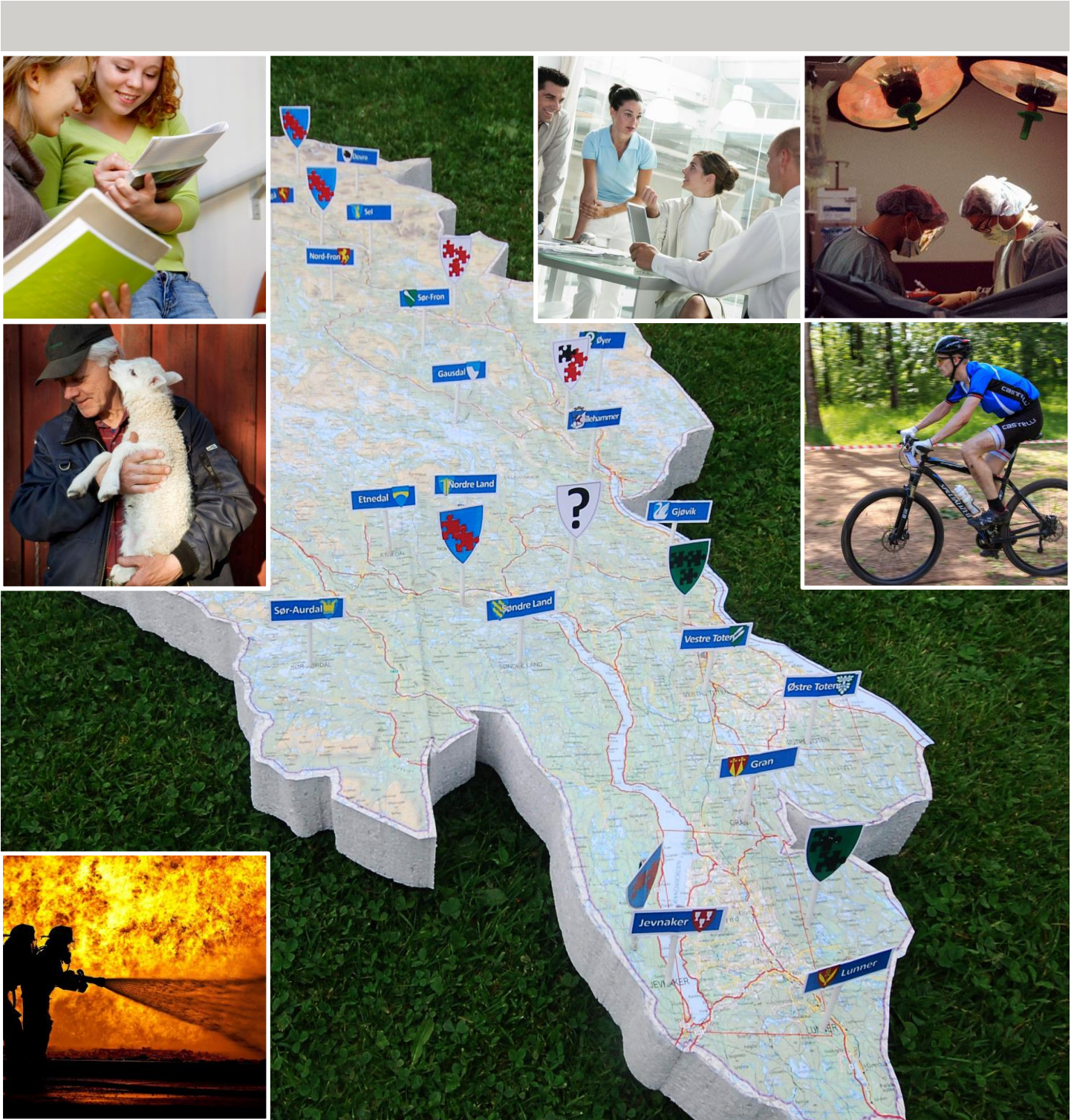




29. september 2016

Fylkesmannen i Oppland



Kommunereformen i Oppland

Fylkesmannens tilrådning

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

Vedlegg

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

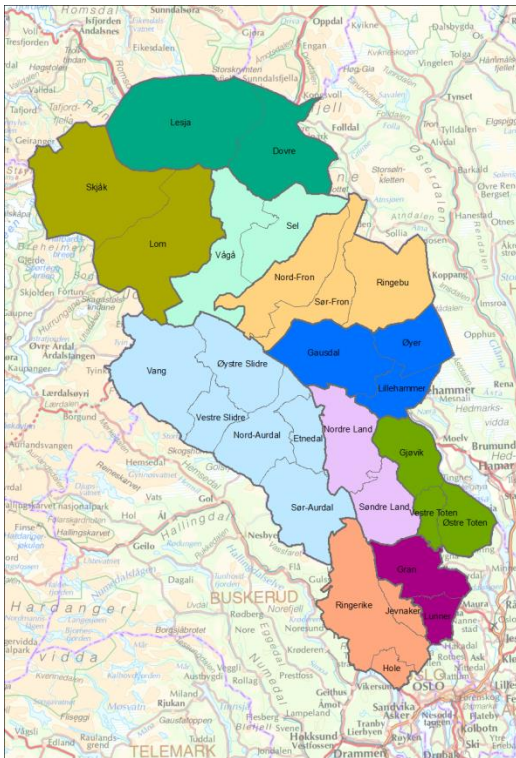
Sammendrag

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fylkesmannens arbeid med reformen

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

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

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

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

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

Fylkesmannens tilrådning om kommunestruktur i Oppland

Bakgrunn: Målene for kommunereformen, kommunenes utredningsansvar og Fylkesmannens oppdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

Utfordringsbilde for kommunene i Oppland

Demografisk utvikling og økonomi

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

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

Kilde: Fylkesstatistikk 2015, Oppland fylkeskommune

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

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

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

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

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

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

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

Kompetanse og kapasitet i tjenesteyting

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

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

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

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

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

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

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

Interkommunale samarbeid og lokaldemokrati

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

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

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

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

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

Helhetlig samfunnsutvikling

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

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

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

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

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

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

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

Fylkesmannens generelle tilråding

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

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

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

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

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

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

Videre prosess og utvikling

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

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

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

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

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

Staten som utviklingspartner

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

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

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

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

Fylkesmannen mener videre at gode infrastrukturtiltak vil være et viktig element i å legge til rette for, og styrke effekten av, en framtidig ny kommunestruktur. Dette kan redusere avstandsutfordringer og bidra til å styrke naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Generalistkommuneprinsippet og interkommunale samarbeid

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

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

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

Nytt inntektssystem

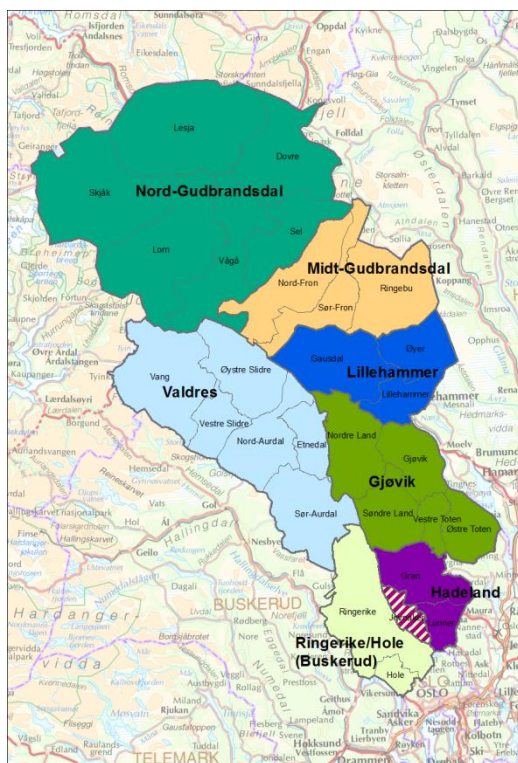
I det nye inntektssystemet for kommunene, som skal gjelde fra 2017, er det innført et nytt strukturkriterium knyttet til basistilskuddet. Det innebærer at kommuner i tettbebygde strøk som velger å stå alene vil få et redusert basistilskudd. Kommuner som velger å være små skal ikke lenger kompenseres fullt ut for sine administrasjonskostnader. Samtidig skal kommuner som er ufrivillig

små grunnet store avstander fortsatt få fullt basistilskudd. Strukturkriteriet slår også ut for kommuner som har vedtatt at de ønsker å slå seg sammen med andre, men som ikke får med seg nabokommunen(e). Et eksempel fra Oppland er Sør-Fron. Fylkesmannen mener Stortinget bør vurdere hvordan et slikt bortfall av inntekter kan kompenseres. Selv om kommuner i denne kategorien ikke faller inn under definisjonen ufrivillig små grunnet avstander, vil de likevel være ufrivillig små.

Nærmere utdyping av og begrunnelse for tilrådning

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

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



Dagens regioninndeling i Oppland (med Ringerike)

Hadeland

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

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

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

Gran og Lunner

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

Gode og likeverdige tjenester

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

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

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

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

Økonomisk robuste kommuner

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

Styrke lokaldemokratiet

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

Jevnaker, Ringerike og Hole

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

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

Økonomisk robuste kommuner

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

Styrke lokaldemokratiet

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

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

Gjøvik-regionen

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

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

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

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

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

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

Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten

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

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

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

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

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

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

Økonomisk robuste kommuner

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

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

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

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

Styrke lokaldemokratiet

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

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

Nordre Land og Søndre Land

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

Gode og likeverdige tjenester

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

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

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

Økonomisk robuste kommuner

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

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

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

Styrke lokaldemokratiet

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

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

Valdres

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

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

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

En ny kommune ville fått rundt 18 000 innbyggere.

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

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

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

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

Økonomisk robuste kommuner

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

Styrke lokaldemokratiet

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

Vang

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

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

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

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

Økonomisk robuste kommuner

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

Styrke lokaldemokratiet

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

Lillehammer-regionen

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

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

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

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

Lillehammer, Gausdal og Øyer

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

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

Økonomisk robuste kommuner

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

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

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

Styrke lokaldemokratiet

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

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

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

Midt-Gudbrandsdalen

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

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

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

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

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

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

Nord-Fron, Sør-Fron og Ringebu

Gode og likeverdige tjenester

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

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

Økonomisk robuste kommuner

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

Styrke lokaldemokratiet

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

Nord-Gudbrandsdalen

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

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

Fylkesmannen vil tilrå at det etableres tre kommuner i Nord-Gudbrandsdal; Lesja og Dovre, Lom og Skjåk, Sel og Vågå. Disse tre kommunene vil ha henholdsvis 4 722, 4 559 og 9 563 innbyggere. Samtidig mener Fylkesmannen at det er viktig å få på plass en mest mulig framtidsrettet kommunestruktur i Nord-Gudbrandsdalen. Alternativet med to kommuner i regionen bør derfor utredes nærmere. Lom, Skjåk, Vågå og Sel utgjør til sammen et areal på 6278 km². Samlet areal for Lesja og Dovre er 4723 km².

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

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

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

Dovre og Lesja

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

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

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

Økonomisk robuste kommuner

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

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

Styrke lokaldemokratiet

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

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

Sel og Vågå

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

Økonomisk robuste kommuner

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

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

Styrke lokaldemokratiet

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

Lom og Skjåk

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

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

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

Gode og likeverdige tjenester

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

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

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

Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

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

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

Økonomiske robuste kommuner

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

Styrke lokaldemokratiet

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

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

Vedlegg 1: Intensjonsavtaler og innbyggerhøringer

Tabellen viser hvilke aktuelle sammenslåingsalternativer som har vært diskutert i Oppland i kommunereformperioden. Det foreligger intensjonsavtaler mellom kommuner markert med samme farge. Intensjonsavtalene er politisk vedtatt i alle kommuner, med unntak av Lillehammer, Øyer og Gausdal, der intensjonsavtalen ble lagt fram for kommunestyrene til orientering, etter at kommunereformprosessen var vedtatt avsluttet. Folkeavstemmingene har vært med utgangspunkt i de ulike intensjonsavtalene.

Kommune	Resultat av folkeavstemming (prosent)			Valgdeltakelse (prosent)	Tidspunkt for folkeavstemming	Resultat av innbyggerundersøkelse (prosent)			Tidspunkt for innbyggerundersøkelse ⁱ	Endelig vedtak i kommunestyret
	Ja	Nei	Vet ikke/blank			Ja	Nei	Vet ikke		
Lunner	46,54	53,46		60,83	14. sep. 2015	50 52	31 32	20 16	5. - 6. mars 2015 28. mai - 4. jun. 2015	Nei
Gran	40,3	59,7		56,54	14. sep. 2015	50 57	37 27	13 15	5. – 8. mars 2015 28. mai – 4. juni 2015	Nei
Sør-Fron	73,5	26,5		46,6	22. mai 2016	71	20	9	15. – 29. feb. 2016	Ja
Nord-Fron	37,6	62,4		49,4	22. mai 2016	58	36	6	15. – 29. feb. 2016	Nei
Ringebu ⁱⁱ	25,7	74,3		54,8	22. mai 2016	41	47	12	15. – 29. feb. 2016	Nei
Lillehammer						63	27	10	15. sep. - 6. okt. 2015	Nei
Gausdal						29	68	4	15. sep. - 6. okt. 2015	Nei
Øyer						36	58	6	15. sep. - 6. okt. 2015	Nei
Sel	36,2	59,6	4,2	44,6	22. mai 2016					Nei
Vågå	16,7	81,6	1,7	58,8	22. mai 2016					Nei

Lom	21	76	3	47	22. mai 2016	33	43	24	11. – 21. april 2016	Nei
Skjåk	20,5	76,9	2,6	59,6	22. mai 2016	36	41	23	11. – 21. april 2016	Nei
Gjøvik	41,3	57,7	1	25,6	30. mai 2016	47	42	11	Mai 2016	Nei
Østre Toten	28	71	1	44	30. mai 2016	41,4	40,5	18,1	Mai 2015	Nei
Vestre Toten	37,8	61,2	1	38,2	30. mai 2016					Nei
Søndre Landⁱⁱⁱ	35,61	62,8		45,94	30. mai 2016	27	58	15	9. – 17. apr. 2015	Nei
Nordre Land	40,4	57,6		46,1	30. mai 2016	34	54	12	9. – 17. apr. 2015	Nei
Vang^{iv}	8	91	1		14. sep.2015					Nei
Øystre Slidre	15,05	83,96	0,99	50,3	30. mai 2016	23	66	11	Mai 2016	Nei
Vestre Slidre	22,8	71,2	6	44,8	30. mai 2016					Nei
Etnedal	10,9	84,3	4,8	60	30. mai 2016					Nei
Sør-Aurdal	21,6	75,3	3,1	48,1	30. mai 2016	35,4	55,4	9,2	Des. 2015	Nei
Nord-Aurdal										Ja
Jevnaker^v	15,2	84,7		46,3	30. mai 2016	29	64	7	2. – 16. mai 2016	Nei
Dovre	50,71	47,86	1,43	46,7	13. juni 2016	47	29	24	1. – 10. sep. 2015	Ja
						59	25	16	29. mars. – 3. apr. 2016	
Lesja	23	76	1	67,15	13. juni 2016	32	56	12	1. – 10. sep. 2015	Nei
						36	48	16	29. mars. – 3. april 2016	

ⁱ Det er svært ulikt hvordan kommunene har gjennomført disse innbyggerundersøkelsene, både når det gjelder metode utvalg og representativitet.

ⁱⁱ Ringebu var en del av kommunereformprosessen med Lillehammer, Gausdal og Øyer fram til denne ble avsluttet i oktober 2015. Ringebu var også med i innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført 15. sep. - 6. okt. 2015. Der svarte 61 prosent at de var negative eller svært negative til en sammenslåing av de fire kommunene. 35 prosent svarte at de var positive eller svært positive til en sammenslåing. 4 prosent svarte vet ikke.

ⁱⁱⁱ Kommunestyret i Søndre Land hadde i sitt møte 15. februar 2016 to intensjonsavtaler å ta stilling til. Kommunestyret valgte kun å legge fram intensjonsavtalen med Nordre Land for folkeavstemming. Intensjonsavtalen med Gjøvik, Vestre Toten og Østre Toten ble dermed lagt bort, og disse tre gikk videre uten Søndre Land.

^{iv} Vang var, fram til vedtaket i kommunestyret 17. desember 2015, en del av kommunereformutredningen i Valdres, men var ikke en del av intensjonsavtalen. Vang er den eneste kommunen i Oppland som ikke er del av en intensjonsavtale med andre kommuner.

^v Jevnaker har undertegnet intensjonsavtale med Hole og Ringerike kommuner i Buskerud.

Vedlegg 2: Vurdering av prosess i kommunene

Det er Fylkesmannens vurdering at kommunene i Oppland har tatt utredningsansvaret på alvor og gjort utredninger og fattet vedtak i tråd med Stortingets forventninger.

Fylkesmannen mener det i all hovedsak er gjennomført gode og grundige prosesser, selv om enkelte kommuner med fordel kunne brukt mer tid på innbyggerinvolvering innen endelig vedtak ble fattet.

Vi vil her gi en kort beskrivelse av de ulike prosessene slik de er gjennomført.

Hadeland

Gran og Lunner

Kommunestyrene i Gran og Lunner fattet i juni 2014 likelydende vedtak om å igangsette utredning med sikte på å avklare om kommunene sammen skulle etablere en ny kommune på Hadeland. Både Jevnaker og Nittedal (Akershus) ble på ulike tidspunkt invitert inn i prosessen, men valgte andre utredningsalternativer. Gran og Lunner takket nei til å delta i en felles utredning med kommunene på Ringerike. I februar 2016 avviste Gran kommune en invitasjon fra Hurdal om å gå inn i forhandlinger om en intensjonsavtale.

Fylkesmannen mener at det er gjennomført en god prosess i Lunner og Gran, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Prosessen var bredt politisk forankret organisert med en styringsgruppe, der samtlige gruppeledere i de to kommunestyrene deltok, og en prosjektgruppe med både politisk og administrativ representasjon. I prosjektgruppa var også Fylkesmannen representert. Hovedtillitsvalgte var representert i begge grupper. Utredningsrapporter knyttet til de overordnede målene for kommunereformen ble utarbeidet av fire ulike arbeidsgrupper, i hovedsak sammensatt av kommunenes egne fagpersoner.

Kommunene satte i verk flere kreative tiltak for å sikre god innbyggerinvolvering, og det ble avholdt flere folkemøter og åpne møter. Kommunene hadde en god og informativ hjemmeside og Facebook-side knyttet til reformarbeidet. To innbyggerundersøkelser ble gjennomført i løpet av prosessen, som begge viste et knapt flertall for en sammenslåing.

Med utgangspunkt i framforhandlet intensjonsavtale vedtok begge kommunestyrene 18. juni å anbefale at Gran og Lunner sammen etablerer en ny kommune på Hadeland. Folkeavstemmingen 14. september ga knapt nei-flertall mot sammenslåing i begge kommunene.

5. november 2015 fattet kommunestyrene i Gran/Lunner likelydende vedtak:

Med utgangspunkt i arbeidet som er gjennomført for å avklare muligheten for å etablere en ny kommune på Hadeland, vedtar kommunestyret følgende:

1. Gran kommune fortsetter som egen kommune

2. Fylkesmannen underrettes om vedtaket.

3. Utredningsarbeid som er gjennomført skal brukes i framtidig utviklingsarbeid for å møte de utfordringer det gjennom utredningene er pekt på.

Jevnaker, Ringerike og Hole

Kommunestyret i Jevnaker ønsket primært å utrede muligheten for en sammenslåing av kommunene Jevnaker, Lunner, Gran, Ringerike og Hole. Lunner og Gran ønsket ikke å delta i en slik utredning, på bakgrunn av en vurdering om at en slik kommune «ikke utgjør et funksjonelt samfunnsutviklingsområde».

På Ringerikstinget 24. november 2014 vedtok kommunene Hole, Jevnaker og Ringerike å gå åpent inn i utredningsarbeidet for eventuelt å skape en ny kommune. Hole trakk seg ut av arbeidet mens de utredet en mulig sammenslåing med kommunene sørover, men kom med igjen i arbeidet ved årsskiftet 2015/2016. Jevnaker har parallelt utredet mulighetene for fortsatt å bestå som egen kommune.

Fylkesmannen mener det er gjennomført en god prosess i Jevnaker, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Prosessen har vært bredt politisk forankret organisert med styringsgruppe, der ordførere og partienes gruppeledere i kommunestyret var med, arbeidsutvalg for styringsgruppa, administrativ prosjektgruppe og fire arbeidsgrupper. Utredningsrapporter knyttet til de overordnede målene for kommunereformen ble utarbeidet av de fire arbeidsgruppene. Etter at Hole igjen ble med i arbeidet, ble gruppene utvidet med representanter fra Hole, og nye delrapporter ble utarbeidet. Kommunene har hatt bistand fra KS-konsulent i arbeidet. Intensjonsplanen ble utarbeidet av et arbeidsutvalg med tre folkevalgte fra hver kommune, ordfører, varaordfører og opposisjonsleder.

I et brev til KMD datert 4. mars 2016 ba ordførerne i de tre kommunene om utsatt frist for å fatte endelig vedtak i kommunereformen. Begrunnelsen var at tidsskjemaet var for stramt til å sikre en god prosess. Statsråden skriver i sitt svar datert 22. mars: «For at departementet skal kunne legge til rette for god saksbehandling der alle relevante aktører blir involvert, kan ikke fristene skyves på».

Kommunene gjennomførte en rekke tiltak, spesielt i innspurten mot folkeavstemningen for å sikre god innbyggerinvolvering. Kommunene hadde en god og informativ hjemmeside og Facebook-side knyttet til reformarbeidet.

Folkeavstemningen 30. mai 2016 ga et klart flertall for at Jevnaker skulle bestå som egen kommune. Det ble gjennomført en innbyggerundersøkelse i forkant av folkeavstemningen. Mens 64 prosent av de spurte i innbyggerundersøkelsen svarte at de ville stemme nei til sammenslåing, var det nesten 85 prosent av de som møtte fram som avga nei-stemme.

21. juni 2016 fattet kommunestyret i Jevnaker følgende vedtak:

Jevnaker kommune fortsetter som egen kommune.

Fylkesmannen underrettes om vedtaket.

Utredningsarbeid som er gjennomført skal brukes positivt i framtidig utviklingsarbeid for å styrke Jevnaker som egen kommune.

Jevnaker kommune stiller seg positiv til å videreutvikle et interkommunalt samarbeid med kommunene Gran, Hole, Lunner og Ringerike.

Kommunestyret i Hole fattet følgende vedtak 20. juni 2016:

Hole fortsetter som egen kommune.

Kommunestyret i Ringerike fattet følgende vedtak 30. juni 2016:

- 1. Innbyggerundersøkelse og folkeavstemning viser at Ringerike kommunes befolkning er positive til en ny kommune. På bakgrunn av dette er kommunestyret positive til etablering av en ny kommune bestående av Ringerike, Hole og Jevnaker.*
- 2. Ringerike kommune vil bygge videre på de utredninger som er gjort i prosessen om kommunereformen og utvikle det regionale samarbeidet der dette er hensiktsmessig.*

Gjøvik-regionen

Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten og Søndre Land

Kommunestyrene i Søndre Land, Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik vedtok på møter i juni 2015 å utrede en mulig sammenslåing av kommunene. De nyvalgte kommunestyrene bekreftet på møter i oktober/november 2015 at prosessen skulle fortsette.

Fylkesmannen mener at det er gjennomført en god prosess i de fire kommunene, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Prosessen har vært bredt politisk forankret, gjennom en styringsgruppe oppnevnt av kommunestyret som prosjekteier. I arbeidet med intensjonsavtalen ble det i tillegg opprettet ni ulike arbeidsgrupper. Forslag til intensjonsavtale ble lagt fram for kommunestyrene i februar.

Mens kommunestyrene i Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten godkjente intensjonsavtalen, valgte kommunestyret i Søndre Land å gå for intensjonsavtalen med Nordre Land, som ble framforhandlet parallelt. Det ble foretatt nødvendige justeringer av intensjonsavtalen slik at Søndre Land ikke lenger var en del av avtalen med Gjøvik og Toten-kommunene.

I samme kommunestyremøte avviste Østre Toten en invitasjon fra Hurdal kommune i Akershus om å gå inn i forhandlinger om en intensjonsavtale.

I alle fire kommuner ble det gjennomført flere tiltak for å sikre innbyggerdialog, blant annet flere folkemøter.

I folkeavstemningen 30. mai sa et flertall i alle tre kommuner nei til etablering av en ny kommune. Frammøteprosenten var lav, sammenliknet med andre kommuner i Oppland. I Gjøvik var den på 25,6 prosent. I Gjøvik ble det, like i forkant av folkeavstemningen, gjennomført en innbyggerundersøkelse som viste at 47 prosent av de spurte var for en sammenslåing.

Kommunestyret i Vestre Toten fattet følgende vedtak 16. juni 2016:

- 1. Kommunestyret godkjenner valgprotokoll fra rådgivende folkeavstemning av 30. mai 2016.*
- 2. Kommunestyret tar resultatet av den rådgivende folkeavstemninga til etterretning.*
- 3. Med bakgrunn i administrative- og politiske utredninger, politiske prosesser og rådgivende folkeavstemning, konkluderer kommunestyret med at Vestre Toten kommune er robust nok til å ivareta sitt samfunnsoppdrag for framtida. Det er derfor ikke aktuelt å gå videre i prosessen med en sammenslutning med nabokommunene Østre Toten kommune og Gjøvik kommune.*
- 4. Kommunestyret ber rådmannen oversende til Fylkesmannen i Oppland kommunestyrets konklusjon / vedtak sammen med utarbeidet dokumentasjon, beskrivelse av prosesser, innbyggerinvolvering mv slik at dette samlet dokumenterer kommunens omfattende og solide behandling av kommunereformsaken.*

Kommunestyret i Østre Toten fattet følgende vedtak 15. juni 2016:

- 1. Valg «Rådgivende folkeavstemning om kommunereformen» erklæres gyldig.*
- 2. Østre Toten kommune fortsetter som egen kommune*
- 3. Fylkesmannen underrettes om vedtaket*
- 4. Rådmannen gis myndighet til å gjennomføre en evaluering av de ulike samarbeidsformene vi har i regionen vår i dag.*
 - Lage en oversikt over de lovpålagte tjenestene som vi samarbeider om i dag og som kommunen er pliktig til å yte.*
 - Hva slags type samarbeid er mest lønnsomt og hva vil sikre oss best mulig politisk styring på tjenestene som er under planlegging og de som kommunen allerede yter i dag.*
- 5. Det berammes ett ekstraordinært formannskapsmøte i neste uke utvidet med gruppeledere fra alle partier for å gi tilsvaret til fylkesmannen i forbindelse med spørsmålene som må besvares.*

Kommunestyret i Gjøvik fattet følgende vedtak 16. juni 2016:

- 1. Valg «Rådgivende folkeavstemning om kommunereformen» erklæres gyldig.*
 - 2. Gjøvik kommune fortsetter som egen kommune*
 - 3. Fylkesmannen underrettes om vedtaket.*
- Kommunestyret forventer at den politiske og administrative ledelsen i Gjøvikregionen tar tak i de samordningsgevinster som kommunenes utredningsarbeid har vist, og følger opp dette.*

Nordre Land og Søndre Land

Kommunestyrene i Nordre og Søndre Land vedtok i møte 15. juni 2015 å utrede en sammenslåing av de to kommunene. De nyvalgte kommunestyrene bekreftet på møter i november 2015 at prosessen skulle fortsette.

Fylkesmannen mener at det er gjennomført en god prosess i de to kommunene, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Nordre Land har hatt et eget kommunestyreoppnevnt, bredt politisk

sammensatt kommunereformutvalg bestående av sju folkevalgte. Deler av utvalget utgjorde forhandlingsutvalg, som forhandlet om en intensjonsavtale mellom de to kommunene. I både Søndre Land og Nordre Land besto forhandlingsutvalgene av politikere fra posisjon og opposisjon. Hovedtillitsvalgt fra begge kommuner ble invitert til forhandlingsmøtene. Reformen var også tema i samarbeidsmøtene med tillitsvalgte gjennom hele prosessen.

Søndre Land deltok også i kommunereformutredning med Gjøvik og Toten-kommunene, men i valget mellom to intensjonsavtaler valgte flertallet i kommunestyret å gå mot Nordre Land. Kun dette alternativet ble lagt fram for innbyggerhøring. I juni 2015 inviterte Nordre Land Etnedal til å utrede en eventuell sammenslåing, men et samlet kommunestyre i Etnedal takket nei, blant annet med bakgrunn i at en spørreundersøkelse gjennomført blant innbyggerne i kommunen viste at bare en av tre ønsket en slik sammenslåing.

I både Nordre Land og Søndre Land ble det gjennomført flere tiltak for å sikre innbyggerdialog, blant annet folkemøter og egne møter med ulike råd og utvalg.

Folkeavstemningen 30. mai ga nei-flertall i begge kommuner. Størst var motstanden i Søndre Land.

Kommunestyret i Søndre Land fattet følgende vedtak 20. juni 2016:

- 1. Kommunestyret tar rådmannens redegjørelse om kommunereformen til orientering.*
- 2. Kommunestyret viser til vedlagte protokoll og godkjenner gjennomføringen og resultatet av den rådgivende folkeavstemningen.*
- 3. Kommunestyret vedtar å sende saksutredningen med vedlegg som tilbakemelding til Fylkesmannen som svar på hvorvidt Søndre Land ønsker å endre kommunestrukturen eller beholde nåværende inndeling.*
- 4. Kommunestyret vedtar at Søndre Land består som egen kommune.*

21. juni 2016 fattet kommunestyret i Nordre Land følgende vedtak:

- 1. Kommunestyret tar rådmannens redegjørelse om kommunereformen til orientering.*
- 2. Kommunestyret vedtar å sende saksutredningen med vedlegg som tilbakemelding til Fylkesmannen som svar på hvorvidt Nordre Land ønsker å endre kommunestrukturen eller beholde nåværende inndeling.*
- 3. Med bakgrunn i resultatene fra innbyggerundersøkelsen og folkeavstemningen vedtar kommunestyret at Nordre Land består som egen kommune.*

Valdres

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

Våren 2014 gjorde alle seks kommunene i Valdres, inkludert Vang, vedtak om å utrede én Valdreskommune.

Prosjektet var organisert med felles formannskapsmøte for Valdreskommunene som prosjekteier, ordførerforum som politisk styringsgruppe og rådmannsutvalget som administrativ styringsgruppe. Det ble utarbeidet flere felles utredningsrapporter. Kommunene har i ulik grad utredet konsekvensene ved å bestå som egen kommune også framover.

3. desember 2015 ble det gjennom en pressemelding gjort kjent at Vestre Slidre, Øystre Slidre og Etnedal hadde framforhandlet en fordelingsavtale som et forhandlingsgrunnlag for å inngå en bindende intensjonsavtale med regionsenterkommunen Nord-Aurdal. Forhandlingene fikk kritikk både internt i de tre kommunene og i de andre Valdres-kommunene, og prosessen videre ble krevende. Alle fem kommuner forhandlet videre om en intensjonsavtale, som ble lagt fram for de respektive kommunestyrene 17. mars 2016. Vedtakene som ble gjort viser at kommunestyrene i ulike grad vurderte intensjonsavtalen som et godt nok grunnlag for etableringen av en ny kommune. Det er et utfordrende utgangspunkt for en høring av innbyggerne.

Fram til 1. oktober 2015 hadde Valdreskommunene en felles hjemmeside der all informasjon vedrørende kommunereformprosessen ble samlet. Det er Fylkesmannens inntrykk at informasjonen ut til innbyggerne etter den tid har vært noe fragmentert. Det ble imidlertid gjennomført flere andre tiltak for å sikre god innbyggerinvolvering, blant annet flere folkemøter.

30. mai ble det gjennomført rådgivendefolkeavstemninger i fire av de fem Valdres-kommunene. I alle fem mente et klart flertall at kommunegrensene burde være som i dag.

Kommunestrukturspørsmålet var oppe til endelig behandling i kommunestyrene i de fem kommunene 21. juni 2016.

I Sør-Aurdal ble det fattet følgende vedtak av kommunestyret:

- 1. Sør-Aurdal kommune velger å fortsette som egen kommune, og søker ikke sammenslåing med andre kommuner.*
- 2. Det er i saksframstillingen redegjort for de spørsmål Fylkesmannen har bedt om tilbakemelding på.*
- 3. Dersom to eller flere av de øvrige kommunene i regionen søker sammenslåing, vil kommunestyret vurdere Sør-Aurdal sin status på nytt.*
- 4. Sør- Aurdal kommune vil fremdeles ta aktivt del i utviklingen av Valdres som region og bidra til gode løsninger basert på godt kunnskapsgrunnlag og gjensidig respekt*
- 5. Sør-Aurdal kommune ønsker å utrede organiseringen av våre felles tjenester, interkommunale selskap og VNK for å få en rasjonell og oversiktlig politisk styring. Vi ser det som en fordel om dette kan utredes felles for Valdres. Sør-Aurdal kommune vil delta aktivt i dette arbeidet og ber ordfører ta felles initiativ for å sette ned et tverrpolitisk Ad hoc- utvalg. Utvalget bør bestå av 3 politiske representanter fra hver av Valdreskommunene, med målsetting om å legge frem sak for kommunestyrene senest februar 2017. Ad hoc-utvalget konstituerer seg selv på første møte, og velger hensiktsmessig arbeidsform.»*

Merknad: Sør Aurdal kommune ønsker samarbeid med Ringerike kommune der det er naturlig for begge parter.

Kommunestyret i Øystre Slidre fattet vedtak som følger:

Øystre Slidre kommune vel å lytte til resultatet av folkerøystinga og vil ikkje gå inn for ei samanslåing mellom kommunar i Valdres.

Med bakgrunn utgreiingane knytt til kommunereforma, samt felles oppfatning av framtidens utfordringar må vi utvikle oss vidare, forenkle det interkommunale samarbeidet og rette oss etter dei krav som til ein kvar tid vert fastsett av Stortinget.

Som svar på spørsmåla frå Fylkesmannen viser vi til saksutgreiinga frå rådmannen og rapporten frå kommunens eige Ad-hoc utval.

Det ble fattet slikt vedtak av kommunestyret i Vestre Slidre:

- 1. Med bakgrunn i folkeavstemmingen og innbyggernes klare råd vedtar Vestre Slidre kommune å fortsette som egen kommune.*
- 2. Vestre Slidre kommune ønsker å utrede organiseringen av våre felles tjenester, interkommunale selskap og VNK for å få en rasjonell og oversiktlig politisk styring. Vestre Slidre kommune ser det som en fordel om dette kan utredes felles for Valdres. Vestre Slidre kommune vil delta aktivt i dette arbeidet og ber ordfører ta felles initiativ for å sette ned et tverrpolitisk AD hoc utvalg. Utvalget bør bestå av 3 politiske representanter fra hver av Valdreskommunene, med målsetting om å legge frem sak for kommunestyrene senest februar 2017. Utvalget konstituerer seg og bestemmer arbeidsform i første møte.*
- 3. God kommunikasjon med kommunestyret i prosessen er viktig. En må først samle info om løsninger og lage flere løsningsforslag, slik at saken ikke låses for tidlig.*

Vedtaket fattet av kommunestyret i Etnedal ble som følger:

Etnedal kommunestyre sender ordførerens fremlegg med nevnte vedlegg som svar på fylkesmannens brev av 27.11.2015.

- 1. Etnedal kommune velger å fortsette som egen kommune, og søker ikke sammenslåing med andre kommuner.*
- 2. Etnedal kommune vil fremdeles ta aktivt del i utviklingen av Valdres som region og bidra til gode løsninger basert på godt kunnskapsgrunnlag og gjensidig respekt.*
- 3. Etnedal kommune ønsker å videreutvikle det interkommunale samarbeidet.*

Nord-Aurdal var den eneste av de fem kommunene som valgte ikke å avholde folkeavstemning om kommereformspørsmålet.

Kommunestyret i Nord-Aurdal fattet følgende vedtak:

- 1. Nord-Aurdal kommune ynskjer å slå seg saman med Vestre Slidre kommune, Etnedal kommune, Sør-Aurdal kommune og Øystre Slidre kommune, jf. inndelingslova § 25.*
- 2. Hovudprinsippa i intensjonsavtale mellom dei fem kommunane vert lagt til grunn ved etablering av ein ny kommune; desentralisering det ein kan av tenestetilbodet og sentralisere det ein må, samt vedtake fordeling dei første 10 åra av inntekter frå eigedomsskatt og kraftutbytte*
- 3. Nord-Aurdal kommunestyre vil se det som positivt, og ønsker Vang kommune med i den vidare*

prosessen.

4. Punkt 6.2 i Intensjonsavtalen må vurderes på nytt ved en sammenslåing av 2 eller flere kommuner.

Vang

Vang var formelt en del av den felles kommunereformutredningen i Valdres fram til desember 2015.

I Vang ble det gjennomført en rådgivende folkeavstemning i forbindelse med kommunevalget 14. september 2015 knyttet til kommunestrukturspørsmålet. Spørsmålet som ble stilt i folkeavstemningen var: «Skal Vang slå seg saman med andre kommunar». 91 prosent av de frammøtte stemte mot.

Det ble i løpet av prosessen og i forkant av folkeavstemningen gjennomført flere tiltak i Vang for å sikre god informasjon og innbyggerinvolvering, blant annet ble det avholdt flere godt besøkte folkemøter/debattmøter. Fylkesmannens vurdering er likevel at innbyggerne i Vang hadde et noe mangelfullt grunnlag å gå til folkeavstemning på. På tidspunktet for folkeavstemningen var utredningsrapportene fra reformprosessen i Valdres nylig lagt fram, og forhandlingene om en intensjonsavtale i Valdres var heller ikke i gang da vedtaket ble fattet. Gitt fristen for å fatte endelig vedtak i kommunereformprosessen, mener Fylkesmannen at det var stort rom for videre diskusjon rundt ulike utfordringer og alternativer for Vang, og innbyggerinvolvering knyttet til dette.

17. desember 2015 gjorde kommunestyret i Vang følgende vedtak:

Kommunestyret viser til saksframstillinga og vedtek at Vang kommune skal halde fram som eigen kommune i tråd med kommunen sitt samla planverk.

Vang kommune vil ikkje ta del i vidare prosess i Valdres knytt til kommunereforma.

Vang kommune vil framleis ta aktivt del i utvikling av Valdres som region og bidra til gode løysingar basert på godt kunnskapsgrunnlag og gjensidig respekt.

Lillehammer-regionen

Lillehammer, Gausdal, Øyer og Ringebu

Etter flere nabosamtaler høsten 2014, der både Sør-Fron, Nord-Fron, Ringsaker og Gjøvik også var inne i bildet, ble Lillehammer, Gausdal, Øyer og Ringebu enige om å gå sammen i prosess for å se på muligheten for å danne en ny kommune. Det ble fattet likelydende vedtak i de fire kommunestyrene i slutten av mars 2015.

Arbeidet var bredt politisk forankret gjennom kommunestyrene, felles styringsgruppe og felles prosjektgruppe. I styringsgruppe og prosjektgruppe var også hovedtillitsvalgte vært representert. Det ble utarbeidet ikke mindre enn 17 delrapporter, med utgangspunkt i utredningsrapportene fra kommunestrukturutredningene fra 2007, da Lillehammer, Gausdal og Øyer sist så på muligheten for å gå sammen til én kommune. Om lag 100 ansatte i de fire kommunene var involvert i utredningsarbeidet denne gangen.

I september/oktober 2015 ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i de fire kommunene, som viste at motstanden mot en sammenslåing var stor både i Ringeby, Øyer og Gausdal. På bakgrunn av resultatene fra undersøkelsen tok ordførerne til orde for å skrinlegge arbeidet og avlyse den planlagte folkeavstemningen. **29. oktober 2015 fattet kommunestyrene i de fire kommunene likelydende vedtak:**

- 1. Kommunestyret vedtar å fullføre arbeidet med intensjonsplanen i samsvar med framdriftsplanen, herunder behandling i kommunestyret 26.11.2015.*
- 2. Etter behandling av intensjonsplanen avsluttes kommunereformprosessen i denne omgang.*
- 3. Folkeavstemningen 10.01.2016 avlyses.*
- 4. Sluttrapport for kommunereformprosessen legges fram for kommunestyret.*

Formuleringen «i denne omgang» i punkt 2 er ikke en del av Ringebus vedtak.

Fylkesmannens vurdering er at kommunereformprosessen i Lillehammer-regionen ble avsluttet for tidlig. En innbyggerhøring så tidlig i prosessen og trekvart år før den endelige fristen for å fatte vedtak i kommunereformen, gjør at rommet for videre innbyggerinvolvering i stor grad var til stede. På det tidspunktet undersøkelsen ble gjennomført var intensjonsavtalen ikke ferdigforhandlet og ulike alternativer var derfor heller ikke kjent for innbyggerne. At dette skjedde kort tid etter valget, taler også for at prosessen burde gått videre for å sikre tilstrekkelig forankring i de nye kommunestyrene.

Det er gjennomført en evaluering av kommunereformprosessen blant de som var involvert. Evalueringen viser at det er omtrent like mange som mener at innbyggerundersøkelsen var nyttig for kommunereformarbeidet, som de som mener den ikke var nyttig. 60 prosent er enige i at innbyggerundersøkelsen kom på feil tidspunkt, og litt over halvparten svarer at den ikke ga relevant informasjon for beslutningen om å avslutte prosessen.

Midt-Gudbrandsdalen

Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby

Kort tid etter at kommunereformarbeidet i Lillehammer-regionen ble avsluttet, i oktober 2015, fattet kommunestyrene i Midt-Gudbrandsdalen vedtak om å gå sammen i prosess for å se på muligheten for å danne en ny kommune.

Fylkesmannen mener at det er gjennomført en god prosess i de tre kommunene, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Arbeidet har vært bredt politisk forankret, organisert med en styringsgruppe bestående av formannskapene i de tre kommunene, samt partiledere for partier som ikke er representert i formannskap, rådmennene og en hovedtillitsvalgt fra hver kommune. I tillegg har det vært en prosjektgruppe/forhandlingsutvalg bestående av ordførere, en representant fra opposisjonen i de tre kommunene, rådmenn og en hovedtillitsvalgt fra hver kommune. Prosessen var preget av stor politisk vilje blant ordførerne. Det ble gjennomført flere tiltak for å sikre god informasjon til innbyggerne, blant annet flere folkemøter.

Forslag til intensjonsavtale som grunnlag for rådgivende folkeavstemning ble lagt fram for og godkjent av kommunestyrene 26. april 2016. Folkeavstemningen endte med et stort ja-flertall i Sør-Fron, og et nei-flertall i Nord-Fron og Ringeby. I en innbyggerundersøkelse gjennomført i februar 2016 var det ja-flertall blant de som hadde bestemt seg også i Nord-Fron.

Kommunestrukturspørsmålet ble endelig behandlet i kommunestyrene i de tre kommunene 14. juni 2016.

I Ringeby fattet kommunestyret følgende vedtak:

- 1. Kommunestyret viser til utredningsarbeid med intensjonsplan, forutgående innbyggerundersøkelse og avholdt folkeavstemning 22. mai vedr sammenslåing av kommunene Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby.*
- 2. Kommunestyret konstaterer at grunnlaget for sammenslåing ikke er til stede, og at prosessen avsluttes. Kommunestyret stemmer nei til sammenslåing.*
- 3. Kommunestyret legger til grunn at de gjennomførte prosessene gir grunnlag for styrka samarbeid framover. I den forbindelse ønsker Ringeby kommune en vurdering av regioninndelingen i forhold til fylkeskommunens partnerskapsavtale, f.eks. sammenslåing av Midt-Gudbrandsdalsregionen og Lillehammerregionen, eller et utvidet samarbeid mellom de to regionene.*
- 4. Kommunestyret godkjenner Ringeby kommunes svar til Fylkesmannen i Oppland vedrørende kommunens utredningsarbeid med kommunereformen.*
- 5. Nytt kap 5 i svarbrevet: Kommunestyrets konklusjon. Her tas vedtaket i kveldens møte, sak 058/16, inn.*

Kommunestyret i Sør-Fron vedtok følgende:

Sør-Fron kommunestyre viser til «Intensjonsplan sammenslutning av kommunene» (Nord-Fron, Sør-Fron og Ringeby kommuner), til arbeidet, utredningene og møtene som er utført/gjennomført, samt til den rådgivende folkeavstemningen 22. mai 2016. I tillegg vises til regjeringens oppdrag til kommunene, de økonomiske garantiene som er gitt i den forbindelse, og til slutt til varslede endringer i inntektssystemet for landets kommuner. Sør-Fron kommune vedtar etter en helhetsvurdering å gå inn for at kommunene Ringeby, Nord-Fron og Sør-Fron slås sammen til Midt-Gudbrandsdal kommune, og at den nye kommunen bør gå inn i en utvidet Lillehammer-region.

Kommunestyret i Nord-Fron fattet slikt vedtak:

Kommunereformen må tilbake til Stortinget

Nord-Fron kommune har lojalt fulgt oppfordringen fra Stortinget og Fylkesmannen om å utrede grunnlaget for en ny kommune i vår region. Et flertall i Nord-Fron kommunestyre mener det ble lagt et godt grunnlag i intensjonsavtalen som er utarbeidet sammen med Sør-Fron og Ringeby. Det ble også gjennomført en god prosess som en del av arbeidet. Etter innbyggerundersøkelser og folkeavstemninger må vi innse at kommunereformen med dagens forutsetninger ikke har den nødvendige oppslutning verken her lokalt eller nasjonalt. Nord-Fron kommune mener derfor at saken må opp til en ny grundig behandling i Stortinget før en kan gå videre i arbeidet. Nord-Fron kommune

mener at for å møte framtidige utfordringer og å løse kommunale oppgaver på en bærekraftig måte, er det fortsatt nødvendig med en større og sterkere kommune. For å få dette til, må kommunereformen inn som en del av en helhetlig endring av arbeidsdelingen mellom staten, det regionale nivå (fylkesmann og fylkeskommune) og kommunene i Norge. En løsning vil også være avhengig av klarhet i hvilke langsiktige rammebetingelser Storting og regjering legger til grunn for kommune Norge. Både når det gjelder framtidig arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene og finansiering av dagens og nye oppgaver, preges Norge av for store uklarheter. Norge kan ikke leve med en kommunestruktur som er blitt personavhengig, tilfeldig og situasjonsbestemt i de ulike deler av landet. På bakgrunn av dette gjør Nord-Fron kommunestyre følgende vedtak:

1. Med bakgrunn i en helhetlig vurdering og at innbyggerne er splittet i synet på en kommunesammenslåing, vil Nord-Fron kommune stille arbeidet med en ny kommunestruktur i vår region i bero inntil videre.
2. Stortinget må behandle kommunereformen på nytt som en del av en større forvaltningsreform i Norge. Her må både oppgavefordeling og finansiering tydeliggjøres og forankres på en helt annen måte.
3. Vedtaket i denne saken og intensjonsplanen blir lagt til grunn for å besvare Fylkesmannens brev av 27.11.15, se vedlegg 6. Formannskapet får fullmakt til å godkjenne brevet til Fylkesmannen

Nord-Gudbrandsdalen

Dovre og Lesja

Dovre og Lesja var tidlig ute med å starte drøftinger om kommunesammenslåing. Dovre kommune takket i juni 2014 ja til invitasjon fra Lesja kommune, om å starte en prosess for å utrede mulighetene for en felles kommune i fremtiden. Lesja ba om en pause i drøftingene etter valget høsten 2015. Det skjedde samtidig med at Lesja kom inn på ROBEK-lista. Arbeidet startet opp igjen med nye formannskap, med felles møte 6. januar 2016.

Fylkesmannen mener at det er gjennomført en god prosess i de to kommunene, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Arbeidet har vært bredt politisk forankret med felles formannskap som styringsgruppe. Ledergruppene i de to kommunene, understøttet av prosjektkoordinator, har utgjort administrativ utredningsgruppe. Tillitsvalgte har vært faste medlemmer av gruppa. I tillegg har det vært nedsatt administrative arbeidsgrupper, med deltakelse fra tillitsvalgte og brukere.

Den endelige intensjonsavtalen fra forhandlingsutvalget ble ikke drøftet i kommunestyrene, og deler av forhandlingsutvalget valgte også ikke å signere intensjonsavtalen.

Det er gjennomført flere tiltak for å sikre innbyggerdialog, blant annet en rekke temamøter i løpet av vinteren og våren 2016. Intensjonsavtalen ble også sendt ut til alle innbyggere i forkant av folkeavstemningen.

I folkeavstemningen 13. juni 2016 sa et knapt flertall i Dovre ja, og et stort flertall i Lesja nei til sammenslåing av de to kommunene. Det ble også gjennomført to innbyggerundersøkelser i

september 2015 og mars/april 2016. I begge undersøkelser var det, blant de som hadde bestemt seg, et ja-flertall i Dovre og et nei-flertall i Lesja.

Dovre kommunestyre fattet slikt vedtak 20. juni:

Kommunestyret vedtar å følge folkeavstemningen og innbyggerundersøkelser i Dovre og vil fortsette arbeidet for en kommunesammenslåing med Lesja. I mellomtiden vil kommunestyret styrke samarbeidet som er skissert i intensjonsavtalen, med særlig vekt på helse, næring og samfunnsutvikling.

Følgende vedtak ble fattet av kommunestyret i Lesja 22. juni:

Lesja kommunestyre vedtar at Lesja kommune ikke skal slå seg sammen med Dovre kommune. Lesja kommune held fram som sjølvstendig kommune med same kommunegrenser som i dag. Det er ikke grunnlag i Lesja for en sammenslåing med Dovre i dag med bakgrunn i resultat av folkeavstemningen. Dovre kommune har gjort vedtak om å søke sammen med Lesja. Det synes derfor hensiktsmessig å bygge samarbeidskonstellasjoner innenfor sårbare tjenesteområder som helse, omsorg og næringsutvikling. Utredningsarbeidet som er gjennomført er basert på faglige vurderinger og kan brukes i fremtidig utviklingsarbeid for å møte de utfordringene som utredningene har pekt på.

Sel og Vågå

Høsten 2013 tok ordførerne i Vågå og Sel initiativ til å starte arbeidet med å vurdere mulighetene for et tettere samarbeid mellom de to kommunene. Kommunestyrene ga klarsignal til ordførerne om å starte prosessen om å utrede kommunesammenslåing i januar 2014.

Fylkesmannen mener at det er gjennomført en god prosess i de to kommunene, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Arbeidet har vært bredt politisk forankret, organisert med en styringsgruppe bestående av ordførere, opposisjonsledere, gruppeledere, rådmenn, hovedtillitsvalgte og ungdomsrepresentanter med egen prosjektleder. Ordførere, varaordførere og lederne av opposisjonen har inngått i forhandlingsutvalget.

Forslag til intensjonsavtale ble lagt fram for kommunestyrene i april 2016. Intensjonsavtalen ble godkjent, og det ble vedtatt å legge den ut som grunnlag for folkeavstemning.

Det er gjennomført flere tiltak for å sikre innbyggerdialog, blant annet flere folkemøter.

I folkeavstemningen 22. mai sa et flertall i begge kommuner nei til en sammenslåing mellom Sel og Vågå.

I kommunestyremøtet i Vågå 20. juni 2016 ble det fattet følgende vedtak:

1. Vågå kommune fortsett som eiga kommune.
2. Fylkesmannen blir underretta om vedtaket.

- 3. Vågå kommunestyre forventar at Stortinget vidarefører eit kommunalt inntektssystem som gjev kommunane mest mogleg likeverdige moglegheiter til å levere tenester til innbyggjarane.*
- 4. Utredningsarbeid som er gjennomført kan brukast i framtidig utviklingsarbeid for å møte dei utfordringane det gjennom utredningane er peikt på.*
- 5. Kommunestyret delegerer til formannskapet å svare på Fylkesmannen sitt brev av 27.11.2015 basert på denne saka og behandlinga i kommunestyret.*

Kommunestyret i Sel fattet følgende vedtak samme dag:

- 1. Sel kommunestyre ser ikke at det på nåværende tidspunkt, med de føringene og rammebetingelsene som er lagt inn i kommunereformen og basert på resultatet i den rådgivende folkeavstemminga, er grunnlag for at Sel kommune danner en ny kommune sammen Vågå kommune, eller en eller flere av de øvrige nabokommunene.*
- 2. Sel kommunestyre forventer at Stortinget viderefører et kommunalt inntektssystem som gir kommunene mest mulig likeverdige muligheter til å levere tjenester til innbyggerne.*
- 3. Det er et omfattende interkommunalt og regionalt samarbeid. Omfanget vil trolig øke. Storting og regjering må i større grad legge denne virkeligheten til grunn.*
- 4. Sel kommune ønsker å påta seg flere oppgaver og få større ansvar, gitt at det følger nødvendige ressurser med oppgavene og ansvaret. I et vertskommunesamarbeid må rammebetingelsene være mer forutsigbare enn i dag.*
- 5. Kommunestyret delegerer til formannskapet å besvare Fylkesmannens brev av 27.11.2015 basert på foreliggende sak og behandlinga i kommunestyret*

Lom og Skjåk

Vedtak i kommunestyrene om å utrede sammenslåing ble fattet i november/desember 2014. Lom åpnet i sitt vedtak for å vurdere sammenslåing med andre kommuner dersom partene finner det aktuelt.

Fylkesmannen mener at det er gjennomført en god prosess i de to kommunene, i tråd med føringene i kommuneproposisjonen. Styringsgruppe/forhandlingsutvalg har bestått av formannskapene i Lom og Skjåk, ansattrepresentanter og ungdomsrepresentanter. Kommunestyrene vedtok 2. mai 2016 å legge intensjonsavtalen fram for folkeavstemming.

I begge kommuner ble det gjennomført flere tiltak for å sikre innbyggerdialog, blant annet flere folkemøter. Intensjonsavtalen ble også lagt ut på høring.

I folkeavstemningen 22. mai sa et flertall i begge kommuner nei til en sammenslåing mellom Lom og Skjåk.

Kommunestyret i Lom fattet følgende vedtak 23. juni 2016:

Lom kommune går ikkje inn for samanslåing med Skjåk kommune på nåverande tidspunkt. Lom kommune er positive til nye vurderingar om endring av kommunestruktur. Ny kommunestruktur og nye oppgåver til kommunane må føre til forbetring av tenestetilbod, lokaldemokrati og handlefridom. Det blir forutsett at ramevilkåra for kommunane set kommunane i stand til å i møtekomma hovudmåla som er fastsett av Stortinget:

- *Gode og likeverdige tenester til innbyggerane*
- *Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling*
- *Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner*
- *Styrke lokaldemokratiet og gje større kommuner fleire oppgåver*

Samme dag ble det fattet følgende vedtak av kommunestyret i Skjåk:

Etter ei samla vurdering vedtek Skjåk kommunestyre at Skjåk kommune ikkje slår seg saman med Lom kommune. Skjåk kommune held fram som sjølvstendig kommune med same kommunegrenser som i dag.