



Fylkesmannen i Oppland

Kommunereformen i Oppland

Fylkesmannens foreløpige tilrådning

08.09.2016

Sammendrag	2
Fylkesmannens arbeid med reformen	4
Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur i Oppland.....	5
Bakgrunn: Målene for kommunereformen, kommunenes utredningsansvar og Fylkesmannens oppdrag	5
Utfordringsbilde for kommunene i Oppland.....	6
Fylkesmannens generelle tilrådning.....	9
Videre prosess og utvikling.....	11
Staten som utviklingspartner	11
Generalistkommuneprinsippet og interkommunale samarbeid.....	12
Nytt inntektssystem	12
Nærmere utdyping av og begrunnelse for tilrådning.....	14
Hadeland	14
Gjøvik-regionen	19
Valdres.....	23
Lillehammer-regionen	26
Midt-Gudbrandsdalen	28
Nord-Gudbrandsdalen.....	30

Vedlegg

1. Intensjonsavtaler og innbyggerhøringer
2. Vurdering av prosess i kommunene
3. Brev til kommunene

Sammendrag

Innen fristen 1. juli 2016 har tre kommuner i Oppland sagt ja til sammenslåing med andre kommuner, Dovre, Sør-Fron og Nord-Aurdal, men alle tre står uten positivt vedtak i nabokommunen(e).

Utfordringsbildet for kommunene i Oppland knyttet blant annet til demografisk utvikling og framtidig kompetansebehov, gjør at Fylkesmannen mener det er behov for en endring av kommunestrukturen i fylket. Gitt Stortingets forutsetninger knyttet til reell frivillighet er Fylkesmannen av den oppfatning at det ikke er grunnlag for en slik endring nå.

Fylkesmannen ønsker sterke generalistkommuner i Oppland som leverer gode tjenester til innbyggerne, er aktive samfunnsutviklere og samtidig er rustet til å ta et enda større ansvar og få enda flere oppgaver i framtida.

Oppsummert mener Fylkesmannen at en sammenslåing av følgende kommuner ville gitt Oppland en hensiktsmessig kommunestruktur for framtida, der både avstander og behovet for mer robuste enheter er hensyntatt:



- Jevnaker, Ringerike og Hole
- Gran og Lunner
- Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten
- Søndre Land og Nordre Land
- Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Etnedal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Vang
- Lillehammer, Gausdal og Øyer
- Ringebru, Sør-Fron og Nord-Fron
- Sel og Vågå
- Lom og Skjåk
- Dovre og Lesja

Samtidig er Fylkesmannen av den oppfatning at disse alternativene bør utredes nærmere:

- Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land
- Lom, Skjåk, Vågå og Sel

Kommunene har behov for en allsidig «verktøykasse» for å møte framtida.

Kommunesammenslåinger vil ikke løse kommunenes utfordringer alene. En kommunes attraktivitet som bosted, arbeidsgiver og samarbeidspartner for næringslivet avhenger av flere faktorer enn størrelse og innbyggertall. Uavhengig av endringer i kommunestrukturen, mener Fylkesmannen at sterkere regionsentre er en forutsetning for regional utvikling, som kan komme både sentrene og

deres omland til gode. Både stat, fylkeskommune og kommunene selv har et ansvar for å sørge for en slik styrking.

Fylkesmannen mener at større og sterkere fagmiljøer i kommunene vil ha større handlingsrom og bedre forutsetninger for å videreutvikle tjenester til det beste for innbyggere og næringsliv. Også for å styrke samfunnsutviklingen innenfor områder som næringsutvikling, miljøforvaltning, beredskap og planlegging vil større kommuner være en fordel.

Uavhengig av endringer i kommunestrukturen vil det være behov for «nye» kommuner i Oppland. Utfordringene forsvinner ikke og det må bygges nye kommuner, innenfor gamle eller nye grenser. Alternativet til sammenslåing er ikke at alt fortsetter som før. Omstilling, omstrukturering og innovasjon blir viktige stikkord for kommunene framover.

For nettopp å nå målet om framtidige robuste kommuner som evner å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, bør departementets endelige innstilling til Stortinget ses i sammenheng med oppgavefordeling og regionreform. For å komme videre i strukturarbeidet er det en forventning om at Stortinget er tydeligere i sin beskrivelse av hvilket ansvar og hvilke oppgaver en framtidig kommune skal ha, og fastslå noen prinsipper knyttet til blant annet kommunestørrelse og antall kommuner, som kan gi en klar retning for vegen framover.

Fylkesmannens arbeid med reformen

Fylkesmannen i Oppland har gjennom oppdraget som prosessveileder lagt vekt på at kommunenes arbeid med kommunestruktur ikke har vært et mål i seg selv, men en del av et helhetlig utviklings- og innovasjonsarbeid. Det er avgjørende at kommunene lykkes i dette arbeidet.

Arbeidet med kommunereformen har vært ressurskrevende. I den sammenheng har Fylkesmannen sett det som viktig å legge til rette for gode prosesser, også økonomisk. I løpet av 2014 og 2015 har Fylkesmannen fordelt rundt 12,5 millioner kroner av skjønnsmidlene til reformarbeidet i kommunene. I tillegg er det over to år fordelt 6,8 millioner kroner av skjønnsmidlene til pilotprosjekter knyttet til kommunereformen. Målsettingen med disse prosjektene, som ennå ikke er avsluttet, er å etablere et sterkere samarbeid mellom kommuner, næringsliv og forskningsmiljøer som et ledd i å styrke innovasjonsarbeidet i kommunene.

Fylkesmannen har vært i tett dialog med kommunene underveis i reformprosessen, samtidig som vi har vært aktivt deltakende i politiske møter og folkemøter der det har vært ønskelig fra kommunenes side. Kommunereform var et sentralt tema på de årlige regionmøtene i 2015, der Fylkesmannen møtte formannskap eller kommunestyre i alle kommuner i fylket. Det har også vært dialog med andre samfunnsaktører.

Høsten 2014 etablerte Fylkesmannen sammen med KS, en tenketank satt sammen av regionrådsledere, rådmenn og bidragsytere fra Oppland fylkeskommune og flere eksterne miljøer. I Tenketanken er det brukt tid på å analysere og drøfte Opplands utfordringer og muligheter, styrker og svakheter. Det er blant annet gitt innspill til ny oppgavefordeling mellom stat og kommune. Tenketanken har også vært en viktig arena for erfaringsutveksling i prosessarbeidet.

Fylkesmannen mener arbeidet med kommunereformen har resultert i gode utredninger og bidratt til å løfte viktige diskusjoner i kommunestyrene om samfunnsmessige utviklingstrekk og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur i Oppland

Bakgrunn: Målene for kommunereformen, kommunenes utredningsansvar og Fylkesmannens oppdrag

I juni 2014 ga Stortinget sin tilslutning til regjeringens forslag om å gjennomføre en kommunereform, med hensikt å legge til rette for kommunesammenslåinger, og med følgende overordnede mål:

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

Gjennom behandlingen av meldingsdelen i kommuneproposisjonen 2015 ga Stortinget kommunene et utredningsansvar for å avklare framtidig kommunestruktur. I begrepet utredningsansvar lå det at kommunene skulle ta aktivt del i kommunereformen gjennom å ha dialog med nabokommuner og utrede og vurdere aktuelle alternativer, for så å ta stilling til eventuelle sammenslåinger. Fristen for kommunene til å gjøre endelige vedtak ble satt til 1. juli 2016. Senere er det lagt til rette for at kommuner som fatter vedtak etter 1. juli også vil bli omfattet av vurderingene og forslagene i proposisjonen som legges fram for Stortinget våren 2017.

Samtlige 26 kommuner i Oppland har tatt utredningsansvaret på alvor og har innen fristen gjort utredninger og fattet vedtak i tråd med Stortingets forventninger. Fylkesmannen mener det i all hovedsak er gjennomført gode og grundige prosesser, selv om enkelte kommuner med fordel kunne brukt mer tid på innbyggerinvolvering før endelig vedtak ble fattet.

Når det gjelder prosessen, som har ledet fram til de enkelte vedtakene, er disse nærmere beskrevet i vedlegg 2.

Fylkesmennenes rolle i kommunereformen har vært å legge til rette for og koordinere prosesser. I tillegg har det vært lagt til grunn at fylkesmennene, innen 1. oktober 2016, skulle komme med en samlet, helhetlig vurdering av kommunenes vedtak og en tilrådning om framtidig kommunestruktur i fylket.

Fylkesmannen vil innledningsvis utdype noen utfordringer for kommunene i Oppland som vi mener er spesielt viktige i kommunestruktursammenheng.

Med bakgrunn i Stortingets mål med reformen og kommunenes utredninger vil vi komme med vår generelle tilrådning, før vi går nærmere inn på vurderingene av og tilrådninger for enkeltregioner og -kommuner.

Utfordringsbilde for kommunene i Oppland

Demografisk utvikling og økonomi

Oppland har lav befolkningsvekst sammenlignet med landet forøvrig. Halvparten av kommunene i fylket har hatt folketallsnedgang de siste ti årene. I enkelte kommuner har nedgangen vært på over fem prosent. Den store veksten i Hadelandsregionen viser utviklingspotensialet for Oppland, som følger av nærheten til Oslo-området.

Folketallsutvikling i kommunene, fylket og landet 1995–2015										
Tall pr. 1.1.15							Endring			
	1995	2000	2005	2010	2014	2015	1995– 2005	2005– 2015	2014–2015	
							Prosent	Prosent	Tall	Prosent
Lillehammer	24 170	24 724	25 075	26 381	27 028	27 300	3,7	8,9	272	1,0
Gjøvik	26 844	27 013	27 648	28 807	29 668	30 063	3,0	8,7	395	1,3
Dovre	3 074	2 851	2 875	2 776	2 704	2 745	-6,5	-4,5	41	1,5
Lesja	2 365	2 303	2 184	2 174	2 076	2 059	-7,7	-5,7	-17	-0,8
Skjåk	2 494	2 386	2 394	2 265	2 264	2 245	-4,0	-6,2	-19	-0,8
Lom	2 628	2 567	2 467	2 410	2 361	2 356	-6,1	-4,5	-5	-0,2
Vågå	3 907	3 818	3 773	3 722	3 686	3 675	-3,4	-2,6	-11	-0,3
Nord-Fron	6 102	5 953	5 896	5 800	5 765	5 754	-3,4	-2,4	-11	-0,2
Sel	6 338	6 273	6 059	5 999	5 974	5 965	-4,4	-1,6	-9	-0,2
Sør-Fron	3 430	3 322	3 271	3 175	3 191	3 204	-4,6	-2,0	13	0,4
Ringebu	4 960	4 752	4 586	4 540	4 495	4 459	-7,5	-2,8	-36	-0,8
Øyer	4 706	4 859	4 840	5 002	5 090	5 065	2,8	4,6	-25	-0,5
Gausdal	6 341	6 186	6 175	6 142	6 237	6 210	-2,6	0,6	-27	-0,4
Østre Toten	14 258	14 103	14 604	14 518	14 777	14 796	2,4	1,3	19	0,1
Vestre Toten	13 067	13 065	12 546	12 770	13 075	13 152	-4,0	4,8	77	0,6
Jevnaker	5 905	5 995	6 335	6 268	6 516	6 599	7,3	4,2	83	1,3
Lunner	8 049	8 264	8 505	8 600	8 952	9 003	5,7	5,9	51	0,6
Gran	12 533	12 877	13 010	13 363	13 607	13 685	3,8	5,2	78	0,6
Søndre Land	6 231	6 073	6 008	5 811	5 701	5 772	-3,6	-3,9	71	1,2
Nordre Land	7 032	6 950	6 847	6 672	6 700	6 740	-2,6	-1,6	40	0,6
Sør-Aurdal	3 557	3 389	3 265	3 186	3 133	3 094	-8,2	-5,2	-39	-1,2
Etnedal	1 501	1 401	1 397	1 389	1 408	1 402	-6,9	0,4	-6	-0,4
Nord-Aurdal	6 552	6 560	6 442	6 415	6 417	6 466	-1,7	0,4	49	0,8
Vestre Slidre	2 458	2 282	2 245	2 225	2 187	2 180	-8,7	-2,9	-7	-0,3
Øystre Slidre	3 088	3 060	3 114	3 216	3 206	3 199	0,8	2,7	-7	-0,2
Vang	1 711	1 675	1 613	1 590	1 602	1 619	-5,7	0,4	17	1,1
Oppland	183 301	182 701	183 174	185 216	187 820	188 807	-0,1	3,1	987	0,5
Hele landet	4 348 410	4 478 497	4 606 363	4 858 199	5 109 056	5 165 802	5,9	12,1	56 746	1,1
Oppland i % av landet	4,2	4,1	4,0	3,8	3,7	3,7				

Kilde: Fylkesstatistikk 2015, Oppland fylkeskommune

Oppland har dessuten landets eldste befolkning. Den høyeste andelen eldre finner vi i de nordlige delene av fylket. Utviklingen viser at den skjeve alderssammensetningen vil øke. Det blir stadig flere eldre sett i forhold til personer i yrkesaktiv alder. Det betyr at flere oppgaver må løses av færre mennesker. For kommunen kan skatteinntektene gå ned, og overføringene fra staten kan bli

reduisert. Nytt inntektssystem innebærer at en større del av tilskuddene fra staten skal gis per innbygger, mindre per kommune.

Regjeringen har signalisert at en større andel av selskapsskatten skal tilbakeføres til kommunene. I en slik omlegging vil det bli vurdert å øke skatteandelen og redusere inntektsutjevningen. En slik endring vil svekke inntektene til mange kommuner i Oppland.

Sett i sammenheng med svekket handlingsrom i norsk økonomi vil alt dette på sikt bety at det blir krevende for kommunene å finansiere en videreføring av dagens velferdsordninger, samtidig som behovet for helse- og omsorgstjenester antas å øke i takt med at antallet eldre øker.

Dagens økonomiske situasjon i kommunene i Oppland varierer. Robusthet i denne sammenhengen avhenger av både inntektsnivå, utgiftsnivå, effektivitet og økonomistyringskompetanse.

Inntektsnivået (målt i frie inntekter per innbygger inkl. eiendomsskatt og kraftinntekter) varierte i 2015 mellom 92 og 120 prosent av landsgjennomsnittet (Kommuneproposisjonen 2017). De minste kommunene har høyest inntektsnivå.

Fylkesmannen legger til grunn for sine vurderinger at økonomisk robuste kommuner må oppnå netto driftsresultater som er tilstrekkelig til å dekke behovet for avsetninger og delvis finansiering av investeringer. De må videre ha disposisjonsfond for å kunne takle uforutsette hendelser, og dessuten holde lånegjelden på et nivå som gjør at renter/avdrag ikke tar for stor del av driftsinntektene.

Den økonomiske robustheten synes i dag ikke å avhenge av kommunestørrelse.

Kompetanse og kapasitet i tjenesteyting

En overordnet forutsetning for god tjenesteyting er at kommunestyret evner å fatte strategiske og langsiktige beslutninger, gjennom kommuneplan og økonomiplan.

Fylkesmannens erfaring er at det ikke er noen direkte sammenheng mellom små kommuner og lav kvalitet på tjenestene. Heller ikke er det slik at det er de store kommunene som alltid leverer de beste tjenestene.

Samtidig opplever mange kommuner i Oppland allerede i dag utfordringer med å framskaffe den kompetansen de trenger på flere områder. Disse utfordringene vil bli større ettersom kravene til spisskompetanse på de fleste fagområder øker. Oppgavene som skal løses blir mer komplekse og innbyggernes krav blir sterkere.

Spesielt innen helse-, sosial- og omsorgstjenestene vil kommunene få et større ansvar i årene som kommer. De demografiske endringene med en aldrende befolkning medfører også et økende antall personer med aldersrelaterte, omsorgskrevende sykdommer som demens, og et økende antall personer med flere samtidige sykdomstilstander som gjør behandling mer krevende.

Små fagmiljøer trekkes fram som en av flere årsaker til kommunenes rekrutteringsutfordringer. Små fagmiljøer kan i våre kommuner gjerne bety én person. Dette er sårbart, og det gjør det utfordrende å frigjøre ressurser til den videreutviklingen av tjenestene som det er behov for. Det gir grunn til å spørre om kommunene i Oppland vil greie å sikre tilstrekkelig kvalitet og kompetanse i tjenestene i framtida.

Fylkesmannen i Oppland presenterer i år, for 12. gang, kommunebilder der kommunenes fagområder og arbeidsmåter er beskrevet, vurdert og analysert. Funnene som er omtalt i disse, er en del av Fylkesmannens vurderingsgrunnlag.

Å skape attraktive bo- og arbeidsmarkeder i tynt befolkede områder er en utfordring. I slike områder er kompetansemiljøer innenfor kommune og øvrig offentlig sektor en viktig drivkraft for vekst og utvikling, blant annet ved at det styrker jobbmulighetene innen eget kompetanseområde for innbyggere med høyrere utdanning. Kompetansesarbeidsplasser i offentlig sektor gir også ringvirkninger, og har betydning for næringsutvikling og vekst.

Interkommunale samarbeid og lokaldemokrati

For å løse utfordringer knyttet til kompetanse, sårbarhet og effektiv styring, deltar både større og mindre kommuner i Oppland i flere ulike vertskommunesamarbeid og andre interkommunale samarbeid. Eksempelvis viste en forvaltningsrevisjon gjennomført i 2013 at de seks kommunene i Nord-Gudbrandsdalen deltok i mellom 30 og 50 formaliserte (og en rekke uformelle) samarbeid hver - de fleste av dem lokalisert i regionen.

Som kommunene selv påpeker vil en videreføring av dagens kommunestruktur øke behovet for interkommunale samarbeidsløsninger ytterligere, og på stadig flere tjenesteområder.

Interkommunale samarbeid kan være en effektiv måte å organisere tjenester på, men omfanget av slike samarbeidsløsninger utfordrer allerede i dag kommunestyrenes helhetlige styringsrolle.

Fylkesmannen mener ulike interkommunale løsninger, i mange sammenhenger, fører til at beslutninger fattes på arenaer utenfor kommunestyret. Det kan gjøre det krevende for kommunestyrene å se hele kommunens tjenesteproduksjon under ett, og dermed gi et demokratisk underskudd innenfor deler av kommunenes ansvarsområder. Fylkesmannen registrerer at flere kommuner i Oppland, i sine reformvedtak, legger opp til en gjennomgang og evaluering av sitt interkommunale samarbeid for å sikre en organisering om gir best mulig politisk styring.

Fordi interkommunalt samarbeid langt på veg forutsetter konsensus mellom kommunene, kan evnen til utvikling og omstilling bli svekket. Det brukes tid på å finne omforente løsninger, og kommunen som vil minst setter standarden. Selv om budsjettene i de interkommunale samarbeidene avklares gjennom budsjettprosessen i den enkelte kommune, vil hver enkelt kommune alene ha mindre påvirkning på resultatet. Ulike prioriteringer mellom kommunene utfordrer i noen tilfeller også det interkommunale samarbeidet.

De interkommunale samarbeidene gjør at ledelse og administrasjon i kommunene blir mer ressurskrevende. Det er en utfordring at de minste kommunene, som ofte har det største behovet for interkommunalt samarbeid, gjerne også har minst kapasitet og kompetanse til å etablere og styre dem.

Helhetlig samfunnsutvikling

I en del kommuner er det vanskelig å drive helhetlig, langsiktig og effektiv planlegging og utvikling, fordi kommunegrensene ikke samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det knytter seg til arealdisponering, samferdselsløsninger, næringsutvikling og miljø- og klimatiltak, men også by- og tettstedsutvikling og utvikling av boligområder. Det er fare for at kommuner ender opp med å konkurrere med hverandre, framfor å bygge opp om regionen som helhet. Kommunegrenser som i større grad samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner vil legge forholdene bedre til rette for at regioner kan utvikle sin attraktivitet og styrke sin posisjon i konkurransen med andre regioner.

Oppland har de senere årene hatt en svakere sysselsettingsvekst enn landet for øvrig. Siden 2010 har det vært i underkant av én prosent vekst i fylket og fem prosent nasjonalt.

Avstandsutfordringer blir mindre gjennom gode transportløsninger og digitale løsninger. I et fylke med lav befolkningsvekst, og langt lavere enn i landet som helhet, vil attraktive byer og tettsteder være en vesentlig faktor for å skape vekst, hindre fraflytting og øke tilflyttingen. Fylkesmannen mener sterkere regionsentre er en forutsetning for regional utvikling. Dette er uavhengig av endringer i kommunestruktur. Både stat, fylkeskommune og kommuner har et ansvar for å sørge for en slik styrking.

Som det framkommer i ny *Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland* har Oppland fylkeskommune ført en politikk for å styrke regionsentre og kommunesentre. Den nye planen «går inn for å videreføre og forsterke denne innretningen, ved at regionale sentre og områdesentre prioriteres. Det kan ikke underslås at dette er en politikk for sentralisering innad i fylket. Dette støtter opp under trender og nasjonal politikk, og skal vi være nasjonalt konkurransedyktige er det viktig at vi følger opp dette og tør å prioritere».

Som Fylkesmannen har vært opptatt av i hele reformprosessen kan en regional sentralisering være nødvendig for å demme opp for en ytterligere sentralisering mot de største byene i landet. Nær sagt alle regioner i Oppland har hatt en relativt stor befolkningsvekst i tettstedene siden årtusenskiftet. Unntakene er Nord- og Midt-Gudbrandsdalen som har hatt henholdsvis svak vekst og svak nedgang. Samtlige regioner har i samme periode hatt nedgang i folketallet utenfor tettstedene.

En rapport om attraktive byer og tettsteder utarbeidet av Analyse & Strategi AS og Østlandsforskning, på oppdrag fra Oppland fylkeskommune, viser at tettstedsveksten relativt sett er sterkest i de regionene som befolkningsmessig har de største regionsentrene. Men rapporten viser også at det ser ut til at jo større regionsenter jo mer spres arbeidsplassveksten til omlandskommunene.

Fylkesmannen mener en helhetlig utvikling av Innlandsbyen (Lillehammer, Gjøvik, Toten, Ringsaker, Elverum og Hamar) som bo- og arbeidsmarkedsregion er sentralt for å gi Innlandet kraft til å ta en nasjonal posisjon i utviklingen av Norge. Som Fylkesmannen har spilt inn i arbeidet med ny regional planstrategi både i Oppland og Hedmark kan Innlandsbyen bli en motor for vekst og utvikling i Innlandet.

Fylkesmannens generelle tilrådning

Fylkesmannen mener at de utfordringene kommunene i Oppland står overfor med å sikre befolknings- og næringsutvikling i alle deler av fylket, synliggjør behovet for flere tiltak. Ett av tiltakene er endringer i kommunestrukturen. Utfordringene forsterker seg i et langsiktig perspektiv og endringene for å møte dem må komme nå. Kommunenes egne utredninger og faglige vurderinger understøtter i stor grad dette. På kort sikt er behovet mest kritisk i de kommunene som vil ha de største utfordringene med å håndtere egen tjenesteproduksjon og med å løse sine velferdsoppgaver.

Basert på Stortingets mål med reformen vil Fylkesmannen tilrå en kommunestruktur i Oppland bestående av åtte til ti kommuner.

Samtidig har Stortinget vedtatt at eventuelle kommunesammenslåinger skal baseres på reell frivillighet, og kommunene er dermed gitt et stort handlingsrom i kommunereformen. **Denne forutsetningen tatt i betraktning, mener Fylkesmannen at det ikke er grunnlag for en endring av kommunestrukturen i Oppland nå.** Dersom Stortinget ønsker en videre reformprosess i kommunene er det, etter Fylkesmannens oppfatning, behov for en mer helhetlig tilnærming, i samarbeid med kommunene.

Regjeringen har benyttet flere positive økonomiske virkemidler i kommunereformen, både gjennom dekning av engangskostnader, reformstøtte og inndelingstilskudd, som kunne bedret kommunenes økonomiske forutsetninger. Kommunene i Oppland har ikke i vesentlig grad lagt vekt på dette i sine vurderinger.

I 21 av 26 kommuner i Oppland har kommunesammenslåingsspørsmålet og intensjonsavtaler vært lagt fram for folkeavstemming. Det foreligger ni intensjonsavtaler mellom kommuner i Oppland som innbyggerne har tatt stilling til. Folkeavstemningene ga nei-flertall i 19 kommuner, og det ble konklusjonen også i de endelige kommunestyrevedtakene. Det er grunn til å påpeke at frammøteprosenten i folkeavstemningene var noe varierende. I flere kommuner ble det gjennomført innbyggerundersøkelser i forkant av folkeavstemningene, som gir et mer nyansert bilde enn avstemningsresultatene. Tabellen i vedlegg 1 gir en oversikt over hvilke kommuner som har inngått intensjonsavtaler, samt resultater av innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger. Innen fristen 1. juli 2016 har tre kommuner i Oppland sagt ja til sammenslåing med andre kommuner, Dovre, Sør-Fron og Nord-Aurdal, men alle tre står uten positivt vedtak i nabokommunen(e).

Fylkesmannens syn er at de framforhandlede intensjonsavtalene er et godt utgangspunkt for et nytt kommunekart for Oppland, som ville gjort oss bedre rustet til å møte framtidens utfordringer. Intensjonsavtalene er resultat av omfattende lokale prosesser, som bygger på realistiske utredningsalternativer. Vår tilrådning i en videre prosess er derfor å ta utgangspunkt i disse, slik Fylkesmannen har gjort i sine vurderinger.

Fylkesmannen mener at det finnes andre realistiske alternativer til sammenslåinger i Oppland, som enten ikke er belyst gjennom kommunenes utredninger, eller som har blitt skrinlagt i løpet av prosessene. Enkelte av disse burde, etter Fylkesmannens oppfatning, vært utredet nærmere. Dette blir kort omtalt i den nærmere vurderingen.

Videre prosess og utvikling

Kommunenes egne utredninger synliggjør i stor grad behovet for en endring av kommunestrukturen, men innbyggerne har i liten grad sluttet opp om slike strukturendringer. Den økonomiske veksten i Norge har vedvart de siste 40 årene og offentlig økonomi har vært god. Dette har gitt tjenester som innbyggerne i stor grad er tilfreds med. Med et slikt utgangspunkt er det utfordrende å løfte det langsiktige perspektivet som ligger til grunn for reformen.

Tidlig i reformperioden, mot slutten av 2014, gjennomførte Fylkesmannen i Oppland en innbyggerundersøkelse i alle kommuner i fylket for å få innblikk i hva innbyggerne i fylket var opptatt av i spørsmålet om kommunesammenslåinger.

Undersøkelsen viste at et stort flertall av Opplands innbyggere hadde tro på like gode eller bedre tjenester gjennom en eventuell kommunesammenslåing. Det gjaldt både skole/SFO, barnehage, eldreomsorg og helsetjenester. Samtidig svarte tre av fem at avstand til offentlige tjenester og fordeling av offentlige arbeidsplasser var viktig eller svært viktig for dem.

I de kommunene som har gått inn for en sammenslåing i Oppland, har prosessen vært preget av felles forståelse av og stor politisk enighet om at det trengs en endring lokalt.

Kommunene i Oppland har lagt ned mye tid og ressurser i arbeidet med reformen, både politisk og administrativt. Som nevnt innledningsvis er Fylkesmannens klare inntrykk at prosessen har bidratt til å løfte viktige problemstillinger knyttet til tjenestekvalitet og samfunnsutvikling i kommunestyrene. Vi mener det nå er viktig for kommunene å sørge for at disse diskusjonene ikke stilner, og at det strategiske arbeidet videreføres.

Staten som utviklingspartner

Uavhengig av endringer i kommunestrukturen vil det være behov for «nye» kommuner framover. I både utredninger og intensjonsavtaler ligger det et godt grunnlag for både framtidige sammenslåinger og forutsigbare og forpliktende samarbeidsavtaler innenfor dagens kommunegrenser.

Dynamikken og kompleksiteten i samfunnsutviklingen stiller økende krav til at stat og kommune evner å se sammenhenger og finne løsninger på tvers. I Norge generelt, og i Oppland spesielt, representerer offentlig sektor med regional stat, fylkeskommune og kommuner viktige kompetansesarbeidsplasser. Både departement og direktorat arbeider med utvikling av og tilrettelegging for gjennomføring av statlig politikk. Mange av disse oppgavene bør kunne legges tettere på daglig tjenesteproduksjon og forvaltning, både for å hindre statlig detaljstyring og for å kunne effektivisere koblingen mellom utviklingsarbeid og operativ tjenesteproduksjon. En slik helhetstenkning kan også bidra til å tydeliggjøre behovet for og målet med færre og større kommuner. Det er Fylkesmannens oppfatning at KMD har fått liten drahjelp fra andre departementer til å løfte fram problemstillinger knyttet til dagens kommunestruktur, og at regjeringen i for liten grad har greid å gi innhold til reformens ambisjon om mer makt og myndighet til kommunene.

For nettopp å nå målet om framtidige robuste kommuner som evner å levere gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, bør departementets endelige innstilling til Stortinget ses i sammenheng med oppgavefordeling og regionreform. For å komme videre i strukturarbeidet er det en forventning om at Stortinget er tydeligere i sin beskrivelse av hvilket ansvar og hvilke oppgaver en framtidig kommune skal ha, og fastslå noen prinsipper knyttet til blant annet kommunestørrelse og antall kommuner, som kan gi en klar retning for vegen framover.

Å sikre likeverdige tjenester til alle innbyggere handler om mer enn bare kommunereform, og utfordringene løses ikke med en endring av kommunestrukturen alene. Framtidas kommuner må finne nye og smartere måter å arbeide på. Omstilling, omstrukturering og innovasjon er viktige stikkord. Kommunene ser dette og påpeker dette, men de må også settes i stand til å drive et slikt utviklingsarbeid. De fleste kommunene i Oppland har deltatt på den nasjonale innovasjonsskolen på Høgskolen i Lillehammer. Det betyr at kommunene ønsker å drive innovasjonsarbeid.

Generalistkommuneprinsippet og interkommunale samarbeid

Fylkesmannen ser at kommunene i sine vedtak i stor grad peker på en videreutvikling av interkommunale samarbeidsløsninger som svaret på framtidige utfordringer, og som en måte å imøtekomme målsettingene i kommunereformen. Vi ser også at enkelte av våre kommuner, som Sel, etterlyser mer forutsigbare rammebetingelser knyttet til vertskommunesamarbeid.

Fylkesmannen ønsker sterke generalistkommuner i Oppland, ikke oppgavedifferensiering og A- og B-kommuner. Legger vi generalistkommuneprinsippet til grunn, er det en forutsetning at kommunenes mest sentrale oppgaver fortsatt kan ivaretas innenfor rammen av eksisterende kommunegrenser. Slik Fylkesmannen ser det vil en utvikling som går i retning av at stadig flere av de kommunale velferdstjenestene må ivaretas på et interkommunalt nivå, i seg selv være et argument for å endre kommunestrukturen.

En konsekvens av frivillighetsprinsippet kan bli større forskjeller mellom kommunene. Når sentrale regioner i andre fylker styrker seg ytterligere gjennom å danne nye og sterkere kommuner, samtidig som kommunestrukturen i Oppland forblir uendret, kan dette bety at Innlandets konkurransekraft svekkes. Fylkesmannen er urolig for hvilke konsekvenser større ulikheter i kommune-Norge vil få for opplandssamfunnet.

Nytt inntektssystem

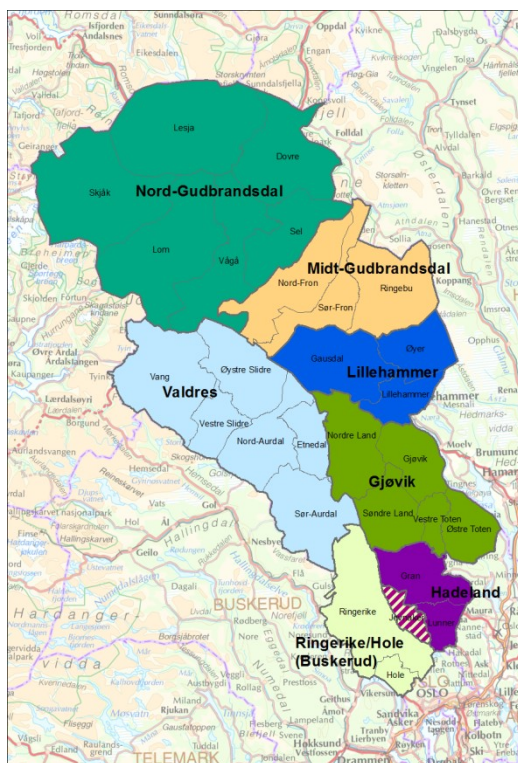
I det nye inntektssystemet for kommunene, som skal gjelde fra 2017, er det innført et nytt strukturkriterium knyttet til basistilskuddet. Det innebærer at kommuner i tettbebygde strøk som velger å stå alene vil få et redusert basistilskudd. Kommuner som velger å være små skal ikke lenger kompenseres fullt ut for sine administrasjonskostnader. Samtidig skal kommuner som er ufrivillig små grunnet store avstander fortsatt få fullt basistilskudd. Strukturkriteriet slår også ut for kommuner som har vedtatt at de ønsker å slå seg sammen med andre, men som ikke får med seg nabokommunen(e). Et eksempel fra Oppland er Sør-Fron. Fylkesmannen mener Stortinget bør vurdere hvordan et slikt bortfall av inntekter kan kompenseres. Selv om kommuner i denne

kategorien ikke faller inn under definisjonen ufrivillig små grunnet avstander, vil de likevel være ufrivillig små.

Nærmere utdyping av og begrunnelse for tilrådning

I løpet av reformprosessen har kommunene i Oppland utarbeidet gode nåsituasjonsbeskrivelser og utfordringsbilder. Fylkesmannen har i sine vurderinger tatt utgangspunkt i kommunenes egne utredninger, analyser og vedtak. Vi har foretatt regionale vurderinger med utgangspunkt i dagens regioninndeling (se kart under).

I november 2015 sendte Fylkesmannen et brev til kommunene, der vi understreket hva Fylkesmannen ville legge vekt på i sine vurderinger av kommunenes reformvedtak. Brevet (vedlegg 3) inneholdt en rekke sentrale spørsmål knyttet til de fire hovedmålene for kommunereformen. I den grad kommunene har besvart disse spørsmålene har dette også vært et viktig grunnlag for Fylkesmannen. Her opplever vi at det i all hovedsak er samsvar mellom våre og kommunenes egne faglige vurderinger.



Dagens regioninndeling i Oppland (med Ringerike)

Hadeland

Det er Fylkesmannens vurdering at Lunner og Gran til en viss grad kan innfri hovedmålene i kommunereformen som selvstendige kommuner. Selv om kommunene i sin utredning peker på rekrutterings- og kapasitetsutfordringer på flere tjenesteområder, er det ikke først og fremst

hensynet til tjenesteproduksjonen som utløser behovet for en ny kommune. Imidlertid er det Fylkesmannens oppfatning at en ny kommune bestående av Lunner og Gran ville stått vesentlig sterkere i et samfunnsutviklingsperspektiv.

Jevnaker har utfordringer knyttet til både økonomi, kompetanse og samfunnsutvikling, og Fylkesmannen vil tilrå en sammenslåing med Ringerike og Hole. Regionsenterkommunen Ringerike har vedtatt at de ønsker en slik sammenslåing. **Dersom Jevnaker skulle slå seg sammen med Ringerike og Hole, vil spørsmål om grensejustering mot dagens Lunner og Gran bli aktuelt.** Hvor vidt en eventuell ny kommune skal tilhøre Oppland eller Buskerud bør vurderes i sammenheng med regionreformen.

Gran og Lunner

I opplandssammenheng er Lunner og Gran relativt store kommuner målt i folketall. Ved utgangen av 1. kvartal 2016 hadde Lunner 9 021 innbyggere, Gran hadde 13 692. De to kommunene tilhører samme bo- og arbeidsmarkedsregion med stor innbyrdes pendling og korte geografiske avstander. Avstanden fra ytterkant til ytterkant i en ny kommune vil være rundt fem mil. Kommunene har relativt like utfordringer og samarbeider interkommunalt på flere områder. Innbyggerne deler i stor grad en felles identitet knyttet til Hadeland.

Gode og likeverdige tjenester

Som kommunenes utredninger sier kreves det en omstilling av den kommunale tjenesteytingen for å lykkes med å ha tilstrekkelig kapasitet, relevant kompetanse og effektiv tjenesteproduksjon. Fylkesmannen deler oppfatningen om at en ny kommune trolig vil ha lettere for å lykkes i en slik omstilling.

Generelt forventes det at det vil være lettere å rekruttere kompetent personell til et større fagmiljø, og at enkelte tjenesteområder vil få styrket sine fagmiljøer i en ny kommune. Kommunene peker selv på områder som barnevern, PPT og plan. En ny og større kommune vil etter all sannsynlighet være bedre i stand til å løse nye og sammensatte oppgaver og dekke mer spesialiserte tjenester og brukerbehov.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunene på Hadeland ønsker å legge til rette for å ta sin del av befolkningsveksten i Osloregionen i framtida. Kommunene er allerede i dag tett integrert i arbeidsmarkedet i Osloregionen, og er en del av Stor-Oslo Nord-samarbeidet. Lunner er Opplands største pendlerkommune, nesten halvparten av den yrkesaktive befolkningen pendler til Oslo og andre kommuner utenfor fylket. Den store veksten i Hadelandsregionen viser utviklingspotensialet for Oppland, som følger av nærheten til Oslo-området.

I *Regional plan for Hadeland* beskrives viktigheten av gode fellesløsninger på tvers av dagens kommunegrenser for å framstå som attraktive for bosetting og næringsutvikling. Arealdisponering og etableringer i den ene kommunen har konsekvenser for utviklingen i nabokommunen. Kommunene på Hadeland har hatt lite interkommunalt samarbeid om arealbruken i regionen. I kommunereformutredningen vises det til at Lunner og Gran i dag konkurrerer seg imellom om etablering av arbeidsplasser, og at det tas for lite hensyn til det regionale perspektivet. Det

framheves i utredningen at en ny og større kommune kan bidra til at man skaffer seg større politisk handlingsrom for nettopp samfunns- og arealutvikling, og dessuten bør ha bedre muligheter for å drive en god ressursforvaltning, knyttet både til utvikling av attraktive tettsteder og til forvaltning av jord-, natur- og friluftsverdier. Det pekes også på at det er krevende for Gran og Lunner hver for seg å prioritere og å fordele oppgavene knyttet til overordnet plan- og miljøarbeid.

Økonomisk robuste kommuner

Både Gran og Lunner har lavere frie inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet og har stort sett hatt svake netto driftsresultater de siste årene. Dersom kommunene fortsetter hver for seg, vil det nye strukturkriteriet knyttet til basistilskuddet føre til at inntektsveksten framover blir lavere enn gjennomsnittet. Utfordringene med å få løpende drift i balanse vil bli enda større enn i dag. En ny kommune ville fått en bedre inntektsutvikling gjennom inndelingstilskuddet. En samlet gjennomgang av både struktur og nivå på de kommunale tjenestene i en ny kommune, ville også bedret mulighetene for effektivisering. Det kunne i tillegg vært spart noe på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet.

Styrke lokaldemokratiet

Lunner og Gran har interkommunalt samarbeid på mange områder, enkelte av samarbeidene involverer også Jevnaker. Fylkesmannen støtter kommunenes egne vurderinger, som sier at ny kommune trolig ville hatt bedre forutsetninger for å oppnå bedre og mer effektiv tjenesteyting på disse områdene. I en ny kommune ville dagens interkommunale tjenester blitt kommunale tjenester med tydelig administrativ forankring og bedre helhetlig politisk styring. Ifølge kommunenes utredningsrapporter viser en undersøkelse gjennomført i Lunner kommune at rundt halvparten av kommunestyrerepresentantene mener deres mulighet for styring og kontroll av interkommunale samarbeidstiltak ikke er tilfredsstillende. Tre prosent mener den er helt tilfredsstillende. Det er ikke gjort tilsvarende undersøkelse i Gran.

Jevnaker, Ringerike og Hole

Jevnaker tilhører Oppland fylke og er en del av Hadelandsregionen, men kommunen deltar samtidig i regionsamarbeid i Ringeriksregionen, der Jevnaker, Ringerike og Hole kommuner utgjør de tre kommunene. Ringeriksregionen utgjør en bo- og arbeidsmarkedsregion med stor gjensidig pendling mellom kommunene og korte geografiske avstander. Utpendlingen fra Jevnaker er langt større til Ringerike og Oslo enn til Hadeland. I en ny kommune vil reisetiden til regionsenteret Hønefoss være godt under en time for alle innbyggere. Når det gjelder offentlig tjenesteyting er Jevnaker i større grad en del av regionen Ringerike enn Hadeland. Eksempelvis tilhører Jevnaker Vestre Viken Helseforetak og Sør-Øst politidistrikt. Videre viser tall fra Oppland fylkeskommune at en langt større andel av elevene i videregående opplæring i Jevnaker søker skoleplass i Ringerike enn på Hadeland.

Jevnaker hadde ved utgangen av 1. kvartal 2016 6 626 innbyggere. En ny kommune bestående av Jevnaker, Ringerike og Hole ville fått rundt 43 000 innbyggere. En eventuelt ny kommune vil ligge på to utviklingsakser, østover mot Gardermoen og sørover mot Sandvika. Utviklingen i Gardermoregionen er et argument for at den nye kommunen bør tilhøre Oppland.

Gode og likeverdige tjenester

Jevnaker har utarbeidet en rapport som belyser hva det kan innebære for Jevnaker å fortsette som egen kommune. En av konklusjonene i rapporten er at det vil være utfordrende for Jevnaker kommune å ivareta fremtidig oppgaveløsning på egenhånd, og at kommunen allerede i dag kommer til kort på en del områder.

I et notat til kommunestyret skriver rådmannen: «Vi opplever utfordringer med å fremskaffe den kompetansen vi trenger og faktoren «små fagmiljøer» er helt sentral i denne utfordringen. Små fagmiljøer får konsekvenser ved at det blir til hinder for å trekke kompetanse til oss, det påvirker vår evne til å holde på de ansatte og det er svært sårbart». Det vises her til konkrete eksempler på både helse- og omsorgsområdet og oppvekstområdet.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Ringeriksbanen og ny E16 vil kunne gi en betydelig befolkningsutvikling i Ringeriksregionen. I kommunereformutredningene, som er utarbeidet av de tre kommunene i fellesskap, framheves det at en ny kommune på Ringerike vil gi et bedre grunnlag for en samordnet utvikling av regionen. Det knytter seg både til areal, transport og miljø, samt muligheten til å prioritere næringsutviklingsarbeid. Fylkesmannen støtter denne vurderingen.

Som det også påpekes i en av delutredningene mangler alle de tre kommunene kompetanse på flere av fagfeltene som er knyttet til samfunnsutviklingsområdet. Jevnaker mangler både nok ansatte og ansatte med riktig og nødvendig kompetanse innenfor planleggingsområdet. Fylkesmannens oversikt viser også at en stor andel av kommunens planer blir møtt med innsigelser.

Økonomisk robuste kommuner

Jevnaker kommune er i en krevende økonomisk situasjon, og understreker selv at det er svært lite rom for investeringer i et langsiktig perspektiv. Som det framkommer i rapporten «Jevnaker – fortsatt egen kommune» er Jevnaker en av kommunene i landet med lavest disponibel inntekt per innbygger. Jevnaker har hatt svake netto driftsresultater de siste årene, og utfordringen med å få balanse i den løpende driften vil ikke avta framover. Det nye strukturkriteriet knyttet til basistilskuddet vil gi en inntektsvekst i Jevnaker som er lavere enn gjennomsnittet. Det samme gjelder Hole kommune. Ringerike vil ikke rammes av graderingen av basistilskuddet. Ringerike kommune gikk ved utgangen av 2015 ut av ROBEK - etter seks år. Hole er fortsatt ROBEK-kommune i 2016. Både Ringerike og Hole har omtrent samme nivå på frie inntekter per innbygger som Jevnaker, og begge kommunene synes å ha de samme utfordringene som Jevnaker med å få balanse i løpende drift. Økonomisk sett ville det sannsynligvis vært en fordel for disse kommunene å gå sammen til én kommune. Inndelingstilskuddet ved en sammenslåing ville gitt en bedre inntektsutvikling, samtidig som en samlet gjennomgang av struktur og nivå på de kommunale tjenestene ville åpne for mer effektive tjenester. Det kunne også vært spart noe på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet.

Styrke lokaldemokratiet

Jevnaker deltar i interkommunale samarbeid mot både Ringerike og Hadeland. Omfanget av interkommunalt samarbeid er mindre i Jevnaker enn i mange sammenliknbare kommuner, men det vil øke betydelig dersom det ikke skjer endringer i kommunestrukturen.

I en av kommunenes delutredninger settes det også spørsmåltegn ved «om et regionråd basert på konsensus og parallelle prosesser i tre kommuner vil være det rette organet for å utløse en sterk og helhetlig regional utvikling». Dette er et relevant spørsmål å stille.

For Jevnaker er det dessuten tids- og ressursmessig krevende å delta i to regionsamarbeid.

Gjøvik-regionen

Det er Fylkesmannens vurdering at Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten i stor grad kan innfri hovedmålene i kommunereformen som selvstendige kommuner. Det er ikke først og fremst hensynet til tjenesteproduksjonen som utløser behovet for en ny kommune. Imidlertid er det Fylkesmannens oppfatning at en ny kommune bestående av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten ville stått vesentlig sterkere i et samfunnsutviklingsperspektiv.

Søndre Land har utredet to ulike strukturalternativer. Intensjonsavtaler ble framforhandlet med Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten på den ene siden og med Nordre Land på den andre. Etter vedtak i kommunestyret ble kun intensjonsavtalen med Nordre Land lagt fram for folkeavstemming. Det er uklart om utfallet av folkeavstemningen ville blitt annerledes dersom sammenslåingsalternativene hadde blitt satt opp mot hverandre.

En innbyggerundersøkelse gjennomført i Søndre Land i kommunereformprosessen viser at en relativt stor andel av innbyggerne er positive til en deling av kommunen. En deling av kommunen mellom dagens Nordre Land, Gjøvik, Vestre Toten og Gran kommuner har imidlertid ikke vært vurdert nærmere i prosessen.

Nordre og Søndre Land har utfordringer knyttet til både kapasitet, kompetanse og samfunnsutvikling, og Fylkesmannen mener at en god helhetlig løsning for regionen er at disse to kommunene slås sammen. Samtidig mener Fylkesmannen at det er viktig å få på plass en mest mulig framtidsrettet kommunestruktur for Gjøvik-regionen samlet sett.

En ny kommune bestående av Søndre Land og Nordre Land vil fortsatt være avhengig av samarbeid med de andre kommunene i Gjøvikregionen, som i større grad kan sies å være en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. En relativt stor del av innbyggerne i Land-kommunene pendler til Gjøvik i dag. Et alternativ der alle fem kommuner i regionen går sammen i en ny kommune bør derfor utredes nærmere.

Alle kommunene i Gjøvik-regionen har gjennom reformarbeidet foretatt SWOT-analyser knyttet til kommunenes rolle som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Kommunenes analyser er vurdert av Telemarksforskning og resultatet er lagt fram for kommunene.

Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten

Gjøvik og Toten er et sammenhengende bo- og arbeidsmarked, og kommunene er allerede på veg til å vokse inn i hverandre. Østre Toten har boligområder i vekst nær grensen til Gjøvik, der storparten av innbyggerne pendler til Gjøvik. Disse påvirkes i stor grad av politiske beslutninger fattet av et kommunestyre, der de ikke har mulighet for innflytelse.

Kommunegrensen mellom Gjøvik kommune og Vestre Toten kommune går tvers igjennom Raufoss Industripark.

Både Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten har en svak folketallsvekst. Kommunene har til sammen rundt 58 000 innbyggere.

I arbeidet med en intensjonsavtale for kommunene ble det nedsatt flere arbeidsgrupper for å se fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing. Rapportene fra utredningsgruppene konkluderer med at fordelene ved en sammenslåing vil være større enn ulempene.

Gode og likeverdige tjenester

Både Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten er relativt store kommuner med relativt god kompetanse og kapasitet på de fleste fagområder. På bakgrunn av kommunenes SWOT-analyser vurderer Telemarksforskning at det ved en sammenslåing kan være gevinster å hente på noen spesialiserte tjenesteområder. Her er utfordringene noe større i Østre Toten og Vestre Toten enn i Gjøvik. Sammenliknet med andre regioner, er det i Gjøvik-regionen i liten grad etablert formelle interkommunale samarbeid knyttet til tjenesteproduksjon.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

SWOT-analysene viser at kommunene har en betydelig utfordring i dag med å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling for regionen, og samfunnsutvikling er det området hvor kommunene, og da særlig Gjøvik, vurderer at potensialet ved en kommunesammenslåing er av størst viktighet. Det er en oppfatning Fylkesmannen deler. Som kommunene viser til er det en målsetting om å skape et regionalt tyngdepunkt som kan bli en del av et utvidet bo- og arbeidsmarked for Oslo og Akershus. Kommunene er en del av Stor-Oslo Nord-samarbeidet.

Alternativet til en kommunesammenslåing er, ifølge kommunene selv, en forsterket satsing på det regionale samarbeidet. Det er i regionen etablert et samarbeid knyttet til næringsutvikling gjennom «Gjøvikregionen utvikling». Det eksisterer også en strategisk plan for Gjøvikregionen, samt en strategisk næringsplan. Telemarksforskning konkluderer, på bakgrunn av SWOT-analysene, med at kommunene opplever at samfunnsutviklingsutfordringene til nå har vært krevende å håndtere gjennom interkommunalt samarbeid. Kommunene opplever også at det er til dels utfordrende å bli enige om prioriteringer i regionsamarbeidet. I regionsamarbeidet deltar også Nordre Land og Søndre Land.

I sin tilbakemelding til Fylkesmannen peker Gjøvik på at det er en utfordringer ved samarbeidsprosjekter at «Gjøvik som den største kommunen i flere saker tar en uforholdsmessig stor del av ansvaret for ressurser inn i prosjektene samtidig som vi ikke skal være for dominerende. Dette oppleves som en krevende balansegang. I flere tilfeller kunne saker være løst både bedre og raskere ved at Gjøvik tok ansvaret alene».

Arbeidsgruppa som har sett nærmere på samfunnsutviklingsperspektivet i en eventuell ny kommune, påpeker at Gjøvik-regionen har hatt en svakere utvikling i antall arbeidsplasser enn bransjestrukturen skulle tilsi. Det er en utvikling som angår alle de tre kommunene.

Økonomisk robuste kommuner

Alle de tre kommunene har lave frie inntekter per innbygger. Vestre Toten har vært på ROBEEK-lista siden 2011. Kommunen har slitt med å få balanse i løpende drift, men er nå i ferd med å gjenvinne balansen. Østre Toten har også en anstrengt økonomi, med svake netto driftsresultater de siste

årene. Både Østre Toten og Vestre Toten vil tape litt på graderingen av basistilskuddet i inntektssystemet fra 2017, men vil tjene på nye kostnadsnøkler. Kommunene vil sannsynligvis få noe høyere inntektsvekst framover enn gjennomsnittet. Gjøvik kommune har per i dag et større økonomisk handlingsrom enn Toten-kommunene, med god balanse i løpende drift. Kommunen vil tjene på endringene i inntektssystemet fra 2017, og vil sannsynligvis få en inntektsvekst framover som ligger godt over gjennomsnittet.

Kommuneøkonomien er ikke nødvendigvis et argument for sammenslåing av de tre kommunene, men det vil kunne spares på både administrasjon og politisk virksomhet ved en sammenslåing. Det ligger også mulige besparelser i en samlet gjennomgang av både struktur og nivå på tjenestene.

SWOT-analysene, som kommunene har gjennomført, viser at de har tro på at en større kommune vil kunne gi økt økonomisk og politisk handlingsrom og større muligheter til å drive helhetlig utviklingsarbeid.

Styrke lokaldemokratiet

Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik har de samme bekymringene knyttet til interkommunale samarbeid som vi har vært inne på tidligere, selv om det foreløpig er relativt få av dem innen kommunal tjenesteproduksjon.

Ut fra SWOT- analysene ser vi at kommunene mener de største utfordringene ved en større kommune er opplevd avstand til politikerne, mindre lokalkunnskap og fare for økt sentralisering. Kommunene mener politikernes arbeidsvilkår imidlertid vil kunne bli bedre i en større kommune, og at flere partier vil kunne bli representert.

Nordre Land og Søndre Land

Nordre Land og Søndre Land er kommuner som er mindre i folketall enn de andre kommunene i regionen, til sammen rundt 12 500 innbygger. En uendret kommunestruktur i resten av regionen, vil gjøre én kommune i Land til en mer jevnbyrdig kommune med Østre Toten og Vestre Toten. Begge Land-kommunene har utfordringer knyttet til demografisk utvikling og nedgang i folketallet. Det er i dag relativt stor pendling mellom de to kommunene, men utpendlingen til andre kommuner i regionen er også betydelig. Den største utpendlingskommunen er Gjøvik. Nordre og Søndre Land har tidligere vært en kommune, og innbyggerne i begge kommuner betegner seg selv som «landinger».

Gode og likeverdige tjenester

På bakgrunn av kommunenes SWOT-analyser vurderer Telemarksforskning at Søndre Land og Nordre Land synes å ha noe større utfordringer knyttet til små fagmiljøer, kapasitet, kompetanse, sårbarhet og rekruttering enn de andre kommunene i regionen.

Fylkesmannens vurdering er at kommunene er sårbare på flere av våre fagområder, Søndre Land i enda større grad enn Nordre Land. Det gjelder både landbruk, miljø, plan og barnevern. Situasjonen i barnevernet har vært og er utfordrende, og andelen fristbrudd er svært høyt. De to kommunene har hatt felles barneverntjeneste siden mars 2015.

Fylkesmannen mener sårbarheten ville blitt redusert i en større kommune og at det trolig vil være enklere å rekruttere kompetent arbeidskraft til større fagmiljøer.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

SWOT-analysene viser at Nordre Land og Søndre Land har utfordringer på samfunnsutviklingsområdet. Det er grunn til tro at det å samle både kompetanse og ressurser knyttet til arealplanlegging og næringsutviklingsarbeid vil gjøre det enklere å møte disse utfordringene.

Økonomisk robuste kommuner

Begge Land-kommunene har lavere frie inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet, men de økonomiske nøkkeltallene viser at de har en økonomi i god balanse. Begge kommunene har økonomisk handlingsrom.

Både Nordre Land og Søndre Land vil tape på graderingen av basistilskuddet i inntektssystemet fra 2017 og vil sannsynligvis få noe lavere inntektsvekst enn gjennomsnittet framover. Dette vil gjøre det mer krevende å beholde balanse i løpende drift framover.

Inndelingstilskuddet ved en sammenslåing ville gitt en bedre inntektsutvikling for kommunene, og mulighetene for å kunne opprettholde nivået på tjenesteytingen ville dermed blitt bedre. Samtidig ville en samlet gjennomgang av struktur og nivå på de kommunale tjenestene åpnet for mer effektive tjenester. Det kunne også vært spart noe på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet.

Styrke lokaldemokratiet

Ifølge SWOT-analysen har Land-kommunene i dag utfordringer med rekruttering, valgdeltakelse og litt for stor nærhet. Nærheten ville blitt noe redusert ved en sammenslåing, men der er uklart hvordan en endret kommunestruktur ville påvirke det politiske engasjementet.

Små og sårbare fagmiljøer gjør at Nordre Land og Søndre Land vil ha et større behov for interkommunale samarbeidsløsninger for å ivareta framtidig oppgaveløsning. Utfordringene som kommunene og Fylkesmannen ser knyttet til interkommunale samarbeid er gjort rede for tidligere.

Valdres

Valdreskommunene har et utstrakt interkommunalt samarbeid. Eksempelvis eier og forvalter kommunene Valdres lokalmedisinske senter i fellesskap. Regionen har, gjennom et bevisst og langsiktig arbeid med omdømmebygging, og gjennom langvarig utvikling av Valdres natur- og kulturpark, greid å styrke Valdres som merkevare. Kommunene framstår utad med en felles identitet, og dette samarbeidet bør det bygges videre på.

I Valdres er regionsenterkommunen Nord-Aurdal en viktig sysselsetter for hele regionen.

Reiseavstandene fra de ulike kommunesentra til regionsenteret i Nord-Aurdal, Fagernes, varierer fra om lag 20 minutter i Øystre Slidre til 45 minutter i Vang.

En ny kommune ville fått rundt 18 000 innbyggere.

I et 20-års perspektiv har Valdres, med unntak av Øystre Slidre, hatt en negativ befolkningsutvikling. Bildet er noe mer nyansert de siste årene.

Fylkesmannen vil tilrå en sammenslåing av dagens seks kommuner i Valdres. Med bakgrunn i den demografiske utviklingen og sett i forhold til nye oppgaver som er / vil bli lagt til kommunene, er det Fylkesmannens vurdering at det på sikt vil bli vanskelig for kommunene i Valdres å opprettholde et godt tjenestetilbud på alle nivåer med dagens kommunestruktur. Vi mener en ny kommune også ville stått vesentlig sterkere i et samfunnsutviklingsperspektiv.

Nord-Aurdal, Sør-Aurdal, Vestre Slidre, Øystre Slidre og Etnedal

Gode og likeverdige tjenester

Som det står i tilbakemeldingen til Fylkesmannen, har alle de fem kommunene mange små fagmiljøer som «gjør tjenesteytingen mer sårbar enn den ville vært i en større kommune». Det pekes på at rekrutteringsutfordringen i enkelte stillingskategorier er vesentlige, og at det over tid har vært en vesentlig utfordring å ha et godt tilfang av søkere til lederstillinger. Som flere av rådmennene skriver i sin vurdering vil Valdres som arbeidsregion ha behov for 900 nye helsearbeidere for å erstatte de som går i pensjon og 300 (inkludert Vang) for å møte eldrebølgen. Kravet til kompetanse vil være høyere til de som må rekrutteres enn de som blir pensjonerte.

Det vises også til at kommunene i dag har en utfordring i å gi mer spesialiserte tjenester til små brukergrupper. Fylkesmannen ser at flere av kommunene i Valdres allerede i dag har utfordringer på helse- og sosialområdet innen eksempelvis barnevern, rus og psykisk helse og sosialhjelp, men også til dels på oppvekstområdet innenfor barnehage og skole.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Som kommunene skriver i sin tilbakemelding til Fylkesmannen er arealforvaltning og samfunnsutvikling i liten grad samordnet mellom kommunene i Valdres i dag, og kommuneplanene ser i liten grad ut over kommunens egne grenser. Arbeidsgruppa, som i reformarbeidet i Valdres har sett på kommunenes rolle som samfunnsutvikler, peker på at én kommune trolig kan løse utfordringene kommunen står overfor med hensyn til areal- og samfunnsplanlegging på en bedre måte enn i dag. Gruppa mener også at én Valdreskommune trolig kan håndtere fremtidige utfordringer på klima- og miljøområder på en bedre måte, knyttet både til prioritering, fagkompetanse og finansiering. Fylkesmannen deler denne vurderingen. Kommunene i Valdres har få

ansatte på miljøområdet. De mange miljøoppgavene kommunen skal løse krever et fagmiljø med variert kompetanse, og det krever samordning av miljøvernarbeidet. Store kommuner med mange ansatte har bedre muligheter til å skape et fagmiljø med variert kompetanse enn små kommuner.

Utredningsrapporten som omhandler kommunen som samfunnsutvikler påpeker at næringsutviklingsarbeidet er lite forankret i kommunenes planverk og i de kommunale administrasjonene. De fleste kommunene har en liten stillingsressurs til generelt næringsutviklingsarbeid. Oppgavene innen samfunns- og næringsutvikling som er lagt til Valdres natur- og kulturpark er ofte av strategisk karakter og behandles i hovedsak uten politiske vedtak i kommunene. Arbeidsgruppa konkluderer med at det vil være en fordel å samle næringsutviklingskompetansen som finnes i regionen, og at en Valdreskommune med en gjennomarbeidet næringsplan «vil effektivisere arbeidet med næringsutvikling og sikre en større grad av langsiktighet».

Økonomisk robuste kommuner

Alle Valdres-kommunene har frie inntekter per innbygger som ligger godt over landsgjennomsnittet, og de har, bortsett fra Vestre Slidre, stor økonomisk handlefrihet. Alle kommunene, bortsett fra Vang, vil tape på graderingen av basistilskuddet i inntektssystemet fra 2017. Dette veies delvis opp av de andre endringene i inntektssystemet, slik at Vestre Slidre, Øystre Slidre og Nord-Aurdal taper på endringene, mens de tre andre kommunene tjener. Kommuneøkonomien vil ikke bli vesentlig dårligere om kommunene fortsetter som egne kommuner, men det vil kunne spares på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet ved en sammenslåing. Dette er også konklusjonen til den kommunale arbeidsgruppa som har sett på konsekvensene for kommuneøkonomien av en sammenslåing. De konkluderer med at kostnader knyttet til styring og administrasjon per innbygger kan reduseres vesentlig med en sammenslåing.

Styrke lokaldemokratiet

Valdres har allerede en rekke interkommunale samarbeid, og behovet for samarbeid over kommunegrensene vil med all sannsynlighet øke framover. Utfordringene som kommunene og Fylkesmannen ser knyttet til interkommunale samarbeid er gjort rede for tidligere.

Vang

Vang er den kommunen i Valdres og i Oppland som tydeligst har markert at den ønsker å bestå som egen kommune. Vang trakk seg ut av den felles utredningen i Valdres før arbeidet med intensjonsavtalen startet.

ØF-rapport 3/2015 om funksjonelle samfunnsutviklingsområder, som Østlandsforskning har utarbeidet på oppdrag fra Fylkesmannen i Oppland, viser at Vang i mindre grad enn de andre kommunene er integrert med resten av Valdres. Vang har en lavere pendlingsandel til Nord-Aurdal og større andel sysselsatte i egen kommune enn de andre kommunene i Valdres. Samtidig inngår kommunen i mange interkommunale samarbeid i regionen.

Vang er den ene av to kommuner i Oppland som beholder fullt basistilskudd i det nye inntektssystemet for kommunene. Det betyr at Vang er plassert i kategorien ufrivillig liten på grunn

av store avstander. Kommunens økonomiske situasjon, med betydelige kraftinntekter, gjør at Vang har bedre forutsetninger enn mange andre kommuner på tilsvarende størrelse å opprettholde god tjenestekvalitet på kort sikt. **På tross av den økonomiske situasjonen har Vang, som flere av de andre kommunene i Valdres, allerede i dag kapasitetsmessige utfordringer både innenfor helse- og sosialområdet og på oppvekstområdet. Fylkesmannen er av den oppfatning at utfordringene vil forsterkes på sikt, og vil ikke tilrå at Vang blir stående utenfor en ny kommune i Valdres.**

Ved utgangen av 1. kvartal 2016 hadde Vang kommune 1 576 innbyggere.

Gode og likeverdige tjenester

Utfordringene som er trukket fram for de andre kommunene i Valdres gjelder også for Vang.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Vang skriver i sin tilbakemelding at utkantene vil bli utarmet av et sterkt regionsenter i en ny Valdres kommune, og at dette ikke vil gi likeverdig vekst. Fylkesmannen er av den oppfatning at et sterkt regionsenter er en forutsetning for framtidig regional vekst.

Økonomisk robuste kommuner

Vang har en solid og stabil økonomi, noe som i stor grad skyldes kraftinntekter. En stor andel av kraftinntektene, som i dag tilfaller Oppland fylkeskommune, vil komme en eventuelt ny kommune til gode.

Styrke lokaldemokratiet

Utfordringene som er trukket fram for de andre kommunene i Valdres knyttet til interkommunale samarbeidsløsninger gjelder også for Vang.

Lillehammer-regionen

Kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer utgjør et bo- og arbeidsmarkedsområde, og fungerer mer eller mindre som en enhet i dag. Det viser også ØF-rapport 3/2015. Kommunene har også et utstrakt interkommunalt samarbeid.

Lillehammer som selvstendig kommune har gode forutsetninger for å kunne ivareta rollen som tjenesteleverandør også framover. **Øyer og Gausdal er i større grad avhengig av eksisterende og framtidige samarbeidsløsninger med Lillehammer for å kunne ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i framtida. Når det gjelder rollen som samfunnsutvikler er det Fylkesmannens mening at dagens tre kommuner ville være best rustet til å møte framtidens utfordringer i fellesskap. Fylkesmannen vil tilrå at Lillehammer, Gausdal og Øyer går sammen til en ny kommune.**

Ringeby, som i dag er en del av regionen Midt-Gudbrandsdal, er en av få kommuner i Oppland som i reformprosessen har utredet to ulike strukturalternativer. Alternativet med en mulig sammenslåing av Ringeby, Øyer, Gausdal og Lillehammer ble skrinlagt etter en innbyggerundersøkelse gjennomført i september/oktober 2015. Kun Midt-Gudbrandsdal-alternativet ble lagt fram for folkeavstemning i mai 2016. Det er derfor uklart om utfallet av folkeavstemningen ville blitt annerledes dersom sammenslåingsalternativene hadde blitt satt opp mot hverandre. Fylkesmannen tilrår at Ringeby blir en del av en ny Midt-Gudbrandsdal kommune. Dette blir nærmere omtalt i neste avsnitt.

Det er Fylkesmannens oppfatning at det bør vurderes en grensejustering mellom Lillehammer og Ringsaker kommune i Hedmark. Nordre Ringsaker er i dag del av en Lillehammer-regionen som bo- og arbeidsmarkedsregion. En stor andel av innbyggerne i denne delen av Ringsaker pendler til Lillehammer på arbeid og skole. Avstanden til Lillehammer er for mange betydelig kortere enn til kommunesenteret i Ringsaker, Brumunddal. Det eksisterer også noe interkommunalt samarbeid på tvers av kommunegrensene på helseområdet. Eksempelvis sogner innbyggerne i Nordre Ringsaker til Lillehammer interkommunale legevakt.

Lillehammer, Gausdal og Øyer

Som tidligere beskrevet kjennetegnes Lillehammer-regionen ved en meget sterk integrasjon mellom kommunene, og denne vil bare bli sterkere i årene som kommer. I tillegg er avstandene i regionen relativt korte.

En ny kommune bestående av Lillehammer, Gausdal og Øyer ville fått 39 000 innbyggere.

Gode og likeverdige tjenester

Utredningene som ble utarbeidet i kommunereformprosessen går i all hovedsak i retning av å anbefale en kommunesammenslåing, blant annet fordi det ville gitt større fagmiljøer og mer effektiv utnyttelse av ressurser.

Kommunenes behov for samarbeid over dagens kommunegrenser, både for å ivareta sårbare tjenester og for å møte framtidens utfordringer på helse- og omsorgsområdet, er ikke blitt mindre tydelig gjennom kommunereformprosessen.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

En helhetlig utvikling av regionen forutsetter felles planlegging. Når det gjelder langsiktig arealdisponering til både næringsutvikling og boligbygging vil kommunene ha mye å hente på å se hverandres behov og fortrinn mer i sammenheng. Dette trekker også kommunene fram i sine tilbakemeldinger til Fylkesmannen. Lillehammer, Gausdal og Øyer har allerede felles planverk på flere områder. Kommunene har et felles kapittel i sine planstrategier som omhandler interkommunalt planbehov. Det er også etablert en felles enhet for regional vekst og utviklingsarbeid.

Gausdal og Øyer har fall i sysselsettingen, men vekst i befolkningen de seneste årene. ØF-rapport 3/2015 viser at arbeidsplassveksten i Lillehammer er det som gir grobunn for befolkningsvekst i begge disse kommunene. Rundt en tredel av den yrkesaktive delen av befolkningen i Øyer og Gausdal pendler ut av kommunen, de aller fleste til Lillehammer. I den samme rapporten framgår det imidlertid at arbeidsplassveksten også i Lillehammer er tydelig svekket i perioden 2002 - 2014. Selv om Lillehammer har en gunstig næringsstruktur med tanke på sysselsettingsvekst, har veksten vært svakere enn næringsstrukturen skulle tilsi. Det vil si at Lillehammer-regionen «mister» arbeidsplasser i konkurransen med andre regioner med samme næringsstruktur. Hamar-regionen på sin side har her et positivt avvik. Dette er en utvikling som ikke bare angår Lillehammer, men også Øyer og Gausdal.

Økonomisk robuste kommuner

Lillehammer, Gausdal og Øyer er i en krevende økonomisk situasjon, der utfordringene med å tilpasse driftsutgiftene til driftsinntektene er betydelige. For Gausdal og Øyer vil den økonomiske situasjonen ytterligere forverres som følge av endringene knyttet til differensieringen av basistilskuddet i inntektssystemet.

I en ny kommune ville inndelingstilskuddet ved sammenslåing gitt en bedre inntektsutvikling, og mulighetene for å kunne opprettholde nivået på tjenesteytingen ville dermed blitt bedre. Samtidig ville en samlet gjennomgang av struktur og nivå på de kommunale tjenestene åpnet for mer effektive tjenester. Det kunne også vært spart noe på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet.

For å sikre gode økonomiske rammebetingelser framover ville det vært en fordel for Lillehammer, Gausdal og Øyer å gå sammen i en ny kommune.

Styrke lokaldemokratiet

Som kommunene selv påpeker i sin sluttrapport er omfanget av interkommunalt samarbeid i Lillehammer-regionen stort og økende. Det samarbeides i stadig større grad både om kommunal forvaltning og kjerneoppgaver. Det interkommunale samarbeidet beskrives som utfordrende, men samtidig peker spesielt Gausdal og Øyer på nye og videreutviklede samarbeidsløsninger som en strategi for å redusere sårbarhet og bygge robuste fagmiljøer. Det trekkes fram en rekke områder hvor dette kan være aktuelt.

Som nevnt tidligere har kommunene også utarbeidet flere felles planer, eksempelvis på næringsutviklingsområdet.

Selv om de etablerte samarbeidene mellom kommunene i Lillehammer-regionen fungerer godt i dag, er spørsmålet hvor omfattende samarbeidet over kommunegrensene kan bli før ulempene blir større enn fordelene.

Midt-Gudbrandsdalen

Kommunene i Midt-Gudbrandsdalen er ikke like godt integrert innenfor sin region som kommunene i Lillehammer-regionen, men integrasjonen er likevel sterk. Det er et utstrakt samarbeid kommunene imellom, og avstanden mellom de tre kommunesentrene er kort - det tar 25 minutter å kjøre mellom Vinstra i Nord-Fron og Ringebru sentrum. Nord-Fron og Sør-Fron har også tidligere vært én kommune.

Alle tre kommuner har hatt folketallsnedgang de siste ti årene sett under ett.

Det synes klart at det i forkant av folkeavstemningene i Midt-Gudbrandsdal var et politisk flertall for å etablere en ny kommune. Det reflekteres også gjennom vedtakene, der Sør-Fron ønsker en sammenslåing og der Nord-Fron stiller arbeidet med en ny kommunestruktur «i bero inntil videre». Ifølge ØF-rapport 3/2015 er fronskommunene godt integrert på bo- og arbeidsmarkedet, mens Ringebru, målt i pendlingstall, har like stor tilknytning sørover mot Lillehammer-regionen som nordover mot fronskommunene. Ringebru samarbeider tett med Øyer, Gausdal og Lillehammer på deler av helse- og omsorgsområdet, men har et mer utstrakt interkommunalt samarbeid med fronskommunene enn med kommunene i Lillehammer-regionen. Det er grunn til å tro at det er geografiske forskjeller når det gjelder hvilken region innbyggerne i Ringebru føler sterkest tilhørighet til. En deling av kommunen har imidlertid ikke vært diskutert som et alternativ i prosessen.

Selv om Ringebru også har en tilknytning til Lillehammer-regionens bo- og arbeidsmarked, mener Fylkesmannen at den beste helhetlige løsningen for regionen er at Ringebru inngår i en ny Midt-Gudbrandsdal kommune, sammen med Sør-Fron og Nord-Fron. Kommunene vil i stor grad være avhengig av eksisterende og nye samarbeidsløsninger for kunne ivareta lovpålagte tjenester med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i framtida. En større kommune kan etter Fylkesmannens syn bli en sterkere utviklingsaktør og tilrettelegger i et nærings- og samfunnsutviklingsperspektiv.

Fylkesmannen ser at det finnes alternative løsninger for Gudbrandsdalen, som kunne vært utredet nærmere.

En ny kommune i Sør-Gudbrandsdal bestående av alle de seks kommunene, Nord-Fron, Sør-Fron, Ringebru, Øyer, Gausdal og Lillehammer var framme som et mulig sammenslåingsalternativ tidlig i reformprosessen, men spesielt Nord-Fron var kritiske til en slik løsning. På enkelte områder samarbeider alle seks kommuner allerede i dag, for eksempel innenfor reiseliv og regional utvikling. Som påpekt i ØF-rapport 3/2015 har Sør-Fron en sterkere kopling til Ringebru enn det Nord-Fron har. Det gjenspeiles i det interkommunale samarbeidet, der Ringebru og Sør-Fron samarbeider på flere områder uten Nord-Fron, og i pendlingsstatistikken. Selv om mange av innbyggerne i Sør-Fron har sin arbeidsplass i Nord-Fron, er det også en betydelig andel som pendler sørover mot Ringebru og Lillehammer. Gjennom vedtaket, der Sør-Fron går inn for en sammenslåing med Ringebru og Nord-Fron, går det fram at kommunestyret mener Midt-Gudbrandsdal, i regionrådssammenheng, bør gå inn i en utvidet Lillehammer-region.

Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby

Gode og likeverdige tjenester

Utfordringer knyttet til kapasitet og sårbarhet for kommunene i Midt-Gudbrandsdalen vil øke i årene som kommer. Slik Fylkesmannen vurderer det har kommune allerede i dag kapasitetsmessige utfordringer.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Både befolknings- og arbeidsplassveksten er svak i Midt-Gudbrandsdalen, svakere enn i Oppland som helhet. En ny kommune vil ha bedre forutsetninger til å arbeide mer offensivt med nærings- og samfunnsutvikling.

Kommunene samarbeider om overordnede utviklingsoppgaver allerede i dag. Blant annet er det utarbeidet en strategiplan for regional utvikling, og kommunene samarbeider om viktige overordnede utviklingsoppgaver. Sør-Fron og Ringeby har også felles stillinger knyttet til næring og utmark, og drifter Frya industriområde i et felles selskap. Industriområdet ligger på kommunegrensen mellom de to kommunene.

Økonomisk robuste kommuner

Alle kommunene i Midt-Gudbrandsdalen har høyere frie inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet. Den økonomiske handlefriheten er god i Nord-Fron og Ringeby, mens Sør-Fron har betydelige utfordringer med å få balanse i løpende drift. Med endringene i inntektssystemet fra 2017 vil alle kommunene få lavere inntektsvekst enn landsgjennomsnittet framover. Sør-Fron er den kommunen i Oppland som får den største inntektsreduksjonen som følge av det nye strukturkriteriet i inntektssystemet. Inndelingstilskuddet ved en sammenslåing ville gitt en bedre inntektsutvikling for kommunene, og mulighetene for å kunne opprettholde nivået på tjenesteytingen ville dermed blitt bedre. Samtidig ville en samlet gjennomgang av struktur og nivå på de kommunale tjenestene åpnet for mer effektive tjenester. Det kunne også vært spart noe på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet. Østlandsforskning har sett på det økonomiske innsparingspotensialet til en eventuell ny kommune i Midt-Gudbrandsdalen, og konkludert med at innsparingspotensialet for en ny kommune knyttet til i politisk og administrativ styring og ledelse ligger i området 7-12 millioner kroner

Styrke lokaldemokratiet

De tre kommunene har over flere år hatt et godt interkommunalt samarbeid. Dersom kommunene skal bestå som selvstendige kommuner framover, vil dette øke behovet for samarbeid på tvers av kommunegrensene. Hva en slik utvikling kan medføre av utfordringer for lokaldemokratiet er gjort rede for tidligere.

Nord-Gudbrandsdalen

Muligheten for å slå sammen de seks kommunene i Nord-Gudbrandsdalen til én kommune har vært framme i det offentlige ordskiftet om kommunestruktur. Det samme har et strukturalternativ med to kommuner i Nord-Gudbrandsdalen, den ene bestående av Sel og kommunene i Ottadalen; Vågå, Lom og Skjåk, den andre bestående av Lesja og Dovre. Ingen av disse alternativene har vært utredet eller framlagt for innbyggerhøring.

Fylkesmannen mener både avstander og topografi gjør det mer krevende å samle de seks kommunene i Nord-Gudbrandsdalen enn tilfellet er i eksempelvis Valdres. I folketall er Nord-Gudbrandsdalen omtrent på størrelse med Valdres, arealmessig er Nord-Gudbrandsdalen langt større. I Valdres har også regionsenteret Fagernes (i Nord-Aurdal) en sterkere posisjon og en mer sentral plassering i regionen enn det regionsenteret Otta (i Sel) i Nord-Gudbrandsdalen har.

Fylkesmannen vil tilrå at det etableres tre kommuner i Nord-Gudbrandsdal; Lesja og Dovre, Lom og Skjåk, Sel og Vågå. Disse tre kommunene vil ha henholdsvis 4 722, 4 559 og 9 563 innbyggere.

Samtidig mener Fylkesmannen at det er viktig å få på plass en mest mulig framtidsrettet kommunestruktur i Nord-Gudbrandsdalen. Alternativet med to kommuner i regionen bør derfor utredes nærmere. Lom, Skjåk, Vågå og Sel utgjør til sammen et areal på 6278 km². Samlet areal for Lesja og Dovre er 4723 km².

Nord-Gudbrandsdalen har over tid hatt både nedgang i folketall og antall arbeidsplasser.

Nord-Gudbrandsdalen har svært mange både formaliserte og mer uformelle interkommunale samarbeid. En forvaltningsrevisjon gjennomført i 2013 viste at de seks kommunene deltok i mellom 30 og 50 ulike samarbeid hver. Etter Fylkesmannens vurdering bidrar ulike samarbeidsløsninger til at kommunene i Nord-Gudbrandsdalen i hovedsak leverer tjenester med god kvalitet, ikke minst gjelder dette på grunnskoleområdet gjennom 6K. Nord-Gudbrandsdal lokalmedisinske senter på Otta er også etablert i et samarbeid mellom de seks kommunene. **Med bakgrunn i den demografiske utviklingen og sett i forhold til nye oppgaver som er / vil bli lagt til kommunene, er det Fylkesmannens vurdering at det på sikt vil bli utfordrende for kommunene i Nord-Gudbrandsdalen å opprettholde et godt tjenestetilbud på alle nivåer med dagens kommunestruktur.**

Selv om kommunene, spesielt Lesja/Dovre og Lom/Skjåk fortsatt vil ha småkommuneutfordringer, og det også i framtida vil være utstrakt behov for interkommunalt samarbeid i regionen, vil en slik struktur redusere sårbarheten noe og bidra til å gjøre det regionale samarbeidet mer oversiktlig.

Dovre og Lesja

Dovre og Lesja er en felles bo- og arbeidsmarkedsregion med stor innbyrdes pendling. Fra Dovre er pendlingen stor også til Sel. Dovre og Lesja er blant de kommunene i Oppland som har hatt størst nedgang i folketallet i perioden 2005 – 2015. I Lesja ble folketallet redusert med 5,7 prosent i tiårsperioden. Kommunene påpeker dette som sin største utfordring, sammen med det å utvikle et godt næringsliv.

Lesja er den andre kommunen i Oppland, i tillegg til Vang, som beholder fullt basistilskudd i det nye inntektssystemet for kommunene. Det betyr at Lesja er plassert i kategorien ufrivillig liten på grunn av store avstander. Fra Bjorli, lengst vest i Lesja, er avstanden til kommunesenteret om lag fire mil, mens avstanden mellom de to kommunesentrene er ikke mer enn rundt 15 kilometer.

Gode og likeverdige tjenester

Både Dovre og Lesja leverer gode tjenester til innbyggerne sine i dag, men er svært sårbare både når det gjelder kapasitet og rekruttering. I kommunenes utredninger framheves bærekraftutfordringer knyttet til flere brukere av helse- og velferdstjenester og rekrutteringsutfordringer innen helse- og omsorgssektoren.

Som påpekt i utredningene kan et samlet sterkere fagmiljø innen helse- og omsorgstjenester bidra til utvikling av tjenestene, økt rekruttering av fagpersoner, bedre utnyttelse av kompetansen og mer attraktive arbeidsplasser. Fylkesmannen mener et felles helsehus, slik det er lagt opp til gjennom intensjonsavtalen, ville vært positivt for innbyggerne i Dovre og Lesja. Arbeidsgruppen som har sett nærmere på dette påpeker også at det ville gitt økt trygghet og forutsigbarhet for brukerne. Det framgår av utredningene at større fysisk avstand mellom tjeneste og bruker er et av de viktigste argumentene for å opprettholde dagens kommunestruktur. Bærekraftutfordringene tatt i betraktning er det uklart hvordan kommunene ser for seg en organisering av tjenestene dersom samlokalisering ikke vurderes som en aktuell løsning. I sin tilbakemelding til Fylkesmannen skriver Lesja at kommunen er avhengig av «et utstrakt regionalt og interkommunalt samarbeid for å løse framtidige oppgaver innan akseptable økonomiske rammer».

Kommunestyret i Dovre har vedtatt at de ønsker en sammenslåing med Lesja, og ønsker å arbeide videre for å få dette til. Kommunestyret i Lesja har på sin side vedtatt at de ønsker at Lesja skal bestå som egen kommune, men vil samtidig invitere Dovre til et samarbeid om etablering av felles helsehus og et samarbeid om næringsutvikling i tråd med de planer som foreligger i intensjonsavtalen.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Som påpekt har Dovre, og i enda større grad Lesja, betydelige utfordringer knyttet til demografisk utvikling og næringsutvikling. Selv om en sammenslåing av Lesja og Dovre alene ikke vil løse disse utfordringene, er det grunn til å tro at kommunene ville stått sterkere sammen enn hver for seg.

Økonomisk robuste kommuner

Både Lesja og Dovre har frie inntekter per innbygger over landsgjennomsnittet, men begge kommunene har hatt flere år med negativt netto driftsresultat. Lesja har de to siste årene klart å gjenopprette balanse i driften, men har hatt en lynvisitt innom ROBEK. Dovre har så vidt unngått ROBEK ved bruk av disposisjonsfond. Den økonomiske handlefriheten er forholdsvis liten for begge kommunene. For begge kommunene vil endringene i inntektssystemet slå positivt ut i 2017. Den videre utviklingen i inntektene vil avhenge av befolkningsutviklingen, som har vært negativ i flere år. Begge kommuner har behov for effektivisering av tjenestene for å kunne opprettholde tjenestenivået. Muligheten for dette ville antakelig vært større i en ny kommune.

I kommunenes utredninger framgår det at fagmiljøene i kommunen har tro på at det i en ny kommune vil bli frigjort tid til økonomistyring og budsjettoppfølging, som vil gi bedre kontroll på kostnader og dermed reduserte utgifter.

Styrke lokaldemokratiet

En sammenslåing av Dovre og Lesja kan redusere behovet for interkommunale samarbeidsløsninger noe, og dermed være med på å styrke den politiske styringen.

Lesja kommune har i dag en ordning med åtte grendeutvalg som kommunen, gjennom kommuneplanen, legger opp til skal være i aktiv relasjon med de folkevalgte. Dette er en modell som kan videreutvikles også i en ny kommune.

Sel og Vågå

Både Sel og Vågå har hatt folketallsnedgang de siste ti årene, men nedgangen er noe mindre enn i de andre kommunene i Nord-Gudbrandsdalen. Kommunene utgjør en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Pendlingen fra Vågå går i all hovedsak til Sel. Fra Sel er det stor pendling også til Nord-Fron.

I det endelige kommunestyrevedtaket i Sel framgår det at kommunestyret mener det er nødvendig med omfattende endringer i kommunestrukturen, som inkluderer fylkeskommunene og regioninndelingen innad i fylkene. Som kommunen skriver i sin tilbakemelding til Fylkesmannen har et stort flertall av kommunestyrets medlemmer ment at det ville være riktig og fornuftig i et langsiktig perspektiv å danne en ny kommune sammen med Vågå, og at kommunestyrets begrunnelse for å anbefale et ja er der fortsatt, selv om støtten gjennom folkeavstemmingen uteble.

Gode og likeverdige tjenester

Sel og Vågå leverer i stor grad gode tjenester til sine innbyggere i dag, men har utfordringer knyttet til kapasitet og sårbarhet som vil bli større i årene som kommer. Vågå skriver i sin tilbakemelding til Fylkesmannen at kommunen ikke har noen vedtatt strategi for å møte kompetanse-/rekrutteringsbehovet i årene som kommer, men trekker fram intensjonen om et felles rekrutteringsprosjekt i regionen og arbeidet med en lokal og regional boligpolitisk plan.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunestyret i Sel har hatt som hovedbegrunnelse for å gå sammen til en ny kommune at det ville være hensiktsmessig i et overordnet samfunns- og næringsutviklingsperspektiv, blant annet gjennom en mer samordnet utnyttelse av kommunenes fortrinn. Fylkesmannen støtter denne vurderingen. I sin tilbakemelding til Fylkesmannen peker Vågå kommune på regionrådets samordnende og koordinerende rolle, samt det interkommunale samarbeidet gjennom 6K. Her ser kommunen for seg en videreutvikling.

Økonomisk robuste kommuner

Både Sel og Vågå har frie inntekter per innbygger som ligger over landsgjennomsnittet, når vi tar hensyn til lokale inntekter. Begge kommunene har god balanse i løpende drift og har økonomisk handlefrihet. Handlefriheten for Vågå er noe begrenset grunnet høy lånegjeld. Endringene i inntektssystemet fra 2017 gir noe lavere inntektsvekst enn gjennomsnittet for Vågå, og noe høyere enn gjennomsnittet for Sel. Inntektsutviklingen videre framover vil avhenge av

befolkningsutviklingen. Med fortsatt befolkningsreduksjon vil det være behov for å effektivisere tjenestene for å kunne opprettholde tjenestenivået. Muligheten for dette ville antakelig vært større i en ny kommune. Det kunne også vært spart noe på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet.

Styrke lokaldemokratiet

I sin tilbakemelding til Fylkesmannen kommer Sel kommunestyre med relevante innspill knyttet til interkommunale samarbeidsløsninger. Gitt at dagens kommunestruktur i hovedsak forblir uendret, vil det føre til et ytterligere behov for interkommunalt og regionalt samarbeid. Det understrekes av tilbakemeldingene fra Vågå og de andre kommunene i Nord-Gudbrandsdalen, som trekker fram nye samarbeidsløsninger som en strategi for å løse kommunenes utfordringer. Som regionsenterkommune er Sel vertskommune for flere interkommunale samarbeid, og kommunestyret i Sel mener at staten i sterkere grad må understøtte kommuner som regionale tyngdepunkt som kan være vertskommuner for statlige virksomheter og regionalt samarbeid.

Lom og Skjåk

Lom og Skjåk er to svært like kommuner, som i dag utgjør en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Pendlingen fra Skjåk går i stor grad til Lom. Det er mange som pendler også fra Lom til Skjåk, men til sammen er det et større antall som pendler til Vågå og Sel.

I likhet med Dovre og Lesja er Lom og Skjåk blant de kommunene i Oppland som har hatt størst nedgang i folketallet i perioden 2005 – 2015. I Skjåk ble folketallet redusert med 6,2 prosent i tiårsperioden. Kommunene påpeker dette som en av sine største utfordringer.

Kommunestyret i Lom sier gjennom sitt endelige kommunestyrevedtak at kommunen ikke går inn for sammenslåing med Skjåk kommune på nåværende tidspunkt, men signaliserer at kommunen er positiv til nye vurderinger om endring av kommunestruktur, som kan bidra til en forbedring av tjenestetilbud, lokaldemokrati og handlefrihet.

Gode og likeverdige tjenester

Både Lom og Skjåk leverer gode tjenester til innbyggerne sine i dag, men er svært sårbare både når det gjelder kapasitet og rekruttering. I sin tilbakemelding til Fylkesmannen reiser Lom spørsmålet «om nåværende struktur og/eller etablerte samarbeidsformer er gode nok til å arbeide godt nok med å halde på og skaffe nye innbyggjarar for å vera i posisjon til å møte framtidsutfordringa». Dette knyttes i stor grad til nedgang i statlig overføringer, økt etterspørsel etter tjenester og nedgang i folketall. Dette er også Fylkesmannens bekymring. Selv om en sammenslåing av Lom og Skjåk alene ikke vil løse utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen, er det grunn til å tro at kommunene ville stått sterkere sammen enn hver for seg. Som kommunene selv skriver vil en kommunesammenslåing kunne frigjøre ressurser til nyskappings- og utviklingsarbeid. Lom skriver også i sin tilbakemelding til Fylkesmannen at utfordringene og ulempene ved å beholde dagens kommunestruktur er større og mer uforutsigbare enn det som gjennom utredningsarbeidet er presentert som fordeler ved en eventuell sammenslåing.

I utredningen av Lom – Skjåk alternativet trekkes det spesielt fram at en ny kommune vil få et sterkere kompetansemiljø knyttet til kraft- og energispørsmål og miljø- og naturforvaltning. Begge

delar er svært viktige områder for de to kommunene. Som kommunene selv antyder mener Fylkesmannen at en enda bedre utnyttelse av kommunenes samlede kompetanse vil være viktig for en styrket utmarks- og nasjonalparkforvaltning.

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

I utredningen av Lom – Skjåk alternativet trekkes det fram at kommunene ved en sammenslåing vil kunne styrke sitt næringsarbeid, og at det ville være positivt dersom kommunene kunne møte utfordringene knyttet til rekruttering og nyetableringer i fellesskap, framfor å konkurrere med hverandre.

Som Lom skriver i sin tilbakemelding til Fylkesmannen kan det regionale samarbeidet, gjennom regionråd og regionadministrasjon, være en arena for å ivareta samfunnsutviklingsperspektivet i regionen, blant annet gjennom felles planer. Selv om de etablerte samarbeidene mellom kommunene i regionen på mange måter fungerer godt i dag, er spørsmålet hvor omfattende samarbeidet over kommunegrensene kan bli før ulempene blir større enn fordelene.

Økonomiske robuste kommuner

Både Lom og Skjåk har frie inntekter per innbygger som ligger over landsgjennomsnittet, også om vi ikke tar hensyn til lokale inntekter. Skjåk har en solid økonomisk situasjon med stor handlefrihet. Lom har liten handlefrihet med ubalanse i løpende drift de siste årene. Lom vil tape litt på endringene i inntektssystemet fra 2017, mens Skjåk vil tjene på endringene. Inntektsutviklingen videre framover vil være avhengig av befolkningsutviklingen. Det er ingen åpenbare økonomiske fordeler ved en kommunesammenslåing, men mulighetene for effektivisering av tjenestene ville antakelig vært bedre i en ny kommune. Det kunne også vært spart noe på utgifter til administrasjon og politisk virksomhet.

Styrke lokaldemokratiet

I utredningen av Lom – Skjåk alternativet beskrives de positive og negative konsekvensene av interkommunale samarbeid. Sterkere fagmiljø for mindre fagområde framheves som en positiv effekt, mens redusert politisk styring og økonomisk kontroll framheves som en mulig negativ effekt. Det omtales som en utfordring at kommunen gir fra seg styringskraft til fellesskapsløsninger, og at samarbeid erfaringsmessig kan føre til budsjettmessige prioriteringsvridninger. Som kommunene skriver kan en sammenslåing «føre til at behovet for samarbeidsløsninger blir mindre, og at den enkelte kommune får større kontroll over egne tenester».

I utredningen viser kommunene også til utfordringer ved lokaldemokratiet i dag, knyttet spesielt til at kun to partier stilte valgliste i Skjåk ved kommunevalget i 2015.