

Vurdering av kommunesammenslåing

**Gjøvik, Vestre Toten og Østre
Toten**

2. april 2025 av Bent Aslak Brandtzæg

Oppdraget

- Fakta om kommunene
- Overordnede perspektiver på kommunesammenslåing
- Sammenstilling av resultater fra tidligere kommunestrukturutredninger i Gjøvikregionen
 - Oppsummering av viktige fordel og ulemper
- Interkommunal arbeidsgruppe:
 - Kommunenes utfordringsbilde, mulighetsrom, mål og ambisjoner
 - Likheter og ulikheter
 - Håndteres utfordringer og muligheter best sammen eller hver for seg?

Kommunal økonomi

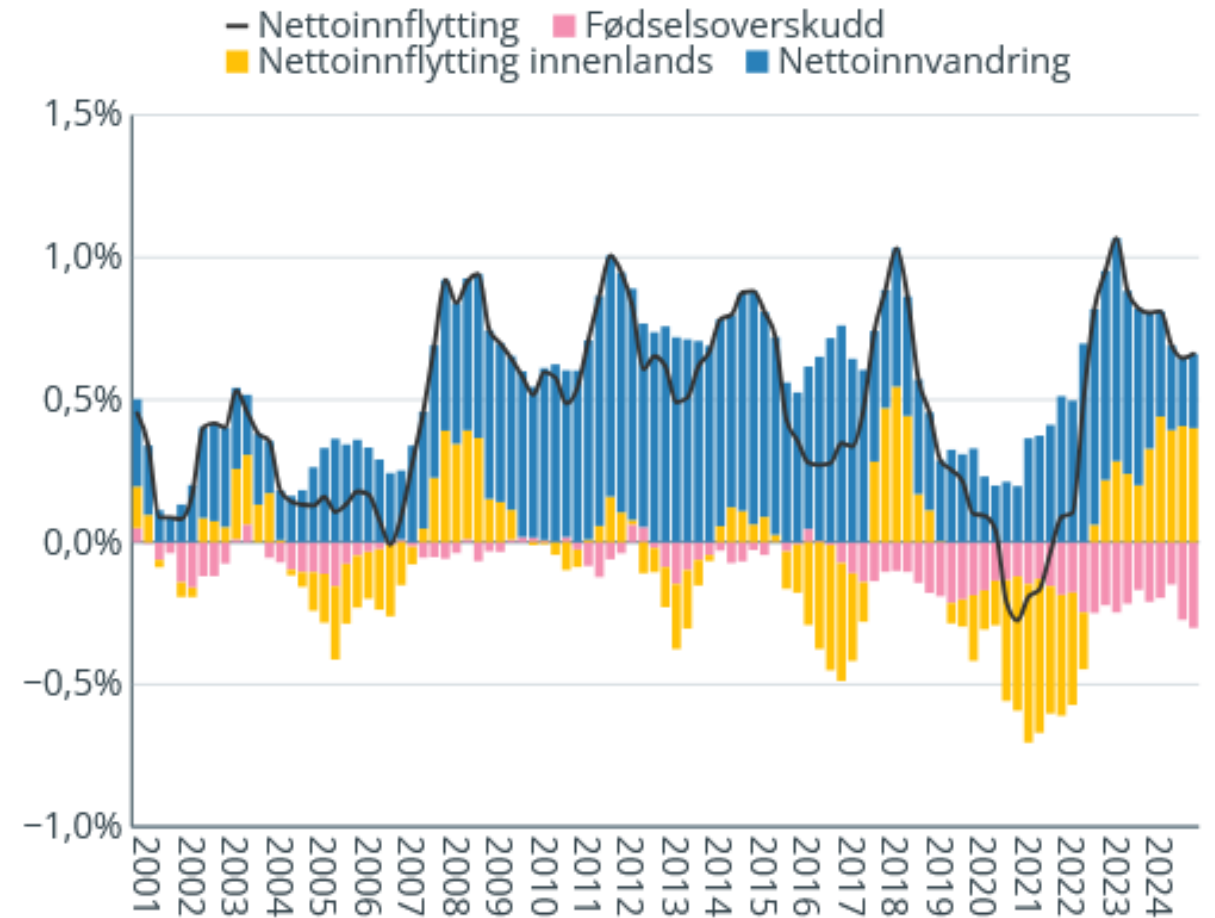
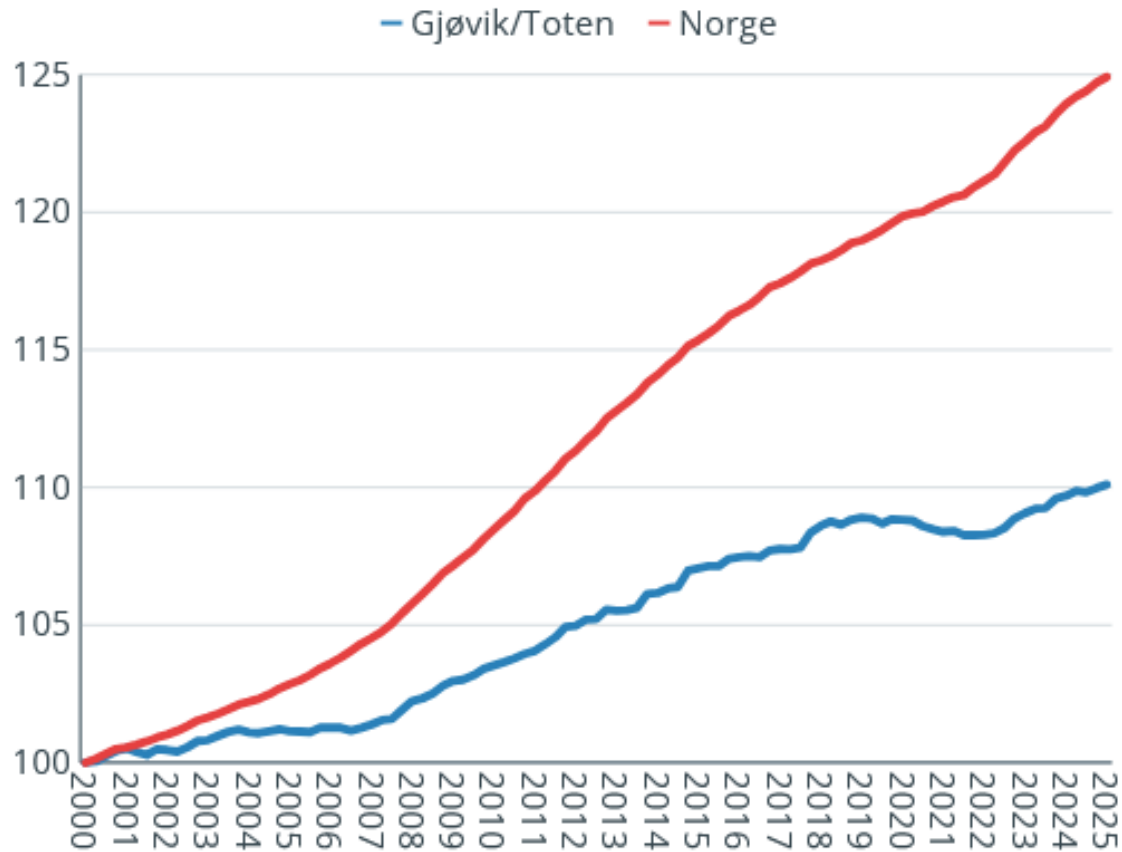
- Økonomiske rammebetingelser
 - Alle tre kommunene er lavinntektskommuner
 - Korrigerte frie inntekter prosent av landsgjennomsnittet ligger på 93-95 prosent av landsgjennomsnittet
 - Alle de tre kommunene har et lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet på barnehage og grunnskole og et høyere utgiftsbehov på pleie og omsorg.
- Finansielle nøkkeltall 2024

	Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Landet
Netto driftsresultat	2,1	-1,0	-1,6	-0,2
Disposisjonsfond	15,9	11,4	0,1	11,4
Netto lånegjeld	85,5	89,1	125,7	89,4

Ressursbruk på ulike tjenesteområder

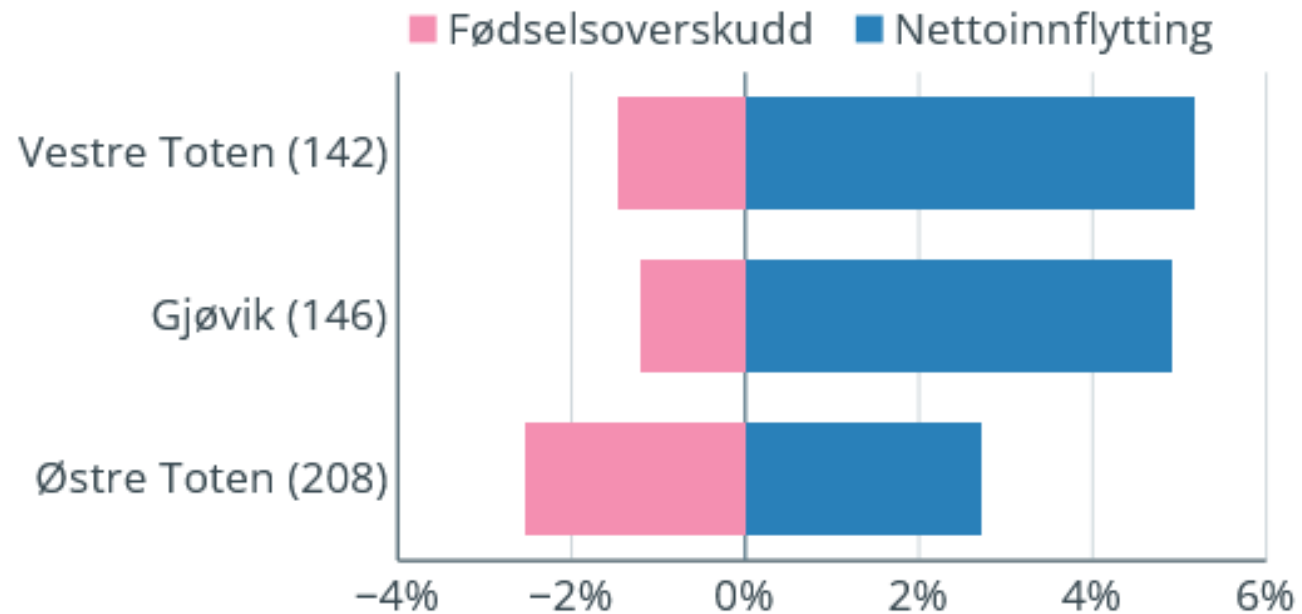
	Gjø- vik	Østre To- ten	Vestre To- ten	Hele lan- det
Barnehage (F201, 211, 221)	11,6	11,9	12,0	13,9
Administrasjon og styring (F100, 110, 120, 121, 130)	7,1	8,8	8,8	7,1
Landbruk (F329)	0,3	0,4	0,2	0,2
Grunnskole (F202, 215, 222, 223)	20,3	22,6	22,8	21,9
Pleie og omsorg (F234, 253, 257, 258, 261)	37,6	38,4	34,7	32,3
Kommunehelse (F232, 233, 241)	6,4	8,5	6,9	6,0
Barnevern (F244, 251, 252)	4,1	3,8	5,6	3,8
Sosialtjeneste (F242, 243, 281)	4,9	3,3	4,5	5,1
Sum sentrale tjenesteområder	92,3	97,7	95,5	90,3
Fys.planl./kult.minne/natur/nærmiljø (F301, 302, 303, 335, 360, 365)	1,5	0,6	0,9	1,4
Kultur (F231, 370, 373, 375, 377, 380, 381, 383, 385, 386)	3,5	2,3	3,0	3,9
Kirke (F390, 393)	0,6	0,1	0,7	0,8
Samferdsel (F330, 332)	1,3	1,3	2,3	1,7
Brann og ulykkesvern (F338, 339)	1,4	0,9	1,1	1,4
Sum andre utvalgte områder	8,3	5,2	8,0	9,2
Totalt	100,6	102,9	103,5	99,5

Befolkningsutvikling



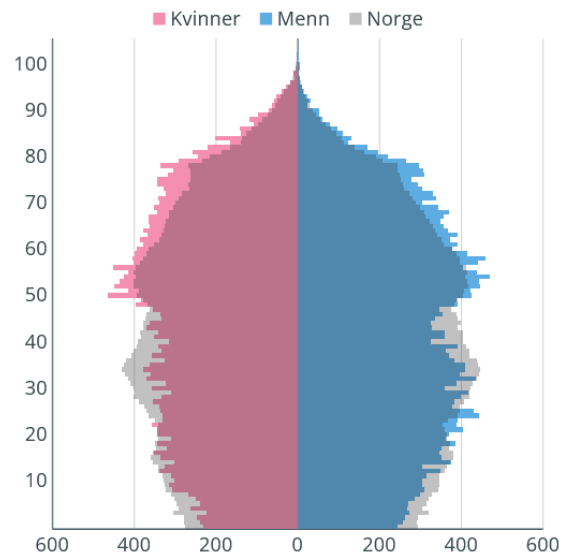
Befolkningsvekst – kommunevis fordeling

Befolkningsvekst fordelt på fødselsoverskudd og nettoinnflytting (inkludert innvandring) siste tiårsperiode. 2015-2024

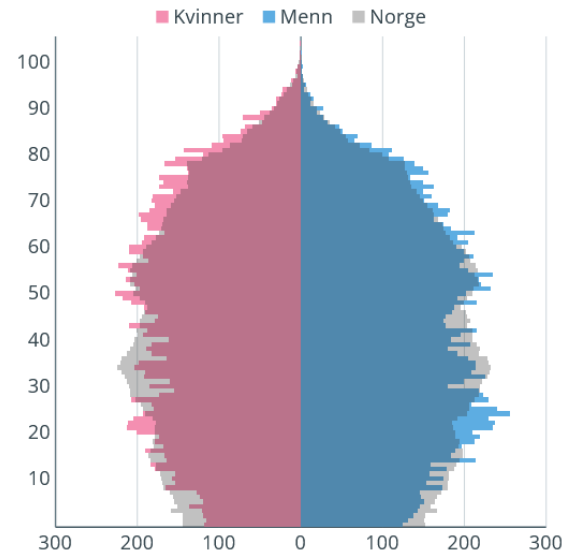


Befolkningspyramider

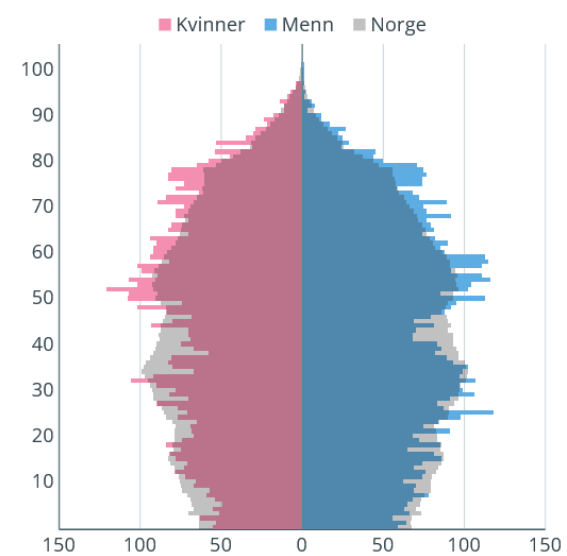
Gjøvik/Toten



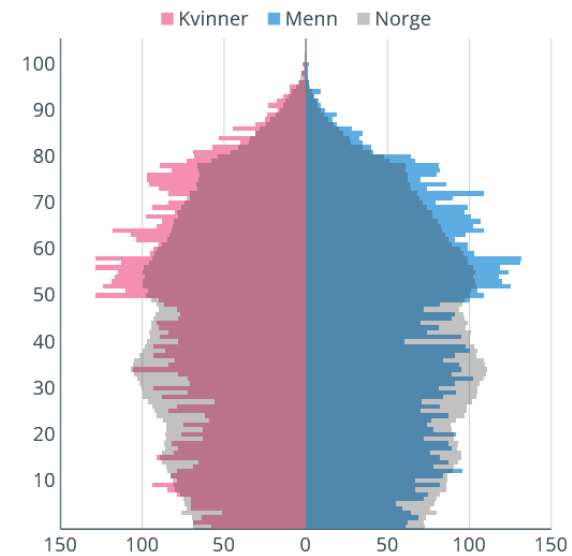
Gjøvik



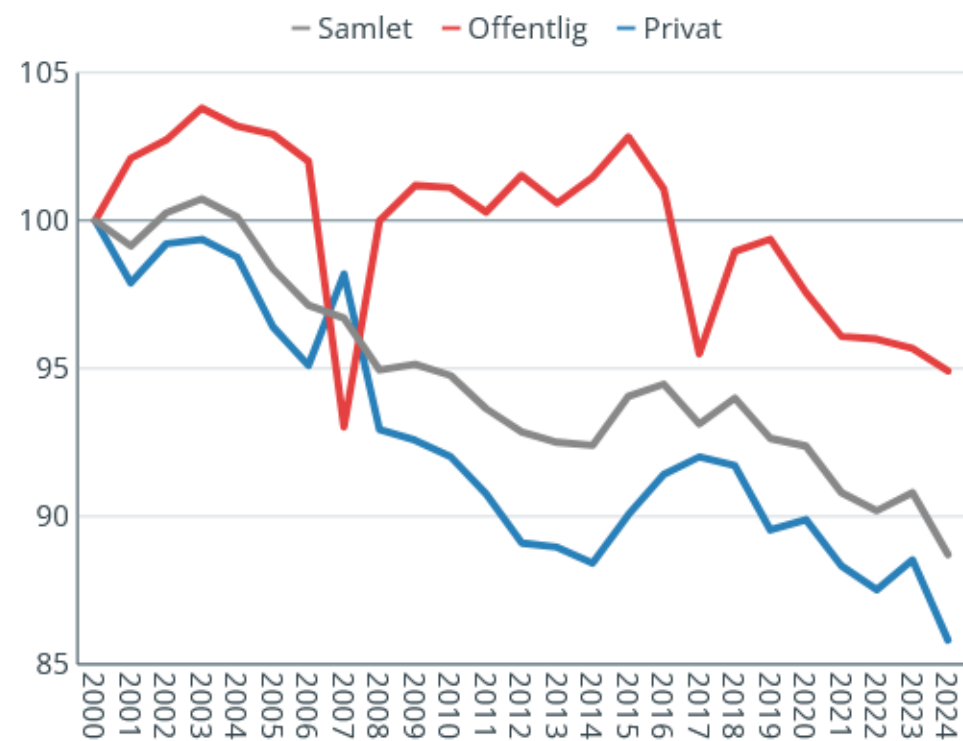
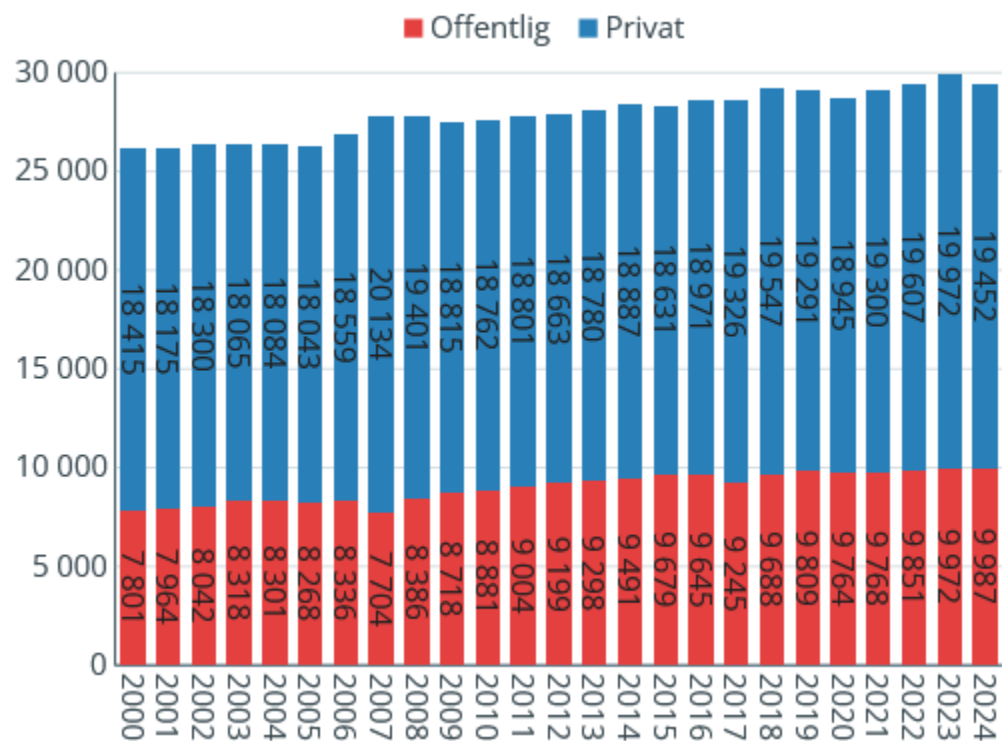
Vestre Toten



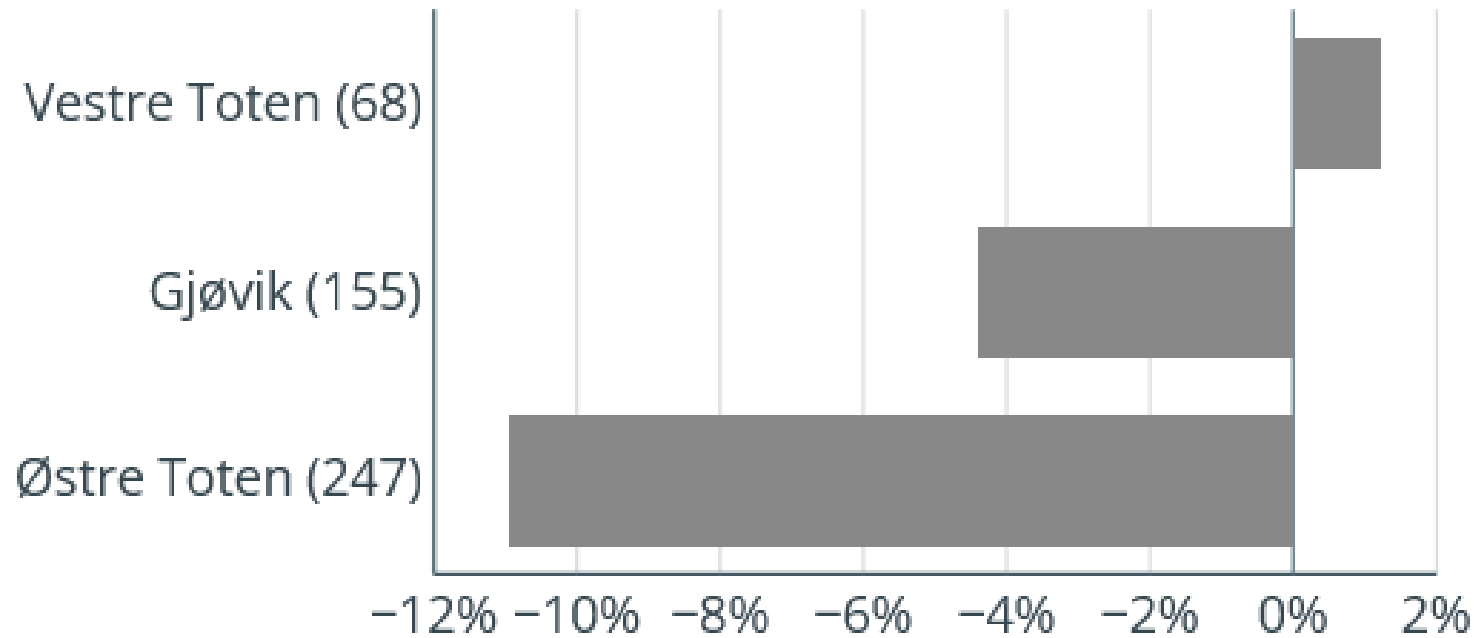
Østre Toten



Arbeidsplassutvikling

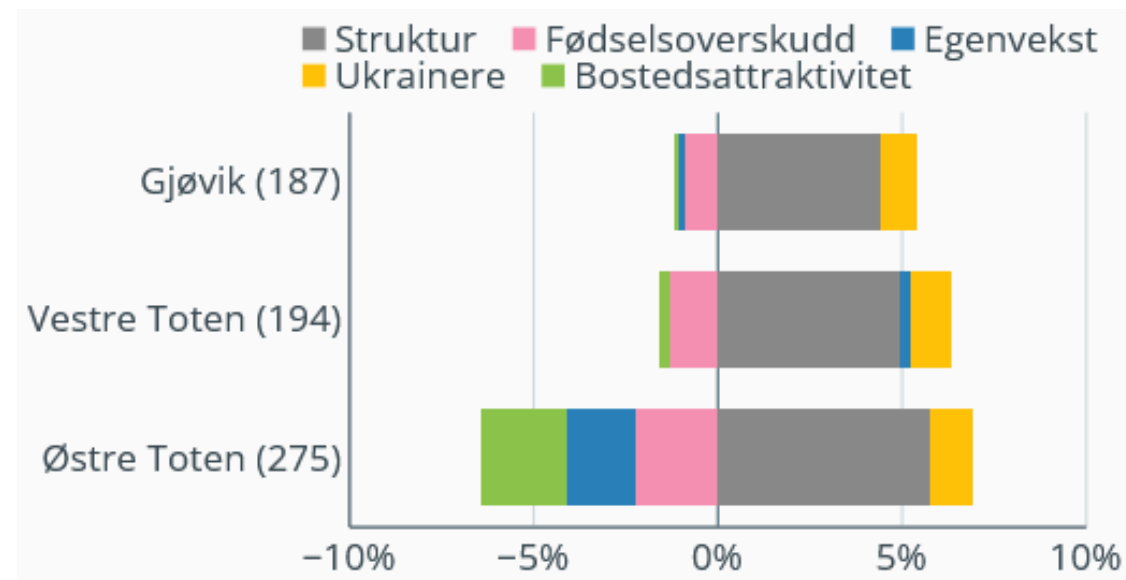
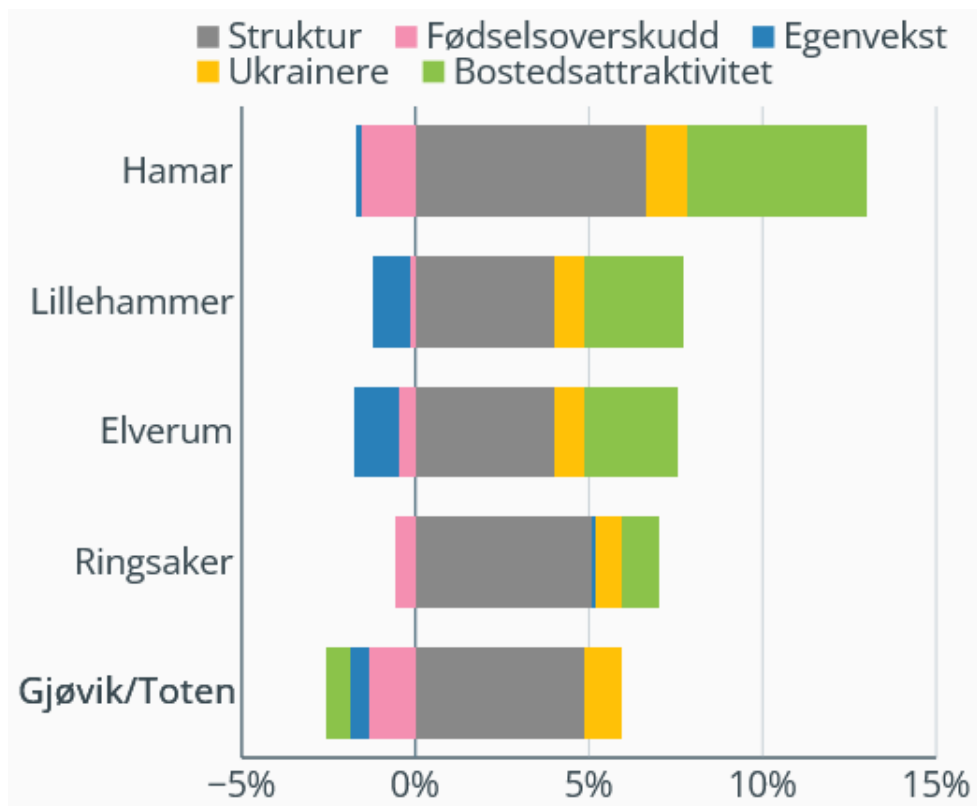


Relativ arbeidsplassvekst privat sektor 2015-2024

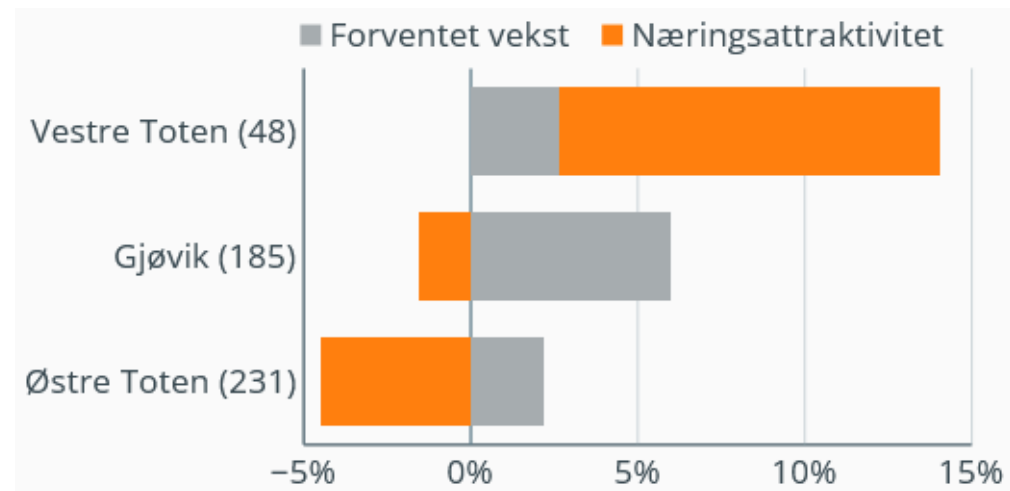
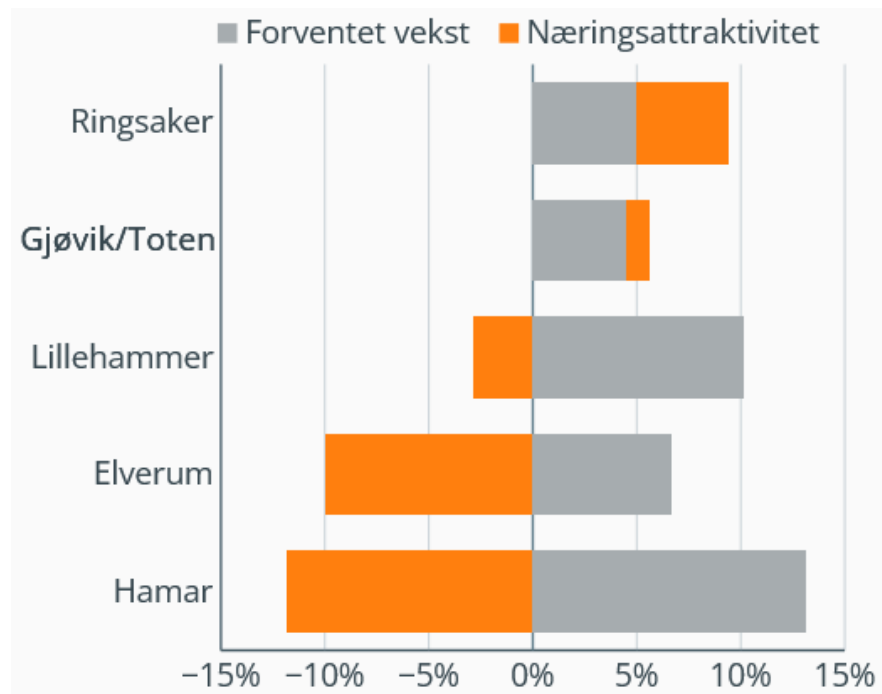


Bostedsattraktivitet

Befolkningsutviklingen Gjøvik/Toten 2014-2023, dekomponert i ulike drivkrefter

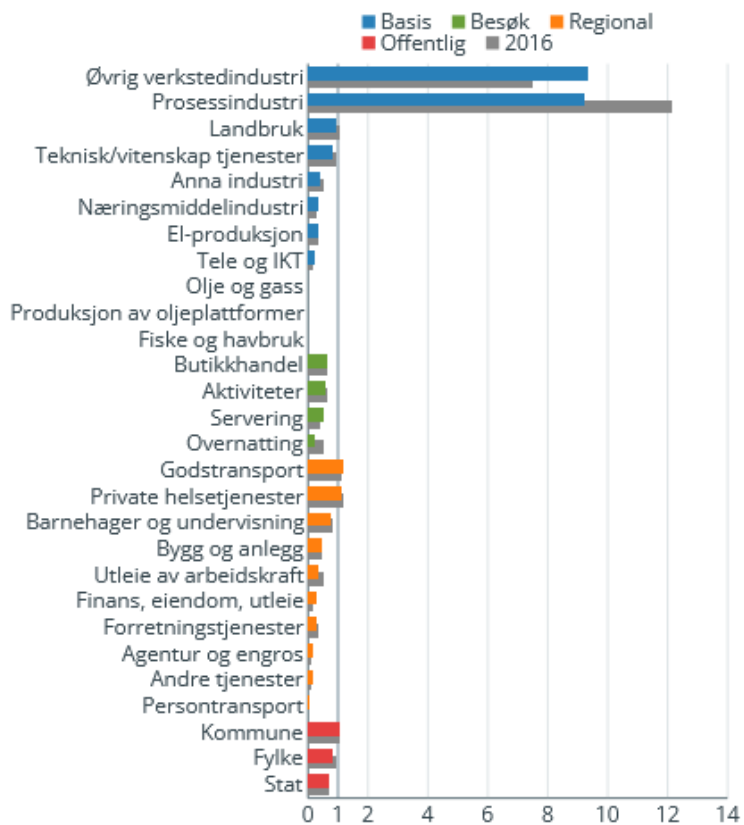


Næringsattraktivitet

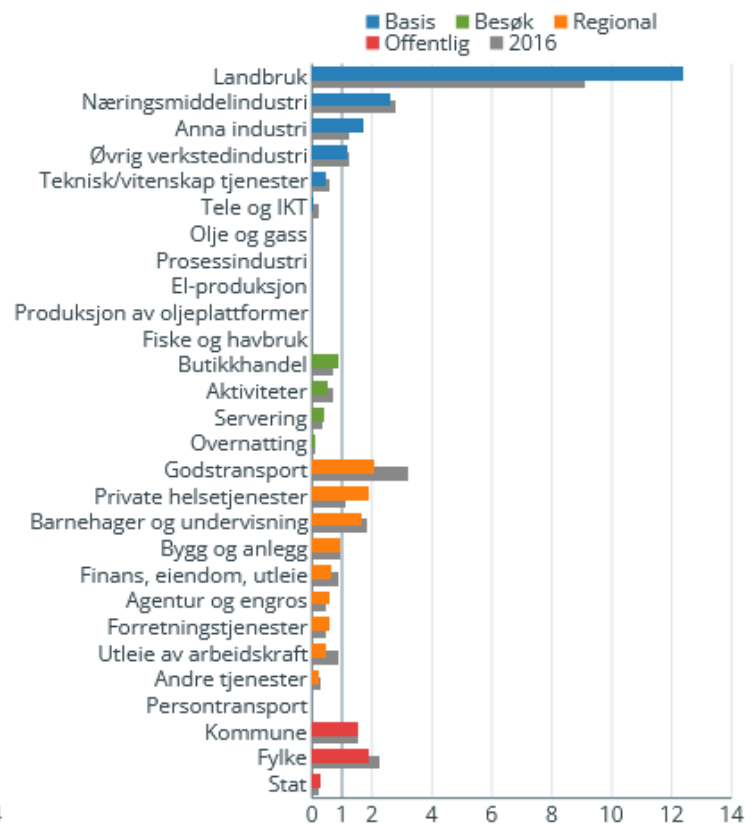


Næringsstruktur

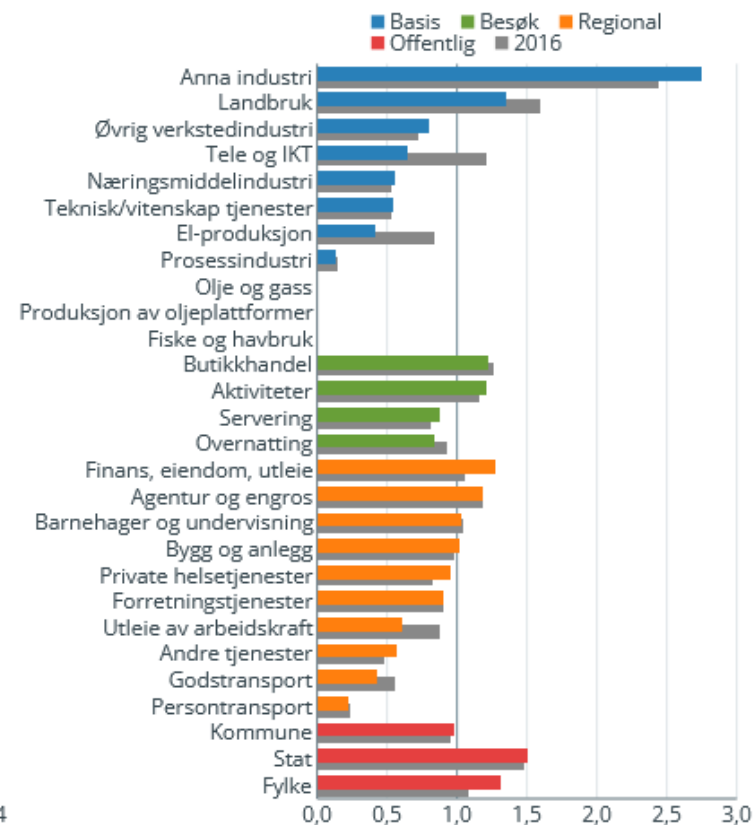
Vestre Toten



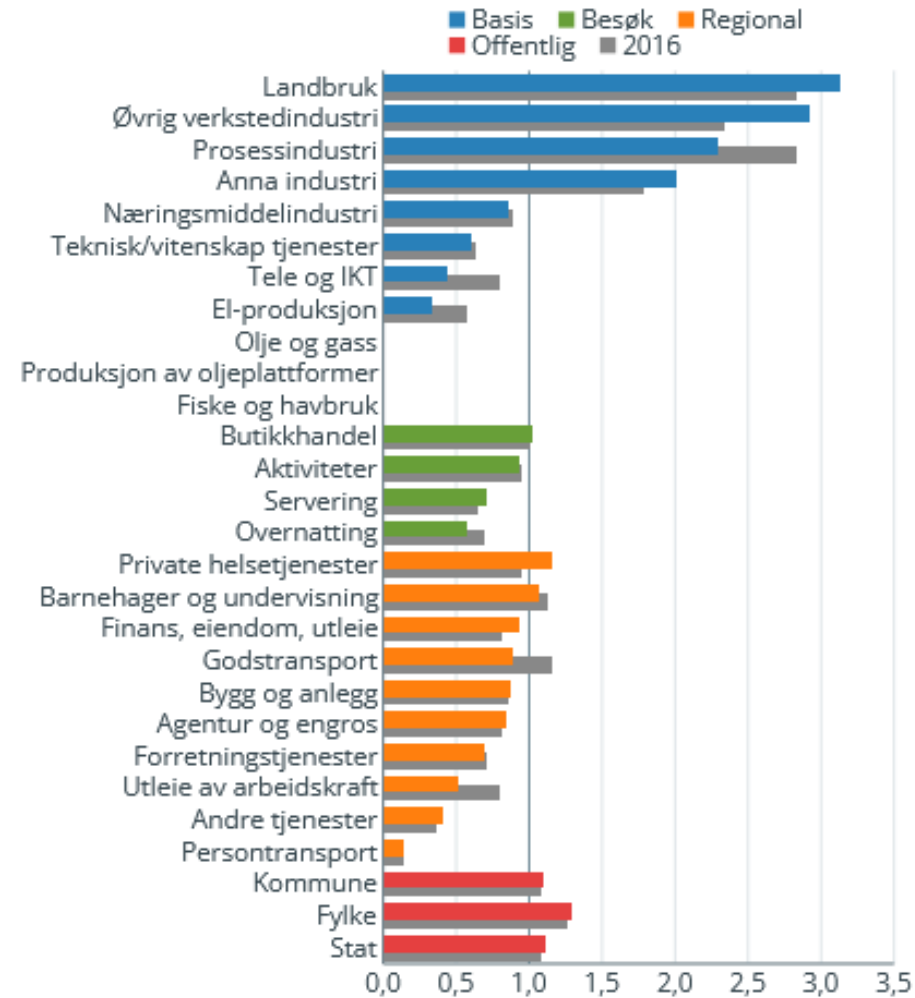
Østre Toten



Gjøvik



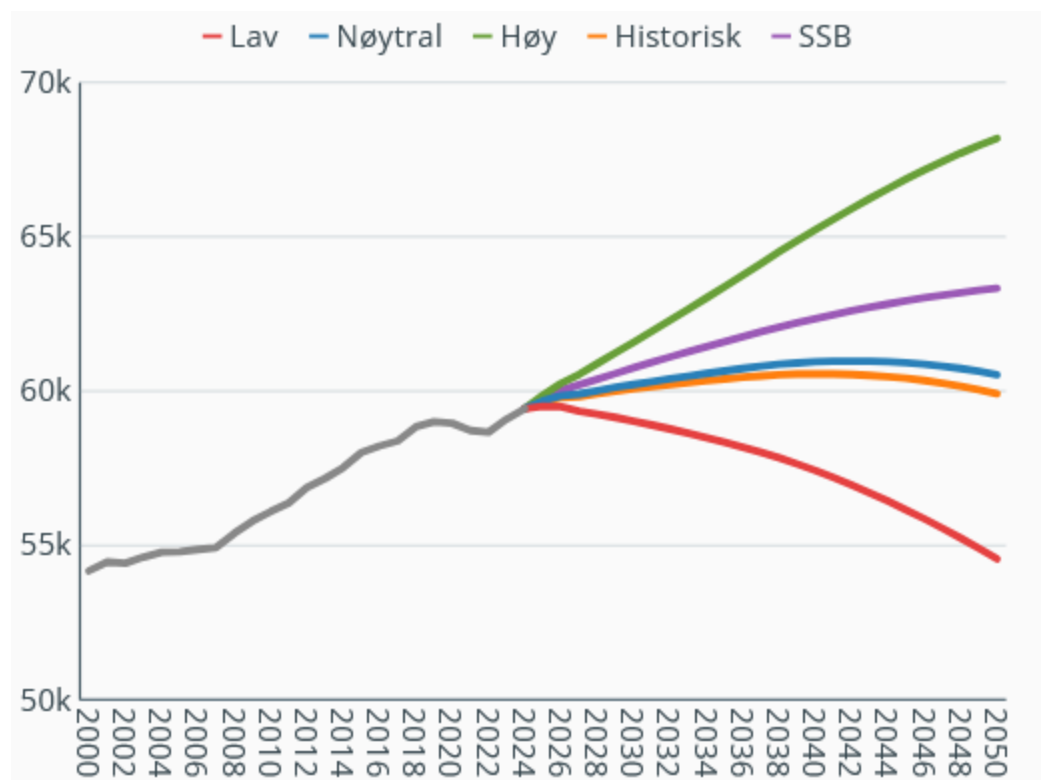
Næringsstruktur samlet



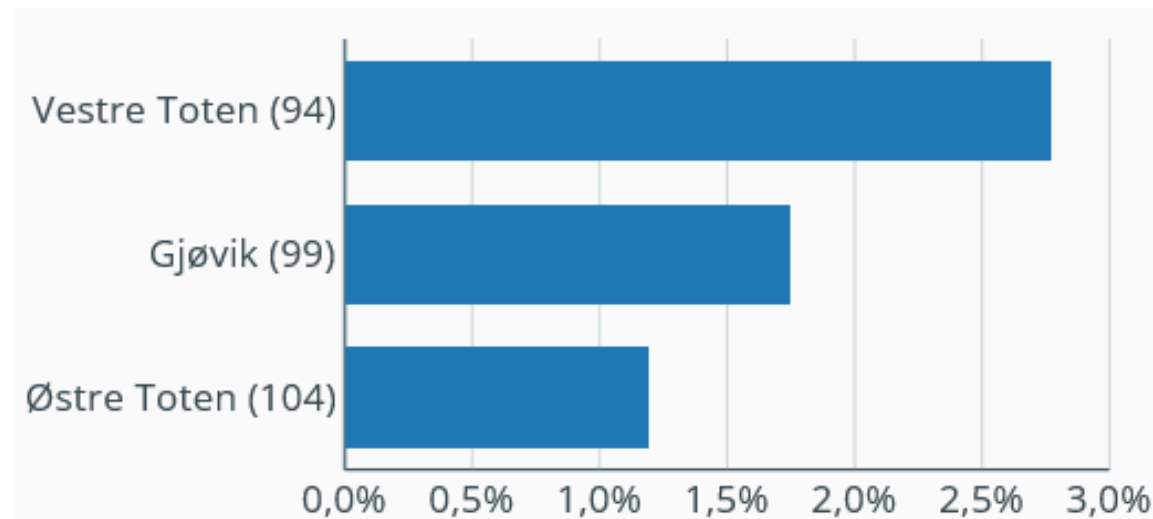
Pendling

		Arbeidssted			
		Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Utenfor
Bosted	Gjøvik	10 180 (66 %)	549 (4 %)	1 481 (10 %)	3 248 (21 %)
	Østre Toten	1 787 (24 %)	3 623 (49 %)	1 000 (14 %)	996 (13 %)
	Vestre Toten	1 801 (26 %)	487 (7 %)	3 652 (53 %)	905 (13 %)
	Utenfor	3 922	605	857	

Befolkningsframskrivinger



Prosentvis befolkningsendring fra 2024 til 2050, med nøytral-scenariet.



Prosentvis endring 2024-2040

Basert på nøytral-scenariet (M) fra Telemarksforsking

	Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Landet
0-5 år	11,7	10,2	20,7	8,9
6-15 år	-14,9	-7,9	-3,3	-7,9
16-66 år	-2,3	-5,7	-3,7	2,1
67-79 år	9,7	17,7	11,5	24,6
80-89 år	53,5	57,7	50,2	74,6
90 år og eldre	99,3	81,6	147,7	110,5
Totalt	2,2	2,4	3,5	7,7
0-66 år	-3,1	-5,0	-2,1	1,2
67 år og eldre	24,6	30,4	26,1	40,4

Økonomiske konsekvenser ved kommunesammenslåing

- For en sammenslåing bestående av 3 kommuner og 50-100.000 innbyggere var engangsstøtten under kommunereformen satt til 40 mill. kr.
- Inndelingstilskudd for Gjøvik/Toten ville ha utgjort 53,6 mill. for 2025 (bestående av to basistilskudd a 24,671 mill. og et distriktstilskudd for Østre Toten på 4,273 mill.)
- I tillegg vil det være innsparingspotensiala ved sammenslåing, kanskje spesielt innen administrasjon.
 - Hvis en sammenslått kommune klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene i kr per innbygger som Gjøvik kommune i dag, vil gevinsten kunne bli rundt 40 mill. kr årlig sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.

Viktige oppgaver og ansvarsområder for kommunene

- Norske kommune er generalistkommuner
- Dekker en rekke ansvarsområder
 - Velferdstjenester, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratiske funksjoner
- Behov for å vurdere om kommunestrukturene bidrar til at kommunene kan ivareta og fylle sine roller på en god måte
- Kommunestrukturen må også vurderes opp mot framtidige samfunnsutfordringer

Sentrale samfunnsutfordringer

Basert på Perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31, 2023–2024), står Norge overfor tre store samfunnsutfordringer frem mot 2060:

- Kampen om arbeidskraften
- Behovet for omstilling
- Nødvendigheten av å sikre fortsatt god fordeling og økonomisk bærekraft

Kriterier for god kommunestruktur

1. **Tilstrekkelig kapasitet** – Kommunen må ha nok ressurser og kompetanse til å ivareta sine oppgaver.
2. **Relevant kompetanse** – Kommunen må kunne rekruttere og beholde kvalifisert personell for å sikre gode tjenester.
3. **Tilstrekkelig distanse** i myndighetsutøvelse – Rettssikkerhet og upartisk saksbehandling må ivaretas.
4. **Effektiv tjenesteproduksjon** – Ressursene må brukes på en kostnadseffektiv måte.
5. **Økonomisk soliditet** – Kommunen må ha en bærekraftig økonomi som sikrer stabile tjenester.
6. **Valgfrihet** – valgfrihet for brukere av tjenester
7. **Funksjonelle samfunnsutviklingsområder** – Kommunegrensene bør samsvare med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.
8. **Høy politisk deltakelse** – Kommunen må ha et aktivt lokaldemokrati med god innbyggerinvolvering.
9. **Lokal politisk styring** – Kommunale vedtak må være forankret i lokale beslutningsorganer.
10. **Lokal identitet** – Innbyggerne må oppleve tilhørighet til kommunen.

Erfaringer med gjennomførte kommunesammenslåingsprosesser

Viktig med:

- God og tydelig ledelse
- Gode styringsdokumenter og planer (intensjonsplaner, framdriftsplaner, omstillingsplaner, budsjett og økonomiplaner, informasjonsplaner, samt planer for kulturbygging og sosiale aktiviteter er essensielle)
- Klare retningslinjer og forutsigbarhet i håndteringen av ansettelsesprosesser er viktige for å unngå usikkerhet blant de ansatte. Det er viktig å inkludere tillitsvalgte gjennom hele prosessen og utarbeide en omstillingsavtale tidlig
- Sammenslåingsprosessen er ikke nødvendigvis være ferdig ved sammenslåingstidspunktet. Det kan ta tid å realisere gevinster.

Erfaringer i etterkant av sammenslåingene

- **Tjenester og økonomi:**
 - Sterkere fagmiljøer, lettere rekruttering, bedre kvalitet på tjenestene
 - Skoler, barnehager og sykehjem er lokalisert videreført som tidligere
 - Andelen av utgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter redusert, spesielt for de minste kommunene
 - Kalibrering av kvalitet på tjenestene kan være en utfordring
- **Samfunnsutvikling**
 - Tydelig oppfatning i alle kommune at man sto bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knytt et til samfunns og næringsutvikling etter sammenslåingen (administrativ, politisk og blant innbyggerne)
- **Demokrati:**
 - Antall kommunestyrerepresentanter omtrent på samme nivå som det den største kommunen hadde
 - Valgdeltakelsen omtrent uendret, men lavere interesse for å påta seg politiske verv
 - Fokus på bruk av lokalutvalg/bygdeutvalg (kommunedelsutvalg i Bodø)

Ikke noe ønske om å gå tilbake til gamle kommuner

Erfaringer i etterkant av sammenslåingene

- Effekter på bosettingsmønster
 - Proba samfunnsanalyse (2013) gjennomførte en utredning som omfattet 15 kommunesammenslåinger som skjedde i perioden 1988–2012
 - Flere kommunale arbeidsplasser i kommunesenteret, men ingen effekt på bosettingsmønsteret sammenlignet med andre kommuner
 - Årsaker:
 - Generelle sentraliseringstendenser – sentralisering i alle kommuner
 - Flere arbeidsplasser i kommunesenteret trekker ikke nødvendig med seg bosetting
 - Fortsatt kommunale arbeidsplasser i gamle kommunesentra

Effekter av strukturreformen i Danmark

- Stor og helhetlig reform
- Antall kommuner ble redusert fra 271 til 98, flere oppgaver til kommunene
- 14 amt ble avskaffet og erstattet av fem nye regioner
- Positive effekter:
 - Stordriftsfordeler, bedre økonomisk styring, mer effektiv drift og bedre koordinerte tjenester
- Negative effekter:
 - Økt avstand mellom innbyggerne og kommunale beslutningstakere
 - Lavere tillit til politikerne blant innbyggere i distriktene
 - Sentralisering og vanskeligere tilgang til tjenester i distriktene (økte reiseavstander)

Resultater fra tidligere utredninger i Gjøvikregionen

Det er tidligere gjennomført utledninger i forbindelse med:

- Framtidens kommunestruktur (2003-2005)
 - Stor-Gjøvik: Utredning av sammenslåing av tre kommuner – Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten
 - Toten: Utrede sammenslutning av Østre Toten og Vestre Toten med interkommunalt samarbeid som alternativ til sammenslåing
- Kommunevise SWOT-analyser i forbindelse med kommunereformen (2014-2020)
 - Alle kommunene i Gjøvikregionen
- Fylkesmannens tilrådning om kommunestrukturen i Oppland (2017)
 - Anbefalinger om helhetlig kommunestruktur i gamle Oppland
 - 11 kommuner
 - Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten ble anbefalt sammenslått til en kommune

Konklusjoner fra «Framtidens kommunestruktur»

- Stor-Gjøvik (Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land)
 - Stor-Gjøvik framstår som et aktuelt sammenslutningsalternativ
 - De største gevinstene ligger i at kommunene i stor grad representerer en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion, noe som muliggjør helhetlig og målrettet planlegging og utvikling
 - Kommunene hadde felles utfordringer knyttet til næringsutvikling, sysselsetting og befolkningsutvikling
 - Økt regional tyngde kan gi et bedre grunnlag for vekst og utvikling i regionen, og større muligheter for å motvirke nasjonale sentraliseringstendenser
- Toten kommune (Østre og Vestre-Toten)
 - Mange sammenfallende konklusjoner med Stor-Gjøvik
 - Svakere uttelling på økonomi og effektiviseringsgevinster på administrasjon
 - Mindre muligheter for å drive helhetlig samfunns- og tjenesteutvikling for innbyggerne innen den funksjonelle regionen
 - Svakere regional tyngde og påvirkningskraft også sammenlignet med Stor-Gjøvik, hvor regionsenterkommunen inngår

Konklusjoner fra SWOT-analyser (2015)

- Tjenesteutvikling og myndighetsutøvelse
 - God kompetanse, kapasitet og distanse på mange tjenesteområder
 - Gevinster av sammenslåing på spesialiserte tjenesteområder og bedre muligheter for videreutvikling av tjenestetilbudet – flere valgmuligheter
- Demokrati og politisk deltakelse
 - Største utfordringer: opplevd avstand til politikerne og mindre lokalkunnskap
 - Positive effekter: Bedre politiske arbeidsvilkår, flere partigrupper representert, større partigrupper bak hvert folkevalgt og økt politisk handlingsrom og påvirkningskraft
- Samfunnsutvikling
 - Størst positive effekter av kommunesammenslåing på arbeidet med samfunnsutvikling:
 - Bedre utviklingsarbeid i bo- og arbeidsmarkedsregionen som helhet
 - Bedre utnyttelse av ressurser, kapasitet og handlingsrom
 - Vanskelig å drive godt samfunnsutviklingsarbeid gjennom interkommunalt samarbeid
 - Negative effekter: Fare for økt sentralisering

Samlet vurdering (SWOT-analyser og Fylkesmannens vurderinger)

Samlet vurdering:

- Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten det mest realistiske alternativet
- Danner i størst grad et felles bo- og arbeidsmarked med stor pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene
- Det vil være gevinster i forhold til styrking og videreutvikling av tjenestetilbudet
- Det er størst gevinster samfunnsutvikling gjennom de muligheter som ligger i et helhetlig fokus på utviklingen bo- og arbeidsmarkedsregionen

Søndre Land og Nordre Land:

- Større utfordringer knyttet til tjeneste- og samfunnsutvikling
- Betydelig frykt for å bli en del av en storkommune (tap av demokratisk representasjon, tap av lokalkunnskap og risiko for sentralisering)

Fylkesmannens vurderinger

- Vurderingene er stor grad sammenfallende med vurderingene over
- Fylkesmannen mente også det var grunn til å se nærmere på om Søndre Land og Nordre land burde inngå i dette alternativet

Samlet vurdering av fordeler og ulemper

Fordeler

- Lettere å realisere stordriftsfordeler
- Bedre tjenester
- Økt kompetanse og kapasitet
- Mer helhetlig samfunnsplanlegging
- Økt regional tyngde og påvirkningskraft
- Sterkere beredskap
- Redusert behov for interkommunalt samarbeid

Ulemper

- Redusert politisk deltakelse
- Kortsikte kostnader (sammenslåingsprosess, omorganisering, harmonisering av lønn- og arbeidsvilkår)
- Realisering av gevinster kan være tidkrevende
- Muligheter for sentralisering
- Identitetsutfordringer

Viktig å ta hensyn til og avbøte/forebygge mulige ulemper



Takk for oppmerksomheten!

Bård Kleppe | 911 97 543 | kleppe@tmforsk.no