk formulert noen hypoteser som vi vil undersøke nærmere i det videre prosjektarbeidet.

11. Sett i lys av at sammenslutningsprosessene i hovedsak synes å forløpe tilfredsstillende kan følgende hypotese formuleres: Gitt et mål om å få til flere sammenslutninger kan det se ut til at den mest kritiske fasen ikke er gjennomføringsdelen, men heller debatten i de tidligere fasene – og da kanskje særlig tida fra framlegging av utredning/beslutningsgrunnlag og fram til evt lokal folkeavstemning/vedtak (Danmark ”Debattfasen”).¹⁰

Som nevnt er inntrykket at motstanden roer seg etter at vedtak er gjort. Ser man på sammenslutningsprosessene de siste årene, er det imidlertid i de tidligere fasene at mange av dem har stoppet opp. Dokumentasjon av slike case finnes nå flere steder: a). NIBRs analyser av lokale folkeavstemninger. b). Rapporten fra Bygdeforsknings ”Identitetsprosjekt”. c). Kommende rapport med gjennomgang av hva som skjedde i Valdres”¹¹ + evt annet materiale. En gjennomarbeidet og god strategi for denne viktige debattfasen vil mange steder kunne være avgjørende for utfallet av prosessen.¹²

⁸ I Bodø fortsetter nåværende rådmann Svein Blix i Bodø kommune sin stilling, og spørsmålet om rådmannsutvelgelse har derfor ikke vært noe tema der.

⁹ Vi bygger her på erfaringer fra bl a sammenslutningen av fire kommuner til nåværende Tromsø kommune i 1964. Se Tjelmeland m fl.: ”Tromsø gjennom 10 000 år”, bind IV, kap. 10.

¹⁰ Ref. ”Lynveileder for kommunesammenlægninger”. KL, Danmark 2004 (dansk KS).

¹¹ Oppdrag gitt Telemarksforskning av KS, rapport fra dette skal foreligge pr. 1. mai 2005.

¹² Dette kan peke i retning av at en lynveileder som ikke også tar for seg de tidligere fasene i en kommunesammenslutning lett kan bli oppfattet som å ha for snevert perspektiv

12. De involverte kommunene synes å ha ulike mål for kommunesammenslutningen - kommuneøkonomi er ikke dominerende hensyn.

Initiativ og pådriverrolle samt motivasjon for sammenslutningene synes å ha vært ulike. Kommunaløkonomiske vurderinger er selvsagt viktige for rådmann og kommuneadministrasjonen for øvrig og var opplagt utløsende for at Skjerstad søkte seg til Bodø. Blant politikerne synes imidlertid hovedmålsettingen for kommunesammenslutningene i stor grad å være koblet til et ønske om styrking av rollen som samfunnsutvikler.

En artikkel i "Mandag mandag" høsten 2004 påpekte viktigheten av å ha en god visjon som "felles ledestjerne" for alle som er involvert i prosessen ¹³. Både i "Nye Vindafjord" og Kristiansund/Frei ser vi at dette nå står på dagsorden.

13. En liten kommune kan komme godt ut ved fusjon med en større.

Eksempelet Bodø/Skjerstad viser at Skjerstad ser ut til å komme godt ut av sammenslutningen "materielt sett". Tjenestestandarden i kommunen heves til Bodøs nivå, noe som medfører økt bemanning i skole og pleie/omsorg. I tillegg bygges ny skole i Misvær, og Bodø har også satt inn betydelig administrative ressurser på nærings- og samfunnsutvikling i Skjerstad. Vår foreløpige konklusjon er derfor her at sammenslutningen ser ut til å bidra til å sikre både tjenestenivå og arbeidsplasser i Skjerstad. Dette gjør samtidig sitt til at effekten i form av økonomiske innsparinger kanskje blir mer beskjedne. Det skal bli spennende å se om vi vil finne liknende virkninger også i de andre casene.

14. Utredningene er viktige for å fjerne usikkerhet om hva en sammenslutningsprosess kan innebære, men synes ikke å vært avgjørende for den enkeltes standpunkt til sammenslutning.

Utredningene om kommunesammenslutning hadde som utgangspunkt å belyse fordeler og ulemper ved en evt kommunesammenslutning. Både tilhengere og motstandere fant dermed argumenter for sitt syn i dem. Intervjuene indikerer at utredningene selvsagt var nødvendige for å gå videre med prosessen, men også at de i seg selv neppe fikk avgjørende innvirkning på utfallet av prosessene.

Et interessant og høyst aktuelt spørsmål blir i så fall: Bør en slik erkjennelse få noen konsekvenser for måten slike utredninger legges opp på? Umiddelbart synes noen slike tema som med fordel kan tas opp i konkrete sammenslutningsutredninger å være:

- *Mål for kommunesammenslutningen (ikke alltid klargjort).*
- *Størrelsesforholdet mellom de involverte kommunene og betydningen dette har i forhold til forhold som kommunenavn, politisk og adm organisasjonsmodell, lederutvelgelse m v, kfr pkt 2 over.*
- *Små kommuners mulighet for materiell gevinst ved sammenslutning med en stor, kfr over.*

15. En kommunesammenslutning er en gylden og unik sjanse for å gjennomføre organisasjonsendringer – gripes denne?

Kfr erfaringene fra Re, der man gikk løs på en ny runde omorganisering nokså kort tid etter at den nye kommunen var etablert. Vi vil derfor se nærmere på dette i det videre arbeidet. Vi vil også se nærmere på hvordan kommunene har organisert prosjektgrupper m v på ulike tema / deler av organisasjonen i forbindelse med gjennomføringen.

¹³ "Kommunesammenslutninger: Lang vei fra vedtak til virkelighet". Mandag morgen nr 31, 11.10.04.

16. Kommunikasjonen ut til de ansatte – god nok?

Kfr nevnte artikkel i "Mandag mandag": Kommunikasjonen kan aldri bli god nok! Erfaringene fra spesielt Ølen/Vindafjord viser at dette spesielt kan bli et tema i den kommunen hvor prosjektledelsen for sammenslutningen ikke sitter. Vi vil derfor se nærmere på dette.

17. Hvilken grad av "interkommunal identitet" fantes i kommunene som grunnlag for at sammenslutningene ble vedtatt, og hvordan er utsiktene for videreutvikling og styrking av den nye fellesidentiteten i ny kommune?

Her vil vi knytte oss opp mot konklusjonene fra Bygdeforsknings identitetsprosjekt, og konkretisere dette nærmere for det enkelte case. Her vil vi også belyse kulturforskjeller mellom kommunene, f eks hva politisk kultur angår.

Til slutt vil vi framheve en observasjon fra våre innledende undersøkelser av en noe annen karakter enn de øvrige. Vi formulerer denne her slik:

Å "gi opp egen kommune" og overgi den til andre kan være en stor belastning for de involverte, og dette avtvinger derfor respekt fra omverdenen.

Ordførerne i både Skjerstad og Frei – begge for øvrig kvinner i en prosess med å "overlevere" sine kommuner til en mannlig ordfører i den nærliggende større bykommunen - kan fortelle interessante historier om hvordan dette oppleves. Særlig spesiell er situasjonen for ordføreren i Frei, som nå står i spissen for og gjennomfører en sammenslutning hun selv var uttrykt motstander av. Dette vil vi derfor komme nærmere tilbake til i rapporten.

4 SPESIELL DEL

4.1 Aktuelle sammenslutningsalternativer som skal utredes

Av den foreløpige oppsummeringen av det arbeidet som har vært utført i Opplandskommunene framgår at noen av kommunene har sammenfallende vurderinger med potensielle ”partnere”, men det viser seg også at synet på alternativer spriker ”partnerne” i mellom. Noen steder kan det dessuten være ulike oppfatninger i rangering av alternativene. Noen av kommunene vurderer det også som lite ønskelig å slå seg sammen med andre.

En forutsetning i utlysingen av prosjektet var at oppdragsgiver og oppdragstaker skulle bearbeide alternativene i samråd med de aktuelle kommunene. På bakgrunn av disse drøftingene har det utkrystallisert seg sju alternativer som er aktuelle for videre bearbeiding og vurdering. Analysene skal bygge på det utredningsarbeidet som allerede er utført og foreta nødvendige suppleringer i tråd med de temaene kommunene selv ønsker nærmere drøftet.

I Oppland er det ønske om å få utredet nærmere følgende alternativer:

1. *Gjøvikregionen*: Utrede sammenslutning av tre kommuner – Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten.
2. *Toten*: Utrede sammenslutning av Totenkommunene og IKS som alternativ til sammenslutning
3. *Nord-Gudbrandsdalen*: Prosessmøte med Sjøk og Lom med tema interkommunalt samarbeid – innlegg prosess.
4. *Midt-Gudbrandsdalen*: Utrede sammenslutning Sel og Nord-Fron – bestilling ventes.
5. *Hadeland*: Utrede sammenslutning Jevnaker, Gran, Lunner, evt. kun Gran, Lunner.
6. *Lillehammerregionen*: Lillehammer, Gausdal, Øyer.
7. *Valdres*: Evaluering av prosessen, preferanser i kommunestyre og befolkning, folkeavstemningen.

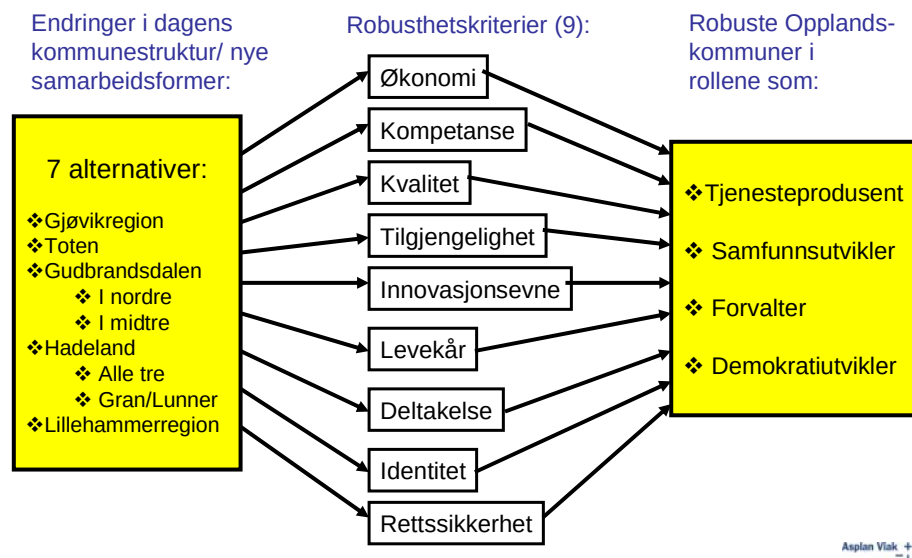
Kart som viser de ulike alternativene tas inn her eller under hvert case.

4.2 Analysemodell

I figuren nedenfor har vi vist en forenklet framstilling av mulige sammenhenger mellom kommunealternativenes skåre på de ulike kriteriene for robusthet og hvordan dette påvirker de nye kommunenes evne til å ivareta dagens oppgaver, evt. supplert med nye.



Figur 1 Analysemodell



Ikke alle kriterier vil bli belyst for alle alternativer. Valg av tema er skjedd i oppstartmøter med de enkelte kommunene.

Vår leveranse vil bestå av følgende:

- Råd og veiledning i valg av cases som første trinn i fase 2.
- Eventuelt nytt materiale fra de kommunene som skal vurderes.
- Tett kontakt med politisk og administrativ ledelse i de aktuelle kommunene
- Sammenfatning og analyse av kommunestruktur som grunnlag for kommunestyrebehandling våren 2005.

4.3 Forholdet til dagens regioner i Oppland

Noen av alternativene følger dagens regioninndeling, andre går på tvers.

4.4 Kommuner som ikke ønsker videre utredning

Kort begrunnelse med bakgrunn i foreliggende utredninger fra fase 1.

5 ANALYSENE

5.1 Innledning – strukturen i utredningene

I de ulike delprosjektene vektlegges ulike hensyn, behov og forventninger både til hva utredningsarbeidet vil gi svar på og til hvilke effekter en kan få av en kommunesammenslutning. Dette vil være bestemmende for hvilke problemstillinger som belyses i det enkelte case og hvilke indikatorer en velger å se nærmere på.

For alle casene gjelder at det foreligger et betydelig materiale fra fase 1. I noen av casene har alle de samarbeidende kommunene gjennomført utredninger. I andre av casene har noen kommuner gjort et slikt arbeid, andre ikke. I dette prosjektet må vi vurdere det som er gjort av forarbeid, hvilke deler av arbeidet det er relevant å bygge videre på, hva som er dekkende og hva som eventuelt må suppleres for alle eller enkeltkommuner i et gitt samarbeid. Vi ser for oss følgende felles struktur, som bearbeides i tråd med lokale ønsker:

- Problemstillinger – ulik tilnærming i det enkelte case
- Hvilke funksjoner i den nye kommunen vektlegges i det enkelte case – tjenesteprodusentrollen, rollen som samfunnsutvikler, rollen som demokratibygger, forvaltningsrollen?
- Beskrivelse av kommunene som vurderer sammenslutning
 - Likheter og forskjeller – noe er kartlagt, noe må suppleres
 - Felles geografi – mer enn bare summen av kommunene?
- Hvilke indikatorer/kriterier sier noe om de funksjonene som vektlegges
 - Hvilke data har kommunene selv skaffet til veie/hva må utredningen supplere med
- Drøfting og vurdering av mulighetene for å innfri forventningene
 - Baseres på vurdering av robusthet for det enkelte case, men også erfaringer fra andre kommuner

I noen av prosjektene vektlegges forventninger til det endelige resultatet av en sammenslutning, andre vektlegger i større grad hvordan en kan forankre spørsmålet om kommunesammenslutning i befolkningen før en går til det skrittet å gjennomføre en folkeavstemning. Erfaringene fra kommuner som ligger foran i løypa, kan være spesielt nyttige å ta med seg i vurderingene av måten prosessen mot befolkningen rigges på, herunder valg av tidspunkt for en folkeavstemning. Hvis noen av Opplandskommunene i neste fase får et ja-resultat, vil det også være en rekke erfaringer fra andre å trekke veksler på når de formelle prosessene skal gjennomføres.

5.2

5.3 Gjøvikregionen – "Vilje til forandring og utvikling"?

Ansvarlig utreder har vært Bent Aslak Brandtzæg fra Telemarksforskning-Bø.

5.3.1 Bakgrunn og formål

Med bakgrunn i det lokale utredningsarbeidet som har foregått i kommunene, hadde de enkelte kommunene følgende inndelingsalternativer som de ønsket å se nærmere på:

Gjøvik (i prioritert rekkefølge):

- a. Gjøvik kommune som i dag
- b. Alle kommunene i Gjøvikregionen¹⁴
- c. Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten
- d. Gjøvik og Vestre Toten
- e. Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land (Stor-Gjøvik)

Vestre Toten (i prioritert rekkefølge):

- a. Vestre Toten og Østre Toten
- b. Vestre Toten og Gjøvik
- c. Vestre Toten, Østre Toten og Gjøvik
- d. Alle kommunene i Gjøvikregionen
- e. Ingen sammenslutning, men eventuelle grensejusteringer

Søndre Land (i prioritert rekkefølge):

- a. Alle kommunene i Gjøvikregionen
- b. Vestre Toten, Gjøvik og Søndre Land (Stor-Gjøvik)
- c. Bestå som egen kommune med nærmere fordeling av arbeidsoppgaver kommunene i mellom.

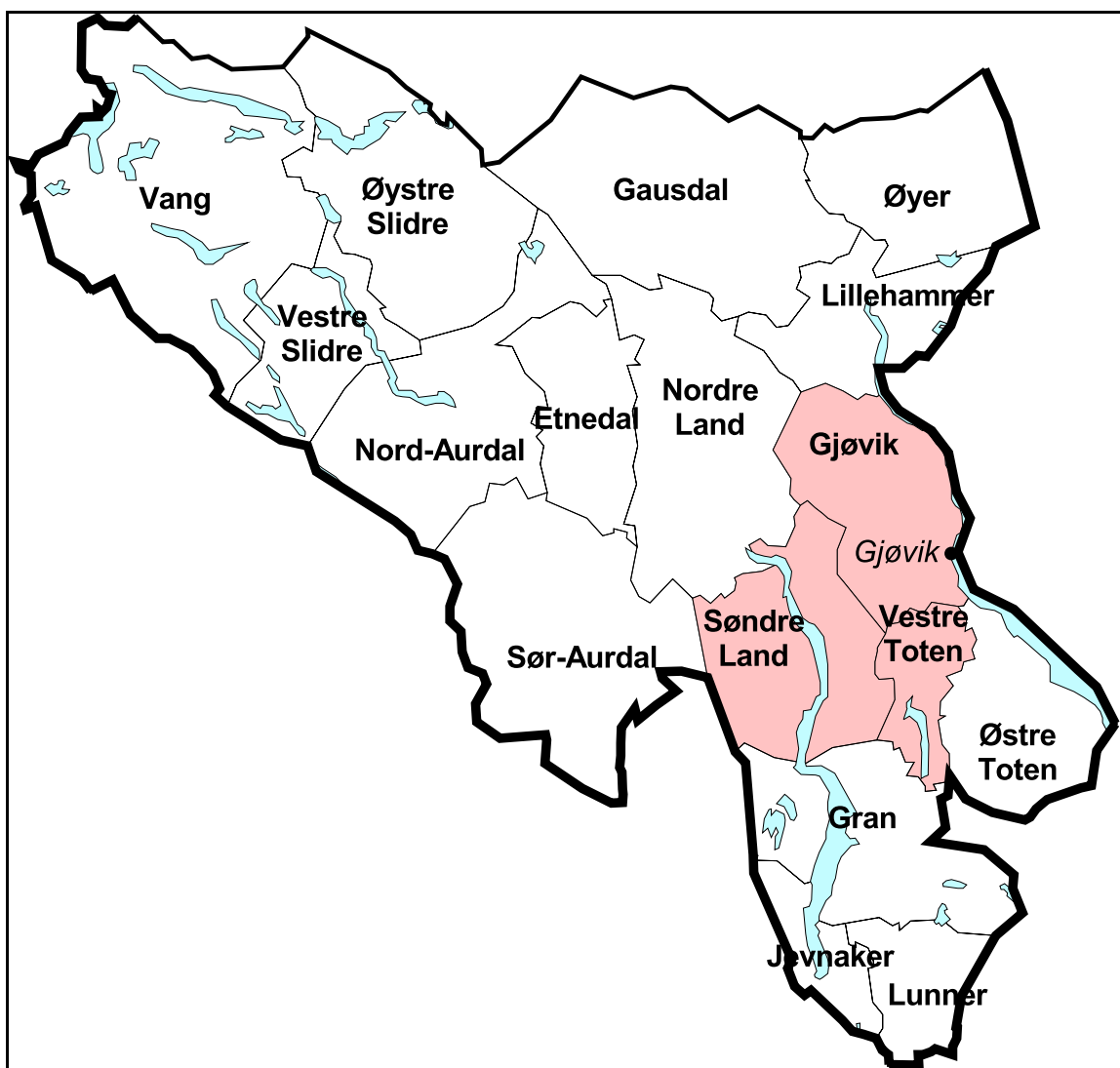
Alle tre kommunene hadde hele Gjøvikregionen som aktuelt sammenslutningsalternativ. Dette er et alternativ som synes mindre aktuelt fordi Nordre Land og Østre Toten har signalisert at de ikke ønsker å gå inn i en storkommune sammen med alle kommunene i denne regionen. Søndre Land er av den oppfatning at en sammenslutning kun med Nordre Land ikke vil gi nevneverdige effekter i forhold til dagens situasjon, og ser derfor på en sammenslutning av Vestre Toten, Gjøvik og Søndre Land som det mest aktuelle alternativet. Gjøvik kommune ønsker primært å bestå som egen

a. ¹⁴ Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten, Nordre land og Søndre Land

kommune men er åpne for ulike sammenslutningsalternativer. Gjøvik hadde også sammenslutning med Vestre Toten og Søndre Land som et av alternativene. Selv om Gjøvik i utgangspunktet hadde dette nederst på prioriteringslisten, blir det likevel vurdert som et aktuelt alternativ ut fra både geografi, pendlingsmønster og realpolitiske forhold i de ulike kommunene.

Vestre Toten hadde ikke sammenslutning med Gjøvik og Søndre Land som eget alternativ, men tre av sammenslutningsalternativene omfattet Gjøvik og ett omfattet Søndre Land.

Med utgangspunkt lokale kommunestrukturdiskusjoner i den enkelte kommune og påfølgende møter med andre kommuner i regionen, er det altså ønske om å vurdere nærmere hvorvidt Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten (Stor-Gjøvik) er et aktuelt alternativ (jf Figur 1). I tillegg er det også ønske om å utrede Vestre og Østre Toten som et eget alternativ (jf. kap. 5.5).



Figur 1 Stor-Gjøvik (Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land).

5.3.2 Alternativet sett fra kommunenes ståsted

I og med at det foreløpig synes mindre aktuelt å slå sammen alle kommunene i Gjøvikregionen, betraktes alternativet med Stor-Gjøvik som en "light"-versjon med halve Land og halve Toten representert. Kommunene henger sammen geografisk, har utstrakt samarbeid, men det

oppleves vanskelig å komme videre med et mer regionalt samarbeid. Det blir også pekt på at det interkommunale samarbeidet har demokratiske utfordringer. Fra Gjøviks side blir det også pekt på at andre kommuner evt. kan slutte seg til senere, og at alternativet sånn sett kan være er første skritt mot en storkommune som omfatter hele Gjøvikregionen.

En grunnleggende spørsmål er hvorvidt Stor-Gjøvik er et sammenslutningsalternativ som det er verdt å gå videre med. I forbindelse med innledende møter er det spesielt reist spørsmål om hvilken betydning en sammenslått kommune kan ha i forhold til rollen samfunnsutvikler, tjenesteprodusent og lokalpolitisk arena. Spesielt er man opptatt av den regionale tyngden en slik kommune vil få, og mulighetene dette kan gi i forhold til regionalpolitiske spørsmål og i forhold til lokal og regional utvikling. Før vi går nærmere inn på vurderinger av hvilke fordeler og ulemper en endret kommunestruktur vil ha for disse problemstillingene, vil vi først foreta en gjennomgang status og utviklingstrekk i forhold til en del sentrale vurderingskriterier.

5.3.3 Befolkningsutvikling

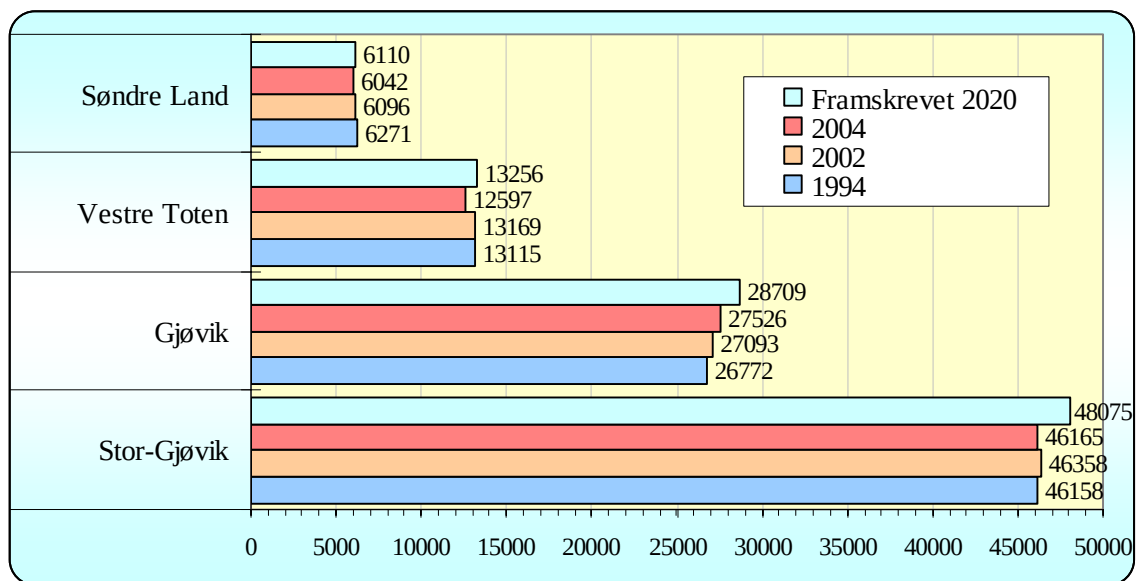
Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og –utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur. Erfaringer viser at kommunene bør være på minst 5000 innbyggere for å hente ut mesteparten av stordriftspotensialet innen administrasjon.

Mindre kommuner som har hatt befolkningsnedgang og fortsatt forventes å få nedgang i befolkningen, opplever overkapasitet som innebærer at det blir vanskeligere å sørge for tjenesteproduksjonen uten at enhetskostnadene øker. Små kommuner med nedgang i folketallet står også dårligere rustet til å møte framtida på mange områder. Dette gjelder både spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver. Befolkningsutviklingen kan således også tjene som indikator på utviklingen innen næringslivet. Erfaringene viser videre at mindre kommuner er mer sårbare enn større når det gjelder å beholde og ansette nøkkelpersoner i sentrale stillinger. Delegering av nye oppgaver til kommunene og økte krav til effektivitet og kvalitet gjør det trolig enda vanskeligere å være liten framover enn i dag.

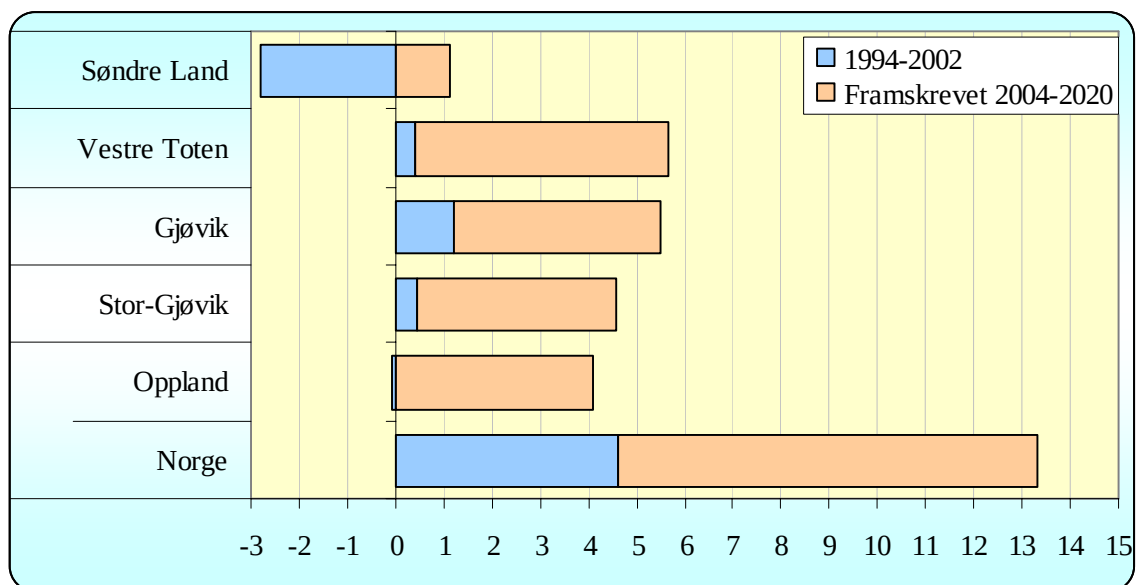
De tre kommunene i Stor-Gjøvik har betydelig variasjoner med hensyn til befolkningsstørrelse (jf. Figur 2). Det er Gjøvik som er den klart største kommunen med 27 526 innbyggere pr. 01.01.04. Vestre Toten har 12 957 innbyggere, og er omtrent halvparten så stor som Gjøvik. Videre er Søndre Land, med sine 6042 innbyggere omtrent halvparten så stor som Vestre Toten. Gjøvik og Vestre Toten har hatt en liten økning i folketallet fra 1994-2002 (se også Figur 3). Reduksjonen i folketallet i Vestre Toten fra 2002-2004 skyldes grensejusteringer som ble foretatt mellom Vestre Toten og Østre Toten 01.01.2003. Søndre Land har hatt en reduksjon i folketallet på nærmere 3 % fra 1994-2002. Samlet sett har de tre kommunene hatt en økning i folketallet på ca. 0,4 % fra 1994-1992.

Alle kommunene er relativt store sammenlignet med mange av de øvrige kommunene i landet. Av de 433 kommunene vi har i Norge i dag, er det ca 55 % som har mindre enn 5000 innbyggere. Det samlede innbyggertallet for disse kommunene utgjør kun 13,2 % av innbyggertallet for hele Norge. Kommune i Gjøvikregionen er således ikke utsatt for småkommuneulemper i samme grad som mange andre av landets kommuner. Stordriftsfordelene vil således også trolig

være mindre ved enn ved en sammensluting av mindre kommuner. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kap. 5.3.9.



Figur 2 Antall innbyggere i 1994, 2002 og 2004 samt framskrevet folkemengde til 2020.
Kilde: SSB.¹⁵



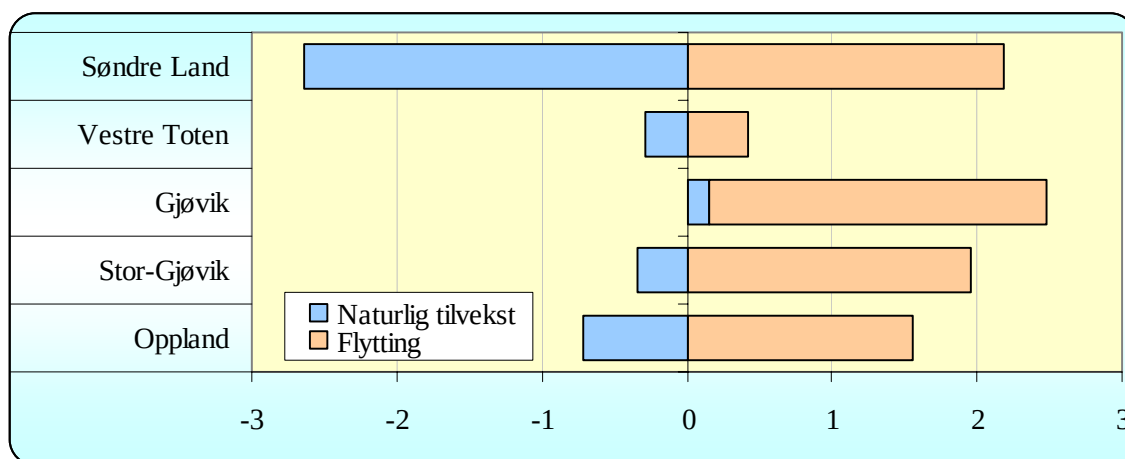
Figur 3 Befolkningsutvikling fra 1994-2002 og framskrevet folkemengde fra 1994-2020.¹⁶

¹⁵ Per 01.01.2003 ble foretatt grensejustering mellom Vestre Toten og Østre Toten kommuner. Dette medførte en netto overføring av 479 innbyggere fra Vestre Toten til Østre Toten. Framskrevet folkemengde er basert på befolkningstall fra 2002.

¹⁶ I det prosentvise beregningen av befolkningsendringene fra 1994-2004 er det korrigert for grensejusteringene som er omtalt i fotnote 15. Dvs. at befolkningstallet for Vestre Toten er redusert med 479 personer i 1994 og 2020. Befolkningstallene for Østre Toten er økt tilsvarende.

SSB har framskrevet folkemengden til 2020 ut fra ulike alternativer¹⁷. Ut fra det midlere framskrivingsalternativet (MMMM) ser vi alle kommunene vil ha positiv befolkningsutvikling fram mot 2020. Det Vestre Toten som vil ha den største veksten med ca. 5 %, mens Søndre Land vil ha den svakeste veksten med litt over 1 %. Stor-Gjøvik vil samlet sett ha en vekst på litt over 4 % fram mot 2020, noe som er på nivå med Oppland fylke som helhet.

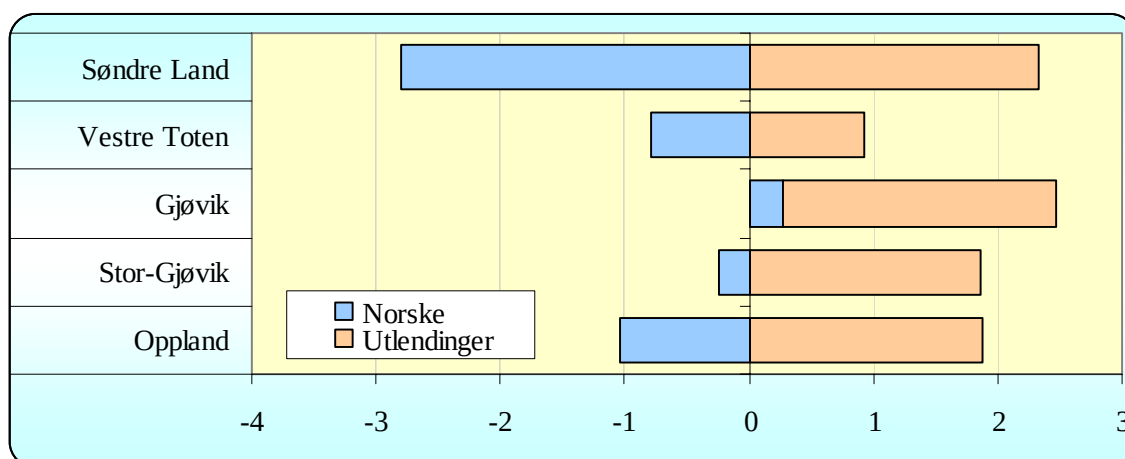
Dersom vi ser på årsakene til befolkningsendringene de senere årene, så er det klart at netto tilflytting er viktig for vekst eller opprettholdelse av folketallet (jf Figur 4). Det er kun Gjøvik som har hatt en svak positiv naturlig tilvekst. I Søndre Land kan befolkningsreduksjonen forklares av at negative naturlige tilvekst har vært større enn positiv netto tilflytting.



Figur 4 Prosentvis endring av folketallet fra 1999-2004 fordelt på naturlig tilvekst og flytting.

Dersom vi isolerer netto utenlands flytting fra naturlig tilvekst og innenlands flytting, finner vi også interessante utviklingstrekk (jf Figur 5). Alle kommunene, med unntak av Gjøvik, har negativ balanse når det gjelder naturlig tilvekst og netto innenlands flytting. Denne negative balansen kompenseres imidlertid av netto innflytting fra utlandet. Tilflytting fra utlandet spiller således en viktig rolle for å opprettholde folketallet i kommunene. Innvandringspolitikken kan derfor påvirke folketallsutviklingen i regionen. Et spørsmål i den forbindelse vil også være om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid. Hvis ikke, vil utflyttingen øke. Svak befolkningsvekst kombinert med en økende andel eldre kan således representerer en utfordring for kommunene i årene som kommer. Det antas også at den økende andelen eldre i årene som kommer også vil stille økende krav til bofasiliteter, pleie og omsorg.

¹⁷ Framskrivningen bygger på "fruktbarhet", levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring.



Figur 5 Prosentvis endring i folketallet i perioden 1999-2004 fordelt på naturlig tilvekst + innenlands flytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utenlandske). Kilde: SSB.

5.3.4 Geografi og tilgjengelighet

Ca. 62 % av befolkningen i Gjøvik bor i Gjøvik byområde. For øvrig gjenspeiler bosettingsstrukturen skolestrukturen og de tidligere kommunene Gjøvik, Vardal, Snertingdal og Biri. For de ulike delene av kommunen har dette medført krav og ønsker om en desentralisert utbygging av kommunale tjenester. I kommunes egen kommunestrukturutredning blir det også pekt på at sterke sentraliseringstendenser på landsbasis de siste årene tilsier at det er viktig med et attraktivt bysentrum som kan demme opp for ”suget” fra Osloregionen.

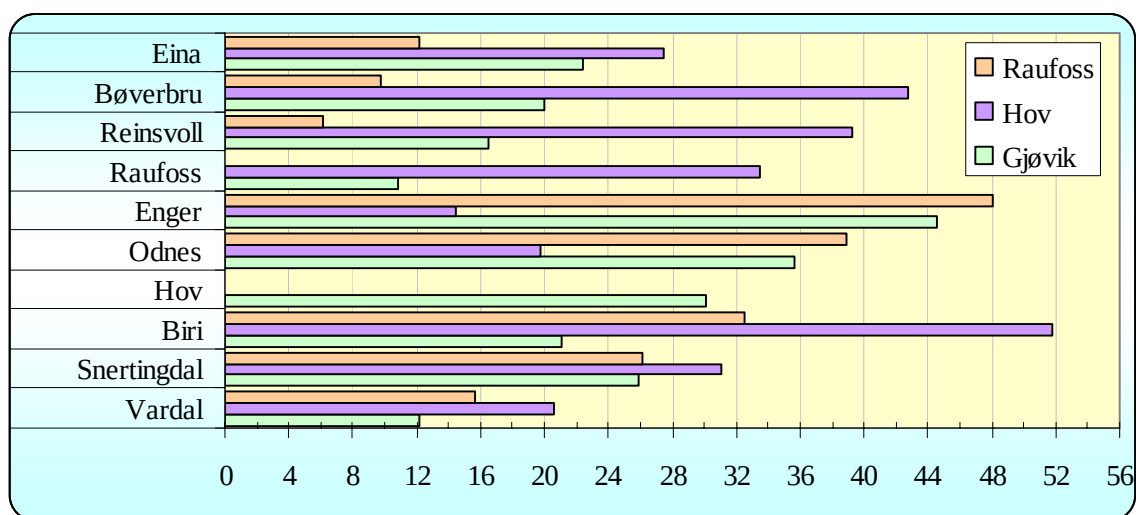
I Vestre Toten er 67 % av innbyggerne bosatt i tettstedene Raufoss, Reinsvoll, Bøverbru og Eina. Kommunen har et areal på 250 km², og er således den minste kommunen i Oppland med hensyn til flateinnhold. Dette medfører også at det korte avstander mellom tettstedene i kommune, som alle ligger innenfor en avstand på 12 km til kommunesenteret på Raufoss.

Søndre Land har en mer spredtbygd bosettingsstruktur. Her er kun 33 % bosatt i tettbygde strøk. Kommunesenteret Hov ligger midt i kommunen, men en stor andel av befolkning benytter seg av sentra utenfor kommunen. Innbyggerne i sørlige deler av kommunen benytter seg i stor grad av tilbudene i Raufoss og Gjøvik, mens innbyggerne i de nordlige delen av kommunen i større grad benytter seg av tilbudene i Gjøvik og Dokka. Befolkningens bruk av handelssentra i nabokommune gjør at grunnlaget for å bygge opp et tynge kommune- og handelssenter blir tynt. Kombinert med befolkningsnedgang og sentraliseringstendenser vil det således være en utfordring for Søndre Land å etablere et attraktivt sentrum med tilbud som kan demme opp for en videre handelslekkasje.

I forhold til endring av kommunestruktur, er det hensiktsmessig å ha oversikt over interne avstander i den nye kommunen. Det finnes ikke ett enkelt mål på hva som er *akseptabel reiseavstand* for arbeidsreiser eller for servicereiser. Tjenester som en behøver ofte, er det viktig å ha god tilgjengelighet til, mens en for sjelden brukte tjenester, aksepterer lengre avstand. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som kriterium ved avgrensning av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes

for dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. Går vi ut fra en gjennomsnittlig kjørehastighet på 60 i timen tilsvarer dette 75 km. Selv om kommunesentrene ligger innenfor en slik grense, vil det imidlertid kunne være deler av kommunene som ligger utenfor denne grensa.

I Figur 6 har vi satt opp avstander fra kommunesentrene til sentrale til større tettsteder og bygder i de tre kommunene.



Figur 6 Avstander i km fra kommunesentrene i Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land til sentrale tettsteder/byder i kommunene.

De største avstandene finner vi mellom tettsteder i Søndre Land og tettsteder i de to andre kommunene. Avstandene mellom dagens kommunesentra er som følger:

- Gjøvik – Hov: 30,1 km
- Gjøvik – Raufoss 10,8 km
- Raufoss – Hov 33,5 km

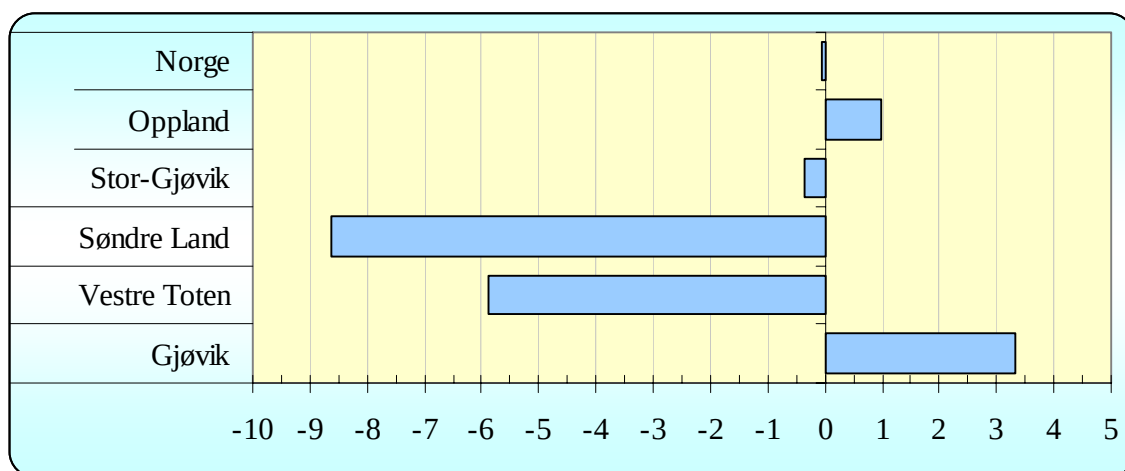
Vi ser at avstandene mellom kommunesentrene og bygdene i de tre kommunene ligger godt innenfor de grensene som benyttes for å definere bo- og arbeidsmarkedsregioner.

5.3.5 Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur

Arbeidsplassene og yrkesbefolkningen i en kommune er hovedfundamentet for å sikre framtidig bosetting, og for å skape verdier som gir inntekter for kommunene. I en vurdering av behov for endring av kommunestruktur er det således interessant å se hvordan tallet på arbeidsplasser har utviklet seg, andelen som er ansatt i kommunal sektor og sammensetningen av næringsstrukturen.

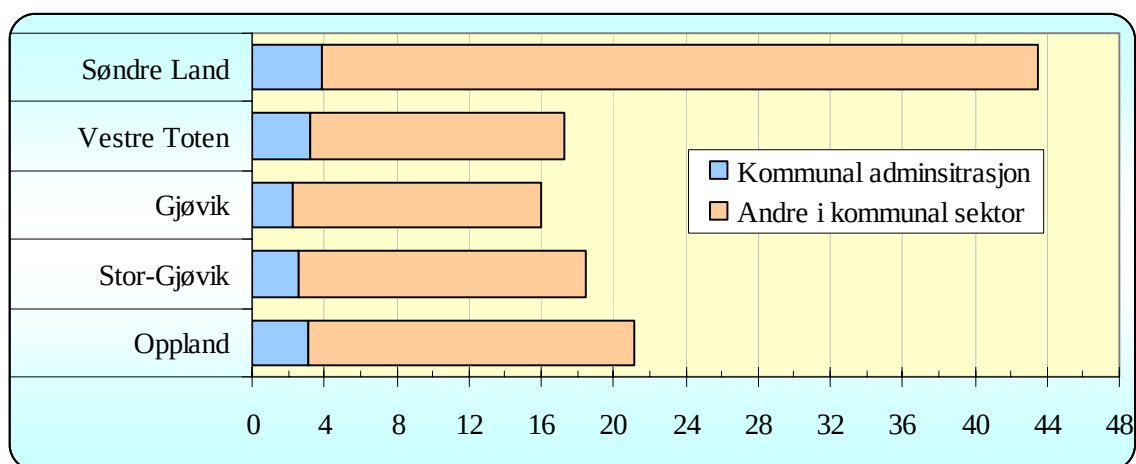
Ved utgangen av 2003 hadde Gjøvik 15164 arbeidsplasser, Vestre Toten hadde 6371 og Søndre Land hadde 1818. Figur 7 viser prosentvis endring i arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000 – 2003. Vi ser at Gjøvik har hatt en vekst i antall arbeidsplasser, mens Gjøvik

og Søndre Land har hatt en nedgang. Figuren viser også at regionen samlet sett har hatt en svak nedgang i antall arbeidsplasser i perioden. Det er også verdt å merke seg at regionen samlet sett har hatt en svakere utvikling enn Oppland fylke og landet som helhet¹⁸.



Figur 7 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000-2003. Kilde: SSB.

I små kommuner og kommuner med mye netto utpendling er gjerne en stor andel av arbeidsplassene innen kommunal sektor. Dette er også et trekk som gjør seg gjeldende blant kommunene som inngår i Stor-Gjøvik. Figur 8 viser at for Søndre Land, som er den klart minste kommunen, er omtrent 44 % av arbeidsplassene knyttet til kommunal sektor. Til sammenligning utgjør tilsvarende andel for Gjøvik kun 16 %.

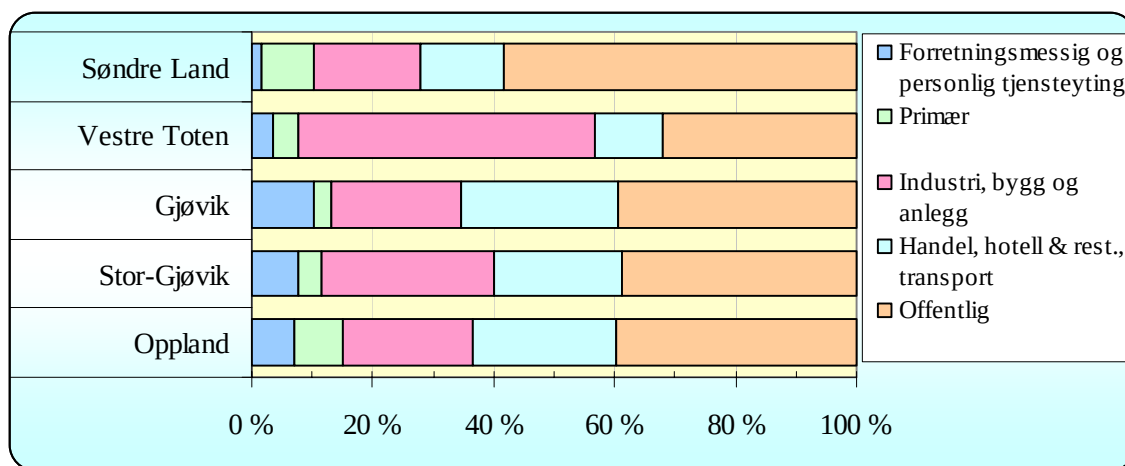


Figur 8 Arbeidsplasser i kommunal sektor i prosent av totalt antall arbeidsplasser i kommunene i 2003. Kilde: SSB.

¹⁸ For Vestre Toten kan grensejusteringer i forhold til Østre Toten tenkes å ha betydning for reduksjonen i antall arbeidsplasser.

Ut fra SSBs sysselsettingsstatistikk kan en også si hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal administrasjon¹⁹. Andelen arbeidsplasser her varierer fra omtrent 4 % i Søndre Land til ca. 2 % i Gjøvik. Ved en eventuell sammenslutning er det gjerne på administrativt nivå at det er størst effektiviseringspotensiale.

Figur 9 gir en oversikt over næringsstrukturen i kommunene i Stor-Gjøvik. Vi ser at næringsstrukturen er noe forskjellig i de tre kommunene. Gjøvik er den kommunen som har størst andel sysselsetting innen handel, hotell & restaurant, transport og forretningsmessig og personlig tjenesteyting. Vestre Toten er størst i forhold til industri, men Søndre land har den største andelen av sysselsettingen i primærnæringene og i offentlig tjenesteyting. Man kan si at næringslivet i kommunene preges av høgskolen i Gjøvik med 1600 studenter og 200 ansatte, og Raufoss industripark i Vestre-Toten og det faktum at Søndre-Land er Norges største HVPU-kommune og med høy kompetanse innen helse og omsorg.



Figur 9 Næringsstruktur 2003. Kilde: SSB.

Ser vi på sysselsettingsutviklingen for landet som helhet, var utvikling fra 2000 til 2003 følgende:

- Primærnæringene, industri, bygg og anlegg - 5,9
- Privat tjenesteyting + 0,1
- Offentlig tjenesteyting + 4,6

Industri- og sysselsettingen alene gikk tilbake med 9,5 % for landet totalt fra 2000 til 2003. Tilsvarende tall for offentlig forvaltning og annen offentlig tjenesteyting²⁰ var nær 5 % vekst.

¹⁹ Vi benytter her Nace 75 i standard for næringsgruppering kombinert med sektoren kommunal forvaltning. Relativt store svingninger i sysselsettingstallene tilsier at det trolig er en god del usikkerhet her.

²⁰ Herunder også helse og utdanning hvor en del av arbeidsplassene befinner seg i privat sektor.

For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon²¹ redusert med 31,8 % fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT²² og FoU økte med 69 % (Selstad et al 2004:90).

Tallene ovenfor illustrerer at næringsstrukturelle forhold normalt er av stor betydning for hvordan antall arbeidsplasser utvikler seg i kommunene. Sammenhengene mellom næringsstruktur, og vekst i antall arbeidsplasser er imidlertid ikke alltid entydig. Over tid er det likevel grunn til å tro at kommuner med høy andel av arbeidsplassene innen primærnæringer og industri har strukturelle næringsmessige utfordringer. Hvis det samtidig også er en høy andel sysselsatt i offentlig sektor er utfordringene særlig store. Slike kommuner vil ha en lav andel ansatte innen privat tjenesteyting. Ut fra disse vurderingene er det Søndre Land og Vestre Toten har som den mest sårbare næringsstrukturen. Gjøvik har en mer balansert næringsstruktur. Det gjelder også dersom vi ser Stor-Gjøvik under ett.

5.3.6 Pendling

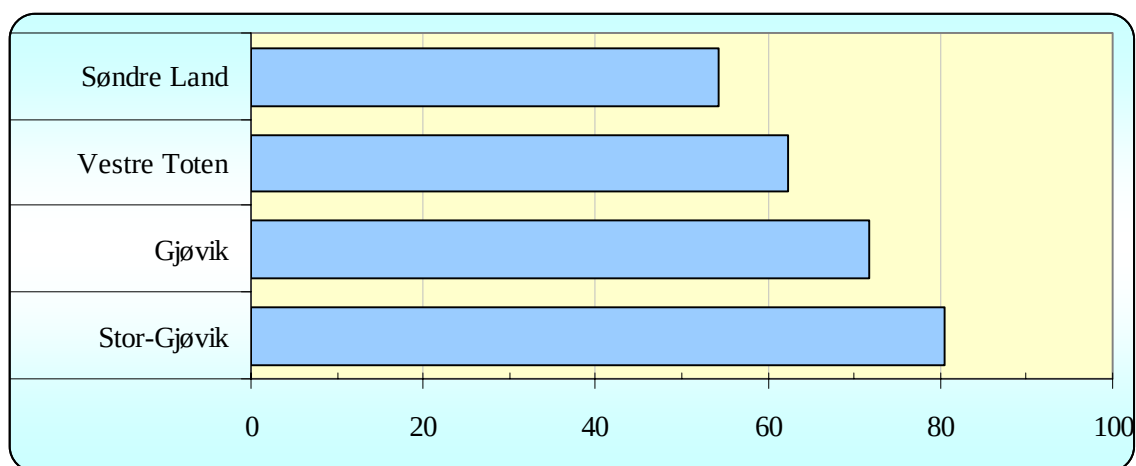
Pendlingsdata har i mange sammenhenger blitt brukt til inndeling av regioner. Integrerte bo- og arbeidsmarkeder skaper interessefellesskap i forhold til strategier for næringsutvikling, boligområder og service. Folk som pendler til et sted benytter også ofte arbeidsstedet for å utføre ulike ærender. Stor pendling mellom kommuner betyr derfor at det er betydelige fellesskapsinteresser. Sett i forhold til en kommunesammenslutning er det derfor av interesse å si noe om pendlingsomfanget og pendlingsmønsteret.

Figur 10 viser hvor stor prosent av den yrkesaktive befolkningen i kommunene som jobbet i bostedskommunen i 2003. Det er Søndre Land som har det laveste andelen (ca. 52 %) av den yrkesaktive befolkningen sysselsatt i egen kommune. Gjøvik har den høyeste andelen med ca. 72 %. Ser vi på regionen under ett så er det overkant av 80 % av den yrkesaktive befolkningen i regionen som også jobber i regionen. Dette viser at det er betydelig pendling mellom kommune i dag, og at en sammenslått kommune vil være mer i samsvar med grensene for en bo- og arbeidsmarkedsregion. Viktigste ut og innpendlingsområder for regionen er Østre-Toten, Lillehammerregionen, Hamarregionen og Oslo/Akershus.

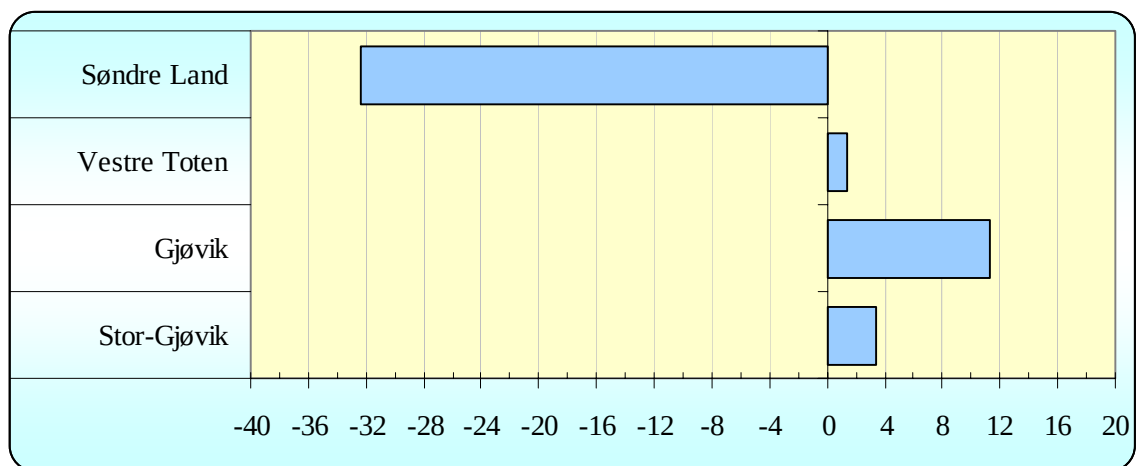
Gjøvik og Vestre Toten hadde i 2003 en netto innpendling på henholdsvis 1536 og 87 personer, mens Søndre Land har betydelig netto utpendling på 870 personer. Figur 11 gir et inntrykk av hvordan nettopendlingen fordeler seg i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i regionen. Vi ser at andelen som pendler ut av kommunen er spesielt stor for Søndre Land. Regionen som helhet har en netto innpendling som utgjør ca. 3 % av den yrkesaktive befolkningen bosatt i regionen.

²¹ Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringene.

²² Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting

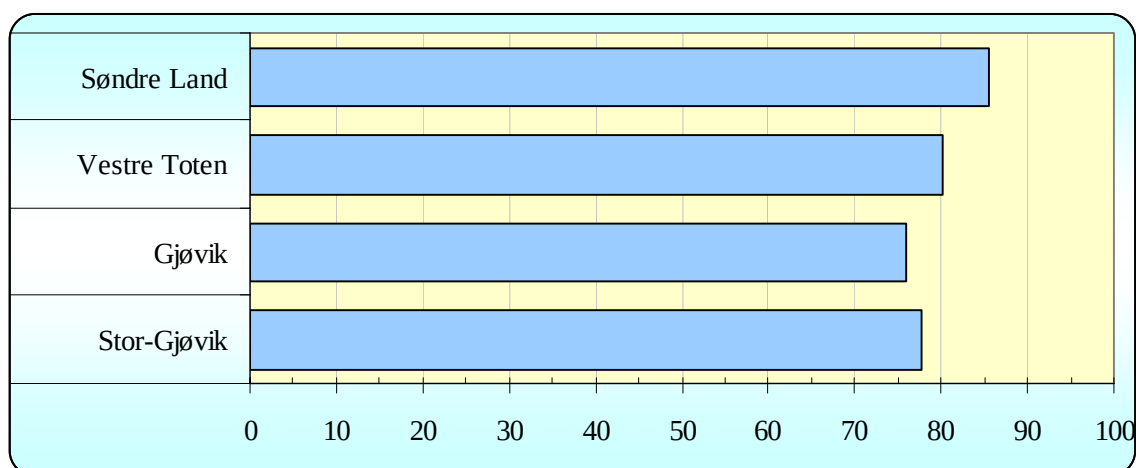


Figur 10 Prosent av yrkesaktiv befolkning som jobbet i bostedskommunen i 2003. Kilde: SSB.



Figur 11 Nettoppendling i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommune i 2003. Kilde SSB.

Figur 12 viser andelen av arbeidsplassene i den enkelte kommune som dekkes opp av en av kommunene i regionen. Vi ser at det er Søndre Land som i størst grad får dekt opp sine arbeidsplasser av bosatte i Stor-Gjøvik. Det er Gjøvik som i minst grad dekkes opp. Dette viser også at det er Gjøvik som har størst innpendling fra kommuner utenfor regionen. Av kommuner utenfor regionen, er Østre Toten den viktigste innpendlingskommunen.



Figur 12 Andelen av arbeidsplassene i den enkelte kommune som dekkes opp av en av kommunene i Stor-Gjøvik.

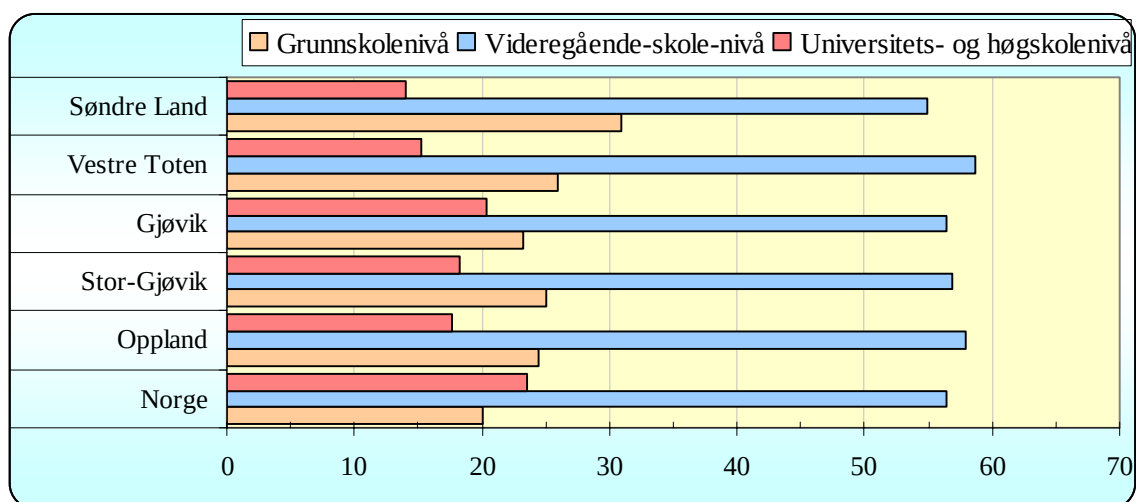
5.3.7 Kompetanse

Kompetanse blir stadig viktigere i dagens samfunn. *Kunnskapsøkonomien* er et begrep som benyttes i mange tilfeller for å beskrive drivkreftene i dagens økonomiske utvikling. I kunnskapsøkonomien er kunnskap den viktigste ressursen, og læring den viktigste prosessen.

På lik linje med utviklingen i næringslivet er kommunene avhengig av god kompetanse for å gjennomføre sine oppgaver på en god måte. Dette er viktig både for å administrere kommunen på ulike områder, for å drive utviklingsarbeid og for mer spesialiserte funksjoner som skal sikre likeverdige tjenestetilbud og ivaretagelse av innbyggernes rettigheter. Spørsmålet som melder seg i denne sammenheng er om kompetansenivået, og dermed tjenestekvalitet og utviklingsevne i kommunene er avhengig av kommunestrukturen? Det gir i neste omgang grunn til å stille spørsmål om større kommuner er mer attraktive som arbeidsplass enn mindre. Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper fagmiljøer med flere arbeidsplasser innen samme område, er det grunn til å tro at både attraktivitet og kompetanse bedres. Begrunnelser for dette er:

- Større fagmiljøer gir bedre grunnlag for spesialisering og arbeidsdeling, noe som av mange oppleves som mer attraktivt enn å sitte "alene".
- Dagens samfunn stiller stadig større krav til spesialisering, slik at det er vanskelig for en enkelt person å dekke ulike kompetansefelt innen et område.
- Større fagmiljøer gir trolig større sannsynlighet for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

I Norge er det 23,5 % prosent av befolkningen som har universitets- og høyskolenivå, 56,4 % som har utdanning på videregående nivå og 20,1 % som kun har utdanning på grunnskolenivå. Figur 13 viser utdanningsnivået i kommunene i Gjøvikregionen ligger under dette nivået. Søndre Land har det laveste utdanningsnivået. Her det 14,1 % som har utdanning på universitets- og høyskolenivå. Dette er en prosentandel som ligger 9,4 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet.

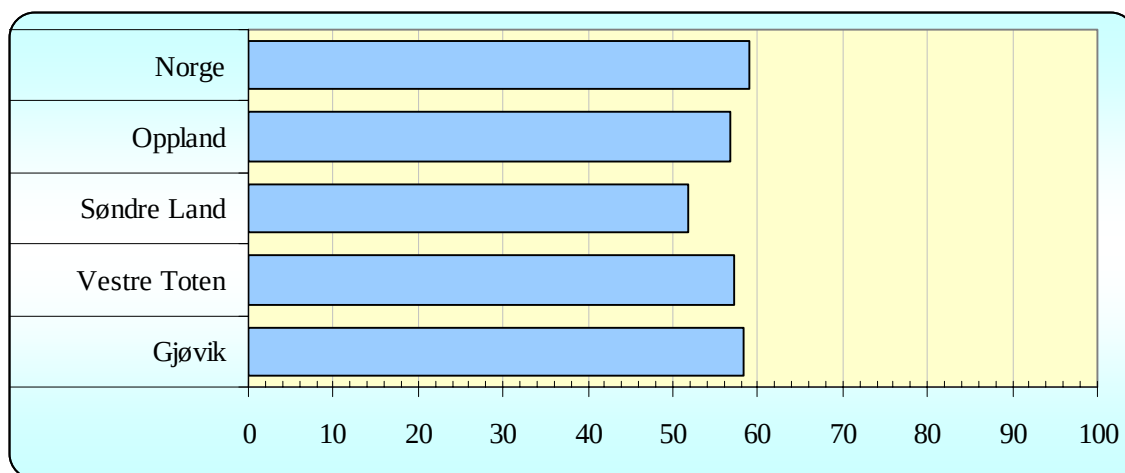


Figur 13 Høyeste fullførte utdanning for personer som er 16 år eller eldre. Prosent. Kilde SSB.

Det er en generell tendens til at de minste kommunene har det klart laveste utdanningsnivået. Etter hvert som kommunene får tillagt nye oppgaver og kravet til kompetanse øker, vil det for små kommuner være en spesiell utfordring å etablere attraktive fagmiljøer, noe som også har betydning for kommunenes evne til å rekruttere og beholde arbeidskraft med høyere utdanning.

5.3.8 Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Figur 14 viser valgdeltakelse i kommunene ved kommune og fylkestingsvalget i 2003.



Figur 14 Valgdeltakelse ved Kommune og fylkestingsvalget i 2003.

Vi ser at valgdeltakelsen både kommunene og fylket som helhet er lav, og ligger under landsgjennomsnittet. Videre er det verdt å merke seg at det er lavest valgdeltakelse i den minste kommunen, og høyest valgdeltakelse i den største kommunen. Man kan således stille

seg spørsmål om hvorvidt økt kommunestørrelse og økt handlingsrom gir større muligheter for politiske valg og prioriteringer, noe som kan bidra til økt politisk engasjement og deltakelse.

Ved en kommunesammenslutning vil vi få en svakere demokratisk representasjon ved at det bli færre folkevalgte pr. innbygger. Dette er et spørsmål som også må sees i forhold til kommunenes handlingsrom og muligheter for å foreta lokalpolitiske valg og prioriteringer. Dersom det politiske handlingsrommet ikke er til stede, hjelper det lite med bred politisk representasjon. En sammenslutning av kommune kan således bidra til at det blir mer å kjempe om, noe som kan stimulere til økt politisk engasjement. Videre er det også viktig å være oppmerksom på at det finnes virkemidler for innbygger-/brukermedvirkning som kan benyttes som et supplement til tradisjonelle demokratiske kanaler (Brandtzæg & Møller 2004), og som kan bidra til å styrke innbyggernes medvirkning og innflytelse i forhold til lokalpolitiske spørsmål.

I forhold til en demokratidiskusjon er det også viktig å være oppmerksom på at kommunene har en integrert bo- og arbeidsmarked, noe som innebærer at folk som bor en kommune gjerne arbeider og benytter seg av handels-, service-, kulturtilbud o.l. i nabokommunene. Dette innebærer også at de lever og bor i et område som de i begrenset grad kan være med å påvirke utviklingen gjennom de demokratiske kanalene. En kommunesammenslutning kan således øke muligheten for en mer helhetlig utvikling av bo- og arbeidsmarkedsregionen.

Det kan være flere faktorer som er avgjørende for hvorvidt man klarer å realisere potensielle gevinster av en kommunesammenslutning. Sterk kommune- eller bygdetilhørighet kan vanskeliggjøre realiseringen av en helhetlig politikk for regionen. Dette gjelder spesielt dersom man ikke klarer å forene politiske interesser på tvers av kommunegrensene, og at kommunepolitikken domineres av bygdelister.

5.3.9 Økonomi og effekter av en sammenslutning

Vi innleder dette avsnittet ved å gi noen økonomiske karakteristika.

Tabell 1: Noen økonomiske kommunekarakteristika. Kilde: Kostra og KS-Prognosemodell

Kommune	RO-BEK	Frie innt. i 2003 (kr/innb.)	Skatteinnt. i kr/innb. 2004 (2003), målt i % av landssnittet	Indeks for utgiftsbehov (inntekts-system 2005)	Gevinst/tap ved tilbakeføring av selskapsskatt
Gjøvik	Nei	23.106	89,1 (88,4)	0,972	-5,3
Vestre Toten	Ja	24.408	87,2 (90,2)	0,997	-2,7
Søndre Land	Nei	26.855	73,3 (74,1)	1,392	-1,4

Tabell 2: Renter, avdrag, resultat og arbeidskapital 2003 målt i % av brutto driftsinntekter. Kilde: Kostra

Kommune	Netto	Netto rente-	Akkumulert
---------	-------	--------------	------------

	rente- utg.	Netto avdrag	og avdrag- sutg	Netto driftstres.	regn- skapsre- sultat	Arbeids- kapital
Gjøvik	-1,5	1,8	0,3	3,6	0,0	66,7
Vestre Toten	2,0	1,9	3,9	1,4	-5,3	17,4
Søndre Land	-1,5	3,0	1,4	-0,3	33,0 ²³	70,8

De tre kommunene avviker ikke mye fra hverandre når det gjelder frie inntekter per innbygger. Alle kommunene lå under 90 % av gjennomsnittlig skatteinntektsnivå på landsbasis i 2004. Søndre Land ligger høyt på den såkalte utgiftsbehovsindeksen i inntektssystemet. Det må ses i sammenheng med at kommunen er en vertskommune for tidligere HVPU-institusjoner.

Vestre Toten synes å være mer gjeldstung enn Gjøvik og Søndre Land. Gjøvik hadde et tilfredsstillende netto driftsresultat i 2003 og hadde heller ikke noe akkumulert regnskapsunderskudd per 31.12.03. Søndre Land hadde et negativt netto driftsresultat i 2003, men hadde per 31.12.03 et akkumulert regnskapsmessig overskudd som utgjorde så vidt mye som 33 % av de samlede driftsinntektene i 2003. Likviditeten, definert ved det som kalles arbeidskapital, synes å være god både i Gjøvik og Søndre Land.

Inntektssystemeffekter

Lunder & Sanda (2005) har beregnet inntektssystemeffekter som følge av en sammenslutning av de tre kommunene. Beregningene tar utgangspunkt i Gjøvik som kommunesenter. Et annet kommunesenter vil kunne gi kortere eller lengre gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter. Beregningene viser at en sammenslutning vil slå positivt ut for rammetilskuddet både på kort og lang sikt. De 10 første årene vil det være en årlig gevinst på 22 mill. kr pr. år (jf. Tabell 3). Etter nedtrappingen av inndelingstilskuddet på 13 mill. vil man etter 15 år ha en årlig gevinst på 9 mill. kr pr. år.

Tabell 3: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Stor-Gjøvik. Etter Lunder & Sanda (2005).

	Stor-Gjøvik
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1169
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	1191
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	1178
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+22
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	+9

Gitt de forutsetningene som er lagt til grunn, vil altså den nye kommunen motta 22 millioner ekstra årlig de første ti årene etter en sammenslutning. Det er kriteriene "reisetid", "sone" og "urbanitet" som gir utslagene. Inndelingstilskuddet består av to basistilskudd på til sammen 13 millioner, som trappes ned i 5 trinn med start 10 år etter tidspunktet for sammenslutningen. Etter 15 år er det fortsatt en årlig gevinst på 9 millioner, som tilsvarer ca. 0,5 % av brutto driftsinntekter i de tre kommunene samlet.

²³ Denne høye andelen skyldes at inntektene fra salg av aksjer i et energiverk ikke var disponert per 31.12.03. Inntektene ble ført i investeringsregnskapet og ble disponert i budsjett 2004.

Effekter på administrasjonsutgiftene

Innsparingspotensialet ved sammenslutning av kommuner ligger i utnyttelse av stordriftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde og kanskje spesielt innen administrasjon.

Man skal ikke kimse av innsparingsmulighetene innen tjenesteområdene, men vi konstaterer at det ofte vil være politisk vanskelig å hente ut disse fordi tjenestene da kan oppfattes å bli dårligere ved at de blir sentralisert til større institusjoner. Vi har ikke her hatt tid og ressurser til å dokumentere eventuelle stordriftsfordeler innen tjenesteområdene blant aktuelle kommuner. Det har heller ikke vært rom for detaljerte vurderinger av innsparingsmulighetene innen administrasjon – det ville krevd at man konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten man har organisert seg på. Vi har likevel prøvd å finne fram til mulige innsparingspotensial ved å analysere KOSTRA-data. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner:

- 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- 120 – Administrasjon
- 130 – Administrasjonslokaler
- 180 – Diverse fellesutgifter

Fra KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi dermed fjernet funksjonene 170 og 190. Funksjon 170 er forbeholdt føring av premieavvik, lik forskjellen mellom innbetalt pensjonspremie og netto pensjonskostnad det enkelte år. Vi oppfatter ikke den størrelsen å være interessant i diskusjonen om kostnadsbesparelser ved kommunesammenslutning. Funksjon 190 heter Interne serviceenheter. Her skal utgifter til forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsavdelinger som betjener flere funksjoner i KOSTRA, føres. Funksjonen skal i prinsippet gå i null ved at det her skal inntektsføres et beløp tilsvarende det som føres som kostnader ute på de enkelte tjenesteområder. Det viser seg imidlertid at for mange kommuner går ikke denne funksjonen i null. For å få et best mulig sammenligningsgrunnlag, velger vi derfor å ta ut funksjon 190.

Vi har prøvd å finne fram til 3 sammenligningskommuner som kan brukes til å sette administrasjonskostnadene i ”Stor-Gjøvik” i relieff. På bakgrunn av en trendlinje gjennom regnskaps-tall fra alle norske kommuner, har vi også funnet fram til en estimert verdi for hva det kunne koste å administrere den nye kommunen hvis den plasserte seg på denne trendlinjen. Ingen av disse to vinklingene gir det rette svaret, rett og slett fordi man ikke finner andre kommuner som vil ligne akkurat på ”Stor-Gjøvik” både når det gjelder folketall, befolkningssammensetning eller geografi. Men de indikerer begge hva den nye kommunen burde kunne strekke seg mot med hensyn på en reduksjon i administrasjonsutgifter etter en sammenslutning.

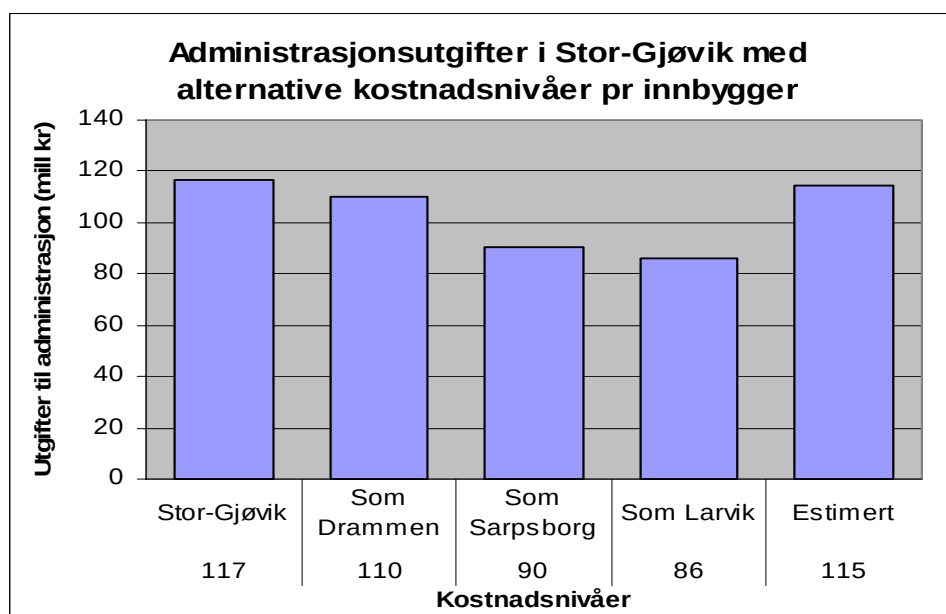
Ved valg av sammenligningskommuner er utfordringen å finne fram til kommuner med om lag det samme *folketallet*, den samme indeksen for *bundne kostnader*²⁴ og den samme indeksen for *korrigerte inntekter*²⁵, siden dette er tre størrelser som vi vet påvirker administrasjonskostnadene.

²⁴ Bundne kostnader = kostnader knyttet til å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget og regjeringen, det vil si; alle normer og minstekrav fra samfunnet som virker forpliktende for kommunene (Langørgen m.fl. 2001:24). Bundne kostnader blir altså et uttrykk for kostnadsforhold som kommunene ikke kan velge seg bort fra

²⁵ Korrigerte inntekter er et uttrykk for økonomisk handlefrihet målt ved de inntektene som kommunene har til rådighet etter at bundne kostnader i alt for alle sektorer er dekket (Langørgen m.fl. 2001: 24)

Tabell 4: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Stor-Gjøvik og sammenligningskommuner.

	Stor-Gjøvik	Drammen	Sarpsborg	Larvik
Innbyggertall	46.280	56.688	49.423	40.990
Indeks bundne kostnader	0,82	0,76	0,75	0,77
Indeks korrigerte inntekter	0,87	0,88	0,90	0,81
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	2.522	2.374	1.949	1.854



Figur 15: Administrasjonsutgifter i Stor-Gjøvik kommune med alternative kostnadsnivåer pr innbygger

Figur 15 viser at det vil være muligheter til innsparing fra dagens nivå dersom de tre kommunene velger å slå seg sammen. Søylen viser årlige utgifter til administrasjon dersom Stor-Gjøvik oppnår kostnadsnivåer pr innbygger som i sammenligningskommunene. Innsparingspotensialet varierer fra 7 til 31 millioner årlig avhengig av hvilken kommune man tror det er realistisk å sammenligne seg med. Den siste søylen viser administrasjonskostnadene dersom kommunen legger seg på den estimerte kostnadslinjen som er beregnet for alle landets kommuner. Denne kostnadslinjen gir som resultat at en kommune på størrelse med hva Stor-Gjøvik blir, vil ha administrasjonsutgifter på 115 mill. kr, bare 2 mill. mindre enn det de tre kommunene til sammen bruker i dag.

5.3.10 Rollen som samfunnsutvikler

En viktig målsetting med en kommunesammenlutning er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som lokal og regional utviklingsaktør. Økonomisk har vi sett at de tre kommunene vil komme gunstig ut av en sammenslutning, noe som kan bidra til å øke kommunenes handlingsrom i rollen som samfunnsutvikler. Økt handlingsrom kan også bidra til øke engasjementet og deltakelsen i politisk utviklingsarbeid.

Hvorvidt kommunene lykkes som i rollen som samfunnsutvikler avhenger også bl.a. av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, enhetlig naturområder osv. Dette bidrar gjerne til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått hvis man kunne sett større områder i sammenheng.

Stor-Gjøvik utgjør i stor grad en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette tilsier at det er potensielle gevinster å hente ved en kommunesammenslutning, da dette gir muligheter for en mer helhetlig planlegging for hele regionen.

Kommunene er pålagt å utarbeide planer på en rekke områder, f.eks. helhetlig kommuneplaner og sektorplaner innenfor tjeneste- og virksomhetsområder. Dette forutsetter at alle tre kommunene har høy planfaglig kompetanse på mange områder. Det vil trolig også være gevinster å hente ved å samordne den planfaglige kompetansen i kommunene.

En viktig målsetning for enhver kommune er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Vi ser at enkelte av kommunene har utfordringer i forhold til svak befolknings- og sysselsettingsutvikling og sårbar næringsstruktur. Enkelte av kommunene understreker også at det er utfordringer knyttet til å motvirke sentraliseringstendenser på nasjonalt nivå.

Utviklingsarbeid er noe som krever kompetanse og ressurser, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo- arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, kan man også lett ende opp med lite hensiktsmessige tiltak. Det er fare for at man får konkurrerende tiltak i stedet for tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i regionen.

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere i forhold til utadrettet virksomhet, f.eks. i forhold til å skaffe til seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt.

5.3.11 Sammenfattende vurderinger

Utfordringer:

Gjennomgangen i det foregående viser at befolkningsutviklingen i regionen har stagnert i forhold til utviklingen på landsbasis. SSBs framskrivninger av folketallet viser også at dette er en tendens som vil gjøre seg gjeldene i årene som kommer. Kommunene har i dag negativ balanse når det gjelder naturlig tilvekst og innenlands flytting, og er i dag avhengig av positiv netto innvandring fra utlandet for å holde folketallet oppe. Regionen har en utfordring i å demme opp for sentraliseringstendenser på nasjonalt nivå.

Andelen eldre vil øke i årene som kommer samtidig som det stilles økte krav til effektivitet og kvalitet på kommunale tjenester. Økte krav til effektivitet og kvalitet bidrar også til økt behov

for kompetent arbeidskraft samtidig som andelen i yrkesaktiv alder vil bli mindre. Utdanningsnivået i regionen ligger godt under landsgjennomsnittet, noe kan bli en utfordring etter hvert som konkurransen om kompetent arbeidskraft blir hardere.

Kompetanse er også en viktig drivkraft i økonomisk utvikling, og kunnskapsøkonomien er et begrep som får stadig større betydning. Flere kommuner i regionen har hatt en reduksjon i sysselsettingen de senere årene, noe som viser at det er en utfordring å fremme en næringsutvikling som kan gi grunnlag for vekst i sysselsettingen og positiv befolkningsutvikling. Enkelte kommuner har også en sårbar næringsstruktur, med en stor andel av arbeidsplassene knyttet til industri og offentlig sektor.

Stadig trangere kommunal økonomi gjør at handlingsrommet i forhold til å realisere politiske prioriteringer også blir stadig mindre.

Enkelte kommuner peker på at det kan være vanskelig å videreutvikle det interkommunale samarbeidet. Interkommunalt samarbeid har en kostnad i seg selv, og det kan oppstå problemer i forhold til demokratisk underskudd.

Mulige positive effekter av en sammenslutning

En sammenslutning av Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land vil ha positive effekter i forhold til statlige rammeoverføringer både på kort og lang sikt. Stordriftfordeler kan også gi muligheter for innsparinger. Bedre kommunal økonomi kan gi grunnlag for styrke rollen som samfunnsutvikler og muligheten for å videreutvikle det kommunale tjenestetilbudet.

Erfaringer viser at større kommuner har lettere for trekke til seg og holde på kompetent arbeidskraft, og at de er mindre sårbare i forhold til tap av nøkkelpersoner. Tilgang på kompetanse er viktig både for utviklingen av det kommunale tjenestetilbudet, men også for å generere nye næringsaktiviteter.

Den nye kommunen vil i større grad omfatte det som i dag utgjør en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er i dag stor mobilitet på tvers av kommunegrensene. Dette indikerer at kommunene har felles utfordringer og interesser med tanke på utviklingen av regionen. En sammenslutning kan således gjøre det lettere å drive et mer helhetlig og målrettet plan- og utviklingsarbeid.

Den nye kommunen vil være en stor kommune²⁶ og kan i større grad enn tidligere fungere som et regionalt tyngdepunkt. Dette gir også muligheter for å stå sterkere og mer samlet i forhold til utdrettet virksomhet, f.eks. i forhold til å skaffe seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt. Utvikling av et sterkt regionalt sentrum kan også gi muligheter for å motvirke sentraliseringstendenser på nasjonalt nivå.

Den nye kommunen vil samlet sett få en mer robust næringsstruktur enn det enkelte av kommunene har i dag, og slik sett stå bedre rustet i forhold til svingninger innen enkeltsektorer.

²⁶ Stor-Gjøvik bli den 14. største kommunen på landsbasis med dagen kommunestruktur.

rer. Økt regional tyngde og økt økonomisk handlekraft kan gjøre det mer attraktivt å delta i politisk arbeid, og kan således bidra til å vitalisere lokaldemokratiet.

Mulige ulemper

Kommunene som ikke får kommunesenteret i den nye kommunen må regne med en viss sentralisering av kommunale stillinger, først og fremst innen kommunal administrasjon. Dette kan av disse kommunene oppleves som en ulempe, men må vurderes i forhold til positive effekter på andre områder, f.eks. mulighetene for opprettholdet og videreutvikle eksisterende tjenestetilbud.

I mindre kommuner er det gjerne stor nærhet mellom kommunale styresmakter, virksomheter og innbyggere i kommunene. Både politikere og administrasjon har god kjennskap til lokale forhold, noe som kan gi muligheter for mer effektive og treffsikre beslutninger. Nærhet og fellesskap kan være viktig for felles motivasjon og engasjement for å løse felles utfordringer. En kommunesammensluting kan gi svakere demokratisk representasjon og større avstand til lokale problemstillinger. Sterk bygde- eller kommuneidentitet kan bidra til å vanskeliggjøre realiseringen av potensielle gevinster som følge av kommunesammensluting.

På den annen side må dette vurderes i forhold til mulighetene for bedre økonomi, større systemkapasitet, større armslag i politikken og bedre muligheter for å håndtere felles utfordringer på tvers av kommunegrensene. Svakere demokratisk representasjon kan motvirkes gjennom ulike virkemidler for bruker- eller borgemedvirkning som et supplement til tradisjonelle demokratiske kanaler.

En del innbyggere vil få økte avstander til kommunesenteret. Dette må vurderes i forhold til at Stor-Gjøvik framstår som en integrert region med felles utfordringer, og hvor det allerede er stor mobilitet på tvers av kommunegrensene.

Konklusjon

Stor-Gjøvik framstår som et høyst aktuelt sammenslutningsalternativ. De største gevinstene ligger trolig i at kommunene i stor grad representerer en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion, noe som muliggjør en mer helhetlig og målrettet planlegging for regionen som helhet. Kommunene har felles utfordringer knyttet næringsutvikling, sysselsetting og befolkningsutvikling. Økt regional tyngde kan gi et bedre grunnlag for å skape vekst og utvikling i regionen, og derigjennom større muligheter for å motvirke sentraliseringstendenser på nasjonalt nivå.

5.4

5.5 Toten – en kommune eller utvidet IKS?

Ansvarlig utreder har vært Bent Aslak Brandtzæg fra Telemarksforskning-Bø.

5.5.1 Bakgrunn og formål

Med bakgrunn i det lokale utredningsarbeidet som har foregått i kommunene, hadde de enkelte kommunene følgende inndelingsalternativer som de ønsket å se nærmere på:

Vestre Toten (i prioritert rekkefølge):

- a. Vestre Toten og Østre Toten
- b. Vestre Toten og Gjøvik
- c. Vestre Toten, Østre Toten og Gjøvik
- d. Alle kommunene i Gjøvikregionen²⁷
- e. Ingen sammenslutning, men eventuelle grensejusteringer

Østre Toten (i prioritert rekkefølge):

- a. Østre Toten kommune som i dag
- b. Sammenslutning eller økt interkommunalt samarbeid med Vestre Toten

Begge kommunene har altså sammenslutning av Vestre og Østre Toten høyt opp på prioriteringslista. Østre Toten ønsker primært å bestå som egen kommune, og har sammenslutning med Vestre Toten som eneste aktuelle sammenslutningsalternativ.

Kommunene ønsker å se nærmere på fordeler og ulemper ved å slå sammen kommunene, og de ønsker også å få vurdert interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslutning. I forhold til interkommunalt samarbeid er det også et ønske om å få vurdert hvordan slikt samarbeid kan organiseres for å ivareta hensynet til demokrati og effektivitet på en best mulig måte. Det er Østre Toten som i størst grad ønsker å se på mulighetene for å utvikle det interkommunale samarbeidet. Når det gjelder sammenslutningsspørsmålet, er det konsekvenser for økonomi, tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling/næringsutvikling, demokrati og identitet som ønskes belyst. Før vi går nærmere inn på vurderinger av hvilke fordeler og ulemper en endret kommunestruktur kan ha for disse problemstillingene, vil vi først foreta en gjennomgang status og utviklingstrekk i forhold til en del sentrale vurderingskriterier.

5.5.2 Befolkningsutvikling

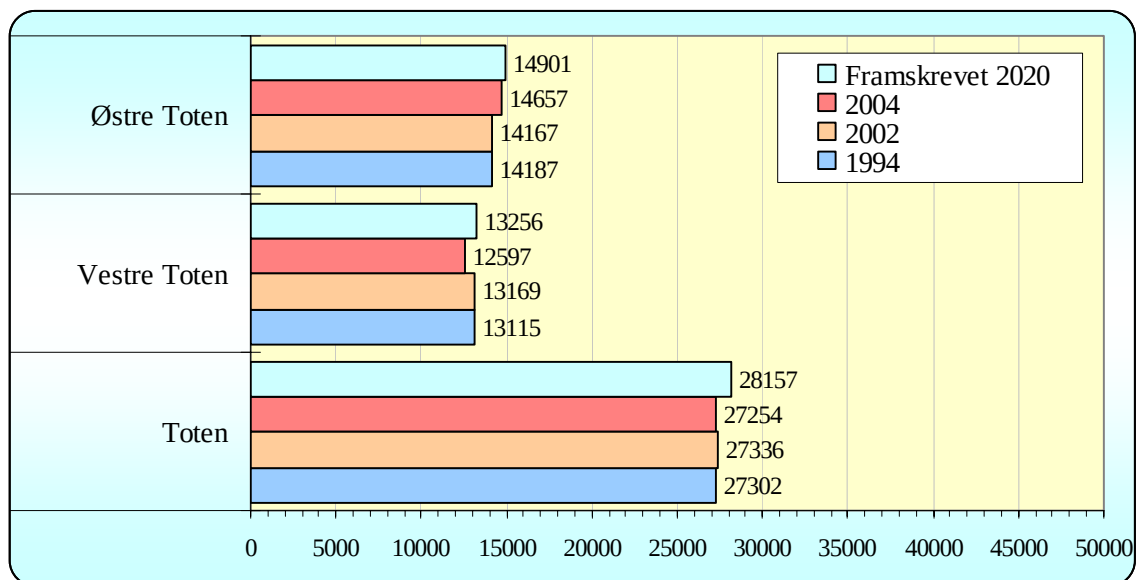
Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og –utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur. Erfaringer viser at kommunene bør være på minst 5000 innbyggere for å hente ut mesteparten av stordriftspotensialet innen administrasjon.

Mindre kommuner som har hatt befolkningsnedgang og fortsatt forventes å få nedgang i befolkningen, opplever overkapasitet som innebærer at det blir vanskeligere å sørge for tjenesteproduksjonen uten at enhetskostnadene øker. Små kommuner med nedgang i folketallet står også dårligere rustet til å møte framtida på mange områder. Dette gjelder både spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og det gjelder nærings- og samfunns-

²⁷ Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten, Nordre land og Søndre Land.

utviklingsoppgaver. Befolkningsutviklingen kan således også tjene som indikator på utviklingen innen næringslivet. Erfaringene viser videre at mindre kommuner er mer sårbare enn større når det gjelder å beholde og ansette nøkkelpersoner i sentrale stillinger. Delegering av nye oppgaver til kommunene og økte krav til effektivitet og kvalitet gjør det trolig enda vanskeligere å være liten framover enn i dag.

Østre og Vestre Toten er relativt like med hensyn til befolkningsstørrelse (jf. Figur 16.) Østre Toten var pr. 01.01.2004 den største kommunen med 14 657 innbyggere. Vestre Toten hadde 12 597 innbyggere, dvs. litt over 2000 færre innbyggere enn Østre Toten.



Figur 16 Antall innbyggere i 1994, 2002 og 2004 samt framskrevet folkemengde til 2020.
Kilde: SSB.²⁸

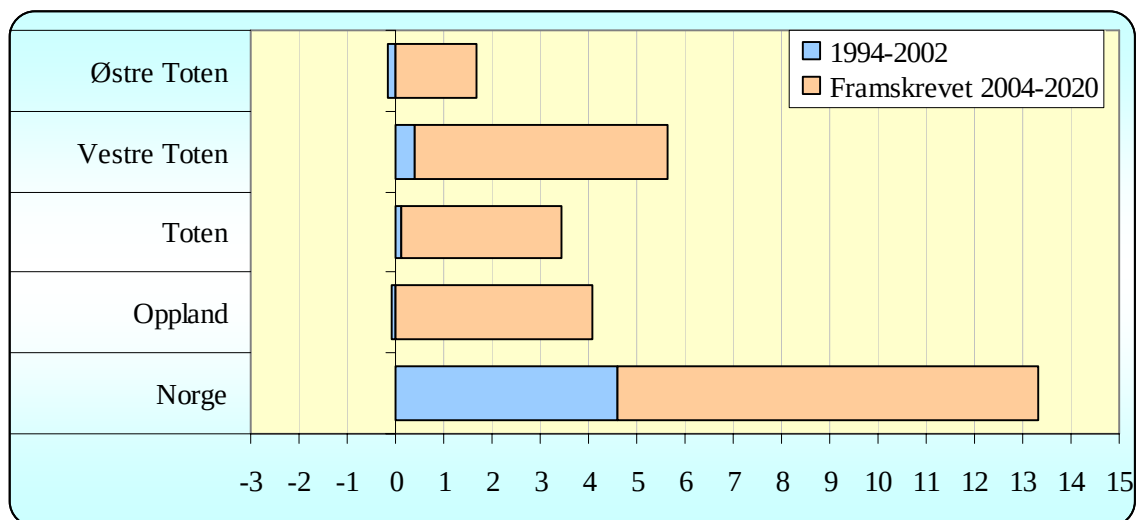
Folketallet har vært relativt stabilt de senere årene. I perioden 1994-2002 hadde Østre Toten en liten nedgang i folketallet, mens Vestre Toten hadde en svak økning (se også Figur 17). Den markante nedgangen i folketallet i Vestre Toten i 1994, og tilsvarende økning for Østre Toten, skyldes grensejusteringer som ble satt i verk 01.01.2003. Grensejusteringene innebar en netto overføring av 469 personer fra Vestre til Østre Toten.

SSB har framskrevet folkemengden til 2020 ut fra ulike alternativer²⁹. Ut fra det midlere framskrivingsalternativet (MMMM) ser vi at begge kommunene vil ha positiv befolkningsutvikling fram mot 2020. Det Vestre Toten som vil ha den største veksten med ca. 5 %, mens Østre Toten vil vokse med ca 1,7 %. Toten-kommunene vil samlet sett ha en vekst på litt over 3 % fram mot 2020, noe som er omtrent 1 prosentpoeng svakere enn Oppland fylke som helhet. Vi ser ellers av Figur 17 at utviklingen både i kommunene på Toten og Oppland fylke

²⁸ Per 01.01.2003 ble foretatt grensejustering mellom Vestre Toten og Østre Toten kommuner. Dette medførte en netto overføring av 479 innbyggere fra Vestre Toten til Østre Toten. Framskrevet folkemengde er basert på befolkningstall fra 2002.

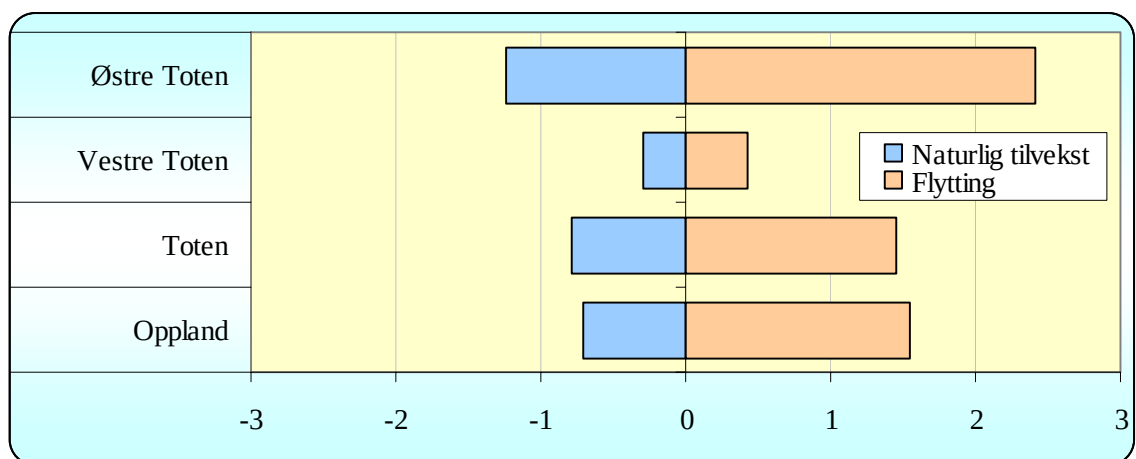
²⁹ Framskrivningen bygger på "fruktbarhet", levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring.

som helhet har vært, og ser ut til å bli, betydelig svakere enn utviklingen på landsbasis. Det er således en stor utfordring å motvirke disse utviklingstendensene.



Figur 17 Befolkningsutvikling fra 1994-2002 og framskrevet folkemengde fra 1994-2020.³⁰

Dersom vi ser på årsakene til befolkningsendringene de senere årene, så er det klart at netto tilflytting er viktig for vekst eller opprettholdelse av folketallet (jf. Figur 18). Begge kommunene har negativ naturlig tilvekst.

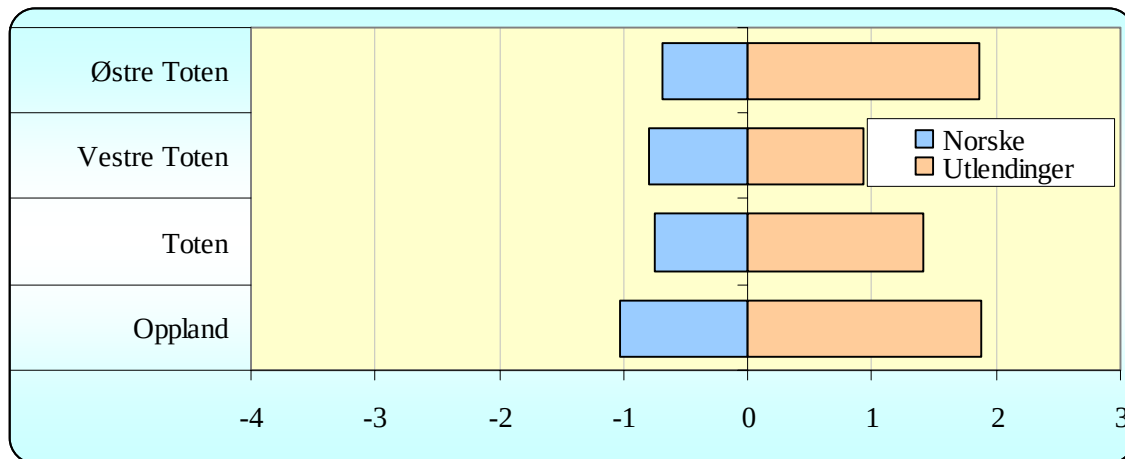


Figur 18 Prosentvis endring av folketallet fra 1999-2004 fordelt på naturlig tilvekst og flytting.

Dersom vi isolerer netto utenlands flytting fra naturlig tilvekst og innenlands flytting (jf. Figur 19), ser vi at begge kommunene har negativ balanse når det gjelder naturlig tilvekst og netto innenlands flytting. Denne negative balansen kompenseres imidlertid av netto innflytting fra utlandet. Tilflytting fra utlandet spiller således en viktig rolle for å opprettholde folketallet i

³⁰ I det prosentvise beregningen av befolkningsendringene fra 1994-2004 er det korrigert for grensejusteringene som er omtalt i fotnote 15. Dvs. at befolkningstallet for Vestre Toten er redusert med 479 personer i 1994 og 2020. Befolkningstallene for Østre Toten er økt tilsvarende.

kommunene, og innvandringspolitikken kan derfor ha betydning for folketallsutviklingen i regionen. Et spørsmål i den forbindelse vil også være om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid. Hvis ikke, vil utflyttingen øke. Svak befolkningsvekst kombinert med en økende andel eldre kan således representere en utfordring for kommunene i årene som kommer. Det antas også at den økende andelen eldre i årene som kommer også vil stille økende krav til bofasiliteter, pleie og omsorg.



Figur 19 Prosentvis endring i folketallet i perioden 1999-2004 fordelt på naturlig tilvekst + innenlands flytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utenlandske). Kilde: SSB.

5.5.3 Geografi og tilgjengelighet

I Vestre Toten er 68 % av innbyggerne bosatt i tettstedene Raufoss, Reinsvoll, Bøverbru og Eina. Kommunen har et areal på 250 km², og er således den minste kommunen i Oppland med hensyn til flateinnhold. Dette medfører også at det korte avstander mellom tettstedene i kommune, som alle ligger innenfor en avstand på 12 km til kommunesenteret på Raufoss.

I Østre Toten bor 41,6 % prosent av befolkningen i tettsteder. Ut fra SSBs definisjon av tettbygde strøk er Østre Toten en av de mest spredtbygde kommunene i Oppland, selv om avstandene mellom kommunens ytterpunkter ikke er spesielt store (ca. 35 km). Kommunen har en geografisk firedeling som omfatter Lena (3650 innb.), Skreia (4075 innb.), Kapp (3730 innb.) og Kolbu (3170) med hver sine tettsteder/befolkningskonsentrasjoner. Det er i første rekke Lena og Skreia som betegnes som handelssentrum.

I forbindelse med Østre Totens egne kommunestrukturutredninger blir det i forhold til det territorielle perspektivet antydnet at man kan tenke seg to ytterpunkter:

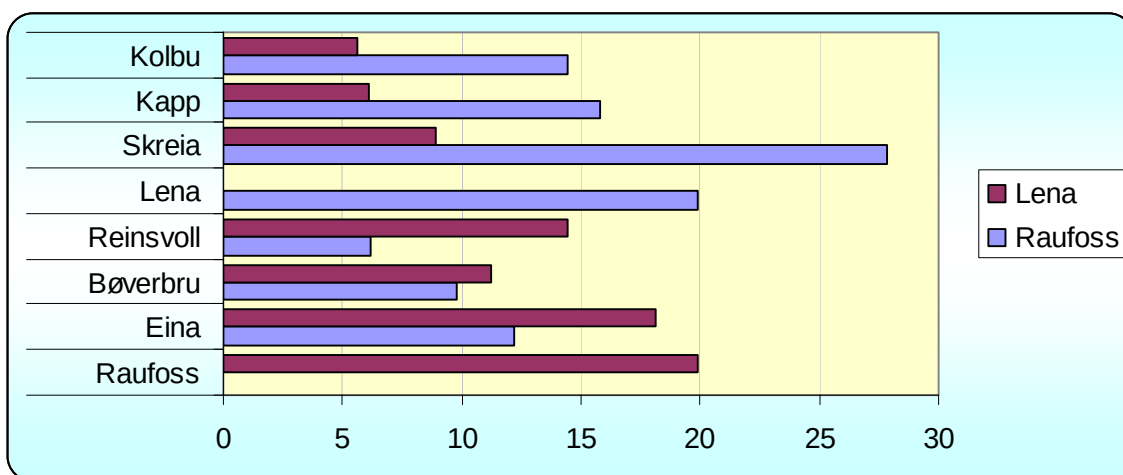
- ”En tjenestestruktur som bygger opp mot optimal drift og som gjennom sentralisering påvirker økende grad av bosetting mot sentrum.
- Kommunen anses som ”ferdig møblert” og en legger opp en tjenesteyting som gjør det attraktivt for folk å bli boende der de bor i dag. M.a.o. en desentral tjenesteyting.”

Det blir også pekt på det er en klar oppfatning at Lena som handelssenter også nyter godt av de offentlige tjenester som finnes der, og at et eventuelt bortfall av disse vil svekke senteret

generelt. Det blir videre pekt på at det næres en viss frykt for at Østre Toten i en eventuell ny og stor kommuneenhet skal oppleve å utvikle ”utkantproblemer”.

I forhold til vurderinger av endringer i kommunestrukturen vil det være hensiktsmessig å ha oversikt over interne avstander i den nye kommunen. Det finnes ikke ett enkelt mål på hva som er *akseptabel reiseavstand* for arbeidsreiser eller for servicereiser. Tjenester som en behøver ofte, er det viktig å ha god tilgjengelighet til, mens en for sjelden brukte tjenester aksepterer lengre avstand. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som kriterium ved avgrensing av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. Går vi ut fra en gjennomsnittlig kjørehastighet på 60 i timen, tilsvarer dette 75 min.

I Figur 20 har vi satt opp avstander fra kommunesentrene til større- tettsteder og bygder i de to kommunene. Avstanden mellom kommunesentrene Raufoss og Lena er 19,9 km. Den største avstanden finner mellom Raufoss og Skreia. Her er avstanden på 27,8 km. For øvrig er det relativt små avstander fra kommunesentrene til tettstedene i de to kommunene. Lena har noe gunstigere tilgjengelighet til tettstedene i Vestre Toten enn det Raufoss har til tettstedene i Østre Toten. Vi kan også slå fast at avstandene mellom kommunesentrene og bygdene i de tre kommunene ligger langt innenfor de grensene som benyttes for å definere bo- og arbeidsmarkedsregioner.

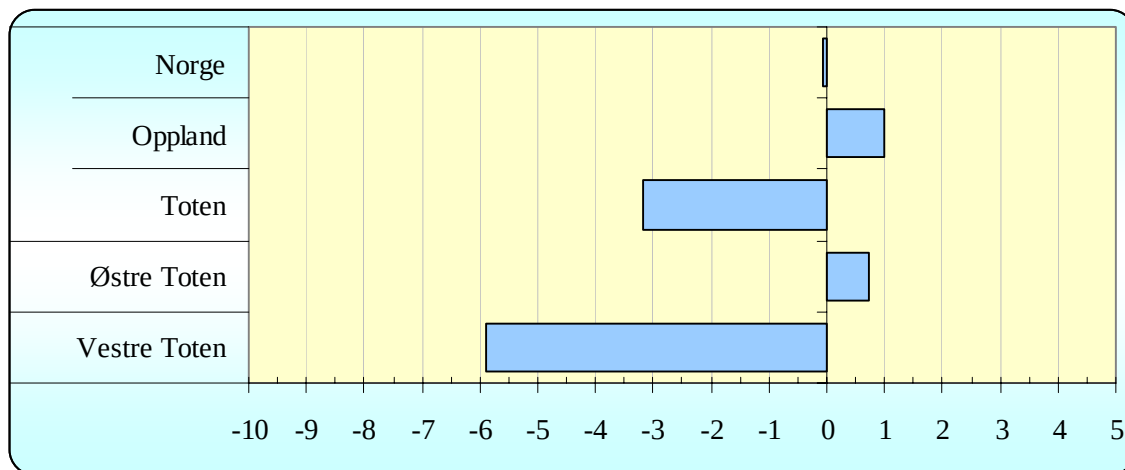


Figur 20 Avstander i km fra kommunesentrene i Vestre Toten og Østre Toten til sentrale tettsteder/byder i kommunene.

5.5.4 Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur

Arbeidsplassene og yrkesbefolkningen i en kommune er hovedfundamentet for å sikre framtidig bosetting, og for å skape verdier som gir inntekter for kommunene. I en vurdering av behov for endring av kommunestruktur er det således interessant å se hvordan tallet på arbeidsplasser har utviklet seg, andelen som er ansatt i kommunal sektor og sammensetningen av næringsstrukturen.

Vestre og Østre Toten hadde i 2003 henholdsvis 6371 og 4804 arbeidsplasser i kommunene. Figur 21 viser prosentvis endring i arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000 – 2003. Vi ser at Østre Toten har hatt en svak vekst i antall arbeidsplasser. Vestre Toten har hatt en nedgang på omtrent 6 %. Figuren viser også at Toten-kommunene samlet sett har hatt en reduksjon i antall arbeidsplasser på litt over 3 % i perioden. Det er også verdt å merke seg at regionen samlet sett har hatt en svakere utvikling enn Oppland fylke og landet som helhet³¹.

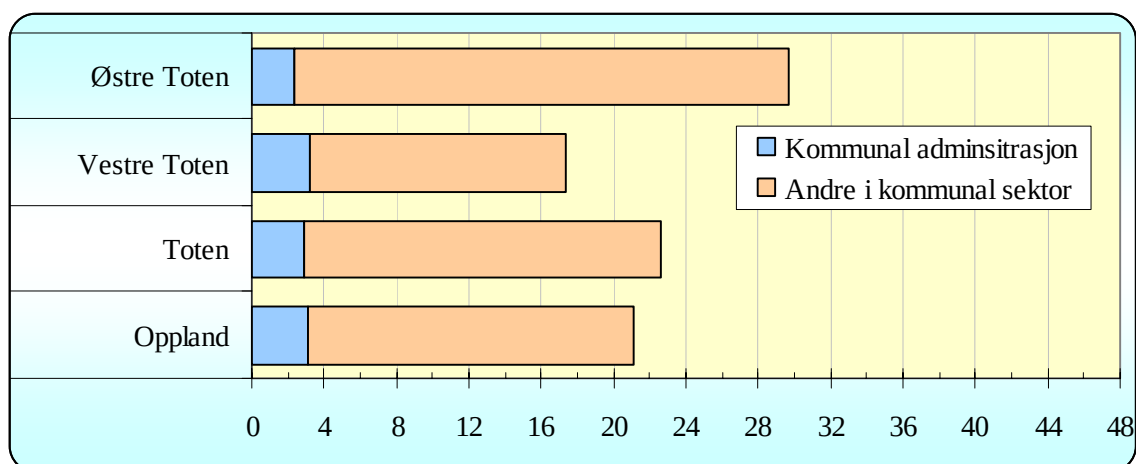


Figur 21 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000-2003. Kilde: SSB.

I små kommuner og kommuner med mye netto utpendling er gjerne en stor andel av arbeidsplassene innen kommunal sektor. Figur 22 tyder på at dette er et forhold som også gjør seg blant Toten-kommunene. Østre Toten har omtrent 30 % av arbeidsplassene i kommunen innen kommunal sektor, mens tilsvarende andel for Vestre Toten ligger i overkant av 17 %. I og med at kommunene er omtrent like store, indikerer dette betydelig større utpendling fra Østre Toten enn fra Vestre Toten. Ut fra SSBs sysselsettingsstatistikk kan en også si hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal administrasjon³². Andelen arbeidsplasser her ligger på rundt tre prosent i begge kommunene, noe som er på nivå med Oppland fylke som helhet. Ved en eventuell sammenslutning er det gjerne på administrativt nivå at det er størst effektiviseringspotensiale.

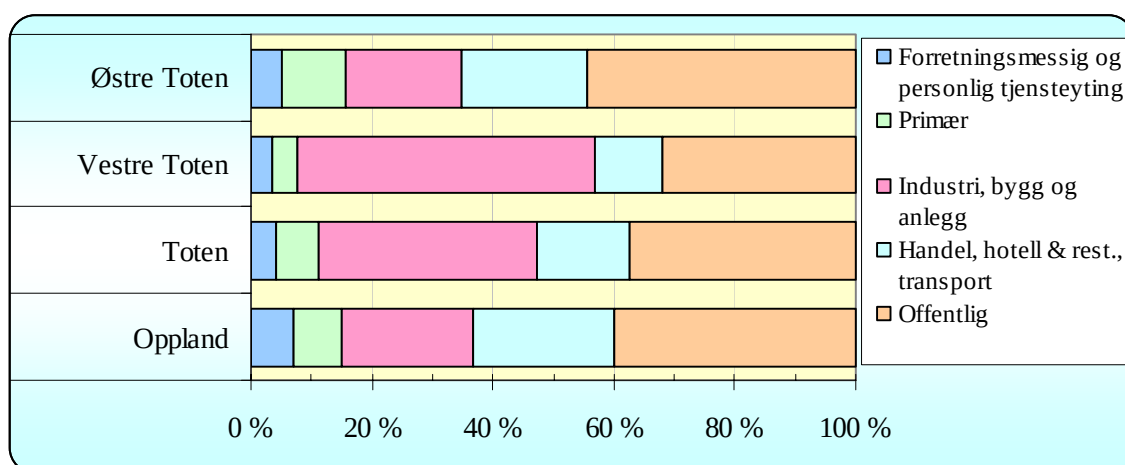
³¹ For Vestre Toten kan grensejusteringer i forhold til Østre Toten tenkes å ha betydning for reduksjonen i antall arbeidsplasser. Dette vil i såfall komme medføre en økning av antall arbeidsplasser i Østre Toten. For Totenregionen samlet vil grensejusteringene således ha ingen betydning.

³² Vi benytter her Nace 75 i standard for næringsgruppering kombinert med sektoren kommunal forvaltning. Relativt store svinginger i sysselsettingstallene tilsier at det trolig er en god del usikkerhet her.



Figur 22 Arbeidsplasser i kommunal sektor i prosent av totalt antall arbeidsplasser i kommunene i 2003. Kilde: SSB.

Figur 23 gir en oversikt over næringsstrukturen i Toten-kommunene, og vi ser at næringsstrukturen er noe forskjellig. Østre Toten har størst andel sysselsetting innen offentlig virksomhet. Vestre Toten har videre en noe høyere andel av sysselsettingen innen Handel, hotell & restaurant og transport samt forretningsmessig og personlig tjenesteyting. Vestre Toten er betydelig større når det gjelder sysselsetting innen industri, bygg og anlegg. I forhold til innbyggertallet er Vestre Toten Norges største industrikommune.



Figur 23 Næringsstruktur. Kilde: SSB

Ser vi på sysselsettingsutviklingen for landet som helhet, var utvikling fra 2000 til 2003 følgende:

- Primærnæringene, industri, bygg og anlegg - 5,9
- Privat tjenesteyting + 0,1
- Offentlig tjenesteyting + 4,6

Industri- og tjenestesysselsettingen alene gikk tilbake med 9,5 % for landet totalt fra 2000 til 2003. Tilsvarende tall for offentlig forvaltning og annen offentlig tjenesteyting³³ var nær 5 % vekst.

For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon³⁴ redusert med 31,8 % fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT³⁵ og FoU økte med 69 % (Selstad m fl 2004:90).

Tallene ovenfor illustrerer at næringsstrukturelle forhold normalt er av stor betydning for hvordan antall arbeidsplasser utvikler seg i kommunene. Sammenhengene mellom næringsstruktur, og vekst i antall arbeidsplasser er imidlertid ikke alltid entydig. Over tid er det likevel grunn til å tro at kommuner med høy andel av arbeidsplassene innen primærnæringer og industri har strukturelle næringsmessige utfordringer. Hvis det samtidig også er en høy andel sysselsatte i offentlig sektor er utfordringene særlig store. Slike kommuner vil ha en lav andel ansatte innen privat tjenesteyting. I og med at en stor andel av sysselsettingen i Østre Toten er knyttet til offentlig sektor samtidig som en stor andel av sysselsettingen i Vestre Toten knyttet til industri, kan næringsstrukturen i Toten-kommunene karakteriseres som sårbar.

5.5.5 Pendling

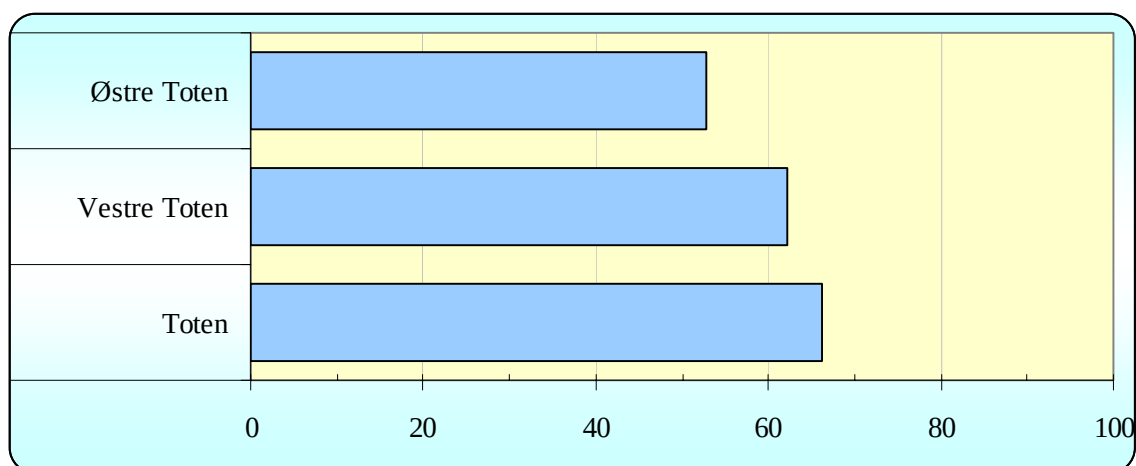
Pendlingsdata har i mange sammenhenger blitt brukt for inndeling av regioner. Integrerte bo- og arbeidsmarkeder skaper interessefelleskap i forhold til strategier for næringsutvikling, boligområder og service. Folk som pendler til et sted benytter også ofte arbeidsstedet for å utføre ulike ærender. Stor pendling mellom kommuner betyr derfor at det er betydelige fellesskapsinteresser. Sett i forhold til en kommunesammenslutning er det derfor av interesse å si noe om pendlingsomfanget og pendlingsmønsteret.

Figur 24 viser hvor stor prosent av den yrkesaktive befolkningen i kommunene som jobbet i bostedskommunen i 2003. Det er Østre Toten som har den laveste andelen (ca. 53 %) av den yrkesaktive befolkningen sysselsatt i egen kommune. Vestre Totens andel ligger på ca. 62 %. Ser vi på kommunene under ett så er det ca. 67 % av den yrkesaktive befolkningen som bor i "Toten kommune" og som også jobber der. Dette viser at det er betydelig pendling mellom kommune i dag, men også at det er betydelig utpendling og at Toten-kommunene utgjør en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion. Viktigste ut- og innpendlingsområder for regionen er Gjøvik, Lillehammerregionen, Hamarregionen og Osloregionen. I forhold til Gjøvik er det samlet sett en utpendling på omtrent 2800 personer og en innpendling på omtrent 1400 personer. Dette illustrerer at Toten-kommunene sammen med Gjøvik i større grad danner helhetlig bo- og arbeidsmarkedsregion.

³³ Herunder også helse og utdanning hvor en del av arbeidsplassene befinner seg i privat sektor.

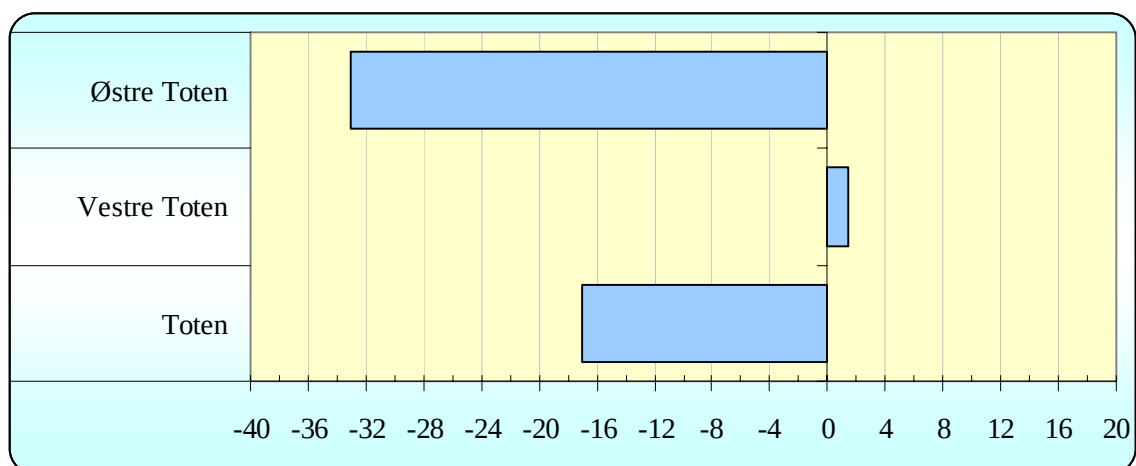
³⁴ Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringene.

³⁵ Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting



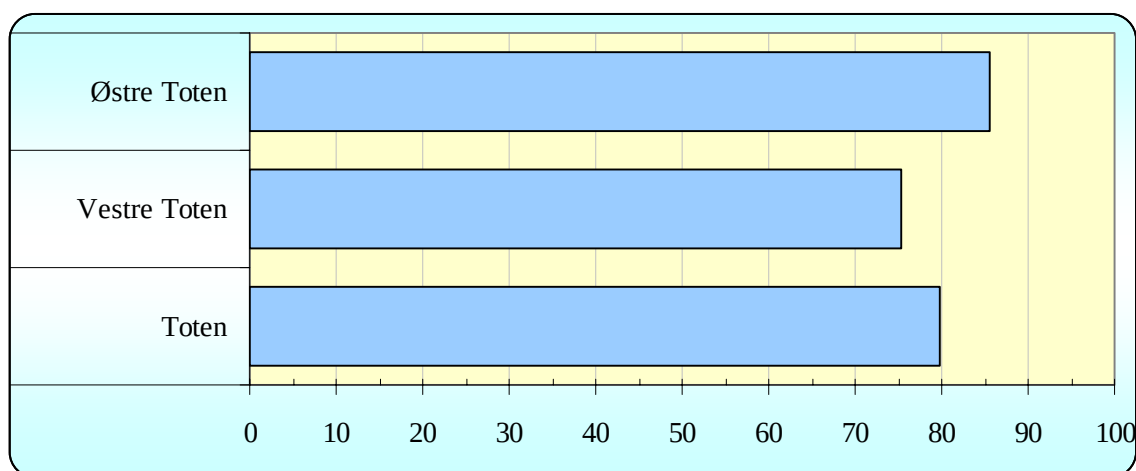
Figur 24 Prosent av yrkesaktiv befolkning som jobbet i bostedskommunen i 2003. Kilde: SSB.

Østre Toten og Vestre Toten hadde i 2003 en netto innpendling på henholdsvis -2374 og +87 personer. Figur 25 gir et inntrykk av hvordan nettopendlingen fordeler seg i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i regionen. Vi ser at andelen som pendler ut av kommunen er spesielt stor for Østre Toten. Regionen som helhet har en netto utpendling som utgjør ca. 17 % av den yrkesaktive befolkningen bosatt i regionen.



Figur 25 Nettopendling i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommune i 2003. Kilde SSB.

Figur 26 viser andelen av arbeidsplassene i den enkelte kommune som dekkes opp av en av Toten-kommunene. Vi ser her at det er Vestre Toten som i størst grad dekker sine arbeidsplasser med som dekkes opp av yrkesaktive bosatt i en av kommunene. Figuren viser også at det er Vestre Toten som har størst innpendling av arbeidskraft utenfor Toten-kommunene. Det er her Gjøvik som står for den klart største innpendlingen.



Figur 26 Andelen av arbeidsplassene i den enkelte kommune som dekkes opp av en av Toten-kommunene.

5.5.6 Kompetanse

Kompetanse blir stadig viktigere i dagens samfunn. *Kunnskapsøkonomien* er et begrep som benyttes i mange tilfeller for å beskrive drivkreftene i dagens økonomiske utvikling. I kunnskapsøkonomien er kunnskap den viktigste ressursen, og læring den viktigste prosessen.

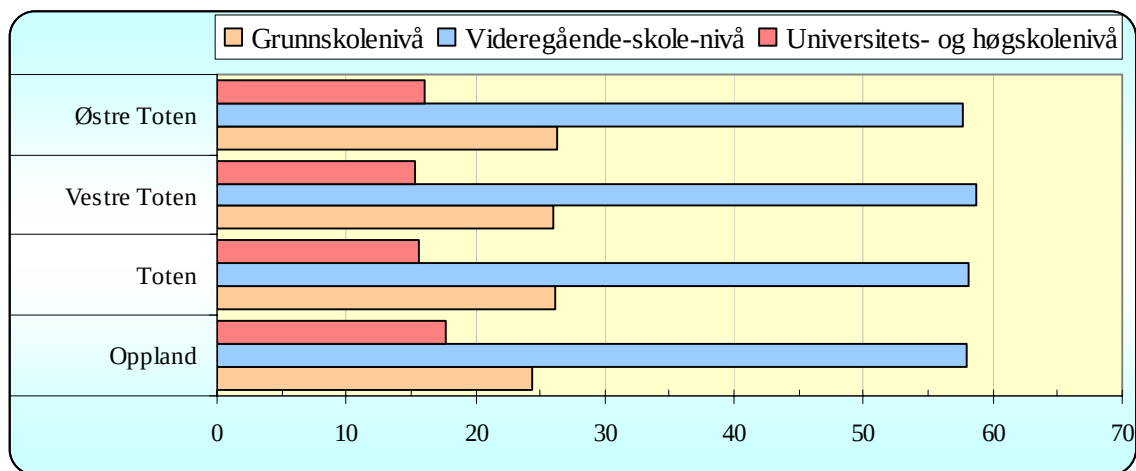
På lik linje med utviklingen i næringslivet er kommunene avhengig av god kompetanse for å gjennomføre sine oppgaver på en god måte. Dette er viktig både for å administrere kommunen på ulike områder, for å drive utviklingsarbeid og for mer spesialiserte funksjoner som skal sikre likeverdige tjenestetilbud og ivaretagelse av innbyggernes rettigheter. Spørsmålet som melder seg i denne sammenheng er om kompetansenivået og underforstått tjenestekvalitet og utviklingsevne i kommunene er avhengig av kommunestrukturen? Det gir i neste omgang grunn til å stille spørsmål om større kommuner er mer attraktive som arbeidsplass enn mindre. Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper fagmiljøer med flere arbeidsplasser innen samme område, er det grunn til å tro at både attraktivitet og kompetanse bedres. Begrunnelser for dette er:

- Større fagmiljøer gir bedre grunnlag for spesialisering og arbeidsdeling, noe som av mange oppleves som mer attraktivt enn å sitte "alene".
- Dagens samfunn stiller stadig større krav til spesialisering, slik at det er vanskelig for en enkelt person å dekke ulike kompetansefelt innen et område.
- Større fagmiljøer gir trolig større sannsynlighet for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

I Norge er det 23,5 % prosent av befolkningen som har universitets- og høyskolenivå, 56,4 % som har utdanning på videregående nivå og 20,1 % som kun har utdanning på grunnskolenivå. Figur 13 viser at utdanningsnivået i Toten-kommunene ligger under dette nivået, og de også ligger under nivået i Oppland fylke som helhet.

Etter hvert som kommunene får tillagt nye oppgaver og kravet til kompetanse og kvalitet på tjenestene øker, vil det for mange kommuner være en spesiell utfordring å etablere attraktive

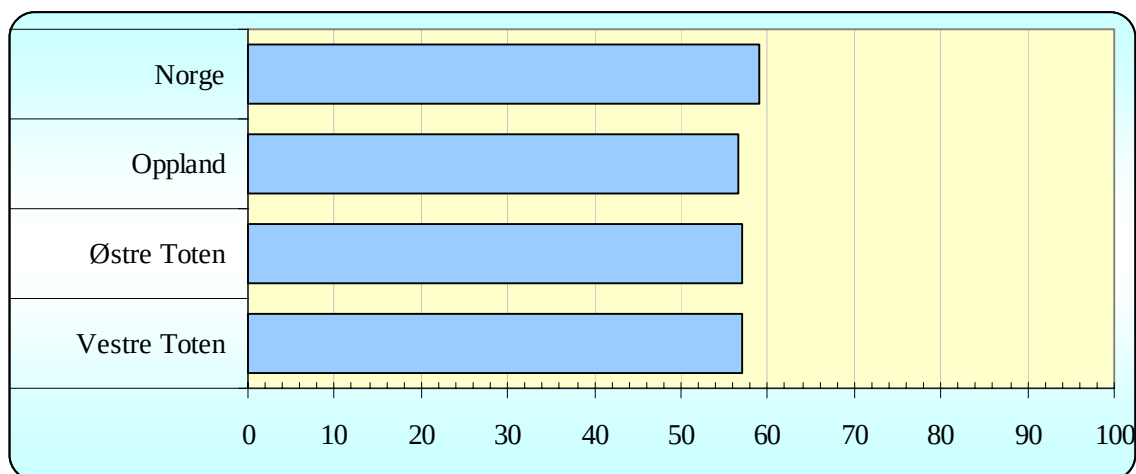
fagmiljøer, noe som også har betydning for kommunenes evne til å rekruttere og beholde arbeidskraft med høyere utdanning.



Figur 27 Høyeste fullførte utdanning for personer som er 16 år eller eldre. Kilde SSB. Prosent.

5.5.7 Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Figur 28 viser valgdeltakelse i kommunene ved kommune og fylkestingsvalget i 2003. Vi ser at valgdeltakelsen både i kommunene og fylket som helhet er lav, og ligger under landsgjennomsnittet. Det er for øvrig ingen forskjell i valgdeltakelsen mellom kommunene.



Figur 28 Valgdeltakelse ved Kommune- og fylkestingsvalget i 2003.

Ved en kommunesammenslutning vil vi få noe svakere demokratisk representasjon ved at det bli færre folkevalgte pr. innbygger. Dette er et spørsmål som også må sees i forhold til kommunenes handlingsrom og muligheter for å foreta lokalpolitiske valg og prioriteringer. Dersom det politiske handlingsrommet ikke er til stede, hjelper det lite med bred politisk representasjon. En sammenslutning av kommune kan således bidra til at det blir mer å kjempe

om, noe som kan stimulere til økt politisk engasjement. Videre er det også viktig å være oppmerksom på at det finnes virkemidler for innbygger-/brukermedvirkning som kan benyttes som et supplement til tradisjonelle demokratiske kanaler (Brandtzæg & Møller 2004), og som kan bidra til å styrke innbyggernes medvirkning og innflytelse i forhold til lokalpolitiske spørsmål, f.eks. høringer, innbyggerundersøkelser, fokusmøter, utvalg, brukermøteplasser, folkemøter, dialogmøter, brukerpanel o.l.

I forhold til en demokratidiskusjon er det også viktig å være oppmerksom på at kommunene utgjør en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion, noe som innebærer at folk som bor en kommune gjerne arbeider og benytter seg handels-, service-, kulturtilbud o.l. i nabo-kommunene. Dette innebærer også at de lever og bor i et område som de i begrenset grad kan være med å påvirke utviklingen gjennom de demokratiske kanalene. En kommunesammenslutning kan således øke mulighetene for innbyggerne til å påvirke større deler av regionen gjennom de demokratiske styringskanalene.

Det kan være flere faktorer som er avgjørende for hvorvidt man klarer å realisere potensielle gevinster av en kommunesammenslutning. Sterk kommune- eller bygdetilhørighet kan vanskeliggjøre realiseringen av en helhetlig politikk for regionen. Dette gjelder spesielt dersom man ikke klarer å forene politiske interesser på tvers av kommunegrensene, og at kommunepolitikken domineres av bygdelister.

Demokrativurdering er også et interessant spørsmål når det gjelder vurdering av fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid kontra kommunesammenslutning.

5.5.8 Økonomiske effekter av en sammenslutning

Vi innleder dette avsnittet ved å gi noen økonomiske karakteristika.

Tabell 5: Noen økonomiske kommunekarakteristika I

Kommune	RO-BEK	Frie innt. i 2003 (kr/innb.)	Skatteinnt. i kr/innb. 2004 (2003), målt i % av landssnittet	Indeks for utgiftsbehov (inntekts-system 2005)	Gevinst/tap ved tilbakeføring av selskapsskatt
Østre Toten	Nei	24.803	82,6 (80,5)	1,100	-3,4
Vestre Toten	Ja	24.408	87,2 (90,2)	0,997	-2,7

Tabell 6: Noen økonomiske kommunekarakteristika II (alle tall målt i % av brutto driftsinntekter). 2003

Kommune	Netto rente-utg.	Netto avdrag	Netto rente-og avdrag-sutg	Netto driftstres.	Akkumulert regnskapsresultat	Arbeidskapital
Østre Toten	-0,1	3,6	3,5	3,8	0,0	25,5

Vestre Toten	2,0	1,9	3,9	1,4	-5,3	17,4
--------------	-----	-----	-----	-----	------	------

De to kommunene avviker ikke mye fra hverandre når det gjelder frie inntekter per innbygger. Østre Toten hadde et tilfredsstillende netto driftsresultat i 2003 og hadde heller ikke noe akkumulert regnskapsunderskudd per 31.12.03. Vestre Toten synes å være i en noe vanskeligere økonomisk situasjon.

Inntektssystemeffekter

Sanda & Lunder (2005) har beregnet inntektssystemeffekter som følge av sammenslutning av de tre kommunene. Beregningene tar utgangspunkt i Lena som kommunesenter. Et annet kommunesenter vil kunne gi kortere eller lengre gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter, og dermed endre resultatene.

Beregningene viser at en sammenslutning vil slå positivt ut for rammetilskuddet både på kort og lang sikt. De 10 første årene vil det være en årlig gevinst på 10 mill. kr. pr. år (jf. Tabell 7). Etter nedtrappingen av inndelingstilskuddet vil man etter 15 år ha en årlig gevinst på 4 mill. kr pr. år.

Det er økning i reisetidskriteriet og urbanitetskriteriet som gir utslag i utgiftsutjevningen. De første 15 årene vil sammenslutningen motta til sammen 132 millioner mer enn om de forblir enkeltkommuner og deretter ha en årlig gevinst på 4 millioner, som utgjør 0,4 % av brutto driftsinntekter.

Tabell 7: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr før og etter en sammenslutning. Etter Sanda & Lunder (2005).

	Toten
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	703
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	713
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	707
Årlig effekt de første 10 årene (BA)	+10
Årlig effekt fra og med år 15 (CA)	+4

Effekter på administrasjonsutgiftene

Innsparingspotensialet ved en sammenslutning av kommuner ligger i utnyttelse av stordriftsfordeler innen det enkelte tjenesteområde og kanskje spesielt innen administrasjon.

Man skal ikke kimse av innsparingsmulighetene innen tjenesteområdene, men vi konstaterer at det ofte vil være politisk vanskelig å hente ut disse fordi tjenestene da kan oppfattes å bli dårligere ved at de blir sentralisert til større institusjoner. Vi har ikke her hatt tid og ressurser til å dokumentere eventuelle stordriftsfordeler innen tjenesteområdene blant aktuelle kommuner. Det har heller ikke vært rom for detaljerte vurderinger av innsparingsmulighetene innen administrasjon – det ville krevd at man konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten man har organisert seg på. Vi har likevel prøvd å finne fram til mulige innsparingspotensial ved å analysere KOSTRA-data. Vår definisjon av "administrasjonsutgifter" i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner:

- 100 – Politisk styring og kontrollorganer
- 120 – Administrasjon

- 130 – Administrasjonslokaler
- 180 – Diverse fellesutgifter

Fra KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi dermed fjernet funksjonene 170 og 190. Funksjon 170 er forbeholdt føring av premieavvik, lik forskjellen mellom innbetalt pensjonspremie og netto pensjonskostnad det enkelte år. Vi oppfatter ikke den størrelsen å være interessant i diskusjonen om kostnadsbesparelser ved kommunesammenslutning. Funksjon 190 heter Interne serviceenheter. Her skal utgifter til forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsavdelinger som betjener flere funksjoner i KOSTRA, føres. Funksjonen skal i prinsippet gå i null ved at det her skal inntektsføres et beløp tilsvarende det som føres som kostnader ute på de enkelte tjenesteområder. Det viser seg imidlertid at for mange kommuner går ikke denne funksjonen i null. For å få et best mulig sammenligningsgrunnlag, velger vi derfor å ta ut funksjon 190.

Vi har prøvd å finne fram til 3 sammenligningskommuner som kan brukes til å sette administrasjonskostnadene i "Toten" i relieff. På bakgrunn av en trendlinje gjennom regnskapstall fra alle norske kommuner, har vi også funnet fram til en estimert verdi for hva det kunne koste å administrere den nye kommunen hvis den plasserte seg på denne trendlinjen. Ingen av disse to vinklingene gir det rette svaret, rett og slett fordi man ikke finner andre kommuner som vil ligne akkurat på "Toten" både når det gjelder folketall, befolkningssammensetning eller geografi. Men de indikerer begge hva den nye kommunen burde kunne strekke seg mot med hensyn på en reduksjon i administrasjonsutgifter etter en sammenslutning.

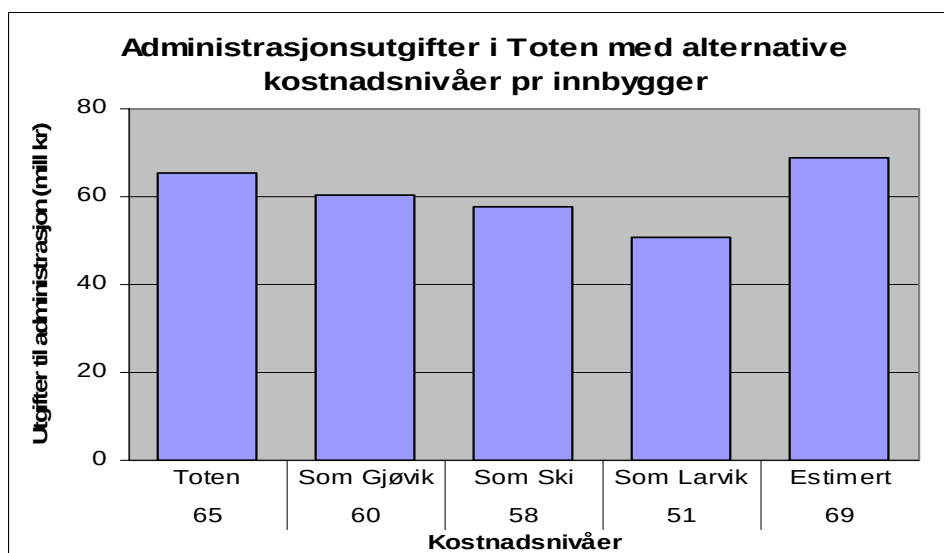
Ved valg av sammenligningskommuner er utfordringen å finne fram til kommuner med om lag det samme *folketallet*, den samme indeksen for *bundne kostnader*³⁶ og den samme indeksen for *korrigerte inntekter*³⁷, siden dette er tre størrelser som vi vet påvirker administrasjonskostnadene.

Tabell 8: Netto driftsutgifter til administrasjon 2003. Toten og sammenligningskommuner.

	Toten	Gjøvik	Ski	Larvik
Innbyggertall	27.284	27.526	26.588	40.990
Indeks bundne kostnader	0,79	0,73	0,65	0,77
Indeks korrigerte inntekter	0,85	0,89	0,89	0,81
Netto driftsutgifter (kr pr innb)	2.392	2.215	2.110	1.854

³⁶ Bundne kostnader = kostnader knyttet til å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget og regjeringen, det vil si; alle normer og minstekrav fra samfunnet som virker forpliktende for kommunene (Langørgen m.fl. 2001:24). Bundne kostnader blir altså et uttrykk for kostnadsforhold som kommunene ikke kan velge seg bort fra

³⁷ Korrigerte inntekter er et uttrykk for økonomisk handlefrihet målt ved de inntektene som kommunene har til rådighet etter at bundne kostnader i alt for alle sektorer er dekket (Langørgen m.fl. 2001: 24)



Figur 29: Administrasjonsutgifter i Toten kommune med alternative kostnadsnivåer pr innbygger.

Vi ser at det vil være muligheter til innsparing fra dagens nivå dersom de to kommunene velger å slå seg sammen. Søylene viser årlige utgifter til administrasjon dersom Toten oppnår kostnadsnivåer pr innbygger som i sammenligningskommunene. Innsparingspotensialet varierer fra 5 til 14 millioner årlig avhengig av hvilken kommune man tror det er realistisk å sammenligne seg med. Den siste søylen viser administrasjonskostnadene dersom kommunen legger seg på den estimerte kostnadslinjen som er beregnet for alle landets kommuner. Administrasjonsutgiftene er da estimert til 69 mill. kr for Toten kommune, dvs. faktisk 4 mill. kr høyere enn hvis vi summerer administrasjonsutgiftene i de to kommunene slik de er i dag.

5.5.9 Rollen som samfunnsutvikler

En viktig målsetting med en kommunesammenlutning er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som lokal og regional utviklingsaktør. Økonomisk har vi sett at kommunene vil komme gunstig ut av en sammenslutning, noe som kan bidra til å øke kommunenes handlingsrom i rollen som samfunnsutvikler. Økt handlingsrom kan også bidra til øke engasjementet og deltakelsen i politisk utviklingsarbeid. Effekten i forhold til økte rammeoverføringer og potensielle stordriftsfordeler synes imidlertid å være noe svakere for Toten-alternativet enn alternativet med Stor-Gjøvik, hvor også Vestre Toten inngår.

Hvorvidt kommunene lykkes i rollen som samfunnsutvikler, avhenger også bl.a. av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, enhetlig naturområder osv. Dette bidrar gjerne til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått hvis man kunne sett større områder i sammenheng.

Toten-kommune vil være en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion representert ved hele Gjøvikregionen. Dette innebærer behov for samarbeid med andre kommuner i regionen om oppgaver som er av felles interesse for regionen som helhet.

Kommunene er pålagt å utarbeide planer på en rekke områder, f.eks. helhetlig kommuneplaner og sektorplaner innenfor tjeneste- og virksomhetsområder. Dette forutsetter at kommunene har høy planfaglig kompetanse på mange områder. Det vil trolig også være gevinster å hente ved å samordne den planfaglige kompetansen i kommunene.

En viktig målsetning for enhver kommune er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Toten-kommunene har felles utfordringer i forhold til svak befolknings- og sysselsettingsutvikling og sårbar næringsstruktur. En samlet næringspolitikk kan således bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i regionen, men utviklingen vil også være avhengig av de prioriteringer som foretas av de andre kommunene innen bo- og arbeidsmarkesregionen. Det vil derfor være nødvendig med godt samarbeid med disse for å unngå å ende opp med konkurrerende tiltak i stedet for tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre.

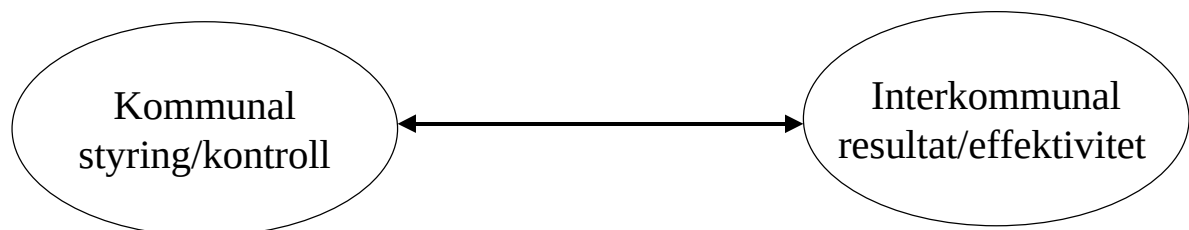
5.5.10 Interkommunalt samarbeid som alternativ

Både direkte og indirekte styringssignaler fra statlig hold har lenge pekt i retning av et behov for tettere samarbeid og/eller sammenslutning mellom kommuner for å høste ut stor-driftsfordeler og for å takle kompetanse- og rekrutteringsutfordringer. Interessen blant kommune for både å se på nye samarbeidsløsninger og kommunesammenslutning, har også hatt en markert økning de siste årene, ikke minst på grunn av en stram kommuneøkonomi. Mens det før var staten som var initiativtaker for å få kommunene til å utrede samarbeid og sammenslutning, virker det nå som kommunene selv har blitt mer aktive i å gå inn i slike prosesser.

Vi vil her se på ulike modeller for interkommunalt samarbeid og vurdere hvilke løsninger som kan være aktuelle for å ivareta hensynet effektivitet og demokrati på en best mulig måte. Vi vil også vurdere fordeler og ulemper ved disse i forhold til en kommunesammenslutning. Først vil vi peke på en prinsipielt dilemma i forhold til interkommunalt samarbeid når det gjelder styring og kontroll.

Effektivitet kontra styring og kontroll

Når man skal vurdere aktuelle modeller for interkommunalt samarbeid, står man alltid overfor et prinsipielt dilemma mellom kommunal styring og behovet for effektivitet (jf. Figur 30). For at et interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt og gi resultater, må det gis makt fra deltakerkommunene. Det innebærer at den enkelte kommune ikke lenger har den fulle styringen og kontrollen med virksomheten som den hadde før samarbeidet ble etablert. Jo større krav som stilles til effektivitet og resultat, desto mer styring og kontroll må kommunene regne med å gi fra seg.



Figur 30 Styring-resultat-dilemmaet knyttet til interkommunale samarbeid. Etter Sanda (2000).

Hvor mye makt kommunene er villig til å gi fra seg til et interkommunalt samarbeid, varierer med hva slags type samarbeid man snakker om. Det er enklere å avgi makt til samarbeid som dreier seg om rene driftsoppgaver enn til et samarbeid som omfatter politisk følsomme kjerneoppgaver. Samtidig vil valg av samarbeidsmodell også ha betydning for den enkelte kommunes styring og kontroll med samarbeidstiltaket. Valg av samarbeidsmodell vil derfor også være avhengig av hva slags virksomhet som det er aktuelt å samarbeide om.

I påfølgende avsnitt skal vi se nærmere på noen modeller som er vanlige for organisering av interkommunale samarbeid om enkelttjenester. De mest aktuelle modellene er her samarbeid etter Kommunelovens § 27, samarbeid etter Lov om interkommunalt selskap og samarbeid basert på kjøpsavtale. Vi vil også peke på at det er mulig å etablere samarbeid etter Lov om forsøk i offentlig forvaltning. Dette vil da gjelde utprøving av nye samarbeidsformer som på en eller annen måte avviker fra gjeldende lover og forskrifter.

Modeller for samarbeid om enkelttjenester

Kommunelovens § 27 har lenge vært et viktig juridisk verktøy som grunnlag for organisering av interkommunalt samarbeid. I forbindelse med kartlegging av vellykkede interkommunale samarbeid (Brandtzæg & Sanda 2003), var det 25 % som oppga at samarbeidstiltakene var organisering etter § 27.

I henhold til Kommunelovens § 27 kan to eller flere kommuner opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Til et slikt styre kan kommunestyret gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Dette innebærer at drifts- og organiseringsoppgaver kan delegeres fritt hvis det ellers ikke er forbudt gjennom særlov. Kommuneloven gir imidlertid ikke hjemmel til å delegere forvaltningsmyndighet, dvs. myndighet til å fatte enkeltvedtak eller fastsette forskrift, til et slikt styre. Slik hjemmel må eventuelt være gitt gjennom særlov for en bestemt type kommunal tjeneste.

Denne styringsformen har fått noe redusert oppslutning de senere årene, bl.a. på grunn av lovendringer og domsavsigelser som har slått fast at § 27-samarbeid ikke kan brukes på samarbeid som er å anse som et eget rettssubjekt. Disse begrensningene er nå opphevet i påvente av en nærmere utredning av organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid med spesiell fokus på myndighetsutøvelse, slik at samarbeid etter kommunelovens § 27 fortsatt kan være egne rettssubjekt³⁸. Dette innebærer at denne samarbeidsformen fremdeles er høyst aktuell for mange typer samarbeid.

Det viser seg at styringsmulighetene for et § 27-samarbeid i første rekke er avhengig av hvem kommunene velger å plassere i styret for det interkommunale tiltaket. Dette ble også påpekt i den første landsdekkende kartleggingen som ble foretatt av Weigård (1991). Erfaringen viser at hvis sentrale og aktive politikere sitter i styret, vil man kunne oppnå god kobling mellom det

³⁸ Ot.prp. nr. 105 (2002-2003) Om lov om endringer i kommuneloven m.m. (interkommunalt samarbeid). Eventuelle lovendringer vil tidligst være aktuelt i 2007 (Jostein Selle, KRD, pers.med).

interkommunale samarbeidet og kommunenes politikk selv om styret er indirekte valgt og i prinsippet er uavhengig.

Lov om interkommunale selskaper (IKS) trådte i kraft 01.01.2000. Loven var spesielt tilrettelagt for interkommunalt samarbeid om selvstendig tjenesteproduksjon og annen økonomisk aktivitet. Bakgrunnen var at kommunelovens § 27 ble ansett for å være for lite presis for en del mer økonomisk omfattende interkommunale samarbeid. I forbindelse med den landsomfattende kartleggingen av vellykkede interkommunale samarbeid (Brandtzæg & Sanda 2003), ble det dokumentert at 14 % av disse samarbeidene var organisert som IKS. Organisasjonsformen er særlig mye brukt for større samarbeid om vann, avløp og renovasjon (VAR).

IKS-loven inneholder omfattende og detaljerte bestemmelser som minner om aksjeloven. Representantskapet er det øverste organet, mens styret har ansvaret for den daglige drift. Bare kommuner, fylkeskommuner og IKS-er kan være deltakere i et IKS. Et IKS er en egen juridisk person og kan derfor saksøkes for sine forpliktelser. Deltakerne har likevel ansvar for selskapets virksomhet, og *ansvaret er ubegrenset oppad*, dog slik at hver deltaker bare er ansvarlig i forhold til sin eierandel (dette til forskjell fra et aksjeselskap der ansvaret er begrenset). Deltakerne utøver ikke myndighet over et IKS direkte, men gjennom representantskapet. Gjennom instruksjonsmyndighet vis a vis sine medlemmer i representantskapet, og mulighet til å kreve at visse saker skal sluttbehandles i representantskapet, har kommunene mulighet til å ha noe større innflytelse på virksomheten i et IKS enn eierne har i et aksjeselskap.

Organisering som IKS innebærer også mindre muligheter for kommunal innflytelse på virksomheten enn ved organisering etter Kommunelovens § 27. Loven er således mest benyttet for samarbeid som omfatter større tekniske driftsoppgaver, dvs. områder som er mindre politisk følsomme, og hvor lokalisering og organisering er av liten betydning for innbyggerne. Når det gjelder loven om interkommunale selskaper, ble det både i NOU 1995:17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet* og i Ot. prp. nr. 53 (1997-98) *Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m.*, framhevet at loven særlig er utformet med tanke på virksomheter som har egne inntekter, og som har større eller mindre preg av næringsvirksomhet. Interkommunalt samarbeid om sentrale samfunnsoppgaver var ikke i fokus. Departementet skrev i odelstingsproposisjonen at organiseringen av interkommunalt samarbeid om slike oppgaver etter departementets oppfatning bør utredes særskilt. KRD har som nevnt nylig igangsatt et utredningsarbeid (jf. fotnote 38), og hvor det er grunn til å forvente at slike spørsmål blir nærmere utredet.

Kjøpsavtaler er en samarbeidsform som er relativt mye benyttet. Et kjøpsavtalesamarbeid innebærer at kommunene inngår en avtale om at en av dem dimensjonerer sin virksomhet slik at man har kapasitet til å selge tjenester til de andre samarbeidende kommunene (Sanda & Lie 2003). Salgskommunen har da eneansvar for virksomhetens drift, organisering og ansatte. Dette er en samarbeidsform som tradisjonelt har blitt omtalt som vertskommuneordninger, men vi har valgt å benytte kjøpsavtaler fordi dette er et mer presist begrep. Vertskommunebegrepet kan også benyttes for andre typer samarbeid, f.eks. kan en kommune være vertskommune for et § 27-samarbeid og et IKS.

Av samarbeidene som ble kartlagt av Brandtzæg & Sanda (2003) var 38 % avtalebasert samarbeid uten lovhenvisning. En vesentlig del av disse samarbeidene dreier seg nettopp om samarbeidsløsninger hvor kommunene kjøper tjenester av hverandre. Samarbeidsformen har den fordelen at den er klar på hvor ansvaret for virksomheten ligger. Samtidig vil det være en ulempe for kjøperkommunene at de har mindre mulighet for å påvirke driften av tiltaket – med mindre dette er avtalt annerledes i samarbeidsavtalen.

Et problem med kjøp og salg av tjenester fra en vertskommune, er at dette har vært momspiktig. Fra 01.01.2004 er det imidlertid innført en generell momskompensasjonsordning for kommunene, noe som gjør at slike samarbeidsløsninger fortsatt er aktuelle.

Lov om forsøk i offentlig forvaltning har som formål gjennom forsøk å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i den offentlige forvaltning, og en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og mellom forvaltningsnivåer. I henhold til loven skal det legges særlig vekt på å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne og få til best mulig ressursutnyttelse. Ved forsøk som omfatter folkevalgte organer skal det også legges vekt på å fremme gode demokratiske styringsformer.

Forsøkene kan bl.a. omfatte utprøving av organisasjonsformer og tiltak som avviker fra gjeldende lover og forskrifter om hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene skal organisere sin virksomhet og løse sine oppgaver. Forsøksloven har blitt, og blir, benyttet for å utprøve nye organisasjonsformer for interkommunalt samarbeid.

Til erstatning for de bestemmelser det godkjennes avvik fra, skal det utarbeides nærmere regler for gjennomføringen av det enkelte forsøk. Reglene fastsettes gjennom vedtekter som skal godkjennes av Kongen. Godkjenning kan gis for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges med inntil to år. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøksperioden forlenges fram til reformen trer i kraft.

Modeller overordnet koordinering og styring av interkommunale samarbeid

Samarbeid der kommunene samarbeider med en eller flere nabokommuner om de tjenestene som synes fornuftige, uten noen klar overordnet plan eller styring av hvor man vil med samarbeidet, eller hvem man samarbeider med, omtales gjerne som *pragmatisk interkommunalt samarbeid*.

Dersom man ønsker å utvikle interkommunale samarbeidsløsninger på mange områder, utløser dette et behov for etablering av en eller annen form for *strategisk kommuneallianse* som kan ivareta behovet overordnet koordinering og styring. Etablering av en *strategisk kommuneallianse* betyr at en fast krets av kommuner går inn i en mer aktiv prosess for å utvikle samarbeidsløsninger på viktige og strategiske områder. Styringen av slike strategiske allianser er fortsatt konsensusbasert og makten er fortsatt basert i det enkelte kommunestyre, men siden det ligger tydelige strategier bak, "bindes man sterkere til masta", og samarbeidet blir dermed mer robust. De strategiske kommunealliansene har som regel en liten administrasjon, men overlater drift av de fleste samarbeidstiltakene til kommunene selv, eventuelt til en vertskommune. Flere av regionrådssamarbeidene har en karakter som gjør at de kan defineres som strategiske kommuneallianser.

Samkommune er også en modell som er under utprøving i forhold til koordinering og styring av et bredere interkommunalt. *Samkommune* innebærer etablering av en egen juridisk enhet på overkommunalt nivå med ansvar og beslutningsmyndighet over mange oppgaver. Samarbeid etter samkommuneprinsippet betyr at kommunene frasier seg ansvaret for de oppgavene som samkommunen skal løse. Samkommunen styres av regionale politikere som velges av hvert kommunestyre. Den er indirekte finansiert og har en egen administrasjon for å ta hånd om oppgavene. Modellen krever forsøksstatus. Forsøk med en samkommune er i gang i Innherred (Verdal og Levanger). *Særkommuner* er en variant av samkommunemodellen, men der bare en enkelt kommunal oppgave blir overlatt til et eget styre som da får det fulle ansvaret for denne oppgaven. Man kunne for eksempel forestille seg at noen kommuner gikk sammen om å opprette en særkommune for vegvedlikehold i de deltakende kommunene, og at man overlot penger og alt ansvar for denne oppgaven til et eget særkommunestyre.

Sammenfattende vurdering

Når det gjelder samarbeid om enkelttjenester synes kjøpsavtalesamarbeid å være den enkleste formen for organisering. En slik løsning medfører ikke behov for nye administrative ressurser og krav om eget styre. Dette er også den vanligste formen for organisering av tjenestesamarbeid. Ved samarbeid basert på kjøpsavtale vil det imidlertid være spesielt viktig med en samarbeidsavtale som sikrer kjøperkommunene muligheter for å påvirke drift og organisering av samarbeidet, og som har klare bestemmelser om deltakernes rettigheter og forpliktelser.

I utgangspunktet vil et samarbeid etter § 27 gi den enkelte kommune større innflytelse på drift og organisering enn et rent kjøpsavtalesamarbeid. Økende grad av behov for innflytelse fra deltakerkommunene øker aktualiteten med hensyn til bruk av § 27 som grunnlag for organisering av et interkommunalt samarbeid. I en del samarbeid kan det derfor være en smaksak om man velger den ene eller andre løsningen. Hvordan man har valgt å organisere andre samarbeid, kan også være utslagsgivende.

Organisering som IKS vil i første rekke være aktuelt for større økonomiske samarbeid som har egne inntekter og bærer preg av næringsvirksomhet.

For lykkes med helhetlig og forpliktende interkommunalt samarbeid, er det nødvendig at dette utvikles og koordineres gjennom en eller annen form for strategisk kommuneallianse. Dersom aktuelle samarbeidskommuner har et velfungerende regionråd, er det naturlig at dette tar utviklings- og koordineringsansvaret. Som en del av dette arbeidet vil det også være hensiktsmessig å utarbeide prinsipper for styring, budsjettarbeid og utgiftsfordeling av interkommunale samarbeid. Sanda & Lie (2003) har utviklet slike prinsipper for tjenestesamarbeid i Midt-Telemark. Her foreslås det bl.a. kommunene samordner sine årshjul slik at strategi- og budjettsignaler mellom kommunene og de interkommunale virksomhetene kan gå koordinert og til samme tid. Det foreslås også at det for hvert tjenestesamarbeid skal oppnevnes et fagstyre. Dette styret skal normalt være bemannet av en representant for hver kommune. Kommunenes representanter skal være folk med relevant fagbakgrunn som også har budsjettansvar i egen kommune. Dermed sikres en ansvarlig kobling mellom samarbeidsvirksomhetenes budsjett og kommunenes budsjett.

Samkommunevarianten kan også være en aktuell løsning for et bredt og forpliktende interkommunalt samarbeid. Kommunene overfører da oppgaver til samkommunen som har beslutningsmyndighet over de oppgaver den får tildelt. Det politiske styringsorganet er valgt av kommunestyrene i de deltakende kommunene. Innherred samkommune, som foreløpig er den eneste samkommunen i Norge, har ansvar for barnevern, helsetjenester, sosialtjenester, landbruk, miljøvern, kart og oppmåling, kemner, interne tjenester, lønn og regnskap, IKT og næringsutvikling. Kommunene Verdal og Levanger sitter igjen med ansvar for barnehager, skoler og eldreomsorg. En ulempe med denne løsningen kan være at det politiske styringsorganet er indirekte valgt, og således ikke blir stilt til direkte ansvar overfor velgerne. Dersom mange sentrale kommunale oppgaver overføres til samkommunen, kan det også oppfattes som mindre interessant å være politiker i den enkelte kommune.

Interkommunalt som alternativ til kommunesammensluting

Interkommunalt samarbeid gjør det mulig å hente ut stordriftsfordeler samtidig som de samarbeidende kommunene fortsatt kan bestå som egne enheter. Det er imidlertid ikke selvsagt at det er dette som skjer. Stordriftsfordelene med samarbeid kan bli spist opp ved at mer ressurser blir brukt til et interkommunalt tilleggsbyråkrati, ved økte reiseutgifter og ved svakere politisk kontroll med samarbeidstiltaket. Klare styringsprinsipper og budsjettrutiner kan imidlertid bidra til å redusere slike problemer.

Hvis man velger en kommunesammensluting for hente ut stordriftsfordeler og utviklingspotensiale, så er dette en enklere løsning i den forstand at med ett grep etablerer klare ansvarsforhold og politiske styringsstrukturer uten behov for nye konstruksjoner og tilleggsbyråkrati. Ulempen vil kunne være at tilhørighet, identitet og andre verdier som er knyttet de gamle kommunene, kan miste sin betydning, og at det oppstår ødeleggende strid mellom de gamle kommunene.

I forhold til diskusjonen om man skal satse på interkommunalt samarbeid eller kommunesammensluting, er det viktig være oppmerksom på at behovet for interkommunalt samarbeid vil alltid være tilstede i en eller annen grad fordi kommunestrukturen aldri fullt ut vil passe til alle typer oppgaver som kommunene skal løse. Dels vil samarbeidsbehovet bli påvirket av forhold som kontrolleres av nasjonale myndigheter slik som oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene eller juridiske og økonomiske virkemidler. Dels vil tunge trender i samfunnsutviklingen være styrende for samarbeidsbehovet, og noen stikkord her kan være sentralisering, kompetanseflukt, ny teknologi og økt brukerfokus. Spørsmålet blir da hvor langt det er hensiktsmessig å gå med interkommunalt samarbeid, før samarbeidsulempene i forhold til koordinering, administrasjon og politisk styring og kontroll blir for store. Erfaringene viser at det lettest å samarbeide om tekniske driftsoppgaver hvor det åpenbare stordriftsfordeler. Områder med større lokalpolitisk betydning er det vanskeligere å samarbeide om.

5.5.10.1 Dagens interkommunale samarbeid mellom Totenkommunene

Når det gjelder dagens interkommunale samarbeid har vi fått opplyst at det et omfattende regionalt samarbeid på ordfører/rådmannsnivå i hele Gjøvik-regionen. For tiden jobbes det blant annet med flere prosjekter hvor det vurderes sammenslutning av støttefunksjoner mm. Regionen har også felles næringsråd og partnerskapsavtale med Oppland fylkeskommune.

Når det gjelder de to Toten-kommunene har vi fått følgende oversikt over interkommunalt samarbeid:

- Barnehager: Felles lederopplæring og fellesopplegg ved planleggingsdager mm.
- Brannvern: Samarbeidsavtale om bistand ved utrykninger. (VTk har utvidet samarbeid med Gjøvik kommune på området).
- Grunnskole: Felles lederopplæring, PP-tjeneste (for hele regionen), samarbeid om ledelsesutvikling og samarbeid om IKT.
- Omsorg: Kun knyttet til ledermøter for omsorgslederne i regionen.
- Kultur: Samarbeid om museum (også mer enn Toten etter hvert). I tillegg ad hoc-samarbeid om kulturtiltak, arrangementer med mer.
- Sosial: Under planlegging: Felles barnevernstjeneste for de to kommunene. Samarbeid om introduksjonsordning for flyktninger. Felles advokatordning knyttet til barnevernstjenesten (for hele regionen)
- Voksenopplæring: Også her introduksjonsordningen for flyktninger. I tillegg noe samarbeid salg av tjenester mellom kommunene.
- Plan: Landbruksfaglig forum (i hele Gjøvik-regionen). Samarbeid om GIS.
- Teknisk drift: Felles avfallsselskap i regionen. Noe samarbeid på vann - beredskap med mer.
- Helse: Gjøvik og Toten-kommunene har felles laboratorumselskap - Mjøslab. Hele regionen har IKS på miljørettet helsevern. Dessuten legevaktsamarbeid i hele regionen.
- Personal/lønn: Eget samarbeidsforum i hele regionen.
- Innkjøpsamarbeid i hele regionen som er veldig godt organisert og fungerer bra.

Oversikten over viser at det et betydelig samarbeid mellom de to Toten-kommunene og Gjøvikregionen for øvrig. Oversikten viser også at det først og fremst tradisjonelle samarbeidsområder som det samarbeides om. Det vil si tekniske driftsamarbeid med klare stordriftsfordeler og tjenester hvor det gjerne er få brukere i den enkelte kommune. I forhold til det siste vil det ofte være hensiktsmessig å samarbeide slik at man oppnår et antall brukere som gir grunnlag for å etablere et fagmiljø og effektiv drift.

Spørsmålet vil være i hvilken grad potensialet er til stede for økt samarbeid. Som nevnt i det foregående kan det være vanskelig å etablere samarbeid som berører mer følsomme politiske områder. Det er kostnader forbundet med interkommunalt samarbeid i seg selv, og omfattende interkommunalt samarbeid kan medføre problemer i forhold til uoversiktighet og politisk styring og kontroll. Fra kommunenes side har det også kommet signaler som går på at det er svært tidkrevende drive det interkommunale samarbeidet framover. Dette kan tyde på at det er vanskelig å hente ut vesentlige effekter av ytterligere interkommunalt samarbeid, og at kommunesammensluting kan være et bedre alternativ i den grad man ønsker å hente ut ytterligere stordriftsfordeler.

5.5.11 Sammenfattende vurderinger

Utfordringer:

Gjennomgangen i det foregående viser at befolkningsutviklingen i regionen har stagnert i forhold til utviklingen på landsbasis. SSBs framskrivninger av folketallet viser også at dette er en tendens som vil gjøre seg gjeldene i årene som kommer. Toten-kommunene har i dag

negativ balanse når det gjelder naturlig tilvekst og innenlands flytting, og er i dag avhengig av positiv netto innvandring fra utlandet for å holde folketallet oppe. Regionen har en utfordring i å demme opp for sentraliseringstendenser på nasjonalt nivå.

Andelen eldre vil øke i årene som kommer samtidig som det stilles økte krav til effektivitet og kvalitet på kommunale tjenester. Økte krav til effektivitet og kvalitet bidrar også til økt behov for kompetent arbeidskraft samtidig som andelen i yrkesaktiv alder vil bli mindre. Utdanningsnivået i kommunene ligger under gjennomsnittet i Oppland, og godt under landsgjennomsnittet. Dette kan bli en utfordring etter hvert som konkurransen om kompetent arbeidskraft blir hardere.

Kompetanse er også en viktig drivkraft i økonomisk utvikling, og kunnskapsøkonomien er et begrep som får stadig større betydning. Kommunene har samlet sett hatt en reduksjon i sysselsettingen de senere årene, noe som viser at det er en utfordring å fremme en næringsutvikling som kan gi grunnlag for vekst i sysselsettingen og positiv befolkningsutvikling. Kommunene har også en sårbar næringsstruktur, med en stor andel av arbeidsplassen knyttet til industri og offentlig sektor.

Statig trangere kommunal økonomi gjør at handlingsrommet i forhold til å realisere politiske prioriteringer også blir stadig mindre.

Å hente ut ytterligere stordriftsfordeler av interkommunalt samarbeid oppleves også som en utfordring. Det er kostnader forbundet med interkommunalt samarbeid i seg selv, og omfattende interkommunalt samarbeid kan medføre problemer i forhold til uoversiktlig og politisk styring og kontroll.

Mulige positive effekter av en sammensluting

En sammenslutning av Toten-kommune vil ha positive effekter i forhold til statlige rammeoverføringer både på kort og lang sikt. Stordriftsfordeler kan også gi muligheter for innsparinger. Bedre kommunal økonomi kan gi grunnlag for styrke rollen som samfunnsutvikler og muligheten for å videreutvikle det kommunale tjenestetilbudet. Effekten i forhold til økte rammeoverføringer og potensielle stordriftsfordeler synes imidlertid å være noe svakere enn alternativet med Stor-Gjøvik, hvor også Vestre Toten inngår.

Erfaringer viser at større kommuner har lettere for trekke til seg og holde på kompetent arbeidskraft, og at de er mindre sårbare i forhold til tap av nøkkelpersoner. Tilgang på kompetanse er viktig både for utvikle kommunale tjenestetilbud, men også for å generere nye næringsaktiviteter.

Toten-kommunene har felles utfordringer og felles interesser, og det er etablert interkommunalt samarbeid mellom kommunene på flere områder. En sammenluting kan således gjøre det lettere å drive et mer helhetlig og målrettet plan- og utviklingsarbeid.

Den nye kommunen vil være en relativt stor kommune med 27 254 innbyggere. Med dagens kommunestruktur vil kommunen være den 30. største på landsbasis. Kommunen vil således få

økt regional tyngde, men ikke i samme grad som alternativet med Stor-Gjøvik. Toten-kommunene vil trolig i større grad øke sin tyngde internt i regionen.

Mulige ulemper

Kommunene som ikke har kommunesenteret må regne med en viss sentralisering av kommunale stillinger, først og fremst innen kommunal administrasjon. Dette kan av disse kommunene oppleves som en ulempe, men må vurderes i forhold til positive effekter på andre områder, f.eks. mulighetene for opprettholdet og videreutvikle eksisterende tjenestetilbud. Korte reiseavstander mellom tettstedene i de to kommunene bidrar også til å redusere disse ulempene.

I mindre kommuner er det gjerne stor nærhet mellom kommunale styresmakter, virksomheter og innbyggere i kommunene. Både politikere og administrasjon har god kjennskap til lokale forhold, noe som kan gi muligheter for mer effektive og treffsikre beslutninger. Nærhet og fellesskap kan være viktig for felles motivasjon og engasjement for å løse felles utfordringer. En kommunesammensluting kan gi svakere demokratisk representasjon og større avstand til lokale problemstillinger. Sterk bygde- eller kommuneidentitet kan bidra til å vanskeliggjøre realiseringen av potensielle gevinster som følge av kommunesammensluting. Betydelig interkommunalt samarbeid, stor mobilitet på tvers av kommunegrensene og felles utfordringer er faktorer som kan bidra til å redusere sannsynligheten for at slike negative effekter oppstår ved en sammensluting av Toten-kommunene.

Potensielle ulemper som følge av en sammensluting må også vurderes i forhold til mulighetene for bedre økonomi, større systemkapasitet, større armslag i politikken og bedre muligheter for å håndtere felles utfordringer på tvers av kommunegrensene. Svakere demokratisk representasjon kan motvirkes gjennom ulike virkemidler for bruker- eller borgemedvirkning som et supplement til tradisjonelle demokratiske kanaler.

Konklusjon

Toten-kommunene framstår som et aktuelt sammenslutningsalternativ. En sammenslutning vil gi positive effekter i forhold til statlige rammeoverføringer, og kommunene vil stå sterkere i forhold til å løse felles utfordringer. Sammenlignet med Stor-Gjøvik-alternativet, hvor også Vestre Toten inngår, vil imidlertid Toten-alternativet få noe svakere uttelling når det gjelder statlige rammeoverføringer og potensielle innsparinger i forhold til administrasjon. Toten-alternativet omfatter også mindre deler av bo- og arbeidsmarkedsregionen som helhet. Dette innebærer videre at den regionale tyngden og påvirkningskraften også vil være mindre enn alternativet med Stor-Gjøvik.

Litteratur

Brandtzæg, B.A. & Møller, G. 2004. Forbrukerrådets rolle i forhold til brukerperspektivet i offentlig forvaltning. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 16 2004.

- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204.
- Juvkam, D. 2002. Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20.
- Langørgen, Aaberge & Åserud 2001. Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998. - Statistisk Sentralbyrå Rapport 2001/35.
- Sanda, K.G. & Lie, K. 2003. Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark. – Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003
- Sanda, K.G. & Lunder, T.E. 2005. Endringer i rammetilskudd ved kommunesammenslåinger i Oppland. - Telemarksforskning-Bø. TF-notat nr. 2/2005.
- Sanda, K.G. 2000. Regionråd i Norge. Hvem, hva, hvor? – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 167.
- Selstad, Tor m.fl. 2004. Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner.- Østlandsforskning. Rapport nr 07/2004.
- Weigård, J. 1991. Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing. – Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:22.

5.6 Nord-Fron og Sel – Kan gamle rivaler finne tonen for å skape en tyngdepunktkommune i Gudbrandsdal?

Styringsgruppe for dette delprosjektet er ordfører i Sel, Dag Erik Pryhn, ordfører i Nord-Fron, Gunnar Tore Stenseng og prosjektleder for KS prosjektet i Oppland, Bjørn Fauchald. Ansvarlig utreder har vært Karl Gunnar Sanda fra Telemarksforsking-Bø.

5.6.1 Bakgrunn og formål

Telemarksforsking-Bø har nylig gjennomført en utredning av økonomiske sider ved en mulig sammenslåing på oppdrag for kommunene i Nord- og Midt-Gudbrandsdalen. Det ble gjort beregninger for i alt 9 ulike sammenslåingskonstellasjoner innen dette geografiske området, deriblant for ”Midtdalen kommune” – en tenkt sammenslåing av Nord-Fron og Sel kommuner.

På invitt fra kommunestrukturprosjektet i Oppland er det uttrykt et ønske fra Nord-Fron og Sel kommuner om i tillegg å få en faktagjennomgang som grunnlag for en vurdering av sammenslåing av disse to nabokommunene som i dag ligger i hver sin Gudbrandsdalsregion. KS-prosjektet har stilt midler til disposisjon til en mindre utredning. Hovedspørsmålet som utredningen skal forsøke å gi svar på, blir: *Er dette en sak det er verdt å gå videre med?*

Bakgrunnen for at denne kommunekonstellasjonen har kommet på tapetet er:

- Øvrige sammenskonstellasjoner i Nord- og Midt-Gudbrandsdal virker å sitte langt inne, pga lange avstander og negative økonomiske effekter.
- Økonomien i et Sel/Nord-Fron-prosjekt virker brukbar³⁹
- De to ordførerne mener at det kan være behov for en sterk senterenhet for å møte utfordringene for Gudbrandsdalen generelt (oppdemmingeffekt).
- Mer spesielt er det viktig å få konsolidert en enhet som kan stå som en tydelig motvekt til den Mjøsbysentraliseringa som nå synes å pågå i Innlands-regionen

Formålet med den delutredningen for Nord-Fron/Sel som presenteres i denne Opplandsrapporten, er å bringe tilveie noen relevante fakta for en vurdering av en sammenslåing mellom de to kommunene. Med de ressursene som er satt av og den tida som står til rådighet, er det ikke rom for å kjøre noen prosess rundt sammenslåingsspørsmålet i de to kommunene i denne omgang. Men kommunene (ved ordførerne) er sjøl interessert i å fortsette arbeidet etter at fellesrapporten for Oppland er ferdig og ta spørsmålet med til drøftinger i et fellesfora som vil bestå av formannskapet i Nord-Fron og det strukturutvalget som er nedsatt i Sel.

³⁹ Se ”Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal”. Av Trond Erik Lunder og Karl Gunnar Sanda. Arbeidsrapport nr. 39/2004. Telemarksforsking-Bø

5.6.2 Kart og kommunekarakteristika



Tabell 9: Noen kommunekarakteristika for Nord-Fron, Sel og "Midtdalen kommune"

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100 % ('03)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0516	Nord-Fron	5926	1145	246841	97 %	0
0517	Sel	6088	909	257306	72 %	0
	Midtdalen	12014	2054	504147	84 %	0

Nord-Fron og Sel er de to mest folkerike kommunene i henholdsvis Midt-Gudbrandsdal- og Nord-Gudbrandsdalsregionen. "Midtdalen kommune" ville fått 12.000 innbyggere, og vil bli satt sammen av den henholdsvis skattesterkeste og skattesvakeste kommunen i de to regionene sett under ett. Gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger blir på 84 % av landsgjennomsnittet. Ingen av kommunene mottar regionaltilskudd.

5.6.3 Kommuneøkonomiske karakteristika

Tabell 10: Noen kommuneøkonomiske karakteristika. Kilde: Kostra og KS-Prognosemodell

Kommune	RO-BEK	Skatteinnt. i kr/innb. 2004 (2003), målt i % av landssnittet	Frie innt. i 2003 (kr/innb.)	Indeks for utgiftsbehov (inntekts-system 2005)	Gevinst/tap ved tilbakeføring av selskapsskatt (mill. kr)
Nord-Fron	Nei	97,4 (100,3)	25.092	1,041	0,5
Sel	Nei	73,6 (75,2)	26.294	1,093	-1,3

Nord-Fron ligger vesentlig høyere enn Sel når det gjelder skatteinntekter per innbygger. Ser vi på frie inntekter (skatt og rammetilskudd) ligger derimot Sel litt høyere enn Nord-Fron, men det er ikke noen stor forskjell. At Sel ligger noe høyere, må bl.a. ses i sammenheng med at Sel er dyrere å drive enn Nord-Fron – vurdert ut fra de kriteriene som ligger til grunn for utmålingen av utgiftsutjevnen tilskudd innenfor inntektssystemet (indeks utgiftsgbehov). Anslagsberegninger viser at Nord-Fron vil tjene 0,5 mill. kr i 2005 ved at kommunene igjen skal få en del av selskapsskatten, mens anslaget for Sel er et tap på 1,3 mill. kr. I disse beregningene er det også tatt hensyn til effekten av at skatteinntektene blir sterkere utjevnet over inntektssystemet som følge av tilbakeføringen av selskapsskatt.

Tabell 11: Renter, avdrag, resultat og arbeidskapital 2003 målt i % av brutto driftsinntekter. Kilde: Kostra

Kommune	Netto rente-utg.	Netto avdrag	Netto rente- og avdrag-sutg	Netto driftstres.	Akkumulert regnskapsresultat	Arbeidskapital
Nord-Fron	-3,6	2,6	-1,0	4,1	2,2	23,3
Sel	-12,9	3,6	-9,3	12,4	-	28,9

Vi ser at begge kommunene har netto renteinntekter i 2003, henholdsvis 3,6 % og 12,9 %. Det høye tallet for Sel henger trolig sammen med ekstraordinære forhold som innebar at renteinntektene inkl. utbytte overskred renteutgiftene med et stort beløp i 2003. Tallet var nemlig bare på 1,2 % i 2002. Dette forklarer også det ekstraordinært høye netto driftsresultatet for Sel i 2003 på 12,4 %. Tilsvarende resultatgrad for kommunen i 2002 var på 1,9 %. Renteinntekter inkl. utbytte overskred renteutgiftene for Nord-Fron også i 2002. Da var dette forholdstallet på 2,0 %. Nord-Fron hadde et netto driftsresultat på 3,9 % av brutto driftsinntekter i 2002, og kan derfor vise til resultat utover "tommelfingernivået" på 3 % både for 2002 og 2003. Per 31.12.03 hadde Nord-Fron i tillegg et positivt akkumulert regnskapsresultat, tilsvarende 2,2 % av brutto driftsinntektene i 2003. Arbeidskapital er et mål på likviditeten, definert som omløpsmidler minus kortsiktig gjeld. Ved årsskiftet 2003/04 syntes begge kommunene å ha en tilfredsstillende likviditet.

Samlet sett virker det som om dette er to kommuner som er i tilfredsstillende økonomisk balanse.

5.6.4 Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing (resymè fra økonomirapporten)

Den økonomiutredningen som Telemarkforskning-Bø tidligere har gjort for kommunene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal tar for seg effekter på rammetilskudd (gitt dagens inntekstsystem) og innsparingspotensialet når det gjelder administrasjon for de ulike kommunekonstellasjonene. Basert på disse tallene er en sammenslåing av Nord-Fron og Sel til "Midtdalen kommune" det sammenslåingsprosjektet i Nord- og Midt-Gudbrandsdal som ser ut til å komme gunstigst ut når det gjelder *direkte* økonomiske konsekvenser.

- Den nye kommunen vil motta 6 mill kr mer i rammetilskudd hvert år de første 10 årene som følge av økte reiseavstander og inndelingstilskudd. Dette utgjør en økning i brutto driftsinntekter på 1,2 % i forhold til hva kommunene mottar i dag. Etter 15 år vil man være nede på det samme nivået i frie inntekter som før sammenslåingen, men fram til da vil Midtdalen ha mottatt 72 mill kr mer enn Nord-Fron og Sel ville mottatt til sammen som selvstendige kommuner.
- Det er begrunnet et mulig innsparingspotensial på mellom 6-13 mill kr innen administrasjon – ved å sammenligne med andre kommuner av liknende størrelse og med liknende utgiftsbehov og inntekter. Dette fordrer imidlertid at man samkjører de administrative tjenestene og eventuelt fordeler dem mellom de gamle kommunesentrene slik at man ikke kan "kjøre doble løsninger".
- I tillegg vil det kunne ligge et betydelig innsparingspotensial hvis en ny kommune velger å utnytte stordriftsmuligheter innen tjenesteproduksjon fullt ut. En slik utnyttelse ville imidlertid fordele at man for eksempel samler elever på færre skoler og i færre klasser, etablerer felles sykehjem med opp mot 100 plasser og driver de tekniske tjenestene i de to kommunene som en felles enhet. Spørsmålet er bare om slike tiltak er politisk akseptable. Derfor er dette innsparingspotensialet også mer usikkert og dermed ikke tallfestet her.
- En sammenslått kommune vil bli innrømmet delvis kostnadsdekning i forbindelse med selve sammenslåingsprosessen (40-60%), og vil også få fritak for statlige avgifter til omregistrering, dokumentavgifter osv.
- Til slutt er det også slik at en kommunesammenslåing etter søknad kan utløse en direkte statlige "premie" til infrastrukturtiltak, bredbånd eller opprettelse av servicekontor i en størrelsesorden på 10-20 mill kr pr sammenslåing av Midtdalens størrelse. Departementet har imidlertid nå datostemplet disse gulrøttene og har stilt krav om at vedtak om sammenslåing må være fattet innen 1.7.05 for å utløse disse midlene.
- En mulig endring av inntektssystemet fra 2007 kan komme til å favorisere større enheter

5.6.5 Sammenslåings-⁴⁰ og samarbeidshistorie⁴¹

I 1838 hadde Oppland 20 kommuner – deriblant ”Fron” og ”Vågå” som rommet dagens Nord-Fron og Sel kommuner. Alt i 1851 ble Fron delt i Nord-Fron og Sør-Fron, mens Sel kommune først oppsto i 1908 da Vågå ble delt i tre kommuner: Vågå, Sel og Heidal. Denne situasjonen besto fram til Scheikomiteen begynte sitt arbeid rundt 1950. I 1965 ble så Sel slått sammen med Heidal kommune samt Sjøaområdet, som ble hentet fra Nord-Fron, til det som er dagens Sel kommune. Lenger sør ble de to Fron-kommunene slått sammen igjen (1966), men disse fikk Stortingets tillatelse til å bli skilt igjen i 1977 etter 9 års samliv.

Våre informanter (ordførerne) påpeker at det historisk sett har vært god kontakt/kjemi mellom Nord-Fron og Sel. Det blir særlig nevnt godt samarbeid omkring energi- og kommunikasjons-spørsmål. Det faktum at realskolen lå på Otta, mens Vinstra hadde landsgymnas, førte til at ungdommen i området fikk et forhold til begge stedene. Fortsatt er det slik at kommunene ”bytter” ungdommer til hver sine videregående skoler. Imidlertid førte fylkesplanens vedtak på 1980-tallet om å opprette to regioner i dette området – Nord-Gudbrandsdal- og Midt-Gudbrandsdal – til at kontakten etter hvert ble svakere da kommunene ble plassert i hver sin region. I perioden etter dette har mye av det interkommunale samarbeidet – både praktisk og politisk – utviklet seg innenfor regionene og i mindre grad på tvers av regiongrensa.

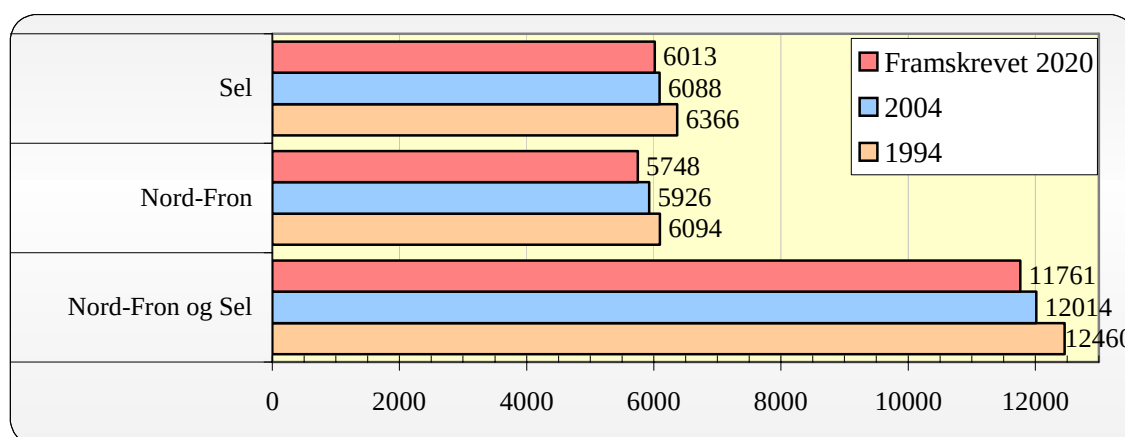
5.6.6 Befolkningsutvikling

Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og -utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur. For det første viser regnskapsanalyser at kommuner bør være på minst 5000 innbyggere for å utnytte stordriftspotensialet innen administrasjon. Både Nord-Fron og Sel ligger over denne grensa. For det andre vil kommuner med befolkningsnedgang oppleve overkapasitet som innebærer at enhetskostnadene ved tjenesteproduksjon øker. For det tredje vil små kommuner med nedgang i folketallet stå dårligere rustet til å møte framtida både når det gjelder spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og når det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver. Erfaringene viser videre at mindre kommuner er mer sårbare enn større når det gjelder å beholde og ansette nøkkelpersoner i sentrale stillinger. Delegering av nye oppgaver til kommunene og økte krav til effektivitet og kvalitet gjør det trolig enda vanskeligere å være liten framover enn i dag.

Under skal vi analysere befolkningsutviklingen i Nord-Fron og Sel gjennom å se på dette fra ulike vinkler. Først ser vi på statistikk og prognoser når det gjelder folketallet.

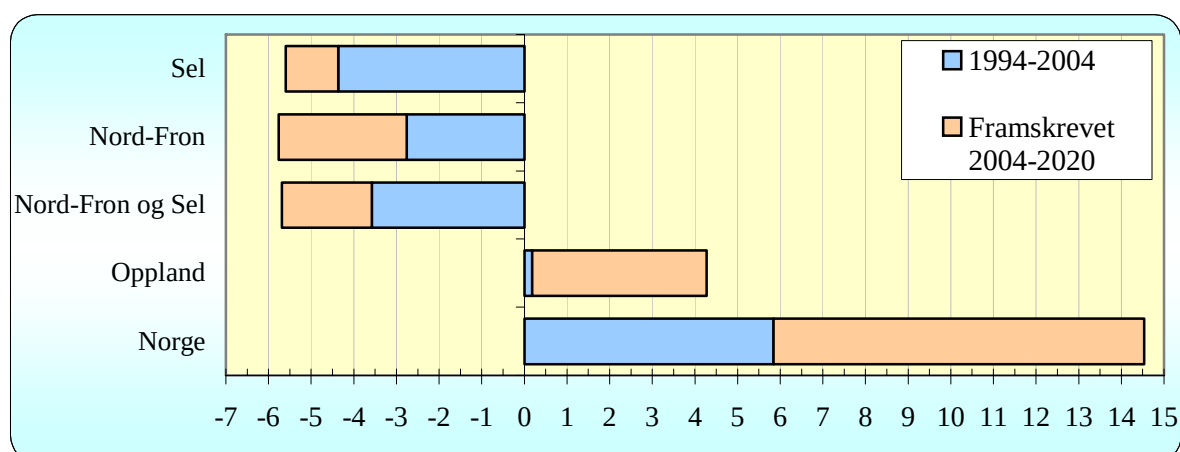
⁴⁰ Basert på NOU 1992:15 ”Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring” (Christiansenutvalget) og NOU 1974:14 ”Vurdering av 21 kommunesammenslutninger” (Tallaksenutvalget).

⁴¹ Basert på opplysninger fra ordførerne Gunnar Tore Stenseng (Nord-Fron) og Dag Erik Pryhn (Sel)



Figur 31 Antall innbyggere i 1994 og 2004 samt framskrevet folkemengde til 2020. Kilde: SSB.

Vi ser at begge kommunene har hatt en relativt kraftig befolkningsnedgang det siste ti-året, med et tap på 278 innbyggere i Sel og 168 innbyggere i Nord-Fron. Dette er bekymringsfullt, og SSB sine prognoser fram mot 2020⁴² peker i retning av en ytterligere reduksjon. Slår prognosene til, vil de to kommunene til sammen ha godt under 12000 innbyggere om ca 15 år.

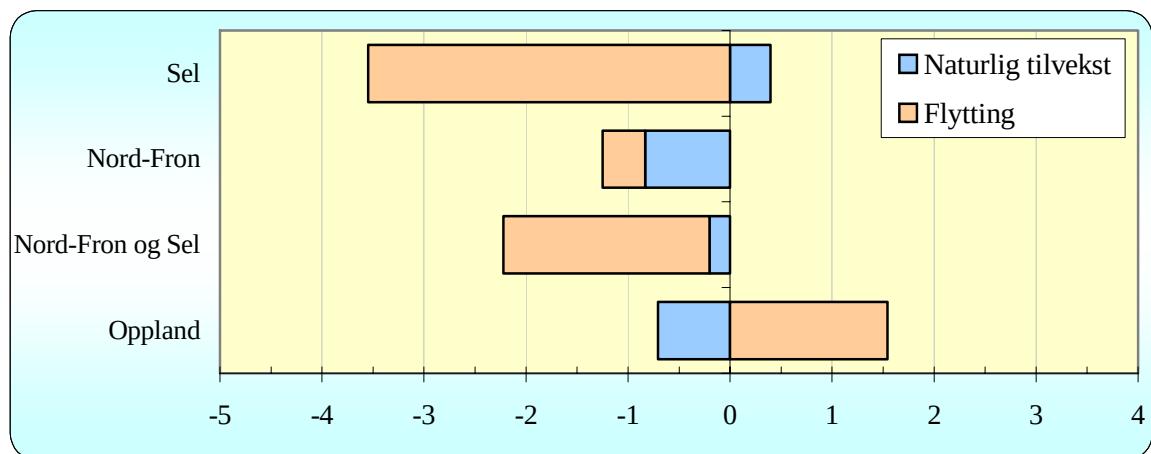


Figur 32 Befolkningsutvikling fra 1994-2004 og framskrevet folkemengde fra 2004-2020. Prosent.

Figur 32 illustrerer den samme folketallsutviklingen i prosent. Sel har hatt den største prosentvise nedgangen av de to med -0,43 % i snitt de siste 10 år, mens Nord-Fron, som "bare" har mistet 0,28 % av befolkningen hvert år, står foran den største reduksjonen i de neste 15 år med -0,2 % per år. At situasjonen kaller på nye grep for de to kommunene illustreres tydelig når man sammenligner med hva som skjer på fylkesbasis og landsbasis: Oppland har omtrent stått på stedet hvil i det forrige ti-året, men vil få en vekst framover hvis vi skal tro prognosene. For landet som helhet har veksten de siste ti årene ligget på mellom 0,5 og 0,6 %, et nivå som vil holde seg framover. Sel og Nord-Fron vil altså begge få en kraftig folketallsnedgang både

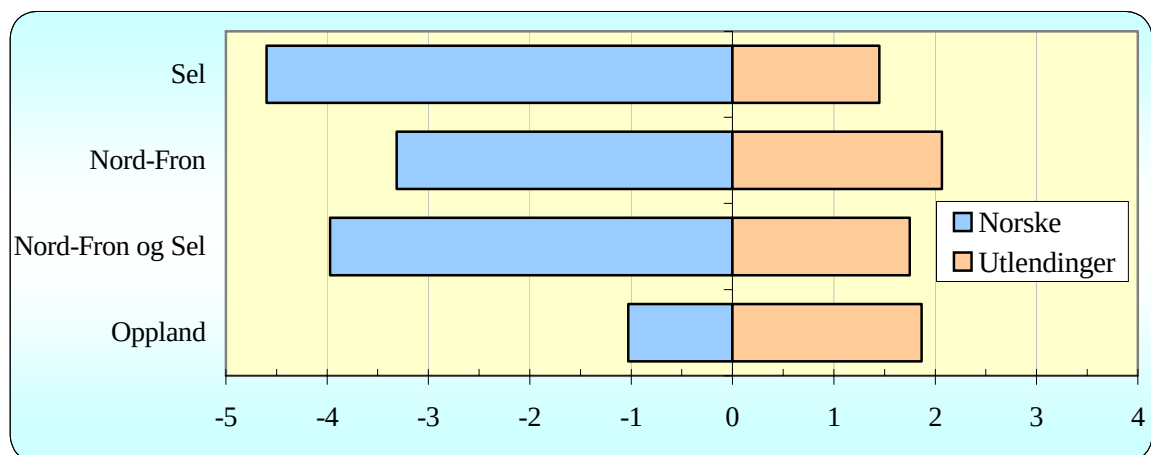
⁴² SSB har framskrevet folkemengden til 2020 ut fra ulike alternativer. Vi har brukt det midlere alternativet (MMMM).

reelt sett, og den negative utviklingen vil relativt sett bli enda verre når man ser på hva som skjer i forhold til fylket og landet.



Figur 33 Prosentvis endring av folketallet fra 1999-2004 fordelt på naturlig tilvekst og flytting.

Her ser vi hvordan folketallsutviklingen de siste 5 år fordeler seg på ulike komponenter. Sel har hatt naturlig tilvekst på 0,4 % i perioden – det vil si at antall fødte har vært høyere enn tallet på dødfall. På den annen side har kommunen opplevd stor fraflytting. Nord-Fron har hatt negativ naturlig tilvekst, men til gjengjeld en langt mer moderat netto flytting. Ser vi de to kommunene i sammen, er det et dystert bilde – negativ naturlig tilvekst og nokså stor fraflytting. I Oppland som helhet ser det heller ikke lystig ut når det gjelder den naturlige tilveksten, men denne kompenseres – og vel så det – av en netto innflytting til fylket.



Figur 34 Prosentvis endring i folketallet i perioden 1999-2004 fordelt på naturlig tilvekst + innenlands flytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utenlandske). Kilde: SSB.

Her går vi ytterligere inn i bak tallene og ser at det er de utenlandske innflyttingene som forhindrer at befolkningstallene ser ennå dystre ut både for Sel, Nord-Fron og Oppland. Det ”norske” bidraget er entydig negativt for alle tre. Folketallsutviklingen i regionen vil derfor bli påvirket av hva slags innvandringspolitikk som føres. Et spørsmål i den forbindelse vil også

være om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid siden det er en tendens til at utlendinger som kommer hit til landet, etter hvert søker mot større byer.

5.6.7 Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander

I Sel kommune bor ca 58 % av befolkningen i de 5 tettstedene (slik SSB definerer det): Otta (25 %), Dahle (13 %), Sel (10 %), Bjølstad (5 %) og Sandbumoen (5 %). Dahle og Sandbumoen er boligfelt som er nært knyttet til Otta tettsted. I Nord-Fron utgjør tettstedsbefolkningen 55 % og denne fordeler seg mellom Vinstra (41 %) og Kvam (14 %).

Som tettstedskonsentrasjon er Otta/Dahle/Sandbumoen på ca 2600 innbyggere, mens Vinstra har ca 2500⁴³. Uten at vi har hatt anledning til å skaffe oss full oversikt, er det klart at Vinstra og Otta på noen områder *konkurrerer* om å ha funksjoner som *definerer et senter*; begge har for eksempel vinmonopol, tannlege og videregående skole. På andre områder *kompletterer* de hverandre; Otta har likningskontor, mattilsyn, tingrett, flest bilforretninger og er senter for "industrikommunen", mens Vinstra har en konsentrasjon av landbruksmaskinvirksomheter i Gudbrandsdalen og er senteret i "bygg og anleggs-" og "reiselivs-kommunen". Otta fikk bystatus i 2001 – et grep som kanskje har mest symbolsk, siden det eneste kravet for å oppnå dette er at kommunen har mer enn 5000 innbyggere og har et bymessig tettsted med handels- og servicefunksjoner og konsentrert bebyggelse.

Et annet særtrekk våre informanter legger vekt på, er kontaktpotensialet tvers over kommunegrensen i henholdsvis Kvam/Sjoa-området, Skåbu/Murudalen samt på Kvamsfjellet/Rondane.

I forhold til endring av kommunestruktur er det hensiktsmessig å ha oversikt over interne reiseavstander i den nye kommunen. Det finnes ikke ett enkelt mål på hva som er *akseptabel reiseavstand* for arbeidsreiser eller for servicereiser. Tjenester som en behøver ofte, er det viktig å ha god tilgjengelighet til, mens man kan akseptere lengre reisetid for tjenester man bruker sjeldnere. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som avgrenskningskriterium ved avgrensing av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for å definere et dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. I tabellen under har vi laget en reisetidstabell mellom alle tettsteder og andre "sentra" i Nord-Fron og Sel.

Tabell 12 Reisetider i minutter mellom tettsteder og andre "sentra" i Nord-Fron og Sel. Kilde: Vis veg.

	OTTA	DAHLE	SEL	BJØL- STAD	SAND- BU- MOEN	MURU- DALEN	SJOA	VINST- RA	KVAM	SKÅBU
OTTA	0									
DAHLE	4	0								
SEL	13	17	0							

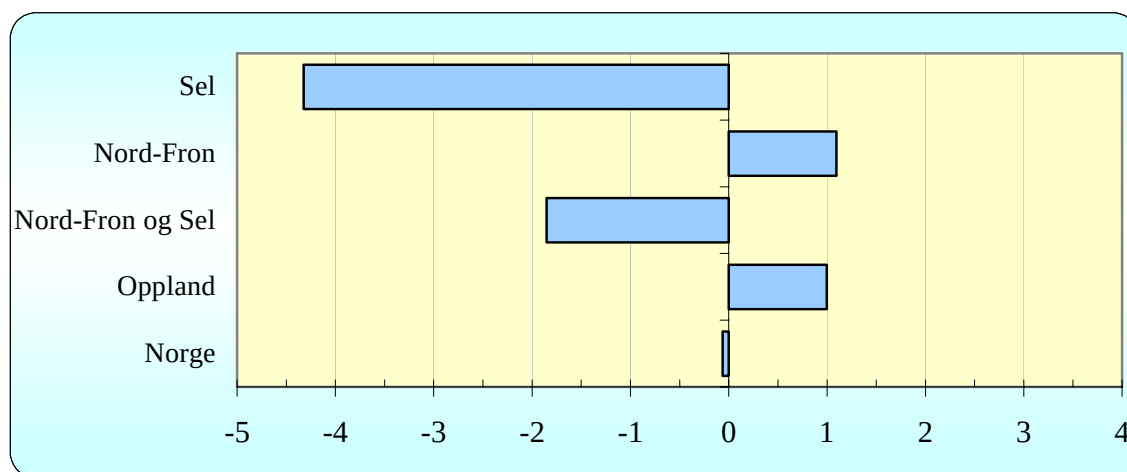
⁴³ Tall fra SSB's Folke og bustadteljing 2001

BJØLSTAD	30	33	41	0						
SANDBUMOEN	6	10	18	23	0					
MURUDALEN	42	46	55	20	35	0				
SJOA	12	15	24	19	6	31	0			
VINSTRÅ	33	36	44	40	27	52	22	0		
KVAM	21	24	32	27	14	39	10	13	0	
SKÅBU	58	61	69	64	51	76	46	30	37	0

Avstanden mellom kommunesentrene Otta og Vinstra er på drøye halvtimen, og siden store deler av bosettingen i de to kommunene ligger mellom disse, må det sies å bli greie reiseavstander i store deler av en sammenslått kommune. Vi ser for øvrig at alle reisetidsavstander i praksis må sies å ligge innenfor de grenser som benyttes for å definere bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det er ytterkantene i kommunene som ligger opp mot disse grensene, men bedre lokalkjente enn oss, vil kanskje kunne påvise mulighet for direkte veiforbindelse mellom disse ytterkantene – i hvert fall i deler av året.

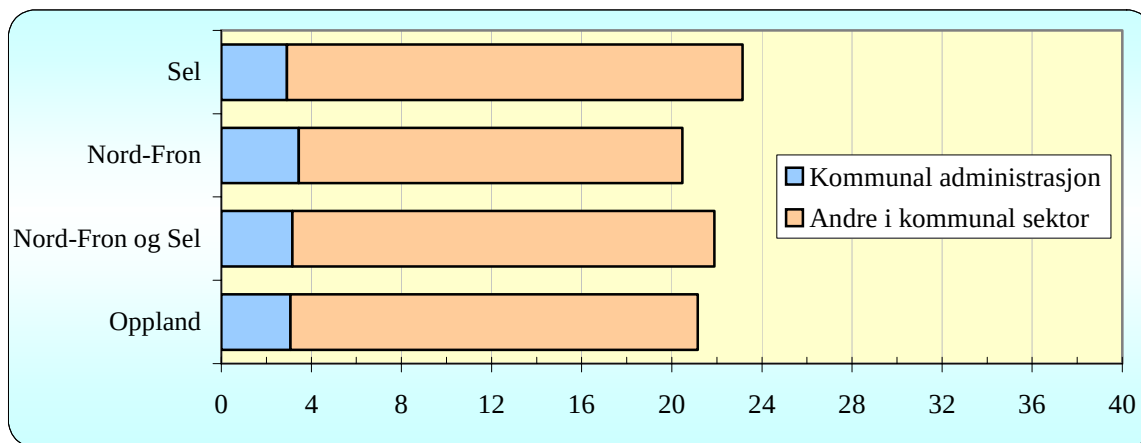
5.6.8 Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur

Arbeidsplassene og yrkesbefolkningen i en kommune er hovedfundamentet for å sikre framtidig bosetting, og for å skape verdier som gir inntekter for kommunene. I en vurdering av behov for endring av kommunestruktur er det således interessant å se hvordan tallet på arbeidsplasser har utviklet seg, andelen som er ansatt i kommunal sektor og sammensetningen av næringsstrukturen.



Figur 35 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000-2003. Kilde: SSB.

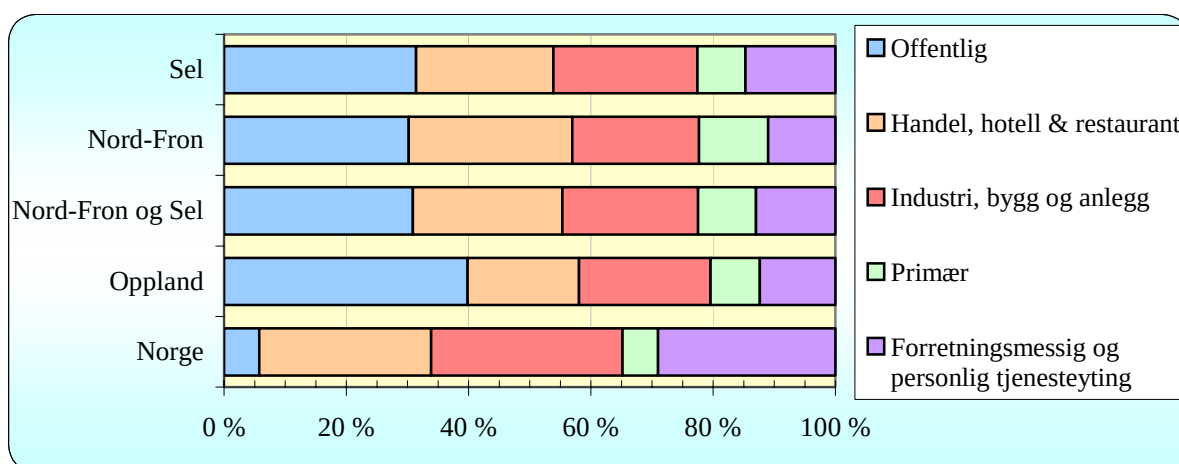
Vi ser av Figur 35 at Sel har hatt en kraftig tilbakegang i tallet på arbeidsplasser på over 4 %, mens Nord-Fron har hatt en vekst på noe over 1 %. Nedgangen i Sel fordeler seg omtrent likt på primær-, sekundær- og tjenesteytende næringer. Samlet for de to kommunene er tilbakegangen i perioden på ca 2 %. Det er også verdt å merke seg at Oppland fylke har en vekst, mens landet som helhet har stått omtrent i ro i denne perioden.



Figur 36 Arbeidsplasser i kommunal sektor i prosent av totalt antall arbeidsplasser i kommunene i 2003. Kilde: SSB.

I små kommuner og kommuner med mye netto utpndling er gjerne en stor andel av arbeidsplassene innen kommunal sektor.

Figur 36 viser at dette er et forhold som også gjør seg gjeldende i Nord-Fron og Sel – mer enn en femtedel av arbeidsplassene er i "kommunen". Ved hjelp av SSBs sysselsettingsstatistikk kan man også si hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal administrasjon⁴⁴. Av figuren ser vi at Nord-Fron har ca 3,4 % av arbeidsplassene knyttet til kommunal administrasjon, mens Sel har ca 3 %. Ved en eventuell kommunesammenslåing er det gjerne på administrativt nivå at det er størst effektiviseringspotensiale.



⁴⁴ Vi benytter her Nace 75 i standard for næringsgruppering kombinert med sektoren kommunal forvaltning. Relativt store svinginger i sysselsettingstallene tilsier at det trolig er en god del usikkerhet her.

Figur 37 Næringsstruktur. Kilde: SSB

Figur 37 gir en oversikt over næringsstrukturen i Sel og Nord-Fron sammenlignet med Oppland og Norge. Vi ser at næringsstrukturen varierer noe mellom de to kommunene. De er omtrent likeverdige når det gjelder andelen av offentlige arbeidsplasser med ca 30 % (her legger vi merke til at Oppland som helhet ligger på 40 %, mens Norge har 5 %). Sel er størst når det gjelder kategorien industri/bygg/anlegg og forretningsmessig tjenesteyting, mens Nord-Fron er størst innen primærnærings og handel/hotell/restaurant. De to kommunene har en sårbar næringsstruktur med relativt høye andeler innen primærnæringer og industri, som er næringer der sysselsettingen reduseres. Forretningsmessig og personlig tjenesteyting er de næringer som vokser raskest. For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon⁴⁵ redusert med 31,8 % fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT⁴⁶ og FoU økte med 69 % (Selstad m fl 2004:90).

En av ordførerne ønsker en oppsplitting av handel/hotell/restaurant-kategorien for å se hvordan ulike bransjer er representert i de to kommunene. Dette er vist i tabellen under.

Tabell 13 Sysselsetting innen handel/hotell/restaurant fordelt på bransjer 2003. Kilde:SSB

	Nord-Fron	Sel
50 Motorkjøretøytjenester	94	150
51 Agentur- og engroshandel	105	60
52 Detaljhandel og reparasjon av varer	293	298
55 Hotell- og restaurantvirksomhet	194	144

Vi ser at Sel ser størst på motorkjøretøytjenester, mens Nord-Fron er størst på agentur/engros og hotell/restaurant. Kommunene er like store innen detaljhandel.

Tallene som er presentert i figurene i dette underavsnittet illustrerer at næringsstrukturelle forhold normalt er av stor betydning for hvordan antall arbeidsplasser utvikler seg i kommunene. Sammenhengene mellom næringsstruktur, og vekst i antall arbeidsplasser er imidlertid ikke alltid entydig. Over tid er det likevel grunn til å tro at kommuner med høy andel av arbeidsplassene innen primærnæringer og industri har strukturelle næringsmessige utfordringer. Hvis det samtidig også er en høy andel sysselsatt i offentlig sektor er utfordringene særlig store. Slike kommuner vil ha en lav andel ansatte inne privat tjenesteyting. Ut fra disse vurderingene har Nord-Fron og Sel store utfordringer, og en eventuell kommunesammenslåing bør ha som et av sine hovedformål å bidra til å motvirke denne sårbarheten.

⁴⁵ Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringene.

⁴⁶ Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting

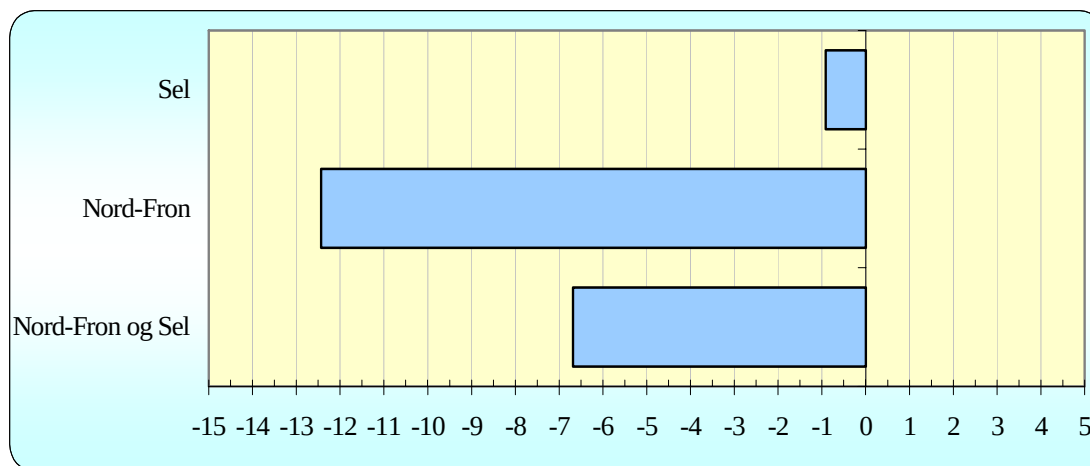
5.6.9 Pendling⁴⁷

Pendlingsdata blir i mange sammenhenger brukt til å definere regioner. Integrerte bo- og arbeidsmarkeder skaper interessefellesskap i forhold til strategier for næringsutvikling, boligområder og service. Folk som pendler til et sted benytter også ofte arbeidsteden for å utføre ulike ærender. Stor pendling mellom kommuner betyr derfor at det er betydelige fellesskapsinteresser. Sett i forhold til en kommunesammenslutning er det derfor av interesse å si noe om pendlingsomfanget og pendlingsmønsteret mellom de aktuelle kommunene. Hvordan ser dette da ut for Sel og Nord-Fron?

Tabell 14 Arbeidsplassbalansen – forholdet mellom arbeidsplasser og sysselsatte personer bosatt i kommunen 2003. Kilde: SSB

Kommune	Personer med arbeidsted i kommunen	Sysselsatte personer bosatt i kommunen	Arbeidsplassbalanse
Sel	2921	2948	-27
Nord-Fron	2585	2952	-367

Tabell 14 viser at Sel har rimelig balanse mellom antall arbeidsplasser og tallet på sysselsatte personer bosatt i kommunen, mens Nord-Fron har et underskudd på 367 arbeidsplasser. Hvordan dette slår ut i større behov for netto pendling for de som bor i Nord-Fron, blir illustrert i figuren under som viser at netto pendling for Nord-Fron er på 12,5 % av yrkesaktiv befolkning, mens det tilsvarende tallet for Sel bare er på 1 % .



Figur 38 Nettopendling i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommune i 2003. Kilde SSB.

Hvordan er så pendlingsmønstrene i de to kommunene? Her må vi skille mellom pendling *inn* til kommunen og *ut* fra kommunen. De registrerte tallene for 2003 går fram av tabellen under.

⁴⁷ Alle tall er hentet fra SSB 4. kvartal 2003, hvis ikke annet er angitt.

Tabell 15 Pendlingsbevegelser for Sel og Nord-Fron 2003. Kilde: SSB

Bolig-kommune	Bosatte arb.-takere i alt	Arbeidsstedskommune											
		Sel	Nord-Fron	Vågå	Dovre	Lom	Lillehammer	Lesja	Sør-Fron	Skjåk	Gausdal	Ringebu	Andre
Arb.plasser i alt		2921	2585										
Sel	2948	2265	104	84	62	20	90	4	12	4	3	23	277
Nord-Fron	2952	127	1993	10	6	9	66	1	228	1	6	112	393
Vågå		236	21										
Dovre		80	8										
Lom		25	6										
Lillehamm.		23	21										
Lesja		22	1										
Sør-Fron		21	269										
Skjåk		19	3										
Gausdal		17	22										
Ringebu		11	62										
Andre		75	75										

Tabellen kan virke kompleks, men vi skal kommentere noen hovedresultater for hver av kommunene.

Sel kommune:

- Har arbeidsplasser til 77 % av sine egne innbyggere
- Viktigste arbeidsmarked utenfor egen kommune er Nord-Fron (104), Lillehammer (90) og Vågå (84)
- Innpendling til Sel kommer særlig fra Vågå (236), Nord-Fron (127) og Dovre (80)

Nord-Fron kommune:

- Har arbeidsplasser til 68 % av egne innbyggere
- Viktigste arbeidsmarked utenfor egen kommune er Sør-Fron (228), Sel (127) og Ringebu (112)
- Innpendling til Nord-Fron kommer særlig fra Sør-Fron (269), Sel (104) og Ringebu (62)

Tallene viser for det første at Nord-Fron og særlig Sel er selvstendige arbeidsmarkeder. I tillegg ser vi at for Nord-Fron så er naboen i sør, Sør-Fron, langt viktigst både når det gjelder inn- og utpendling. For innbyggere i Sel er det slik at Nord-Fron er det viktigste arbeidsmarkedet utenfor egen kommune, mens Vågå er langt viktigere som innpendlingsomland. Disse pendlingsmønstrene henger selvfølgelig sammen med at det er kortere reisetid mellom Otta-Vågåmo (28 minutter) og Vinstra-Hundorp (13 minutter) enn mellom Otta-Vinstra (33 minutter).

Hvor avgjørende disse "ikke-helt-optimale" pendlingstallene vil være i en sammenslåingsdiskusjon mellom Sel og Nord-Fron, er ikke godt å si. Men erfaring fra andre kommuner viser

at mangelfullt pendlingssamkvem ikke bør være avgjørende, men absolutt noe å være oppmerksom på siden det er et signal om hva som føles som naturlige sammenhørende bo og arbeidsmarkeder.

5.6.10 Kompetanse

På lik linje med utviklingen i næringslivet er kommunene avhengig av god kompetanse for å gjennomføre sine oppgaver på en god måte. Dette er viktig både for å administrere kommunen på ulike områder, for å drive utviklingsarbeid og for mer spesialiserte funksjoner som skal sikre likeverdige tjenestetilbud og ivaretagelse av innbyggernes rettigheter. Spørsmålet som melder seg i denne sammenheng er om kompetansenivået og underforstått tjenestekvalitet og utviklingsevne i kommunene er avhengig av kommunestrukturen? Det gir i neste omgang grunn til å stille spørsmål om større kommuner er mer attraktive som arbeidsplass enn mindre. Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper fagmiljøer med flere arbeidsplasser innen samme område, er det grunn til å tro at både attraktivitet og kompetanse bedres. Begrunnelser for dette er:

Større fagmiljøer gir bedre grunnlag for spesialisering og arbeidsdeling, noe som av mange oppleves som mer attraktivt enn å sitte "alene".

Dagens samfunn stiller stadig større krav til spesialisering, slik at det er vanskelig for en enkelt person å dekke ulike kompetansefelt innen et område.

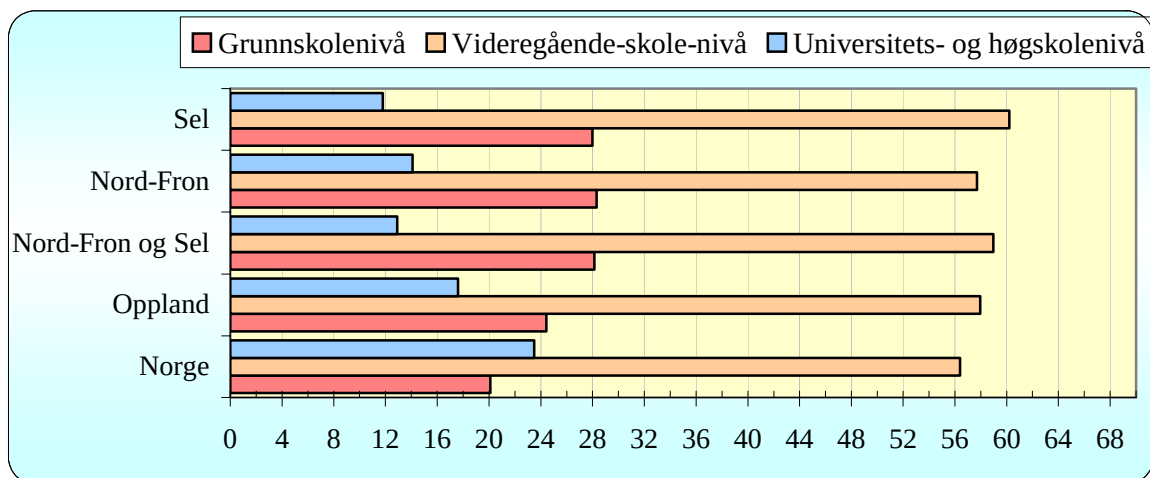
Større fagmiljøer gir trolig større sannsynlighet for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

En undersøkelse som ECON har gjennomført og som ble referert i (St meld nr 32 (1994-95)) heter det:

- *Andelen med høyere utdanning innen tjenestesektorene utdanning og helse og sosial øker med økende kommunestørrelse, men andelen med høyere utdanning i sentraladministrasjonen er stort sett lavere jo større kommunene er.*
- *Fagmiljøenes størrelse øker med økende kommunestørrelse. På de fleste fagområder er det for få ansatte til å danne fagmiljøer der personer med høyere utdanning kan arbeide sammen. Det gjelder i særlig grad nøkkelpersonell med høyere administrativ utdanning og enkelte grupper innenfor tjenesteytende sektorer. For disse er det svært få ansatte pr kommune opp til 10 000 innbyggere.*
- *Antall ansatte med høyere utdanning innen de ulike utdanningsgruppene kan forklares med kommunestørrelse og kommunens økonomi, mens sentralitet ser ut til å ha liten forklaringskraft.*
- *Små kommuner (under 5000 innbyggere) har dårligere evne til å holde på sine ansatte med høy utdanning enn større kommuner.*
- *Kommunenenes evne til å rekruttere personell øker med økende kommunestørrelse. Småkommuner ser ut til å ha størst problemer med rekrutteringen innenfor administrasjon og helsesektoren.*

Det er stor sannsynlighet for at det er lettere å rekruttere og holde på folk med god kompetanse i kommuner som har en viss størrelse. Sammen med størrelse har også beliggenhet en viss betydning. Det sies imidlertid lite om hvor store kommunene bør være for å sikre god kompetanse.

I figuren under vises utdanningsnivået i Nord-Fron og Sel sett i forhold til Oppland og Norge.



Figur 39 Høyeste fullførte utdanning for personer som er 16 år eller eldre. 2003. Kilde SSB. Prosent.

Vi ser at Nord-Fron har noe høyere andel av personer med utdanning på universitets- og høghskolenivå, men begge kommuner ligger betydelig under nivået både for Oppland og for landets kommuner som helhet.

5.6.11 Samlet vurdering Nord-Fron og Sel

Som utredere med begrenset kjennskap til kommunene og regionen, er det ikke opp til oss å gi klare råd om sammenslåing eller ikke. Men vi vil forsøke å summere opp noen poenger som kan være nyttige å ha i mente for å besvare hovedspørsmålet: *Er en sammenslåing av Sel og Nord-Fron en sak det er verdt å gå videre med?*

Økonomisk er dette et sammenslåingsalternativ som i hvert fall ikke starter ”i motbakke” slik mange andre gjør. For det første vil Nord-Fron/Sel få økte rammetilskudd i starten uten at man taper på lang sikt. For det andre ligger det et innsparingspotensiale innen administrasjon på mellom 6-13 mill kr per år. For det tredje er dette to kommuner som har noenlunde like inntektsforutsetninger hvis man ser på samlede frie inntekter (selv om Nord-Fron har høyere skatteinntekter). Og for det fjerde virker det som om begge kommuner har god orden på økonomien.

Ser vi på *samarbeidshistorien* ligger det noen utfordringer i at de to nabokommunene har vært rivaler i kraft av å være senterkommuner i hver sin region. Dels har de konkurrert om tjenester og posisjoner, men de er også komplementære på mange måter ved at de utfyller hverandre når det gjelder næringsliv og en del offentlige tjenester.

Reiseavstandene i en sammenslått kommune vil øke, men ikke avskrekkende. Svært store deler av befolkningen vil være bosatt mellom de eksisterende kommunesentrene på Otta og Vinstra, og dermed innen en reisetid på ca en halvtime. Den maksimale reisetiden mellom ytterpunkter i den nye kommunen vil ligge godt under en time for de aller fleste, og opp mot 75 minutter bare for noen få.

Befolkningsmessig har kommunene store utfordringer ved at de begge er inne i en nedadgående trend. Det er ikke gitt at sammenslåing vil rette opp dette i en håndvending, men hvis man gjennom en sammenslåing kan få til grep som gjør kommunen mer attraktiv som bosted og arbeidssted, vil dette kunne være til nytte både for den nye kommunen og for pendlingsomlandet i hele Gudbrandsdalen.

Utviklingen innen *sysselsetting og næringsstruktur* er en annen faktor som kaller på nye grep for disse kommunene, både fordi de samlet sett har en nedgang i sysselsettingen, og fordi de har en næringsstruktur som er sårbar for tunge trender i tiden.

Dagens *pendlingsmønster* kan være et moment som taler *mot* en sammenslåing av Nord-Fron og Sel. Riktignok er det en god del pendling mellom de to, men nabokommunene i henholdsvis sør og nord – Sør-Fron og Vågå – er samlet sett viktigere for de respektive giftermålskandidatene.

Nå er de to kommunene såpass store hver for seg at de neppe erfarer *kompetanse- og rekrutteringsproblemet* som presserende – i hvert fall i forhold til hva de mindre omegnskommunene sikkert opplever. Men alt tyder på at større kommuner i fremtiden vil ha lettere for å skaffe seg den kompetansen som trengs for å drive en stadig mer kompleks virksomhet, og slik sett blir også dette et argument for å vurdere en sammenslåing.

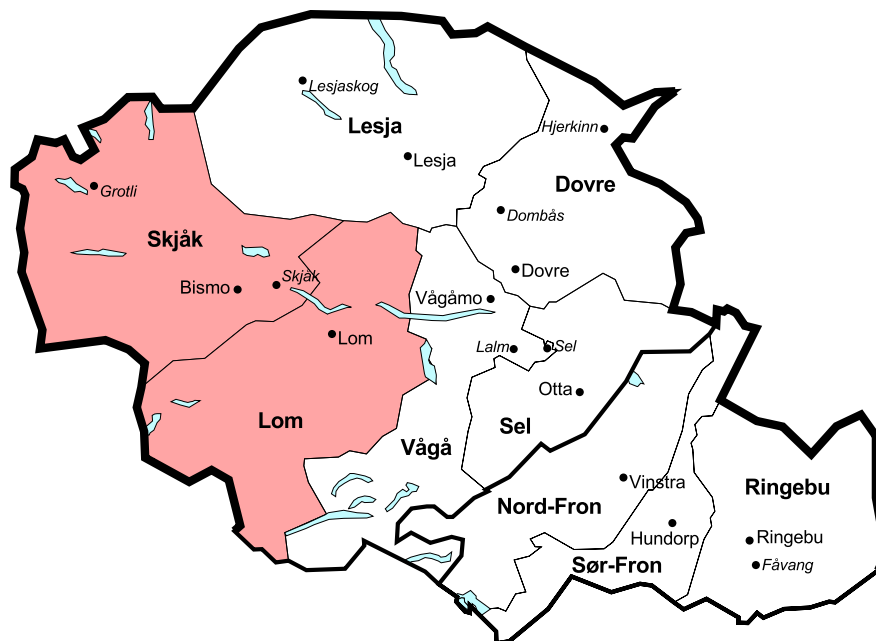
En særlig utfordring ved en sammenslåing av Nord-Fron og Sel blir det å holde fast på en *to-senter-modell* i en ny kommune. Dette er en sentral føring slik ordførerne ser det i dag. Den eneste farbare veien mot en slik løsning, er at man kommer fram til gode prinsipper og klare beslutninger om arbeidsdeling som sørger for at begge sentra kan utvikle sine fortrinn uten å komme i konkurranse med hverandre.

Og så til slutt:

En vurdering av sammenslåingsspørsmålet mellom Nord-Fron og Sel skjer ikke i et vakum der verden rundt står stille. Hele kommunesystemet i Norge er i støpeskjeen. Det er bevegelse i strukturspørsmålet i andre deler av fylket. Og viktigere enn å sette en sammenslåing opp mot situasjonen slik vi kjenner den i dag, blir det å sammenlikne med *hva slags kommune fremtiden vil kreve at vi holder oss med*. Da kan den optimale løsningen bli helt andre kommunekonstruksjoner enn Nord-Fron og Sel slik vi kjenner dem i dag.

5.7 Sjøk og Lom – samarbeid framfor sammenslåing

5.7.1 Kart og kommunekarakteristika



Tabell 16: Noen kommunekarakteristika "Øvre Ottadal kommune"

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '04)	Regional- tilskudd 2004 (1000-kr)
0513	Skjåk	2393	2079	120323	84 %	3348
0514	Lom	2496	1945	119629	81 %	3348
Øvre Ottadal		4889	4024	239952	83 %	6696

"Øvre Ottadal" vil få i underkant av 5000 innbyggere spredd over et areal langt større enn noen av dagens sørnorske kommuner. Kommunesentrene Bismo og Lom ligger imidlertid bare 17 km fra hverandre. Skatteinntektsnivået er noenlunde likt i de to kommunene som inngår, og den nye kommunen vil ligge på 83 %. Begge de inngående kommunene mottar i dag regionaltilskudd.

5.7.2 Bakgrunn og formål

Sjøk og Lom kommuner ønsker ikke å utrede en sammenslutning, men ønsker å gå videre gjennom å utvide det interkommunale samarbeidet. Noe av bakgrunnen for dette finner vi i at en sammenslutning av disse kommunene ville medført stort økonomiske tap på lang sikt – gitt dagens

inntektssystem. Telemarksforsking-Bø sine beregninger for denne kommunen⁴⁸ viser at en sammenslåing bare ville gitt en moderat gevinst de første 10-12 årene (til sammen ca 20 mill kr). Etter overgangsperioden på 15 år ville denne gevinsten være snudd til et årlig tap i overføringer for denne kommunekonstellasjonen på 10 mill kr, noe som i hovedsak skyldes bortfall av to regionaltilskudd. Innsparingspotensialet på administrasjon er stipulert til å være på 2-7 mill kr per år.

Som bistand fra Opplandsprosjektet tilbys kommunene ressurser til gjennomføring av en temadag om interkommunalt samarbeid. Denne vil bli arrangert med bistand fra Telemarksforsking-Bø i samarbeid med de aktuelle kommunene, men i tid først etter at denne rapporten er ferdigstilt. Det presenteres derfor ikke noen resultater fra samarbeidsprosessen mellom Skjåk og Lom her.

⁴⁸ ”Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal”. Av Trond Erik Lunder og Karl Gunnar Sanda. Arbeidsrapport nr. 39/2004. Telemarksforsking-Bø

5.8 Hadeland – tre kommuner, men med mulighet for bare to

5.8.1 Innledning

5.8.1.1 Valg av temaer i utredningen

De tre kommunene på Hadeland ønsker at utredningen legger hovedvekten på potensialet i en sammenslutning mellom Jevnaker, Lunner og Gran. Men det er politisk etterspørsel i både Gran og Lunner om å synliggjøre konsekvensene av sammenslutning som bare omfatter de to kommunene.

Innledningsvis i prosjektet meldte de tre kommunene inn et ønske om at utredningen skal omhandle:

- En oppsummering av kommunenes egne utredninger, supplert med de viktigste fordelene og de viktigste ulemper ved å bli en stor kommune.
- En overordnet drøfting av hva en storkommune vil bety av endringer på ulike nivåer. Vi vil her skille mellom brukernære tjenester, ”kontortjenester” og administrasjon (ledelse).
- Forslag til prosess videre hvis alle tre, eventuelt bare Gran og Lunner, vedtar å gå videre med kommunestrukturprosjektet.

Kommunene ønsker også å trekke på erfaringene fra andre sammenslutningsprosesser. Dette temaet er behandlet i den generelle delen av rapporten fordi temaet også er ønsket belyst av de andre regionene i Oppland.

5.8.1.2 Kommunestyrevedtakene

Hadelandskommunene har ulike vedtak fra kommunestyrene om hvilke sammenslutningsalternativer man ønsker å se på i dette prosjektet, men felles for alle er at ett av alternativene er en sammenslutning mellom Jevnaker, Gran og Lunner.

Kommunestyret i Jevnaker ønsker først og fremst å vurdere Jevnaker som egen kommune opp mot en løsning hvor Jevnaker slås sammen med de fire nabokommunene Gran, Lunner, Hole og Ringerike. Som andre prioritet ønsker kommunestyret å utrede sammenslåing med Hole og Ringerike. Først som et tredje alternativ er en sammenslåing mellom Jevnaker, Lunner og Gran. I og med at det har vist seg vanskelig å få til utredningsarbeid med de to buskerudkommunene, er dette ikke et alternativ som det blir gått videre med i kommunestrukturprosjektet.

Lunner og Gran har mer sammenfallende vedtak. Kommunestyret i Lunner har sammenslutning mellom alle tre kommunene på Hadeland som sitt første utredningsalternativ. Som andrevalg ønsker de å se på en sammenslutning mellom Gran og Lunner. Gran kommunestyre har vedtatt de samme alternativene, men har byttet om på prioriteringene. I tillegg har Lunner sammenslutning med Jevnaker som tredje prioritet.

5.8.2 Utviklingstrekk for regionen

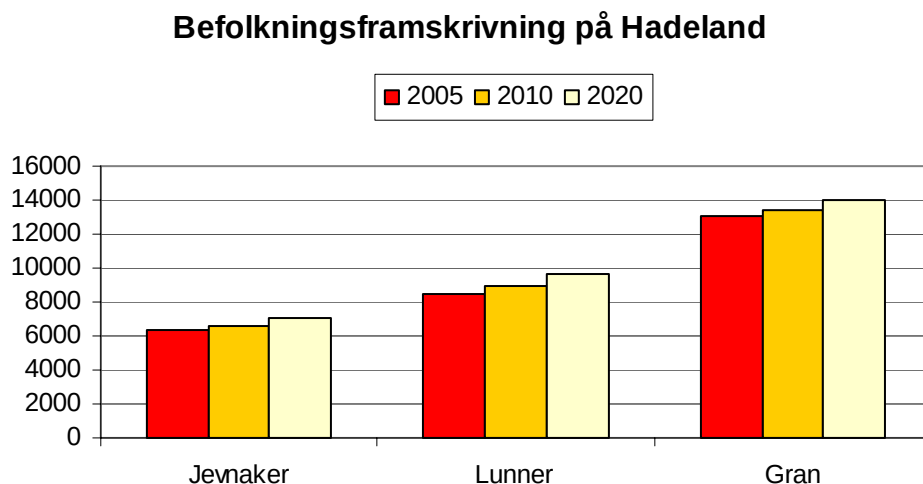
Hadelandskommunene har en sentral plassering med Oslo i sør, Gardermoen i øst, Mjøsbysene i nord og Ringerike i vest. Dette gir store vekst- og utviklingsmuligheter for regionen. Kombinasjonen sentrale plasseringen og gode landlige bomiljø med rikelig tilgang på rekreasjon og naturopplevelser, gjør kommunene til attraktive bomiljø.

Lunner er en typisk pendlerkommune hvor 40 % av arbeidstakerne dagpendler, fortrinnsvis til Oslo men også i økende grad til Gardermoen. Gran er den største kommunen av de tre og har som Lunner, en relativt stor utpendling til Oslo. Gran er resultatet av en tidligere sammenslutning mellom Gran og Brandbu, og gamle struktur er mulig å spore, f. eks ved at kommunehuset er plassert på Jaren utenfor dagens handelssenter.

Jevnaker med sin beliggenhet på grensa mellom Oppland og Buskerud har nære samarbeidsrelasjoner til både Hadeland og Ringerike. Kommunestyrevedtaket gjenspeiler at kommunene har sterke bånd i begge retninger.

5.8.2.1 Befolkningsutvikling

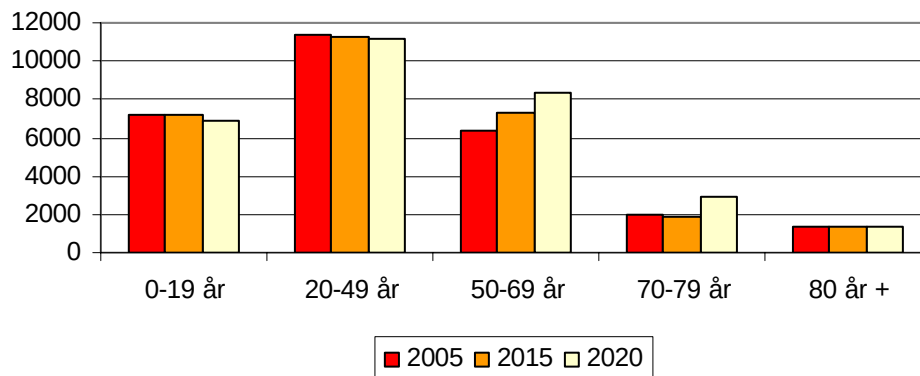
Prognoser for befolkningsutvikling er interessant i strukturdebatten av flere grunner. De forteller oss blant annet noe om det fremtidige behovet for de tunge kommunale tjenestene som skole og pleie- og omsorg. For kommunene på Hadeland er det en positiv befolkningsutvikling i vente.



Figur 40: Fremskrevet befolkning for år 2010 og 2020. Datakilde: SSB, alt. MMMM.

Lunner kan forvente sterkest vekst med 13%, mens Jevnaker og Gran får ca 11% og ca. 8% i vekst. Samlet teller de tre Hadelandskommunene vel 27 900 innbyggere per i dag. I 2020 kan vi forvente at tallet er vokst til nærmer 30 700 innbyggere. I neste figur har vi sett på hvordan aldersfordelingen forventes å utvikle seg de neste femten årene.

Hadeland - endringer innen ulike grupper i 2005 til 2020



Figur 41: Prognoser for aldersfordeling samlet for de tre kommunene på Hadeland. Kilde SSB, alt. MMMM.

Hovedtrekkene i utviklingen frem til 2020 kan oppsummeres på følgende måte:

- Antall barn og unge under 20 år forventes å bli redusert med rundt 300, dvs. nærmere 4 %.
- Antall unge voksne (20-49 år) går marginalt ned, mens eldre voksne (50-69 år) vil øke betydelig, dvs. med ca 1900 eller ca. 30 %.
- Gruppen pensjonister i alderen 70-79 år vil frem til 2020 øke med ca. 1000 eller vel 50 %.
- Antall eldre 80 år + forventes å holde seg på dagens nivå.

Disse prognosene forteller oss at det blir flere som bosetter seg på Hadeland de kommende år, og at denne veksten vil komme blant "eldre voksne" og "unge pensjonister". Denne utviklingen ser ut til å fordele seg jevnt mellom dagens tre kommuner.

5.8.2.2 Er kommunene i "samme båt"?

Et av argumentene for å slutte seg sammen er å styrke samfunnsutviklerrollen. Amdam m fl har i sin forskning⁴⁹ hevdet at "skal en kommunesammenslutning føre til en rask maktstyrking av en region, må det på forhånd være utviklet et utstrakt samarbeid og etablert tillit mellom alle sentrale aktører, koblet med at en grunnleggende forståelse av at en kommunesammenslutning er nødvendig for å oppnå bedre samfunnsbygging".

I rapporten "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser"⁵⁰ blir det hevdet at "Interkommunal identitet vokser frem som en følge av samhandling på tvers av kommunegrensen mellom kommuner som tenkes sammenslått. Pendling og vellykket interkommunalt samarbeid er gode eksempler på slik samhandling."

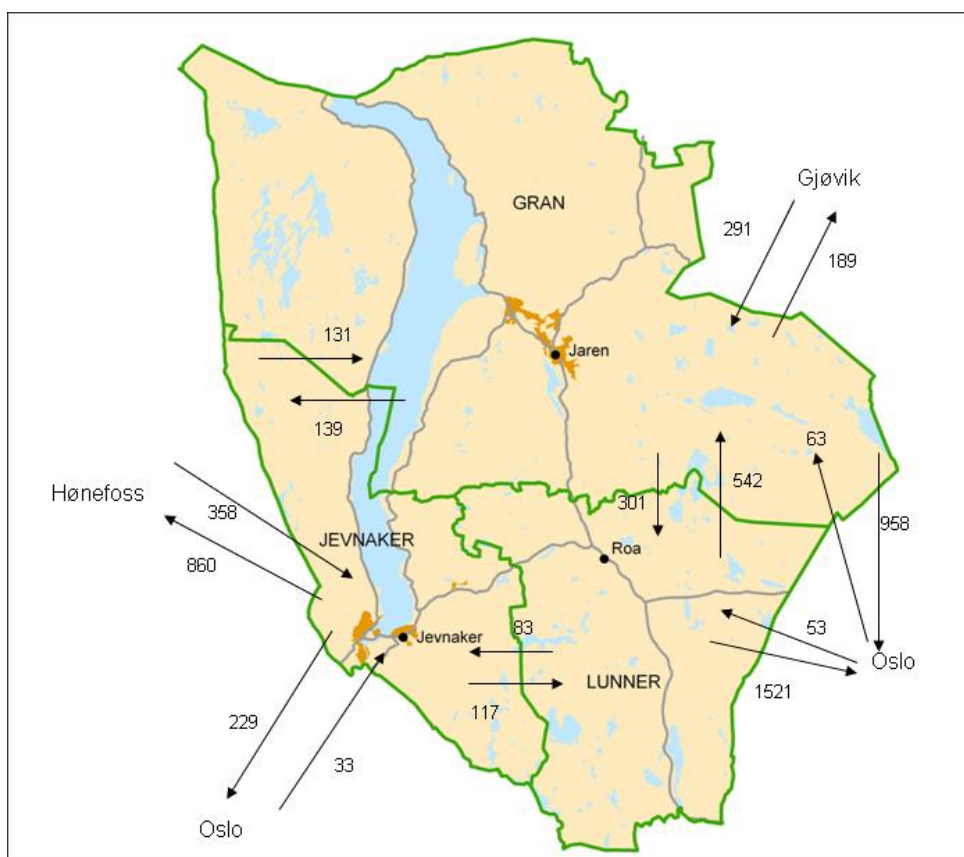
⁴⁹ "Kommunestruktur – hva betyr den for regional utvikling?", Jørgen Amdal m. fl. (2003)

⁵⁰ "Kommunestruktur mellom fornuft og følelser" Svein Frisvoll og Reidar Almås (2004)

Erfaringer fra andre kommuner som har vært gjennom sammenslutningsprosesser viser at dette er en kritisk faktor; at innbyggerne føler seg i "samme båt" som innbyggerne i nabokommunen er avgjørende for en vellykket sammenslutning. Dette er et krevende tema å analysere og det er ikke hensikten i dette prosjektet å gjøre det fullt ut. Vi skal derfor nøye oss med å se på noen faktorer som kan fortelle noe om samhandlingen mellom kommunene per i dag – pendlingsmønster, interkommunalt samarbeid og avisdekningen.

5.8.2.2.1 Pendlingsmønster

Hadeland ligger i utkanten av Oppland, med grenser både til Akershus og Buskerud. I følge NIBRs inndeling i arbeids- bo- og servicemarkedsregioner inngår Jevnaker sammen med Hole, Ringerike og Krødsherad i en region. Gran og Lunner inngår i Osloregionen. I kartet under er pendlingsmønsteret for arbeidsreiser mellom kommunene illustrert.



Figur: Pendlingsmønster. Kilde: PANDA 2003

Pendlingstall for 2003 viser at Lunner (1521 el.36%) har størst utpendling til Oslo, mens Jevnaker (860 el. 23%) har størst utpendling til Hønefoss. Det er også vesentlig innpendling til Gran fra Gjøvik (291) og til Jevnaker fra Hønefoss (358). Likevel viser pendlingstallene at Hadeland har et felles lokalt arbeidsmarked. Mellom kommune er det størst innpendling til Gran hvor 520 (13%) pendler fra Lunner. Men pendlingsmønsteret viser at Gran sentrum ikke har en soleklar funksjon som senterkommune i regionen. Pendlingen mellom Jevnaker og Gran er for eksempel omtrent like stor. Og mønsteret viser tydelig Jevnakers tilknytning til Ringerike.

5.8.2.2.2 Samarbeidstiltak mellom kommunene

Det finnes mange typer samarbeidstiltak på tvers av kommunegrensene som i det daglige omtales som "interkommunale", uten at noen kommune som sådan er direkte involvert. Eksempler er statlige etater, idrettslag, organisasjoner og annet sivilt samarbeid. Disse er viktige med tanke på innbyggernes fellesskap på tvers av kommunegrenser og en god oversikt over dette bør utarbeides hvis kommunene velger å gå videre med strukturspørsmålet. Under har vi begrenset oss til å gi en oversikt over det forpliktende samarbeidet mellom kommuneorganisasjonene.

Tabell 17: samarbeidstiltak mellom kommunene. Kilde: Kommuneadministrasjonen.

Samarbeid ⁵¹	Samarbeidsparter	Lokalisering
<u>Kommunale tjenester&driftsoppgaver</u>		
Landbrukskontor	Jevnaker, Gran, Lunner	Gran
Kulturkontor	Gran, Lunner	Gran
Hadeland og Ringerike Avfallsselskap	Hadeland, Ringerike, Hole	
Hadeland musikk- og kulturskole	Jevnaker, Gran, Lunner	Gran
Voksenopplæring	Gran, Lunner	Lunner
Flyktningtjeneste	Gran, Lunner	Lunner
PP tjenesten	Jevnaker, Lunner	Lunner
Revisjon	Sør Oppland	Gjøvik
Interkommunalt vannverk	Gran, Lunner	Lunner
Opplæringskontor for fag i off sektor	Jevnaker, Lunner	Lunner
Advokatordning	Jevnaker, Gran, Lunner	Lunner
Brannvesen	Gran, Lunner	
Helsestasjon for ungdom	Gran og Lunner	Gran
Trekk og arbeidsgiverkontroll	Gran og Lunner	Gran
Skatteoppkreverfunksjon	Jevnaker, Gran, Lunner	Ikke bestemt
<u>Regionsamarbeid:</u>		
Regionrådet for Hadeland	Jevnaker, Gran, Lunner	Flere prosjekter
Hovedstadssamarbeidet	Alle 3 + 53 kommuner	Flere prosjekter
Vestregionen	Jevnaker + 12 kommuner	Flere prosjekter
Randsfjordforbundet	Gran, Søndre og Nordre Land	Flere prosjekter
Samarb.rådet Ringerikeregionen	Jevnaker, Hole, Ringerike	Flere prosjekter

Det er etablert i underkant av 20 samarbeid for tjenester og driftsoppgaver, i tillegg kommer prosjekter som spinner ut av de regionale samarbeidene. Lunner deltar på alle samarbeidene om tjenester og driftsoppgaver, enten sammen med de to andre eller med bare en av dem. Lokaliseringen av disse er jevnt fordelt mellom Gran og Lunner, og litt overraskende er ingen av disse lokalisert til Jevnaker.

For de regionale samarbeidene er Jevnaker med på flest, noe som gjenspeiler nærheten til Buskerud.

⁵¹ Følgende samarbeid mellom de tre kommunene skal utredes: Regnskap, Lønn, Innkjøp, GIS (geodata), IKT. Lunner og Gran er i gang med SATS. I tillegg er mange prosjekter igangsatt i regi av de ulike samarbeidsrådene.

Hadelandskommunene har etablert samarbeid på de områdene hvor det er mest vanlig å samarbeide på; renovasjon, brannvern, revisjon, vannverk (Gran/Lunner)⁵². Kjennetegnet er at dette er konkrete driftsoppgaver hvor det er mulig å oppnå stordriftsfordeler. Videre er oppgavene lite politisk følsomme og organisering av tjenesten har relativt lite å bety for innbyggerne. Samarbeid innen tjenester som PPT, og felles landbruksforvaltning kjennetegnes ved at de retter seg mot en mindre målgruppe hvor det kreves spisskompetanse. Helsestasjon for unge, kulturkontor og kultur- og musikksskole er oppgaver som er mer sjeldent å samarbeide om. Det regionale samarbeidet har først og fremst fokus på å styrke Hadeland som region, eller styrke kommunenes samfunnsutviklerrolle.

I kommunestrukturspørsmålet kan interkommunalt samarbeid brukes på to måter. Det kan bidra til å danne et godt grunnlag for en eventuelt seinere kommunesammenslutning – bl.a. gjennom at partene lærer hverandre å kjenne, blir vant med å samarbeide og dermed bygge opp et tillitsforhold. Men det kan også brukes motsatt; interkommunalt samarbeid kan være en alternativ strategi til sammenslåing.

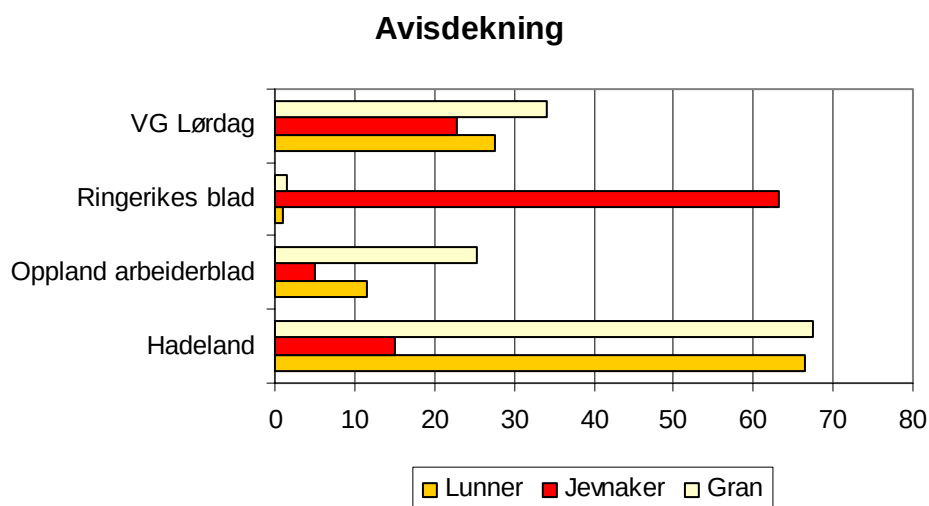
Viktige vurderinger i den videre prosessen i hadelandskommunene vi derfor blant annet være:

- Har det interkommunale samarbeidet bidratt til å styrke tillitsforholdet og dermed grunnlaget for en sammenslutning?
- Hvor langt er man kommet med samarbeidet. Deler man erfaringen til ordføreren som ”bruker halve tiden sin til å sparke og holde samarbeidet i gang, og halve tiden til å finne finansiere det”?
- Hvordan videreutvikle det interkommunale samarbeidet de neste 5-10 årene om man velger det som strategi? Kan det tenkes at kommuneøkonomien presser kommunene til også å samarbeide om kjerneoppgaver og hvor realistisk er det å få til med tre ulike beslutningsorganer? Vil dette gi kommunestyrene en tilfredsstillende mulighet til å styre samarbeidet, jf. styringsvakuum, demokratisk underskudd?

5.8.2.2.3 Felles avis for hadelandskommunene?

Som allerede nevnt vil felles sosiale og kulturelle møteplasser bidra til fellesskap mellom innbyggerne på tvers av kommunegrensene, noe som antakelig er grunnleggende nødvendig for en vellykket sammenslutning (men ikke nødvendigvis tilstrekkelig). En av flere slik møteplass er felles avis hvor innbyggerne leser om lokale og regionale nyheter. Opplysninger om hadelendingenes avislesing viser følgende:

⁵² ”Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid”, Telemarksforskning, 2003



Figur 42: Oversikt over hvilke aviser som har størst dekning på Hadeland.

Figuren viser de mest leste avisene i de tre kommunene, og vi ser at innbyggerne henter sitt lokalstoff fra to ulike lokalaviser. Hadeland avis er hovedavisa for innbyggerne i Lunner hvor 66,5% av husstandene er abonnenter og Gran hvor 67,5 % av husstandene er abonnenter. Innbyggerne på Jevnaker vender seg mot Ringerike og Hønefoss for å lese om sine lokale nyheter. Jevnakers innbyggere ligger på tredjeplass som lesere av Hadeland avis, men dette utgjør bare vel 15% av husstandene i kommunen. Dette indikerer at innbyggerne i Jevnaker har en sterkere tilknytning til Ringerike enn til Hadeland.

Oppsummert

I vår enkle gjennomgang av temaet samarbeid og fellesskap oppsummerer vi at Lunner og Gran er tettest på hverandre:

- Pendlingsmønsteret bærer preg av at Hadeland ligger nær tett befolkede områder; det er større utpendling av området enn mellom kommunene. Men mønsteret viser også et lokalt arbeidsmarked, hvor Gran har størst innpendling fra de to andre kommunene.
- I samarbeidet mellom kommunene er Lunner mest involvert. Lokaliseringen av samarbeidet er jevnt fordelt mellom Lunner og Gran, og Jevnaker har noe overraskende ingen samarbeid lokalisert til sin kommune.
- Innbyggernes tilhørighet gjennom avislesing viser at Jevnaker er knyttet mot Ringerike, mens Gran og Lunner har et fellesskap på dette området.

Vår gjennomgang av identitet og tilhørighet er for enkel til å kunne trekke konklusjoner om hva dette har å bety for å få til sammenslutning mellom alle tre. Men det antydes at Jevnaker har en større utfordring mht. til å samle alle krefter mot Hadeland enn de to andre kommunene.

5.8.3 Oppsummering av kommunenes utredninger?

I en tidligere fase av "Kommunestrukturprosjektet – Oppland" har kommunene utarbeidet et grunnlag for videre diskusjon om kommunestruktur. Dette arbeidet vil i det følgende bli oppsummert. Det legges vekt på å få frem et bilde av hva som er likt og ulikt i de tre kommunene. For en fyldigere gjennomgang vises det til kommunenes egne utredninger.

5.8.3.1 Kommunene som tjenesteprodusent

Undersøkelser⁵³ viser at den kommunale tjenesteytingen er det viktigste temaet for innbyggerne i spørsmålet om kommunesammenslutning, uansett om man i utgangspunktet er for eller imot sammenslutningen. De viktigste konsekvensen er om kommunale tjenester vil bli effektivt utført, hvilke omfang tilbudet vil få, i hvilken grad man klarer å ivareta en rettferdig fordeling av tjenesten og om muligheten for å få en tilpasset tjeneste til innbyggerens behov vil øke. I det følgende skal vi se hva som karakteriserer tjenesten i de tre kommunene per i dag. For en fyldig gjennomgang vises det til kommunenes egne utredninger.

5.8.3.1.1 Økonomisk bærekraft

Begrepet "Økonomisk bærekraft" viser om kommunene har et økonomisk grunnlag som kan finansiere et tjenestetilbud av det omfanget som er nødvendig for å sikre et likeverdig tjenestetilbud for de nasjonale fellestjenestene og lokalt prioriterte oppgaver. To sider av dette begrepet er finansieringsevne og økonomisk robusthet.

Finansieringsevnen sier noe om kommunens evne til å levere et tilstrekkelig omfang av tjenester og har sammenheng med hvilke inntekter kommunen har. I neste tabell er noen utvalgt nøkkeltall presentert. Foren grundigere analyse vises det til kommunenes egne utredninger.

Tabell: Samletabell for et utvalg nøkkeltall. Tall for 2003.

Tall for 2003	Lunner	Jevnaker	Gran
Inntekter			
Frie inntekter (inntekts- og formueskatt, rammetilsk.)	23 172	24 783	25 350
Skatteinnt. pr innb. inkl inntektsutjevning	8425	8389	8373
Skatteinnt. pr innb i % av landsgj.snittet (inkl. innt.utj.)	94,8	94,4	94,3
Netto lånegjeld			
Netto lånegjeld pr. innbygger	46148	55345	45595
Netto driftsresultat			
Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekt	12,5	6	0,2

Skatteinntekter inkl inntektsutjevning, viser at Lunner, Jevnaker og Gran for 2003 ligger på ca. 94 % av landsgjennomsnittet. I årene før 2003 har Gran ligget noe høyere enn de to andre kommunene. Lunner fremstår som en skattesterk kommune, men som gjennom rammetilskuddet (inkl. inntektsutjevning) blir den kommunen som har minst handlingsrom.

Sammenslutning av kommunene på Hadeland vil trolig ikke endre finansieringsevnen basert på inntektsnivået, nevneverdig. Dette støttes av Telemarksforskning⁵⁴ som har beregnet at statlige **rammeoverføringer** for en storkommune på Hadeland vil ligge en million per år over det de tre kommunene får samlet i dag. I tillegg vil storkommunen i en overgangsperiode på 10-15 år motta et inndelingstilskudd på ca 14 mill per år.

Netto lånegjeld i kroner pr innbygger, definert som langsiktig gjeld fratrasket totale utlån og ubrukte lånemidler, viser at Jevnaker har klart høyere netto lånegjeld per innbygger enn Lunner

⁵³ Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen, 2003.

⁵⁴ "Endringer i rammetilskudd ved kommunesammenslåinger i deler av Oppland", TF-notat nr 2/2005.

og Gran. De har også høyest langsiktig gjeld i % av brutto driftsinntekter, samt høyeste rente og avdragsutgifter (ikke vist i tabellen). Dette vil Jevnaker ta med seg inn i en ny storkommune, noe som vil være en fordel for Jevnaker og ulempe for Gran og Lunner. Men Jevnaker har tatt store investeringer for mange år fremover og er trolig mer à jour med de store investeringene enn de andre sammenslutningspartnerne. Lunner står overfor store utfordringer med tilhørende investeringer, som også vil bli fordelt mellom kommunene. Over tid vil lånegjelden per innbygger trolig fordele seg jevnt mellom kommunene.

Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter⁵⁵ kan brukes enten til å finansiere investeringer eller til avsetning for senere bruk i drift eller til investeringer. Lunnens driftsresultat ligger kunstig høyt på 12% fordi inntektene fra kapitalnedsettelsen i HE er inntektsført på driftsbudsjettet. Korrigert for dette er det Jevnaker med 6% som har det klart høyeste netto driftsresultatet for alle tre kommunene og også høyest i Oppland.

Økonomisk robusthet vil si evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene.

Lunner kommune bruker alle inntekter til renter og avdrag på lån og til drift, med unntak av ekstraordinære inntekter fra kraftselskapet HE. Dette gir Lunner kommune en mulighet til å ha en viss egenkapital å sette inn i investeringer. Slik det foreligger per i dag vil dette medgå til investeringene knyttet til skolestrukturendringer og opprustning av gjenværende skoleanlegg. Jevnaker bruker alle inntekter til renter og avdrag på lån og til drift. Jevnaker har av denne grunn og på grunn av økonomiens størrelse (les kommunestørrelse), begrenset mulighet til å dekke større utgiftsbehov som oppstår uten å være forberedt gjennom budsjettet. Gran har ikke utredet dette temaet.

Evnen til å finansiere uventede utgifter og store svingninger i utgiftene vil trolig være større i en sammensluttet kommune. Samtidig vil det være nødvendig å ha stor fokus på at styringsevnen opprettholdes i en større kommune, noe som er mulig å oppnå.

5.8.3.1.2 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet er knyttet til kommunenes tjenesteproduksjon. KOSTRA-tall gir sammenligningsgrunnlag mellom kommunene mht produktivitet målt i enhetskostnader. I kommunenes utredninger er tjeneste for tjeneste analysert og sammenlignet over kommunegrensene. Det vises til dette for en detaljert analyse. Hovedkonklusjonene viser:

- Lunner og Jevnaker er blant de mest kostnadseffektive i Oppland og kanskje også på landsbasis. Unntaket for Lunner er kostnadseffektivitet innen skole og barnehage, grunnet politiske prioriteringer. Det betyr at de produserer tjenestene til en lav pris og/eller at de produserer et større omfang av tjenestene til de samme utgiftene som andre kommuner (2003-tall).
- Også Gran leverer sine tjenester kostnadseffektivt men med større ressursinnsats enn Lunner og Jevnaker⁵⁶. Dette kan ha blitt endret i 2004 pga strammere kommuneøko-

⁵⁵ Beregnes ut fra brutto driftsresultat, men tar hensyn til resultat eksterne finansieringstransaksjoner, dvs netto renter og avdrag samt kommunale utlån, utbytter og eieruttak og er i tillegg korrigert for avskrivninger slik at disse ikke gis resultateffekt.

⁵⁶ Fylkesmannens oversikt for 2003 gjengitt i Lunnens utredning.

nomi. Som stor vertskommune har Gran høyere utgifter til tilbud for psykisk utviklingshemmede. Dette gir kommunen høyere kostnader som de delvis får kompensert for over inntektssystemet.

- Av dette følger det at det kan være marginale kostnadseffekter å hente ut av en strukturendring. Eventuelle stordriftsfordeler forventes av kommunene først og fremst i teknisk sektor, eventuelt også i arealforvaltning (Lunner) og brannvern (Jevnaker). Kommunene har liten tro på at en sammenslutning fører til reduksjon for utgifter til administrasjon og styring.

5.8.3.1.3 Kompetanse

De generelle problemstillingene i forhold til kompetanse går på (1) *rekruttering av kompetent arbeidskraft* og (2) *faglig miljø og spesialisering*.

Alle tre kommunene får *rekruttert* kompetent arbeidskraft til de fleste fagområder. Årsakene til de relativt gode rekrutteringsmulighetene er blant annet at kommunene er store nok til å ha spesialkompetanse på de fleste områdene, spesielt gjelder dette Gran kommune. I tillegg er kommunene med sin beliggenhet i det sentrale østlandsområdet, attraktive for høykompetente mennesker å arbeide i.

Lunner opplever likevel periodevis knapphet på høgskoleutdannet arbeidskraft. Per i dag gjelder dette førskolelærere. I tillegg må markedsorientert lønn tilbys i visse tilfeller ved rekruttering til smale fagområder med behov for spesialistkompetanse.

For Jevnaker er rekrutteringen ikke tilfredsstillende for jordmor, logoped, faglærte renholdere, fagfolk i psykisk helsevern og sykepleiere. For de tre siste gruppene gjelder rekrutteringsproblemet hele landet. For jordmor, logoped og fagfolk i psykisk helsevern er trolig den viktigste årsaken at fagmiljøet eller stillingsstørrelsen er for små som igjen har sammenheng med kommunestørrelsen. Gran har ikke utredet dette spørsmålet.

Når det gjelder *faglig miljø og spesialisering* er situasjonen noe annerledes. Selv om kommunene har tilfredsstillende kompetanse på de fleste områder, består noen funksjoner av kun en person som er spesialist på sitt område. Når fagmiljøer blir "enpersonkontor" gir det isolert sett lite grunnlag for diskusjon og videre utvikling både mht organisasjonen og den enkelte, som igjen kan være til hinder for å beholde høyt kompetent arbeidskraft. Dessuten oppstår sårbarhet ved fravær og fleksibiliteten oppleves mindre enn det som er ønskelig med dagens størrelse på organisasjonen. Til slutt vil det være begrenset mulighet for å gi tilpasset kompetanse for å dekke spesielle behov hos enkeltbrukere eller en liten brukergruppe, er noe begrenset. Dette vil være lettere i større kommuner.

På den andre siden fungerer tverrfaglig arbeid i dagens kommuneorganisasjon. En større organisasjon har bedre muligheter til å organisere seg med homogene fagenheter, som kan gå på bekostning av tverrfagligheten.

En kommunesammenslutning vil kunne gi samordningsgevinster ved sammenslutning til bredere fagmiljøer med egenkompetanse til å kunne løse både flere oppgaver og mindre

avhengighet til eksterne fagmiljøer med derav redusert behov for kjøp av ekstern ekspertise. Ansatte på alle nivåer i organisasjonen vil dessuten kunne spille på et større nettverk av kollegaer. Karrieremulighetene internt i organisasjonen vil kunne bli bedre fordi det interne arbeidsmarkedet blir større samtidig som ansatte kan gis mer målrettede utfordringer. Dessuten vil en samordnet rådmannsstab kunne gi enda bedre veiledning og støtte til ledelsen.

5.8.3.1.4 Tilgjengelighet

Ved endringer i kommuneinndelingen vil det først og fremst være den geografiske tilgjengeligheten som det er relevant å vurdere. Jo større areal, mer spredthet og jo vanskeligere kommunikasjonsmuligheter, desto større vil ulempene for befolkningen kunne bli ved kommunesammenslutning. Eventuelle effekter av lengre reisetider vil være størst for de befolkningsgruppene som benytter tilbudene oftest.

Hvilke tjenester som bør samlokaliseres, bør vurderes i en sammenslutningsprosess. Det antas at lokalisering av de fleste tjenestene vil bli uendret etter kommunesammenslutning (eks undervisning, barnehage, pleie- og omsorg). Unntak vil nok være ”kontortjenester” av ulik art, tekniske tjenester og brannvesenet hvor en må påregne sentralisering og lengre reisevei. Erfaringer på dette finner vi i de ulike interkommunale samarbeidene.

- Felles landbrukskontor mellom Jevnaker og Lunner oppfattes som positivt av brukeren. Henvendelse i form av telefoner og mail har økt, mens kontorbesøk er redusert. Fordelelene for brukerne er at de alltid får svar og at det er høy faglig nivå på tjenesten. Fordelelene for kommunene er at landbrukstjenestene er faglig styrket. Ulempen er at den totale plan og næringskompetansen er blitt redusert og at kommunikasjonen med landbrukskontoret er blitt svekket. Delvis kompenseres ulempene med at det er innført faste møter mellom landbrukskontoret på Hadeland og kommunen, ved enheten for teknisk drift (Jevnaker).
- Felles PP-tjeneste mellom Lunner og Jevnaker styrker fagmiljøet. Det ville kanskje bli enda bedre hvis Gran også var med. På den andre siden betyr felles PP-tjeneste mer reisetid for de ansatte som ”tar” av den direkte tiden med barn, barnehager, skoler og foresatte. Det framkommer ikke av enhetenes rapporter at de er misfornøyd med tjenesten slik den er organisert nå, men vi har heller ikke nyere erfaring med eget PP kontor.

I tillegg vil det også kunne oppleves som om avstanden til folkevalgte vil øke og derved også følt tilgjengelighet til disse. Hvordan tilgjengeligheten blir i en større kommune blir først avklart når det besluttes hvordan tjenester skal samordnes og hvor de skal lokaliseres.

5.8.3.1.5 Oppsummert

De tre hadelandskommunene fremstår som veldrevne kommuner. Til tross for trangere kommuneøkonomi også her, er netto lånegjeld og netto driftsresultat på et godt nivå sammenlignet med mange andre kommuner. Det er ikke gitt at en sammenslutning vil gi kommunene bedre driftsresultat eller økonomisk handlingsrom. En gradvis omlegging av

inntektssystemet kan endre på dette ved at det gis bedre uttelling på kriteriene for å være stor kommune.

En felles kommune på Hadeland vil trolig styrke kompetansen. Det er mer attraktivt å jobbe i en stor kommune fremfor en liten, og dermed lettere å rekruttere. Større fagmiljø øker muligheter for kompetanseheving både mht spiss og bredde.

5.8.3.2 Kommunene som samfunnsutviklere

Mens innbyggerne først og fremst er opptatt av kommunal tjenesteproduksjon, er kommuneledelsen (også) gjerne opptatt av hvordan kommunen kan styrke sin rolle som samfunnsaktør. Utviklingen har gått i retning av at kommunen overtar flere oppgaver både fra regionalt og nasjonalt nivå. Utviklingen videre avhenger av hvilket regionalt nivå som etableres. Rollen er åpenbart blitt viktigere. Nedenfor følger en kort oppsummering av kommunenes analyser på dette feltet fordelt på kriteriene næringsutvikling, planlegging og areal, samt ekstern påvirkning.

5.8.3.2.1 Næringsutvikling

Hadeland er et felles arbeidsmarked, selv om Jevnaker også inngår i arbeidsmarkedet i Ringerikeregionen. Det er ikke avstandene som er til byrde for de som pendler mellom dagens kommuner. Næringsrettet tiltaksarbeid er derfor i stor grad kanalisert gjennom regionrådet, ofte i samarbeid med fylkeskommunen og andre. Det er i dag liten grad av konkurranse mellom de tre kommunene om nye arbeidsplasser, slik situasjonen synes å være i en del andre kommuner.

En sammenslutning mellom alle tre kommunene kan muligens forenkle og effektivisere næringsarbeidet noe. Dagens arbeid i regionrådet kan fra tid til annen være tungt å drive.

5.8.3.2.2 Planlegging

Kriteriet planleggingskompetanse og –kapasitet er knyttet til fysisk planlegging. Jevnaker kommune har plankompetanse på et akseptabelt nivå, mens plankapasiteten er i minste laget. Årsaken er først og fremst prioritering av penger til brukerrettet tjenester og ikke en konsekvens av kommunestørrelse.

Lunner kommune har problemer med å frigjøre nok kapasitet til å arbeide med kommuneplanens samfunns- og arealdel og reguleringsplaner. De antar at en større kommune med en større administrasjon lettere kan frigjøre ressurser fra de daglige gjøremål til slike langsiktige oppgaver. Gran har ikke utredet dette spørsmålet.

Mht arealbruk vil endring i kommuneinndeling øke muligheten for å gjennomføre bedre samordnet prosesser og se større områder mer i sammenheng og dermed få en mer rasjonell utnyttelse av arealene. Utfordringen for en større kommune er å beholde den oversikten man har i dag til å fange opp areal- og miljømessige utfordringer og gjøre noe men dem.

5.8.3.2.3 Ekstern påvirkning

Med ekstern påvirkning mener vi muligheten til å være en tydelig aktør utad mot regionale og nasjonal samarbeidspartnere, private bedrifter etc. Dette er lite utredet i kommunenes arbeid. Gran påpeker at mye avhenger av hvordan det regionale nivået blir organisert. Jevnaker kommune mener det er vanskelig å forutsi om den eksterne påvirkningskraften samlet sett vil øke i en større kommune. Lunner kommune mener at en større enhet vil kunne bygge opp en bedre kompetanse mht søknadsprosedyrer, alliansebygging, påvirkningsarbeid etc.

Mulige konsekvenser av en felles kommune på Hadeland kan være (ikke utredet):

- Hadeland kan bli en tydeligere og tyngre regional aktør. Dette er ekstra viktig hvis fylkeskommunen blir borte og oppgaver flyttes til kommuner som er store nok til å ta disse. Eksempler kan være videregående skole, oppgaver knyttet til regional utvikling, kultur og samferdsel. Det kan også være lokalisering av statlige funksjoner.
- En stor kommune vil gi vekstimpulser til kommunesenteret som blir valgt. Fordelen er at Hadeland kan få et naturlig senter som de per i dag kanskje mangler. Ufordelen er at dette kan gå på bekostning av de andre sentra på Hadeland.
- I vurderingen av å ha gjennomslag utad, må en også ta hensyn til at andre regioner vurderer kommunestruktur. Utviklingen går mot at det blir flere store kommuner både i Oppland og i Buskerud. Kommuner som i dag regnes som middels store kan om noen år regnes som små.

5.8.3.2.4 Oppsummering

Kommunene som samfunnsutviklere er bare delvis utredet. Hovedkonklusjonene så langt er:

- En felles kommune vil trolig styrke det kommunale næringsapparatet.
- En felles kommune vil styrke planleggingskapasiteten
- Betydningen for kommunes arbeid utad mot regionale og nasjonale aktører er ikke utredet grundig. Men dette vil være et viktig tema hvis det blir jobbet videre med en sammenslutning.

5.8.3.3 Kommunen som lokaldemokratisk fellesskapsorgan

Temaet politisk deltakelse er kun delvis utredet i de forliggende utredningene fra kommunene, og vil måtte utdypes ytterligere hvis Hadelandskommunene velger å gå videre i vurderingen av kommunestruktur.

Jevnaker har gjennomført enkel spørreundersøkelse blant innbyggere i Jevnaker mht identitet og tilhørighet til kommunen. Alt i alt synes tilhørigheten å være ganske likt fordelt på Hadeland og Ringerike. Arbeidsrelatert og handelsrelatert tilhørighet er klart størst mot Ringerike. Når det gjelder kommunalt samarbeid og kommunal styring heller kanskje de fleste til Hadeland. For øvrig er inntrykket at Jevnakerbefolkningen er godt fornøyd med egen kommune.

Lunner kommune er sannsynligvis den kommunen på Hadeland hvor innbyggerne føler svakest tilhørighet til kommunen som geografisk enhet og hvor identiteten mer er knyttet til

grenda, laget og livet utenfor kommunen. Dagens kommunegrenser oppleves neppe som den naturlige grensen for identitet og tilhørighet for mange av kommunens innbyggere.

Befolkningen på Gran har sterkere Hadelandidentitet sammenlignet med Lunner, spesielt sammenlignet med de sørlige delene av Lunner kommune som har et større innslag av unge innflyttere. Gran har erfaringer med at felles identitet med nabokommunen tar tid å bygge. Mer enn 40 år etter sammenslutningen mellom Brandbu og Gran merker man fortsatt at usynlige kommunegrenser eksisterer mentalt.

5.8.3.4 Kommunen som myndighetsutøver

Rettsikkerhet kan vurderes i forhold til juridisk og forvaltningsmessig kompetanse, habilitet og lokalkunnskap:

- En stor kommune vil kunne ha egen jurist. Det vil styrke rettsikkerheten.
- God lokalkunnskap har betydning for rettsikkerheten. Lokalkunnskapen kan svekkes dersom kommunen blir for stor.
- En stor kommune vil kunne ivareta habilitet i minst like stor grad som i dagens tre kommuner.

Alt i alt vil rettsikkerheten trolig kunne bli like høy eller høyere i en større kommune. Imidlertid synes rettsikkerheten å være på et akseptabelt nivå i de tre kommunene i dag.

5.8.3.5 De viktigste argumentene for sammenslåing

- Avløse det interkommunale samarbeidet som er krevende både å etablere og drive. En felles kommune vil fjerne utfordringene man har i dagens samarbeid mht drift, ulik organisering, ulike ambisjoner etc. Manglede formell myndighet hos regionrådene gjør det vanskelig å få til et optimalt samarbeid.
- Tydeligere Hadelandsidentitet, spesielt utad. Folk bruker Hadeland og ikke kommunenavn når de presenterer seg.
- Lik geografi og felles historie.
- Felles lokalt arbeidsmarked.
- En storkommune kan ha bedre forutsetninger for å tiltrekke seg nye og større aktiviteter innen kultur, utdanning, næring etc.
- Kommunen blir en sterkere aktør og samarbeidspartner for offentlig sektor på regionalt og nasjonalt nivå.
- Større kommune gjør det mulig med spesialisering som igjen vil heve (spiss)kompetansen i kommunen.
- En felles kommune vil forbedre bo- arbeids og næringspolitikken på Hadeland. Spesielt mellom Lunner og Gran er kommunegrensen kunstig etter dagens forhold. Felles kommune vil gjøre det mulig å utvikle strategier for næringsutvikling, samferdsel, ungdomssatsing etc.

- Evnen til å møte utfordringer er langt høyere i de sammenslåtte kommunene enn i et regionalt samarbeid⁵⁷.
- Det kan bli mer spennende å være politiker i en stor kommune med mer komplekst saksfelt.

5.8.3.6 De viktigste argumentene mot sammenslåing

- Sammenslutning er en krevende prosess. Hvis man ikke lykkes godt i gjennomføringen kan man slite i mange år med motsetningsforhold og lite hensiktsmessig konkurranse mellom de ”gamle” kommunesentraene og/eller mellom bygder.
- Hadeland har ikke et senter som helt opplagt utpeker seg som kommunesenter i en ny storkommune.
- En storkommune kan bidra til å styrke en intern sentraliseringsprosess som utfordrer den eksisterende grendestrukturen.
- Større avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte.
- En større kommune blir mer uoversiktlig og det kan bli vanskeligere å finne frem til rette vedkommende i kommunen.
- Det kan bli mindre politisk representasjon fra lokalsamfunn i storkommunen.

Fordeler og ulemper i forbindelse med kommunesammenslutning vil delvis være faktabasert og delvis verdibasert. Derfor ser man tidvis at tilhengere og motstandere av en sammenslutning benytter de samme typer argumenter. Eksempel på dette er om en sammenslutning vil føre til en forbedring eller forverring av vilkårene for lokaldemokratiet. Her er oppfatningene omtrent diametral motsatt blant de to gruppene⁵⁸.

5.8.4 Hva kan oppnås i en storkommune

Vi stiller spørsmålet hvordan den politiske og administrative strukturen kan tenkes å bli endret i en ny storkommune på Hadeland. Gode svar på dette har man ikke før kommunene har drøftet overordnede prinsipper for en ny kommune og valgt organisasjonsmodell. I dette kapittelet har vi på bakgrunn av dagens struktur likevel trekt opp forhold vi mener vil bli endret i en sammenslutning mellom to eller tre av Hadelandskommunene.

5.8.4.1 Politisk struktur

5.8.4.1.1 Sammensetningen i dagens kommunestyre

Vi vil i dette avsnittet kort oppsummere hvordan dagens kommunestyre er sammensatt i de tre kommunene. Deretter har vi sett på mulige endringer i en ny storkommune.

⁵⁷ ”Sammenheng mellom kommunestruktur og samfunnsutvikling”, Amdam m fl (2003)

⁵⁸ Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen, 2003.

Kommuner	Formannskap	Utvalg og komiteer	Kom.styrerep.	Innb. per folkevalgt
Jevnaker	Ja	Fast utvalg for plansaker	19	335
Gran	Ja	Seks ad hoc komiteer	27	482
Lunner	Ja	Fast utvalg for plansaker, Eldreråd og ungdomsråd, Ad hoc utvalg	25	340
Sum			71	393

Alle tre kommunestyrene har relativt vanlige størrelser sett i forhold til folketallet i kommunene. I gjennomsnitt er det en representant per 393 innbyggere, mot 1:400 på landsbasis. En forskjell mellom kommunene ser ut til å være bruk av politiske komiteer og utvalg. Gran har ingen faste komiteer og utvalg, de to andre har det. Lunner har som eneste kommune eldreråd og ungdomsråd, i tillegg til planutvalg som Jevnaker også har. Gran bruker i større grad en de andre ad hoc komiteer. Disse blir nedsatt av ordføreren for å utrede bestemte saker innen en gitt tid og innstille disse for kommunestyret. Det er per i dag seks slike komiteer i Gran kommune.

I inneværende valgperiode er kommunene svært like politisk. Arbeiderpartiet er størst i alle tre kommunene og sitter også med ordførerne. I Jevnaker er varaordføreren også fra Arbeiderpartiet, mens i de to andre kommunene er disse fra Sosialistisk Venstreparti. Kanskje like viktig i kommunestruktursammenheng er det at ingen av kommunestyrene har representanter fra Bygdelister. Stort innslag av representanter fra Bygdelister kan indikere rivalisering mellom bygdene internt i kommunen og kan bety at oppmerksomheten ikke er rettet mot kommunen som helhet. Erfaringer fra andre sammenslutningsprosesser er at det er flest motstandere i utkanten av kommunen hvor motstanden frontes av bygdelistepolitikere⁵⁹.

5.8.4.1.2 Mulige konsekvenser ved en sammenslutning

En felles Hadelandskommune står relativt fritt til å bestemme antall kommunestyrerepresentanter (kommuneloven gir et minimum). Det er altså ikke noe i veien for å fortsette med 71 representanter etter en sammenslutning. Men kommuner med tilnærmet samme innbyggertall som Hadeland, har ca 40-50 representanter og dermed vesentlig færre enn det hadelandskommunene har samlet i dag. Eksempelvis har Hamar 39 rep., Ringerike 43 rep., Lillehammer 47 rep. og Gjøvik 47 rep.

Spesielt ved de første kommunevalgene i en ny kommune vil det være viktig for innbyggeren med en "rettferdig" fordeling av folkevalgte mellom "de gamle" kommunene. Men det finnes ikke mekanismer i valgloven som sikrer slik geografisk representasjon. Dette må dermed bli bestemt av partiene gjennom nominasjonsprosessen og av velgerne på valgdagen. Men det er ikke gitt at utkantene i en ny Hadelandskommune vil bli underrepresentert i kommunestyret. Erfaringer har vist at "distriktene" i nye kommuner er flinke til å stå sammen om å få inn sine representanter i kommunestyret⁶⁰.

⁵⁹ "Kommunestørrelse mellom fornuft og følelser", Senter for bygdeforskning (2004).

⁶⁰ "Bedre å være ator enn (u)lykkelig som liten?", Asplan Viak AS (2003).

En måte å sikre representasjon fra alle deler av kommunen er å bruke politiske underutvalg. Utvalgene kan ha ulik utforming avhengig av grad av beslutningsmyndighet, tematisk område etc. Eksempel på dette finner vi i Fredrikstad som i forbindelse med sammenslutningen i 1992 opprettet underutvalg med tilhørende administrasjon basert på gamle kommunegrenser. 10 år senere ble disse fjernet fordi de bidrog til å oppretthold gamle grenser som ikke var der lenger. Men trolig hadde denne strukturen en viktig funksjon de første årene etter sammenslutningen. Et argument som taler mot å innføre en slik struktur er at det kan komme i konflikt med ønsket om økonomisk innsparing, og som nevnt; opprettholde kommunegrenser som ikke skal være der lenger.

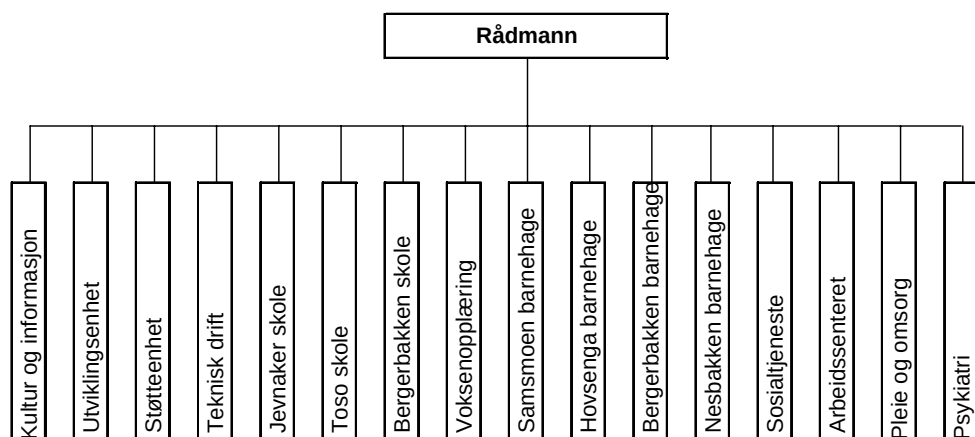
Lokalpolitikernes rolle kan bli noe endret. En større kommune, eventuelt kombinert med at antallet kommunestyrerepresentanter reduseres til nivået vi ser i andre kommuner på denne størrelsen, vil bidra til dette. Politikerne må konsentrere seg om strategiske og prinsipielle saker og kan i mindre grad detaljstyre den daglige driften i kommunen. For politikerrollen kan dette bety to ting; større og mer komplekse saker burde gjøre det mer spennende å være politiker, men størrelsen medfører samtidig at politikerne vil få større avstand til den daglige driften av de kommunale tjenestene.

5.8.4.2 Administrativ struktur

For mange innbyggere er kommunegrensen i seg selv ikke så viktige. Men mange er skeptiske til om en sammenslutning med nabokommunene vil få negative konsekvenser for tilgjengelighet og kvalitet på tjenestene. Videre er kommunen som arbeidsplass viktig i dagens tre kommunesenter. Spørsmålet blir dermed hvilke funksjoner som blir berørt og hvilke som ikke blir det ved en sammenslutning. Vi vil i drøftingen under skille mellom brukernære tjenester, ”kontortjenester” og administrasjon. Først presenteres dagens organisering i de tre kommunene.

5.8.4.2.1 Kort om dagens organisering

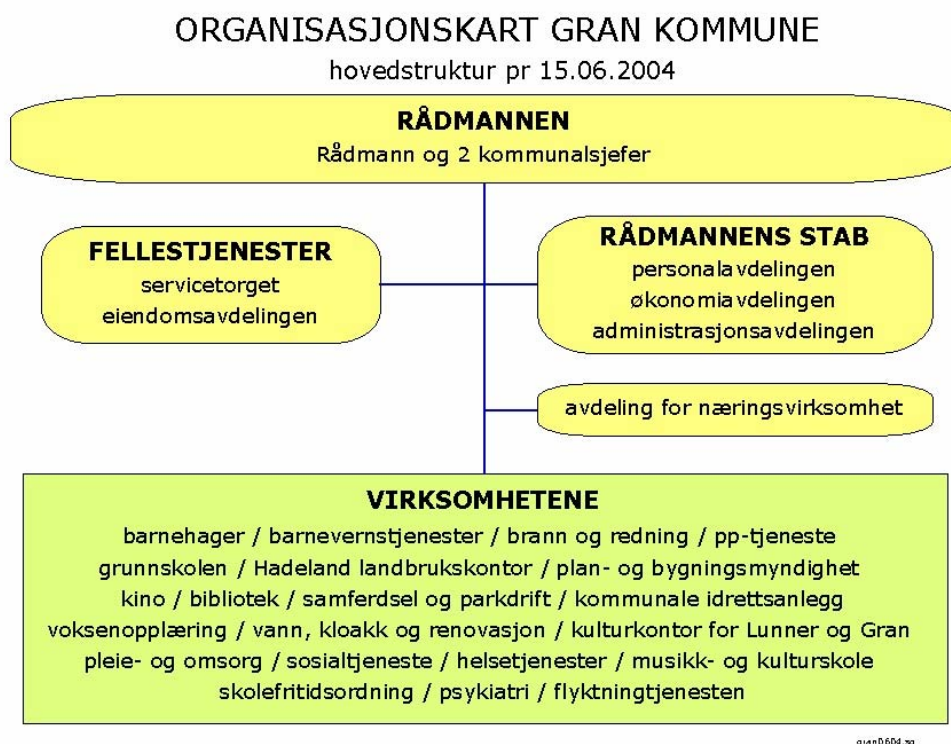
Alle tre kommunene er organisert etter prinsippet om flat struktur, men som vi skal se har kommunene valgt dels ulike modeller. Figuren under viser organisasjonskartet for Jevnaker kommune.



Figur: Organisasjonskart Jevnaker kommune.

Jevnaker har den flateste strukturen av de tre kommunene. 16 resultatenheter med hver sin leder rapporterer direkte til Rådmann. Også typiske stabsfunksjoner som personal og administrasjon er plassert i en resultatenhet (Utviklingsenheten).

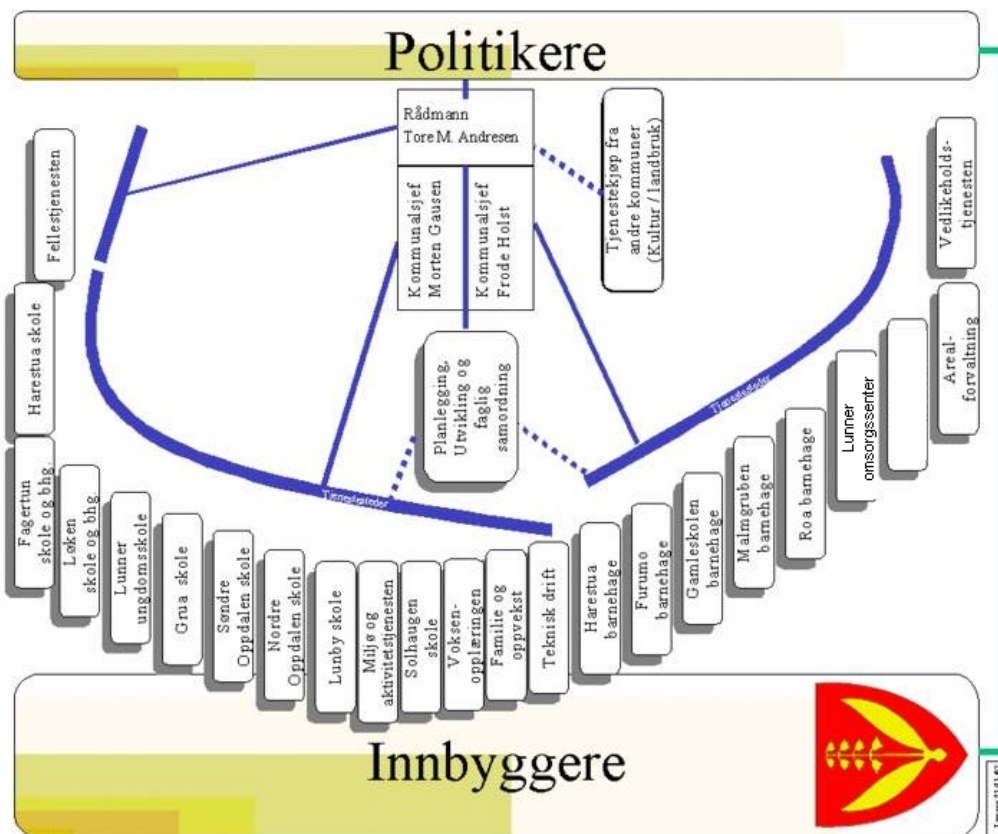
Neste figur viser organisasjonskartet for Gran kommune.



Figur: Organisasjonskart for Gran kommune

Gran kommune er også organisert på to nivåer bestående av ledelse og resultatenheter. Ledelsen består av Rådmann og to kommunalsjefer. I tillegg har Gran stabsavdelinger for økonomi, administrasjon og personal. Næringsutvikling, servicekontor og eiendomsavdeling er også organisert i staber i motsetning til Jevnaker hvor dette er plassert i resultatenheter. Gran

har videre en samordning på midten hvor for eksempel grunnskolen samlet rapporterer til kommunalsjefen. I neste figur vises Lunner kommunes organisasjonskart.



Figur: Organisasjonskart for Lunner kommune.

Organisasjonsmodellen som er valgt i Lunner er, i hver fall ut fra kartet, en mellomting mellom modellene i Gran og Jevnaker. Lunner har som Gran, to kommunalsjefer i ledergruppen sammen med Rådmann. Videre har de organisert overordnet planlegging, utviklingsoppgaver og faglig samordning i egen stab. Dette er tilsvarende som i Gran. Fellesfunksjoner som personal, administrasjon og økonomi er plassert som en resultatenhet (Fellesfunksjoner). Videre rapporter den enkelt enhet direkte til ledelsen uten samordning. Dette er tilsvarende som i Jevnaker.

5.8.4.2.2 Mulige konsekvenser av en sammenslutning

Som allerede nevnt er ikke formålet i dette prosjektet å gå grundig inn i organisatoriske spørsmål ved en sammenslutning. Dette krever avklaringer fra kommunene som enda ikke er gjort. Vi vil her gjøre en vurdering av hvilke deler av kommunenes virksomhet som vil bli mest endret ved en sammenslutning, uten å gå for langt ned i detaljene. Vi vil skille mellom brukernære tjenester, ”kontortjenester og administrasjon.

Brukernære tjenester

Med brukernære tjenester mener vi tjenester som innbyggerne gjerne bruker daglig eller ofte. Eksempel er pleie- og omsorgstjenester, deler av helsetjenesten, skoler, barnehager. Disse vil som i dag være lokalisert der hvor folk bor. Enkelte kommuner som har utredet sammenslutning har ønsket å endre på gamle, kostbare skolestrukturer i forbindelse med sammenslutning-

en. Dette tror vi er viktig å holde atskilt. Konflikten mellom kostbare skolestrukturer og den politiske prioriteringen om at barn på barnetrinnet skal gå på skole nær sitt eget bosted, er vanskelig og vil være der uavhengig av kommunegrenser.

Selv om tilbudet av de brukernære tjenestene i liten grad blir berørt av at kommunegrensene flyttes, kan endringer oppstå mht hvordan tjenestene organiseres i resultatenheter og hvem som er ledere for disse. Hvilke omfang dette kan få vil avhenge av modellvalg. Erfaringer fra kommuner som har hatt folkeavstemning om sammenslutning er at dette spørsmålet er avgjørende viktig å informere om til innbyggerne.

”Kontortjenester”

Med ”kontortjenester” menes tjenester hvor innbyggerne går til et kommunalt kontor for å få tjenester. Dette er tjenester som innbyggerne ikke trenger ofte og som derfor ikke trenger å være lokalisert så nær innbyggerne som de brukernære tjenestene. Eksempler på slike tjenester er barnevernstjenester, sosialtjenester, tekniske kontortjenester etc. En sammenslutning av de tre kommunene vil mest sannsynlig medføre at disse tjenestene slås sammen til felles enheter for hele kommunen.

Men mht lokalisering er det flere mulige modeller å velge. For eksempel kan man velge en desentralisert modell hvor enheter fordeles rundt mellom dagens kommunesenter. Dvs. at barnevernskontoret plasseres i et av dagens kommunesenter, byggesaker og andre tekniske kontortjenester i et av de andre kommunesentrene etc. Argumentet som taler for en desentralisert modell er at dagens kommunehus blir utnyttet også etter sammenslutningen, overgangen til ny kommune blir mindre og innbyggerne kan oppleve det som ”rettferdig fordeling” mellom de ulike delene av en ny kommune. Utfordringen med en slik modell er at den antakelig er tyngre å drive effektivt fordi det blir vanskeligere å holde oversikt over en organisasjon som er spredt utover i kommunen⁶¹. I en sentralisert modell vil alle kontorfunksjoner bli sentralisert i kommunesenteret. En slik modell vil gi god oversikt for både politiske og administrative ledere og for innbyggerne. Dette krever tilgang på nye lokaler i kommunesenteret som blir valgt, samtidig som kommunale hus andre steder i kommunen kan stå tomme.

Administrasjon

I tillegg til ”kontortjenester” vil administrasjonen bli berørt av en sammenslutning. Med administrasjon menes her både administrativ ledelse og fellesfunksjoner som enten er plassert som stabsfunksjoner eller som egne resultatenheter. Hva som blir endret avhenger av organisasjonsmodell. Vi vil likevel liste opp momenter for noen av de mest opplagte endringene.

- En sammenslutning vil føre til at den sentrale administrasjonen samles i det valgte kommunesenteret. Også fellesfunksjoner som økonomi, administrasjon og personal samles på et sted.
- Ressursmessig vil en sammenslutning føre til at man saksforbereder til ett kommunestyre og ikke tre, lager ett budsjett og ikke tre, har en rådmann og ikke tre etc. Samtidig blir Hadeland en stor kommune med 27 000 innbyggere. Det betyr at den nye kommu-

⁶¹ Eller som Gran kommunes uttaler det på bakgrunn av egen erfaringer fra 60-tallet: ”Ingen ”erstatningsopplegg” for de enkelte tidligere rådhusene som gunstig åndedrett for å holde liv i gammel kommunetenkning.”

nen vil bli mer ressurskrevende å administrere i forhold til hver og en av dagens tre kommuner.

5.8.4.2.3 Oppsummert

Det finnes ingen eksakte svar på hva som er en optimal størrelse på en kommune i forhold til kommunenes ulike roller. Utredninger og forskning som er gjort i regi av KS viser:

- Generelt viser statistikk at administrasjonsutgifter per innbygger går ned frem til ca. 11 000 innbyggere. En økning utover 11 000 innbyggere medfører ikke noe større fall i utgiftene⁶².
- Innen de forskjellige tjenestene antydes det at eventuelle stordriftsfordeler ligger i den administrative delen av tjenestene, i institusjonsomsorg, kulturarbeid og innenfor noen av de tekniske tjenestene. Det er ikke antydning til hvilken størrelse disse fordelene er tatt ut.
- Det er moderat/små stordriftsfordeler og av varierende betydning for kvalitet ved kommunesammenslutning innenfor områdene undervisning og barnehager. I enkelte kommuner kan både kvalitet og effektivitet tilsi færre og større skoler, men jevnt over er det et sterkt politisk ønske om at elevene på barnetrinnet skal gå på en skole nær sitt eget bosted.
- Videre vises det til at tjenester og tilbud innen psykisk helsevern, barnevern, og sosialtjenester kan styrkes både i omfang og kvalitet i et større miljø.
- En sammenslutning kan medføre mer transport for innbyggerne ifm. arbeids- og tjenestereiser. Vi vil tro at det ligger bedre til rette for dette på Hadeland enn i mange andre regioner.
- Ser vi på organiseringen i kommuner på størrelse med en felles kommune på Hadeland, organiserer de seg tilnærmet som Jevnaker, Gran og Lunner har gjort det i dag. Både Gjøvik og Lillehammer har et nivå med kommunalsjefer. Fellesfunksjoner er samlet i staber eller fagenheter (jf. Lillehammer). I Lillehammer er hver skole og barnehage direkte knyttet til kommunalsjefene som egne resultatenheter, i alt 33 resultatenheter. I Gjøvik er det innført et mellomledd med virksomhetsledere for de enkelte tjenesteområdene (skole, barnehage etc). Dette ligner på måten Gran har valgt sin organisering.

Hva som er en optimal kommunestørrelse på Hadeland er vanskelig å slå fast. Mye avhenger av valg av modell og hvor godt man lykkes med å innføre denne. Men i Danmark regner man med at den økonomisk optimale kommunen ligger i størrelsesorden 30 000 innbyggere, med stordriftsulemp over 50 000 innbyggere.

5.8.5 Skisse for prosessen videre

Etter hvert som flere kommuner har utredet spørsmålet om sammenslutning og gjennomført folkeavstemninger, er man i gang med å analysere ”beste praksis” på slike prosesser⁶³. I tillegg

⁶² ”Tjenesteproduksjon og styring i små og store kommuner”, Oppsummering av Kommunenes sentralforbund.

⁶³ ”Gjennomføring av kommunesammenslutninger – snublesteiner og suksesskriterier”, Telemarksforskning og Asplan Viak, ferdig i 2006. Evaluering av Valdres-prosessen, Telemarksforskning, ferdig i 2005.

har danskene utarbeidet en veileder⁶⁴ for sammenslutningsprosesser som også har relevans for norske forhold. Under er det foreslått noen etapper for prosessen videre fordelt på før og etter en folkeavstemning.

Analyse- og diskusjonsfase:

Formål er å avklare hvilke temaer som bør inngå i beslutningsgrunnlaget for politikere og innbyggere, fremskaffe dette grunnlaget og legg opp til at dette blir diskutert av innbyggerne og politikerne. Sentrale trinn i fasen er:

- Etablere styringsgruppe og arbeidsgruppe på tvers av kommunene. Rådmennene inngår i begge for å sikre informasjonsflyt. Viktig å tenke forankring blant ansatte og kommunestyrene ved sammensetningen av gruppene. Fylkesmann bør delta i styringsgruppa.
- Styringsgruppa bør innledningsvis enes om et opplegg for det videre arbeidet frem til (eventuell) folkeavstemning. Momenter her er:
 - **Innhold.** Hvilke tema er viktige, hva er nok utredet og hva mangler etc.
 - **Arbeidsmåte.** Når og hvordan blir viktige aktører involvert i prosessen; kommunestyret, innbyggere, næringsliv etc.
 - **Fremdrift.** Hva er en realistisk tids og fremdriftsplan.
- Avklare hvordan forankre prosjektet i kommunestyrene for å unngå at det videre arbeidet blir en sjanseseilas hvor motstanderne får et lett spill i en folkeavstemning. Det er avgjørende viktig å involvere og ansvarliggjøre kommunestyrene og orientering i ordinære kommunestyremøter er langt fra tilstrekkelig.
- Gjennomfør temadager/kvelder med kommunestyrene hvor representantene kan diskutere og legge frem sine synspunkter. Eksempler på temaer kan være visjoner for stor-kommunen, kommunen som samfunnsutvikler, muligheter for nye oppgaver.
- Legg vekt på informasjon i alle faser. Ansatte må løpende informeres. Åpenhet til media, som oppfordres til å belyse en sammenslutning fra ulike sider.

Analysefasen avsluttes med at kommunestyrene beslutter om det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemning. Det bør brukes god tid i analysefasen, for eksempel 9-12 mnd. Gitt at man beslutter å ha folkeavstemning må det gis rom for at innbyggere, politikere og organisasjoner diskuterer spørsmålet på bakgrunn av beslutningsgrunnlaget. Sentralt her er å tilpasse informasjons- og debattaktiviteter til de forskjellige aktørers interesser. Erfaringer fra andre sammenslutningsprosesser er at det aldri kan informeres nok. Utarbeid derfor tidlig opplegg for informasjon eksternt og internt. Mulige elementer er:

- Aktiv bruk av lokalaviser
- Åpne møter
- Internetsider med diskusjonsmuligheter

⁶⁴ ”Lynvejledning i frivillig kommunesammenlægning – fra ide til gennemførelse”, Konsulentvirksomhet Økonomi og ledelse (2003). www.klk.kl.dk

- Spesiell tilrettelagt informasjon for viktige aktører i samfunnsdebatten, for eksempel unge og næringsliv .
- Hva med å gjøre som i Vefsen: la skoleelevene i kommunene utrede muligheter og trusler ved en felles kommune på Hadeland. Beste utredning premieres.
- Mest mulig felles informasjonsopplegg i de tre kommunene.

Diskusjonsfasen må være lang nok til at det blir en grundig og god diskusjon, men samtidig så kort at interessen holdes oppe. Lengen vil variere fra prosess til prosess og er vanskelig å anslå.

Gitt at kommunestyrene velger sammenslutning på bakgrunn av den rådgivende folkeavstemningen går kommunene inn i tre krevende faser: organisering, forberedelse og gjennomføring. Noen momenter til disse fasene er:

Organisering:

- Opprett god dialog med Kommunal- og regionaldepartementet om dette ikke er gjort før. (mht bestemmelser i Inndelingsloven, økonomisk støtte etc.)
- Kommunestyrene velger en Fellesnemd som får ansvaret for å forberede og gjennomføre sammenslutningen. Inndelingsloven gir at sammensetningen skal være representativt i forhold til innbyggertall i kommunene. I praksis har noen kommuner valgt å la denne nemda bestå av formannskapene i de respektive kommuner.
- Beholde styringsgruppa og arbeidsgruppa til Fellesnemda er godt etablert.
- Ta kontakt med kommuner som nylig har vært gjennom prosessen. Når en sammenslutning eventuelt blir aktuell på Hadeland er det mange kommuner som har gjort seg erfaringer, i tillegg til at Gran også vil ha erfaringer på området.

Forberedelsesfasen (Politiske beslutninger og praktiske forberedelser).

- Fellesnemda utpeker en prosjektleder som blir den sentrale drivkraften i forberedelsen. I noen kommuner har dette vært den fremtidige rådmannen i den nye kommunen.
- Fellesnemda må skaffe seg oversikt over alle praktiske, tekniske og politiske spørsmål ifm. sammenslutningen.
- Sørge for at kommunestyrene gjør de nødvendige beslutninger. . Dette er blant annet valg av organisasjonsstruktur inkl. å plassere ansatte i stillinger, felles regler og vedtekter, budsjettansvar i overgangen fra tre (eventuelt to) en kommune (jf. krav om budsjettbalanse med mer).
- Utarbeide en realistisk tids- og handlingsplan for forberedelsene.
- Utarbeide overordnede verdier for den nye kommunen og legge vekt på å bygge bro mellom eksisterende kommuners kulturer og verdier.
- Utarbeide og offentliggjøre en plan for selve gjennomføringen. Tidspunkt for gjennomføringen velges ulikt i de kommunene som nå er i gang.
- Viktig at alle praktiske funksjoner er på plass fra første dag i den nye kommunen (IT-system, lønnsystem, skatt- og avgifter etc).
- Husk god kommunikasjon med ansatte i hele fasen.

Fasen avsluttes med at den nye kommunen trer i kraft. Fasens lengde er en avveining mellom god nok tid til politiske beslutninger og praktiske gjøremål, og kort nok til at den dagelige driften ikke lider for mye.

Gjennomføringsfasen består av at den ny kommune etableres og settes i drift. Fokuset blir å få den nye organisasjonen til å fungere med nye felles rutiner, skape trivsel og godt samarbeid spesielt i de nye arbeidsmiljøene.

Kommunene har valgt svært ulikt tempo fra analysefasen til gjennomføring. Bodø/Skjerstad som ble en kommune fra 1.1.2005 har brukt ca.11/2-2 år på alle fasene⁶⁵, mens Frei/Kristiansund kommer til å bruke ca 31/2 år fra vedtak om sammenslutning til gjennomføringen er gjort.

5.8.6 Oppsummering

De tre kommunene på Hadeland ønsker at utredningen primært legger vekt på potensialet i en sammenslutning mellom alle tre, sekundært bare Gran og Lunner. Kommunene har meldt inn følgende tre temaer innledningsvis i utredningsarbeidet: a) Oppsummering av kommunenes egne utredninger, b) En overordnet drøfting av hvilke endringer en sammenslutning vil medføre, og c) skisse for videre prosess.

Kommunene på Hadeland vil få flere innbyggere i årene som kommer, og denne veksten vil komme blant "eldre voksne" og "unge pensjonister". Befolkningsutviklingen ser ut til å fordele seg jevnt mellom dagens tre kommuner. Pendlingsmønsteret bærer preg av at Hadeland ligger nær tett befolkede områder; det er større utpendling av området enn mellom kommunene. Men mønsteret viser også et lokalt arbeidsmarked, hvor Gran har størst innpendling fra de to andre kommunene. Innbyggernes tilhørighet gjennom avislesing viser at Jevnaker er knyttet mot Ringerike, mens Gran og Lunner har et fellesskap på dette området.

Til grunn for en sammenslutning bør det være fellesskap og gode samarbeid. På denne måten vil skrittet over til frivillig sammenslutning være lettere. Av kommunene på Hadeland er Lunner involvert i flest samarbeid. Lokaliseringen av samarbeidet er jevnt fordelt mellom Lunner og Gran, og Jevnaker har noe overraskende ingen av samarbeid lokalisert til sin kommune.

Vår gjennomgang av identitet og tilhørighet er for enkel til å kunne trekke konklusjoner om hva dette har å bety for å få til sammenslutning mellom alle tre. Men det antydes at Jevnaker har en større utfordring mht. til å samle alle krefter mot Hadeland enn de to andre kommunene.

Kommunene som tjenesteprodusenter

De tre hadelandskommunene fremstår som veldrevne kommuner. Til tross for trangere kommuneøkonomi også her, er netto lånegjeld og netto driftsresultat på et godt nivå sammenlignet med mange andre kommuner. Det er ikke gitt at en sammenslutning vil gi

⁶⁵ "Gjennomføring av kommunesammenslutninger – snublesteiner og suksesskriterier", Asplan Analyse og Telemarkforskning.

kommunene bedre driftsresultat eller økonomisk handlingsrom. En gradvis omlegging av inntektssystemet kan endre på dette ved at det gis bedre uttelling på kriteriene for å være stor kommune. En felles kommune på Hadeland vil trolig styrke kompetansen. Det er mer attraktivt å jobbe i en stor kommune fremfor en liten, og dermed lettere å rekruttere. Større fagmiljø øker muligheter for kompetanseheving både mht spiss og bredde.

Kommunene som samfunnsutviklere

Kommunene som samfunnsutviklere er bare delvis utredet. Hovedkonklusjonene så langt er:

- En felles kommune vil trolig styrke det kommunale næringsapparatet.
- En felles kommune vil styrke planleggingskapasiteten

Betydningen for kommunes arbeid utad mot regionale og nasjonale aktører er ikke utredet grundig. Men dette vil være et viktig tema hvis det blir jobbet videre med en sammenslutning. Mulige konsekvenser av en felles kommune på Hadeland kan være (ikke utredet):

- Hadeland kan bli en tydeligere og tyngre regional aktør. Dette er ekstra viktig hvis fylkeskommunen blir borte og oppgaver flyttes til kommuner som er store nok til å ta disse. Eksempler kan være videregående skole, oppgaver knyttet til regional utvikling, kultur og samferdsel. Det kan også være lokalisering av statlige funksjoner.
- En stor kommune vil gi vekstimpulser til kommunesenteret som blir valgt. Fordelen er at Hadeland kan få et naturlig senter som de per i dag kanskje mangler. Ufordelen er at dette kan gå på bekostning av de andre sentra på Hadeland.
- I vurderingen av å ha gjennomslag utad, må en også ta hensyn til at andre regioner vurderer kommunestruktur. Utviklingen går mot større og færre kommuner både i Oppland og i Buskerud. Kommuner som i dag regnes som middels store kan om noen år regnes som små.

Tilhørigheten til innbyggerne i Jevnaker synes å være ganske likt fordelt på Hadeland og Ringerike. Arbeidsrelatert og handelsrelatert tilhørighet er klart størst mot Ringerike. Når det gjelder kommunalt samarbeid og kommunal styring heller kanskje de fleste til Hadeland. Lunner kommune er sannsynligvis den kommunen på Hadeland hvor innbyggerne føler svakest tilhørighet til kommunen som geografisk enhet og hvor identiteten mer er knyttet til grenda, laget og livet utenfor kommunen. Dagens kommunegrenser oppleves neppe som den naturlige grensen for identitet og tilhørighet for mange av kommunens innbyggere. Befolkningen på Gran har sterkere Hadelandsidentitet sammenlignet med Lunner, spesielt sammenlignet med de sørlige delene av Lunner kommune som har et større innslag av unge innflyttere. Gran har erfaringer med at felles identitet med nabokommunen tar tid å bygge.

Mht til kommunene som **myndighetsforvalter** er det grunn til å tro at rettssikkerheten vil kunne bli like høy eller høyere i en større kommune. Imidlertid synes rettsikkerheten å være på et akseptabelt nivå i de tre kommunene i dag.

Viktige argumenter for sammenslutning:

- Avløse det interkommunale samarbeidet som er krevende både å etablere og drive. En felles kommune vil fjerne utfordringene man har i dagens samarbeid mht drift, ulik or-

ganisering, ulike ambisjoner etc. Manglede formell myndighet hos regionrådene gjør det vanskelig å få til et optimalt samarbeid.

- Tydeligere Hadelandsidentitet, spesielt utad. Folk bruker Hadeland og ikke kommunenavn når de presenterer seg.
- Lik geografi og felles historie.
- Felles arbeidsmarked.
- En storkommune kan ha bedre forutsetninger for å tiltrekke seg nye og større aktiviteter innen kultur, utdanning, næring etc.
- Kommunen blir en sterkere aktør og samarbeidspartner for offentlig sektor på regionalt og nasjonalt nivå.
- Større kommune gjør det mulig med spesialisering som igjen vil heve (spiss)kompetansen i kommunen.
- En felles kommune vil forbedre bo- arbeids og næringspolitikken på Hadeland. Spesielt mellom Lunner og Gran er kommunegrensen kunstig etter dagens forhold. Felles kommune vil gjøre det mulig å utvikle strategier for næringsutvikling, samferdsel, ungdomssatsing etc.
- Evnen til å møte utfordringer er langt høyere i de sammenslåtte kommunene enn i et regionale samarbeid⁶⁶.
- Det kan bli mer spennende å være politiker i en stor kommune med mer komplekst saksfelt.

Viktige argumenter mot sammenslutning

- Sammenslutning er en krevende prosess. Hvis man ikke lykkes godt i gjennomføringen kan man slite i mange år med motsetningsforhold og lite hensiktsmessig konkurranse mellom de ”gamle” kommunesentraene og/eller mellom bygder.
- Hadeland har ikke et senter som helt opplagt utpeker seg som kommunesenter i en ny storkommune.
- En storkommune kan bidra til å styrke en intern sentraliseringsprosess som utfordrer den eksisterende grendestrukturen.
- Større avstand mellom innbyggerne og de folkevalgte.
- En større kommune blir mer uoversiktlig og det kan bli vanskeligere å finne frem til rette vedkommende i kommunen.
- Det kan bli mindre politisk representasjon fra lokalsamfunn i storkommunen.

Fordeler og ulemper i forbindelse med kommunesammenslutning vil delvis være faktabasert og delvis verdibasert. Derfor ser man tidvis at tilhengere og motstandere av en sammenslutning benytter de samme typer argumenter. Eksempel på dette er om en sammenslutning vil føre til en forbedring eller forverring av vilkårene for lokaldemokratiet. Her er oppfatningene omtrent diametral motsatt blant de to gruppene⁶⁷.

Hva kan oppnås i en felles kommune

⁶⁶ ”Sammenheng mellom kommunestruktur og samfunnsutvikling”, Amdam m fl (2003)

⁶⁷ Lawrence E. Rose og Per Arnt Pettersen, 2003.

Et viktig spørsmål er hvordan den politiske og administrative strukturen kan tenkes å bli endret i en ny storkommune på Hadeland. Gode svar på dette har man ikke før kommunene har drøftet overordnede prinsipper for en ny kommune og valgt organisasjonsmodell.

En felles Hadelandskommune står relativt fritt til å bestemme antall **kommunestyrerepresentanter** (kommuneloven gir et minimum). Det er altså ikke noe i veien for å fortsette med 71 representanter etter en sammenslutning. Men kommuner med tilnærmet samme innbyggertall som Hadeland har ca 40-50 representanter. Det finnes ikke mekanismer i valgloven som sikrer ”rettferdig” representasjon fra alle deler av en felles kommune. Dette må dermed bli bestemt av partiene gjennom nominasjonsprosessen og av velgerne på valgdagen. Alternativ kan man ta i bruk politiske undervalg med de fordeler og ulemper det har. Politikerrollen kan forventes å bli endret. Større og mer komplekse saker burde gjøre det mer spennende å være politiker, men størrelsen medfører samtidig at politikerne vil få større avstand til den daglige driften av de kommunale tjenestene.

I spørsmålet om hvilke funksjoner som blir berørt og hvilke som ikke blir det ved en sammenslutning skilles det mellom brukernære tjenester, ”kontortjenester” og administrasjon.

Brukernære tjenester

Med brukernære tjenester mener vi tjenester som innbyggerne gjerne bruker daglig eller ofte. Eksempel er pleie- og omsorgstjenester, deler av helsetjenesten, skoler, barnehager. Disse vil som i dag være lokalisert der hvor folk bor.

”Kontortjenester”

Med ”kontortjenester” menes tjenester hvor innbyggerne går til et kommunalt kontor for å få tjenester. Dette er tjenester som innbyggerne ikke trenger ofte og som derfor ikke trenger å være lokalisert så nær innbyggerne som de brukernære tjenestene. Eksempler på slike tjenester er barnevernstjenester, sosialtjenester, tekniske kontortjenester etc. En sammenslutning av de tre kommunene vil mest sannsynlig medføre at disse tjenestene slås sammen til felles enheter for hele kommunen.

Administrativ ledelse og fellesfunksjoner.

En sammenslutning vil føre til at den sentrale administrasjonen samles i det valgte kommunesenteret. Også fellesfunksjoner som økonomi, administrasjon og personal samles på et sted.

Det finnes ingen eksakte svar på hva som er en optimal størrelse på en kommune i forhold til kommunenes ulike roller. Utredninger og forskning som er gjort i regi av KS viser:

- Generelt viser statistikk at administrasjonsutgifter per innbygger går ned frem til ca. 11 000 innbyggere. En økning utover 11 000 innbyggere medfører ikke noe større fall i utgiftene⁶⁸.
- Innen de forskjellige tjenestene antydes det at eventuelle stordriftsfordeler ligger i den administrative delen av tjenestene, i institusjonsomsorg, kulturarbeid og innenfor noen av de tekniske tjenestene. Det er ikke antydning til hvilken størrelse disse fordelene er tatt ut.
- Det er moderat/små stordriftsfordeler og av varierende betydning for kvalitet ved kommunesammenslutning innenfor områdene undervisning og barnehager. I enkelte kommuner kan både kvalitet og effektivitet tilsi færre og større skoler, men jevnt over

⁶⁸ ”Tjenesteproduksjon og styring i små og store kommuner”, Oppsummering av Kommunenes sentralforbund.

er det et sterkt politisk ønske om at elevene på barnetrinnet skal gå på en skole nær sitt eget bosted.

- Videre vises det til at tjenester og tilbud innen psykisk helsevern, barnevern, og sosialtjenester kan styrkes både i omfang og kvalitet i et større miljø.
- En sammenslutning kan medføre mer transport for innbyggerne ifm. arbeids- og tjenestereiser. Vi vil tro at det ligger bedre til rette for dette på Hadeland enn i mange andre regioner.
- Ser vi på organiseringen i kommuner på størrelse med en felles kommune på Hadeland, organiserer de seg tilnærmet som Jevnaker, Gran og Lunner har gjort det i dag. Både Gjøvik og Lillehammer har et nivå med kommunalsjefer. Fellesfunksjoner er samlet i staber eller fagenheter (jf. Lillehammer). I Lillehammer er hver skole og barnehage direkte knyttet til kommunalsjefene som egne resultatenheter, i alt 33 resultatenheter. I Gjøvik er det innført et mellomledd med virksomhetsledere for de enkelte tjenesteområdene (skole, barnehage etc). Dette ligner på måten Gran har valgt sin organisering.

Hva som er en optimal kommunestørrelse på Hadeland er vanskelig å slå fast. Mye avhenger av valg av modell og hvor godt man lykkes med å innføre denne. Men i Danmark regner man med at den økonomisk optimale kommunen ligger i størrelsesorden 30 000 innbyggere, med stordriftsulempen over 50 000 innbyggere.

Momenter for prosessen videre

Prosesen består av analyse- og diskusjonsfasen hvor temaer som betyr noe for beslutningen blir utredet og diskutert av innbyggerne og politikerne. Kommunestyrene velger om de vil gjennomføre rådgivende folkeavstemning. Gitt at kommunestyret velger sammenslutning går kommunene inn i tre nye krevende faser; organisering, forberedelser og gjennomføring. Blant de mange trinnene i hver fase tror vi følgende to er svært viktig:

- En sammenslutning handler om politisk lederskap hvor det kreves vilje til å gjøre noen valg. Kommunestyrene må derfor gjennom hele prosessen være involvert og ansvarliggjort.
- Informasjon til innbyggere og ansatte må vektlegges fra første stund. Det kan aldri informeres nok.

5.9 Lillehammerregionen

5.9.1 Innledning

Lillehammerregionen, bestående av de tre kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer, har bedt om en vurdering av en eventuell sammenslutning med hovedfokus på rollene som samfunnsutvikler og tjenesteprodusent, men ønsker også vurderinger av rollen som demokratiutvikler og forvaltningsmyndighet.

I dette kapitlet har vi sortert ulike kriterier med betydning for utøvelse av de ulike rollene, deretter vurdert hvilke konsekvenser en sammenslutning vil kunne få for hvert av de aktuelle kriteriene, for deretter å presentere et opplegg for en sammenfattende vurdering som er etterprøvbar og som kommunene selv anbefales å gjennomføre i ettertid. Dette er gjort fordi det er vanskelig å finne et fasitsvar med to streker under når det gjelder spørsmål om kommunesammenslutning. Vurderingene vil i stor grad være skjønnspregede. Vi starter imidlertid med en kort beskrivelse av det geografiske området for sammenslutning og sier litt om de tre kommunene som vurderer sammenslutning.

5.9.2 Kommunenes vurdering av aktuelle alternativer – geografisk avgrensning

Gjennom fase 1 i det regionale prosjektet i Oppland tok kommunene i Lillehammerregionen stilling til videre utredning av mulige framtidige kommunesammenslutninger. Lillehammerregionen består av kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer, som har et formalisert samarbeid som ett av seks regionråd i Oppland. De tre kommunene er dessuten definert som en egen BAS-region (en funksjonell bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregion) i tråd med NIBRs definisjon av begrepet (Jukvam 2002). BAS-regioner utgjør felles markeder for bolig, arbeid, kultur, handel og andre tjenester. Inndelingen er basert på tekniske analyser av reisetid og pendling.

Lillehammer kommune har organisert arbeidet i kommunestrukturprosjektet gjennom ei arbeidsgruppe bestående av fem formannskapsmedlemmer og tre administrative medlemmer, ledet av ordfører Synnøve Brenden Klemetrud (Ap). Kommunestyret i Lillehammer har lagt stor vekt på at et eventuelt sammenslutningsprosjekt skal ha forankring i befolkningen og har derfor ønsket en undersøkelse av innbyggerne i Opplands syn på kommunestruktur. Det har ikke vært rom for en slik undersøkelse i det regionale prosjektet. Alternativene som vurderes som aktuelle i fall en skulle konkludere med at sammenslutning er ønskelig, er først og fremst en sammenslutning av de tre kommunene i egen region. I tillegg var det ønskelig å se nærmere på et alternativ der deler av andre kommuner utenfor den definerte Lillehammerregionen ble vurdert innlemmet i en ny storkommune. Det gjaldt deler av nordre Ringsaker (Brøttum), Biri i Gjøvik og eventuelt deler av Nordre Land. Vurderingen var at dagens kommunegrense ikke er i samsvar med befolkningens bruk av offentlige og private tjenester, men at innbyggerne i disse delene av nabokommunene i stor grad bruker Lillehammer som by. Ringsaker kommune ligger dessuten i nabofylket Hedmark. En utredning av grensejusteringer mot andre kommuner er av den regionale prosjektgruppa i Oppland definert å ligge utenfor rammene av dette prosjektet. Lillehammer kommune må selv utarbeide et notat om temaet grensejusteringer. Vi har derfor ikke forfulgt problemstillingen videre, men vil nedenfor gi en kort kommentar til

spørsmålet om Ringsaker kommune, basert på kommunestrukturutredningen i Hedmark (Østlandsforskning, 2005). Vi vil under avsnittet om erfaringer fra andre kommuner imidlertid kunne vise til et tilsvarende tilfelle i en pågående sammenslutning, der den ene av to kommuner startet sammenslutningsprosessen med å skifte fylke. I tillegg kommer diskusjonen om framtidig regionstruktur, der en ikke usannsynlig løsning kan bli at de to fylkene Hedmark og Oppland går sammen i en ny region "Innlandet" (Tor Selstad, Østlandsforskning, 2004). Når det gjelder grensejusteringer for øvrig, kan vi vise til noen erfaringer med tilsvarende problemstillinger i utredning av kommunestruktur i Drammensområdet (Asplan Viak, 2005).

Formannskapet i *Øyer kommune*, supplert med en representant fra KrF, har ledet arbeidet i kommunen i fase 1. Ordfører i Øyer er Ole Hageløkken (Ap). Kommunestyret konkluderte med at førsteønsket var å bestå som egen kommune, men åpnet for en videre utredning av en mulig sammenslutning med de andre kommunene i Lillehammerregionen. I tillegg var det ønskelig å se på en mulig innlemming av Ringebru i en større kommune. Ringebru kommune ligger i en annen av Opplandsregionene, Midt-Gudbrandsdal, som har vært gjenstand for en egen utredning (Telemarksforskning, 2005). Ringebru kommune har selv i prosjektets fase 1 satt en sammenslutning med Lillehammerregionen som prioritet nummer tre. Ingen av de to andre kommunene i Lillehammerregionen har imidlertid konkret foreslått å se på en utvidelse til å omfatte Ringebru. Det har derfor ikke vært tema i denne utredningen.

Gausdal kommune delegerte utredningsoppgaven i fase 1 til kommunestyrekomité 1, under ledelse av Jens Høistad (Ap). Kommunestyret, som ledes av ordfører Olav Olstad (Sp), vedtok å utrede en eventuell sammenslutning med Lillehammer og Øyer, alternativt en grensejustering mot andre kommuner og fortsatt interkommunalt samarbeid.

I samråd med den regionale prosjektledelsen ble det i møter med de tre rådmennene (5. januar 2005) og med regional ledergruppe for Lillehammerregionen (14. januar 2005) besluttet at prosjektets fase 2 skulle omfatte en utredning av mulig sammenslutning av Lillehammerregionen til én kommune. Figur 5.1 nedenfor viser det geografiske området for utredning.

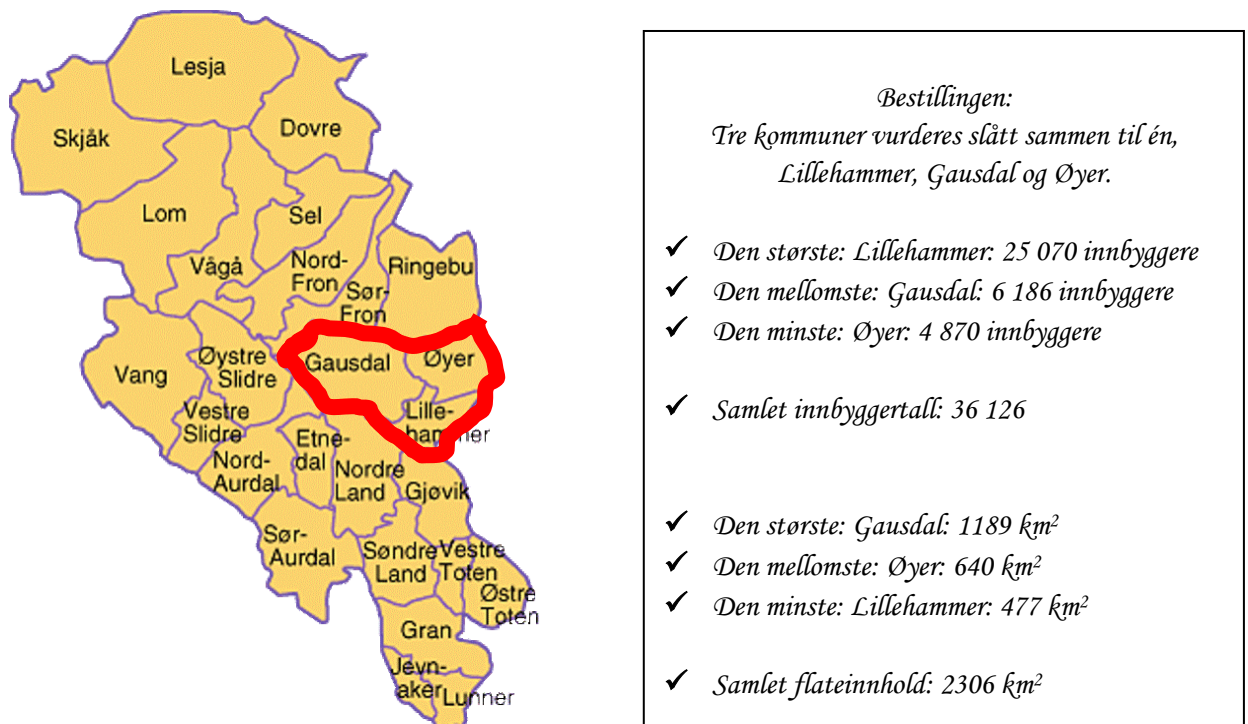
Figur 5.1: Det geografiske området for utredning

Tre kommuner – Lillehammer, Gausdal og Øyer – blir en?



I figur 5.2 nedenfor viser vi Lillehammerregionens geografiske plassering i Oppland fylke. I avsnittene ovenfor framgår at det foregår vurderinger av flere sammenslutninger i kommunene rundt Lillehammerregionen. Av konkrete utredninger nevnes mulig sammenslutning av kommunene Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten, alternativt Østre og Vestre Toten, de tre Hadelandskommunene Jevnaker, Lunner og Gran, alternativt kun Lunner og Gran, Sel og Nord-Fron. I tillegg bør en sammenslutning i Lillehammerregionen vurderes i forhold til mulige sammenslutninger i Hamarregionen. Dette kommer vi tilbake til i avsnittet nedenfor om endringer på fylkesnivå i retning større regioner. En sannsynlig endring i dette området, vil være en sammenslutning av Oppland og Hedmark til region "Innlandet" (KOU 2004: x, Tor Selstad, Østlandsforskning på oppdrag fra Kommunenes sentralforbund).

Figur 5.2: Lillehammerregionens geografiske plassering i Oppland fylke.



En sammenslutning av de tre kommunene gir et folketall på 36 126 innbyggere. Den nye kommunen blir relativt stor i norsk sammenheng. Pr. i dag ville den blitt nr. 21 etter størrelse, litt større enn Tønsberg kommune. Dette er imidlertid et forhold som raskt vil kunne endres med nye kommunesammenslutninger andre steder.

5.9.3 Kjennetegn ved kommunene

I tabellen nedenfor vises noen sentrale kjennetegn ved de tre kommunene. De enkelte kjennetegnenes betydning for vurderingene av en eventuell sammenslutning, blir kommentert nærmere under de aktuelle avsnittene i denne delutredningen.

Tabell 5.1.: Kjennetegn ved kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer, med relevans for en eventuell sammenslutning til én kommune.

Kjennetegn ved kommunene				
Tema	Indikator	Lillehammer	Gausdal	Øyer
Befolkning	Innbyggere	25 070	6 186	4 870
	Endring siste ti år	5 %	-2 %	4 %
	Andel av befolkningen over 67 år	15,4 %	17,0 %	14,6 %
	Andel av befolkningen 1-5 år	5,8 %	5,7 %	5,9 %
	Andel innvandrere (vestlig/ikke vestlig)	5,7 %	2,6 %	3,9 %
Geografi	Areal (km ²)	477	1 189	640
	Km fra k.-sentra til Lillehammer sentr.(1)	0	31,2/22,5/18,5	33/22,5
	Andel bosatt i tettsteder	82,7 %	38,9 %	52,2 %
Syssetsetting	Sysselsatte i prosent av befolkningen	70 %	73 %	72 %
	Arbeidsledighet	2,2 %	2,2 %	2,4 %
	Andel offentlig syssetsetting	37,1 %	33,4 %	28,4 %
	Andel med arbeidsplass i egen kommune	78 %	58 %	53 %
	Andel med arb.pl. i en av de andre to k.	3,5 %	30 %	37 %
	Andel med arbeidsplass i Lillehammer		27 %	29 %
	Andel med høyere utdanning	28,6 %	12,6 %	16,1 %
	Brutto inntekt pr. innb. 17 år og eldre	251 200	229 300	225 100
Tjenestenivå	Barnehagedekning 1-5 år	72,2 %	77,0 %	77,3 %
	Andel 80+ i institusjon	11,7 %	20,1 %	14,9 %
Kommuneøkonomi	Frie inntekter pr. innbygger	26 627	25 371	25 125
	Andel av inntekter som rammeoverføring	26,8 %	29,3 %	24,6 %
	Salgs- og leieinntekter - andel av dr.innt.	18,8 %	19,9 %	17,3 %
	Lånegjeld pr innbygger	62 123	45 737	47 232
Lokalmedia	Gudbrandsdølen/Dagningen, pst. dekning	77,5 %	79,5 %	78,4 %
Politikk	Valgdeltakelse kommunevalg	54,8 %	58,3 %	53,1 %
	Antall kommunestyrerepresentanter	47	23	25
	Innbyggere pr. kommunestyrerepr.	533	269	195

(1) I Gausdal er det tre sentra: Forset, Segalstad bru og Follebu. I Øyer er det to: Tretten og Øyer

Kilder: Kommunenes egne utredninger, SSB statistikkbanken og kommunestatistikk, visveg.no

Lillehammer (Kilde: www.lillehammer.kommune.no).

I 1964 ble den tidligere bykommunen Lillehammer og landkommunen Fåberg slått sammen til dagens kommune, som er Lillehammer. Representanter for kommunen kan berette at det fortsatt henger i, 40 år etter, at Fåbergnavnet forsvant som eget kommunenavn.

Lillehammer er etter folketall den største av de tre kommunene som er aktuelle for sammenlutning, men den minste etter flateinnhold. Det er den eneste av de tre kommunene som har bystatus. Den alt overveiende delen av Lillehammers befolkning bor i tettbygde strøk, og andelen har økt med 10 prosent i løpet av de siste ti årene.

Næringslivet preges av mange virksomheter innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi, media, undervisning og servicenæringer. Mange av disse virksomhetene ble etablert eller flyttet til Lillehammer etter OL i 1994. Av totalt 12 500 sysselsatte innbyggere arbeider 38 prosent i offentlig tjenesteyting, 24 prosent i privat tjenesteyting, 14 prosent i henholdsvis varehandel og industri, bygg og anlegg, seks prosent i hotell og restaurantbransjen og litt over to prosent i primærnæringene.

Lillehammer kommune forbindes med Gardermoen og hovedstaden med buss og 17 daglige avganger med tog. Reisetiden er henholdsvis 1 time 44 minutter og 2 timer 10 minutter. Avstanden til de to andre Mjøsbyene, Gjøvik og Hamar, er 4,5 og 5,4 mil. Hafjell ligger 1,8

mil unna, mens avstanden til Kvittfjell er 5 mil. Til Rondane og Jotunheimen er det henholdsvis 12 og 17 mil. Lillehammers beliggenhet gjør byen til porten inn i Gudbrandsdalen.

Nasjonalt og internasjonalt er Lillehammer mest kjent for å ha arrangert de Olympiske vinterlekene i 1994. Byen har fått utmerkelser for sin arkitektur og bevaring av den opprinnelig bebyggelse i Gågata. Ellers er Lillehammer kjent som vinterbyen, med et flott turterreng og nærhet til mange vintersportsaktiviteter. Priser på boliger i sentrale byområder ligger på nivå som andre byer på Østlandet, mens prisnivået utenfor selve byområdet er betraktelig lavere

Gausdal (Kilde: www.gausdal.kommune.no og SSB.)

Gausdal kommune ble dannet i 1962 ved sammenslutning av de tidligere kommunene Østre og Vestre Gausdal. Grensen i øst går øverst i dalsiden mot Gudbrandsdalslågen og Øyer kommune, i sør mot Lillehammer, som omfatter nederste del av Gausas dalføre, mens resten av grensen i sør går over fjellviddene mot Valdres. Nordgrensen går over fjellvidder i 1000 meternivået, der Gausdal deler Espedalsvatnet med Sør-Fron.

Det meste av bosettingen ligger innen en radius på ti km fra administrasjonssenteret Segalstad bru, som har 886 innbyggere. I kommunen for øvrig ligger tettstedene Follebu (912 innbyggere) og Forset (646 innbyggere). Gausdal er den av de tre kommunene med lavest andel av befolkningen bosatt i tettsted, men andelen stiger og har økt med 17 prosent de siste ti årene.

22 % av de yrkesaktive er sysselsatt i primærnæringene. Jordbruket preges av små enheter med husdyr og fôrproduksjon. Fjellbeite er en del av husdyrholdet. Skogbruket er næringsmessig av stor betydning. Industrien domineres av trevareindustri, med om lag 40 % av industriens sysselsatte. Segalstad bru har møbelfabrikk, sagbruk, trevarefabrikk og meieri. Reiselivsnæringen er i vekst. I fjellet er det flere høyfjellshoteller, i tillegg til mange private hytter og pensjonater. Ca. 1/4 av de yrkesaktive har arbeid utenfor kommunen, med Lillehammer som viktigste arbeidsplass.

Rv. 255 (Vinstra-Fåberg) går gjennom kommunen, Rv. 254 går gjennom Østre Gausdal til Tretten. Fra Østre Gausdal går Peer Gynt-veien mot nordvest forbi Skeikampen og over fjellet til Vinstra. Fra Vestre Gausdal går det fjellvei sørvestover til Etnedal og Valdres. Veinettet har stor betydning for turisttrafikken.

Øyer (Kilde: www.oyer.kommune.no og SSB.)

Øyer kommune består av to sogn, Øyer og Tretten. Litt over halvparten av innbyggerne bor i tettbygde strøk, og andelen har økt med hele 39 prosent de siste ti årene. Kommunen er en tradisjonell jord- og skogbrukskommune. Jordbruksarealet er ca. 30.000 daa, hvorav ca. 25.000 daa er fulldyrket. Det produktive skogarealet er ca. 164.000 daa, mens utmarksarealet utgjør ca. 390.000 daa. Det er ca. 180 gårdsbruk i drift, 1200 melkekyr, 350 ammekyr og ca. 8000 sau og lam på beite om sommeren, samt noe svineproduksjon.

Spesielt for Øyer er den store betydningen av fjellområdene. På 1960-tallet ble store arealer dyrket på fjellet. Det har medført at omtrent 1/3 av all dyrka mark ligger på fjellet. Spesielt er også at mye av arealet i kommunen er statsallmenning, nærmere bestemt store deler av fjellet på østsiden. Staten er grunneier, mens et eget fjellstyre administrerer bruken. Øyer kommune er opptatt av hva som skjer med rettigheter til bruken av statsallmenningen ved en eventuell

kommunesammenslutning. Dette temaet har ikke vært gjenstand for utredning her, men den regionale prosjektlederen for KS-prosjektet har bestilt en egen utredning om temaet fra fylkesmannen i Oppland.

I forbindelse med OL på Lillehammer i 1994 skjedde en omfattende utbygging av teknisk infrastruktur, og etableringen av Hafjell Alpinanlegg medførte en storstilt utbygging innen reiselivet i den sørlige delen av bygda. Øyer Gjestegård var første etablering i den nye reiselivsutbyggingen. Senere har hoteller, leiligheter, storhytter og mange private hytter kommet til, med til sammen ca. 8000 kommersielle og 5500 private senger. Hunderfossen Familiepark ligger i Lillehammer kommune, men bidrar til at Øyer har tilgang til en stor attraksjon både sommer og vinter.

5.9.4 Ønsket utredning – prosess med oppdragsgiver i valg av temaer

5.9.4.1 Møter med oppdragsgiver

Temaene for utredningen ble fastlagt i de nevnte møtene med rådmennene (5. januar 2005) og regional ledergruppe (14. januar 2005) med etterfølgende vurdering fra regional prosjektleder i KS. Asplan Viak var til stede i de to møtene. I tillegg var det nytt møte i regional ledergruppe 28. januar 2005 der ytterligere ønsker ble drøftet. Til slutt ble det avholdt nytt møte med konsulent og regional ledergruppe 18. februar 2005. Etter avsluttet utredning er det avtalt deltakelse fra konsulent i felles formannskapsmøte i de tre kommunene 10. mars 2005.

5.9.4.2 Temaer for utredning

Geografisk avgrensning er, som vist ovenfor, en mulig sammenslutning av tre kommuner – Lillehammer, Gausdal og Øyer – til én kommune. At det er disse tre kommunene som skal vurderes for sammenslutning i denne omgang, er omforent i de tre kommunene. I møtet med de tre rådmennene ble det lagt vekt på at det er få regioner der utgangspunktet er bedre. De tre kommunene har:

- Felles næringsgrunnlag (reiseliv)
- Felles bo- og arbeidsmarked
- Felles senter (Lillehammer)
- Felles regionalt handlingsprogram
- Felles demografi
- Gjennom en sammenslutning muligheter til å stå sterkere i forhold til Hamar og Gjøvik m/omland
- Allerede igangsatt felles utviklingsarbeid
- Sambruk av ressurser

Samtidig ble det understreket at det også er noen forhold som kan tale mot sammenslutning:

- Positive sider ved små lokalsamfunn kan gå tapt
- Frykt for utarming av bygdene/bygdesentrene

- Frykt for at bystyret i Lillehammer legger ned alle offentlige tilbud i bygdene
- Frykt for at utkantene skal miste politisk representasjon i styrende organer

Utredningen skal bygge på de utredningene som allerede er foretatt i kommunene selv og Telemarksforskings beregninger av økonomiske konsekvenser i forhold til inntektssystemet. Det var enighet om at en ikke skal utrede nye spørsmål, men foreta en sammenstilling og presentere en oversikt over det en allerede har av materiale. Informasjonen ønskes sortert i argumenter for og argumenter mot sammenslutning.

I kapittel 4.2 redegjorde vi for analysemodellen som legges til grunn for vurderingene. Kommunenes evne til å utøve sine fire roller – som tjenesteprodusenter, samfunnsutviklere, forvaltere og utviklere av lokaldemokratiet – påvirkes av en rekke forhold. Til sammen inneholder modellen ni ulike grupper av kriterier for å vurdere i hvilken grad en kommune er i stand til å fylle disse rollene på en tilfredsstillende måte. Kommunens økonomiske bæreevne er et viktig kriterium, men kun ett av flere. Kommunenes egne utredninger inneholder mål på flere av disse kriteriene. Vi kommer tilbake til dette i avsnittene nedenfor.

Når det gjelder hvilke av de fire rollene vi skal legge vekt på, er de tre kommunene samstemte. Sett fra kommunenes ståsted er mulighetene for å fylle rollen som samfunnsutvikler den som betraktes som den viktigste. I regional ledergruppe er det imidlertid enighet om at rollen som tjenesteprodusent vil telle mer når innbyggerne skal vurdere spørsmålet. Det er derfor ønske om å se nærmere på begge disse rollene. Det innebærer samtidig at de to andre rollene tones ned.

Utredningen skal videre vektlegge en drøfting av andre forhold enn de rene faktasammenstillingene, med forslag til prosess i overgangen fra fase 2 til fase 3, d.v.s. fra eventuelt vedtak i kommunestyrene om å sette i gang en prosess for sammenslutning til en forankring i befolkningen, basert på erfaringer fra andre kommuner. Vi kan her trekke vekslers på erfaringene fra Valdres, der folkeavstemningen ga negativt resultat, og fra de sammensluttende kommunene i det sentrale KS-prosjektet. De tre kommunene ønsker ikke å sette i gang en prosess som kun ender i et nei i en folkeavstemning, uten at fordeler og ulemper er godt kommunisert til innbyggerne. De tre rådmennenes vurdering var at utgangspunktet for en slik debatt er ulikt i de tre kommunene. Ordførerne er enige i dette, men mener at det i alle de tre kommunene vil være vesentlig å synliggjøre at en sammenslutning ikke vil føre til et dårligere tjenestetilbud enn i dag.

Motivasjonen for å sette temaet sammenslutning på dagsorden er noe forskjellig i de tre kommunene. Lillehammer kommune vektlegger på sin side, særlig at rollen som regional utviklingsaktør kan utøves med større tyngde i en større kommune. Rollen som samfunnsutvikler vil veie tyngst. I Gausdal vektlegges det samme. I Øyer, derimot, forventes det at det i større grad vil være eksterne trusler, bl.a. at andre kommuner slår seg sammen, som vil styre vurderingene, mer enn de muligheter en ser ved å bli del av en større kommune.

I møtet med regional ledergruppe 14. januar ble det løftet fram noen flere problemstillinger som ønskes belyst. Problemstillingene gjelde både muligheter og trusler knyttet til et sammenslutningsprosjekt:

- *Visjonen – hvorfor bli én kommune?*

Regional ledergruppe ønsker en drøfting av dette grunnleggende spørsmålet. Uten et godt svar, der berørte innbyggere og lokale myndigheter finner hverandre internt i den enkelte kommune og på tvers av kommunegrensene, vil en sammenslutning bli vanskeligere å gjennomføre. Visjonen må fokusere på det som er de største mulighetene ved en sammenslutning.

- *Hva kan velte prosjektet?*

Den regionale ledergruppa ønsker en vurdering av hva som er rett dimensjon på dette spørsmålet. Hvor mye skal en dvele ved dette før en eventuelt går i gang med et sammenslutningsprosjekt? Dette handler trolig om følelser mer enn fakta, men temaet må settes i perspektiv på et tidlig tidspunkt. Forholdet til innbyggerne er helt sentralt. Utfordringen ble formulert til å være noe i retning av: ”Dommerne sitter utenfor kommunehuset med masse følelser.” Dette handler på den ene side om identitet, på den annen side om tjenestetilbud. Innbyggerne er opptatt av begge deler, mens det politiske lederskapet er mer opptatt av samfunnsutvikling. Utfordringen blir å vise sammenhengen mellom samfunnsutviklerrollen og framtidige muligheter for å yte gode tjenester. Regional ledergruppe reiser spørsmålet om det er mulig å gi garantier mot redusert tjenestetkvalitet, som muliggjør fokus på sammenslutningens betydning for samfunnsutviklingen i regionen. Spørsmålet ble også reist om det er mulig å dokumentere bedre tjenesteproduksjon.

Det er viktig å ha en viss oversikt over de største fallgruvene hvis målet er sammenslutning. Her må en først og fremst basere seg på erfaringer fra andre, men disse erfaringene må kobles med lokalkunnskapen som finnes i de tre kommunene. Dette bør være et viktig supplement fra rådmennene til den saken som legges fram for de tre kommunestyrene. Det som ikke lar seg utrede nå, må påpekes som del av videre prosess. Nærliggende erfaringer er prosessen i Valdres og vurderinger av hva som gjorde at sammenslutningen ikke ble akseptert i befolkningen. Regional ledergruppe viser til Valdresordførernes fokus på økonomi og spør om dette var feil fokus i forhold til innbyggerne.

- *Argumenter for/mot for alle fire roller*

Selv om regional ledergruppe primært er opptatt av samfunnsutviklerrollen og rollen som tjenesteproducent, ønskes også en vurdering av foreliggende materiale i forhold til de to andre rollene, som forvalter og som demokratiutvikler. Ett av temaene som ble reist i første møte var frykten for manglende demokratisk representasjon fra alle deler av den nye kommunen. Erfaringer fra andre kommuner viser at partiene spiller en nøkkelrolle i dette spørsmålet. Vi kan vise til hvordan dette er løst andre steder.

- *Interkommunalt samarbeid.*

Slikt samarbeid sees gjerne som et alternativ til kommunesammenslutning. De tre kommunene i Lillehammerregionen har allerede et utstrakt interkommunalt samarbeid. Spørsmålet som reises her, er om det finnes et metningspunkt for det interkommunale samarbeidet? Når er samarbeidet blitt så omfattende at en i realiteten ”opphører” å være egen kommune? Det er neppe noe entydig svar på dette spørsmålet. Det må vurderes fra sted til sted på bakgrunn av egne erfaringer. En slik total gjennomgang av det

interkommunale samarbeidet i Lillehammerregionen er det ikke rom for innen rammen av denne utredningen, men noen erfaringer er det mulig å peke på fra andre undersøkelser av temaet.

- *Spesielle temaer*

En sammenslutning av de tre kommunene vil reise spørsmål om rettigheter til bruk av statsallmenning og innarbeidede sedvaner mht jakt og fiske og bruken av fjellområdene. I samråd med prosjektleder holdes dette utenfor utredningen. I stedet bestilles et eget notat om dette temaet fra juridisk kompetent hold hos fylkesmannen i Oppland.

Regional ledergruppe var samlet til nytt møte 28. januar 2005, der temaene og måten å håndtere dem på ble endelig godkjent, men med ønske om noen suppleringer:

- Det forutsettes at Asplan sammenstiller eksisterende materiale (det som er oversendt fra behandlingen i fase 1 i de tre kommunene).
- De temaene som er foreslått tatt inn i utredningen på grunnlag av drøftingene i møtet 14. januar 2005, er de som er relevante.
- Både i møte med rådmennene og i møte med regional ledergruppe ble det pekt på to problemstillinger som foreløpig ikke er synlige. Disse to ønskes behandlet i rapporten fra Asplan:
 - Hvilke trusler og muligheter gir storkommuner på Hamar og Gjøvik for vår region? Kan det være en styrke å være små, eller er det vesentlig å kunne konkurrere på innbyggertall?
 - Lillehammer-regionen som senter i en større region: Hvem skal vi være region-senter for - Gudbrandsdalen eller deler av Mjøsområdet? Må vi velge mellom disse to perspektivene? Hvilken rolle tar vi i strukturen av senterdannelser mellom Oslo og Dombås? Lillehammer som innfallsport til Gudbrandsdalen? Er funksjonsfordeling (eks plassering av sykehus) viktigere enn kommunegrenser?
- Videre prosess:
 - Konklusjonene fra dette møtet formidles som innspill til Asplan
 - Utredningen fra Asplan drøftes i regional ledergruppe 18. februar 2005, der behov for eventuelle tilleggsutredninger avklares.
 - Eventuelle tilleggsutredninger (det som er mulig innenfor den korte tiden).
 - Det settes av en dag (10. mars 2005) til tema kommunestruktur på felles formannskapskonferanse mellom de tre kommunene.
 - Det utarbeides felles saksframlegg som underlag for behandlingen i de tre kommunene. Behandling i månedsskiftet mars/april 2005.
- Temaer de tre kommunene må ta utenfor rammen av Asplan sin utredning:
 - Grensejusteringer/forholdet til nabokommuner i nord, sør og vest.

- Må forvente noe jobb knyttet til videreutvikle visjonen for regionen i tillegg til det vi får i Asplan sin rapport.

5.9.5 Kriterier for vurdering av god rolleutøvelse

De tre kommunene har gjennomført utredninger i fase 1 av prosjektet. I analysemodellen i avsnitt 4.2 viste vi en skjematisk framstilling, basert på KRDs analyseveileder, av ni grupper av kriterier for å vurdere i hvilken grad kommunene er robuste i forhold til utøvelsen av sine roller som samfunnsutviklere, tjenesteprodusenter, demokratiutviklere og forvaltere av offentlig myndighet. Kriteriene vil ha ulik grad av betydning for utøvelse av de ulike rollene. I tabellen nedenfor har vi satt opp en forenklet oversikt over hvilke kriterier vi mener har størst betydning for utøvelse av hver av de fire rollene.

Tabell 5.2: Sammenhengen mellom rolleutøvelse og kriterier – hvilke typer av kriterier egner seg til å vurdere oppfyllelsen av hvilke roller?

Kriterier:	Kommunenes roller			
	Samfunnsutvikler	Tjenesteprodusent	Demokratiutvikler	Forvalter
Økonomi	x	x		
Kompetanse/kapasitet	x	x		x
Kvalitet i tjenestetilbudet		x	x	
Tilgjengelighet		x		
Regional innovasjon	x			x
Levekår	x			
Demokrati/deltakelse	x		x	
Tilhørighet/identitet	x		x	
Rettssikkerhet				x

Med utgangspunkt i denne oversikten vil vi gjennomgå kommunenes egne utredninger: Hvilke kriterier er belyst, og hva forteller de om mulighetene for rolleutøvelse i en sammenslått kommune? Vi vil drøfte i hvilken grad en sammenslått kommune vil bidra til styrket rolleutøvelse.

Kriteriene må operasjonaliseres. Dersom vi skulle foretatt en fullstendig utredning, ville vi på forhånd ha lagd en oversikt over hvilke operasjonaliseringer som var mulige ut fra tilgjengelig statistikk fra offisielle baser og fra kommunene selv. I denne utredningen er vi avhengige av det som allerede er gjort. Vi vil imidlertid påpeke om det er forhold som ikke er med, men som åpenbart burde vært gjenstand for utredning.

I drøftingen nedenfor tar vi utgangspunkt i kommunenes ulike roller. Vi starter med samfunnsutviklerrollen, siden det er denne rollen kommunene i Lillehammerregionen har vært mest opptatt av. Deretter kommenteres tjenesteprodusentrollen, med særlig vekt på mulighetene for å gi en garanti for kvaliteten i tjenestene etter en eventuell sammenslutning. Til slutt kommenterer vi raskt rollen som forvalter eller myndighetsutøver, før vi avslutter med en vurdering av om rollen som demokratiutvikler. Problemstillingen vil hele tiden være om mulighetene for utøvelse av de fire rollen styrkes eller svekkes ved en sammenslutning.

5.9.6 Én kommune – en sterkere samfunnsutvikler?

De kriteriene som påvirker evnen til å utøve samfunnsutviklerrollen mest, er i henhold til oversikten i tabell 5.1 økonomi, kompetanse og kapasitet, evnen til regional innovasjon og utvikling, graden av levekårsproblemer i befolkningen, demokrati og deltakelse i befolkningen og befolkningens følelse av tilhørighet og identitet. Levekår og deltakelse vil imidlertid ha minst like stor betydning for utøvelse av rollene som henholdsvis tjenesteprodusent og demokratiutvikler. Disse forholdene vil derfor bli behandlet under disse to avsnittene, men med kommentarer til rollen som samfunnsutvikler.

I de kriteriene som følger av KRDs veileder, kan en imidlertid komme til å overse en viktig dimensjon – den politiske viljen til endring og det politiske lederskapets evne til å skape oppslutning om målet. Deler av dette temaet vil kunne plasseres under kriteriet lokal identitet. Kriteriene slik de presenteres i analyseveilederen, tar først og fremst utgangspunkt i nåsituasjonen, mens vilje til endring og evne til å skape oppslutning kan tenkes å ha et mer langsiktig perspektiv enn en analyse av hvilke kriterier som forbedres umiddelbart ved en sammenslutning. Overført til KS/KRD-prosjektet betyr det at et vedtak om framtidig kommunestruktur ikke nødvendigvis er et ja eller nei til folkeavstemning her og nå. Vedtak kan også fattes som en uttrykt vilje til å starte en prosess med et mer langsiktig siktemål. Det kan være i form av en styrt prosess for å skape oppslutning om en sammenslutning. Dersom en slik prosess innebærer økt grad av involvering av innbyggerne, vil det også kunne styrke demokratiet og følelsen av tilhørighet til en ny kommune.

5.9.6.1 Økonomi

Kommuneøkonomi er et kriterium som omfatter minst to ulike aspekter. Det ene er økonomisk bærekraft (at kommunen på sikt har en situasjon der utgiftene ikke overstiger inntektene, samt et handlingsrom med et anbefalt minimum i form av et netto driftsresultat på 3 % av driftsinntektene.) Det andre er spørsmålet om kostnadseffektivitet. Det er vanskelig å gi et absolutt tall for hva som er ”den kostnadseffektive kommune”, men nøkkeltall pr. produsert enhet i en kommune kan sammenlignes med tilsvarende tall i andre kommuner.

Når det gjelder rollen som samfunnsutvikler, er det først og fremst det økonomiske handlingsrommet som har betydning – i hvilken grad kommunen har ressurser å satse på aktiviteter eller investeringer med videre vekst og utvikling som formål. Spørsmålet om kostnadseffektivitet kommer vi tilbake til i avsnittet om rollen som tjenesteprodusent.

Samfunnsutvikling skjer mest effektivt i et partnerskap på tvers av tradisjonelle skillelinjer mellom offentlige nivåer og på tvers av offentlig og privat sektor. Erfaringer viser at kommuner som evner å kanalisere egne ressurser til utviklingsformål, lettere utløser ressurser fra andre aktører, som statlige og regionale midler, men også ressurser fra private investorer og næringsutviklere.

To spørsmål er sentrale når det gjelder i hvilken grad en sammenslutning vil øke det økonomiske handlingsrommet i regionen. Det ene er overføringene fra staten, det andre er den totale økonomiske situasjonen i de tre kommunene. Telemarksforskning har undersøkt mulige endringer i rammetilskuddet ved kommunesammenslutninger i deler av Oppland (Lunder og

Sanda, 2005). De tre kommunene har selv kartlagt en del sentrale økonomiske størrelser. Ved en sammenslutning kan det erfaringsmessig være mulig å spare noe på å samordne funksjoner. Dette kommer vi tilbake til under avsnittet om rollen som tjenesteprodusent. Samtidig stilles det en del formelle krav til budsjettbalanse i kommuner som vurderer å slå seg sammen. Som et minimum må budsjettene bringes i balanse året før en sammenslutning. Budsjettet for første år som én kommune skal behandles i fellesnemnd høsten før sammenslutningen formelt iverksettes. Budsjettet må vedtas i balanse.

A. Rammetilskuddet

I TF-notat 2/2005 er det gjort en beregning av mulige endringer i rammetilskuddet ved en sammenslutning av Lillehammer, Gausdal og Øyer til én kommune. Beregningene bygger på inntektssystemet slik det gjelder for 2005. Mulige endringer er varslet fra 2007, med særlig vekt på barrierer mot sammenslutninger. Det kan gi et annet resultat enn det som nå foreligger.

Telemarksforsking viser til at dagens inntektssystem består av åtte hovedelementer:

Innbyggertilskuddet summeres for de sammenslåtte kommunene. Andre elementer kan påvirkes positivt eller negativt. Det gjelder seks faktorer: Reisekriteriene (reisetid, sone og nabo), urbanitetskriteriet, basistilskuddet, regionaltilskuddet, inntektsutjevningen og inndelingstilskuddet. I tillegg kommer *skjønnsmidlene*, som det ikke er foretatt vurderinger av her.

Reisekriteriene skal kompensere for større reiseavstander i en sammenslått kommune og vil øke ved en sammenslåing. Om dette gir en nettogevinst vil avhenge av måten den nye kommunen organiseres på.

Basistilskuddet er et likt beløp på ca 6,5 mill kr⁶⁹ til alle kommuner. En sammenslutning av tre kommuner vil føre til at to av tilskuddene bortfaller.

Regionaltilskuddet er et småkommunetilskudd til kommuner med inntil 3200 innbyggere. Ingen av de tre kommunene mottar slikt tilskudd.

Inntektsutjevningen påvirkes hvis de aktuelle kommunene tilhører ulike skatteinntektsklasser. Gausdal og Øyer har begge en skatt pr. innbygger under 90 % av landsgjennomsnittet⁷⁰ og får kompensasjon for dette i det nye inntektsutjevningssystemet. Lillehammer har et skatteinntektsnivå på ca 97 % og får ingen slik kompensasjon. En sammenslutning av de tre gir en ny kommune med et skatteinntektsnivå på 93 %. Det innebærer noe lavere inntektsutjevning enn summen av det Gausdal og Øyer får i dag.

Inndelingstilskuddet er innført for å dempe virkningene av reduserte overføringer som følge av en kommunesammenslutning. Tilskuddet er lik et eventuelt bortfall av basis- og regionaltilskudd. I dette tilfellet er det bare tap i basistilskudd som er aktuelt. Inndelingstilskuddet beholdes uendret i ti år, for deretter å trappes gradvis ned over de neste fem årene.

Det vises til eget vedlegg for nærmere detaljer omkring beregningene. For de tre kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer bygger beregningene på at det framtidige kommunesenteret blir Lillehammer. De tre kommunene har pr. 2003 samlede brutto inntekter på 1,432 mrd. kr. Frie

⁶⁹ Verdien av et basistilskudd endrer seg med antall kommuner i landet og det beregnede utgiftsbehovet for kommunesektoren som ligger til grunn for det utgiftsutjevningende tilskuddet. Vi tar utgangspunkt i versjon prok0410 av prognosemodellen til KS, hvor verdien av et basistilskudd i 2005 er ca 6,5 millioner kroner.

⁷⁰ Skattenivået er basert på de anslag på skatteinntekter i 2005, inkludert selskapsskatt, som ligger i prognosemodellen fra KS, versjon prok0410.

inntekter beløper seg til 907 mill. kr. samlet for de tre kommune (2004-kr.). Beregningene viser at kommunene vil *tape* 4 mill. kr. i inntektsutjevning, som i dag går til Gausdal kommune. De beholder imidlertid tre basistilskudd uendret i ti år og får økt reisetilskudd. Det gir en *gevinst* på 12-13 mill. kr. pr. år. De samlede frie inntektene blir etter dette ca. åtte mill. kr. høyere pr. år enn i dag og utgjør 915 mill. kr. i de første ti årene fra en sammenslutning. En gradvis nedtrapping fra år elleve, ender i et rammetilskudd som er fire mill. kr. *laver* pr. år enn i dag.

Konklusjonen er at det er en viss gevinst på kort sikt og et relativt begrenset tap på lang sikt i forhold til rammetilskuddet. De 13 første årene vil kommunene samlet tjene 90 mill. kr. gjennom rammetilskuddet på å slå seg sammen. Dette er midler som eventuelt kan benyttes til regionale utviklingsformål. Etter 15 år vil den nye kommunen imidlertid få en reduksjon på fire mill. kr. pr. år i forhold til dagens inntekter fra rammetilskuddet. Det utgjør 3 promille av de samlede brutto driftsinntektene i en sammensluttet kommune. Som nevnt, varsles det imidlertid endringer i inntektssystemet fra 2007, der målet er å fjerne barrierer mot kommunesammenslutning. Dersom effektene som er beregnet her, endres, vil det sannsynligvis føre til endringer i positiv retning. Vi anbefaler derfor at forholdet til inntektssystemet tillegges liten vekt i vurderingene av en framtidig kommunesammenslutning, og at i den grad det skal telle med, bør det regnes som et argument for, snarere enn mot, sammenslutning.

B. Eiendomsskatt

Spørsmålet om *eiendomsskatt* har i andre kommunesammenslutninger vist seg å være et vanskelig, men ikke uoverkommelig problem, der det er ulik praksis i de kommunene som vurderes sammenslått. En sammenslått kommune må ha ens praksis i hele sitt geografiske område. Temaet kan tenkes å få betydning for standpunkt til sammenslutning både i kommunestyret og i befolkningen der eiendomsskatt ikke er innført. Alternativet er at eiendomsskatten avvikes i den eller de kommunene som har slik skatt fra før.

Lillehammer og Øyer har innført eiendomsskatt, Gausdal har ikke. Inntektene utgjør i følge Gausdal kommunes utredning fra fase 1, rundt 2,5 % av samlede driftsinntekter i de to kommunene. Lillehammer og Øyer har sosialistisk flertall i kommunestyrene. Gausdal har borgerlig flertall. Det betyr at spørsmål om eiendomsskatt kan bli et politisk hinder for sammenslutning. Gausdals ordfører viser imidlertid til at det er Arbeiderpartiets gruppe som har vært den sterkeste motstanderen av å innføre eiendomsskatt i kommunen.

Vi kan i denne forbindelse vise til erfaringene fra sammenslutningen mellom Kristiansund og Frei kommuner. Kristiansund har eiendomsskatt i dag, Frei har ikke. Den nye sammenslåtte Kristiansund kommune kommer til å beholde eiendomsskatten av økonomiske årsaker, men det er søkt om en overgangsordning for innbyggerne i tidligere Frei kommune, som innebærer en gradvis opptrapping til et felles nivå på eiendomsskatten. Til tross for eiendomsskattespørsmålet ble det altså flertall for sammenslutning i folkeavstemningen i Frei.

Ved en sammenslutning av de tre kommunene vil Gausdal etter en eventuell overgangsordning bidra med økte inntekter fra eiendomsskatt. Beløpet er vanskelig å anslå eksakt, men dersom vi legger samme andel av driftsutgiftene som i de andre to kommunene til grunn, vil eiendomsskatten i Gausdal kunne innbringe i størrelsesorden 6 mill. kr. (Vi har her gjort en enkel forutsetning om at inntektene tilsvarende utgiftene, siden Gausdals beregninger bygde på samlede driftsinntekter.) Det vil med andre ord mer enn kompensere tapet i rammetilskudd.

Konklusjonen er at det at ikke alle tre kommuner har innført eiendomsskatt, er et argument som isolert sett taler mot sammenslutning. Dette kan isolert sett hindre en sammenslutning, men bare dersom politikerne og befolkningen i Gausdal mener at innføring av eiendomsskatt er en ulempe og et spørsmål som er viktigere enn eventuelle fordeler ved en sammenslutning.

C. Totale inntekter i forhold til totale utgifter

Det er likevel de totale inntektene sett i forhold til de totale utgiftene som teller når kommunens evne til å fylle rollen som samfunnsutvikler skal vurderes. Med i dette regnestykket hører også kommunens gjeldsforpliktelser, uten at det er gitt, nøyaktig hvor skillet mellom en håndterbar og en uhåndterbar gjeldsgrad går. Staten anbefaler imidlertid at kommunene for å kunne fylle sine oppgaver, tilstreber et netto driftsresultat på minimum tre prosent, alt medregnet.

Tabellen nedenfor viser noen av disse sentrale nøkkeltallene for de tre kommunene:

Tabell 5.3: Økonomiske nøkkeltall for Lillehammer, Gausdal og Øyer kommuner

	Lillehammer	Gausdal	Øyer
Brutto driftsinntekter	988 474 000	250 139 000	193 482 000
Netto driftsresultat	1,3	3,4	-2,0
Gjeldsgrad	88,0	61,9	61,2
Nto. gjeld, kr./innb.	62 123	45 737	47 232
Frie innt. kr./innb.	26 627	25 371	25 125

Kilde: KOSTRA 2003, TF-rapport 2/2005 og utredning fra Gausdal kommune

Tabellen viser noen forskjeller i de økonomiske nøkkeltallene. Lillehammer har frie inntekter pr. innbygger over gjennomsnittet for Oppland (kr. 26 060), mens Gausdal og Øyer ligger under. Alle tre ligger imidlertid over landsgjennomsnittet på kr. 25 090 pr. innbygger.

På den annen side er lånegjelda i Lillehammer over både fylkesgjennomsnittet (kr. 53 494 pr. innbygger) og landsgjennomsnittet (kr. 52 697), mens de to andre kommunene ligger under.

Det anbefalte nivået for netto driftsresultat imøtekommes bare i Gausdal. Lillehammers resultat er positivt, men lavere enn det anbefalte, mens resultatet i Øyer er negativt. Både Gausdal og Lillehammer ligger over landsgjennomsnittet på 0,7 prosent. Ingen av kommunene er registrert i det sentrale ROBEK-registeret⁷¹ over kommuner som er trenger godkjenning av fylkesmannen.

⁷¹ ROBEK er en forkortelse for "Register om betinget godkjenning og kontroll" og er hjemlet i kommunelovens § 60 nr. 1 (a-d). For de kommuner som er oppført i registeret, er vedtak om opptak av lån og finansiell leasing, leie av bygninger, anlegg, og varige driftsmidler som kan påføre kommuner eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettår, ikke gyldig før de er godkjent av fylkesmannen. I Oppland fylke er det bare kommunene Vestre Toten og Nord-Aurdal som pr. 10. februar 2005 står oppført i registeret.

Foreløpig konklusjon: Økonomiske nøkkeltall viser at Gausdal har en noe gunstigere økonomi enn de to andre kommunene, selv om rådmannen varsler at presset på økonomien vil øke i 2005. Øyer kommune ser ut til å være den som kan ha mest å hente på en sammenslutning med de andre kommunene, dersom rene økonomiske vurderinger legges til grunn. Økonomiske vurderinger kan derfor være et argument *mot* sammenslutning sett fra Gausdals side, men et argument *for* sammenslutning sett fra Øyer kommunes side. For Lillehammer som den største kommunen i samarbeidet, vil de økonomiske vurderingene trolig være av mindre betydning. Den nye kommunen vil få en gjeld pr. innbygger på 57 310 kr., noe lavere enn Lillehammer har i dag, men neppe så mye lavere at dette kan sies å tale verken for eller mot en sammenslutning.

Rollen som samfunnsutvikler fordrer et visst økonomisk handlingsrom. Det er lite som tyder på at det økonomiske handlingsrommet vil øke slik at det monner, kun ved en sammenslutning av de tre kommunene. Imidlertid kan resultater i form av godt regionalt utviklingsarbeid gi ny vekst og økte inntekter. Spørsmålet er om de tre kommunene sammen har et bedre grunnlag for å utøve rollen som samfunnsutvikler enn kommunene har hver for seg, uavhengig av manglende økonomisk gevinst i første omgang. Vi må derfor se på de andre kriteriene som beskriver evnen til å utøve en samfunnsutviklerrolle før den endelige konklusjonen trekkes.

5.9.6.2 Kompetanse og kapasitet

Kommunene har selv utredet spørsmålet om tilgangen på nødvendig kompetanse. Rollen som samfunnsutvikler krever tilgang på planleggere med tverrfaglig kompetanse og med tilstrekkelig kapasitet til å håndtere kompliserte problemstillinger. Virkemiddelapparatet er delt mellom mange statlige sektorer, fylkeskommune og kommunene selv. Den enkelte kommunes arealdisponeringer kan få stor betydning for framtidig utvikling i regionen. I tillegg kommer evnen til å innlemme private interesser i et større partnerskap. Aktuelle temaer for koordinering og sammenhengende planlegging kan være infrastruktur, senterutvikling, utdanning, FoU og næringsutvikling. I tillegg til god planlegging kreves også kapasitet til effektiv gjennomføring, dvs. omsetting av planer til konkret og målrettet handling. Det er ingen grunn til å tro at kravene til gjennomføringskompetanse er mindre enn kravene til planleggingskompetanse. I tillegg kommer at det etter hvert stilles større krav til digitale verktøy i planlegging og behov for god planinformasjon.

Lillehammer kommune skriver i eget notat om rammebetingelser og økonomi: *"En (..) type arbeidskraftproblem som (...) nokså entydig ser ut til å ramme små kommuner er de tilfeller der det er snakk om så spesialisert kompetanse at en mindre kommune ikke trenger en hel stilling. Dette kan for eksempel gjelde spesialkompetanse innen pedagogikk, barnevern, jus, planlegging o.s.v. Ettersom personer med denne typen kompetanse ofte ikke er interessert i en deltidsstilling, må småkommuner enten greie seg uten, eller akseptere ekstrakostnaden knyttet til en hel stilling. Selv da kan det være vanskelig å finne og beholde folk, etter som mange foretrekker noe større fagmiljø. Dette problemet må man forvente at blir større i årene som kommer, både fordi antallet kommunale oppgaver som krever svært spesialisert kompetanse øker, og fordi arbeidstakere etter hvert har blir mer bevisst i forhold til egne utviklingsmuligheter og ønsker å jobbe i større fagmiljøer. Heller ikke når det gjelder denne typen*

arbeidskraftproblem er det helt entydig om det er størrelsen på kommunen eller geografisk beliggenhet og avstander som utslagsgivende, men kommunestørrelse antas å spille en mer selvstendig rolle enn tilfellet er når det er reell mangel på arbeidskraft.”

Problemet med tilgang på planleggingskompetanse i små kommuner er også ofret betydelig oppmerksomhet i planlovutvalgets utredninger⁷², der en hovedkonklusjon var at forslaget til lovendringer ville stille ytterligere krav til planleggingskompetanse i kommunene.

Gausdal kommune gir uttrykk for at problemer med *rekruttering* ikke har vært noe stort problem i kommunen, vesentlig fordi kommunen er en del av et større bo- og arbeidsmarked, der pendling over kommunegrensene er mulig. Kommunestørrelse blir derfor ikke et vesentlig problem. Imidlertid påpekes at det er visse problemer med å *beholde* kompetentpersonale, fordi det større faglige miljøet i Lillehammer er mer attraktivt. Planleggere nevnes ikke eksplisitt, men det påpekes at fagmiljøet i Gausdal blir for lite der kommunen stort sett har en eller svært få ansatte. I tillegg påpekes at Lillehammer, Gausdal og Øyer i dag konkurrerer om visse typer arbeidskraft der lønns- og øvrige betingelser er utslagsgivende for hvilken kommune som velges. Dette er problemer som unngås ved en sammenslått kommune, der arbeidsgiver og arbeidsbetingelser er felles.

Øyer kommune har ikke behandlet spørsmålet om tilgang på kompetanse i denne sammenhengen, men siden dette er den minste av de tre kommunene, er det grunn til å anta at de samme problemstillingene gjør seg gjeldende her. I tabell 5.1 viste vi at det er store variasjoner i utdanningsnivået i befolkningen i de tre kommunene. Det er imidlertid ikke den minste kommunen som har det laveste utdanningsnivået. Andelen med høyere utdanning i befolkningen er på landsbasis 22,3 % (SSB 2002). I Oppland fylke er tilsvarende andel 16,6 %. Øyer kommune ligger omtrent på gjennomsnittet for fylket som helhet, mens Gausdal ligger betydelig under med 12,6 %. Den kommunen som skiller seg ut, er likevel Lillehammer, som med sine 28,6 % har et utdanningsnivå godt over landsgjennomsnittet.

Konklusjon: Behovet for regional utvikling gjennom god utøvelse av samfunnsutviklerrollen taler for en sammenslutning av de tre kommunene, da dette vil gi muligheter for et større og mer attraktivt fagmiljø, med mer utfordrende arbeidsoppgaver innen regional utvikling enn den enkelte kommune kan ta ansvar for på egen hånd. Det er i første rekke Gausdal og Øyer som vil nyte godt av tilgangen på høyt utdannede innbyggere i Lillehammer.

5.9.6.3 Regional innovasjon

Muligheten til å stimulere til regional innovasjon, er helt vesentlig for å kunne fylle rollen som samfunnsutvikler på en god måte. Regional innovasjon vil gjelde et større geografisk område enn det en kommune dekker alene. Det handler derfor i stor grad om mulighetene til å påvirke utviklingen i egen region, utover egne kommunegrenser, i en retning som er sammenfallende med ønsket utvikling for egen kommune.

Regional innovasjon og utvikling handler også om posisjonering i forhold til andre regioner. Det betyr at det ikke bare blir viktig for Lillehammerregionen hva de tre kommunene i denne

⁷² NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven I og II.

regionen gjør. De må også skjele til det som skjer i andre regioner i eget og nærliggende fylker og lytte til signaler fra statlig hold om forhold som har betydning for framtidig oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Større lokal og regional styring over virkemiddelapparatet, spesielt innen næringsutvikling og infrastruktur, er et ønske fra kommunesektoren, men staten, representert ved sine sektormyndigheter, har hittil vært relativt tilbakeholden i å signalisere delegering av myndighet på politikkområder med betydning for regional innovasjon og utvikling. Dagens kommunestruktur med mange små enheter har vært ett av flere premisser for statens holdning.

Lillehammer kommune har utarbeidet flere notater som grunnlagsmateriale til kommunestrukturprosjektet, der dette temaet berøres. Det er utarbeidet notater om befolkningsutvikling og sammensetning (notat nr. 4), om forvaltningsnivåene og oppgavefordeling (notat nr. 5) og om regionsentrenes utfordringer (notat nr. 6). I tillegg finnes et notat (nr. 3) med sammendrag av rapporten "Regionenes tilstand – 50 indikatorer for vekstkraftige regioner"⁷³, med spesiell vekt på aktuelle temaer for Lillehammerregionen. Politikerne i Lillehammer har dessuten gjennomgått en arbeidsbok der flere sider ved kommunesammenslutningen er berørt, herunder også spørsmålet om samfunnsutvikling og robuste regioner. Gausdal kommune har tilsvarende vurdert konsekvenser for samfunnsutvikling i sin utredning. Av andre relevante utredninger kan nevnes "Sammenheng mellom kommunestruktur og samfunnsutvikling" (Jørgen Amdam m. fl.), gjengitt i KS sammendragsserie. I tillegg har Tor Selstad på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund utarbeidet rapporten KOU 2004:1 Sterke regioner, forslag til ny regioninndeling av Norge.

Nylig forelå også rapporten fra kommunestrukturprosjektet i Hedmark, utarbeidet av Østlandsforskning (ØF-rapport nr. 01/2005). Ett av forslagene er en sammenslutning av kommuner i Hamarregionen i to alternativer - en sammenslutning av de fire kommunene Hamar, Løten, Stange og Ringsaker, evt. en sammenslutning av de tre første, mens Ringsaker forblir egen kommune.

Til sammen gir disse rapportene noen signaler som det er viktig at de tre kommunene i Lillehammerregionen forholder seg til.

Hvis vi starter med det regionale nivået, er det verd å merke at KS, uavhengig av høring av KOU 2004: 1 og Distriktskommisjonens innstilling, allerede har gått inn for at det etableres færre og sterkere folkestyrte regioner, som erstatter dagens fylkeskommuner. Hensikten er å få regioner som bidrar mer effektivt til landets verdiskapning, samtidig som det lokale og regionale demokratiet styrkes. En forutsetning er at det overføres oppgaver fra statlig til regionalt nivå innen politikkområder som har betydning for regional innovasjon og utvikling, som for eksempel infrastruktur og virkemidler for næringsutvikling. Da trengs etter KS vurdering, sterkere regioner som kan ta ansvar for mål og resultater og hånd om nødvendige virkemidler.

I sin utredning har Tor Selstad vist forslag til ny regioninndeling i tre alternativer, med henholdsvis sju, fem og ni regioner, der sju anbefales, dernest ni, mens fem ikke anbefales. I begge de anbefalte alternativene slås Hedmark og Oppland sammen til en region – Innlandet – med 344 000 innbyggere. I utredningen vises det til at det alltid har vært tette forbindelser mellom fylkene, at de sto sammen om vinterolympiaden, har felles omstillingsprogram,

⁷³ Tor Selstad, Østlandsforskning (ØF-rapport nr. 07/2004)

samarbeid om Innlandsuniversitetet, felles næringsgrunnlag, felles slakteri (HedOpp) og felles organisering av NHO. Forutsatt et fortsatt direkte folkevalgt regionnivå i Norge, virker det sannsynlig at Innlandet kan bli en realitet. Det betyr at andre kommunesammenslutninger, både i eget fylke og i nabofylket, kan få betydning for Lillehammerregionen.

Av de ulike delene av denne rapporten framgår det hvilke kommunesammenslutninger som vurderes i eget fylke. I kartet i figur 5.3 nedenfor er disse synliggjort:

Figur 5.3: Det nye Opplandskartet? Kommuner som vurderer sammenslutning eller tettere samarbeid.



Det er to måter å vurdere dette kartet på, dersom andre sammenslutninger skulle bli en realitet. På den ene side kan en velge å fokusere på muligheter i eget samarbeid eller sammenslutning, på den annen side kan en vurdere hvilke trusler en står overfor ved å bli stående utenfor, mens andre kommuner velger å samarbeide tettere. I Lillehammerregionens nærhet vurderes sammenslutninger både i Gjøvikregionen, Toten, Hadeland og i Gudbrandsdalen. Disse er det gjort nærmere rede for i andre kapitler i denne rapporten. I tillegg kommer mulige sammenslutninger i Hamarregionen, som vist til i Hedmarksrapporten fra Østlandsforskning.

De skriver: "Hamar regionkommune får et areal på 2.725 km², (..), 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. 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.”⁷⁴

Dersom en slik sammenslutning i Hamarregionen blir en realitet, er spørsmålet om dette er en trussel eller en styrke for Lillehammerregionen. I rapporten om robuste regioner tas det utgangspunkt i SSBs 89 ABS-regioner (arbeid, bolig, service). De rangeres etter fem hovedindikatorer – robusthet, livskraft, konkurransevne, tilgjengelighet og kompetanse – med en samlet rangering til slutt, etter 50 kriterier. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra KRD som en basisanalyse for stortingsmelding om regionalpolitikken våren 2005, med formål å utforme en regionalpolitikk som er mindre generell og mer tilpasset utfordringene og mulighetene i de enkelte regionene, enn det som er tilfelle i dag.

I tabell 5.4 nedenfor er rangeringen vist for de regionene som er mest relevante i denne sammenheng – Lillehammer-, Gjøvik- og Hamarregionen.

⁷⁴ Det siste poenget er i samsvar med det opprinnelige ønsket fra Lillehammer om å vurdere grensejusteringer med andre kommuner, herunder Ringsaker. Dette temaet er definert ut av dette prosjektet og henvist til videre arbeid fra Lillehammer kommunes side.

Tabell 5.4: *Rangering av Lillehammer-, Gjøvik- og Hamarregionen i landsmålestokk etter fem kriterier for robuste regioner*



Robuste regioner



Indikatorer	Lillehammer	Gjøvik	Hamar
Regional robusthet	21	23	37
Livskraft i bef.	35	45	43
Konk.kraft nær.liv	Reiseliv 8	Maskinind. 9	Trelast 7
Konk.dyktig regioner	39	72	75
Tilgjeng. regioner	18	30	17
Kompetente reg.	9	31	24
50 indikatorer Robuste regioner	18	38	34

Asplan Viak

Kilde: Tor Selstad (2004)

Tabellen viser at Lillehammerregionen i dagens situasjon er den mest robuste av de tre. Lillehammerregionen skårer høyest av de tre på den samlede vurderingen av totalt 50 indikatorer. Det er imidlertid noen viktige nyanser i dette bildet. En av dem gjelder konkurransekraft i næringslivet. Til grunn for vurderingene av et konkurransedyktig næringsliv, ligger en kartlegging av hvilke næringsklynger eller bransjekonstellasjoner som finnes i de 89 regionene. Våre tre regioner hevder seg relativt svakt i denne konkurransen, med unntak av de tre bransjene som er vist i tabellen. De tre regionene plasserer seg omtrent likt, og svært høyt i landsmålestokk, når det gjelder konkurransekraft innen reiseliv i Lillehammer, maskinindustri i Gjøvik og trelastindustri i Hamar. Men ser vi på rangeringen av konkurransedyktige regioner totalt sett, ligger Lillehammer kun midt på treet, mens Gjøvik og Hamar er farlig nær bunnplassering. Samtidig ser vi at de utfyller hverandre, snarere enn å konkurrere, når det gjelder hvilke næringer som står sterkest i hver av dem.

Regional ledergruppe i Lillehammerregionen er opptatt av hvilken betydning Hamarregionen vil få for Lillehammerområdet, herunder om egen region vil være like attraktiv for konkurranseutsatt arbeidskraft hvis det skjer sammenslutninger i andre regioner.

Mye kan tyde på at de tre regionene Lillehammer, Gjøvik og Hamar er i et skjebnefellesskap og kan ha mye å hente på å samordne sitt arbeid med regional utvikling i hver sin del av innlandsregionen. Fordelen ved å forene krefter, kan være at de evner å demme opp for en hovedstadsregion som nå i formalisert form har nådd så langt som til Hadeland. Det kan også styrke Lillehammerregionens muligheter til å beholde sin funksjon som inngangsport til reiselivsområdene i Gudbrandsdalen. En samordning i innlandet vil sannsynligvis gå lettere

dersom kommunene i de tre regionene slår seg sammen, enn hvis de fortsatt er delt i mange administrative enheter.

Regional ledergruppe i Lillehammerregionen er videre opptatt av det som skjer av mulige sammenslutninger i Gudbrandsdalen. Det henvises til eget kapittel i denne rapporten om samarbeidet mellom Nord-Fron og Sel, der kommunene konkret har gitt uttrykk for at de ønsker å etablere seg som en tydelig motvekt mot den Mjøsbyentraliseringen som nå synes å pågå i innlandet. Betydningen av Hamarregionen? Nord-Fron og Sel har ambisjoner om å bli et senter for Gudbrandsdalen, samtidig som Lillehammer ønsker å inngå som del av en senterstruktur mellom hovedstaden og Dombås. Igjen vil trolig en tilnærming der en ser etter hverandres komparative fortrinn og posisjonerer seg felles overfor utfordringene fra hovedstadsregionen og i kravene til statlige myndigheter om økt handlefrihet og styringsmuligheter over virkemiddelapparatet, fungere bedre enn en tilnærming der innlandet og dalførene bruker krefter på å posisjonere seg overfor hverandre.

En slik konklusjon styrkes av resultatene fra undersøkelsen av sammenheng mellom kommunestruktur og samfunnsutvikling (Amdam m.fl.2003), der det vises til at kommunesammenslutninger har ført til mer vektlegging av de overordnede utfordringene for næringslivet og bedre samarbeidsforhold med store bedrifter, samtidig som større kommuner er mer attraktive partnere for både fylkeskommune og statlige etater.⁷⁵

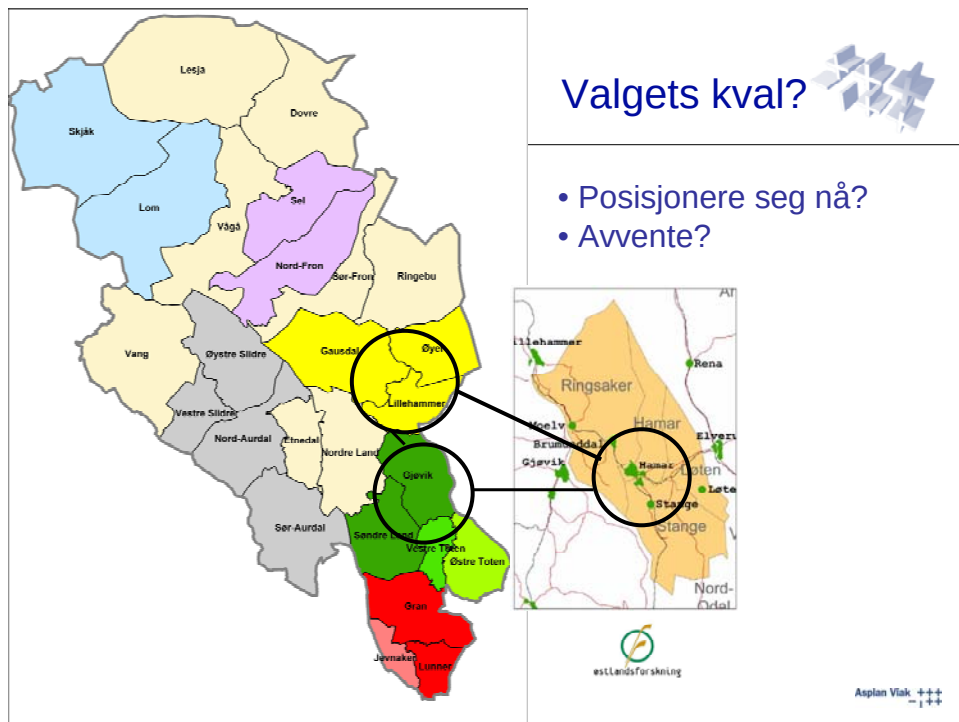
At det kan ha noe for seg å forholde seg til andre mulige regionale sammenslutninger, støttes av Selstads vurderinger i KOU 2004: 1.

Han skriver: *"På det indre Østlandet er Hamar største by (28 000 innbyggere), men den må hente hjelp fra de øvrige mjøsbyene for at dette til sammen kan danne en tyngde som kan svare til virkelige storbyer. Hamar har et forholdsvis lite pendlingsomland, størrelsen tatt i betraktning. De viktigste omlandskommunene er Stange og Løten. I de tre byene bor det til sammen nesten 70 000 mennesker, og i byregionene nesten 190 000. Men én ting er summen, en annen ting er kvaliteten – tre småbyer blir ikke automatisk en storby ved at man slår ring rundt dem. Likevel: Hvis disse byene samvirker som et polysentrisk klynge, kan de til sammen gjøre hverandre sterke nok til å bli en tung bykonsentrasjon. Innlandsuniversitetet kan her bli en lærerik prøve på spesialisering og funksjonsfordeling, en eventuell deling av den fylkeskommunale og statlige administrasjon en annen."*

I figur 5.4 nedenfor har vi forsøkt å illustrere dette poenget, ved å sette sammen vårt eget kart over mulige kommunesammenslutninger i Oppland, med kartet over Hamarregionen fra Hedmarksrapporten til Østlandsforskning.

⁷⁵ I undersøkelsen skiller Amdam m.fl. mellom sentrumsorienterte og polysentriske regioner. Trolig vil de tre regionene hver for seg høre inn under definisjonen sentrumsorientert region, mens et større regionalt samarbeid tre regioner i mellom kan ligne mer på en polysentrisk region. Det er imidlertid mer sannsynlig at et slikt større regionalt samarbeid i en ny og større region på innlandet er noe annet enn de polysentriske regionene Amdam m.fl. har studert på Vestlandet og i Nord-Norge.

Figur 5.4: Tre byregioner i innlandet – i samspill eller i innbyrdes konkurranse?



Når både stat og kommunesektor signaliserer behov for en mer regionalt tilpasset innovasjonspolitikk, er sannsynligheten for at det kan komme til å skje endringer, til stede. Dersom en ser det felles kommunestrukturprosjektet mellom KS og KRD i dette perspektivet, er det rimelig å forvente at endringer i kommune- og regionstruktur kan presse seg fram før det vil skje vesentlige endringer i oppgavefordelingen, med større råderett lokalt og regionalt over regionale utviklingsmidler.

I oppsummeringen av den tverrpolitiske arbeidsboka peker styringsgruppa på mange av de samme temaene:

- Overføring av oppgaver fra staten må styre strukturendringene, ikke omvendt.
- Oppgaveoverføring må følges av reell beslutningsmyndighet og tilstrekkelige økonomiske ressurser.
- Innlandet som nye region må fortsatt ha tre sentra rundt Mjøsa – Gjøvik, Hamar og Lillehammer – som hver må videreutvikle sin egenart.
- Lillehammer må opprettholde og videreutvikle sin status som regionsenter og knutepunkt mellom Gudbrandsdalen og områdene rundt Mjøsa. For å opprettholde status som regionsenter er det nødvendig å satse på næringsutvikling, herunder etablering av et finansmiljø. I regional ledergruppe ble det vist til at det er problemer med å få tak i finansmiljøer som ikke er filialer av Oslomiljøene, men at en alternativ strategi kan være å søke et tettere samarbeid med dem man har av lokale "hyttebaroner" med positive følelser for regionen.

Som vi har antydnet i figuren, vil det i et slikt perspektiv som Lillehammer kommune selv trekker opp, være av betydning å posisjonere seg i forhold til endringer i omgivelsene og i forhold til endringer i statlig politikk overfor kommunene. Med i dette bildet hører de andre eventuelle kommunesammenslutningene i Oppland og mulige endringer på det regionale nivå. Trolig vil de regionene som raskt evner å innrette seg etter nye signaler fra stats- og kommunesektoren (KS) og posisjonere seg i forhold til dette, kunne få en gevinst i form av positiv oppmerksomhet når ny statlig regionalpolitikk skal utformes. De som avventer hva som skjer hos andre først, kan komme til å bli hengende etter i en utvikling som likevel vil komme.

Det er gjennom møtene med den regionale ledergruppa stadig gjentatt behovet for større regional styring over virkemiddelapparatet for næringsutvikling. Slik dette regelverket er utformet i dag, oppleves det blant annet som vanskelig å utløse ressurser til satsing på kultur som næring, et av stasingsområdene i denne regionen. Det er samtidig uttrykt håp om at en samlet region vil stå sterkere i kampen om knappe midler til infrastruktur som kan binde regionen tettere sammen. Spesielt har dette vært uttrykt fra Gausdals side.

Styringsgruppa i Lillehammer har vist til behovet for en avklaring rundt framtidig oppgavefordeling. En sterkere regionalisering i eget område og et tettere samarbeid mellom Mjøsbyene kan gjøre innlandet bedre i stand til å påvirke utformingen av en statlig politikk som ennå er i støpeskjeen. Det er ikke dermed sagt at en kommunesammenslutning er eneste farbare vei, med det vil være et langt tydeligere signal om viljen til å samordne ressursene i regionen, bare i kraft av at beslutningsprosessene for det som i dag er kommuneovergripende beslutninger, blir enklere.

Erfaringer viser også at det i regionalt utviklingsarbeid, der flere parter spiller sammen, er svært viktig med forutsigbarhet og god beslutningsberedskap, når raske avgjørelser kan bli avgjørende for om man lykkes eller ikke. Gausdal kommune er inne på dette i sin utredning, der de viser til behovet for ekstern påvirkningskraft og kompetanse til partnerskap i forhold til fylkeskommune, private selskaper og institusjoner. Det vises til at Oppland fylkeskommune har begynt å forholde seg til regioner i stedet for enkeltkommuner.

Det som er sagt ovenfor, peker tydelig i retning av at ønsket om å utøve en aktiv samfunnsutviklerrolle taler *for* en kommunesammenslutning. Prisen å betale kan (jfr. for eksempel Amdam m. fl.) være økt hierarki og mindre tilgjengelighet, at de nære tiltak som ofte finnes i små kommuner, blir borte, eller sagt med andre ord, at en viktig kvalitativ side ved tjenesteproduksjonen i de små kommunene kan gå tapt. Det er forhold som vil kunne tale *mot* en sammenslutning og er forhold som også kan berøre følelser som identitet og tilhørighet, noe som i tidligere forsøk på sammenslutninger, kan ha bidratt til å stanse eller utsette hele prosjektet (jfr. for eksempel erfaringene i Valdres eller påpekningen av flere tiårs modningstid i tilfellet Kristiansund/Frei).

Dette kan tyde på at det er en viss rollekonflikt i ønsket om en best mulig utøvelse av alle de fire rollene samtidig, særlig i forholdet mellom utøvelse av samfunnsutviklerrollen og rollen som demokratiutvikler og tjenesteprodusent. Samtidig kan en styrket rolle som samfunnsutvikler, med arbeid i nettverk og partnerskap, bidra til å gi demokratiutviklerrollen en ny dimensjon. Hvis innbyggerne inviteres til å delta i utviklingen av eget lokalsamfunn, inviteres

de til å delta i rollen som samfunnsborger mer enn som bruker eller kunde. Dette er en rolle som i flere sammenhenger har vært påpekt er på retur, men som det er ønskelig å gjenopplive. Isolert sett kan dette tale for en sammenslutning, forutsatt at den faktisk fører til en styrking av samfunnsutviklerrollen, som antatt.

Et siste poeng i denne sammenheng kan knyttes til rangeringen av regioner i tabell 5.4. Vi ser der at Lillehammerregionen er helt på topp i landsmålestokk når det gjelder kompetente regioner, som blant annet inneholder data om kostnader til forskning og utvikling fordelt på innbyggere, der Lillehammerregionen skårer høyt (7.plass i landsmålestokk). Det var det samme vi så ovenfor, med et utdanningsnivå betydelig over landsgjennomsnittet. Samtidig ligger Lillehammerregionen helt nede på 39. plass når det gjelder konkurransekraft og på 35. plass når det gjelder livskraftige i befolkningen. Konklusjonen er at innovasjonsevnen er forbausende god, men at en i regionen ikke evner å videreføre dette i konkret handling som sikrer næringsutvikling og livskraft i befolkningen. I underlaget fra kommunene vises det til at det som teller for at ungdom skal bli eller komme tilbake til regionen etter endt utdanning, er muligheten til interessante jobber. Både Lillehammer og Gausdal påpeker bekymringsfulle trekk ved befolkningsutviklingen i regionen.

5.9.6.4 Befolkningsutvikling

I tabell 5.1 viste vi til at befolkningen i regionen har vært relativt stabil i den siste tiårsperioden, med en liten økning i Lillehammer og Øyer, men folketallet i Gausdal har gått litt ned.

Lillehammer kommune skriver i notat om befolkningsutvikling og sammensetning (notat 4): *”Lillehammer er en av mange kommuner som vil oppleve nedgang i folketallet fram mot 2020 uten innvandring og flytting. Helt konkret anslås folketallet å ville synke med ca. 700 personer i forhold til dagens nivå. Selv om en reduksjon i folketallet på 700 personer i løpet av 16-18 år på ingen måte er dramatisk vil den få forholdsvis stor innflytelse på befolkningssammensetningen. Uten flytting vil for eksempel gruppen barn og unge (0-15år) bli redusert med mer enn 1000 personer, fra om lag 5000 i dag til om lag 4000 i 2020. Reduksjonen tilsvarer en nedgang på 20 %.”*

I kommuneplanen har Lillehammer lagt til grunn det såkalte MMMM-alternativet, som forutsetter middels innvandring og flytting, et alternativ som hittil har vist seg å stemme ganske bra. Etter dette alternativet vil befolkningen øke med 2 200 personer fram mot 2020. Til tross for veksten vil aldersgruppen 1-15 år bli noe redusert, men ikke så dramatisk som i alternativet ovenfor. Tilsvarende utvikling vises i utredningen fra Gausdal kommune – et relativt stabilt folketall fram mot 2020, men med en nedgang i antall barn og unge og en markert økning i antall eldre innbyggere. Øyer har ikke gjennomført tilsvarende utredninger, men omhandles i rapporten fra Lillehammer på følgende måte:

”Lillehammers nabokommuner er i all hovedsak i samme situasjon som Lillehammer, d.v.s. at man er avhengig av innflytting for å holde folketallet på dagens nivå, og enn enda høyere innflytting for å holde aldersgruppen 0-15 år stabil. Unntaket er Øyer, som i henhold til befolkningsprognosene fra 2002 vil vokse, selv i MM00-alternativet (se figur 1). De siste par årene har folketallet i Øyer gått ned, og det er sannsynlig at nye prognoser (som kommer i

desember 2005) vil vise en utvikling for Øyer som er mer på linje med de øvrige kommunene i området.”

Lillehammer konkluderer: *”Det er vanskelig å argumentere for at en kommunesammenslåing, uavhengig av alternativ, vil påvirke befolkningsutviklingen på den ene eller annen måte. Dette vil blant annet være avhengig av i hvilken grad en større kommune lettere kan skape vilkår for tilflytting, og hvordan flyttingen mellom de sammenslåtte kommunene påvirkes. Dette er forhold som kommunene, om de fortsetter hver for seg eller slår seg sammen, kan påvirke selv, og som derfor er vanskelig å forutsi.”*

Med referanse til avsnittene ovenfor om posisjonering i forhold til regiondannelser i andre områder i nærheten av Lillehammerregionen, kan framskrivningene av befolkningsgrunnlaget tale for en kommunesammenslutning, i den grad den større kommunen evner å komme på offensiven i regional innovasjon og utvikling, herunder utvikling av nye arbeidsplasser.

Foreløpig er imidlertid den registrerte ledigheten noe lavere i alle de tre kommunene enn i landet som helhet, mens andelen sysselsatte er svakt høyere (jfr. tabell 5.1). Lillehammer kommune er imidlertid den eneste av de tre kommunene med arbeidsplassoverskudd. De to andre kommunene har negativ netto innpendling. Som argument *mot* kan hevdes at en sammenslutning vil virke i retning av økt sentralisering rundt Lillehammer som kommunesenter i den nye storkommunen. Vi har derfor sett nærmere på utviklingen i bosetting i tettbygde strøk i de tre kommunene i siste tiårsperiode.

5.9.6.5 Bosetting i tettbygde strøk

I tabell 5.4 vises andelen bosatt i tettbygde strøk i de tre kommunene i 1994 og 2004.

Tabell 5.4: *Lillehammer, Gausdal og Øyer – andelen av befolkningen bosatt i tettbygde strøk 1994 og 2004. Prosent. (Kilde: SSB)*

	Lillehammer	Gausdal	Øyer
1994	79	33	39
2004	83	40	52
Endring i %	10 %	17 %	39 %

Tabellen viser at det allerede er en utvikling i de tre kommunene i retning av en økende andel bosatt i tettbygde strøk. Endringen er sterkest i tiårsperioden i Øyer kommune. Det kan lett tenkes at slike trekk vil forsterkes i en sammenslått kommune og dermed tale mot en sammenlutning. På den annen side kan det argumenteres for at regionen som helhet, inklusive de to landkommunene, vil tjene på en mer helhetlig planlegging av både boligområder og nye næringsområder, med større muligheter for å styre utviklingen i ønsket retning. Om det vil være mulig, vil blant annet avhenge av i hvilken grad det er akseptable reiseavstander mellom bolig og arbeid i den nye kommunen.

5.9.6.6 Avstand mellom sentra i en sammenslått kommune

I tabell 5.5 er avstander og forventet kjøretid mellom sentra i en sammenslått kommune vist.

Tabell 5.5: *Avstand i km og antatt kjøretid i minutter mellom sentra i en sammenslått kommune Lillehammer, Gausdal og Øyer.*

	Avstand i km	Antatt kjøretid i minutter
Tretten-Lillehammer	33	32
Øyer-Lillehammer	22	21
Segalstad-Lillehammer	22,5	26
Forset-Lillehammer	31,2	35
Follebu-Lillehammer	18,5	21
Tretten-Øyer	13,3	13
Øyer-Segalstad	30,9	32

Kilde: www.visveg.no

Tabellen viser at det er mulig å komme fra de etablerte kommunesentrene i Gausdal og Øyer til et nytt kommunesenter i Lillehammer på ca. en halv time. Det må kunne regnes som akseptable avstander, sett i forhold til grensen på 75 minutter, som regnes som akseptabel pendleravstand innen det som tidligere er betegnet som en BAS-region (Jukvam 2002).

5.9.6.7 Dagens pendlermønster

Et hyppig brukt mål på i hvilken grad tilgrensende kommuner kan sies å tilhøre et naturlig geografisk avgrenset område, er graden av pendling mellom kommunene. Hyppig grad av pendling, definert som 10 prosent eller mer, regnes som et felles bo- og arbeids- og service-marked.

Både Lillehammer og Gausdal har i sine utredninger vektlagt en relativt omfattende pendling i regionen, særlig fra Gausdal og Øyer til Lillehammer. Pendling i motsatt retning er av langt mindre omfang. I tabell 5.1 viste vi at hele 78 prosent av de sysselsatte i Lillehammer arbeider i egen kommune, mens det er tilfelle for litt over halvparten av de sysselsatte i Gausdal og Øyer.

Rundt 30 prosent av de sysselsatte i disse kommunene pendler til en av de andre kommunene, først og fremst Lillehammer, men også noe Gausdal og Øyer i mellom. I tabell 5.6 nedenfor har vi vist en samlet oversikt over graden av pendling mellom de tre kommunene.

Tabell 5.6: Pendling mellom kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer. Prosent. (Kilde SSB).

		Bostedskommune		
		Lillehammer	Gausdal	Øyer
Arbeidskommune	Lillehammer	78	27	29
	Gausdal	1,9	58	7,8
	Øyer	2,5	4,7	53

Som tabellen viser, er det forholdsvis beskjeden pendling inn til Gausdal og Øyer fra de andre to kommunene. Pendelstrømmen går fra Øyer og Gausdal inn til Lillehammer. Fra Lillehammer er det flere som pendler til Oslo (5 %) og Ringsaker (3,1 %) enn det er til de to andre kommunene i egen region, men omfanget er forholdsvis lite.

Med tanke på mulige kommunesammenslutninger i Hamarregionen og Gjøvikregionen og mulighetene for et samarbeid eller en konkurranse de tre regionene i mellom, er det interessant å legge merke til at det er svært liten pendling fra Lillehammer til de to andre regionene. Det kan tyde på at de ikke først og fremst står i et konkurranseforhold til hverandre, men at de kan ha et potensial til utvikle seg til komplementære regioner i innlandet. Pendling fra Lillehammer til Gjøvik ligger på et nivå tilsvarende halvparten av den registrerte pendlingen fra Lillehammer til Oslo (2,5 %), mens pendling til Gjøvik fra de to andre kommunene ligger like over 1 %. Til Hamar er det enda færre (1,5 % fra Lillehammer og henholdsvis 1,2 og 0,5 % fra Øyer og Gausdal).

Pendlingsmønsteret mellom kommunene taler *for* en sammenslutning.

5.9.6.8 Indeks for levekårsproblemer

Et siste tema som skal reises i denne forbindelse er mulige forskjeller i levekår de tre kommunene i mellom. Lillehammer er en by, og byer har tradisjonelt større opphopninger av levekårsproblemer enn mindre kommuner i omegnen. I tabell 5.7 er indeksen for levekårsproblemer vist for de tre kommunene. For sammenligningens skyld er indeksene for Gjøvik og Hamar tatt med.

Tabell 5.7: Indeks for levekårsproblemer for utvalgte kommuner. 2004 og 1999. SSB.

Kommune	Indeks 2004	Indeks 1999	Sosial hjelp	Dødelig het	Uføret rygd	Attførings penger	Vold	Arbeids ledige	Overgangs- stønad	Lav utdanning
Hamar	6,6	6,9	9	6	8	7	6	4	6	6
Gjøvik	6,3	7,3	9	8	8	6	3	4	6	3
Lillehammer	3,6	4,9	6	3	5	2	3	2	4	1
Øyer	4,3	4,9	8	6	4	4	2	1	5	3
Gausdal	3,6	3,7	6	5	5	2	2	2	3	4

Tabellen viser en gjennomgående gunstigere indeks for Lillehammer enn for andre byer i nærheten i begge de aktuelle årene og for alle komponenter. Av de tre kommunene i Lillehammerregionen er det Øyer som har den høyeste indeksen i 2004. Det var også tilfelle i i 1999, men da sammen med Lillehammer. Det vesentligste skillet i tabellen går imidlertid mellom en relativt homogen Lillehammerregion, i forhold til de to andre bykommunene i

tabellen. Det har vært en bedring i indeksen i hele regionen fra 1999 til 2004, men mest for Lillehammer. Levekårsproblemer skulle derfor ikke tale mot en kommunesammenslutning i Lillehammerregionen. Tabellen tyder på en tilsynelatende homogen region.

Opphopning av levekår kunne også vært plassert som kriterium under tjenesteproduksjon. Tanken bak å plassere dette som et kriterium under samfunnsutviklerrollen er at en kommune med sterk opphopning av levekårsproblemer kan tenkes å være mindre attraktiv for sammen-slåing og mindre attraktiv for nyetableringer enn andre, tilsvarende kommuner med mindre problemfokus. Siden de tre kommunene kommer så vidt gunstig ut, skulle imidlertid ikke forskjeller i levekårsproblemer med derav følgende forskjeller i behov for produksjon av velferdstjenester, heller være noe argument mot kommunesammenslutning i Lillehammerregionen.

5.9.7 Én kommune – en bedre tjenesteprodusent?

5.9.7.1 Kvalitet i tjenesteproduksjonen

Lillehammer kommune har i sitt notat nr. 2 – Rammebetingelser og tjenesteproduksjon – stilt spørsmålet om det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og evnen til å levere gode velferdstjenester. Det er foretatt en sammenligning mellom de aktuelle kommunene av kvalitet og kostnader innen en rekke tjenesteområder, som barnehager, barnevern, flyktninger, forvaltning og administrasjon, fysisk miljø, samferdsel, helsetjenester, kultur, næringsutvikling, pleie og omsorg, hjemmebasert og i institusjon, skole, sosiale tjenester, samt vann, avløp og renovasjon. Sammenligningen bygger på siste tilgjengelige KOSTRA-tall. Utredningen advarer imidlertid mot å bruke forskjeller i KOSTRA-tall som et selvstendig argument både for og i mot kommunesammenslutninger. Det påpekes at variasjoner i kostnader pr. bruker av de aktuelle tjenestene kan like gjerne ha sammenheng med en villet kvalitetsmessig bedre tjeneste, som en mindre effektiv drift.

Kommunen viser til at spørsmålet om det er en sammenheng mellom kommunestørrelse og utgift pr. innbygger har vært gjenstand for mange utredninger, og at konklusjonene varierer mye. Det synes imidlertid som om det hersker en viss enighet om at kommuner med mindre enn ca. 5000 innbyggere har smådriftsulemper (d.v.s. høyere utgifter pr. innbygger) når det gjelder administrasjon, tekniske tjenester, enkelte helse- og omsorgstjenester og grunnskole. I de sistnevnte tilfellene er ulempen knyttet til størrelsen på de institusjonene mindre kommuner kan forsvare, heller enn innbyggertallet i seg selv.

Øyer kommune har like under 5000 innbyggere. En mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon kan derfor være et argument for Øyer kommune, mer enn for de to andre, selv om Gausdal kommune ikke er så veldig mye større med sitt innbyggertall på 6186. Med utgangspunkt i folketallet er det trolig Lillehammer som har minst å hente på en sammenslutning med de to andre.

Et hovedinntrykk er imidlertid at det varierer mellom de tre kommunene innen hvilke tjenester de har de høyeste utgiftene pr. bruker. Lillehammer har for eksempel betydelig høyere utgifter

pr. elev i skolen enn de to andre kommunene, selv om et større befolkningsgrunnlag og kortere geografiske avstander skulle peke i retning av muligheter for mer rasjonell drift. Informanter i kommunen viser imidlertid til at dette er resultatet av en bevisst prioritering, med større voksentetthet i skolen. Det framgår også av KOSTRA-tallene at gjennomsnittlig gruppestørrelse er mindre i Lillehammerskolen enn i de to andre kommunene.

Tilsvarende forskjell finner vi på barnehagesektoren. Netto driftsutgifter pr. bruker er betydelig høyere i Lillehammer enn i de to andre kommunene. Det hevdes også å være resultatet av en bevisst prioritering. Dekningsgraden er imidlertid litt lavere i Lillehammer enn i de to andre kommunene.

Ser vi på en annen av de kostnadstunge tjenesteområdene, pleie og omsorg, finner vi et litt annet bilde. Dekningsgraden er betydelig høyere i Gausdal enn i de to andre kommunene, både når det gjelder hjemmetjenester og institusjonsdekning. Når det gjelder utgifter pr. bruker, ligger imidlertid Øyer kommune over de to andre, og Gausdal kommune er den som har laveste utgifter pr. bruker.

Som Lillehammers utredning er inne på, kan slike variasjoner skyldes ulikheter i politisk prioritering, vel så mye som forskjeller i kostnadseffektivitet. Bildet kan nyanseres ved å se på i hvilken grad det er forskjeller i brukertilfredshet etter kommunestørrelse. Vi har imidlertid ikke hatt tilgang til brukerundersøkelser fra de tre kommunene. Generelt kan det imidlertid tyde på at brukere i mindre kommuner er mer fornøyd med tjenestetilbudet enn brukere i større kommuner, men det er usikkert om dette skyldes at tjenestene faktisk er bedre, eller om andre forhold, som oversikt og personlige relasjoner, også spiller en rolle, slik Lillehammer påpeker i sin utredning.

I KS sammendragsserie er det i heftet "Tjenesteproduksjon og styring i små og store kommuner" foretatt en oppsummering av forskningsresultater der tjenesteproduksjonen sammenlignes etter kommunestørrelse. Det er ifølge disse erfaringene vanskelig å påpeke en entydig sammenheng mellom kvalitet og kommunestørrelse. I spørsmålet om kommunesammenslutningers betydning for kommunens utøvelse av rollen som tjenesteprodusent, burde det vært mer entydige erfaringer å hente i retning av stordriftsfordeler, for å kunne trekke en konklusjon om at større kommuner gir bedre tjenester. Tvert i mot, ser erfaringene ut til å gå i begge retninger:

- Innen området for administrasjon ser forskerne klare stordriftsfordeler, uten at det går på bekostning av kvalitet. Her kan det med andre ord være penger å spare på en sammenslutning. Ser vi på utredningen fra Lillehammer, viser den at Lillehammer bruker mindre på administrasjon relativt sett, enn de to andre kommunene.
- Innen pleie og omsorg viser forskerne at mulige effekter av en sammenslutning varierer. Innen hjemmetjenester er det beskjedne muligheter fordi tjenesten må ytes der brukerne er. Innen institusjonstjenesten er det større muligheter for stordrift. I våre tre kommuner finner vi i tråd med dette de dyreste institusjonsplassene i Øyer og de rimeligste i Gausdal. Med i dette bildet må imidlertid regnes at Øyer har 100 % enerom i sine institusjoner. Gausdal har 95, 3 % eneromsdekning. Lillehammer har den laveste eneromsdekningen, men likevel ikke de billigste plassene.

- Forskningsresultatene viser videre at det er moderate stordriftsfordeler og varierende betydning for kvalitet av en kommunesammenslutning, når det gjelder skole og barnehage. For barneskolene har det liten betydning, siden de ligger der barna bor. Det samme gjelder for barnehagene. På ungdomstrinnet kan det være mulig å hente ut stordriftsfordeler i noen kommuner ved at antall skoler kan reduseres og klassestørrelsen økes. Som vi så, er det Lillehammer som har de høyeste utgiftene pr. bruker på dette området, som resultat av bevisste politiske valg.
- Innen helse og sosial er stordriftsfordelene stort sett knyttet til felles legevakt. I våre kommuner er det imidlertid Lillehammer som har den beste dekningen av helsepersonell. Innen psykiatri, barnevern og tjenester for psykisk utviklingshemmede er det lite å hente rent økonomisk, men dette er områder der det kan være vanskelig å rekruttere personell for mindre kommuner, siden dette er svært spesialiserte tjenester.
- Innen kultur viser forskerne til påviselige stordriftsfordeler, først og fremst på anleggssida. I tillegg vises det til at en sammenslutning av kommuner kan føre til større bredde i den kommunale kultursatsingen. Et eksempel som nevnes er bredden i tilbudet i den kommunale kulturskolen. Lillehammer kommune viser imidlertid til manglende statistikk når det gjelder bruken av de ulike kulturtilbudene i kommunen. Det er derfor vanskelig å fastslå i hvilken grad kulturtilbudene brukes på tvers av kommunegrensene, men Lillehammers utgifter til kultur pr. innbygger er nesten det dobbelt av hva Gausdal bruker, mens utgiftene i Øyer ligger på ca 2/3 av det Lillehammer bruker. I den grad det er noe å hente på dette området, vil det trolig være til fordel for Lillehammer mer enn de to andre kommunene.
- Ett område der det er klare stordriftsfordeler å finne, er innen tekniske tjenester – spesielt innen veivedlikehold og VAR-området. Her har de tre kommunene allerede i gangsett et felles VA-prosjekt med innsparinger på rundt 5-7 % av driftsutgiftene. Stordriftsfordelene ser dermed ut til å kunne hentes ut ved interkommunalt samarbeid.
- Forskerne viser til slutt til at kommunesammenslutning og nedlegging av kommunale institusjoner kan føre til økt behov for transport. I noen kommuner har ekstra-utgiftene til transport innen det offentlige og på husholdningenes hender oversteget innsparingene ved en sammenslutning.
- Andre konsekvenser kan bli marginalisering av avsidesliggende lokalsamfunn. Ovenfor viste vi imidlertid til at ingen av dagens etablerte kommunesentra ligger mer enn ca. en halv times kjøring fra Lillehammer sentrum. Ved bruk av moderne teknologi er det også mulig å begrense behovet for å møte opp på rådhuset for å få utrettet nødvendige ærend. Gausdal kommune har i sin utredning vektlagt tilgjengeligheten til tjenester i en sammenslått kommune, herunder de problemene som kan skapes ved et større geografisk område, mer spredt bebyggelse og vanskelige kommunikasjoner.

En hovedkonklusjon synes å være at det er begrenset hva en kan spare på tjenesteproduksjon ved en kommunesammenslutning. Tjenesteproduksjonen i seg selv er derfor et argument som kan tale både for og i mot sammenslutning. Det gjelder imidlertid de tjenestene kommunene produserer pr. i dag. Dersom målet er å få overført ytterligere oppgaver fra andre offentlige nivåer, kan konklusjonen bli annerledes.

Et annet tema, som er vel så viktig, er det som flere av oppdragsgiverne i Lillehammerregionen har vært inne på – de erfaringene som er høstet i kommuner der befolkningen sa nei til sammenslutning. Valdres er ett eksempel av flere. Det pågår for tiden en evaluering av prosessen i Valdres, men det er allerede tegn som kan tyde på at befolkningens frykt for sentralisering av en rekke tjenester, både offentlige og private, kan ha vært en medvirkende årsak til at flertallet stemte nei i tre av kommunene, og at det kun var i Nord-Aurdal med Fagernes som det dominerende senteret, at det ble ja-flertall. Tilsvarende har det i flere av folkeavstemningene som endte med ja til sammenslutning vært et svært knapt ja-flertall i minst en av kommunene. I Skjerstad var det kun to stemmers overvekt for en sammenslutning med Bodø, i Vindafjord fire stemmers overvekt for en sammenslutning med Ølen. I Frei var flertallet litt større, 78 stemmers overvekt for en sammenslutning med Kristiansund. Her var det til gjengjeld mer tilfeldig at utredningsprosessen i det hele tatt startet opp, gjennom et 13-12-vedtak i kommunestyret forårsaket av en møtende vararepresentant. Vi kan derfor trygt fastslå at tilfældighetene har bidratt i samtlige av disse tre tilfelle til at sammenslutning i det hele tatt er blitt noe av.

I Lillehammerregionen har man derfor vært opptatt av om det med bakgrunn i andres erfaringer er mulig å gi en garanti for at tjenestene ved en sammenslutning ikke blir av dårligere kvalitet og redusert omfang enn før en eventuell sammenslutning. En slik garanti kan neppe gis av andre enn de som i dag utgjør det politiske flertallet i de tre kommunene. Et slikt vedtak vil imidlertid bare gjelde inntil et nytt vedtak er fattet. Ser vi på gjennomgangen ovenfor, som kan tyde på til dels betydelige forskjeller i politiske prioriteringer i de tre kommunene, er det sannsynlig at det vil måtte skje endringer på noen områder. Det er neppe økonomi, heller ikke i en sammenslått kommune, til å opprettholde alle tjenester på nivå med den mest ekspansive kommunens nivå for alle tjenesteområdene. En utfordring for et nytt, felles kommunestyre vil derfor kunne bli en harmonisering av tjenestene ved nedjustering av kvalitet eller omfang på noen områder. Slike prosesser foregår for eksempel nå i Kristiansund og Frei, for å ha et håndterbart utgiftsnivå i den nye kommunen, fra det tidspunktet sammenslutningen skal tre i kraft.

Som et motargument kan hevdes at en slik nedjustering vil komme, uansett, i takt med en stadig mer presset kommuneøkonomi. Et alternativ kan derfor være at en slik harmonisering av utgiftsnivå skjer før spørsmålet om kommunesammenslutning reises for fullt, og at en dermed bruker mer tid på denne delen av prosessen før en eventuell folkeavstemning. Dette er imidlertid et politisk spørsmål, som ikke kan løses gjennom en utredning alene.

Konklusjonen på dette kapitlet om tjenesteproduksjon er at det vanskelig kan påstås at små kommuner generelt er mindre effektive som tjenesteprodusenter enn større kommuner, men at det kan være noe å hente på å samordne enkelte områder, som administrasjon, institusjonsdrift og tekniske tjenester. Sistnevnte er imidlertid i ferd med å hentes ut allerede, gjennom interkommunalt samarbeid på VA-området i Lillehammerregionen. KOSTRA-tall viser imidlertid at det er store forskjeller i enkelte gebyrer innen teknisk sektor, men hvis vi ser på de totale gebyrinntektene i de tre kommunene, målt som andel av kommunenes samlede inntekter, ligger de på omtrent samme nivå, fra 17,3 % i Øyer, via 18,8 % i Lillehammer, til 19,9 % i Gausdal. Heller ikke her finner vi systematiske forskjeller etter kommunestørrelse.

5.9.8 Demokrati og tilhørighet i små og store kommuner – hvem er mest demokratisk?

KS har også på dette området utarbeidet et notat med sammendrag av viktige forskningsresultater. Lillehammer kommune har i eget notat drøftet om lokaldemokratiet fungerer bedre i mindre kommuner (notat nr.1 Lokal tilhørighet og påvirkningskraft). Gausdal kommune har tilsvarende et eget avsnitt om deltakelse og tilhørighet i sin utredning.

En felles konklusjon er at det ikke er noen klar og entydig sammenheng mellom kommunestørrelse definert som antall innbyggere og politisk deltakelse, lokal tilhørighet og lokal intern påvirkningskraft.

5.9.8.1 Lokal tilhørighet

I Lillehammers notat vises det til en undersøkelse i forbindelse med Christiansenutvalgets innstilling, der folk ble spurt om sin følelse av tilhørighet til ulike geografiske områder. Andelen som svarte stor tilknytning, er oppsummert i tabell 5.8 nedenfor:

Tabell 5.8: Andelen som føler stor tilknytning til ulike geografiske områder, etter størrelse på kommunen de bor i. Prosent. (Kilde: Lillehammer kommune)

Kommunestørrelse	Bydel/bygd	Kommunen	Fylket	Landsdel	Norge	Norden	Europa
Mindre enn 2500 innb.	73	69	53	61	78	35	30
2501-5000 innb.	70	62	49	56	79	37	30
5001-10000 innb.	73	67	52	63	81	43	36
10001-20000 innb.	66	61	46	58	83	41	32
20001-60000 innb.	60	59	49	59	79	38	35
Flere enn 60000 innb.	51	58	46	58	83	39	34

I alle de tre kategoriene som dekker våre kommuners innbyggertall, svarer den største andelen at de føler stor tilknytning til det nasjonale nivået. Den nasjonale tilhørigheten er større enn den lokale. Etter det nasjonale nivået følger egen bygd eller bydel, før egen kommune. I de større kommunene er følelsen av tilhørighet like stor til egen landsdel som til egen kommune. Det er annerledes i små kommuner. Tilhørigheten til egen bydel/eget nærmiljø er også svakere i større kommuner enn i små. Undersøkelsen stiller ikke spørsmål om i hvilken grad innbyggerne i mindre kommuner føler tilhørighet til nærmeste by. Vi får derfor ingen indikasjoner på om innbyggerne i Øyer og Gausdal føler større tilhørighet til Lillehammer enn for eksempel eget fylke eller landsdel. Det kan tenkes at tilhørigheten til nærmeste by øker med økende pendlingsgrad og bruk av ulike fritidstilbud, uten at vi kan si det med sikkerhet. Hovedkonklusjonen er imidlertid at folks følelse av tilhørighet først og fremst er knyttet til det nasjonale nivå, dernest til eget nærmiljø.

Et siste moment i vurderingen av om innbyggerne føler tilknytning til Lillehammerregionen som sådan, er i hvilken grad regionens innbyggere har tilgang til de samme lokale mediene. NRK har lokale sendinger som dekker hele fylket og nabofylket med avdelingskontor på Lillehammer.

I tillegg kommer om hele regionen har tilgang til samme lokalavis. I Lillehammerregionen er lokalavisa Gudbrandsdølen/Dagningen. I tabell 5.9 vises opplag og husstandsdekning for avisa i de tre kommunene.

Tabell 5.9: Gudbrandsdølen/Dagningen. Opplagstall og husstandsdekning i Lillehammer, Gausdal og Øyer. Absolutte tall og prosent.

	Opplag	Husstandsdekning
Lillehammer	8799	77,5 %
Gausdal	2122	79,5 %
Øyer	1582	78,4 %

Kilde: www.aviskatalogen.no

Tabellen viser en husstandsdekning på neste 80 % i de tre kommunene. En så høy dekning bidrar til å binde regionen sammen og skape en felles tilhørighet i det geografiske nedslagsfeltet og kan være en indikasjon på at befolkningen føler en viss tilknytning og identifiserer seg med regionen, uten at vi har ytterligere belegg for en slik påstand.

5.9.8.2 Valgdeltakelse

Den ulike følelsen av tilhørighet til ulike geografiske nivåer, som vi viste til ovenfor, kan kanskje også bidra til å forklare noe av forskjellen i oppslutning om stortingsvalg kontra kommune- og fylkestingsvalg. Her er det små forskjeller mellom kommunene etter størrelse, selv om forskning viser at folk i mindre kommuner har større tro på egen påvirkningskraft (selv om forskjellene ikke er store). I våre tre kommuner var valgdeltakelsen ved siste kommunevalg noe over 50 %, litt større i Gausdal enn i de to andre kommunene. Samtlige lå under landsgjennomsnittet. Troen på egen gjennomslagskraft ser ikke ut til å påvirke engasjement og deltakelse, verken på den politiske arena eller i lokale organisasjoner.

Disse resultatene kan tyde på at det ikke er noen forskjell på små og store kommuner i evnen til å utvikle og styrke lokaldemokratiet. Folk er vanskelige å mobilisere, uansett. Det viser seg også i folkeavstemninger om kommunesammenslutning, der valgdeltakelsen ofte har vært lav. I følgeevalueringen Asplan Viak gjennomfører for KS av fire pågående kommunesammenslutninger, var imidlertid valgdeltakelsen høy både i Frei og i Skjerstad.

5.9.8.3 Frykten for å bli "overkjørt" av en større kommune

Som nevnt innledningsvis, har oppdragsgiverne i Lillehammerregionen selv pekt på noen forhold som kan få betydning for innbyggernes oppfatning av en eventuell sammenslutning.

- En oppfatning av at positive sider ved små lokalsamfunn kan gå tapt

- Frykt for utarming av bygdene/bygdesentrene
- Frykt for at bystyret i Lillehammer legger ned alle offentlige tilbud i bygdene
- Frykt for at utkantene skal miste politisk representasjon i styrende organer

I utredningen fra Gausdal vises det imidlertid til at mye avhenger av hvordan det politiske systemet etableres og fungerer i praksis i en sammenslått kommune.

Erfaringene fra andre kommunesammenslutninger så langt, kan tyde på at frykten til dels er ubegrunnet og at mindre kommuner får god uttelling i prosessen. I følgeevalueringen ser vi i begge tilfellene med stor forskjell i størrelse mellom kommunene (Bodø/Skjerstad og Kristiansund/Frei), at ordførerens rolle i den store kommunen er svært viktig. I både Bodø og Kristiansund ser vi at deres fremste politiske talsmenn har lagt vekt på å være imøtekommande, inkluderende og til dels raus overfor den mindre naboen. Dersom disse i stedet hadde framstått som å ha "imperialistiske" ambisjoner overfor sine naboer, kunne de knappe ja-flertallene man her fikk i avstemningene, fort vært snudd til nei. Disse inkluderende holdningene synes også å ha ligget til grunn i selve gjennomføringen. Dette medvirker da samtidig til at "lillebror" i sammenslutningene får relativt god materiell uttelling i forhold til sin størrelse (se eget punkt nedenfor). Ubalanse i størrelse er altså på ingen måte til hinder for gevinst for den minste kommunen – kanskje snarere tvert i mot.

Vi ser videre en entydig tendens til at de lokale politiske partiene gradvis integreres og etter hvert kommer til å slå seg sammen over de gamle kommunegrensene. Dette synes da også nødvendig i forhold til kommende nominasjonsprosesser til neste kommunevalg i den nye felles kommunen. Dette er jo eneste arena som finnes for å sikre geografisk spredning av representantene i det nye kommunestyret. Erfaringsmessig vil imidlertid typiske "distriktsområder" i en sammenslått kommune ofte komme godt ut av nominasjoner og valg m.h.t. representasjon.⁷⁶

5.9.9 Påvirkning på nye politikkområder og arenaer i en sammenslått kommune?

Vi konkluderte ovenfor med at det var få argumenter verken for eller mot kommunesammenslutning knyttet til rollen som tjenesteproducent. Så langt ser det heller ikke ut til å være sterke argumenter for eller i mot når det er snakk om kommunens rolle som demokratibygger. Hittil har vi imidlertid konsentrert oss om mulige påvirkningsarenaer for innbyggeren som bruker av kommunale tjenester.

I avsnitt 5.6.6 om kommunen som samfunnsaktør, konkluderte vi med at det var gode argumenter for å slå sammen de tre kommunene i et perspektiv, der det handler om mulighetene til påvirke samfunnsutviklingen i en større region, gjennom partnerskap for innovasjon og regional næringsmessig og samfunnsmessig utvikling. I den grad innbyggerne inviteres inn i et slikt partnerskap, vil det i større grad være samfunnsborgeren, mer enn konsumenten eller brukeren av tjenester som inviteres til deltakelse. I den grad folk slutter opp om deltakelse på slike arenaer, vil det samtidig innebære at en vekker til live en form for engasjement som mange har ment var i ferd med å forsvinne. Erfaringer fra andre kommuner som har invitert til

⁷⁶ Vi bygger her på erfaringer blant annet fra sammenslutningen av fire kommuner til nåværende Tromsø kommune i 1964. Se Tjelmeland m fl.: "Tromsø gjennom 10 000 år", bind IV, kap. 10.

bred deltakelse i slike overordnede planprosesser er gode, forutsatt at tilbakemeldinger gis om hvordan engasjement og innspill blir brukt til å oppnå resultater.⁷⁷

De tre kommunene har allerede startet slike prosesser, blant annet gjennom Utviklingsplan for Lillehammerregionen, der representanter for næringsliv, offentlige instanser og frivillige organisasjoner gikk sammen i et felles prosjekt for å synliggjøre og styrke hverandres og regionens utviklingspotensial. Til sammen var nærmere 60 personer deltakere i arbeidet med utforming av planen. Initiativet kom fra Lillehammer Olympiapark as, som var opptatt av å sikre bruken av anleggene når midler fra etterbruksfondet ville opphøre.

5.9.10 Én kommune – bedre garantist for ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet?

Sentrale myndigheter ønske om etablering av større kommuner begrunnes blant annet med hensynet til innbyggernes rettssikkerhet. Kommunene trenger høy kompetanse for å sikre god forvaltning av offentlige lover og retningslinjer og drive en god og forsvarlig saksbehandling. Rettighetslovgivningen er styrket⁷⁸. Kravet til kompetanse på ulike områder vil øke dersom kommunene får gjennomslag for nye oppgaver til kommunesektoren. Innbyggernes rettssikkerhet skal sikres ved at en ikke skal bli utsatt for vilkårlig behandling, men får den behandling de har krav på etter lovverket. Avgjørelser skal være forutsigbare, den enkelte har klagerett og sammenlignbare saker skal behandle likt. Et annet viktig moment er at det bør være en viss avstand mellom saksbehandler og beslutningstaker og den tiltaket berører. For stor nærhet kan reise tvil om habilitet i visse beslutninger.

Større kommuner vil lettere kunne rekruttere og beholde nødvendig juridisk kompetanse. Dette taler for en sammenslutning, i hvert fall sett fra de to minste kommunenes side. Lillehammer er stor nok i seg selv til å sikre nødvendig distanse og kapasitet.

5.9.11 Oppsummering av argumenter for og mot sammenslutning

Som det framgår av drøftingene overfor, er det vanskelig å gi en fasit for eller i mot kommune-sammenslutning. Til det er vurderingene i for stor grad preget av skjønn og subjektiv vektlegging av ulike faktorer. For noen vil hensynet til regional utvikling telle mer enn hensynet til en desentralisert kommuneadministrasjon og omvendt. Vi vil derfor foreslå å benytte en enkel tilnærming vi selv har gode erfaringer med i ulike sammenhenger. Metoden bygger på Statens vegvesens metodikk for konsekvensanalyser og sammenstilling av slike⁷⁹, spesielt for ikke tallsatte konsekvenser, men selvsagt i en svært forenklet utgave. Modellen oversetter ”pris ganger mengde” til ”kriteriverdi ganger betydning” for utøvelse av hver av de fire rollene. Vi

⁷⁷ Vi tenker spesielt på prosessen rundt utvikling av framtidsbilder og visjon for samfunnsutvikling i programmet Drammen 2011, der Asplan Viak var engasjert som prosessdriver. Det ble organisert medvirkning fra mange ulike grupper, herunder barn og unges bystyre, beboere i ulike bydeler, næringslivet og politikerne selv. Arbeidet resulterte i en ny kommuneplan og en Bymiljøprisen i 2003. Asplan Viak er nå engasjert i en tilsvarende prosess i Asker kommune omkring utvikling av en langsiktig arealstrategi for kommunen.

⁷⁸ Dette gjelder bl.a. Opplæringsloven, Lov om spesialisttjenester, Pasientrettighetsloven og Barnevernsloven.

⁷⁹ Statens Vegvesen håndbok 140 ”Konsekvensanalyser”. Utarbeidet med bistand fra Asplan Viak.

vurderer først det enkelte kriterium kort verbalt i 1-2 setninger. På dette grunnlaget rangeres så de ulike vurderinger av hva en kommunesammenslutning kan bidra til for utøvelse av den enkelte rolle i forhold til *negativ eller positiv betydning* med bruk av pluss- og minus-symboler. Der hvor vurderingen er sterkt negativ brukes to minus, der den er svakt positiv brukes en pluss osv. Der kriteriet vurderes som lite relevant, settes en null.

Dette gir to kjernespørsmål som må besvares:

1. Er vurderingene på det enkelte punkt positive, nøytrale eller negative, i hvilken grad og i hvilket omfang?
2. Hvor viktig er god utøvelse av den ene rollen i forhold til de andre?

Dersom kommunesammenslutning vurderes å gi bedre muligheter for å utøve alle eller de fleste rollene bedre enn ingen kommunesammenslutning, vil en sammenslutning kunne anbefales. Mest sannsynlig vil det også være ulike vurderinger av sammenhengen mellom en sammenslått kommune og oppfyllelse av kriteriene for god rolleutøvelse på de fire områdene vi har vurdert – samfunnsutvikler, tjenesteprodusent, demokratiutvikler og forvaltningsmyndighet. Det vil dessuten være ulike oppfatninger av hvordan de ulike rollene skal veies mot hverandre. Vi betrakter derfor tabellen nedenfor mer som en illustrasjon på hvordan vurderingene kan oppsummeres enn som et fasitsvar med to streker under.

Man utarbeider derfor en enkel oppsummering der samletabellen utdypes gjennom en enkel verbal drøfting etter følgende opplegg:

- Rolle X utmerker seg som den klart viktigste av de fire. Dette skyldes særlig (*referanse til hvilke kriterier som særlig medfører slik score*). Den styrkes svakt negativt ved en kommunesammenslutning fordi relevante kriterier for utøvelse av rollen påvirkes lite av en sammenslutning.
- Rolle Y er mindre viktig fordi, men styrkes i positiv retning av en sammenslutning fordi relevante kriterier påvirkes mye av en sammenslutning
- Ut fra dette kan man som samlet konklusjon (*hvis denne er relativt klar eller aktørene er enig i hvilken rolle som er viktigst*)

Det kommer dermed helt åpent fram hva slags utgangspunkt en eventuell anbefaling for eller mot kommunesammenslutning bygger på.

Vår oppsummering av drøftingene er som det framgår av tabell 5. 10:

Tabell 5.10:

Vurderingsskjema - skjønn



Kriterier:	Kommunenes roller			
	Samfunns- utvikler	Tjeneste- produsent	Demokrati- utvikler	Forvalter
Økonomi	(+)	(+)		
Kompetanse/kapasitet	+	+		+
Kvalitet i tjenestetilbudet		0/(+)	(+)	
Tilgjengelighet	(-)	0/(-)		
Regional innovasjon	++			+
Levekår	+			
Demokrati/deltakelse	+		+	
Tilhørighet/identitet	++		++	
Rettssikkerhet				+

Vi skal vise hvordan vi har veid de ulike rollene og kriteriene opp mot hverandre, men understreker at vi oppfatter vår rolle som utrederrollen, ikke som rådgivende i forhold til kommunestyrene.

Rangering av rollene:

- I den situasjonen Lillehammerregionen er i, jfr, rangeringen av de 89 regionene i Norge, de sammenslutningsalternativene som diskuteres i Lillehammerregionens omgivelser, presset fra hovedstadsregionen, med høy kompetanse i befolkningen og omfattende FoU-virksomhet, men uten at man evner å omsette dette til en livskraftig region med et konkurransedyktig næringsliv, økte krav og forventninger fra innbyggerne og fra statlige myndigheter, en presset kommuneøkonomi, en mulig nedgang i befolkningen på lengre sikt mv., så anses samfunnsaktørrollen som den viktigste for å kunne samle og mobilisere ressurser til innovasjon og ny vekst i regionen.
- Så følger rollen som demokratiutvikler. En utøvelse av samfunnsutviklerrollen som gir resultater, krever mobilisering av alle positive ressurser i lokalsamfunnet. For å sikre at slik mobilisering kan skje, behøves nye arenaer for partnerskap og medvirkning. Den tradisjonelle politikerrollen må gis en ny dimensjon, der langsiktig strategi blir like viktig som dag-til-dag behandling av enkeltsaker. Den nye politikerrollen utvikles best i et samspill med lokalsamfunnet som forplikter den politiske ledelsen i kommunene på en annen måte enn det som har vært vanlig tidligere. Evnen til styring blir viktigere.
- Deretter følger rollen som tjenesteprodusent. Det er ikke dermed sagt at den er uviktig, men kan, når nivået på tjenestene er lagt, i større grad overlates til den dag-

lige driften i administrasjonen. Hvordan tjenestene utøves er likevel viktig. Befolkningen har krav på en rekke tjenester av god kvalitet, lovpålagte så vel som ikke lovpålagte. En region med ambisjoner om å fremme innovasjon og ny vekst i eget område, må ha et komplett tjenestetilbud for å virke attraktiv på nye innbyggere. Uten at regionen framstår som en attraktiv bostedsregion, vil den heller ikke trekke til seg nye bedriftsetableringer.

- Rollen som forvalter rangeres til slutt. Den er viktig i den forstand at den handler om rettssikkerhet for den enkelte, men er enklere å forholde seg til – enten har man problemer med å rekruttere og beholde nødvendig kompetanse, eller man har vanligvis ikke slike problemer.

Vurdering av om kriteriene for god rolleutøvelse lar seg oppfylle bedre i en sammenslått kommune enn i tre selvstendige kommuner:

- Muligheten for utøvelse av *samfunnsaktørrollen* påvirkes av flere forhold - økonomi, kompetanse og kapasitet, evnen til regional innovasjon, graden av levekårsproblemer, evnen til å mobilisere til partnerskap i regionen, befolkningens og næringslivsledernes tilhørighet og identitet knyttet til regionen.
- En sammenslutning av de tre kommunene vil ikke styrke kommuneøkonomien med dagens regler nevneverdig. En sammenslutning vil derfor ikke gi noe vesentlig økonomiske bidrag til utøvelse av samfunnsutviklerrollen. Dertil kommer at spørsmålet om eiendomsskatt kan velte hele prosjektet. Vi setter derfor (+) på dette kriteriet.
- En sammenslutning av de tre kommunene vil styrke mulighetene for tilgang til kompetanse og kapasitet overalt i regionen. Det er i første rekke Gausdal og Øyer som vil nyte godt av dette, Øyer trolig mer enn Gausdal.
- Regional innovasjon er et særdeles viktig kriterium for utøvelse av samfunnsbyggerrollen. En kommunesammenslutning vil definere et større geografisk område og gi mer kraft i arbeidet. Regional innovasjon handler også om posisjonering i forhold til andre regioner. Lillehammerregionen skårer lavt på kriterier som livskraftige og konkurransedyktige regioner, men har et ikke ubetydelig uutnyttet potensial. Posisjonering i forhold til andre regioner, muligheten til å telle som likeverdig partner i en større Mjøsbyregion, få gjennomslag hos sentrale myndigheter og posisjonere seg i forhold til en ny statlig regionalpolitikk tale for en større enhet. Politikerne i Lillehammer er opptatt av framtidig regional posisjon både i Mjøsbyen og i Gudbrandsdalen. Større enheter er mer slagkraftige. Truslene er at andre tar fører-setet, mens Lillehammerregionen blir stående igjen og mister muligheter. Regional innovasjon er minst like viktig for omegnskommunene som for Lillehammer selv, spesielt siden de i stor grad er avhengige av et næringsliv som er på retur i store deler av landet.
- Sterk satsing på samfunnsutviklerrollen og regional innovasjon kan gå på bekostning av tilgjengelighet og nære tiltak i de mindre kommunene.
- Befolkningsutvikling hører sammen med evnen til innovasjon og nyskapning. Framskrivning av folkemengden taler for en sammenslutning.
- En sammenslutning kan virke i retning økt sentralisering og tale mot en sammenslutning fordi det går ut over tilgjengeligheten for de lokalsamfunnene som finnes i

dag. Det ser imidlertid ut til at det er sentraliseringstendenser i gang, allerede. På den annen side kan det derfor argumenteres for at en bedre styring av bolig- og næringsutvikling kan gi en mer balansert utvikling i hele regionen. Pendleravstandene er heller ikke avskrekkende. Lillehammer nås på maks en halvtime fra alle etablerte sentra.

- Dagens pendlermønster tyder på en integrert region og taler for en sammenslutning.
- Samfunnsutviklerrollen kan, utøvd på en god måte, styrke og vitalisere det regionale og lokale engasjementet gjennom nye arenaer for partnerskap og deltakelse. Samfunnsutviklerrollen kaller på samfunnsborgeren mer enn brukeren og vil bidra til å utvikle politikerrollen i positiv retning.
- De samme økonomiske argumentene som ovenfor, gjelder også for utøvelse av rollen som tjenesteprodusent. En sammenslutning vil ha begrenset effekt. Noen av de positive stordriftsfordelene er allerede tatt ut i interkommunalt samarbeid.
- Tilgangen til kompetanse kan bli bedre og gi et mer stabilt tjenestetilbud ved en sammenslutning.
- Hovedutfordringen ved en sammenslutning vil trolig være å harmonisere tjenestenivået mellom kommunene. Det kan neppe gis en garanti mot endringer i tjenestetilbudet. Det kan tale mot sammenslutning.
- Tilgjengeligheten til noen tjenester kan bli dårligere etter en sammenslutning.
- Kvaliteten i tjenestetilbudet kan bli noe bedre ved en samordning av produksjonen og gi et bedre tilbud på noen sårbare områder.
- Det er lite som tyder på at en sammenslutning vil svekke tilhørighet og identitet til eget nærmiljø. Undersøkelser viser at det allerede er slik i dag at folk føler større tilknytning til nærmiljøet enn til kommunen. Det er lite som tyder på at dette vil endres i en sammenslått kommune. Både valgdeltakelse og tilgang til samme lokalavis styrker denne oppfatningen.
- Frykten for å bli overkjørt av en større kommune kan virke ubegrunnet, basert på de erfaringene som er kartlagt andre steder. Tvert i mot virker det som om de små kommunene får god behandling av en større kommune i aktuelle sammenslutninger.
- I stedet kan det virke som om arenaene for deltakelse kan bli flere i en kommune som går sterkere inn på samfunnsutviklerarenaen gjennom partnerskap for framtidig utvikling.
- Rettsikkerheten vil øke i en større kommune med bedre tilgang på kompetanse. Regional innovasjon kan også styrkes ved at kommunen blir mer forutsigbar og har større grad av habilitet i viktige beslutninger.

5.9.12 Forslag til videre prosess

Vektinger mellom ulike mål slik vi har beskrevet, vil av natur være subjektive og ofte politiske, og det må derfor ventes betydelig uenighet mellom ulike aktører. Objektivitet i "klassisk" forstand er da gjerne egentlig en umulighet. Etter vår oppfatning kan *objektivitet som ideal* i slike tilfelle likevel ivaretas på en god måte gjennom en mest mulig transparent prosess, der det er full åpenhet omkring de vurderinger som gjøres, slik at de seinere kan

etterprøves av andre. Man bør selvsagt tilstrebe dette gjennom hele prosessen, men slike aspekter bør likevel vies spesiell oppmerksomhet i den avsluttende sammenstillingsfasen. Ikke minst er det viktig at man her *dokumenterer* på en god og åpen måte hvordan de ulike anbefalinger framkommer og hva de bygger på. Vi anbefaler at kommunestyrene gjennomfører en lignende øvelse som den vi har oppsummert her. På denne måten mener vi at det kan legges opp til en god og ryddig prosess der hensynet til objektivitet, åpenhet og etterprøvbarhet ivaretas på en best mulig måte.

Til tross for mange gode argumenter for en sammenslutning, gitt de utfordringene Lillehammerregionen står overfor, kan prosessen lett veltes, dersom man går for fort fram i forhold til befolkningens oppfatning. Som nevnt kan spørsmålet om eiendomsskatt alene bidra til å stanse hele prosessen.

Det samme kan skje dersom utfordringer og løsninger ikke er godt forankret i befolkningen. En sammenstilling av fakta er bare en liten del av en prosess og mest egnet for de få, aktive beslutningstakerne i politikk og administrasjon. Følelser vil i langt større grad styre befolkningens oppfatning. Det kan virke som det har liten hensikt å legge spørsmålet om sammenslutning ut til folkeavstemning uten at det er gjennomført en prosess for forankring i det politiske miljøet selv og i befolkningen.

Betydningen av å ha en *visjon* for arbeidet er solid dokumentert gjennom erfaringer fra Danmark (dansk lynveileder i kommunesammenslutning). En omforent visjon som er godt kommunisert utad, kan virke samlende og bidra til oppslutning. Visjonen bør knyttes til det regionale nivået – Lillehammerregionen. Finnes det en felles visjon for hva Lillehammerregionen kan utvikles til å bli? Finnes det en felles Lillehammeridentitet som kan virke samlende innad og i markedsføringsøyemed utad? Hvorfor kommer temaet om sammenslutning opp? Fordi staten og KS ber om det, eller ville det kommet, uansett? Er utgangspunktet passivt eller aktivt?

- Stanse statliggjøring av oppgaver er en defensiv strategi som er vanskelig å selge.
- Større muskler i utvikling av regionen og lokalsamfunnene er en mer offensiv strategi som kan kommuniseres bedre.

Mye kan velte prosjektet:

- Det mest opplagte er:
 - Manglende oppslutning i befolkningen i alle tre kommuner p.g.a.:
 - Frykt for dårligere tjenestetilbud
 - Manglende felles identitet
- Dertil: Manglende politisk vilje til å legge saken ut til folkeavstemning
- Feil timing for folkeavstemningen, manglende modenhet i befolkningen. Erfaringer fra Re viser betydningen av å gjennomføre kultur- og identitetsskapende aktiviteter, både i befolkningen og blant de kommuneansatte. En nylig gjennomført utredning for regionrådet i Vesterålen ble gjennomført av skoleelevene i regionen.

- Motstand mot eiendomsskatt i Gausdal.
- Manglende avklaring av hva en gjør i en situasjon der den ene kommunen sier nei, de to andre ja, til sammenslutning. Gjelder prinsippet om alle eller ingen, eller der det mulig å tenke seg at Lillehammer går sammen med Gausdal, at Lillehammer går sammen med Øyer, at Øyer og Gausdal går sammen? Hva gjør i så fall Lillehammer da? Blir stående alene eller vender seg mot Ringsaker? Slike spørsmål er det viktig å ha en avklaring av, før en står i situasjonen.

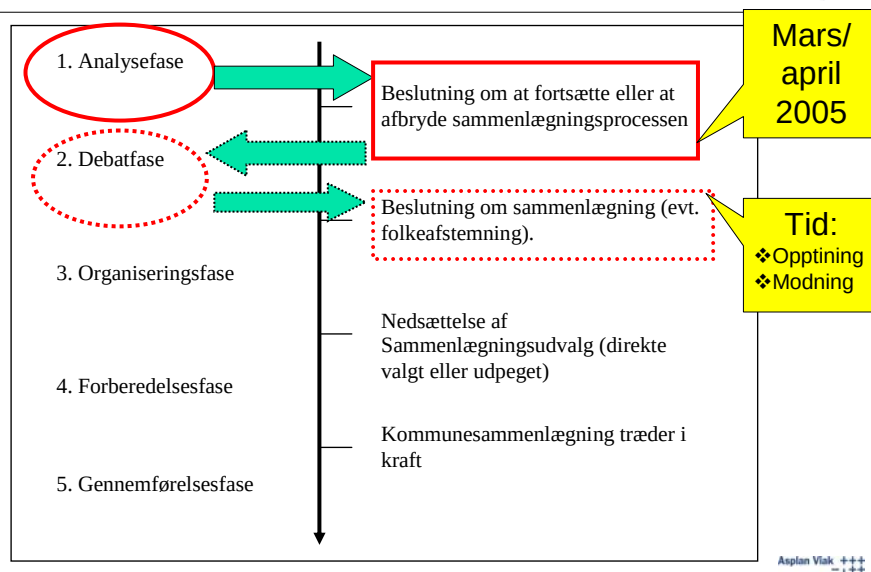
5.9.13 Kan noe gjøres for å sikre oppslutning i befolkningen?

Lillehammer kommune kunne tenkt seg en undersøkelse av holdningene i befolkningen før prosessen startet. Det var det imidlertid ikke rom for i dette prosjektet.

Som nevnt i avsnittet ovenfor, viser erfaringer at identitetsskapende aktiviteter og aktiv medvirkning kan være utslagsgivende.

Fra Danmark kommer følgende råd: Bruk tid i den innledende fasen!⁸⁰

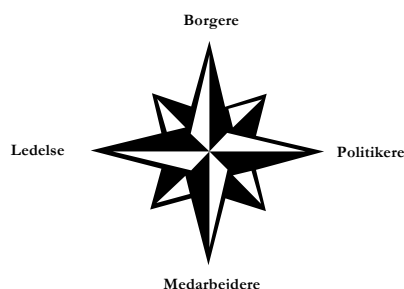
Lynvejleder i kommunesammenlegning



Også i Danmark er erfaringen at en samlende visjon er nødvendig. De har ytterligere noen gode råd å komme med – det beste er kanskje at man bør utsette det som kan vente. Den formelle prosessen er lang og omstendelig. Det har liten hensikt å starte prosessen før man vet om man trenger det.

⁸⁰ Danske KL; Lynvejledning i frivillig kommunesammenlægning

Hold fast i visjonen og fellesinteressen!



- Sentrale aktører med felles interesser på generelt nivå.
- I prinsippet felles interesse av at det kommer en ny, velfungerende kommune ut i den andre enden.
- Utsett det som kan vente

(Dansk lynveijleder i kommunesammenlegning)

Asplan Viak +++
- i ++

Når man har fått klarsignal fra befolkningen til å gå videre, kommer alle de formelle stadiene, slik de er gjengitt i tidsskriftet MandagMorgen, hentet fra den danske lynveilederen:

Kjøreplan for kommunesammenslåing			
Visualisering av det danske Kommunenes Landsforbunds kjøreplan for kommunesammenslåinger.			
Avklaringsfase	Planleggingsfase	Beslutningsfase	Gjennomføringsfase
Kommuner finner sammen	Forberede beslutninger i tematiske arbeidsgrupper:	Beslutninger om tematiske områder som blant annet:	Flytting
Prosesstrategi:	Organisasjon/administrasjon	Fastlegge sentral organisasjon	
Organisering	Økonomi/virksomhet	Utpeke ledere	Oppstart av ny kommune
Kjøreplan	Medarbejdere	Plassere medarbejdere	
Etiske spilleregler	IT	Beslutte budsjett	Vurdere desentralisert struktur
Kommunikasjonsstrategi	Sikker drift	Beslutte servicenivå	
	Jus	Velge IT-systemer	Harmonisere tjenestenivå
	Kommunikasjon	Fysiske rammer	
Visjon for den nye kommunen	Praktiske spørsmål		Kompetanseutvikling av ledere og medarbejdere
	Eldre	Utføre beslutninger som blant annet:	
Statusbeskrivelser på tematiske områder	Barn/skole og fritid	Reforhandle/opphøve eksterne kontrakter	Utvikle politikk
	Sosial- og arbeidsmarked	Samkjøre data/registre	
Dialogaktiviteter	Teknisk og miljø		Utvikle oppgaveløsning
	Nye kommunale oppgaver	Forhandle ansettelsesvilkår	
	Dialogaktiviteter		Dialogaktiviteter
		Dialogaktiviteter	
			Evaluerings

Norske kommuner som har besluttet sammenslåing befinner seg i avklaringsfasen av kjøreplanen, og har fortsatt en lang vei å gå før sammenslåingen er virkeliggjort.

Kilde: Kommunenes Landsforbund

Asplan Viak +++
- i ++

5.9.14 Kan identitet til en større kommune bygges hvis den ikke er der fra før?

Senter for bygdeforskning mener, ja, men advarer mot å tro at det kan gjøres etter en eventuell folkeavstemning⁸¹

De har gjennomført en sammenlignende studie av tre kommuner – Re, som er en sammenslått kommune, Tjeldsund og Skånland som var en feilslått sammenslåing og Ørsta og Volda som vurderer sammenslåing, med uvisst resultat. Problemstillingene var:

- Hvilken betydning har identitet og tilhørighetsfølelser i kommunesammenslåingsprosesser?
- Hvordan kan identitet og tilhørighet bli mulighetsbærere for nye kommunestrukturer?

Viktigste funn var at identitet spiller en rolle, men rollen kan være forskjellig fra prosess til prosess. I Re var identitet premissgivende og årsaken til at det ble ja. I Tjeldsund/Skånland var identitet også premissgivende, men årsak til at det ble nei. I Ørsta/Volda er det en forventning om at identitet vil utgjøre alvorlige skjær i sjøen for en eventuell sammenslåing. Erfaringene så langt, er at kommunesammenslåinger er ønsket og drevet frem av eliten, men at de er noe langt mer enn sammensmeltning av administrasjoner. Det kan virke som om de vekker en redsel for å miste en del av seg selv. Som eksempel nevnes skole og sykehjem som er mer enn bare kommunale tjenester. De er også et symbol i innbyggernes selvoppfattelse.

Verd å merke seg er at interkommunal identitet, følelsen av å være i samme båt som innbyggerne i nabokommunen, er det fundamentet alle vellykkede kommunesammenslutninger hviler på. Interkommunal identitet vokser frem på grunn av samhandling over kommunegrensene. Interkommunal identitet konkurrerer dessuten med eksisterende identiteter, som bosted og den gamle kommunen.

Det optimistiske i budskapet er imidlertid at interkommunal identitet kan bygges. Som eksempler på viktige faktorer å bygge på, nevnes felles skole-, arbeids- og handelsmarked, felles institusjoner, som kulturhus og media, samt vellykkede interkommunale samarbeid og en hensiktsmessig infrastruktur.

Interkommunal identitet kan imidlertid også blokkeres. Dersom det finnes såkalte ”pendlingshull” der nabokommunens innbyggere bare reiser tvers igjennom eller i en annen retning, sterke stedsnavn, mangel på lokalt stedshierarki, fravær av institusjoner og vellykkede interkommunale samarbeid, bygdelister i kommunepolitikken, topografiske barrierer og geografisk avstand.

Rapporten viser med andre ord at Lillehammerregionen har muligheter til å bygge en interkommunal identitet, dersom den ikke foreligger allerede. Men det ligger også noen advarsler i form av mulig blokkering, der Lillehammerregionen nøye bør kartlegge hvilke av disse snublesteinene som finnes i egen region.

⁸¹ Senter for bygdeforskning; Kommunestruktur mellom fornuft og følelser

5.9.15 Er interkommunalt samarbeid et alternativ til sammenslutning?

Lillehammerregionen har bedt om en vurdering av dette spørsmålet.

I regionen er det allerede etablert et tett interkommunalt samarbeid. De tre kommunene utgjør et felles regionråd med faste møter. De har gjennomført arbeid med en egen utviklingsplan for regionen, de samarbeider om innspill til fylkeskommunens planarbeid mv.

De har gjennom lengre tid arbeidet med 3:1 prosjektet, der tolv potensielle områder for samarbeid er under utvikling. Tiltak er iverksatt på fem av dem og nye er under utarbeidelse. Formålet med prosjektet er å se om de kan klare seg med én felles funksjon i stedet for tre parallelle på de utvalgte områdene. Eget VA-prosjekt er et eksempel på konkret samarbeid. Utvikling av digital forvaltning et annet. Fylkesmannen i Oppland støtter opp under arbeidet med bevilgninger til noen av utviklingsprosjektene.

Telemarksforsking har gjennomført en undersøkelse av vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid (Brantzæg og Sanda, Rapport nr 204/2003). Undersøkelsen viser at det vanligvis samarbeides mest om tjenester som:

- Renovasjon
- PPT
- Brannvern/alarmmottak
- Næringsmiddeltilsyn
- Næringsutvikling/reiseliv

Derneft om:

- Revisjon
- Innkjøp
- Legevakt
- VA
- Felles landbrukskontor

Viktige kjennetegn ved denne formen for interkommunalt samarbeid er først og fremst at de ikke er etablert med tanke på sammenslutning. De gjelder for en stor del konkrete driftsoppgaver med klare potensielle stordriftsfordeler. De kjennetegnes ved at det er mindre politisk følsomme områder, der lokalisering og organisering har mindre å bety for innbyggerne.

Samarbeid innen sosial, barnevern, barnehager og pleie og omsorg gjelder oftest den delen av tjenesten som rettes mot en begrenset målgruppe med spesielle behov, og som krever spisskompetanse.

Formålet med IKS er oftest å få mer igjen for hver krone, oppnå større, og mer kompetente tjenester. Erfaringene er at samarbeidet bør ha et klart uttrykt mål for å lykkes, alle må se seg tjent med det, og det kreves en uttalt vilje til samarbeid for å oppnå resultater. Vanlige problemer med interkommunalt samarbeid har vært diskusjoner om lokalisering, ulike syn på organisering, drift, forskjellige ambisjoner for samarbeidet og uenighet om utgiftsfordeling. Etter hvert som samarbeidet øker i omfang, virker det som om det når et visst metningspunkt

hva tidsbruk angår. Det samme gjelder innvendinger fra lokalpolitikere som etter hver topplever at rommet for politiske beslutninger snevres for mye inn. Lillehammer kommune spør om det finnes en grense for interkommunalt samarbeid. Kan samarbeidet utvikle seg så langt at en i realiteten opphører å være egen kommune? Erfaringene i rapporten fra Telemarksforskning tyder på at et slikt samarbeid trolig når et metningspunkt før det kommer dit hen.

Sett i forhold til de utfordringene Lillehammerregionen står overfor, kan det virke som om interkommunalt samarbeid ikke helt svarer opp behovene, men som rapporten fra Senter for bygdeforskning viste, interkommunalt samarbeid kan også brukes som identitetsskapende virkemiddel i en fase før kommunesammenslutning. Under avsnittet om Totenkommunene er det gitt en redegjørelse for ulike formelle måter å organisere et interkommunalt samarbeid på. Det vises til dette avsnittet for ytterligere detaljer.

5.9.16 Vedlegg: Politisk og administrativ organisering i Lillehammer, Gausdal og Øyer.

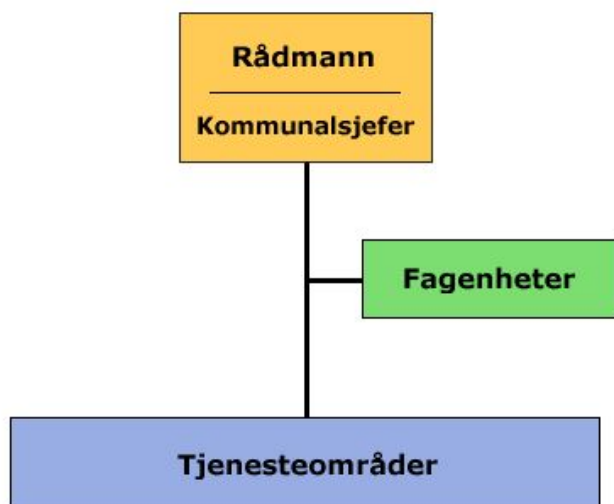
5.9.16.1 Lillehammer kommune

(Kilde: www.lillehammer.kommune.no)

Politisk er Lillehammer organisert med kommunestyre (47 medlemmer), formannskap (13 medlemmer), planutvalg (9 medlemmer) og to bystyrekomitéer, komité I og komité II (hver med 10 medlemmer), uten spesielt fagansvar og uten beslutningsmyndighet. Det er ni grendeutvalg i kommunen.

Administrativ organisering framgår av figuren nedenfor:

Figur: Administrativ organisering i Lillehammer kommune.



Lillehammer kommune er organisert i en tonivåmodell, med rådmann og tre kommunalsjefer som øverste nivå. Til den administrative ledelsen er det knyttet fem fagenheter - informasjon og service, strategi og utvikling, sekretariat, personal og økonomi. Den daglige driften er organisert i 33 tjenesteområder som sorterer direkte under rådmannen.

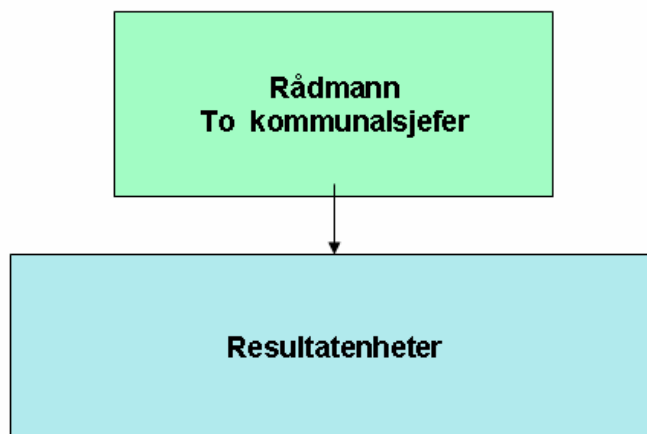
5.9.16.2 Gausdal kommune

(Kilde: www.gausdal.kommune.no)

Politisk er Gausdal organisert i kommunestyre (23 medlemmer), formannskap (7 medlemmer), planutvalg (4 medlemmer) og to kommunestyrekomitéer, komité 1 og komité 2 (med 5 medlemmer i hver).

Administrativt er Gausdal kommune organisert i en tonivåmodell med rådmann og to kommunalsjefer og resultatenheter direkte underlagt rådmannen, slik det framgår av figuren nedenfor:

Figur: Administrativ organisering i Gausdal kommune



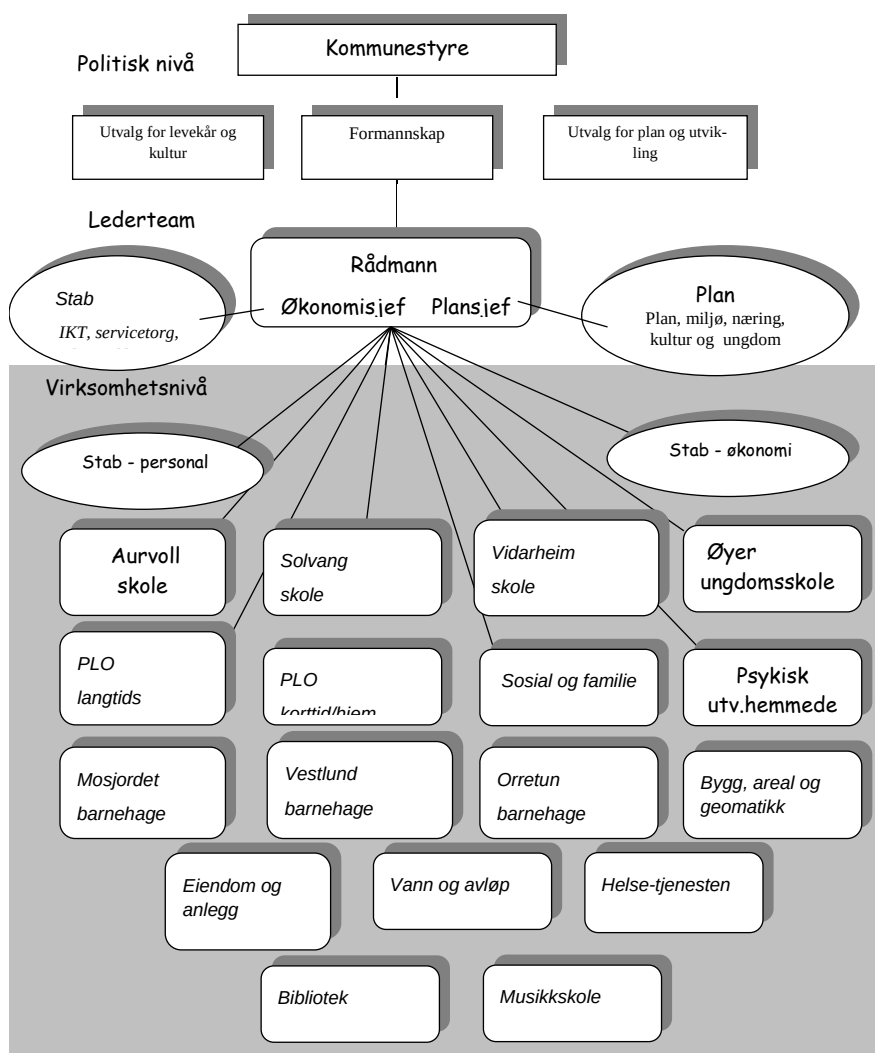
5.9.16.3 Øyer kommune

(Kilde: www.oyer.kommune.no)

Politisk er Øyer kommune organisert med kommunestyre (25 medlemmer), formannskap (7 medlemmer) og to utvalg, utvalg for plan og utvikling og utvalg for levekår og kultur (hver med 7 medlemmer). I tillegg har Øyer et eget fjellstyre (5 medlemmer).

Administrativt er også Øyer kommune organisert i to nivåer. Ledergruppa består av rådmannen, økonomisjef og plansjef. De to sistnevnte har hver sine stabsenheter under seg. Driften er organisert i virksomheter som sorterer direkte under rådmannen, slik det framgår av figuren nedenfor:

Figur: Politisk og administrativ organisering i Øyer kommune



6 VEDLEGG: UTREDNING FRA TELEMARSKFORSKING OM ENDRINGER I
RAMMETILSKUDD VED KOMMUNESAMMENSLÅINGER I DELER AV
OPPLAND



Endringer i rammetilskudd ved kommune- sammenslåinger i deler av Oppland

Av
Trond Erik Lunder
og
Karl Gunnar Sanda



Telemarksforsking-Bø

**TF-notat nr 2/2005
28. januar 2005**

© Telemarksforskning-Bø 2005
TF-notat nr. 2/2005
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 100,-

Telemarksforskning-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforskning.no

FORORD

Dette notatet er utarbeidet i løpet av januar 2005 på oppdrag fra KS Oppland i forbindelse med kommunestrukturprosjektet "Fremtidens kommuner – med ansvar for egen utvikling".

Notatet tar for seg rammetilskuddsberegninger for de kommunesammenslåingsalternativene i Oppland fylke som *ikke* er dekket gjennom andre rapporter (Valdres er dekket i rapporten "Bedre å være stor enn (u)lykkelig som liten" (Asplan Viak as – rapport 2002/064) og Nord- og Midt-Gudbrandsdal er dekket i rapporten "Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal" (Telemarksforskning-Bø arbeidsrapport nr. 39/2004)).

Notatet kommer siden til å inngå som et kapittel i en fellesrapport som Telemarksforskning-Bø og Asplan Viak skal utarbeide for samme oppdragsgiver. Notatet sendes nå oppdragsgiver til bruk i den pågående strukturdiskusjonen i Oppland.

Notatet er skrevet av Trond Erik Lunder og Karl Gunnar Sanda med sistnevnte som prosjektleder. Telemarksforskingskollega Bent Brandtzæg har laget kartmaterialet, SSB har levert noe av grunnlagsmaterialet til de økonomiske beregningene, og til beregningene har vi hatt uvurderlig nytte av KS sin prognosemodell for beregning av rammetilskudd.

Bø 28.1.05

Karl Gunnar Sanda

INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNTÆKTSSYSTEMET OG BEREGNINGSOPPLEGG	174
1.1	INNTÆKTSSYSTEMET OG EFFEKTER PÅ RAMMEOVERFØRINGENE VED EN SAMMENSLÅING	174
1.2	OPPLEGG FOR BEREGNING AV INNTÆKTSSYSTEMEFFEKTER FOR DE 8 KONSTELLASJONENE	175
1.3	ET TYPISK UTVIKLINGSFORLØP FOR RAMMETILSKUDET VED EN SAMMENSLÅING	176
2	BEREGNINGER FOR 8 NYE KOMMUNEKONSTELLASJONER I SØRØSTLIGE DELER AV OPPLAND	178
2.1	TOTEN KOMMUNE	179
2.2	GLT KOMMUNE	180
2.3	STOR-GJØVIK KOMMUNE	183
2.4	HADELAND KOMMUNE	185
2.5	VIGGA KOMMUNE	186
2.6	SØR-GUDBRANDSDALEN KOMMUNE	188
2.7	LAND KOMMUNE	191
2.8	LAND OG ETNEDAL KOMMUNE.....	193
3	OPPSUMMERING.....	195

7 INNTEKTSSYSTEMET OG BEREGNINGSOPPLEGG

7.1 Inntektssystemet og effekter på rammeoverføringene ved en sammenslåing⁸²

Rammeoverføringene fra staten til kommunene fordeles ved hjelp av det såkalte inntektssystemet. Dette systemet er under stadig endring, og våre beregninger baserer seg på det systemet som er gjeldende for 2005, blant annet med tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene og innføring av en mer symmetrisk inntektsutjevning rundt et landsgjennomsnitt på 100 %. Som kjent er det nedsatt et inntektssystemutvalg som skal utrede et nytt inntektssystem som det tas sikte på å innfase i år 2007. Utvalget har som et særlig mandat å vurdere de delene av systemet som fungerer som barrierer for sammenslåing av kommuner. Dette vil, når den tid kommer, selvfølgelig kunne få konsekvenser for de beregningene vi presenterer i denne rapporten.

Men tilbake til *dagens* inntektssystem: Dette består av 8 hovedelementer som alle påvirkes av en sammenslåing. For noen av disse elementene – innbyggertilskuddet for eksempel – er det bare å summere verdiene for de sammenslåtte kommunene, og sammenslåingen påvirker dermed ikke størrelsen på innbyggertilskuddet. Andre inntektssystemelementer får helt nye verdier ved en sammenslåing og dermed påvirkes rammeoverføringene i positiv eller negativ retning. Følgende seks faktorer kan påvirkes ved en sammenslåing og føre til endringer i rammetilskuddet:

1. Reisekriteriene (reisetid, sone og nabo)
2. Urbanitetskriteriet
3. Basistilskuddet
4. Regionaltilskuddet
5. Inntektsutjevninga
6. Inndelingstilskuddet

Reisekriteriene vil i sum få økte verdier ved en sammenslåing, noe som vil gi reelt mer i rammeoverføringer til den nye kommunen. Dette skal være en kompensasjon for de økte kostnadene kommunen antas å få som følge av større reiseavstander i en ny kommune, og endringen skal i følge teorien bak inntektssystemet ikke gi noen netto gevinst. Men nå er det jo ikke noe i veien for at kommunen velger å organisere seg akkurat som før sammenslåingen, og da kan det økte tilskuddet betraktes å være en nettogevinst av sammenslåingen.

Basistilskuddet er et likt beløp på ca 6,5 mill kr⁸³ som alle kommuner får "bare de er en kommune". En sammenslått kommune får fortsatt bare ett basistilskudd – de øvrige mister man.

Regionaltilskuddet er et småkommunetilskudd på 3,3 mill kr. Av kommunene som inngår i sammenslutningsalternativene her er det kun Etnedal som mottar dette tilskuddet.

⁸² For mer detaljer om dette temaet henvises det til Arbeidsrapport nr 22/2004 fra Telemarksforsking-Bø: "Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing?" (Håkonsen, Lie, Lunder, Løyland og Sanda).

⁸³ Verdien av et basistilskudd endrer seg med antall kommuner i landet og det beregnede utgiftsbehovet for kommunesektoren som ligger til grunn for det utgiftsutjevneende tilskuddet. Vi tar utgangspunkt i versjon prok0410 av prognosemodellen til KS, hvor verdien av et basistilskudd i 2005 er ca 6,5 millioner kroner.

Dette blir borte ved en sammenslåing fordi alle de nye sammenslåingskonstellasjonene vil få flere enn 3200 innbyggere, som er hovedkravet for å få regionaltilskudd.

Inntektsutjevninga for en sammenslått kommune vil bare bli påvirket dersom de opprinnelige kommunene kom fra ulike skatteinntektsklasser (i inntektssystemssammenheng). I vårt utredningsområde har alle kommunene, med unntak av Lillehammer, en skatt pr innbygger som ligger under 90 % av landsgjennomsnittet⁸⁴. De utløser dermed en ekstra kompensasjon i det nye inntektsutjevningssystemet. Lillehammer, som har et skatteinntektsnivå på ca 97 %, utløser ikke denne kompensasjonen, og den nye kommunekonstellasjonen Sør-Gudbrandsdal, som inkluderer Lillehammer og får et skatteinntektsnivå på 93 %, vil dermed få noe mindre i inntektsutjevning enn summen av det de fikk som selvstendige kommuner.

For å dempe overgangen fra gammelt til nytt inntektsnivå som følge av bortfall av basis- og regionaltilskudd er det innført et eget *inndelingstilskudd* som nøyaktig tilsvarende de basis- og regionaltilskudd som man mister ved en sammenslåing. Men dette inndelingstilskuddet får man bare i de 10 første årene og deretter trappes det ned over de 5 påfølgende årene.

Vi tar i våre beregninger ikke hensyn til at også *skjønnsmidlene* kan påvirkes ved en sammenslåing.

7.2 Opplegg for beregning av inntektssystemeffekter for de 8 konstellasjonene

Grunnlagsdata knyttet til kriteriene "beregna reisetid", "sone" og "nabo" er beregnet av Statistisk sentralbyrå for alle de 8 konstellasjonene. Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon "prok0410"⁸⁵, ved å opprette nye kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjevning⁸⁶.
- Nytt antall kommuner i landet, for beregning av basistilskuddet.
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd⁸⁷

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell for hver konstellasjon både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inntektsutjevningen – går vi vegen om "frie inntekter" (= skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 10 årene man har inndelingstilskudd og nivået etter 15 år når inndelingstilskuddet er borte. For hver kommunekonstellasjon er summene og differansene satt opp i tabeller lik det eksempelet som er vist under.

⁸⁴ Skattenivået er basert på de anslag på skatteinntekter i 2005, inkludert selskapsskatt, som ligger i prognosemodellen fra KS, versjon prok0410.

⁸⁵ Datert 23.11.04

⁸⁶ Nye verdier for "reisetid", "sone" og "nabo" er beregnet av SSB. Nye verdier for "urbanitet" er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene, det samme gjelder skatteinntektene og netto tilskudd/trekk for barn i private og statlige skoler.

⁸⁷ Verdien av et basistilskudd er satt til 6,485 mill. kroner i beregningene av inndelingstilskudd.

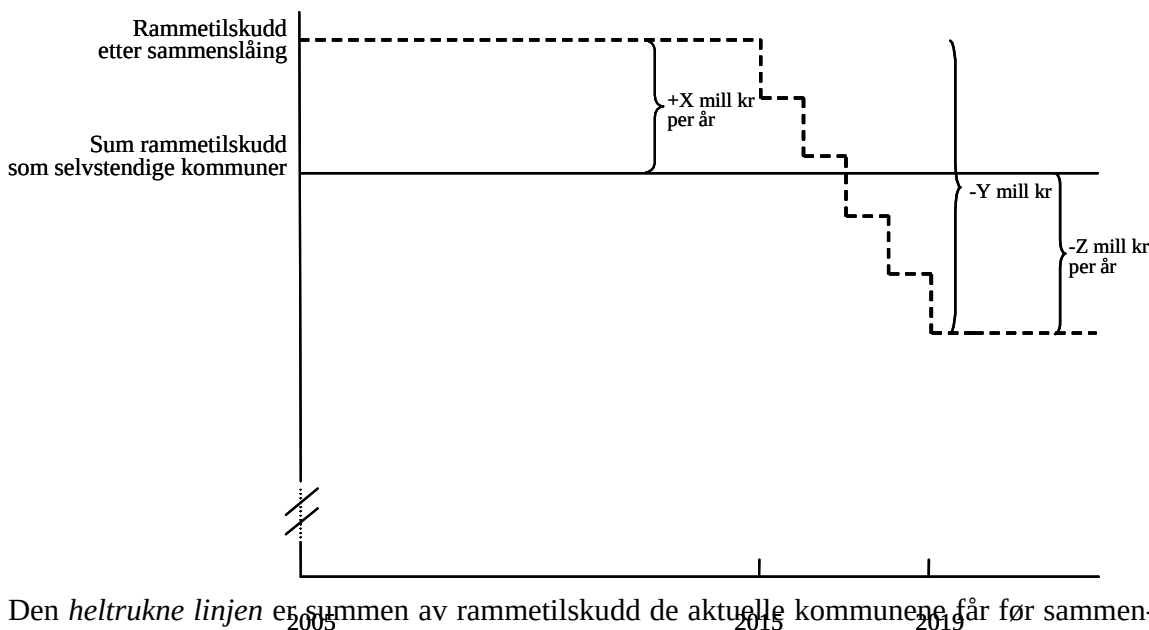
Tabell 18: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Eksempelkommune

	Eksempelkommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)	-20

7.3 Et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing

Som vi har vært inne på tidligere, vil rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – til kommunene bli påvirket ved en kommunesammenslåing, men utviklingsforløpet vil bli forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen⁸⁸. Figur 45 illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing av *spredtbygde kommuner med lave skatteinntekter* slik som en del av de aktuelle kommunekonstellasjonene vi skal se på i den sørlige delen av Oppland. Men vi vil også få se at forløpet er avhengig av kommunetype, og at flere av sammenslutningene som involverer større og mer tettbygde kommuner, vil motta høyere rammetilskudd enn som enkeltkommuner, også etter at inndelingstilskuddet har falt bort.

Figur 45: Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved kommunesammenslåing



Den heltrukne linjen er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået "for all framtid" hvis de fortsetter som selvstendige kommuner⁸⁹. Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer

⁸⁸ Se også Håkonsen mfl. : Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing (Økonomisk forum nr. 8, 2004)

⁸⁹ I realiteten vil selvfølgelig rammetilskuddet svinge med endringer i folketall, befolkningssammensetning, totalrammer for kommuneøkonomien og inntektssystemet.

1.1.2005. Vi ser at en sammenslåing først gir X millioner kr i *større* overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen mest sannsynlig øker. Etter 10 år begynner *nedtrappingen av inndelingstilskuddet* (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på *lang sikt*. Og for akkurat dette eksempelet ser vi at det langsiktige tilskuddsnivået for den sammenslåtte kommunen ligger Z millioner kr under det de selvstendige kommunene hadde til sammen.

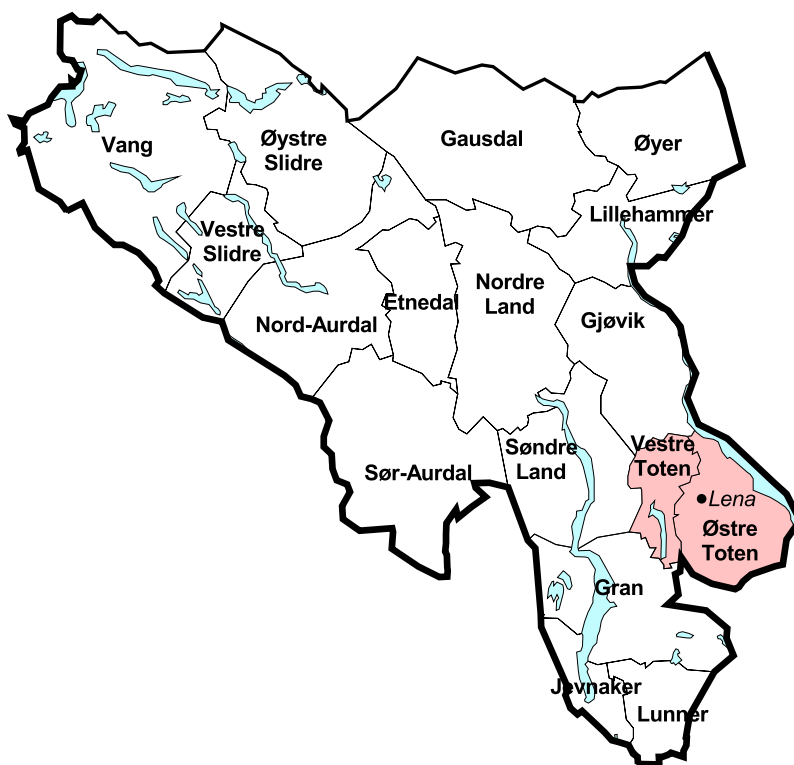
8 BEREGNINGER FOR 8 NYE KOMMUNEKONSTELLASJONER I SØRØSTLIGE DELER AV OPPLAND

Tabell 19 Sammenslutningsalternativer

Nytt "kommunenavn"	Kommuner som inngår	Kommunesenter
Toten kommune	Vestre Toten, Østre Toten	Lena
GLT kommune	Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land	Gjøvik
Stor-Gjøvik kommune	Søndre Land, Gjøvik, Vestre Toten	Gjøvik
Hadeland kommune	Jevnaker, Gran, Lunner	Gran
Vigga kommune	Gran og Lunner	Gran
Sør-Gudbrandsdal kommune	Lillehammer, Gausdal, Øyer	Lillehammer
Land kommune	Søndre Land og Nordre Land	Dokka
Land og Etnedal kommune	Søndre Land, Nordre Land, Etnedal	Dokka

Beregninger av reisetidskriteriet er basert på kommunesenter som i oppstillingen ovenfor. Et annet kommunesenter vil kunne gi kortere eller lengre gjennomsnittlig reisetid til kommunesenter, og dermed endre resultatene tilsvarende.

8.1 Toten kommune



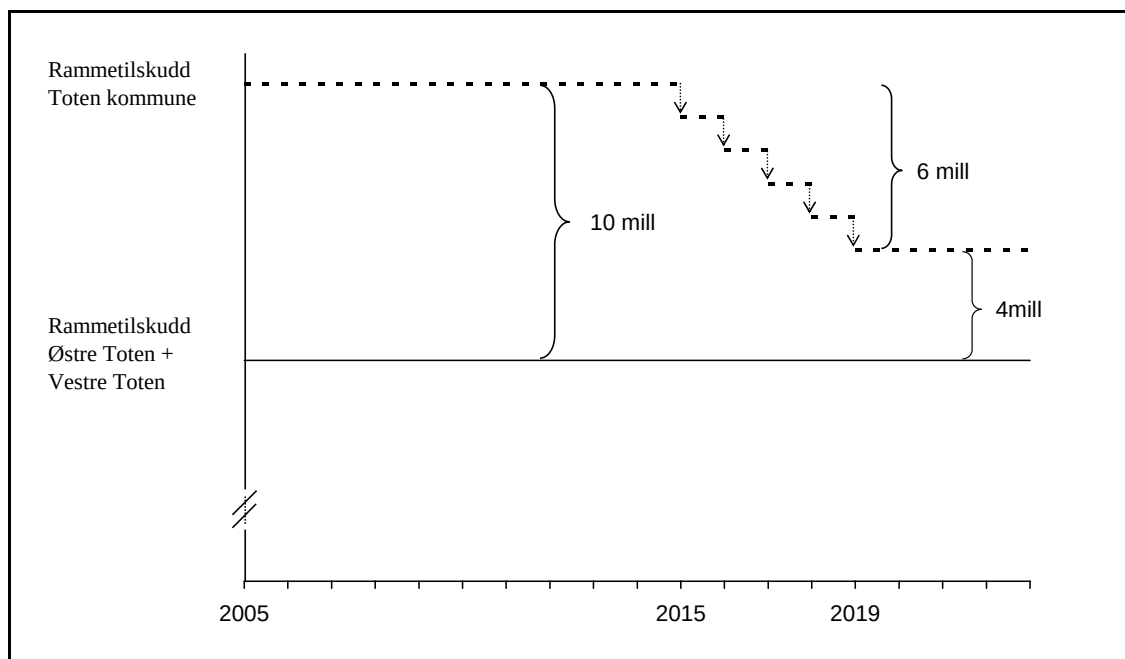
Tabell 20 Noen kommunekarakteristika, Toten

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0528	Østre Toten	14657	561	571634	78 %	0
0529	Vestre Toten	12627	249	464597	87 %	0
Toten		27284	810	1036231	82 %	0

En sammenslutning bestående av Østre og Vestre Toten vil gi en folkerik kommune med relativt små avstander. Skatteinntektene ligger under 90 % av landsgjennomsnittet for begge kommunene.

Tabell 21: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Toten

	Toten
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	703
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	713
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	707
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+10
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	+4



Figur 46 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Toten

Toten kommune vil få økt rammetilskudd med 10 millioner de første 10 årene. Av dette utgjør inndelingstilskuddet drøyt 6 millioner, så når dette faller bort vil det fortsatt være ca 4 millioner i årlig gevinst i forhold til enkeltkommunenenes rammetilskudd. Det er økning i reisetidskriteriet og urbanitetskriteriet som gir utslag i utgiftsutjevningen. De første 15 årene vil sammenslutningen motta til sammen 132 millioner mer enn om de forblir enkeltkommuner og deretter ha en årlig gevinst på 4 millioner, som utgjør 0,4 % av brutto driftsinntekter.

8.2 GLT kommune



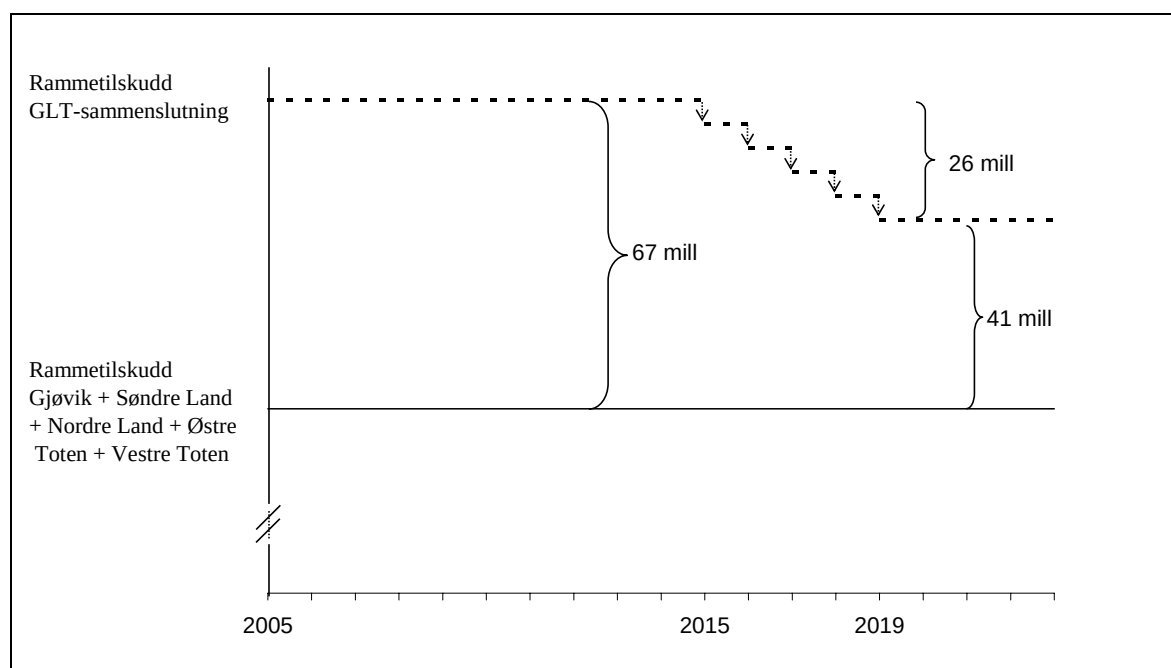
Tabell 22 Noen kommunekarakteristika, GLT

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0502	Gjøvik	27526	672	1032404	87 %	0
0528	Østre Toten	14657	561	571634	78 %	0
0529	Vestre Toten	12627	249	464597	87 %	0
0536	Søndre Land	6127	728	313409	70 %	0
0538	Nordre Land	6878	955	274556	82 %	0
GLT		67815	3165	2656600	85 %	0

GLT vil, sammenlignet med dagens kommunestruktur, være den 8. største kommunen i Norge målt i innbyggertall, og nest størst i Sør-Norge målt i areal, så vidt mindre enn Rendalen. Alle kommunene har skatteinntekter som ligger under 90 % av landsgjennomsnittet, og en sammenslåing vil derfor ikke ha noen innvirkning på inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Tabell 23: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. GLT

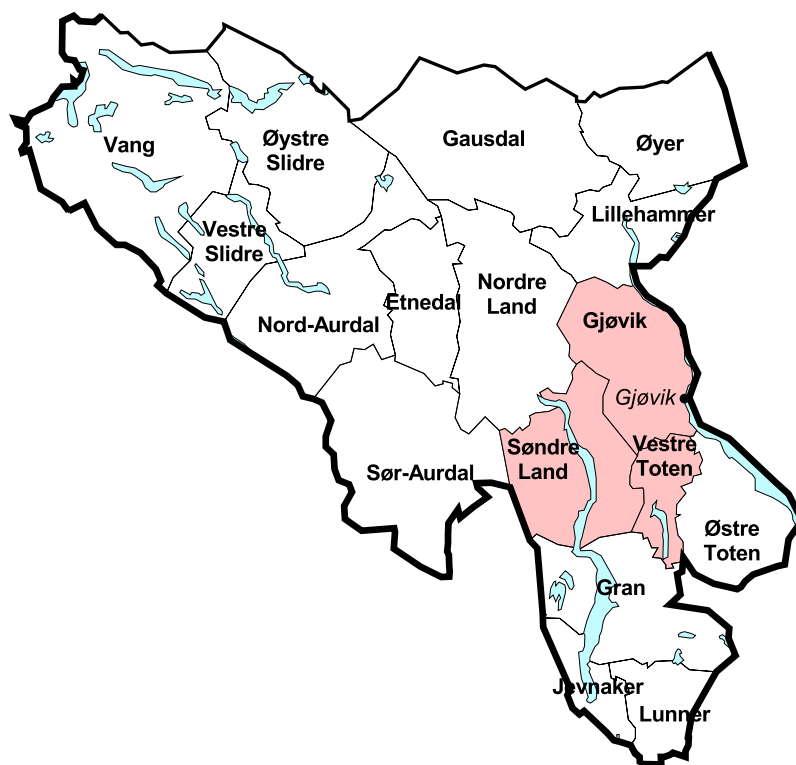
	GLT
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1750
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	1817
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	1791
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+67
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	+41



Figur 47 Rammetilskudd med og uten sammenslåing. GLT

GLT vil motta 67 millioner årlig i tillegg til hva kommunene vil motta som enkeltkommuner. Siden kommunen blir folkerik, er økningen i urbanitetskriteriet betydelig. Den blir også stor arealmessig og får en stor økning i bosettingskriteriene "reisetid" og "sone". Kriteriet "nabo" gir en mindre reduksjon. Inndelingstilskuddet består av 4 basistilskudd som medfører at gevinsten reduseres og er 26 millioner lavere etter 15 år. Likevel vil det også i de etterfølgende årene være en gevinst i forhold til dagens kommunestruktur på 41 millioner årlig. Dette utgjør 1,5 prosent av brutto driftsinntekter. De første 15 årene vil den samlede gevinsten være på hele 927 millioner.

8.3 Stor-Gjøvik kommune



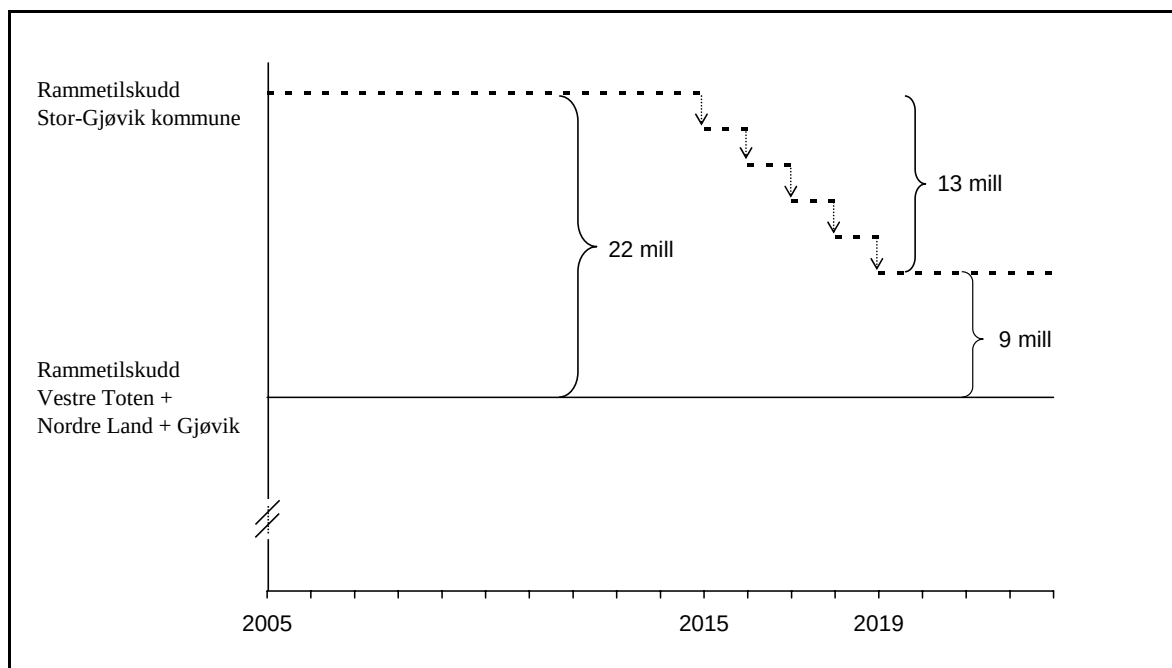
Tabell 24 Noen kommunekarakteristika, Stor-Gjøvik

Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0502 Gjøvik	27526	672	1032404	87 %	0
0529 Vestre Toten	12627	249	464597	87 %	0
0536 Søndre Land	6127	728	313409	70 %	0
Stor-Gjøvik	46280	1649	1810410	85 %	0

Sammenslutingen Stor-Gjøvik vil være landets 14. største kommune i antall innbyggere. Alle enkeltkommunene ligger under 90 % av landsgjennomsnittet av skatteinntekter.

Tabell 25: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Stor-Gjøvik

	Stor-Gjøvik
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	1169
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	1191
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	1178
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+22
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	+9



Figur 48 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing.. Stor-Gjøvik

Stor-Gjøvik kommune vil motta 22 millioner ekstra årlig de første ti årene etter en sammenslåing. Som i alternativet GLT er det "reisetid", "sone" og urbanitetskriteriet som gir utslagene, men i noe mindre skala. Inndelingstilskuddet består av to basistilskudd på til sammen 13 millioner, som trappes ned i 5 trinn med start 10 år etter tidspunktet for sammenslåingen. Etter 15 år er det fortsatt en årlig gevinst på 9 millioner, som tilsvarer 0,5 % av brutto driftsinntekter.

8.4 Hadeland kommune



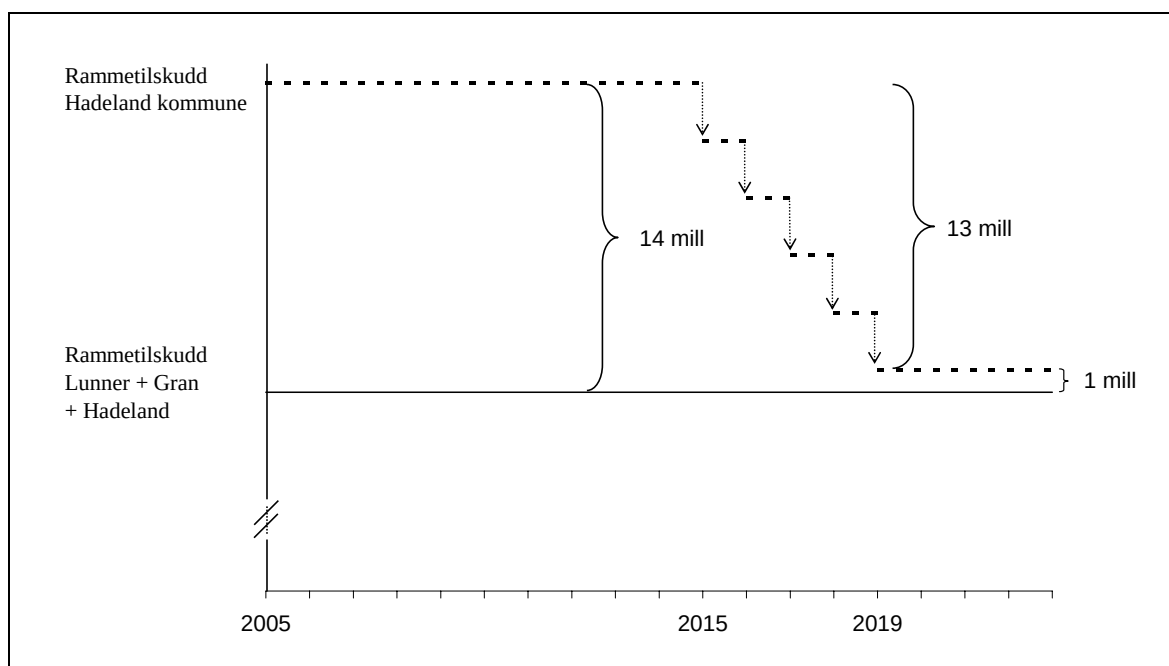
Tabell 26 Noen kommunekarakteristika, Hadeland

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0533	Lunner	8463	292	300848	86 %	0
0534	Gran	13095	757	503612	83 %	0
0532	Jevnaker	6334	225	233891	83 %	0
	Hadeland	27892	1274	1038351	84 %	0

Sammenslutningen Hadeland kommune vil bestå av tre kommuner som er forholdsvis like når det gjelder befolkningstetthet og inntektsnivå.

Tabell 27: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Hadeland

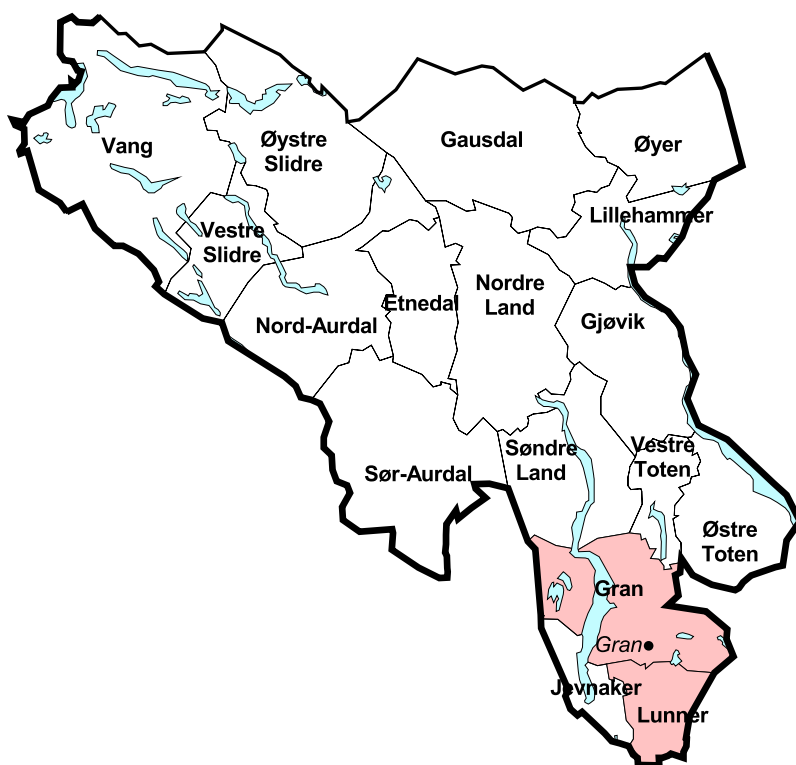
	Hadeland
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	704
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	718
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	705
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+14
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	+1



Figur 49 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Hadeland

Hadeland kommune vil få en årlig gevinst på 14 millioner i forhold til dagens situasjon inntil inndelingstilskuddet forsvinner. Deretter vil det være en årlig gevinst på 1 million, som er mindre enn en promille av brutto driftsinntekter. Total gevinst de første 15 årene vil være 171 millioner. Det er i hovedsak reisetid og urbanitetskriteriet som gir økt utgiftsutjevning.

8.5 Vigga kommune



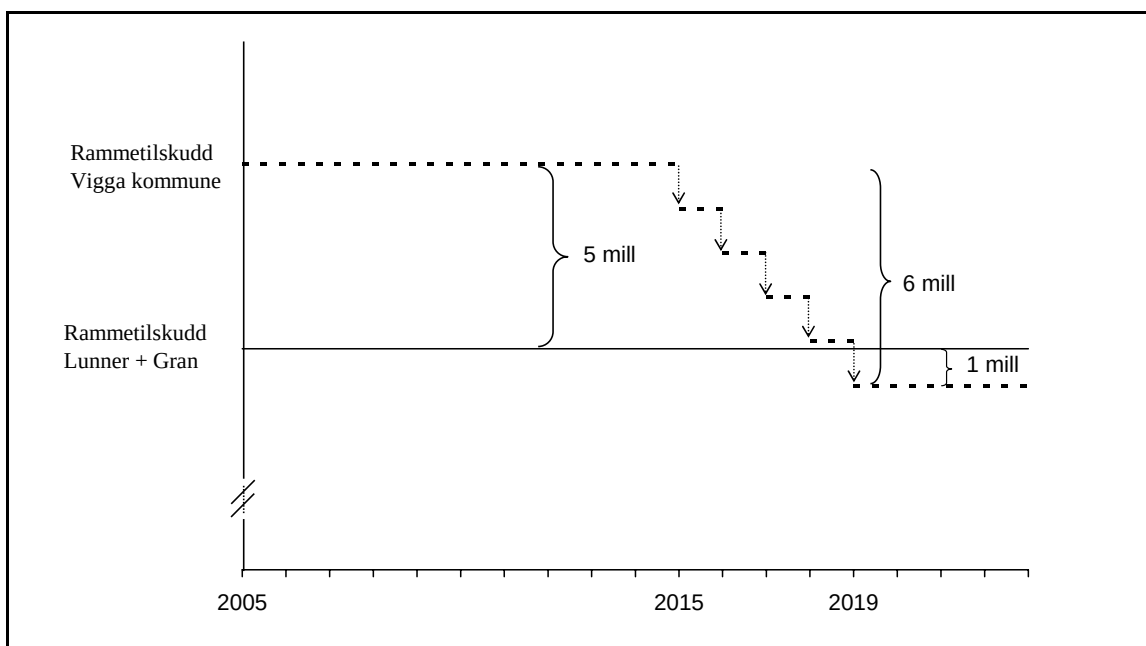
Tabell 28 Noen kommunekarakteristika, Vigga

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0533	Lunner	8463	292	300848	86 %	0
0534	Gran	13095	757	503612	83 %	0
Vigga		21558	1049	804460	84 %	0

Vigga kommune omfatter de to største kommunene fra Hadeland-konstellasjonen, Lunner og Gran. Begge er mellomstore kommuner med relativt lave skatteinntekter pr innbygger.

Tabell 29: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Vigga

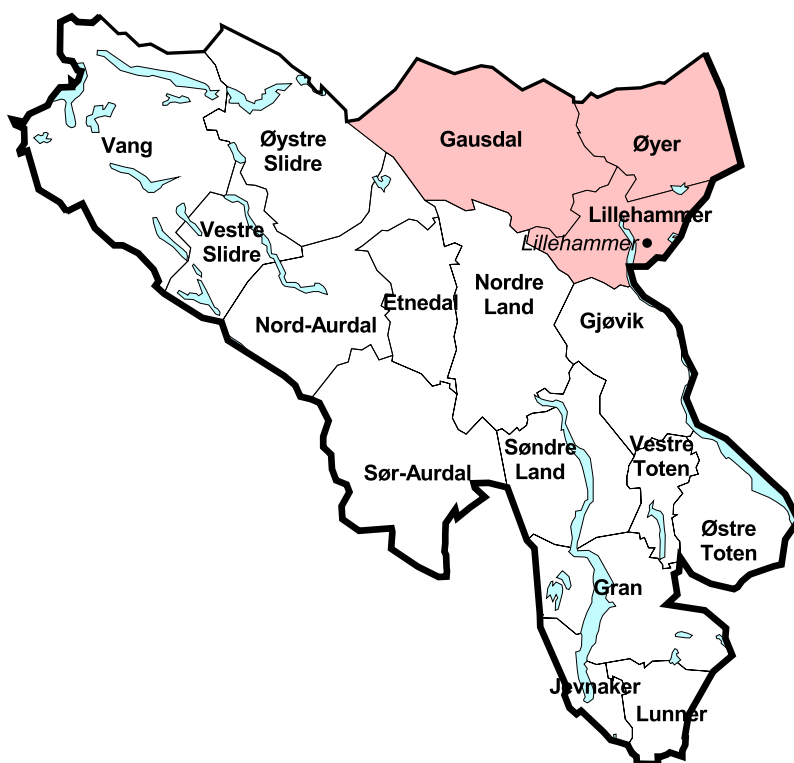
	Vigga
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	546
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	551
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	545
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+5
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	-1



Figur 50 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Vigga.

Vi ser at kommunen vil ha en liten gevinst de første årene, mens de etter 15 år vil motta ca en million mindre årlig enn de ville gjort som enkeltkommuner som følge av at de mister et basistilskudd. De 14 første årene vil gi en samlet gevinst på 58 millioner.

8.6 Sør-Gudbrandsdalen kommune



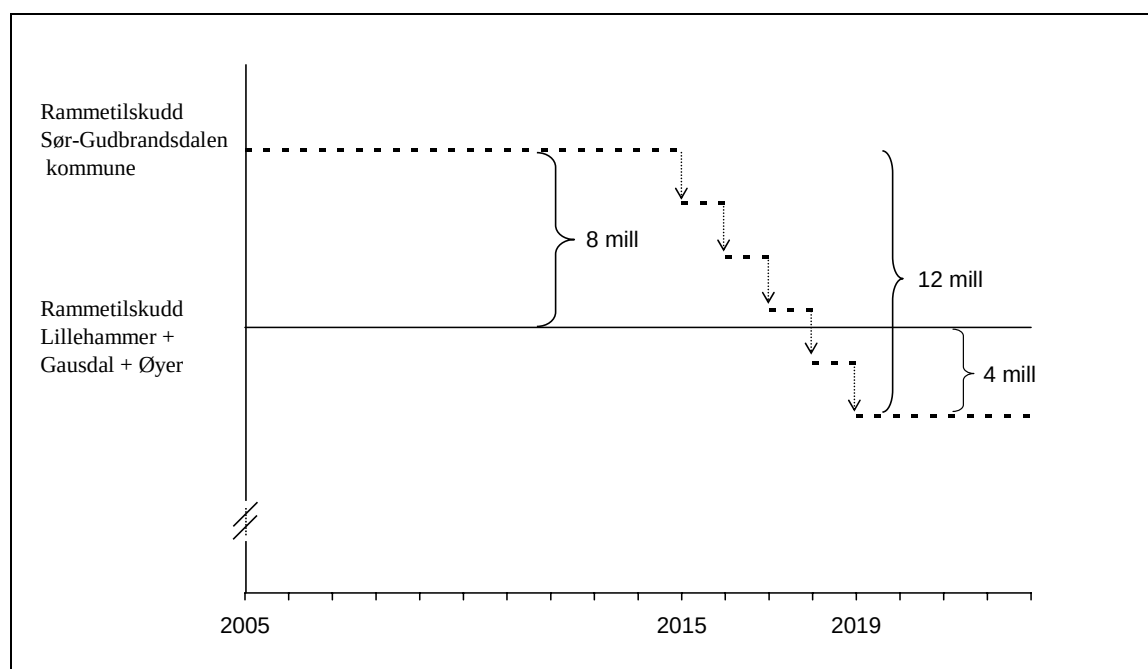
Tabell 30 Noen kommunekarakteristika, Sør-Gudbrandsdal

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0501	Lillehammer	25070	477	988474	97 %	0
0521	Øyer	4870	640	193482	90 %	0
0522	Gausdal	6186	1189	250139	81 %	0
Sør-Gudbrandsdalen		36126	2306	1432095	93 %	0

Med Sør-Gudbrandsdal kommune vil Lillehammer knyttes til de mer spredt bebygde kommunene Øyer og Gausdal. Kommunene som inngår i sammenslutningen har skatteinntekter på begge sider av 90 % -grensen, og sammenslutningen blir liggende på 93 % av landsgjennomsnittet, så inntektsutjevningen vil bli påvirket.

Tabell 31: Frie inntekter pr år i millioner 2004-kr. Sør-Gudbrandsdalen

Sør-Gudbrandsdalen	
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	907
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	915
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	903
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+8
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	-4



Figur 51 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Sør-Gudbrandsdalen

Sammenslutningen vil få en årlig gevinst på 8 millioner de første ti årene. Gevinsten de 13 første årene utgjør 90 millioner. Inndelingstilskuddet består av to basistilskudd som utgjør 12-13 millioner (det er noe avvik i tallene på grunn av avrunding). Etter 15 år vil rammetilskuddet være ca 4 millioner lavere hvert år enn om dagens kommuneinndeling videreføres. Dette utgjør ca 3 promille av sammenslutningens brutto driftsinntekter. I det reduserte rammetilskuddet ligger effekten av at inntektsutjevnerende tilskudd reduseres med ca 4 millioner. Disse blir i dag tildelt Gausdal kommune som følge av at de ligger under 90 % -grensen.

8.7 Land kommune



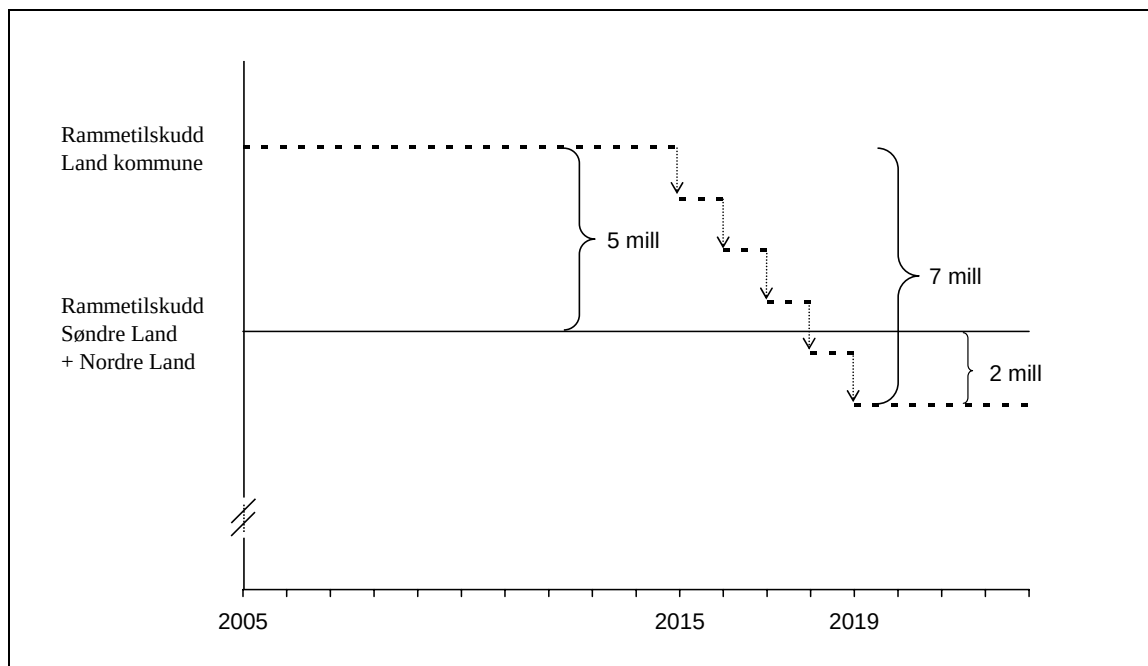
Tabell 32 Noen kommunekarakteristika, Land

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0536	Søndre Land	6127	728	313409	70 %	0
0538	Nordre Land	6878	955	274556	82 %	0
Land		13005	1683	587965	76 %	0

Land kommune vil bestå av to lavinntektskommuner. Søndre Land har lavere skattenivå, men høyere bruttodriftsinntekt enn Nordre Land. Mye av dette skyldes at Søndre land har mottatt betydelige beløp gjennom vertskommunetilskuddet. Kommunen vil motta høyt utgiftsutjevnerende tilskudd i 2005 på grunn av at deler av vertskommunetilskuddet innlemmes i rammetilskuddet, men dette vil ikke endre seg ved en sammenslåing.

Tabell 33 Frie inntekter pr år i millioner 2005-kr. Land

	Land
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	392
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	397
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	390
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+5
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	-2



Figur 52 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Land

Sammenslutningen får en gevinst på 5 millioner de første ti årene, til sammen 57 millioner de første 13 årene. Etter 15 år får de 2 millioner mindre i rammetilskudd hvert år, noe som tilsvarer ca 3 promille av brutto driftsinntekter.

8.8 Land og Etnedal kommune



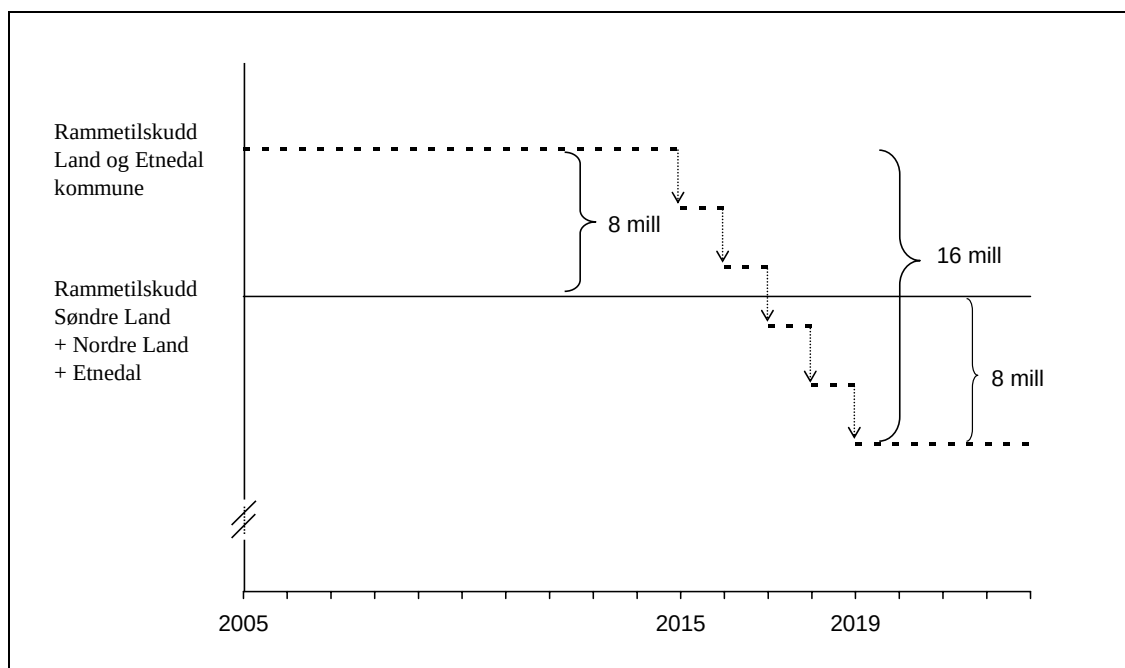
Tabell 34 Noen kommune karakteristika, Land og Etnedal

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.04	Areal i km ²	Brutto driftsinntekter '03 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et lands- snitt på 100 % (antatt '05)	Regional- tilskudd 2005 (1000-kr)
0536	Søndre Land	6127	728	313409	70 %	0
0538	Nordre Land	6878	955	274556	82 %	0
0541	Etnedal	1410	458	72643	75 %	3348
Land og Etnedal		14415	2141	660608	76 %	3348

Land og Etnedal består av tre lavinntektskommuner. Etnedal er en liten kommune og mottar regionaltilskudd som vil bli omgjort til inndelingstilskudd de første årene etter en sammen-
slåing.

Tabell 35 Frie inntekter pr år i millioner 2005-kr. Land og Etnedal

	Land og Etnedal
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	441
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	449
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	433
Årlig effekt de første 10 årene (B-A)	+8
Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)	-8



Figur 53 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Land og Etnedal

Sammenslutningen vil få en gevinst på 8 millioner de første 10 årene som vil bli snudd til en tilsvarende reduksjon etter 15 år. 8 millioner tilsvarer 1,2 % av brutto driftsinntekter. Inndelingstilskuddet på ca 16 millioner består av to basistilskudd og et regionaltilskudd. Det er "reisetid", "sone" og urbanitetskriteriet som gir gevinst de første årene.

9 OPPSUMMERING

I tabellen under har vi sammenstilt resultatene for de 8 nye kommunekonstellasjonene.

Tabell 36 Oppsummeringstabell for alle de 8 "nye" kommunene

Ny kommune	Årlig brutto inntektsendring i 10 år		Samlet økt inntekt i overgangsperiodens gevinstår (Mill kr)	Årlig brutto inntektsendring etter 15 år	
	%	Mill kr		%	Mill kr
Toten	+ 1,0 %	10	132	+ 0,4 %	4
GLT	+ 2,5 %	67	927	+ 1,5 %	41
Stor-Gjøvik	+ 1,2 %	22	291	+ 0,5 %	9
Hadeland	+ 1,3 %	14	171	+ 0,1 %	1
Vigga	+ 0,6 %	5	58	- 0,1 %	- 1
Sør-Gudbrandsdal	+ 0,6 %	8	90	- 0,3 %	- 4
Land	+ 0,8 %	5	57	- 0,3 %	- 2
Land og Etnedal	+ 1,2 %	8	86	1,2 %	- 8

