



# **Nord-Fron, Vågå, Sel – 1-2-3 kommuner?**

**Et faktagrunnlag for  
vurdering av  
kommunesammenslutning**

*Av*

*Karl Gunnar Sanda*



**Telemarksforsking-Bø**

**TF-notat nr 2/2006**

© Telemarksforsking-Bø 2006  
TF-notat nr. 2/2006  
ISSN 0802-3662  
Pris: kr. 200

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

Dette notatet er utarbeidet på oppdrag fra ”Kommunestrukturprosjektet” ved Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal vinteren 2006. Formålet har vært å skaffe fram et faktagrunnlag for de sammenslåingsvurderinger som de tre kommunene Nord-Fron, Sel og Vågå er i gang med.

Prosjektleder for Telemarksforsking-Bø har vært undertegnede, og det er også jeg som har skrevet rapporten. Jeg har imidlertid hatt god hjelp av følgende forskerkolleger ved Telemarksforsking-Bø: Trond Erik Lunder (som har gjort inntektssystemberegninger), Bent Brandtzæg (som har klargjort det statistiske materialet og lagd figurer) og Kjetil Lie (som har skrevet de kommunaløkonomiske analysene).

Jeg vil også takke Asplan Viak for velvillig aksept til å bruke vårt felles materiale fra tidligere samarbeidsrapport i dette notatet.

Til sist; også takk til kontaktperson Ole Tvette Muriteigen ved Regionkontoret for Nord-Gudbrandsdal for hyggelig samarbeid.

Telemarksforsking-Bø  
28.03.2006

Karl Gunnar Sanda (s)  
Prosjektleder



# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>BAKGRUNN OG LESERVEILEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1	Bakgrunn .....	7
1.2	Rapportens oppbygging - leserveiledning .....	8
<b>2</b>	<b>FELLES FAKTA .....</b>	<b>8</b>
2.1	Sammenslåings- og samarbeidshistorie.....	8
2.2	Valgdeltakelse kommunevalget 2003.....	9
2.3	Borgeutvalgets forslag til nytt inntektssystem – og dets videre skjebne? .....	10
2.4	Kommunesammenslåing og statlig finansiering – nye retningslinjer .....	10
<b>3</b>	<b>”MIDTDALEN KOMMUNE” – NORD-FRON OG SEL.....</b>	<b>12</b>
3.1	Kart og kommunekaraktetika .....	12
3.2	Analyse av kommuneøkonomien .....	13
3.3	Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing .....	14
3.4	Befolkningsutvikling .....	15
3.5	Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander .....	18
3.6	Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur.....	19
3.7	Pendling .....	22
3.8	Kompetanse .....	24
3.9	Samlet vurdering Midtdalen kommune - Nord-Fron og Sel.....	25
<b>4</b>	<b>”NEDRE OTTADAL KOMMUNE” – SEL OG VÅGÅ .....</b>	<b>27</b>
4.1	Kart og kommunekaraktetika .....	27
4.2	Analyse av kommuneøkonomien .....	28
4.3	Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing .....	29
4.4	Befolkningsutvikling .....	29
4.5	Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander .....	32
4.6	Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur.....	33
4.7	Pendling .....	36
4.8	Kompetanse .....	38
4.9	Samlet vurdering Nedre Ottadal kommune – Vågå og Sel .....	39
<b>5</b>	<b>”GYNT KOMMUNE” – NORD-FRON, SEL OG VÅGÅ .....</b>	<b>41</b>
5.1	Kart og kommunekaraktetika .....	41
5.2	Analyse av kommuneøkonomien .....	42
5.3	Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing .....	43
5.3.1	Effekter på rammetilskuddet .....	44
5.3.2	Innsparingspotensial på administrasjon.....	45
5.3.3	Andre økonomiske effekter .....	46
5.4	Befolkningsutvikling .....	46
5.5	Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander .....	49
5.6	Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur.....	51

5.7	Pendling.....	53
5.8	Kompetanse .....	56
5.9	Samlet vurdering ”Gynt kommune” – Nord-Fron, Sel og Vågå.....	56
<b>REFERANSER .....</b>		<b>59</b>

# 1 BAKGRUNN OG LESERVEILEDNING

## 1.1 Bakgrunn

I løpet av 2004 og 2005 har alle kommuner i Oppland deltatt i det landsomfattende prosjektet "Framtidas kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling" som KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) i felleskap har stått bak. Formålet med prosjektet var at kommunene selv skulle debattere om endringer i kommunestruktur kunne være et virkemiddel for å utvikle robuste og framtidrettede kommuner.

Av de 9 kommunene i Nord- og Midt-Gudbrandsdal, er det bare Nord-Fron, Sel og Vågå som har konkludert med et ønske om videre utredning og vurdering av kommunesammenslutningsalternativet. De har søkt og fått økonomisk støtte fra KRD til denne prosessen, og deler av disse midlene ønsker de nå å bruke på å fremskaffe et faktagrunnlag som den videre debatten kan tuftes på.

Kommunene ønsker å få fram relevante fakta knyttet til 3 ulike mulige sammenslåingskonstellasjoner:

1. Nord-Fron + Sel
2. Sel + Vågå
3. Nord-Fron + Sel + Vågå

Som vi ser av kartet under, er det de tre sentrale kommunene i Nord- og Midt-Gudbrandsdal som nå vurderer å slå seg sammen.



Figur 1: Kart som viser kommuner og regioner i Nord- og Midt-Gudbrandsdal

## ***1.2 Rapportens oppbygging - leserveiledning***

Dette er et notat som kun forsøker å illustrere noen sentrale fakta med betydning for sammenslåingsspørsmålet, og som således ikke gir seg ut for å være noen fullstendig kommunestrukturutredning som analyserer og drøfter alle forhold.

Siden det er tre separate sammenslåingsalternativer, er hver av dem utredet for seg, men etter samme mal og i hvert sitt kapittel. Dette gjør at det kan bli en del gjentak i teksten. Slik sammenslåingsarbeidet er organisert i kommunene, der hvert sammenslåingsalternativ har hvert sitt styringsorgan ("Samarbeidsutvalg"), regner vi med at hvert styringsorgan i hovedsak forholder seg til "sitt" faktaavsnitt.

Det kapittelet som omhandler den første konstellasjonen, Nord-Fron/Sel, ble utarbeidet i 2005 og inngikk da som et avsnitt i fylkesrapporten "Framtidas kommunestruktur i Oppland" (Asplan Analyse/Telemarksforskning-Bø 2005). Etter avtale med oppdragsgiver er dette avsnittet satt inn i dette notatet som kapittel 3 (i noe bearbeidet form, og med oppdaterte data). De to andre konstellasjonene er utredet nå i 2006 med ferskere data og de inngår i notatet som kapittel 4 og 5. Når det gjelder inntektssystemberegningene, er det brukt tidligere beregninger (fra 2004) for de to første alternativene, mens det siste alternativet (Nord-Fron, Sel og Vågå) ikke var beregnet før, og dette er gjort nå i 2006 basert på 2005-data.

Noe fellesstoff har vi valgt å legge inn i kapittel 2, fordi vi ikke har sett det som tjenelig å gjenta dette i hvert av de tre hovedkapitlene.

Hvert av de tre hovedkapitlene oppsummeres med en samlet vurdering av det omhandlede sammenslåingsalternativet. Det har imidlertid ikke vært vår oppgave å sammenligne de tre alternativene opp mot hverandre, langt mindre å foreslå hvilket sammenslåingsalternativ som er det beste.

## **2 FELLES FAKTA**

### ***2.1 Sammenslåings-<sup>1</sup> og samarbeidshistorie<sup>2</sup>***

I 1838 hadde Oppland 20 kommuner – deriblant "Fron" og "Vågå" som til sammen rommet dagens Nord-Fron, Sel og Vågå kommuner. Alt i 1851 ble Fron delt i Nord-Fron og Sør-Fron, mens Sel kommune først oppsto i 1908 da Vågå ble delt i tre kommuner: Vågå,

---

<sup>1</sup> Basert på NOU 1992:15 "Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring" (Christiansenutvalget), SSB-rapporten fra 1997 "Kommune- og fylkesinndelingen – en historisk oversikt over endringene" og NOU 1974:14 "Vurdering av 21 kommunesammenslutninger" (Tallaksenutvalget).

<sup>2</sup> Basert på opplysninger fra ordførerne Gunnar Tore Stenseng (Nord-Fron), Dag Erik Pryhn (Sel)



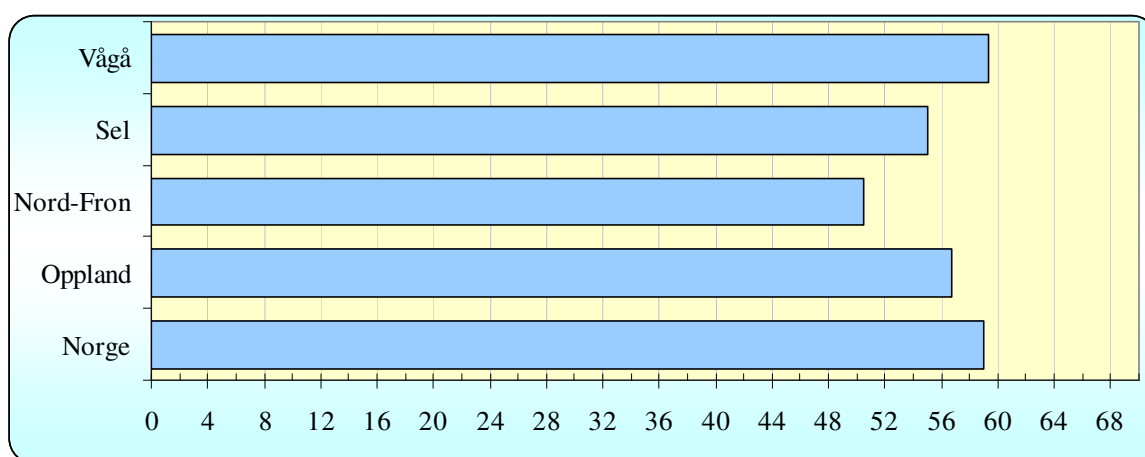
Sel og Heidal. Denne situasjonen besto fram til Scheikomiteen begynte sitt arbeid rundt 1950.

I 1965 fikk så Sel kommune dagens grenser ved at man slo sammen Sel med Heidal kommune samt Sjoaområdet, som ble hentet fra Nord-Fron, og en del av Tolstadåsen som ble hentet fra Vågå kommune. Lenger sør ble de to Fron-kommunene slått sammen igjen (1966), men disse fikk Stortingets tillatelse til å bli skilt igjen i 1977 etter 9 års samliv. Med unntak av avgivelsen av Tolstadåsen til nye Sel kommune, ble ikke Vågå påvirket av Scheikomiteens arbeid.

Det interkommunale samarbeidet som har involvert de tre kommunene, har vært preget av fylkesplanens vedtak på 1980-tallet om å opprette to regioner i dette området – Nord-Gudbrandsdal og Midt-Gudbrandsdal. Nord-Fron har vært en del av Midt-Gudbrandsdal, mens Sel og Vågå har hørt til Nord-Gudbrandsdal. En naturlig følge av dette er at mye av samarbeidet mellom kommunene – både praktisk og politisk – har pågått innenfor disse regionene og i mindre grad over regiongrensene.

Som faktiske regionsentre i hver sin region, har det vært flere situasjoner med rivalisering mellom tettstedene Otta og Vinstra. Ordførerne i Sel og Nord-Fron påpeker imidlertid at det historisk sett har vært god kontakt/kjemi mellom Nord-Fron og Sel. Det blir særlig nevnt godt samarbeid omkring energi- og kommunikasjonsspørsmål. Det faktum at real-skolen lå på Otta, mens Vinstra hadde landsgymnas, førte til at ungdommen i området fikk et forhold til begge stedene. Nå er det videregående skoler på begge stedene, og fortsatt er det slik at kommunene ”bytter” ungdommer til hver sine videregående skoler.

## 2.2 Valgdeltakelse kommunevalget 2003



Figur 2: Valgdeltakelse ved kommunevalget i 2003. Prosent. Kilde SSB

Valgdeltakelsen ved kommunevalget er et mål på det lokalpolitiske engasjementet i en kommune. Den *kan* også tolkes som en indikator på identitetsfølelsen befolkningen har til kommunen sin, men her må man være svært forsiktig med å trekke for bastante konklusjoner av lav valgdeltakelse; det kan være mange grunner til at folk ikke finner det bryet verdt å stemme – for eksempel at man er godt tilfreds med situasjonen slik den er. I figuren ser vi at Vågå, med 59 %, har den høyeste valgdeltakelsen av de tre, Sel har 55 %, mens Nord-Fron har den laveste med 50,5 %.

### **2.3 Borgeutvalgets forslag til nytt inntektssystem – og dets videre skjebne?**

Borgeutvalget la fram sin innstilling om nytt inntektssystem for kommunene i oktober 2005. Utvalgets forslag innebærer at inndelingstilskuddet opprettholdes, mens regionaltilskuddet erstattes av et distriktpolitisk tilskudd. Forslaget er ute på høring, men signalene fra den nye regjeringen går tydelig i retning av at de vil gjøre store endringer i utvalgets forslag. Vi har derfor i dette notatet ikke funnet grunnlag for å beregne noen sammenslåingseffekter med utgangspunkt i Borgeutvalgets forslag, men har basert våre beregninger på det eksisterende inntektssystemet.

### **2.4 Kommunesammenslåing og statlig finansiering – nye retningslinjer<sup>3</sup>**

I notat fra KRD av 08.02.06 gir den rød-grønne regjeringa sine nye retningslinjer for hva staten kan gi økonomisk støtte til i samband med kommunesammenslåinger.

Del 1 av notatet tar for seg de økonomiske rammevilkårene ved en faktisk kommunesammenslåing. Prinsippene for utmåling av inndelingstilskuddet er de samme som før, med et inndelingstilskudd som erstatter ”ekstra” basistilskudd og eventuelle regionaltilskudd i en periode på 10+5 år. I notatet vises det ellers til at inndelingslova har lovfestet at kommuner som slår seg sammen, skal få delvis statlig kompensasjon for engangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen. I følge notatet har praksis ved de siste kommunesammenslåingene vært en statlig finansieringsdel på 40-60 %. Av eksempler på engangskostnader som har blitt kompensert, listes opp: lønn og kostnader knytta til prosjektleder, møteutgifter for fellesnemnd, frikjøp av tillitsvalgte, prosessamlinger, informasjonskostnader og utgifter til IKT. Notatet slår ellers fast at det er fritak for betaling av dokumentavgift, tinglysingsgebyr og omregistreringsavgift på disposisjoner som følger direkte av en kommunesammenslåing.

De nye retningslinjene signaliserer videre at det *ikke* lenger vil bli gitt noen statlig støtte til infrastrukturtiltak i forbindelse med kommunesammenslåinger. Dette innebærer en klar innstramming av de statlige økonomiske bidragene i forhold til de gamle retningslinjene. Det er imidlertid et unntak: Administrativt opplyser KRD at alle kommuner som meldte seg på et videre ”utredningsløp” innen en frist som var satt til 1. juli 2005, vil være berettiget til tilskudd til infrastrukturtiltak i tråd med de gamle retningslinjene. Dette har depar-

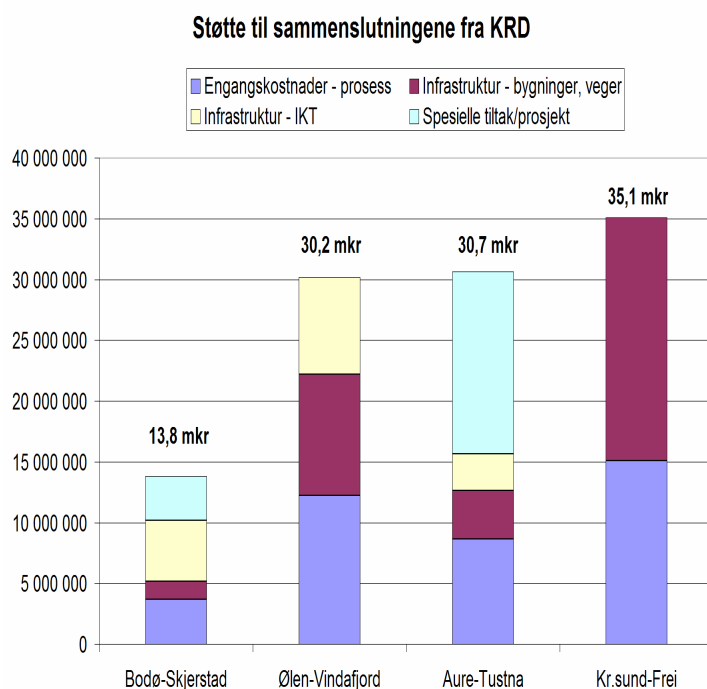
---

<sup>3</sup> Dette avsnittet er en bearbejdet utgave av avsnitt 5.4 i Bolkesjø og Lie (2006)

tementet da også praktisert overfor den nylig ”ferdigutredede” sammenslutningen mellom Bokn og Tysvær i Rogaland (med til sammen 10.100 innb). Medio mars 2006 fikk disse to beskjed fra KRD om at de ville få 5 mill kr til delvis dekning av engangskostnader og 19,85 mill kr til infrastrukturtiltak.

Nord-Fron, Sel og Vågå var også blant de kommunene som fikk tilsagn om utredningsstøtte før 1.7.05, og vil dermed være berettiget til statlige tilskudd til infrastrukturtiltak. Størrelsen på infrastrukturstøtten blir avgjort etter en søknad der de konkrete begrunnede tiltakene, antall kommuner og befolkningsstørrelse vil være momenter som teller med. Basert på hva Tysvær/Bokn fikk tildelt, bør det ikke være urealistisk å forvente minst 25 mill kr i infrastrukturstøtte for en sammenslåing av Nord-Fron, Sel og Vågå og kanskje ca 20 mill kr ved en sammenslåing av 2 av kommunene.

Som støtte for hvilke forventninger man bør kunne stille seg, kan man jo også studere Figur 3 som viser hvor mye staten ga i økonomisk støtte til de sist gjennomførte kommunesammenslutningene (Bodø/Skjærstad per 1.1.05 og Ølen/Vindafjord og Aure/Tustna per 1.1.06) og en sammenslåing (Kristiansund/Frei) som skal skje per 1.1.08. Det samlede støtbeløpet er i figuren fordelt på typer av utgifter eller formål. Man skal imidlertid huske på at alle disse tilsagnene ble gitt i den forrige Stortingsperioden – og av en regjering som var mer opptatt av å bruke økonomiske virkemidler for å få til sammenslutning enn den nåværende er. Figuren er utarbeidet av Henning Sunde i Asplan Viak og presentert i et foredrag på KS sin dialogkonferanse for kommuner på Lillehammer 30.11.05 ([www.ks.no](http://www.ks.no)).



Figur 3: Statlig støtte til fire kommunesammenslåinger, alle med tilsagn i Stortingsperioden 2001-2005 (figur utarbeidet av Henning Sunde i Asplan Viak 2005)

### 3 ”MIDTDALEN KOMMUNE” – NORD-FRON OG SEL

Utgangspunktet til dette kapitlet ble altså skrevet vinteren 2005. Vi har flettet inn oppdaterte data (unntatt for inntektsystemberegningene) og bearbeidet av teksten, men ellers er hovedtrekkene i oppbyggingen den samme som den gang ble skrevet.

Bakgrunnen for at denne kommunekonstellasjonen ble aktuell var at:

- De øvrige aktuelle sammenslåingskonstellasjonene i Nord- og Midt-Gudbrandsdal virket høsten 2004 å sitte langt inne, pga lange avstander og negative økonomiske effekter.
- Økonomien i et Sel/Nord-Fron-prosjekt virket brukbar<sup>4</sup>
- De to ordførerne mente at det kunne være behov for en sterk senterenhet for å møte utfordringene for Gudbrandsdalen generelt (oppdemmingseffekt).
- Mer spesielt var det et argument at det var viktig å få konsolidert en enhet som kunne stå som en tydelig motvekt til den Mjøsbysentraliseringa som nå synes å pågå i Innlands-regionen

#### 3.1 Kart og kommunekarakteristika



<sup>4</sup> Se ”Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal”. Av Trond Erik Lunder og Karl Gunnar Sanda. Arbeidsrapport nr. 39/2004. Telemarksforsking-Bø

Tabell 1: Noen kommunekaraktetika for Nord-Fron, Sel og "Midtdalen kommune"

Kilder: SSB, KOSTRA, KS prognosemodell og Kommunenøkkelen

Knr.	Kommune	Innbyggere pr 1.1.06	Areal i km <sup>2</sup>	Brutto driftsinntekter '04 (1000-kr)	Skatt pr innb i forhold til landssnitt på 100 % ('05)	Regionaltilskudd 2006 (1000-kr)
0516	Nord-Fron	5.843	1.145	272.427	94 %	0
0517	Sel	6.083	909	272.555	71 %	0
	Midtdalen	11.926	2.054	544.982	83 %	0

Nord-Fron og Sel er de to folkerikeste kommunene i henholdsvis Midt-Gudbrandsdal og Nord-Gudbrandsdalsregionen. "Midtdalen kommune" ville fått 11.900 innbyggere, og vil bli satt sammen av den henholdsvis skattesterkeste og skattesvakeste kommunen i de to regionene sett under ett. Gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger blir på rundt 83 % av landsgjennomsnittet. Ingen av kommunene mottar regionaltilskudd.

### 3.2 Analyse av kommuneøkonomien

Tabell 2: Noen kommuneøkonomiske karakteristika. Kilde: Kostra og KS-Prognosemodell

Kommune	RO-BEK	Skatteinnt. i kr/innb. 2005 (2004), målt i % av landsnittet	Anslag frie innt. i 2006 (kr/innb.)	Indeks for utgiftsbehov (inntekts-system 2006)	Gevinst/tap ved tilbakeføring av selskapsskatt (mill. kr)
Nord-Fron	Nei	94,1 (97,4)	28.875	1,067	1,2
Sel	Nei	71,4 (73,6)	30.935	1,120	-1,4

Nord-Fron ligger vesentlig høyere enn Sel når det gjelder skatteinntekter per innbygger. Ser vi på frie inntekter (skatt og rammetilskudd) ligger derimot Sel noe høyere enn Nord-Fron (ca. 2.000 kr per innbygger ifølge foreløpige anslag for 2006). At Sel ligger noe høyere, må bl.a. ses i sammenheng med at Sel er dyrere å drive enn Nord-Fron – vurdert ut fra de kriteriene som ligger til grunn for utmålingen av utgiftsutjevneende tilskudd innenfor inntektssystemet (indeks utgiftsbehov). Ifølge de anslagsberegningene som forelå ved gjennomføringen av kommunal selskapsskatt, hadde Nord-Fron en gevinst på 1,2 mill. kr i 2005, mens anslaget for Sel var et tap på 1,4 mill. kr. I disse beregningene er det tatt hensyn til effekten av at skatteinntektene blir sterkere utjevnet over inntektssystemet som følge av tilbakeføringen av selskapsskatt.

Tabell 3: Renter, avdrag, resultat og arbeidskapital 2004 målt i % av brutto driftsinntekter. Kilde: Kostra

Kommune	Netto rente- utg.	Netto av- drag	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forplikt.	Netto driftstres.	Akkumulert regnskaps- resultat	Arbeids- kapital
Nord-Fron	-2,1	2,6	47,0	4,5	2,7	22,8
Sel	-1,3	4,0	50,0	0,6	-	20,8

Nord-Fron synes ikke å være noen "gjeldstung" kommune. Kommunen hadde høyere renteinntekter (inkl. utbytte) enn renteutgifter også i 2002 og 2003, med hhv. 2,0 og 3,6 % av samlede driftsinntekter. "Rentenettoen" var positiv også for 2004, som vist i Tabell 3. Sel har også hatt positiv rentenetto disse tre årene, med hhv. 1,2, 12,9 og 1,3 % av brutto driftsinntekter. Det høye tallet for 2003 skyldtes imidlertid ekstraordinære forhold/føringer, noe som også innebar at Sel sitt netto driftsresultat det året utgjorde hele 12,4 % av samlede driftsinntekter. Tilsvarende resultatgrad for Sel i 2002 var på 1,9 %, mens netto driftsresultatet var på 0,6 % av driftsinntektene i 2004. Nord-Fron hadde et netto driftsresultat på hhv. 3,9 og 4,1 % av driftsinntektene 2002 og 2003. Av Tabell 3 ser vi at denne resultatgraden for Nord-Fron var på 4,5 % i 2004. Kommunen kan derfor vise til et årlig driftsresultat utover "tommelfingernivået" på 3 % i hele perioden 2002-2004. Per 31.12.04 hadde Nord-Fron i tillegg et positivt akkumulert regnskapsresultat, tilsvarende 2,7 % av brutto driftsinntektene det året. Arbeidskapital er et mål på likviditeten, definert som omløpsmidler minus kortsiktig gjeld. Ved årsskiftet 2004/05 syntes begge kommunene å ha en tilfredsstillende likviditet.

Samlet sett virker det som om dette er to kommuner som er i tilfredsstillende økonomisk balanse. Spesielt synes dette å gjelde for Nord-Frons vedkommende.

### 3.3 Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing

I 2004 ble det laget en utredning som tok for seg effektene av en kommunesammenslåing på rammetilskuddet (gitt dagens inntekstsystem) og innsparingspotensialet når det gjelder administrasjon bl.a. for Nord-Fron/Sel-alternativet (Lunder og Sanda 2004). Basert på disse tallene var en sammenslåing av Nord-Fron og Sel til "Midtdalen kommune" det sammenslåingsprosjektet i Nord- og Midt-Gudbrandsdal som så ut til å komme gunstigst ut når det gjaldt direkte økonomiske konsekvenser. Etter at disse beregningene ble foretatt, har inntektssystemet blitt litt justert, og nye kriteriedata ville gitt noe andre tall, men i hovedtrekk er konklusjonene fra den gang fortsatt gyldige, og vi gjengir derfor disse under.

- "Midtdalen kommune" ville mottatt 6 mill kr mer i årlig rammetilskudd de første 10 årene som følge av økte reiseavstander og inndelingstilskudd. Dette utgjør en økning i brutto driftsinntekter på 1,2 % i forhold til hva kommunene mottar i dag. Etter 15 år vil man være nede på det samme nivået i frie inntekter som før sammen-

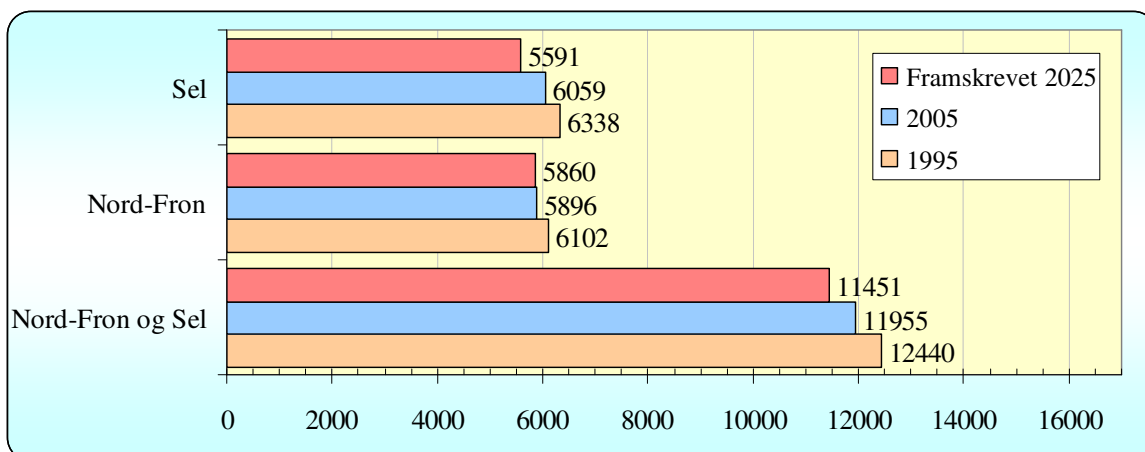
slåingen, men fram til da vil "Midtdalen" ha mottatt 72 mill kr mer enn Nord-Fron og Sel til sammen ville fått som selvstendige kommuner.

- Det er begrunnet et mulig innsparingspotensial på mellom 6-13 mill kr innen administrasjon – ved å sammenligne med andre kommuner av liknende størrelse og med liknende utgiftsbehov og inntekter. Dette fordrer imidlertid at man samkjører de administrative tjenestene og eventuelt fordeler dem mellom de gamle kommunesentrene slik at man ikke kan kjøre "doble løsninger".
- I tillegg vil det kunne ligge et betydelig innsparingspotensial hvis en ny kommune velger å utnytte stordriftsmuligheter innen tjenesteproduksjon fullt ut. En slik utnyttelse ville imidlertid forde at man for eksempel samler elever på færre skoler og i færre klasser, etablerer felles sykehjem med opp mot 100 plasser og driver de tekniske tjenestene i de to kommunene som en felles enhet. Spørsmålet er bare om slike tiltak er politisk akseptable. Derfor er dette innsparingspotensialet også mer usikkert og dermed ikke tallfestet her.
- En sammenslått kommune vil bli innrømmet delvis kostnadsdekning i forbindelse med selve sammenslåingsprosessen (40-60%), og vil også få fritak for statlige avgifter til omregistrering, dokumentavgifter osv.
- Til slutt ville "Midtdalen kommune" kunne søke om å utløse en direkte statlige "engangspremie" til infrastrukturtiltak, bredbånd eller opprettelse av servicekontor i en størrelsesorden på kanskje 10-20 mill kr (jfr. avsnitt 2.4).

### **3.4 Befolkningsutvikling**

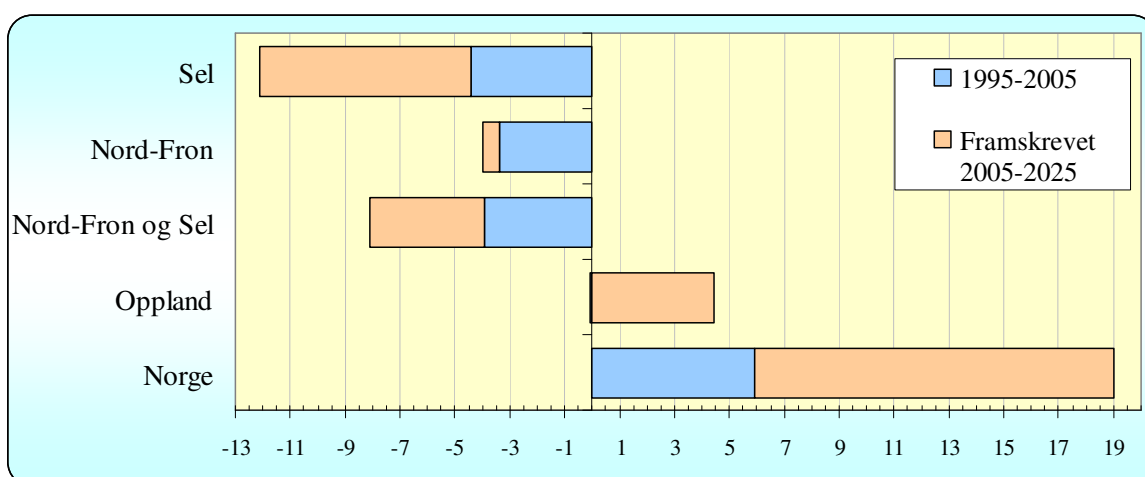
Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og -utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur. For det første viser regnskapsanalyser at kommuner bør være på minst 5000 innbyggere for å utnytte stordriftspotensialet innen administrasjon. Både Nord-Fron og Sel ligger over denne grensa. For det andre vil kommuner med befolkningsnedgang kunne oppleve overkapasitet som innebærer at enhetskostnadene ved tjenesteproduksjon øker. For det tredje vil små kommuner med nedgang i folketallet stå dårligere rustet til å møte framtida både når det gjelder spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og når det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver. Nå har den rød-grønne regjeringen signalisert en plan for bedret kommuneøkonomi framover, samt en satsing på interkommunalt samarbeid. Dette vil kunne kompensere for smådriftsulempene som små kommuner måtte ha.

Under skal vi analysere befolkningsutviklingen i Nord-Fron og Sel gjennom å se på dette fra ulike vinkler. Først ser vi på statistikk og prognoser når det gjelder folketallet.



Figur 4 Antall innbyggere i 1995 og 2005 samt framskrevet folkemengde til 2025. Kilde: SSB.

Vi ser at begge kommunene har hatt en relativt kraftig befolkningsnedgang det siste tiåret, med et tap på 279 innbyggere i Sel og 206 innbyggere i Nord-Fron. Dette er bekymringsfullt, og SSB sine prognoser fram mot 2025<sup>5</sup> peker i retning av en ytterligere reduksjon og da særlig i Sel<sup>6</sup>. Slår prognosene til, vil de to kommunene til sammen ha godt under 11.500 innbyggere om ca 20 år.



Figur 5 Befolkningsutvikling fra 1995-2005 og framskrevet folkemengde fra 2005-2025. Prosent.

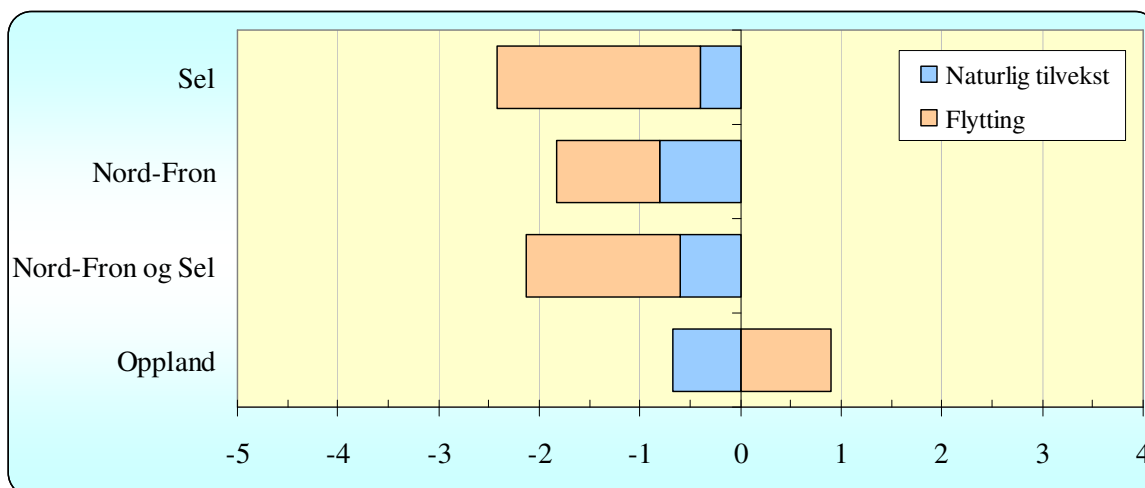
Figur 5 illustrerer den samme folketallsutviklingen i prosent. Sel har hatt den største prosentvise nedgangen av de to med -0,44 % i snitt de siste 10 år, og står også foran den største prosentvise nedgangen i prognoseperioden. Nord-Fron har "bare" mistet 0,33 % av befolkningen hvert år og forespeiles bare en liten reduksjon i prognoseperioden fram mot 2025. At situasjonen kaller på nye grep for de to kommunene illustreres tydelig når man sammenligner med hva som skjer på fylkesbasis og landsbasis: Oppland har stått på stedet hvil i det forrige tiåret, men vil få en vekst framover hvis vi skal tro prognosene. For landet

<sup>5</sup> SSB har framskrevet folkemengden til 2025 ut fra ulike alternativer. Vi har brukt det midlere alternativet (MMMM).

<sup>6</sup> Sel fikk en folketallsvekst i 2005 på 24 personer på grunn av et innflyttingsoverskudd. Den langsiktige tendensen er imidlertid klart negativ. Nord-Fron fikk en reduksjon i folketallet i 2005 på 53 personer.

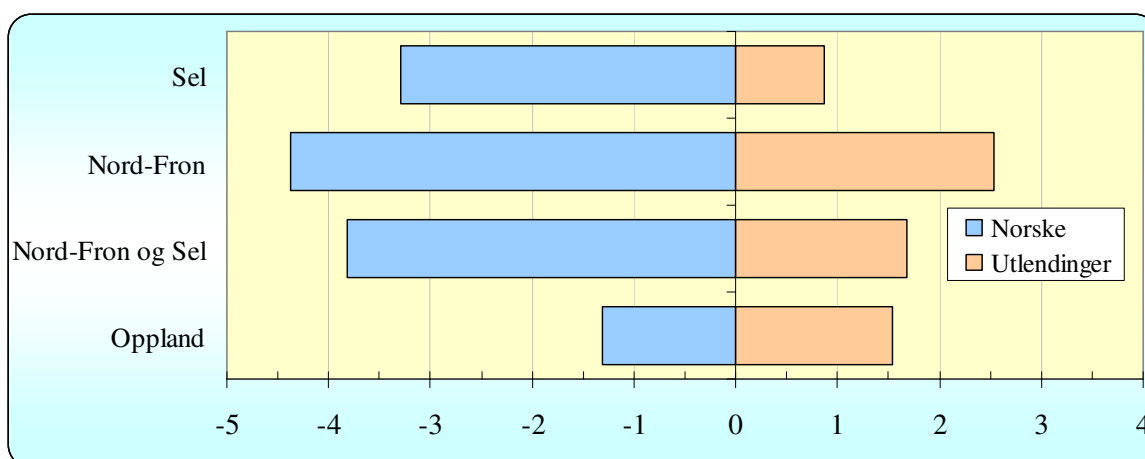


som helhet har veksten de siste ti årene ligget på mellom 0,5 og 0,6 %, et nivå som vil holde seg framover. "Midtdalen kommune" vil altså få en kraftig folketallsnedgang både reelt sett, og den negative utviklingen vil relativt sett bli enda verre når man ser på hva som skjer i forhold til fylket og landet.



Figur 6 Prosentvis endring av folketallet fra 2000-2005 fordelt på naturlig tilvekst og flytting.

I figuren over ser vi hvordan folketallsutviklingen de siste 5 år fordeler seg på ulike komponenter. Både Sel og Nord-Fron har negativ naturlig tilvekst i perioden – det vil si at antall fødte har vært lavere enn tallet på dødsfall. Begge har også opplevd fraflytting. I Oppland som helhet ser det heller ikke lystig ut når det gjelder den naturlige tilveksten, men denne kompenseres – og vel så det – av en netto innflytting til fylket.



Figur 7 Prosentvis endring i folketallet i perioden 2000-2005 fordelt på naturlig tilvekst + innlandsflytting (=Norske) og utenlandske flyttinger (Utenlandske). Kilde: SSB.

I Figur 7 går vi ytterligere inn i bak tallene og ser at det er de utenlandske innflyttingene som forhindrer at befolkningstallene ser ennå dystre ut både for Sel, Nord-Fron og Opp-

land. Det ”norske” bidraget er entydig negativt for alle tre. Folketallsutviklingen vil derfor bli påvirket av hva slags ”innvandringspolitikk” som føres i kommunene. Et spørsmål i den forbindelse vil også være om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid siden det er en tendens til at utlendinger som kommer hit til landet, etter hvert søker mot større byer.

### **3.5 Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander**

I Sel kommune bor ca 58 % av befolkningen i de 5 tettstedene (slik SSB definerer det<sup>7</sup>): Otta (25 %), Dahle (13 %), Sel (10 %), Bjølstad (5 %) og Sandbumoen (5 %). Dahle og Sandbumoen er boligfelt som er nært knyttet til Otta tettsted. I Nord-Fron utgjør tettstedsbefolkningen 55 % og denne fordeler seg mellom Vinstra (41 %) og Kvam (14 %).

Som tettstedskonsentrasjon er Otta/Dahle/Sandbumoen på ca 2600 innbyggere, mens Vinstra har ca 2500. Uten at vi har hatt anledning til å skaffe oss full oversikt, er det klart at Vinstra og Otta på noen områder *konkurrerer* om å ha funksjoner som *definerer et senter*; begge har for eksempel vinmonopol, tannlege og videregående skole. På andre områder *kompletterer* de hverandre; Otta har likningskontor, mattilsyn, flest bilforretninger og er senter for ”industrikommunen”, mens Vinstra har en konsentrasjon av landbruksmaskinvirksomheter i Gudbrandsdalen og er senteret i ”bygg og anleggs-” og ”reiselivs-kommunen”. Otta fikk bystatus i 2001 – et grep som kanskje har mest symbolsk betydning, siden det eneste kravet for å oppnå dette er at kommunen har mer enn 5000 innbyggere og har et bymessig tettsted med handels- og servicefunksjoner og konsentrert bebyggelse.

Et annet særtrekk våre informanter legger vekt på, er kontaktpotensialet tvers over kommunegrensen i henholdsvis Kvam/Sjoa-området, Skåbu/Murudalen samt på Kvamsfjellet/Rondane.

I forhold til endring av kommunestruktur er det hensiktsmessig å ha oversikt over interne reiseavstander 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 viktig å ha god tilgjengelighet til, mens man kan akseptere lengre reisetid for tjenester man bruker sjeldnere. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som kriterium ved avgrensning av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for å definere et dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. I tabellen under har vi laget en reisetidstabell mellom alle tettsteder og andre ”sentra” i Nord-Fron og Sel.

---

<sup>7</sup> Tall fra SSBs Folke- og boligteiling 2001

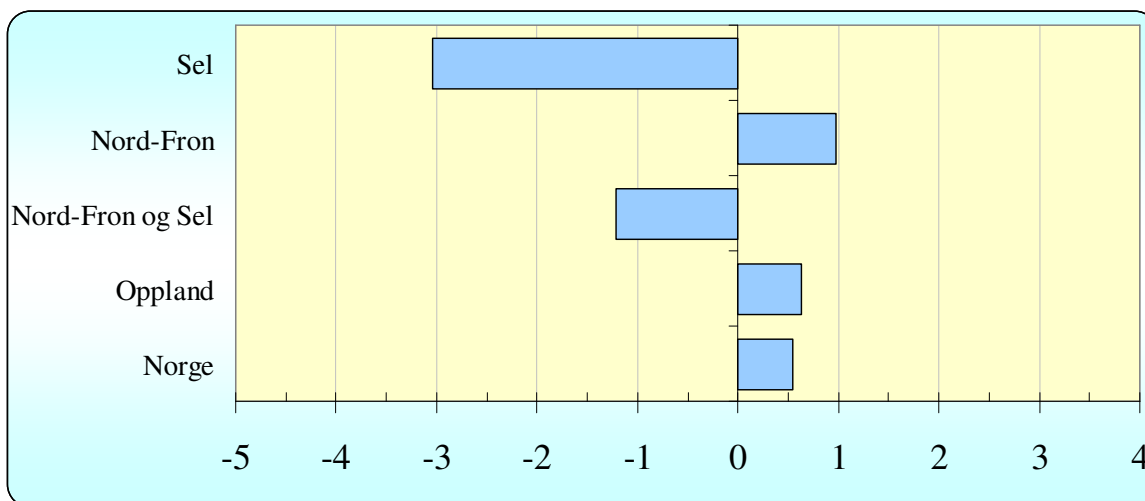
Tabell 4 Reisetider i minutter mellom tettsteder og andre ”sentra” i Nord-Fron og Sel. Kilde: [www.visveg.no](http://www.visveg.no)

	OTTA	DAHLE	SEL	BJØL- STAD	SAND- BU- MOEN	MURU- DALEN	SJOA	VINST- RA	KVAM	SKÅBU
OTTA	0									
DAHLE	4	0								
SEL	13	17	0							
BJØLSTAD	30	33	41	0						
SANDBUMOEN	6	10	18	23	0					
MURUDALEN	42	46	55	20	35	0				
SJOA	12	15	24	19	6	31	0			
VINSTRÅ	33	36	44	40	27	52	22	0		
KVAM	21	24	32	27	14	39	10	13	0	
SKÅBU	58	61	69	64	51	76	46	30	37	0

Avstanden mellom kommunesentrene Otta og Vinstra er på drøye halvtimen, og siden store deler av bosettingen i de to kommunene ligger mellom disse, må det sies å bli greie reiseavstander i store deler av en sammenslått kommune. Vi ser for øvrig at alle reisetidsavstander i praksis må sies å ligge innenfor de grenser som benyttes for å definere bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det er ytterkantene i kommunene som ligger opp mot disse grensene.

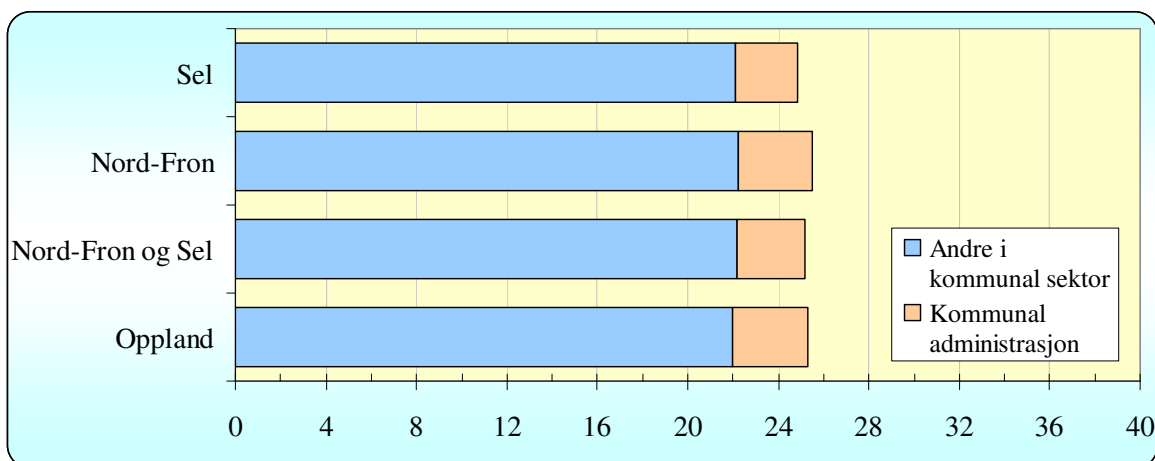
### 3.6 Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur

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.



Figur 8 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000-2004. Kilde: SSB.

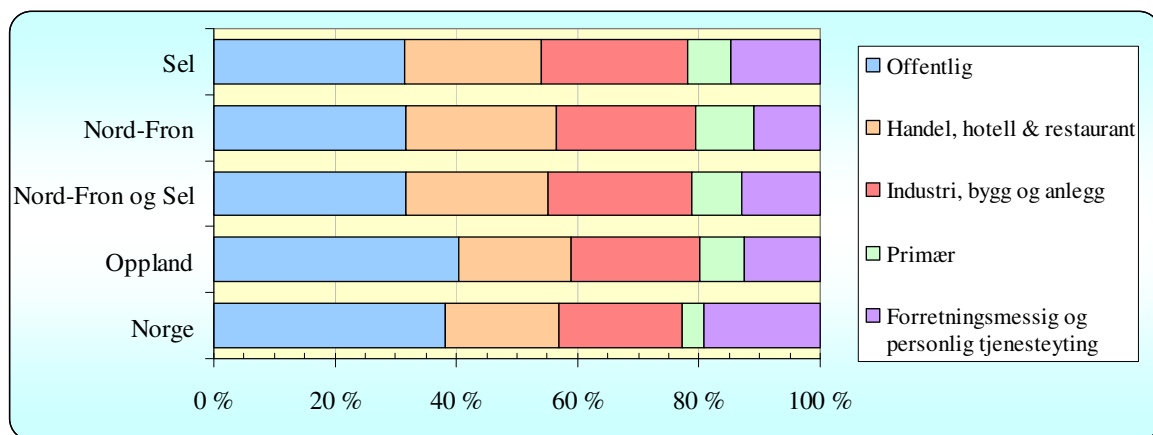
Vi ser av Figur 8 at Sel har hatt en kraftig tilbakegang i tallet på arbeidsplasser på over 3 %, mens Nord-Fron har hatt en vekst på ca 1 %. Samlet for de to kommunene er tilbakegangen i perioden på ca 1,2 %. Det er også verdt å merke seg at både Oppland fylke og landet har hatt en vekst i perioden.



Figur 9 Arbeidsplasser i kommunal sektor i prosent av totalt antall arbeidsplasser i kommunene i 2004. Kilde: SSB.

I små kommuner og kommuner med mye netto utpendling er gjerne en stor andel av arbeidsplassene innen kommunal sektor. Figur 9 viser at dette er et forhold som også gjør seg gjeldende i Nord-Fron og Sel – en fjerdedel av arbeidsplassene er i ”kommunen”. Ved hjelp av SSBs sysselsettingsstatistikk kan man også si hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal administrasjon<sup>8</sup>. Nord-Fron har ca 3,3 % av arbeidsplassene knyttet til kommunal administrasjon, mens Sel har ca 2,7 %. Ved en eventuell kommunesammenslåing er det gjerne på administrativt nivå at det er størst effektiviseringspotensiale.

<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.



Figur 10 Næringsstruktur 2004. Kilde: SSB

Figur 10 gir en oversikt over næringsstrukturen i Sel og Nord-Fron sammenlignet med Oppland og Norge. Vi ser at næringsstrukturen varierer noe mellom de to kommunene. De er omtrent likeverdige når det gjelder andelen av offentlige arbeidsplasser med ca 30 % (her legger vi merke til at Oppland/Norge ligger rundt 40 %). Sel er størst når det gjelder kategorien industri/bygg/anlegg og tjenesteyting, mens Nord-Fron er størst innen primærnæring og handel/hotell/restaurant. De to kommunene har en sårbar næringsstruktur med relativt høye andeler innen primærnæringer og industri, som er næringer der sysselsettingen reduseres. Forretningsmessig og personlig tjenesteyting er de næringer som vokser raskest. For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon<sup>9</sup> redusert med 31,8 % fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT<sup>10</sup> og FoU økte med 69 % (Selstad m fl 2004:90).

En oppsplitting av handel/hotell/restaurant-kategorien for å se hvordan ulike bransjer er representert i de to kommunene, gir følgende resultat (basert på 2003 tall):

Tabell 5 Sysselsetting innen handel/hotell/restaurant fordelt på bransjer 2003. Kilde: SSB

	Nord-Fron	Sel
50 Motorkjøretøytjenester	94	150
51 Agentur- og engroshandel	105	60
52 Detaljhandel og reparasjon av varer	293	298
55 Hotell- og restaurantvirksomhet	194	144

Vi ser at Sel ser størst på motorkjøretøytjenester, mens Nord-Fron er størst på agentur/engros og hotell/restaurant. Kommunene er om lag like store innen detaljhandel.

Tallene som er presentert i figurene i dette underkapitlet illustrerer at næringsstrukturelle forhold normalt er av stor betydning for hvordan antall arbeidsplasser utvikler seg i kom-

<sup>9</sup> Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringene.

<sup>10</sup> Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting

munene. 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 inne privat tjenesteyting. Ut fra disse vurderingene har Nord-Fron og Sel store utfordringer, og en eventuell kommunesammenslåing bør ha som et av sine hovedformål å bidra til å motvirke denne sårbarheten.

### 3.7 Pendling<sup>11</sup>

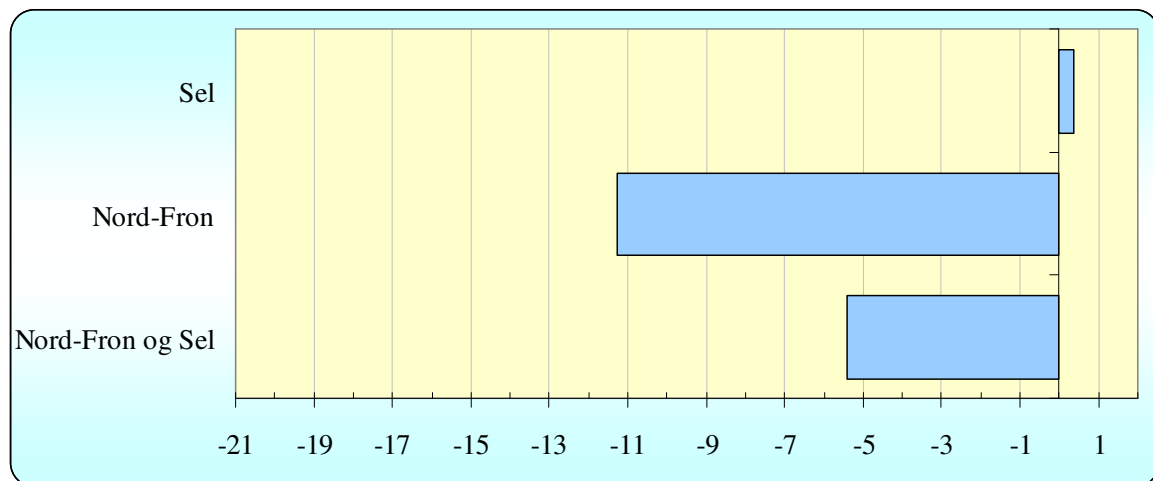
Pendlingsdata blir i mange sammenhenger brukt til å definere regioner. Integrerte bo- og arbeidsmarkeder skaper interessefellesskap i forhold til strategier for næringsutvikling, boligbygging og service. Folk som pendler til et sted benytter også ofte arbeidsstedet for å utføre ulike ærender. Stor pendling 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 mellom de aktuelle kommunene. Hvordan ser dette da ut for Sel og Nord-Fron?

*Tabell 6 Arbeidsplassbalansen – forholdet mellom arbeidsplasser og sysselsatte personer bosatt i kommunen 2004. Kilde: SSB*

<b>Kommune</b>	<b>Personer med arbeidssted i kommunen</b>	<b>Sysselsatte personer bosatt i kommunen</b>	<b>Arbeidsplassbalanse</b>
Sel	2960	2949	11
Nord-Fron	2582	2910	-328

Tabell 6 viser at Sel har rimelig balanse mellom antall arbeidsplasser og tallet på sysselsatte personer bosatt i kommunen, mens Nord-Fron har et underskudd på 328 arbeidsplasser. Hvordan dette slår ut i større behov for netto pendling for de som bor i Nord-Fron, blir illustrert i figuren under som viser at netto utpendlingsbehov for Nord-Fron er på 11 % av yrkesaktiv befolkning, mens Sel har et overskudd av arbeidsplasser på 0,5 %.

<sup>11</sup> Alle tall er hentet fra SSB 4. kvartal 2004, hvis ikke annet er angitt.



Figur 11 Netto pendlingsbehov i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommune i 2004. Kilde: SSB

Hvordan er så pendlingsmønstrene i de to kommunene? Her må vi skille mellom pendling *inn* til kommunen og *ut* fra kommunen. De registrerte tallene for 2004 går fram av tabellen under.

Tabell 7 Pendlingsbevegelser for Sel og Nord-Fron 2004. Kilde: SSB

Bolig-kommune	Bosatte arb.-takere i alt	Arbeidsstedskommune											
		Sel	Nord-Fron	Vågå	Dovre	Lom	Lillehammer	Lesja	Sør-Fron	Skjåk	Gausdal	Ringebu	Andre (inkl Oslo)
Arb.plasser i alt		2960	2582										
Sel	2949	2253	103	85	58	19	109	1	10	5	4	18	284
Nord-Fron	2910	128	1972	7	4	1	75	0	192	2	5	120	404
Vågå	1866	253	16										
Dovre		93	7										
Lom		32	11										
Lillehamm.		22	18										
Lesja		27	4										
Sør-Fron		24	286										
Skjåk		16	5										
Gausdal		14	20										
Ringebu		13	63										
Andre		85	77										

Tabellen kan virke kompleks, men vi skal kommentere noen hovedresultater for hver av kommunene.

Sel kommune:

- Har arbeidsplasser tilsvarende 100 % av egne yrkesaktive
- Viktigste arbeidsmarked utenfor egen kommune er i rekkefølge: Oslo (127), Lillehammer (109) Nord-Fron (103), Vågå (85) og Dovre (58)
- Arbeidsinnpendling til Sel kommer særlig fra Vågå (253), Nord-Fron (128) og Dovre (93)

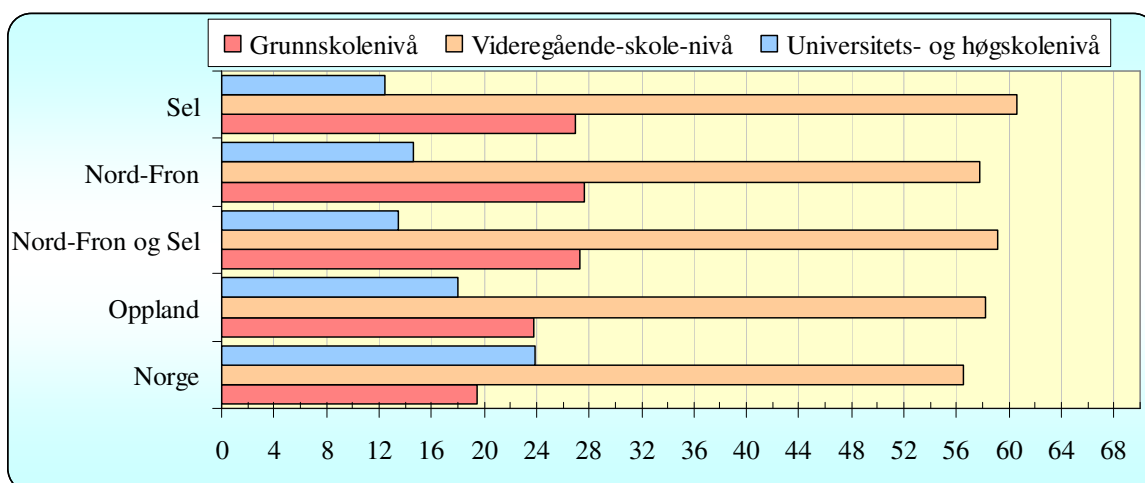
Nord-Fron kommune:

- Har arbeidsplasser tilsvarende 89 % av egne yrkesaktive
- Viktigste arbeidsmarked for nord-frøninger utenfor egen kommune er i rekkefølge: Oslo (197) Sør-Fron (192), Sel (128), Ringebu (120) og Lillehammer (75).
- Innpendling til Nord-Fron kommer særlig fra Sør-Fron (286), Sel (103) og Ringebu (63).

Tallene viser at Nord-Fron og Sel har en god del pendling seg i mellom, men at det er andre nabokommuner som er viktigere i arbeidsmarkedsintegrasjonen for begge kommuner. For Nord-Fron så er naboen i sør, Sør-Fron, langt viktigst både når det gjelder inn- og utpendling enn Sel. For Sel er arbeidsmarkedsintegrasjonen med Vågå viktigere, sjøl om Nord-Fron kommer høyere opp når det gjelder utpendling fra Sel. Disse pendlingsmønstrene henger selvfølgelig sammen med at det er kortere reisetid mellom Otta-Vågåmo (28 minutter) og Vinstra-Hundorp (13 minutter) enn mellom Otta-Vinstra (33 minutter).

### 3.8 Kompetanse

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.



Figur 12 Høyeste fullførte utdanning for personer som er 16 år eller eldre. 2004. Kilde SSB. Prosent.



Av figuren ser vi at det formelle kompetansenivået er lavere i Nord-Fron og Sel enn i Oppland og landet for øvrig. Spørsmålet blir så om en sammenslåing til en større kommune kan medføre at kompetansenivået øker? Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper større fagmiljøer, er det forskningsmessig belegg for å hevde at det er lettere å rekruttere og holde på folk med god kompetanse i kommuner som har en viss størrelse (St meld nr 32 (1994-95)). Sammen med størrelse har også beliggenhet en viss betydning. Det sies imidlertid lite om hvor store kommunene bør være for å sikre god kompetanse, og det kan godt hende at Nord-Fron og Sel allerede er ”store nok”.

### **3.9 Samlet vurdering Midtdalen kommune - Nord-Fron og Sel**

Som utredere med begrenset kjennskap til kommunene og regionen, er det ikke opp til oss å gi klare råd om sammenslåing eller ikke. Men vi vil forsøke å summere opp noen poenger som kan være nyttige å ha i mente for å besvare hovedspørsmålet: *Er en sammenslåing av Sel og Nord-Fron en sak det er verdt å gå videre med?*

*Økonomisk* er dette et sammenslåingsalternativ som i hvert fall ikke starter ”i motbakke” slik mange andre gjør. For det første vil Nord-Fron/Sel få økte rammetilskudd i starten uten at man taper på lang sikt. For det andre ligger det et innsparingspotensiale innen administrasjon på mellom 6-13 mill kr per år. For det tredje er dette to kommuner som har noenlunde like inntektsforutsetninger hvis man ser på samlede frie inntekter (selv om Nord-Fron har høyere skatteinntekter). Og for det fjerde virker det som om begge kommuner har god orden på økonomien.

Ser vi på *samarbeidshistorien* ligger det noen utfordringer i at de to nabokommunene har vært rivaler i kraft av å være senterkommuner i hver sin region. Dels har de konkurrert om tjenester og posisjoner, men de er også komplementære på mange måter ved at de utfyller hverandre når det gjelder næringsliv og en del offentlige tjenester.

*Reiseavstandene* i en sammenslått kommune vil øke, men ikke avskrekkende. Svært store deler av befolkningen vil være bosatt mellom de eksisterende kommunesentrene på Otta og Vinstra, og dermed innen en reisetid på ca en halvtime. Den maksimale reisetiden mellom ytterpunkter i den nye kommunen vil ligge godt under en time for de aller fleste, og opp mot 75 minutter bare for noen få.

*Befolkningsmessig* har kommunene store utfordringer ved at de begge er inne i en nedadgående trend. Det er ikke gitt at sammenslåing vil rette opp dette i en håndvending, men hvis man gjennom en sammenslåing kan få til grep som gjør kommunen mer attraktiv som bosted og arbeidssted, vil dette kunne være til nytte både for den nye kommunen og for pendlingsområdet i hele Gudbrandsdalen.

Utviklingen innen *sysselsetting og næringsstruktur* er en annen faktor som kaller på nye grep for disse kommunene, både fordi de samlet sett har en nedgang i sysselsettingen, og fordi de har en næringsstruktur som er sårbar for tunge trender i tiden.

Dagens *pendlingsmønster* kan være et moment som taler *mot* en sammenslåing av Nord-Fron og Sel. Riktignok er det en god del pendling mellom de to, men nabokommunene i henholdsvis sør og nord – Sør-Fron og Vågå – er samlet sett viktigere for de respektive giftermålskandidatene.

Nå er de to kommunene såpass store hver for seg at de neppe erfarer *kompetanse- og rekrutteringsproblemet* som presserende – i hvert fall i forhold til hva de mindre omegnskommunene sikkert opplever. Men alt tyder på at større kommuner i fremtiden vil ha lettere for å skaffe seg den kompetansen som trengs for å drive en stadig mer kompleks virksomhet, og slik sett blir også dette et argument for å vurdere en sammenslåing.

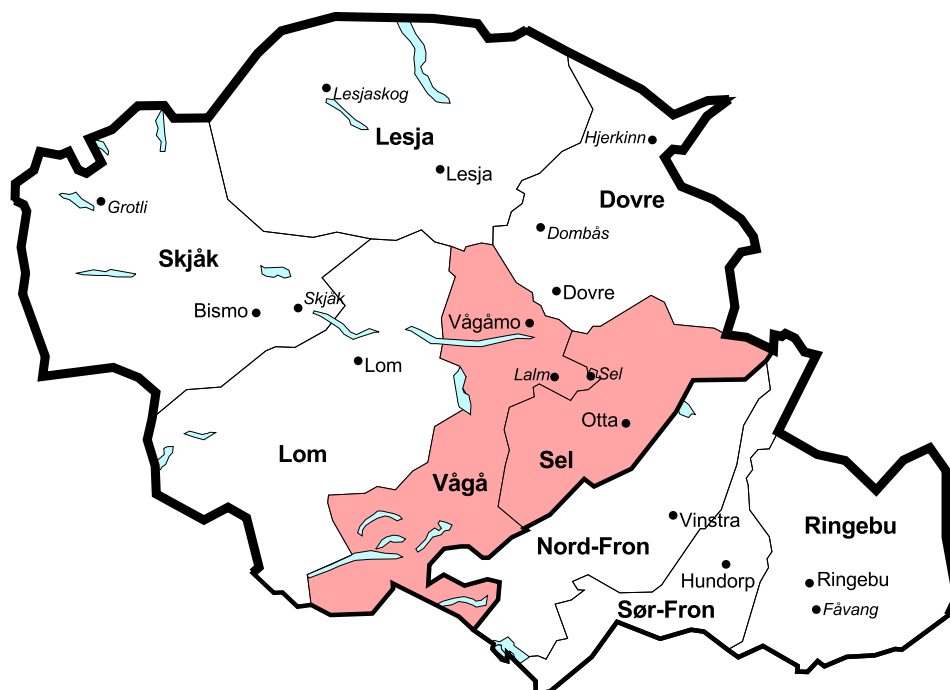
En særlig utfordring ved en sammenslåing av Nord-Fron og Sel blir det å holde fast på en *to-senter-modell* i en ny kommune. Dette er en sentral føring slik ordførerne ser det i dag. Den eneste farbare veien mot en slik løsning, er at man kommer fram til gode prinsipper og klare beslutninger om arbeidsdeling som sørger for at begge sentra kan utvikle sine fortrinn uten å komme i konkurranse med hverandre.

Og så til slutt:

En vurdering av sammenslåingsspørsmålet mellom Nord-Fron og Sel skjer ikke i et vakuum der verden rundt står stille. Fra å ha vært gjennom en periode med sterkt påtrykk fra sentralt hold i retning av en sammenslåing av kommuner både verbalt og gjennom bruk av økonomiske virkemidler, har man nå et regime som letter dette presset gjennom økte kommunebevilgninger generelt, gjennom en økning av småkommunetilskuddene i inntektssystemet og gjennom andre styringssignaler. Den rød-grønne regjeringen har flyttet endringsfokuset over på fylkesnivået og det er sannsynlig at vi i løpet av 3-4 år vil ha etablert nye storregioner med oppgaver ut over det fylkeskommunene har i dag. Nord-Fron og Sel må derfor også vurdere en mulig sammenslåing i lys av hvilke utfordringer en slik regionreform vil gi kommunene.

## 4 "NEDRE OTTADAL KOMMUNE" – SEL OG VÅGÅ

### 4.1 Kart og kommunekarakteristika



Tabell 8: Noen kommunekarakteristika for Vågå, Sel og "Nedre Ottadal kommune"

Kilder: SSB, KOSTRA, KS prognosemodell og Kommunenøkkel.

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.06	Areal i km <sup>2</sup>	Brutto driftsinntekter '04 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100 % ('05)	Regional- tilskudd 2006 (1000-kr)
0515	Vågå	3.766	1349	170867	76 %	0
0517	Sel	6.083	909	272555	71 %	0
"Nedre Ottadal"		9.849	2258	443422	73 %	0

Sel og Vågå er de to folkerikeste kommunene i Nord-Gudbrandsdalsregionen, og "Nedre Ottadal kommune" ville fått ca 9.850 innbyggere. I skattemessig sammenheng er disse to av de skattesvakeste kommunene i regionen og den sammenslåtte kommunen ville fått en gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger på 73 % av landsgjennomsnittet. Det ville selvsagt vært en fordel om skatteinntektene hadde vært høyere, men i sammenslåingssammenheng er det ikke noen ulempe at de to kommunene ligger på samme nivå – da unngår man diskusjoner rundt subsidiering fra den mer velstående part. Ingen av kommunene mottar regionaltilskudd.

## 4.2 Analyse av kommuneøkonomien

Tabell 9: Noen kommuneøkonomiske karakteristika. Kilde: Kostra og KS-Prognosemodell

Kommune	RO- BEK	Skatteinnt. i kr/innb. 2005 (2004), målt i % av lands- snittet	Anslag frie innt. i 2006 (kr/innb.)	Indeks for utgiftsbehov (inntekts- system 2006)	Gevinst/tap ved tilbake- føring av sel- skapsskatt (mill. kr)
Vågå	Nei	76,3 (78,1)	31.781	1,158	-0,7
Sel	Nei	71,4 (73,6)	30.935	1,120	-1,4

Vågå ligger litt høyere enn Sel både når det gjelder skatteinntekter per innbygger (målt i prosent av landsgjennomsnittet) og frie inntekter per innbygger. Vågå framstår som noe dyrere å drive enn Sel – vurdert ut fra de kriteriene som ligger til grunn for utmålingen av utgiftsutjevneende tilskudd innenfor inntektssystemet (indeks utgiftsbehov). Ifølge de anslagsberegningene som forelå ved gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt, hadde Vågå et tap på 0,7 mill. kr i 2005, mens anslaget for Sel var et tap på 1,4 mill. kr. I disse beregningene er det tatt hensyn til effekten av at skatteinntektene blir sterkere utjevnet over inntektssystemet som følge av tilbakeføringen av selskapsskatt.

Tabell 10: Renter, avdrag, resultat og arbeidskapital 2004 målt i % av brutto driftsinntekter. Kilde: Kostra

Kommune	Netto rente- utg.	Netto av- drag	Lansiktig gjeld ekskl. pensjons- forplikt.	Netto driftstres.	Akkumulert regnskaps- resultat	Arbeids- kapital
Vågå	-3,4	2,7	60,4	1,4	0,1	30,3
Sel	-1,3	4,0	50,0	0,6	-	20,8

Vågå synes ikke å være noen ”gjeldstung” kommune. Kommunen hadde høyere renteinntekter (inkl. utbytte) enn renteutgifter også i 2002 og 2003, med hhv. 2,0 og 22,0 % av samlede driftsinntekter. ”Rentenettoen” var positiv med 3,4 % i 2004, som vist i Tabell 10. Sel har også hatt positiv rentenetto disse tre årene, med hhv. 1,2, 12,9 % og 1,3 % av brutto driftsinntekter. Det høye tallet for 2003 skyldtes imidlertid ekstraordinære forhold/føringer både i Vågå og Sel, noe som også innebar kunstig høye netto driftsresultat det året (på hhv. 19,7 og 12,4 % av samlede driftsinntekter). Tilsvarende resultatgrad for Vågå og Sel var på hhv. 0,7 og 1,9 % i 2002. Driftsresultatet i Vågå og Sel oversteg heller ikke ”tommelfingernivået” på 3 % for 2004. Arbeidskapital er et mål på likviditeten, definert som om-løpsmidler minus kortsiktig gjeld. Ved årsskiftet 2004/05 syntes begge kommunene å ha en tilfredsstillende likviditet.

Samlet sett virker det som om dette er to kommuner som er i tilfredsstillende økonomisk balanse og ganske så like mht. økonomiske forutsetninger.

### 4.3 Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing

I 2004 ble det laget en utredning som tok for seg effektene av en kommunesammenslåing på rammetilskuddet (gitt dagens inntekstsystem) og innsparingspotensialet når det gjelder administrasjon bl.a. for Vågå/Sel-alternativet (Lunder og Sanda 2004). Basert på disse tallene var en sammenslåing av Vågå og Sel til "Nedre Ottadal kommune" den nest gunstigste sammenslåingskonstellasjonen i Nord- og Midt-Gudbrandsdal når det gjaldt direkte økonomiske konsekvenser. Etter at disse beregningene ble foretatt, har inntektssystemet blitt litt justert, og nye kriteriedata ville gitt noe andre tall, men i hovedtrekk er konklusjonene fra den gang fortsatt gyldige, og vi gjengir derfor disse under.

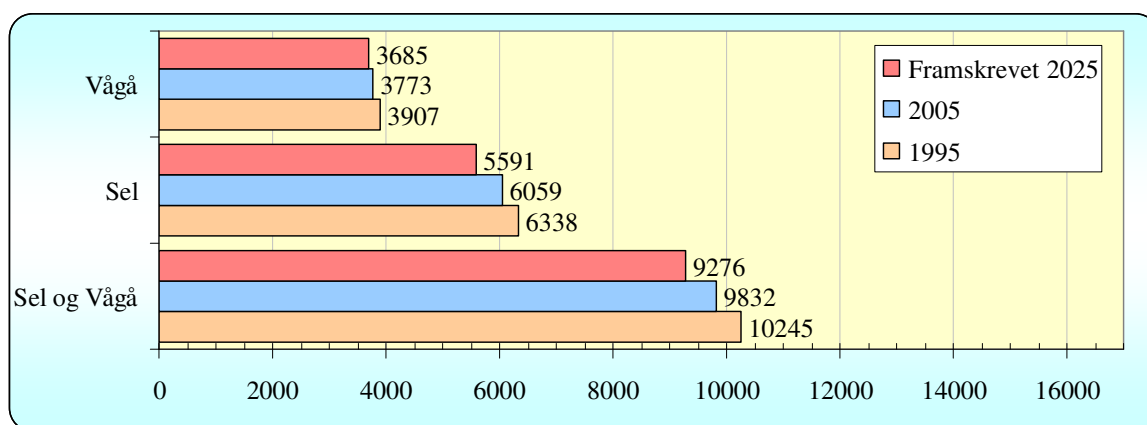
- "Nedre Ottadal kommune" ville mottatt 5 mill kr mer i rammetilskudd hvert år de første 10 årene som følge av økte reiseavstander og inndelingstilskudd. Dette utgjør en økning i brutto driftsinntekter på 1,2 % i forhold til hva kommunene mottar i dag. Etter 15 år ville man vært nede på et årlig nivå i frie inntekter som lå 1 mill kr under det man til sammen fikk før sammenslåingen, men fram til da vil "Nedre Ottadal" ha mottatt 56 mill kr mer enn Vågå og Sel til sammen ville fått som selvstendige kommuner.
- Det er begrunnet et mulig innsparingspotensial på mellom 1-11 mill kr innen administrasjon – ved å sammenligne med andre kommuner av liknende størrelse og med liknende utgiftsbehov og inntekter. Dette fordrer imidlertid at man samkjører de administrative tjenestene og eventuelt fordeler dem mellom de gamle kommunesentrene slik at man ikke kjører "doble løsninger".
- I tillegg vil det kunne ligge et betydelig innsparingspotensial hvis en ny kommune velger å utnytte stordriftsmuligheter innen tjenesteproduksjon fullt ut. En slik utnyttelse ville imidlertid forde at man for eksempel samler elever på færre skoler og i færre klasser, etablerer felles sykehjem med opp mot 100 plasser og driver de tekniske tjenestene i de to kommunene som en felles enhet. Spørsmålet er bare om slike tiltak er politisk akseptable. Derfor er dette innsparingspotensialet også mer usikkert og dermed ikke tallfestet her.
- En sammenslått kommune vil bli innrømmet delvis kostnadsdekning i forbindelse med selve sammenslåingsprosessen (40-60%), og vil også få fritak for statlige avgifter til omregistrering, dokumentavgifter osv.
- Til slutt ville "Nedre Ottadal kommune" kunne søke om å utløse en direkte statlige "engangspremie" til infrastrukturtiltak, bredbånd eller opprettelse av servicekontor i en størrelsesorden på kanskje 10-20 mill kr (jfr. avsnitt 2.4).

### 4.4 Befolkningsutvikling

Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og -utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur. For det første viser regnskapsanalyser at kommuner bør være på minst 5000 innbyggere for å utnytte stordriftspotensialet innen administrasjon. Sel ligger over denne grensa, mens Vågå ligger under. For det andre vil kommuner med befolkningsnedgang kunne oppleve overkapasitet som innebærer at enhetskostnadene ved tjenesteproduksjon øker. For det

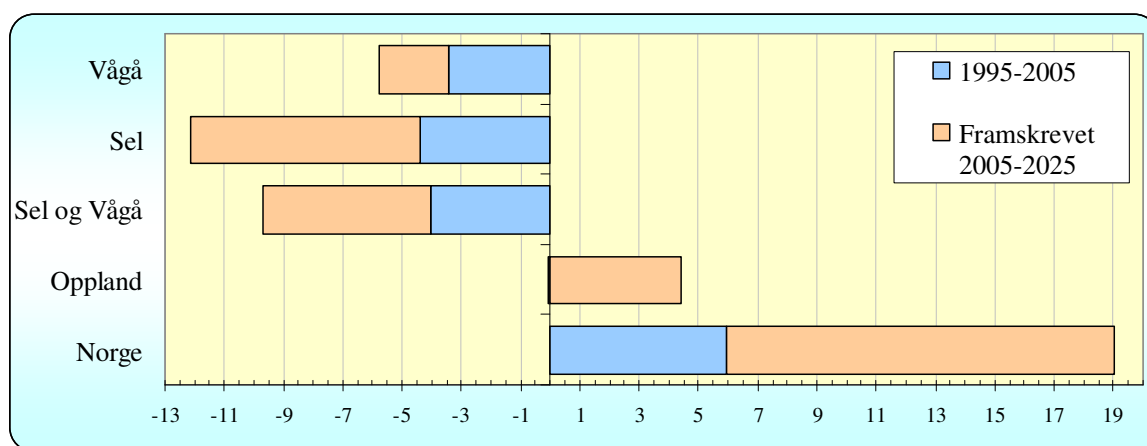
tredje vil små kommuner med nedgang i folketallet stå dårligere rustet til å møte framtida både når det gjelder spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og når det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver. Nå har den rød-grønne regjeringen signalisert en plan for bedret kommuneøkonomi framover, samt en satsing på interkommunalt samarbeid. Dette vil kunne kompensere for smådriftsulempene som små kommuner måtte ha.

Under skal vi analysere befolkningsutviklingen i Vågå og Sel gjennom å se på dette fra ulike vinkler. Først ser vi på statistikk og prognoser når det gjelder folketallet.



Figur 13 Antall innbyggere i 1995 og 2005 samt framskrevet folkemengde til 2025. Kilde: SSB.

Vi ser at begge kommunene har hatt befolkningsnedgang det siste tiåret; Sel med et tap på 279 innbyggere, mens Vågå har fått 134 færre innbyggere. SSB sine prognoser fram mot 2025<sup>12</sup> er særlig bekymringsfulle for Sel<sup>13</sup>, mens nedgangen ser ut til å bremse noe opp for Vågå sin del. Slår prognosene til, vil de to kommunene til sammen ha i underkant av 9.300 innbyggere om ca 20 år.

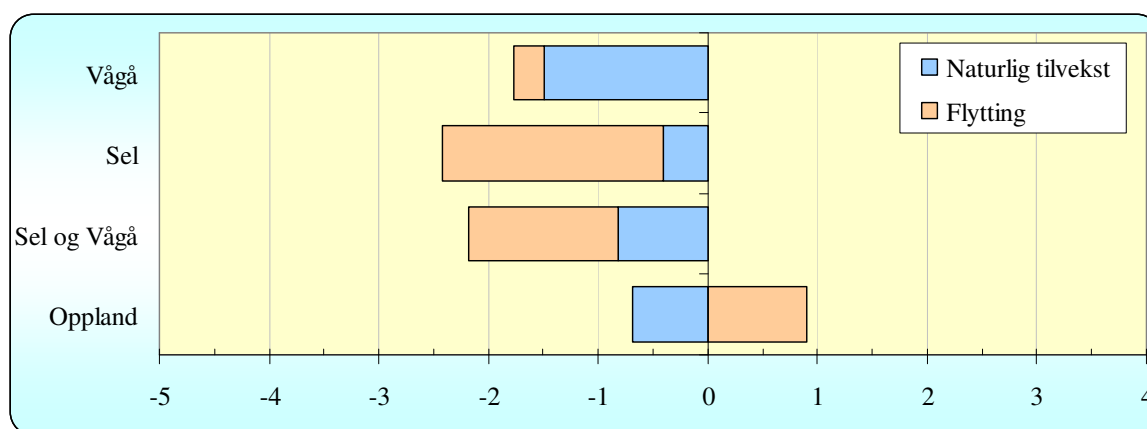


Figur 14 Befolkningsutvikling fra 1995-2005 og framskrevet folkemengde fra 2005-2025. Prosent.

<sup>12</sup> SSB har framskrevet folkemengden til 2025 ut fra ulike alternativer. Vi har brukt det midlere alternativet (MMMM).

<sup>13</sup> Sel fikk en folketallsvekst i 2005 på 24 personer på grunn av et innflyttingsoverskudd. Den langsiktige tendensen er imidlertid klart negativ. Vågå fikk en reduksjon i folketallet i 2005 på 7 personer.

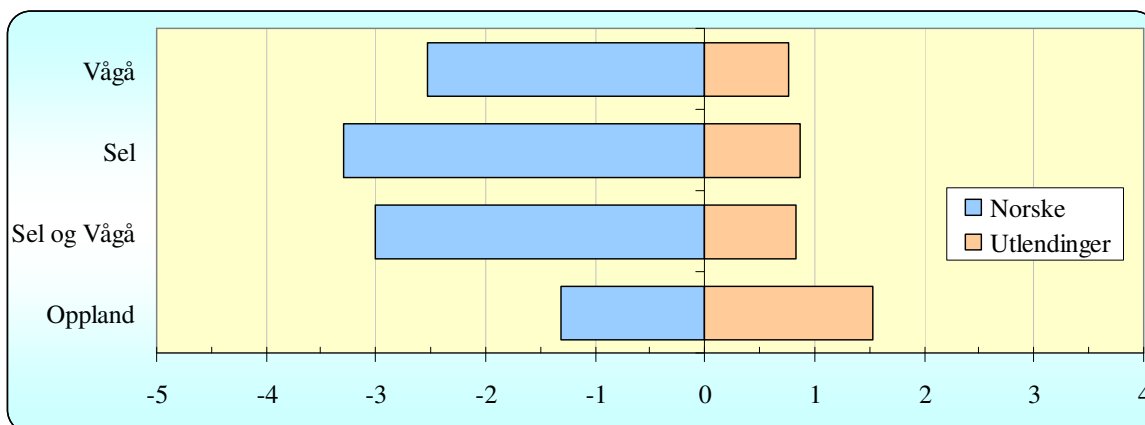
Figur 14 illustrerer den samme folketallsutviklingen i prosent. Sel har hatt den største prosentvise nedgangen av de to med  $-0,44\%$  i snitt de siste 10 år, og står også foran den største prosentvise nedgangen i prognoseperioden. Vågå har "bare" mistet  $0,34\%$  av befolkningen hvert år og forespeiles en langt mer moderat reduksjon i prognoseperioden fram mot 2025. At situasjonen kaller på nye grep for de to kommunene illustreres tydelig når man sammenligner med hva som skjer på fylkesbasis og landsbasis: Oppland har stått på stedet hvil i det forrige tiåret, men vil få en vekst framover hvis vi skal tro prognosene. For landet som helhet har veksten de siste ti årene ligget på mellom  $0,5$  og  $0,6\%$ , et nivå som vil holde seg framover. "Nedre Ottadal kommune" vil altså få en folketallsnedgang både reelt sett, og den negative utviklingen vil relativt sett bli enda verre når man ser på hva som skjer i forhold til fylket og landet.



Figur 15 Prosentvis endring av folketallet fra 2000-2005 fordelt på naturlig tilvekst og flytting.  
Kilde SSB

I figuren over ser vi hvordan folketallsutviklingen de siste 5 år fordeler seg på ulike komponenter. Både Sel og Vågå har negativ naturlig tilvekst i perioden – det vil si at antall fødte har vært lavere enn tallet på dødsfall. Særlig dårlig er denne balansen for Vågå sin del med  $-1,5\%$  i naturlig tilvekst. Da er det en trøst at netto flytting bare er "litt" negativ. For Sel er det stor negativ flytting som er hovedproblemet, men at den naturlige tilveksten er negativ bedrer selvsagt ikke situasjonen. I Oppland som helhet ser det heller ikke lystig ut når det gjelder den naturlige tilveksten, men denne kompenseres – og vel så det – av en netto innflytting til fylket.

I Figur 16 går vi ytterligere inn bak tallene og ser at det er de utenlandske innflyttingene som forhindrer at befolkningstallene ser ennå dystre ut både for Sel, Vågå og Oppland. Det "norske" bidraget er entydig negativt for alle tre. Folketallsutviklingen i regionen vil derfor bli påvirket av hva slags "innvandringspolitikk" som føres i kommunene. Et spørsmål i den forbindelse vil også være om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid siden det er en tendens til at utlendinger som kommer hit til landet, etter hvert søker mot større byer.



Figur 16 Prosentvis endring i folketallet i perioden 2000-2005 fordelt på naturlig tilvekst + innlandsflytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utenlandske). Kilde: SSB.

#### 4.5 Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander

I Sel kommune bor ca 58 % av befolkningen i de 5 tettstedene (slik SSB definerer det<sup>14</sup>): Otta (25 %), Dahle (13 %), Sel (10 %), Bjølstad (5 %) og Sandbumoen (5 %). Dahle og Sandbumoen er boligfelt som er nært knyttet til Otta tettsted. I Vågå bor ca 46 % av befolkningen i tettsteder fordelt på kommunesenteret Vågåmo (38 %) og Lalm (8 %).

Som tettstedskonsentrasjoner er Otta/Dahle/Sandbumoen på ca 2600 innbyggere, mens Vågåmo har drøyt 1400 innbyggere. Begge kommunesentrene har noen regionale funksjoner, og selv om det historiske maktsenteret Vågåmo kan skilte med Sorenskriverkontor og Jordskifterett for Nord-Gudbrandsdal, samt at kommunen er stor på folkekultur, er det vel Otta som trer fram som det klareste senteralternativene i "Nedre Ottadal kommune" i kraft av sitt bredere offentlige og private servicetilbud.

I forhold til endring av kommunestruktur er det hensiktsmessig å ha oversikt over interne reiseavstander 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 viktig å ha god tilgjengelighet til, mens man kan akseptere lengre reisetid for tjenester man bruker sjeldnere. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som avgrenskningskriterium ved avgrensning av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for å definere et dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. I tabellen under har vi laget en reisetidstabell mellom alle tettsteder og andre "sentra" i Nord-Fron, Sel og Vågå.

<sup>14</sup> Tall fra SSBs Folke- og bolig telling 2001



Tabell 11 Reisetider i minutter mellom tettsteder og andre "sentra" i Sel, Vågå og Nord-Fron.

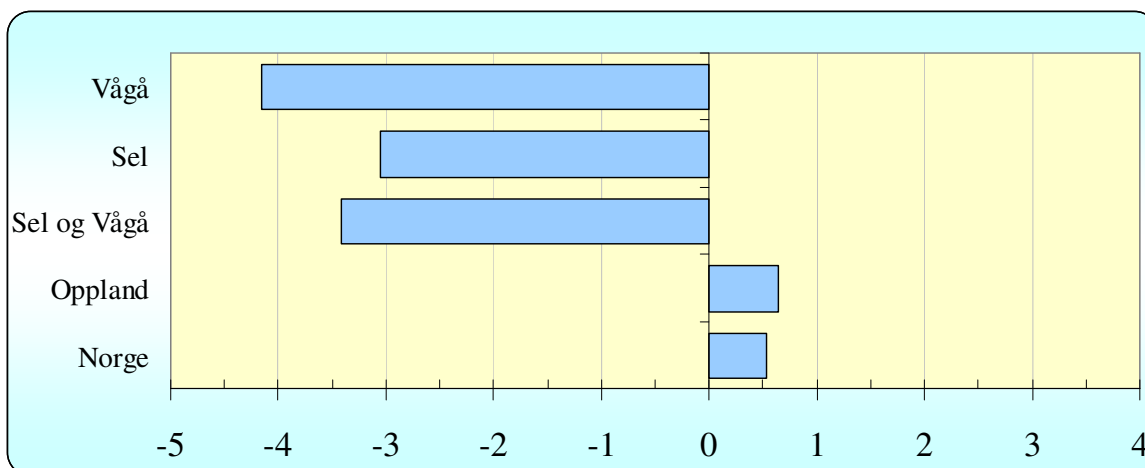
Kilde: [www.visveg.no](http://www.visveg.no)

	OTTA	DAHLE	SEL	BJØLSTAD	SANDBUMOE N	MURUDALEN	SJOA	VINSTR A	KVAM	SKÅBU	VÅGÅMO	LALM	RANDSVERK
OTTA	0												
DAHLE	4	0											
SEL	13	17	0										
BJØLSTAD	30	33	41	0									
SANDBUMOE N	6	10	18	23	0								
MURUDALEN	42	46	55	20	35	0							
SJOA	12	15	24	19	6	31	0						
VINSTR A	33	36	44	40	27	52	22	0					
KVAM	21	24	32	27	14	39	10	13	0				
SKÅBU	58	61	69	64	51	76	46	30	37	0			
VÅGÅMO	31	27	19	27	37	40	43	63	50	87	0		
LALM	16	12	20	13	22	32	27	49	36	72	14	0	
RANDSVERK	43	47	44	15	37	15	32	53	40	77	25	25	0

I tabellen har vi "luket ut" de reisetidene som gjelder Nord-Fron med rød skrift, siden Nord-Fron ikke er med i det sammenslåingsalternativet som dette kapittelet handler om. Av de svarte tallene i tabellen ser vi at ingen i "Nedre Ottadal kommune" ville oppleve reisetider internt i kommunen på mer enn 55 minutter. De fleste ville ha reisetider inn til de mulige tettstedene Otta og Vågåmo på langt mindre enn 45 minutter.

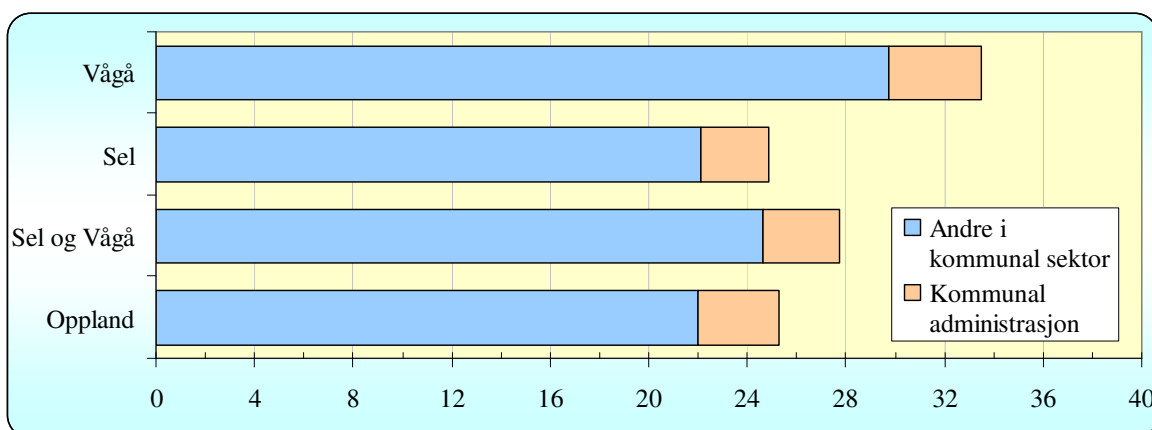
#### 4.6 Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur

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.



Figur 17 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000-2004. Kilde: SSB.

Vi ser av Figur 17 at både Vågå og Sel har hatt en kraftig tilbakegang i tallet på arbeidsplasser på henholdsvis -4 og -3 %. Samlet for de to kommunene er tilbakegangen i perioden på ca 3,5 %. Det er også verdt å merke seg at både Oppland fylke og landet har hatt en vekst i perioden.

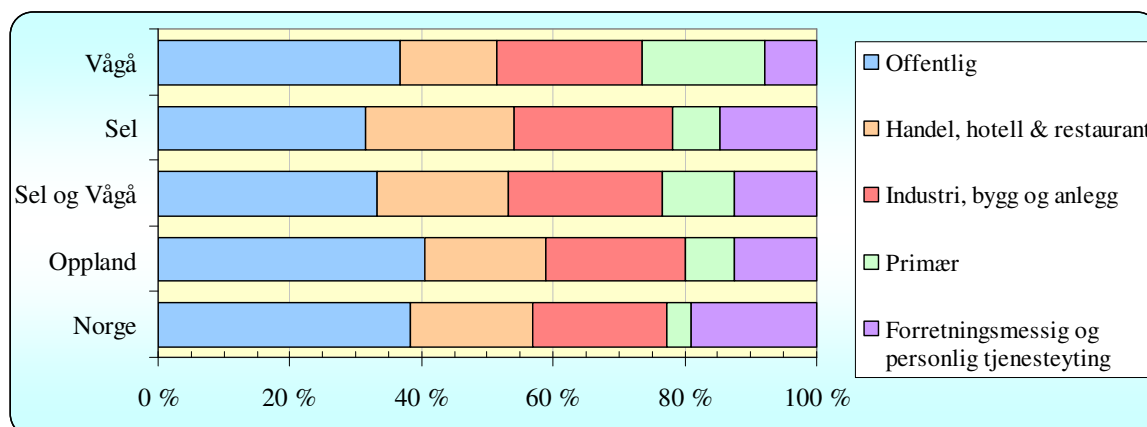


Figur 18 Arbeidsplasser i kommunal sektor i prosent av totalt antall arbeidsplasser i kommunene i 2004. Kilde: SSB.

I små kommuner og kommuner med mye netto utpendling er gjerne en stor andel av arbeidsplassene innen kommunal sektor. Figur 18 viser at dette er et forhold som også gjøres gjeldende i Vågå og Sel – og som forventet er andelen høyere i den minste kommunen, Vågå, der 1/3 av arbeidsplassene er innen kommunal sektor. I Sel er 1/4 av arbeidsplassene i kommunal sektor. Ved hjelp av SSBs sysselsetningsstatistikk kan man også se hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal administrasjon<sup>15</sup>. Vågå har ca 3,7 % av arbeidsplassene knyttet til kommunal administrasjon, mens Sel har ca 2,7 %. Ved en eventu-

<sup>15</sup> Vi benytter her Nace 75 i standard for næringsgruppering kombinert med sektoren kommunal forvaltning. Relativt store svingninger i sysselsettingstallene tilsier at det trolig er en god del usikkerhet her.

ell kommunesammenslåing er det gjerne på administrativt nivå at det er størst effektiviseringspotensiale.



Figur 19: Næringsstruktur 2004. Kilde: SSB

Figur 19 gir en oversikt over næringsstrukturen i Sel og Vågå og ”Nedre Ottadal kommune” sammenlignet med Oppland og Norge. Vi ser at næringsstrukturen varierer noe mellom de to kommunene. Vågå er prosentmessig langt større enn Sel på primærnæringer og offentlig og langt mindre på handel/hotell/restaurant og tjenesteyting. På industri/bygg/anlegg er de mer likeverdige. På landsbasis er det en trend at primærnæringer og industri er næringer der sysselsettingen reduseres, mens tjenesteyting er blant de næringer som vokser raskest. For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon<sup>16</sup> redusert med 31,8 % fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT<sup>17</sup> og FoU økte med 69 % (Selstad m fl 2004:90).

Tallene som er presentert i figurene i dette underavsnittet 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 inne privat tjenesteyting. Ut fra disse vurderingene har ”Nedre Ottadal kommune” store utfordringer, og en eventuell kommunesammenslåing bør ha som et av sine hovedformål å bidra til å motvirke denne sårbarheten.

<sup>16</sup> Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringerne.

<sup>17</sup> Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting

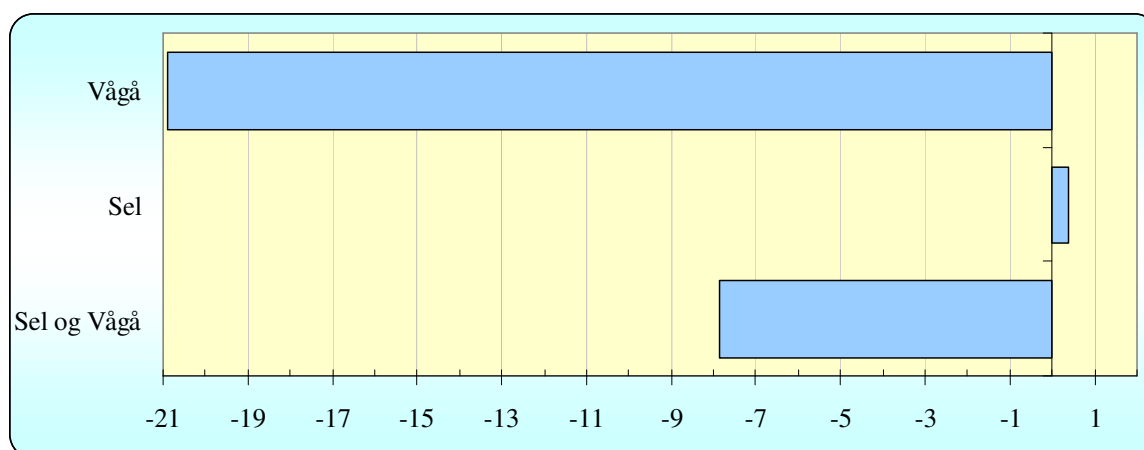
## 4.7 Pendling<sup>18</sup>

Pendlingsdata blir i mange sammenhenger brukt til å definere 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 mellom de aktuelle kommunene. Hvordan ser dette da ut for Sel og Vågå?

Tabell 12 Arbeidsplassbalansen – forholdet mellom arbeidsplasser og sysselsatte personer bosatt i kommunen 2004. Kilde: SSB.

Kommune	Personer med arbeidssted i kommunen	Sysselsatte personer bosatt i kommunen	Arbeidsplassbalanse
Vågå	1476	1866	-390
Sel	2960	2949	11

Tabell 12 viser at Sel har rimelig balanse mellom antall arbeidsplasser og tallet på sysselsatte personer bosatt i kommunen, mens Vågå har et underskudd på 390 arbeidsplasser. Hvordan dette slår ut i større behov for netto pendling for de som bor i Vågå, blir tydelig illustrert i figuren under som viser at netto pendling for Vågå er på 20,9 % av yrkesaktiv befolkning, mens Sel har et overskudd på 0,5 %. Pendlingsbehovet ut av en sammenslått kommune vil bli på ca 8 % av den yrkesaktive befolkningen.



Figur 20 Netto pendlingsbehov i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommune i 2004. Kilde: SSB.

<sup>18</sup> Alle tall er hentet fra SSB 4. kvartal 2003, hvis ikke annet er angitt.

Hvordan er så pendlingsmønstrene i de to kommunene? Her må vi skille mellom pendling *inn* til kommunen og *ut* fra kommunen. De registrerte tallene for 2004 går fram av tabellen under.

Tabell 13 Pendlingsbevegelser for Sel og Vågå 2004. Kilde: SSB.

Bolig-kommune	Bosatte arb.-takere i alt	Arbeidsstedskommune											
		Sel	Vågå	Nord-Fron	Dovre	Lom	Lillehammer	Lesja	Sør-Fron	Skjåk	Gausdal	Ringebu	Andre (inkl Oslo)
Arb.plasser i alt		2960	1476										
Sel	2949	2253	85	103	58	19	109	1	10	5	4	18	284
Vågå	1866	253	1285	16	9	86	34	2	3	8	2	5	163
Nord-Fron	2910	128	7										
Dovre		93	6										
Lom		32	47										
Lillehamm.		22	4										
Lesja		27	2										
Sør-Fron		24	1										
Skjåk		16	5										
Gausdal		14	1										
Ringebu		13	2										
Andre		85	31										

Tabellen kan virke kompleks, men vi skal kommentere noen hovedresultater for hver av kommunene.

#### Sel kommune:

- Har arbeidsplasser tilsvarende 100 % av egne yrkesaktive
- Viktigste arbeidsmarked utenfor egen kommune er Oslo (127), Lillehammer (109) Nord-Fron (103), Vågå (85) og Dovre (58)
- Arbeidsinnpendling til Sel kommer særlig fra Vågå (253), Nord-Fron (128) og Dovre (93)

#### Vågå kommune:

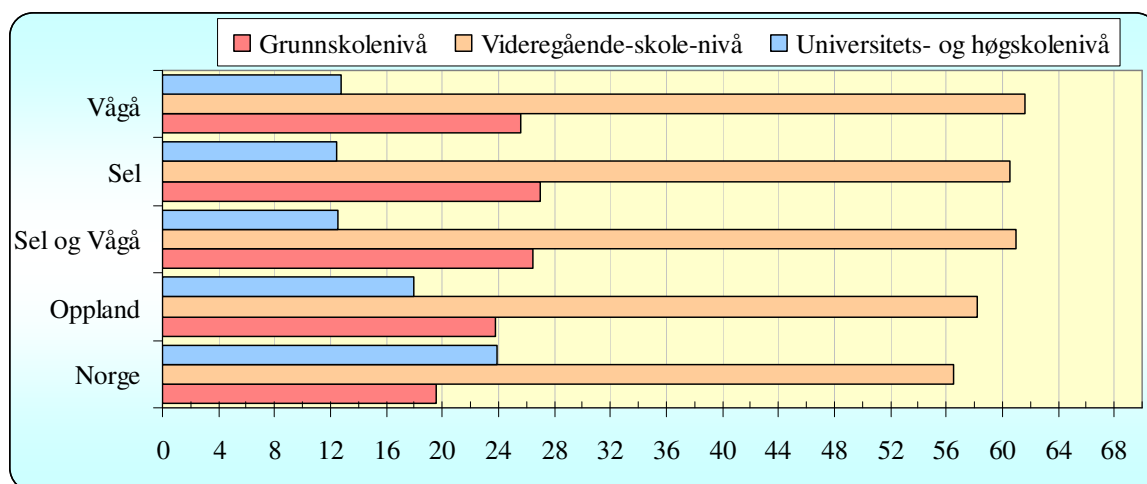
- Har arbeidsplasser tilsvarende 79 % av egne yrkesaktive
- Viktigste arbeidsmarked for vagverer utenfor egen kommune er Sel (253), Lom (86), Oslo (57), Lillehammer (34) og Nord-Fron (16)
- Innpendling til Vågå kommer særlig fra Sel (85) og Lom (47). Den tredje viktigste innpendlingskommunen er faktisk Oslo (8), mens det bare er 7 som pendler fra Nord-Fron

Tallene viser at det allerede er stor grad av arbeidspendling innad i den framtidige "Nedre Ottadal kommune", og hovedstrømmen går tydelig *fra* Vågå *mot* Sel. Sel er klart det viktigste arbeidsmarkedet for vagverer, med den andre naboen, Lom, som en god nummer to.

Pendlingstallene er et faktum som man ikke kan overse i en sammenslåingsdiskusjon mellom Sel og Vågå. Den viktigste konsekvensen vil antakelig være knyttet til om man skal la dagens pendlingsmønstre ha betydning for valg av kommunesenter i "Nedre Ottadal kommune". I så fall peker Otta seg ut som det naturlige senteret.

## 4.8 Kompetanse

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.



Figur 21 Høyeste fullførte utdanning for personer som er 16 år eller eldre, 2004. Kilde SSB. Prosent.

Av figuren ser vi at det formelle kompetansenivået er langt lavere i Vågå og Sel enn i Oppland og landet for øvrig. Spørsmålet blir så om en sammenslåing til en større kommune kan medføre at kompetansenivået øker? Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper større fagmiljøer, er det forskningsmessig belegg for å hevde at det er lettere å rekruttere og holde på folk med god kompetanse i kommuner som har en viss størrelse (St meld nr 32 (1994-95)). Sammen med størrelse har også beliggenhet en viss betydning. Det sies imidlertid lite om hvor store kommunene bør være for å sikre god kompetanse.

#### **4.9 Samlet vurdering Nedre Ottadal kommune – Vågå og Sel**

Som utredere med begrenset kjennskap til kommunene og regionen, er det ikke opp til oss å gi klare råd om sammenslåing eller ikke. Men vi vil forsøke å summere opp noen poenger som kan være nyttige å ha i mente for å besvare hovedspørsmålet: *Er en sammenslåing av Sel og Vågå en sak det er verdt å gå videre med?*

*Økonomisk* er dette et sammenslåingsalternativ som i hvert fall ikke starter ”i motbakke” slik mange andre gjør. For det første vil ”Nedre Ottadal” få økte rammetilskudd i starten uten at man taper mer enn 1 mill kr på lang sikt. For det andre ligger det et innsparingspotensiale innen administrasjon på mellom 1-11 mill kr per år. For det tredje er dette to kommuner som har noenlunde like inntektsforutsetninger. Og for det fjerde virker det som om begge kommuner har god orden på økonomien.

Ser vi på *samarbeidshistorien* har Vågå og Sel for en stor del felles utspring i og med at Sel er skilt ut fra Vågå. I tillegg har de samarbeidserfaring gjennom flere tiår i Nord-Gudbrandsdal regionråd.

*Reiseavstandene* i en sammenslått kommune vil øke, men nokså moderat. Store deler av befolkningen vil være bosatt mellom de eksisterende kommunesentrene på Otta og Vågåmo, og dermed innen en reisetid på ca en halvtime. Den maksimale reisetiden mellom ytterpunkter i den nye kommunen vil ligge godt under  $\frac{3}{4}$  time for nesten alle.

*Befolkningsmessig* har kommunene store utfordringer ved at de begge er inne i en nedadgående trend med netto flytting og negativ naturlig tilvekst. Det er ikke gitt at sammenslåing vil rette opp dette i en håndvending, men hvis man gjennom en sammenslåing kan få til grep som gjør kommunen mer attraktiv som bosted og arbeidssted og derigjennom få til økt tilflytting, vil dette kunne være til nytte både for den nye kommunen og for pendlingsområdet.

Utviklingen innen *sysselsetting og næringsstruktur* er en annen faktor som kaller på nye grep for disse kommunene, både fordi de samlet sett har en stor nedgang i sysselsettingen, og fordi de har en næringsstruktur som er sårbar for tunge trender i tiden.

Dagens *pendlingsmønster* taler for en sammenslåing av Vågå og Sel. Det er relativ stor utpendling fra Vågå til Sel og også en del arbeidsreiser som går motsatt veg.

Vi kjenner ikke til om de to kommunene erfarer *kompetanse- og rekrutteringsproblemet* som presserende, men alt tyder på at større kommuner i fremtiden vil ha lettere for å skaffe seg den kompetansen som trengs for å drive en stadig mer kompleks virksomhet, og slik sett blir også dette et argument for å vurdere en sammenslåing.

Og så til slutt: En vurdering av sammenslåingsspørsmålet mellom Vågå og Sel skjer ikke i et vakuum der verden rundt står stille. Fra å ha vært gjennom en periode med sterkt påtrykk fra sentralt hold i retning av en sammenslåing av kommuner både verbalt og gjennom bruk av økonomiske virkemidler, har man nå et regime som letter dette presset gjennom økte kommunebevilgninger generelt, gjennom en økning av småkommunetilskuddene i inntektssystemet og gjennom andre styringssignaler. Den Rød-grønne regjeringen har flyttet endringsfokuset over på fylkesnivået og det er sannsynlig at vi i løpet av 3-4 år vil ha etablert nye storregioner med oppgaver ut over det fylkeskommunene har i dag. Vågå og Sel må derfor også vurdere en mulig sammenslåing i lys av hvilke utfordringer en slik regionreform vil gi kommunene.



## 5 ”GYNT KOMMUNE”<sup>19</sup> – NORD-FRON, SEL OG VÅGÅ

### 5.1 Kart og kommunekarakteristika



Tabell 14: Noen kommunekarakteristika for Vågå, Nord-Fron, Sel og ”Gynt kommune”

Kilder: SSB, KOSTRA, KS prognosemodell og Kommunenøkkel.

Knr.	Kommune	Innbyggere Pr 1.1.06	Areal i km <sup>2</sup>	Brutto driftsinntekter '04 (1000-kr)	Skatt pr innb ifht et landssnitt på 100 % ('05)	Regional- tilskudd 2006 (1000-kr)
0515	Vågå	3766	1349	170867	76 %	0
0516	Nord-Fron	5843	1145	272427	94 %	0
0517	Sel	6083	909	272555	71 %	0
”Gynt kommune”		15692	3403	715849	81 %	0

”Gynt kommune” vil bli sammensatt av 3 av de folkerikeste kommuner i Nord- og Midt-Gudbrandsdal. En sammenslått kommune ville huse nesten halvparten av innbyggerne i disse to regionene, mens den andre halvparten vil være fordelt på de 6 andre kommunene. Samlet areal vil være en og en halv gang så stor som Lesja kommune er i dag. Kommunen ville blitt slått sammen av en nokså skattesterk kommune, Nord-Fron, og to av de skatte-

<sup>19</sup> Fastsetting av nye fiktive kommunenavn for sammenslåtte kommuner kan gjøres traust som ”Midtdalen” og ”Nedre Ottadal”. Av og til får man imidlertid, som utreder, morsomme (men ubrukelige?) ideer – slik som ”Gynt”! Så vidt undertegnede kjenner til opererte Peer Gynt i alle tre kommunene. Født på Vinstra i Nord-Fron, passerte Sel kommune på vei mot Dovregubben og reid Besseggen i Vågå. Et alternativt samlennavn kunne kanskje være Bøygen kommune?!

svakeste kommunene i Gudbrandsdalen. Ingen av kommunene mottar i dag regionaltilskudd (som ytes til kommuner med mindre enn 3200 innbyggere).

## 5.2 Analyse av kommuneøkonomien

Tabell 15: Noen kommuneøkonomiske karakteristika. Kilde: Kostra og KS-Prognosemodell

Kommune	RO-BEK	Skatteinnt. i kr/innb. 2005 (2004), målt i % av landsnittet	Anslag frie innt. i 2006 (kr/innb.)	Indeks for utgiftsbehov (inntektssystem 2006)	Gevinst/tap ved tilbakeføring av selskapskatt (mill. kr)
Vågå	Nei	76,3 (78,1)	31.781	1,158	-0,7
Nord-Fron	Nei	94,1 (97,4)	28.875	1,067	1,2
Sel	Nei	71,4 (73,6)	30.935	1,120	-1,4

Nord-Fron har en del høyere skatteinntekter per innbygger enn Vågå og Sel. Ser vi på frie inntekter (skatt og rammetilskudd) ligger derimot Nord-Fron lavest. Dette må ses i sammenheng med at både Vågå og Sel er dyrere å drive enn Nord-Fron – vurdert ut fra de kriteriene som ligger til grunn for utmålingen av utgiftsutjevneende tilskudd innenfor inntektssystemet (indeks utgiftsbehov). I anslagsberegningene for gevinst/tap i 2005 ved gjeninnføring av en andel kommunal selskapskatt, er det også tatt hensyn til effekten av at skatteinntektene nå blir sterkere utjevnet over inntektssystemet.

Tabell 16: Renter, avdrag, resultat og arbeidskapital 2004 målt i % av brutto driftsinntekter. Kilde: Kostra

Kommune	Netto renteutg.	Netto avdrag	Lansiktig gjeld ekskl. pensjonsforplikt.	Netto driftstres.	Akkumulert regnskapsresultat	Arbeidskapital
Vågå	-3,4	2,7	60,4	1,4	0,1	30,3
Nord-Fron	-2,1	2,6	47,0	4,5	2,7	22,8
Sel	-1,3	4,0	50,0	0,6	-	20,8

Verken Vågå eller Nord-Fron synes å være "gjeldstunge" kommuner. Nord-Fron hadde høyere renteinntekter (inkl. utbytte) enn renteutgifter også i 2002 og 2003, med hhv. 2,0 og 3,6 % av samlede driftsinntekter. Tilsvarende positive "rentenetto" for Vågå disse to årene var 2,0 og 22,0 %. Sel har også hatt positiv rentenetto disse tre årene, med hhv. 1,2, 12,9 og 1,3 % av brutto driftsinntekter. Det høye tallet for 2003 skyldtes imidlertid ekstraordinære forhold/føringer både i Vågå og Sel, noe som også innebar kunstig høye netto driftsresultat det året (på hhv. 19,7 og 12,4 % av samlede driftsinntekter). Tilsvarende resultatgrad for Vågå og Sel var på hhv. 0,7 og 1,9 % i 2002. Driftsresultatet i Vågå og Sel oversteg heller ikke "tommefingernivået" på 3 % for 2004. Nord-Fron hadde et netto driftsre-

sultat på hhv. 3,9 og 4,1 % av driftsinntektene 2002 og 2003. Av Tabell 16 ser vi at denne resultatgraden for Nord-Fron var på 4,5 % i 2004. Kommunen kan derfor vise til et årlig driftsresultat utover ”tommelfingernivået” på 3 % i hele perioden 2002-2004. Per 31.12.04 hadde Nord-Fron i tillegg et positivt akkumulert regnskapsresultat, tilsvarende 2,7 % av brutto driftsinntektene det året. Arbeidskapital er et mål på likviditeten, definert som om-løpsmidler minus kortsiktig gjeld. Ved årsskiftet 2004/05 syntes alle tre kommunene å ha en tilfredsstillende likviditet.

Samlet sett virker det som om dette er tre kommuner som er i tilfredsstillende økonomisk balanse. Spesielt synes dette å gjelde for Nord-Frons vedkommende. Vågå og Sel synes å være ganske så like mht. økonomiske forutsetninger.

### **5.3 Økonomiske konsekvenser av en sammenslåing**

Det 3-kommunealternativet som her er kalt ”Gynt kommune” var ikke blant de som ble beregnet i den økonomiutredningen som Telemarksforskning-Bø tidligere har gjort for kommunene i Midt- og Nord-Gudbrandsdal (Lunder og Sanda 2004). Det er derfor i januar 2006 gjort nye beregninger for denne kommunekonstellasjonen basert på data fra 2005. SSB har levert data<sup>20</sup> som er satt inn i KS sin prognosemodell<sup>21</sup> for beregning av rammetilskudd (gitt dagens gjeldende inntektssystem). For at slike beregninger skal kunne foretas, må man bestemme hvor kommunesenteret i den nye kommunen skal ligge. Beregningene for ”Gynt kommune” er gjort med utgangspunkt i Otta som senter (utreders valg).

I tillegg til inntektssystemberegningene har vi gjort vurderinger av innsparingspotensialet når det gjelder administrasjonsutgifter – på to måter. For det første har vi sammenlignet summen av administrasjonskostnadene for de tre kommunene som inngår i ”Gynt kommune” med 3 andre kommuner som ligner den nye kommunen når det gjelder folketall, indeks for bundne kostnader og korrigerede inntekter<sup>22</sup>. For det andre har vi beregnet en estimert verdi for hva det ville koste å administrere ”Gynt” hvis den med sitt nye innbyggertall ble plassert på trendlinjen for alle norske kommuner. Disse sammenligningene gir ikke det rette svaret på hva ”Gynt kommune” kan spare på administrasjonsutgifter – siden ingen av sammenligningskommunene ligner akkurat på ”Gynt” når det gjelder folketall, befolkningssammensetning eller geografi. Men det gir en nyttig indikasjon på hva en ny kommune burde kunne strekke seg etter med hensyn på en reduksjon av administrasjonsutgiftene etter en sammenslåing.

---

<sup>20</sup> Knyttet til kriteriene ”beregnet reisetid”, ”sone” og ”nabo”

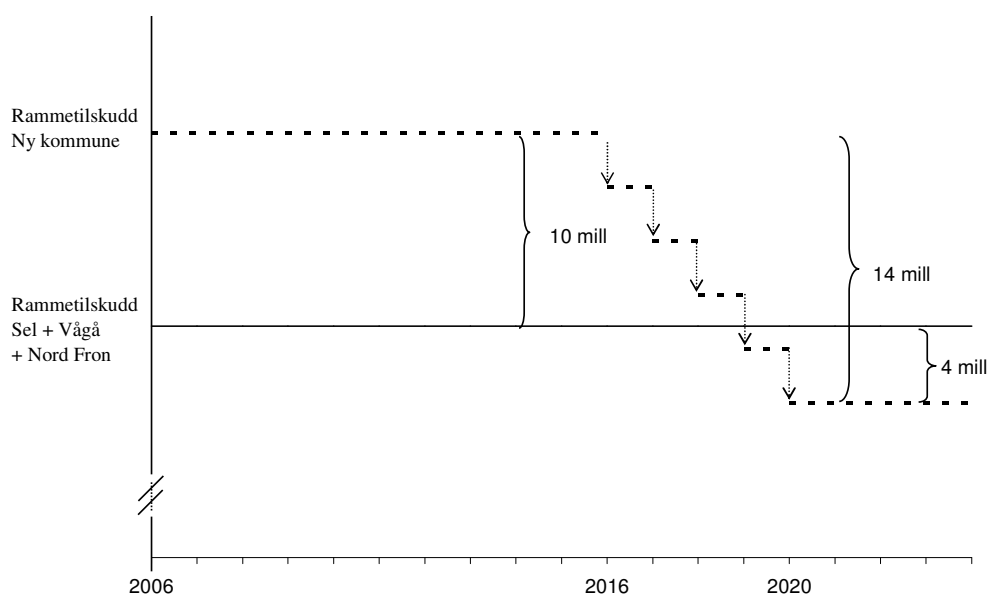
<sup>21</sup> Beregningene er gjort i prok0509a, og basistilskuddet er satt til 7,136 mill.

<sup>22</sup> Metoden vi har brukt er beskrevet på side 21-24 i rapporten ”Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal” (Lunder og Sanda 2004)

### 5.3.1 Effekter på rammetilskuddet

Tabell 17: Frie inntekter pr år i millioner 2005-kr. ”Gynt kommune”

	Ny kommune
Sum frie inntekter pr år før sammenslåing (A)	452
Frie inntekter pr år i 10 år etter sammenslåing (B)	462
Frie inntekter pr år fra og med år 15 etter sammenslåing (C)	448
<b>Årlig effekt av sammenslåing de første 10 årene (B-A)</b>	<b>+10</b>
<b>Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 15 (C-A)</b>	<b>-4</b>



Figur 22: Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. ”Gynt kommune”

Som tabellen og figuren viser vil ”Gynt kommune”, med det rådende inntektssystemet, få økt sitt rammetilskudd med 10 mill kr hvert år de 10 første årene etter en sammenslåing<sup>23</sup>. Deretter skjer det en nedtrapping av det årlige rammetilskuddet over 5 år når ”inndelings-tilskuddet” på 14,3 mill kr blir trappet ned. I løpet av de 13 første årene etter en sammenslåing så vil ”Gynt” motta til sammen 113 mill kr mer enn de tre kommunene ville fått til sammen. Men fra og med det 14. året vil ”Gynt kommune” få mindre i rammetilskudd pr år enn de tre kommunene, og fra og med det 15. året vil rammetilskuddet stabilisere seg på et nivå som ligger ca 4 mill kr lavere enn de tre fikk til sammen før sammenslåingen.

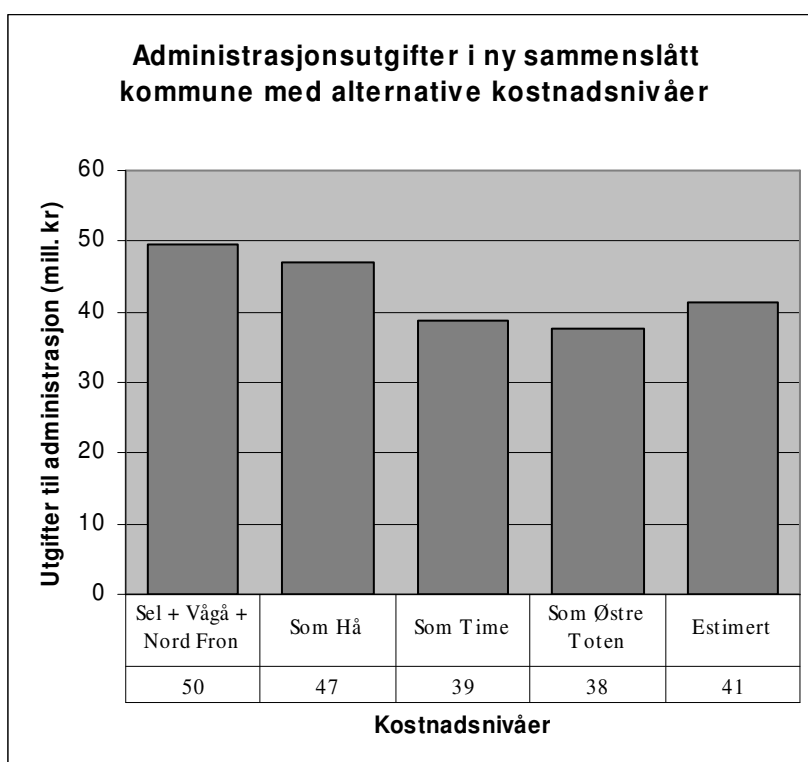
<sup>23</sup> Dette skyldes at det blir lengre ”reisetid” i den nye kommunen (+9,6 mill kr), økt ”urbanitet” (+2,8 mill kr), redusert ”inntektsutjevning” (-1,8 mill kr) og redusert ”sone” (-0,3 mill kr)

### 5.3.2 Innsparingspotensial på administrasjon

Tabell 18: Summen av netto driftsutgifter til administrasjon 2004 i Sel, Vågå og Nord- Fron og i sammenligningskommuner.

	”Gynt kommune”	Hå	Time	Østre Toten
Innbyggertall	15728	14784	14177	14604
Indeks bundne kostnader	0,94	0,83	0,78	0,83
Indeks korrigerte inntekter	0,84	0,93	0,82	0,87
<b>Netto driftsutgifter (kr pr innb)</b>	<b>3151</b>	<b>2991</b>	<b>2460</b>	<b>2387</b>

Av sammenligningskommunene ser vi at det er Østre Toten som administreres billigst, mens Hå er den dyreste.



Figur 23: Administrasjonsutgifter i ”Gynt kommune” målt i mill kr (og med alternative kostnadsnivåer pr innb.)

I Figur 23 viser vi hva det ville koste å administrere ”Gynt kommune” hvis man brukte samme administrasjonskostnad pr innbygger som sammenligningskommunene. Hvis man greide å administrere ”Gynt” like billig som Østre Toten, ville man spart 12 mill kr pr år i forhold til dagens administrasjonskostnad i Sel, Vågå og Nord-Fron. Hvis man brukte verdien fra Hå kommune, ville man bare spart 3 mill kr pr år. Den estimerte verdien viser hva man ut fra en trendlinje ville kunne forvente at en kommune av ”Gynts” størrelse skulle bruke på administrasjon, ved en sammenligning mellom alle norske kommuner av tilsva-

rende størrelse. Da ville man spart 9 mill kr pr år i forhold til dagens administrasjonskostnader. Så altså: om man bare greier å realisere deler av dette innsparingspotensialet gjennom en sammenslåing av de tre kommunene, er det betydelige årlige beløp det kan være snakk om – penger som kunne vært overført fra administrasjon til tjenesteproduksjon.

Men det kan jo selvsagt også gå annerledes; - hvis man ikke greier å effektivisere administrasjonen etter en sammenslåing, vil man ikke kunne hente ut disse gevinstene. Dette vil for eksempel kunne skje hvis det er politisk uakseptabelt å samkjøre de administrative tjenestene slik at man blir sittende med ”doble løsninger”.

### **5.3.3 Andre økonomiske effekter**

I tillegg vil det kunne ligge et betydelig innsparingspotensial hvis en ny kommune velger å utnytte stordriftsmuligheter innen tjenesteproduksjon fullt ut. En slik utnyttelse ville imidlertid fordele at man for eksempel samler elever på færre skoler og i færre klasser, etablerer felles sykehjem med opp mot 100 plasser<sup>24</sup> og driver de tekniske tjenestene i de to kommunene som en felles enhet. Spørsmålet er bare om slike tiltak er politisk akseptable. Derfor er dette innsparingspotensialet også mer usikkert, og dermed er det ikke tallfestet her.

En sammenslått kommune vil også bli innrømmet delvis kostnadsdekning i forbindelse med selve sammenslåingsprosessen (40-60%), og vil også få fritak for statlige avgifter til omregistrering, dokumentavgifter osv.

Til slutt ville ”Gynt kommune” kunne søke om å utløse en direkte statlige ”engangspremie” til infrastrukturtiltak, bredbånd eller opprettelse av servicekontor i en størrelsesorden på kanskje 20-30 mill kr (jfr. avsnitt 2.4).

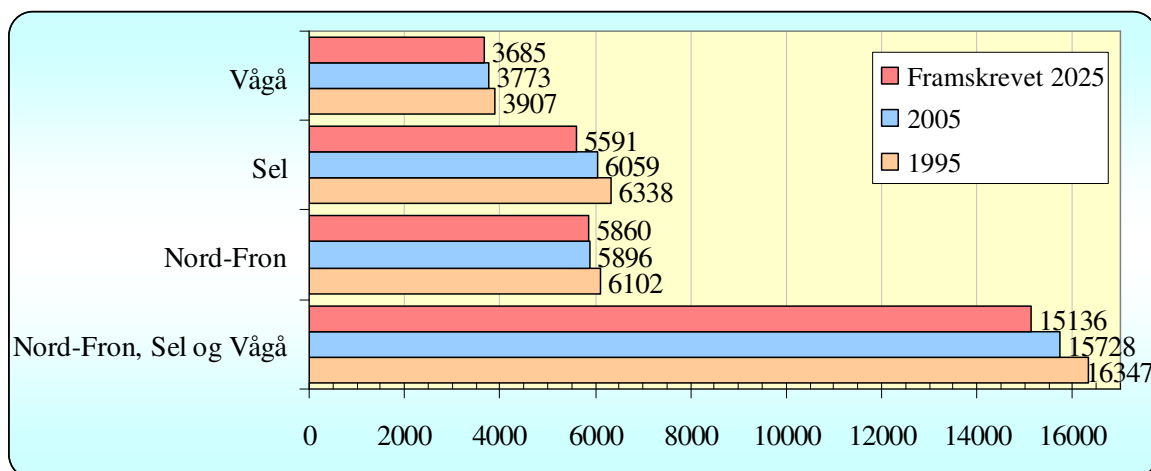
## **5.4 Befolkningsutvikling**

Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og -utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur. For det første viser regnskapsanalyser at kommuner bør være på minst 5000 innbyggere for å utnytte stordriftspotensialet innen administrasjon. Både Nord-Fron og Sel ligger over denne grensa, mens Vågå ligger under. For det andre vil kommuner med befolkningsnedgang oppleve overkapasitet som innebærer at enhetskostnadene ved tjenesteproduksjon øker. For det tredje vil små kommuner med nedgang i folketallet stå dårligere rustet til å møte framtida både når det gjelder spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og når det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver. Erfaringene viser videre at mindre kommuner er mer sårbare enn større når det gjelder å beholde og ansette nøkkelpersoner i sentrale stillinger.

---

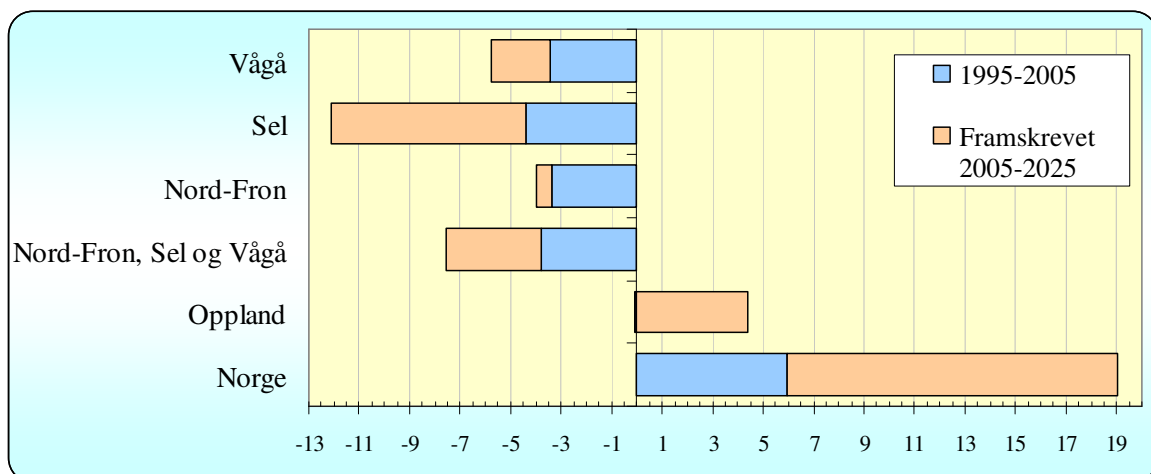
<sup>24</sup> Beregnet å være mest effektive størrelse.

Under skal vi analysere befolkningsutviklingen i Nord-Fron, Sel og Vågå gjennom å belyse temaet fra ulike vinkler. Først ser vi på statistikk og prognoser når det gjelder folketallet.



Figur 24 Antall innbyggere i 1995 og 2005 samt framskrevet folkemengde til 2025. Kilde: SSB.

Vi ser at alle tre kommunene har hatt en relativt kraftig befolkningsnedgang det siste tiåret, med et tap på 116 innbyggere i Nord-Fron, 279 innbyggere i Sel og 134 innbyggere i Vågå. Dette er bekymringsfullt, og SSB sine prognoser fram mot 2025<sup>25</sup> peker i retning av at reduksjon fortsetter – og da særlig i Sel<sup>26</sup>. For Vågå vil folketallet 20 år fram i tid også ligge noe lavere enn dagens, mens Nord-Fron ser ut til å kunne stabilisere folketallet på et nivå bare litt under dagens. For ”Gynt kommune” viser prognosene at dagens 15.728 innbyggere vil kunne bli redusert til ned mot 15.100 innbyggere i løpet av en 20-års periode.

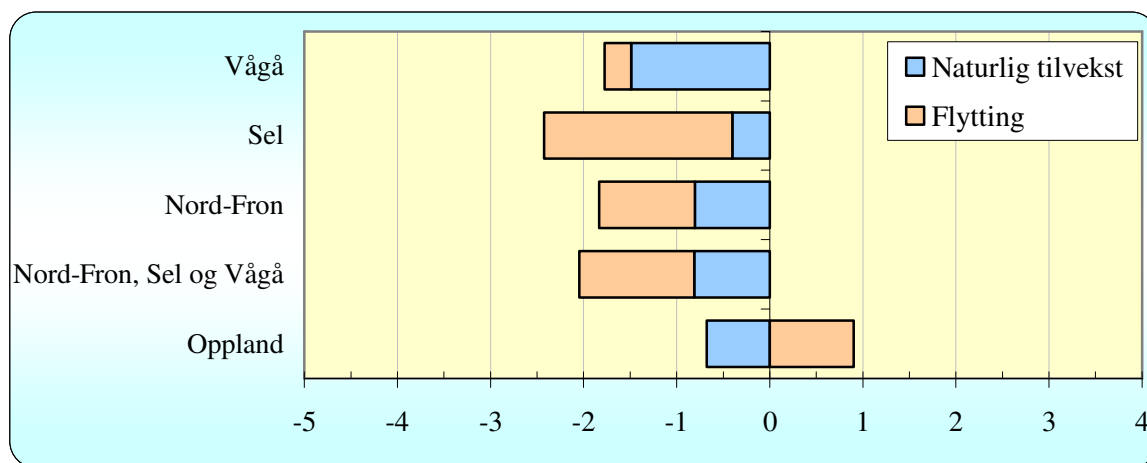


Figur 25 Befolkningsutvikling fra 1995-2005 og framskrevet folkemengde fra 2005-2025. Prosent. Kilde: SSB.

<sup>25</sup> SSB har nylig framskrevet folkemengden til 2025 ut fra ulike alternativer. Vi har brukt det midlere alternativet (MMMM).

<sup>26</sup> Sel fikk riktignok en folketallsvekst i 2005 på 24 personer på grunn av et innflyttingsoverskudd. Den langsiktige tendensen er imidlertid klart negativ.

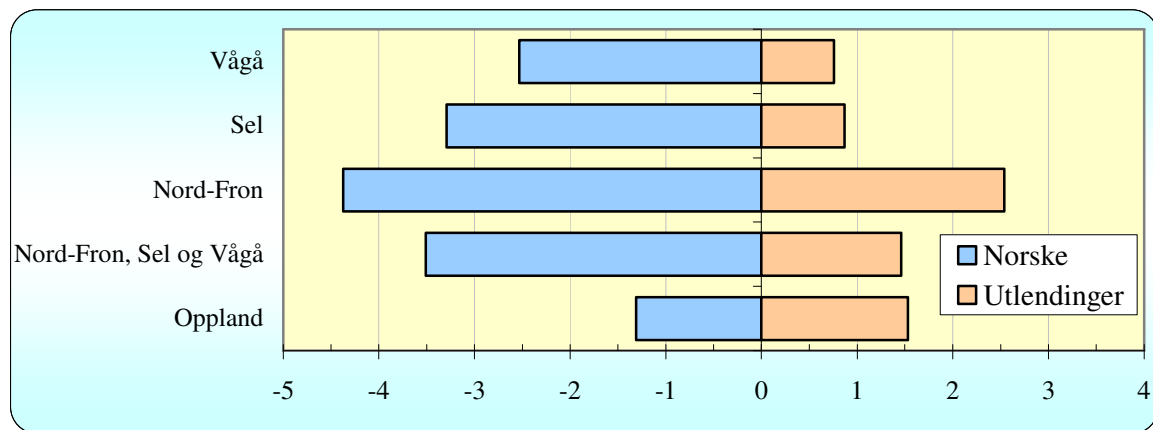
Figur 25 illustrerer den samme folketallsutviklingen i prosent. Sel har hatt den største prosentvise nedgangen av de tre med  $-0,44\%$  i snitt de siste 10 år, og er altså den kommunen som står foran den største reduksjonen de neste 20 årene, hvis vi skal tro prognosene. At situasjonen kaller på nye grep for de tre kommunene illustreres tydelig når man sammenligner med hva som skjer på fylkesbasis og landsbasis: Oppland som helhet har stått på stedet hvil i det forrige tiåret, men vil få en vekst framover i følge prognosene. For landet som helhet har veksten de siste ti årene ligget på mellom  $0,5$  og  $0,6\%$ , et nivå som vil holde seg framover.



Figur 26 Prosentvis endring av folketallet fra 2001-2006 fordelt på naturlig tilvekst og flytting.

Her ser vi hvordan folketallsutviklingen de siste 5 år fordeler seg på ulike komponenter. Alle de tre kommunene har hatt negativ naturlig tilvekst over denne 5 årsperioden – det vil si at antall fødte har vært lavere enn tallet på dødsfall. Av de tre er Vågå verst stilt med en negativ naturlig tilvekst på  $1,5\%$ . Alle tre har også opplevd netto fraflytting i perioden, Sel er verst ute med en fraflytting på  $2\%$  over 5 år, mens fraflyttinga i Vågå har vært markert mye mindre. Ser vi de tre kommunene i sammenheng, er det et dystert bilde – negativ naturlig tilvekst og nokså stor fraflytting. I Oppland som helhet ser det heller ikke lystig ut når det gjelder den naturlige tilveksten, men denne kompenseres – og vel så det – av en netto innflytting til fylket.





Figur 27 Prosentvis endring i folketallet i perioden 2001-2006 fordelt på naturlig tilvekst + innenlands flytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utlendinger). Kilde: SSB.

I Figur 27 har vi gått enda dypere inn i befolkningsutviklingstallene og da finner vi noen interessante sammenhenger. Vi ser at det er de utenlandske innflyttingene som forhindrer at befolkningstallene ser enda dystre ut både for Sel, Nord-Fron og Vågå og for så vidt også for Oppland. Det "norske" bidraget er entydig negativt for alle tre. Folketallsutviklingen i "Gynt kommune" vil derfor bli sterkt avhengig av hva slags "innvandringspolitikk" som den nye kommunen ønsker å føre. Et spørsmål i den forbindelse vil også være om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid siden det er en tendens til at utlendinger som kommer hit til landet, etter hvert søker mot større byer.

### 5.5 Senterstruktur, senterfunksjoner og reiseavstander

I Sel kommune bor ca 58 % av befolkningen i de 5 tettstedene (slik SSB<sup>27</sup> definerer det): Otta (25 %), Dahle (13 %), Sel (10 %), Bjølstad (5 %) og Sandbumoen (5 %). Dahle og Sandbumoen er boligfelt som er nært knyttet til Otta tettsted. I Nord-Fron utgjør tettstedsbefolkningen 55 % og denne fordeler seg mellom Vinstra (41 %) og Kvam (14 %). I Vågå bor ca 46 % av befolkningen i tettsteder fordelt på Vågåmo (38 %) og Lalm (8 %).

Som tettstedskonsentrasjoner er Otta/Dahle/Sandbumoen på ca 2600 innbyggere, mens Vinstra har ca 2500 og Vågåmo har drøyt 1400 innbyggere. Alle kommunesentrene har noen regionale funksjoner, og selv om det historiske maktsenteret Vågåmo kan skilte med Sorenskriverkontor og Jordskifterett for Nord-Gudbrandsdal, samt at kommunen er stor på folkekultur, er det vel Otta og Vinstra som trer fram som de klareste senteralternativene i "Gynt kommune". Uten at vi har hatt anledning til å skaffe oss full oversikt, er det vel klart at Vinstra og Otta på noen områder konkurrerer om å ha funksjoner som definerer et senter; begge har for eksempel vinmonopol, tannlege og videregående skole. På andre områder kompletterer de hverandre; Otta har likningskontor, mattilsyn, flest bilforretninger og er senter for "industrikommunen", mens Vinstra har en konsentrasjon av landbruksmaskinvirksomheter i Gudbrandsdalen og er senteret i "bygg og anleggs-" og "reiselivskommunen". Otta fikk bystatus i 2001 – et grep som kanskje har mest symbolsk betydning,

siden det eneste kravet for å oppnå dette er at kommunen har mer enn 5000 innbyggere og har et bymessig tettsted med handels- og servicefunksjoner og konsentrert bebyggelse.

I forhold til endring av kommunestruktur er det hensiktsmessig å ha oversikt over interne reiseavstander 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 viktig å ha god tilgjengelighet til, mens man kan akseptere lengre reisetid for tjenester man bruker sjeldnere. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som avgrensingskriterium ved avgrensning av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for å definere et dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. I tabellen under har vi laget en reisetidstabell mellom alle tettsteder og andre "sentra" i Nord-Fron, Sel og Vågå.

Tabell 19 Reisetider i minutter mellom tettsteder og andre "sentra" i Nord-Fron, Sel og Vågå.

Kilde: [www.visveg.no](http://www.visveg.no)

	OTTA	DAHLE	SEL	BJØLSTAD	SANDBUMOE N	MURUDALEN	SJOA	VINSTRÅ	KVAM	SKÅBU	VÅGÅMO	LALM	RANDSVERK
OTTA	0												
DAHLE	4	0											
SEL	13	17	0										
BJØLSTAD	30	33	41	0									
SANDBUMOE N	6	10	18	23	0								
MURUDALEN	42	46	55	20	35	0							
SJOA	12	15	24	19	6	31	0						
VINSTRÅ	33	36	44	40	27	52	22	0					
KVAM	21	24	32	27	14	39	10	13	0				
SKÅBU	58	61	69	64	51	76	46	30	37	0			
VÅGÅMO	31	27	19	27	37	40	43	63	50	87	0		
LALM	16	12	20	13	22	32	27	49	36	72	14	0	
RANDSVERK	43	47	44	15	37	15	32	53	40	77	25	25	0

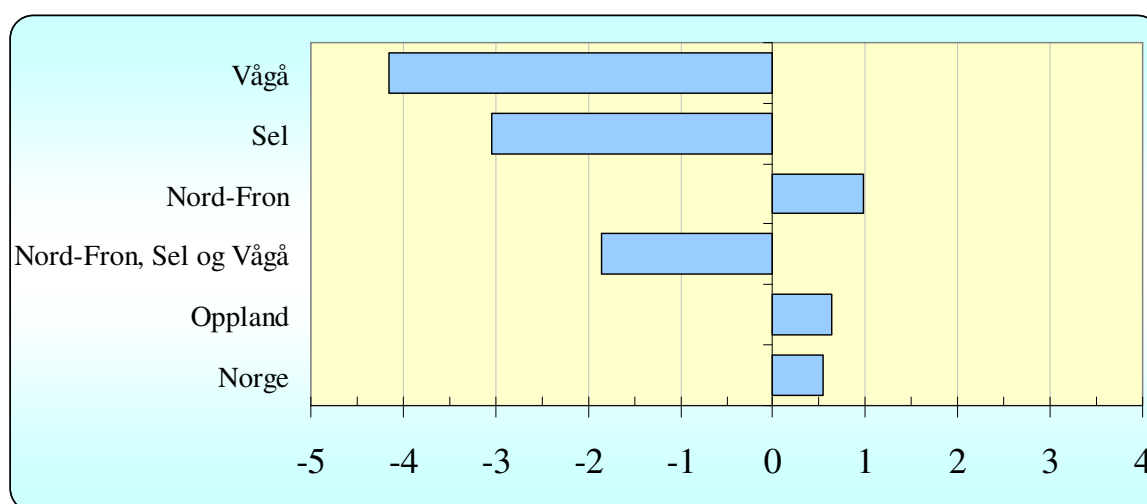
"Gynt kommune" ville blitt såpass stor i utstrekning at enkelte ville oppleve reisetider på opp mot 1,5 time fra en ytterkant til en annen (Skåbu-Vågåmo). Men stort sett så viser tabellen reisetider som bør kunne være akseptable innenfor en bo- og arbeidsmarkedsregion

<sup>27</sup> Tall fra SSBs Folke- og bolig telling 2001

altså godt under 75 minutter. Ser vi på avstanden inn mot de aktuelle kommunesentrene, ser vi at avstanden til det mest sentrale tettstedet i ”Gynt kommune”, Otta, ikke overstiger 60 minutter fra noen kant av kommunen. Hvis Vinstra blir valgt som senter, er reisetiden fra Vågåmo til Vinstra rett i overkant av 60 minutter. Med Vågåmo som senter vil et fåtall innbyggere få opp mot hele 90 minutters reisetid.

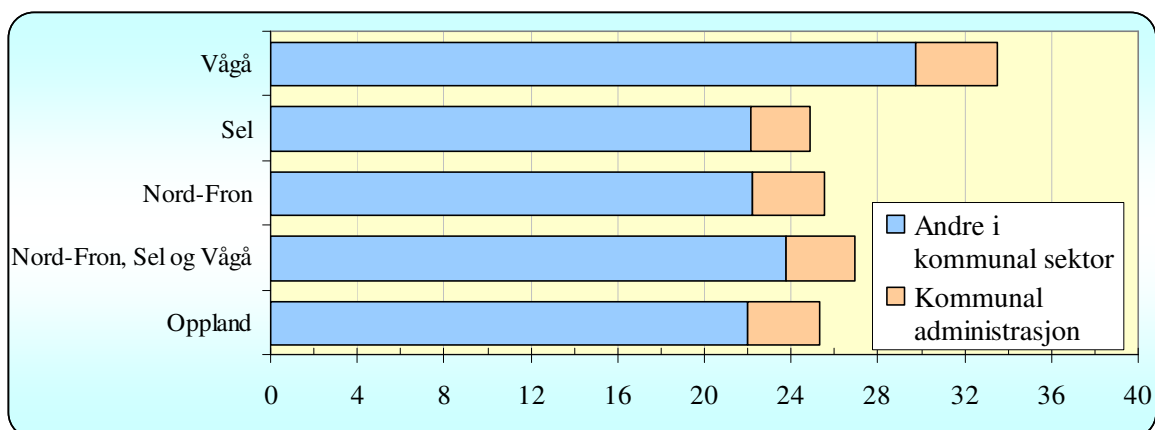
## 5.6 Sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur

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.



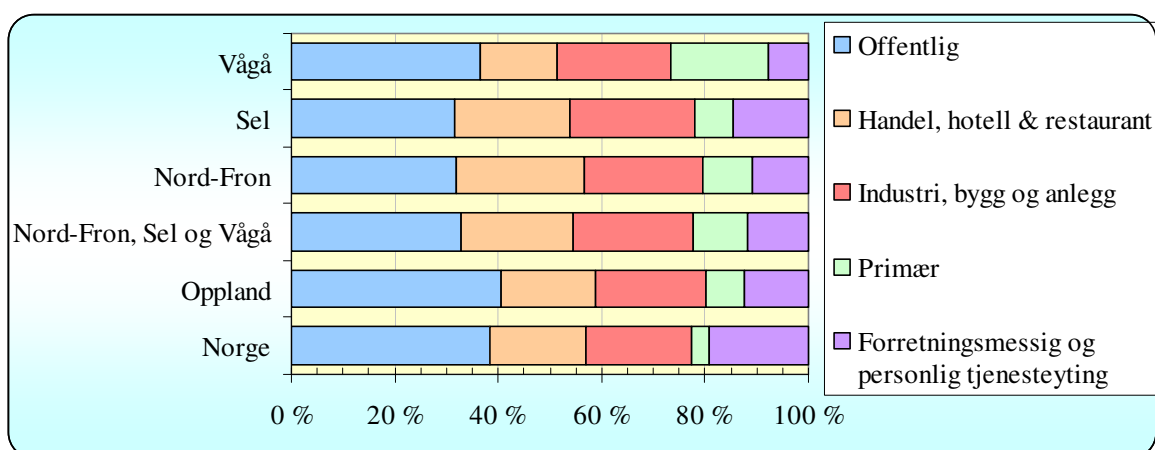
Figur 28 Prosentvis endring i antall arbeidsplasser i kommunene i perioden 2000-2004. Kilde: SSB.

Vi ser av Figur 28 at Vågå og Sel de siste årene har hatt en kraftig tilbakegang i tallet på arbeidsplasser på henholdsvis 4 % og 3 %, mens Nord-Fron har hatt en vekst på ca 1 %. Summerer vi sammen, ville ”Gynt kommune” hatt en tilbakegang i sysselsettingen på ca 2 % i denne perioden. Det er også verdt å merke seg at både Oppland fylke og landet har hatt en vekst i sysselsettingen i denne perioden.



Figur 29 Arbeidsplasser i kommunal sektor i prosent av totalt antall arbeidsplasser i kommunene i 2004. Kilde: SSB.

I små kommuner og kommuner med mye netto utpendling er gjerne en stor andel av arbeidsplassene innen kommunal sektor. Figur 29 viser at dette er et forhold som også gjør seg gjeldende i våre tre kommuner – og da særlig i Vågå der 1/3 del av arbeidsplassene er i ”kommunen”. I de større kommunene Sel og Nord-Fron utgjør de kommunale arbeidsplassene ¼ av sysselsettingen. Ved hjelp av SSBs sysselsetningsstatistikk kan man også si hvor mye av denne kommunale sysselsettingen som er knyttet spesifikt til kommunal administrasjon<sup>28</sup>. Av figuren ser vi at Vågå har størst andel av arbeidsplasser i kommunal administrasjon (3,7 %), mens Nord-Fron har ca 3,3 % og Sel har ca 2,7 %. Ved en eventuell kommunesammenslåing er det gjerne på de administrative stillingene at man må hente ut et effektiviseringspotensiale.



Figur 30 Næringsstruktur 2004, prosentvis fordeling av arbeidsplasser. Kilde: SSB

Figur 30 gir en oversikt over næringsstrukturen i Nord-Fron, Sel, Vågå og ”Gynt kommune” sammenlignet med Oppland og Norge. Vi ser at næringsstrukturen varierer noe mel-

<sup>28</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.

lom de tre kommunene. Vågå er langt større enn de andre to på primærnæringer og langt mindre på handel/hotell/restaurant og tjenesteyting. Sel er størst på tjenesteyting, mens Nord-Fron er størst av de tre når det gjelder handel/hotell/restaurant. På landsbasis er det en trend at primærnæringer og industri er næringer der sysselsettingen reduseres, mens tjenesteyting er blant de næringer som vokser raskest. For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon<sup>29</sup> redusert med 31,8 % fra 1990 til 2000, mens sysselsettingen innen bank, forsikring, KIFT<sup>30</sup> og FoU økte med 69 % (Selstad m fl 2004:90).

Tallene som er presentert i figurene i dette underavsnittet 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 inne privat tjenesteyting. Ut fra disse vurderingene har "Gynt kommune" store utfordringer, og en eventuell kommunesammenslåing bør ha som et av sine hovedformål å bidra til å motvirke denne sårbarheten.

## 5.7 Pendling<sup>31</sup>

Pendlingsdata blir i mange sammenhenger brukt til å definere 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 mellom de aktuelle kommunene. Hvordan ser dette da ut for Vågå, Sel og Nord-Fron?

Tabell 20 Arbeidsplassbalansen – forholdet mellom arbeidsplasser og sysselsatte personer bosatt i kommunen 2004. Kilde: SSB

Kommune	Personer med arbeidssted i kommunen	Sysselsatte personer bosatt i kommunen	Arbeidsplassbalanse
Vågå	1476	1866	-390
Sel	2960	2949	11
Nord-Fron	2582	2910	-328

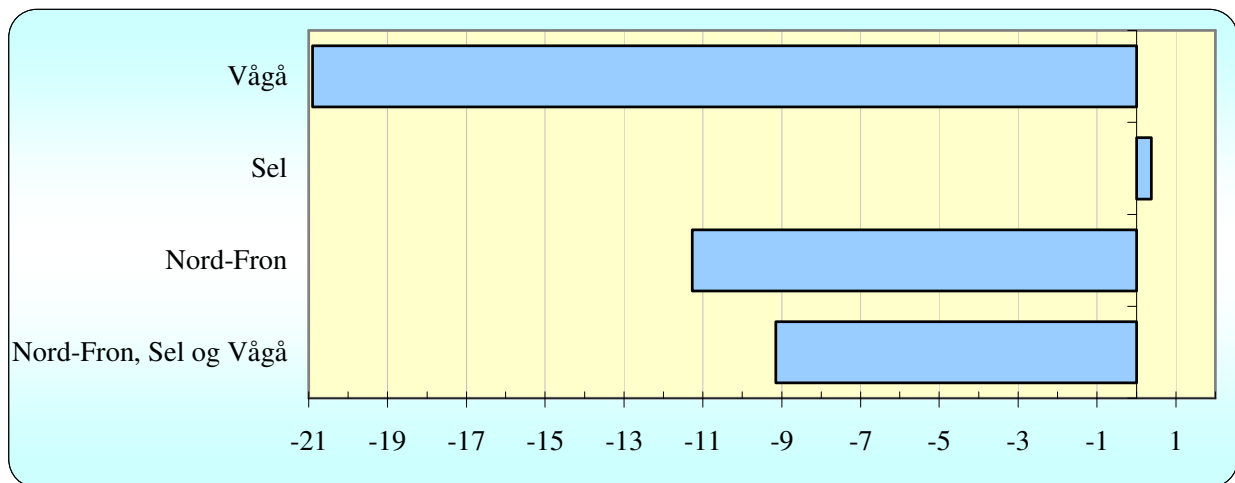
Tabell 20 viser at Sel har balanse mellom antall arbeidsplasser og tallet på sysselsatte personer bosatt i kommunen, mens Vågå og Nord-Fron har et underskudd på henholdsvis 390 og 328 arbeidsplasser. Hvordan dette slår ut i større behov for netto pendling, blir illustrert

<sup>29</sup> Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringerne.

<sup>30</sup> Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting

<sup>31</sup> Alle tall er hentet fra SSB – registerbasert sysselsettingsstatistikk 4. kvartal 2004, hvis ikke annet er angitt.

i figuren under. Her ser vi at netto utpendlingsbehov i Vågå er på hele 20,9 % av yrkesaktiv befolkning. Nord-Fron ligger også høyt med 11,3 % utpendlingsbehov, mens Sel har et innpendlingsbehov på 0,4 % målt i forhold til yrkesaktiv befolkning.



Figur 31 Netto pendlingsbehov i prosent av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommune i 2004. Kilde: SSB.

Hvordan er så pendlingsmønstrene i de tre kommunene? Her må vi skille mellom pendling *inn* til kommunen og *ut* fra kommunen. De registrerte tallene for 2004 går fram av tabellen under.

Tabell 21 Pendlingsbevegelser for Sel, Nord-Fron og Vågå 2004. Kilde: SSB.

Bolig-kommune	Bosatte arb.-takere i alt	Arbeidsstedskommune											
		Sel	Nord-Fron	Vågå	Dovre	Lom	Lillehammer	Lesja	Sør-Fron	Skjåk	Gausdal	Ringebu	Andre (inkl Oslo)
Arb.plasser i alt		2960	2582	1476									
Sel	2949	2253	103	85	58	19	109	1	10	5	4	18	284
Nord-Fron	2910	128	1972	7	4	1	75	0	192	2	5	120	404
Vågå	1866	253	16	1285	9	86	34	2	3	8	2	5	163
Dovre		93	7	6									
Lom		32	11	47									
Lillehamm.		22	18	4									
Lesja		27	4	2									
Sør-Fron		24	286	1									
Skjåk		16	5	5									
Gausdal		14	20	1									
Ringebu		13	63	2									
Andre		85	77	31									

Tabellen kan virke kompleks, men vi skal kommentere noen hovedresultater for hver av kommunene.

Sel kommune:

- Har arbeidsplasser tilsvarende 100 % av egne yrkesaktive
- Viktigste arbeidsmarked utenfor egen kommune er Oslo (127), Lillehammer (109) Nord-Fron (103), Vågå (85) og Dovre (58)
- Arbeidsinnpendling til Sel kommer særlig fra Vågå (253), Nord-Fron (128) og Dovre (93)

Nord-Fron kommune:

- Har arbeidsplasser tilsvarende 89 % av egne yrkesaktive
- Viktigste arbeidsmarked for nord-frøninger utenfor egen kommune er Oslo (197) Sør-Fron (192), Sel (128), Ringebru (120) og Lillehammer (75). Vågå kommer på den neste plassen, men det er bare 7 stykker fra Nord-Fron som pendler til Vågå.
- Innpendling til Nord-Fron kommer særlig fra Sør-Fron (286), Sel (103) og Ringebru (63). Det er bare 16 vagvere som pendler til Nord-Fron.

Vågå kommune:

- Har arbeidsplasser tilsvarende 79 % av egne yrkesaktive
- Viktigste arbeidsmarked for vagverer utenfor egen kommune er Sel (253), Lom (86), Oslo (57), Lillehammer (34) og Nord-Fron (16).
- Innpendling til Vågå kommer særlig fra Sel (85) og Lom (47). Den tredje viktigste innpendlingskommunen er faktisk Oslo (8), mens det bare er 7 som pendler fra Nord-Fron.

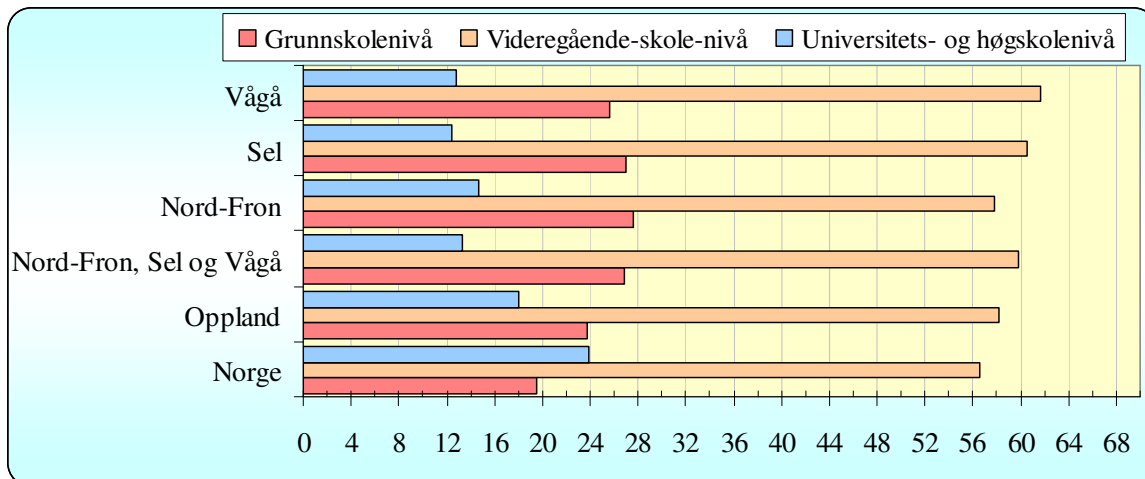
Tallene viser at det allerede er stor grad av arbeidspendling innad i den framtidige ”Gynt kommune”. Men det som er like tydelig er at pendlingsstrømmene går mellom to og to av kommunene, og i liten grad mellom alle tre. Avstandene mellom ytterkommunene Nord-Fron og Vågå er selvfølgelig hovedforklaringen på dette.

I tillegg ser vi at for Nord-Fron så er naboen i sør, Sør-Fron, langt viktigst av nabokommunene både når det gjelder inn- og utpendling. For innbyggere i Sel er det slik at Nord-Fron er det viktigste lokale arbeidsmarkedet utenfor egen kommune, mens Vågå er langt viktigere som innpendlingsomland. For Vågå er det naboen Sel og Lom som er de viktigste både når det gjelder inn og utpendling.

Pendlingstallene er et faktum som man ikke kan overse i en sammenslåingsdiskusjon mellom Nord-Fron, Sel og Vågå. Den viktigste konsekvensen vil antakelig være knyttet til om man skal la dagens pendlingsmønstretallene ha betydning for valg av kommunesenter i ”Gynt kommune”. I så måte peker Otta seg ut som det naturlige senteret.

## 5.8 Kompetanse

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.



Figur 32 Høyeste fullførte utdanning for personer som er 16 år eller eldre. 2003. Kilde SSB. Prosent.

Av figuren ser vi at det formelle kompetansenivået er langt lavere særlig i Vågå og Sel, men også i Nord-Fron, enn i Oppland og landet for øvrig. Spørsmålet blir så om en sammenslåing til en større kommune kan medføre at kompetansenivået øker? Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper større fagmiljøer, er det forskningsmessig belegg for å hevde at det er lettere å rekruttere og holde på folk med god kompetanse i kommuner som har en viss størrelse (St meld nr 32 (1994-95)). Sammen med størrelse har også beliggenhet en viss betydning. Det sies imidlertid lite om hvor store kommunene bør være for å sikre god kompetanse.

## 5.9 Samlet vurdering "Gynt kommune" – Nord-Fron, Sel og Vågå

Som utredere med begrenset kjennskap til kommunene og regionen, er det ikke opp til oss å gi klare råd om sammenslåing eller ikke. Men vi vil forsøke å summere opp noen poenger som kan være nyttige å ha i mente for å besvare hovedspørsmålet: *Er en sammenslåing av Nord-Fron, Sel og Vågå en sak det er verdt å gå videre med?*

Økonomisk er dette et sammenslåingsalternativ med et rimelig positivt utgangspunkt. For det første vil "Gynt" få økte rammetilskudd i starten med 10 mill kr pr år. I løpet av de første 13 årene vil "Gynt" i alt motta 113 mill kr mer enn de tre kommunene ville fått som enkeltkommuner. Fra det 13. året, og på lang sikt, vil man få noe mindre rammetilskudd enn enkeltkommunene fikk til sammen – det er snakk om 4 mill kr pr år. For det andre



ligger det et innsparingspotensiale innen administrasjon på mellom 3-12 mill kr per år. For det tredje er dette tre kommuner som har ikke alt for forskjellige inntektsforutsetninger (selv om Nord-Fron har et langt bedre skattegrunnlag). Og for det fjerde virker det som om alle kommunene har god orden på økonomien.

Ser vi på *samarbeidshistorien* ligger det et rivaliseringspotensiale mellom Sel og Nord-Fron. Det kan også være et drawback at de tre kommunene lenge har hørt til to ulike samarbeidsregioner.

*Reiseavstandene* i en sammenslått kommune vil øke ganske mye. Store deler av befolkningen vil imidlertid være bosatt mellom de eksisterende kommunesentrene på Vinstra og Vågåmo, og dermed innen en reisetid på ca en time. Hvis kommunesenteret legges til Otta vil mange ha maks ½ times reisetid dit. Den maksimale reisetiden mellom ytterpunkter i den nye kommunen vil ligge på 1,5 time (Skåbu-Vågåmo).

*Befolkningsmessig* har kommunene store utfordringer ved at de alle er inne i en nedadgående trend med netto flytting og negativ naturlig tilvekst. Det er ikke gitt at sammenslåing vil rette opp dette i en håndvending, men hvis man gjennom en sammenslåing kan få til grep som gjør den nye kommunen mer attraktiv som bosted og arbeidssted og derigjennom få til økt tilflytting, vil dette kunne være til nytte både for den nye kommunen og for pendlingsområdet.

Utviklingen innen *sysselsetting og næringsstruktur* er en annen faktor som kaller på nye grep for disse kommunene, både fordi de samlet sett har nedgang i sysselsettingen, og fordi de har en næringsstruktur som er sårbar for tunge trender i tiden.

Dagens *pendlingsmønster* er ikke noe sterkt argument for å slå sammen alle tre kommunene bortsett fra at det er nokså stor pendling til/fra Sel fra både Nord-Fron og Vågå. Pendlingen mellom Nord-Fron og Vågå er minimal.

Vi kjenner ikke til om de tre kommunene erfarer *kompetanse- og rekrutteringsproblemet* som presserende, men alt tyder på at større kommuner i fremtiden vil ha lettere for å skaffe seg den kompetansen som trengs for å drive en stadig mer kompleks virksomhet, og slik sett blir også dette et argument for å vurdere en sammenslåing.

Og så til slutt:

En vurdering av sammenslåingsspørsmålet mellom Nord-Fron, Sel og Vågå skjer ikke i et vakuum der verden rundt står stille. Fra å ha vært gjennom en periode med sterkt påtrykk fra sentralt hold i retning av en sammenslåing av kommuner både verbalt og gjennom bruk av økonomiske virkemidler, har man nå et regime som letter dette presset gjennom økte kommunebevilgninger generelt, gjennom en økning av småkommunetilskuddene i inntektssystemet og gjennom andre styringssignaler. Den Rød-grønne regjeringen har flyttet

endringsfokuset over på fylkesnivået og det er sannsynlig at vi i løpet av 3-4 år vil ha etablert nye storregioner med oppgaver ut over det fylkeskommunene har i dag. Nord-Fron, Sel og Vågå må derfor også vurdere en mulig sammenslåing i lys av hvilke utfordringer en slik regionreform vil gi kommunene.

## REFERANSER

- Bolkesjø, T. og Lie, K. (2006): *Bokn og Tysvær – single eller saman?* Rapport nr. 230  
Telemarksforskning-Bø
- Lunder, T.E. og Sanda, K.G. (2004): *Økonomiske effekter av ulike alternativer for kommunesammenslåing i Midt- og Nord-Gudbrandsdal*. Arbeidsrapport nr. 39/2004 Telemarksforskning-Bø
- Juvkam, D. (2002): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20
- Selstad, T. m fl (2004): *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner*. Rapport nr 07/2004 fra Østlandsforskning.
- St meld nr 32 (1994-95): *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Asplan Analyse/Telemarksforskning-Bø (2005): *"Framtidas kommunestruktur i Oppland"*. Rapport utarbeidet for KS Oppland.