



Rapport 909

Utredning for vurdering av kommunesammenslåing mellom Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten

Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Arne Moen

Tittel: Utredning for vurdering av kommunesammenslåing mellom Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten

Rapport nr.: 909

Forfatter(e): Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Arne Moen

Dato: 10.04.2025

ISBN: 978-82-336-0797-5

ISSN: 2703-7894

Prosjekt: Utredning kommunestruktur. Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten

Prosjektleder: Bent Aslak Brandtzæg

Oppdragsgiver(e): Gjøvik kommune, Østre Toten kommune og Vestre Toten kommune

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf.: +47 35061500

Forord

Telemarksforsking har på oppdrag fra Østre Toten kommune, Vestre Toten kommune og Gjøvik kommune bistått med utredningsarbeid som grunnlag for vurdering av kommunesammenslåing. Telemarksforsking har hatt ansvar for å sammenstille data om status og utviklingstrekk for kommunene enkeltvis og samlet. Videre har vi sett på faglige overordna perspektiver på kommunestruktur og hentet ut erfaringer fra kommunestrukturprosesser i andre deler av landet. Vi har også gjennomgått utredninger som er gjennomført i forbindelse med tidligere kommunestrukturprosesser i Gjøvikregionen, og sett på hvilke konklusjoner og anbefalinger som ble trukket i forbindelse med disse. Med utgangspunkt i foreliggende informasjon har vi også forsøkt å sammenstille det som framstår som de viktigste fordelene og ulempene ved kommunesammenslåing.

Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder og stått for det vesentligste av arbeidet. Audun Thorstensen har bidratt med kartlegging og analyse av statistiske data.

Utredningsarbeidet er foretatt i nært samarbeid med kommunenes prosjektkoordinator for kommunestrukturprosessen, Arne Moen, som til daglig er leder for strategi- og utvikling i Gjøvik kommune. Han har også ledet en administrativ arbeidsgruppe som har sett spesielt på kommunenes utfordringsbilde – hva som er likt og ulikt – og pekt på fordeler og ulemper med å løse dette sammen eller hver for seg. Arbeidsgruppen bestod av plansjef Vestre Toten kommune Eirik Røstadsand, arealplanlegger Østre Toten kommune Erlend Fikse og samfunnsplanlegger Gjøvik kommune Ragnhild Hoel. Arne Moen har også hatt hovedansvaret for å skrive kapittel 6 i rapporten, som omhandler resultatene av arbeidsgruppas arbeid. Telemarksforsking har bistått i vurderingsarbeidet.

Utredningsarbeidet er gjennomført i løpet av februar og mars 2025. Underveis i arbeidet har vi også hatt ett møte med administrativ styringsgruppe. Vi vil benytte anledningen til å takke alle for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av utredningsarbeidet.

Bø, 10.04.2025

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder

Innhold

Forord.....	3
Sammendrag	7
1. Innledning.....	21
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	21
1.2 Nærmere om gjennomføring av utredningen	24
2. Fakta om kommunene	25
2.1 Kommuneøkonomi.....	25
2.2 Regionale analyser fra Telemarksforskning.....	28
2.3 Framtidsutsikter.....	40
2.4 Økonomiske konsekvenser ved kommunesammenslåing	48
2.5 Oppsummering.....	49
3. Overordnede perspektiver på kommunesammenslåing	51
3.1 Hvorfor vurdere kommunestruktur?.....	51
3.2 Sentrale samfunnsutfordringer	52
3.3 Viktige oppgaver og ansvarsområder for kommunene	53
3.4 Kommunestrukturens betydning for oppgavehåndtering	54
3.5 Potensielle fordeler og ulemper med endring i kommunestrukturen	56
3.6 Kriterier av spesiell relevans for vurdering av kommunestruktur i Gjøvikregionen.....	57
3.7 Erfaringer fra gjennomførte sammenslåingsprosesser	60
3.8 Effekter på bosettingsmønster og lokalisering av tjenester	64
3.9 Effekter av strukturreformen i Danmark	65
3.10 Oppsummerende vurdering.....	66

4. Sammenstilling av resultater fra tidligere utredninger i Gjøvik-regionen.....	68
4.1 Utredninger i forbindelse med «Framtidens kommunestruktur» (2003–2005)	68
4.2 SWOT-analyser i forbindelse med kommunereformen.....	70
4.3 Fylkesmannens tilrådninger for kommunestrukturen i Oppland	73
4.4 Oppsummering.....	75
5. Samlet vurdering av fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing.....	76
6. Utfordringer og mål. Likheter og ulikheter.....	79
6.1 Bestillingen	79
6.2 Metode	79
6.3 Utfordringsbildet	80
6.4 Mulighetsrommet	82
6.5 Mål og ambisjoner.....	84
6.6 Beredskap.....	88
6.7 Sammenstilling av utfordringsbildet, mål og ambisjoner	89
6.8 Håndtering av utfordringer og muligheter. Fordeler og ulemper sammen eller hver for seg.....	90
6.9 Kommunalt samarbeid	93
6.10 Kommuneøkonomi.....	96
Referanser.....	103
Vedlegg.....	107
Noen historiske hovedtrekk om geografiske tilhørigheter på Gjøvik og Toten gjennom tidene	107

Sammendrag

Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner har vedtatt å gjennomføre en prosess for å vurdere sammenslåing av kommunene. Formålet med denne utredningen er å bidra med et faglig grunnlag for disse vurderingene.

Første del av utredningen (kapittel 2) omfatter en beskrivelse av status på utviklingstrekk i kommunenes kommunale økonomi, folketallsutvikling og demografi, pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene, flytting, nærings- og arbeidsplassutvikling og prognoser for framtidig utvikling.

I kapittel 3 er det fokus på overordna teoretiske perspektiver på kommunesammenslåing. Det dreier seg om faglige begrunnelser for å vurdere kommunestrukturen, og hvilke kriterier som karakteriserer god kommunestruktur. Samtidig blir det i denne delen også pekt på sentrale kommunale oppgaver, roller og funksjoner som kommunene har innenfor generalistkommunesystemet, hva som er viktige samfunnsutfordringer framover, og hva slags betydning kommunestrukturen kan ha med tanke på kommunenes forutsetninger for å løse disse oppgavene. Videre trekkes det også fram erfaringer fra kommunesammenslåingsprosesser i andre deler av landet.

I kapittel 4 sammenstilles erfaringer, konklusjoner og anbefalinger fra tidligere utredninger i Gjøvikregionen. Dette er utredninger som er gjennomført med utgangspunkt i nasjonale initiativ for å vurdere hva som er hensiktsmessig kommunestruktur. I kapittel 5 er det en oppsummering av hva som framstår som viktige fordeler og ulemper med kommunesammenslåinger ut fra det kunnskapsgrunnlaget som foreligger.

Kapittel 6 har mer spesifikt fokus på kommunenes utfordringsbilder, hva slags mål og ambisjoner de har for framtidig utvikling, hva som er likt og ulikt, og hva som kan være fordeler og ulemper med å håndtere utfordringer og muligheter sammen eller hver for seg. En egen arbeidsgruppe med deltakere fra hver kommune har hatt ansvar for dette arbeidet.

Status og utviklingstrekk i kommunene

Kommunal økonomi

De økonomiske rammebetingelsene vil være styrende for oppgavene kommunene skal håndtere, og det tjenestetilbudet kommunene kan tilby innbyggerne. Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten må karakteriseres som lavinntektskommuner, og hadde et inntektsnivå som lå under landsgjennomsnittet i 2023 (hhv. 5 prosent, 7 prosent og 6 prosent). Utgiftsbehovet i kommunene er rimelig likt. Alle de tre kommunene har et lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet på barnehage og grunnskole og et høyere utgiftsbehov på pleie og omsorg.

Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere innstramminger eller uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Finansielle nøkkeltall for de tre kommunene er som følger: Vestre Toten skiller seg ut med både svakere netto driftsresultat, lavere nivå på disposisjonsfond og høyere gjeldsgrad enn landsgjennomsnittet i 2024. Økonomien er bedre i Gjøvik og Østre Toten, men Østre Toten har også svakt netto driftsresultat i 2024.

Når det gjelder prioriteringer av økonomiske ressurser på ulike områder, er det ikke store forskjeller mellom kommunene. Østre Toten bruker en noe større andel av ressursene på pleie og omsorg og helse enn Gjøvik og Vestre Toten. Gjøvik og Vestre Toten bruker noen mer på barnevern og sosialtjeneste. Alle tre kommunene har en høyere andel ressursbruk på de sentrale tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, enn landsgjennomsnittet.

Befolkningsutvikling

Befolkningsutvikling og demografi er sentrale variabler med tanke på planlegging og dimensjonering av kommunenes virksomhet. Antall innbyggere og alderssammensetning har også stor betydning for kommunenes økonomiske rammebetingelser.

Folketallet per 1.1.25 for Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten var hhv. 31 175, 14 827 og 13 649. Fra 2000 til 2025 har Gjøvik/Toten (kommunene samlet) hatt en befolkningsvekst på 10 prosent. Til sammenligning har veksten for fylket og landet vært på hhv. 6 prosent og 25 prosent. Selv om det har vært vekst i folketallet, har ikke kommunene klart å følge veksten på landsbasis.

Gjøvik/Toten har hatt fødselsunderskudd fra 2000 og fram til i dag. Fødselsunderskuddet blir også gradvis større. Den innenlandske flyttingen har vekslet på å være negativ og positiv. Det er derfor innvandring fra utlandet som har bidratt til vekst i folketallet. Uten innvandringen ville folketallet ha gått ned. Fra 2022 til 2024 kom det mange flyktninger fra Ukraina som raskt fikk oppholdstillatelse. En del av den innenlandske flyttingen i disse årene er sekundær flytting av ukrainere. I 2024 ville det ha vært nedgang i folketallet uten ukrainere. Dersom man skal ha vekst i folketallet, er det derfor viktig med tiltak som jevnt over kan bidra til positiv netto innenlands flytting. Ser vi på de tre kommunene enkeltvis, er det Vestre Toten har den høyeste veksten i folketallet de siste ti årene, noe høyere enn Gjøvik.

Dersom vi ser på alderssammensetningen blant innbyggerne i kommunene, har Østre og Vestre Toten noe eldre alderssammensetning enn Gjøvik i 2025, og en noe lavere andel innbyggere under 50 år, spesielt Østre-Toten. Samlet sett har kommunene en mer balansert alderssammensetning enn det som enkelte kommuner har i dag.

Arbeidsplasser

Det har vært vekst i arbeidsplasser i Gjøvik/Toten de siste årene. Ved inngangen til 2025 var det 19 452 arbeidsplasser i næringslivet i Gjøvik/Toten, mens det var 9 987 arbeidsplasser i offentlig sektor. Arbeidsplassveksten i Gjøvik/Toten har likevel vært svakere enn i resten av landet siden 2000. Det gjelder både i næringslivet og i offentlig sektor. Dersom vi ser på kommunene enkeltvis, har Vestre Toten hatt en høyere arbeidsplassvekst enn landet i de siste ti årene, men veksten har vært lavere i Gjøvik og Østre Toten. Vestre Toten hadde 1,2 prosentpoeng bedre arbeidsplassvekst enn landet i denne perioden.

Bostedsattraktivitet og næringsattraktivitet

Bostedsattraktivitet og næringsattraktivitet er interessante mål med tanke på utforming av strategier for framtidig samfunnsutvikling. Det er to måter et sted kan påvirke sin vekst: enten ved å skape en attraktivitet som bosted som gjør at flere flytter til stedet, eller gjennom å skape høyere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet. Steder som lykkes med å være attraktiv både som bosted og for næringslivet, vil da oppnå høyere vekst enn forventet.

Det er fire drivkrefter som i stor grad forklarer om en kommune opplever inn- eller utflytting. Det er kommunens sentralitet, arbeidsplassvekst, demografi og innvandring. Dersom alt annet er likt, vil kommuner med høy sentralitet oppleve mer innflytting enn gjennomsnittet, mens kommuner med lav sentralitet vil oppleve utflytting.

De strukturelle forholdene bidro til en forventet netto innflytting til Gjøvik/Toten på 4,9 prosent av folketallet i den siste tiårsperioden. Gjøvik/Toten fikk til slutt en befolkningsvekst som var 0,7 prosentpoeng lavere enn forventet. Bostedsattraktiviteten til Gjøvik/Toten har derfor vært negativ i denne tiårsperioden. Til sammenligning hadde Hamar, Lillehammer, Elverum og Ringsaker positiv bostedsattraktivitet i samme periode.

Ser vi på kommunene enkeltvis, var bostedsattraktiviteten svakest for Østre Toten, men den var også svakt negativ for Vestre Toten og Gjøvik.

Næringsattraktiviteten har samlet sett vært positiv for kommunene de siste 10 årene. Her er det Vestre Toten som trekker opp. Vestre Toten har hatt sterkere næringsutvikling enn forventet, mens Gjøvik og Østre Toten har hatt svakere utvikling enn forventet. I og med at kommunene er samme bo- og arbeidsmarkedsregion, er positiv utvikling i én kommune også positivt for regionen som helhet.

Enkeltvis har kommunene noe ulik næringsstruktur. Vestre Toten er sterkt dominert av øvrig verkstedindustri og prosessindustri. Østre Toten er sterkt dominert av landbruksnæringer og til dels næringsmiddelindustri. Gjøvik som regionsenter har en mer balansert næringsstruktur, men har også stort innslag av annen industri. Kommunen har relativt sett en betydelig andel av næringer innen landbruk, handel,

aktiviteter, finans/eiendom/utleie og agentur og engros. Gjøvik har også en høyere andel av statlige arbeidsplasser.

Samlet sett vil alle tre kommunene få en mer balansert næringsstruktur enn det den enkelte kommune har i dag, og en sammenslått kommune vil dermed være mindre sårbare for svingninger i enkeltbransjer. Fra et kommunalt synspunkt kan det også være lettere å planlegge og tilrettelegge for videre næring, bolig, transport og tjenesteproduksjon dersom man har helhetlig planlegging for den funksjonelle regionen. Samhandlingen med næringsaktørene kan også bli lettere, og det vil være lettere for næringsaktørene å forholde seg kun til én kommune når det gjelder planer og reguleringer for framtidig næringsutvikling.

Pendling

Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten er hverandres viktigste ut- og innpendlingskommuner, og pendlingen på tvers av kommunegrensene er økende. For Gjøvik er Vestre Toten viktigste utpendlingskommune, men her er det ca. like mange som pendler til Oslo, Lillehammer og Ringsaker som til Østre Toten.

I Gjøvik er det i dag 66 prosent av de som jobber i kommunen, som også bor i kommunen. Tilsvarende andel i Østre Toten og Vestre Toten er hhv. 49 prosent og 53 prosent. Østre Toten og Vestre Toten har begge en pendlingsandel til Gjøvik på rundt 25 prosent. Dersom kommunene slår seg sammen, vil 80 prosent av de som i dag bor i Gjøvik kommune, også jobbe i den nye kommunen. Tilsvarende tall for Østre Toten og Vestre Toten vil være 87 prosent. En sammenslått kommune vil i betydelig større grad dekke det området folk lever og bor.

Scenarier for framtidig befolkningsutvikling

Telemarksforskning utarbeider ulike scenarier for framtidig befolkningsutvikling kommunen, som varierer med hvor høy attraktivitet kommunene har i framtiden. Ett scenario er at en lykkes med å skape høy og positiv attraktivitet for både bosetting og næringsliv (H). Vi har også et scenario der den framtidige attraktiviteten er lav (L). Forskjellen mellom scenarioet med høy og lav attraktivitet vil vise hvilket mulighetsrom det er for framtidig befolkningsutvikling. Et naturlig scenario er at attraktiviteten er akkurat som middels (M, nøytral). Det vil gi en vekst i tråd med det som er forventet ut fra de strukturelle forholdene. Det betyr at både flyttetallene og arbeidsplassveksten i næringslivet er lik forventet verdi. Et siste scenario er at attraktiviteten for kommunen blir den samme i framtiden som gjennomsnittet for de siste ti årene (Historisk).

I scenarioet med nøytral attraktivitet og nasjonal vekst som i hovedalternativet, vil folketallet i Gjøvik/Toten øke fra 59 434 innbyggere i 2024 til 60 529 innbyggere i 2050. Det er det mest sannsynlige scenarioet akkurat nå. I dette scenarioet blir det en svak vekst i folketallet de neste årene, men nedgang mot slutten av perioden. Med høy attraktivitet vil folketallet øke til 68 182 innbyggere. Med lav attraktivitet vil det bli ganske sterk befolkningsnedgang. Scenarioet for historisk utvikling vil gi en svak nedgang i folketallet.

I scenarioet med nøytral attraktivitet er Vestre Toten forventet å få sterkest vekst med 2,8 prosent, mens Gjøvik og Østre Toten er forventet å få en vekst på hhv. 1,7 prosent og 1,2 prosent. Til sammenligning er veksten på landsbasis, basert på SSBs hovedalternativ, anslått til 10,2 prosent. Det viser at kommunene har behov for tiltak for å styrke bosteds- og næringsattraktiviteten for å trekke veksler på befolkningsutviklingen på landsbasis. Her synes svak bostedsattraktivitet å være den største utfordringen.

I framskrivingen basert på scenarioet med nøytral attraktivitet vil alle kommunene få nedgang i aldersgruppen 0–66 år og betydelig økning i aldersgruppen 67 år og eldre. Østre Toten vil få størst nedgang i aldersgruppene under 66 år og størst vekst i aldersgruppene over 67 år. Samlet sett vil imidlertid ikke økningen i andelen eldre være like stor som på landsbasis. Det viser at det er mange andre kommuner som har vel så store utfordringer med andel eldre og økt forsørgerbyrde. Det viser også at kampen om arbeidskraft og tilflytting av yngre mennesker i arbeidsdyktig alder vil tilspisse seg i årene som kommer.

Økonomiske konsekvenser av en kommunesammenslåing

Inndelingsloven § 15 regulerer økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner. Kommuner som slår seg sammen, får delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til sammenslåingsprosessen, og mottar et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft.

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 på 24,671 mill. og et distriktstilskudd for Østre Toten på 4,273 mill.). Dette kompenserer for tilskudd som ellers faller bort ved en kommunesammenslåing.

I tillegg vil det være innsparingspotensial ved sammenslåing knyttet til billigere administrasjon, mer effektiv innretning på tjenestetilbudet og med tanke på investeringer. I første omgang er det enklest å hente ut administrative effektiviseringsgevinster. Hvis en sammenslått kommune f.eks. opererer 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.

Overordna perspektiver på kommunesammenslåing

Behov for vurdering av kommunestruktur

Norske kommuner er generalistkommuner som er ansvarlige for et bredt spekter av offentlige oppgaver, uansett størrelse, økonomi eller geografiske forhold. Prinsippet om generalistkommuner betyr at alle kommuner har samme juridiske status og er forpliktet til å utføre de samme lovpålagte oppgavene, inkludert helse, utdanning, sosialtjenester, tekniske tjenester og arealforvaltning. Kommunene dekker ulike

ansvarsområder som dreier seg om produksjon av velferdstjenester, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratiske funksjoner.

Med tanke på kommunesammenslåing er det spørsmål om man har en kommunestruktur som gjør at kommunene kan ivareta og fylle sine roller på en god måte. Omfanget og kravene til de oppgavene som kommunene skal løse, har økt betydelig siste tiårene, mens det har vært små endringer i kommunestrukturen siden den store reformen på 60-tallet. Det siste kommunereformen fra 2014-2020 bidro i liten grad til å endre på disse utfordringene.

Når kommunestrukturen skal vurderes, vil det også være viktig å ta i betraktning de samfunnsutfordringene kommunene står overfor i framtida. Basert på *Perspektivmeldingen 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

For norske kommuner er det klart at framtidige samfunnsutfordringer, som bl.a. dreier seg om økt konkurranse om arbeidskraft; overgang til lavutslippssamfunn; styrking av forsvar og beredskap; samt utsikter til svakere kommunal økonomi og økte krav til kommunale tjenester, vil kreve stort behov for innovasjon, digitalisering og omstilling i kommunal sektor for å sikre gode tjenester til innbyggerne. Det er liten tvil om at kommunestrukturen og kommunestørrelsen har stor betydning for kommunenes forutsetninger for å håndtere disse utfordringene. Så er spørsmålet om hva som er god kommunestruktur for å håndtere disse utfordringene.

Kriterier for god kommunestruktur

I forbindelse med kommunereformen definerte ekspertutvalget 10 kriterier for god kommunestruktur.

Disse er listet opp her:

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.

For vurdering av en eventuell sammenslåing av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten vil alle disse kriteriene være relevante, men noen kriterier synes å være av spesiell relevans. Det gjelder bl.a. kriteriet **funksjonelle samfunnsutviklingsområder**. Ifølge dette kriteriet bør en eventuell sammenslåing sikre at kommunegrensene samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. De tre kommunene utgjør en felles pendlingsregion, og mange innbyggere krysser dagens kommunegrensene daglig for arbeid, utdanning og fritidsaktiviteter. En sammenslåing vil slik sett kunne gi bedre helhetlig planlegging når det gjelder infrastruktur, arealbruk og bolig- og næringsutvikling. Det kan også være lettere å legge til rette for et helhetlig tjeneste- og kulturtilbud på tvers av dagens kommunegrensene og styrke kommunenes nærings- og bostedsattraktivitet. For kommunen kan det være lettere å styrke samarbeidet mellom næringslivet, kompetansemiljøene og frivilligheten. En sammenslått kommune vil ha et folketall på ca. 60 000 innbyggere, og vil slikt sett bli et regionalt tyngdepunkt i Innlandet. Dette kan også gi økt påvirkningskraft inn mot nasjonale og regionale myndigheter. Gjøvik som regionsenter vil geografisk være lokalisert midt i en eventuelt ny kommune.

Når det gjelder kriteriet **kapasitet og kompetanse**, så er ingen av de tre kommunene små i norsk målestokk. Kommunene har dermed ikke de samme rekrutterings- og kompetanseutfordringene som mange av de mindre distriktskommunene. Likevel kan mellomstore kommuner også ha utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse innen spesialiserte fagområder som helse, barnevern og teknisk forvaltning. Rekrutteringsutfordringene vil forsterke seg i årene som kommer, som følge av de demografiske endringene, og kommuner med attraktive fagmiljøer vil trolig bli vinnerne i denne konkurransen.

Kriteriet **høy deltakelse og lokal styring** er viktig å være oppmerksom på fordi sammenslåing til større enheter kan skape avstand mellom innbyggere og politikere. Derfor må det vurderes hvordan lokaldemokratiet kan sikres, for eksempel gjennom nærdemokratiske ordninger. Samtidig kan en større kommune ha mer administrativ kapasitet til å utrede saker og gi bedre beslutningsgrunnlag og økt handlingsrom i lokalpolitikken. Mindre behov for interkommunale samarbeid vil også øke mulighetene for direkte politisk styring og kontroll.

Erfaringer med gjennomførte kommunesammenslåinger

Det er gjennomført flere evalueringer av sammenslåingsprosesser for å hente ut erfaringer med overføringsverdi for kommuner som skal i gang med tilsvarende prosesser. Viktige erfaringer som trekkes fram, er en god tydelig ledelse av prosessen, og en prosjektleder med solid kommune- og ledelseskompetanse. Flere har gode erfaringer med å ansette en prosjektleder som også tar over som kommunedirektør i den nye kommunen. Dette med tanke på å sikre en mest mulig smidig overgang til ny kommune. Videre er det avgjørende med gode styringsdokumenter for prosessen, hvor de viktigste er politisk intensjonsplan for sammenslåingen, tydelig framdriftsplan, omstillingsplaner, informasjonsplaner, samt planer for felles kulturbygging.

Det er avgjørende å ikke undervurdere informasjonsbehovet, og at det er klare retningslinjer og forutsigbarhet i håndteringen av ansettelsesprosesser. Informasjon og forutsigbarhet er viktig for å unngå usikkerhet og uro blant ansatte.

Det er også viktig å være oppmerksom på at sammenslåingsprosessen ikke nødvendigvis er ferdig med sammenslåingstidspunktet, og at det kan ta noe tid før den nye kommunen finner sin form. Det kan derfor også ta noe tid før man klarer å realisere gevinster.

Det er ikke foretatt så mange etterevalueringer av sammenslåingene som ble foretatt i forbindelse med kommunekommunereformen. Det har sammenheng med at det helst bør gå noen år før man kan vurdere effekter, minst én kommunestyreperiode. Evalueringer av frivillige kommunesammenslåinger før kommunereformen startet opp, kunne dokumentere positive effekter på flere områder. Det gikk bl.a. på sterkere fagmiljøer, lettere rekruttering og bedre kvalitet på tjenestene, spesielt på spesialiserte tjenesteområder og administrative oppgaver. Andelen av utgiftene til administrasjon, styring og fellesutgifter ble redusert, spesielt for de minste kommunene. Kalibrering av kvalitet på tjenestene kan være en utfordring. I noen sammenslåinger var det i forkant en uttalt ambisjon at tjenestetilbudet i de nye kommunene skulle heves opp på nivået til den beste kommunen i sammenslåingskonstellasjonen. Det kan være krevende dersom det er store variasjoner i demografi og tjenestebehov mellom kommunene.

I de fleste sammenslåingene var det en klar oppfatning at man sto bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knyttet til samfunns- og næringsutvikling etter sammenslåingen, og flere viser til utviklingstiltak, f.eks. infrastrukturtiltak, som ikke ville blitt gjennomført uten kommunesammenslåing.

Når det gjelder demokratiske effekter, ble det naturlig nok færre representanter i kommunestyret per folkevalgt, og det ble registrert noe redusert interesse for å påta seg politiske verv. Det ble imidlertid ikke registrert vesentlige endringer i valgdeltakelsen. Nyere valgundersøkelser viser også at det ikke ble noen entydige effekter av kommunereformer. I flere av sammenslåingene ble det lagt vekt på bruk av lokalutvalg/bygdeutvalg eller kommunedelsutvalg etter kommuneloven. Dette for å sikre lokalpolitisk engasjement og dialog mellom den nye kommunen og innbyggere i ulike deler av kommunen.

Det ble ikke registrert noe uttalt ønske om å gå tilbake til de kommunene man hadde før sammenslåingen. Det tyder også på at det ikke var noen stor misnøye med effektene av kommunesammenslåingene.

Det er også gjennomført en analyse av effekter på bosettingsmønsteret for 15 sammenslåinger som ble foretatt i Norge i perioden 1988–2012. Her ble det registrert flere kommunale arbeidsplasser i kommunesentret, men det ble ikke registrert effekter på bosettingsmønsteret.

I forbindelse med den danske strukturreformen, som var en stor og omfattende nasjonal reform, ble det registrert sentraliseringseffekter som følge av reformen. Samtidig ble det også i forbindelse med denne reformen dokumentert positive effekter i form av stordriftsfordeler, bedre økonomisk styring, mer effektiv drift og bedre koordinerte tjenester.

Resultater fra tidligere utredninger i Gjøvikregionen

Det er tidligere gjennomført utledninger i forbindelse med «Framtidens kommunestruktur (2003-2005)» Det var et nasjonalt prosjekt hvor KS og regjeringen inngikk et samarbeid hvor kommunene ble utfordret til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel. I den forbindelse ble det gjennomført en utredning av et sammenslåingsalternativ mellom Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land og et alternativ med Østre Toten og Vestre Toten.

I forbindelse med kommunereformen som gikk i perioden 2014-2020, ble det gjennomført kommunevise SWOT- analyser i alle fem kommunene i Gjøvikregionen, hvor man så på styrker og svakheter ved dagens struktur og muligheter og trusler knyttet til sammenslåing. I tillegg utarbeidet Fylkesmannen i Oppland i 2017 en anbefaling om helhetlig kommunestruktur i Oppland.

I utredningen i forbindelse med Framtidens kommunestruktur var det alternativet med Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land som hadde de mest positive vurderingene. Det ble den gangen pekt på at de største gevinstene var knyttet til 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. Det ble vist til at en sammenslåing kunne gi økt regional tyngde, bedre grunnlag for vekst og utvikling i regionen og større muligheter for å motvirke nasjonale sentraliseringstendenser.

SWOT-analysene fra 2015 viste at de største kommunene i Gjøvikregionen mente de hadde god kompetanse, kapasitet og distanse med tanke på myndighetsutøvelse på mange tjenesteområder. Likevel ble det pekt på at det kunne være gevinster av sammenslåing på spesialiserte tjenesteområder og bedre muligheter for videreutvikling av tjenestetilbudet i en større kommune. Når det gjelder demokrati, ble det pekt på ulemper knyttet til økt avstand mellom innbyggere og politikere, og at politikerne ville få mindre lokalkunnskap. Samtidig ble det også pekt på mulige positive effekter i form av bedre arbeidsvilkår for

politikerne, flere partigrupper representert i kommunestyret, større partigruppe bak hvert folkevalgt og økt handlingsrom og påvirkningskraft.

Det var i arbeidet med samfunnsutvikling at det i størst grad ble pekt på mulige positive effekter. Det gikk på muligheter for bedre utviklingsarbeid i bo- og arbeidsmarkedsregionen som helhet, og bedre utnyttelse av ressurser, kapasitet og handlingsrom i dette arbeidet. SWOT-analysen viste at kommunene har utfordringer knyttet til næringsutvikling, sysselsetting og befolkningsutvikling, og at det er vanskelig å lykkes med samfunnsutviklingsarbeid gjennom interkommunalt samarbeid. Av mulige negative effekter ble det pekt på fare for økt sentralisering.

Ut fra en samlet vurdering av SWOT-analysene ble det konkludert med at Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten framsto som det mest realistiske alternativet. Dette fordi det er disse kommunene som i størst grad danner en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion, og at en kommune som i stor grad sammenfaller med denne regionen, vil ha bedre forutsetning for en helhetlig samfunns- og tjenesteutvikling. I Fylkesmannens anbefalinger fra 2017 om framtidig kommunestruktur i Oppland var det også en anbefaling om sammenføring av Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten. Begrunnelsen var i stor grad sammenfallende med argumenter som ble trukke fram i SWOT-analysene.

Samlet vurdering av fordeler og ulemper

Ut fra gjennomgangen av status og utviklingstrekk i kommunene når det gjelder befolkningsutvikling, demografi, kommunal økonomi, samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon, samt erfaringer fra tidligere utredninger av kommunestruktur nasjonalt og i Gjøvikregionen, har vi forsøkt å sammenstille det som ser ut som de viktigste fordelene og ulempene ved en kommunesammenslåing.

Fordeler	Ulemper
Lettere å realisere stordriftsfordeler	Redusert politisk deltakelse
Bedre tjenester	Kortsiktige kostnader (sammenslåingsprosess, omorganisering, harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår)
Økt kompetanse og kapasitet	Muligheter for sentralisering
Mer helhetlig samfunnsplanlegging	Muligheter for stordriftsulemper
Økt regional tyngde og påvirkningskraft	Realisering av gevinster kan være tidkrevende
Sterkere beredskap	Identitetsutfordringer
Redusert behov for interkommunalt samarbeid	

Når man skal vurdere kommunesammenslåing, er det viktig å ta hensyn til mulige ulemper. Flere av de mulige ulempene kan forebygges eller avbøtes. Identitet og tilhørighet er faktorer som gjerne er utslagsgivende for utfallet av en kommunestrukturprosess. Det handler om hvordan man tror endringer i kommunestrukturen vil påvirke utviklingen av stedet der man bor. Økt fokus på kultur, historie, lokalt særpreg og stedsutvikling kan bidra til å understøtte bevaring av lokal identitet og kultur. Det vil samtidig være viktig å

styrke den interkommunale identiteten og fellesskapet. Dersom man ikke ser at man har felles utfordringer og muligheter som kan løses bedre i fellesskap enn hver for seg, blir det vanskeligere å bygge en ny framtidrettet kommune. I den forbindelse vil det også være viktig å tilstrebe likeverdighet i sammenslåingsprosessen og at kommunene og innbyggerne føler at de er med på å bygge en ny kommune sammen. Dette vil være avgjørende for å sikre et godt fundament for utviklingen av den nye kommunen og for å kunne møte de utfordringer og muligheter som den nye kommunen vil stå overfor, på en best mulig måte.

Kommunenes utfordringsbilder, mål og ambisjoner

Fellestrekk og ulikheter

Kommunenes utfordringsbilder, mulighetsrom og mål gjenspeiler hverandre i stor grad og viser det samme overordnede bildet, selv om det er variasjoner på et mer konkret nivå. De tre kommunene peker på utfordringer knyttet til fremtidig demografisk utvikling og befolkningssammensetning, med økt omsorgsbehov og flere ressurskrevende tjenester. Det forventes flere eldre som vil trenge kommunale tjenester, og færre yrkesaktive til å utføre dem. Psykisk helse, sosial inkludering, utenforskap og sosiale helseforskjeller er også utfordringer. Kamp om arbeidskraften og behov for å tilpasse tjenesteleveransene til fremtidige utfordringer er felles.

Alle tre kommunene er lavinntektskommuner og opplever et forventningsgap mellom økt tjenestebehov, forventninger til samfunnsutvikling og dårlig kommuneøkonomi. Befolkningsvekst er viktig for å sikre økonomisk bærekraft, og kommunene har fokus på bostedsattraktivitet, gode bo- og oppvekstmiljøer, aktivt kulturliv, muligheter for fysisk aktivitet og gode møteplasser.

Målsettingene om by- og tettstedsutvikling og bolig-, areal- og transportplanlegging er felles, men med ulikt fokus. Østre Toten fokuserer på «det gode liv på landet», mens Vestre Toten og Gjøvik er mer opp-tatt av urban utvikling av henholdsvis Raufoss og Gjøvik. Østre Toten har også fokus på «matproduksjon og selvforsyning» og utvikling innen «reiseliv og opplevelsesnæringer».

Alle de tre kommunene har mål og strategier for næringsutvikling og etablering av arbeidsplasser, med ulikt fokus på næringskategorier. Samarbeid med forsknings- og kompetansemiljøer, innovasjon og omstilling er viktig, med Gjøvik som en attraktiv studie- og universitetsby.

God infrastruktur er viktig for vekst. Østre Toten peker på utfordringer ved FV 33, Gjøvik på RV 4 og E6, mens Vestre Toten omtaler regional satsing på samferdsel mer generelt. Toten-kommunene og Gjøvik er et integrert bo- og arbeidsmarked med avhengighet og samhandling innen næringsliv, samferdsel, kompetanse og bosetting.

Klima og miljø er viktig for alle tre kommunene, og de legger vekt på å redusere klimagassutslipp og sikre et klimatilpasset samfunn. Grønn mobilitet, transportplanlegging, arealbruk og sikring av naturinteresser, kulturlandskap og biologisk mangfold er prioritert.

Utfordringsbildet innen beredskap er relativt likt. Viktige innsatsområder er digital sikkerhet, politisk ustabil verdenssituasjon, liten beredskapskapasitet og behov for klimatilpasning.

Håndtering av utfordringer og muligheter. Fordeler og ulemper sammen eller hver for seg

Gjennomgangen viser at Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommune har mange av de samme utfordringene og målene for fremtidig utvikling, hovedsakelig fordi de er del av samme funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregion. Sammen kan det være lettere å etablere større fagmiljøer, redusere forventningsgapet, finne bærekraftige løsninger og styrke bosteds- og næringsattraktiviteten. Det kan bli lettere å arbeide med innovasjon og omstilling med tanke på å håndtere demografiutfordringer og økt konkurranse om arbeidskraft, utvikle tiltak for sosial inkludering og styrke arbeidet med beredskap og samfunnssikkerhet. En kommune med økt regional tyngde kan ha lettere for å bli hørt og få gjennomslag for interesser på regionalt og nasjonalt nivå.

Samtidig er det også viktig å være oppmerksom på at kommunene har kommunespesifikke utfordringer og mål. Østre Toten har f.eks. fokus på utvikling av landbruk og reiseliv, Vestre Toten ønsker utvikling av Raufoss som industrihovedstad, og Gjøviks ambisjon er å bli et sterkt regionsenter. Tidligere erfaringer med kommunesammenslåinger viser bekymringer for sentralisering, tap av lokal identitet og svekket lokaldemokrati. Innbyggere i kommuner med kommunesenteret er ofte mer positive til sammenslåing enn innbyggere i kommuner som ikke får regionsenteret

De største utfordringene ved en sammenslåing vil være å balansere stedsspesifikke ambisjoner, sikre god dialog mellom kommunen og bygdene og ivareta både stedlig og felles identitet. De største fordelene for kommunene knyttet til en kommunesammenslåing ligger i å styrke samfunnsutviklerrollen og utvikle bo- og arbeidsmarkedsregionen som helhet. Å stå sammen om felles mål vil være avgjørende for å konkurrere med andre regioner og sikre fremtidig vekst.

Økt interkommunalt samarbeid kontra kommunesammenslåing?

Kommunene har i dag ca. 30 interkommunale samarbeid som omfatter to eller flere av kommunene i Gjøvikregionen. Det pågår også utredninger om nye mulige samarbeidsløsninger, noe som viser at samarbeidsbehovet er økende. Målet med interkommunale samarbeid er som oftest å styrke fagmiljøene og utvikle bedre og mer effektive tjenester for innbyggerne, og det finnes mange eksempler på vellykkede tjenestesamarbeid. Slik sett vil det alltid være et behov for en viss grad av interkommunalt samarbeid, men

det går en grense for hvor omfattende et interkommunalt samarbeid kan være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Det er også vanskelig å lykkes med interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver og oppgaver med stor lokalpolitisk interesse. En ulempe med interkommunalt samarbeid er at mulighetene for direkte lokalpolitisk styring og kontroll reduseres, politikerrollen endres og at man i større grad må drive eierstyring. I forbindelse med de tidligere kommunestrukturutredningene som er gjennomført i Gjøvikregionen, kommer det også fram at det er vanskelig å få til et godt samfunnsutviklingsarbeid for bo- og arbeidsmarkedsregionen gjennom interkommunalt samarbeid. I diskusjonen om kommunesammenslåing er det derfor viktig å ta stilling til om økt interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing er beste medisin for å håndtere framtidige samfunnsutfordringer og realisere kommunenes mål og ambisjoner for framtidig utvikling.

Håndtering av økonomiske utfordringer framover

I årene som kommer, peker perspektivmeldingen 2024 på at statens inntekter vil avta som følge av en større andel eldre og lavere andel i yrkesaktiv alder. Samtidig vil utgiftsbehovet for helse- og omsorgstjenester øke. Man antar også at petroleumsinntektene vil avta. Det fører til at de økonomiske rammene for velferdsstaten blir strammere, noe som også vil merkes i kommunal sektor. Analyser med utgangspunkt i kommunenes økonomiplaner viser at kommunenes økonomiske bærekraft går ned i årene som kommer, og at det vil kreves betydelige grep for å sikre bærekraftig kommunal økonomi. Her kan en sammen slått kommune ha bedre forutsetninger for å hente ut økonomiske gevinster gjennom felles administrasjon og politisk styring og samordning av tjenester og investeringer sammenlignet med enn om kommunestrukturen videreføres som i dag.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for utredningen

Denne utredningen har sin bakgrunn i at kommunestyrene i Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner har fattet mer eller mindre likelydende vedtak om at kommunedirektørene i de tre kommunene skulle utarbeide et felles saksframlegg om prosess og utredning om mulig kommunesammenslåing mellom de tre kommunene. I Vestre Toten kommune ble det 20. juni 2024 fattet følgende vedtak:

- 1. Kommunestyret i Vestre Toten ber kommunedirektøren om å starte en prosess og utredning for å kartlegge hvilke positive og negative konsekvenser en kommunesammenslåing med Gjøvik og Østre Toten vil ha. Utredningen gjøres i fellesskap med Gjøvik og Østre Toten kommuner.*
- 2. Denne utredningen skal svare opp på hvilket utfordringsbilde disse kommunene har felles og hver for seg. Aktuelle løsninger på utfordringene skal også beskrives. Det er viktig å belyse løsningene slik de kan se ut ved sammenslåing og uten sammenslåing. Det er også interessant å vurdere mellomløsninger der eventuelle interkommunale samarbeid i framtida får en strategisk planlegging og en reell politisk styring. De viktigste utfordringene er demografi, kompetanse, økonomi og arealbruk.*
- 3. Utredningen skal belyse konsekvensene en eventuell sammenslåing vil ha for rollene kommunen har som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.*
- 4. Kommunen er en viktig lokaldemokratisk aktør og arena. Det er viktig at utredningen skisserer konsekvenser for lokaldemokratiet ved kommunesammenslåing. Utredningen skal vise mulige løsninger som ivaretar lokaldemokratiet i en eventuell ny og større kommune.*
- 5. Det må stipuleres hva utredningen vil koste, og det må settes en tidsramme for arbeidet.*
- 6. Det legges frem en sak for kommunestyret med forslag til innhold i en utredning snarest.*

Vedtaket i Østre Toten ble fattet 22.5.2024:

- 1. Kommunestyret i Østre Toten ber kommunedirektøren om å starte en prosess og utredning for å kartlegge hvilke positive og negative konsekvenser en kommunesammenslåing med Gjøvik og Vestre Toten vil ha. Utredningen gjøres i fellesskap med Gjøvik og Vestre Toten kommuner.*
- 2. Denne utredningen skal svare opp på hvilket utfordringsbilde disse kommunene har felles og hver for seg. Aktuelle løsninger på utfordringene skal også beskrives. Det er viktig å belyse løsningene slik de kan se ut ved sammenslåing og uten sammenslåing. Det er også interessant å vurdere mellomløsninger der eventuelle interkommunale samarbeid i framtida får en strategisk planlegging og en reell politisk styring. De viktigste utfordringene er demografi, kompetanse, økonomi og arealbruk.*
- 3. Utredningen skal belyse konsekvensene en eventuell sammenslåing vil ha for rollene kommunen har som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.*

4. Kommunen er en viktig lokaldemokratisk aktør og arena. Det er viktig at utredningen skisserer konsekvenser for lokaldemokratiet ved kommunesammenslåing.
5. Utredningen skal vise mulige løsninger som ivaretar lokaldemokratiet i en eventuell ny og større kommune.
6. Det legges frem en sak for kommunestyret med forslag til innhold i en utredning snarest.

I Gjøvik ble det fattet vedtak 23.5. 2024:

Kommunestyret i de tre kommunene - Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik ber kommunedirektørene legge frem en felles sak i de tre kommunestyrene om prosess og utredning om positive og negative effekter av en mulig kommunesammenslåing mellom de tre kommunene.

Saken ble lagt fram kommunestyrene i de tre kommunene i løpet oktober og november 2024. Det ble da fattet følgende likelydende vedtak i de to kommunestyrene:

1. Kommunestyret vedtar at det startes en utredning om sammenslåing mellom Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner.
2. Vedtaket er gjort under forutsetning at de tre kommunene gir sin tilslutning til å delta i utredningsarbeidet.
3. Utredningen skal synliggjøre utfordringsbildet og mulighetsrommet for kommunene, sammen og hver for seg, og hvordan dette kan håndteres med og uten sammenslåing.
4. Prosessen gjennomføres som beskrevet i saksframlegget når det gjelder organisering, medvirkning, framdriftsplan og med de ressurser som stilles til rådighet fra statsforvalteren og Kommunal- og distrikts departementet.
5. Kommunestyrene fatter beslutninger om videreføring av arbeidet ved sentrale milepeler i henhold til framdriftsplanen.

I tillegg fatte kommunestyrene i Østre-Toten og Vestre-Toten vedtak om et punkt 6:

6. Innbyggerhøring gjennomføres i form av rådgivende folkeavstemming i Østre Toten kommune, før beslutningen tas.

Den vedtatte framdriftsplanen for prosessen er som følger:

Fase	Aktivitet	Frist
Fase 1	Politiske vedtak av opplegg for utredning.	01.11.24
	Karlegging av utfordringsbildet. Administrativt ansvar, ev. i samarbeid med eksternt bistand.	01.04.25
	Tverrpolitiske diskusjoner i kommunestyrene.	01.05.25
	Politisk møte med politiske diskusjoner mellom kommunene.	01.05.25
	Poliske vedtak i kommunestyrene om prosessen videreføres eller ikke	01.06.25

Fase 2	Innbyggermedvirkning med synspunkter og innspill på utfordringsbildet og hvordan det best kan håndteres.	01.09.25
	Oppsummering av offentliggjøring av innspill og synspunkter fra innbyggermedvirkning.	01.10.25
	Politisk beslutning i den enkelte kommune om det er grunnlag for å gå videre med forhandlinger, og eventuell nedsettelse av forhandlingsutvalg.	01.11.25
Fase 3	Gjennomføring av forhandlinger om intensjonsavtale.	01.12.25
	Behandling og vedtak av intensjonsavtalen i kommunestyrene	31.12.25
Fase 4	Informasjon om intensjonsavtalen og gjennomføring av høring blant innbyggerne.	01.03.26
	Vedtak om kommunesammenslåing i kommunestyrene og nedsettelse av fellesnemd.	01.04.26
	Gjennomføring av sammenslåingsprosess fram mot kommunevalget høsten 2027.	30.06.27
	Kommunesammenslåing.	01.01.28
	Informasjon og kommunikasjon.	Løpende

Som en del av utredningsarbeidet har Telemarksforsking hatt et tredelt oppdrag, hvor del 1 omfatter en beskrivelse av status utviklingstrekk i kommunene når det gjelder folketallsutvikling og demografi, pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene, flytting, nærings- og arbeidsplassutvikling og kommunal økonomi. Del 2 omfatter klargjøring av overordna perspektiver på kommunesammenslåing og hva som er mulige fordeler og ulemper med kommunesammenslåing sett ut fra kommunens rolle som tjenesteproducent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena.

Det inkluderer også en vurdering av viktige utfordringer som kommunene står overfor i framtida, og hva slags betydning kommunestrukturen kan ha med tanke på å håndtere det framtidige utfordringsbildet. Den tredje delen av oppdraget har omfattet en oppsummering av relevante erfaringer og anbefalinger fra tidligere utredninger i Gjøvikregionen.

I tillegg til dette har kommunene selv, gjennom en administrativ arbeidsgruppe ledet av kommunenes prosjektleder for kommunestrukturprosessen, sett nærmere på kommunens utfordringsbilde, hva som er viktige mål og ambisjoner i kommunene, hva som er likt og ulikt, og om det kan være fordeler og ulemper med å håndtere det framtidige utfordringsbildet sammen eller hver for seg.

Hovedformålet med utredningsarbeidet har vært å bidra til å få på plass et faglig grunnlag for politiske diskusjoner og innbyggerinvolvering i den videre prosessen.

1.2 Nærmere om gjennomføring av utredningen

Telemarksforsknings utredningsarbeid har omfattet sammenstilling av tilgjengelige data og statistikk som beskriver sentrale utviklingstrekk for kommunene. Resultatene av dette arbeidet er presentert i kapittel 2. I kapittel 3 ser vi på overordna perspektiver på kommunesammenslåing. Dette arbeidet baserer seg på eksisterende utredninger og evalueringer av kommunestrukturprosesser og effekter, både nasjonalt og regionalt. Videre ser vi på kommunenes rolle innenfor generalistkommunesystemet, hva som er kriterier for god kommunestruktur, hva som er viktige samfunnsutfordringer framover, og hva slags betydning kommunestrukturen kan ha for mulighetene til å håndtere det framtidige utfordringsbildet.

I kapittel fire sammenstiller vi erfaringer og anbefalinger fra tidligere kommunestrukturprosesser og utredninger i Gjøvikregionen. Kapittel 5 omfatter en sammenstilling av mulige fordeler og ulemper med kommunesammenslåing basert på foreliggende informasjon.

I kapittel fem presenteres resultatene som kommunenes administrative arbeidsgruppe har kommet fram til. Arbeidsgruppa har i tillegg til felles prosjektkoordinator bestått av plansjef i Vestre Toten, arealplanlegger i Vestre Toten og samfunnsplanlegger i Gjøvik kommune. Denne arbeidsgruppa har foretatt en gjennomgang av kommunenes planstrategier, samfunnsplaner, økonomiplaner, regnskap, folkehelsestatistikk og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). I tillegg har arbeidsgruppa fått innhentet oversikt over interkommunalt samarbeid. Med hjelp av økonomisjefen i Gjøvik kommune har arbeidsgruppa fått gjennomført beregninger av kommunenes økonomiske bærekraft for perioden 2020–2028. De framtidige beregningene baserer seg på kommunenes økonomiplaner. Resultatene av dette arbeidet er sammenstilt av felles prosjektkoordinator og beskrives i kap. 6.

Som en del av kunnskapsgrunlaget har kommunene også bedt direktøren for Mjøs museet utarbeide et eget notat som omhandler «Noen historiske hovedtrekk om geografiske tilhørigheter på Gjøvik og Toten gjennom tidene». Dette notatet følger som vedlegg til rapporten.

2. Fakta om kommunene

I dette kapitlet vil vi se nærmere på status når det gjelder kommuneøkonomi, befolknings- og næringsutvikling, pendling og attraktivitet for bosetting og næringsliv. Videre vil vi se på prognoser for framtidig utvikling. I tillegg omtales økonomiske konsekvenser ved kommunesammenslåing.

2.1 Kommuneøkonomi

2.1.1 Økonomiske rammebetingelser

De økonomiske rammebetingelsene vil være styrende for det tjenestetilbudet kommunene kan tilby innbyggerne. Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten hadde et inntektsnivå som lå under landsgjennomsnittet i 2023 (hhv. 5 prosent, 7 prosent og 6 prosent).¹

Tabell 1 Korrigerte frie inntekter i pst av landsgjennomsnittet per innb. 2023. Kilde: KDD

	Korrigerte frie inntekter 2023
Gjøvik	95
Østre Toten	93
Vestre Toten	94
Landsgjennomsnittet	100

Alle de tre kommunene kan defineres som lavinntektskommuner. I KOSTRA er landets kommuner plassert i ulike kommunegrupper basert på innbyggertall og økonomiske rammebetingelser. Gjøvik er plassert i kommunegruppe 10, dvs. kommuner med 30 000 til 44 999 innbyggere, lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter. Østre Toten og Vestre Toten er plassert i kommunegruppe 7, dvs. kommuner med 10 000 til 19 999 innbyggere, lave bundne kostnader og lave korrigerte inntekter.

Forskjellene mellom landets kommuner er til dels store når det gjelder kostnadsstruktur og demografisk sammensetning. Både etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved tjenesteytingen vil derfor variere mellom kommunene. Målet med kommunenes inntektssystem er å fange opp slike variasjoner. En «tar» fra de relativt sett lettdrevne kommunene og «gir» til de relativt sett tungdrevne. Gjennom kostnadsnøkler bestående av objektive kriterier og vektorer fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov opp.

¹ Korrigerte frie inntekter er en indikator som viser kommunens reelle inntektsnivå. Indikatoren er korrigert for utgiftsbehov og inkluderer tilleggsinntekter fra eiendomsskatt og naturressurser.

Beregnet utgiftsbehov viser hvor tung eller lett en kommune er å drive, sammenlignet mot det som er gjennomsnittet for alle landets kommuner. I tabellen er vist kommunenes utgiftsbehov fordelt på ulike delkostnadsområder. Indeks lik 1,0 betyr et utgiftsbehov lik landsgjennomsnittet.

Tabell 2 Beregnet utgiftsbehov fordelt på ulike delkostnadsområder 2024. Kilde: KDD

	Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten
Barnehage	0,8423	0,8276	0,8292
Administrasjon	0,9470	0,9764	0,9794
Landbruk	1,1283	2,7955	1,7569
Grunnskole	0,9300	0,9189	0,8888
Pleie og omsorg	1,1084	1,1705	1,1148
Kommunehelse	0,9897	1,0349	1,0089
Barnevern	0,9578	0,8250	0,9523
Sosialtjeneste	1,0782	0,8477	0,9680
Kostnadsindeks	0,9954	1,0036	0,9846

Tabellen viser at samlet utgiftsbehov for Østre Toten lå noe over landsgjennomsnittet i 2024, mens samlet utgiftsbehov for Gjøvik og Vestre Toten lå noe under landsgjennomsnittet. Alle de tre kommunene har et lavere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet på barnehage og grunnskole og et høyere utgiftsbehov på pleie og omsorg. Dette har blant annet sammenheng med alderssammensetningen i kommunene med en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre enn landsgjennomsnittet.

2.1.2 Finans og prioritering

God kontroll på økonomien og evne til å håndtere uforutsette hendelser, er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere innstramminger eller uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne.

Tabellen under viser sentrale finansielle nøkkeltall for de tre kommunene hentet fra KOSTRA.² Vestre Toten skiller seg ut med både svakere netto driftsresultat, lavere nivå på disposisjonsfond og høyere gjeldsgrad enn landsgjennomsnittet i 2024.³

² Netto driftsresultat blir blant annet brukt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at nivået på netto driftsresultat for kommunene som helhet bør være 1,75 prosent.

³ Vestre Toten kommune er meldt inn i ROBEK-registeret 03.02.2025

Tabell 3 Finansielle nøkkeltall i prosent av brutto driftsinntekter 2024. Kilde: SSB

	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

Netto driftsutgifter er kommunens driftsutgifter minus driftsinntekter, og viser hvordan kommunen prioriterer de frie midlene. Prioriteringsindikatorene skal si noe om hvor mye av egne penger kommunen «velger» å bruke til de enkelte tjenesteområdene. En tjeneste kan sies å være høyt prioritert når en kommune bruker en relativt stor andel av sine ressurser på en bestemt tjeneste, sett opp mot andre kommuner, landssnittet eller utvikling i egen kommune over tid.

I tabellen under er vist andel ressursbruk på ulike tjenesteområder i 2024. Tabellen viser at alle de tre kommunene hadde en høyere andel ressursbruk (netto driftsutgifter/egenfinansiering) på de sentrale tjenesteområdene som inngår i inntektssystemet, enn landsgjennomsnittet. På andre utvalgte områder var andel ressursbruk noe lavere enn landet.

Tabell 4 Andel ressursbruk på ulike tjenesteområder 2024. Kilde: SSB

	Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Hele landet
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

2.2 Regionale analyser fra Telemarksforskning

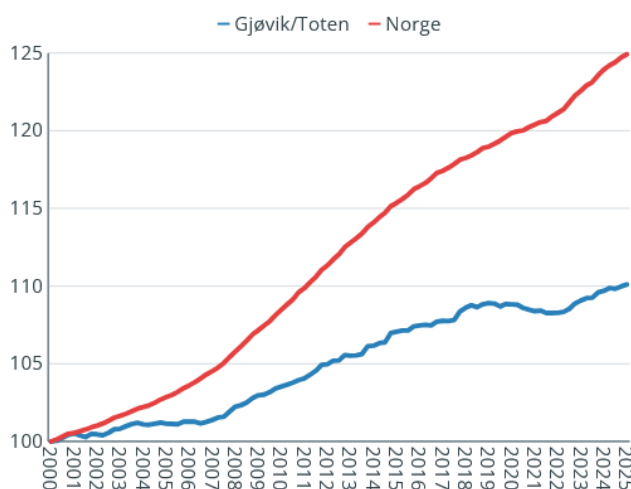
Telemarksforskning utarbeider regionale analyser for mange kommuner, regioner og fylker. I de regionale analysene beskriver vi og analyserer utviklingen i et område med hensyn til viktige utviklingstrekk: arbeidsplasser og sysselsetting, befolkning og demografi, næringsutvikling og attraktivitet. Attraktivitetsmodellen måler steders attraktivitet med hensyn til bosetting og vekst i næringslivet. Gjennom analysene av attraktivitet kan vi måle hvorvidt et sted vokser mer eller mindre i forhold til de strukturelle betingelsene som stedet har.

Telemarksforskings analyser viser at Gjøvik/Toten har hatt negativ bostedsattraktivitet og positiv næringsattraktivitet de siste ti årene. Det vil si at kommunene samlet har hatt noe svakere utvikling i netto flytting, men noe sterkere utvikling i arbeidsplasser i næringslivet enn forventet ut fra strukturelle betingelser i kommunene.

Ingen av de tre kommunene har hatt positiv bostedsattraktivitet. Gjøvik og Vestre Toten har hatt omtrent nøytral bostedsattraktivitet. Vestre Toten har hatt positiv næringsattraktivitet, mens Gjøvik og Østre Toten har hatt negativ næringsattraktivitet.

2.2.1 Befolkning

Folketallet per 1.1.25 for Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten var hhv. 31 175, 14 827 og 13 649. Fra 2000 til 2025 har Gjøvik/Toten hatt en befolkningsvekst på 10 prosent. Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten hadde en befolkningsvekst på hhv. 15 prosent, 2 prosent og 8 prosent. Til sammenligning har veksten for fylket og landet vært på hhv. 6 prosent og 25 prosent.

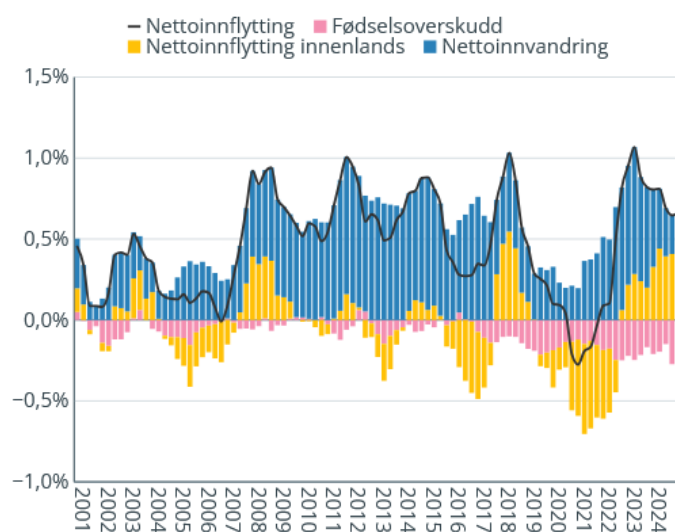


Figur 1 Utvikling i folketallet i Gjøvik/Toten, målt i starten av hvert kvartal.

Figuren under viser befolkningsveksten dekomponert i fødselsoverskudd, netto innenlands flytting og netto innvandring for Gjøvik/Toten etter 2000.

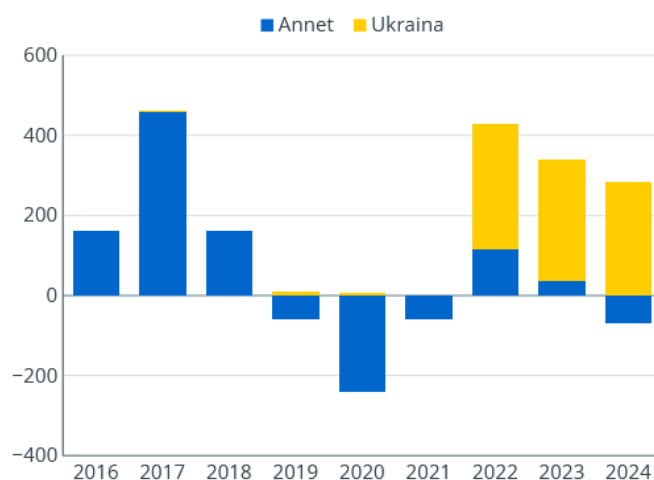
Gjøvik/Toten har hatt fødselsunderskudd i hele perioden etter 2000. Fødselsunderskuddet blir også gradvis større. Den innenlandske flyttingen har vekslet på å være negativ og positiv. Det er innvandringen som har skapt veksten i folketallet. Uten innvandringen ville folketallet ha gått ned.

I 2022, 2023 og 2024 kom det mange flyktninger fra Ukraina som raskt fikk oppholdstillatelse. En del av den innenlandske flyttingen i disse årene er sekundær flytting av ukrainere.



Figur 2 Befolkningsveksten i Gjøvik/Toten dekomponert i 12-måneders perioder, målt hvert kvartal.

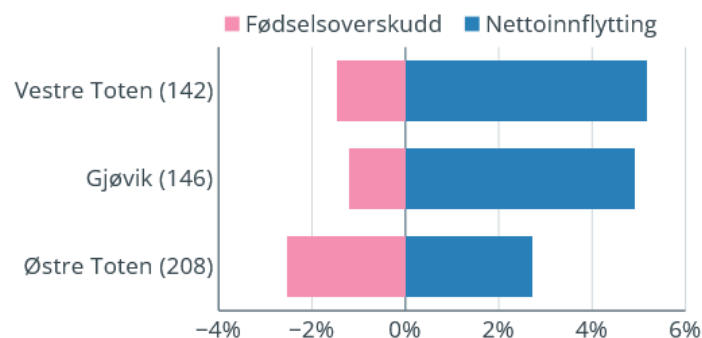
Den høye innvandringen fra Ukraina har gjort at de fleste steder fikk høyere vekst i folketallet enn forventet de siste årene. Da er det interessant å se hvor mye av veksten i folketallet i Gjøvik/Toten som skyldes innvandringen fra Ukraina. I Figur 3 har vi skilt ut endringene i folketallet i Gjøvik/Toten med og uten ukrainere.



Figur 3 Befolkningsendringer i Gjøvik/Toten dekomponert i endringer i antall ukrainske statsborgere og andre.

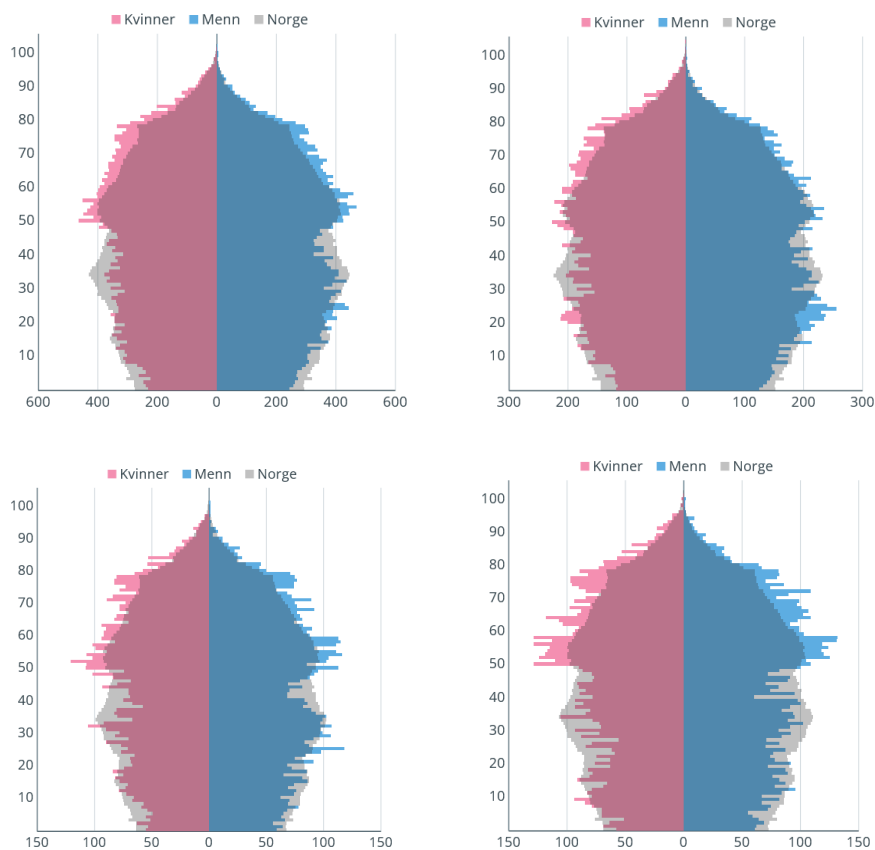
Figuren viser at ukrainere har stått for det meste av veksten de siste tre årene. I 2024 ville det ha vært nedgang i folketallet uten ukrainere.

Figur 4 viser befolkningsveksten i kommunene i Gjøvik/Toten i den siste tiårsperioden. Befolkningsveksten er splittet opp i nettoinnflytting og fødselsoverskudd. Vestre Toten har hatt den høyeste veksten i folketallet av de tre kommunene i de siste ti årene.



Figur 4 Befolkningsvekst fordelt på fødselsoverskudd og nettoinnflytting (inkludert innvandring) siste tiårsperiode. 2015–2024. Tallene i parentes viser rangeringen blant de 357 kommunene i landet.

Diagrammene under viser aldersfordeling for kommunene, sammenlignet med landsgjennomsnittet.

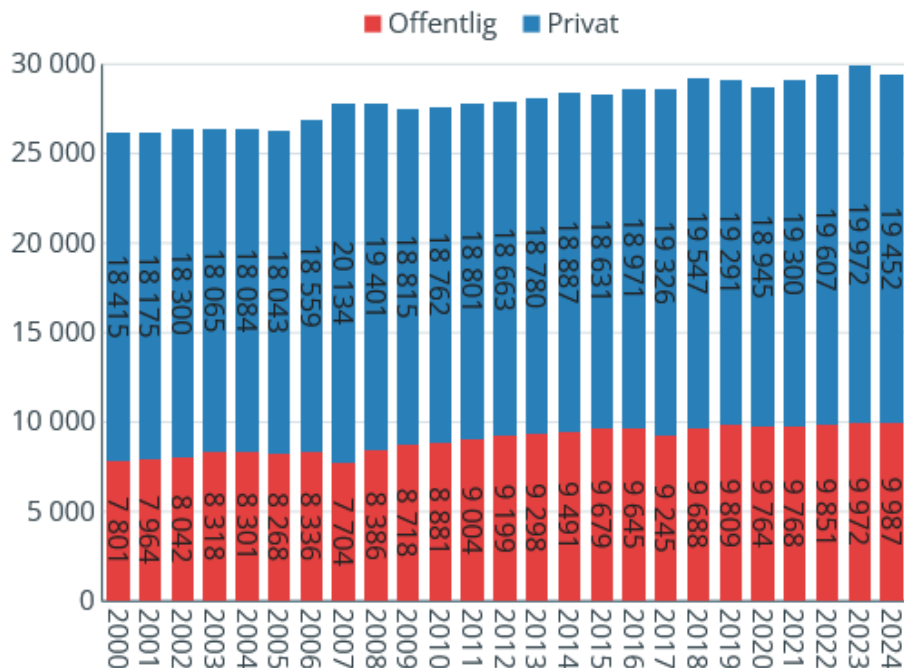


Figur 5 Antall innbyggere på ulike alderstrinn for kvinner og menn i 2025. Skyggen viser hvordan fordelingen på landsbasis er. Gjøvik/Toten (øverst til venstre), Gjøvik (øverst til høyre), Vestre Toten (nederst til venstre) og Østre Toten (nederst til høyre).

Gjøvik/Toten har en høyere andel av befolkningen i aldergruppen fra 50 år og eldre og lavere andel av innbyggere under 50 år. Vi ser at Østre og Vestre Toten har en noe eldre alderssammensetning enn Gjøvik i 2025. Samlet sett har altså kommunene en mer balansert alderssammensetning enn det som enkelte kommuner har i dag.

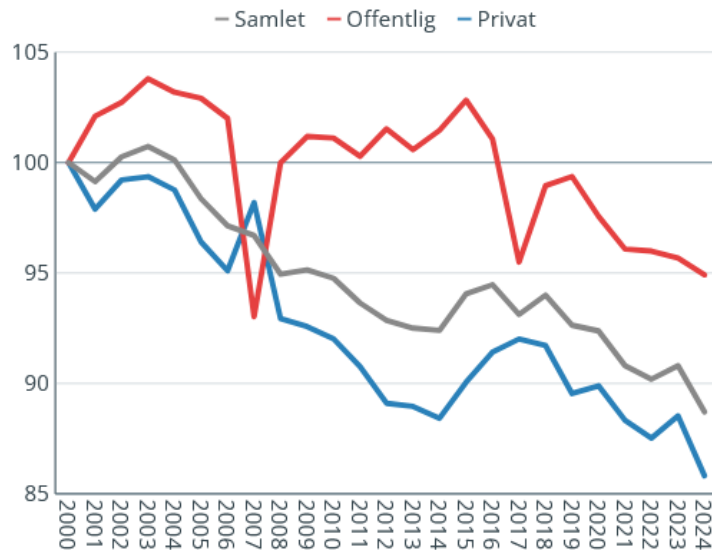
2.2.2 Arbeidsplasser

I figuren under kan vi se antall arbeidsplasser i Gjøvik/Toten fordelt på offentlig og privat sektor i årene fra 2000 til 2023. Det har vært vekst i arbeidsplasser i Gjøvik/Toten de siste årene. Ved inngangen til 2025 var det 19 452 arbeidsplasser i næringslivet i Gjøvik/Toten, mens det var 9 987 arbeidsplasser i offentlig sektor.



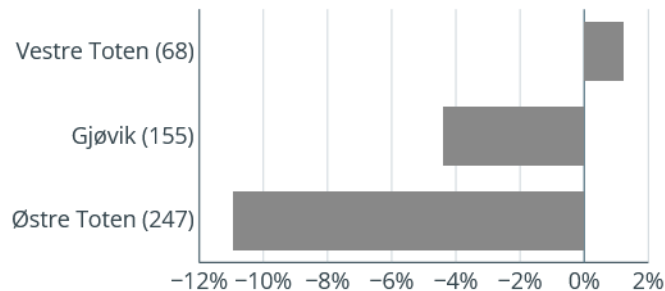
Figur 6 Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i Gjøvik/Toten

I Figur 7 har vi vist utviklingen i antall arbeidsplasser i Gjøvik/Toten i forhold til utviklingen i Norge. Utviklingen er først indeksert slik at nivået i 2000=100. En indeksverdi på 100 betyr at utviklingen er den samme som i landet. Arbeidsplassveksten i Gjøvik/Toten har vært svakere enn i resten av landet siden 2000. Det gjelder både i næringslivet og i offentlig sektor.



Figur 7 Utvikling av antall arbeidsplasser i Gjøvik/Toten indeksert slik at nivået i 2000=100, relativt til indeksen for Norge.

Vestre Toten har hatt en høyere arbeidsplassvekst enn landet i de siste ti årene. De andre kommunene har hatt lavere arbeidsplassvekst enn landet. Ser vi på utviklingen i antall arbeidsplasser i næringslivet, kan vi se at Vestre Toten hadde 1,2 prosentpoeng bedre arbeidsplassvekst enn landet i den siste tiårsperioden (Figur 8).



Figur 8 Relativ arbeidsplassvekst i privat sektor i kommunene i Gjøvik/Toten. 2015-2024. Rangering blant de 357 kommunene er vist i parentes.

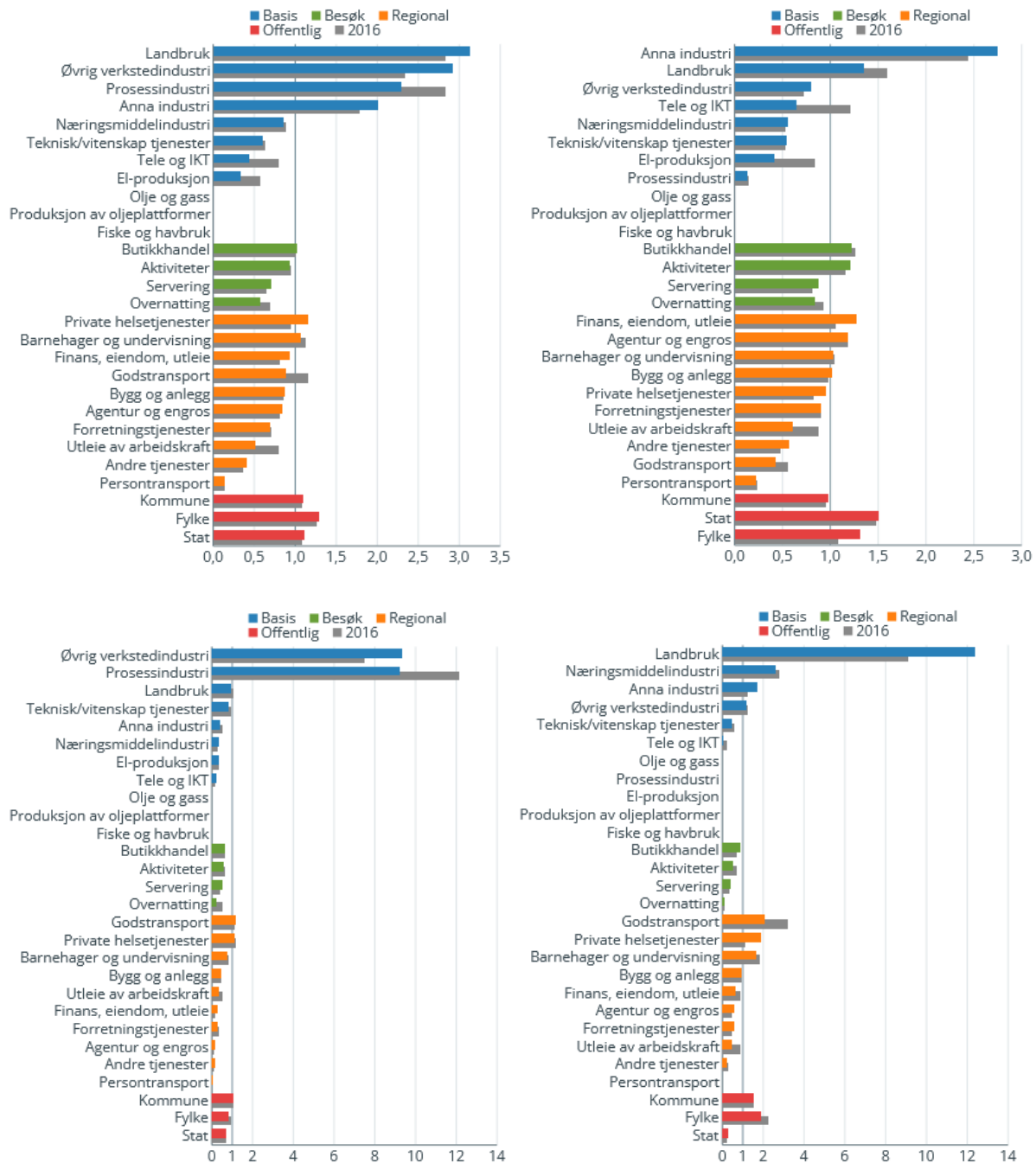
2.2.3 Næringsstruktur

Næringsstrukturen på et sted kan bety mye for veksten. Hvis stedet har en stor andel av arbeidsplassene i bransjer som har hatt vekst, vil dette normalt gjøre at veksten blir høyere enn gjennomsnittet. Omvendt vil steder med en konsentrasjon av arbeidsplassene i bransjer med nedgang eller lav vekst få lavere arbeidsplassvekst.

De bransjene i basisnæringene som har vokst mest på landsbasis, er fiske og havbruk, tele og IKT og teknisk/vitenskapelige tjenester. I besøksnæringene har aktiviteter og servering hatt sterk vekst i antall

arbeidsplasser. I regionale næringer har finans, private helsetjenester og forretningstjenester hatt sterkest vekst.

Figuren under viser lokalisingskvotientene til de ulike bransjene i næringslivet i Gjøvik/Toten samlet i 2024, og for kommunene enkeltvis. Bransjer med lokalisingskvotient over 1 er bransjer som kommunene har relativt mye av sammenlignet med landet som helhet. Vi kan også se hvilken lokalisingskvotient bransjen hadde i 2016 i de grå søylene. På den måten kan vi se hvilke bransjer som har økt eller redusert sin andel i løpet av de siste åtte årene.



Figur 9 Lokalisingskvotienter for ulike bransjer i Gjøvik/Toten i 2024 (øverst til venstre), Gjøvik (øverst til høyre), Vestre Toten (nederst til venstre) og Østre Toten (nederst til høyre) sammenliknet med 2016.

Vi ser at kommunene enkeltvis har ulike næringsstrukturer. Vestre Toten er sterkt dominert av øvrig verkstedindustri og prosessindustri. Østre Toten er sterkt dominert av landbruksnæringer og til dels næringsmiddelindustri. Gjøvik som regionsenter har en mer balansert næringsstruktur, men har også stort innslag av annen industri. Kommunen har relativt sett en betydelig andel av næringer innen landbruk, handel, aktiviteter, finans/eiendom/utleie, og agentur og engros. Gjøvik har også en høyere andel av statlige arbeidsplasser.

Gjøvik/Toten har en høy andel av ansatte i bransjene landbruk, øvrig verkstedindustri, prosessindustri og annen industri. Gjøvik/Toten har relativt få ansatte i besøksnæringene og regionale næringer. Gjøvik har flest arbeidsplasser innen annen industri, mens Østre Toten og Vestre Toten har flest arbeidsplasser innen henholdsvis landbruk og øvrig verkstedindustri.

Innen landbruk og industri har det på landsbasis skjedd store omstillinger de senere årene med effektivisering og automatisering, noe som også resulterer i færre arbeidsplasser. Her er det interessant å merke seg at Gjøvik/Toten har likevel styrket sin relative andel innen disse næringene de senere årene.

Samlet sett vil alle tre kommunene få en mer balansert næringsstruktur enn det den enkelte kommune har i dag, og en sammenslått kommune vil dermed være mindre sårbare for svingninger i enkeltbransjer. Fra et kommunalt synspunkt kan det også være lettere å planlegge og tilrettelegge for videre næringsutvikling i regionen. Samhandlingen med næringsaktørene kan også bli lettere, og det vil være lettere for næringsaktørene å forholde seg kun til én kommune når det gjelder planer og reguleringer for framtidig næringsutvikling.

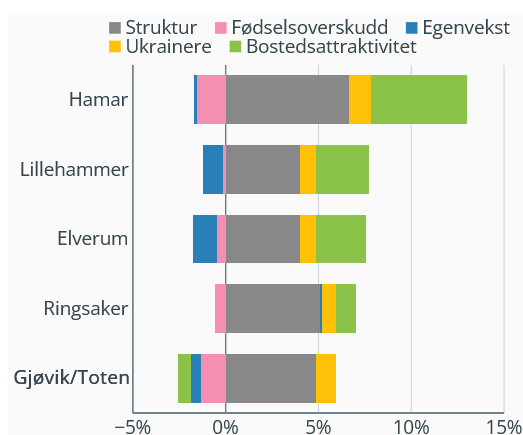
2.2.4 Bosteds- og næringsattraktivitet

Det er to måter et sted kan påvirke sin vekst: enten ved å skape en attraktivitet som bosted som gjør at flere flytter til stedet, eller gjennom å skape høyere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet. Steder som lykkes med å være attraktiv både som bosted og for næringslivet, vil da oppnå høyere vekst enn forventet.

Telemarksforskning har analysert flyttemønstrene i norske kommuner over mange år (Vareide 2023). Gjennom denne forskningen har vi identifisert fire drivkrefter som i stor grad forklarer om en kommune opplever inn- eller utflytting. Det er kommunens sentralitet, arbeidsplassvekst, demografi og innvandring.

Dersom alt annet er likt, vil kommuner med høy sentralitet oppleve mer innflytting enn gjennomsnittet, mens kommuner med lav sentralitet vil oppleve utflytting. Arbeidsplassvekst har positiv innvirkning på nettoutflyttingen. Kommuner med mange innbyggere i 60-årene opplever økt tilflytting. Dette fordi mange går av med pensjon, og det blir flere ledige arbeidsplasser. Når det er høy innvandring til Norge, øker nettoinnvandringen til alle kommuner omtrent likt.

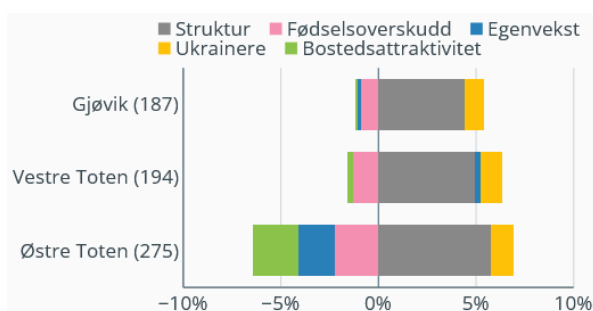
I figuren under har vi rangert Gjøvik/Toten og sammenlikningskommunene etter bostedsattraktivitet og lagt til fødselsbalansen, de strukturelle flyttebetingelsene og effekten av arbeidsplassvekst i egen kommune i den siste tiårsperioden (Egenvekst). Summen av alle søylene er stedets befolkningsvekst i perioden. Forventet nettoflytting ut fra de strukturelle betingelsene og fødselsbalansen er forhold stedene ikke kan påvirke på kort sikt. Det som kan påvirkes, er arbeidsplassveksten på stedet og bostedsattraktiviteten. Det som heter «egenvekst» i figuren, er effekten på stedets nettoflytting som skyldes arbeidsplassveksten på stedet.



Figur 10 Befolkningsutviklingen Gjøvik/Toten 2014–2023, dekomponert i ulike drivkrefter.

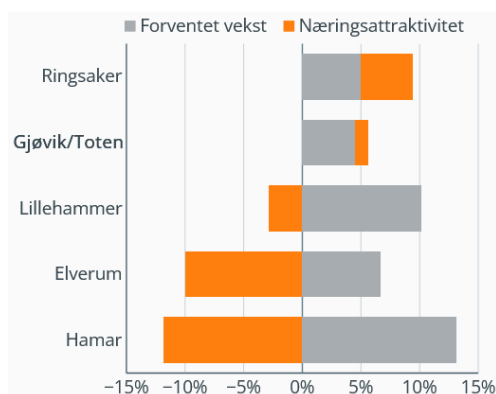
De strukturelle forholdene bidro til en forventet netto innflytting til Gjøvik/Toten på 4,9 prosent av folketallet i den siste tiårsperioden. Fødselsbalansen bidro negativt tilsvarende 1,3 prosent av folketallet. Arbeidsplassveksten i egen region var svakere enn ellers i landet. Dette reduserte forventet nettoflytting med 0,5 prosent. Gjøvik/Toten fikk til slutt en befolkningsvekst som var 0,7 prosentpoeng lavere enn forventet. Bostedsattraktiviteten til Gjøvik/Toten har derfor vært negativ i denne tiårsperioden. Samtidig ser vi at Hamar, Lillehammer, Elverum og Ringsaker hadde positiv bostedsattraktivitet.

Figuren under viser bostedsattraktiviteten i kommunene i den siste tiårsperioden. Ingen av de tre kommunene har hatt positiv bostedsattraktivitet i den siste tiårsperioden. Gjøvik og Vestre Toten har hatt nesten nøytral bostedsattraktivitet.



Figur 11 Befolkningsutviklingen i kommunene i Gjøvik/Toten 2014–2023, dekomponert i ulike drivkrefter.

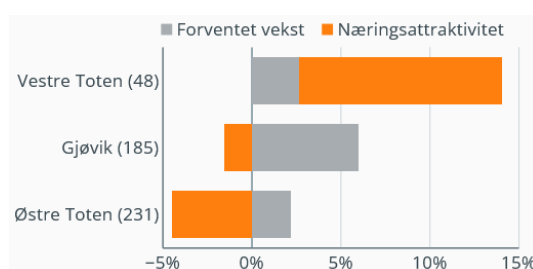
Forventet arbeidsplassvekst i næringslivet for et sted kan beregnes ut fra tre strukturelle forhold: Den nasjonale veksten, bransjesammensetningen og befolkningsveksten. I figuren under kan vi se arbeidsplassveksten i næringslivet i Gjøvik/Toten og sammenlikningsstedene i den siste tiårsperioden, splittet opp i forventet vekst og næringsattraktivitet. Næringsattraktiviteten er differansen mellom faktisk og forventet vekst.



Figur 12 Forventet arbeidsplassvekst og næringsattraktivitet Gjøvik/Toten 2015–24.

Det var forventet at antall ansatte i næringslivet i Gjøvik/Toten skulle øke med 4,5 prosent i denne perioden. Veksten ble 5,6 prosent, altså 1,1 prosentpoeng høyere enn forventet. Gjøvik/Toten har dermed hatt en litt bedre vekst i næringslivet enn forventet. Næringsattraktiviteten har derfor vært positiv i denne perioden.

Ser vi på de enkelte kommunene, har Vestre Toten hatt positiv næringsattraktivitet i den siste tiårsperioden. I Gjøvik og Østre Toten har veksten i næringslivet vært lavere enn forventet.

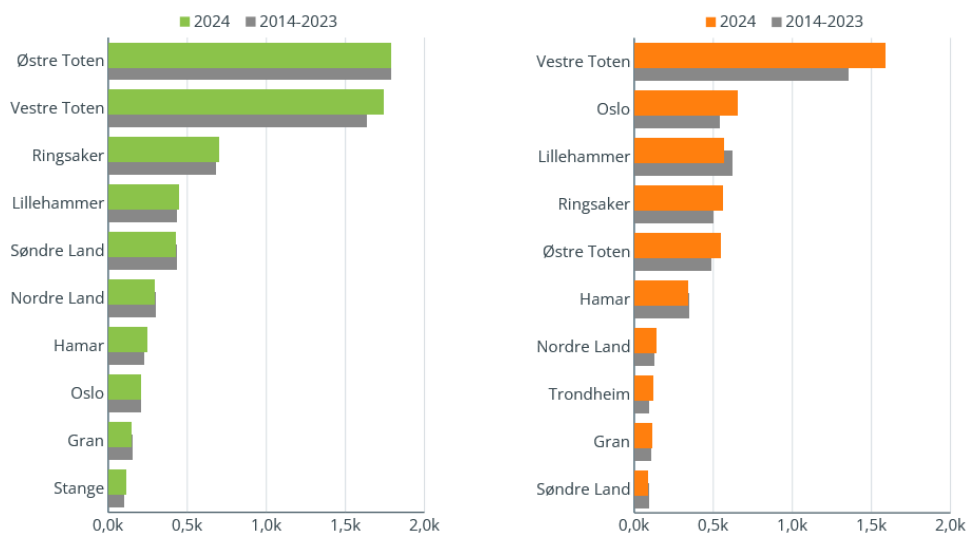


Figur 13 Forventet arbeidsplassvekst og næringsattraktivitet i kommunene i Gjøvik/Toten 2015–24.

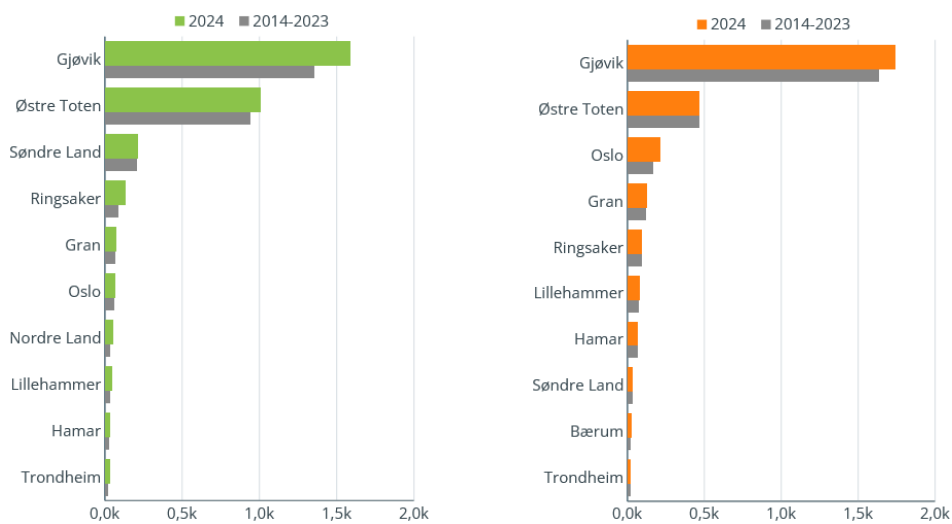
Samlet sett kan felles innsats for å styrke bosteds- og næringsattraktivitet gi positive effekter. Det vil ha liten effekt for de tre kommunene som helhet å konkurrere mot hverandre. Gevinstene for Gjøvik/Toten vil ligge i å klare å stå sterkere i konkurransen om å tiltrekke seg innbyggere og arbeidsplasser utenfor regionen.

2.2.5 Pendling

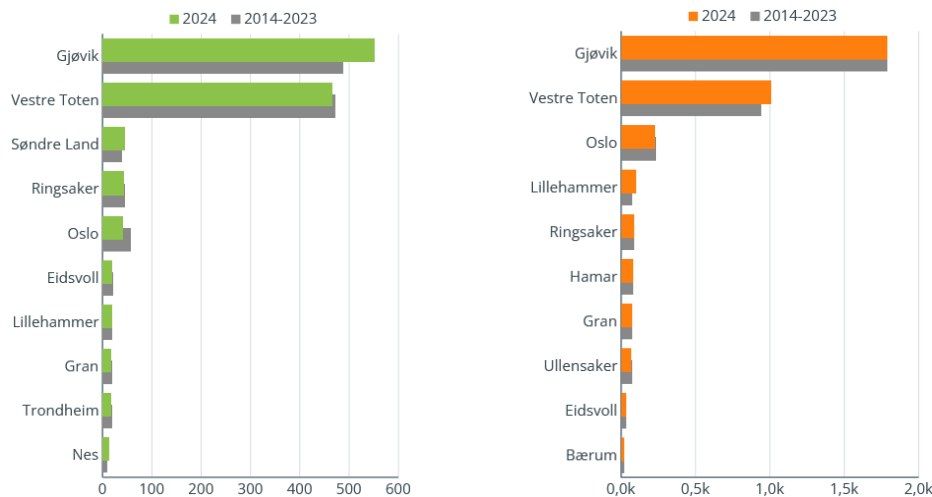
Pendling er et viktig fenomen for å forstå den regionale utviklingen. Noen steder har flere arbeidsplasser enn de kan sysselsette, og har netto innpendling. For de fleste steder er det motsatt, de er avhengige av å pendle ut til andre områder. Størrelsen på inn- og utpendling kan også fortelle om i hvilken grad et sted er integrert i et større arbeidsmarked. Figurene under viser inn- og utpendling for Gjøvik og Østre og Vestre Toten kommuner.



Figur 14 Innpendingling (venstre) og utpendling (høyre). Gjøvik.



Figur 15 Innpendingling (venstre) og utpendling (høyre). Vestre Toten.



Figur 16 Innpendling (venstre) og utpendling (høyre). Østre Toten.

Figurene viser at Gjøvik har klart størst innpendling fra Østre Toten og Vestre Toten kommuner. Innpendlingen fra disse kommunene er omtrent like stor. Fra Østre Toten var det 1 788 personer som pendlet til Gjøvik i 2024. Tilsvarende tall for Vestre Toten var 1 744. Det er verdt å merke seg at innpendlingen fra Vestre Toten til Gjøvik har økt noe de senere årene. Vestre Toten er klart største utpendlingskommune fra Gjøvik. Det var 1 588 personer som pendlet fra Gjøvik til Vestre Toten i 2024, og vi ser også at denne andelen er økende. Fra Gjøvik er det omtrent like mange som pendler til Østre Toten som til Oslo, Lillehammer og Ringsaker.

For Vestre Toten er innpendlingen klart størst fra Gjøvik og Østre Toten, og innpendlingen fra begge kommunene er økende. Gjøvik er klart største utpendlingskommune med Østre Toten på andreplass. Som nevnt over er utpendlingen til Gjøvik økende.

Østre Toten har klart størst innpendling fra Gjøvik og Vestre Toten. Innpendlingen fra Gjøvik er økende, men innpendlingen fra Vestre Toten synes å ha vært relativt stabil. Gjøvik er klart største utpendlingskommune, og utpendlingen har vært stabil de senere årene. Det har også vært relativt stor utpendling til Vestre Toten, og her synes utpendlingen å være noe økende.

Tabellen under viser antall personer som bor og arbeider i de tre kommunene. Det er Gjøvik som har størst andel som arbeider i egen kommune med 66 prosent, mens Østre Toten og Vestre Toten har en andel på hhv. 49 prosent og 53 prosent. Østre Toten og Vestre Toten har begge en pendlingsandel til Gjøvik på rundt 25 prosent. Dersom kommunene slår seg sammen, vil 80 prosent av de som i dag bor i Gjøvik kommune, også jobbe i den nye kommunen. Tilsvarende tall for Østre Toten og Vestre Toten vil være 87 prosent.

Tabell 5 Pendlingsmatrise Gjøvik/Toten 2023. Kilde: SSB/TF

		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	

Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) er en inndeling av Norge i 159 funksjonelle regioner. Bo- og arbeidsmarkedsregioner benyttes i ulike økonomiske analyser der det er behov for funksjonelle regioner på et nivå mellom kommuner og fylker. En BA-region har i stor grad felles markeder for arbeidskraft og arbeidsplasser, der innbyggerne ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide.

Bo- og arbeidsmarkedsregioner har som mål å inndele Norge i hvilke områder som fungerer som økonomiske enheter, ved å se på sammenhengen mellom hvor innbyggerne har arbeidssted, og hva de har som bosted. Nåværende inndeling i BA-regioner tar utgangspunkt i kommuneinndelingen fra 2020.

Bo- og arbeidsmarkedsregion Gjøvik består av kommunene Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land. Inndelingen er basert på en kombinasjon av pendling og reisetid mellom kommuner (jf. Tabell 6)

Tabell 6 Bo- og arbeidsmarkedsregionen Gjøvik. Kilde: TØI rapport 1713/2019

Tabell 4.18 Reisetid og pendling i BA-region Gjøvik. 2017. Minutter og prosent.

	Reisetid	Ut- pendling	Inn- pendling	Sentralitet, kommune	Sentralitets- klasse	Inkluderingsgrunnlag
3407 Gjøvik	11,42	52,78	52,78	796	3	Senterkommune
3442 Østre Toten	24,93	19,81	9,59	734	4	Utpendling > 8
3443 Vestre Toten	17,4	19,73	8,44	762	4	Utpendling > 8
3447 Søndre Land	29,52	12,57	2,36	670	4	Utpendling > 8
3448 Nordre Land	37,12	7	1,52	679	4	Reisevei < 45, sum pendling > 8

I tabellen er det angitt utpendlingsandel til senterkommunen og innpendlingsandel fra senterkommunen.⁴ Tilsvarende er reisetiden angitt som reisetid til senterkommunen. Disse beregningene viser også at Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten er de mest integrerte kommunene i Gjøvikregionen. Reisetiden til senterkommunen for disse kommunene er også betydelig lavere enn for Søndre Land og Nordre Land. At de tre

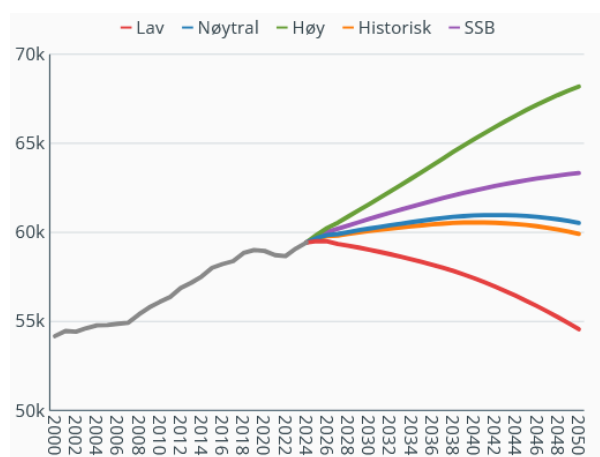
⁴ For senterkommuner vil utpendlingsandel og innpendlingsandel være like og angir i praksis intern pendling, det vil si andelen av arbeidsaktuell befolkning som jobber i kommunen.

kommunene er sterkt integrert i samme funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregion, tilsier også at kommunene har sterke felles interesser knyttet til framtidig samfunnsutviklingsarbeid.

2.3 Framtidsutsikter

Befolkningsprognosene fra Telemarksforskning er et nyttig supplement til SSBs framskrivinger og gir alternative perspektiver på den framtidige utviklingen. Framskrivingene er basert på ulike verdier av attraktivitet for bosetting og næringsliv. Hensikten er å få fram mulighetsrommet for befolkningsvekst, altså hvor mye folketallsveksten kan påvirkes lokalt. Attraktivitetsverdiene er hentet fra analyser av attraktivitet for de ti siste årene. Alle scenarioene tar utgangspunkt i at SSBs framskriving for nasjonal befolkningsvekst skal bli som i hovedalternativet, men tar hensyn til ulike verdier av attraktiviteten for kommunen.

Vi har ulike scenarioer for utviklingen av folketallet i kommunen, alt etter hvor høy attraktivitet kommunen har i framtiden. Et scenario er at en lykkes med å skape høy og positiv attraktivitet for både bosetting og næringsliv (H). Vi har også et scenario der den framtidige attraktiviteten er lav (L). Forskjellen mellom scenarioet med høy og lav attraktivitet vil vise hvilket mulighetsrom det er for framtidig befolkningsutvikling. Et naturlig scenario er at attraktiviteten er akkurat som middels (M, nøytral). Det vil gi en vekst i tråd med det som er forventet ut fra de strukturelle forholdene. Det betyr at både flyttetallene og arbeidsplassveksten i næringslivet er lik forventet verdi.

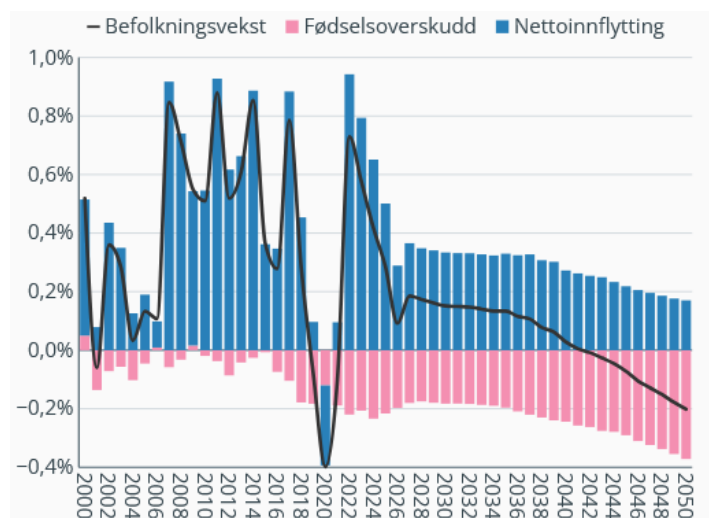


Figur 17 Antall innbyggere i Gjøvik/Toten i Telemarksforskings ulike scenarioer, samt SSBs framskriving

I scenarioet med nøytral attraktivitet og nasjonal vekst som i hovedalternativet, vil folketallet i Gjøvik/Toten øke fra 59 434 innbyggere i 2024 til 60 529 innbyggere i 2050. Det er det mest sannsynlige scenarioet akkurat nå. I dette scenarioet blir det en svak vekst i folketallet de neste årene, men nedgang mot slutten av perioden. Med høy attraktivitet vil folketallet øke til 68 182 innbyggere. Dette ligger noe over SSBs hovedalternativ. Med lav attraktivitet vil det bli ganske sterk befolkningsnedgang.

Et siste scenario er at attraktiviteten for kommunen blir den samme i framtiden som gjennomsnittet for de siste ti årene (Historisk). Dette scenarioet vil heller ikke gi økning i folketallet, og illustrerer at det er behov for å styrke både bosteds- og næringsattraktiviteten dersom man ønsker bedre befolkningsutvikling enn det som har vært tilfellet fram til nå. Her framstår styrking av bostedsattraktiviteten som den største utfordringen.

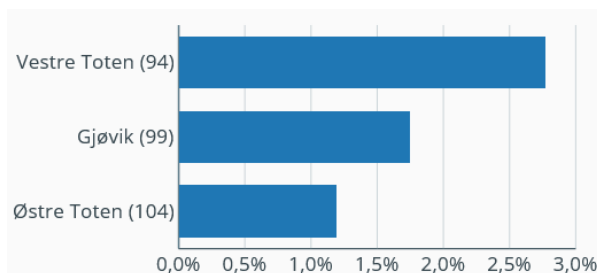
Figuren under viser hvordan befolkningsendringene fordeler seg på fødselsoverskudd og nettoflytting i Gjøvik/Toten i scenarioet med nøytral attraktivitet.



Figur 18 Årlige befolkningsendringer i Gjøvik/Toten fordelt på fødselsoverskudd og nettoflytting. Nøytral-scenarioet.

Fødselsunderskuddet er forventet å øke i årene som kommer. Det har i mange år vært netto innflytting. Det er også ventet positiv netto innflytting i scenarioet med nøytral attraktivitet. Etter hvert vil fødselsunderskuddet bli høyere enn nettoinnflyttingen slik at folketallet vil synke. Med høy attraktivitet vil nettoflyttingen til Gjøvik/Toten bli høyere, slik at det blir befolkningsvekst fram til 2050.

I figuren under kan vi se forventet befolkningsvekst i kommunene fram til 2050, basert på scenarioet med nøytral attraktivitet. Vestre Toten er forventet å få sterkst vekst med 2,8 prosent, mens Gjøvik og Østre Toten er forventet å få en vekst på hhv. 1,7 prosent og 1,2 prosent. Til sammenligning er veksten på landsbasis, basert på hovedalternativet, anslått til 10,2 prosent.



Figur 19 Prosentvis befolkningsendring fra 2024 til 2050, med nøytral-scenarioet.

I tabellen er vist framtidig utvikling i ulike aldersgrupper fram til 2040, med bruk av Telemarksforskings scenarier. I lav-scenariet anslås en befolkningsendring på -3,4 prosent fram til 2040, mens det i høy-scenariet anslås en vekst på 9,8 prosent. I nøytral-scenariet (M) anslås den totale befolkningsendringen å bli 2,5 prosent.

I aldersgruppene 0–66 år er det anslått en utvikling på mellom -10,3 prosent og 5,2 prosent, mens det i aldersgruppene 67 år og eldre er anslått en utvikling på mellom 24,9 prosent og 28,2 prosent. Det anslås en markant økning i antall eldre i alle scenariene. I alle scenarier er det anslått en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre.

Tabell 7 Antall innbyggere i Gjøvik/Toten i Telemarksforskings ulike scenarier

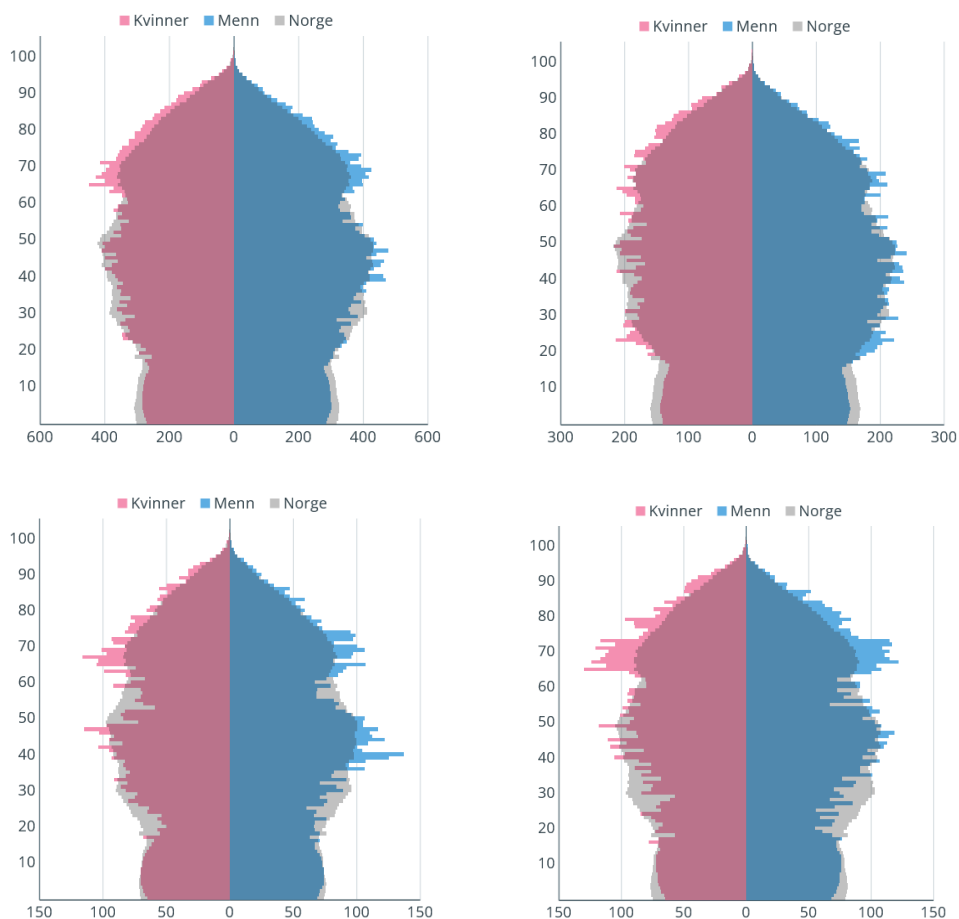
	2024	2040			Endring 2024-2040, %		
		L	M	H	L	M	H
0-5 år	3 034	3 079	3 441	3 893	1,5	13,4	28,3
6-15 år	6 363	5 358	5 691	6 079	-15,8	-10,6	-4,5
16-66 år	38 334	34 373	37 011	40 252	-10,3	-3,5	5,0
67-79 år	8 354	9 218	9 381	9 562	10,3	12,3	14,5
80-89 år	2 803	4 291	4 311	4 334	53,1	53,8	54,6
90 år og eldre	546	1 112	1 112	1 112	103,7	103,7	103,7
Totalt	59 434	57 431	60 947	65 232	-3,4	2,5	9,8
0-66 år	47 731	42 810	46 143	50 224	-10,3	-3,3	5,2
67 år og eldre	11 703	14 621	14 804	15 008	24,9	26,5	28,2

I tabellen under er vist utvikling i ulike aldersgrupper for hver av kommunene, basert på nøytral-scenariet fra TF. Framskrivningen viser at Østre Toten vil få størst nedgang i aldersgruppene under 66 år og størst vekst i aldersgruppene over 67 år.

Tabell 8 Prosentvis endring 2024–2040 basert på nøytral-scenariet (M) fra Telemarksforskning

	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

Befolkningspyramidene under visualiserer aldersfordeling for kommunene i 2040, sammenlignet med landsgjennomsnittet. Pyramidene viser kommunene samlet og kommunene hver for seg. Vi ser at Østre og Vestre Toten har en noe eldre alderssammensetning enn Gjøvik i 2025. Kommune har også en noe lavere andel innbyggere under 50 år, spesielt Østre Toten. Samlet sett har kommunene en mer balansert alderssammensetning enn det som enkelte kommuner har i dag.

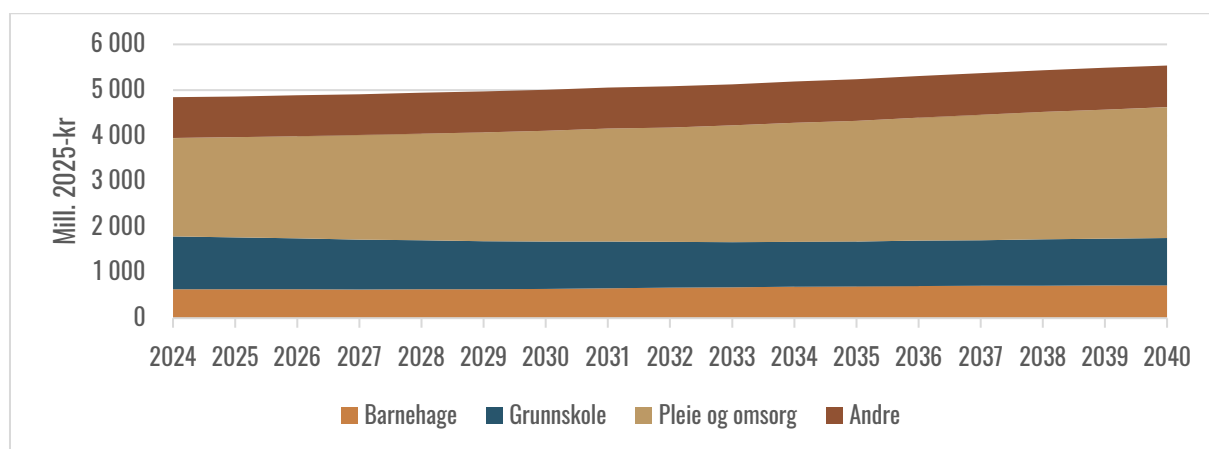


Figur 20 Antall innbyggere på ulike alderstrinn for kvinner og menn med nøytral-scenariot fra TF i 2040. Skyggen viser fordelingen på landsbasis. Gjøvik/Toten (øverst til venstre), Gjøvik (øverst til høyre), Vestre Toten (nederst til venstre) og Østre Toten (nederst til høyre).

Videre har vi sett på hvilke konsekvenser utviklingen vil kunne få for kommunenes økonomi. Vi har utarbeidet en analyse som illustrerer hvordan befolkningsframskrivingene vil påvirke kommunenes framtidige kostnader og utgiftsbehov. Vi har beregnet demografikostnadene totalt og fordelt på ulike aldersgrupper og tilhørende tjenesteområder i kommunen. I beregningen av demografikostnadene baserer vi oss på det samme opplegget som Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) benytter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunen å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen.

Demografikostnadene vil gjenspeiles gjennom inntektene fra staten, og analysen vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser kommunen vil ha for å håndtere framtidig befolkningsutvikling og endret utgiftsbehov.

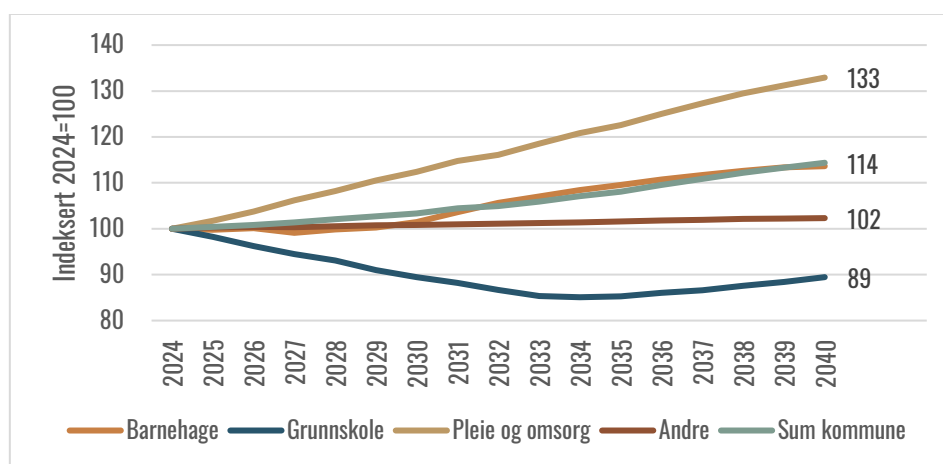
Vi begynner med å se på hvordan utviklingen i utgiftsbehov på ulike tjenesteområder anslås å bli fram mot 2040. I figuren er framtidig beregnede demografikostnader fordelt på ulike tjenesteområder for Gjøvik/Toten. Framskrivningene er basert på nøytral-scenariot fra Telemarksforskning.



Figur 21 Beregnet utgiftsbehov på ulike sentrale tjenesteområder 2024–2040. Gjøvik/Toten. Faste mill. 2025-kr. Kilde: TBU/beregninger ved TF

Av figuren kan vi se at framtidige økte demografikostnader i all hovedsak vil kunne knyttes til tjenesteområdet pleie og omsorg.

Figuren under viser relativ utvikling for ulike sentrale tjenesteområder fram til 2040. Samlet sett er utgiftsbehovet for Gjøvik/Toten anslått å øke med ca. 14 prosent i perioden. På pleie og omsorg er utgiftsbehovet anslått å øke med ca. 33 prosent. På barnehage er utgiftsbehovet anslått å øke med ca. 14 prosent, mens utgiftsbehovet på grunnskole er anslått å reduseres med 11 prosent. På områdene helse, barnevern og sosialtjeneste (andre i figuren) er utgiftsbehovet anslått å øke med ca. 2 prosent.



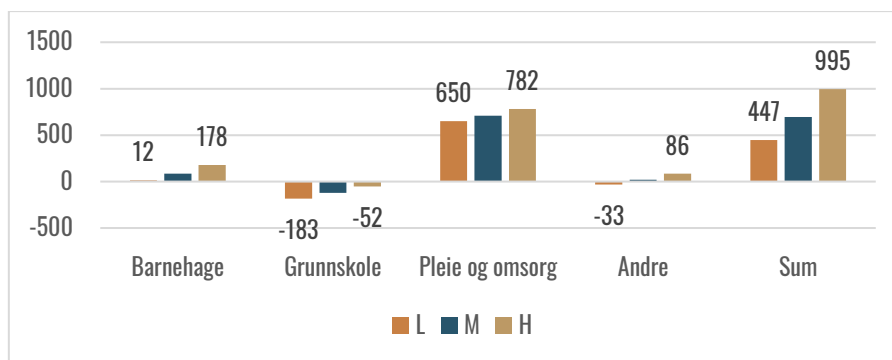
Figur 22 Utvikling i beregnet utgiftsbehov ulike sentrale tjenesteområder 2024–2040. Indeksert utvikling, 2024=100. Gjøvik/Toten. Kilde: TBU/beregninger ved TF

Tabellen under viser endring i beregnet utgiftsbehov for hver av kommunene. Tabellen viser at utgiftsbehovet samlet sett øker mest for Vestre Toten.

Tabell 9 Prosentvis endring i beregnet utgiftsbehov 2024–2040. Kilde: TBU/beregninger ved TF

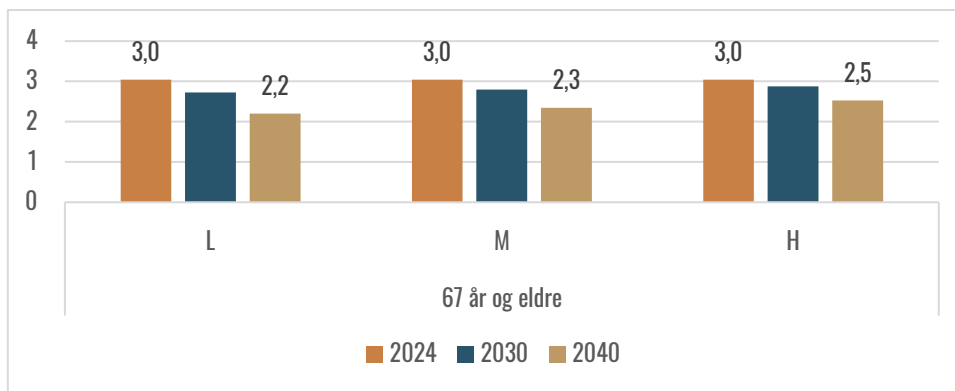
	Gjøvik	Østre Toten	Vestre Toten	Gjøvik/Toten
Barnehage	10,6	12,4	21,9	13,6
Grunnskole	-14,9	-7,9	-3,3	-10,6
Pleie og omsorg	31,5	33,5	35,6	32,9
Andre	1,3	2,4	4,6	2,3
Sum kommune	11,8	15,5	18,8	14,4

I figuren under viser vi akkumulerte demografikostnader for perioden 2025–2040, basert på de ulike scenarier fra Telemarksforskning. De tre scenarier anslår demografikostnader på mellom 447 mill. kr i det pessimistiske scenarioet (L) og 995 mill. kr i det optimistiske scenarioet (H) for Gjøvik/Toten.



Figur 23 Demografikostnader 2025–2040. Faste mill. 2025-kr. Akkumulert. Gjøvik/Toten. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF.

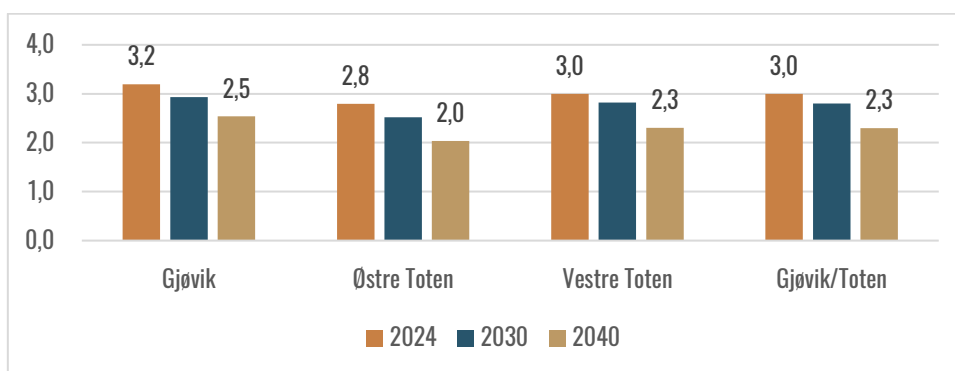
I figuren nedenfor har vi beregnet den såkalte forsørgerbyrden for Gjøvik/Toten fram mot 2040, basert på Telemarksforskings scenarier. Forsørgerbyrden viser forholdet mellom antall personer i arbeidsfør alder (20–66 år) og antall eldre (67 år +). En reduksjon i forholdstallet mellom de to aldersgruppene betyr at det blir færre innbyggere i arbeidsfør alder per innbygger i den eldre aldersgruppen, altså blir forsørgerbyrden større.



Figur 24 Antall innbyggere 20–66 år i forhold til eldre innbyggere. 2024, 2030 og 2040. Gjøvik/Toten. Kilde: SSB/beregninger ved TF

Forholdstallet for aldersgruppen 67 år og eldre (3,0 i 2024) anslås i 2040 å ligge mellom 2,2 (L-scenariot) og 2,5 (H-scenariot). H-scenariot vil dermed gi høyest andel arbeidsføre innbyggere i forhold til eldre innbyggere. Dette innebærer at kommunene må lykkes i å bli attraktive for å redusere forsørgerbyrden per innbygger. For landet er forholdstallet (3,7 i 2024) anslått til 2,7 i 2040.

Diagrammet under viser utvikling i forsørgerbyrde for hver av kommunene, basert på nøytral-scenariot fra Telemarksforskning. Forsørgerbyrden for Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten i 2040 anslås til hhv. 2,5, 2,0 og 2,3.

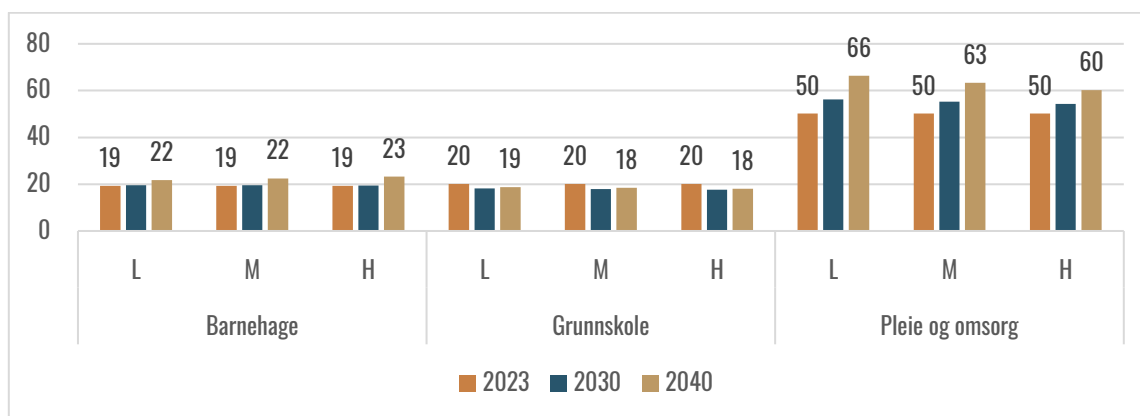


Figur 25 Antall innbyggere 20–66 år i forhold til eldre innbyggere. 2024, 2030 og 2040. Nøytral scenariot.

Basert på utviklingen i de ulike aldersgruppene kan vi også anslå framtidig behov for årsverk innenfor de sentrale velferdsområdene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

I anslagene av framtidig tjenestebehov er det lagt til grunn samme standard og dekningsgrad som i dag. Det er ikke tatt hensyn til teknologisk utvikling eller andre samfunnsendringer som kan påvirke tjenestebehovet framover. Det er også viktig å merke seg at ulike kommuner har ulikt behov for årsverk per bruker innenfor de ulike tjenestene, og at årsverk per bruker ikke nødvendigvis sier noe om effektiviteten innenfor de ulike sektorene.

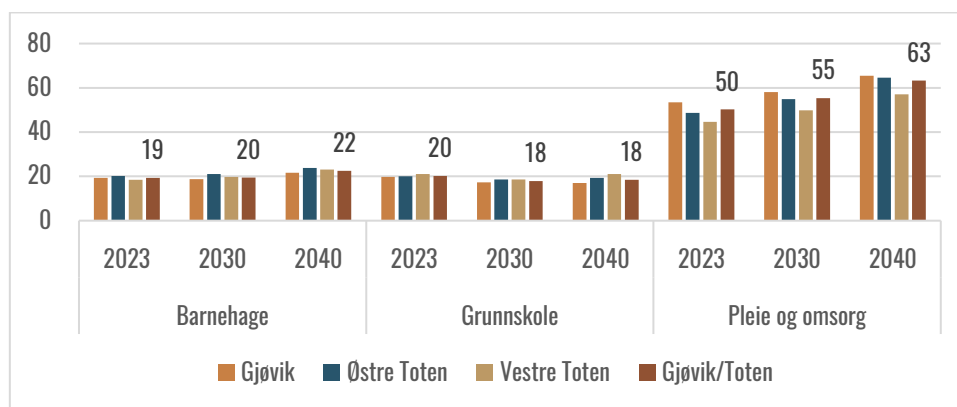
Figuren under viser anslått behov for årsverk på barnehage, grunnskole og pleie og omsorg per 1000 innbyggere i arbeidsfør alder.



Figur 26 Anslått framtidig årsverksbehov per 1000 innb. i arbeidsfør alder (20–66 år). 2023, 2030 og 2040. Gjøvik/Toten. Kilde: SSB/TF

Figuren viser at behovet for årsverk på barnehage og grunnskole vil endres relativt lite fram til 2030 og 2040 (målt per 1000 innb. 20–66 år). Behovet for årsverk på pleie og omsorg vil øke kraftig i årene framover. Behovet for årsverk på pleie og omsorg i 2040 varierer fra 60 i H-scenariet til 66 i L-scenariet. L-scenariet vil dermed gi størst økning i framtidig behov for årsverk innen pleie og omsorg. Behovet for årsverk vil uansett hvilket av scenarioene vi legger til grunn, øke kraftig i årene framover, spesielt fra 2030 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen og gjelder for alle landets kommuner.

Figuren under viser tall for hver av kommunene, basert på nøytral-scenariet fra Telemarksforskning.



Figur 27 Anslått framtidig årsverksbehov per 1000 innb. i arbeidsfør alder (20–66 år). 2023, 2030 og 2040. Nøytral-scenariet fra TF. Kilde: SSB/TF.

Figuren viser at behovet for årsverk på barnehage og grunnskole vil endres relativt lite i årene framover (målt per 1000 innb. i arbeidsfør alder). Behovet for årsverk på pleie og omsorg vil øke kraftig i årene framover. Dette må ses i lys av eldrebølgen og vil gjelde for alle landets kommuner. Her kan større kommuner har større omstillingsevne og fleksibilitet når det gjelder å sikre innbyggerne de tjenester de har krav på.

2.4 Økonomiske konsekvenser ved kommunesammenslåing

Det er inndelingsloven som regulerer prosessene for kommuner, fylkeskommuner og andre som ønsker å vurdere grenseendringer (sammenslåinger, delinger og grensejusteringer). Inndelingsloven gir regler om endringer i inndeling av kommuner og fylker, og om endringer i grensene mellom kommuner og mellom fylker. Loven inneholder ikke vilkår som virker styrende på antall kommuner og fylker. Loven er en prosesslov og regulerer hva som skal skje fra det er tatt initiativ til en grenseendring eller grensefastsetting og til endringen er gjennomført, og hvem som har kompetanse til å fatte ulike vedtak. Inndelingsloven regulerer ikke når en grense skal endres, eller hvor den skal gå. Hva slags endring som gjøres, har betydning for saksbehandlingen etter loven.

Departementet gir tilskudd til kommuner som vurderer grenseendringer.

Det gis inntil 100 000 kroner i støtte til utredning for hver kommune som ønsker å utrede sammenslåing, deling eller fylkesgrensejustering. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode. Kriteriet for å få utbetalt støtten er at beslutning om utredning er vedtatt av de aktuelle kommunestyrene, og at det foreligger en plan for videre oppfølging etter at utredningsarbeidet er ferdigstilt.

Det gis også støtte på inntil 100 000 kroner til hver kommune som utarbeider informasjon og gjennomfører innbyggerhøring om sammenslåing, deling eller fylkesgrensejustering, jf. inndelingsloven § 10. For at departementet skal kunne utbetale støtte, må kommunene lage et faktagrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring.

Regjeringen slår i Hurdalsplattformen fast at eventuelle sammenslåinger skal være basert på frivillighet, og eventuelle folkeavstemninger skal være rådgivende for nye fylkeskommuner og kommuner. Det står også i Hurdalsplattformen at regjeringen vil: «Fjerne delene i inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen.»

Inndelingsloven § 15 regulerer økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner. Kommuner som slår seg sammen, får delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til sammenslåingsprosessen, og mottar et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft.

I kommunereformen fikk kommuner som slo seg sammen, støtte til nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Modellen for støtte til engangskostnader ble presentert i kommuneproposisjonen for 2015. Basert på utbetalingene i de siste sammenslåingsprosessene ble 20 mill. kroner satt som et grunnbeløp per sammenslåing. Beløpet til den enkelte sammenslåing var videre differensiert etter antall kommuner og antall innbyggere i sammenslåingen. For en sammenslåing bestående av 3 kommuner og 50-100.000 innbyggere var engangsstøtten satt til 40 mill. kr.

Inndelingstilskuddet gir kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. To kommuner som har slått seg sammen vil få ett basistilskudd på samme måte som andre kommuner i utgiftsutjevningen, mot to basistilskudd før sammenslåingen. Den sammenslåtte kommunen blir derfor kompensert gjennom inndelingstilskuddet for bortfall av ett basistilskudd. Dersom en sammenslått kommune får mindre i distriktstilskudd enn kommunene ville fått hver for seg, blir kommunen gjennom inndelingstilskuddet kompensert for differansen mellom det den sammenslåtte kommunen får, og det de ville fått hver for seg.

Inndelingstilskuddet gis fra det året sammenslåingen trer i kraft. Kommunene får fullt tilskudd i 15 år, før det deretter trappes gradvis ned over fem år. I 2025 får 50 kommuner inndelingstilskudd. ⁵

Inndelingstilskudd for Gjøvik/Toten ville ha utgjort 53,6 mill. for 2025 (bestående av to basistilskudd a 24,671 mill. og ett distriktstilskudd for Østre Toten på 4,273 mill.).

Innsparingspotensialet ved sammenslåing av kommuner ligger i utnyttelse av stordriftsfordeler innen det enkelte tjenesteområdet, og kanskje spesielt innen administrasjon. Tabellen under viser administrasjonsutgiftene i de tre kommunene i dag. 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 41,5 mill. kr årlig sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.

Tabell 10 Netto driftsutgifter til administrasjon i kr per innb. 2024. Kilde: SSB

	Innbyggere 2024	Utgifter administrasjon i kr per innb. ⁶
Gjøvik	31 175	4 726
Østre Toten	14 827	6 116
Vestre Toten	13 649	6 256
Sum	59 651	5 421

2.5 Oppsummering

Det innledende kapittelet om økonomi viser at både Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten kan defineres som lavinntektskommuner.

Gjøvik/Toten har hatt svakere befolkningsutvikling enn landet etter 2000. Gjøvik/Toten har hatt fødselsunderskudd i hele perioden etter 2000. Fødselsunderskuddet blir også gradvis større. Den innenlandske

⁵ Regionsentertilskuddet har blitt utbetalt til kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Dette tilskuddet videreføres ikke i nytt inntektssystem f.o.m. 2025.

⁶ KOSTRA-funksjonene 100 Politisk styring, 120 Administrasjon, 130 Administrasjonslokaler og 180 Diverse fellesutgifter. For landsgjennomsnittet var netto driftsutgifter i kr per innb. på 5 318 kr i 2024.

flyttingen har vekslet på å være negativ og positiv. Det er innvandringen som har skapt veksten i folketallet. Uten innvandringen ville folketallet ha gått ned.

Arbeidsplassveksten i Gjøvik/Toten har vært svakere enn i resten av landet siden 2000. Det gjelder både i næringslivet og i offentlig sektor.

Gjøvik/Toten har hatt negativ bostedsattraktivitet og svakt positiv næringsattraktivitet i den siste tiårsperioden.

Arbeidsmarkedsintegrasjonen for Gjøvik/Toten-kommunene er høyere enn gjennomsnittet for landets kommuner. Gjøvik/Toten har gått fra å ha et underskudd på arbeidsplasser til å få et overskudd på arbeidsplasser de siste årene. Østre Toten og Vestre Toten har begge en pendlingsandel til Gjøvik på rundt 25 prosent.

Basert på framskrivinger fra Telemarksforskning anslås innbyggertallet for Gjøvik/Toten å øke noe fram mot 2050. Det anslås en markant økning i antall eldre. Det er anslått en lavere andel barn og unge og en høyere andel eldre. Framtidig økte demografikostnader vil i all hovedsak kunne knyttes til tjenesteområdet pleie og omsorg. Forsørgerbyrden vil øke, og behovet for årsverk på pleie og omsorg vil øke kraftig i årene framover.

Det er inndelingsloven som regulerer prosessene for kommuner, fylkeskommuner og andre som ønsker å vurdere grenseendringer. Inndelingsloven § 15 regulerer økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner. Kommuner som slår seg sammen, får delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til sammenslåingsprosessen, og mottar et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft.

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 ett distriktstilskudd for Østre Toten på 4,273 mill.). I tillegg vil det være innsparingspotensial ved sammenslåing, kanskje spesielt innen administrasjon.

Samlet sett indikerer den innledende faktagjennomgangen at kommunene har betydelige felles interesser når det gjelder framtidig samfunns- og tjenestetvilning. Den viktigste årsaken til dette er den tette, og stadig økende, integrasjonen av kommunene i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Spørsmålet blir da om felles utfordringer og muligheter håndteres best sammen eller hver for seg?

3. Overordnede perspektiver på kommunesammenlåing

3.1 Hvorfor vurdere kommunestruktur?

Det er viktig å vurdere hva som er hensiktsmessig kommunestruktur av flere grunner. En hensiktsmessig kommunestruktur kan bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Større kommuner kan dra nytte av stordriftsfordeler, noe som kan redusere kostnadene ved tjenesteproduksjon og administrasjon (Houlberg, 2011). Riktig kommunestruktur sikrer også at alle innbyggere, uavhengig av hvor de bor, får tilgang til likeverdige tjenester, noe som er viktig for å opprettholde prinsippet om at alle skal ha samme rettigheter og muligheter.

Større kommuner kan lettere tiltrekke seg og beholde kompetent arbeidskraft, noe som er nødvendig for å levere høykvalitetstjenester. De har også bedre kapasitet til å håndtere komplekse og spesialiserte oppgaver som barnevern og helse- og omsorgstjenester (Brandtzæg 2019, Generalistkommuneutvalget 2023). En hensiktsmessig kommunestruktur bidrar til økonomisk bærekraft ved å sikre at kommunene har et tilstrekkelig skattegrunnlag og inntekter til å finansiere nødvendige tjenester og investeringer.

En god kommunestruktur fremmer demokratisk deltakelse ved å sikre at kommunene er store nok til å ha en effektiv forvaltningsstruktur, men små nok til at innbyggerne føler nærhet til de folkevalgte og kan påvirke beslutninger som angår dem (St.meld. nr. 33 (2007-2008)). Samfunnets behov og utfordringer endrer seg over tid, og en hensiktsmessig kommunestruktur gjør det lettere for kommunene å tilpasse seg disse endringene.

En effektiv kommunestruktur kan også bidra til bedre samfunnsutvikling ved å sikre helhetlig og koordinert planlegging og utvikling på tvers av administrative grenser (Ekspertutvalget 2014). Dette kan inkludere arealplanlegging, miljøvern og næringsutvikling (Meld. St. 14 (2014-2015); Leknes et al., 2013). Større og mer robuste kommuner har bedre forutsetninger for å håndtere kriser og katastrofer, både økonomisk og operasjonelt, noe som er viktig for å sikre innbyggernes trygghet og velferd (Brandtzæg & Sanda 2003; IRIS 2013; Øren et al. 2016).

Disse faktorene understreker viktigheten av å vurdere og tilpasse kommunestrukturen for å møte dagens og fremtidens behov. Vurderinger av hva som er hensiktsmessig kommunestruktur, dreier seg dermed om hvilke samfunnsutfordringer kommunene står overfor i framtida.

3.2 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

Perspektivmeldingen 2024 trekker frem kampen om arbeidskraften som en hovedutfordring. Befolkningsveksten vil hovedsakelig skje blant de eldste, mens antall personer i yrkesaktiv alder (20–66 år) vil stagnere. Lave fødselstall forsterker ubalansen i befolkningssammensetningen, og forsørgerbyrden vil øke. Fruktbarheten var 1,4 barn per kvinne i 2023, og selv om den forventes å stabilisere seg på 1,7 barn per kvinne, vil andelen barn og unge synke. *Perspektivmeldingen 2024* viser at innvandring kan bidra til å dekke arbeidskraftsbehovet, men dette avhenger av både innvandreernes alderssammensetning og yrkesdeltakelse. Økt levealder og friskere aldring kan føre til at flere står lenger i jobb, men dette vil ikke alene kompensere for ubalansen. Dette legger et større press på helse- og omsorgssektoren, med et anslått behov for minst 180 000 flere ansatte innen 2060. Det blir også viktig å øke sysselsettingen, særlig blant unge, innvandrere og eldre, samt iverksette tiltak for å redusere frafall fra arbeidslivet.

Den andre utfordringen som *Perspektivmeldingen 2024* peker på, handler om behovet for omstilling. Russlands angrep på Ukraina har endret den sikkerhetspolitiske situasjonen, noe som krever økte ressurser til forsvar og beredskap. Norge må også håndtere klima- og miljøutfordringer ved å redusere klimagassutslipp i tråd med Parisavtalen. Overgangen til et lavutslippssamfunn forutsetter store investeringer i fornybar energi og infrastruktur, men økende etterspørsel etter kraft kan skape målkonflikter mellom industriutvikling, naturvern og lokal forankring. Samtidig vil petroleumsaktiviteten gradvis avta, noe som innebærer store omstillinger i norsk økonomi og arbeidsmarked. Mindre inntekter fra olje- og gassnæringen vil legge økt press på statsfinansene, og nye næringer må utvikles for å kompensere for nedgangen. *Perspektivmeldingen 2024* påpeker også den raske teknologiske utviklingen innen digitalisering og automatisering, som vil endre arbeidsmarkedet og kreve oppdatert kompetanse. Disse omstillingene vil medføre at mange arbeidstakere må skifte yrke eller sektor, og det vil være avgjørende med investeringer i utdanning, forskning og innovasjon for å sikre en konkurransedyktig økonomi. Offentlig sektor må også effektiviseres for å sikre bærekraftige velferdstjenester.

Den tredje store utfordringen ifølge *Perspektivmeldingen 2024* er å bevare en jevn fordeling av velstanden og sikre økonomisk bærekraft. Norge har i dag små økonomiske forskjeller sammenlignet med andre land, men økende ulikhet kan bli en utfordring i fremtiden. Velferdsordningene må tilpasses en bærekraftig økonomisk ramme, ettersom offentlige utgifter vil vokse raskere enn inntektene. Utgiftene til helse, omsorg og

pensjoner vil øke betraktelig, noe som skaper press på statsbudsjettet. *Perspektivmeldingen 2024* anslår at offentlige utgifter vil stige med 5,7 prosent av BNP for Fastlands-Norge innen 2060, og uten nødvendige tiltak vil det oppstå et finansieringsgap på 6,2 prosent av BNP. For å håndtere denne utviklingen er det ifølge *Perspektivmeldingen* nødvendig å øke arbeidstilbudet, styrke produktivitetsveksten og effektivisere ressursbruken i offentlig sektor.

Kommunene spiller en sentral rolle i den norske velferdsstaten ved å være ansvarlige for en rekke grunnleggende tjenester og funksjoner som er essensielle for innbyggernes velferd og samfunnets funksjon. Endrede samfunnsutfordringer vil dermed også ha betydning for kommunenes forutsetninger og evne til å løse sine oppgaver.

3.3 Viktige oppgaver og ansvarsområder for kommunene

Norske kommuner er generalistkommuner som er ansvarlige for et bredt spekter av offentlige oppgaver, uansett størrelse, økonomi eller geografiske forhold (Brandtzæg 2019). Prinsippet om generalistkommuner betyr at alle kommuner har samme juridiske status og er forpliktet til å utføre de samme lovpålagte oppgavene, inkludert helse, utdanning, sosialtjenester, tekniske tjenester og arealforvaltning.

Generalistkommunesystemet er et nasjonalt styringssystem hvor staten fastsetter rammene for kommunenes organisering, finansiering og myndighetsutøvelse. Dette systemet sikrer at tjenester er enhetlige, og at innbyggerne behandles likt over hele landet (Generalistkommuneutvalget 2023).

Kommunene i Norge har et omfattende ansvar som dekker en rekke samfunnsområder, inkludert velferdstjenester, myndighetsutøvelse, samfunnsutvikling og demokratiske funksjoner. Kommunenes primære ansvar inkluderer levering av tjenester som barnehager, grunnskoler, helse- og omsorgstjenester, sosialtjenester, tekniske tjenester som vann, avløp og renovasjon, samt beredskap og samfunnsutvikling (Ekspertutvalget 2014).

Innenfor velferdssektoren har kommunene ansvar for grunnskoleopplæring, helse- og omsorgstjenester, barnevern og sosialtjenester. Dette innebærer blant annet drift av skoler, sykehjem, helsestasjoner og hjemmetjenester. En betydelig andel av kommunens ressurser brukes på helse- og omsorgstjenester, særlig til en aldrende befolkning (Generalistkommuneutvalget 2023).

Kommunene har også en viktig rolle som myndighetsutøver, hvor de behandler søknader, gir tillatelser, fatter vedtak og fører tilsyn. De forvalter blant annet plan- og bygningsloven, miljøbestemmelser og reguleringsplaner. Kommunene håndhever også lover knyttet til næringsliv, alkoholbevillinger og brannvern.

Som samfunnsutviklere er kommunene ansvarlige for arealplanlegging, næringsutvikling og infrastruktur. De skal legge til rette for boligbygging, transport og bærekraftige lokalsamfunn. Plan- og bygningsloven gir kommunene et betydelig ansvar for hvordan samfunnsutviklingen skjer lokalt.

Demokratisk sett er kommunene en viktig arena for lokaldemokratiet, hvor innbyggerne velger sine lokale representanter og kan påvirke politiske beslutninger (Brandtzæg et al. 2022). Kommunestyrene har ansvar for økonomistyring og tjenestekvalitet, og de skal sikre at lokale behov og interesser ivaretas.

Samlet sett er kommunene fundamentale for velferdsstaten og har et bredt spekter av oppgaver som berører innbyggernes dagligliv. Deres evne til å levere gode tjenester avhenger av økonomiske rammer, demografiske endringer og statlig styring. Dermed er det klart at fremtidige samfunnsutfordringer, som økt konkurranse om arbeidskraft, overgang til lavutslippssamfunn, behov for økt forsvar og beredskap samt utsikter til svakere kommunal økonomi, vil kreve betydelig innovasjon, digitalisering og omstilling i kommunal sektor for å sikre gode tjenester til innbyggerne. Et sentralt spørsmål blir dermed hvordan kommunestrukturen påvirker kommunenes forutsetninger og evne til å håndtere framtidige samfunnsutfordringer på en god og effektiv måte.

3.4 Kommunestrukturens betydning for oppgavehåndtering

En god kommunestruktur må ivareta flere samfunnsmessige hensyn for å sikre effektiv oppgaveløsning, god tjenesteyting, lokaldemokrati og samfunnsutvikling. Ekspertutvalget (2014) definerte ti kriterier for kommunene og to kriterier for staten, som bør legges til grunn for vurdering av kommunestrukturen.

Kriterier for kommunene:

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 innbyggerinvolvement.

9. Lokal politisk styring – Kommunale vedtak må være forankret i lokale beslutningsorganer.
10. Lokal identitet – Innbyggerne må oppleve tilhørighet til kommunen.

Kriterier for staten:

11. Bred oppgaveportefølje
12. Statlig rammestyring

For kommunene er det avgjørende å ha tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse for å kunne levere tjenester av høy kvalitet. De må også opprettholde en viss distanse for å sikre rettsikkerhet i myndighetsutøvelsen, samtidig som de sikrer effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk soliditet. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder er essensielle for å tilrettelegge for helhetlig utvikling, spesielt innen areal- og transportplanlegging. Høy politisk deltakelse og lokal styring er viktige kriterier for å ivareta demokratiet, og en sterk lokal identitet har betydning for om innbyggerne føler tilhørighet til sin kommune. Tilhørighet har blant annet betydning for lokalpolitisk engasjement for framtidig utviklingsarbeid, og synes å ha stor betydning for utfallet av kommunestrukturprosesser (Brandtzæg 2014). En undersøkelse foretatt av Frisvoll & Almås (2004), konkluderte med at sterk interkommunal identitet er en forutsetning for en vellykket kommunesammenslåingsprosess. En kartlegging av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag (Nortug et al. (2004), konkluderte med at utsiktene til å sikre livskraftige bygder i hele den sammenslåtte kommunen, og ikke bare positiv utvikling i kommunesenteret, er vel så viktig. Dette synes også å være en viktig erfaring i forbindelse med flere av de sammenslåingsprosessene som har vært forsøkt gjennomført (Brandtzæg 2014). Identitet og tilhørighet synes i større grad å være knyttet til stedet der man bor, enn til kommunen som sådan. Mye tyder også på at kommunestrukturens betydning for identitet og tilhørighet er indirekte. Folks oppfatninger om kommunestruktur formes derfor av hvordan folks levde liv og de stedene de bor på, påvirkes av denne strukturen.

Staten har også en rolle i å sikre en god kommunestruktur. Det er viktig at kommunene har en bred oppgaveportefølje for å styrke lokaldemokratiet og sørge for at flest mulig oppgaver håndteres lokalt. Samtidig må staten legge til rette for rammestyring, slik at kommunene har frihet til å prioritere ressurser etter lokale behov.

Utvalget anbefalte at kommunene bør ha minst 15 000–20 000 innbyggere for å sikre sterke fagmiljøer, stabil kompetanse og forutsigbar tjenesteyting. Dette kan også bidra til å redusere behovet for interkommunalt samarbeid og statlig detaljstyring, samt styrke kommunenes evne til å planlegge og utvikle tjenester på egen hånd.

Tidligere undersøkelser av interkommunalt samarbeid har vist at den største utfordringen knyttet til interkommunalt samarbeid er redusert politisk styring og kontroll med samarbeidene (se f.eks. Weigård, 1991; Brandtzæg & Sanda, 2003; Gjertsen & Martinussen, 2006; ECON, 2006; Brandtzæg et al., 2008; Leknes et

al., 2013; Brandtzæg, 2016, 2019; Jacobsen, 2014, 2022). Utfordringene knyttet til demokratisk styring varierer med omfanget av interkommunalt samarbeid, hva det samarbeides om, og hvordan det samarbeides.

Kommuner som har et fragmentert samarbeid der man samarbeider om ulike tjenesteområder i ulike interkommunale samarbeidskonstellasjoner, har potensielt sett større utfordringer med styringen enn kommuner som samarbeider i faste samarbeidskonstellasjoner. Det siste gir større muligheter for å etablere like rutiner for samarbeidskommunene når det gjelder oppfølging, styring og kontroll.

Det er dessuten et spørsmål om hvor langt det er hensiktsmessig å gå med interkommunalt samarbeid før samarbeidsulempene blir større enn fordelene, og kommunesammenslåing er en bedre løsning. Brandtzæg (2019) konkluderer med at denne grensa vil være avhengig av om styrings- og koordineringsutfordringene blir så store at forutsetningene for en helhetlig og effektiv tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet ikke er til stede. Ved omfattende samarbeidsbehov framhever også Generalistkommuneutvalget (2023) kommunesammenslåing som bedre løsning enn interkommunalt samarbeid.

En god kommunestruktur må også ta hensyn til fremtidige demografiske og økonomiske utfordringer. Andelen eldre i befolkningen øker, og behovet for kompetanse og spesialiserte tjenester vil vokse. Samtidig vil digitalisering og endringer i arbeidsmarkedet påvirke hvordan kommunene leverer tjenester. Kommunene må derfor være store nok til å møte disse utfordringene på en effektiv måte.

Samlet sett må en god kommunestruktur legge til rette for høy kvalitet i tjenestene, effektiv bruk av ressurser, lokal demokratisk styring og en helhetlig samfunnsutvikling. Dette forutsetter at kommunene har tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og økonomisk soliditet til å ivareta sine oppgaver på en bærekraftig måte.

3.5 Potensielle fordeler og ulemper med endring i kommunestrukturen

Ekspertutvalgets kriterier for en god kommunestruktur har ulik effekt avhengig av kommunestørrelse. Kommuner med få innbyggere har ofte utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse, mens store kommuner kan møte utfordringer relatert til nærhet til innbyggerne og lokaldemokratiet.

En fordel for små kommuner er ofte sterk lokal identitet og nærhet mellom politikere og innbyggere. Dette kan føre til høy politisk deltakelse og en følelse av tilhørighet til kommunen. Videre er små kommuner oversiktlige og har raske beslutningsveier. De viktigste ulempene er begrenset kapasitet og kompetanse, noe som kan gjøre det utfordrende å opprettholde høy kvalitet på tjenestene. Mange små kommuner er avhengige av interkommunalt samarbeid, noe som kan redusere den lokale politiske styringen og gjøre det vanskelig å sikre helhetlig samfunnsutvikling. Det går en grense for hvor omfattende et interkommunalt samarbeid kan være før samarbeidsulempene blir større enn fordelene, og kommunesammenslåing kan være en bedre løsning. Små kommuner kan ha problemer med å levere effektive tjenester og

sikre økonomisk soliditet over tid. De er med andre ord mer sårbare for uforutsette kostnader. Samtidig kan utfordringer med kompetanse og kapasitet svekke rettssikkerheten i myndighetsutøvelsen.

Store kommuner har ofte sterk økonomisk soliditet, sterke fagmiljøer og god kapasitet til å ivareta både tjenester, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. De har også større evne til å håndtere demografiske endringer og spesialiserte tjenester som barnevern og helsetjenester. En utfordring for store kommuner kan være at nærhet til innbyggerne svekkes, noe som kan føre til lavere politisk deltakelse og mindre lokal identitet. For å motvirke dette kan det være aktuelt med desentraliserte politiske strukturer, som kommunedelsutvalg eller andre former for medvirkningsorganer. Samlet sett har store kommuner større mulighet til å sikre en helhetlig utvikling og levere effektive tjenester, men må jobbe aktivt for å opprettholde lokaldemokrati og innbyggerinvolvering.

En utfordring som ble adressert i forbindelse med kommunereformen var knyttet til flere av landets byregioner. I mange byregioner krysser tettsteder kommunegrensene, og det er gjerne stor pendling og aktivitet på tvers av kommunegrensene. Dette gjør at kommunal planlegging blir krevende med tanke på å finne best mulige løsninger for utvikling av næringsområder, boligområder, transport og tjenester tilpasset innbyggernes behov. Når ulike kommuner skal planlegge hver for seg innenfor det som blir omtalt som funksjonelle samfunnsutviklingsrområder, blir det vanskelig å finne gunstige løsninger for det funksjonelle området som helhet. Det er også eksempler på at kommuner i slike områder utarbeider konkurrerende planer, noe som kan være uheldig for framtidig utvikling. Det blir også mer krevende å ivareta miljø- og klimahensyn.

Ellers er det viktig å være oppmerksom på at kommunenes samfunnsutviklerolle gjerne går utover kommunenes lovpålagte oppgaver og handler ofte om samarbeid med andre aktører, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Samfunnsutviklingsrollen krever også at kommunene har kapasitet og kompetanse til å planlegge og gjennomføre tiltak for bærekraftig vekst og utvikling. Mindre kommuner sliter ofte med kapasitet og ressurser, men kan kompensere gjennom lokalkunnskap og samarbeid med lokalt næringsliv. Store kommuner har større fagmiljøer og ressurser, men kan møte utfordringer med lokaldemokratisk forankring og kompleksitet i planleggingen. Uansett størrelse er samarbeid med andre aktører avgjørende for å lykkes i rollen som samfunnsutvikler, det gjelder etablering av samarbeidsarenaer, møteplasser, nettverk og partnerskap regionalt, nasjonalt og internasjonalt.

3.6 Kriterier av spesiell relevans for vurdering av kommunestruktur i Gjøvikregionen

For vurdering av en eventuell sammenslåing av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten vil flere av ekspertutvalgets kriterier være relevante. Følgende kriterier kan være av særlig relevans:

- Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- Kapasitet og kompetanse
- Økonomisk soliditet og effektiv tjenesteproduksjon
- Høy deltakelse og lokal styring

Vi vil det følgende knytte noen kommentarer til disse:

3.6.1 Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

Gjøvik har en befolkning på ca. 30 000 innbyggere. Kommunene har et sterkt og variert næringsliv med en blanding av industri, handel og tjenester. Byen er også et utdanningsentrum, med NTNU Gjøvik som en viktig institusjon som tiltrekker seg studenter fra hele landet.

Vestre Toten kommune ligger sør for Gjøvik og har en befolkning på rundt 14 000 innbyggere. Kommunen består av flere mindre tettsteder, hvor Raufoss er det største. Industriparken på Raufoss er en av Norges største og har flere ledende bedrifter innenfor teknologi og produksjon, bl.a. knyttet opp mot forsvarsindustrien.

Østre Toten kommune ligger sør-øst for Gjøvik og har en befolkning på rundt 15 000 innbyggere. Kommunen består av flere tettsteder. Lena er administrasjonssenteret. Østre Toten har en sterk landbruksnæring, spesielt innenfor potet- og grønnsaksproduksjon. Landbruket spiller en viktig rolle i kommunens økonomi og sysselsetting. Det er også en viss industri og handel i kommunen.

Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten ligger i samme bo- og arbeidsmarkedsregion i Innlandet fylke, og har allerede tett samarbeid på flere områder. I den forbindelse vil kriteriet «funksjonelle samfunnsutviklingsområder» være av spesiell interesse for vurdering av kommunestrukturen. Ifølge dette kriteriet bør en eventuell sammenslåing sikre at kommunegrensene samsvarer med naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Gjøvik-regionen utgjør en felles pendlingsregion, og mange innbyggere krysser dagens kommunegrenser daglig for arbeid og utdanning. Gjøvik by er det naturlige regionsenteret og ligger nært på kommunegrensa til Østre Toten og Vestre Toten. Ved en eventuell sammenslåing vil regionsenteret bli lokalisert omtrent i midten av den nye kommunen. En sammenslåing vil slik sett kunne gi bedre helhetlig planlegging når det gjelder infrastruktur, arealbruk og næringsutvikling. Det kan også være lettere å legge til rette for et helhetlig tjeneste- og kulturtilbud på tvers av dagens kommunegrenser.

Et annet aspekt knyttet til samfunnsutviklerrollen dreier seg om utøvelse av rollen som samarbeidspartner, koordinator og tilrettelegger. I en sammenslått kommune kan det være lettere å samhandle med alle de aktører som har betydning for framtidig utvikling av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen. Det kan bli enklere for kommunen å samordne lokale interesser og se lokale behov, utfordringer og muligheter i sammenheng, f.eks. styrke samarbeidet mellom næringslivet, kompetansemiljøene og frivilligheten. En

sammenslått kommune vil ha et folketall på ca. 60 000 innbyggere og vil slik sett bli et regionalt tyngdepunkt i Innlandet. Dette kan også gi økt påvirkningskraft inn mot nasjonale og regionale myndigheter.

3.6.2 Kapasitet og kompetanse

Ingen av kommunene i Gjøvik-regionen er små i norsk målestokk. Det er derfor ikke grunn til å anta at noen av kommunene har de samme rekrutterings- og kompetanseutfordringene som mange av de mindre distriktskommunene. Likevel kan mellomstore kommuner også ha utfordringer med å rekruttere og beholde kompetanse innen spesialiserte fagområder som helse, barnevern og teknisk forvaltning. Rekrutteringsutfordringene vil forsterke seg i årene som kommer, som følge av de demografiske endringene, og kommuner med attraktive fagmiljøer vil trolig bli vinnerne i denne konkurransen. En sammenslåing vil bidra til å styrke fagkompetansen og redusere behovet for interkommunalt samarbeid. Det kan gjøre det lettere å planlegge, utvikle og dimensjonere et effektivt og helhetlig tjenestetilbud til innbyggerne i en eventuelt sammenslått kommune.

3.6.3 Økonomisk soliditet og effektiv tjenesteproduksjon

Som vi har sett i det foregående, vil det være utsikter til svakere kommuneøkonomi i årene som kommer, og ulike samfunnsutfordringer innebærer at det er stort omstillingsbehov og behov for å løse oppgaver på nye og mer effektive måter. Her kan en større kommune gi stordriftsfordeler og mer effektiv ressursbruk. Felles administrasjon, samordning av tjenester og felles investeringer i infrastruktur kan gi økonomiske gevinster. Det kan også redusere sårbarheten i økonomien ved å fordele utgifter og inntekter jevner.

På kort sikt kan en sammenslåing gi økte utgifter i forbindelse med sammenslåingskostnader knyttet til omorganisering og opplæring. Det kan også være engangskostnader knyttet til harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår. Her er det viktig å være oppmerksom på at inndelingsloven § 15 regulerer økonomisk kompensasjon ved sammenslåing av kommuner. I henhold til Kommuneproposisjonen 2025 får kommuner som slår seg sammen, delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til sammenslåingsprosessen, og mottar et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft. Inndelingstilskuddet gir kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet har varighet på 15 år og trappes gradvis ned fra år 15–20 etter at sammenslåingen fant sted. Alle effektiviseringsgevinster som hentes ut i denne perioden, tilfaller altså den sammenslåtte kommunen.

3.6.4 Høy politisk deltakelse og lokal styring

En utfordring ved en sammenslåing er at større enheter kan skape avstand mellom innbyggere og politikere. Derfor må det vurderes hvordan lokaldemokratiet kan sikres, for eksempel gjennom kommunedelsutvalg eller andre deltakelsesordninger. Samtidig kan en større kommune ha mer administrativ kapasitet til å utrede saker og gi bedre beslutningsgrunnlag og økt handlingsrom i lokalpolitikken.

3.7 Erfaringer fra gjennomførte sammenslåingsprosesser

Det er gjennomført noen evalueringer av tidligere sammenslåingsprosesser, de mest sentrale synes å være:

- Følgeevaluering av sammenslåingsprosessen i Bodø/Skjerstad, Vindafjord/Ølen, Aure/Tustna og Kristiansund/Frei (Sunde & Brandtzæg 2006). Rapporten gir noen råd og vink for hvordan en eventuell sammenslåingsprosess skal gjennomføres på en god måte.
- Kartlegging av erfaringer og effekter fra sammenslåingene mellom Bodø og Skjerstad, Aure og Tustna, Ølen og Vindafjord og Kristiansund og Frei (Brandtzæg 2009)
- Kartlegging av langsiktige effekter av kommunesammenslåing for bosettingsmønster og lokalisering av kommunal tjenesteproduksjon (Proba samfunnsanalyse 2013)
- Kartlegging av erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående sammenslåingsprosesser (Brandtzæg et al. 2016)
- Erfaringer og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke (Brandtzæg et al. 2017)
- Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger (Agenda Kaupang 2020)

Det er gjennomført flere evalueringer som belyser selve sammenslåingsprosessen, mens det er færre som har fokus på resultater og effekter i ettertid. Den viktigste årsaken til det er at det bør gå noen år før effektene av kommunesammenslåing kan evalueres. Når det gjelder kartleggingen av erfaringene fra tidligere og pågående sammenslåingsprosesser som ble gjennomført i 2016, peker Brandtzæg et al. (2016) på en del faktorer som er viktige for å sikre en vellykket prosess. Vi vil kommentere disse nærmere i det følgende.

3.7.1 Erfaringer med sammenslåingsprosessene

En effektiv prosjektorganisering, men som samtidig har tilstrekkelig kapasitet, er avgjørende. Det er viktig å opprette en fellesnemnd med fullmakter til å fatte beslutninger om utformingen av den nye kommunen. Fellesnemnda bør ha en balansert representasjon som sikrer bredt samarbeid. Det er også viktig å ha en

erfaren prosjektleder som kan få arbeidet raskt i gang, og som har tillit fra alle involverte parter. Rask ansettelse av prosjektleder, gjerne rett etter vedtak om sammenslåing, kan være fordelaktig. I en del sammenslåingsprosesser har det tatt tid å få på plass prosjektleder. Det har bidratt til at det har oppstått et uheldig «vakuum» i prosessen, og verdifull tid har gått tapt. I flere av sammenslåingsprosessene har man valgt å tilsette prosjektleder for sammenslåingsprosessen som påtroppende kommunedirektør for den nye kommune. Dette med tanke på å sikre god kontinuitet i overgangen til ny kommune.

Styringsdokumenter som intensjonsplaner, framdriftsplaner, omstillingsplaner, budsjett og økonomiplaner, informasjonsplaner, samt planer for kulturbygging og sosiale aktiviteter er essensielle. Intensjonsavtaler, som utarbeides før vedtak, har vært viktige styringsdokumenter gjennom hele prosessen. En framdriftsplan som skisserer sentrale aktiviteter og milepæler er nødvendig for å sikre forståelse og koordinering.

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. Harmonisering av lønnsnivå bør vurderes som en kostnad knyttet til selve sammenslåingsprosessen.

En strategi for samkjøring av IKT-systemer bør etableres tidlig. Det er viktig å få oversikt over eksisterende systemer og lage en plan for anskaffelser, kontrakter og opplæring. Å ha en felles IKT-sjef på plass tidlig kan bidra til god styring av prosessene.

Arkivarbeid må startes tidlig for å sikre bevaring og nedleggelse i henhold til lover og regler. Det er viktig med en ny struktur for organisasjonen, arbeidsflyt og roller, for å sikre effektiv forvaltning i den nye kommunen.

Det er fordelaktig med konkrete planer for hvordan gevinstene skal realiseres, som bedre samfunnsutvikling, kostnadseffektiv drift og bedre kvalitet på tjenestene. Slike planer vil være nyttige for å vurdere om sammenslåingen har bidratt til å nå ønskede mål i ettertid.

Innbyggerne trenger fortløpende informasjon om prosessen og hvordan den nye kommunen blir innrettet. En informasjonsplan bør utarbeides for å sikre at informasjon formidles gjennom ulike kanaler, som nyhetsbrev, lokalaviser, nettsider og sosiale medier. Dialog og deltakelse fra innbyggerne er viktig for å skape engasjement.

Tid og ressurser bør brukes på å bygge en felles kultur og identitet på tvers av gamle grenser. Sosiale og kulturelle arrangementer er viktig for å bidra til å skape fellesskap. Å ha tydelige planer og ansvar for disse aktivitetene er nødvendig.

Ellers er erfaringene at selve sammenslåingsprosessen ikke nødvendigvis er ferdig ved sammenslåingstidspunktet. Oppstarten av den nye kommunen vil bære preg av at man er i en overgangsfase. Det kan ta noe tid før den nye organisasjonen setter seg. Nye systemer og rutiner skal implementeres, og det kan ta noe

tid å realisere gevinster. Noen av de sammenslåtte kommunene har også hatt økonomiske utfordringer som følge av større investeringer i sammenslåingskommunene før kommunesammenslåingen fant sted. Disse erfaringene er også i stor grad sammenfallende med de erfaringer som Agenda Kaupang fant i sin utredning fra 2020, rett i etterkant av kommunereformen.

3.7.2 Erfaringer i etterkant av sammenslåingene (tjenester, samfunnsutvikling, myndighetsutøvelse og demokrati)

Det er foreløpig gjennomført få kartlegger av effekter av kommunesammenslåinger etter at sammenslåingene har funnet sted. Det er gjennomført en nullpunktmåling i forbindelse med kommunereformen som grunnlag for å kartlegge langsiktige effekter (Borge et al. 2017). Erfaringsmessig må det gå noen år etter at kommunesammenslåinger har funnet sted, før man kan si noe sikkert om effekter.

Kartleggingen av effekter av frivillige kommunesammenslåinger i perioden 2005 til 2008, ble gjennomført to til fire år etter sammenslåingstidspunktene. Her var erfaringene at tiden fra sammenslåingstidspunktet til effekter ble evaluert, var knapp. Likevel gav denne evalueringen noen viktige erfaringer som det er verdt å være oppmerksom på.

Sammenslåingene mellom Kristiansund og Frei, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna, samt Bodø og Skjerstad hadde alle som mål å sikre bedre kommunale tjenester, større økonomisk handlingsrom og mer effektiv samfunnsutvikling. De ulike sammenslåingene hadde likevel forskjellige utfordringer og motivasjoner. For eksempel ønsket Skjerstad å sikre tjenestetilbudet og fremme bygde- og næringsutvikling ved å bli en del av Bodø, mens Ølen og Vindafjord ønsket å bli en mer livskraftig kommune gjennom samordning av tjenester. Aure og Tustna fokuserte på infrastrukturutvikling, som Imarsundforbindelsen, for å bedre næringsliv og bosetting. Kristiansund og Frei ønsket å utnytte felles bo- og arbeidsmarked og løse arealproblemer.

Sammenslåingsprosessene varierte i innretning, omfang og tidsbruk. Sammenslutningene mellom Aure og Tustna, og Ølen og Vindafjord, som hadde like befolkningstall, krevde nye administrative modeller og ble gjennomført på henholdsvis 1,5 og 3 år. Dette førte til betydelige organisatoriske belastninger og behov for etterfølgende justeringer. Sammenslutningene mellom Bodø og Skjerstad, og Kristiansund og Frei, bar mer preg av innlemmelsesprosesser med færre organisatoriske endringer, noe som gjorde prosessene mindre krevende.

3.7.3 Effekter på tjenesteproduksjon

Et sentralt formål med alle disse kommunesammenslåingene var å skape større fagmiljøer og bedre og mer effektive tjenester. Kartleggingen i etterkant viste at de sammenslåtte kommunene har fått større og sterkere fagmiljøer på områder der hvor tjenestene er slått sammen, f.eks. innen tekniske tjenester, planlegging, landbruk, barn, familie og helse. Innenfor administrative tjenester, som økonomi og personal, meldes det også om at man har fått sterkere og mer robuste tjenester, og at man spesielt i de minste kommunene ikke lenger er så avhengig av enkeltpersoner for gjennomføring av kritiske oppgaver. Samtidig viste også undersøkelsen at noen av kommunene i større grad enn andre, har valgt å lokalisere en og samme type tjeneste flere steder, for å bevare tilgjengeligheten til brukerne. Det bidrar til at man ikke får unyttet stor-driftsfordelene i samme grad.

De ansatte utrykte tilfredshet med å bli en del av et større fagmiljø, og det var ikke noe ønske om å gå tilbake til gammel kommunestruktur. Ved å være en del av et større fagmiljø fikk de ansatte større trygghet på tjenester som de leverer. Ellers viste denne kartleggingen at kvaliteten på tjenestetilbudet ikke kun er avhengig av størrelsen på fagmiljøene. Den er også avhengig av bl.a. demografiske forskjeller mellom kommunene, og hva slags nivå kommunene har på tjenestene ved sammenslåingstidspunktet. Som følge av kommunesammenslåingen mellom Bodø og Skjerstad ble tjenestetilbudet i Skjerstad hevet opp på nivå med normtallene som gjelder for øvrige deler av Bodø kommune. Frei kommune hadde en relativt ung befolkning fordi mange som flyttet for å jobbe i Kristiansund, bosatte seg i Frei. Det bidro også til at Frei har spesielt god dekning av sykehjemsplasser og hjemmehjelpstjenester. Når tjenestetilbudet skulle harmoniseres i nye Kristiansund kommune, kunne man ikke løfte den nye kommunen opp på det sammen nivået som Frei tidligere hadde hatt, men den nye kommunen fikk likevel en mer balansert befolkningssammensetning og bedre muligheter for å styrke og utvikle nye Kristiansund som regionsenterkommune.

På evalueringstidspunktet hadde man i disse sammenslåingene i stor grad opprettholdt desentraliserte tjenester, noe som sikret tilgjengelighet for brukerne. Større fagmiljøer styrket tjenestekvaliteten, spesielt i mindre kommuner, og reduserte avhengigheten av enkeltpersoner. Effektivisering førte til reduserte administrative kostnader og økte ressurser til tjenesteproduksjon. Ansatte i kommunene opplevde at kvaliteten på tjenestene økte, men innbyggerundersøkelsen tydet på at innbyggerne ikke hadde merket vesentlige endringer.

Ifølge kommunene selv gav større fagmiljøer bedre forutsetninger for korrekte beslutninger og ivaretagelse av innbyggernes rettssikkerhet. Innbyggerne har ikke merket vesentlige endringer i kommunens saksbehandling, men færre klager tyder på økt tilfredshet. Tidlig igangsetting av kommuneplanarbeid ble pekt på som viktig for å unngå utfordringer med arealforvaltning og dispensasjonssøknader.

3.7.4 Effekter på arbeid med samfunnsutvikling

I arbeidet med samfunnsutvikling var erfaringene at sammenslåingene hadde bidratt til å styrke kommunes rolle som lokal og regional utviklingsaktør. Sammenslåingen mellom Kristiansund og Frei la grunnlaget for en mer helhetlig utvikling av et felles bo- og arbeidsmarkedsområde. I Skjerstad bidro sammenslutningen med Bodø til økt fokus på nærings- og tettstedsutvikling. Gjennom sammenslåingen av Ølen og Vindafjord fikk man en mer integrert kommune som bedre kunne møte felles framtidige utfordringer, og som fikk bedre forutsetninger for å kunne samhandle med næringsaktørene i kommunen på en bedre måte. I Ølen/Vindafjord ble det spesielt pekt på fordeler med å kunne gå i dialog med næringsaktørene på en mer profesjonell måte. Aure og Tustna brukte sammenslåingen som en brekkstang for infrastrukturutvikling, noe som styrket regionens utviklingsmuligheter.

3.7.5 Demokratiske effekter

Når det gjelder demokratiske effekter, førte kommunesammenslåingene til færre folkevalgte per innbygger og noe redusert interesse for politiske verv, men valgdeltakelsen ble ikke påvirket. Et interessant funn var at tidligere bygdelister ble borte, men i forbindelse med flere av sammenslåingene ble det etablert lokalutvalg. Dette var et tiltak for å sikre god dialog mellom innbyggerne og kommunen, og stimulere til lokalpolitisk deltakelse og engasjement for framtidig utvikling. Nyere undersøkelser av kommunereformers betydning for valgdeltakelsen viser òg at det ikke er noen entydig effekt (Berg et. al. 2021).

Innbyggerne i de sammenslåtte kommunene har generelt ikke merket store endringer i det politiske handlingsrommet, men politisk og administrativt merket man økt handlingsrom og påvirkningskraft, spesielt i Bodø og Skjerstad og Kristiansund. Det forklares med at det i disse kommunene ble realisert tiltak og planer som ikke ville vært mulig uten en kommunesammenslåing. Dette gjaldt spesielt planer for areal-, steds- og næringsutvikling.

Samlet sett konkluderte evalueringen av disse fire kommunesammenslåingene med at fordelene med sammenslåingene var større enn ulempene. Evalueringen viste at kommunene ble mer handlekraftige og bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knyttet til tjenesteproduksjon, nærings- og samfunnsutvikling.

3.8 Effekter på bosettingsmønster og lokalisering av tjenester

Proba samfunnsanalyse (2013) gjennomførte en utredning som omfattet 15 kommunesammenslåinger som skjedde i perioden 1988–2012. Totalt inngikk 39 tidligere kommuner som ble slått sammen til 14 nye kommuner, i utredningen. Tabell 11 gir oversikt over tidligere og nye kommuner.

Når det gjelder utviklingen i bosettingsmønster, viste Proba sine analyser at det generelt sett er en tendens til lavere befolkningsvekst i sammenslåtte kommuner sammenlignet med tilsvarende kommuner som ikke har slått seg sammen. Innenfor grensene til 28 av de 39 tidligere kommunene hadde befolkningsveksten vært svakere enn i sammenligningskommunene. I den forbindelse blir det pekt på at det er usikkert om sammenslåingene førte til lavere befolkningsvekst, eller om lav befolkningsvekst var en av årsakene til sammenslåing. Samtidig er det verdt å merke seg at sentraliseringen av bosetting hadde vært mindre i sammenslåtte kommuner enn i sammenlignbare kommuner. En årsak som trekkes fram i forhold til dette, er generelle sentraliseringstendenser i samfunnet og behov for å realisere stordriftsfordeler i administrasjon og tjenesteyting, noe som bidrar til behov for sentralisering av kommunale arbeidsplasser i alle kommuner. En annen årsak til at de aktuelle kommunesammenslåingene ikke har forsterket sentraliseringsprosessene, er at konsentrasjon av arbeidsplasser i sentrum ikke nødvendigvis trekker med seg bosetting, og at gamle kommunesentra ofte fortsatt har en viss tjenesteproduksjon.

Tabell 11 Oversikt over sammenslåingene:

År	Tidligere kommuner	Ny kommune
1988	Horten, Borre	Horten
1988	Tønsberg, Sem	Tønsberg
1988	Larvik, Stavern, Tjølling, Brunlanes, Hedrum	Larvik
1992	Sarpsborg, Tune, Varteig, Skjeberg	Sarpsborg
1992	Hamar, Vang	Hamar
1992	Arendal, Moland, Øyestad, Tromøy, Hisøy	Arendal
1992	Hammerfest, Sørøysund	Hammerfest
1994	Fredrikstad, Borge, Rolvsøy, Kråkerøy, Onsøy	Fredrikstad
2002	Våle, Ramnes	Re
2005	Bodø, Skjerstad	Bodø
2006	Ølen, Vindafjord	Vindafjord
2006	Aure, Tustna	Aure
2008	Kristiansund, Frei	Kristiansund
2012	Mosvik, Inderøy	Inderøy
2013*	Harstad, Bjarkøy	Harstad

*Harstad var ikke med i alle analyser fordi analysene ble gjennomført kort tid etter sammenslåingen.

3.9 Effekter av strukturreformen i Danmark

Den danske strukturreformen trådte i kraft 1. januar 2007 og innebar en omfattende omlegging av landets administrative inndeling og styringsstruktur. Hovedtrekkene i reformen var en reduksjon av antall kommuner fra 271 til 98, med mål om å skape større og mer robuste kommuner som kunne håndtere flere oppgaver og tjenester. Samtidig ble de 14 amtene avskaffet og erstattet av fem nye regioner, som fikk

ansvar for sykehusdrift og visse andre helsetjenester, mens mange av de øvrige oppgavene ble overført til kommunene. Kommunene fikk dermed et større ansvar for en rekke oppgaver, inkludert sosial- og helse-tjenester, barnevern, eldreomsorg og lokal planlegging. De nye regionene fikk en mer begrenset administrativ rolle sammenlignet med de tidligere amtene.

Det er gjennomført flere evalueringer av den danske strukturreformen. En PhD-avhandling fra 2021 (Høst, A.K. 2021) trekker fram både positive og negative effekter av reformen. På den positive siden førte reformen til økt effektivitet i forvaltningen ved å muliggjøre stordriftsfordeler i offentlig administrasjon, noe som reduserte administrative utgifter i enkelte kommuner med opptil 6,2 %. Geografisk sentralisering av offentlige institusjoner førte også til økt effektivitet og bedre koordinering av tjenester. Videre forbedret reformen økonomisk styring ved at kommunesammenslåingene ga bedre muligheter for økonomistyring og reduserte budsjettoverskridelser i mange kommuner. Reformen førte også til økt fokus på spesialiserte tjenester, noe som styrket kunnskapsintensive næringer og økte muligheter for akademiske jobber i den offentlige sektoren, noe som igjen ga vekst i private serviceytelser.

På den negative siden svekket reformen lokaldemokratiet ved å øke avstanden mellom innbyggerne og kommunale beslutningstakere, spesielt i tidligere småkommuner som ble en del av større enheter. Tilliten til lokale politikere ble redusert i perifere områder, hvor mange følte seg marginalisert etter sammenslåingene. Videre førte økt sentralisering og marginalisering av distriktene til at mange offentlige tjenester, som skoler og kommunale administrasjoner, ble samlet i større byer, noe som gjorde det vanskeligere for folk i distriktene å få tilgang til tjenester. Dette bidro til ytterligere urbanisering og forsterket sentraliseringstendenser. Reformen hadde heller ingen tydelig effekt på privat sysselsetting, da offentlige arbeidsplasser økte i sentrale områder, men det ble ikke dokumentert en generell vekst i privat sektor som følge av reformen.

Den danske kommunereformen var en stor og omfattende reform. Reformen oppnådde økonomiske og administrative effektiviseringsgevinster og bedre tjenester, men førte også til økt sentralisering, svekket lokaldemokrati og utfordringer for distriktene. Selv om reformen medførte sentralisering, er det likevel diskusjon om betydning av kommunereformen sammenlignet med generelle sentraliserende drivkrefter som gjør seg gjeldende over hele verden. Det er likevel ingen tvil om at reformen ikke bidro til å bremse disse drivkreftene.

3.10 Oppsummerende vurdering

Vurdering av hva som er hensiktsmessig kommunestruktur, er viktig for å sikre god og effektiv bruk av samfunnets ressurser. Større kommuner kan dra nytte av stordriftsfordeler, redusere kostnader og tilby likeverdige tjenester til alle innbyggere. De har større kapasitet til å håndtere komplekse og spesialiserte tjenester som barnevern og helsetjenester, tiltrekke seg kompetent arbeidskraft og få større økonomisk

handlingsrom. Imidlertid kan større kommuner svekke demokratisk deltakelse ved å øke avstanden mellom politikere og innbyggere.

En optimal kommunestruktur må balansere effektiv forvaltning og muligheten for innbyggerne til å påvirke beslutninger. Kommuner som er tilpasset funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsområder har bedre forutsetninger for helhetlig og koordinert samfunnsutvikling, noe som også kan lette arbeidet med beredskap og krisehåndtering.

Norge står overfor tre store samfunnsutfordringer frem mot 2060 ifølge *Perspektivmeldingen 2024*: kampen om arbeidskraften, behovet for omstilling og nødvendigheten av å sikre fortsatt god fordeling og økonomisk bærekraft. Økende forsørgerbyrde på grunn av en aldrende befolkning og stagnasjon i antall yrkesaktive krever økt innvandring og sysselsetting blant unge, innvandrere og eldre. Omstilling er nødvendig for å håndtere sikkerhetspolitiske endringer, klima- og miljøutfordringer og redusert petroleumsaktivitet som vil kreve investeringer i fornybar energi og infrastruktur. Økende offentlige utgifter til helse, omsorg og pensjoner vil legge press på statsbudsjettet, noe som krever økt arbeidstilbud, styrket produktivitetsvekst, og effektivisering av ressursbruk i offentlig sektor.

Norske kommuner er generalistkommuner med ansvar for et bredt spekter av offentlige oppgaver. Generalistkommunesystemet sikrer enhetlige tjenester og lik behandling av innbyggerne over hele landet, men fremtidige samfunnsutfordringer vil kreve betydelig innovasjon, digitalisering og omstilling i kommunal sektor.

Ekspertutvalget (2014) la fram ti kriterier for vurdering av kommunestrukturen, inkludert kapasitet, kompetanse, rettssikkerhet, effektiv tjenesteproduksjon, økonomisk soliditet, funksjonelle samfunnsutviklingsområder, politisk deltakelse, lokal styring og sterk lokal identitet.

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger viser at slike prosesser kan gi bedre kommunale tjenester, større økonomisk handlingsrom og mer effektiv samfunnsutvikling, men også utfordringer med større avstand mellom innbyggere og politikere, og at det kan ta tid å realisere og synliggjøre gevinster. Svakere demokratisk representasjon må vurderes opp mot muligheter for økt politisk handlingsrom og innbyggernes mulighet for å påvirke utviklingen i hele den funksjonelle bo- og arbeidsregionen.

Når det gjelder sentralisering, viser de norske erfaringene at samling av fagmiljøer i større enheter ikke bidrar til endringer i bosettingsmønsteret – gitt av avstandene ikke er for store. For å motvirke svekket nærhet mellom innbyggere og politikere er det i flere kommunesammenslåinger etablert nye ordninger med innbyggermedvirkning og -dialog for å kompensere for disse ulempene.

4. Sammenstilling av resultater fra tidligere utredninger i Gjøvik-regionen

Alle kommunene i Gjøvikregionen har tidligere vært involvert i utredninger av ulike sammenslåingsalternativer i forbindelse med nasjonalt forankrede strukturprosesser. Det har i løpet av de siste 20 årene blitt gjennomført to slike prosesser etter initiativ fra nasjonale myndigheter. Den ene var «Framtidens kommunestruktur» i perioden 2003–2005, som ble gjennomført som et samarbeid mellom KS og kommunaldepartementet. Da ble det utredet ulike sammenslåingsalternativer for kommunene i gamle Oppland fylke (Asplan Viak og Telemarksforskning 2005). Den siste prosessen var kommunereformen som ble gjennomført i perioden 2014–2020. I Gjøvikregionen er det tidligere utredet ulike alternativer i forbindelse med disse prosessene. I forbindelse med kommunereformen gjennomførte alle kommunene i Gjøvik-regionen SWOT-analyser med vurdering av trusler, muligheter, styrker og svakheter (Brandtzæg 2015). Fylkesmannen i gamle Oppland gav også ut en anbefaling om hva som ville være hensiktsmessig kommunestruktur i fylket som helhet (Fylkesmannen i Oppland, 2016). Denne utredningen anbefaler 10 kommuner i gamle Oppland, hvorav sammenslåing av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten utgjør én av disse 10 kommunene.

Vi vil her sammenstille de viktigste erfaringene og resultatene fra disse utredningene.

4.1 Utredninger i forbindelse med «Framtidens kommunestruktur» (2003–2005)

Utredninger i forbindelse med «Framtidens kommestruktur» omfattet 7 sammenslåingsalternativer i Oppland (Asplan Viak & Telemarksforskning 2005). Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten var da involvert i to alternativer: Stor-Gjøvik (Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land) og Toten kommune (Østre og Vestre-Toten)

Ingen av alternativene som ble utredet den gangen, sammenfaller med det alternativet som utredes i dag. Det kan likevel være av interesse å summere opp hva utredningen av de ulike alternativene viste.

4.1.1 Stor-Gjøvik (Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land)

På utredningstidspunktet var det snakk om å utrede et alternativ med alle kommunene i Gjøvikregionen hvor begge Toten- og Land-kommunene også inngikk. Alternativet med Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land ble dermed sett på som en «light»-versjon med halve Toten og halve Land representert.

Kort oppsummert viste utredningen fra 2005 at befolkningsutviklingen i regionen hadde stagnert sammenlignet med landsgjennomsnittet, og SSBs framskrivinger viste at denne trenden ville fortsette. Kommunene hadde på dette tidspunktet en negativ balanse når det gjaldt naturlig tilvekst og innenlands flytting, og de var avhengige av positiv netto innvandring fra utlandet for å opprettholde folketallet. Regionen stod overfor en utfordring med å demme opp for nasjonale sentraliseringstendenser.

Andelen eldre var forventet å øke, samtidig som det ble stilt høyere krav til effektivitet og kvalitet på kommunale tjenester. Det var økt behov for kompetent arbeidskraft, men utdanningsnivået i regionen lå under landsgjennomsnittet, noe som ble vurdert som utfordrende etter hvert som konkurransen om arbeidskraft kom til å bli hardere. Det ble videre pekt på at kompetanse er en viktig drivkraft for økonomisk utvikling, og flere kommuner hadde hatt en reduksjon i sysselsettingen de senere årene, noe som hindret næringsutvikling og positiv befolkningsutvikling. Enkelte kommuner hadde en sårbar næringsstruktur med mange arbeidsplasser innen industri og offentlig sektor. Trangere kommunal økonomi begrenset mulighetene for å realisere politiske prioriteringer, og en vesentlig økning i interkommunalt samarbeid ble også sett som utfordrende på grunn av kostnader og demokratisk underskudd.

Utredningen fra 2005 pekte på flere mulige positive effekter ved en sammenslåing av Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land. Som følge av inndelingstilskuddet ble det beregnet en økning i statlige rammeoverføringer samtidig som realisering av stordriftsfordeler kunne gi muligheter for innsparinger. Bedre kommunal økonomi kunne styrke rollen som samfunnsutvikler og forbedre det kommunale tjenestetilbudet.

Videre ble det pekt på at større kommuner hadde lettere for å tiltrekke seg og beholde kompetent arbeidskraft og var mindre sårbare ved tap av nøkkelpersoner. Den nye kommunen ville i større grad omfatte en felles bo- og arbeidsmarkedsregion, noe som kunne gjøre det lettere å drive et helhetlig og målrettet plan- og utviklingsarbeid. Det ble videre pekt på at en sammenslåing av de tre kommunene i større grad kunne danne et regionalt tyngdepunkt, og at en sammenslått kommunen dermed kunne stå sterkere med tanke på å tiltrekke seg utviklingsmidler, nye virksomheter og delta i nasjonale og internasjonale samarbeidsprosjekter. Dette ble også sett som et tiltak for å motvirke nasjonale sentraliseringstendenser og gi en mer robust næringsstruktur.

Ulempene som ble trukket fram, inkluderte en viss sentralisering av kommunale stillinger, som kunne oppleves negativt for kommuner som ikke fikk kommunesenteret. Det ble vist til at mindre kommuner ofte har større nærhet mellom kommunepolitikere og innbyggere, noe som kunne gi mer effektive og treffsikre beslutninger. Et annet moment som ble trukket fram, var at sterk bygde- eller kommuneidentitet kunne vanskeliggjøre realiseringen av potensielle gevinster. Videre ble det pekt på at noen innbyggere ville få økte avstander til kommunesenteret, men det ble samtidig poengtert at dette alternativet fremstod som en integrert region med felles utfordringer og stor mobilitet på tvers av kommunegrensene.

Konklusjonen i 2005 var at Stor-Gjøvik fremstod som et aktuelt sammenslutningsalternativ. De største gevinstene lå i at kommunene i stor grad representerte en integrert bo- og arbeidsmarkedsregion, noe som

muliggjorde helhetlig og målrettet planlegging. Kommunene hadde felles utfordringer knyttet til næringsutvikling, sysselsetting og befolkningsutvikling. Økt regional tyngde kunne gi et bedre grunnlag for vekst og utvikling i regionen, og større muligheter for å motvirke nasjonale sentraliseringstendenser.

4.1.2 Toten kommune (Østre og Vestre-Toten)

Utredningen av dette alternativet viste relativt stort sammenfall med konklusjonene for alternativet med Stor-Gjøvik (Gjøvik, Søndre Land og Vestre Toten) som er omtalt over. Det ble imidlertid pekt på at Toten-alternativet ville få noe svakere uttelling når det gjelder statlige rammeoverføringer og potensielle innsparinger i forhold til administrasjon.

Videre ble det understreket at Toten-alternativet kun ville omfatte mindre deler av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen. Det ble derfor vurdert at dette alternativet ikke vil ha samme potensial for å drive helhetlig samfunns- og tjenesteutvikling for innbyggerne innen den funksjonelle regionen. Det ble videre pekt på at den regionale tyngden og påvirkningskraften også ville være mindre enn alternativet med Stor-Gjøvik, hvor regionsenterkommunen inngår.

4.2 SWOT-analyser i forbindelse med kommunereformen

I forbindelse med kommunereformen gjennomførte alle de fem kommunene i Gjøvikregionen kommunevise SWOT-analyser knyttet til kommunenes håndtering av rollen som tjenesteproducent, myndighetsutøver, tjenesteproducent og demokratisk arena. De fire bokstavene «SWOT» representerer forbokstaven i de engelske ordene Strengths (styrker), Weaknesses (svakheter), Opportunities (muligheter) og Threats (trusler). Hver kommune hadde på egen hånd gjennomført vurderinger av styrker, svakheter, muligheter og trusler knyttet til de ulike rollene. Telemarksforskning fikk i oppdrag å sammenstille resultatene fra de kommunevise SWOT-analysene (Brandtzæg 2015).

I forbindelse med sammenstillingen av SWOT-analysene ble det pekt på at kommunene hadde litt ulike tilnærminger til analysene, men alle vurderte styrker og svakheter ved egen kommune. Det var noe ulikt fokus når det gjaldt vurderinger av muligheter og trusler. Noen vurderte muligheter og trusler ved å bestå som egen kommunen, mens andre la vekt på muligheter og trusler ved å være en del av en større kommune. Det var derfor noe krevende å sammenstille de kommunevise SWOT-analysene, men det ble fokusert på følgende faktorer i forbindelse med sammenstillingen:

- Styrker ved dagens tjenester
- Svakheter ved dagens tjenester
- Muligheter ved kommunesammenslåing

- Trusler knyttet til kommunesammenslåing

Samlet sett viste analysene at utfordringene og mulighetene ble opplevd noe forskjellig i de ulike kommunene.

4.2.1 Vurderinger i Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten

Tjenesteutvikling og myndighetsutøvelse

Både Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten er relativt store kommuner i norsk målestokk, og tilbakemeldingene var at de hadde generelt god kompetanse, kapasitet og distanse på de fleste tjenesteområder. Ved en eventuell kommunesammenslåing mente kommunene at det kunne være gevinster å hente på spesialiserte tjenesteområder. Her ble utfordringene vurdert som noe større i Østre Toten og Vestre Toten enn i Gjøvik. Fra Gjøvik ble det påpekt at tjenestetilbudet kunne utvides dersom man ble en større kommune, noe som ville gi økte valgmuligheter.

Samlet sett for alle kommunene synliggjorde SWOT-analysene følgende muligheter knyttet til større kommuner: Mer spesialisert kompetanse, større fagmiljøer, lettere rekruttering, bedre ressursutnyttelse/mer effektive tjenester, mer lik saksbehandling/skjønnsutøvelse og mindre habilitetsutfordringer. Samlet sett ble følgende faktorer sett som trusler: lokalisering av tjenester, økte avstander, tap av lokalkunnskap, dårligere brukertilpasning, utfordringer med harmonisering av tjenester og stordriftsulempet knyttet til faglige skott/mindre samarbeid på tvers av fagområder.

Samfunnsutvikling

Gjøvik og Toten-kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, men det ble vist til utfordringer med å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling for regionen. Gjøvik vurderte at de potensielle gevinstene ved kommunesammenslåing var størst i arbeidet med samfunnsutvikling. Østre Toten og Vestre Toten så også utfordringer knyttet til helhetlig utvikling av et felles bo- og arbeidsmarked, spesielt med tanke på ressurser, kapasitet og handlingsrom til å drive samfunns- og næringsutvikling. Det ble også signalisert at samfunnsutviklingsutfordringene var krevende å håndtere gjennom interkommunalt samarbeid. Vestre Toten hadde imidlertid større tro på interkommunalt samarbeid som løsning på utfordringene enn Gjøvik og Østre Toten. For kommunene samlet sett ble det trukket fram følgende muligheter i forbindelse med etablering av en storkommune: Bedre arealutvikling, bedre løsninger på samferdsel og infrastruktur, økt attraktivitet for tilflytting/bosetting og bedre konkurranse med andre regioner. Følgende trusler ble trukket fram: Konflikter/uenighet om framtidig utvikling, lange avstander, frykt for sentralisering og manglende hensyn til utvikling av hele den nye kommunen

Demokrati og politisk deltakelse

Når det gjelder demokratiske perspektiver, ble opplevd avstand til politikerne, mindre lokalkunnskap og fare for økt sentralisering opplevd som de største utfordringene ved en større kommune. Samtidig ble det pekt på at politikernes arbeidsvilkår kunne bli bedre i en større kommune. Her ble det vist til at flere partier kan bli representert, og at større partigrupper kan støtte hver folkevalgt. Et sentralt punkt var at man kunne få økt politisk handlingsrom og bedre utviklingsarbeid i bo- og arbeidsmarkedsregionen som helhet.

Med tanke på en kommunesammenslåing ble følgende muligheter trukket fram knyttet til kommunen som demokratisk arena: Bedre rammevilkår for politisk arbeid, frikjøpsordninger, dagsmøter, vitalisering av lokalpolitikken. Følgende forhold ble sett som trusler: Færre politikere, økt avstand til innbyggerne, svakere rekruttering og mer makt til administrasjon og mindre politisk styring.

4.2.2 Vurderinger i Nordre Land og Søndre Land

Tjenester og myndighetsutøvelse

Nordre Land og Søndre Land er mindre i folketall og signaliserte utfordringer knyttet til små fagmiljøer, kapasitet, kompetanse, sårbarhet, rekruttering og distanse i tjenesteproduksjonen. Begge kommunene hadde utfordringer med å opprettholde folketallet og den demografiske utviklingen.

Samfunnsutvikling

Søndre Land uttrykte at deres geografiske beliggenhet gjør det vanskelig å finne gode løsninger for samfunnsutvikling, spesielt når det gjelder helhetlige areal- og transportløsninger. Det ble også pekt på lite ressurser til å igangsette større prosjekter. Nordre Land signaliserte også utfordringen knyttet til arbeidet med samfunnsutvikling, men her var det større frykt for at lokalt fokus, nærhet og engasjement ville bli svekket ved å bli en del av en storkommune. Ved en sammenslåing med Søndre Land var det også frykt for at man fortsatt ville bli oppfattet som "to kommuner" selv etter en sammenslåing.

Demokrati og politisk deltakelse

Demokratisk ble det i Nordre Land og Søndre Land signalisert utfordringer med rekruttering, valgdeltakelse og for stor nærhet mellom innbyggere og politikere. Med en storkommune var det frykt for lav representasjon, lavt engasjement, liten påvirkningskraft og økt sentralisering.

Samlet vurdering

Med utgangspunkt i SWOT-analysene framsto en sammenslåing mellom Gjøvik og Toten-kommunene som det mest realistiske alternativet. Det er disse kommunene som i størst grad danner en felles bo- og arbeidsmarkedsregion med pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene. Det ble konkludert med at en sammenslått kommune ville få sterke fagmiljøer med forutsetninger og muligheter for å styrke og videreutvikle tjenestetilbudet, men at de største gevinstene er knyttet til samfunnsutvikling gjennom de muligheter som ligger i et helhetlig fokus på utviklingen av bo- og arbeidsmarkedsregionen.

Utfordringene knyttet til tjeneste- og samfunnsutvikling var større i Søndre Land og Nordre-Land, men her var også frykten betydelig større for å bli en del av en storkommune. Det dreide seg blant annet om frykt for å miste demokratisk representasjon, at man ville få mindre lokalkunnskap blant politikerne, og at man risikerte en sentralisering som ville være negativ for kommunenes videre utvikling.

4.3 Fylkesmannens tilrådninger for kommunestrukturen i Oppland

I forbindelse med kommunereformen hadde fylkesmennene en rolle for å legge til rette for og koordinere prosesser. I tillegg ble det 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 i Oppland 2016). Den gangen hadde Fylkesmannen følgende anbefaling om framtidig kommunestruktur i Oppland:

- 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
- Ringebu, Sør-Fron og Nord-Fron
- Sel og Vågå
- Lom og Skjåk
- Dovre og Lesja

Samtidig var Fylkesmannen av den oppfatning at disse alternativene burde utredes nærmere:

- Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land

- Lom, Skjåk, Vågå og Sel

En sammenslåing av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten var altså ett av Fylkesmannens anbefalte sammenslåingsalternativer. Det er også verdt å merke seg at Fylkesmannen mente at det var grunn til å se nærmere på om Søndre Land og Nordre Land burde inngå i dette alternativet.

Fylkesmannens anbefaling om sammenslåing av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten var ikke først og fremst begrunnet i hensynet til tjenesteproduksjonen. Det var imidlertid en oppfatning av at en ny kommune bestående av Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten ville stått vesentlig sterkere i et samfunnsutviklingsperspektiv. Slik sett er fylkesmannens begrunnelser sammenfallende med mange av vurderingene som kom fram gjennom kommunenes SWOT-analyser.

Det som spesielt ble trukket fram som grunnlag for Fylkesmannens anbefaling, var at Gjøvik og Toten er et sammenhengende bo- og arbeidsmarked, og at kommunene er på vei til å vokse inn i hverandre. Dette ble bl.a. eksemplifisert med at Østre Toten har boligområder i vekst nær grensen til Gjøvik, der storparten av innbyggerne pendler til Gjøvik. Det innebærer at disse i stor grad påvirkes av politiske beslutninger fattet av et kommunestyre der de ikke har mulighet for innflytelse. Videre ble det vist til at kommunegrensen mellom Gjøvik kommune og Vestre Toten kommune går tvers igjennom Raufoss Industripark, noe som kan gi utfordringer med tanke på regulering og videreutvikling av industriparken.

Ellers ble det som grunnlag for fylkesmannens anbefaling vist til at både Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten hadde svak folketallsvekst, og at Gjøvik-regionen hadde hatt en svakere utvikling i antall arbeidsplasser enn bransjestrukturen skulle tilsi. Det ble understreket at dette er en utvikling som angår alle de tre kommunene.

Videre viste Fylkesmannen til at det i forbindelse med arbeidet med en intensjonsavtale i sammenheng med kommunereformen ble nedsatt flere arbeidsgrupper for å se på fordeler og ulemper ved en eventuell kommunesammenslåing. I henhold til Fylkesmannen konkluderte rapportene fra utredningsgruppene med at fordelene ved en sammenslåing vil være større enn ulempene.

Når det gjelder kommuneøkonomi, ble det vist til at Gjøvik kommune på vurderingstidspunktet hadde et større økonomisk handlingsrom enn Toten-kommunene. Samtidig ble det poengtert at kommuneøkonomien ikke nødvendigvis er et argument for sammenslåing av de tre kommunene, men det ville kunne spares på både administrasjon og politisk virksomhet ved en sammenslåing. Videre ble det vist til mulige besparelser i en samlet gjennomgang av både struktur og nivå på tjenestene.

4.4 Oppsummering

Kort oppsummert konkluderer tidligere utredninger med at Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten er et høyst aktuelt sammenslåingsalternativ. Hovedbegrunnelsen for dette er at kommunene er tett sammenvevde i et felles bo- og arbeidsmarked. Ved en sammenslåing av de tre kommunene vil det være lettere å drive utviklingsarbeid og møte framtidige samfunnsordninger ut fra et helhetlig perspektiv på bo- og arbeidsregionen, noe som kan komme både innbyggere og næringsliv til gode. En sammenslått kommune vil også utgjøre et regionalt tyngdepunkt i Innlandet med større påvirkningskraft inn mot regionale og nasjonale myndigheter.

5. Samlet vurdering av fordeler og ulemper ved kommunesammenslåing

Basert på en gjennomgang av status og utviklingstrekk i kommunene når det gjelder befolkningsutvikling, demografi, kommunal økonomi, samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon, samt erfaringer fra tidligere utredninger av kommunestruktur nasjonalt og i Gjøvikregionen, vil vi her forsøke å sammenstille det som ser ut som de viktigste fordelene og ulempene ved en kommunesammenslåing.

Følgende fordeler synes å være de mest framtreddende.

1. Lettere å realisere stordriftsfordeler:
 - Økonomiske gevinster fra felles administrasjon, samordning av tjenester og felles investeringer i infrastruktur.
2. Bedre tjenester:
 - Større kapasitet til å håndtere komplekse og spesialiserte oppgaver, som barnevern og helsetjenester.
 - Økte valgmuligheter i tjenestetilbudet.
3. Økt kompetanse og kapasitet:
 - Bedre evne til å tiltrekke seg og beholde kompetent arbeidskraft.
 - Styrking av fagmiljøene og redusert sårbarhet ved tap av nøkkelpersoner.
4. Helhetlig samfunnsplanlegging:
 - Bedre helhetlig planlegging for infrastruktur, arealbruk og næringsutvikling.
 - Muligheter for mer helhetlig og koordinert utvikling av bo- og arbeidsmarkedsregionen.
 - Bedre samhandling med aktører som har betydning for framtidig utvikling (utdannings- og forskningsmiljøer, næringslivet og frivilligheten)
5. Økt regional tyngde og påvirkningskraft:
 - Sterkere lokalpolitisk handlingsrom
 - Økt påvirknings- og gjennomslagskraft inn mot regionale og nasjonale myndigheter.
 - Større rolle som regional utviklingsaktør og partner i ulike nettverk og samarbeidsfora.
6. Sterkere beredskap
 - Bedre forutsetninger for å forebygge og sikre innbyggernes trygghet og velferd i møte med uforutsette hendelser.
 - Bedre kapasitet til å håndtere kriser og katastrofer, både økonomisk og operasjonelt
7. Redusert behov for interkommunalt samarbeid:

- Mindre behov for interkommunale samarbeid, som kan forbedre lokal politisk styring og gjøre det lettere å realisere politiske prioriteringer.
- Bedre evne til å planlegge, utvikle og dimensjonere et effektivt og helhetlig tjenestetilbud.

Det som framstår som de viktigste mulige ulempene, er som følger:

1. Redusert demokratisk deltakelse:
 - Økt avstand mellom politikere og innbyggere.
 - Mulighet for mindre lokalkunnskap blant politikerne og svekket lokaldemokrati.
2. Kortsiktige kostnader:
 - Betydelige kostnader knyttet til sammenslåingsprosessen, inkludert omorganisering og harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår.
 - Overgang til ny kommune kan være arbeidskrevende, og det kan ta tid å realisere gevinster.
3. Muligheter for økt sentralisering:
 - Behov for å samle noen funksjoner for å realisere stordriftsfordeler, noe som kan føre til sentralisering av kommunale stillinger og tjenester.
 - Frykt for at geografiske avstander og opplevd avstand til kommunesenteret øker for noen innbyggere.
4. Muligheter for stordriftsulemper:
 - Større kommuner kan være mindre fleksible enn små kommuner, og ha lengre beslutningsveier
 - Det kan være vanskeligere å koordinere seg og samarbeide på tvers av ulike kommunalområder
5. Realisering av gevinster kan være tidkrevende
 - Det kan ta noe tid før den nye kommunen finner sin form. Viktig å ikke ha for kortsiktige forventninger til gevinstrealisering
6. Identitetsutfordringer:
 - Sterk lokal identitet kan bidra til konflikter mellom ulike deler av kommunen.
 - Svekket identitet kan minske engasjement for lokal samfunnsutvikling
 - Svak interkommunal identitet kan svekke grunnlaget for gode fellesløsninger

Gjennom realisering av stordriftsfordeler kan kommunene frigjøre ressurser til å bedre kunne håndtere utfordringer knyttet til en aldrende befolkning og økte behov i helse- og omsorgssektoren. En større kommune kan lettere tiltrekke seg og beholde kompetent arbeidskraft, særlig i spesialiserte tjenesteområder som helse, utdanning og teknisk forvaltning. Dette styrker kommunens evne til å levere tjenester av høy kvalitet og tilpasse seg nye krav og forventninger.

De største gevinstene ser ut til å ligge i styrking av kommunenes samfunnsutviklerrolle. En sammenslått kommune vil ha en mer helhetlig tilnærming til samfunnsutvikling, inkludert arealplanlegging, infrastruktur og næringsutvikling. De tidligere utredningene i Gjøvikregionen viser at kommunesammenslåing kan være fordelaktig pga. tett integrering og korte interne avstander mellom kommunene. Oppdaterte pendlingstall viser at integrasjonen fortsatt er økende. En større kommune kan også få økt regional tyngde og påvirkningskraft, noe som kan være fordelaktig i dialogen med nasjonale myndigheter og i konkurransen om ressurser og investeringer. En sterkere rolle som regional utviklingsaktør gir i tillegg bedre forutsetninger for å håndtere klimautfordringer, redusere klimagassutslipp og tilrettelegge for bærekraftig utvikling.

Med en større og mer diversifisert økonomi og befolkningsbase vil kommunen være mindre sårbar for demografiske endringer som en aldrende befolkning eller befolkningsnedgang. Dette kan bidra til å opprettholde et bærekraftig skattegrunnlag og sikre stabilitet i tjenestetilbudet.

Redusert avhengighet av interkommunale samarbeid kan gi bedre lokalpolitisk styring og mulighet for mer direkte beslutningsprosesser. Dette kan øke effektiviteten i tjenesteproduksjonen og gi større fleksibilitet til å tilpasse seg endrede behov.

Samtidig er det viktig å ta hensyn til mulige ulemper ved en sammenslåing. Dersom ikke disse hensyntas eller avbøtes, kan det blir vanskeligere å høste gevinster av en sammenslåing. Når det gjelder mulige ulemper ved redusert demokratisk deltakelse, kan det etableres ulike fora for innbyggerdialog og innbyggermedvirkning (kommunedelsutvalg eller andre former for lokalutvalg). Det har blitt gjort i forbindelse med flere tidligere sammenslåingsprosesser. Dette kan være nyttig av flere årsaker. Uavhengig av sammenslåing eller ikke blir det i kommune-Norge sett på som viktig å sikre et godt samspill mellom kommunene og frivilligheten i møte med framtidige samfunnsutfordringer. Dette er det som betegnes som kommune 3.0, eller den samskapende kommune, og hvor det i større grad legges vekt på å engasjere innbyggere, frivillige organisasjoner, næringsliv og andre interessenter i utviklingen av kommunen.

Økonomisk er det etablert tilskuddsordninger som skal kompensere for engangskostnader og omstillingskostnader i overgangen til en ny kommune. For å sikre god koordinering og samarbeid på tvers av fagområder vil det i større kommuner være større behov for tilrettede samhandlingsarenaer.

Økt fokus på kultur, historie, lokalt særpreg og stedsutvikling kan bidra til å understøtte bevaring av lokal identitet og kultur. Det vil samtidig være viktig å styrke den interkommunale identiteten og felleskapet. Dersom man ikke ser at man har felles utfordringer og muligheter som kan løses bedre i fellesskap enn hver for seg, blir det vanskeligere å bygge en ny framtidsrettet kommune. I den forbindelse vil det også være viktig å tilstrebe likeverdighet i sammenslåingsprosessen og at kommunene og innbyggerne føler at de er med på å bygge en ny kommune sammen. Dette vil være avgjørende for å sikre et godt fundament for utviklingen av den nye kommunen og for å kunne møte de utfordringer og muligheter som den nye kommunen vil stå overfor på en best mulig måte.

6. utfordringer og mål. Likheter og ulikheter

6.1 Bestillingen

I det første møtet i prosjektets politiske styringsgruppe 30.01 2025 ble det blant annet vedtatt et notat som beskriver ulike deler av den ønskede utredningen. I notatet heter det blant annet:

Administrasjonene i de tre kommunene har samarbeidet om å beskrive utfordringsbildet for kommunene enkeltvis og samlet. Det samme gjelder sentrale mål for framtidig utvikling. Kommuneplanens samfunnsdel (vedtatt Vestre Toten kommune 2023, Østre Toten kommune 2023 og under arbeid for Gjøvik kommune) og kommunal planstrategi (vedtatt i alle tre kommuner) legges til grunn for kartlegging av kommunenes utfordringsbilde og sentrale målsetninger, eventuelt supplert med fakta fra folkehelseoversiktene, kommunenes ROS, styringsdokumenter, årsmeldinger etc. Utredningen skal belyse konsekvensene av en eventuell sammenslåing for kommunenes rolle som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena.

I dette kapittelet beskrives kommunens utfordringsbilder, mulighetsrom og mål og ambisjoner med utgangspunkt i de nevnte plandokumenter. Beskrivelsene gjøres kommunevis, men også i en sammenstilt tekst med vekt på likheter og ulikheter.

Videre diskuteres det om utfordringene løses best som separate kommuner, eller om det kan være fordeler eller ulemper med en kommunesammenslåing for å løse utfordringsbildet. Tilsvarende vurderinger gjøres når det gjelder kommunenes mål og ambisjoner.

I tillegg gis det en oversikt over etablerte kommunesamarbeid der minimum to av de aktuelle kommunene deltar, og det diskuteres fordeler/ulempene ved slikt samarbeid kontra en kommunesammenslåing. Til slutt omtales kommuneøkonomi. Hvordan er den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune i dag, og hvordan ser fremtidige økonomiske prognoser for kommunene ut med utgangspunkt i vedtatte økonomiplaner? Hvordan er den økonomiske bærekraften i dag, og hvordan ser denne ut de neste årene for kommunene enkeltvis og for en eventuell sammenslått kommune?

6.2 Metode

Alle data eller funn som omtales i dette kapittelet, er hentet fra kommunenes vedtatte kommuneplanens samfunnsdel, planstrategi, folkehelseoversikt, ROS analyse og økonomiplaner/kommuneregnskap. Gjøvik kommunes samfunnsdel er fra 2018, og det pågår et arbeid med revidering av denne. For Gjøvik kommune sin del er det derfor også medtatt data fra datainnsamlingsfasen for ny samfunnsdel.

Prosjektet oppnevnte en arbeidsgruppe med en planfaglig ressurs fra hver av de tre kommunene. Denne arbeidsgruppen sammen med prosjektkoordinator har stått for utvelgelse av data fra de nevnte plandokumenter.

6.3 Utfordringsbildet

Kommunene har litt ulik måte å bygge opp planer på. Det kan være slik at det er områder som ikke står under utfordringer, men som kommunen allikevel har egne innsatsområder på. Sannsynligvis er innsatsområde med mål og strategier opprettet fordi de er knyttet til en utfordring.

6.3.1 Kommunens utfordringsbilder

I tabellen under gjengis de innspillene som er hentet ut av vedtatte planer og dokumenter, for å synliggjøre kommunenes utfordringsbilder sortert på de tre aktuelle kommunene, Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner. Innspillene er gruppert under overskriftene demografi og befolkningssammensetning, klima og miljø, by- og stedsutvikling, forventningsgapet, kommuneøkonomi, utenforskap – sosiale forskjeller – psykisk helse og andre punkter

Tabell 12 Utfordringsbildet til kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik, gruppert på demografi og befolkningssammensetning, klima og miljø, by- og stedsutvikling, forventningsgapet, kommuneøkonomi, utenforskap – sosiale forskjeller – psykisk helse og andre punkter

Østre Toten kommune	Vestre Toten kommune	Gjøvik kommune
Demografi og befolkningssammensetning		
<ul style="list-style-type: none"> • Flere eldre – færre yrkesaktive. • Høy andel uføretrygdede. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sterkt økende andel eldre. • Mange yngre hjelpetrengende - økning i omsorgsbehov og ressurskrevende tjenester, mindre andel av befolkningen i arbeid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flere eldre – færre yrkesaktive. • Høyere andel under 18 år i lavinntektsfamilier. • Framtidens tjenestebehov endres.
Klima og miljø		
<ul style="list-style-type: none"> • Klima og miljø – behov for å tilpasse arealbruk og transportløsninger. • Sikre naturinteressene, kulturlandskap, biologisk mangfold – men allikevel sikre vekst. 	<ul style="list-style-type: none"> • Klimagassutslipp. • Ivareta naturen og naturmangfoldet. • Utstrakt bruk av bil – lav andel kollektiv, sykkel, gange. • Mere ekstremvær - klimatilpassing - kritisk infrastruktur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redusere klimautslipp. Transport største utslipp. • Klimaendringer – være robust for å tåle endringer. Klimatilpassing.
By- og stedsutvikling		
<ul style="list-style-type: none"> • Må unngå stagnasjon - satse på boligutbygging, infrastruktur og om-dømme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Folk vil bo i tettstedene: By- og tettstedsutvikling. Fortetting i tettstedene. Utvikling av Raufoss som by. • Økonomi blir utfordrende også i denne sammenhengen. • Bo-attraktivitet og infrastruktur er viktig. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ønsker økt tilflytting. • Økt attraktivitet. • Flere studenter. • Styrke Gjøvik som regionsenter.
Forventningsgapet		
<ul style="list-style-type: none"> • Strammere kommuneøkonomi og flere oppgaver. 	<ul style="list-style-type: none"> • Påpeker at det generelt er et forventningsgap mellom 	<ul style="list-style-type: none"> • Et forventningsgap som er vanskelig å fylle.

Østre Toten kommune	Vestre Toten kommune	Gjøvik kommune
<ul style="list-style-type: none"> • Spredt bosetting, utfordrende å levere gode tjenester på en bærekraftig måte. • Manglende kapasitet i kommunale tjenester. • Høy andel uføretrygdede – individets livskvalitet. 	<p>innbyggernes behov og forventning og hva kommunen kan levere av tjenester.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommuneøkonomi vil få betydning. • Det blir viktig å beholde kompetanse og rekruttere arbeidskraft.
Kommuneøkonomi		
<ul style="list-style-type: none"> • Under overskriften utfordringsbilde og kommuneøkonomi har alle tre kommuner påpekt en økonomisk krevende situasjon. Dette er også påpekt under andre punkter knyttet til utfordringsbildet. 		
Utenforskap – sosiale forskjeller – psykisk helse		
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen har en økende andel innbyggere med psykiske helseplager, ofte knyttet til ensomhet. • Behov for møteplasser og aktiviteter for barn og unge. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det er en utfordring at grupper i samfunnet står på utsiden av kommunens brede kultur- og fritidstilbud. • Kommunen må arbeide for å utjevne sosiale ulikheter. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunens folkehelseutfordring oppsummert: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sosiale helseforskjeller. ✓ Ensomhet og trivsel. ✓ Rusbruk og psykisk helse blant unge.
Andre punkter		
<ul style="list-style-type: none"> • Vestre Toten kommune er eneste kommune som under utfordringsbildet påpeker utfordringer knyttet til å skape og utvikle arbeidsplasser i kommunen, legge til rette for et mer variert næringsliv, skaffe riktig kompetanse til næringslivet og sikre nok energitilgang. Imidlertid har alle tre kommuner fokus på næringsutvikling og arbeidsplassutvikling under «ambisjoner og mål». Det er derfor nærliggende at også dette er et felles utfordringsbilde. 		

6.3.2 Utfordringsbildet oppsummert – likheter og ulikheter

Alle tre kommuner peker på økt andel eldre som vil trenge kommunale tjenester i fremtiden, og færre yrkesaktive til å utføre tjenestene. Også på andre områder pekes det på økt omsorgsbehov og behov for ressurskrevende tjenester for alle tre kommuner, selv om fokus ligger noe ulikt i plandokumentene. Østre Toten kommune viser til høy andel uføretrygdede. Vestre Toten kommune omtaler mange yngre hjelpe-trengende, og Gjøvik kommune påpeker høy andel under 18 år i lavinntektsfamilier.

Østre Toten kommune og Gjøvik kommune har synliggjort utfordringer innen psykisk helse, sosial inkludering, utenforskap og sosiale helseforskjeller. Det kommer ikke så tydelig frem i Vestre Toten kommunes kommuneplan. Vestre Toten kommune påpeker imidlertid behov for møteplasser og aktiviteter for barn og unge, og den har en egen strategi som heter «utjevne sosiale ulikheter».

Alle tre kommuner er i kategorien lavinntektskommuner. Kommunene opplever som omtalt økt omsorgsbehov og økt behov for ressurskrevende tjenester. Utfordringen skal håndteres med stram kommuneøkonomi og mindre del av befolkningen i arbeid. Samtidig er det en forventning om gode tjenester fra kommunenes innbyggere. Alle tre kommuner omtaler dette forventningsgapet som en reell utfordring.

Av kapittel 2 fremgår at alle tre kommuner hadde høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnitt innen pleie og omsorg i 2023. Østre Toten og Vestre Toten kommune lå også over landssnittet for utgiftsbehov til kommunehelsetjenester. Forsørgerbyrden vil øke og behovet for årsverk på pleie og omsorg vil øke kraftig i årene framover.

Et økt tjenestebehov, kombinert med demografiske endringer og stram kommuneøkonomi, er og blir utfordrende. I tillegg gir spredt bosetting økende utfordringer for levering av gode tjenester på en bærekraftig måte. Kommunene vil sannsynligvis oppleve kamp om arbeidskraften og behov for å endre tjenesteleveransene.

Videre har Gjøvik/Toten hatt svakere befolkningsutvikling enn landet etter 2000. Gjøvik/Toten har hatt fødselsunderskudd i hele perioden etter 2000. Fødselsunderskuddet blir også gradvis større. Arbeidsplassveksten i Gjøvik/Toten har vært svakere enn i resten av landet siden 2000. Det gjelder både i næringslivet og i offentlig sektor.

Et annet område alle tre kommuner setter fokus på, gjelder klima og miljø. Klimagassutslippene skal reduseres, og kommunene må være robuste for å tåle klimaendringene. Klimatilpassing, f.eks. for å sikre kommunal, kritisk infrastruktur, blir viktig. Alle tre kommuner er opptatt av grønn mobilitet, transportplanlegging, arealbruk og å sikre naturinteressene, kulturlandskapet og biologisk mangfold.

Kommunene ønsker tilflytting og å unngå stagnasjon. Alle tre kommuner er opptatt av by- og stedsutvikling, men naturlig nok på ulike steder. For å unngå stagnasjon må det satses på boligutbygging, infrastruktur og omdømme. Østre Toten kommune er opptatt av Lena, Kapp og Skreia. Vestre Toten kommune har hovedfokus på Raufoss som by, men er også opptatt av tettstedsutvikling på Eina, Bøverbru og Reinsvoll. Gjøvik driver stedsutvikling på Biri, i Snertingdalen og i Hunndalen, i tillegg til å ha fokus på Gjøvik sentrum.

Vestre Toten kommune er eneste kommune som under utfordringsbildet påpeker utfordringer knyttet til å skape og utvikle arbeidsplasser i kommunen, legge til rette for et mer variert næringsliv, skaffe riktig kompetanse til næringslivet og sikre nok energitilgang. Imidlertid har alle tre kommuner fokus på næringsutvikling og arbeidsplassutvikling under «ambisjoner og mål». Det er derfor nærliggende at også dette er et felles utfordringsbilde.

6.4 Mulighetsrommet

Mulighetsrommet er ikke en naturlig del eller inndeling i kommunenes samfunnsplaner. Uttrykket er tatt med fordi det fremkommer av kommunenes politiske vedtak, og slik sett er en bestilling. I tilbakemeldingene fra kommunene er begrepet tolket noe ulikt. Kommunene hver for seg har et mulighetsrom, og kommunene samlet har et mulighetsrom. Disse kan være like eller ulike.

6.4.1 Kommunenes mulighetsrom

I tabellen under gjengis innspillene som er hentet ut av vedtatte planer og dokumenter for å synliggjøre kommunenes mulighetsrom, sortert på de tre aktuelle kommunene, Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner. Innspillene er gruppert under overskriftene infrastruktur – by- og tettstedsutvikling, samarbeid – styrket region, næringsutvikling – utdanning og andre punkter.

Tabell 13 Mulighetsrommet til kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik, sortert på infrastruktur – by- og tettstedsutvikling, samarbeid – styrket region, næringsutvikling – utdanning og andre punkter.

Østre Toten kommune	Vestre Toten kommune	Gjøvik kommune
Infrastruktur – By-/tettstedsutvikling		
<ul style="list-style-type: none"> • Det gode liv på landet, gode bo- og oppvekstmiljøer, livskvalitet, sterke lokalsamfunn. • Utvikling av infrastruktur – FV 33 og bredbånd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Helhetlig by- og tettstedsutvikling. Tilgang til daglige gjøremål innenfor liten radius. • Ta i bruk konsepter som «connected living» og «aldersvennlige samfunn». • Helhetlig infrastruktur - Samordna areal- og transportplanlegging. • Regional satsing på samferdsel, veg og jernbane, kompetanse, næringsutvikling og reiseliv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Felles infrastruktur - samordnet areal- og transportplanlegging. • Styrke by- og bydelsentre. Attraktivt regionsenter. • Nye bynære boligområder, boligutbygging for unge og nyetablerere.
Samarbeid – styrket region		
<ul style="list-style-type: none"> • Fellesskap og samskaping – innbyggere – næringsliv – lag og foreningsliv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Samarbeid privat/offentlig/frivillig. Løse oppgaver sammen med innbyggerne i stedet for å produsere tjenester. • Totenkommunene og Gjøvik er et fullintegrert bo- og arbeidsmarked. Dette skaper avhengighet og nær samhandling i forhold til både næringsliv, samferdsel, kompetanse og bosetting. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utvikling av Gjøvikregionen. Styrke Gjøvikregionen.
Næringsutvikling - utdanning		
<ul style="list-style-type: none"> • Næringsutvikling og innovasjon. • Samarbeid med regionale utdanningsinstitusjoner og næringsliv. • Tilgjengelige næringsområder. • Det grønne skiftet. Nye bærekraftige trender – Vekst i arbeidsplasser og bosetting. 	<ul style="list-style-type: none"> • Stor og tung kompetanse og teknologimiljø i Gjøvikregionen som helhet. • Samhandling – tilrettelegging for næringslivet. • Vekst i industrien. Ny teknologi – omstilling. 	<ul style="list-style-type: none"> • Et komplett skole- og utdanningsløp – sterke lokalsamfunn. God samhandling med utdanningsinstitusjonene på Campus Gjøvik, Raufossindustrien, kompetansemiljøene i Gjøvik og Biri og annet lokalt og regionalt næringsliv. • Særskilte satsinger innenfor industri, IKT og bioøkonomi. Gjøvikregionens utvikling. • Tilgjengelige, attraktive nærings-tomter. • Kommunen skal ha en offensiv og positiv holdning til næringsutvikling og etablering.
Andre punkter		
<ul style="list-style-type: none"> • Reiseliv og opplevelsesnæringer • Matproduksjon og selvforsyning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturminner og kulturmiljø som ressurs. • Kulturlivets samfunnsbyggende kraft skal bidra til å forme Vestre Toten som samfunn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen andre punkter.

6.4.2 Mulighetsrommet oppsummert – likheter og ulikheter

Alle de tre kommunene viser til mulighetene som ligger i å utvikle lokalsamfunnene og kommunesentrene. Et felles mål ser ut til å være bostedsattraktivitet. Gode bo- og oppvekstmiljøer for alle. Gjøvik ser også mulighetene som ligger i utvikling av Gjøvik by som et sterkt regionsenter.

Alle tre kommuner omtaler også bedret infrastruktur som en del av mulighetsrommet. Fokus er imidlertid noe ulikt. Østre Toten kommune peker på utfordringer ved FV 33. Gjøvik kommune har nå stort fokus på RV 4 og E6-utbygging. Mens Vestre Toten kommune omtaler regional satsing på samferdsel, veg og bane mere generelt. Alle tre kommuner er imidlertid opptatt av digital tilgjengelighet – bredbåndsutbygging til alle innbyggere.

Alle tre kommuner har fokus på utvikling av Gjøvikregionen, en styrket region. De vesentlig nyere kommuneplanene til Vestre Toten og Østre Toten kommuner viser til mulighetsrommet som ligger i samarbeid, samskaping og fellesskap med innbyggere, næringsliv og lag-/foreningsliv innad i dagens kommune, men også på tvers av dagens kommunegrenser. Vestre Toten kommune påpeker at Toten-kommunene og Gjøvik er et fullintegret bo- og arbeidsmarked som skaper avhengighet og nær samhandling i forhold til både næringsliv, samferdsel, kompetanse og bosetting.

Alle tre kommuner er opptatt av mulighetsrommet som ligger i nærheten til NTNU/regionale utdanningsinstitusjoner, også det uttrykt noe ulikt. Videre er alle tre kommuner opptatt av mulighetsrommet som ligger i vekst i industrien, flere og felles tilgjengelige næringsområder, flere arbeidsplasser og det grønne skiftet med nye bærekraftige trender. Vestre Toten kommune peker på et stort og tungt kompetanse- og teknologimiljø i Gjøvikregionen som helhet, mens Gjøvik kommune omtaler særskilte satsinger innenfor industri, IKT og bioøkonomi.

I tillegg til de relativt sammenfallende mulighetsrommene omtalt over, ser Østre Toten kommune muligheter i «det gode liv på landet – gode bo- og oppvekstmiljøer», «matproduksjon og selvforsyning» og utvikling innen «reiseliv og opplevelsesnæringer». Vestre Toten kommune omtaler kulturminner og kulturmiljø som ressurs og kulturlivets samfunnsbyggende kraft som skal bidra til å forme Vestre Toten som samfunn.

6.5 Mål og ambisjoner

Samfunnsplanene har noe ulik innretning eller oppbygging. Østre Toten kommunes samfunnsplan er betydelig mere omfattende enn de øvrige to kommuners planverk. Østre Toten kommune har 7 innsatsområder med hvert sitt hovedmål, og totalt 40 delmål og 143 strategier. Vestre Toten kommune har 3 hovedmål og til sammen 15 strategier. Gjøvik kommunes plan fra 2018 har 5 langsiktige utviklingsmål, 5

prioriterte områder med ønsket samfunnsutvikling og arealstrategier med egne hovedmål og delmål, og 7 innsatsområder med hovedmål og strategier.

Naturlig nok vil momenter både fra utfordringsbildet og mulighetsrommet bli omtalt på nytt under ambisjoner, mål og strategier. Dette henger sammen med at mål og strategier i stor grad bygger på kommunenes utfordringsbilde og mulighetsrom.

6.5.1 Kommunenes mål og ambisjoner

I tabellen under gjengis innspill hentet fra vedtatte planer og dokumenter for å synliggjøre kommunenes ambisjoner og mål, sortert på de tre aktuelle kommunene, Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner. Innspillene er gruppert under 10 ulike overskrifter.

Tabell 14 Ambisjoner, mål og strategier for kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik, gruppert på 10 ulike overskrifter: Næringsutvikling, helhetlig utdanningsløp – studieby/universitetsby – samarbeid kompetansemiljøer, bolig-, areal- og transportplanlegging, by- og tettstedsutvikling, utenforskap – sosiale forskjeller – psykisk helse, folkehelse og livskvalitet, oppvekst og levevilkår, klima og miljø, økt samhandling og andre punkter.

Østre Toten kommune	Vestre Toten kommune	Gjøvik kommune
Næringsutvikling		
<ul style="list-style-type: none"> Næringsvennlig kommune. Tilrettelegge for etablerere. 	<ul style="list-style-type: none"> Vestre Toten kommune skal markedsføres som en teknologi- og industrikommune med Innlandets industrihovedstad som motor. Kommunen skal styrke samhandlingen med, og legge til rette for utvikling i næringslivet. Nye næringer må få gode forhold. 	<ul style="list-style-type: none"> Et mangfoldig, kompetent og innovativt næringsliv. Vekst i antall lønnsomme bedrifter. En positiv «Ja-kommune». Bruk av teknologiske løsninger for å rekruttere arbeidskraft.
Helhetlig utdanningsløp – studieby/universitetsby – samarbeid kompetansemiljøer.		
<ul style="list-style-type: none"> Økt samarbeid med forsknings- og kompetansemiljøer. Inkluderende læringsmiljøer – teknologi – innovasjon – yrkesrettede fag. 	<ul style="list-style-type: none"> Satsing på innovasjon, læring og nyskaping. Vestre Toten kommune skal utmerke seg og oppleves som en innovativ kommune. 	<ul style="list-style-type: none"> Samarbeid med NTNU og regionale kompetansemiljøer – innovasjon og omstilling. Informasjonssikkerhet, velferdsteknologi, bioøkonomi. Gjøvik skal være en attraktiv universitetsby – teknologikompetanse og innovasjonskraft. Komplett utdanningsløp fra barnehage til universitet. Mål om økt gjennomføringsgrad.
Bolig-, areal- og transportplanlegging		
<ul style="list-style-type: none"> Bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging. Det gode liv på landet, gode bo- og oppvekstmiljøer. Infrastruktur – FV 33 og bredbånd. 	<ul style="list-style-type: none"> Vestre Toten kommune skal ha en robust infrastruktur som sikrer viktige samfunnsfunksjoner. Ta i bruk konsepter som «connected living» og «aldersvennlige samfunn». Infrastruktur - digital tilgjengelighet i hele kommunen. 	<ul style="list-style-type: none"> Infrastruktur: Veg- og jernbanenett i tråd med behov til innbyggere og næringsliv. Transport og mobilitet – mindre biltrafikk og økt gåing/sykling – ATP Gjøvik. Nye bynære boligområder, boligutbygging for unge og nyetablerere. Bredbåndsutbygging i hele kommunen.
By- og tettstedsutvikling		
<ul style="list-style-type: none"> Videreutvikle sentrumsområdene – Lena, Kapp, Skreia. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrket sentrum – tettsted/by som motor i vekstkraft. Raufoss, Eina, Bøverbru og Reinsvoll. 	<ul style="list-style-type: none"> Styrke by- og bydelssentre (sentrum, Biri, Snertingdalen, Hunndalen).

Østre Toten kommune	Vestre Toten kommune	Gjøvik kommune
		<ul style="list-style-type: none"> Gjøvik skal være et sterkt region-senter med et levende og attraktivt bysentrum.
Utenforskap – sosiale forskjeller – psykisk helse		
<ul style="list-style-type: none"> Kommunen har en økende andel innbyggere med psykiske helseplager, ofte knyttet til ensomhet. Behov for møteplasser og aktiviteter for barn og unge. 	<ul style="list-style-type: none"> Det er en utfordring at grupper i samfunnet står på utsiden av kommunens brede kultur- og fritidstilbud. Kommunen må arbeide for å utjevne sosiale ulikheter. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunens folkehelseutfordring oppsummert: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Sosiale helseforskjeller. ✓ Ensomhet og trivsel. ✓ Rusbruk og psykisk helse blant unge.
Folkehelse og livskvalitet		
<ul style="list-style-type: none"> Gode helsetjenester – redusere sosiale helseforskjeller. Tidlig innsats – forebygge psykiske helseproblemer. Sikre allmenn ferdsel langs Mjøsa og friluftsområder. 	<ul style="list-style-type: none"> Fokus på folkehelse – aktivitet og mestring. Opprettholdelse og utvikling av et godt kultur- og fritidsliv, herunder å stimulere aktivitet i frivillig sektor og tilrettelegge for nye kultur-næringer. 	<ul style="list-style-type: none"> Folkehelse og inkludering. «Gjøvik skal drive en samfunnsutvikling som fremmer god folkehelse!» Redusere sosiale helseforskjeller. Tilrettelegge for fysisk aktivitet og gode møteplasser i nærmiljøet. «Gjøvik skal stimulere til videreutvikling av idrett, kulturliv og frivillig engasjement!» Innbyggerne skal ha tilgang til gode tjenester og tilbud og oppleve tilbud i forhold til egenverf, helse og trygghet.
Oppvekst og levevilkår		
<ul style="list-style-type: none"> Trygge og gode oppvekstmiljøer. Trygge rammer for læring. 	<ul style="list-style-type: none"> Vestre Toten kommune skal legge til rette for en god oppvekst og gode levekår for alle. 	<ul style="list-style-type: none"> «Gjøvik kommune skal ha tjenester og tilbud som bidrar til velferd, trygghet og livskvalitet!» Integrering og inkludering. Ung tilhørighet og deltagelse (Pågående program).
Klima og miljø		
<ul style="list-style-type: none"> Lavutslippssamfunn innen 2050. Satsing på sirkulær økonomi, redusert matsvinn og mer fornybar energi. Bevaring av dyrket mark og naturmangfold. Klimatilpasning av infrastruktur. 	<ul style="list-style-type: none"> Klima og miljø er satt på dagsorden, og en revidert klimaplan må legge føringer for hvordan kommunen skal nå sin del av forpliktelsene. 	<ul style="list-style-type: none"> Et samfunn som prioriterer klima, energi og miljøtiltak. Reduserer klimagasser og energiforbruk. Et klimanøytralt samfunn. Egen kommunedelplan.
Økt samhandling		
<ul style="list-style-type: none"> Generelt er økt samhandling påpekt under mulighetsrommet. 	<ul style="list-style-type: none"> Økt samhandling mellom kommune – innbyggere – næringsliv og frivillighet. 	<ul style="list-style-type: none"> Gode på å se og utnytte ressurser riktig og til riktig tid. Samhandle.
Andre punkter		
<ul style="list-style-type: none"> Ingen punkter. 	<ul style="list-style-type: none"> Forebygge digitalt utenforskap. 	<ul style="list-style-type: none"> Ingen punkter. •

6.5.2 Mål og ambisjoner oppsummert – likheter og ulikheter

Alle tre kommuner har ambisjoner, mål og strategier innenfor næringsutvikling og etablering av flere arbeidsplasser. Mål og strategier peker i samme retning. Både Østre Toten kommune og Gjøvik kommune snakker om «næringsvennlig kommune». Vestre Toten kommune vil være en industrihovedstad. Det skal tilrettelegges for etablerere og være et mangfoldig, kompetent og innovativt næringsliv. Det skal være vekst i antall lønnsomme bedrifter.

Alle tre kommuner omtaler også viktigheten av samarbeid med forsknings- og kompetansemiljøer, innovasjon og omstilling/nyskaping. Gjøvik kommune uttrykker en tydelig ambisjon knyttet til utvikling av Gjøvik til en attraktiv studieby og universitetsby. Dette har vært en driver for kommunen siden etableringen av NTNU på Gjøvik. Både Østre Toten og Vestre Toten kommuner ser begge viktigheten og synergiene av denne utvikling.

Østre Toten kommune har tydelig fokus på bærekraftig bolig-, areal- og transportplanlegging i sin kommuneplan. Imidlertid har både Vestre Toten kommune og Gjøvik kommune såkalte ATP - avtaler (areal- og transportplanlegging) med Innlandet fylkeskommune og Statens vegvesen. Alle tre kommuner er også med i samarbeidet ATS Mjøsbyen. Dette viser at alle tre kommunene har et felles fokus.

Alle tre kommuner ønsker innbyggervest og vil arbeide aktivt for å bli en attraktiv kommune. Kommuneplanene viser ambisjoner om boligutbygging og tilrettelegging av boliger for prioriterte grupper. En annen fellesnevner er ønske om digital tilgjengelighet for alle, bredbåndsutbygging i hele kommunen.

Alle tre kommuner har videre ambisjoner rundt by- og stedsutvikling, men naturlig nok knyttet til ulike lokasjoner og med noe ulikt fokus. Østre Toten kommune ønsker å utvikle Lena, Kapp, Skreia og ha fokus på «det gode liv på landet». Vestre Toten kommune vil styrke Raufoss sentrum, men også tettstedene Eina, Bøverbru og Reinsvoll. Gjøvik kommune har ambisjoner både i Snertingdalen, på Biri, i Hunndalen og i Gjøvik sentrum. Gjøvik har videre fokus på utvikling av Gjøvik til et sterkt regionsenter med et levende og attraktivt bysentrum.

Alle tre kommuner har også fokus på gode helsetjenester, folkehelse, å redusere sosiale helseforskjeller og å tilby trygge og gode oppvekstmiljøer. Kommunene har noe ulik tilnærming, men retningen er den samme: Tidlig innsats, forebygge psykiske helseproblemer, aktivitet og mestring og tilrettelegge for et aktivt kulturliv, fysisk aktivitet og gode møteplasser i nærmiljøet.

Klima og miljø er viktig for alle tre kommuner. Kommunene har ambisjoner om å redusere klimagassutslipp og sikre et klimatilpasset samfunn. Klimatilpassing for å sikre kommunal, kritisk infrastruktur er viktig. Kommunene setter fokus på grønn mobilitet, transportplanlegging, arealbruk og å sikre naturinteressene, kulturlandskapet og biologisk mangfold.

Kommune 3.0 kalles også en samskapingskommune, som innebærer at kommunen, innbyggere, frivillige og næringsliv løser offentlige oppgaver sammen, og at samfunnets ressurser mobiliseres. Både Østre Toten kommune og Vestre Toten kommune synliggjør ambisjoner om økt samarbeid og samhandling med innbyggerne, næringsliv og lag/foreninger i sine relativt nye plandokumenter. Selv om Gjøvik kommune sin plan fra 2018 ikke setter samme fokus på samskaping, er dette et uttalt fokus også for Gjøvik kommune.

Kommuneplanene kan ikke omhandle alle tjenester kommunen skal yte. Tjenesteytingen beskrives derfor noe ulikt, men med mye felles innhold. Eksempelvis har Østre Toten kommune som eneste kommune

synliggjort en ambisjon om å forebygge digitalt utenforskap. Sannsynligvis er dette noe de andre to kommunene også har ambisjoner om å forebygge.

6.6 Beredskap

6.6.1 Beredskap – kommunenes utfordringsbilder

De tre kommunene ble bedt om tilbakemelding på to spørsmål med utgangspunkt i kommunenes kommuneplaner og ROS-analyse:

- Hva er kommunens viktigste utfordringsbilde knyttet til beredskap, samfunnskritiske funksjoner, herunder også digital sikkerhet?
- Kan det være fordeler ved en kommunesammenslåing med Østre Toten/Vestre Toten/Gjøvik kommuner for å løse slike utfordringer, eller løses de best i dagens kommunestruktur?

I tabellen under gjengis mottatte innspill knyttet til utfordringsbildet for beredskap og samfunnskritiske funksjoner for kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik.

Tabell 15 Utfordringsbildet knyttet til beredskap og samfunnskritiske funksjoner for kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik.

Østre Toten kommune	Vestre Toten kommune	Gjøvik kommune
<ul style="list-style-type: none"> • Digital sikkerhet. • Kritisk infrastruktur. • Økt risiko i samfunnet – ustabil situasjon. • Beredskapskapasitet. • Klimaendringer - Ekstremvær – klimatilpassing. 	<ul style="list-style-type: none"> • Konsekvenser av klimaendringer – ekstremvær. • Sårbarhet i IKT. • Samfunnskritisk infrastruktur. • Pandemier, helse og sykdom. • Den sikkerhetspolitiske situasjonen. • «Nye» utfordringer ved sentralisering og vekst i industrien. 	<ul style="list-style-type: none"> • ROS-analysen peker bl.a. på pandemi/utbrudd, dataangrep, data på avveie, legemiddel-mangel, forurenset drikkevann, flom, ekstremnedbør mm. • Beredskapskapasitet - kapasitet for beredskapsarbeid er i dag en utfordring. Dagens situasjon med et enkeltindivid på X % stilling er i dagens kommunestruktur utfordrende i forhold til spisset geopolitisk situasjon, lovpålagte krav og totalforsvarsmeldingens beskrivelse av økt behov for koordinering, øving og oppdatering av ROS og planverk.

6.6.2 Beredskap oppsummert – Likheter og ulikheter

Utfordringsbildet innenfor beredskap må sies å være relativt likt for de tre kommunene. Viktige områder er:

- Digital sikkerhet og digital sårbarhet.
- Klimaendringer, mere ekstremvær, viktig med klimatilpassing, bl.a. knyttet til kritisk infrastruktur.
- Den sikkerhetspolitiske situasjonen er ustabil. Økt risiko i samfunnet.
- Dagens situasjon gir nye utfordringer ved sentralisering og vekst i industrien.
- Beredskapskapasitet er pekt på som en utfordring.

Det er bare Østre Toten kommune og Gjøvik kommune som konkret har uttalt seg om de mener beredskapsutfordringene løses best som separate kommuner eller om det vil være fordeler ved en sammenslått kommune. Her påpekes viktigheten av samarbeid på tvers av kommuner for å løse felles utfordringer, f.eks. innen infrastruktur og krisehåndtering. Videre at digital sikkerhet og klimautfordringer kan kreve regionale eller nasjonale tiltak for å være effektive. Det oppgis at samlet vil avsatte ressurser kunne ha mer effekt, enten i en regional samarbeidsgruppe eller ved tettere samarbeid om regionale «produkter» vs kommunale «produkter».

6.7 Sammenstilling av utfordringsbildet, mål og ambisjoner

Utfordringsbilder, mulighetsrom og mål og ambisjoner gjenspeiler hverandre i stor grad, og fremstillingen av disse parametrene viser i stor grad det samme bildet. På et overordnet nivå pekes det i de samme retningene, selv om det er variasjoner på et mere konkret nivå.

Samlet peker de tre kommunene på utfordringer knyttet til fremtidig demografisk utvikling og kommunenes fremtidige befolknings sammensetning. Det forventes økt omsorgsbehov i kommunene og økte behov for ulike ressurskrevende tjenester. Det blir økt andel eldre som vil trenge kommunale tjenester i fremtiden, og færre yrkesaktive til å utføre tjenestene. I tillegg er det utfordringer innen psykisk helse, sosial inkludering, utenforskap og sosiale helseforskjeller. Det blir kamp om arbeidskraften og et behov for å tilpasse tjenesteleveransene til fremtidige utfordringer.

Alle tre kommuner er kategorisert som lavinntektskommuner. Det pekes på et forventningsgap mellom økt tjenestebehov, forventninger til samfunnsutviklingsoppgaver, f.eks. by- og stedsutvikling, og dårlig kommuneøkonomi.

Men, kommunene ønsker befolkningsvekst. Befolkningsvekst blir viktig for å håndtere ønsket fremtidig utvikling, og sikre økonomisk bærekraft. Bostedsattraktivitet er et felles mål for å tiltrekke seg nye

innbyggere. Det er felles fokus på gode bo- og oppvekstmiljøer med et aktivt kulturliv, muligheter for fysisk aktivitet og gode møteplasser i nærmiljøet.

De tre kommunene har alle mål om by- og tettstedsutvikling og bolig-, areal- og transportplanlegging, men naturlig nok knyttet til ulike lokasjoner og med noe ulikt fokus. Eksempelvis snakker Østre Toten kommune om muligheter i «det gode liv på landet», mens Vestre Toten og Gjøvik kommuner er mere opptatt av by og urban utvikling av henholdsvis Raufoss og Gjøvik. Et annet fokus som kun fremkommer av Østre Toten kommunes plandokumenter, er «matproduksjon og selvforsyning» og utvikling innen «reiseliv og opplevelsesnæringer».

Alle tre kommuner har ambisjoner, mål og strategier innenfor næringsutvikling og etablering av flere arbeidsplasser. Mål og strategier er mye det samme, men det er naturlig ulikt fokus på type næringskategorier. Alle tre kommuner omtaler også viktigheten av samarbeid med forsknings- og kompetansemiljøer, innovasjon og omstilling/nyskaping. Her skiller Gjøvik kommuner seg naturlig ut med et tilleggspotensial på utvikling av Gjøvik til en attraktiv studieby og universitetsby.

God infrastruktur blir også viktig for å sikre vekst. Østre Toten kommune peker på utfordringer ved FV 33. Gjøvik kommune har fokus på RV 4 og E6-utbygging, mens Vestre Toten kommune omtaler regional satsing på samferdsel, veg og bane mere generelt. Det pekes på at Toten-kommunene og Gjøvik er et full-integrert bo- og arbeidsmarked som skaper avhengighet og nær samhandling i forhold til både næringsliv, samferdsel, kompetanse og bosetting.

Klima og miljø er viktig for alle tre kommuner. Kommunene må redusere klimagassutslipp og sikre et klimatilpasset samfunn. Kritisk infrastruktur må sikres. Kommunene har felles fokus på grønn mobilitet, transportplanlegging, arealbruk og å sikre naturinteressene, kulturlandskapet og biologisk mangfold.

Utfordringsbildet innenfor beredskap må også sies å være relativt likt for de tre kommunene. Viktige områder er digital sikkerhet og digital sårbarhet, en sikkerhetspolitiske ustabil verdenssituasjonen, liten beredskapskapasitet i kommunene i tillegg til allerede nevnte klimaendringer og klimatilpassing,

6.8 Håndtering av utfordringer og muligheter. Fordeler og ulemper sammen eller hver for seg

Gjennomgangen i det foregående viser at utfordringene som kommune står over, og målene og ambisjonene kommunene har for framtidig utvikling, i stor grad er like. Mange felles utfordringer henger sammen med at kommunene er en del av samme bo- og arbeidsmarkedsregion. På mange områder vil man også være avhengig av å finne gode fellesløsninger på tvers av kommunegrensene for å finne de beste løsningene for regionen som helhet. Med utgangspunkt i kommunenes utfordringer og mål for framtidig utvikling, vil én samlet kommune høyst sannsynlig stå sterkere med tanke på å:

- Håndtere demografiutfordringene og økt konkurranse om arbeidskraften
 - Gjennom en større kommune vil man kunne etablere større og mer attraktive fagmiljøer med tanke på rekruttering, og samtidig ha større fleksibilitet med tanke på å utvikle gode og effektive tjenester som innbyggerne har behov for.
- Balansere forventningsgapet knyttet til kommunale tjenester
 - Med flere ressurser å spille på i en større kommunene kan det være lettere å redusere gapet mellom hva innbyggerne forventer at kommunen skal kunne levere av tjenester, og hva kommunen evner å levere
- Planlegge og iverksette miljø- og klimavennlige løsninger
 - Det er lettere å finne bærekraftige løsninger med helhetlig perspektiv på bo- og arbeidsmarkedsregionen
- Fremme helhetlig by- og stedsutvikling
 - Dersom man driver helhetlig planlegging og utvikling for den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen, vil det være lettere å styrke bo- og arbeidsmarkedsregionens samlede bosteds- og næringsattraktivitet. Alle kommunene har ambisjoner om å styrke arbeidet med næringsutvikling og utvikle en bærekraftig bolig-, areal- og transportstruktur. I stedet for at kommunene etablerer løsninger som konkurrerer med de andre kommunene i samme region, vil man sammen ha bedre forutsetninger for å utvikle løsninger for bo- og arbeidsmarkedsregionen som gjør at man står sterkere i konkurransen mot kommuner og regioner i andre deler av landet.
- Utvikle felles løsninger for å redusere utenforskap, sosiale forskjeller og styrke folkehelsearbeidet
 - Det blir lettere å utvikle og spille på tiltak og ressurser som finnes i den regionen innbyggerne lever og bor.
- Styrke samarbeidet mellom kommune, næringsliv, kompetansemiljøer og frivillighet
 - Det blir lettere å legge til rette for samarbeid mellom kommunen og sentrale samfunnsaktører når bo- og arbeidsmarkedsregionen dekkes av én kommune i stedet for tre. Godt samarbeid mellom kommuner, næringsliv, kompetansemiljøer og frivillighet er avgjørende for å stå best mulig rustet til å håndtere framtidige samfunnsutfordringer og muligheter.
- Framstå med økt regional tyngde og påvirkningskraft
 - En større kommune vil ha økt regional tyngde og ha lettere for å bli hørt på regionalt og nasjonalt nivå.
- Styrke beredskapsarbeidet
 - Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er krevende, og klimaendringene og den geopolitiske situasjonen tilsier at dette arbeidet må styrkes betydelig. Her vil det trolig være store gevinster på å forene ressurser på tvers av kommunegrensene.
- Lettere å realisere stordriftsfordeler og hente ut effektiviseringsgevinster

- Alle de tre kommunene er lavinntektskommuner, og kommunene må tilpasse seg en strammere kommuneøkonomi i årene som kommer. Som én kommune vil det være lettere å hente ut økonomiske gevinster gjennom felles administrasjon og politisk styring, samordning av tjenester og investeringer i infrastruktur.

Selv om kommunene har mange felles utfordringer, og de fleste utfordringene er like på overordna nivå, er det også viktig å være klar over at kommunene har noen kommunespesifikke utfordringer og mål for framtidig utvikling. I kommuneplanene har hver kommune naturlig nok fokus på utvikling av sine steder og de fortrinn som den enkelte kommune har. Østre Toten har f.eks. fokus på landbruk og reiseliv, Vestre Toten vil utvikle Raufoss som industrihovedstad, og Gjøvik ønsker å utvikle seg som et sterkt regionsenter. Ut fra erfaringer fra tidligere kommunesammenslåingsprosesser er det frykt for sentralisering, tap av lokale identitet og svekket lokaldemokrati som blir trukket fram som de største potensielle ulempene ved en kommunesammenslåing. Spørsmålet om hvordan man tror en kommunesammenslåing vil påvirke utviklingen av eget sted, er derfor et av de viktigste spørsmålene dersom innbyggerne skal ta stilling til en kommunesammenslåing. Erfaringene viser at innbyggere i kommuner som får kommunesenteret, ofte er mer positivt innstilt til kommunesammenslåing enn innbyggere i kommuner som ikke får kommunesenteret. I en større sammenslått kommunene synes de største utfordringene å være knyttet til:

- Å balansere ulike stedsspesifikke ambisjoner for framtidig utvikling
- Å sørge for god dialog mellom kommunen og de ulike bygdene
- Å balansere ivaretagelse av stedlig identitet og felles identitet knyttet til den nye kommunen

For Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten synes de største gevinstene ved en eventuell kommunesammenslåing å ligge i styrking av kommunenes samfunnsutviklerrolle og utviklingen av den funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregionen som helhet. For å håndtere de utfordringene og mulighetene som kommunene står overfor i framtida, vil det være vanskelig å løse disse dersom kommunene innad i bo- og arbeidsmarkedsregionen skal konkurrere mot hverandre om tilflytting, arbeidsplasser og rekruttering. For å legge til rette for framtidig vekst og utvikling i bo- og arbeidsmarkedsregionen, vil det være avgjørende at man står sammen om felles mål for å hevde seg i konkurransen mot kommuner og regioner i andre deler av landet. I en slik situasjon kan det være en fordel med en kommune med økt regional tyngde og bedre forutsetninger for å fronte og ivareta regionens felles interesser.

6.9 Kommunalt samarbeid

6.9.1 Oversikt eksisterende kommunalt samarbeid

Det pågår allerede et utstrakt samarbeid mellom de 5 kommunene som utgjør Gjøvikregionen, kommunene Østre Toten, Vestre Toten, Nordre land, Søndre land og Gjøvik. I tabellen under fremstilles en oversikt over vertskommunesamarbeid, interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper (AS) og noen andre formelle samarbeidsarenaer der én eller flere av kommunene, Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik, er deltagere. Oversikten er delvis utarbeidet av sekretariatet i Gjøvikregionen utvikling KO. Oversikten over aksjeselskaper er hentet fra Gjøvik kommunes eierskapsmelding 2023.

Tabell 16 Oversikt over vertskommunesamarbeid, interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper (AS) og noen andre formelle samarbeidsarenaer der Gjøvik kommune (GK), Nordre Land kommune (NLK), Søndre Land kommune (SLK), Vestre Toten kommune (VTK), og eller Østre Toten kommune (ØTK) er deltagere.

Samarbeid	Hjemmel	GK	NLK	SLK	VTK	ØTK	Kommentar
Administrasjon							
Fellesenhet kommunal innfordring	Klv. Vertskommune § 20-2	X		X	X		Vestre Toten vertskommune
Felles anskaffelsenhet (innkjøp)	Klv. Vertskommune § 20-2	X	X	X	X	X	Gjøvik vertskommune
Regionalt eierskapssekretariat	Klv. Vertskommune § 20-2	X		X	X	X	Gjøvik vertskommune
Samarbeid om IKT, SIKT og Styrings- og kommunikasjonsråd, SKR	§ 27 (gammel Klv.)	X	X	X	X	X	
IKA Opplandene KO, Lillehammer	Klv. § 19.4 Oppgavefellesskap.	X	X	X		X	Arkiv Ny samarbeidsavtale 2025
Innlandet revisjon IKS	IKS-loven	X	X	X	X	X	
Helse, omsorg og barnevern							
Gjøvik og Land barnevernstjeneste	Klv. Vertskommune § 20-2	X	X	X			Gjøvik vertskommune
Gjøvik interkommunale barnevernvakt	Klv. Vertskommune § 20-2	X	X	X	X	X	Gjøvik vertskommune + Lunner og Gran
Gjøvik interkommunale legevakt (GIL)	Klv. Vertskommune § 20-2	X	X	X	X	X	Gjøvik vertskommune
Gjøvikregionen Miljørettet helsevern IKS	IKS-loven	K	X	X	X	X	Inkl. Hadeland (Miljørettet helsevern)
Gjøvik Krisesenter (IKS)	IKS-loven	K	X	X	X	X	
Nok, Gjøvik (tidl. SMISO), IKS	IKS-loven	K	X	X	X	X	Oppfølging av personer utsatt for vold og overgrep
Regionalt kompetansesamarbeid, ReKs (Helse/omsorg)	§ 27 (gammel Klv.)	K	X	X	X	X	
Mjøslab IKS	IKS-loven	X			X	X	
Teknisk, miljø, plan, beredskap							
Horisont miljøpark IKS	IKS-loven	K	X	X	X	X	

Samarbeid	Hjemmel	GK	NLK	SLK	VTK	ØTK	Kommentar
Brann - overordnet vakt G+VTK (Gran)	Klv. § 27 (gammel klv.)	X			X		
Alarmsentralen Brann Innlandet, 110-Elverum	BE-lov § 16	X	X	X	X	X	Brann- og eksplosjonsvernloven § 16. Betalende deltakere. Dekker 46 kommuner i Innlandet fylke.
Beredskapssamarbeid	Div. lover, reg. planer, se komm.	X	X	X	X	X	Sammen med sykehus og politi.
Regionalt utviklingsarbeid, næringsutvikling.	Regionalt utviklingsarbeid, næringsutvikling						
Gjøvikregionen utvikling KO	Klv. §19	K	X	X	X	X	Gjøvik kommune er kontorkommune
Interkommunalt politisk råd	Klv. § 18	K	X	X	X	X	
Aksjeselskaper (Hentet fra Gjøvik kommunes eierskapsmelding)							
Horisont renovasjon AS	Aksjeloven						Eies 100% av horisont IKS
TOPRO AS	Aksjeloven	28,89%	6,07%	15,69%	10,40%	6,93%	
ATS Gjøvik/Toten AS/Famne-arbeid AS	Aksjeloven	50%			25%	25%	
Mjøsmuseet AS	Aksjeloven	50%			12%	12%	
AS Opplandske Dampskibsselskap	Aksjeloven	8,05%				3,58%	
Innlandet Energi Hoding AS	Aksjeloven	3,23%				1,75%	
Komm-in AS	Aksjeloven	15,53%			4,66%		
Vaager Innovasjon AS	Aksjeloven	10,2%			9,92%		

6.9.2 Pågående prosesser knyttet til mulig samarbeid

I tillegg til de formelle samarbeidene som fremkommer av pkt. 6.9.1, er det flere uformelle faglige nettverk og samarbeidsrelasjoner. Det er mottatt en oversikt fra Gjøvikregionens utvikling KO på formelle samarbeid som er på gang. Listen er ikke uttømmende.

Tabell 17 Oversikt over pågående prosesser for mulig, fremtidig samarbeid. Gjøvik kommune (GK), Nordre Land kommune (NLK), Søndre Land kommune (SLK), Vestre Toten kommune (VTK), Østre Toten kommune (ØTK).

Område	Deltakerkommuner	Konklusjon
Lønn	Alle 5: GK, NLK, SLK, VTK, ØTK	Samarbeid/felles Nordre Land og Østre Toten – evt. sammen med Søndre Land.
Landbruk	GK, VTK, ØTK og SLK.	Gjøvik deltar ikke videre. ØTK ønsker interkommunal løsning – de to andre i dialog.
Brann og redning	Alle 5: GK, NLK, SLK, VTK, ØTK	Skal til politisk behandling i vår.
Barnehage – tilsynsområde (med mulighet for utvidelse)	Alle 5: GK, NLK, SLK, VTK, ØTK + Gran og Lunner	Går ikke videre med forslaget – VTK og ØTK fortsetter sitt samarbeid.
Barnevern	VTK + ØTK	Utredes mot en felles barneverntjeneste.

Område	Deltakerkommuner	Konklusjon
Regionale prosjekter: <ul style="list-style-type: none"> • ARK – arbeidskraft med riktig kompetanse. • T10-prosjektet (rekruttering) • Næringsforum – i prosess for forbedring og evt endring. • Anskaffelse GEO-prosjekt – som er mer enn et fagsystem. 	<ul style="list-style-type: none"> • I regi av VTK, men regionalt. • Alle fem – Gjøvikregionen følger opp. • Alle fem – Gjøvikregionen følger opp. • Alle fem. Prosjektledelse lagt til Gjøvik. 	

6.9.3 Fordeler og ulemper ved dagens samarbeidsstrukturer sammenlignet med sammenslått kommune

Mange kommuner som har vurdert kommunesammenslåing for å stå bedre rustet til å håndtere det framtidige utfordringsbildet, har heller valgt å satse på økt interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid kan være en god løsning i mange tilfeller, men erfaringene tilsier at det blir mer krevende å lykkes med interkommunalt samarbeid etter hvert som samarbeidsbehovet øker (jf. kap. 3.4). Det er godt dokumentert at mangel på politisk styring og kontroll er den største utfordringen knyttet til interkommunalt samarbeid, noe som også vil bidra til å redusere det lokalpolitiske handlingsrommet. Politikerrollen endres, og det vil i større grad være behov for å drive eierstyring i stedet for tradisjonell forvaltningsstyring.

Styringsutfordringene gjør at det også er vanskelig å etablere interkommunalt samarbeid om oppgaver som kan karakteriseres som lokalpolitiske kjerneområder, f.eks. kommunal planlegging. Dette er en spesiell utfordring i flerkommunale byområder. Det er også viktig å være oppmerksom på at koordinering og oppfølging av mange interkommunale samarbeid kan være både tids- og kostnadskrevende, og det kan være vanskelig å komme fram til omforente løsninger fordi viktige beslutninger må fattes av den enkelte kommune, noe som forutsetter konsensus mellom kommunene.

Gjøvik kommune, Østre Toten kommune og Vestre Toten kommune deltar i dag i seks administrative samarbeid, åtte samarbeid innen helse, omsorg og barnevern og seks samarbeid innen teknisk, miljø, plan og beredskap. I tillegg er det politisk samarbeid gjennom interkommunalt politisk råd samt åtte samarbeid gjennom aksjeselskaper. I tillegg pågår det en del prosesser for mulig etablering av framtidige interkommunale samarbeid. Det viser at samarbeidsbehovet er økende, og at man om noe år kan komme opp i 30-40 interkommunale samarbeid.

Både i forbindelse med kommunestrukturutredningen som ble foretatt i 2005, og i forbindelse med de kommunevise SWOT-analysene som ble foretatt i 2015, ble det pekt på at en samfunnsutfordringene vil være krevende å håndtere gjennom økt interkommunalt arbeid bl.a. på grunn av kostnader og demokratisk underskudd.

Perspektivmeldingen viser at kommunene vil stå overfor økte utfordringer i årene som kommer, når det gjelder kommunal økonomi, kamp om innbyggere og arbeidskraft, digitalisering, omstilling og forsterket innsats knyttet til klima, samfunnsikkerhet og beredskap. Kommunene har over flere år hatt svakere bosteds- og næringsattraktivitet enn forventet. Når det gjelder spørsmålet om man skal satse på interkommunalt samarbeid for å løse de samfunnsutfordringene som kommunene står overfor i framtida, er det viktig å ha et bevisst forhold til mulighetene og begrensningene som ligger i interkommunalt samarbeid. Har man gjennom strategien som man har valgt fram til nå, nådd et punkt hvor samarbeidsulempene er større enn fordelene, og kommunesammenslåing framstår som en bedre løsning?

6.10 Kommuneøkonomi

6.10.1 Kommunenes økonomiske situasjon – oppsummert

Basert på kommunenes gjeldende økonomiplan 2025–2028, historiske konsoliderte regnskapstall og urevidert regnskap for 2024, kan kommunenes økonomiske situasjon og utvikling beskrives ut fra nøkkeltallene netto driftsresultat, disposisjonsfond og netto lånegjeld. For å sammenligne mellom år og forskjellig inntektsutvikling, sammenlignes nøkkeltallet ut fra andel av brutto driftsinntekter. Nøkkeltallene for 2025–2028 er justert for det ureviderte regnskapet for 2024. Basert på forutsetningene beskrevet over kan den økonomiske situasjonen i de tre kommunene beskrives slik:

For Østre Toten kommune viser økonomiplanen at netto driftsresultat har en forbedring mot 2028 med 53 mill. kroner, fra et negativt resultat på -2,2 % i 2024 til et positivt resultat i 2028 på +1,4 %. Gjennomsnittlig netto driftsresultat siste fem år har vært +1,6 %. I Østre Toten kommunes økonomiplan vil disposisjonsfondet økes med 32 % til rundt 239 mill. kroner i 2028, men netto lånegjeld vil øke med 75 % på 4 år, til ca. 2,5 mrd. kroner i 2028.

For Vestre Toten kommune viser økonomiplanen at netto driftsresultat skal forbedres mot 2028 med 51 mill. kroner, fra -1,8 % i 2024 til +1,8 % i 2028. Gjennomsnittlig netto driftsresultat siste fem år har vært på -2,1%. Planen er at tidligere års merforbruk skal reduseres, og Vestre Toten kommune vil ha et disposisjonsfond på ca. 20 mill. kroner i 2028. Netto lånegjeld økes med 14 % på 4 år, til ca. 2,06 mrd. kroner i 2028.

For Gjøvik kommune viser økonomiplanen at netto driftsresultat forverres fram mot 2028 med 131 mill. kroner, fra +1,8 % i 2024 til -2,0 % i 2028. Gjennomsnittlig netto driftsresultat siste fem år har vært +1,1 %. Disposisjonsfond reduseres med 27 % til rundt 408 mill. kroner i 2028, mens netto lånegjeld dobles på 4 år, til 6,1 mrd. kroner.

Dersom kommunene slås sammen, og tar utgangspunkt i de tre kommunenes vedtatte økonomiplaner, vil netto driftsresultat i 2028 ligge på -0,3 %, dersom det ikke gjennomføres tiltak og gevinstrealiseringer. Samlet gjennomsnittlig netto driftsresultat siste fem år har vært på +0,5 %. Disposisjonsfond vil ligge på 10,5 % av brutto driftsinntekter, relativt uendret sammenlignet med samlet status pr. 2024. Netto lånegjeld vil øke med ca. 71 % eller 4,4 mrd. kroner i 2028 sammenlignet med 2024. Tallene forutsetter at prioriteringer og investeringer er uendret.

6.10.2 Kommunaløkonomisk bærekraft - KØB

For å synliggjøre kommunenes økonomi hver for seg, og samlet, er det benyttet en modell kalt KØB, kommunaløkonomisk bærekraft. KØB-modellen viser avviket mellom anbefalte mål for de tre viktige finansielle nøkkeltallene som skal bidra til kommunaløkonomisk bærekraft (KØB). KØB-modellen viser disse tre finansielle nøkkeltallene i sammenheng:

- Resultatgraden - netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter.
- Gjeldsgraden - netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter.
- Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter.

Tabellene under viser utviklingen på de tre finansielle nøkkeltallene resultatgrad, gjeldsgrad og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter for kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik i perioden 2021 til 2028. Nøkkeltallene er basert på konsoliderte kommuneregnskap frem til 2024 og justerte økonomiplaner for 2025–2028. Tabell 21 viser utvikling for en sammenslått kommune med utgangspunkt i de samme finansielle nøkkeltallene og basert på samme tallgrunnlag. Alle tabellene forutsetter at prioriteringer og investeringer i vedtatte økonomiplaner holdes uendret.

Tabell 18 Utviklingen på de tre finansielle nøkkeltallene resultatgrad, gjeldsgrad og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter for Østre Toten kommune i perioden 2021 til 2028.

Resultat - Østre Toten	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	4,2 %	1,6 %	3,5 %	-1,4 %	1,6 %	1,4 %	2,2 %	1,4 %
Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter	12,3 %	15,1 %	15,2 %	11,4 %	13,5 %	14,2 %	15,4 %	15,7 %
Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter	91,7 %	90,9 %	88,6 %	90,0 %	103,1 %	120,1 %	142,6 %	164,1 %

Tabell 19 Utviklingen på de tre finansielle nøkkeltallene resultatgrad, gjeldsgrad og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter for Vestre Toten kommune i perioden 2021 til 2028.

Resultat - Vestre Toten	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	1,2 %	-4,2 %	-3,5 %	-1,9 %	0,6 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter	5,4 %	1,9 %	-2,4 %	-4,5 %	-3,7 %	-1,6 %	-0,6 %	1,4 %
Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter	138,6 %	135,2 %	135,2 %	126,7 %	127,3 %	125,6 %	138,0 %	140,4 %

Tabell 20 Utviklingen på de tre finansielle nøkkeltallene resultatgrad, gjeldsgrad og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter for Gjøvik kommune i perioden 2021 til 2028.

Resultat - Gjøvik	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	3,1 %	-0,8 %	3,8 %	1,8 %	-0,7 %	-1,1 %	-1,3 %	-2,0 %
Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter	16,5 %	14,9 %	16,4 %	15,9 %	16,3 %	15,3 %	14,1 %	12,1 %
Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter	70,4 %	79,1 %	81,6 %	86,2 %	117,3 %	133,4 %	159,4 %	181,6 %

Tabell 21 Utviklingen på de tre finansielle nøkkeltallene resultatgrad, gjeldsgrad og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter for en sammenslått kommune, bestående av kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik i perioden 2021 til 2028.

Resultat - Samlet	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter	3,0 %	-0,9 %	2,1 %	0,2 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %	-0,3 %
Disposisjonsfond i % av brutto driftsinntekter	13,0 %	12,1 %	12,1 %	10,4 %	11,1 %	11,2 %	11,1 %	10,5 %
Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter	90,4 %	94,1 %	94,8 %	95,9 %	116,1 %	128,4 %	150,5 %	167,9 %

For budsjettåret 2025 og gjeldende økonomiplanperiode vedtok kommunestyret i Gjøvik kommune finansielle måltall for å fremme en bærekraftig økonomisk utvikling for kommunen. I den videre analysen er disse måltallene lagt til grunn for alle tre kommuner, og en sammenslått kommune:

- Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (resultatgraden) skal være minimum 1,75 %.
- Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter (gjeldsgraden) skal være mindre enn 80 %.
- Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter skal være mer enn 10 %.

For at modellen skal kunne vise de tre finansielle måltallene i en sammenheng, må de tre parameterne vekttes. I det videre er det benyttet slik vektning:

- Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter (resultatgraden) vekttes 60 prosent.
- Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter (gjeldsgraden) vekttes 20 prosent.
- Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter vekttes 20 prosent.

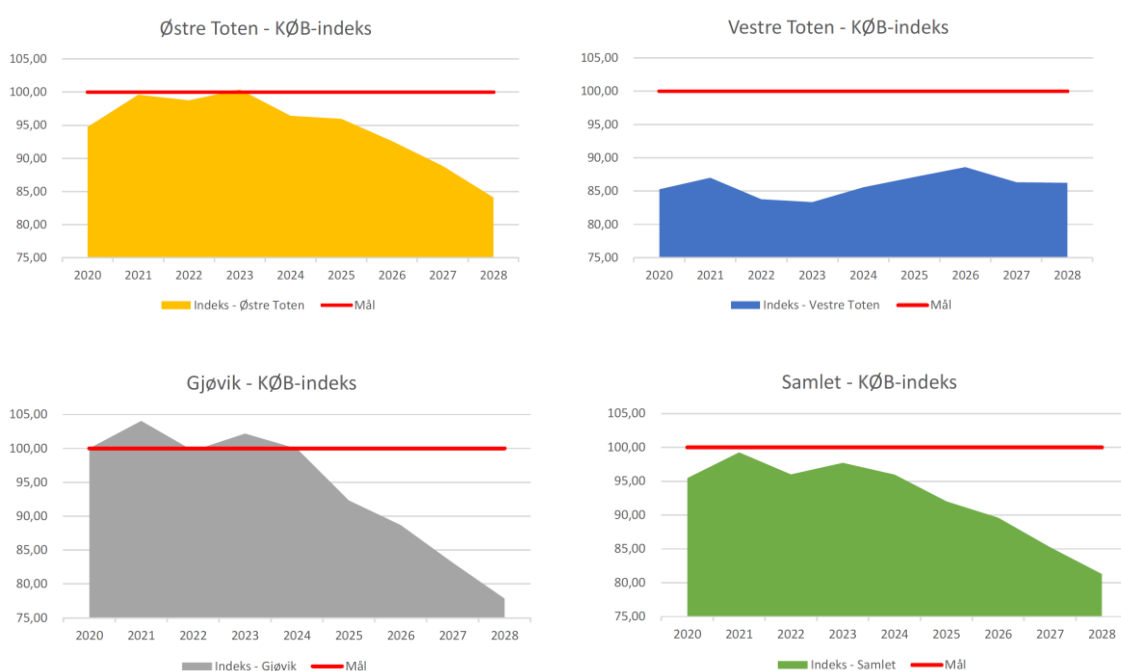
Når vi setter inn tallene fra tabellene over i KØB-modellen, der avvikene for de tre finansielle måltallene sammenlignes med vedtatte mål (her over 1,75 %, over 10 % og under 80 %) og tar hensyn til valgt vektning av disse måltallene, beregner vi en indeks for hver kommune. En indeks på 100 indikerer at de finansielle måltallene er oppnådd, og at kommunen drives økonomisk bærekraftig ifølge teorien bak KØB-modellen. Resultatene er vist i Tabell 22 og visualisert i Figur 23.

Resultatene viser at Østre Toten kommune ifølge KØB-modellen opprettholdt en økonomisk bærekraft frem til 2023. Etter dette faller indeksen kraftig frem mot 2028, og den økonomiske bærekraften blir redusert betydelig. For Gjøvik kommune er utviklingen lik, men Gjøvik har opprettholdt en økonomisk bærekraft til og med 2024. Vestre Toten kommune har ifølge KØB-modellen ikke hatt økonomisk bærekraft i

perioden 2021 til 2028. Indeksen for den enkelte kommune fra 2025 til 2028 bygger på vedtatte økonomiplaner.

Tabell 22 Beregnet indeks i KØB-modellen for kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik, og for en sammenslått kommune. Det er benyttet måltallene resultatgrad >1,75 %, gjeldsgrad <80 % og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter >10 %. De tre finansielle måltallene er vektet henholdsvis 60 %, 20 % og 20 %.

Resultat KØB-modellen	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Indeks Østre Toten kommune	99,6	98,8	100,4	96,4	96,0	92,6	88,8	84,1
Indeks Vestre Toten kommune	87,0	83,8	83,3	85,6	87,1	88,6	86,3	86,2
Indeks Gjøvik kommune	104,0	99,7	102,2	100,0	92,3	88,7	83,1	77,8
Indeks sammenslått kommune	99,3	96,0	97,7	96,0	92,0	89,6	85,2	81,3



Figur 28 Visualisering av beregnet indeks i KØB-modellen vist i Tabell 22 over.

For en samlet kommune viser tabellen at indeksen ligger under 100 gjennom hele perioden, med et markant fall fra 2025. Uten økonomiske gevinster eller prioriteringer vil en sammenslått kommune ikke kunne oppnå en bærekraftig økonomi over tid i henhold til KØB-modellen.

Et viktig spørsmål er om en kommunesammenslåing vil påvirke noen av de finansielle måltallene i KØB-modellen. Vil en kommunesammenslåing gi lavere driftsutgifter eller høyere driftsinntekter totalt sett? Vil investeringsbehovet i en sammenslått kommune være mindre enn det kommunene har hver for seg? Er det i det hele tatt økonomiske gevinster å hente ved en kommunesammenslåing?

Det gis ikke noe konkret svar på disse spørsmålene i denne utredningen. De konkrete svarene vil ikke fremkomme før det eventuelt er gjennomført en kommunesammenslåing og det er utarbeidet en helhetlig økonomiplan for en ny kommune.

I kap. 5 pekes det på at det kan være lettere å hente ut økonomiske gevinster gjennom felles administrasjon og politisk styring og samordning av tjenester og investeringer i en sammenslått kommune enn om kommunestrukturen videreføres som i dag. I første omgang vil det være mest nærliggende å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom administrasjon. I kap. 2.4 eksemplifiseres dette med at dersom en sammenslått kommune klarer å tilpasse seg et nivå på administrasjonsutgiftene i kr per innbygger som Gjøvik kommune i dag, vil gevinsten kunne bli rundt 41,5 mill. kr årlig sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.

I Tabell 23 vises bærekraftsindeks i 2028, indeks i KØB modellen, for en samlet kommune basert på samme finansielle måltall, gitt vektning og vedtatte økonomiplaner som omtalt over, men for fire ulike scenarier:

- a) Ingen endringer.
- b) Investeringsnivå for samlet kommune reduseres med 500 mill. kroner i 2028.
Merk at redusert investeringsnivå også kan gi en positiv effekt på netto driftsresultat, avhengig av hvilke investeringsprosjekter som reduseres.
- c) Samlet driftsutgift for sammenslått kommune reduseres med 1 %, 64 mill. kroner. Gjelder tjenesteproduksjon og forvaltning finansiert av de frie inntektene.
- d) Investeringsnivå for samlet kommune reduseres med 500 mill. kroner og samlet driftsutgift for sammenslått kommune reduseres med 1 %, 64 mill. kroner i 2028.

Tabell 23 Bærekraftsindeks i 2028 for en samlet kommune basert på samme finansielle måltall, gitt vektning og vedtatte økonomiplaner som omtalt over for fire ulike scenarier.

	Scenario a) Ingen justering	Scenario b) Investeringsnivå ned 500 mill. kr.	Scenario c) Samlet driftsutg. ned 1 %, 64 mill. kr.	Scenario d) Investeringsnivå ned 500 mill. kr. og drifts- utg. ned 64 mill. kr.
Vektet bærekraftin- deks	81,3	83,0	82,1	83,8

Av tabellen fremgår at vektet bærekraftsindeks for en samlet kommune bedres slik i scenarioene b) til d): Scenario b) gir bærekraftinndeks på 83,0, scenario c) på 82,1 og scenario d) på 83,8. Opprinnelig bærekraftinndeks for sammenslått kommune i 2028 basert på vedtatte økonomiplaner er vist på 81,3.

Bildet viser at dersom en samlet kommune kan hente ut økonomiske gevinster gjennom samordning av tjenester og investeringer, vil det bedre den økonomiske bærekraften. Imidlertid, dersom målet er å sikre

en økonomisk bærekraft med utgangspunkt i KØB-modellen, de her gitte finansielle måltall og gitt vekting, vil det kreve betydelig større samordningsgevinster enn benyttet i de her omtalte scenarioene.

Referanser

- Agenda Kaupang 2020. Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger. Agenda Kaupang. Rapport nr. R1021221.
- Asplan Viak og Telemarksforskning 2005. "Framtidas Kommunestruktur i Oppland". Asplan Viak og Telemarksforskning.
- Bergh, J., Christensen, D. A. & Holmås, T. H. (2021). Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning? I J. Saglie, S. B. Seggaard & D. A. Christensen (Red.), Lokalvalget 2019: Nye kommuner – nye valg? (Kap. 4, s. 87–115). Cappelen Damm Akademisk.
<https://doi.org/10.23865/noasp.134.ch4>.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B.A., Flatval, V.S., Kråkenes, T. Rattsø, J. Røtnes, R. Sørenesen, R. & Vinsand 2017. Nullpunksmåling: Hovedrapport. – Senter for økonomisk forskning ved NTNU (SØF), NIVI Analyse, Handelshøyskolen BI, Samfunnsøkonomisk analyse og Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A. (2019). Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid. *Tidskriftet Norges barnevern*, 96(4), 212-229. <https://doi.org/https://doi.org/10.18261/ISSN.1891-1838-2019-04-02>.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Interkommunalt samarbeid om beredskap og samfunnsikkerhet. Status og utfordringer. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 11/2003.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A. 2014. Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet. Telemarksforskning. TF-notat nr. 29/2014.
- Brandtzæg, B.A. 2015. Vurdering av kommunes SWOT-analyser i forbindelse med kommunereformen. - En helhetlig vurdering av kommunenes konklusjoner. –Aktuelle veivalg for en eventuell videre prosess. – Telemarksforskning. PowerPoint-presentasjon.
- Brandtzæg, B.A., Hjelseth, A., Dyrkorn, K. & Johnsen, E.T. 2016. Gode grep på veien til ny kommune. Erfaringer og eksempler fra tidligere og pågående kommunesammenslåinger. Telemarksforskning og Deloitte as. TF-notat nr. 6-2016.
- Brandtzæg, B.A., Magnussen, E., Heian, M.T., Kvernenes, M.S., Vike, H., Jupskås, A.R. & Ruud, S.R. 2022. Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid. Telemarksforskning. TF-rapport nr. 636 2022.

- ECON 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. – ECON-rapport 2006-057.
- Ekspertutvalget 2014. Kriterier for god kommunestruktur. Delrapport fra ekspertutvalg, mars 2014. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Frisvoll, S. & Almås, R. 2004. Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydning av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslåing. – Norsk senter for bygdeforskning og KS.
- Fylkesmannen i Oppland 2016. Kommunereformen i Oppland. Fylkesmannens tilrådning. Fylkesmannen I Oppland.
- Generalistkommuneutvalget 2023. NOU 2023: 9. Generalistkommunesystemet. Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Gjertsen, A. & Martinussen, K. (2006). Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 18/2006
- Houlberg, K. 2011. Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede? *Scandinavian Journal of Public Administration* (15:1): 41-61.
- Høst, A. K. 2021. The Effects of Sub-National Government Consolidations: Quasi-Experimental Evidence from a Large-Scale Danish Structural Reform. Aalborg Universitetsforlag.
- Jacobsen, D. I. (2022). Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter (2. utgave ed.). Fagbokforlaget. <https://doi.org/10.54337/aau460195653>.
- Jacobsen, D.I. (2014). Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter. Fagbokforlaget.
- Leknes, E.; Gjertsen, A.; Tennås Holmen, A. K.; Lindeløv, B.; Aars, J.; Sletnes, I.; & Røyseland, A. 2013. Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. IRIS, Nordlandsforskning, UNI Rokkansenteret og Høgskolen i Oslo og Akershus. Rapport IRIS – 2013/008.
- Meld. St. 14 (2014-2015). Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023-2024). Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet.
- Nordtug, J., Sand, R., Wendelborg, C. og Aasetre, J. 2004. Tilhørighet, pendling og kommunestruktur. En analyse av hvordan tilhørighet og pendling kan påvirke den framtidige kommunestrukturen i Nord-Trøndelag. – Nord-Trøndelagsforskning. NTF-notat 2004:10.

Proba samfunnsanalyse 2013. Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåinger. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2013 – 12.

St.meld. nr. 33 (2007-2008): Eit sterkt lokaldemokrati. Kommunal- og regionaldepartementet.

Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforsking-Bø.

Vareide, K. 2023. Hvordan skape vekst? Kan steder påvirke sin egen vekst? Regional utvikling, sentralitet og attraktivitet. Cappelen Damm Akademisk.

Weigård, J. (1991). Interkommunalt samarbeid - et alternativ til kommunesammenslåing. Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1991:22.

Øren, A.; Wasilkiewicz, K.; Mohammed, A.B.; Almklov, P.; Albrechtsen, E.; Schiefloe, P.K. & Antonsen, S. 2016. Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne? SINTEF Teknologi og samfunn.

Vedlegg



Noen historiske hovedtrekk om geografiske tilhørigheter på Gjøvik og Toten gjennom tidene

Det er ikke lett å finne noe entydig navn på de administrative inndelingene av dette landskapet gjennom de siste århundrene, men **Toten, Vardal, Biri og Land**, er gamle navn som går igjen på disse bygdene. Historisk er Toten mest brukt som samlebetegnelse for dette området.

Fylkesinndeling

I 1781 ble Oplandenes Amt, som tilsvarte Hamar stift, del i to deler:

- Hedemarkens Amt
- Kristians Amt

I 1919 byttet Kristians Amt navn til Opland fylke, senere skrevet Oppland fylke.

I 2020 ble Oppland fylke og Hedmark fylke slått sammen til Innlandet fylke

Oplandene har i uminnelige tider vært betegnelsen på bygdene som lå overfor hovedstaden Oslo/Christiania. I dag vil vi kalle dette et utvidet Mjøsdistrikt. Vest Opland på vestsida av Mjøsa og Øst Opland på østsida av Mjøsa. Oplandenes Spritfabrik lå i Christiania og produserte den legendariske akevitten «Gammel Opland», var like mye eid av brenneriene på Hedmarken og har ikke noe med dagens Oppland fylke å gjøre.

Kirkens inndelinger og navnebruk

Her er det klart **Totens prosti** som har vært det gjennomgående navnet på disse fire bygdene. Totens prosti dekket også i perioder Hadeland, Valdres og Hallingdal. Totens prosti er i dag navnet på alle prestegjeldene i dagens Gjøvik-, Vestre- og Østre Toten kommune.

Rettsvesenets inndelinger

Her er det **Totens fogderi** som har vært betegnelsen gjennom alle tider. Som ved prostiet har dette også i gammel tid dekket et større område med bl.a. Valdres, Hadeland, Fåberg og Gausdal. Fra 1861 da Gjøvik ble by, ble fogden i Toten også tillagt embetet som byens magistrat og politimester. I 1909 ble Vestoplandenes politimesterdistrikt etablert med Gjøvik, Toten, Valdres, Hadeland og Land. Biri som vanligvis også innebefattet Snertingdalen, ble lagt under Gudbrandsdalens politimesterdistrikt.

Toten sorenskriveri har vært et stabilt navn på sorenskriver embetet for Toten, Vardal og Biri de siste 300 åra. Unntaket har vært Redalen som har hørt til Ringsak. Toten tingrett dekket Gjøvik- og Toten kommune. Fra 1. januar 2009 ble Toten tingrett og [Hadeland og Land tingrett](#) slått sammen og byttet navn til [Gjøvik tingrett](#). Den 26. april 2021 ble Gjøvik, Nord-Gudbrandsdal, Sør-Gudbrandsdal og Valdres tingretter slått sammen til én felles domstol; **Vestre Innlandet tingrett**.

Militære inndelinger

Denne har i hovedsak vært knyttet opp til **Vest Opland** på vestsida av Mjøsa og Øst Opland på østsida av Mjøsa. Det naturlige navnet på det nye fylket burde, med et historisk blikk, ha vært Opplanda. Konsekvensen av navnevalget Innlandet er at vi har fått mange noe pussige undernavn som for eksempel Vestre Innlandet tingrett.

Geografiske inndelinger innen dagens Gjøvik og Toten kommunene

Toten, Vardal og Biri, som også innebefattet Snertingdalen, har vært tre bygder som i flere hundre år har hatt den administrative fellesbetegnelsen Toten. Etter at formannskapslovene kom i 1837, Gjøvik ble by i 1861, og med to omfattende kommuneendringer rundt 1910 og 1964, har de administrative grensene blitt endret flere ganger.

Vi kan kanskje si at det første «kommunestyret» i en bygdekommune i Norge oppstod i Vardal i 1810. Dette var en fellesskapsorganisering som innebefattet inntekter og utgifter til allmuesakene i Vardals prestegjeld. Kostnader til og administrasjon av veg, skole, fattigstell, kirke, prestegarden og allmenningen ble samlet i ett representativt organ.

I 1825 ble Totens prestegjeld delt til Vestre Toten og Østre Toten prestegjeld. Dette var en stor og konfliktfylt sak, men gjorde trolig overgangen til to egne herred lettere. Den største konflikten var mellom de to ansatte sogneprestene som fikk mindre makt og mindre inntekter!

Formannskapslovene ble vedtatt av Stortinget og innført fra 1837. Den ga følgende herred eller kommuner:

Østre Toten kommune	1837-dd
Vestre Toten kommune	1837-dd
Biri kommune	1837-1963
Vardal kommune	1837-1963

Formannskapslovene var oppstarten på lokaldemokratiet i Norge og ble et vendepunkt for lokalsamfunnene våre. Embetsmennesenes og prestenes dominerende rolle ble nå svakere til fordel for de selveiende bøndene. Det skulle gå nesten 100 år før kvinner og alle voksne fikk stemmerett så noe fullstendig lokaldemokrati i dagens betydning av ordet var det ikke. Først i 1901 ble den første kvinnen valgt inn i kommunestyret på Gjøvik. Vi må imidlertid gå helt ut i 1980-åra før kvinnene ble mer allment representert i alle de tre kommunestyrene!

En onkel, en nevø og en svoger ble i 1837 valgt til de tre første ordførerne i Vardal, Østre Toten og Vestre Toten. Dette var henholdsvis Hans Skikkelstad fra Vardal som bygde opp Bru-sveen fabrikk. Han var onkel til Peder Fauchald som satt på Stortinget og var nevøen til Peder Hallingstad i Vestre Toten. Alle var av «bygdens fremste menn» og tilhørte det professor Tore Pryser kaller «bondekaksene» i Mjøsbygdene. På tross av at vi i dag vil stusse over at dette var en bondeelite i nær slekt, er det ingen tvil om at disse tre var svært kompetente til

oppgavene som ordførere. I veldig mange andre bygder ble presten valgt til den første ordføreren. Disse tre var storbønder, innovatører og framtrepende politikere.

Fattigvesen, kirke og skole var de første ansvarsområdene. Utover på 1800-tallet kom det flere områder til innenfor kommunenes ansvarsområde. Dette var først og fremst vegspørsmålet og utvidet skolegang via statlig lovgivning. 1837 ble et vendepunkt for lokalsamfunnene på Gjøvik og Toten.

I 1885 kom spørsmålet om deling av Østre Toten herred etter grensene mellom Balke og Hoff sogn med navnene Viken og Østre Toten. Saken gikk langt, men ble ikke vedtatt.

Delingene rundt 1910 kan ses på som en reaksjon fra distriktskommunene mot en økende dominans fra de nye industrielle tettstedene Gjøvik og Raufoss, den nye jernbanen og en stadig voksende radikal arbeiderbevegelse. Økt leseferdighet etter offensiv satsing på grunnskolene, folkevekst og nye tettsteder har også spilt inn.

Delingen av kommunene i 1908-10:

Kolbu kommune	1908-1963
Eina kommune	1908-1963
Biri kommune	1910-1963
Snertingdal kommune	1910-1963

Initiativet til oppsplitting i mindre enheter har oftest kommet fra lokalt hold og sammenslåinger fra stat og fylke.

Gjøvik by

Gjøvik by ble etablert i 1861 med et lite geografisk område på 848 mål. Bolignød og sterkt behov for boligutbygging presset fram en utvidelse i 1921. I 1955 var ett av forslagene å slå sammen hele Vardal kommune og Gjøvik by. Dette fikk ikke flertall og det ble en byutvidelse vestover med grense til Vestre Toten og Østre Toten. Fra og med 1964 ble det gjennomført en radikal statlig styrt kommunesammenslåing i hele Norge etter Skei-komiteens innstilling. Dette banet vegen for en omfattende velferdslovgivning og vesentlige utvidede oppgaver for de nye kommune. Kommunene ble ofte de største arbeidsplassene i lokalsamfunnet og mange kvinner fikk jobb i kommunal sektor.

Endinger i kommunikasjonene

Etableringen av dampskipstrafikken på Mjøsa fra 1840 og byggingen av Oddnes-chausséen i 1850-åra var helt grunnleggende for at Gjøvik ble by i 1861. Gjøvikbanen i 1902 med sidebane til Skreia, ble også helt avgjørende spesielt for industriutviklinga og salgsjordbruket. Valdresbanen fra Eina ble åpnet i 1906.

Bussene og fergene på Mjøsa

I tida etter 2. verdenskrig ble bussene helt avgjørende for å knytte by og land sammen. Et stort mangfold av busselskaper sto for et daglig viktig samkvem mellom alle bygdene og byen Gjøvik. Spesielt de jernbaneløse bygdene Snertingdalen og Biri fikk stor glede av de første bussrutene mellom Gjøvik og Lillehammer fra 1920-åra. Biri nord for Heggelund har fra rundt 1900 først og fremst sognet til Lillehammer. Det ble gjort et stort sprang i 1965 da mange små busselskaper på Gjøvik, Toten og Søndre Land ble slått sammen til Vestoppland Bilselskap. Initiativet kom fra Oppland fylkeskommune. Dette skjedde samtidig med at passasjertrafikken på Skreiabanen og flere lokaltog fra Gjøvik-Eina-Dokka ble avviklet.

Busstrafikken ble nå preget av arbeidsbusser inn til Gjøvik by og Raufoss, skoleskyss, korrespondanse med Mjøsfærgene på Gjøvik og Hamar-Kapp ferjen. Den første Mjøsfærgen kom alt i 1923 og seilte fra Gjøvik til Mengshoel og Smedstua på Nes. Dette knyttet store deler av Nes kommune til Gjøvik by. Med i alt 5 større ferger i denne ruta fra 1923-1996, var dette en av Norges mest trafikkerte fergesamband. Sammen med Hamar-Kapp ferjen fra 1951-1978 førte dette til et godt kommunikasjonstilbud mellom Gjøvik, Hamar og de folkerike bygdene rundt.

Store endringer i jord-og skogbruksnæringa

Helt fram til i 1950-åra var jord-og skogbruk ei hovednæring i denne regionen. Det er lett å se for seg dette i de vide jordbruksområdene rundt Lena på Østre Toten og endeløse skoglier i Vardal, Snertingdal og Biri. Likevel er det nok mangfoldet av garder og ikke minst svært mange småbruk som har preget denne næringa og livsformen helt fram til moderne tid. Da traktoren kom i alminnelig bruk i 1950-åra og husdyra ble kanalisert opp i dalene, sank selssettinga i denne næring betraktelig. Dette endret også samfunnsstrukturen med småskala lokalsamfunn som hadde egen butikk, forsamlingslokale og mange lag og foreninger. Antallet sysselsatte i offentlig sektor, privat tjenesteyting og industri økte sterkt.

En industriregion i 300 år

Alt fra 1700-tallet var dette en folkerik region. Avanserte håndverkere trer fram på 1700-tallet på Birid Glasværk, som gjørtlere i Kolbu og i framstillingen av det teknologisk mest avansert som ble produsert i Norge på midten av 1700-tallet; Totenklokkene. Herfra går det bokstavelig talt en rød metalltråd gjennom historia fra Brusveen Fabrikker i 1832, til totenknivproduksjon i Vestre Toten, Øveraasen Motorfabrikk, cellulosefabrikkene, blekkenslagervirksomheten i Vardal og til Raufoss Ammunisjonsfabrikk. Flere av disse hjørnesteinsbedriftene, som ble etablert på 1800-tallet, er fremdeles hjørnesteinsbedrifter i regionen i dag.

Privatbilisme

Det var frislippet på salget av privatbiler i 1960 og etableringa av Ringruta over Gjøvik og Toten som førte til at østretotninger endelig skiftet den tradisjonelle bytilhørigheten fra Hamar til Gjøvik i løpet av 1960-åra.

Starten på privatbilismen ble et vendepunkt og starten på det moderne samfunnet med bilen som et svært sentralt virkemiddel i folks liv og i samfunnsutviklinga. I slutten av 1960-åra krysset hver tredje søndrelanding og østretotning kommunegrensa hver dag på tur til jobb. Disse to kommunene har hele tida vært utpregede pendlerkommuner. Rundt 1970 hadde Østre Toten også rundt 500 ukependlere til Oslo.

Samfunnsplanleggernes drøm om «Mjøsbyen» førte til bygging av Mjøsbrua i 1985, bedre E6 tilbud og nedlegging av Mjøsfærgene. Dette betydde mye for gjennomgangstrafikken på E6 og utbyggingen på Rudshøgda, men Mjøsbyideens resultat har vel mer blitt en mjøsbykanibalisme enn realiseringen av en spennende byvisjon! Unntaket er Biri der den gamle forbindelsen til Moelv har blitt gjenopprettet. Denne var veldig viktig i mellom krigstida da Moelven Cellulosefabrikk var i drift og mange biriinger pendlet over Mjøsa.

I dag utgjør privatbilismen hovedtransportkilden i Gjøvik og Toten kommunene med en akseptabel pendleravstand stort sett mellom alle bostedene til arbeidsplassene i de tre kommunene. Det er en omfattende kommunegrensekryssing hver dag for folk som arbeider i en nabokommune uten at folk legger noen stor vekt på det. Kommunegrensene eksisterer i liten grad i

forhold til arbeidsmarkedet. Bilismen endret også detaljhandelen. På Østre Toten ble det lagt ned 35 nærbutikker fra 1975-95. Kvinnene hadde gått ut i arbeidslivet og de fleste kjørte bil.

Kommunestrukturendringene fra 1964

De store strukturrendringene i kommunene fra 1964 har ikke skapt dype sår som er synlige i Kolbu og på Eina i dag. En nyere kommunegrensejustering i Kolbu sentrum fra 2003 skapte også bare en ryddigere og mer naturlig grense. Den vesle kommunegrensejusteringa mellom Vestre Toten og Gjøvik i forbindelse med industriparkreguleringsplanen på Raufoss framstår også som klok i lyset av den store veksten i industriparken i dag.

Skeikomiteen foreslo egentlig bare at Biri og Snertingdal skulle bli en kommune, men på lokalt initiativ ble alle fire, også Vardal og Gjøvik, slått sammen til storkommunen Gjøvik.

De største endringene og konsekvensene som vi fremdeles kan se spor av i dag, finnes nok på Biri. Her er det mange innbyggere som har en relativ stor geografisk avstand til byen Gjøvik og flere som bor relativt tett ved Rudshøgda, Hamar og Lillehammer. Etableringa av storkommunen Gjøvik skapte mindre konflikter enn etableringa av Norges største bygdekommune Ringsaker. Spesielt motsetningen mellom Moelv og Brummunddal som sentrum har vært sterk i mange tiår. I Gjøvik-Toten regionen har det aldri vært noen tvil om at «byen vår» er Gjøvik.

Fylkeskommunen

Den moderne fylkeskommunen oppstod gjennom den nye kommuneloven i 1975. Før dette tidspunktet fungerte fylkeskommunen først og fremst som en sekundærkommune som ivaretok oppgaver som hadde et større omfang og nedslagsfelt enn det de enkelte kommunene i vedkommende fylke var i stand til å ivareta på egen hånd. Før denne reformen besto fylkestingene av representanter utpekt av de enkelte kommuner i fylket – i hovedsak kommunenes ordførere. Drift av landbruksskoler og sykehus var av de viktigste oppgavene i den gamle fylkeskommunen. Videregående skole, regionplaner og kommunikasjon ble de nye fylkeskommunenes hovedoppgaver. En sammenslått Innlandet fylkeskommune bør kunne revitalisere visjonene om Mjøsbyen knyttet til felles areal og transportstrategi. Samtidig vet vi at enighet er vanskelig å oppnå selv i lokale transportplaner. Avstandene mellom de tradisjonelle byene Gjøvik, Lillehammer og Hamar er fremdeles stor. Nytt storsykehus på Moelv vil kunne gi endringer i bosetting og pendling fra Gjøvikregionen. Utviklingen i Raufoss Industripark kan gi en utviklingsstrøm den andre vegen.

Forpliktende interkommunalt samarbeid

Dette er et nyere fenomen, men alt i 1946 tok ordfører Einar Hermanrud et initiativ for at de daværende 8 kommuner skulle samarbeide tettere for å løse flere oppgaver i fellesskap. Han foreslo et fellesorgan med to representanter fra hvert kommunestyre som skulle behandle saker av felles interesse. Dette ble ikke realisert før regionrådet kom i nyere tid. Det har vært mange lignende initiativer, som bl.a. samhandlingsreformen med sykehussektoren, som ikke ble noe av.

Tradisjonelt har det vært mye rivalisering mellom de tre kommunene om grenser, boligbygging og veger. Det interkommunale politiske samarbeidet gjennom regionrådet er av relativ ny dato og har helt andre samarbeidsperspektiver mellom dagens kommuner enn det som har preget fortida. Spesielt gjelder dette veg, næring og overordnede temaer for regionen. Det har også i nyere tid blitt etablert flere interkommunale selskaper, men omfattende samhandling i

de største kommunale velferdstjenestene er enda ikke sterkt utviklet, på tross av mange forsøk.

Befolkningsvekst og nye bosettingsmønstre

Storkommunen Gjøvik

Gjøvik by har fått stadig tettere bånd til bygdene rundt. Spesielt etter 2. verdenskrig har moderne kommunikasjoner, industrialisering og utbygginga av offentlig sektor gitt byen nye funksjoner og knyttet den sterkere til de folkerike bygdene og kommunene rundt. Grensene mellom byen og bygda har blitt stadig mer utydelige.

Boligbyggelag og nye boligfelt har preget byen Gjøvik i etterkrigstida. Utgangspunktet på begynnelsen av 1900-tallet var en by med stor bolignød og mangel på boliger. I dag preges boligutbygginga av stor vekst i bygging av leiligheter.

Vi har fått en vekst i urban livsstil med nye nasjonale og internasjonale trender. Gjøvik har blitt en regionby og mange folk har endret seg fra drømmen om småbruk på landet til leilighet i byen. Fra en by med bypatrioter til en by med stort etnisk mangfold, studenter og leilighetsinnflyttede pensjonister fra Totenvika, Eina og Biristrand.

NTNU har blitt en utviklingskraft i byen og på arbeidsmarkedet er det 7000 industriarbeidsplasser og oppimot 6000 innen helse og omsorg. Dette preger regionen i dag.

De kommunale tjenestene er under press. Flere eldre og færre skoleunger. Kampen om skolestrukturen i kommunene og i fylkeskommunen preger den politiske debatten.

Banker og næringsliv er omstrukturert og sentralisert. Det har blitt mer rasjonell drift, færre og store enheter i landbruket. «Leilighets- og opplevelsesbyen Gjøvik» har skapt musikk, akevittfestival og kafeer og snart et regionalt kulturhus. Gjøvik sentrum preges av en transformasjon fra handelsby til leilighets- og opplevelsesby.

På tross av mange sentraliserende trender har det også i moderne tid skjedd flere desentraliserende tiltak. Etableringa av den videregående skolen på Lena i 1973 og på Raufoss i 1980 har fungert desentraliserende. Den samme effekten har Vinmonopolets utsalg på Lena og Raufoss hatt. Sammen med økt antall offentlige arbeidsplasser, spesielt gjennom økte oppgaver til kommunene, har dette fungert bremsende på sentraliseringa til Gjøvik, Lillehammer og Hamar.

«Alle veier fører til Gjøvik» var byens slagord i 1945. Historiens dom er nok noe mer mangfoldig.

By og land hand i hand?

Regionen har i dag en mellomstor by Gjøvik, men også tettstedet Raufoss har hatt bystatus siden 2019. Siden 2023 blir byen Raufoss av Statistisk sentralbyrå regnet som en del av tettstedet Gjøvik. Regionen består imidlertid av mange tettsteder som verken er by eller land, men som fyller viktige lokale funksjoner som sentrale boområder og for offentlig og privat tjenesteteyting. Biri, Eina, Reinsvoll, Bøverbru, Lena, Skreia, Kapp og Kolbu har lange tettstedshistorier og er i moderne tid transformert til attraktive bosteder med viktige servicetilbud og mange, spesielt offentlige, arbeidsplasser. Noen, som for eksempel Kapp, framstår først og fremst som «sovebyer» rundt Gjøvik by. Den følelsesmessige tilhørigheten står nok sterkt i grendene og i disse mindre tettstedene.

De redaktørstyrte media har spilt en viktig rolle for å holde Gjøvik-Toten regionen samlet. Oppland Arbeiderblad, tidligere Samhold, dagens Gjøviks Blad, Totens Blad og nærradioer betyr mye for en felles identitet.

Den moderne kommunen i spennet mellom lokal identitet og produksjon av moderne velferdstjenester

Etter 1964 fikk kommunene vesentlige nye og utvidede oppgaver knyttet til det moderne velferdssamfunnet. Flere av disse har krevd større strukturer for å kunne ytes til innbyggerne. Enten i form av interkommunalt samarbeid eller i en større kommune.

Ny identitetsbygging

Den **geografiske identiteten** har tradisjonelt stått sterkt. Oppveksttida i bydelen eller grenda vi bor i er utgangspunktet vårt. «Å høre heme enstann» har vært utgangspunktet for identiteten vår. I nyere tid har det vi **gjør** fått større betydning. Arbeidet vårt og fritida gir oss identitet.

Vi er, gjør og har noe sammen. Det er identiteten vår. Har vi en identitet som innlendinger? Trolig ikke veldig sterk. En eventuell sammenslått kommune trenger en felles identitet. Hva er identiteten vår i dag? Grenda, dagens kommune, fylke, fotballaget, jobben, et black metallmiljø i London? Vi har noe felles vi som bor i byene og bygdene på vestsida av Mjøsa. Noe med folkelynne, men først og fremst har vi utgangspunkt i ei felles dialekt. Den er riktignok på vikende front i de urbaniserte miljøene i Gjøvik by, på Raufoss og på Kapp, men den er godt profilert i moderne media gjennom Vazelina Bilopphøggers, Narum, søstrene Andersen med flere. Språkforskerne kaller den totendialekta, men den er grammatikalsk lik i alle tre kommunene med noen små ordforskjeller. Selv om utviklinga går mot et felles østnorsk språk, står dialekta sterkt i Vestoppland sammenlignet med for eksempel på Hedemarken.

Navneidentitet

I kronologisk rekkefølge er de mest brukte navnene på denne regionen Toten, Vestoppland og Gjøvik. Er vi Gjøvik-totninger? Nei.

Har bostedet vårt gått fra base for grunnleggende identitet og kollektiv samhandling til et sted for å sove og se på digitalt skapte medier?

Det er viktig at en eventuell ny storkommune klarer å finne sin felles identitet. Erfaringen fra kommunesammenslåingen til Ringsaker kommune i 1964 er interessante. Forholdene ligger vesentlig bedre til rette for en felles identitet i Gjøvik-Toten regionen enn den gjorde på Ringsaker.

Kapp, den 18. mars 2025

Arne Julsrud Berg
Direktør