



# **”Ett Land” – èn kommune?**

**Utredning som grunnlag for å  
vurdere mulig sammenslutning  
mellom Nordre og Søndre Land**

*Av*

*Bent Aslak Brandtzæg,  
Karl Gunnar Sanda og Kjetil Lie*



**Telemarksforsking-Bø**

**TF-notat nr. 4/2006  
17. oktober 2006**

© Telemarksforsking-Bø 2006  
TF-notat nr. 4  
ISSN 0802-3662  
Pris: kr. 150

Telemarksforsking-Bø  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: 35 06 15 00  
Fax: 35 06 15 01  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

## **FORORD**

Oppdragsgiver for denne rapporten har vært Nordre og Søndre Land kommuner i fellesskap. Prosjektet ble innledet med et møte i Søndre Land rådhus 22.5.06 der representanter for begge kommuner ga sine innspill til utreder. Resultatet vil bli presentert i felles formannskapsmøte mellom de to kommunene 1.11.06.

Kontaktperson for oppdragsgiverne har vært kontorsjef Harald Amlien, Søndre Land kommune.

Fra Telemarksforsking-Bø sin side har Karl Gunnar Sanda vært prosjektleder og kvalitetssikrer. Bent A. Brandtzæg har gjort de fleste analysene og skrevet det meste av rapporten. Han har hatt hjelp av Kjetil Lie, som har skrevet økonomikapittelet, og av Trond Erik Lunder som har utført beregninger av administrasjonsutgifter i sammenligningskommuner.

Takk til oppdragsgiverne for et hyggelig samarbeid om prosjektet!

Bø 17. oktober 2006

Karl Gunnar Sanda (s)  
Prosjektleder



# INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	7
1.1	Bakgrunn for utredningen.....	7
1.2	Kart.....	8
1.3	Formål med utredningen.....	8
2	Tematiske analyser og vurderinger.....	10
2.1	Befolkningsutvikling .....	10
2.2	Geografi og tilgjengelighet.....	13
2.3	Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur.....	14
2.4	Pendling .....	17
2.5	Kompetanse .....	21
2.6	Demokrati .....	22
2.7	Økonomi og effekter av en sammenslutning.....	24
2.8	Rollen som samfunnsutvikler .....	28
3	Sammenfattende vurderinger.....	30
3.1	Utfordringer .....	30
3.2	Mulige positive effekter av en sammenslutning.....	31
3.3	Mulige ulemper .....	32
3.4	Konklusjon .....	34
	Referanser.....	35



# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn for utredningen

I forbindelse med kommunestrukturprosjektet<sup>1</sup> i Oppland gjennomførte Asplan Viak og Telemarksforsking-Bø en utredning av ulike sammenslutningsalternativer (Christoffersen & Brandtzæg m.fl. 2005). I tilknytning til denne utredning gjennomførte også Lunder & Sanda (2005) rammetilskuddsberegninger for ulike alternative kommunekonstellasjoner.

I forkant av de utredninger som ble foretatt, ble det i kommuner i Oppland gjennomført prosesser for å komme fram til aktuelle sammenslutningsalternativer. Hver kommune satte opp en liste over alternativer som de kunne tenke seg å få utredet videre. Det ble satt som vilkår at minst to kommuner måtte ha sammenfallende alternativ for det skulle brukes ressurser på en utredning. Nordre Land hadde satt opp følgende inndelingsalternativer som de ønsket å se videre på:

1. Nordre Land og hele eller deler av Søndre Land og Etnedal
2. Nordre Land og hele eller deler av Søndre Land
3. Nordre Land og hele eller deler av Etnedal
4. Nordre Land som egen kommune

Søndre Land hadde opprinnelig signalisert følgende alternativer:

1. Alle kommunene i Gjøvikregionen<sup>2</sup>
2. Vestre Toten, Gjøvik og Søndre Land ("Stor-Gjøvik")
3. Bestå som egen kommune med nærmere fordeling av arbeidsoppgaver kommunene i mellom.

Under kommunestyrebehandlingen av denne saken i Søndre Land 4.4.05, vedtok man å redusere dette til 2 alternativer, nemlig:

1. Sammenslåing med Gjøvik og Vestre Toten kommuner – hvor det jobbes for at Nordre Land og Østre Toten kan slutte seg til.
2. Bestå som egen kommune med nærmere fordeling av arbeidsoppgaver kommunene i mellom.

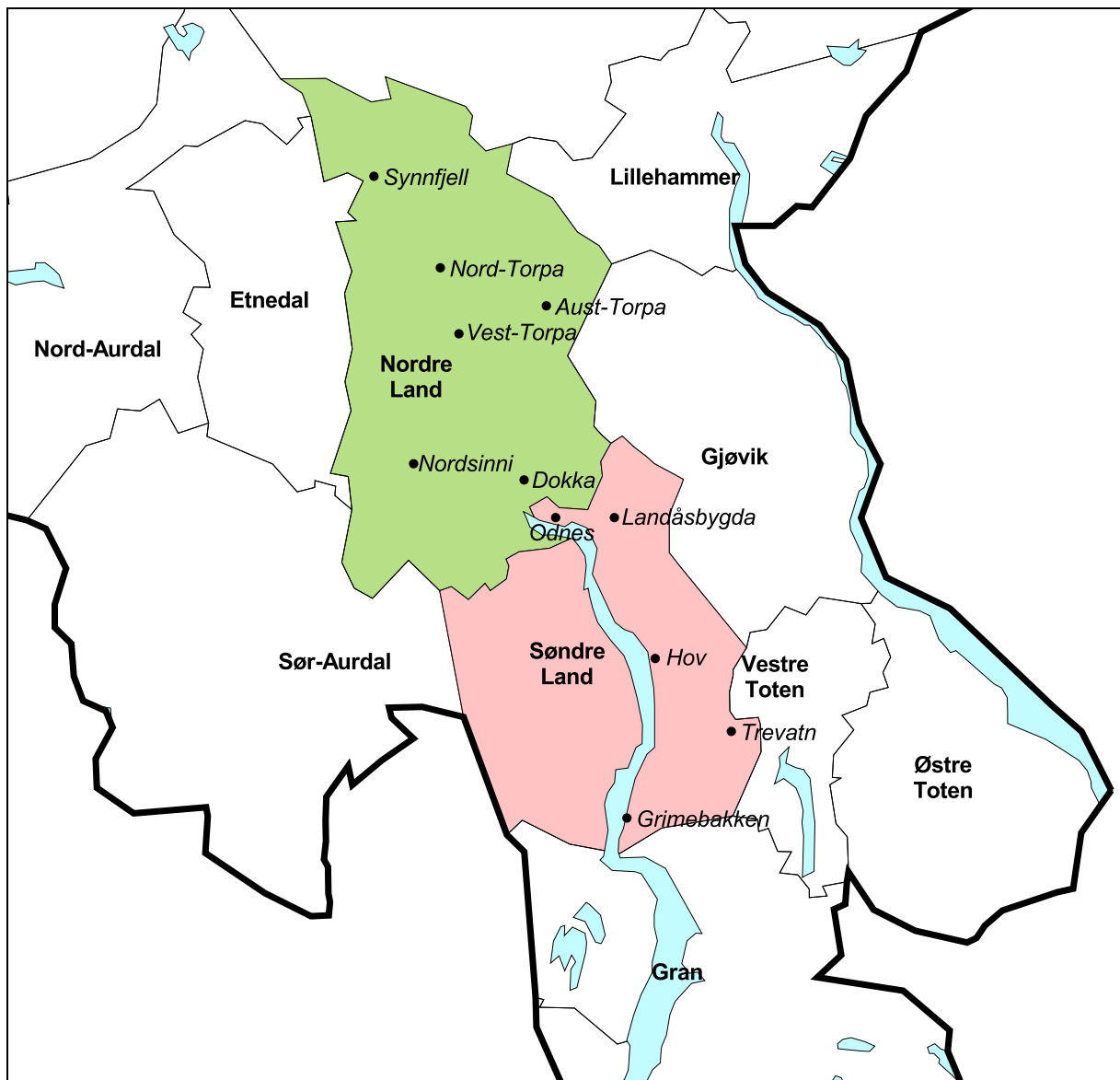
Søndre Land kommune var altså i utgangspunktet av den oppfatning at en sammenslutning kun med Nordre Land ikke var aktuell, og "to-kommunekravet" medførte at sammenslåing av de to Land-kommunene derfor ikke ble utredet i første omgang. Etter dette ble det imidlertid i Søndre Land nedsatt en aksjonsgruppe som arbeidet for å få en utredning også av hva en sammenslutning med Nordre Land ville innebære. Aksjonsgruppa samlet inn underskrifter fra 1.570 personer med krav om å få alternativet utredet, og på denne bakgrunn vedtok Søndre Land kommunestyre den 6.3.06 å få utredet en sammenslutning med Nordre Land som alternativ 3. Dermed var det enighet mellom de to kommunene om dette, og utredning ble igangsatt.

---

<sup>1</sup> Kommunestrukturprosjektet i Oppland var en del av prosjektet "Framtidens kommunestruktur" som ble gjennomført i regi av KS og KRD 2004/05.

<sup>2</sup> Gjøvik, Vestre Toten, Østre Toten, Nordre Land og Søndre Land.

## 1.2 Kart



Figur 1 Kart som viser kommunene og tettsteder

## 1.3 Formål med utredningen

Det overordnede formålet med utredningen er å få laget en faktasamling med tilhørende vurderinger av en mulig sammenslutning av Søndre og Nordre Land kommuner til "Land kommune". Fra kommunenes side har det blitt pekt på at utredningen bør være mest mulig sammenlignbar med avsnitt 5.2 i rapporten "Framtidens kommunestruktur i Oppland" (Christoffersen & Brandtzæg m.fl. 2005). Dette avsnittet beskriver sammenslutningsalternativet "Stor-Gjøvik", dvs. Gjøvik, Vestre Toten og Søndre Land.



I forbindelse med utredningen av Stor-Gjøvik som sammenslutningsalternativ, var man opptatt av hvilken betydning en sammenslutning kunne ha i forhold til rollen samfunnsutvikler, tjenesteprodusent og lokalpolitisk arena. Spesielt var man opptatt av den regionale tyngden en slik kommune kunne få, og mulighetene dette kunne gi i forhold til regionalpolitiske spørsmål og i forhold til lokal og regional utvikling. På tilsvarende måte anser vi disse spørsmålene som relevante også med tanke på å vurdere en sammenslutning av Nordre og Søndre Land.

Med bakgrunn i de føringer som er lagt for utredningen, har vi valgt å fokusere nærmere på følgende temaer:

- Befolkningsutvikling
- Geografi og tilgjengelighet
- Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur
- Pendling
- Kompetanse
- Demokrati
- Økonomi
- Rollen som samfunnsutvikler

I tillegg har vi under økonomiavsnittet tatt med vurderinger knyttet til Borgeutvalgets innstilling og den status denne måtte ha i den aktuelle politiske prosessen rundt utvikling av Inntektssystemet. Avslutningsvis har vi foretatt en sammenfattende diskusjon av mulige fordeler og ulemper ved en sammenslutning på bakgrunn av de problemstillinger som belyses i rapporten.

## 2 TEMATISKE ANALYSER OG VURDERINGER

### 2.1 Befolkningsutvikling

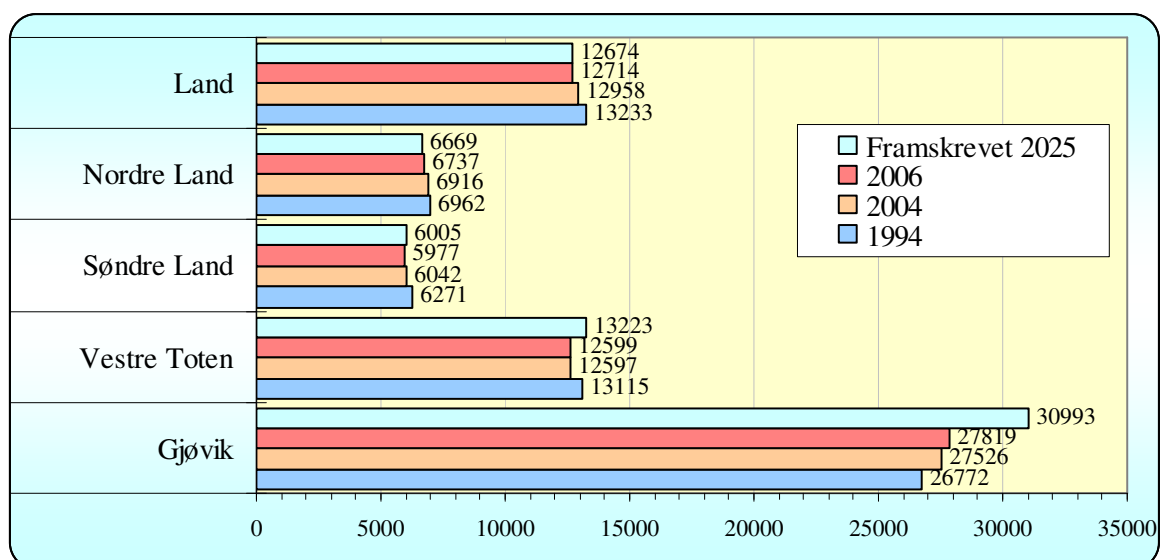
Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og -utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur. KOSTRA-studier (bl.a. Lunder og Sanda 2004) viser klart at kommuner med få innbyggere har langt høyere kostnader til administrasjon pr innbygger enn større kommuner. Mesteparten av stordriftspotensialet er hentet ut ved en befolkningsstørrelse på på 5000 innbyggere, men kostnadene pr innbygger synker ytterligere opp mot 15-20.000 innbyggere. Mindre kommuner som har hatt befolkningsnedgang, og som fortsatt forventes å få nedgang i befolkningen, opplever overkapasitet som innebærer at det blir vanskeligere å sørge for tjenesteproduksjonen uten at enhetskostnadene øker. Små kommuner med nedgang i folketallet står også dårligere rustet til å møte framtida på mange områder. Dette gjelder både spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver. Befolkningsutviklingen kan såldes også tjene som indikator på utviklingen innen næringslivet. Erfaringene viser videre at mindre kommuner er mer sårbare enn større når det gjelder å beholde og ansette nøkkelpersoner i sentrale stillinger. Delegering av nye oppgaver til kommunene og økte krav til effektivitet og kvalitet gjør det trolig enda vanskeligere å være liten framover enn i dag.

Søndre og Nordre Land er relativt like med hensyn til befolkningsstørrelse (jf. Figur 2). Nordre Land hadde per 01.01.2006 6737 innbyggere, og er noe større enn Søndre Land med 5977 innbyggere. Dersom vi rangerer landets 431 kommuner etter innbyggertall, ligger Nordre og Søndre Land henholdsvis på plass nr. 148 og 168. Kommunene er således ikke blant de minste kommunene i landet, men de kan likevel karakteriseres som relativt små, og de vil være sårbare i forhold til en reduksjon i folketallet. Begge kommunene har også opplevd befolkningsnedgang de senere årene (jf. Figur 3). Søndre Land har hatt en reduksjon i folketallet på 4,7 % fra 1994-2005, mens Nordre Land har hatt en nedgang på 3,2 %. Samlet sett har de to kommunene hatt en reduksjon i folketallet på ca. 3,9 % i denne perioden.

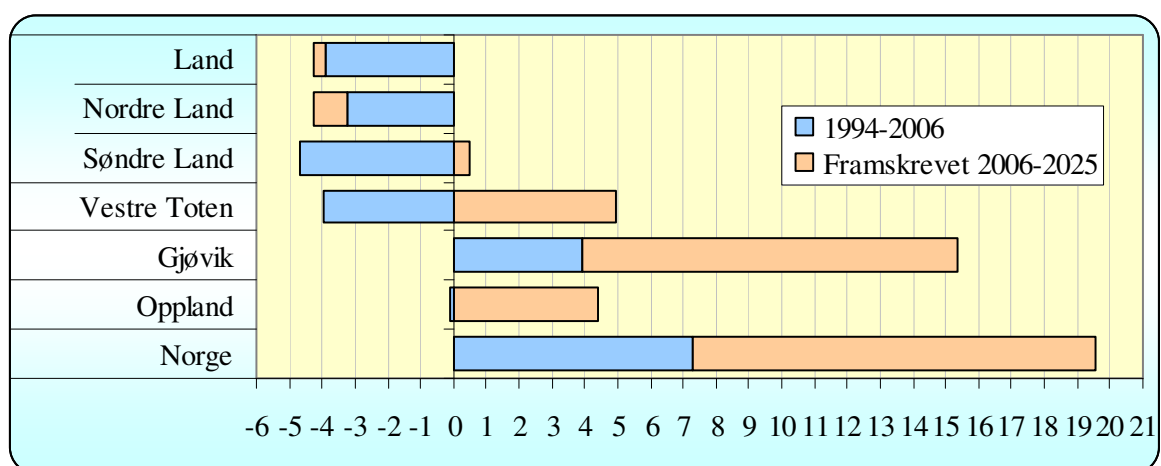
SSB har framskrevet folkemengden fra 2005 til 2025 ut fra ulike alternativer<sup>3</sup>. Ut fra det midlere framskrivingsalternativet (MMMM), ser det ut til at det blir små endringer i folketallet i årene som kommer. Det forventes en svak vekst i Søndre Land, mens det ser ut til å bli en liten nedgang i Nordre Land. Utviklingen vil også være svakt negativ dersom vi ser kommunene under ett. I forhold til en slik utvikling vil det imidlertid være viktig å være oppmerksom på at befolkningsutviklingen de to kommunene ser ut til sakke akterut både i forhold til utviklingen i nabokommuner, på fylkesnivå og på landsbasis. Med andre ord vil det være en stor utfordring å demme opp for nasjonale sentraliseringstendenser, og skape en positiv utvikling i folketallet i årene som kommer.

---

<sup>3</sup> Framskrivningen bygger på "fruktbarhet", levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring.



Figur 2 Antall innbyggere i 1994, 2004 og 2006 samt framskrevet folkemengde til 2025. Kilde: SSB.<sup>4</sup>

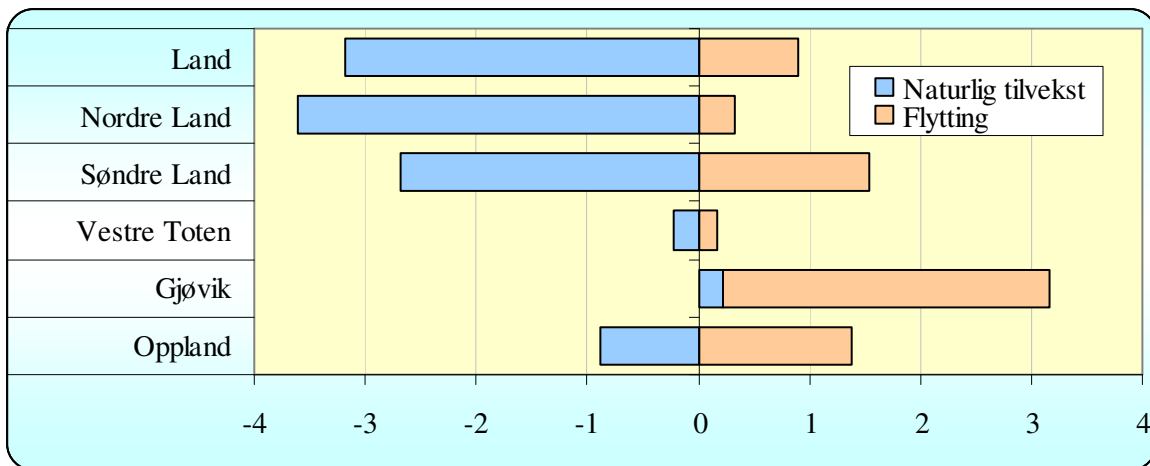


Figur 3 Befolkningsutvikling fra 1994-2006 og framskrevet folkemengde fra 2005-2025.<sup>5</sup> Prosent.

Dersom vi ser på årsakene til befolkningsendringene de senere årene, så er det klart at dette i første rekke skyldes negativ naturlig tilvekst (jf. Figur 4). Det vil si at det blir født færre enn det dør. Begge kommunene har hatt positiv netto tilflytting, men tilflyttingen har vært så liten at den ikke har klart å demme opp for den negative naturlige tilveksten. Det er verdt å merke seg at kommunene i Oppland som helhet har negativ naturlig tilvekst, men ikke i samme grad som i Nordre og Søndre Land.

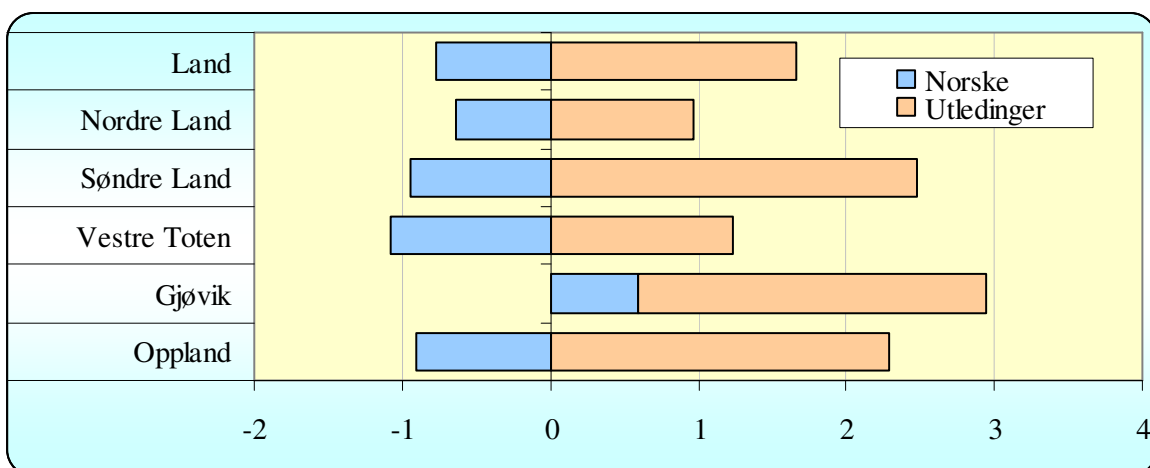
<sup>4</sup> Per 01.01.2003 ble foretatt grensejustering mellom Vestre Toten og Østre Toten kommuner. Dette medførte en netto overføring av 479 innbygger fra Vestre Toten til Østre Toten. Framskrevet folkemengde er basert på befolkningstall fra 2005.

<sup>5</sup> I den prosentvise beregningen av befolkningsendringene fra 1994-2006 er det for Vestre Toten viktig å være oppmerksom på grensejusteringene som er omtalt i fotnote 4. Uten grensejusteringene ville det vært utbetydelige befolkningsendringer i denne perioden.



Figur 4 Prosentvis endring av folketallet fra 1999-2005 fordelt på naturlig tilvekst og flytting.

Dersom vi isolerer netto utenlands flytting fra naturlig tilvekst og innenlands flytting, finner vi også interessante utviklingstrekk (jf Figur 5). Alle kommunene, med unntak av Gjøvik, har negativ balanse når det gjelder naturlig tilvekst og netto innenlands flytting. Denne negative balansen kompenseres imidlertid av netto innflytting fra utlandet. Tilflytting fra utlandet spiller således en viktig rolle for å opprettholde folketallet i kommunene. Innvandringspolitikken kan derfor i betydelig grad påvirke folketallsutviklingen i Nordre og Søndre Land. Et spørsmål i den forbindelse vil også være om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid. Hvis ikke, vil utflyttingen øke. Svak befolkningsvekst kombinert med en økende andel eldre kan således representerer en utfordring for kommunene i årene som kommer.<sup>6</sup> Det antas også at den økende andelen eldre i årene som kommer også vil stille økende krav til bofasiliteter, pleie og omsorg.



Figur 5 Prosentvis endring i folketallet i perioden 1999-2005 fordelt på naturlig tilvekst + innenlands flytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utenlandske). Kilde: SSB.

<sup>6</sup> I henhold til SSBs befolkningsframskrivninger (alternativ MMMM) vil prosentandelen i aldersgruppen 60-79 år være henholdsvis 6,4 og 7,4 prosentpoeng høyere i 2025 enn i 2005 for Nordre og Søndre Land. Andelen i aldersgruppen 30-49 år vil bli redusert med henholdsvis 4,9 og 5,6 prosentpoeng.

## 2.2 Geografi og tilgjengelighet

Både Nordre og Søndre Land må sies å ha spredtbygd bosettingsstruktur. I Nordre Land er det 41 % som er bosatt i tettbygde strøk<sup>7</sup>, mens tilsvarende tall for Søndre Land er 34 %. Til sammenligning er 55 % av befolkningen i Oppland bosatt i tettsteder, og tilsvarende tall på landsbasis er hele 78 %.

Nordre Land strekker seg fra Synnfjell i nord til Randsfjorden i sør. I henhold til SSBs tettstedsdefinisjon<sup>7</sup>, har Nordre Land ett tettsted. Dette er kommunesenteret Dokka med 2750 innbyggere. Videre har kommunen bygdelag knyttet til dalførene Vestsida (sør for Dokka), Nordsinni, Østsinni, Vest-Torpa, Aust-Torpa, Nord-Torpa og Vestergarda. Dokka ligger helt sør i kommunen – ikke langt fra kommunegrensa til Søndre Land.

Det er tre grunnskoler i Nordre Land. Disse er Torpa barne- og ungdomsskole i tilknytning til Elverom boligfelt, Dokka barneskole og Dokka ungdomsskole i Dokka. I Dokka er det også videregående skole med både allmennfaglig og yrkesfaglige linjer. Dokka er i fylkessammenheng utpekt som regionsenter.

I Søndre Land er det også kun ett tettsted i henhold til SSBs tettstedsdefinisjon<sup>7</sup>. Dette er kommunesenteret Hov med 2052 innbyggere. Hov ligger midt i kommunen, men en stor andel av befolkning benytter seg av sentra utenfor kommunen. Innbyggerne i sørlige deler av kommunen benytter seg i stor grad av tilbudene i Raufoss og Gjøvik, mens innbyggerne i de nordlige deler av kommunen i større grad benytter seg av tilbudene i Gjøvik og Dokka. Befolkningens bruk av handelssentra i nabokommune gjør at grunnlaget for å bygge opp et tyngre kommune- og handelssenter blir tynt. Kombinert med befolkningsnedgang og sentraliseringstendenser vil det således være en utfordring for Søndre Land å etablere et attraktivt sentrum med tilbud som kan demme opp for en videre handelslekkasje. Det er fem grunnskoler i kommunen – fire barneskoler og en ungdomsskole. Disse er Fryal skole ved Hov, Odnas skole, Landås skole, Vestsida skole og Søndre Land Ungdomsskole i Hov.

I forhold til endring av kommunestruktur, er det hensiktsmessig å ha oversikt over interne avstander i den nye kommunen. Det finnes ikke ett enkelt mål på hva som er *akseptabel reiseavstand* for arbeidsreiser eller for servicereiser. Tjenester som en behøver ofte, er det

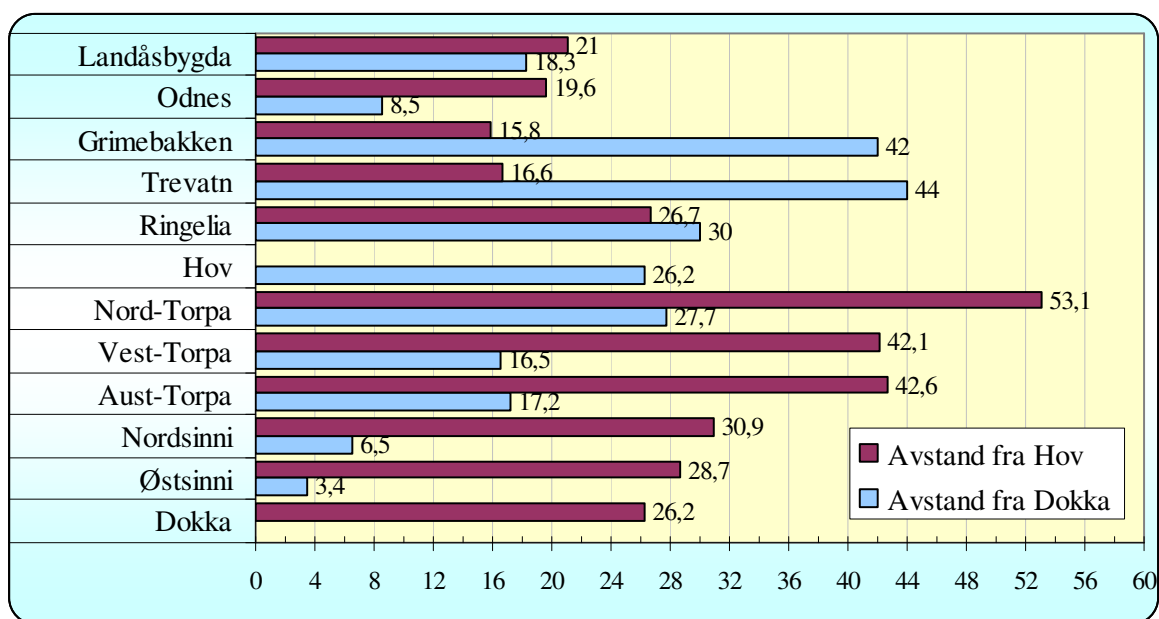
---

<sup>7</sup> Vi benytter her SSBs tettstedsdefinisjon:

1. En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der.
2. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks. være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. De inngår i tettstedet som en satellitt til selve tettstedskjernen. Tettsteder er geografiske områder som har en dynamisk avgrensing, og antall tettsteder og deres yttergrenser vil endre seg over tid avhengig av byggeaktivitet og befolkningsutvikling. De avgrenses uavhengig av de administrative grensene.

viktig å ha god tilgjengelighet til, mens en for sjelden brukte tjenester, aksepterer lengre avstand. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som kriterium ved avgrensing av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. Går vi ut fra en gjennomsnittlig kjørehastighet på 60 i timen tilsvarer dette 75 km.

I Figur 6 har vi satt opp avstander fra kommunesentrene til utvalgte og bygder/steder i de to kommunene. Dersom vi tar utgangspunkt i Dokka som kommunesentrum, ser vi at avstandene mellom kommunesentrene og bygdene i de to kommunene ligger godt innenfor de grensene som benyttes for å definere bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dersom Hov skulle vært kommunesenter blir avstandene relativt sett større for innbyggerne i Nordre Land enn de ville vært for innbyggerne i Søndre Land med Dokka som kommunesenter. Dette har sammenheng med at Dokka vil være mer sentralt plassert i en ny kommune enn Hov. To av bygdene i Søndre Land (Landåsbygda og Odnes) vil også få kortere avstand til kommunesenteret dersom Dokka skulle bli kommunesenter. Ut fra tilgjengelighet peker Dokka seg ut som et naturlig senter i en ny kommune. Dokka er også det største senteret, og er som nevnt også utpekt som regionsenter i fylkesammenheng.



Figur 6 Avstander i km fra kommunesentrene i Dokka og Hov til sentrale bygder i kommunene. Data er generert med utgangspunkt i Gule Siders nettbaserte tjeneste for kjøreruteberegning.

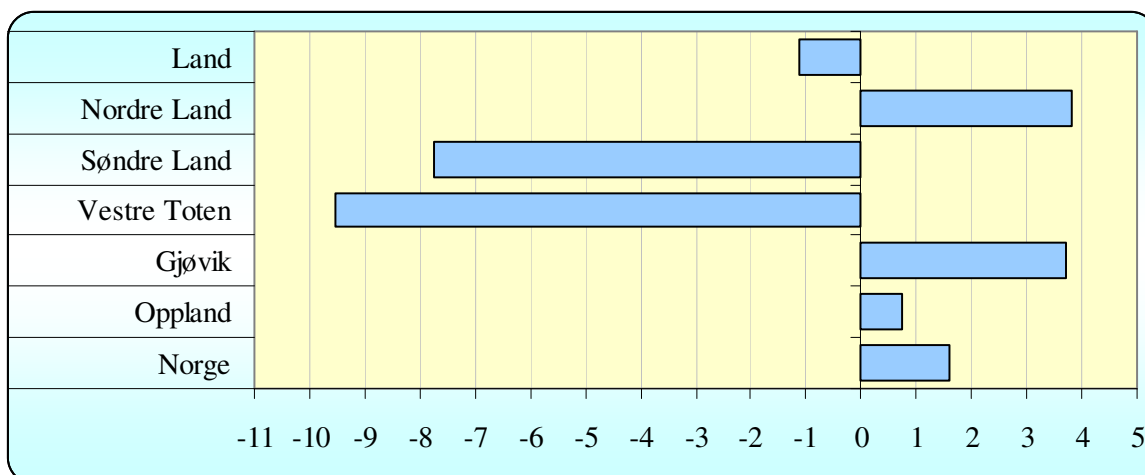
### 2.3 Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur

Arbeidsplassene og yrkesbefolkningen i en kommune er hovedfundamentet for å sikre framtidig bosetting, og for å skape verdier som gir inntekter for kommunene. I en vurdering av behov for endring av kommunestruktur, er det således interessant å se

hvordan tallet på arbeidsplasser har utviklet seg, andelen som er ansatt i kommunal sektor og sammensetningen av næringsstrukturen.

Ved utgangen av 2005 hadde Nordre Land 2781 arbeidsplasser, mens Søndre Land hadde 1836. Til sammenligning hadde Gjøvik og Vestre Toten henholdsvis 15223 og 6125 arbeidsplasser. I og med at Nordre Land er noe større enn Søndre Land, er det ikke unaturlig at Nordre Land har flere arbeidsplasser. Nordre Land har likevel relativt sett en større andel arbeidsplasser enn Søndre Land. Nordre Land har 0,42 arbeidsplasser pr. innbygger, mens Søndre Land har 0,31.

Figur 7 viser prosentvis endring i arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000 – 2005. Vi ser at Nordre Land har hatt en vekst i antall arbeidsplasser, mens Søndre Land har hatt en betydelig nedgang. Nordre Land har også hatt en positiv utvikling dersom vi sammenligner med utviklingen i Oppland fylke og landet som helhet. Samlet sett har kommunene imidlertid hatt en svak nedgang i perioden.

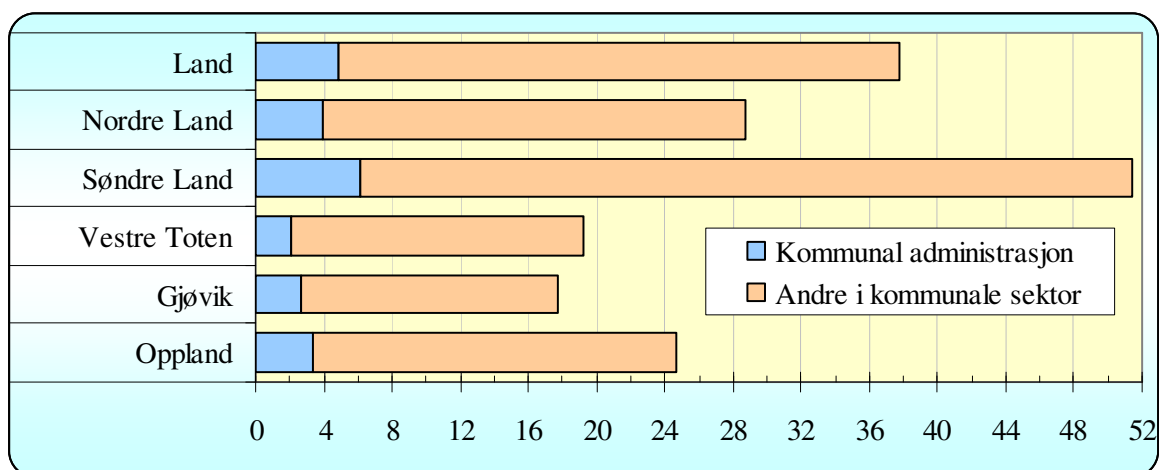


Figur 7 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000-2005. Kilde: SSB.

I små kommuner og kommuner med mye netto utpendling er gjerne en stor andel av arbeidsplassene innen kommunal sektor. Som Figur 8 viser, er dette også et trekk som gjør seg gjeldende blant Land-kommunene. Nordre Land har 29 % av arbeidsplassene knyttet til kommunal sektor, mens det tilsvarende tallet for Søndre Land er hele 52 %. En del av forskjellen mellom Nordre og Søndre Land skyldes statusen Søndre Land har som tidligere stor vertskommune for HVPU, og som en følge av dette har kommunen utviklet større kommunale kompetansemiljøer innen helse og sosialfag, spesielt innen rehabilitering og omsorg for utviklingshemmede. Til sammenligning utgjør andelen kommunale arbeidsplasser for Gjøvik omtrent 18 %. Ut fra SSBs sysselsetningsstatistikk kan en også si hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal *administrasjon*<sup>8</sup>. Av figuren ser

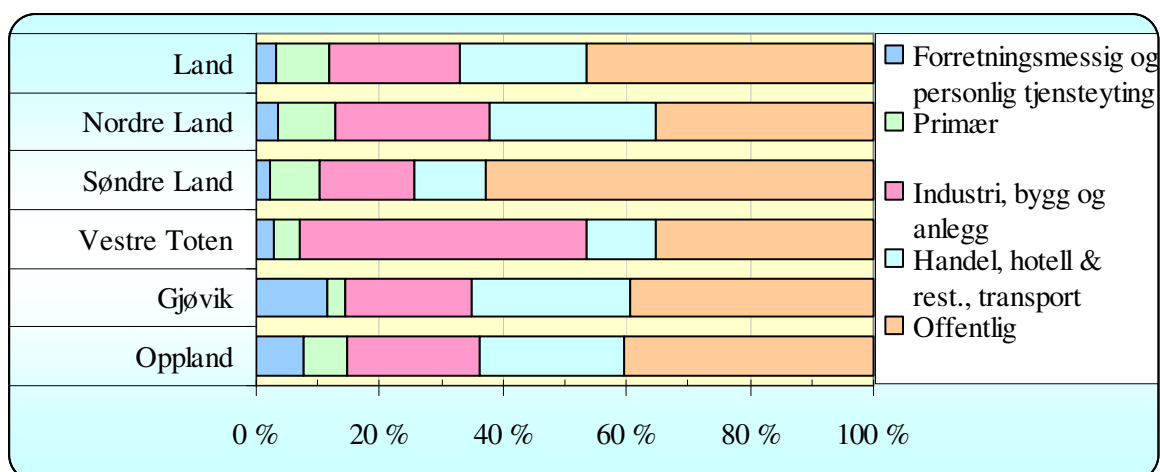
<sup>8</sup> Vi benytter her Nace 75 i standard for næringsgruppering kombinert med sektoren kommunal forvaltning. Relativt store svinginger i sysselsettingstallene tilsier at det trolig er en god del usikkerhet her.

vi at andelen arbeidsplasser knyttet til kommunal administrasjon ligger på henholdsvis ca. 4 og 6 % i Nordre og Søndre Land. Andelen samlet sett ligger på ca. 5 %. Til sammenligning er tilsvarende andel i Vestre Toten på ca. 2 %. Ved en eventuell sammenslutning er det gjerne på administrativt nivå at det er størst effektiviseringspotensiale. "Land kommune" vil ha et innbyggertall som ligger på nivå med Vestre Toten, som sånn sett kan fungere som en illustrasjon på effektiviseringspotensialet.



Figur 8 Arbeidsplasser i kommunal sektor i prosent av totalt antall arbeidsplasser i kommunene i 2005. Kilde: SSB.

Figur 9 gir en oversikt over næringsstrukturen i kommunene. Vi ser at Nordre og Søndre Land har noe forskjellig næringsstruktur. Vi har tidligere vært inne på at Søndre Land har en stor andel av arbeidsplassene i kommunal sektor pga. PU-omsorgen. I figuren fører dette til at Søndre Land samlet sett har en svært stor andel av sysselsettingen i offentlig sektor.



Figur 9 Næringsstruktur 2005. Kilde: SSB.



Nordre Land har en klart større andel av sysselsettingen innen handel, hotell & restaurant og transport samt innen industri, bygg og anlegg. Dersom vi ser kommunene samlet, har ”Land kommune” en næringsstruktur som ligger tett opp til den fordeling vi finner på fylkesnivå. For øvrig er det viktig å være klar over at sysselsettingen i kommunene er avhengig av utviklingen av næringslivet i nabokommunene. Dette er noe vi vil komme nærmere tilbake til i forbindelse avsnittet om pendling (jf. kap. 2.4).

Ser vi på sysselsettingsutviklingen for landet som helhet, var utvikling fra 2000 til 2005 følgende:

- Primærnæringene, industri, bygg og anlegg - 6,8
- Privat tjenesteyting + 1,75
- Offentlig tjenesteyting + 7,8

Industriusselsettingen alene gikk tilbake med 11,5 % for landet totalt fra 2000 til 2005. Tilsvarende tall for offentlig forvaltning og annen offentlig tjenesteyting<sup>9</sup> var nær 8 % vekst. Det er innen forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift at vi finner den største prosentvise veksten. Her økte sysselsettingen med 8,8 % fra 2000-2005. For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon<sup>10</sup> redusert med 31,8 % fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT<sup>11</sup> og FoU økte med 69 % (Selstad et al 2004:90).

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

## **2.4 Pendling**

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

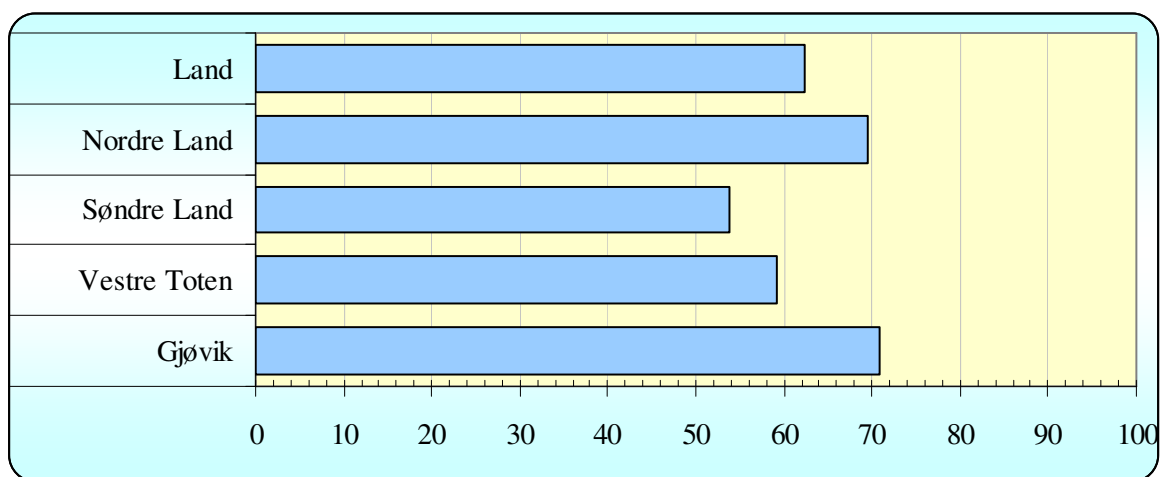
---

<sup>9</sup> Herunder også helse og utdanning hvor en del av arbeidsplassene befinner seg i privat sektor.

<sup>10</sup> Sektor i PANDA, tilsvarende primærnæringene.

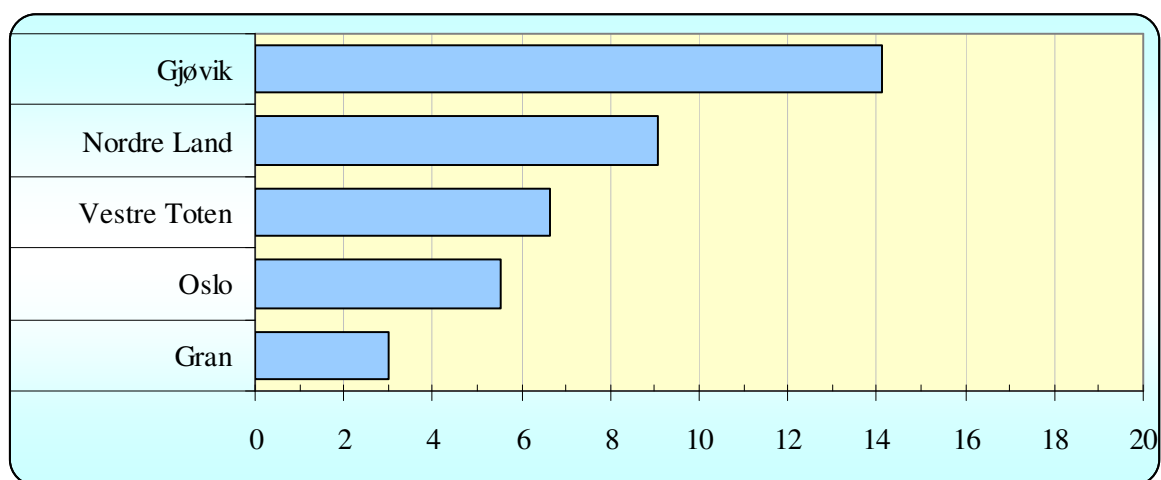
<sup>11</sup> Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting

Figur 10 viser hvor stor prosent av den yrkesaktive befolkningen i kommunene som jobbet i bostedskommunen i 2003. Det er Søndre Land som har det laveste andelen (ca. 53,8 %) av den yrkesaktive befolkningen sysselsatt i egen kommune. Tilsvarende andel for Nordre Land er 69,5. Ellers ser vi at Gjøvik har den høyeste andelen med omtrent 71 %. Dersom vi ser Land-kommunene under ett, er det 62,3 % av den yrkesaktive befolkningen i disse kommune som også jobber der. Dette viser at det er en del pendling mellom de to kommunene i dag, men at det også er betydelig utpendling til andre kommuner. En sammenslutning til "Land kommunene" vil således ha liten betydning med tanke på skape en kommune som er mer i samsvar med grensene for en bo- og arbeidsmarkedsregion.

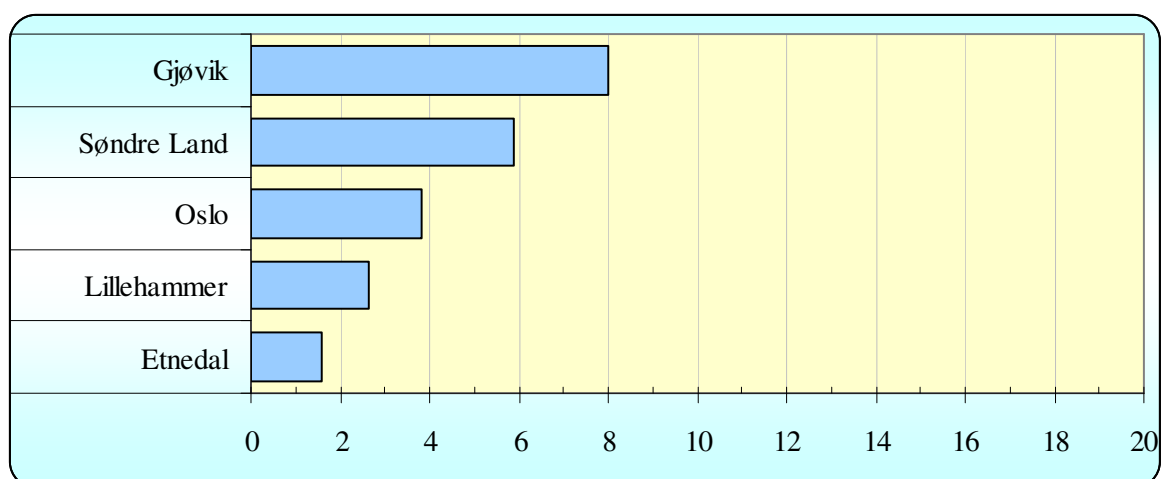


Figur 10 Prosent av yrkesaktiv befolkning som jobbet i bostedskommunen i 2005. Kilde: SSB.

Figur 11 og Figur 12 viser at viktigste utpendlingskommune for begge kommunene er Gjøvik. Figurene illustrerer også at upendlingen jevnt over er høyere fra Søndre Land. Videre er det verdt å merke seg Søndre Land er nest viktigste utpendlingskommune for Nordre Land, og at Nordre Land er nest viktigste utpendlingskommune for Søndre Land. Ellers ser vi at det er god del pendling fra Søndre Land til Vestre Toten, mens Nordre Land har en større andel som pendler nordover mot Lillehammer. For begge kommunene er Oslo også en av de viktigste utpendlingskommunene. Avstanden til Oslo ligger på 10 – 15 mil. Oversikten over utpendlingskommuner bekrefter at det er en viss mobilitet over kommunegrensene mellom Søndre og Nordre Land, men at kommunene er en del av en større bo- og arbeidsmarkedsregion med Gjøvik som viktigste utpendlingskommune.

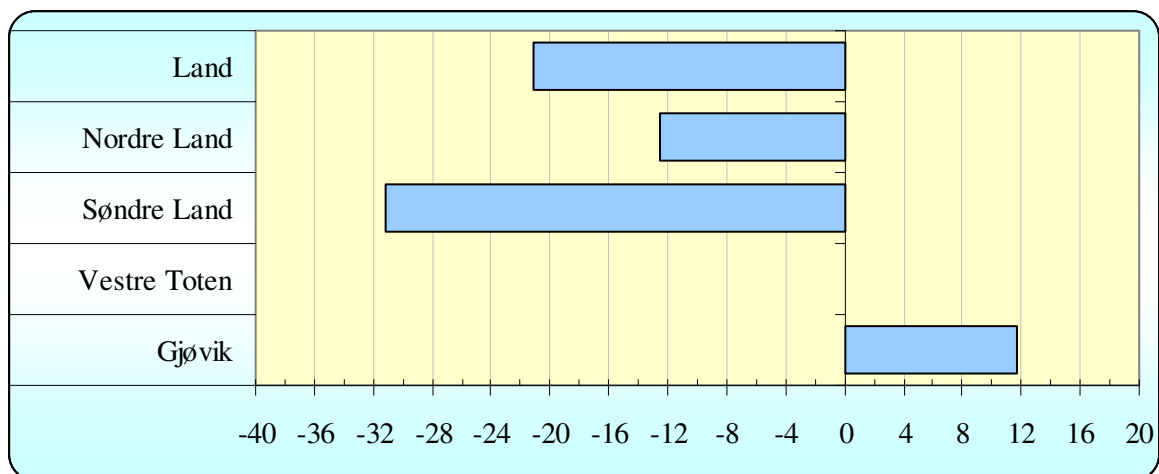


Figur 11 Viktigste utpendlingskommuner for Søndre Land i prosent av andelen sysselsatte bosatt i kommunen i 2005. Kilde: SSB.



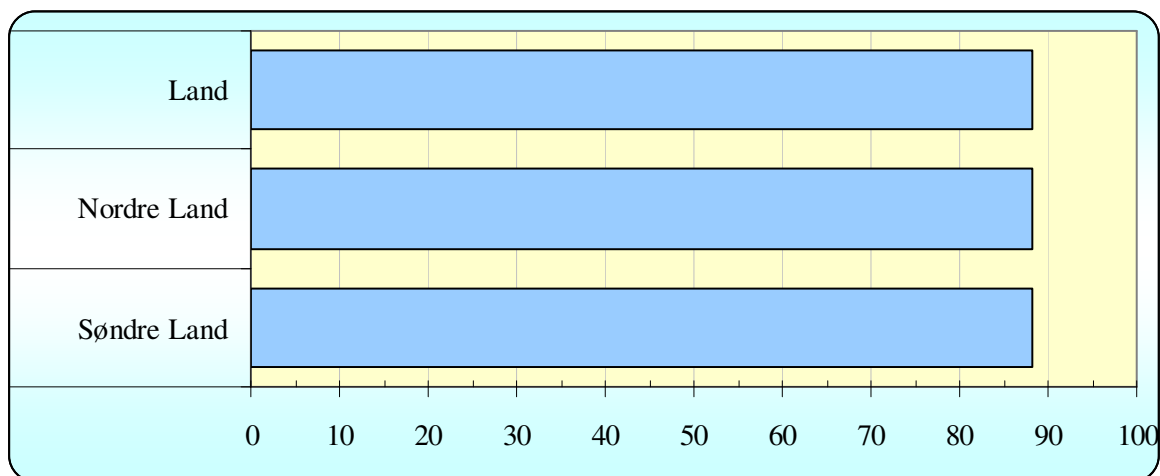
Figur 12 Viktigste utpendlingskommuner for Nordre Land i prosent av andelen sysselsatte bosatt i kommunen i 2005. Kilde: SSB.

Nordre og Søndre Land hadde i 2005 en netto utpendling på henholdsvis 400 og 832 personer. Figur 13 gir et inntrykk av hvordan nettopendlingen fordeler seg i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i hver enkelt kommune. Vi ser at andelen som pendler ut av kommunen er spesielt stor for Søndre Land. Land-kommunene som helhet har en negativ netto innpendling som utgjør ca. 21 % av den yrkesaktive befolkningen bosatt i de to kommunene.



Figur 13 Nettopendling i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommunene i 2005. Kilde SSB.

Figur 14 viser andelen av arbeidsplassene i den enkelte kommune som dekkes opp av folk fra en av de to kommunene i "Land". Vi ser at en relativt stor andel av arbeidsplassene dekkes opp av personer bosatt innenfor de to kommunene, og noe som også bekrefter at innpendlingen til "Land" utenfra er forholdsvis beskjeden. Søndre Land er viktigste innpendlingskommune for Nordre Land (242 personer). Videre følger Gjøvik med 103 personer og Etnedal med 50 personer. For Søndre Land er det størst innpendling fra Nordre Land med 187 personer. Videre følger Gjøvik med 84 personer, Vestre Toten med 30 og Gran med 29. Land-kommunene er altså hverandres viktigste innpendlingskommuner, men innpendlingen til kommunene er som sagt langt mindre enn utpendlingen.



Figur 14 Andelen av arbeidsplassene i den enkelte kommune som dekkes opp av arbeidstakere fra en av kommunene i Land.

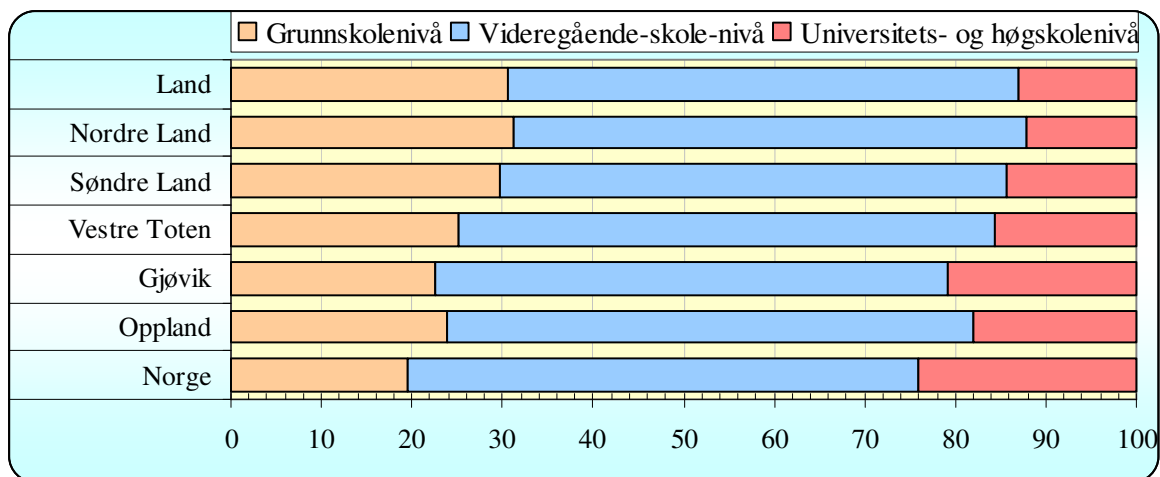
## 2.5 Kompetanse

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

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

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

I Norge er det ca 24 % prosent av befolkningen som har utdanning på universitets- og høyskolenivå, 56,5 % som har utdanning på videregående nivå og 19,5 % som kun har utdanning på grunnskolenivå. Figur 15 viser at utdanningsnivået i Land-kommunene ligger betydelig under dette nivået. I Nordre og Søndre Land er det henholdsvis 12,1 og 14,4 % som har utdanning på universitets- og høyskolenivå. For Land-kommunene samlet sett ligger andelen med utdanning på dette nivået 13,1 prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet.

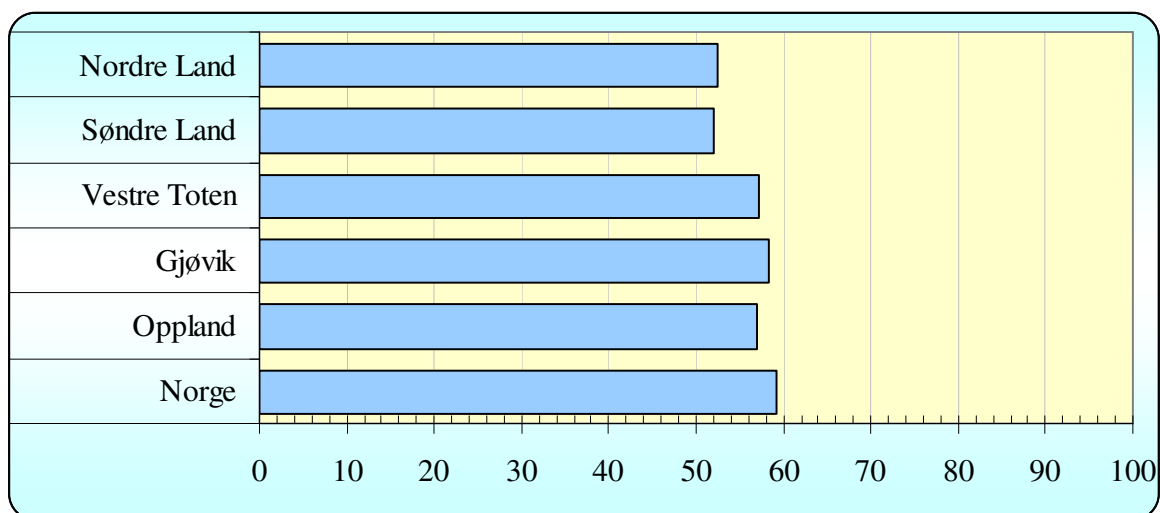


Figur 15 Høyeste fullførte utdanning for personer som er 16 år eller eldre. Prosent. Kilde SSB.

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

## 2.6 Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Figur 16 viser valgdeltakelse i kommunene ved kommune- og fylkestingsvalget i 2003.



Figur 16 Valgdeltakelse ved kommune- og fylkestingsvalget i 2003.

Vi ser at valgdeltakelsen både i kommunene og fylket som helhet er lav, og ligger under landsgjennomsnittet. Det er verdt å merkes seg at valgdeltakelsen i Nordre og Søndre Land er spesielt lav med litt over 52 %. Det er vanskelig å spekulere i årsakene til dette, men det kan

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

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

I forhold til en demokratidiskusjon, er det også viktig å være oppmerksom på at kommunene i dag er en del av et større bo- og arbeidsmarked, noe som innebærer at folk som bor i en kommune gjerne arbeider og benytter seg av handels-, service-, kulturtilbud o.l. i nabokommunene. Dette innebærer også at de som bor i en kommune, også har interesse av utviklingen i nabokommunene, men de har små muligheter for å påvirke utviklingen i disse kommunene gjennom de demokratiske kanalene. En sammenslutning av Nordre og Søndre Land kan kanskje til en viss grad være med å bøte på dette problemet, men en eventuell "Land kommune" vil fremdeles kun utgjøre en mindre del av den større bo- og arbeidsmarkedsregionen rundt Gjøvik.

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

Det som blir sett på som en viktig forutsetning for å lykkes med en kommunesammenslutning er at kommunene og innbyggerne føler at man er i "samme båt", dvs. at man har felles interesser, utfordringer og målsetninger. Felles tilhørighet og identitet er som oftest en forutsetning for dette. Nordre og Søndre Land har en felles historie som kan gjøre det lettere å få til en sammenslutning her sammenlignet med en del andre potensielle sammenslutningskommuner. Land kommune var en administrativ enhet fram til 1830. Ved innføring av formannskapsloven i 1837 ble det bestemt at Land skulle være ett herred. I 1847 ble det imidlertid bestemt at Land skulle deles i to herred: Søndre og Nordre Land. I 1913 ble videre Søndre Land delt i to herreder: Fluberg og Søndre Land. I 1914 ble Nordre Land delt i to herreder: Torpa og Nordre Land. I 1962 skjedde det sammenlutning slik at man igjen hadde Nordre og Søndre Land som to herreder. Spørsmålet er nå om man igjen

ser det som hensiktsmessig med Land som egen kommune. Det er mange kulturelle fellestrekk for de to kommunene. Det er like dialekter og tradisjoner og skikker er i stor grad sammenfallende. Innbyggerne i de to kommunene betegner seg selv som "landinger".<sup>12</sup>

## 2.7 Økonomi og effekter av en sammenslutning

Vi innleder dette avsnittet ved å gi noen økonomiske karakteristika.

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

Kommune	RO-BEK	Frie innt. i 2005 (kr/innb.)	Skatteinnt. i kr/innb. 2005, målt i % av landssnittet <sup>13</sup>	Skatt på innt. og formue i % av brutto driftsint. (2005)	Ramme-tilskudd i % av brutto driftsint. (2005)	Indeks for utgiftsbehov (inntektssystem 2006)
Søndre Land	Nei	36.007	68,4 (73,3)	23,3	39,4	1,387
Nordre Land	Nei	28.339	78,2 (80,6)	32,4	29,4	1,119

Tabell 2: Renter, avdrag, resultat og arbeidskapital 2005 målt i % av brutto driftsinntekter. Kilde: Kostra

Kommune	Netto rente-utg.	Netto avdrag	Netto renter og avdrag	Brutto driftstres.	Netto driftstres.	Akkumulert regnskapsresultat	Arbeidskapital
Søndre Land	-0,3	2,7	2,5	1,3	2,8	0,5	64,0
Nordre Land	0,4	3,3	3,7	1,7	2,2	2,7	31,2

Vi ser at Søndre Land har en del høyere friere inntekter enn Nordre Land. Dette må ikke minst ses i sammenheng med at Søndre Land er en vertskommune for tidligere HVPU-institusjoner. Søndre Land ligger høyt på den såkalte utgiftsbehovsindeksen i inntektssystemet, og det er da naturlig at rammetilskuddet utgjør en høyere andel av de samlede driftsinntektene i Søndre Land enn Nordre Land kommune. Verken Søndre eller Nordre Land er skattesterke. Begge ligger godt under 90 % av det landsgjennomsnittlige skatteinntektsnivået (som er et såkalt referansenivå for beregning av inntektsutjevne tilskudd over inntektssystemet). Slike minsteinntektskommuner blir kompensert over inntektssystemet med 90 % av differansen mellom egen skatteinntekt og referansenivået.

Rente- og avdragsutgiftene, etter fradrag for finansinntekter inkl. utbytte, utgjorde ikke noen stor andel av driftsinntektene verken i Søndre eller Nordre Land i 2005. KOSTRA-

<sup>12</sup> Jf. ordføreren i Nordre Land sin innstilling av 16.03.05 vedrørende til sluttbehandling av kommunestruktursaken.

<sup>13</sup> Tall for 2004 er angitt i parentes



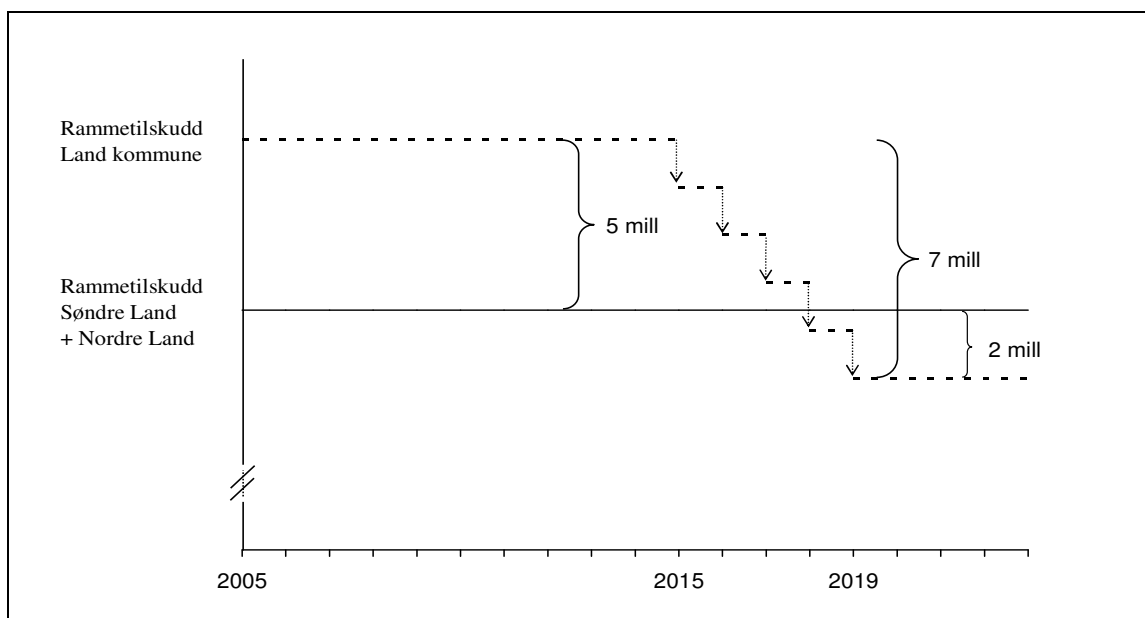
statistikk for 2004 viser at netto rente- og avdragsutgifter utgjorde 3,2 % i Søndre Land og 2,8 % i Nordre Land. Søndre Land hadde et noe høyere netto driftsresultat enn Nordre Land i 2005, og lå da tett opp til ”tommelfingernivået” på 3 % (med tanke på fondsoppbygging og egenkapital-finansiering av investeringsutgifter). Nordre Land hadde til gjengjeld et akkumulert, positivt regnskapsresultat på 2,7 % ved sist årsskifte. Likviditeten, definert ved det som kalles arbeidskapital, synes å være bedre i Søndre Land enn Nordre Land kommune.

### *Inntektssystemeffekter av en kommunesammenslutning*

Lunder & Sanda (2005) har beregnet inntektssystemeffekter som følge av en sammenslutning av de to kommunene. Beregningene tar utgangspunkt i Dokka som kommunesenter. Tabellen og diagrammet nedenfor viser at en sammenslutning vil gi en inntektsøkning på 5 mill. kr per år de 10 første årene etter sammenslåing. Rammetilskuddet vil deretter trappes ned med i alt 7 mill. kr over en femårs-periode. Etter en slik nedtrapping vil den nye kommunen ligge to mill. kr under nivået før sammenslåing.

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

	<b>Land</b>
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	392
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	397
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	390
<b>Årlig effekt de første 10 årene (B-A)</b>	<b>+5</b>
<b>Årlig effekt fra og med år 15 (C-A)</b>	<b>-2</b>



Figur 17 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. Land

### *Borge-utvalgets innstilling og effekt på utgiftsutjevningen (kostnadsnøkklene)*

Regjeringen legger som kjent opp til en revisjon av inntektssystemet med effekt fra og med 2009. Et politisk bredt sammensatt utvalg skal arbeide fram forslag til endringer. Borge-utvalgets innstilling kan derfor sies å være lagt litt til side. Det er imidlertid grunn til å anta at det nye inntektssystemutvalget i rimelig stor grad vil holde fast på forslagene til nye kostnadsnøkler som Borge-utvalget kom fram til.

I forslaget til ny kostnadsnøkkel fra Borge-utvalget er tapet for Søndre Land kommune anslått til over 2.530 kr per innb. Dette store tapet skyldes spesielt at Borge-utvalget foreslår å vekte kriteriet ”psykisk utviklingshemmede 16 år og over” med bare 1,47 %, mot 6,6 % i dagens kostnadsnøkkel i inntektssystemet. Til gjengjelde vil kommunen kunne få utløst mer i statlig tilskudd til særlig ressurskrevende brukere. Hvordan summen av dette vil bli for Søndre Land er det uråd å si på det nåværende tidspunkt.

Alt i alt konkluderer vi med at det er høyst usikkert hvordan et revidert inntektssystem isolert sett vil påvirke Søndre og Nordre Lands rammebetingelser. Per dags dato vet vi rett og slett for lite om hvilke endringer i inntektssystemet som kommer til å bli gjennomført.

### *Effekter på administrasjonsutgiftene*

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

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

Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner:

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

Fra KOSTRA-definisjonen av administrasjon har vi dermed fjernet funksjonene 170 og 190. Funksjon 170 er forbeholdt føring av premieavvik, lik forskjellen mellom innbetalt

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

For å få et anslag på hvilke administrasjonskostnader man ville kunne regne med i "Land kommune" har vi brukt to metoder. For det første har vi prøvd å finne fram til hva tre sammenligningskommuner bruker til administrasjon pr innbygger. Ved valg av sammenligningskommuner er utfordringen å finne fram til kommuner med om lag det samme *folketallet*, den samme indeksen for *korrigerte inntekter*<sup>14</sup> og en noe lavere indeks for *bundne kostnader*<sup>15</sup>, siden dette er tre størrelser som vi vet påvirker administrasjonskostnadene. Vi har valgt å sammenligne med Vefsn, Modum og Lindås. For det andre har vi tatt utgangspunkt i en trendlinje gjennom regnskapstall fra alle norske kommuner, og så funnet fram til en *estimert verdi* for hva det ville koste å administrere den nye kommunen hvis den plasserte seg på denne trendlinjen. Ingen av disse to vinklingene gir det rette svaret, rett og slett fordi man ikke finner andre kommuner som vil ligne akkurat på "Land" både når det gjelder folketall, befolkningssammensetning eller geografi. Men begge metodene gir en indikasjon på hva den nye kommunen *burde kunne strekke seg mot* med hensyn på en reduksjon i administrasjonsutgifter etter en sammenslutning.

Tabell 4: Netto driftsutgifter til administrasjon 2005. Land og sammenligningskommuner.

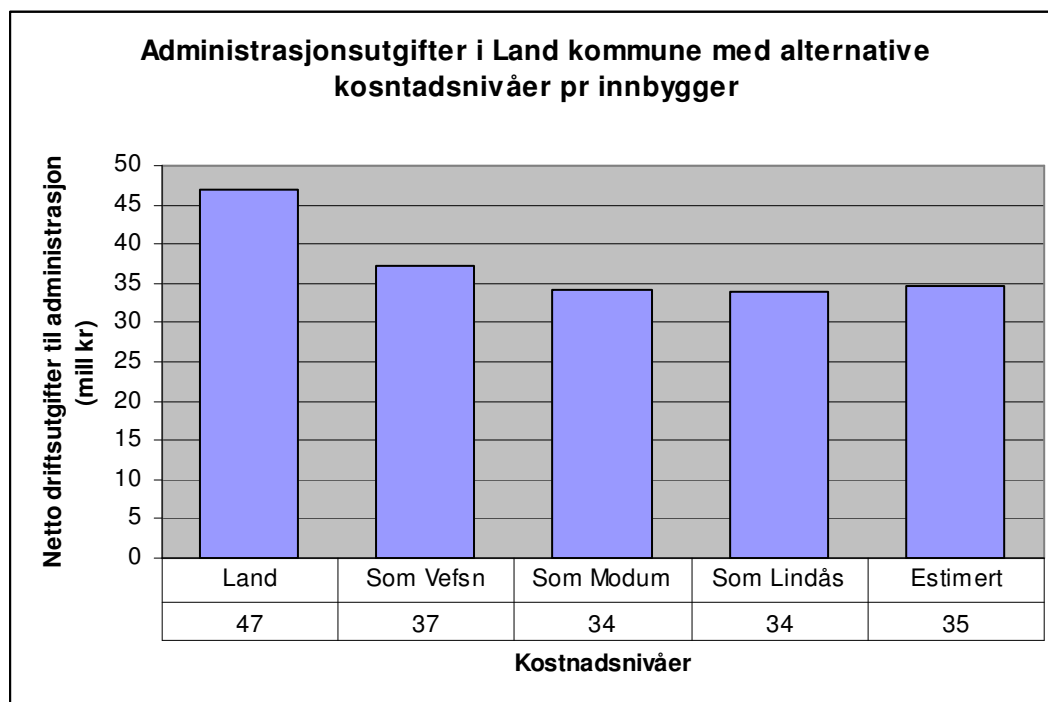
	Søndre Land	Nordre Land	Land sammenslått	Vefsn	Modum	Lindås
Innbyggertall	5.977	6.737	12.714	13.456	12.611	12.721
Indeks bundne kostnader	1,03	0,88	0,95	0,87	0,85	0,84
Indeks korrigerte inntekter	1,02	0,90	0,96	1,01	0,85	0,95
<b>Netto driftsutgifter (kr pr innb)</b>	<b>3.623</b>	<b>3.743</b>	<b>3.687</b>	<b>2.929</b>	<b>2.699</b>	<b>2.670</b>

Tabell 4 viser at Nordre Land har noe høyere administrasjonsutgifter pr innbygger enn Søndre Land. Dette er noe overraskende siden Søndre Land har en langt høyere indeks for

<sup>14</sup> Korrigerte inntekter er et uttrykk for økonomisk handlefrihet målt ved de inntektene som kommunene har til rådighet etter at bundne kostnader i alt for alle sektorer er dekket (Langørgen m.fl. 2001: 24)

<sup>15</sup> Bundne kostnader = kostnader knyttet til å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver som er fastsatt av Stortinget og regjeringen, det vil si; alle normer og minstekrav fra samfunnet som virker forpliktende for kommunene (Langørgen m.fl. 2001:24). Bundne kostnader blir altså et uttrykk for kostnadsforhold som kommunene ikke kan velge seg bort fra. Grunnen til at sammenligningskommunene bør ha noe lavere indeks for bundne kostnader er at de bundne kostnadene synker med kommunestørrelse opp til 10.000 innbyggere (jfr. Lunder og Sanda 2004 s. 23).

bundne kostnader. Vi ser også at administrasjonsutgiftene til de tre sammenligningskommunene ligger mellom 750 og 1000 kr lavere pr innbygger enn for "Land kommune".



Figur 18: Administrasjonsutgifter i Land kommune med alternative kostnadsnivåer pr innbygger (mill. kr).

Figur 18 viser at det vil være muligheter til innsparing fra dagens nivå dersom de to kommunene velger å slå seg sammen. Den første søylen viser dagens administrasjonskostnader i de to kommunene summert (2005). De tre neste søylene viser årlige utgifter til administrasjon dersom Land oppnår kostnadsnivåer pr innbygger som i sammenligningskommunene. Innsparingspotensialet varierer fra 10 til 13 millioner årlig avhengig av hvilken kommune man tror det er realistisk å sammenligne seg med. Den siste søylen viser administrasjonskostnadene dersom kommunen legger seg på den estimerte kostnadslinjen som er beregnet for alle landets kommuner. Denne kostnadslinjen gir som resultat at en kommune på størrelse med hva Land blir, vil ha administrasjonsutgifter på 35 mill. kr; 12 mill. mindre enn det de to kommunene til sammen bruker i dag. Realisering av dette innsparingspotensialet ville selvfølgelig måtte tas over lengre tid, men vi mener at disse metodene viser at dette ikke er urealistiske innsparingstall.

## 2.8 Rollen som samfunnsutvikler

En viktig målsetting med en kommunesammenlutning er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som lokal og regional utviklingsaktør. I Nordre og Søndre

Land er det en stor utfordring å legge til rette for nye arbeidsplasser og demme opp for nasjonale sentraliseringstendenser. Det er grunn til å anta at en sammenslått kommunene i større grad vil kunne samle kompetanse og ressurser til å møte disse utfordringene enn det kommunene er i stand til på egen hånd. Å kunne drive et godt utviklingsarbeid forutsetter at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap, både nasjonalt og internasjonalt.

En sammenslutning av Nordre og Søndre Land vil slå relativt gunstig ut økonomisk når det gjelder overføring av rammetilskudd. I tillegg vil det være mulig å hente ut stordriftsfordeler som kan gi økt handlingsrom til rollen som samfunnsutvikler. Økt handlingsrom kan også bidra til øke engasjementet og deltakelsen i politisk utviklingsarbeid.

I mange kommuner er det vanskelig å drive en helhetlig og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikke samsvarer med bo-, arbeids- og serviceregioner, enhetlig naturområder osv. Dette bidrar gjerne til at man ender opp med ugunstige planer og investeringer som kunne vært unngått hvis man kunne sett større områder i sammenheng. En sammenslått kommune vil til en viss grad kunne imøtekomme disse utfordringene, men kommunen vil fremdeles være avhengig den øvrige utviklingen som skjer i Gjøvikregionen. En sammenslått kommune vil imidlertid være bedre i stand til å profilere de ressurser og kvaliteter som kjennetegner og er felles for Land-kommunene. Dersom forutsetningene er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i kommunene. Som to kommuner vil det være lettere å ende opp med konkurrerende tiltak i stedet for tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre.

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

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere i forhold til utradrettet virksomhet, f.eks. i forhold til å skaffe til seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt. Man står sterkere dersom man kan tale utad med en felles røst i stedet for å krangle seg imellom. Våle og Ramnes kommuner, som ble slått sammen til Re kommune fra 01.01. 2002, har positive erfaringer i forhold til dette<sup>16</sup>.

For at kommunene skal kunne spille en aktiv og offensiv rolle som samfunnsutvikler, kreves økonomisk handlingsrom og kompetanse. Kompetanse blir stadig viktigere i dagens

---

<sup>16</sup> Jf. foredrag av rådmannen i Re kommune på referansegruppemøte 15.09.2004 for følgeevalueringen av sammenslutningsprosessen for kommunene av Bodø og Skjærstad, Kristiansund og Frei og Ølen og Vindafjord. Telemarksforskning-Bø gjennomførte følgeevalueringen i samarbeid med Asplan Analyse.

samfunn. Erfaringer viser at større kommuner har lettere for trekke til seg og holde på kompetent arbeidskraft. Tilgang på kompetanse er viktig både for utvikle kommunale tjenestetilbud, men også for å drive et offensivt, organisert og systematisk utviklingsarbeid. Kompetanse blir også stadig viktigere i forhold til behovet for en mer utadrettet virksomhet, f.eks. i forhold til å skaffe seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt.

Dersom Nordre og Søndre Land slås sammen, vil vi få en kommune med nærmere 13 000 innbyggere. Det er klart at Land kommune vil framstå som mer robust og handlekraftig enn dagens kommuner. Dagens to kommuner er sårbare i forhold til en ytterligere nedgang i folketallet, og framtidsutsiktene tilsier at folketallet relativt sett vil gå ned sammenlignet med nabokommunene. En stor andel av sysselsettingen er knyttet til offentlig sektor, spesielt i Søndre Land, og det er behov for flere arbeidsplasser i privat sektor. En større kommune vil sannsynligvis ha bedre forutsetninger for å møte disse utfordringene, og vil også ha bedre forutsetninger for å ta på seg eventuelle nye kommunale oppgaver delegert fra regionalt nivå. Som tidligere nevnt vil utviklingen i en eventuell Land kommune fremdeles være avhengig av utviklingen i Gjøvikregionen for øvrig, dvs. Gjøvik og Vestre og Østre Toten. I Gjøvikregionen er det i dag etablert et interkommunalt samarbeid om profilering og utvikling av regionen. Ved en eventuell sammenslutning vil nye Land kommune få et innbyggertall som ligger på nivå med Østre og Vestre Toten, og vil sånn sett bli en mer jevnbyrdig partner i det regionale samarbeidet.

For å lykkes med en sammenslutning, er det imidlertid viktig at man erkjenner felles utfordringer og klarer å definere felles strategier og klare mål. Spørsmålet som både politikere og innbyggere må ta stilling til, blir da om kommunene hver for seg eller sammen er best egnet til å møte utfordringene man står overfor og de mål man har satt for framtidig utvikling.

### **3 SAMMENFATTENDE VURDERINGER**

#### ***3.1 Utfordringer***

Gjennomgangen i det foregående viser at folketallet i Nordre og Søndre Land har blitt redusert de senere årene. SSBs framskrivninger av folketallet viser at folketallet i kommunene vil sakke akterut i forholdet til utviklingen i nabokommuner, på fylkesnivå og på landsbasis. Kommunene har negativ balanse når det gjelder naturlig tilvekst og innenlands flytting, og er i dag avhengig av positiv netto innvandring fra utlandet for å holde folketallet oppe. Kommunene har en utfordring i å demme opp for sentraliseringstendenser både på regionalt og nasjonalt nivå.

Andelen eldre i de to kommunene vil øke i årene som kommer samtidig som det stilles økte krav til effektivitet og kvalitet på kommunale tjenester. Økte krav til effektivitet og

kvalitet bidrar også til økt behov for kompetent arbeidskraft samtidig som andelen i yrkesaktiv alder vil bli mindre. Utdanningsnivået i kommunene ligger betydelig under landsgjennomsnittet, noe som kan bli en utfordring etter hvert som konkurransen om kompetent arbeidskraft blir hardere.

Kompetanse er også en viktig drivkraft i økonomisk utvikling, og kunnskapsøkonomien er et begrep som får stadig større betydning. Nordre Land har hatt vekst i sysselsettingen de senere årene, men samlet sett har de to kommunene hatt en reduksjon antall arbeidsplasser. Det er derfor en utfordring å fremme en næringsutvikling som kan gi grunnlag for vekst i sysselsettingen og positiv befolkningsutvikling. Søndre Land ser også ut til å ha en sårbar næringsstruktur, med en stor andel av arbeidsplassene knyttet til industri og offentlig sektor.

Nye kommunale oppgaver og stadig trangere kommunal økonomi de senere årene, har for mange kommuner bidratt til at handlingsrommet i forhold til å realisere politiske prioriteringer også har blitt mindre. Som følge av regjeringsskiftet i 2005 har det imidlertid blitt økte overføringer til kommunene, noe som har gitt kommunene noe større økonomisk armslag.

Interkommunalt samarbeid blir sett på som et alternativ til sammenslutning i forhold til å gjøre kommunene bedre i stand til å ivareta sine oppgaver. Behov for interkommunalt samarbeid på ett eller annet nivå vil alltid være til stede uavhengig av kommunestørrelse. Det går imidlertid en grense for hvor omfattende et interkommunalt samarbeid kan være for at det skal fungere hensiktsmessig. Dersom det er behov for å samarbeide om et bredt spekter av oppgaver, oppstår det fort problemer i forhold til administrasjon, styring og kontroll. Kostnadene ved å samarbeide kan bli store, og det oppstår lett problemer i forhold til demokratisk underskudd. Erfaringer viser også at det er lettest å etablere samarbeid om kommunale driftsoppgaver som er mindre politiske følsomme, og at det er vanskeligere å etablere samarbeid om sentrale kommunale oppgaver (Brandtzæg & Sanda 2003). Enkelte kommuner i Gjøvikregionen peker også på at det kan være vanskelig å videreutvikle det interkommunale samarbeidet.

### ***3.2 Mulige positive effekter av en sammenslutning***

En sammenslutning av Nordre og Søndre Land vil ha positive effekter i forhold til statlige rammeoverføringer på kort sikt. Videre vil det på lenger sikt være mulig å hente ut stordriftsfordeler, bl.a. innen administrasjon. Bedre kommunal økonomi kan være en av flere faktorer som kan bidra til å styrke rollen som samfunnsutvikler og muligheten for å videreutvikle det kommunale tjenestetilbudet.

Nordre og Søndre Land utmerker seg negativt med lav valgdeltakelse i forhold til andre kommuner i området. Dette kan være et uttrykk for lavt engasjement i forhold til

lokalpolitiske spørsmål, og/eller at det er så lite handlingsrom i lokalpolitikken at det ikke spiller noe rolle hvilke partier som har flertall i kommunestyret. Sånn sett kan utsikter til bedre økonomi, større systemkapasitet, større armslag i politikken og bedre muligheter for å håndtere felles utfordringer på tvers av kommunegrensene, virke vitaliserende for kommunepolitikken.

En viktig gevinst vil trolig være større fagmiljøer. Tilgang på kompetanse er viktig både for utviklingen av det kommunale tjenestetilbudet, men også for å generere nye næringsaktiviteter. Kampen om kompetent arbeidskraft vil tilta i årene som kommuner, og det blir stadig viktigere å være i stand til å utvikle og profilere det lokale i en stadig mer globalisert verden. Erfaringer viser at større kommuner har lettere for trekke til seg og holde på kompetent arbeidskraft, og at de er mindre sårbare i forhold til tap av nøkkelpersoner.

Søndre og Nordre Land er hverandres viktigste innpendlingskommuner, og en sammenslutning vil gjøre det lettere å drive et mer helhetlig og målrettet plan- og utviklingsarbeid for Land. Dersom Nordre og Søndre Land går sammen til Land kommune, vil den nye kommunen få et innbyggertall på nivå med Østre og Vestre Toten, og sånn sett bli en mer jevnbyrdig partner i det samarbeidet som er etablert mellom kommune Gjøvikregionen i dag.

Selv om det er forskjeller mellom kommunene, har kommunene flere fellestrekk og sammenfallende utfordringer som kan bidra til å binde kommunene sammen. Det er åpenbart en styrke for en sammenslutning dersom man kan gå sammen for å fremme felles interesser og felles mål. Nordre og Søndre Land har tidligere vært en kommune, og innbyggerne i begge kommuner betegner seg selv som "Landing". Felles kultur, identitet og tilhørighet blir ofte trukket fram som en viktig forutsetning for en vellykket sammenslutning.

### ***3.3 Mulige ulemper***

Dokka peker seg ut som det naturlige kommunesenteret i en ny kommune. Dette vil innebære at en del av innbyggerne i Søndre Land vil få lengre vei til kommunesenteret enn i dag. Bygdene i de nordligere delene av Søndre Land har imidlertid kortere avstand til Dokka enn til Hov. Grimebakken og Trevatn i Søndre Land er de bygdene som i størst grad vil få økte avstander med Dokka som kommunesenter. Disse bygdene vil få økt reiselengden med 26-27 km. I nylig gjennomførte sammenslutninger har det imidlertid vært vanlig å kompensere for økte reiseavstander ved etablering av kommunale servicetorg i de gamle kommunesentrene (Sunde & Brandtzæg 2006).

I flere av de forsøkene på sammenslutning som har vært gjennomført de senere årene, har vi sett at det har vært flere som har vært positive til sammenslutning i de kommunene som har vært tiltenkt kommunesenteret enn i de kommunene som ikke får kommunesenteret.



Årsakene til dette er blant annet frykt for sentralisering og redusert tilgjengelighet til det kommunale tjenestetilbudet og at det vil skje en vekst i senterkommunen på bekostning av egen kommune. En viktig årsak er til at mange er negative er også at de er usikre på hva en sammenslutning vil innebære – ”man vet man har, men ikke hva man får” (Bolkesjø & Brandtzæg 2005). I små kommuner er gjerne kommunen viktigste arbeidsgiver, og en sammenslutning kan sånn sett virke skremmende på mange. Det kan oppstå en følelse av at en sammenslutning kan bidra til å fremskynde pågående prosesser med tap av arbeidsplasser og fraflytting, dvs. en utvikling som de fleste ønsker å unngå. Samtidig er det også en viktig målsetning med en sammenslutning å skape en mer handlekraftig og slagkraftig kommune som er i stand til motvirke og snu negative utviklingstendenser. Det er derfor viktig å være tydelig og konkret på hva man ønsker å oppnå med en sammenslutning, og på hvilken måte man er best i stand til å nå disse målene – hver for seg eller sammen med andre. S sammenslutningen mellom Bodø og Skjerstad kan tjene som eksempel på klart definerte satsinger som en del av sammenslutningsprosessen. Det ble det bl.a. etablert et lokalutvalg for gamle Skjerstad kommune som skulle behandle definerte oppgaver. Videre ble det vedtatt et 3-årig nærings- og stedutviklingsprogram for Skjerstad med formål å styrke grunnlaget for bosetting og sysselsetting. Det ble vedtatt etablering av bredbånd og bygging av ny skole, og tjenestenivået ble hevet gjennom styrket bemanning innen skole- og helse og omsorg. Dette er tiltak som har bidratt til en positiv utvikling som Skjerstad kommune med all sannsynlighet ikke ville maktet å gjennomføre på egen hånd. Hva man ønsker å oppnå med en sammenslutning, og hvordan man ønsker å realisere målsetningene, kan variere fra kommunene til kommune. Det er imidlertid viktig at man har relativ klare oppfatninger av dette, og at innbyggerne trekkes aktivt med i diskusjonen på et tidlig tidspunkt. Dette er også viktig for å skape forankring, engasjement og tillit til en sammenslutningsprosess og en eventuell ny kommune.

Nærhet og fellesskap kan være viktig for felles motivasjon og engasjement for å løse felles utfordringer. En kommunesammenslutning vil gi svakere demokratisk representasjon og større avstand til lokale problemstillinger. Dette er en mulig ulempe som bl.a. må vurderes i forhold til mulighetene for økt handlingsrom i lokalpolitikken.

Et viktig argument for større kommuner er at mobiliteten i samfunnet har økt, og at kommunegrensene ikke lenger samsvarer med de områdene hvor folk bor og arbeider. Økt mobilitet og interaksjon på tvers av kommunegrensene medfører også at befolkningen får mindre muligheter til å påvirke utviklingen i sine virkeområder gjennom lokal-demokratiske kanaler. En sammenslutning av Nordre og Søndre Land vil i liten grad bidra til å bøte på dette problemet. Land kommune vil fremdeles kun være en mindre del av Gjøvikregionen, som i langt større grad danner en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Land kommune vil imidlertid kunne opptre med større tyngde i dette samarbeidet, og det vil kunne bli lettere å fremme og profilere Land-kommunenes felles interesser på en helhetlig måte i det regionale samarbeidet.

Fra enkelte sammenslutninger, bl.a. i forbindelse med det store sammenslutningsbølgen på 60-tallet, har vi erfaringer med at ulike bygde- og kommuneidentiteter bidro til å vanskeliggjøre realiseringen av potensielle gevinster som følge av kommunesammenslutningen. Nordre og Søndre Land har kulturelle og identitetsmessige fellestrekk, noe som kan bidra redusere sannsynligheten for slike problemer. Det vil imidlertid ikke være mindre viktig å støtte opp om prosesser og tiltak som forener og styrker den felles identiteten. Begge kommunene har felles utfordringer og det viktig å skape prosesser som virker samlende i forhold til framtidige visjoner, mål og strategier for en ny kommune.

### **3.4 Konklusjon**

En sammenslutning av Nordre- og Søndre Land framstår som et aktuelt sammenslutningsalternativ. Kommunene er ikke blant de minste i landet, men kommunene har nedgang i folketallet de senere årene, og må karakteriseres som sårbare i forhold til en ytterligere reduksjon. Begge kommunene har felles utfordringer knyttet til å skape en utvikling som demmer opp for sentraliseringstendenser på regionalt og nasjonalt nivå. En sammenslutning kan bidra å skape en mer robust og handlekraftig kommune i forhold til å møte framtidige utfordringer. Kompetanse blir stadig viktigere for å lykkes som utviklingsaktør, og erfaringene tilsier at større kommune vil ha bedre muligheter for å trekke til seg og holde på kompetent arbeidskraft. Det antas at kampen om kompetent arbeidskraft vil tilspisse seg i årene som kommer.

En sammenslutning vil gjøre det lettere å fremme en mer helhetlig og samordnet planlegging for Land-kommunene. Ved en eventuell sammenslutning vil Land kommunene imidlertid fortsatt være avhenging av i de andre kommunene i Gjøvikregionen, som i større grad kan betegnes som en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. En større kommune vil likevel ha bedre forutsetninger for ta på seg nye oppgaver, og vil har større tyngde i forhold til samarbeid og profilering både regionalt og nasjonalt.

## REFERANSER

- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammensluting i Valdres i 2004. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A. & Sanda, K.G. 2003. Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002. – Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 204 2003.
- Christoffersen, L., Brandtzæg, B.A., Sanda, K.G. Raad, O.G. 2005. Framtidens kommunestruktur i Oppland. - Asplan Analyse og Telemarksforskning-Bø.
- Jukvam, D. 2002. Inndeling i bo- og arbeidsmarkeder. - Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport nr. 2002:20.
- Lunder, T.E. & Sanda, K.G. 2004. Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr 39/2004.
- Lunder, T.E. & Sanda, K.G. 2005. Rammetilskuddsendringer ved kommunesammenslåinger i Oppland. - Telemarksforskning-Bø. TF-notat 2 - 2005.
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. 2006. Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger. – Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø.