

NOTAT

Kommunestruktur Toten-Gjøvik. Utredninger fase 2

Tjenestegjennomgang: Utfordringsbilder og mulighetsrom

Innhold

1.0 Bestilling / oppgave	2
2.0 Metode	2
2.1 Metode kort oppsummert.....	2
2.2 Bestilling sendt Telemarkforskning.....	3
3.0 Resultater.....	3
3.1 Utredning fra Telemarkforskning.....	3
3.2 Landbruk.....	5
3.3 Brann og redning	10
3.4 Lønn	15
3.5 Tildeling, koordinering og koordinatører	18
3.6 Arealplan	27
3.7 Andre tjenesterelaterte utredninger	34

1.0 Bestilling / oppgave

Politisk styringsgruppe har vedtatt slik bestilling:

Sette fokus på minimum 5 tjenester eller arbeidsprosesser, og se på mulighetsrommet for å løse tjenestenes utfordringsbilde ved dagens kommunestruktur og ved en eventuell sammenslått kommune. Hvilke ulike måter kan den aktuelle tjenesten løses på, hvordan løses den i dag, og er det andre måter tjenesten kan løses på, dersom kommunene slås sammen?

De utvalgte eksemplene skal kunne tydeliggjøre om det ligger nye mulighetsrom for en sammenslått kommune, men kan også synliggjøre eventuelle mulighetsrom knyttet til kommunalt samarbeid. Eventuelle ulemper for tjenestene ved en sammenslåing må fremkomme.

Politisk styringsgruppe har videre vedtatt disse temaene/tjenestene som utgangspunkt for analysene:

1. Erfaringer og kunnskap fra tre gjennomførte prosesser som omhandlet mulig interkommunalt samarbeid:
 - a. Utredningen om felles landbrukskontor.
 - b. Utredningen om interkommunalt samarbeid om brann og redning.
 - c. Utredningen av felles lønningskontor.
2. Arealplan.
3. Tildeling / små arbeidsmiljøer innen Helse og omsorg (koordinatorstillinger).

Aktuelle temaer i analysene har vært:

- a) Beskrive tjenestene.
- b) Utføres tjenestene og arbeidsprosessene knyttet til tjenestene på ulike måter i de tre kommunene i dag?
- c) Beskrive utfordringsbildet for tjenesten slik kommunene ser situasjonen i dag og videre fremover.
- d) Oppstår det nye mulighetsrom, nye måter å løse tjenestene på, dersom kommunene slår seg sammen? Oppstår det noen ulemper ved slik sammenslåing? Altså – hvilke nye mulighetsrom eller ulemper gir en eventuell ny kommunestruktur for tjenesteleveransen?
- e) Tilsvarende, kan det oppstå nye mulighetsrom, nye måter å løse tjenestene på med et formelt kommunalt samarbeid? Eller oppstår det noen ulemper for tjenesteleveransene ved slikt samarbeid? Altså – hvilke nye mulighetsrom eller ulemper kan oppstå ved å etablere et formelt kommunalt samarbeid?

2.0 Metode

2.1 Metode kort oppsummert

1. Det ble bestilt en generell utredning om erfaringer når det gjelder tjenesteleveranse og kommunesammenslåing fra Telemarkforskning.
2. Utredningene knyttet til tjenestene Landbruk, Brann og redning og Lønn er basert på dokumenter fra ulike gjennomførte prosesser. Hvilke dokumenter som var tilgjengelig og ble benyttet, fremgår i omtalen av den enkelte tjeneste.

3. For tjenestene Arealplan og Tildeling/koordinering (små arbeidsmiljøer innen Helse og omsorg) oppnevnte hver kommune minst en fagressurs og en tillitsvalgt. Disse dannet en arbeidsgruppe for utredning av tjenesten. Hvordan disse arbeidsgruppene arbeidet fremgår av omtalen av den enkelte tjeneste.
4. Prosjektkoordinator la frem oversikten for Administrativ styringsgruppe.

2.2 Bestilling sendt Telemarkforskning

Det ble sendt slik bestilling til Telemarkforskning:

Et notat på overordnet nivå om erfaringer fra tidligere prosesser, andre kommuner, som kan bidra til å belyse ønsket målsetting. Aktuelle temaer kan være erfaringsmessige fordeler og ulemper knyttet til tjenesteleveranser og kommunesammenslåing. Er det ulik erfaring på ulike tjenester? Hva med interkommunalt samarbeid vs. kommunesammenslåing?

3.0 Resultater

3.1 Utredning fra Telemarkforskning

Det vises til utredning fra Telemarkforskning: «*Gjøvik-Toten. Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess. Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokaldemokrati, stordriftsfordeler/-ulemper, politisk styreform og valgdeltakelse*», Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder, Telemarkforskning notat 32/2025, 28.09 2025.

Notatets kapittel 2, «Kommunesammenslåing vs. interkommunalt samarbeid. Utfordringer og mulighetsrom» omhandler utfordringer og mulighetsrom ved kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid generelt, og også knyttet til de her spesielt utvalgte tjenestene.

Pt. 2.2.1 omhandler erfaringer fra tidligere utredninger, og pt. 2.2.2 Nasjonale føringer i kommuneproposisjonen. Under gis noen utvalgte funn fra disse to kapitlene i «kulepunktform». Det vises imidlertid til Telemarkforskning sin rapport for et helhetlig bilde med referanser.

- Sammenslåinger kan gi større, sterkere og mer robuste fagmiljøer og administrative innsparinger.
- Det er tydelige indikasjoner på økonomiske besparelser, særlig gjennom reduserte administrasjonskostnader, færre politikere og en mer effektiv organisering av administrasjonen.
- Sammenslåingene kan bidra til større økonomisk robusthet, noe som særlig kan styrke de minste kommunene som tidligere hadde store økonomiske utfordringer.
- Undersøkte kommuner rapporterer om styrket tjenestetilbud, men det framgår at det er vanskelig å skille effekten av sammenslåingen fra andre faktorer.
- Et viktig funn er at kompetansebasen og fagmiljøene har blitt styrket. Sammenslåtte kommuner kan tilby hele stillinger og mer attraktive arbeidsplasser, noe som trekker til seg kvalifisert personell og videreutvikler fagmiljøene.
- En annen gevinst er tilgang til større arealer for bolig, næring og fritid, som gir bedre muligheter for helhetlig samfunnsplanlegging.
- Det påpekes at gevinstene ikke kommer av seg selv. Kommunesammenslåingsprosesser må planlegges godt og følges opp med tydelig styring. Effektene varierer og ofte tar det tid å realisere disse fullt ut.

- Et sentralt trekk ved et utvalg kommunesammenslåinger var at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad ble videreført lokalt. Viktig for å unngå at avstander og praktiske barrierer skulle svekke kvaliteten i folks opplevelse av tjenestene.
- En utfordring har vært spenningen mellom desentralisering og effektivisering. Mens lokalisering av tjenester flere steder har ivaretatt tilgjengeligheten, har det samtidig gjort det vanskeligere å hente ut alle mulige stordriftsfordeler.
- En rapport konkluderte med at sammenslåtte kommuner har fått et større potensial for å sikre og utvikle velferdstjenestene. Særlig de mindre kommunene står nå bedre rustet til å møte framtidige utfordringer enn de ville gjort alene, både når det gjelder kvalitet, kapasitet og økonomisk bærekraft.
- Innbyggernes vurderinger peker på at mange opplevde liten endring i tilgjengeligheten til tjenester etter sammenslutningen. De rapporterte heller ikke om betydelige endringer i tjenestekvaliteten.
- Kommuneproposisjonen:
 - Viser til at større kommuner ofte får større fagmiljøer, bedre rekrutteringsmuligheter og mindre konkurranse om arbeidskraft. Det understrekes at sammenslåing er krevende prosesser, og at det kan oppstå utfordringer med lengre avstand til tjenester og en opplevelse av svekket lokaldemokratiet.
 - I dag er det interkommunale samarbeidet mange steder fragmentert (ulike kommunale samarbeidskonstellasjoner), og departementet ønsker derfor å legge bedre til rette for mer helhetlige og framtidsrettede samarbeidsformer i mer faste samarbeidsstrukturer. Som eksempler på områder hvor interkommunalt samarbeid allerede er godt etablert, nevnes barnevern, legevakt, brannvesen, krisesentertilbud og IKT-løsninger.

Pt. 2.2.3 omhandler fordeler / ulemper ved interkommunalt samarbeid vs. kommunesammenslåing. Under følger noen utvalgte funn i punktform. Igjen vises det til Telemarkforsknings utredning for et mere helhetlig bilde.

- Interkommunalt samarbeid kan lett bli omfattende, fragmentert og uoversiktlig, noe som kan gjøre det vanskelig for samarbeidskommunene å styre de interkommunale samarbeidene.
- Interkommunale samarbeid kan svekke den demokratiske kontrollen. Dette kan særlig skje i fristilte organisasjonsformer som interkommunale selskaper eller aksjeselskaper, der den politiske innflytelsen svekkes og den demokratiske legitimiteten reduseres.
- Utfordringer kan omhandle:
 - Styringsutfordringer, koordineringskostnader og demokratiske svakheter.
 - Mange deltakende kommuner, mange samarbeid og stor geografisk spredning.
 - Behov for tett samhandling mellom det interkommunale samarbeidet og andre tjenester i samarbeidskommunene og/eller andre interkommunale samarbeid.
 - Når transaksjonskostnader og byråkrati blir uforholdsmessig høye. Dersom tid og ressurser brukt på møter, avtaler, rapportering og kontroll overstiger gevinstene ved samarbeidet.

Tjenestevise vurderinger i pt. 2.3 er kort oppsummert under den enkelte tjeneste.

3.2 Landbruk

3.2.1 Dokumenter for gjennomgang

Prosjektkoordinator mottok disse dokumentene for gjennomgang:

- *Rapport landbrukskontor, Interkommunalt samarbeid: Gjøvik kommune, Østre Toten kommune, Vestre Toten kommune og Søndre Land kommune. Gjøvikregionen utvikling, Monica Skjellen-Larsen, 04.06 2024.*
- *Interkommunalt samarbeid i Gjøvikregionen – mulig samarbeid om landbruk. Saksfremlegg til Formannskapet Gjøvik kommune, Kommunalsjef Line Renee Ramsrud, 15.01 2025.*
- *En oversikt over kommunenes oppgaver overfor landbruket er gitt av Statsforvalteren i Troms og Finnmark i en oversikt over tilskuddsrammer for 2024.*
- *Landbruksmelding for Gjøvik kommune 2017-2022.*

Dette notatet baserer seg på informasjon hentet fra disse dokumentene, i tillegg til Telemarkforskning sin utredning, «Gjøvik-Toten. Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess.

Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokaldemokrati, stordriftsfordeler/-ulempes, politisk styreform og valgdeltakelse», Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder, Telemarkforskning notat 32/2025, 28.09 2025.

3.2.2 Utvalgte punkter fra Telemarkforskning sin utredning

Innholdet i dette punktet er hentet fra utredningen fra Telemarkforskning, notat 32/2025, 28.09 2025, pt. 2.3.1. Det vises til Telemarkforskning sin rapport for et helhetlig bilde med referanser.

Mange kommuner har etablert felles landbrukskontor i vertskommunemodell. Telemarkforskning sin gjennomgang viser at erfaringene med interkommunalt samarbeid på landbruksområdet ser ut til å være relativt like. Effektene er positive når det gjelder å skape større, sterkere og mer attraktive og effektive fagmiljøer. Dette gir bedre forvaltning, bedre tjenester til brukerne og bedre forutsetninger for å drive mer utviklingsrettet arbeid. Det er også registrert positive effekter som økt tyngde og større regional oppmerksomhet i ulike sammenhenger. Større miljø med flere ressurser og større slagkraft til å gjennomføre prosjekter og utviklingstiltak bidrar til økt oppmerksomhet og anerkjennelse av arbeidet som gjøres. Man blir en mer attraktiv samarbeidspartner.

Telemarkforskning skriver at de største utfordringene ser ut til å være å få til god samhandling med tilgrensede enheter i de ulike samarbeidskommunene. Videre gode rutiner når det gjelder saker som skal behandles politisk i kommunene. Dersom de fysiske avstandene blir store, kan dette være en utfordring. For brukerne er denne utfordringen mindre i dag enn tidligere, ettersom mye kan løses gjennom telefon og nettbaserte løsninger. For ansatte på landbrukskontoret må det regnes med mer tid til reising i forbindelse med oppgaver som krever besøk hos brukerne.

Telemarkforskning skriver videre at ved kommunesammenslåing vil man oppnå de samme gevinstene som ved interkommunalt samarbeid, men det blir lettere å samle og utvikle en standardisert praksis (samkjøre myndighet, systemer, rutiner, saksgang og digitale systemer på en mer helhetlig måte).

3.2.3 Om tjenesten

Kommunene er landbruksmyndighet og har avgjørelsesmyndighet i saker som faller inn under konsesjonslovene for jord- og skogbruk, forurensingsloven og ulike tilskuddsordninger for landbruket.

En primæroppgave er knyttet til å forvalte statlige tilskuddsordninger i tråd med forskrift, jordbruksavtalen og økonomiske rammer vedtatt i Stortinget. Landbrukskontorene har en forholdsvis beskjeden saksmengde som krever politisk behandling.

I forvaltningen av sentrale statlige og regionale tilskudd har ikke kommunal politisk- eller administrativ ledelse instruksjonsmyndighet, og har ikke anledning til å påvirke forvaltningen som finner sted.¹

3.2.4 Utfordringsbildet for tjenesten

Utfordringsbildet for landbruketjenestene er at det blir færre, men mer komplekse saker å håndtere, især innenfor konsesjonsfeltet. Antallet aktive gårdsbruk som søker produksjonsstøtte og faller innenfor kommunenes forvaltningsansvar har over lang tid vært fallende, og i Gjøvik kommune alene har antallet aktive gårdsbruk falt fra 365 i 2013 til 255 i 2025.²

I en kartlegging har de ansatte ved landbrukskontorene i Gjøvik-, Østre Toten-, Vestre Toten- og Søndre Land kommune kommet med opplysninger om det som oppleves som de største utfordringene for tjenesten. (Hentet fra «Rapport landbrukskontor. Interkommunalt samarbeid: Gjøvik kommune, Østre Toten kommune, Vestre Toten kommune og Søndre Land kommune», Gjøvikregionen utvikling, Monica Skjellen-Larsen, 04.06.2024, side 9-13.)

Østre Toten kommune

Kommunen får flere, større og mer krevende enkeltsaker som både er ressurskrevende og som krever konkret fagkompetanse. Dette oppstår bl.a. på bakgrunn av at enhetene blir større, mer spesialiserte og landbruket blir mer og mer profesjonalisert og «industrialisert».

Lovverket innen landbruk er «utdatert». Det henger etter utviklingen, og aktørene (bøndene) blir mer og mer bevisste å utnytte dette. Det er et økende behov for mer juridisk kompetanse inn i landbruksforvaltningen.

Vestre Toten kommune

Vi har et lite fagmiljø. Enkeltsaker kan ta mye ressurser og en må lage seg rutiner selv. Det er ingen overlapp når en ansatt slutter/ny ansatt begynner, og det er sårbart ved langvarig fravær/sykdom når kun en pers kan fagområdet.

Ved arbeidstopper kan det være behov for flere saksbehandlere. (store roviltskader, avlingssvikt (flom/tørke), stormhendelser etc). Regelverket er ikke tilpasset «industri landbruk» som medfører utslipp/forurensning.

¹ En oversikt over kommunenes oppgaver overfor landbruket er gitt av Statsforvalteren i Troms og Finnmark i en oversikt over tilskuddsrammer for 2024, her [oversikt-over-kommunenes-oppgaver-pa-landbruksomradet---tilskuddsrammer-for-2024.pdf](#) (hentet 24.09.2025)

² Landbruksmelding for Gjøvik kommune 2017-2022 <https://www.gjovik.kommune.no/f/p2/4f4500ad7-b082-4552-9c62-cf2d3eaf62eb/landbruksmelding-2017-2022.pdf> (hentet 23.09.2025), oppgaver for antallet driftsenheter som søker produksjonstilskudd i 2025 er hentet fra Landbruksdirektoratets hjemmeside.

Gjøvik kommune

Politikere sammenligner oss med andre kommuner med «mindre» landbrukskontor, uten å se på omfanget av antall næringsutøvere og antall dekar, antall kubikk tømmer, antall liter melk o.l.innen de ulike kommunene.

Tiden strekker ikke til i forhold til viktige oppgaver som ikke er lovpålagt. Dette gjør at vi «mister» gode prosjekter som kunne gitt direkte nytte for landbruksnæringen og kommunen.

Kontroller: Kommunen er pålagt å kontrollere en andel av alle saker som behandles. Andel og omfang er avhengig av lover, forskrifter og rundskriv som ligger til grunn for utøvelse av landbruksnæringen. Disse ser ut til å bli mer og mer omfattende.

3.2.5 Tjenestens organisering i de tre aktuelle kommunene

I «Rapport landbrukskontor. Interkommunalt samarbeid: Gjøvik kommune, Østre Toten kommune, Vestre Toten kommune og Søndre Land kommune», Gjøvikregionen utvikling, Monica Skjellen-Larsen, 04.06.2024, s. 7-11, står:

Østre Toten kommune

«Landbruk» er den del av Plan- og næringsenheten i Østre Toten kommune, som for øvrig består av bl.a. byggesak, plansak, oppmåling, klima/miljø, eiendomsskatt, GIS og matrikkel. Til sammen har enheten 17 årsverk, herav 4 årsverk på «Landbruk». I tillegg til årsverkene innen landbruk har klima og miljørådgiver vært en ressurs ovenfor landbruk (bl.a. i forbindelse med landbruksrelatert forurensing og «Landbruksnytt»).

De 4 årsverkene innen «Landbruk» består hovedsakelig av 1 årsverk innen skog/utmark (skogbrukssjef) og 3 årsverk innen jordbruk. I tillegg kommer deler av klima- og miljørådgiverstillingen.

Ledelse: Leder på plan- og næringsenheten har det overordnede faglige og administrative ansvaret. De ansatte innen landbruk har fagansvar innen sine primære fagområder, ikke administrativt ansvar. Med administrativt ansvar menes bl.a. personal- og økonomiansvar. Ansatte innen landbruk er delegert myndighet til å fatte vedtak på «egne» fagområder.

Vestre Toten kommune

Planavdelingen i Vestre Toten kommune er organisert i fem faggrupper. Dette er plansak, byggesak, kart/oppmåling, landbruk og miljø, med egne fagkoordinatorer. Planavdelingen utgjør i alt 15 årsverk under plansjefen; hvorav faggruppe landbruk utgjør 3 årsverk. De tre årsverkene på landbruk er: Ett på skogbruk/utmarksforvaltning (inkludert kommunal skog) og to på jordbruk.

Avdelingen har stor grad av delegering ned til plansjef og den enkelte saksbehandler. Prinsipielle saker behandles i Utvalg for teknisk drift og plansaker. Klager behandles av samme saksbehandler/politisk utvalg som selve saken, jfr. forvaltningsloven. Det er stor grad av samhandling internt på planavdelingen, opp mot bl.a. byggesak, miljø og plan.

Ledelse: Plansjef er direkte underlagt kommunedirektør, og er med i kommunedirektørens ledergruppe. Vestre Toten kommune har ikke skogbrukssjef/landbrukssjef.

Gjøvik kommune

Samfunnsutvikling består av seks faggrupper; arealplan, byggesak, oppmåling/eiendomsskatt, kultur, næringsutvikling og landbruk med egne tjenesteledere. Samfunnsutvikling ledes av kommunalsjefen og utgjør i alt 76,38 årsverk fordelt på 92 stillinger.

Landbruk utgjør 6,5 årsverk fordelt på 7 stillinger: 2 på skogbruk, 3 på jordbruk, en halv stilling på merkantile oppgaver og leder (jordbruk). Kommunal skog, motorferdsel i utmark, spredt avløp og miljø ligger ikke til landbruk eller samfunnsutvikling, men i teknisk drift.

Avdelingen har noe delegering ned til tjenesteleder landbruk og videre til den enkelte saksbehandler. Prinsipielle saker behandles i Utvalg for samfunnsutvikling, bærekraft og tekniske tjenester, formannskap eller kommunestyret. En ansatt er saksbehandler for Viltnemnda.

Klager behandles av samme saksbehandler/politisk utvalg som selve saken, jfr. Forvaltningsloven, før eventuell videresending til Statsforvalteren i Innlandet. Det er stor grad av samhandling med oppmåling, arealplan og byggesak, noe mindre med næringsutvikling, kultur og idrett. Noe samhandling med teknisk drift og utbygging.

Ledelse: Kommunalsjef for samfunnsutvikling er direkte underlagt kommunedirektør, og er med i kommunedirektørens ledergruppe.

3.2.6 Oppstår det nye mulighetsrom, bedre tjenester, ved et formelt kommunalt samarbeid eller dersom kommunene slår seg sammen?

Samarbeid om å håndtere de forvaltningsmessige oppgavene knyttet til landbruk er svært utbredt i Norge, hvor interkommunale landbrukskontor, oppgavefelleskap og vertskommunesamarbeid anvendes. Tilbake i 2014 avdekket en kartlegging fra Vista Analyse at halvparten av kommunene i Oppland hadde inngått en form for samarbeidsmodell for landbrukskontorene, og omfanget av interkommunale samarbeid har senere økt regionalt og nasjonalt.

Vestre Toten- og Østre Toten kommune tok i 2021 initiativ til en prosess for å vurdere felles landbrukskontor, og fra 2023 ble Søndre Land- og Gjøvik kommune koblet på prosessen med Gjøvikregionen utvikling som koordinator. Internt i arbeidsgruppa var det enighet om at det var «en del å hente på økt, enkelt og forpliktende samarbeid», mens det var ulikt syn på gevinster ved samarbeid.³ I en sammenfatning av rapporten ble det pekt på følgende gevinster med økt samarbeid:

- Bedre kvalitet i saksbehandlingen – spesielt rundt de utfordrende sakene.
- Samarbeid om kvalifisert arbeidskraft/ rekruttering.
- Kompetanseheving.
- Felles eksternt samarbeid mot de som allerede er felles fagorganisasjoner.
- Saker som strekker seg over flere kommuner sikres lik behandling og oppfølging.
- Fremme saker i fellesskap – lik stemme mot politisk hold, statsforvalter, fylkeskommune.
- Felles prosjekter⁴

³ Monica Skjellen-Larsen (2024), «Rapport landbrukskontor. Interkommunalt samarbeid: Gjøvik kommune, Østre Toten kommune, Vestre Toten kommune og Søndre Land kommune» (Gjøvikregionen utvikling, 04.06.2024).

⁴ Ibid, side 16.17

Ulempene som de ansatte i landbrukskontorene peker på er i hovedsak knyttet til en bekymring om at en sammenslåing vil utløse reduksjoner i antall stillinger knyttet til landbrukskontoret:

- Det blir større geografiske avstander å skulle dekke over. Det kan bli opplevd større avstand fra ledelse til ansatte dersom en opprettholder kontorplasser ute i hver enkelt kommune. [...]
- Flere påpeker at en mister viktig lokalkunnskap ved en større sammenslått enhet, men det kan på den andre siden ansees for å være en forbigående fase på lik linje som ved nyansettelser.
- En konsekvens av sammenslåing av landbrukskontorene er at det på sikt mest sannsynlig vil kuttes i antall årsverk (se til Hedmarken landbrukskontor), slik at tjenestetilbudet som ytes, vil reduseres til å gjelde for det meste, lovpålagte oppgaver.
- På sikt vil det bli færre ansatte som jobber med landbruk totalt i regionen enn før sammenslåing, da det er en lettere politisk avgjørelse å kutte ressurser fra et større landbrukskontor, enn fra flere små.

Det ble avdekket et stort internt sprik i arbeidsgruppen hvor representantene for Gjøvik kommune uttalte seg negativt til et sammenslått landbrukskontor, mens representantene for Østre Toten kommune og Vestre Toten kommune identifiserte flere gevinster og færre ulemper.

Ulik bemanning og tjenesteinnretting mellom kommunene kan se ut til å ha preget holdningene til et interkommunalt landbrukskontor. I særuttalelsene fra Gjøvik kommune uttaler representantene fra Gjøvik at en ulempe vil være «større arbeidsbelastning på Landbrukskontoret i Gjøvik dersom de øvrige opplever de er på «minus-siden», «dårligere oppfølging av bøndene», og at «press på ressursene vil ikke nødvendigvis bli mindre ved en sammenslåing, da det fremdeles er minst like mange oppgaver totalt som skal løses».⁵

Holdningen blant ansatte og ledelse ved landbrukskontorene reflekterer at det er forskjell i bemanning mellom tjenestene, hvor Gjøvik kommune har en klart høyere bemanning sammenlignet med de øvrige kommunene i regionen. Dersom en sammenligner saksmengde per årsverk for landbrukskontorene i Gjøvik, Østre Toten, og Vestre Toten kommuner fremkommer det at Gjøvik på de fleste saksområdene har en vesentlig lavere mengde saker per årsverk. For eksempel behandlet medarbeiderne knyttet til landbruk i de tre kommunene tilskuddssaker fra i alt 738 driftsenheter i 2024, med et samlet produksjonstilskudd på om lag 340 millioner kroner. Medarbeiderne i Gjøvik kommune behandlet i gjennomsnitt saker fra 39,2 aktive driftsenheter, mot 60,7 i Vestre Toten Kommune, og 75,3 i Østre Toten kommune. På tilsvarende vis behandlet Lillehammer-regionen landbrukskontor saker fra 68,4 driftsenheter per årsverk, Hedemarken Landbrukskontor 63,3 saker per årsverk.⁶

⁵ Ibid., side 17-18.

⁶ Statistikk hentet fra landbruksdirektoratets oversikt over tilskudd til jordbruksforetak, [Tilskudd til jordbruksforetak - Landbruksdirektoratet](#) (hentet 28.09.2025)

3.3 Brann og redning

3.3.1 Dokumenter for gjennomgang

Prosjektkoordinator mottok disse dokumentene for gjennomgang:

- *Utredning brann og redning i Gjøvikregionen: Muligheter for fremtidens brann- og redningsvesen, Gjøvikregionen utvikling, Norconsult AS, 03.12 2024.*
- *Saksfremlegg: Interkommunalt samarbeid – brann- og redningstjenesten i Gjøvikregionen, Behandlet av hver kommune vår 2025.*

Dette notatet baserer seg på informasjon hentet fra disse dokumentene, i tillegg til Telemarkforskning sin utredning, «Gjøvik-Toten. Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess.

Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokaldemokrati, stordriftsfordeler/-ulemp, politisk styreform og valgdeltakelse», Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder, Telemarkforskning notat 32/2025, 28.09 2025.

3.3.2 Utvalgte punkter fra Telemarkforskning sin utredning

Innholdet i dette punktet er hentet fra utredningen fra Telemarkforskning, notat 32/2025, 28.09 2025, pt. 2.3.2. Det vises til Telemarkforskning sin rapport for et helhetlig bilde med referanser.

Totalberedskapskommisjonen⁷ beskriver at interkommunalt samarbeid innen beredskapsområdet ofte er sentralt med tanke på å bygge opp nødvendig kompetanse og kapasitet på feltet.

Telemarkforskning viser til en nylig kartlegging av kommunalt samarbeid for sterkere beredskap som viser at norske kommuner i økende grad samarbeider om samfunnssikkerhet og beredskap, og at ni av ti kommuner som deltar i samarbeid, opplever at dette gir en tydelig positiv effekt. Brann og redning er det området hvor samarbeidet er mest utbredt, og hele 65 prosent av kommunene har organisert brannvesenet interkommunalt. Samarbeidene bidrar til å styrke både forebygging og krisehåndtering, men mange av dem er ikke formalisert. Dette gir fleksibilitet, men også sårbarhet, særlig når det oppstår uklare roller, manglende politisk eller administrativ forankring, eller lokalpolitiske konflikter.

Fremover anbefales det at alle kommuner utvikler samarbeid på beredskapsområdet, og at disse så langt som mulig formaliseres for å sikre stabilitet og forutsigbarhet. For å fungere godt må samarbeid forankres politisk, administrativt og faglig, både i den enkelte kommune og på tvers av kommunegrenser. Videre trekkes det frem at tillit, klare roller, felles planverk og regelmessige øvelser er avgjørende for å skape robuste samarbeidsstrukturer.

7

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebfc845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf>

Telemarkforskning skriver at interkommunalt selskap (IKS) er den mest brukte organisasjonsmodellen for interkommunalt samarbeid om brann- og redningstjenesten. Brann og redning er en stor og kompleks tjeneste med mange ansatte, strenge krav til beredskap og kompetanse og behov for kostbart utstyr. Et IKS er et eget rettssubjekt regulert av IKS-loven, noe som betyr at selskapet selv kan ansette personell, eie utstyr og forvalte økonomi.

Det informeres videre om at Vest brann- og redningsregion (VBR) er organisert som et kommunalt oppgavefellesskap etter kommuneloven kapittel 19. Det betyr at samarbeidet ikke er et eget rettssubjekt, men bygger på en samarbeidsavtale mellom deltakerkommunene, med Bergen kommune som administrasjonskommune. VBR har styrket fagmiljøene på tvers av brann- og redningsvesen, gitt tilgang til felles øvingsfasiliteter, kvalitetsstandarder og ressurser, samt bidratt til tettere relasjoner mellom mannskapene. Man opplever at dette har hevet kvaliteten på tjenestene og skapt økt trygghet for innbyggerne.

Om kommunesammenslåing vs. interkommunalt samarbeid skriver Telemarkforskning:

Dersom brann- og redningstjenesten blir en del av en ny sammenslått kommune, uten etablering av interkommunalt samarbeid, blir brann- og redningstjenesten lagt under ett politisk og administrativt ansvar. Dette betyr at arbeidsgiveransvaret samles i én organisasjon, og man slipper å forholde seg til ulike eierkommuner, selskapsavtaler eller styringsorganer slik man må i et interkommunalt selskap. Dermed kan beslutningsveiene bli kortere, og det kan bli enklere å samordne både budsjett, investeringer og strategiske prioriteringer. En sammenslått kommune vil også gi et mer helhetlig planverk for beredskap og samfunnssikkerhet. I et interkommunalt samarbeid må hver enkelt kommune fortsatt ivareta sitt lovpålagte ansvar, selv om brannvesenet driftes i fellesskap. Ved sammenslåing blir det én kommune som står ansvarlig, noe som gir et tydeligere juridisk og politisk ansvar.

Økonomisk kan en sammenslåing gi en mer stabil og langsiktig finansiering av brann og redning. I interkommunale samarbeid må man ofte forhandle om kostnadsfordeling, og ulik økonomisk situasjon i deltakerkommunene kan skape spenninger. Når brann- og redningstjenesten er en del av én kommunal organisasjon, kan investeringer og ressursbruk planlegges samlet, og det kan dermed bli lettere å bygge opp et robust fagmiljø og investere i spesialisert utstyr og kompetanse.

I tillegg kan en sammenslåing styrke beredskapskulturen og samordningen på tvers av sektorer. Brann og redning henger tett sammen med teknisk etat, helse, beredskap og planlegging. Når dette samles i én kommune, kan samhandlingen mellom tjenester bli mer effektiv enn når de er organisert gjennom ulike kommuner og samarbeidsorganer

3.3.3 Om tjenesten

Kommunene har som oppgave å drive et brann- og redningsvesen for å håndtere forebyggende- og beredskapsmessige oppgaver. Kommunene plikter å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse, og tilpasse brann- og redningstjenesten de risikoforholdene som identifiseres. Brann og redningstjenestenes oppgaver er hjemlet i Brann- og eksplosjonsloven⁸, Brann- og redningsvesenforskriften⁹ og forskrift om brannforebygging¹⁰.

Brannsjefene i Gjøvikregionene fikk i 2024 mandat fra kommunedirektørene om å gjennomføre et forprosjekt for å utarbeide et beslutningsgrunnlag for en felles brann- og redningstjeneste i Gjøvikregionen. Gjøvikregionen utvikling har ledet arbeidet og det ble besluttet å hente inn ekstern konsulenthjelp for å bistå kartleggingen. Som følge av prosessen har kommunene valgt å gå videre slik:

- a) Gjøvik og Vestre Toten kommuner utreder felles brann- og redningsvesen.
- b) Nordre og Søndre Land kommuner utreder et utvidet og mer formalisert samarbeid.
- c) I Østre Toten har Kommunestyret vedtatt at de ikke ønsker å gå inn i et felles brann- og redningsvesen, men åpner for å utrede et mer formalisert samarbeid.

3.3.4 Utfordringsbildet for tjenesten

Utfordringsbildet for tjenestene er godt kartlagt i det pågående utredningsarbeidet, og er forankret gjennom involvering av faglig ledelse i samtlige kommuner (inkludert Nordre- og Søndre Land kommuner). Det er hentet inn ekstern bistand fra Norconsult, og det foreligger en kartlegging av mulighetsrommet for sammenslåtte beredskaps- og forebyggende tjenester¹¹.

Utfordringsbildet som beskrives er at tjenesten må kunne møte økte behov innenfor begrensede økonomiske ressurser i kommunene. Nye behov for tjenester fra brann- og redningstjenesten vil drives fram av en aldrende befolkning, nye brannrisiko som følge av klimaendringer, og nye risikofaktorer som følge av en sikkerhetspolitisk situasjon og videre utvikling av den forsvarsindustrielle aktiviteten i regionen.

Økonomi

Økonomi er en begrensende faktor i dag, og brannledelsen i regionen forventer ytterligere tilstramning i de økonomiske rammene. Norconsults utredning peker på strammere økonomiske rammer og behov for prioritering og effektiv ressursbruk som den viktigste utfordringen for brann- og redningsvesenet. Brann- og redningssjefene i Gjøvikregionen trekker også fram økonomi som den største utfordringen for å løse oppgavene, og det er ventet at en aldrende befolkning, mer komplekst risikobilde, og økende dokumentasjonskrav vil sette dagens tjeneste under press (Norconsult 2024:4).

⁸ Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven), <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20/>

⁹ Forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenforskriften), <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2021-09-15-2755>

¹⁰ Forskrift om brannforebygging, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-17-1710>

¹¹ 4 Norconsult (2024). Utredning brann og redning i Gjøvikregionen. Muligheter for fremtidens brann- og redningsvesen. (Norconsult rapport Oppdragsnummer: 52308593, Dokumentnummer: Dok-100)

Økning i antall hjemmeboende eldre

Økt antall hjemmeboende eldre skaper nye risikoer og vil kreve økt forebyggende innsats og et økt antall oppdrag. Demografiske endringer bidrar til en kraftig vekst i antall eldre, hjemmeboende i Gjøvikregionen. Ifølge Statistisk Sentralbyrås regionale befolkningsfremskrivninger er det grunn til å vente at antallet innbyggere i Gjøvik- Vestre Toten- og Østre Toten kommuner som er 80 år eller eldre vil øke med 44 prosent fra 2025 til 2035. En høyere andel med eldre, hjemmeboende innbyggere øker risiko for brann direkte ved at en eldre befolkningen kan komme i skade for å forårsake branntilløp, samtidig vil færre eldre evne å evakuere egen bolig. Dette vil øke antallet oppdrag og stille forsterkede krav til forebyggende innsats i samarbeid med helse- og omsorgstjenesten. I tillegg vil en aldrende befolkning også skape økt antall helserelaterte oppdrag for brann- og redningstjenesten, gitt at grenseoppgangen mellom brann- og redningstjenesten og helse- og omsorgstjenesten ikke endres¹².

Ny forsvarspolitisk situasjon

Den forsvarspolitiske situasjonen vil stille særlige krav til brannforebyggende kapasitet i Gjøvikregionen. Gjøvikregionen er vertsregionen for produksjonsbedrifter med stor strategisk betydning, og Nammo representerer kritisk kapasitet for Norsk og alliert forsvarsevne. Nammo er leverandør av rakettmotorer til svært sentrale deler av luftvernsmissiliene som produseres i Europa og USA. Stadig økende etterspørsel innebærer at Nammo sin produksjonskapasitet er ventet å måtte øke med om lag 150 prosent frem mot 2027, og det er ventet ytterligere behov for utvidelse av produksjonskapasiteten¹³. Planene om å utvide dagens to produksjonslinjer for rakettmotorer med en tredje- og fjerde produksjonslinje innebærer at virksomheten på Raufoss får en sentral strategisk betydning for vestlig forsvarsevne¹⁴.

En vesentlig utvidelse av produksjonskapasitet for forsvarsindustrielt materiell i regionen påvirker brann- og redningstjenesten på vesentlig vis. For det første vil antallet særskilte brannobjekter utvides tilsvarende, og behovene for faglige tilsyn kan forventes å bli vedvarende høy i en langvarig utbyggingsfase.

For det andre stilles det økte forventninger til regionens samlede beredskap hvor regjeringen gjennom totalforsvarsmeldingen varsler om en «nasjonal risiko- og sårbarhetsanalyse som skal gjennomgå brann- og redningsvesenets oppgaver som kan knyttes til å beskytte sivilbefolkning i krise og krig»¹⁵. I forventningsbrevet av 30.04. 2025 fra Statsforvalteren i Innlandet uttrykker de at det «forventes at kommunene og øvrige beredskapsaktører intensiveres sitt beredskapsarbeid, herunder arbeid med totalforsvaret».

¹² Fremtidens brann- og redningsvesen. Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet (juni 2023), side 64.

¹³ Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet () «Veikart for økt produksjonskapasitet i forsvarsindustrien»

¹⁴ Bidrar til ny produksjonslinje for Nammo på Raufoss, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bidrar-til-ny-produksjonslinje-for-nammo-pa-raufoss/id3109629/>

¹⁵ 8 Meld. St. 9 (2024–2025), Totalberedskapsmeldingen, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20242025/id3082364/?q=brann&ch=2#kap5-4-8>

Klima

Klimaendringer vil stille nye krav til beredskap og forebygging av skogbrann, hvor det ventes at antallet dager med vesentlig skogbrannfare vil fordobles i perioden fram mot år 2100. Det foreligger i dag samarbeid mellom brann- og redningstjenestene ved større hendelser, mens det trolig ville skape belastninger for brann- og redningstjenestene som er basert på deltidspersonell dersom antall oppdrag knyttet til skogbrann øker markert. Problemstillingen er særlig relevant for Nordre Land, Søndre Land og Østre Toten kommuner, som har betydelige skogarealer som håndteres av (i hovedsak) deltidspersonell.

3.3.5 Tjenestens organisering i de tre aktuelle kommunene

Utføres tjenestene og arbeidsprosessene knyttet til tjenestene på ulike måter i de tre kommunene i dag?

Dagens organisering av brann- og redningstjenesten er beskrevet i Norconsults rapport, og er i stor grad tilpasset føringer for dimensjonering av brannberedskap gitt i brann- og redningsvesen-forskriften, paragraf 13 (beredskapsstyrken). Lokaliseringen av brannstasjoner er i stor grad styrt av lokalisering av tettsteder og særskilte brannobjekter. Det foregår samarbeid mellom brann- og redningstjenestene på en rekke områder, mens det oppgis av brannledelsen i kommunene at det er krevende å oppnå gevinster i samarbeidet dersom dette samarbeidet ikke har en fast ramme.

Det vises for øvrig til notat om kommunalt samarbeid der samarbeidsavtale mellom Gjøvik og Vestre Toten kommuner vedrørende brann – overordnet vakt, felles vaktordning for innsatsleder i brannvesenet, står omtalt.

3.3.6 Oppstår det nye mulighetsrom, bedre tjenester, ved et formelt kommunalt samarbeid eller dersom kommunene slår seg sammen?

En eventuell kommunesammenslåing vil i hovedsak gi faglige gevinster, og vil kunne styrke kvaliteten på tjenestene som ytes av brann- og redningstjenestene i regionen. Det pekes særlig på mulighet til å utvikle felles øvelsesfasiliteter og spesialressurser, og oppnå mulighet for spesialisering av fagressurser innenfor det forebyggende området. Det er igjen særlig pekt på tilsyn av særskilte brannobjekter som faglig krevende oppgaver som en sammenslått tjeneste lettere ville kunne møte. Et hovedgrep som er identifisert er at en samlet brann- og redningstjeneste ville kunne omdisponere dagens lederressurser (Brannsjef) i kommunene til spesialiserte ressurser under en felles, ledelse.

I foreliggende utredninger pekes det på mulighet for samarbeid om de fleste oppgavene som faller til brann- og redningsvesenet, især innenfor forebyggende arbeid. Det anbefales ikke å kun slå sammen funksjoner knyttet til det forebyggende området, dersom beredskapsarbeidet ikke også slås sammen. Selv om de største gevinstene ligger innenfor det forebyggende området og administrative funksjoner, viser erfaringene at det vil være en svekkelse om beredskap og forebygging skilles organisatorisk¹⁶.

¹⁶ Norconsult (2024). Utredning brann og redning i Gjøvikregionen. Muligheter for fremtidens brann- og redningsvesen. (Norconsult rapport Oppdragsnummer: 52308593, Dokumentnummer: Dok-100), side 44.

3.4 Lønn

3.4.1 Dokumenter for gjennomgang

Prosjektkoordinator mottok disse dokumentene for gjennomgang:

- *Fagrappport forstudie: Felles lønningskontor for kommunene i Gjøvikregionen*, Gjøvikregionen, 20.03 2013.
- *Sluttrapport forprosjekt: Felles lønningskontor for kommunene Søndre Land, Vestre Toten og Østre Toten*, Styringsgruppen, 21.08 2020.
- *Presentasjon: Lønn, lønn og regnskap i Gjøvikregionen*, Workshop for kommunene Nordre land, Søndre land, Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik, 19.10 2023.
- *Presentation: Utredning av felles interkommunalt lønningskontor*, januar 2024. Lagt frem for kommunestyret i Nordre Land kommune.

Dette notatet baserer seg på informasjon hentet fra disse dokumentene, i tillegg til Telemarkforskning sin utredning, «Gjøvik-Toten. Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess.

Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokaldemokrati, stordriftsfordeler/-ulempes, politisk styreform og valgdeltakelse», Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder, Telemarkforskning notat 32/2025, 28.09 2025.

3.4.2 Utvalgte punkter fra Telemarkforskning sin utredning

Innholdet i dette punktet er hentet fra utredningen fra Telemarkforskning, notat 32/2025, 28.09 2025, pt. 2.3.3. Det vises til Telemarkforskning sin rapport for et helhetlig bilde med referanser.

Telemarkforskning skriver at felles løsninger for lønn og HR er mindre utbredt. En kartlegging i Nordland viser lav grad av samarbeid, men betydelig potensial for effektivisering på dette området. Det samme gjelder øvrige deler av landet.

Det vises til en kartlegging av interkommunalt samarbeid i Agder som trekker fram et eksempel på samarbeid om administrative støttefunksjoner som gir en klar økonomisk innsparing i tillegg til kvalitetsgevinster. Det gjelder Agder kommunale støttetjenester (AKST)¹⁷, der Arendal og Grimstad har samarbeidet om lønn, regnskap, arkiv og dokumentsender siden 2015. Her vises det til at etableringen av AKST medførte en nedgang i stillingsressurs for å ivareta de samme oppgavene fra 43 til 34 heltidsstillinger, som betyr en innsparing på 21 prosent. AKST har i dag et fagmiljø på 37 ansatte og sies å være godt posisjonert til å ta ytterligere effektivitetsgevinster, bl.a. som følge av økt digitalisering og bruk av kunstig intelligens.

Telemarkforskning skriver at eksempelet er interessant fordi samarbeidet er etablert mellom to store kommuner innenfor områder hvor kommuner over hele landet ligger langt på etterskudd når det gjelder gevinstrealisering. I rapporten uttrykkes det at det framstår som et paradoks at 80-90 prosent av kommunene samarbeider om IKT, samtidig som samarbeid om administrative støttefunksjoner kan være helt fraværende i store deler av landet. Det vises også til eksempler på interkommunalt samarbeid om lønn, regnskap og andre støttefunksjoner i bl.a. Trøndelag, der innsparingspotensialet ligger i størrelsesorden 10-30 prosent.

¹⁷ <https://www.akst.no/>

3.4.3 Om tjenesten

Lønningskontorene har som mål å sikre ansatte i kommunene rett lønn til riktig tid. Videre skal tjenesten videreutvikle systemer for å sikre grunndata for lønn, statistikkrapportering for lønn, og håndtere kommunenes forpliktelser overfor lovverk, tariffavtale og skatt.

Lønnsfunksjonene er tett koblet mot HR-arbeidet, og kommunens økonomifaglige avdelinger. De ulike kommunene har valgt en ulik organisering av lønningsfunksjonene, hvor det i Gjøvik kommune har vært tettere kobling mellom lønn og øvrige økonomiavdeling.

3.4.4 Utfordringsbildet for tjenesten

Lønningsfunksjonen i kommunene krever spesialisert kompetanse og blir sårbare funksjoner med 1-3 ansatte i de fleste av kommunene, især i forbindelse med sykdom eller ferieavvikling. På sikt antas det som rimelig at samtlige av kommunene vil møte utfordringer med å rekruttere fagpersonell.

Som del av saksfremlegg om interkommunalt samarbeid om lønningskontor påpeker kommunedirektør i Vestre Toten kommune at «lønnsmedarbeidere i kommunene utfører ulike oppgaver i tillegg til rendyrket lønnsarbeid» [...] og «Felles for alle kommuner er at det må være flere enn en ansatt som utfører lønnsarbeidet for å kunne kjøre riktig lønn til riktig tid». Videre er det slik at «de senere år har digitalisering overtatt flere funksjoner i lønnsarbeidet og det er færre manuelle arbeidsprosesser. Det er ressurskrevende å utvikle og digitalisere området og utnytte mulighetene som ligger i de løsningene som kommunene allerede har.»¹⁸

3.4.5 Utredninger om felles lønningskontor

Kommunene i Gjøvikregionen har utredet felles lønningskontor i fire omganger, fra 2013 til 2024. Tabellen under oppsummerer disse prosessene.

Tabellen gir en oversikt over fire prosesser der tema har vært kommunalt samarbeid knyttet til tjenesten lønn.

	Deltakende kommuner	Rapport
2013	Nordre Land-, Østre Toten-, Vestre Toten-, og Gjøvik kommune.	«Felles lønningskontor for kommunene i Gjøvikregionen» (20.03.2013).
2020	Søndre Land-, Vestre Toten- og Østre Toten kommune.	«Felles lønningskontor for kommunene Søndre Land, Vestre Toten og Østre Toten» (21.08.2020).
2023	Nordre Land-, Søndre Land-, Vestre Toten- og Østre Toten kommune. Gjøvik kommune deltok i prosessen og signalisert vilje til å bli vertskommune for et interkommunalt lønningskontor.	«Lønn, lønn og regnskap i Gjøvikregionen».
2024	Nordre Land-, Søndre Land-, Vestre Toten- og Østre Toten kommune.	«Utredning av felles interkommunalt lønningskontor» (januar 2024).

¹⁸ Saksfremlegg Vestre Toten kommune (arkivreferanse 2024/8140-4) [CasesFremlegg](#) (hentet 29.09.2025), side 3.

Nordre Land Kommune og Østre Toten Kommune har etablert et samarbeid innenfor området, og det ble i mai fattet vedtak i kommunestyrene i Søndre Land kommune,¹⁹ Østre Toten kommune,²⁰ Nordre Land kommune²¹ om å gå videre med utredning av felles lønningskontor. Kommunestyret i Vestre Toten kommune vedtok ikke å gå videre med et foreslått vertskommunesamarbeid i juni 2024.²²

I bakgrunnsdokumentene for dette notatet opplyses det at det har vært en utvikling på området. I 2020 opplevde de ansatte i lønningskontorene i kommunene at ulike fagsystemer representerte en utfordring, og det var til dels avvikende rutiner for innmating og kvalitetssikring av grunnlagsdata.

I 2024, hvor Østre Toten-, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land deltok i prosessen, rapporterte deltakerne om at utfordringen knyttet til fagsystemer har fått redusert betydning, og en så færre hindringer for et effektivt samarbeid. Det ble i tillegg meldt fra deltakerne at det var mindre behov for å etablere en samlokalisert enhet, hvor «hybride løsninger» ble løftet fram som gode alternativer.²³

3.4.6 Oppstår det nye mulighetsrom, bedre tjenester, ved et formelt kommunalt samarbeid eller dersom kommunene slår seg sammen?

Deltakerne i utredningen i 2024 pekte på følgende gevinster ved et kommunalt samarbeid. Disse må også antas som muligheter ved en kommunesammenslåing.

- Attraktiv arbeidsgiver i fremtiden gjennom fleksible løsninger og fleksibelt arbeidssted.
- Bedre kvalitet på fag og system.
- Reduserer sårbarhet i tjenesten.
- Gevinst for arbeidsmiljøet – reduserer stress hos den enkelte ansatt.
- Økt fokus på opplæring og ny kunnskap, ved at en får en større enhet som kan satse på mer enn bare driftsoppgaver.
- Ikke et premiss om å spare penger de første årene jf. erfaringer fra Lillehammer.
- Hybride kontorløsninger vil kunne opprettholde nærhet til samarbeidende kommuner – noe som anses som viktig.»²⁴

¹⁹ Kommunestyret i Søndre land, 23.05.2024, «Innføringsprosjekt – Interkommunalt samarbeid om lønn for kommunene Nordre Land, Søndre Land, Vestre Toten og Østre Toten» [Innføringsprosjekt - Interkommunalt samarbeid om lønn for kommunene Nordre Land, Søndre Land, Vestre Toten og Østre Toten](#) (hentet 2.10.2025)

²⁰ Kommunestyret Østre Toten Kommune, «Interkommunalt samarbeid – Lønn» [Interkommunalt samarbeid - Lønn](#) (hentet 2.10.2025)

²¹ Kommunestyret i nordre Land «Innføringsprosjekt – interkommunalt samarbeid om lønn for kommunene Nordre Land, Søndre Land, Vestre Toten og Østre Toten» [Møteoversikt - Nordre Land kommune](#) (hentet 1.10.2025)

²² Kommunestyret Vestre Toten Kommune, PS 84/2024: Interkommunalt samarbeid – lønn, [Utvalgsmøte](#) (hentet 01.10.2025)

²³ «Utredning av felles interkommunalt lønningskontor» (januar 2024), lagt frem for kommunestyret i Østre Toten kommune 23.05.2024 PowerPoint Presentation (hentet 22.09.2025)

²⁴ Ibid., side 7.

3.5 Tildeling, koordinering og koordinatore

3.5.1 Arbeidsgruppe/arbeidsprosess

Det ble nedsatt slik arbeidsgruppe:

Kommune	Navn	Stilling
Østre Toten	Petter Welander Anne Brandal Rognstad	Fagleder tildeling. Tillitsvalgt NSF / barnekoordinator.
Vestre Toten	Sølvi jakobsen Slåen Mona Stende vinger Reidun Tollefsrud Bergersen	Saksbehandler kontor for tildeling og koordinering. Tillitsvalgt ergoterapiforbundet/ergoterapaut. Virksomhetsleder Kontor for tildeling og koordinering. (Deltok på møte 2)
Gjøvik	Britt Grethe S. Hagen Berit Lunde	Leder tildeling, koordinering og utvikling. Verneombud/Saksbehandler Tildeling og koordinering.

For arbeidsgruppen som utredet tjenesten Tildeling og koordinering ble det avholdt to møter: 29.09 på teams og 03.10 fysisk møte.

Prosjektkoordinator sendte ut «en bestilling» til arbeidsgruppens deltagere, og ba deltagerne drøfte denne internt og gi en skriftlig tilbakemelding til prosjektkoordinator. «Bestillingen» var:

Hver kommune sender informasjon om tjenester/oppgaver som ligger under Tildeling/koordinering:

- Hvilke tjenester/oppgaver? Hvordan er arbeidet organisert? Hvordan foregår tjenesteproduksjonen/forvaltningen (arbeidsprosesser)? Hva er målsetning med oppgavene? Hvem er målgruppene?
- Videre er det viktig å beskrive hva dere opplever er utfordringsbildet / de største utfordringene for tjenestene i dag – og hvordan tror dere dette utvikles fremover?

Mottatt informasjon ble drøftet i felles teamsmøte 29.09 2025. Målsetting med dette møtet var å etablere en felles plattform.

Deretter møttes arbeidsgruppen til ett fysisk møte, 03.10 2025, på Gjøvik rådhus. På møtet ble status fra første møte gjennomgått på nytt og komplettert. Videre drøftet møtet de viktigste spørsmålene knyttet til denne del av utredningsarbeidet; utfordringsbildet, om det oppstår nye mulighetsrom for tjenesten ved en kommunesammenslåing, samt om det kan oppstå nye måter å løse tjenestene på ved endret kommunestruktur. Tilsvarende drøftet gruppen om det kan oppstå noen nye utfordringer eller uønskede konsekvenser ved en eventuell kommunesammenslåing.

Arbeidsgruppen skulle også diskutere de samme spørsmålene med fokus på et formelt, interkommunalt samarbeid i stedet for kommunesammenslåing. Dette ble gjort i liten grad på grunn av manglende tid.

Etter møte 03.10 utarbeidet prosesskoordinator et foreløpig notat som ble sendt arbeidsgruppens medlemmer «på høring». Alle tre kommuner gav tilbakemeldinger som ble innarbeidet i notatet, før endelig notat her presenteres i dette helhetlige notatet for tjenestegjennomgang.

3.5.2 Utvalgte punkter fra Telemarkforskning sin utredning

Innholdet i dette punktet er hentet fra utredning fra Telemarkforskning: «Gjøvik-Toten. Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess. Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokaldemokrati, stordriftsfordeler/-ulempes, politisk styreform og valgdeltakelse», Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder, Telemarkforskning notat 32/2025, 28.09 2025, pt. 2.3.5 og 2.3.6. Det vises til Telemarkforskning sin rapport for et helhetlig bilde med referanser.

Pt. 2.3.5 Små arbeidsmiljøer innen helse og omsorg

Telemarkforskning har ikke omtalt koordinatorstillinger spesielt, men omtaler små og sårbare fagmiljøer innen helse og omsorg, herunder fastlegetjenesten/legevakt, sykehjemslegefunksjon, helsestasjon og skolehelsetjeneste (inkl. jordmor), psykisk helse og rus, samt ergo-/fysioterapi.

Telemarkforskning skriver at små kommuner melder om rekrutteringsutfordringer, lav kontinuitet og sårbar drift ved fravær, og at dette omtales eksplisitt i Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024–2027 og i NOU 2023:9 om generalistkommunesystemet.

Videre skriver Telemarkforskning at små fagmiljøer innen helse og omsorg er sårbare. NOU 2020:15 peker på behovet for større fagmiljøer og interkommunale løsninger. Kartlegginger viser at kommuner oftest samarbeider om legevakt, kommunale akutte døgnenheter, psykolog/psykisk helse og rus (inkl. FACT-team), jordmortjeneste/helsestasjon, fagutvikling/kompetansenettverk, og enkelte spesialistfunksjoner (f.eks. kreft-/demenskoordinator).

Om man skal velge interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing sier Telemarkforskning at det vil avhenge av lokale forhold som geografi, avstander, lokalisering, graden av rekrutteringsutfordringer osv. Det konkluderes med at kommunesammenslåing være den beste løsningen, dersom man ønsker effektiv organisering og mindre komplekse samarbeidsstrukturer.

Pt. 2.3.6 Tildelingskontorer

Telemarkforskning viser til en rapport publisert av Helsedirektoratet i 2024 om kartlegging av erfaringer med, og bruken av tildelingskontor i norske kommuner. Rapporten viser at det er tildelingskontor i de fleste kommuner, men at disse varierer i organisering og kvalitet. Videre viser rapporten at rundt 11 % av kommunene samarbeider med andre kommuner om tjenestetildeling. Gjennom casestudier er det flere som peker på at felles tildelingsenhet kan gi bedre faglig støtte, kvalitet i vedtak og mulighet til å «stå sammen» om vanskelige prioriteringer. Samtidig trekkes det fram ulemper, særlig risiko for mindre nærhet og kjennskap til innbyggerne når beslutningene tas fra et kontor i en nabokommune.

Rapporten Helsedirektoratet viser til omtaler ikke sammenslåing direkte. Telemarkforskning skriver imidlertid at funnene peker på at større kommuner lettere kan opprettholde egne separate tildelingsenheter med bredere fagkompetanse. Dermed kan sammenslåing i praksis gi noen av de samme fordelene som interkommunale samarbeid: Større fagmiljø, mer robusthet og likere vedtak. Med tanke på at det er variasjon i organisering og kvalitet, peker rapporten på at det er betydelig potensial for standardisering. En sammenslått kommune kan sikre enhetlig praksis, men interkommunalt samarbeid kan også gi robuste fagmiljøer og likebehandling.

3.5.3 Oppgaver, ansvar og organisering av tjenesten

Under gjengis hovedtrekk fra den informasjonen som er mottatt fra den enkelte kommune. Det er litt ulik detaljeringsgrad på informasjonen. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at det er stor grad av ulikhet på tjenesteleveransene.

Østre Toten kommune

I Østre Toten er Tildelingsenheten organisert i to ulike team som samarbeider tett og jobber på tvers. Enheten har en tjenesteområdeleder i 100%, og to fagledere. Faglederne har et overordnet ansvar for «hvert sitt team», men jobber også på tvers av teamene. Videre består enheten av saksbehandlere som jobber med tildeling av helse- og omsorgstjenester.

Noe forenklet saksbehandler det ene teamet søknader om somatisk helsehjelp, for eksempel sykehjemsplasser og hjemmesykepleie. Det andre teamet saksbehandler søknader innen ulike funksjonsnedsettelse, barn og unge, samt psykisk helse/rus. Når det gjelder søknader innen ulike funksjonsnedsettelse ligger tjenesteutførelsen ofte til tilrettelagte tjenester. Begge team saksbehandler søknader om omsorgsbolig.

Totalt har kommunen 650% saksbehandler ressurs fordelt slik: Team 1 - psykisk helse, tilrettelagte, barn: 275 %, med fagleder og saksbehandlere og team 2 - somatikk-teamet: 375 %, med fagleder og saksbehandlere.

I tillegg er det fire 100% koordinatorstillinger organisatorisk lagt under enheten. Dette er kreftkoordinator, demenskoordinator, barne- og systemkoordinator for individuell plan og en uavhengig koordinator uten systemansvar, men som jobber som tjenesteuavhengig koordinator for ulike pasienter/brukere som har vedtak om koordinator og/eller individuell plan.

Under Tildelingsenheten i Østre Toten ligger også et «boligteam» med 250% ressurs. «Boligteam» saksbehandler søknader om kommunale boliger, samt virkemidler fra Husbanken (startlån). Til teamet er det også en 50% ressurs som boligsosial konsulent, som jobber med boligsosialt arbeid ute i «felt». Boligsosial konsulent skal blant annet hjelpe innbyggere med å skaffe seg bolig, eller hjelp til å beholde bolig. Det er også lagt til dette teamet å saksbehandle søknader om skjenkebevilling i Østre Toten kommune.

Enheten har for øvrig en 100% merkantil ressurs, som blant annet jobber med vederlag (institusjon), betjening av telefon, diverse registrering med mer.

Vestre Toten kommune

Kontor for tildeling og koordinering (KTK) i Vestre Toten kommune består av en virksomhetsleder/vedtaksansvarlig i 100% stilling. Virksomhetsleder har ansvar for at Vestre Toten kommune innfrir brukerrettigheter der hvor kommunen har en plikt etter Helse- og omsorgsloven. Kommunen skal gi riktig hjelp til riktig tid på riktig nivå. Dette er likt for alle tre kommuner.

KTK skal koordinere og sikre innbyggernes rettigheter til habilitering og rehabilitering.

Videre har enheten 550% ressurs som saksbehandlere. I Vestre Toten kommune er ikke tjenesten inndelt i fagavdelinger. Alle saksbehandlere behandler i utgangspunktet alle saker.

Koordinerende enhet i kommunen har det overordnede ansvaret for arbeidet med individuell plan, og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinatorene. I Vestre Toten kommune er KTK kommunens Koordinerende enhet. Dette er også likt for alle tre kommuner.

I tillegg består Kontor for tildeling og koordinering av tre koordinatorene: Barnekoordinator i 50% stilling, demenskoordinator i 100% stilling og kreftkoordinator/ressurssykepleier i 100% stilling. Merkantil ressurs som har ansvar for vederlagsberegningen, er ansatt under HR/lønn.

Gjøvik kommune

Tildeling og koordinering i Gjøvik kommune ledes av en tjenesteleder. Tjenesteleder er også leder for en utviklingsenhet som omhandler velferdsteknologi, fagsystemansvarlige, utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT), lærlingekoordinator og snart vil det komme en offentlig PhD stilling.

Videre har enheten 9 saksbehandlere, 870% ressurs, fordelt på to team, «yngre tjenester» og «somatikk». Til enheten Tildeling og koordinering ligger også tre koordinatorstillinger; kreftkoordinator, demenskoordinator, habiliteringskoordinator, samt til sammen 120% merkantil ressurs. Kommunens barnekoordinator er organisatorisk plassert i sektor Oppvekst.

Litt om enhetens ansvar og de ulike stillingene

Her gis et innblikk i det ansvar som ligger til Tildelingskontorene i de tre kommunene. Teksten er oppsummert av prosjektkoordinator, så det kan være ulikheter som ikke er fanget opp. I utgangspunktet er dette imidlertid som hovedsak samsvarende for de tre kommunene.

Tildeling og koordinering har ansvar for saksbehandling av søknader om helse og omsorgstjenester jf Helse- og omsorgsloven §§ 3-2, første ledd nr. 6, 3-6,3-8, og §§7-1 og 7-2. Koordinerende enhet § 7-3. De ansatte forholder seg til nasjonal veileder for saksbehandling. I tillegg kommer det mange andre veiledere som hensyntas.

Av lovverk nevnes forvaltningsloven, pasient- og brukerrettighetsloven, helsepersonelloven, helse- og omsorgstjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Når det gjelder barn og unge må det hensyntas hva lovverkene innenfor opplæring, barnelov, barnevernslov, menneskerettighetskonvensjonen (CRPD og barnets bestevurderinger) mm sier.

Videre ligger det ansvar hos Koordinerende enhet som omhandler koordinering av tjenester og Individuell Plan, fagutvikling/ fagoppfølging av fagområdene kreft, demens, velferdsteknologi, beregning av egenandel/vederlagsbetaling for langtidsopphold i institusjon, fakturering av egenbetalingstjeneste og klagebehandling.

Saksbehandler skal vurdere behov for helse- og omsorgstjenester på bakgrunn av mottatt informasjon, som f.eks. søknader/ henvendelser. Videre begrunne og utarbeide forslag til vedtak. Ved behov innhentes ytterligere opplysninger for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst. Saksbehandler skal videre sikre brukeren/pårørendes medvirkning og informere og veilede brukere, pårørende og tjenesteutøvere. Arbeidet skal utføres i henhold til de til enhver tid gjeldende myndighetskrav, som f.eks. lover, forskrifter og veiledere, samt yrkesetiske retningslinjer og tjenesteområdets styrende dokumenter. De tre kommunene, sammen med kommunene Søndre Land, Nordre land og Gran, har

siste året utarbeidet felles tildelingskriterier²⁵, så selve saksbehandlingsprosessen kan antas være relativt lik for de tre kommunene.

Barnekoordinator skal bistå barn og familier som har behov for langvarige og koordinerte tjenester og som har rett til både en individuell plan og en koordinator. Videre bistå i sammensatte og komplekse saker som involverer barn og familien som helhet.

Demenskoordinator skal sikre et helhetlig og trygt omsorgstilbud til alle med demensdiagnose på beste effektive omsorgsnivå. Stillingen skal ha kontakt med pasient og pårørende om utredning av demens, kartlegging og veiledning. Videre samarbeide med saksbehandlerne på omsorgsnivå, ansatte innen demensomsorg både i kommunen og spesialhelsetjenesten og frivillige organisasjoner, i hovedsak Demensforeningen. Stillingen skal også drive veiledning og internundervisning for ansatte og delta i ulike prosjekter og fagutvikling knyttet opp mot demensomsorg.

Mere om demensomsorg blant annet på Østre Toten kommunes hjemmeside²⁶.

Kreftkoordinator har som hovedmål å redusere sykehusinnleggelser til alvorlig syke og kreftsyke, og koordinere helsetjenesten til pasienter med behov for lindrende behandling, og omsorg ved livets slutt. Stillingen skal sikre et helhetlig og tverrfaglig tilbud til pasientgruppen og deres pårørende. På Østre Toten kommunes hjemmeside om kreftkoordinators funksjon står blant annet²⁷:

- Bidra til gode rutiner og systemer for kreft- og lindrende omsorg internt i kommunen.
- Utføre kreftforebyggende opplysningsarbeid for kommunens innbyggere

Oppsummering organisering av tjenestene

Tabellen under gir en oversikt over bemanning/stillingsressurser innen enheten Tildeling og koordinering (noe ulike navn i de tre kommunene) for Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik kommuner.

*Tabellen viser en oversikt over stillinger innen Tildeling og koordinering i de tre kommunene
Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik.*

	Leder	Saksbe- handlere	Kreft- koordinator	Demens- koordinator	Barne- koordinator	Habiliterings- koordinator	Annet	Merkantil ressurs
ØTK	100%	650%	100%	100%	100%	*	100% tjeneste uavh. koord.	100%
VTK	100%	550%	100%	100%	50%	**		Ressurs lønn*****
GK	100% ***	870%	100%	100%	100%****	100%		120%

*Barnekoordinator er også habiliteringskoordinator.

**Saksbehandlere ivaretar rollen.

***Leder utviklingsenhet.

****Oppvekst.

*****Lønn foretar verderlagsberegninger.

²⁵ Felles tildelingskriterier: [regionale-veiledende-felles-tildelingskriterier-for-helse-og-omsorgstjenester-versjon-1.pdf](#)

²⁶ Demensomsorg i ØTK: [Demensomsorg - Østre Toten kommune](#)

²⁷ Kreftkoordinator ØTK hjemmeside: [Kreftomsorg - Østre Toten kommune](#)

Likheter og ulikheter ved organiseringen

Organisering av tjenestene, oppgaver og ansvar er relativt like mellom de tre kommunene. I Østre Toten kommune har de et «boligteam» knyttet til enheten. De oppgavene «boligteamet» gjør ligger til NAV i de to andre kommunene.

Videre har både Østre Toten kommune og Gjøvik kommune delt Tildeling og koordinering i to fagteam. I Vestre Toten kommune saksbehandler imidlertid alle saksbehandlere alle søknader.

Det er også noe ulikheter knyttet til koordinatorstillinger. Hvilke stillinger kommunen har og hvor de er plassert i organisasjonen. I Gjøvik kommune ligger barnekoordinator under Oppvekst.

De tre kommunene, sammen med kommunene Søndre Land, Nordre land og Gran, har siste året utarbeidet felles tildelingskriterier for de ulike tjenestene, omtalt over. Selve saksbehandlingsprosessen kan antas å være relativt lik for de tre kommunene.

Det er lovpålagte tjenester som tildeles ved vedtak. Men, kommunene har ulike lavterskeltilbud som også kan være avlastende før søker tilfredsstiller kriteriene om lovpålagte vedtak. Kommunenes tilbud kan således påvirke vedtak.

I dag benytter ikke de tre kommunene samme elektronisk pasient journal: Gjøvik og Vestre Toten kommuner benytter Gerica, mens Østre Toten kommune bruker Visma Omsorg PROFIL. Nasjonale føringer sier imidlertid at alle kommuner må anskaffe ny elektronisk pasientjournal. Digi Innlandet koordinerer nå felles anbudsprosess.

De ulike koordinatorstillingene har alle ulike nettverk på tvers av kommunegrensene. For eksempel har barnekoordinatorer et nettverk der følgende kommuner deltar: Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land, Gran, Jevnaker, Lillehammer og Gausdal. Lederstillingene har også slikt tverrkommunalt nettverk.

3.5.4 Utfordringsbildet

Forventingsgapet

Kommunene opplever et forventningsgap mellom de forventningene innbyggerne og samarbeidspartnere (f.eks. spesialisthelstjenesten, fastleger) har om offentlige tjenester og hva det offentlige skal levere og hva som er et privat ansvar. Utfordringen er økende i takt med en økt andel aldrende befolkning og et stadig økende behov hos yngre.

Det snakkes mye om en eldrebølge, men det er også en «Yngrebølge». Flere yngre som har behov for kommunale tjenester. Det er både en faglig utfordrende og økonomisk krevende situasjon.

«Yngrebølgen» handler blant annet om grenseoppgangen mellom barnevern og helse, men også andre forhold kan spille inn. Barn som kommer fra barnevern over til helse- og omsorg med ulike diagnoser og med rettigheter innen helse og omsorgstjenester.

Bemanning

Den generelle bemanningsutfordringen innen helse og omsorg vil også nå tildelingskontorene og fagutviklerrollene. For å holde det nivået kommunene betjener i dag, må det antas at tidspress og kompetanse vil være en utfordring, på linje med mangel på kompetanse og personell ellers i tjenestene.

For tildeling og koordinering handler det om mange av de samme treårige helsefagutdannelsene som ellers i helse og omsorgssektoren. I tillegg er det behov for lang og/eller bred klinisk erfaring, samt forståelse for lovverk og bruken av dette inn mot fag. I tiden fremover vil det være behov for å stadig skalere ned hva kommunen kan gi av tjenester. Prioriteringer vil bli stadig bli tøffere.

For å rekruttere og beholde gode saksbehandlere, vil felles lokalisasjon være av stor betydning, slik at det blir nok tid til å drøfte saker inn i juridisk metode, hvor likhetsprinsipper og rettferdighetsprinsipper må vektlegges for å unngå mest mulig konflikter og uro.

Mangel på spesialkompetanse

I Vestre Toten har alle saksbehandlerne alle saker. Dette for å unngå sårbarhet innad i kontoret. Slik sett blir alle saksbehandlere generalister, og det blir vanskelig å bli spesialisert innenfor de ulike fagområdene. Dette er spesielt utfordrende i de store, komplekse og økonomisk tunge sakene. Gjøvik kommune og Østre Toten kommune, som har noe mere ressurs på saksbehandling, kan være noe mere spesialisert. Men, utfordringen gjelder alle tre kommuner i ulik grad.

Økning i antall søkere – flere klagesaker

Det er stadig flere innbyggere som søker om tjenester. Gjøvik kommune estimerer ca 6 500 vedtak i 2024. Vestre Toten kommune oppgir ca 2 100 vedtak samme år. Økning i antall søknader medfører at det kreves høyere terskel for å innvilge søknader. Dette igjen medfører flere klagesaker. Klagesaker er tidkrevende prosesser. Antall klagesaker påvirker derfor saksbehandlingstiden for vanlige søknader. Kanskje vil all saksbehandling ta mere tid når terskelen må økes? Det ligger mye skjønnsmessige vurderinger bak hvert vedtak.

Mange ressurskrevende brukere.

Vestre Toten kommune oppgir at de ligger høyt på ressurskrevende brukere. Kommunen må gi mer 1:1 vedtak enn nærliggende kommuner. Det oppgis ikke at det er samme situasjon i de andre to kommunene.

Lite aktivitetstilbud

Vestre Toten kommune oppgir at de har relativt lite aktivitetstilbud for personer med behov for tilrettelegging. Dette gjelder både i forhold til psykisk helse og for innbygger med psykisk utviklingshemming. Gjøvik kommune og Østre Toten kommune oppgir å ha relativt mange/gode tilbud for disse målgruppene.

Koordinatorstillingene er sårbare

De ulike koordinatorstillingene er fra 50% til 100% ressurs. Altså kun en ansatt. Dermed er stillingen og kompetansen svært sårbar og utsatt.

3.5.5 Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing – nye muligheter eller utfordringer

Arbeidsgruppen diskuterte spørsmålene:

1. Oppstår det nye mulighetsrom, nye måter å løse tjenestene på, dersom kommunene slår seg sammen?
2. Oppstår det noen ulemper/utfordringer ved slik sammenslåing?
3. Altså – hvilke nye mulighetsrom eller ulemper/utfordringer gir en eventuell ny kommunestruktur for tjenesteleveransen Tildeling og koordinering?

Muligheter

Ved en kommunesammenslåing kan det etableres en større enhet som vil være et mere robust «Kontor for tildeling og koordinering», og dermed mindre sårbar ved sykdom/fravær eller når noen slutter. Flere saksbehandlere åpner for å kunne tilegne enheten mere spisskompetanse, som igjen kan sikre raskere og bedre saksbehandling. Forutsetningen er at den totale bemanningen videreføres.

De ulike koordinatorstillingene er svært sårbare i dag ved at hver kommune kun har fra 50% til 100% stilling i hvert fag, bemannet med en person. Ved en kommunesammenslåing der antall ressurser videreføres, kan det etablere fagteam som erstatter disse enkeltstillingene. Slike fagteam vil være mer robust til å møte et fremtidig varslet forventningsgap. Det vil imidlertid fortsatt være behov for koordinatorene på hvert fagområde for å møte innbyggernes behov.

Et ønske eller behov koordinatorene oppgir er å være en del av et fellesskap. I dag får de dette gjennom etablerte nettverk, som oppgis å fungere godt.

Ved en sammenslåing av tildelingskontorene i de tre kommunene, vil enheten kunne ledes av én tjenesteleder. Imidlertid må det vurderes om en sammenslått enhet kan etableres med en flat struktur, eller om det må opprettes for eksempel tre virksomhetsledere organisert under tjenesteleder. Hovedspørsmålet er om tildeling og koordinering i en sammenslått kommune kan organiseres på en ny måte slik at det frigjøres ressurser som kan bidra med saksbehandling eller på andre steder i organisasjonen. Det forventes kamp om arbeidskraften i fremtiden, slik at mest mulig hensiktsmessig bruk av eksisterende ressurser er viktig.

Det antas også at ved å etablere større enheter, f.eks. team i stedet for enkeltstillinger, vil det være enklere å rekruttere spisskompetanse innen de ulike fagene. Videre vil gruppe- og aktivitetstilbud som i dag er noe ulikt i den enkelte kommune, kunne bli mere lik for innbyggerne i Toten – Gjøvik.

Fysisk plassering av tjenesten ved en eventuell kommunesammenslåing ble diskutert i arbeidsgruppen. Å samle alle ressurser på et sted kan gi godt fagmiljø, læring på tvers, delingskultur og robuste fagteam. Men, slik samling kan også påvirke brukernes reiseavstand negativt, gi mindre lokalkjennskap og gi ansatte mere kjøretid.

I arbeidsgruppen fremkom noe ulike syn på dette med lokalisering. Kanskje handler dette om hvilke fordeler og utfordringer man ser, og hvordan dette vektas mot hverandre. Det er viktig her å presisere at i denne korte prosessen, to møter, var det ikke mulig å drøfte dette temaet inngående.

I møtet ble det nevnt eksempel der fagmøter er på faste steder, mens arbeidsplassene, oppmøte sted, kan være andre steder. Dette for å skape et fagmiljø, men samtidig opprettholde nærhet til brukerne og unngå unødig kjøretid.

Andre medlemmer i arbeidsgruppen påpekte et ønske om et fast tilholdssted – et fast oppmøtested. Det ble presisert at saksbehandling av helse- og omsorgstjenester ofte er konsentrasjonskrevende arbeid. Det er krav til høy presisjon og nøyaktighet i arbeidet, men også krav til effektivitet. Ofte er det ønskelig med en viss ro rundt seg. Deres syn er at det er uheldig dersom ansatte får en «nomadetilværelse» som kan skape en uro med mange kolleger å forholde seg til, og kanskje i ett, større lokale. I tillegg vektlegges at kjennskap til lokalmiljøet og befolkningen er en stor fordel i jobben. Denne delen av arbeidsgruppen ser for seg at tre ulike lokalisasjoner for Tildeling og koordinering vil være hensiktsmessig, også etter en eventuell kommunesammenslåing. Men det ble påpekt at det vil være mulig å «flekse» også innenfor en slik ordning. For eksempel kan en ansatt som til vanlig (og i hovedsak) sitter på Lena rådhus, gjøre avtale med leder om å sitte på Gjøvik rådhus eller Vestre Toten rådhus ved behov, kanskje noen dager en uke.

Utfordringer

Tildeling og koordinering driver mye saksbehandling, men hjemmebesøk og kartlegging er også en viktig del av arbeidet. Som omtalt under «muligheter», kan det oppstå flere positive synergier ved å samle sammenslåtte ressurser på et sted. Men, også omtalt, slik samling kan også påvirke brukernes reiseavstand negativt. Økt avstand mellom innbyggere og forvaltning kan bidra til uenigheter og konflikter, og mindre muligheter for å bygge «laget» rundt den syke/ hjelpetrengende. Økt reiseavstand gir selvsagt også mere kjøretid/reisetid for de ansatte. Organisering av arbeidet – vurderinger rundt fysisk plassering av fagressurser - kan altså påvirke tjenesten negativt.

En tilbakemelding fra en barnekoordinator er at i dagens struktur møter familier færre ansatte. De blir godt kjent begge veier. Det er lettere å ha en oversikt på utfordringsbildet lokalt ved mindre enheter.

I «muligheter» omtales ledelse. Det stilles spørsmål om det kan frigjøres lederressurser ved en sammenslåing av de tre enhetene. Det blir mange ansatte. Kanskje et samlet tildelingskontor får til sammen 30 ansatte, noe som kan være i overkant for en leder. Kanskje må det etableres en lederstruktur. Et eksempel kan være en tjenesteleder, tre virksomhetsledere og kanskje deretter fagledere eller teamledere. Spørsmålet er om det frigjøres ressurser eller blir mere ressurskrevende?

Tildelingsenhetene er pr i dag noe ulikt organisert i de tre kommunene. Samordning av tjenester krever gjennomgang av organisering. Videre er det ofte en utfordring å endre på etablerte arbeidsplasskulturer ved sammenslåing av tjenester.

3.5.6 Fordeler og ulemper ved et formelt interkommunalt samarbeid – nye muligheter eller utfordringer

Her skulle arbeidsgruppen diskutere spørsmålene:

1. Oppstår det nye måter å løse tjenestene på, nye mulighetsrom, ved et formelt kommunalt samarbeid? Vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, oppgavefelleskap etc.
2. Eller oppstår det noen ulemper for tjenesteleveransene ved slikt formelt samarbeid?
3. Altså – hvilke nye mulighetsrom eller ulemper kan oppstå ved å etablere et formelt kommunalt samarbeid?

Arbeidsgruppen fikk, som omtalt, ikke diskutert disse spørsmålene i noen særlig grad.

Tildeling og koordinering sitt ansvar er i liten grad underlagt direkte lokalpolitisk styring. Slik sett vil kanskje utfordringene ved lokal politisk styring i interkommunale samarbeid ikke være av stor betydning for et eventuelt interkommunalt samarbeid innen Tildeling og koordinering.

Telemarkforskning viser til at det er Tildelingskontorer i de fleste kommuner. Videre at bare 11% av kommunene samarbeider med andre kommuner om tjenestetildeling.

Prosjektkoordinator oppfatter samlet sett at det er lite ønskelig med et formelt, interkommunalt samarbeid innen tildeling og koordinering blant deltagerne i arbeidsgruppen. Arbeidsgruppen påpeker at kommunene har ulike tilbud i dag, og at tjenestene må ytes lokalt i hver kommune.

3.6 Arealplan

3.6.1 Arbeidsgruppe/arbeidsprosess

Det ble nedsatt slik arbeidsgruppe:

Kommune	Navn	Stilling
Østre Toten	Erlend Fikse	Arealplanlegger / tillitsvalgt Tekna
Vestre Toten	Lise Bratland Hansen Ole Tveiten,	Plansjef Tillitsvalgt / arealplanlegger
Gjøvik	Åge Andre Michaelsen, Anne Ekrem, Ragnhild Hoel	Fagleder arealplan Tillitsvalgt Naturviterne, arealplanlegger Samfunnsplanlegger

For arbeidsgruppen som utredet tjenesten Arealplan ble det avholdt to møter: 26.09 2025 og 02.10. 2025.

Før første møte hadde prosjektkoordinator informert om arbeidsgruppens mandat eller oppgave, slik at deltagere kunne drøfte spørsmålstillingene i egen avdeling før første møte. Første møte, 26.09, hadde som mål å etablere felles plattform:

- Hvordan er arbeidet organisert i din kommune?
- Hvordan foregår tjenesteproduksjonen/forvaltningen i din kommune?
- Hva er målsetning med oppgavene? Hvem er målgruppene?
- Hva er opplevd utfordringsbilde/de største utfordringene for tjenestene i dag – og hvordan tror dere dette utvikles fremover for din kommune?
- Hva er likt og hva er ulikt for de tre kommunene, både når det gjelder organisering, tjenesteproduksjon og utfordringsbildet?

På møte 2, 02.10, drøftet arbeidsgruppen utfordringsbildet, og om det oppstår nye mulighetsrom og måter å løse tjenestene på ved en eventuell kommunesammenslåing. Ligger det noen muligheter her? Og – ligger det noen utfordringer knyttet til en eventuell slik sammenslåing.

Gruppen drøftet også de samme temaene, men da med tanke på et formelt kommunesamarbeid.

3.6.2 Utvalgte punkter fra Telemarkforskning sin utredning

Innholdet i dette punktet er hentet fra utredning fra Telemarkforskning: «Gjøvik-Toten.

Tilleggsutredninger til kommunestrukturprosess. Kommunesammenslåing eller interkommunalt samarbeid, lokaldemokrati, stordriftsfordeler/-ulempes, politisk styreform og valgdeltakelse», Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen og Trond Erik Lunder, Telemarkforskning notat 32/2025, 28.09 2025, pt. 2.3.4. Det vises til Telemarkforskning sin rapport for et helhetlig bilde med referanser.

Telemarkforskning viser til en utredning fra NIBR (By- og regionsforskningsinstituttet – Oslomet) som sier at det finnes interkommunalt plansamarbeid i Norge, men at det ikke er særlig utbredt som formelt, forpliktende samarbeid etter plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 9. Kommuner samarbeider oftere uformelt, via regionale planer i fylkeskommunen eller gjennom felles plankontor, men ikke gjennom felles vedtaksorgan for plan.

Rapporten fra NIBR peker på flere grunnleggende forhold som gjør at mange kommuner ser flere ulemper enn fordeler ved å delta i forpliktende interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven:

- Ønsket om å bevare lokal politisk kontroll. Kommunene vil selv bestemme hvordan arealene skal brukes, og spørsmål som lokalisering av boliger, hytter og næringsområder er ofte svært politisk sensitive.
- Samarbeidsordningene etter plan- og bygningsloven kapittel 9 legger bare opp til en felles planprosess, mens selve vedtaket fortsatt må gjøres i hvert enkelt kommunestyre.

Videre viser Telemarkforskning til en rapport om flerkommunale byområder utarbeidet av NORCE i 2020:

- Kommunegrenser skjærer gjennom funksjonelle bysamfunn.
- Kommunene konkurrerer om innbyggere, næringsliv og skatteinntekter, noe som ofte fører til suboptimale løsninger i stedet for helhetlig utvikling.
- Interkommunalt samarbeid er krevende når det gjelder arealplanlegging m.m. Samarbeidet tar mye tid og ressurser, og beslutninger preges ofte av kompromisser som ikke nødvendigvis tjener hele byområdet.
- Hverdagen til mange innbyggere er tett knyttet til byområdet på tvers av kommunegrenser. Innbyggere oppleve å ha liten innflytelse over viktige beslutninger som tas i nabokommuner, men som påvirker dem direkte.
- Dagens kommuneinndeling i flerkommunale byområder hemmer både effektiv tjenesteyting og helhetlig samfunnsutvikling.

Telemarkforskning skriver videre at kommunesammenslåing kan bidra til å styrke kapasitet og kompetanse, særlig i små kommuner som i dag mangler planfaglige ressurser og derfor er avhengige av samarbeid.

Videre, i sammenslåingsprosessen mellom Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten har et viktig utgangspunkt for å vurdere sammenslåing vært å skape en kommune som har bedre forutsetninger for å utvikle Gjøvik-Toten som en felles bo- og arbeidsmarkedsregion. Ved å slå sammen kommunene kan det bli lettere å drive helhetlig planlegging og utviklingsarbeid for å møte de utfordringer og muligheter som kommunene står overfor i framtida.

3.6.3 Oppgaver, ansvar og organisering av tjenesten

Under gjengis hovedtrekk ved organisering av planavdelingene i de tre kommunen. I et eget punkt oppsummeres likheter og ulikheter knyttet til organisering.

Østre Toten kommune

I Østre Toten kommune er arealplan organisert i tjenesteområde Strategi og utvikling (SU).

Tjenesteområdeleder SU ligger organisatorisk under kommunalsjef Samfunn. SU har til sammen 13 ansatte, fordelt på tjenestene arealplan, klima og miljø, GIS, boligutvikler, IKT utvikling, beredskap, samfunnsplanlegger, næringsutvikling og porteføljestyring. Tjenesteområde SU er opptatt av å jobbe på tvers internt i kommunen – bruke kompetanse på tvers.

I arealplan er det i dag tre arealplanleggere. Arealplan sine oppgaver er i hovedsak kommuneplanens arealdel, kommunale og private reguleringsplaner.

Vestre Toten kommune

Vestre Toten kommune har en planavdeling med 17 ansatte. Under planavdelingen ligger samfunnsplanlegger (1), arealplanleggere (3), GIS (1), byggesak (4), landbruk (4), oppmåling (2), miljø (1) og skogbruk/vilt (1). Kommunedirektøren har en ledergruppe på 13 tjenesteområdeledere. Plansjef er en av disse.

Samfunnsplanlegger/arealplanleggerens oppgaver er i hovedsak kommuneplanens arealdel (og samfunnsdel), kommunale og private reguleringsplaner og alle dispensasjons saker. Byggesak og arealplan har et tett samarbeid. GIS-ansvarlig er arkitekt og benyttes inn i både byggesak og arealplansaker.

Gjøvik kommune

I Gjøvik kommune er arealplan en av flere tjenester i sektor Samfunnsutvikling, under kommunalsjef Samfunnsutvikling. Her ligger tjenestene arealplan, byggesak, oppmåling, landbruk, kultur/idrett og næring. Arealplan har 9 ansatte, inkl. leder, hvorav en er planforvalter. Kommunalsjef Samfunnsutvikling inngår i kommunedirektørens ledergruppe.

Arealplans oppgaver er i hovedsak kommuneplanens arealdel, kommunale og private reguleringsplaner, store dispensasjonssaker, bestillerkompetanse og oppfølging av konsesjonssaker etter energiloven.

Arealplan i Gjøvik er såpass store at de kan «spisse noe» ved utlysning av stillinger (rekruttering).

Oppsummering organisering av tjenestene

Tabellen under gir en oversikt over bemanning og oppgaver i tjenesten arealplan i kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik.

Tabellen viser en oversikt over antall ansatte og oppgaver i tjenesten arealplan i kommunene Østre Toten, Vestre Toten og Gjøvik.

	Ledelse	Antall arealplanleggere	Andre stillinger til enheten	Kommuneplanens arealdel	Private og kommunale reguleringsplaner	Dispensasjonsaker	Andre oppgaver
ØTK	Leder SU *	3		Ansvar	Ansvar		
VTK	Plansjef**	4***		Ansvar	Ansvar	Alle	
GK	Leder arealplan	7	Planforvalter	Ansvar	Ansvar	Kun store	Oppfølging konsesjonssaker etter energiloven.

*SU er Strategi og utvikling

** Plansjef leder også flere andre fagområder

*** Arealplanleggere og Samfunnsplanlegger (håndterer både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel)

Politisk organisering

Arealplan er et viktig felt på den politiske arenaen. Fagutvalgene i de tre kommunene er:

- Østre Toten kommune: Samfunnsutvalg
- Vestre Toten kommune: Utvalg for teknisk drift og plansaker
- Gjøvik kommune: Utvalg for samfunnsutvikling, bærekraft og tekniske tjenester.

Likheter og ulikheter ved organiseringen

Organisasjonsmessig er det noe ulikt mellom kommunene. Blant annet ulik plassering i kommunenes organisasjonsstrukturen.

Imidlertid er oppgaver og ansvar mye likt. Arbeidsgruppen opplever at det tilfaller noe større bredde i oppgaver til arealplanleggerne i totenkommunen enn i Gjøvik kommune. Gjøvik kommune har noe mere spisskompetanse på enkelte områder. For øvrig benytter kommunene mye de samme konsulentene. Dette henger sannsynligvis med at det er felles anskaffelsesenheter og felles rammeavtaler.

3.6.4 Utfordringsbildet

Arbeidsgruppen diskuterte utfordringsbildet for arealplan:

Arealplan er små enheter, spesielt i Østre Toten og Vestre Toten kommuner. Derfor er det også vanskelig å få et komplett fagmiljø og utfordrende å sikre riktig spisskompetanse. Det er således behov for kjøp av konsulent tjenester.

Fagområdet har fått stadig strengere statlige krav til utredninger. Nå sier regjeringen at det skal være en dreining mot enklere planer, men det er ingen endringer i lovverket.

Prioritering av oppgaver er en utfordring. Overordnet, strategisk planlegging prioriteres ofte ut på grunn av tid. Kommunene styrer ikke tilgang på saker fra private. Saksbehandlerfrister er gitt i Plan og bygningsloven.

Vestre Toten kommune oppgir også at Raufoss industripark kan oppleves som krevende for en liten planavdeling. Dette er en stor aktør i vekst, med stadig utviklings- og vekstbehov.

Kommunene opplever det som vanskelig å rekruttere ledere til planavdelingene. Gjøvik har pr. i dag ikke leder arealplan.

I dag kan det oppleves som utfordrende å drive helhetlig planlegging på grunn av kommunegrenser. Dette omhandler for eksempel helhetlig planlegging av veg/infrastruktur, boligplanlegging og næringsarealer.

Geodatasamarbeid for Gjøvikregionen består av kommunene Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land, Nordre Land og Jevnaker. Her er det en felles 50% stillingsressurs, plassert i Gjøvik kommune. Samarbeidet fungerer godt internt i GIS-miljøet, særlig innen opplæring, kompetanseheving og erfaringsutveksling.

Likevel er potensialet for geodata langt større enn det som utnyttes i dag, spesielt når det gjelder karttjenester og analyser til bruk i samfunnsplanlegging og visuell kommunikasjon ut til innbyggerne. Bruken av GIS blant eksterne aktører og andre kommunale avdelinger er begrenset i dag, og det stilles spørsmål ved om dagens organisering er optimal. Samarbeidet er nå i gang med anskaffelse av ny kartprogramvare. Når ny avtale og kartløsninger trer i kraft i 2026, vil det bli enklere å tilgjengeliggjøre GIS-verktøy og kompetanse bredere i organisasjonene.

3.6.5 Fordeler og ulemper ved en kommunesammenslåing – nye muligheter eller utfordringer

Arbeidsgruppen diskuterte spørsmålene:

1. Oppstår det nye mulighetsrom, nye måter å løse tjenestene på, dersom kommunene slår seg sammen?
2. Oppstår det noen ulemper/utfordringer ved slik sammenslåing?
3. Altså – hvilke nye mulighetsrom eller ulemper/utfordringer gir en eventuell ny kommunestruktur for tjenesteleveransen Arealplan?

Muligheter

Det er et formelt samarbeid på Geodata-området, men ut over det er det ikke noen formelle samarbeid, organisert samarbeid, mellom kommunene i dag. Temaet ble ikke drøftet ytterligere.

Dagens kommunestruktur er 60 år og etablert med utgangspunkt i verden slik den var den gang. I dag oppfattes kanskje Gjøvik – Toten mere som en felles «bo, leve og arbeide region». I en sammenslått kommune åpnes det for en mere helhetlig arealplanlegging, veg, infrastruktur, bolig og næring. En ny kommune kan tilby både by og land. Utenfor kommunegrensene oppfattes kanskje Toten - Gjøvik som en enhet.

En sammenslått kommune vil gi en større fagavdeling. Det kan åpne opp for ønsket spisskompetanse og en større bredde i fagene i avdelingen. Dette kan igjen medføre mindre behov for kjøp av konsulent tjenester. Og kanskje kan viktige støttefunksjoner styrkes.

Større fagmiljøer og større faglig bredde i avdelingen gjør kanskje også kommunen til en mer attraktiv arbeidsgiver.

En større fagavdeling gir gevinst også ellers i kommuneorganisasjonen siden også andre fagavdelinger blir mer robuste. Plan samarbeider mye internt, og samarbeidet kan bli styrket. Det gir bedre forutsetninger for planlegging.

Selv om de tre kommunene slår seg sammen, blir ikke en ny arealplanavdeling større enn at den håndteres av en leder. Men, kanskje kan det blir rom for en dedikert arealplanleder. En felles leder gir kanskje rom for mer fagressurser inn i avdelingen?

En større enhet kan videre gi en mere utadrettet tjeneste, skape rom for mere veiledningstjeneste.

En mere generell betraktning. Arealplan, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er tunge politiske saker. Ved en kommunesammenslåing blir det kanskje rom for mere profesjonelle heltidspolitikere, som igjen kan bety at politikerne kan være mere aktivt med inn i plansaker.

Utfordringer:

Samordning av planer og prioriteringer kan være en utfordring ved en eventuell kommunesammenslåing. De tre kommunene har i dag tre ulike kommuneplaner med ulike arealdeler. Videre har kommunene noe ulike prioriteringer i dag, for eksempel sentrum – periferi. Østre Toten kommune legger i nytt planprogram vekt på spredt bosetting. Vestre Toten kommune har i sine plandokumenter mye vekt på utvikling av Raufoss by, men i tillegg Eina, Reinsvoll og Bøverbru. Videre har Gjøvik kommune over tid hatt fokus på utvikling av Gjøvik som by, men driver også stedsutvikling i Biri, Snertingdalen og Hunndalen.

Arbeidsgruppen drøftet også andre områder kommunene har ulike fokus, som for eksempel avløpsnett/kommunal infrastruktur. Dette henger kanskje sammen med by-/tettstedsutvikling.

Det er ulike kulturer i kommunene, også innenfor planavdelingene. Dette handler både om måter å arbeide på og delegering/ansvar, og både politisk og administrativt. Slike kulturer må samordnes i en prosess, noe som kan være krevende og gi både fordeler og utfordringer.

Videre kan samlokalisering av tjenester være utfordrende. Tilgjengelige lokaler kan være et poeng, men samlokalisering kan skape uro i en organisasjon i en periode.

Et annet tema som ble diskutert var tilgjengelighet for innbyggere. Ved å samle fagmiljøene som nå er på Lena, Raufoss og i Gjøvik, vil en stor del av innbyggerne få større fysisk avstand til tjenesteleverandørene. Spørsmålet er da hvor stort behovet er for fysisk oppmøte eller om nødvendig veiledning kan gjøres digitalt. Erfaringer fra Vestre Toten kommune er at det er svært få oppmøter på kontorstedet for innbyggerne i forbindelse med arealplan. Medvirkning organiseres ofte i nærmiljøet.

Et annet spørsmål er om lokalkunnskap forsvinner og om det er en utfordring for en planavdeling. Kanskje krever fagområde kommunal arealplanlegging noe lokalkunnskap. Imidlertid, planavdelingene i dag er ikke bemannet med utgangspunkt i hvor du bor eller er oppvokst. Det er fagkunnskap som vektlegges ved ansettelse.

Kommunene benytter i dag ulike saksbehandlersystemer. Disse må samordnes ved en eventuell kommunesammenslåing.

3.6.6 Fordeler og ulemper ved et formelt interkommunalt samarbeid – nye muligheter eller utfordringer

Her diskuterte arbeidsgruppen spørsmålene:

1. Oppstår det nye måter å løse tjenestene på, nye mulighetsrom, ved et formelt kommunalt samarbeid? Vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, oppgavefellesskap etc.
2. Eller oppstår det noen ulemper for tjenesteleveransene ved slikt formelt samarbeid?
3. Altså – hvilke nye mulighetsrom eller ulemper kan oppstå ved å etablere et formelt kommunalt samarbeid?

Arbeidsgruppen drøftet først interkommunalt samarbeid i Gjøvikregionen generelt. I utredningen som ble gjennomført i kommunestrukturprosessens første fase, Telemarkforskning, «Utredning for vurdering av kommunesammenslåing mellom Gjøvik, Østre Toten og Gjøvik», 10. april 2025, gis en oversikt over ulike interkommunale samarbeid. Her kommer det frem at i april 2025 deltok de tre kommunene i seks administrative samarbeid, åtte samarbeid innen helse, omsorg og barnevern og seks samarbeid innen teknisk, miljø, plan og beredskap. I tillegg er det politisk samarbeid gjennom interkommunalt politisk råd samt åtte samarbeid gjennom aksjeselskaper. Arbeidsgruppen påpekte at mange av disse samarbeidene hadde ulik kommunedeltagelse – hvilke kommuner som var med i de ulike samarbeidene. Slik arbeidsgruppen så det ville det være en stor fordel dersom det var de samme kommunene som var med i alle etablerte samarbeid.

Deretter diskuterte gruppen interkommunalt samarbeid for kommunenes planavdeling. Fagressursene i arbeidsgruppen mener arealplan er lite egnet for et formelt kommunalt samarbeid. Det måtte eventuelt omhandle hele forvaltningsdelen, for eksempel plan og byggesak. Det vil være viktig med et helhetlig blikk.

Dette synes støttes av Telemarkforsknings utredning, se pt. 3.6.2 over. Telemarkforskning viser til en rapport fra NIBR som peker på flere grunnleggende forhold som gjør at mange kommuner ser flere ulemper enn fordeler ved å delta i forpliktende interkommunalt plansamarbeid etter plan- og bygningsloven.

Planarbeid er et kjerneområde for politiske vurderinger, og Telemarkforskning påpekt i nevnte rapport (Utredning for vurdering av kommunesammenslåing mellom Gjøvik, Østre Toten og Gjøvik», 10. april 2025) at politisk styring kan være en utfordring ved ulike, formelle interkommunale samarbeid. Det er kanskje noe ulike utfordringer i et Interkommunalt selskap enn for eksempel ved vertskommunesamarbeid. Telemarkforskning skriver at «Styringsutfordringene gjør at det også er vanskelig å etablere interkommunalt samarbeid om oppgaver som kan karakteriseres som lokalpolitiske kjerneområder, f.eks. kommunal planlegging.» (Telemarkforskning 2025, s. 98).

Arbeidsgruppen registrerte imidlertid at det eksisterer eksempler på oppgavefellesskap innen Planarbeid. Blant annet et med flere kommuner, der Rennebu kommune er vertskommune. Det er ikke kartlagt ytterligere hvordan dette fungerer i praksis.

Det ble også nevnt at det pågår dialog mellom Østre Toten og Vestre Toten om mulig vertskommunesamarbeid innen Landbruk. Landbruk er også et område med mye politisk styring, for eksempel når det gjelder konsesjonssøknader.

Arbeidsgruppens konklusjon er at fagområdet Arealplan ikke er godt egnet for et formelt interkommunalt samarbeid etter Kommunelovens og Plan og bygningslovens bestemmelser. Imidlertid, dersom man vedtar slikt samarbeid, bør de samme positive effekter og utfordringene som ved kommunesammenslåing kunne oppstå. Den endrede politikerrollen, endret politisk styring, kommer da som et tillegg.

3.7 Andre tjenesterelaterte utredninger

3.7.1 Oppland Arbeiderblad 17.09 2025 – Fordeler og ulemper med større kommuner

Oppland arbeiderblad (OA) publiserte 17.09 2025 en artikkel med tittel «Dette er fordelene og ulempene med større kommuner». OA viser til forskning ved Senter for omsorgsforskning på NTNU, Lisa Victoria Burrell med flere. Artikkelen handler om helse og omsorgstjenester. Prosjektkoordinator har ikke gått inn i primærarbeidene her, men gjengir direkte fra OA's artikkel:

OA har sett på fordelene og ulempene forskerne ved NTNU har kommet fram til når det gjelder helse og omsorgstjenester i en storkommune vs. en mindre kommune.

Fordelen med storkommune er følgende:

- Kan tilby mer spesialiserte og differensierte tjenester, for eksempel innen palliasjon, demens, psykiatri og rus.
- Har sterkere fagmiljøer og større kapasitet.
- Har flere brukere, noe som gir større mulighet for å skape et bredere tilbud.
- Har ofte fast ansatte med spesialkompetanse.
- Det er vanligere med tverrfaglige team og tettere samarbeid med spesialisthelsetjenesten.
- Kan i større grad differensiere tilbudene basert på pasientenes funksjonsnivå.

Ulempene med storkommune er følgende:

- Sliter med mer byråkrati.
- Kan ha en tregere omstillingsevne.
- Lengre avstand mellom brukere og beslutningstakere.
- Det er en fare for at helhet og nærhet går tapt.
- Krever mer organisering med flere nivåer, noe som gjør det vanskelig å endre seg raskt.
- Politiske uenigheter, stramme budsjetter, kulturforskjeller og endringsmotstand kan skape vanskeligheter.
- Utvikling og innovasjon kan måtte vike for daglig drift på grunn av knappe ressurser.
- Har en tendens til å ha flere ansatte per leder i omsorgstjenestene.
- Store sammenslåinger gjør det vanskeligere å reagere raskt og samordnet på endringer i folks behov og kommunenes ressurser.

Fordelen med små kommuner er følgende:

- Har nærhet og fleksibilitet.
- Tilpasser tilbudene individuelt og løser ting ad hoc, noe som kan bidra til helhetlige og brukernære tjenester.
- Nærhet mellom brukere og ansatte.
- Ansatte blir ofte værende lenger i jobben.
- Kan ha mer fleksible praksiser med et større kjennskap til kommunens innbyggere.
- Bedre oversikt over den enkelte innbyggers behov.
- Åpner for smidige løsninger og mindre byråkrati.
- Det kan være lettere å være fleksibel og åpne for kreative løsninger med mindre byråkrati.

Ulempen med små kommuner er følgende:

- Mangler ofte kapasitet og spesialkompetanse.
- Har ofte ikke kapasitet eller kompetanse til å opprette spesialiserte enheter.
- Manglende spesialkompetanse og økonomiske ressurser kan gjøre det vanskelig å ivareta brukere med komplekse behov.
- Blir avhengige av interkommunalt samarbeid eller kjøp av plasser i større nabokommuner for å ivareta brukere med komplekse behov.
- Rekruttering av kvalifisert personell er en utfordring, spesielt i små kommuner med store avstander.

3.7.2 Utredninger om vertskommunesamarbeid mellom Sel og Vågå kommuner

Dette punktet omhandler utredninger om vertskommunesamarbeid innenfor utvalgte tjenester mellom Vågå og Sel kommuner. All informasjon om disse utredningene er hentet fra sakspapirer til kommunestyre i Vågå kommune 30.09 2025, sak 45/2025.²⁸

Bakgrunnsvedtak

Kommunestyrene i Sel og Vågå kommuner vedtok i juni 2024 likelydende vedtak om utredning av vertskommunesamarbeid på flere områder:

1. *Kommunestyret ber kommunedirektøren om å inngå intensjonsavtale om videre utredning om vertskommunesamarbeid på disse områdene:*
 - a. *Utrede samarbeid av byggesak og tilsyn (spredte avløp og byggesak), med vertskommune Vågå.*
 - b. *Utrede samarbeid av plan og miljø med landbruk, med vertskommune Vågå.*
 - c. *Utrede samarbeid på økonomi og personal med vertskommune Vågå.*
 - d. *Utrede hele rammeområde 3, helse og omsorg, med vertskommunesamarbeid, også med en felles kommunalsjef med vertskommune Sel.*
 - e. *Utrede felles kulturskole med vertskommune Sel.*
2. *Det blir fremlagt egen sak etter utredningene som skal beslutte om det skal inngås vertskommunesamarbeid i de enkelte områdene."*

²⁸ [1220](#)

Generelle funn – fra saksfremleggets vurdering

Flere av sluttrapportene fra enkeltområder viser at det ligger konkrete juridiske utfordringer gjennom samarbeid i en vertskommunemodell. Flere av elementene blir forsterket ved vertskommunemodell for store område som samarbeider med mange andre deler av organisasjonen der det ikke er et tilsvarende samarbeid. Som eksempel nevnes håndtering av personalopplysninger og arkiv med strenge lovkrav hvor det ikke er mulig å dele all relevant informasjon mellom kommunene, selv om det er inngått avtale om vertskommune. Dette vil medføre unødig ressursbruk og potensielle feilkilder med tanke på god personalhåndtering.

Vurderinger knyttet til vertskommunesamarbeid på helse

Det blir vist til sluttrapporten "*Utredning av et formalisert helhetlig samarbeid på helseområdet mellom Sel og Vågå*".

Kommunalsjefenes vurderinger av et formelt helhetlig samarbeid på helseområdet (utdrag fra rapportens kapittel 1)

- Kommunalsjefene i Sel og Vågå anbefalte en utredning av et formalisert og helhetlig samarbeid på helseområdet med bakgrunn i det potensialet for bærekraftige og robuste tjenester som kunne ligge i en vertskommunemodell under en kommunalsjef.
- Kunnskapsgrunnlaget som nå foreligger viser relativt entydig at det trolig ikke er store nok gevinster med vertskommunemodellen til at det er hensiktsmessig å inngå en slik avtale.
- Kommunene bør heller prioritere å få på plass samarbeid på områder som har kommet frem i vurderingene fra de ansatte. Samarbeid på funksjon, fagmiljø og/eller avdelingsnivå vil bidra til mer robuste og bærekraftige tjenester.
- Totalt sett understøtter innspillene fra ansatte de hypotesene kommunalsjefene kom frem til i sitt innledende arbeid. Styrkede fagmiljøer, minsket sårbarhet i tjenestene, mulighet for nye organiseringsformer, lettere å rekruttere og effektivisering av drift er gevinster som trekkes frem.
- Innspillene fra ansatte belyser mange utfordringer ved et helhetlig samarbeid i en vertskommunemodell. Økt reiseavstand for både ansatte og innbyggere, for stort ansvarsområde for en kommunalsjef, uoversiktlig organisasjon, mindre påvirkningsmulighet for politisk nivå i Vågå (Sel vertskommune), samt flytting av tjenestetilbud er eksempler på utfordringer som trekkes frem.
- I tillegg mener flere at det trolig vil bli krevende for helse- og omsorgstjenestene å samhandle/samarbeide med øvrige tjenester i Vågå kommune, dersom de fases inn i en vertskommuneavtale med Sel som vertskommune.

Kommunedirektørens vurderinger i saksfremlegget

Det vises til nevnte utredning, pt. 1.5, konklusjon, side 3.

- Utredningsarbeidet har vist at det kan gi mange gevinster med et tett samarbeid mellom Sel og Vågå på helseområdet.
- Utredningen har videre vist at det er potensielt mange utfordringer på kort og lang sikt dersom kommunene går videre for å etablere et vertskommunesamarbeid.

- Flere av utfordringene som kommer fram gjennom innspill fra de ansatte kan vurderes som naturlige bekymringer knytte til omstillingsprosesser. Andre utfordringer er knyttet til bekymringer rundt en fragmentert organisasjon.
- Dersom helse- og omsorgstjenestene i Vågå kommune skal styres via ei tjenestelinje i Sel kommune og de samarbeidene tjenestene i andre sektorer skal styres via Vågå, er det sannsynlig at dette kan skape utfordringer for samarbeid og utvikling. Rapporten peker på flere usikkerhets momenter i et slikt formalisert samarbeid, både av juridisk karakter og når det gjelder modenhet i organisasjonen.
- Ut ifra en helhetlig vurdering vil ikke kommunedirektøren tilrå å gå for en avtale om vertskommunesamarbeid. Selv om det ikke ligger til mandatet for utredningen ønsker kommunedirektøren å peke på at flere vesentlige juridiske avklaringer, samt administrativ styringslinjene og demokratisk styring vil være langt mere oversiktlig og mindre byråkratisk om kommunene har vært en felles juridisk enhet.

Kommunedirektørens innstilling i saken

«Vågå kommune går ikkje vidare med tanke på å etablere eit felles vertkommunesamarbeid med Sel kommune innfor helse og omsorg. Kommunestyret ber kommunedirektøren å arbeide vidare med formaliserte samarbeid etter ulike modellar innafor enkeltområda der ein til ei kvar tid finn det naturleg.»

Vurderinger knyttet til vertskommunesamarbeid økonomi, personal, lønn og regnskap

Det vises til rapport «Rapport fra arbeidsgruppa for utredningsarbeidet økonomi, regnskap, lønn og personal» som grunnlag for kommunedirektørens vurderinger i saksfremlegget. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra begge kommuner.

Arbeidsgruppens oppsummering og vurdering (punktvis utdrag fra rapportens pt. 7)

- De ansatte ser ulikt på konsekvensene av å samlokalisere og derved flytte funksjonene fysisk ut fra den ene kommunen.
- Mindre nærhet til virksomhetene, ledere og øvrige ansatte trekkes fram som en negativ konsekvens.
- Ny ledelse må etableres innenfor dagens økonomiske rammer. Lederskap innenfor rammene vil redusere en faglig ressurs, uavhengig av hvilket fagområde lederen kommer fra.
- Den største utfordringen for samarbeid innen personalområdet er knyttet til personalarkiv.
- Erfaringene tilsier at det ikke kan beregnes å ta ut kostnadsbesparelse i første økonomiplanperiode (fire år). Ved en sammenslåing må man påregne en "pukkeleffekt" både økonomisk og oppgavemessig.
- Ved å splitte og flytte ut enkelte fagområder, vil man fragmentere /pulverisere samhandlingen mellom velfungerende fagmiljøer som produserer tjenester av høy kvalitet i dag.
- Det er trolig et uutnyttet potensial for både faglig samarbeid, utvikling og beredskap (sårbarhet) gjennom samarbeid som ikke er formalisert etter kommuneloven.
- Ved et vertskommunesamarbeid og et større fagmiljø vil en oppnå mer hensiktsmessig oppgavefordeling, spesialisering og mindre sårbarhet.
- Et samarbeid vil kunne øke kunnskapsdeling blant de ansatte, og det kan bli lettere å effektivisere og digitalisere flere arbeidsprosesser.

- Nevnte gevinstrealiseringer forventes å frigjøre tid som igjen kan gi grunnlag for ytterligere utviklingsarbeid.
- Flere ressurser samla vil legge et godt grunnlag for å gjennomføre kompetanseutvikling og intern opplæring.
- Et større fagmiljø vil kunne bidra til at kommunene blir mer attraktive og konkurransedyktige ved rekruttering av nye medarbeidere.

Kommunedirektørens vurderinger i saksfremlegget

Arbeidsgruppen har ikke kommet frem til en felles omforent anbefaling. Med tanke på at en med større fagmiljø vil oppnå mer hensiktsmessig oppgavefordeling, spesialisering og mindre sårbarhet, mener kommunedirektøren at flere av arbeidsområdene er egnet til å få positive effekter ved et vertskommunesamarbeid. Et samarbeid vil kunne øke kunnskapsdeling blant de ansatte, og det kan bli lettere å effektivisere og digitalisere flere arbeidsprosesser.

Gevinstrealiseringer som fører til mer effektiv ressursbruk og frigjort tid kan gi grunnlag for ytterligere utviklingsarbeid. Flere ressurser samlet vil legge et godt grunnlag for å gjennomføre kompetanseutvikling og intern opplæring.

Et større fagmiljø vil kunne bidra til at kommunene blir mer attraktive og konkurransedyktige ved rekruttering av nye medarbeidere.

Det kan bli utfordrende å løse ledelse i vertskommunen innenfor dagens økonomiske ramme, og arbeidsgruppen peker på at dette vil redusere den faglige ressursen der en henter lederen i fra. Arbeidsgruppen peker på at det er stor usikkerhet om en har nok ressurser til å ta ut økonomiske gevinster på kort sikt.

Pr. i dag fungerer tjenestene i Vågå godt, men for alle fagområder ser vi at det ligger et potensiale til å møte framtidige behov på en bedre måte ved å samarbeide enn om vi skal løse oppgavene hver for oss. Vågå sine representanter vil foreslå et vertskommunesamarbeid innen lønn, regnskap og økonomi for på best mulig måte kunne møte framtida. Det ligger ikke til rette for samarbeid på personalområdet pr. i dag på grunn av avgrensinger i Arkivloven.

Kommunedirektørens innstilling i saken

«Vågå kommune går ikkje vidare med å etablere eit vertskommunesamarbeid innafor økonomi, personal, løn og rekneskap.»

Vurderinger knyttet til vertskommunesamarbeid plan og byggesak

Her vises det til utredning: «plan og byggesak – Vågå og Sel. Utredning av interkommunalt samarbeid med Vågå som vertskommune, 20.06.2025.»

Arbeidsgruppens oppsummering og vurdering (punktvis utdrag fra rapportens sammendrag og konklusjoner)

- Samlokalisering vurderes å kunne gi enkelte fordeler, som redusert sårbarhet ved fravær og bedre muligheter for intern opplæring.
- For kommunen som ikke er vertskommune vil det imidlertid bli betydelige ulemper knyttet til tap av lokal forankring, svekket tverrfaglig samarbeid, og økt administrativ kompleksitet.

- Det er ikke identifisert økonomiske gevinster ved samlokalisering. Arbeidsgruppen mener at større økonomiske gevinster først kan realiseres dersom kommunene velger å slå seg sammen til én kommune med felles administrasjon og politisk ledelse.
- Det er usikkerhet knyttet til om et felles fagmiljø vil være stort nok til å gi effekt på rekruttering og kompetansebevaring. Arbeidsgruppen vurderer at større gevinster først kan realiseres ved en eventuell kommunesammenslåing.
- Kartleggingen viser at samlokalisering ikke vil gi økt kvalitet på tjenestene eller bedre kapasitet til å håndtere en økt oppgavemengde uten ytterligere bemanning.
- Utvidet samarbeid eller samlokalisering vurderes ikke å gi reduserte utgifter til lønn og daglig drift.
- To kommunestyre, to kommuneplaner og to administrative ledelser vil komplisere saksbehandlingen. Dersom målet er effektivitet og økonomisk gevinst, bør kommunesammenslåing vurderes som et alternativ.

Kommunedirektørens vurdering i saksfremlegget (utdrag)

For området blir det avdekt både fordeler og ulemper ved et vertskommunesamarbeid. Sårbarhet og intern kompetanseoverføring blir pekt på som de mest vesentlige fordelene. Mindre lokal forankring og tverrfaglige diskusjoner blir pekt på som negative konsekvenser for kommunen som ikke blir vertskommune.

Det blir også pekt på at vertskommunesamarbeid gir økt administrativ kompleksitet som i neste omgang øker risikoen for unødig ressursbruk. Det er ikke sannsynliggjort økonomiske gevinster ved samlokalisering, og det er usikkerhet om et felles fagmiljø vil være stort nok til å gi målbar effekt på rekruttering og i det å beholde kompetanse. Arbeidsgruppen vurderer at større gevinster først kan realiseres ved en eventuell kommunesammenslåing.

Kommunedirektørens innstilling i saken

«Vågå kommune går ikkje vidare med prosessen for å få til eit vertskommunesamarbeid på byggesak og tilsyn, og plan og miljø med Sel kommune. Kommunestyret ber kommunedirektøren å arbeide vidare med formaliserte samarbeid etter ulike modellar innafor enkeltområda der ein til ei kvar tid finn det naturleg.»

Notatet er utarbeidet av prosjektkoordinator Arne Moen, 17.10 2025.