

# Kommunestruktur i Vest-Telemark

## Utgreiing av aktuelle alternativ

BENT ASLAK BRANDTZÆG, AUDUN THORSTENSEN, ANJA HJELSETH, MARIT OWREN  
NYGÅRD, KJETIL LIE OG GUNN KRISTIN AASEN LEIKVOLL

TF-rapport nr. 374

2015

<b>Tittel:</b>	Kommunestruktur i Vest-Telemark
<b>Undertittel:</b>	Utgreiing av aktuelle alternativ
<b>TF-rapport nr:</b>	374
<b>Forfattar(ar):</b>	Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Anja Hjelseth, Marit Owren Nygaard, Kjetil Lie og Gunn Kristin Aasen Leikvoll
<b>Dato:</b>	04.01.2016
<b>ISBN:</b>	978-82-7401-921-8
<b>ISSN:</b>	1501-9918
<b>Pris:</b>	310,- (Kan lastast ned gratis frå <a href="http://www.telemarksforskning.no">www.telemarksforskning.no</a> )
<b>Framsidefoto:</b>	Telemarksforskning
<b>Prosjekt:</b>	Forprosjekt for kommunane i Vest-Telemark - kommunereforma
<b>Prosjektnr.:</b>	20150390
<b>Prosjektleiar:</b>	Bent Aslak Brandtzæg
<b>Oppdragsgjevar:</b>	Vest-Telemarkrådet

**Spørsmål om denne rapporten kan rettast til:**

Telemarksforskning  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf.: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforskning.no](http://www.telemarksforskning.no)

**Resymé:**

Utgreininga ser på aktuelle kommunestrukturalternativ i Vest-Telemark, samt alternativet med å vidareføre dagens kommunestruktur i kombinasjon med ytterlegare interkommunalt samarbeid. Samla sett omfattar utgreininga seks kommunar. Desse er Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje

	<b>Bent Aslak Brandtzæg</b> er utdanna geograf (Cand.polit.) frå Universitet i Bergen. Brandtzæg har vore tilsett som forskar ved Telemarksforskning sidan 1995, og er temaansvarleg for instituttets forsking knytt til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.
	<b>Audun Thorstensen</b> er utdanna statsvitar og har vore tilsett ved Telemarksforskning sidan 2007. Han arbeider spesielt med forskingsprosjekt innan kommunal økonomi, med statistiske analysar og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.
	<b>Anja Hjelseth</b> er utdanna siviløkonom frå Noregs Handelshøgskule (NHH), og har vore tilsett som forskar ved Telemarksforskning sidan hausten 2013. Ho jobbar med kommunalforsking, og har spesielt delteke i arbeid med evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang av einskildkommunar og kommunestruktur.
	<b>Marit Owren Nygård</b> er utdanna samfunnsøkonom og var tilsett ved Telemarksforskning fram til august 2015. Ho har vore engasjert i prosjekt knytt til regionale næringsanalysar og attraktivitet.

	Kjetil Lie er fagkoordinator for kommunalforskinga ved instituttet. Han har kommunaløkonomi som særskilt arbeidsfelt. Gjennom ei årrekke har han vore prosjektleiar for rammeavtalene på kommuneøkonomi. Utdanna samfunnsøkonom (cand.oecon) og bedriftsøkonom.
	Gunn Kristin Aasen Leikvoll har ein master i Entreprenørskap og Innovasjon frå NMBU (Ås) og Boston University School of Management. Ho har vore tilsett som forskar hos Telemarksforskning sidan januar 2014, og arbeider tverrfagleg på områda kulturforsking, kommunalforsking samt natur- og kulturbasert nyskapning.

# Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag frå Vest-Telemarkrådet å greie ut ulike kommunestrukturalternativ i regionen. Dette omfattar òg eit alternativ med å vidareføre dagens struktur i kombinasjon med auka interkommunalt samarbeid. Hovuddelen av utgreiingsarbeidet er utført våren og hausten 2015.

Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vore prosjektleiar. Anja Hjelseth, Audun Thorstensen, Marit Owren Nygaard, Kjetil Lie og Gunn Kristin Aasen Leikvoll har vore medarbeidarar og viktige bidragsytarar i arbeidet.

Frå oppdragsgjevars side har arbeidet vore leia av ei styringsgruppe beståande av ordførarane og rådmennene i dei 6 kommunane pluss ein hovudtillitsvalt og eitt verneombod. Vår hovudkontakt-person undervegs i arbeidet har vore dagleg leiar i Vest-Telemarkrådet, Kjell Gunnar Heggenes.

Vi vil nytte høvet til å takke for eit godt samarbeid i samband med gjennomføringa av prosjektet. Vi vil òg rette ei takk til dei i kommunane som har stilt opp på intervju, delteke i spørjegransking og bidrege med annan informasjon.

Bø, 23.12.2015

Bent A. Brandtzæg

Prosjektleiar

# Innhald

<b>Samandrag .....</b>	<b>11</b>
Bakgrunn, føremål og innhald .....	11
Utviklinga i folketalet .....	12
Næringsutvikling .....	12
Økonomi .....	14
Tenesteproduksjon og myndigheitsutøving .....	18
Samfunnsutvikling .....	18
Lokaldemokrati .....	19
Synspunkt på kommunestrukturalternativa .....	20
Vidareføring av dagens kommunestruktur med meir interkommunalt samarbeid.....	21
Samla vurdering .....	22
<b>1. Innleiing.....</b>	<b>27</b>
1.1    Bakgrunn .....	27
1.2    Kommunestruktur. Historisk oversyn.....	28
1.2.1    Sentrale utviklingstrekk .....	28
1.2.2    Christiansenutvalet.....	29
1.2.3    Frivillige samanslåingar .....	29
1.2.4    Framtidas kommunestruktur .....	30
1.2.5    Dagens situasjon.....	31
1.3    Om kommunereforma .....	32
1.3.1    Kriterier for god kommunestruktur.....	33
1.3.2    Tidsløp .....	34
1.4    Nye oppgåver til større kommunar.....	34
1.5    Kort om kommunane .....	38
<b>2. Tema og problemstillingar.....</b>	<b>41</b>
2.1    Folketals- og næringsutvikling .....	41
2.2    Økonomi .....	41

2.2.1	Konkretisering av problemstillingar .....	43
2.3	Tenesteproduksjon og myndighetsutøving.....	44
2.3.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	44
2.3.2	Konkretisering av problemstillingar .....	45
2.4	Samfunnsutvikling .....	46
2.4.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	46
2.4.2	Konkretisering av problemstillingar .....	46
2.5	Lokaldemokrati .....	47
2.5.1	Kunnskapsstatus og utfordringar .....	47
2.5.2	Konkretisering av problemstillingar .....	48
2.6	Samla vurderingar .....	49
3.	<b>Metode og gjennomføring.....</b>	50
4.	<b>Utvikling i folketalet .....</b>	53
4.1	Nasjonale utviklingstrekk .....	53
4.2	Utviklinga i kommunane i Vest-Telemark .....	54
4.3	Framskrivningar av folketalet .....	61
4.4	Oppsummerande vurdering .....	62
5.	<b>Næringsutvikling .....</b>	64
5.1	Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgåvehandtering .....	64
5.2	Arbeidsplassar .....	64
5.3	Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet .....	68
5.4	Pendling.....	73
5.5	Flytting og arbeidsplassvekst .....	76
5.5.1	Kva styrer flyttestraumane? .....	77
5.6	Samla vurdering.....	79
6.	<b>Økonomi .....</b>	82
6.1	Berekraftige og økonomisk robuste kommunar .....	82
6.2	Status og utfordringar.....	82
6.2.1	Korrigerte frie inntekter .....	82

6.2.2	Finansielle nøkkeltal.....	84
6.2.3	Oppsummerande vurdering.....	86
6.3	Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	86
6.3.1	Alternativ 1 (Seljord + Kviteseid + Nissedal) .....	88
6.3.2	Alternativ 2 (Fyresdal + Tokke).....	89
6.3.3	Alternativ 3 (Tokke + Vinje) .....	91
6.3.4	Oppsummerande vurdering.....	93
6.3.5	Høyringsforslag til nytt inntektssystem. Moglege effektar.....	93
6.4	Direkte stønad til kommunesamanslåingar.....	95
6.5	Inntekter frå konsesjonskraft.....	96
6.6	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot .....	98
6.7	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde .....	98
6.8	Landbrukstilskot .....	100
6.9	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	100
6.10	Demografi og kommuneøkonomi.....	102
6.11	Framtidig behov for kommunale årsverk .....	105
6.12	Innsparingspotensial innan administrasjon .....	106
6.12.1	Alternativ 1 .....	107
6.12.2	Alternativ 2 .....	108
6.12.3	Alternativ 3 .....	109
6.12.4	Oppsummering innsparingspotensial på administrasjon.....	109
6.13	Innsparingspotensial innan tenesteområda .....	110
6.14	Resultat frå spørjeundersøking og intervju .....	113
6.15	Interkommunalt samarbeid på økonomiområdet.....	114
6.16	Oppsummering økonomi.....	115
7.	Tenesteproduksjon og myndighetsutøving.....	119
7.1	Resultat frå spørjeundersøking og intervju .....	120
7.2	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	125
7.3	Interkommunalt samarbeid på tenesteområda .....	127

7.4	Oppsummering tenester og myndighetsutøving .....	129
<b>8.</b>	<b>Samfunnsutvikling .....</b>	<b>131</b>
8.1	Resultat frå intervju.....	132
8.2	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	134
8.3	Interkommunalt samarbeid om samfunnsutvikling.....	136
8.4	Oppsummering samfunnsutvikling .....	138
<b>9.</b>	<b>Lokaldemokrati .....</b>	<b>140</b>
9.1	Status i kommunane .....	141
9.2	Resultat frå spørjeundersøking og intervju .....	143
9.3	Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing .....	146
9.4	Interkommunalt samarbeid – politisk arbeid .....	149
9.5	Oppsummering lokaldemokrati.....	149
<b>10.</b>	<b>Vurdering av strukturalternativa.....</b>	<b>151</b>
10.1	Resultat frå spørjeundersøking .....	151
10.1.1	Seljord, Kviteeid og Nissedal.....	151
10.1.2	Fyresdal og Tokke .....	152
10.1.3	Tokke og Vinje .....	153
10.1.4	Oppsummering.....	154
<b>11.</b>	<b>Vurdering av interkommunalt samarbeid.....</b>	<b>155</b>
11.1	Resultat frå spørjeundersøking og intervju .....	155
11.2	Forslag til nye interkommunale samarbeid .....	160
11.2.1	Økonomi.....	160
11.2.2	Samfunnsutvikling.....	160
11.2.3	Mynde og overordna styring .....	161
11.2.4	Tenester.....	161
11.2.5	Andre samarbeid .....	162
11.2.6	Fordelar og ulemper .....	162
11.2.1	Overordna styring og økonomi .....	163
11.2.7	Lokaldemokrati.....	163

11.2.8	Kostnadsfordeling .....	164
11.2.9	Oppsummerande vurderingar.....	164
<b>12.</b>	<b>Fordelar og ulemper ved ulike alternativ.....</b>	<b>167</b>
12.1	Seljord, Kviteseid og Nissedal.....	167
12.2	Fyresdal og Tokke .....	171
12.3	Tokke og Vinje .....	177
12.4	Dagens struktur med auka interkommunalt samarbeid .....	183
12.5	Samla vurdering.....	187
<b>Referansar</b>	.....	<b>191</b>
<b>Vedlegg</b>	.....	<b>194</b>
	Samla oversyn over interkommunale samarbeid kor Vest-Telemarkkommunane er med....	194



# Samandrag

## Bakgrunn, føremål og innhold

---

Som ein del av kommunestrukturreforma har kommunane i Vest-Telemark vedteke å greie ut ulike kommunestrukturalternativ i regionen. Dei seks kommunane i regionrådet er Vinje, Tokke, Fyresdal, Nissedal, Kviteseid og Seljord. I utgangspunktet var det ynskjeleg å sjå på to alternativ. Det eine alternativet omfatta etablering av ein ny kommune der alle kommunane var med, medan det andre omfatta vidareføring av dagens struktur, men med meir interkommunalt samarbeid. Med utgangspunkt i dei vedtak som seinare er fatta i kommunane, har følgjande alternativ danna utgangspunkt for utgreiinga:

1. Seljord, Kviteseid og Nissedal
2. Fyresdal og Tokke
3. Tokke og Vinje
4. Dagens struktur, men med meir samarbeid

Metodisk baserer utgreiinga seg på KOSTRA-analysar og statistiske analysar for å skildre utviklingstrekk knytt til økonomi, administrasjon, tenesteproduksjon og nærings- og samfunnsutvikling. Vidare er det gjennomført intervju med rådmann og ordførar i kvar av kommunane for å få nærmere oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor. I etterkant av intervjuer er det gjennomført ei spørjegranskning som er sendt til alle politikarar i kommunestyra, kommunalt tilsette med leiaransvar og alle hovudtillitsvalde i dei seks kommunane. Eigne arbeidsgrupper er sett ned i kommunane for å kartlegge behovet for interkommunalt samarbeid på ulike område.

Innleiingsvis blir det i kapittel 1 gjeve ei skildring av hovedelementa i kommunereforma og kva for oppgåver som er føreslått overført. I kapittel 2 blir det gjeve eit oversyn over tema og problemstillingar som har vore lagt til grunn for utgreiingsarbeidet, medan kapittel 3 gjev ei skildring av korleis utgreiinga er gjennomført og kva for metodar som er nytta. I kapittel 4 og 5 ser vi nærmare på status og utviklingstrekk knytt til folketal og næringsutvikling i utgreiingskommunane. Utviklinga fram til i dag vil naturlegvis òg ha tyding for kva for utfordringar kommunane står overfor i framtida.

Kapittel 6 omfattar ein gjennomgang av økonomiske effektar knytt til ei kommunesamanslåing. Røynsler frå intervju og spørjegranskning i kommunane når det gjeld tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati blir presentert i kapittel 7, 8 og 9. I kapittel 10 skildrar vi synspunkt knytt til dei ulike kommunestrukturalternativa i kommunane, medan vi i kapittel 11 ser spesielt på interkommunalt samarbeid. I det siste kapitlet (kapittel 12) ser vi nærmare på fordelar og ulemper med dei ulike alternativa. Dette kapitelet blir avslutta med ei samla vurdering.

I mandatet frå Vest-Telemarkrådet er det lista opp tema som skal utgreiast knytt til ulike alternativ. Desse omfattar økonomi, tenester, myndighetsutøving, samfunnsutvikling og demokrati. Dei tema som er lista opp fell godt inn under dei hovudtema som det er vanleg å fokusere på i samband med kommunestrukturerutgreiingar, roller og oppgåver som ekspertutvalet har fokus på, og som òg er omhandla i KMD sine rettleiarar. Vi har difor vald å systematisere utgreiinga etter følgjande hovudtema:

- Nærings- og folketalsutvikling
- Økonomi
- Tenesteproduksjon og myndighetsutøving
- Samfunnsutvikling
- Lokaldemokrati

Vi har innleiingsvis teke med eit eige punkt om nærings- og folketalsutvikling. Dette fordi folketalsutviklinga er avgjerande for kommunal oppgåveløsing og kva økonomiske rammevilkår kommunane har for å løyse sine oppgåver. Kunnskap om utfordringar knytt til nærings- og folketalsutvikling er òg avgjerande for å vurdere kva som må til å for styrke kommunane si rolle som samfunnsutviklar.

## Utviklinga i folketalet

---

På landsbasis har det vore ein kraftig vekst i folketalet dei seinare åra, men veksten har ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større og dei minste har blitt mindre. Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar og at generalistkommuneprinsippet blir sett under aukande press. Viktige drivkrefter som ligg til sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien. Av dei seks kommunane som inngår i utgreiinga, er det berre Seljord kommune som har vekst i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Resten av kommunane har hatt nedgang i folketalet sjølv om nedgangen for nokre av kommunane har flata ut noko dei siste åra. For kommunane i Vest-Telemark har folketalet samla sett vorte redusert med 4,2 prosent frå 2000-2015.

Tilgjeget på utanlandsk arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative effektar på folketaket som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring ville det vore ein større nedgang i folketalet. Tilgjeget på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halde fram. Folketalsframskrivingane syner at Vinje, Seljord og Nissedal vil få vekst i folketalet i åra som kjem, men at dei andre kommunane vil oppleve utfordringar med å halde oppe folketalet på dagens nivå. Ingen av kommunane vil ha ein vekst på nivå med veksten på landbasis. Utviklinga gjev grunn til uro for fleire av kommunane. I og med at kommunane har eit lågt innbyggjartal frå før, vil dette vera ekstra krevjande. Større kommunar vil såleis vere mindre sårbar for lokale endringar i folketalet.

## Næringsutvikling

---

Alle kommunane i Vest-Telemark er små målt ut frå folketal, og fleire av kommunane har utfordringar med å oppretthalde folketalet. Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Alle kommunane, med unntak av Fyresdal, har hatt ei viss auke i arbeidsplassar frå 2001-2013. Samla har det i Vest-Telemark vorte 567 nye arbeidsplassar frå 2001-2013. Veksten har likevel vore noko ujamn kommunane imellom. Heile 85 prosent av dei nye arbeidsplassane er lokalisert i Seljord, Nissedal og Kviteseid.

Ser vi berre på utviklinga av private arbeidsplassar, er det Vinje som har den største auken, tett følgd av Seljord. Desse har høvesvis 200 og 184 nye private arbeidsplassar. Nissedal har ein tanke

høgare prosentvis auke enn Vinje, men auken i det faktiske talet på arbeidsplassar er ein god del lågare. Fyresdal og Tokke har hatt den svakaste utviklinga.

Når det gjeld offentlege arbeidsplassar, har alle kommunane, med unntak av Vinje, hatt ei auke i same periode. Det har vorte heile 158 færre offentlege arbeidsplassar i Vinje, noko som i stor grad ser ut til å ha samanheng med tap av statlege arbeidsplassar. Utan tapet av desse arbeidsplassane ville den samla utviklinga av talet på arbeidsplassar vore langt betre i og med at arbeidsplassutviklinga i det private næringslivet har vore god. Ser vi Vest-Telemark under eitt, har det vorte 65 nye offentlege arbeidsplassar frå 2001 til 2013. Mesteparten av den samla veksten i talet på arbeidsplassar skuldast altså vekst i privat sektor.

Ser vi nærmare på dei aktuelle samanslåingsalternativa, er det alternativ 1, med Seljord, Kviteseid og Nissedal, som har hatt den mest positive utviklinga. Alternativ 2, med Tokke og Fyresdal, har hatt den svakaste utviklinga. Alternativ 3, med Tokke og Vinje, har òg hatt ei utvikling i høve til private arbeidsplassar som ligg på nivå med alternativ 1. Dette skuldast positiv utvikling av private arbeidsplassar i Vinje.

Næringsmessig er landbruk og industri viktig blant basisnæringane. Besøksnæringane står sterkt i fleire kommunar, spesielt i Seljord og Vinje. Vidare står dei regionale næringane for ein betydeleg del av sysselsettinga i dei fleste kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet har vore svakt negative dei seinare åra (2008-2013) dersom ein ser regionen under eitt. Fyresdal har dei mest negative vekstimpulsane med reduksjon i sysselsettinga innan fleire bransjar. Seljord, Nissedal og Tokke har òg negative vekstimpulsar som fordeler seg på ulike bransjar innan basisnæringar, besøksnæringar og regionale næringar.

Ufordinngane varierer noko mellom kommunane, men fleire av kommunane synest å ha eit sårbar næringssliv, spesielt knytt til landbruk og industri. Dette er næringar som har vore omfatta av omstillingar og effektiviseringar over mange år. Industrien har i aukande grad vore utsett for internasjonal konkurranse. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikre og vidareutvikle eksisterande næringar, men òg leggje til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringssverksemd.

Pendlingsmønsteret seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Samla sett ser vi at det er ei viss pendling mellom alle kommunane i Vest-Telemark. Kviteseid har den største delen av arbeidsplassane sysselsett av folk busett i dei andre Vest-Telemarkkommunane. Dei aktuelle samanslåingsalternativa synest å omfatte dei kommunane som har tettast innbyrdes pendling i dag. Når det gjeld alternativ 1, er det stor pendling mellom Kviteseid og Seljord. Nissedal har lite pendling til dei andre to kommunane.

I høve til alternativ 2 så har Fyresdal, som òg har lite pendling til dei andre kommunane, størst utpendling til Tokke. Tokke har og ei viss utpendling til Fyresdal. Tokke inngår òg i alternativ 3 saman med Vinje. Vinje og Tokke er begge dei viktigaste utpendlingskommunane for kvarandre. Interaksjonen på tvers av kommunegrensene er altså større for alternativ 3 enn for alternativ 2. Vidare ser vi at det er godt samsvar mellom pendlingsmønster og reiseavstandar mellom kommunane.

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominerande storleikane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterk positiv samanheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten, men det finst òg strukturelle faktorar som kan spele inn, og som det er viktig å vere merksam på i utviklingsarbeidet. Desse er storleiken på folketalet, arbeidsmarknadsintegrasjon og

nabovekst. Dersom vi korrigerer for desse strukturelle tilhøva, ser vi at bustadattraktiviteten ligg under forventingslinja i alle kommunane i Vest-Telemark. Korleis ein kommune plasserer seg i høve til bustadattraktivitet spelar inn på korleis ein skal jobbe strategisk for framtidig utvikling. For kommunar med låg tilflytting i høve til utviklinga i mengda arbeidsplassar, vil dei vere viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktiviteten. I Vest-Telemark vil det vere viktig å ha fokus på både utvikling av nye arbeidsplassar og styrking av bustadattraktiviteten.

Å skaffe fleire arbeidsplassar og stimulere til auka tilflytting er ei felles utfordring for kommunane. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle område med pendlaravstand. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekke til seg arbeidsplassar og potensielle tilflyttarar utanfor regionen i staden for å konkurrere seg i mellom. For å lukkast må ein vere samde om korleis ein vi leggje til rette for nye arbeidsplassar og auka attraktivitet slik at det gagnar heile den nye kommunen på ein god måte.

I ein stadig meir kunnskapsbasert økonomi, blir samspelet mellom offentleg sektor, kompetansemiljø og næringsliv stadig viktigare som grunnlag for å leggja til rette for innovasjon og ny næringssutvikling. Dersom ein i eit breiare perspektiv snakkar om stadsinnovasjon, blir òg samspelet med frivillig sektor sentralt. Kommunen har gjerne ei rolle som planleggjar, tilretteleggjar, samhandlingsaktør, koordinator, rettleiar og pådrivar i eit slikt arbeid. Når det gjeld kommunesamanslåing, er det eit spørsmål om kva fellesinteresser kommunane har knytt til nærings- og samfunnsutviklinga i regionen, og i kva grad kommunane kvar for seg eller saman står best rusta til fylla rolla som samfunnsutviklar. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasiteten som trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

## Økonomi

---

Samtlege av kommunane har inntekter over landssnittet. Spesielt Tokke og Vinje har relativt høge utgiftskorrigerte frie inntekter. Også Nissedal og Fyresdal har høge inntekter. Dette speglast likevel ikkje i netto driftsresultat hos alle kommunane. Fyresdal og Vinje har hatt gode netto driftsresultat dei siste tre åra, medan Nissedal gjekk med underskot i 2013 og i null i 2014. Tokke hadde negative netto driftsresultat i både 2012 og 2013, og gjekk omtrent i null i 2014. I 2014 hadde Seljord eit netto driftsresultat på 2,4 prosent av brutto driftsinntekter, medan Kviteseid gjekk omtrent i null.

Med unntak av Nissedal, så har kommunane nokre midlar på disposisjonsfond. Tokke og Vinje har den høgaste andelen målt i prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommunane har ei netto lånegjeld som er lågare enn landssnittet.

For å rekne ut økonomiske konsekvensar av kommunesamanslåing har vi m.a. fokusert på endringane over inntektssystemet. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing og moglege stor-driftsfordelar knytt til administrasjon og på tenesteområda, og drøfta andre moglege økonomiske konsekvensar knytt til tenesteproduksjon.

Tabellen under summerer opp effektberekingane. Utslaga er vist i prosent av sum driftsinntekter for aktuelle kommunar.

Oppsummering av effektutrekningar. I mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter 2014.

	I mill. kr			I prosent av brutto driftsinntekter		
	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Økonomiske verkemiddel (eingangsstønad)	35,0	25,0	25,0	5,7	5,9	3,3
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	9,5	7,2	0,9	1,5	1,7	0,1
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-24,5	-5,4	-11,9	-4,0	-1,3	-1,6
Effektiviseringsgevinst admi- nistrasjon	16,0	13,5	24,0	2,4	3,2	3,3
Effektiviseringsgevinst tenes- teområda	52,4	81,8	147,9	7,9	19,6	20,2
Sum år 1 (ekskl. tenesteom- råda)	60,5	45,7	49,9	9,6	10,8	6,7
Sum år 2-15 (ekskl. teneste- områda)	25,5	20,7	24,9	3,9	4,9	3,4
Sum etter år 20 (ekskl. tenes- teområda)	-8,5	8,1	12,1	-1,6	1,9	1,7

For å legge til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytte positive økonomiske verkemiddel som kan stimulere til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla blir gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seie samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018 . I reformverkemiddel frå staten vil dei tre alternativa få høvesvis 35 mill. kr (5,7 prosent), 25 mill. kr (5,9 prosent) og 25 mill. kr (3,3 prosent).

For å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar, er det innført eit inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikre at kommunar ikkje får reduserte rammeoverføringer som følgje av ei samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter femten år. Utrekningane syner at dei tre alternativa vil få eit inndelingstilskot på høvesvis 34,0 mill. kr, 12,5 mill. kr og 12,8 mill. kr.

Dei tre alternativa vil få auka rammetilskotet sitt med mellom 0,9 mill. kr (0,1 prosent) og 9,5 mill. kr (1,5 prosent) kvart år dei første femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vere eit tilskotsnivå som ligg mellom 5,3 mill. kr (-1,3 prosent) og 24,5 mill. kr (-4,0 prosent) per år under det ein mottok som einskildkommunar.

Ut frå høyringsutkastet til nytt inntektssystem for kommunane, synest dei aktuelle kommunane i Vest-Telemark å bli skjerma for redusert basistilskot, pga. lange reiseavstandar og dermed ufrivilige smådriftsulemper. Alle kommunane, med unntak av Tokke og Vinje, synest å få ein reduksjon i småkommunetilskotet, ved at ein større del av tilskotet er føreslått gjeve med ein sats per innbyggjar. Samstundes har kommunane generelt låg verdi på distriktsindeksen, og er dermed vurdert å ha relativt stor grad av distriktpolitiske utfordringar, noko som vil verke i motsett retning.

Det verkar som dei økonomiske berekningane som er gjort i denne rapporten med utgangspunkt i dagens inntektssystem, ikkje vil bli påverka i stor grad med dei føreslätte endringane i forslaget til nytt inntektssystem. Så langt vi kan sjå, kan endringane medføre at dei økonomiske effektane av ei samanslåing i reformperioden blir meir gunstig desto svakare kommunane kjem ut av nytt inntektssystem.

Det er klart at ei kommunesamanslåing òg kan gje grunnlag for å hente ut stordriftsfordelar gjennom meir effektiv administrasjon og tenesteproduksjon. Røynslene frå tidlegare kommunesamanslåingar syner at det er størst effektiviseringspotensial knytt til administrasjon. Dette fordi ein gjennom ei samanslåing får éin administrativ og éin politisk organisasjon, og at ein unngår doble funksjonar, oppgåver, rutinar og system på ulike område.

Dei minste kommunane har klart høgare utgifter til administrasjon pr. innbyggjar, noko som viser at det er eit klart effektiviseringspotensial i høve til å slå saman små kommunar. Når ein nærmar seg kommunestorleikar på 15-20 000 innbyggjarar, ser vi at stordriftsfordelane knytt til administrasjon i stor grad er realisert.

På administrasjonsområdet har vi definert eit mogleg innsparingspotensial i høve til kva samanliknare kommunar med om lag tilsvarende innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial for alternativ 1, 2 og 3 på høvesvis om lag 16 mill. kr (2,4 prosent), 13,5 mill. kr (3,2 prosent) og 24 mill. kr (3,3 prosent). Desse illustrasjonsutrekningane er verd å merke seg. Sjølv om det er anslag, får utrekningane fram at det bør vere eit klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesamanslåingar. Moglegheitene for innsparing vil naturlegvis ha samanheng med korleis ein vel å organisere den nye kommunen. Kommunar som er store geografisk, kan ha behov for meir desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medverknad.

I tillegg til innsparing i administrasjon vil ein ny kommune òg kunne hente ut innsparingsgevinstar på tenesteområda gjennom realisering av stordriftsfordelar og harmonisering av utgiftsnivået. Ein skal ikkje undervurdere innsparingspotensialet innan tenesteområda, men erfaringar tilseier at det er vanskeleg å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinstar for fyrstelinetenester, spesielt for tenester der nærliek til innbyggjarane er viktig. Erfaringar frå dei gjennomførte kommunesamanslåingane er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande gjerne blir liggjande der dei er (Brandtzæg 2009). Det kan vere ein fordel for prosessen å avklare på eit tidleg tidspunkt kva område som vil vere gjenstand for vurdering av ny lokalisering og kva område som eventuelt blir skjerma for endringar. På tenesteområda har vi sett på kva innsparingspotensial som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde driftsutgifter tilsvarende landsgjennomsnittet på utvalde sentrale tenesteområde. Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområda er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på kva kommunane kan spare dersom dei har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet.

Etter justering for utgiftsbehovet, er det utrekna eit samla meirforbruk/effektiviseringspotensial for alternativ 1, 2 og 3 på høvesvis om lag 52 mill. kr (7,9 prosent), 82 mill. kr (19,6 prosent) og 148 mill. kr (20,2 prosent).

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal, men med store utbyggingar, inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Fyresdal, Tokke og Vinje har meir kraft enn kommunane nyttar. Alle dei andre kommunane har også konsesjonskraftinntekter, men

dei er lågare enn alminneleg forbruk. Ingen av dei tre utgreiingsalternativa vil gje endring i konsekvenskraftinntekter.

Generelt blir det forventa at andre statstilskot vil vera samanslåingsnøytrale. Dette gjeld Integreringstilskot, Tilskot ressurskravande tenester, Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytt til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplan for psykisk helse, Rentekompensasjon skuleanlegg, skulebygg og symjeanlegg og kyrkjebygg, Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97 og Momskompensasjon.

Alle kommunane ligg i same sone for arbeidsgivaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde, og desse ordningane vil såleis heller ikkje bli påverka av ei kommunesamanslåing. Det same gjeld landbrukspolitiske tilskot. Det er berre sonene for Areal- og kulturlandskapstilskot som følgjer kommunegrensene, men alle kommunane ligg i same sone.

Seljord, Kviteseid, Tokke, Vinje og Fyresdal har eigedomsskatt berre på verk og bruk, medan Nissedal har eigedomsskatt i heile kommunen. Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må harmoniserast ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å vere ei krevjande øving.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må bli harmoniserte i ein eventuell samanslått kommune.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunane i Vest-Telemark har generelt ein høg del eldre. Delen eldre over 67 år utgjorde 16,8 prosent for kommunane samla sett i 2015. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 15,2 og 14,0 prosent.

Samla sett er kommunane vurdert å få meirutgifter på omlag 63 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2030. Vinje er vurdert å få meirutgifter på omlag 41 mill. kr, medan Tokke er vurdert å få meirutgifter på 2 mill. kr. Dei tre alternativa er anslått å få meirutgifter på høvesvis om lag 17 mill. kr (2,5 prosent), 6 mill. kr (1,4 prosent) og 43 mill. kr (5,9 prosent).

Meir- og mindreutgiftene vil synast gjennom endra rammetilskot, og vil slik sett gje ein indikasjon på kva for økonomiske rammeføresetnader ein kommune vil ha for å handtere vekst i folketalet og meirkostnader knytt til dette. Å ta ned tenestetilbodet innan oppvekst til fordel for eldreomsorg, kan vera ei krevjande øving for kommunane.

Tenestebehovert knytt til barnehage og grunnskule for dei seks kommunane, vil med utgangspunkt i SSB sine folketalsprognosar endrast lite fram til 2040. Tenestebehovert knytt til pleie og omsorg vil generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei seks kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med 36 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

Gjennom spørjegranskninga kjem det fram at respondentane i Fyresdal og Vinje meiner den økonomiske situasjonen er til hinder for å gje god kvalitet på tenestene. I den andre enden av ska-laen finn vi Kviteseid og Seljord. På økonomiområdet finst det samarbeid på revisjon, kontroll-utvalssekreariat, IKT, arbeidsgjevarkontroll, innkjøp og skatt/løn i heile eller delar av Vest-Telemark. Dei største fordelane med samarbeid er større familjø og auka kvalitet på tenestene, medan sentralisering av arbeidsplassar kan vere ei utfordring.

## Tenesteproduksjon og myndighetsutøving

---

Spørjegranskinga tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane blir oppfatta som bra. Spesielt Kviteseid og Seljord meiner den økonomiske situasjonen kan gjøre det krevjande å oppnå ønska kvalitet på tenestene, mens berre Tokke gjer tydeleg attendemelding på at rekruttering av kompetent arbeidskraft kan vere ei utfordring. Kviteseid, Seljord og Tokke meiner små og sårbare fagmiljø er ein utfordring. Alle kommunane meiner det er tilstrekkeleg distanse mellom sakshandsamarar og innbyggjarane. Fyresdal og Vinje skil seg ut i undersøkinga ved å ha få utfordringar på tenesteområda.

Respondentane vart i spørjegranskinga bedne om å skildre kva for tenester som er krevjande, og kva for utfordringar kommunane har. Samla sett er det mange som peikar på helse og omsorg som det mest krevjande tenesteområdet. Sidan barnehage, skule og eldreomsorg er dei største velferdsområda i kommunesektoren, er ikkje dette noko overraskande attendemelding. Innanfor helse og omsorg er det ressurskrevjande brukarar, mangel på kompetanse og samhandlingsreforma mange av kommunane peikar på. Samhandlingsreforma har ført til at sjukare pasientar kjem heim til kommunane tidlegare enn før, og det kan vere utfordrande.

Eit fleirtal av respondentane meiner at ei kommunesamanslåing vil gje positive effektar med tanke på å sikre større og betre fagmiljø og bli mindre sårbar når det gjeld skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Respondentane er ganske nøytrale til kva for ein effekt samanslåing vil ha på hovet for å sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene, å hente ut økonomisk gevinst som følge av meir effektiv drift og gjøre det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar. Fleirtalet av respondentane meiner samanslåing vil ha negativ effekt på tilgjenget til dei kommunale tenestene.

Fleire av kommunane i Vest-Telemark har ei rekke interkommunale samarbeid, spesielt på dei små og spesialiserte tenesteområda. Av dei store tenesteområda samarbeidast det om legevakt, akutt hjelp, felles jordmorberedskap og gjeldsrådgjevar. På dei små og spesialiserte tenestene samarbeider kommunane om PPT, barnevern, brannvern, renovasjon og krisesenter. Generelt er attendemeldingane at dei interkommunale tenestesamarbeida i Vest-Telemark fungerer bra. Fordelane med samarbeid er større fagmiljø, mindre sårbarhet, samkjøring av kompetanse, effektivitet og distanse. Ulemper med samarbeid er at dei kan vere krevjande å styre, dei lever sitt eige liv økonomisk og det skapast ein kultur på sida av det kommunale.

## Samfunnsutvikling

---

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle både som lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna kommunane har til å drive god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset også at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap. Utfordringane i kommunane kan vere svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstcommunar eller fråflyttingscommunar. Ser vi framover mot 2040, så er det forventa vekst i folketallet i Vinje, Nissedal og Seljord. Fyresdal, Tokke og Kviteseid forventar anten eit folketal som i dag eller nedgang. Ingen av kommunane vil ha ein vekst på nivå med veksten på landbasis. Utviklinga gjev grunn til uro for fleire av kommunane. I og med kommunane er har lågt innbyggjartal frå før, vil dette vera ekstra krevjande.

Fleire av kommunane vil i tida framover ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det blir ein mindre del i yrkesaktiv alder. Det er òg viktig å vere klar over at tilgjenge på kompetent arbeidskraft er ei av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den enkelte kommunen kan tilby og dermed òg korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere naudsynt arbeidskraft. Gjennom intervjuet har vi avdekt at det er ulikt kor mye kapasitet og kompetanse kommunen har til å drive nærings- og samfunnsutvikling.

Vurderingane frå kommunane er at kommunesamanslåing kan ha somme positive effektar med tanke på å sikre betre tilhøve for heilskapleg og langsiktig planlegging, styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling og vere rusta for framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Når det gjeld å auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, meiner respondentane at effektane av ei samanslåing vil vere negativ. At ein meiner samanslåing kan ha negativ effekt på utvikling av livskraftige lokalsamfunn kan blant anna skuldast frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar. Samla sett syner svara frå spørjegranskingsa at Kviteseid, Tokke og til dels Seljord ser positive effektar av ei kommunesamanslåing. Fyresdal og Vinje er dei kommunane som ser mest negative effektar av ei kommunesamanslåing. Ingen av kommunane meiner kommunesamanslåing vil sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn.

Regjeringa meiner kommunereforma skal føre til styrka og samordna lokal og regional utvikling knytt til arealbruk/planlegging, samfunnstryggleik- og beredskap, transport, næring og miljø og klima i alle delar av landet. Meir samordna lokal og regional utvikling kan òg skje gjennom interkommunalt samarbeid. Det er Nissedal og Kviteseid som har tettast samarbeid på samfunnsutviklingsområdet med felles plankontor og landbrukskontor. Elles samarbeider Kviteseid, Nissedal, Tokke og Vinje om felles attføringsbedrift. Kviteseid og Tokke har samarbeid knytt til Telemarkskanalen, medan alle seks kommunane inngår i samarbeida Vest-Telemark kraftlag og Vest-Telemark næringsbygg. I tillegg er kommunane medeigarar i fleire strategiske selskap for samfunnsutviklinga. Samla sett er vår vurdering at kommunane i Vest-Telemark ikkje har eit omfattande samarbeid på samfunnsutviklingsområdet.

## Lokaldemokrati

---

Det er visse skilnader på korleis demokratiet fungerer i store og små kommunar, men det er vanskeleg å hevde at det eine er betre enn det andre. Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men samstundes kan ei samanslåing gje økt handlingsrom, betre moglegheiteter for frikjøp og gjøre det meir interessant å engasjere seg i politisk arbeid. I nokre tilfelle kan òg samanslåing føra til ein breiare partipolitisk representasjon. I Vest-Telemark har Fyresdal og Tokke høvesvis berre 2 og 3 parti representert i kommunestyret. Ei samanslåing fører til auka folkesetnadsgrunnlag, noko som kan bidra til at fleire parti klarer å skape aktivitet og stille liste til valet.

I Kviteseid, og til dels Seljord, opplevast det politiske handlingsrommet som lite. Det politiske handlingsrommet opplevast som størst i Fyresdal, Tokke og Vinje. I kva grad det er handlingsrom, heng ofte saman med økonomi og opplevelinga av statleg styring. Attendumdelingane er vidare at alle opplever lokaldemokratiet som godt, og at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å legge fram gode saksgrunnlag for politikarane.

Spørjeundersøkinga viser at det ikkje er nokon stor tru på at ei samanslåing vil føre til auka interesse for politisk arbeid eller at vilkåra for å driva politisk arbeid blir betre. Respondentane er også nøytrale til om ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale sakar. Dei to kommunane som meiner at samanslåing vil være positivt i høve til det siste er Kviteseid og Tokke.

Erfaringane tilseier at det kan vere vanskeleg å seie noko eksakt om effektar på valdeltakinga som følgje av ei kommunesamanslåing. I dag er valdeltakinga i Vest-Telemark samla sett høgare enn landsgjennomsnittet. Valdeltakinga har generelt vore høgare enn landsgjennomsnittet i Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje, medan den er lågare i Kviteseid og Seljord.

Lågare politisk representasjon kan utløyse behov for å etablere ulike former for kommunedelutval/lokalutval og arenaer for innbyggjarmedverknad for å stimulere til brei deltaking og engasjement. Slike utval er etablert i samband med nokon av dei siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomført her til lands. Evalueringar av bruk av liknande nærdemokratiordningar i Norden viser positive erfaringar. Mange av dei etablerte nærdemokratiordningane er av rådgivande karakter, men dei gjev høve til systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringa er at avgjerdsgrunnlaget blir betre, at avgjerdene blir betre forankra og får større legitimitet.

## Synpunkt på kommunestrukturalternativa

---

Respondentane var bedne om å vurdere dei ulike alternativa på ein skala frå 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Når det gjeld ei samanslåing av Seljord, Kviteseid og Nissedal, er Kviteseid tydeleg positiv (4,3), medan respondentane i Nissedal og Seljord er litt negative med gjennomsnittlege vurderingar på 3,0.

Med gjennomsnittlege vurderingar på 2,2 ser respondentane i Fyresdal og Tokke klart større negative effektar av ei samanslåing enn positive. Vurderingane av effektane av ein samanslåing mellom Tokke og Vinje er dei mest positive. Her har Tokke gjennomsnittlege vurderingar på 4,5, medan respondentane i Vinje er omrent nøytrale med eit gjennomsnitt på 3,4.

Jamt over er det dei same argumenta som går att mellom dei som er positive og dei som er negative i dei ulike alternativa, men ulike argument har ulik vektlegging i dei ulike konstellasjonane. Av dei som er positive er det fleire som nemner at avstandane er overkommelege, at ein har samarbeid frå før, at ein vil få sterke fagmiljø og blir mindre sårbar, at ein har like utfordringar som ein kan stå saman om og at det kan vere lettare å få til ei heilskapleg utvikling. For dei som er negative er argumenta knytt til lange reiseavstandar, frykt for sentralisering, tap av arbeidsplassar og at ein ikkje lenger får tenester der folk bur. Frykta for sentralisering i kombinasjon med lange avstandar gjer seg spesielt gjeldande i Fyresdal. Respondentane frå Tokke ser ei samanslåing med Vinje som meir naturleg enn med Fyresdal.

Elles er det verd å merke seg at nokre er negative fordi dei meiner at ei samanslåing av heile Vest-Telemark hadde gitt betre effekt. Det er også einskilde som meiner at ei samanslåing vil gje auka administrasjon og meir byråkrati. Det er lite sannsynleg. Som oftast er det innan administrasjon ein finn dei største effektiviseringspotensiala knytt til ein samanslåing.

## Vidareføring av dagens kommunestruktur med meir interkommunalt samarbeid

---

Kommunane i Vest-Telemark deltek samla sett i 37 ulike interkommunale samarbeid. Kviteseid har flest samarbeid (29), medan Fyresdal har færrest (22). Attendemeldingane frå respondentane tyder på at dagens interkommunale samarbeid ikkje er heilt uproblematiske når det gjeld demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Fyresdal skil seg ut som den kommunen som i minst grad opplever problem knytt til dette. Alle kommunane ligg på den positive sida av skalaen i vurderingane av om meir interkommunalt samarbeid er å føretrekke framfor ei kommunesamanslåing. Det er respondentane i Fyresdal og Vinje som er mest positive til interkommunalt samarbeid. Ingen av kommunane opplever førebels at det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. I alle kommunane er det ei viss semje om at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan bli før samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. Det er respondentane i Vinje og Fyresdal som i minst grad ser at det finst ei slik grense. Et fleirtal av respondentane i alle kommunane ser at mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa ynskjer å overføre til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid. Respondentane sine vurderingar av alternativet utan komunesamanslåing, men med ytterlegare interkommunalt samarbeid, er positive i alle kommunane.

Respondentane frå Kviteseid er svakt positive, medan det i dei andre kommunane til dels er sterkt støtte til dette alternativet. Spesielt i Fyresdal er respondentane svært tydelege på ein ynskjer å halde fram som eigen kommune.

Dersom kommunane vel å halde fram med dagens struktur, er det mange område som det kan vere aktuelt å handtere gjennom interkommunalt samarbeid. Arbeidsgruppene har peika på ei rekke aktuelle samarbeidsområde, spesielt knytt til økonomi, tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Mesteparten av desse omfattar eksisterande oppgåver, men også aktuelle nye oppgåver er inkludert. I sum kan ein komme opp i 30-40 nye interkommunale samarbeidsområde. Grovt sett vil motiva for samarbeid vere knytt til etablering av større og sterkare fagmiljø og kompetanse, og det å utvikle betre og meir effektive tenester.

Eit av dei sentrale måla med kommunereforma er å sikre auka lokal politisk styring. Lokal politisk styring blir òg utfordra av det aukande behovet for interkommunalt samarbeid knytt til dagens oppgåveportefølje. Omfanget som interkommunalt samarbeid har fått, må tolkast som eit teikn på at dagens kommunestruktur ikkje er tilpassa alle dei oppgåvene som etter kvart har vorte lagt til kommunane. Ei sentral vurdering er i kva grad omfanget av interkommunalt samarbeid utgjer ei demokratisk utfordring. Dei demokratiske innvendingane mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo fleire område kommunane vel å samarbeide om.

For at eit interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt, må kommunane gje frå seg ei viss styring og kontroll. Nyare undersøkingar indikerer at det i mange kommunar er eit medvit om at selskapsorganisering og interkommunale samarbeid inneber at ein gjev slepp på den tradisjonelle forma for forvalningsstyring, men at det ikkje i same grad er medvit om kva den nye rolla skal innebere. Manglande oversyn og kunnskap om selskapsorganiseringa og det interkommunale samarbeidet ser ut til å resultere i ein passiv eigarrolle. Det viser seg at det har vore lite fokus på utvikling av politiske styringssignal ut over rammevilkåra knytt til vedtekten for selskap.

Det har vore gjort fleire forsøk på kartleggje omfanget av interkommunalt samarbeid på landsbasis dei seinare åra. Desse har ofte vore mislukka, m.a. fordi kommunane sjølv har manglande

oversyn over samarbeid og selskap dei deltek i. Ei undersøking av Econ frå 2006 syntetiserte at interkommunalt samarbeid har veikskapar knytt til politisk styring, kontroll og oversiktlegheit. Dei tolka situasjonen slik at samarbeid kunne svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggjande velferdstenester, og meinte at tiltak for å styrke oversyn, kunnskap og medvitet om interkommunalt samarbeid burde setjast i verk.

KS har seinare sett auka fokus på rolla til kommunane som samfunnsansvarlege eigarar. I ei tid prega av auka fokus på selskapsorganisering og interkommunalt samarbeid, og uklarheit rundt rolla til kommunane når det gjeld demokratisk styring, har utarbeiding av eigarskapsmeldingar og eigarstrategiar som eit aktuelt styringsverktøy vore fremma for å sikre styring og kontroll i samsvar med politiske prioriteringar. Førebels er det ikkje alle kommunar som har slike meldingar, og mange av meldingane som er utarbeida, er ikkje utforma som eit styringsverktøy. Gruppa som hadde ansvar for kartlegginga konkluderte med at det er klart behov for betre eigarskapsutøving, både gjennom representasjon i styrande organ og gjennom eigarskapsmeldingar. Dette er noko som blir spesielt viktig dersom ein legg opp til ei omfattande auke av det interkommunale samarbeidet.

Utarbeiding av gode anvendelege eigarskapsmeldingar kan vera ein krevjande prosess. En slik prosess må vera godt forankra i kommunane, det må setjast av tilstrekkeleg med tid og det er viktig at ein har naudsynt kompetanse. Einskilde kommunar har etablerert eit eigarskapssekretariat.

I arbeidet med eigarskapsmelding vil det vere nyttig å skilje mellom eigarskapspolitikk og eigarstrategi. Med eigarskapspolitikk forstår vi her dei overordna premissane som kommunen legg til grunn for forvaltinga av selskap og samarbeid. Dette inneber med andre ord kva slags system, retningslinjer og rutinar kommunen skal ha for utøving av sitt eigarskap. Dette kan m.a. omfatte rutinar for rapportering, premissar for val av styremedlemmar, premissar for val av selskapsorganisering, premissar for utøving av eigarskap osb. Dette er med andre ord eit rammeverk for eigarstryring som det vil vere fordel at det er brei politisk tilslutning til. Ein viktig del av ei eigarskapsmelding vil vere å få på plass eit slikt rammeverk. Eigarstrategiane vil utgjere dei prioriteringar og tiltak kommunen har overfor ulike selskap for å sikre at selskapet tek i vare dei målsettingar som eigarane har sett. Dersom kommunen skal utøve eit aktivt eigarskap, er det viktig at det blir etablert klare rutinar for evaluering og oppfølging av kommunane sine av eigarstrategiar. Fleire kommunar har lagt opp til ein årleg gjennomgang og diskusjon av kommunen sine eigarskap i kommunestyra/bystyra. Det er viktig at eigarskap ikkje berre kjem opp som ein av mange saker på eit kommunestryremøte. Det må settast av tid til ein heilskapleg gjennomgang og diskusjon av kommunen sitt eigarskap.

## Samla vurdering

---

Det er fire strukturalternativ som har vore gjenstand for vurdering i denne rapporten. To av alternativa er gjensidig utelukkande. Det er alternativ 2 (Fyresdal og Tokke) og alternativ 3 (Vinje og Tokke). Alternativ 1 (Seljord, Kviteseid og Nissedal) har ikkje konkurrerande samanslåingsalternativ, med unnatak av alternativ 4, som er eit alternativ for heile Vest-Telemark. Det omfattar vidareføring av dagens struktur, men med meir interkommunalt samarbeid.

Dersom vi startar med alternativ 2 og 3, som er konkurrerande samanslåingskonstellasjoner, er det i utgangspunktet alternativ 3 som kjem best ut. Viktige årsaker til dette er at kommunane er relativt like når det gjeld inntektsnivå og tenestestruktur, pendlingsavstandane er moderate og begge kommunane dannar til saman ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. Kommunane har

fellesinteresser knytt til kraftpolitikk, arealforvaltning, samferdsel, reiseliv og næringsutvikling. Attendumeldingane frå respondentane i Tokke er positive til dette alternativet, medan respondentane i Vinje er litt negative. Ved ei tidlegare utgjeiing for Vinje kommune, var respondentane i Vinje klart positive til dette alternativet.

Ved ei samanslåing av Tokke og Fyresdal vil reiseavstandane mellom kommunesentra bli større, og ein vil få ein kommune som i ikkje samsvarar like godt med bu- og arbeidsmarknadsregionen. Fyresdal dannar ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. I Tokke og Fyresdal er respondentane tydeleg skeptiske til ei slik samanslåing. For Fyresdal sin del er skepsisen knytt til lange avstandar, frykt for tap av arbeidsplassar, sentralisering og lengre veg til kommunale tenester. Skepsisen i Tokke er òg knytt til at ei samanslåing med Vinje ville vore meir naturleg ut frå reiseavstandar og samarbeidsrelasjonar i dag.

Sjølv om Fyresdal utgjer ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, er det er likevel ei viss pendling mellom Fyresdal og Tokke, og av kommunane i Vest-Telemark er Tokke den viktigaste utpendlingskommunen for Fyresdal. Kommunane er slik sett til ein viss grad avhengig av den same bu- og arbeidsmarknaden. Begge kommunane har klare felles interesser knytt til å snu ei negativ folketalsutvikling, skape nye arbeidsplassar og auke attraktiviteten for tilflytting. Felles utfordringar er ein viktig føresetnad for felles innsats. Gjennom ei samanslåing kan kommunane frigi ressursar for auka innsats knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Sjølv om ei samanslåing ikkje vil gje nokon stor kommune i folketal, han føresetnadene for å løyse oppgåver på eiga hand likevel bli betre samanlikna med dagens situasjon.

Ei samanslåing av Tokke og Fyresdal vil gje ein kommune som er mindre i folketal samanlikna med ei samanslåing av Tokke og Vinje. Tokke og Fyresdal vil få eit folketal som er på nivå med folketalet i Vinje i dag. Dette kan vere ein fordel for den heilskaplege kommunestrukturen i Telemark. Ein vil da få kommunar som meir like i folketal, noko som vidare inneber at kommunane vil ha meir like utfordringar knytt til framtidig løysing av oppgåver, og at kommunane blir meir jambyrdige samarbeidspartar. Slik sett kan ei samanslåing av Fyresdal og Tokke vere vel så bra for den heilskaplege kommunestrukturen i Vest-Telemark, samanlikna med ei samanslåing av Tokke og Vinje. Vinje har undervegs i prosessen òg fatta vedtak om at dei ikkje ynskjer å gå vidare i en samanslåingsprosess, noko som inneber at ei samanslåing av Tokke og Vinje heller ikkje lenger er noko reelt alternativ.

Ei samanslåing av Seljord, Kviteseid og Nissedal (alternativ 1) vil gje den største kommunen i Vest-Telemark i folketal med ca. 6900 innbyggjarar. Respondentane i Kviteseid er tydeleg positive til ei slik samanslåing, medan respondentane i Seljord og Nissedal er litt negative. Kommunen vil blir relativt langstrakt og stor i areal. På same måte som i Fyresdal og Tokke, er skepsisen knytt til lange avstandar, frykt for tap av arbeidsplassar, sentralisering og lengre veg til kommunale tenester, men skepsisen er mindre i dette alternativet.

Seljord og Kviteseid dannar ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion og er tettast integrert i høve til avstandar og pendling. Sjølv om Nissedal utgjer ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, og pendlinga er låg, er det likevel ei viss pendling mellom Nissedal og Kviteseid. Av kommunane i Vest-Telemark er Kviteseid viktigaste utpendlingskommune for Nissedal. Kviteseid og Nissedal har òg nokre interkommunale samarbeid som berre omfattar desse to kommunane. Desse samarbeida omfattar skatt, løn, felles plankontor og felles landbruksontor. Seljord og Kviteseid har nokre samarbeid knytt til helsetenester som berre omfattar desse kommunane. Vidare har Seljord, Kviteseid og Nissedal relativt like økonomiske rammeføresetnader om ein samanliknar desse kommunane med dei andre Vest-Telemarkkommunane. Slik sett står dette alternativet fram som ein høgst aktuell samanslåingskonstellasjon. Dersom ein har like utfordringar, kan det vere lettare å

gå saman om felles innsats for framtidig utvikling. Seljord og Nissedal har meir positiv utvikling i folketalet enn Kviteseid, men alle kommunane har likevel felles utfordringar med leggje til rette for nye arbeidsplassar, vekst i folketalet og auke attraktiviteten for tilflytting. Nye arbeidsplassar ein stad i kommunen vil verke positivt for heile den nye kommunen så lenge dei ligg innan pendlaravstand.

Ei felles utfordring for alle kommunane i Vest-Telemark i dag, er at alle kommunane må karakterisera som små og sårbar, og vil gjennom kommunesamanslåing dra fordelar av å få større og sterke fagmiljø på fleire område, særleg på spesialiserte tenesteområde. Det kan bli lettare å rekuttere fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenesteområda dersom ein får større fagmiljø. Større fagmiljø vil også gjere det lettare å møte stadig aukande krav til kapasitet og kompetanse, og det er ingen ting som tilseier at desse krava vil bli mindre i framtida. Samstundes er det viktig å vere merksam på at det i kommunane er frykt for at ei samanslåing skal føre til auka sentralisering. Ei samanslåing er lite attraktiv dersom ein ser føre seg at resultatet blir at ein av kommunane veks til fordel for dei andre. I arbeidet med intensjonsavtalar fram mot ei eventuell samanslåing må ein såleis søkje å synleggjere korleis ein saman kan stå sterke i konkurransen mot omverda, og på ein måte som kjem heile den nye kommunen til gode. Dette må også knytast opp til dei langsigtige utfordringane som kommunane står framfor. Den største utfordringa er ikkje å kapre innbyggjarar og arbeidsplassar frå naboen, men å kunne motverke sentraliseringa inn mot dei store byane.

Eit alternativ til kommunesamanslåing er å oppretthalde dagens kommunestruktur i kombinasjon med meir interkommunalt samarbeid. Med dagens kommunestruktur vil det vere eit aukande behov for interkommunalt samarbeid for å kunne handtere både eksisterande og nye oppgåver på ein god og effektiv måte. Kravet til dei kommunale tenestene er stadig aukande, noko som vidare stiller stadig større krav til kapasitet og kompetanse i kommunane. For kommunar med lågt innbyggjargrunnlag, blir det då stadig vanskelegare å møte desse krava. I ein del små kommunar blir det hevda at «vi skal løyse alle nye oppgåver berre det følgjer ressursar med». Dette er ei sanning med modifikasjonar. Ein kan ikkje bygge opp store og sterke fagmiljø som ikkje står forhold til innbyggjargrunnlaget. Dette vil vere lite effektiv unytting av samfunnets ressursar. Det er også naudsynt med kontinuerleg praksis dersom ein vil bygge opp kompetane og erfaring. Visse typar stillinger er vidare avhengig av eit visst aktivitetsnivå for dei tilsette skal kunne halde på autorisasjonen sin.

Attendemeldingane gjennom spørjegranskninga i kommunane tyder på at dagens interkommunale samarbeid ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. Det er jamt over eit klart fleirtal av respondentane i kommunane som meiner at meir interkommunalt samarbeid er langt å føretrekke framfor ei kommunesamanslåing. Det er respondentane i Fyresdal og Vinje som i størst grad meiner dette, medan respondentane i Kviteseid og Tokke ikkje er fullt så samde i dette.

Dersom kommunane vel å halde fram med dagens struktur, er det mange område som det kan vere aktuelt å handtere gjennom interkommunalt samarbeid. Det er synt til ei rekkje aktuelle samarbeidsområde spesielt knytt til økonomi, tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Mesteparten av dette omfattar eksisterande oppgåver, men også aktuelle nye oppgåver er inkludert. I sum kan ein komme opp i 30-40 nye interkommunale samarbeidsområde. Grovt sett vil motiva for samarbeid vere knytt til etablering av større og sterke fagmiljø og kompetanse, og det å utvikle betre og meir effektive tenester.

Samstundes er det ein del utfordringar knytt til etablering av eit omfattande interkommunalt samarbeid som det er viktig å vere merksam på. Det kan vere vanskeleg å einast om nivå på tenestene,

kostnadsfordeling og lokalisering. Interkommunalt samarbeid kan ha same negative effekt på til-gjenget til tenestene som ei samanslåing. For eit interkommunalt samarbeid blir det mange samar-beidspartar å forholda seg til og samhandle med, noko som gjer at eit interkommunalt samarbeid ikkje er like effektivt samanlikna med ei kommunesamanslåing. Dersom ein kommune har behov for å gjere økonomiske innsparingar, kan det vere vanskelegare å skjere ned på dei økonomiske løvvingane til dei interkommunale samarbeida samanlikna med dei områda som er under direkte politisk styring og kontroll. Det kan da hende at ein må gjere prioriteringar som ikkje er politisk ynskjelege og som ikkje er tilpassa innbyggjarane sine behov. Ein kan med andre ord få lågare pri-oriteringseffektivitet samanlikna med om ein var ein kommune.

Dersom ein skal auke det interkommunale samarbeidet i betydeleg grad, vil det vere behov for å etablere eit betre system for betre politisk oppfølging, styring og kontroll med selskap og inter-kommunale samarbeid. Attendumdingane frå respondentane i kommunane tyder òg på at det interkommunale samarbeidet ikkje er uproblematisk sett frå eit demokratisk synspunkt. Omfat-tante interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering vil endre politikarolla frå forvaltnings-styring og meir over mot eigarstyring. Gjennom eigarskapsmeldingar bør det utviklast ein ei-garskapspolitikk med tydelege eigarskapsstrategiar som kan nyttast for aktiv politisk styring og kontroll av selskap og interkommunale samarbeid. Eigarstyring vil òg måtte få eit sterkare fokus i folkevaldopplæringer.

Interkommunalt samarbeid kan vera eit alternativ til kommunesamanslåing, men med dagens kommunestruktur er det grunn til å vente at samarbeidsbehovet vil vera stort i framtida. Samstun-des er det viktig å vera merksam på det kan vera krevjande å få til eit omfattande, effektivt og godt fungerande interkommunalt samarbeid. Det går ei grense for kor omfattande eit interkom-munalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane. Kor denne grensa går, er det ikkje mogleg å seie noko eksakt om, men det er klart at utfordringane blir større etter kvart som behovet for samarbeid på kommunale kjerneområde aukar. Ein kan skuve på grensa dersom ein etablerer gode system for demokratisk styring, oppfølging og kontroll av dei interkom-munale samarbeida. Dette krev ressursar og kompetanse.

Med dei samanslåingsalternativa som har vore lagt til grunn for denne utgreiinga, vil det ikkje vere eit anten eller i spørsmålet om interkommunalt samarbeid. Per i dag er dei mest aktuelle sa-manslåingsalternativa alternativ 1 (Seljord, Kviteseid og Nissedal) og alternativ 2 (Fyresdal og Tokke), medan Vinje held fram som eigen kommune. Med ein slik kommunestruktur vil ein ikkje få kommunar som er store nok til å løyse alle kommunale oppgåver på eiga hand. Det vil difor framleis vere behov for eit betydeleg interkommunalt samarbeid om det blir tre kommunar i Vest-Telemark. Det er likevel grunn til å vente at behovet for interkommunalt samarbeid blir ein del redusert fordi føresetnadene for å handtere oppgåver på eiga hand vil auke. Dersom ein berre har tre kommunar i Vest-Telemark blir det samstundes lettare å samarbeide og vidareutvikle felles løysingar om nye oppgåver. Ei samanslåing av Fyresdal og Tokke vil gje ein kommune som har omtrent same storleik som Vinje i folketal. Slik sett vil kommunen i Vest-Telemark få ein storleik som gjer at samarbeidsbehovet vil vere relativt likt. Dette kan gjera det lettare å utvikle eit heil-skapleg interkommunalt samarbeid om oppgåver i framtida.



# 1. Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

---

I samband med kommunereforma har kommunane i Vest-Telemarkrådet teke initiativ til å gjennomføre ei felles utgreiing om framtidig kommunestruktur. Dei seks kommunane som er med i Vest-Telemarkrådet er Vinje, Tokke, Fyresdal, Nissedal, Kviteseid og Seljord. I utgangspunktet var det ynskjeleg å sjå på to alternativ. Det eine alternativet omfatta etablering av ein ny kommune der alle kommunane var med, medan det andre omfatta vidareføring av dagens struktur, men med meir interkommunalt samarbeid. Med utgangspunkt i dei vedtak som seinare er fatta i kommunane, har følgjande alternativ dannar utgangspunkt for utgreiinga:

1. Seljord, Kviteseid og Nissedal
2. Fyresdal og Tokke
3. Tokke og Vinje
4. Dagens struktur, men med meir samarbeid

Det tredje alternativet kom ikkje på plass før midtvegs i juni 2015. For dei to første alternativa vart det i mai 2015 sett ned forhandlingsutval med representantar frå kvar av kommunane. Når det gjeld Vinje og Tokke, ville ein vente med å starte forhandlingar til etter kommunevalet. Etter kommunevalet fatta det nye kommunestyret vedtak om at Vinje ikkje skal gå vidare i forhandlingar. Dette alternativet inngår likevel i utgreiingsarbeidet.

Dei to forhandlingsutvala har som mål å kome fram til ei intensjonsavtale som vil danne grunnlag for vedtak om eventuell etablering av ein ny kommune. Det viktigaste føremålet med utgreiingsarbeidet er difor å støtte opp om arbeidet med intensjonsavtalane. Gjennom utgreiingsarbeidet er det eit mål og sjå nærmere på kva effektar dei ulike strukturalternativa kan få, og kva fordelar og ulemper dei kan føre med seg. Gjennom intensjonsavtalene er målet å synleggjere meir konkret kva ein vil oppnå med ei samanslåing og korleis ein ynskjer å organisere og utvikle den nye kommunen. Utreiingsarbeidet vil slik sett synleggjere sentrale rammevilkår som intensjonsavtalene må ta omsyn til.

I mandatet frå Vest-Telemarkrådet er det lista opp tema som skal utgjera knytt til ulike alternativ. Desse omfattar økonomi, tenester, myndigheitsutøving, samfunnsutvikling og demokrati. Dei tema som er lista opp fell godt inn under dei hovudtema som det er vanleg å fokusere på i samband med kommunestrukturerutgreiingar, roller og oppgåver som ekspertutvalet har fokus på, og som òg er omhandla i KMD sine rettleiarar. Vi har difor vald å systematisere utgreiinga etter følgjande hovudtema:

- Nærings- og folketalsutvikling
- Økonomi
- Tenesteproduksjon og myndigheitsutøving
- Samfunnsutvikling
- Lokaldemokrati

Vi har innleiingsvis teke med eit eige punkt om nærings- og folketalsutvikling. Dette fordi folketalsutviklinga er avgjerande for kommunal oppgåveløysing og kva økonomiske rammevilkår kom-

munane har fårt å løyse sine oppgåver. Kunnskap om utfordingar knytt til nærings- og folketalsutvikling er òg avgjerande for å vurdere kva som må til å for styrke kommunane si rolle som samfunnsutviklar.

Før vi kjem nærmare inn på tema, problemstillingar og opplegg for gjennomføring av utgreiinga, vil vi først sjå på historiske endringar knytt til kommunestrukturen, sentrale hovudtrekk ved kommunereforma og nokre sentrale kjenneteikn ved kommunane i regionen.

## 1.2 Kommunestruktur. Historisk oversyn.

---

### 1.2.1 Sentrale utviklingstrekk

Som grunnlag for å vurdere i kva grad det skal gjennomførast ei kommunesamanslåing eller ikkje, kan det òg vera fornuftig å sjå på kommunesamanslåing i eit historisk perspektiv, og kva for nasjonale føringar som gjer seg gjeldane i dag. Gjennomgangen baserer seg i stor grad på ei utgreiing av kommune- og forvaltningsgrenser gjort av Brandtzæg (2013).

Utviklingstrekk knytt til dagens kommunestruktur er skildra i ulike offentlege dokument, bl.a. i NOU 1992:15 «Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring» og i St.meld. nr 32 (1994-95) «Kommune og fylkesinndelingen».

Dagens kommunestruktur har røter attende til innføringa av formannskapslova i 1837. I 1838 var det 392 by- og heradskommunar i Noreg. Dette er det lågaste talet kommunar Noreg har hatt. Inndelinga vart den gongen basert på ei kyrkjeleg inndeling, med prestegjeldet som ei grunnleggjande eining. Dette førde med seg store kommunar etter datidas kommunikasjonar og busetjing, og det har i ettertid gått føre seg både kommunedelingar, -samanslåingar og grensejusteringar (Jukvam 1999).

Fram til 1930 gjekk det føre seg ei omfattande oppdeling av heradskommunar som vart etablert i 1838, og kommunetalet vart nesten fordobla frå 392 til 747 kommunar. Frå 1930 til 1957 var talet på kommunar relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er prega av kommuneinndelingsreforma i kjølvatnet av Scheikomiteéens arbeid. Denne reforma resulterte i at landet fekk 290 færre kommunar. I samsvar med NOU 1989:16 var målet å skape kommunar som "som kunne legge tilhøva til rette for den best moglege utviklinga av næringslivet, som skapar stabilitet i den kommunale økonomien, gjev ei geografisk naturleg skatteutjamning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best moglege rasjonalisering av forvaltninga". Ein ynskte mellom anna kommunar som var store nok til å drive planlegging- og utviklingsarbeid og som kunne vera eit reiskap i arbeidet med å byggje velferdsstaten, mellom anna knytt til innføringa av ungdomsskulen.

Perioden 1968-1974 er kjenneteikna av etterdønningar etter Scheikomiteén ved at det vart gjort einskilde byutvidingar som ikkje vart avklara gjennom komitéens arbeid. Kommunetalet vart redusert med 11 kommunar, og 10 av desse var kommunar kring byar. Følgjande byar fekk byutviding: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

Perioden 1974-1977 er den einaste etter 1930 som er dominert av kommunedelingar. Delingssakene var ein motreaksjon i kommunar som opplevde samanslåingar som følge av Scheikomiteén. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, der 10 saker fekk medhald til deling. I 1976 og 1977 vart det skilt ut 11 nye einingar.

Perioden 1978-1994 er prega av byutvidingar for dei såkalla «inneklemta» byane. Desse vart handsama av Buvikutvalget i to omgangar (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortinget si vurdering vart byutvidingar i alle dei åtte vurderte byområda. Samla fekk vi 19 færre kommunar. I 1988 fekk byane Larvik, Tønsberg og Horten byutvidingar. I 1992 kom byane Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Frå 1.1.94 vart kommunesamanslåinga rundt Fredrikstad gjennomført. Etter denne prosessen hadde vi då 435 kommunar i Noreg.

### 1.2.2 Christiansenutvalet

Christiansenutvalet vart oppnemnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelinga, og vurdere nye inndelingsprinsipp. Utvalet leverte si utgreiing (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for ein gjennomgang av kommune- og fylkesinndelinga på meir generelt grunnlag. Utvalet la i grunngjevingane sine stor vekt på dei store endringane som hadde skjedd i oppgåver og geografiske føresetnader sidan siste samanslåingsreform. Det vart mellom anna vist til at folketalsutviklinga og endringane i arbeidsmarknad, sysselsetjing, kommunikasjonar og busetjingsmønster hadde ført til store variasjonar i befolningsgrunnlaget til kommunane.

Bykommunar og omkringliggjande kommunar hadde opplevd auke i folketallet, medan dei minste kommunane hadde opplevd nedgang. Utvalet peikte på at dei minste kommunane hadde problem med å innfri alle krava som blir stilt til kommunane, mellom anna som følgje av mangel på kapasitet og kompetanse knytt til små og sårbarer fagmiljø. På den andre sida vart det vist til at ein hadde fått ei rekkje fleirkommunale byområde der kommunegrensene dela opp større tettstader og samanhengande utbyggingsområde. Vidare vart det peikt på at kommunikasjonsutbygginga og endringar i busetjingsmønstret hadde ført med seg ei stor mengd ugunstige avgrensinger av eksisterande kommunar. Utviklinga hadde ført til at ein stadig større del av innbyggjarane budde i byar og tettstader. Bustad-, teneste- og arbeidsmarknadsområder hadde vakse i innbyggjartal og i utstrekking. Utvalet konkluderte med at dette var ei utfordring som rørde eit fleirtal av kommunane. Det vart òg konkludert med at dei framtidige endringane i folketal- og bustadmønster dei fleste stadene ville kome til å forsterke ubalansen mellom små og store kommunar.

Oppgåvefordelinga for dagens kommune- og fylkesinndeling byggjer på det såkalla generalist-kommunesystemet. Dette inneber at alle kommunar og fylkeskommunar har ansvaret for det same breie spekter av oppgåver, og det blir at forventa desse oppgåvene blir gjennomført på ein forsvarleg måte. Uavhengig av innbyggjartal, busettingsstruktur eller andre kjenneteikn, skal kommunar og fylkeskommunar fylle dei same funksjonane knytt til dimensjonane demokrati, tenesteproduksjon, rettstryggleik og lokale utviklingsoppgåver. Oppgåvefordelinga og inndelinga kan sjåast som rammeføresetnader for generalistkommunesystemet og evna som kommunane og fylkeskommunane har til å oppfylle det såkalla generalistkommunekravet. Christiansenutvalget viste til at dei store samfunnsmessige endringane som hadde skjedd sidan siste inndelingsreform, hadde bidrige til å setje generalistkommunesystemet under press.

### 1.2.3 Frivillige samanslåingar

Våren 1995 la dåverande regjering fram St.meld. nr 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndelingen» med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelinga. Før handsaminga av ovan nemnde stortingsmelding fatta likevel Stortinget i juni 1995 følgjande vedtak: ”Stortinget ber Re-

gjeringa legge til grunn at framtidige endringar i kommunestrukturen ikkje skal omfatte kommunar der kommunestyret eller innbyggjarane i ei folkerøysting har gått imot kommunesamanslåing." Dette er bakteppet for den frivillige linja som har lege til grunn for eventuelle strukturendringar heilt fram til i dag. Sidan linja med frivillig samanslåing vart vedteke, har det fram til i dag berre vore gjennomført sju kommunesamanslåingar: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjerstad i 2005, Ølen og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

Samanslåingane mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna kan karakterisera seg som likeverdige samanslåingar der målet var å gå saman for å skape ein sterkare og meir slagkraftig eining. Samanslåingane mellom Bodø og Skjerstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad samanslåingar kor ein liten kommune går saman med ein stor, og motivasjonen har gjerne vore at den minste kommunen har hatt utfordringar knytt til befolkningsnedgang, små og sårbare fagmiljø og svak økonomi.

Samanslåinga av Kristiansund og Frei er den samanslåinga som i størst grad er motivert ut frå veksesmerter og utviklingsproblem i byområde. Kristiansund og Frei utgjorde ein sentral del av ein felles bu- og arbeidsmarknad som vart delt av ein kommunegrense. For Kristiansund var det eit stort problem at ein mangla ledige areal for utviding av nærings- og bustadområda. Dette resulterte i at bustadarealet vart regulert til industriformål og friareal til bustadføremål. Arealsituasjonen var såpass krevjande at næringsaktørar truga med å flytte dersom ein ikkje fann løysingar på situasjonen. Etter kvart vart utviklinga slik at folk som ynskte å flytte til Kristiansund busette seg i Frei, noko som førde til at innbyggjartalet gjekk ned i Kristiansund, medan det auka i Frei. Samanslåinga vart såleis sett som viktig for å kunne oppretthalde og vidareutvikle Kristiansund som regionsenter.

## 1.2.4 Framtidas kommunestruktur

I perioden der tilnærminga med frivillige samanslåingar har prega nasjonal politikk, har det òg vore gjennomført eit større nasjonalt prosjekt for å få vurdert ein formålstenleg framtidig kommunestruktur. Hausten 2003 inngjekk KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eit samarbeid der kommunane vart utfordra til å debattere kommunestruktur og rammeføresetnader knytt til struktur som verkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle dei peike på eventuelle behov for naudsynte endringar. I samsvar med sluttrapporten frå den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005), var utgangspunktet for prosjektet at kommunane skulle vurdere verkandene av eigen kommuneinndeling og rammeføresetnader knytt til kommunestrukturen i høve til mål om å:

- utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- yte gode og effektive tenester til innbyggjarane
- gje innbyggjarane gode høve for demokratisk deltaking
- sikre rettstrykleiken til innbyggjarane

I oppsummeringa av prosjektet syner koordineringsgruppa til at kommunane sjølv skisserte eit omfattande behov for endringar dersom dei på sikt skulle kunne levere gode tenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggjarane. Samstundes uttrykte kommunane eit udelts ønske om større grad av kommunalt sjølvstyre og handlingsrom for å kunne gje innbyggjarane gode tenester tilpassa lokale tilhøve og utfordringar.

Samla sett var det 25 % av kommunane som meinte gjeldande kommunestruktur var tilfredsstilende, medan 53 % ynskte forpliktande samarbeidsløysingar. 21 % ynskte å utgreie samanslåingsalternativet. Dette innebar at ca. 75 % av kommunane såg for seg andre inndelingsalternativ eller samarbeidsmønster i framtida. I etterkant av prosjektet var det nærmare 40 kommunar som i løpet av våren og sommaren 2005 sökte om utgreiingsmidlar for å vurdere konkrete samanslåingsalternativ. Ingen av desse utgreiingane resulterte i kommunesamanslåingar. Dei frivillige samanslåingane som er utført, er utført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og KRD.

Som grunnlag for koordineringsgruppa sin diskusjon om moglege framtidige modellar for kommunestrukturen, vart følgjande modellar lagt til grunn:

- etablering av færre og større kommunar
- vidareføring av status quo
- ytterlegare og meir forpliktande interkommunalt samarbeid
- oppgåvedifferensiering mellom kommunane

Her er det viktig å vera merksam på at modellen med oppgåvedifferensiering inneber eit brot på generalistkommuneprinsippet. Dette kan òg vera tilfelle ved tilrettelegging av samarbeidsmodellar som inneber omfattande overføring av makt og styresmakt til samarbeidskommunar. På bakgrunn av diskusjonane i kommunane og vurderinga av aktuelle utviklingsscenario konkluderte koordineringsgruppa med følgjande oppsummering:

1. *Dagens kommunestruktur vil kunne svekkje prinsippet om at kommunane skal vera likeverdige (generalistkommunar), dersom kommunane skal ha eit større ansvar for velferdspolitikken.*
2. *Eit utstrakt og omfattande interkommunalt samarbeid kan løyse mange utfordringar, men vil samstundes kunne bidra til å svekkje lokal demokrati og handlekrafta til kommunane.*
3. *Frivilligheitslinja krev sterke incentiv dersom endring i kommunestrukturen er ynskjeleg.*"

## 1.2.5 Dagens situasjon

I ettertid kan ein seie at alternativet med status quo er det som har vorte vidareført samstundes som kommunane har fått nye oppgåver og auka krav til tenestene sine. I relasjon til dette er det lagt betre til rette for at kommunane skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Frå 1.1.2007 kom ein ny regel i kommunelova (§ 28) som gjev høve til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av styresmakt frå ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert over 60 slike samarbeid. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ein meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre eit fåtal kommunar som har teke i bruk.

Det auka omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterlege bidrige til å synleggjere dei demokratiske utfordringane knytt til slike løysingar. I samband med det har det vore auka fokus på utarbeiding av eigarskapsmeldingar i kommunane som grunnlag for betre styring av selskap og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

Det har vore gjennomført eit stor mengd utgreiingar av fordelar og ulemper med konkrete kommunesamanslåingar dei seinare åra, men den lokale motstanden har vore stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommunar og kommunar som ikkje vil få kommunesenteret ved ei samanslåing.

Årsaker som i større eller mindre grad synst å bli trekt fram for å forklare at det ikkje blir noko samanslåing, er:

- usikkerheit rundt kva ei samanslåing vil innebere
- kulturelle skilnader og historiske motsetnader
- skilnader i tilhøve til økonomi og tenestetilbod
- skilnader i politiske prioriteringar
- skilnader i storleik og dermed mindre demokratisk påverknad i ein større kommune
- svekking av kommunegrensens betyding som ramme for fellesskap og identitet
- redusert nærliek til innbyggjarane og mindre høve for å utnytte smådriftsfordelar
- frykt for sentralisering
- usikkerheit rundt gevinstar og kven som stikk av med desse

Det klart at mange av vurderingane knytt til ein eventuell kommunesamanslåing kan vera vanskelege, og desse dreier seg m.a. om skilnader mellom kommunane, usikkerheit for kva ei samanslåing vil innebere og frykt for å miste noko. For dei kommunane som har lukkast med frivillige samanslåingar, viser undersøkingar at ein har hatt gode og involverande prosessar som tydeleggjer utfordringane som kommunane står overfor. Samstundes har ein vore tydeleg på kva ein ynskjer å oppnå. Innbyggjardialogen er avgjerande i slike prosessar (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Det er eit faktum at linja med frivillige samanslåingar har resultert i få samanslåingar. Det inter-kommunale samarbeidet har auka, men det er grenser for kor langt det er formålstenleg å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store, og det er no eit fleirtal på stortinget som meiner det er behov for større kommunar.

## 1.3 Om kommunereforma

---

Kommunereforma skal leggja til rette for at fleire kommunar slår seg saman. Færre og større kommunar skal gje betre kapasitet til å ta i vare og vidareutvikle lovpålagede oppgåver, gje betre muligheter til å utvikle berekraftige og gode lokalsamfunn, og dessutan ta i var viktige frivillige oppgåver. Som eit generelt prinsipp skal reforma leggja grunnlaget for at alle kommunar kan løysa sine lovpålagede oppgåver sjølve.

Regjeringa la våren 2014 fram «Kommunereform – Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015» (Prop.95S). Her gjer regjeringa greie for bakgrunn, føremål, prosess og verkemiddel for kommunereforma. Kommunane har fått eit utgreiingsansvar når det gjeld framtidig kommunestruktur. Kommunane i alle landet er invitert til å delta i prosessar med sikte på å vurdera og å avklara om det er aktuelt å slå seg saman med nabokommunar.

Regjeringa framhevar følgjande overordna mål med kommunereforma:

- Gode og likeverdige tenester til innbyggjarane
- Heilskapleg og samordna samfunnsutvikling
- Berekraftig og robuste kommunar
- Styrka lokaldemokrati

### 1.3.1 Kriterier for god kommunestruktur

KMD sette 3. januar 2014 ned eit ekspertutval som skulle sjå på oppgåveløysinga i kommunane. Utvalet fekk eit todelt oppdrag og skulle først gjennomgå og foreslå prinsipp og kriterium for ei ny kommuneinndeling med utgangspunkt i dagens oppgåver. Kriteria skulle i sum ta i vare kommunanes fire rollar som demokratisk arena, tenesteytar, samfunnsutviklar og myndighetsutøvar (jf. Tabell 1).<sup>1</sup>

Tabell 1 Ekspertutvalets kriterier for god kommunestruktur

Samfunnsmessige omsyn	Kriterier	Samfunnsmessige omsyn	Kriterier
TENESTEYTING		SAMFUNNSUTVIKLING	
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Kvalitet i tenestene</li> <li>◆ Effektiv bruk av samfunnets ressursar</li> <li>◆ Likeverd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Tilstrekkelig kapasitet</li> <li>◆ Relevant kompetanse</li> <li>◆ Effektiv tenesteproduksjon</li> <li>◆ Økonomisk soliditet</li> <li>◆ Valfridom</li> <li>◆ Statleg rammestyring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Heilskapleg ivaretaking av areal- og transportinteresser tilpassa klima- og miljøhomsyn</li> <li>◆ Tilrettelegging for positiv utvikling i lokal-samfunnet og stor-samfunnet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Funksjonelle samfunnsutviklingsområder</li> <li>◆ Tilstrekkeleg kapasitet</li> <li>◆ Relevant kompetanse</li> </ul>
MYNDIGHETSUTØVELSE		DEMOKRATISK ARENA	
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Rettssikkerheit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Tilstrekkeleg kapasitet</li> <li>◆ Relevant kompetanse</li> <li>◆ Tilstrekkeleg distanse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Viktige oppgåver og rammestyring</li> <li>◆ Lokal politisk styring</li> <li>◆ Levande lokalt folkestyre</li> <li>◆ Aktiv lokal politisk arena</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Høy politisk deltaking</li> <li>◆ Lokal politisk styring</li> <li>◆ Lokal identitet</li> <li>◆ Bred oppgåveportefølje</li> <li>◆ Statleg rammestyring</li> </ul>

Neste oppgåva til utvalet var å vurdera behov for justeringar av kriterium frå den fyrste delrapporten som grunnlag for overføring av nye oppgåver til kommunane. Desse vurderingane vart gjort med utgangspunkt i ein gjennomgang av 10 dømeoppgåver som det kunne vera aktuelt å overføra til større og meir robuste kommunar. Utvalet har vurdert døme på oppgåver innan tenesteproduksjon, myndighetsutøving og samfunnsutvikling. Sluttrapporten vart levert i desember 2014.<sup>2</sup>

Ekspertutvalet har gjeve følgjande tre anbefalingar for god kommunestruktur:

- Kommunane bør ha minst 15 000 til 20 000 innbyggjarar for å sikre god oppgåveløysing, det vil seia dersom kommunane i størst mogleg grad skal kunna handtera oppgåvene utan

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/delrapport-1/id751493/>

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/ekspertutvalg/sluttrapport/id751494/>

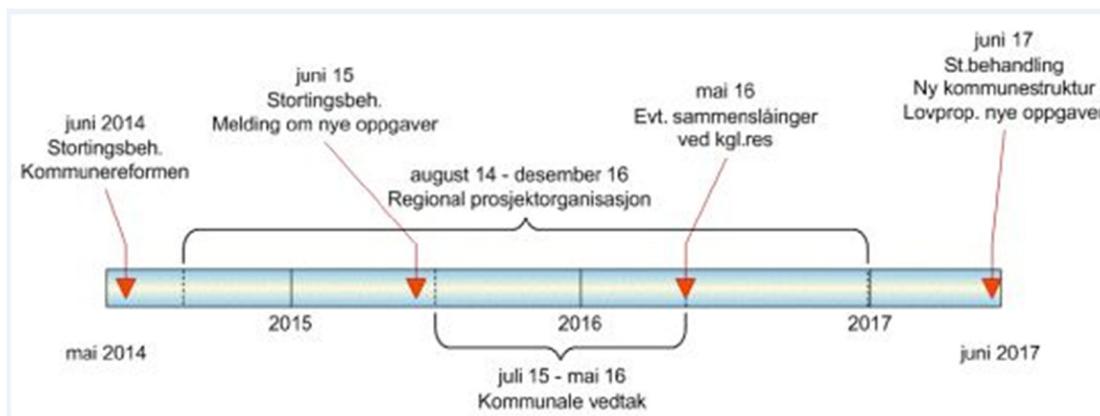
behov for interkommunalt samarbeid. Regjeringa har ikkje gjeve absolutte krav om innbyggjartal i samband med reforma.

- Kommunestrukturen bør i større grad nærma seg funksjonelle samfunnsutviklingsområde.
- Staten bør redusera detaljstyringa, og ordningar for politisk deltaking bør vidareutviklast for å sikre gode og slagkraftige demokratiske arenaer.

### 1.3.2 Tidsløp

Reformperioden er anteke å vara fram til 1. januar 2018, då det er forventa at nasjonale vedtak er fatta. Hausten 2014 starta regionale prosessar og lokale og regionale prosessar må ta utgangspunkt i måla for reforma (som vist over). Måla og kriteria til ekspertutvalet for god kommunestruktur skal gje eit grunnlag for gode og grundige diskusjonar, vurderingar og vedtak lokalt. Innan utgongen av 2016 skal dei regionale prosessane avsluttast. Kommunane må ha fatta vedtak i løpet av våren 2016 .

Figuren under syner tidslinja frå i frå mai 2014 og fram til stortingmeldinga blir lagt fram for Stortinget våren 2017.



Figur 1 Tidsline for kommunereformen frå mai 2014 til juni 2017 (henta frå KMD sine heimsider).

## 1.4 Nye oppgåver til større kommunar

Fredag 20. mars 2015 la regjeringa fram stortingmeldinga om nye oppgåver til større kommunar. Stortingsmeldinga inneheldt også ei utgreiing av prosessar med relevans for oppgåvefordelinga som er sett i gang, og som rører ansvarsdelinga mellom forvaltningsnivåa. Desse følger ikke alltid tidsløpet til kommunereforma. Vidare inneheld meldinga forslag til overføring av oppgåver til kommunane i samband med kommunereforma, og dessutan tiltak for å redusera statleg styring. Stortingsmeldinga vart handsama i Stortinget i juni, og fleirtalet gjekk i stor grad inn for forslaget til regjeringa. I tillegg til oppgåvene som allereie var skissert i meldinga, peikte Stortinget på følgjande område som kan vurderast overført:

- Stortinget ber regjeringa koma attende til Stortinget med forslag til korleis den kommunale og den statlege delen av NAV-tenesta kan samordnast betre.
- Stortinget meiner det må vurderast auka kommunalt sjølvstyre innanfor skiltpolitikken som i dag ligg til Statens vegvesen.

- Stortinget meiner òg det må vurderast auka kommunalt sjølvstyre innanfor fastsetjing av skrivemåte og namn innanfor adresse- og skiltprosjekt.
- Stortinget meiner høvet til kommunane for å utvida sjølvkostområdet innanfor vatn, avløp og renovasjon gjennom eit meir heilskapleg miljøgebyr bør greiast ut. Sjølvkostprinsippet skal enno ligga til grunn.
- Stortinget ber regjeringa vurdera å auka det kommunale ansvaret for finansiering av skuleskyss for grunnskuleelevar.

Det vart lagt nokre førande prinsipp til grunn for oppgåvefordelinga. Ved overføring av nye oppgåver til større kommunar vil rammestyring, både økonomisk og juridisk, ligga til grunn. Generalist-kommunen skal vera hovudmodellen for kommunesektoren. Det blir ikkje lagt opp til eit system med oppgåvedifferensiering avhengig av fleire ulike innbyggjarstorleikar, men det blir opna for at dei største kommunane kan overta nokre fleire oppgåver. Kommunar som er for små til å løysa oppgåver på eiga hand, kan påleggjast interkommunalt samarbeid. Regjeringa varsla allereie i kommuneopposisjonen for 2015 at dei vil greia ut ein generell heimel som gjev tilgjenge til å påleggje interkommunalt samarbeid som ei løysing der geografiske avstandar gjer at kommunar ikkje kan slå seg saman. Utgreiinga vil òg vurdera om det på førehand kan angjevast særskilde te nesteområde som vil kunna vera aktuelle for pålagde samarbeid. Forslag til Stortinget kjem våren 2017. Vidare skal individuelle rettar ligga fast, og pengane skal følgja oppgåva.

Som nemnt er det fleire pågåande prosessar som kan føra til overføring av oppgåver til kommunane, og som ikkje følgjer same løp som kommunereforma. Desse er:

- Oppgåve- og finansieringsansvaret i barnevernet
- Utgreiing av familievernstjenesta med sikte på overføring av ansvaret til kommunane
- Oppgåver på politiområdet
- Ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa for det offentlege vegnettet
- Stortingsmelding om primærhelsetjenesta
- Opptrappingsplanar for høvesvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet
- Finansieringsansvaret for pasienttransport
- Reformarbeidet knytt til pleiepengar, hjelpestønad og omsutsløn
- Forenkling av utmarkforvaltinga
- Utviklingsavtaler på planområdet
- Forenkling av plandelen i plan- og bygningslova
- Konsesjonshandsaming av mikro-, mini- og småkraftverk
- Endringar i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag
- Vatn/Vass-scooterregelverket

Nye oppgåver som blir foreslege overført til kommunane, dreier seg om tenester og oppgåver knytt til kommunane si rolle som samfunns- og næringsutviklar. Tabell 3-Tabell 5 gjev eit oversyn over aktuelle oppgåver. Stortingsmeldinga legg til grunn større og meir robuste kommunar som ein føresetnad for overføring av oppgåvene. Dette er: tannhelsetjenesta, rehabiliteringstenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemiddel, idrettsfunksjonell godkjenning av symjeanlegg, tilskott til frivilligkeitssentralar, tilskott til etablering i eigen bustad og den personretta delen av tilskott til tilpassing av bustad, Notarius Publicus' vigslar, kompetanse til å utføra notarialforretningar, forvaltingsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og einskilde oppgåver etter forureiningslova, tilskott til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalde kulturlandskap i jordbruksområda og til tiltak i beiteområde.

Det blir vist til at endeleg vedtak om overføring av dei tre sistnemnde tilskotta må vente til etter jordbruksoppgrjeret 2015. Vidare skal varig tilrettelagd arbeid i skjerma sektor og ordinært føretak

utgreiast med sikte på overføring. I tillegg kan det setjast i verk ei forsøksordning der driftsansvaret for distriktspsykiatriske senter blir overført til nokre forsøkskommunar som har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Det er satt i gang eit arbeid for å sjå på kva for ei rolle større kommunar kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling. Dette vil bli sett på i samanheng med vidareutviklinga av fylkeskommunane si rolle som samfunnsutviklar.

Tabell 2 Nye oppgåver. Tenester og velferd

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tannhelse	Allmenntannhelsetenesta, spesialisthelsetenesta og fylkeskommunens sitt ansvar etter tannhelsetenestelova blir overført til kommunane.
Rehabilitering	Større kommunar kan få større ansvar for rehabiliteringstenester som i dag blir tatt i vare av spesialisthelsetenesta. Kva for oppgåver det dreier seg om, skal utgreiast nærmere, og dessutan i kva for ei form ei slik ansvarsendring skal skje.
Basishjelpemiddel	Basishjelpemiddel blir vurdert overført til kommunane. Det må bli gjort nærmere vurderinger av kor grensa skal gå, samt utfordringar knytt lager og logistikk. Meir avanserte hjelpemiddel vil enno vera eit statleg ansvar.
Forsøk DPS (distriktspsykiatriske senter)	Etablere ei forsøksordning med overføring av driftsansvar for DPS til kommunar som har tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse. Føremålet med forsøksordninga vil vera å undersøke om eit kommunalt ansvar for tenesta kan bidra til eit betre og meir heilskapleg tilbod til brukarane.
Bustadtilskott	Tilskott til etablering og den personretta delen av tilskott til tilpassing blir innlemma i rammetilskottet til kommunane. I dag ligg denne oppgåva til Husbanken, og kommunane må søkje om middel her.
Varig tilrettelagt arbeid	Varig tilrettelagt arbeid (VTA) og einskildplasseringar i ordinære verksamder (VTO) kan overførast til kommunane – dette er tilbod om sysselsetjing til personar som har små utsikter til ordinært arbeid.
Arbeids- og utdanningsreiser	Skal sikra at personar med nedsett arbeidsevne kan ta utdanning og jobb (får finansiert reise). Vart gjort permanent frå 2013. Ansvaret ligg i dag hos NAV, men kan overførast til kommunane.

Tabell 3 Nye oppgåver. Samfunnsutvikling

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Tilskot frivilligheitssentralar	Ansvar for å gje tilskott til frivilligheitssentralar blir overført til kommunane. Det er ein føresetnad at kommunane også overtek tilskottsansvaret for dei sentralane som ikkje er kommunalt drivne. Stortinget vedtok i juni at tilskottet blir øyremerka.
Lokal nærings- og samfunnsutvikling	I denne omgang blir det ikkje fremma forslag om konkrete oppgåver som skal overførast. KMD syner til ei rekke utgreiingar og evalueringar som er sett i gang av lokalt nærings- og samfunnsutviklingsarbeid. Når desse utgreiingane og eit samanstilt kunnskapsgrunnlag finst, vil det utgjera eit grunnlag for å vurdera om det er behov for å klargjera og styrke rolla til kommunen knytt til lokal nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringa vil følgje opp dette spørsmålet i proposisjonen om nye oppgåver til større kommunar som det er planlagt å fremja for Stortinget i vårsesjonen 2017.

Tilskot til næringss- og miljøtiltak i skogbruk	Forvaltinga av tilskot til vegbygging og til drift med taubane kan overførast frå fylkesmannen til kommunen. Det føerset større kommunar, og kan bidra til eit fagmiljø på skog i kommunane.
Tilskot beite, jordbruk, verdsarv	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Forvaltinga av utvalde kulturlandskap i jordbruket kan overførast frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgradering i 2015 .</li> <li>◆ Forvaltinga av tilskott til verdsarvområda kan bli overført frå fylkesmannen til kommunane. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgradering i 2015 .</li> <li>◆ Tilskott til tiltak i beiteområde kan overførast til kommunane. Det kan vera behov for samarbeid over kommunegrenser og fylkesgrenser for å sikre rasjonelle driftsopplegg. Må avvente gjennomgang av miljøverkemidla, som skal handsamast i samband med jordbruksoppgradering i 2015.</li> </ul>
Løyve for enkeltutslepp, forureiningslov	Kommunane får mynde til å gje utsleppsløyve etter forureiningslova § 11 når det gjeld grønnsaksaskvaskeri, og handsaminga av saker andsyner støy frå motorsportsbanar, skytebanar og vindmøller kan bli overført til større kommunar.
Naturforvaltning	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ For mindre verneområde som ligg i naturleg tilknyting til verneområde som i dag blir forvalta av nasjonalpark-/verneområdestyra, har styra også fått tilbod om å overta ansvaret for desse områda. Dersom kommunen eller styra ikkje ynskjer denne styresmakta, kan styresmakta enno liggja hos fylkesmannen.</li> <li>◆ Styresmakta til fylkeskommunen etter innlandsfiskeforskrifta § 2 tredje ledd kan bli overført til større kommunar.</li> <li>◆ Styresmakta til fylkeskommunen til å fastsetja utvida jakttid for einskilde framande/introduserte arter etter forskrift om jakt- og fangsttider, og der det i litra grad er naudsynt å ta omsyn til regional utbreiing, kan overførast til større kommunar.</li> </ul>

Tabell 4 Andre oppgåver

Oppgåve	Nærare om oppgåva
Vigselsrett for borgarlege vigsler	Prøvinga av ekteskapsvilkår blir gjort av skatteetaten. Difor er det ikkje noko i vegen for at kommunane kan overta domstolanes vigselsmynde. Det føreset truleg heller ikkje større kommunar enn det vi har i dag.
Notarialforretningar	Bekrefte underskrifter på dokumenter og bekrefte rett kopi
Godkjenning svømmeanlegg	Idrettsfunksjonell førehandsgodkjenning av svømmehallar kan overførast til kommunane. Dei fleste anleggstypar kan då godkjennast i kommunane med unntak av kunstisanlegg utandørs og innandørs og anlegg som har fått status som nasjonalanlegg.

Når det gjeld dei største kommunane, blir det opna for at desse kan overta vidaregåande opp-læring og kollektivtrafikk, inkludert TT-transport og skuleskyss. Det er ikkje sett noka innbyggjargrense for kva som blir definert som dei største kommunane, men to sentrale føresetnader må vera på plass:

- Kommunane må vera i stand til å løysa oppgåvene på ein god måte, herunder inneha til-strekkeleg kapasitet og kompetanse og utgjera eit geografisk funksjonelt område
- Oppgåveløysinga i områda utanfor storkommunane må kunna handterast på ein måte som sikrar likeverdig løysing av oppgåvene. Folkesetnadsgrunnlag og geografiske avstandar vil vera sentrale faktorar i den samanhengen

Stortinget presiserte i vedtaket i juni at dersom kommunar skal kunna overta vidaregåande skular, må dette skje gjennom søknad og i fyrste omgang som ei forsøksordning. For å overta oppgåver knytt til kollektivtrafikk, TT-transport og skuleskyss, så blir det føresett samarbeid/partnarskap for å sikre eit heilskapleg tilbod i regionen.

Stortinget opnar ikkje for at dei største kommunane, som får ein breiare oppgåveportefølje enn andre kommunar, kan utgjera eigne fylke/regionar.

I handsaminga av oppgåvemeldinga bad òg Stortinget om at oppgåver til det regionale, folkevalde nivået blir lagt fram for Stortinget i ei stortingsmelding våren 2016. Fleirtalet på Stortinget peikar på at følgjande oppgåver kan vurderast overført til det regionale folkevalde nivået:

- Vurdering av fylkesvegane etter forvaltingsreforma i 2010. Større vegar med sterke næ-ringsinteresser vurderast overført til staten som ein del av denne vurderinga
- Landbruksoppgåver som det ikkje er naturleg å leggja til kommunane
- Klima- og miljøoppgåver det ikkje er naturleg å leggja til kommunane
- Styrking av dei regionale forskingsfonda
- Fordeling av relevante prosjektmiddel
- Oppgåver på integreringsområde som i dag ligg hos IMDI, og som bør bli flyttet nærmere innbyggjarane
- Ny ansvarsfordeling og finansiering mellom stat, regionar og kommunar på kultur- og kultur-minneområdet, og ei vurdering av rolla og ansvaret til riksantikvaren
- Vurdera å avvikla sentral godkjenning av regional planstrategi og overlata avgjerda til det regionale sjølvstyret

## 1.5 Kort om kommunane

---

Seljord er ein kommune med ca. 3000 innbyggjarar og eit areal på 715 km<sup>2</sup>. I høve til dei andre Vest-Telemarkommunane grensar Seljord til Kviteseid, Tokke og Vinje i vest. Kommunen ligg sentralt i Telemark, og er eit trafikknutepunkt med ekspressbussar som syter for god kommunika-sjon med omverda, t.d. til Oslo, Bergen, Grenland og Torp. E 134 (Drammen–Haugesund) går gjennom kommunen og møter Rv. 36 frå Bø og Grenland. Det går fylkesveg gjennom Åmotsdal til Rauland og Øyfjell i Vinje. Det meste av busettinga er samla i tettstaden og administrasjonssente-ret Seljord, ved den nordvestlege delen av Seljordsvatnet, i Flatdal og i fjellbygda Åmotsdal.

Tabell 5 Folketal og areal i kommunane. Data frå SSB.

	Folketal 2015	Areal km2
0828 Seljord	3002	715
0829 Kviteseid	2466	708
0830 Nissedal	1439	905
0831 Fyresdal	1298	1280
0833 Tokke	2252	984
0834 Vinje	3689	3106

Kviteseid har 2466 innbyggjarar og eit areal på 708 km<sup>2</sup>. Kommunen har grense til alle Vest-Telemarkkommunane med unntak av Vinje. Kviteseid var det naturlege senteret for Vest-Telemark frå gamal tid, da vassdraget var ferdsselsvegen til Skien. E 134 kryssar Kviteseid. Rv. 41 frå Kristiansand går gjennom administrasjonssentret og møter E 134 på Brunkeberg. Fv. 38 går frå Eidstod ved Rv. 41 langs nordsida av Vråvatn til Åmot i Vinje. Fv. 355 frå Vråloisen til Fyresdal. Tyngda av busetnaden ligg i og omkring tettstaden og administrasjonssentret Kviteseid, i Vrådal og dessutan i Mørkedal.

Nissedal har 1439 innbyggjarar og eit areal på 905 km<sup>2</sup>. Kommunen ligg sør i fylket og grensar til fleire kommunar i Aust-Agder. Av kommunane i Vest-Telemark grensar Nissedal til Kviteseid og Fyresdal. Rv. 41 frå Kristiansand til Brunkeberg går nord-sør gjennom kommunen på austsida av Nisser. På vestsida av vatnet er det fylkesveg frå Treungen til Fjone og Sundsodden, med kabelferje til austsida. Fv. 358 går frå Drangedal over Gautefallheia til Treungen, Fv. 355 frå Tjønnefoss går nordvestover til Fyresdal. Hovudtyngda av busetjinga finst langs austsida av Nisser, med tettstaden og administrasjonssentret Tveitsund (Treungen) heilt i sør og Kyrkjebrygda og Nordbygda lenger nord.

Fyresdal har 1298 innbyggjarar og eit areal på 1280 km<sup>2</sup>. Fyresdal grensar til fleire kommunar i Aust-Agder. I Vest-Telemark grensar kommunen til Nissedal i aust og Kviteseid og Tokke i nord. Fv. 355 går nord-sør gjennom kommunen langs Fyresvassdraget. I sør har vegen samband med Rv. 41 (Kristiansand–Brunkeberg) og i nord med Rv. 38 (Kragerø–Åmot). Rv. 38 møter E 134 på Åmot. Busetjinga er tettast i administrasjonssentret Fyresdal ved nordenden av Fyresvatnet og nordover dalføret til Hauggrend.

Tokke har 2252 innbyggjarar og eit areal på 984 km<sup>2</sup>. Tokke grensar til Bykle og Valle i Aust-Agder. I Vest-Telemark grensar Tokke til alle kommunane med unntak av Nissedal. E 134 går gjennom den nordaustlege delen av kommunen. Frå Høydalsmo tek Fv. 45 av til Dalen og vidare sørvestover til Setesdal. Denne strekninga inngår i det kortaste vefsambandet Oslo–Stavanger over Suleskar, men er berre open på sumarstid. Frå Åmot i Vinje går Fv. 38 til Dalen og vidare sør-austover til Vrådal. Dalen er endepunkt for Telemarkskanalen, kor det er betydeleg båttrafikk og turisme i sumarhalvåret. Kommunen har fire tettstader. Dalen er administrasjonssenter med om lag 900 innbyggjarar. Dei andre tettstadene er Høydalsmo, Åmdals Verk og Lårdal. Det er og spreidd busetnad i andre delar av kommunen, t.d. Skafså, Austhei, Byrte, Mo, Øyfjell og Froland.

Vinje har 3689 innbyggjarar og eit areal på 3106 km<sup>2</sup>. Vinje er slik sett den kommunen i Vest-Tellemark som har flest innbyggjarar, men den er òg ein av landets største kommunar i areal. Kommunen grensar til fire fylke. Desse er Aust-Agder, Rogaland, Hordaland og Buskerud. I Vest-Tellemark grensar kommunen til Tokke og Seljord i sør. Den grensar til Tinn i aust. Fleire sentrale vegar går gjennom kommunen. Det gjeld mellom anna E 134 (Drammen–Haugesund). Frå Haukeli tek Rv. 9 av til Kristiansand, frå Åmot tek Fv. 37 av nordover til Rauland–Rjukan og Fv. 38 sør-over til Dalen–Vrådal. Busetjinga ligg i hovudsak langs Vinjevassdraget og Tokke, på nordsida av Totak og Møsvatn og i Øyfjell heilt i søraust. Tettstaden og administrasjonssentret Åmot ligg heilt søraust i kommunen.

Vest-Tellemarkrådet er regionalt samarbeidsorgan for dei seks kommunane. Rådet har til hensikt å løyse felles spørsmål for dei deltagande kommunane, og stå som koordinator for ei rekke samarbeidstiltak i regionen. Vest-Tellemarkrådet har òg ei viktig rolle innan kontakt og samarbeid med stat, fylkeskommune, regionråd og andre organisasjonar.

I komande avsnitt vil vi sjå nærare vi ulike tema og problemstillingar som utgreiinga skal fokusere på.

# 2. Tema og problemstillingar

Kommunane skal ivareta viktige oppgåver og funksjonar knytt til tenesteproduksjon, myndigheitsutøving, samfunnsutvikling og demokrati. Eksisterande rettleiar for utgreiing av kommunestruktur baserer seg på ei inndeling i desse fire hovudområda, og ei tilsvarande inndeling ligg òg til grunn for ekspertutvalet sine analyser og vurderingar av kriterier og prinsipp for ei ny kommuneinndeling. Som nemnt innleiingsvis har vi vald å strukturere utgreiinga på fylgjande måte:

- Folketals- og næringsutvikling
- Økonomi
- Tenesteproduksjon og myndigheitsutøving
- Samfunnsutvikling
- Lokaldemokrati

## 2.1 Folketals- og næringsutvikling

---

Folketalsutviklinga er ein grunnleggjande faktor for å forstå utviklingstrekk og utfordringar i norske kommunar. Utviklinga når det gjeld folketal og næringsutvikling har stor innverknad på både kommunal økonomi og tenesteproduksjon, og dermed òg på kva for utfordringar kommunane står overfor når det gjeld framtidig samfunnsutviklingsarbeid.

Det har vore sterk folketalsvekst i Noreg dei seinare åra, men ikkje alle kommunar har teke del i denne veksten. Mange kommunar har òg hatt nedgang i folketalet, noko som bidreg til å stille kommunane overfor ulike utfordringar. Folketalsutviklinga i kommunane er avhengig av næringsutviklinga og tilgjengen på arbeidsplassar. Dette er igjen avhengig av kor attraktive kommunane klarer å stå fram med omsyn til næringsutvikling, tilflytting og besøk. Her er det vidare ein del strukturelle faktorar som spelar inn, og som har innverknad på i kva grad kommunane greier å påverke framtidig utvikling.

Problemstillingar vi har vald å fokusere på er som følgjer:

- Korleis har folkesetnadsutviklinga vore i kommunane dei siste 10-åra?
- Kva slags utvikling viser folketalsframskrivingane?
- Korleis har arbeidsplassutviklinga vore, og korleis har utviklinga i ulike bransjar påverka sys-selsetjinga?
- Korleis er pendlingsmønsteret mellom kommunane, og kva for område står fram som naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar?
- Korleis påverkar ulike strukturelle faktorar folketalsutviklinga?
- Kva for høve og utfordringar inneber folketalsendringane for kommunane, og kva innsats er naudsynt for å påverke desse endringane?

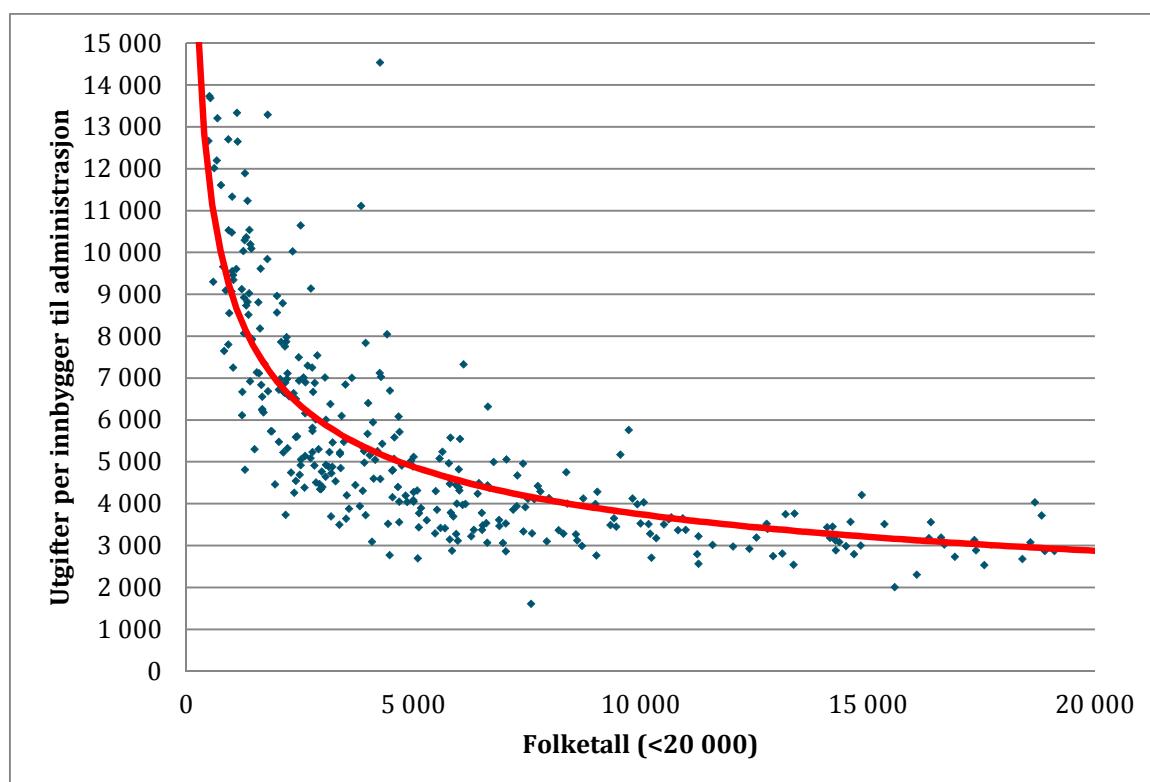
## 2.2 Økonomi

---

Det har vore gjennomført relativt mange undersøkingar, både i Noreg og andre land, som syner at kommunale kostnadar pr. innbyggjar minkar ved aukande kommunestørleik, og at det er dei

minste kommunane som har høgast kostnadene (sjå t.d. Langøren et al. 2002). Betre utnytting av stordriftsfordelar kan gje meir kostnadseffektive kommunar, og ressursar kan bli overført frå administrasjon til tenesteyting. For einskilde kommunar kan dei potensielle innsparingane ved å slå seg saman med nabokommunar, vere til dels betydelege.

Dette er òg dokumentert i nyare utgreiningar av potensielle kommunesamanslåingar og erfaringar med eksisterande kommunesamanslåingar (t.d. Brandtzæg 2009, Brandtzæg ein al. 2010 og Brandtzæg ein al. 2011). Dette gjeld spesielt administrasjon. I Figur 2 viser vi samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet. Dei minste kommunane har klart høgare utgifter pr. innbyggjar, noko som viser at det isolert sett er eit innsparingspotensial ved samanslåing av små kommunar.



Figur 2 Utgifter pr. innbyggjar til administrasjon. Kjelde: KOSTRA 2013

Det er liten diskusjon om at det er relativt omfattande stordriftsfordelar i administrasjonen opp til ein kommunestorleik på i alle fall 5 000 innbyggjarar, men effektane kan synest å vere gjeldande opp til ein kommunestorleik på i overkant av 20 000 innbyggjarar. For tenesteproduksjonen kan det sjå ut som om det er relativt omfattande stordriftsfordelar i teknisk sektor og i nokon grad når det gjeld helsetenester (Grefsrød & Hagen 2003). For grunnskular, barnehagedrift og pleie- og omsorgstenester syner ikkje ulike kartleggingar å gje noko eintydig resultat. Ifølgje Brandtzæg (2009) er erfaringane frå dei siste friviljuge kommunesamanslåingane i Noreg at større fyrstelenetenester som skular, barnehagar og sjukeheimar er lokalisert som tidlegare. For innbyggjarane er det viktig med lett tilgjenge til desse tenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordelar som følgje av samanslåing er derfor avgrensar her.

Ved frivillige kommunesamanslåingar kan det lokale incitamentet til å slå seg saman vere avhengig av i kva grad det blir ein økonomisk gevinst som vil koma dei nye kommunane til gode.

Korleis inntektssystemet fungerer ved ei samanslåing vil her vere ein viktig faktor. Per i dag er regelen at kommunar som slår seg saman vil få kompensert inntektsbortfall i 15-20 år i form av eit inndelingstilskot. Eventuelle effektiviseringsgevinstar på utgiftssida i perioden for inndelingstilskottet, vil difor kome den nye kommunen til gode fullt ut.

Regjeringa har i samband med kommunereforma laga eit opplegg for finansiering av eingongs-kostnader ved kommunesamanslåingar, og reformstønad. Dei to stønadsordningane er basert på innbyggjartal og kor mange kommunar som slår seg saman. Tabell 6 gjev oversyn over kor mykje kommunar som slår seg saman får i eingongsstønad, medan Tabell 7 syner omfanget av reformstønad. Alle tal i 1000 kroner.

Tabell 6 Oversyn over eingongskostnader ved kommunesamanslåingar. I 1000 kroner.

Talet på kommunar innbyggjarar i samanslåinga	0 – 19 999 innbyggjarar	20 – 49 999 innbyggjarar	50 – 99 999 innbyggjarar	Over 100 000 innbyggjarar
2 kommunar	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommunar	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommunar	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller fleire kommunar	50 000	55 000	60 000	65 000

Eingongsstønaden er meint å dekke kostnader kommunane har ved samanslåinga etter at vedtak om samanslåing er gjort. Døme på slike kostnadar er prosjektleiar, drift av folkevald nemnd, frikjøp av tillitsvalde, harmonisering av IKT og vidare.

Tabell 7 Oversyn over reformstønad ved kommunesamanslåingar. I 1000 kroner.

Talet på innbyggjarar i samanslåinga	Reformstønad
0 – 14 999 innbyggjarar	5 000
15 – 29 999 innbyggjarar	20 000
30 – 49 999 innbyggjarar	25 000
Over 50 000 innbyggjarar	30 000

Reformstøtta vil utbetalast på samanslåingstidspunktet, og det er ikkje knyttt vilkår til desse midlane. Det vil seie at den nye kommunen kan nytte midlane til det den måtte ha ynske om.

## 2.2.1 Konkretisering av problemstillingar

I høve til økonomiske konsekvensar av ei kommunesamanslåing vil vi sjå nærmare på følgjande spørsmål:

- Korleis er økonomisituasjonen og framtidsutsiktene for økonomien i kommunane?
- Korleis vil rammeoverføringane påverkast av ei kommunesamanslåing?
- Kva for eingongsstønad og reformstønad vil ein kunne ta i mot frå staten?
- Kva er effektiviseringspotensialet for administrasjonsutgiftene?

- Kva er effektiviseringspotensialet for ulike tenesteområde?
- Kva for utfordringar og inntektpotensial vil ein ha når det gjeld eigedomskatt?
- Korleis er kommunane sin gjeldssituasjon og korleis vil framtidige, planlagde investeringsoppgåver kunne påverke gjeldssituasjonen?
- Kva er omfanget av konsesjonskraftinntekter eller andre ekstraordinære inntekter, og i kva for grad blir desse påverka av ei eventuell kommunesamslåing?
- Kva konsekvensar kan eventuelle ulike økonomiske tilhøve i kommunane ha for ei komunesamslåing?
- Kva kan signaliserte (og delvis alt gjennomførte) statlege endringar i høve til det generelle finansieringsopplegget ha å seie for kommunane enkeltvis og saman?

Ein samla diskusjon av alle desse spørsmåla vil vere av relevans for å vurdere effektar av ulike alternativ i høve til finansieringsevne, i kva grad ein vil få ein meir robust kommuneøkonomi og meir kostnadseffektive løysingar.

## 2.3 Tenesteproduksjon og myndighetsutøving

---

### 2.3.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Tenesteproduksjon kan skildrast langs ulike dimensjonar; mellom anna ut frå effektivitet, kor godt tenestene er tilpassa innbyggjarane sine ynskje og behov, samt kva for målbar kvalitet det er på tenestene. Innbyggjarane sine auka forventningar og nye statlege krav fører til eit stadig aukande behov for kompetanse og kvalifikasjonar i kommunane. Kvalitet på tenestene er eit viktig tema i samband med vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggjarane har forventningar om eit nokolunde likeverdig tenestetilbod uansett kor i landet dei bur, og dermed uavhengig av kva for ein kommune ein soknar til.

Det er ei målsetting at kommunane skal vere «generalistar» i den forstand at dei skal ivareta både demokratiske funksjonar, tenesteproduksjon overfor innbyggjarane og utviklingsoppgåver i lokalmiljøet. Kommunane lyt ha eit breitt og heilskapleg ansvar for offentleg tenesteproduksjon og forvaltning innanfor sine geografiske område, på ein slik måte at innbyggjarane har akseptabelt tilgjenge til eit mest mogleg likeverdig tenestetilbod. Målsettinga med ei komunesamslåing vil vere å styrkje kommunane sine moglegheiter til å ivareta sine oppgåver. Gjennom dei siste 10-åra har det skjedd store endringar i kommunane sine rammeføresetnader samstundes som den administrative inndelinga i all hovudsak har lege fast. Forbetra infrastruktur har til dømes resultert i betre kommunikasjonar og lettare tilgjenge til mange komunesentra. Arbeidsmarknadsområda har auka både i talet på innbyggjarar og geografisk utstrekning. Samstundes har komunesektoren fått ansvar for fleire arbeidsoppgåver som stiller aukande krav til kapasitet og kompetanse. Regjeringa ynskjer å overføre enda fleire oppgåver til kommunane.

Som vi var inne på i føregåande avsnitt, kan ei komunesamslåing tenkast å ha ulike verknaider for det kommunale tenestetilbodet. Det kan til dømes tenkast at tenestene blir betre fordi ein større kommune har meir ressursar og dermed moglegheit for å byggje opp eit større og betre fagmiljø. På den andre sida kan ein mindre kommune ha betre kjennskap til lokalmiljøet, vere meir fleksibel og tilpassingsdyktig, slik at ein kan forvente meir tilfredsheit i små kommunar. Det kan også vera at det ikkje er nokre forskjellar, eller at mindre kommunar har betre tenestetilbod på nokre område, mens større kommunar har betre tenestetilbod på andre område. Christiansenutvallet (NOU 1992: 15) peika på at det er smådriftsulemper i kommunal administrasjon for dei minste

kommunane, og at ei samanslåing til større einingar gjev moglegheiter for å flytte ressursar frå administrasjon til tenesteproduksjon. Dette har vi sett konkrete døme på i samband med dei siste friviljuge kommunesamanslåingane som er gjennomført (Brandtzæg 2009).

Utfordringane for dei minste kommunane synest å vere knytt til å ha tilstrekkeleg breidde og djupne i tenestetilboden, å ha tilsette med rett kompetanse og ha ein kostnadseffektiv organisasjon (Grefsrød & Hagen 2003). Barnevern er til dømes eit tenesteområde der små kommunar ikkje maktar å etablere eit tilfredsstillande fagmiljø og tenestetilbod på eige hand (Brandtzæg 2006 a,b, 2009). Samstundes kan små kommunar ha fordelar av at tilhøva er oversiktlege og at det er relativt nære relasjoner mellom kommunen og innbyggjarane. Dette gjev moglegheiter for auka fleksibilitet i oppgåveløysinga.

Elles er det slik at kommunesektoren i ulike samanhengar er tillagt myndighetsutøving. Kommunane sin tenesteproduksjon omfattar ei rekke ulike oppgåver som i hovudsak er regulert gjennom kommunelova og ulike særlover. Desse lovane går anten ut på å påby kommunane å yte bestemde tenester eller dei går ut på å gje kommunane myndighet til å setje i verk påbod eller forbod, gje godkjenning, løyve eller dispensasjonar og føre tilsyn med verksemda til innbyggjarane på ulike område osb. Den kommunale rolla som velferdsleverandør og utøvar av myndighet gjer omsynet til rettstryggleik viktig i tilhøvet mellom innbyggjarane og kommunen. Røynsler frå tidlegare kommunesamanslåingar, syner at kommunestorleik kan ha tyding for å sikre likehandsaming og ivaretaking av rettstryggleiken til innbyggjarane (Brandtzæg 2009).

### 2.3.2 Konkretisering av problemstillingar

Som grunnlag for å drøfte fordelar og ulemper med kommunesamanslåing, vil spørsmålet om i kva grad effektane vil vera positive eller negative for kommunal tenesteproduksjon stå sentralt. Dette er eit stort og komplekst område som mellom anna omfattar problemstillingane:

- Kva er status for tenesteytinga i kommunane?
- Kva er omfanget, kvaliteten og kostnadene ved tenesteproduksjon i dagens kommunar sett i høve til dagens og framtidige utfordringar?
- Kva utfordringar har kommunane i høve til kompetanse, fagmiljø, spesialisering og rek-ruttering, og korleis kan eventuelt etablering av større kommunar bøte på desse utfordingane?
- Kva kan etablering av større einingar ha å seie for innbyggjarane sitt tilgjenge til dei ulike tenestene?
- Kva finst av interkommunalt samarbeid og avtalefesta tenestekjøp i regionen i dag, kven samarbeider ein med, kva erfaringar har ein, og kva er fordelar og ulemper knytt til vidare utvikling av samarbeidet?
- Kva vil ei kommunesamanslåing ha å seie for eksisterande interkommunalt samarbeid og avtalefesta tenestekjøp?
- I kva grad er kommunane i stand til å ta på seg nye oppgåver frå regionalt og statleg nivå?
- I kva grad, og på kva for ein måte, kan ei kommunesamanslåing påverke eventuelle habilitetsutfordringar?
- På kva for tenesteområde kan det vere mogleg, som eit alternativ til kommunesamanslåing, å skape ein konstellasjon som legg til rette for eit forpliktande utvida, interkommunalt/regionalt samarbeid?

## 2.4 Samfunnsutvikling

---

### 2.4.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Kommunane har ei sentral rolle for å skape ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. Vi har her lagt ein brei definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noko som inneber innsats på ei rekje område. Ifølgje ekspertutvalet er kommunen si rolle som samfunnsutviklar knytt til langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, stads- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i vidaste forstand. Rollen famnar vidare enn dei oppgåvane ein kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktørar i og utanfor eigen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom fleire statlege program og prosjekt dei seinare åra.

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er mellom anna avhengig av kommunane si evne til å drive god og effektiv planlegging og mogleheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset også at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap. Utfordringane i kommunane kan vera svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar.

I mange kommunar er det vanskeleg å drive ei heilskapleg og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikkje samsvarar med bu-, arbeids- og serviceregionar, einskaplege naturområde osb. Dette bidreg gjerne til at ein ender opp med ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større område kunne vore sett i samanheng.

Ei viktig målsetting for mange kommunar er å stimulere til næringsutvikling og auka sysselsetting. Dette er noko som òg krev kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur. At fleire kommunar innan den same bu-, arbeids- og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, kan lett ende opp med lite gunstige tiltak. Det er fare for at ein ender opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som understøttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein annan fordel ved større kommunar kan vere at ein står sterkare når det gjeld verksemd retta mot omverda, t.d. å skaffe seg utviklingsmidlar, trekke til seg nye verksemder (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Ein står sterkare dersom ein kan tale til omverda med ei felles røst i staden for å krangle seg imellom. Kommunar som har slått seg saman dei seinare åra har gode erfaringar med å kunne opptre samla med ei røyst.

### 2.4.2 Konkretisering av problemstillingar

Dei fleste regionar har eit ynskje om å stimulere til både befolknings- og arbeidsplassvekst. Nokre kommunar og regionar har klare og eksplisitte mål for dette. Andre har mål for kva type befolkning og arbeidsplassar det ynskjer meir av, for eksempel busetting og arbeidsplassar for personar med høgare utdanning eller arbeidsplassar i vekstbransjar. Dersom kommunesamanslåing skal

kunne fungere som ein brent forankra utviklingsstrategi, vil det vere nødvendig med ei felles verkelegheitsoppfatning og at ein identifiserer utfordringar som med fordel kan løysast i fellesskap som ein kommune.

Telemarksforsking har mellom anna gjennom attraktivitetsmodellen (Vareide & Nygaard 2014) utvikla eit verkty for å kartlegge utfordringsbiletet og utforme utviklingsstrategiar. Attraktivitetsmodellen tek utgangspunkt i at alle stader kan påverke eiga utvikling gjennom å bli meir attraktive. Dei kan stimulere til arbeidsplassvekst ved å bli meir attraktive for bedrifter og besøk, eller auke bustadsattraktiviteten med auka innflytting som resultat. I samanheng med kommunestruktur er det eit spørsmål om kva for føresetnader som må vere på plass for å realisere strategiar og tiltak for auka attraktivitet, og i kva grad ei kommunesamanslåing kan bidra til å realisere desse på ein betre måte eller ikkje.

Endringar tilseier at arbeidstakarar med høg utdanning gjerne krev meir av sin arbeidsplass enn dei som har låg utdanning, og at fridom og høve til fagleg utvikling er viktig for den høgt utdanna delen av befolkninga. Det betyr truleg like mykje i offentleg som i privat verksemد – noko som blir stadfest av fleire utgreiingar. Kommunestrukturen kan ha innverknad på korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft. Når ein skal vurdere effektar av ulike kommunestrukturalternativ, kan det vere aktuelt å sjå på følgjande spørsmål:

- Kva kjenneteiknar næringsutvikling, folketalsutvikling og attraktivitet i kommunane og kva er utfordringane og moglegheitene?
- I kva grad har dagens kommunar felles interesser, planar og mål for framtidig utvikling?
- Korleis er planleggings- og utviklingsoppgåver organisert i dag, korleis fungerer arbeidet, og kva er dei største utfordringane?
- I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til at kommunane spelar ei sterkare og meir slagkraftig rolle som utviklingsaktør?
- I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til meir heilskapleg og langsiktig planlegging og utvikling som kjem heile regionen til gode?
- Kva er framtidsmoglegheitene i høve til å skape auka tal på arbeidsplassar og innbyggjarar, og kva strategiar kan vere aktuelle å satse på og korleis kan desse realiserast?
- I kva grad har kommunane infrastrukturelle utfordringar (vegar, breiband, mobiltelefoni-dekning m.m.), og vil dei kunne løysast lettare ved ny kommunestruktur?

## 2.5 Lokaldemokrati

---

### 2.5.1 Kunnskapsstatus og utfordringar

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking blir ivaretatt. Eit levande lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og ein føresetnad for tillit og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Kriterium som kan leggjast til grunn for å skildre kva som er eit godt lokaldemokrati, er mellom anna nærliek, innbyggjarane sitt engasjement og deltaking, politisk handlingsrom og reell påverknadskraft på samfunnsutviklinga.

Ut frå forsking knytt til kommunestruktur og kommunestorleik, er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati, t.d. Bukve (2002). På den eine sida blir det hevda at små kommunar gjev større moglegheiter for deltaking i folkevalde verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er

kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon, ha større utbreiing i større kommunar. Politisk engasjement har òg samanheng med kva slags politisk handlingsrom som er tilgjengeleg og kva for moglegheiter ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkingar syner at større kommunar har størst eigenfinansiering og større evne i høve til å finansiere tiltak som spenner vidare enn dei sentrale kommunale tenestene. Større kommunar har òg større og sterkare fagmiljø som gjer at desse kommunane får større slagraft i ein regionalpolitisk kontekst. Grefsrud & Hagen (2003) konkluderer med at på nokre demokratikriterium kjem små kommunar betre ut enn større kommunar, medan større kommunar kjem betre ut på andre. Vidare blir det understreka at det uansett er små forskjellar mellom store og små kommunar. Frå nyare utgreiingar i små kommunar, ser vi at det politisk sett er utfordringar knytt til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom og tidskrevjande arbeid gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Vidare er det naturleg å legge til grunn at betre samsvar mellom bu- og arbeidsmarknadsregionar, kan gje "betre" lokaldemokrati. Auka mobilitet har ført til at fleire nyttar seg av ulike tilbod i nabokommunane. Det kan vera hyggjeleg å vera gratispassasjer, men ein får ikkje høve til å vere med å påverke tilboden.

## 2.5.2 Konkretisering av problemstillingar

Eit godt lokaldemokrati er i fyrste rekke avhengig av at dei folkevalde kommunestyrerepresentantane har ansvar, mynde, kunnskap, eigarskap og handlingsrom i høve til dei spørsmåla som sterkest verkar inn på den samfunnsmessige utviklinga i kommunen. Ei styrking av folkevalde si rolle vil styrke demokratiet. Samstundes kan folkestyret vitaliserast gjennom god kontakt og nærliek til innbyggjarane, og at innbyggjarane identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid. Aktuelle spørsmål som det vil vere av spesiell interesse å fokusere på i utgreiinga, er som følgjer:

- Korleis fungerer lokaldemokratiet i dag, og kva utfordringar har ein i samband med dette?
- Kva opplevingar har ein av det politiske handlingsrommet?
- I kva grad opplever ein i dag at kommunane har regional tyngde og slagkraft, og korleis kan ei kommunesamanslåing påverke dette?
- Korleis er dei politiske tilhøva på tvers av kommunegrensene, og kva konsekvensar kan ulike samanslåingsalternativ ha for dei politiske partia sitt arbeid med utforming av framtidig politikk?
- Korleis ser den politiske organiseringa i kommunane ut i dag, og korleis kan ulike modellar for framtidig politisk organisering komme til å sjå ut?
- Korleis vil kommunane handtere dei nye oppgåvane dei kan kome til å ta over frå fylkeskommune og stat?
- Kva er fordelar og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid når det gjeld lokaldemokrati?
- Kva bør kommunane tenke på ved etablering av nærdemokratiske ordningar?
- På kva måte kan ei kommunesamanslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokrati, og kva er dei viktigaste faktorane som eventuelt vil vere utslagsgjenvende?

Spørsmålet om fordelar og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid når det gjeld lokaldemokrati, vil òg vera av interesse her. Uavhengig av kommunestørleik vil det vere

behov for interkommunalt samarbeid i ei eller anna form. Dersom det interkommunale samarbeidet blir omfattande, er det mange kommunar som opplever dette som ei demokratisk utfordring. Dette fordi ein ved etablering av interkommunalt samarbeid òg gjev frå seg moglegheiter for direkte demokratisk styring og kontroll. Omfattande interkommunale samarbeid har òg ein tendens til å bli store og uoversiktlege. Det er med andre ord ei grense for kor langt det er føremålstenleg å gå med interkommunalt samarbeid før kommunesamanslåing står fram om eit betre alternativ.

## 2.6 Samla vurderingar

---

Vi vil avslutningsvis, med utgangspunkt i gjennomgangen av tema, problemstillingar og spørsmål som er skildra i det føregåande, gjennomføre ei samla vurdering av dei aktuelle kommunestrukturalternativa i Vest-Telemark

### 3. Metode og gjennomføring

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typar data og ulike metodiske tilnærmingar. Som grunnlag for å skildre ein del sentrale utviklingstrekk for kommunane knytt til folketalsutvikling, næringsutvikling, pendling og tenesteproduksjon, har vi teke utgangspunkt i eksisterande statistikk. I samband med gjennomføring av årlege næringsanalysar for kommunar, regionar og fylke (m.a. NHOs Nærings-NM), har Telemarksforsking gjennom fleire år samanstilt eit breitt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalysar. Vi har nytta desse dataa som grunnlag for å seie noko om utviklinga i kommunane i kapittel 5.

I tillegg til bruk av eksisterande statistikk har vi gjennomført intervju i dei seks kommunane i Vest-Telemark for å få nærmare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunane står overfor. Vi har intervjuet rådmann og ordførar i alle kommunane. I alt er det gjennomført 12 intervju. Alle intervjuet er gjennomført for å få meir inngående kjennskap til status og utfordringar knytt til økonomi, tenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati.

I etterkant av intervjuet er det gjennomført ei spørjeundersøking som er sendt til kommunestyrerepresentantar, kommunalt tilsette med leiaransvar og alle tillitsvalde i dei fem kommunane. Det blei sendt ut spørjeskjema til 290 respondentar. Etter to påminningar var det 175 respondentar som svara heilt eller delvis på undersøkinga. 150 har status som gjennomført. Dette inneber ein svarprosent samla sett på 52 prosent. Svarprosenten er noko ulik i kommunane, men alle har over 50 prosent. Undersøkinga gjev, saman med intervjuet, generelt sett eit godt inntrykk av synspunkt på utfordringar i kommunane, moglege gevinstar med kommunesamanslåing og fordeler og ulemper med ulike samanslåingsalternativ.

For å rekne ut økonomiske konsekvensar av dei ulike alternativa for kommunesamanslåing, har vi sett på endringane som vil kome gjennom inntektssystemet.

Ei kommunesamanslåing vil påverke følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkelen:

- Basistillegg
- Reiseavstand innan sone
- Reiseavstand til nærmeste nabokrins
- Urbanitetskriteriet
- Opphopingsindeksen

Basistillegg er like store for alle kommunar, med ein fast sum per kommune, og ikkje per innbyggjar. Målt i kroner per innbyggjar blir dermed basistilskotet for den einskilde kommune større dess færre innbyggjarar kommunen har. For små kommunar utgjer basiskriteriet ein stor del av inntektene, noko som vil kunne påverke val om samanslåing med ein nabokommune. For å dempe denne negative effekten av ei samanslåing, blir bortfall av basistillegg kompensert fullt ut over inndelingstilskotet. Dei fire andre kriteria som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den nye kommunen og blir ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå.

Reiseavstand innan sone (i km) er modellutrekna avstand til sonesenter. Ei sone er eit geografisk samanhengande område, samansett av grunnkrinsar. Reiseavstand til nærmeste nabokrins (i km) er

avstanden innbyggjarane har frå senter i eigen grunnkrins til senter i nærmeste nabogrunnkrins innanfor same sone, summert for alle kommunane sine innbyggjarar.

Frå og med 2011 er kriteriet reisetid til kommunesenteret teke ut av kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamninga. Geografisk plassering av kommunesenteret i ein ny kommune vil dermed ikkje ha tyding for overføringane over inntektssystemet.

Urbanitetskriteriet er ein indikator som fangar opp ei rekke sosioøkonomiske forhold som påverkar kommunane sine utrekna utgiftsbehov knytt til rus- og psykiatriområdet. Studiar har vist at større kommunar har høgare utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommunar. I kostnadsnøkkelen er det eit eige urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er ein eksponentiell funksjon av innbyggjartilskotet (innbyggjartal opphøgd i 1,2). Kriteriet fangar opp at sosialhjelputgiftene, målt i kroner per innbyggjar, normalt aukar med aukande innbyggjartal. Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å rekne ut sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgd i 1,2.

Opphopingsindeksen er sett saman av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2014. Ein kan rekne ut indeksen ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dividere på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

Utrekningane er gjennomførde i prognosemodellen til KS, versjon "prok1407GH<sup>3</sup>", ved å opprette nye, "konstruerte" kommunar og leggje inn nye verdiar for følgjande kriterium:

- Alle kriteria i kostnadsnøkkelen for utgiftsutjamning
- Nytt tal på kommunar i landet for utrekning av basistilskotet
- Overslag over skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskot

Med desse data er det køyrt utrekningar ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og utan samanslåing. Dei direkte økonomiske effektane av ei samanslåing slår berre ut på rammetilskotet, men sidan rammetilskotet inneholder eit element kopla til skatt - nemleg inntektsutjamninga - går vi vegen om "frie inntekter" (= skatt + rammetilskot) for å finne fram til differansane mellom dagens nivå, nivået dei 15 åra ein har fullt inndelingstilskot og nivået etter 20 år når inndelingstilskotet er borte. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing på administrasjon og andre moglege økonomiske konsekvensar, bl.a. knytt til tenesteproduksjon.

Som del av utgreiinga av å oppretthalde alle kommunane med forplikting til meir interkommunalt samarbeid, vart det hausten 2015 sett ned arbeidsgrupper på tvers av kommunane som arbeidde med tema økonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati, samfunnsutvikling og overordna styring og myndigheitsutøving. Hovudproblemstillinga for arbeidsgruppene var å vurdere på kva for område dei ser for seg meir forpliktande samarbeid i Vest-Telemark.

Arbeidsgruppene hadde òg følgjande felles problemstillingar:

- Skissere nye område innanfor sitt fagfeltet der det er potensial for meir interkommunalt samarbeid
- Finne fordelar og ulemper med både fagleg, økonomisk og geografisk. Inkludert i dette er samarbeid med andre fagområde i kommunen.

---

<sup>3</sup> Som bygger på saldert statsbudsjett for 2015

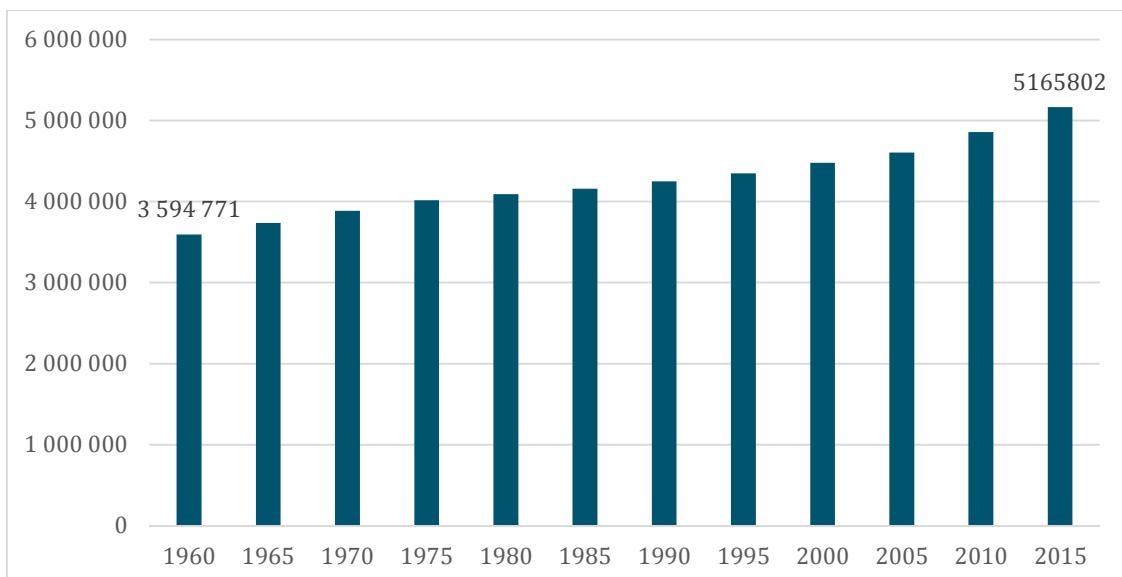
- Forslag til samarbeidsform.

Det var samling for alle arbeidsgruppene med felles oppstart 18. september. Vidare fekk gruppene sjølv i oppgåve å organisere møte og resten av arbeidet. Fredag 4. desember var det felles oppsumering av arbeidet. Resultatet frå arbeidet er inkludert i denne rapporten, både under kvart fagkapittel der fokuset er på dagens interkommunale samarbeid, og spesielt i kapittel 11 som gjev ei vurdering av scenario 2 om å oppretthalde alle kommunane med forplikting til meir interkommunalt samarbeid.

# 4. Utviklinga i folketalet

## 4.1 Nasjonale utviklingstrekk

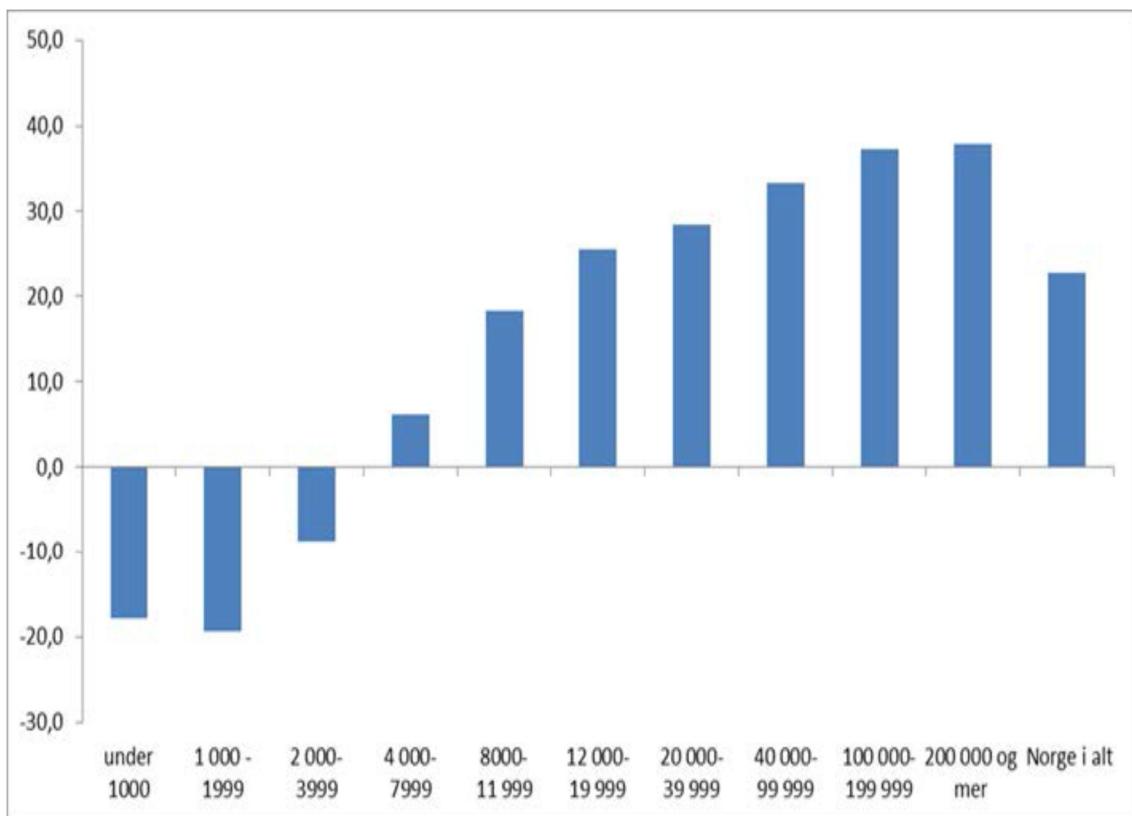
Som nemnd i kap. 2.1, er utviklinga i folketalet ein grunnleggjande faktor for å forstå utviklingsstrekk og utfordringar i norske kommunar. Sidan 1960 og fram til i dag har folketalet i Noreg auka med nærare ca. 1,6 millionar (jf. Figur 3). Veksten har vore spesielt sterk dei seinare åra, og det siste 10-året har folketalet auka med nærare 560 000.



Figur 3 Folketalsutvikling i Noreg frå 1960 -2015. Data frå SSB.

Veksten har likevel ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har blitt større og dei minste har blitt mindre (jf. Figur 4). Dette fører til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar og at generalistkommuneprinsippet blir sett under stadig større press. Aukande skilnader mellom kommunane gjer at føresetnadene for handtere kommunale oppgåver òg blir endra. Støre bykommunar med sterkt vekst, utvikling av fleirkommunale tettstadsområde, stor pendling og interaksjon på tvers av kommunegrensene, har vanskar med å planleggje og for å handtere veksten i folketalet på god måte. Arealplanlegging og utvikling av gode løysingar når det gjeld næringsområde, bustadområde, transport og tenestetilbod blir krevjande.

For små kommunar som stadig blir mindre, er det aukande utfordringar knytt til kapasitet og kompetanse når det gjeld små og sårbar fagmiljø. Kombinert med at fleire oppgåver blir til overført til kommunalt nivå, og at krava til kvalitet og kompetanse aukar, resulter dette i aukande behov for interkommunale samarbeid for å kunne levere tilfredsstillande tenester. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane. Det er vanskeleg å definere ei eksakt grense for dette, men det er klart at denne vil variere ut frå mengda på samarbeid, talet på kommunar som er involvert i samarbeidet, kva det blir samarbeida om og korleis samarbeidet er organisert. Det er lite som tyder på at desse utfordringane vil minke i framtida.



Figur 4 Prosentvis gjennomsnittleg endring i folkesetnaden etter kommunestorleik frå 1985 til 2013. Ekspertutvalet (2014).

Viktige drivkrefter bak sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologiutvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien.

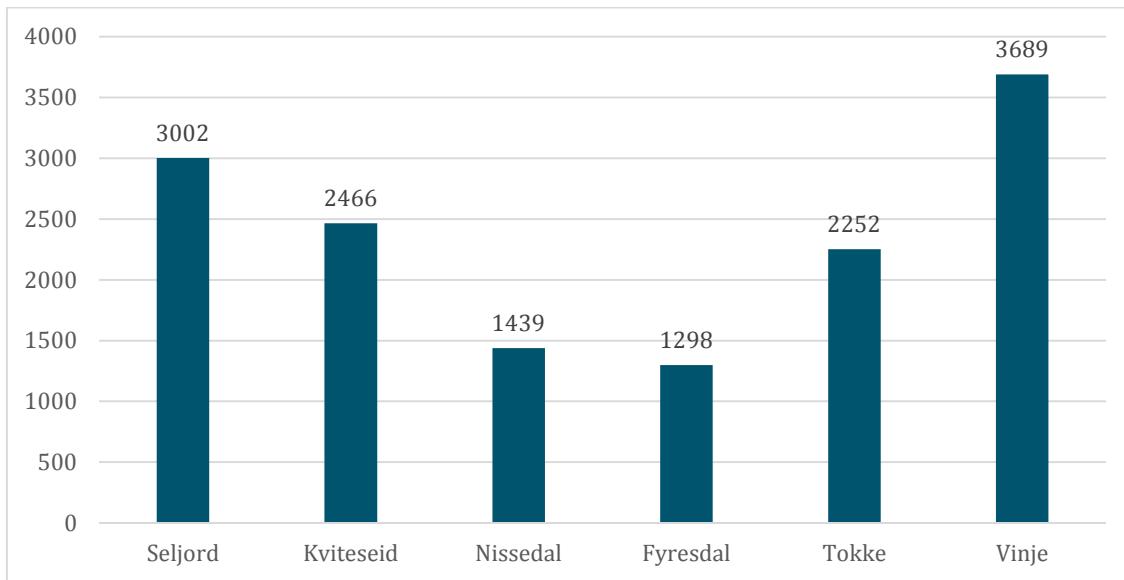
Kunnskapsøkonomien inneber at tilgjenge på kompetanse blir ein viktig lokaliseringsfaktor i næringslivet. Næringslivet vil lokalisere seg der tilgjengen på kompetanse er best, og det er som oftast i byane. Stadig fleire tek høgare utdanning, og folk med høgare utdanning vil gjerne ha spanande og utviklende arbeidsoppgåver som står i høve til utdanninga (Brandtzæg 2013, Damvad 2013). For å få tilgjenge til ein god arbeidsmarknad blir det naturleg å busetja seg i eller i nærleiken av ein by. Dette er ein global sjølvforsterkande sentraliseringstrend som det er vanskeleg å snu.

Sjølv om det er sterke sentraliseringskrefter, finst det òg motstraumar som verdset andre verdiar og kvalitetar enn dei ein finn i byen, t.d. Mæland (2005). Utfordringa for distriktskommunane er å kunne sjå, fanga opp og dra vekslar på desse motstraumane. Dersom kommunane ynskjer auka tilflytting må dei auke sin attraktivitet for buseting, næringsliv og/eller besök (Vareide et al. 2013). Kva for strategi ein skal velje vil vere avhengig av ein nærmare analyse og vurdering av dei utfordringane ein står overfor. Føresetnadene for arbeidet kan òg her vere avhengig av ressursar, kompetanse, kapasitet, kommunestorleik og kommunestruktur.

## 4.2 Utviklinga i kommunane i Vest-Telemark

Figur 5 syner folketalet i kommunane per 1.1.2015. Vi ser at alle kommunane er relativt små i innbyggjartal. Vinje er den største kommunen med 3689 innbyggjarar, medan Fyresdal er den

minste kommunen med 1298 innbyggjarar. Fem av kommunane har i dag rett på småkommunestilskot. Her går grensa på 3200 innbyggjarar.



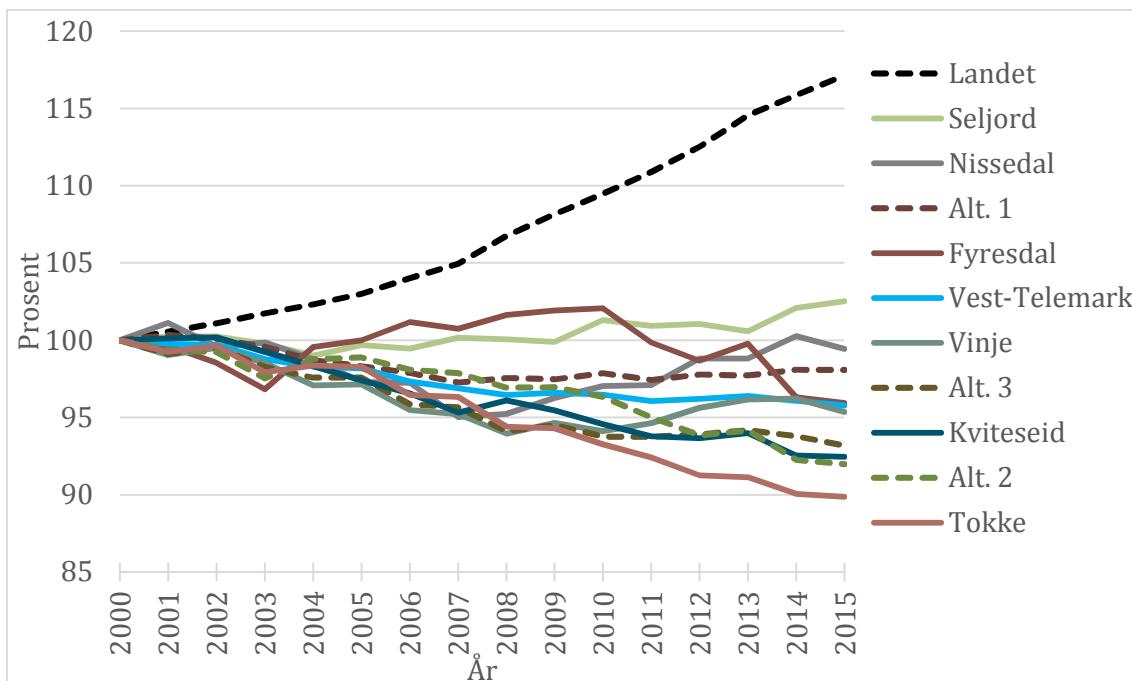
Figur 5 Folkesetnad i kommunane per 1. januar 2015 . Data frå SSB.

Tabell 8 og Figur 6 syner folketalsutviklinga for dei seks kommunane som inngår i utgreiinga frå 2000 og fram til i dag. Her ser vi at det berre er Seljord som har hatt vekst i folketalet perioden sett under eitt. Her har veksten vore på 74 personar, noko som utgjer ein vekst på 2,5 prosent. Det er Tokke, Kviteseid og Vinje som har hatt den største reduksjonen. Av desse kommunane er det Tokke har hatt den største reduksjonen med 254 personar. Dette utgjer ein reduksjon i folketallet på 10,1 prosent.

Tabell 8 Folketalsutvikling i kommunane frå 2000-2015 . Data frå SSB.

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015	Endring 2000-2015
<b>Seljord</b>	2928	2935	2899	2912	2930	2966	2959	2989	3002	74
<b>Kviteseid</b>	2667	2672	2622	2575	2563	2522	2498	2468	2466	-201
<b>Nissedal</b>	1447	1441	1429	1407	1378	1404	1430	1451	1439	-8
<b>Fyresdal</b>	1353	1333	1347	1369	1375	1381	1335	1303	1298	-55
<b>Tokke</b>	2506	2497	2465	2417	2366	2337	2287	2257	2252	-254
<b>Vinje</b>	3869	3850	3756	3694	3635	3641	3700	3723	3689	-180

For kommunane i Vest-Telemark har folketalet samla sett vorte redusert med 4,2 prosent frå 2000-2015. Dersom vi ser på dei ulike samanslåingsalternativa, ser vi at alternativ 1 (Seljord, Kviteseid og Nissedal) samla sett har hatt ein svak reduksjon i folketalet fram mot 2008. Etter det har utviklinga vore stabil eller svakt aukande. Alternativ 2 (Fyresdal og Tokke), har meir eller mindre hatt ein jamn reduksjon i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Det gjeld òg alternativ tre, men utviklinga har vore meir stabil dei seinare åra. På landsbasis har det vore ei auke i folketalet på 17,2 prosent i same periode. Dette syner at kommunane i Vest-Telemark har store utfordringar med å ta del i den folketalsutviklinga som skjer elles i landet.

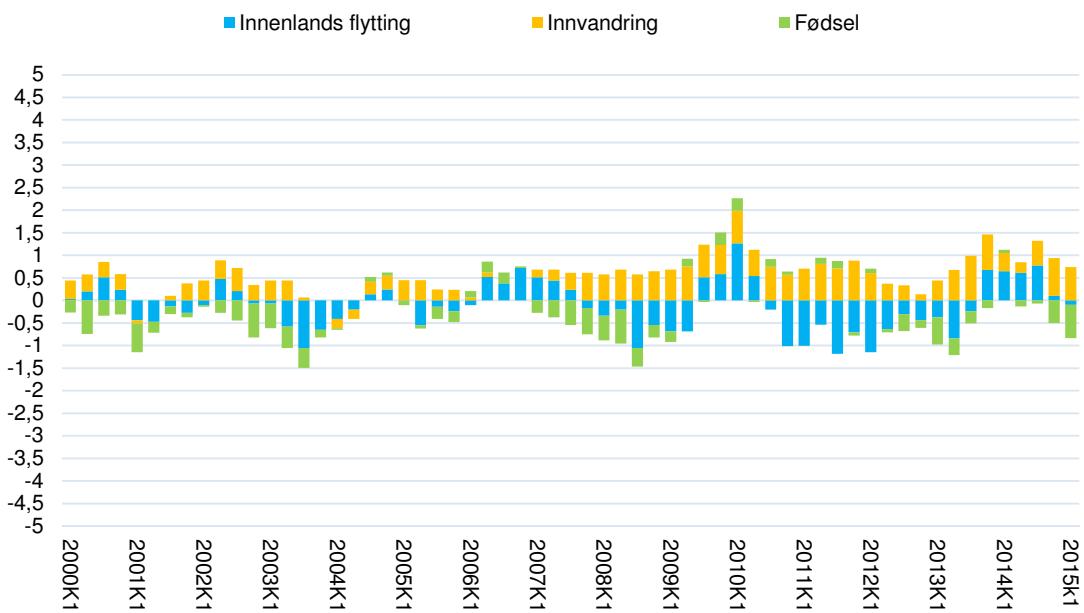


Figur 6 Prosentvis endring av folketalet i kommunane fra 2000-2015. Data fra SSB. Indeksert slik at folketalet i år 2000=100.

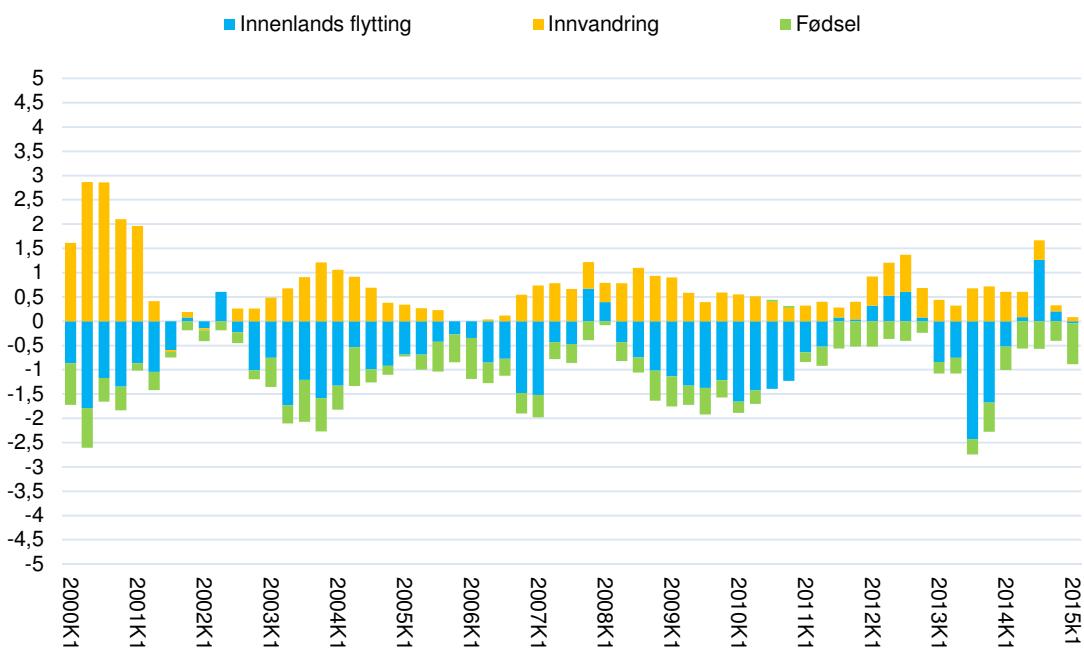
Ser vi nærmere på årsakene til folketalsendringane i kommunane (jf. Figur 7-Figur 17), ser vi at alle kommunane stort sett har hatt positiv netto innvandring fra utlandet, men at netto innanlands flytting i stor grad har vore negativ. Fødselsbalansen er jamt over negativ for mange av kommunane. Her det Nissedal, Selsjord og Vinje som ligg best an. Nissedal har hatt positiv fødselsbalanse dei seinare åra. Selsjord og Nissedal har i periodar hatt positiv netto tilflytting. Det er desse kommunane som har den mest positive utviklinga i folketalet av Vest-Telemarksommunane.

Dersom vi ser på dei aktuelle samanslåingsalternativa (jf. Figur 13-Figur 15), ser vi at alternativ 2 har noko større utfordringar med negativ netto innanlands flytting og negativ fødselsbalanse enn alternativ 1 og 3. Fyresdal og Tokke er dei kommunane som har hatt den svakaste utviklinga i folketalet dei fem siste åra. Begge kommunane har negativ netto innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. For Fyresdal er det negativ netto innlandsflytting som gjer størst utslag, mens det for Tokke er negativ fødselsbalanse.

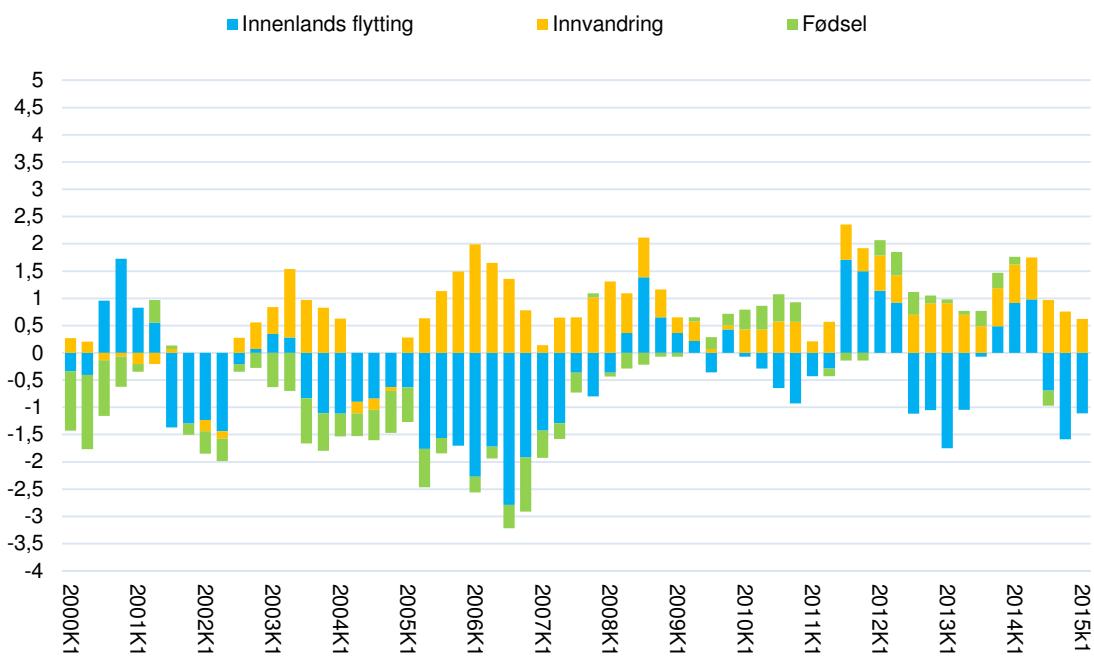
Den store folketalsveksten på landsbasis har samanheng med den auka innvandringa til Noreg. Vi ser òg at kommunane i Vest-Telemark jamt over har positiv netto innvandring fra utlandet. Dette kjem tydeleg fram av Figur 16, som syner samla utvikling for dei seks Vest-Telemarksommunane. Utan den auka innvandringa frå utlandet ville reduksjonen i folketalet vore betydeleg større i fleire av kommunane. Samla sett har tilgjengen på utanlandsk arbeidskraft vore avgjerdande for å dempe effektane av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Samstundes er det viktig å vere merksam på at tilgjengen på slik arbeidskraft vil vere avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halde fram i framtida.



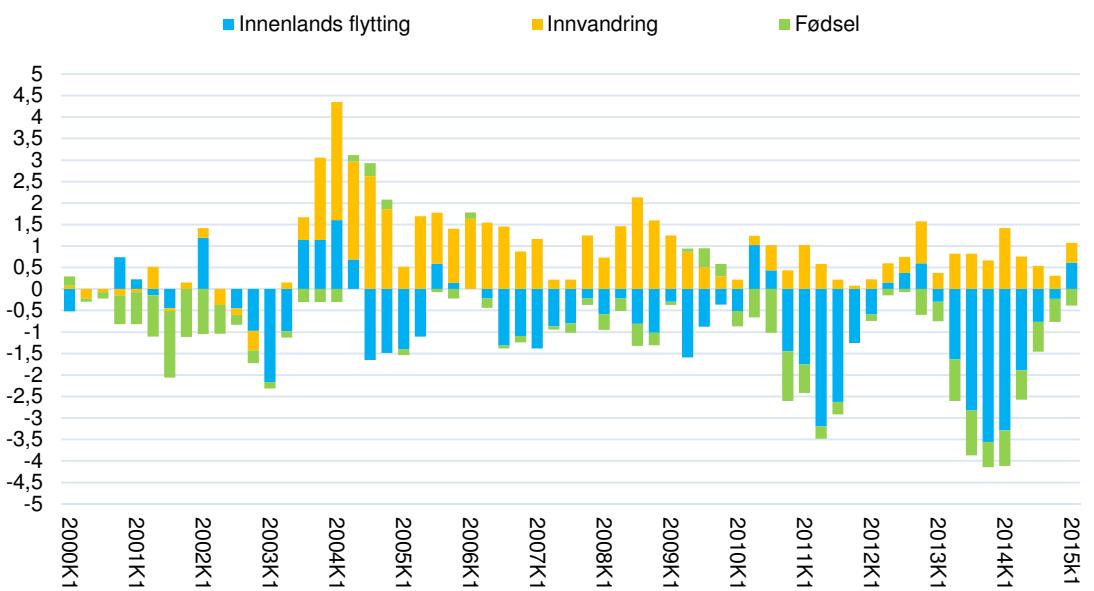
Figur 7 Årlig folketalssvekst i prosent av folketalet i Seljord målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



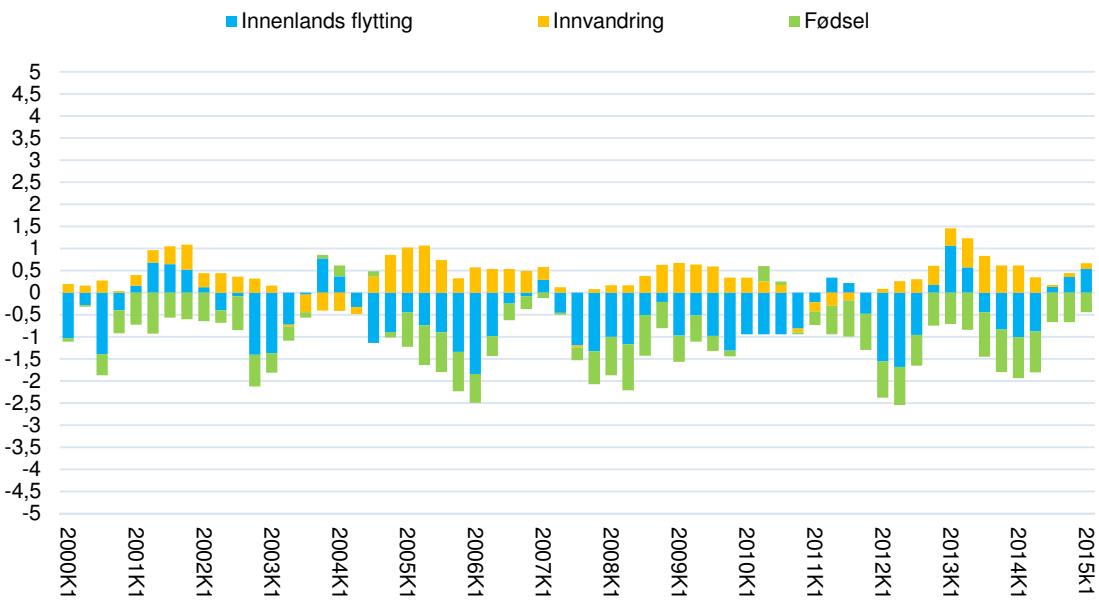
Figur 8 Årlig folketalssvekst i prosent av folketalet i Kviteeid målt kvart kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



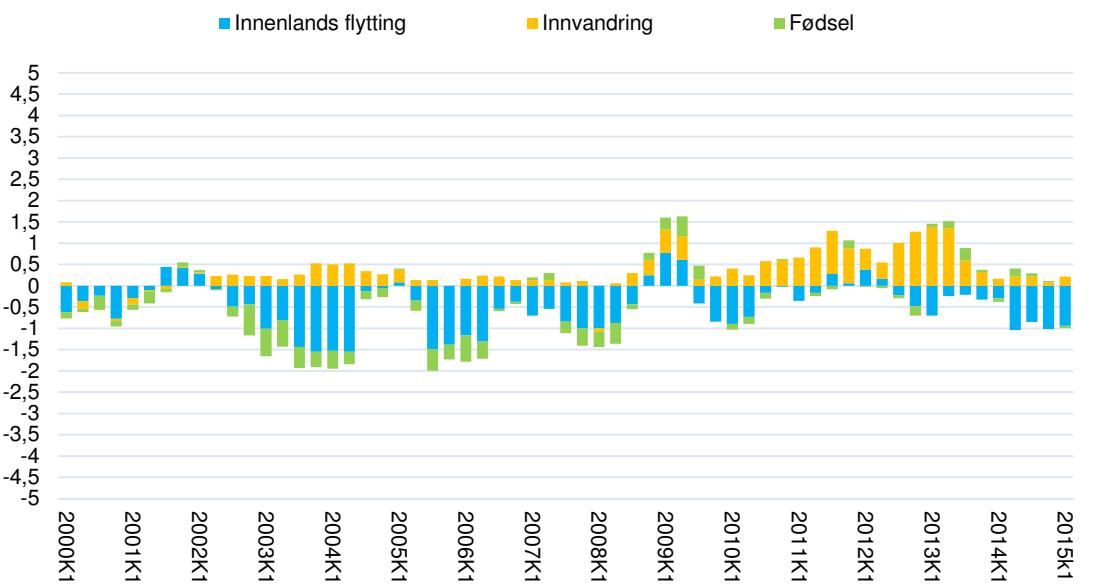
Figur 9 Årleg folketalssvekst i prosent av folketetalet i Nissedal målt kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



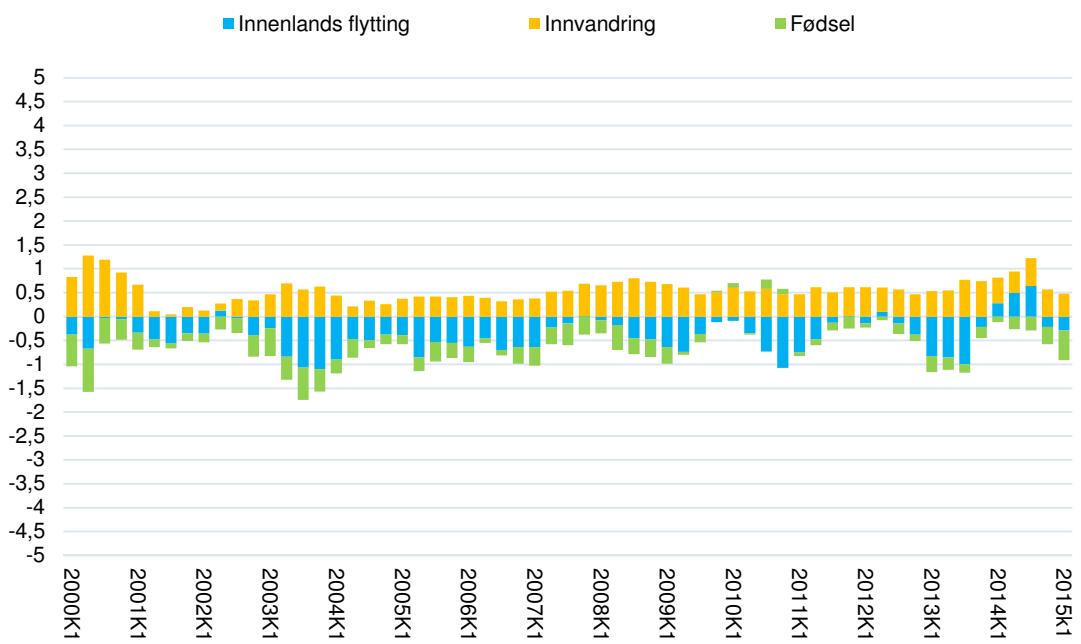
Figur 10 Årleg folketalssvekst i prosent av folketetalet i Fyresdal målt kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



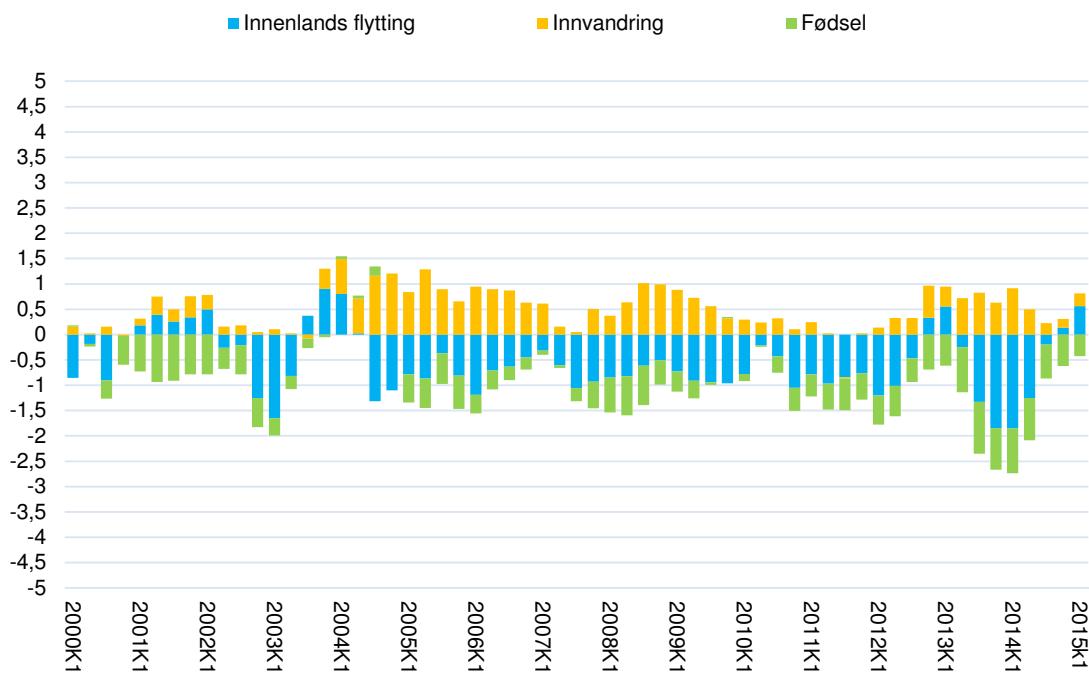
Figur 11 Årleg folketalssvekst i prosent av folketalet i Tokke målt kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



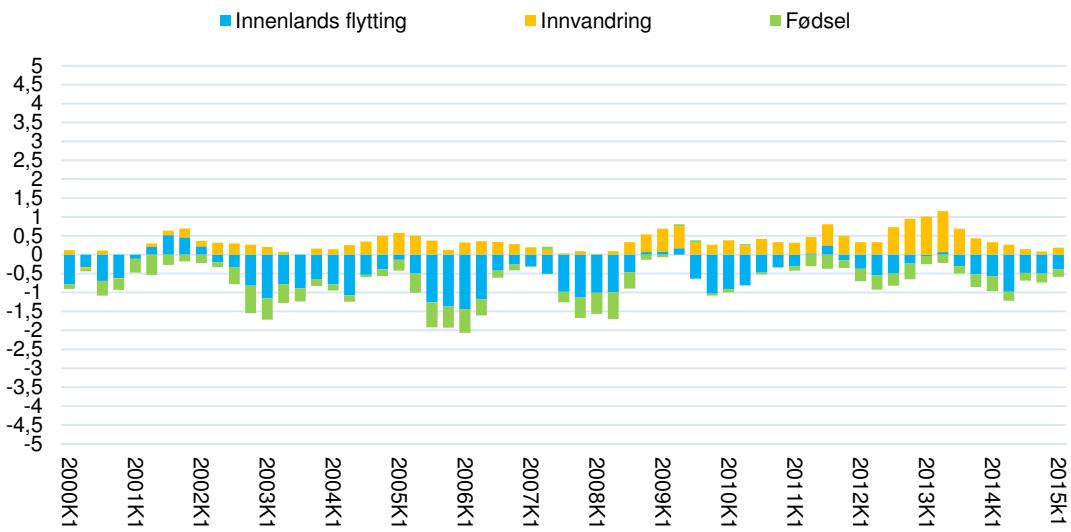
Figur 12 Årleg folketalssvekst i prosent av folketalet i Vinje målt kvartal (i overlappande periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



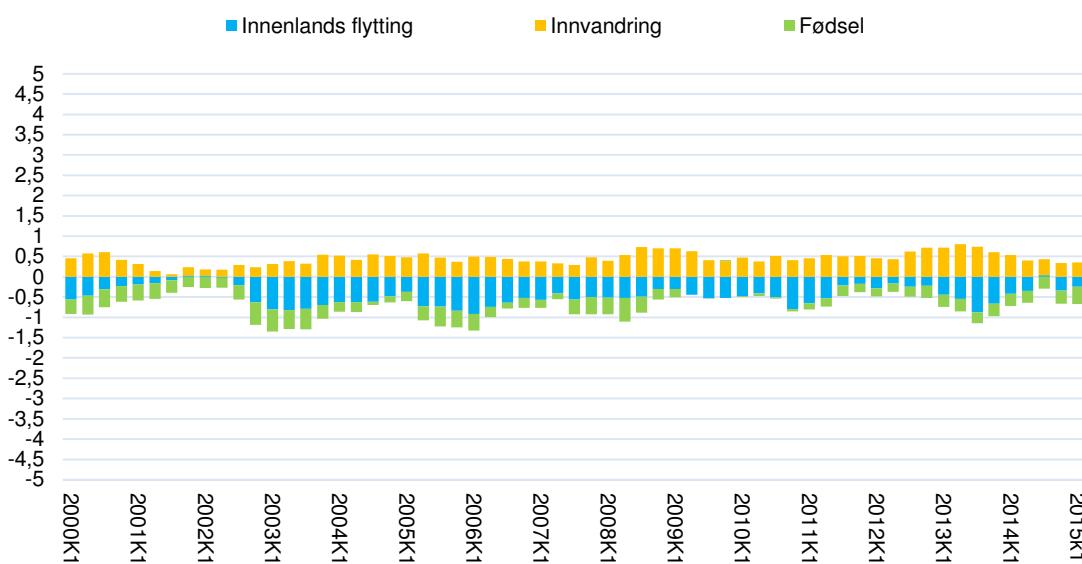
Figur 13 Årleg folketalssvekst i prosent av folketalet i alternativ 1 (Seljord, Kviteseid og Nissedal) målt kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



Figur 14 Årleg folketalssvekst i prosent av folketalet i alternativ 2 (Fyresdal og Tokke) målt kvartal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



Figur 15 Årleg folketalssvekst i prosent av folketalet i alternativ 3 (Tokke og Vinje) målt kvart kvarthal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.



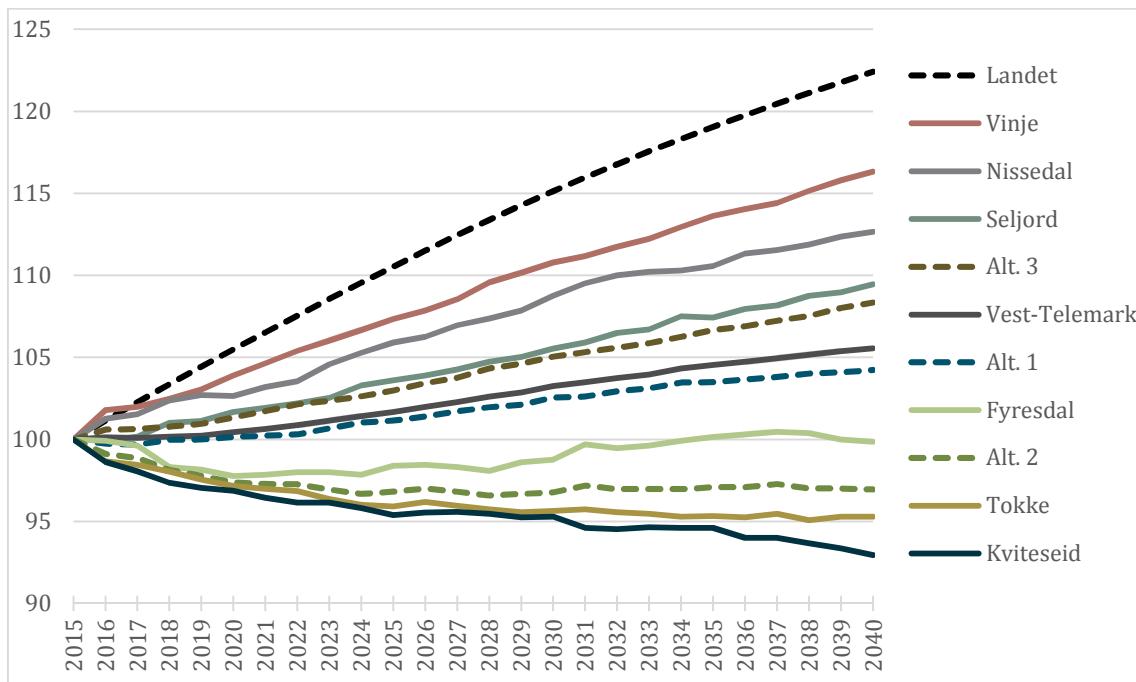
Figur 16 Årleg folketalssvekst i prosent av folketalet i Vest-Telemark (alle seks kommunane) målt kvart kvarthal (i overlappende periodar), dekomponert i innanlands nettoflytting, fødselsbalanse og netto innvandring. Perioden er frå 31. mars 2000 til 31. mars 2015.

## 4.3 Framskrivning av folketalet

Folketalsframskrivningane frå SSB syner at nokre av kommunane vil ha utfordringar med å oppretthalde folketalet i åra som kjem (jf. Figur 17). Vinje skil seg ut med dei høgaste prognosane fram mot 2040. Her er veksten stipulert til 16,3 prosent. Det inneber at Vinje vil ha eit folketal på 4291 personar i 2040. Vidare følgjer Seljord og Nissedal med den høgaste veksten, høvesvis 12,6

og 9,5 prosent. Prognosane for dei andre kommunane syner stabil utvikling eller reduksjon i folketetalet. For Fyresdal syner prognosane ein reduksjon på 0,5 prosent, medan Tokke og Kviteseid ser ut til å få ein reduksjon på høvesvis 4,7 og 7,1 prosent. Samla sett vil Vest-Telemarkkommunane få ei auke i folketetalet på 5,6 prosent. Dersom ein ser på dei aktuelle samanslåingsalternativa, vil alternativ 3 få ei auke på 8,3 prosent fram mot 2040, alternativ 1 vil få ei auke på 4,2 prosent, medan alternativ 2 vil få ein reduksjon på 3 prosent.

Ingen av kommunane har framtidsprognosar som ligg på nivå med prognosane for veksten på landsbasis. Her ligg på prognosane for framtidig vekst på 22,4 prosent. Dersom desse prognosane slår til, vil dei relative forskjellane mellom kommunane også halde fram med å auke i framtida.



Figur 17 Folketalsframskrivingar for kommunane fram til 2040. Basert på SSBs framskrivingar fra 2014, alternativ MMMM. Prosentvis endring. Indeksert slik at folketalet i 2015=100

## 4.4 Oppsummerande vurdering

På landsbasis har det vore ein kraftig vekst i folketalet dei seinare åra, men veksten har ikkje vore lik over heile landet. Dei største kommunane har vorte større og dei minste har blitt mindre. Dette bidreg til at dei relative skilnadene mellom kommunane aukar og at generalistkommuneprinsippet blir sett under aukande press. Viktige drivkrefter som ligg til sentraliseringa vi har opplevd dei seinare åra, er knytt til globalisering, internasjonal konkurranse, teknologitvikling og framveksten av kunnskapsøkonomien. Av dei seks kommunane som ingår i utgreiinga, er det berre Seljord kommune som har vekst i folketalet frå 2000 og fram til i dag. Resten av kommunane har hatt nedgang i folketalet sjølv om nedgangen for nokre av kommunane har flata ut noko dei siste åra. For kommunane i Vest-Telemark har folketalet samla sett vorte redusert med 4,2 prosent frå 2000-2015.

Tilgjengen på utanlandske arbeidskraft har vore avgjerande for å dempe negative effektar på folketetalet som følgje av negativ innanlands flytting og negativ fødselsbalanse. Utan auka innvandring

ville det vere ein større nedgang i folketalet. Tilgjengeren på utanlandsk arbeidskraft vil likevel vera avhengig av internasjonale konjunkturar, og ein har ingen garantiar for at denne innvandringa vil halde fram. Folketalsframskrivingane syner at Vinje, Seljord og Nissedal vil få vekst i folketalet i åra som kjem, men at dei andre kommunane vil oppleve utfordringar med å halde oppe folketalet på dagens nivå. Ingen av kommunane vil ha ein vekst på nivå med veksten på landbasis. Utviklinga gjev grunn til uro for fleire av kommunane. I og med at kommunane har eit lågt innbyggjartal frå før, vil dette vera ekstra krevjande. Større kommunar vil såleis vere mindre sårbarer for lokale endringar i folketalet.

# 5. Næringsutvikling

## 5.1 Effektar av nærings- og folketalsutvikling for kommunal oppgåvehandtering

---

Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. I samband med ein kommunesamanslåingsprosess er det av særskild interesse å ha eit oversyn over utviklingstrekk i høve til dette – ikkje minst dei framtidige utfordringane. Korleis folketalsutviklinga blir i framtida har direkte påverknad på kommunane sine evner og moglegheiter for å handtere framtidige oppgåver og utfordringar. Dette fordi den kommunale organisasjonen og det kommunale tenestetilbodet heile tida må tilpassast innbyggjarmengda og innbyggjarsamsetninga, og fordi det er ein direkte samanheng mellom den demografiske utviklinga og økonomien til kommunane. Utviklinga når det gjeld nærings- og folketalsutviklinga har såleis avgjerande tyding for kva slags utfordringar, moglegheiter og oppgåver kommunane står overfor i framtida.

Vi har i føregåande avsnitt sett at fleire av kommunane har betydelege utfordringar med utviklinga i folketalet. Samstundes veit vi òg at dei eldre vil utgjere ein stadig større del av det samla innbyggjartalet. Dette er situasjon som vil vere krevjande å handtere for små kommunar. Ei slik utvikling vil innebere behov for å krympe den kommunale organisasjonen samla sett, samstundes som det er behov for å redusere tilbodet på oppvekst og auke tilbodet knytt til helse og omsorg. Skal ein redusere tilbodet på oppvekst, er det gjerne behov for å gjere noko med strukturen. Alternativet vil vere å redusera innhaldet og kvaliteten i tenesta. Å ta ned eit området samstundes som eit anna må byggjast, kan difor vere krevjande.

I mange kommunar med nedgang i folketalet, er det gjerne både eit behov og eit ynske om å snu folketalsutvikling i ei positiv retning. Då vil det vere naudsynt å ha ei formeining om kva som er utfordringane, kva som er ynskt utvikling, kva for strategiar som kan vere aktuelle og kva krav som må handterast for å realisera desse. Vidare vil det vere eit spørsmål om kommunane kan stå sterkare gjennom ei kommunesamanslåing enn kvar for seg. Vi vil difor her sjå nærmare på arbeidsplassutviklinga i offentleg og privat sektor, korleis arbeidsplassar fordeler seg på ulike bransjar og kva slags vekstimpulsar som blir knytt til desse. Vidare vil vi sjå på pendlingsmønster, noko gjev uttrykk for kva som står fram som naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.

Ei sentral målsetjing knytt til ei framtidig satsing på samfunns- og næringsutviklingsarbeid vil vere å få auka tilflytting. Avslutningsvis vil vi difor sjå nærmare på situasjonen i kommunane knytt til flyttemønsteret, og korleis dette kan forklarast av bustadattraktivitet, arbeidsplassvekst og strukturellele flyttefaktorar. Dette kan vere nyttig som grunnlag for val av strategiar for framtidig utvikling.

## 5.2 Arbeidsplassar

---

Tabell 9 syner utviklinga i talet på arbeidsplassar for dei seks Vest-Telemarkkommunane frå 2001-2013. Tabell 10 syner det prosentvise utviklinga. Med unntak av Fyresdal har alle kommunane hatt ei auke i talet på arbeidsplassar i perioden. Den største veksten i absolutte tal har vore i Seljord og Nissedal. Seljord har hatt ei auke på 234 arbeidsplassar, medan Nissedal har hatt ei

auke på 152 arbeidsplassar. Nissedal har hatt den største prosentvise auken med i overkant av 30 prosent. Fyresdal har hatt den svakaste utviklinga med ein reduksjon på fire arbeidsplassar.

Dersom vi ser på utviklinga for dei ulike samanslåingsalternativa, er det alternativ 1 med Seljord, Kviteseid og Nissedal som har hatt den mest positive utviklinga. Til saman har desse kommunane hatt ein arbeidsplassvekst på 16 prosent i perioden. Det er òg desse tre kommunane som kvar for seg har hatt den beste utviklinga. For alternativ 2 (Tokke og Fyresdal) og alternativ 3 (Tokke og Vinje) har det vore ei auke på rundt tre prosent. Vest-Telemarkkommunane har samla sett hatt ei auke på ni prosent. Veksten i talet på arbeidsplassar på landsbasis vore på 15,1 prosent i same periode. Samla sett har kommunane utfordringar med å halde tritt med utviklinga på landsbasis, men to av kommunane, Nissedal og Seljord, har hatt ein vekst som er høgare enn dette nivået.

Tabell 9 Arbeidsplassar i dei seks Vest-Telemarkkommunane frå 2001-2013. Data frå SSB.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	Endring 2001-2013
Seljord	1390	1357	1462	1529	1614	1537	1624	234
Kviteseid	1112	1082	1072	1179	1109	1192	1206	94
Nissedal	504	533	560	583	614	624	656	152
Fyresdal	534	532	535	571	587	533	530	-4
Tokke	1031	1036	1025	1030	1042	1034	1080	49
Vinje	1695	1700	1627	1690	1686	1729	1737	42
Alt 1	3006	2972	3094	3291	3337	3353	3486	480
Alt 2	1565	1568	1560	1601	1629	1567	1610	45
Alt 3	2726	2736	2652	2720	2728	2763	2817	91
Vest-Telemark	6266	6240	6281	6582	6652	6649	6833	567

Tabell 10 Prosentvis endring i talet på arbeidsplasser frå 2001-2013.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Seljord	100	97,6	105,2	110,0	116,1	110,6	116,8
Kviteseid	100	97,3	96,4	106,0	99,7	107,2	108,5
Nissedal	100	105,8	111,1	115,7	121,8	123,8	130,2
Fyresdal	100	99,6	100,2	106,9	109,9	99,8	99,3
Tokke	100	100,5	99,4	99,9	101,1	100,3	104,8
Vinje	100	100,3	96,0	99,7	99,5	102,0	102,5
Alt 1	100	98,9	102,9	109,5	111,0	111,5	116,0
Alt 2	100	100,2	99,7	102,3	104,1	100,1	102,9
Alt 3	100	100,4	97,3	99,8	100,1	101,4	103,3
Vest-Telemark	100	99,6	100,2	105,0	106,2	106,1	109,0

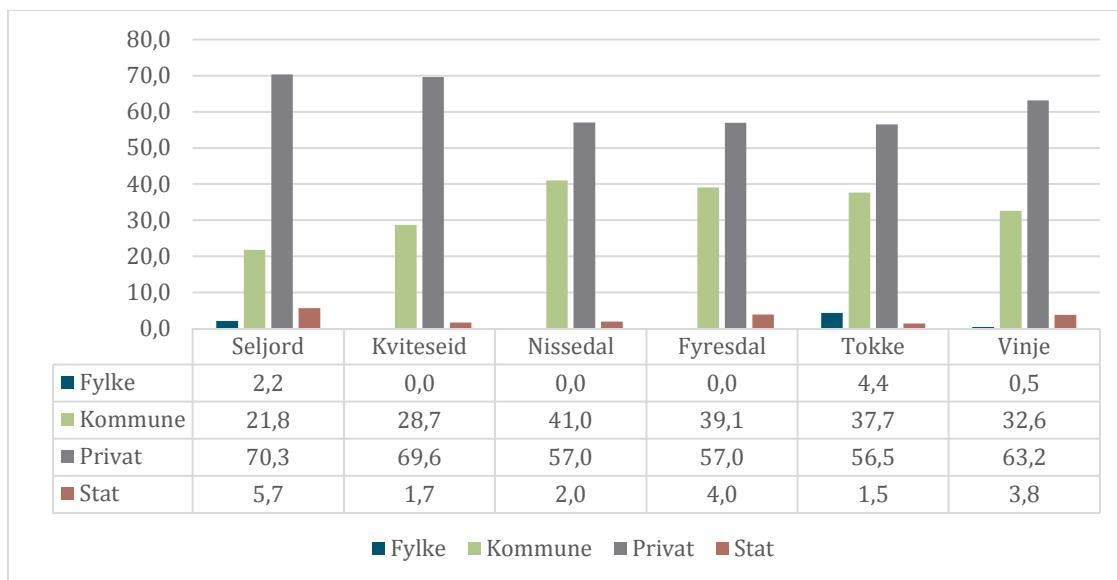
Tabell 11 gjev eit oversyn over talet på arbeidsplassar i kvar av kommunane fordelt på private og offentlege arbeidsplassar (fylke, kommune og stat), medan Figur 18 gjev eit tilsvarende oversyn med prosentvis fordeling av arbeidsplassane.

Det er Vinje, med flest innbyggjarar, som òg har klart flest arbeidsplassar. Totalt er det 1737 arbeidsplassar i kommunen. Seljord ligg like bak med 1624 arbeidsplassar. For dei andre kommunane varier talet på arbeidsplassar frå 530 i Fyresdal til 1206 i Kviteseid. Delen private arbeidsplassar er størst i Seljord og Kviteseid. Her ligg delen private arbeidsplassar rundt 70 prosent. I Nissedal, Fyresdal og Tokke, som har lågast del private arbeidsplassar, ligg delen på ca. 57 prosent. Innslaget av fylkeskommunale arbeidsplassar er mest sannsynleg knytt til vidaregåande skule.

Tabell 11 Omfang av offentlege og private arbeidsplassar i kommunane. Data frå SSB, 2013.

	Fylke	Kommune	Privat	Stat	Sum
<b>Seljord</b>	35	354	1142	93	1624
<b>Kviteseid</b>	-	346	839	21	1206
<b>Nissedal</b>	-	269	374	13	656
<b>Fyresdal</b>	-	207	302	21	530
<b>Tokke</b>	47	407	610	16	1080
<b>Vinje</b>	8	566	1097	66	1737

I mindre kommunar er det gjerne slik at kommunale arbeidsplassar utgjer ein vesentleg del av syselsettinga. Til samanlikning er det 17,7 prosent av arbeidsstyrken på landsbasis som er sysselsett i kommunal sektor. For kommunane i Vest-Telemark samla sett ligg denne delen på 31,5 prosent.



Figur 18 Prosentvis fordeling av offentlege og private arbeidsplassar. Data frå SSB, 2013.

Tabell 12 og Tabell 13 syner absolutt og prosentvis endring i talet på private arbeidsplassar frå 2001-2013. Alle kommunane med unntak av Fyresdal har fleire private arbeidsplassar i 2013 samanlikna med situasjonen i 2001. Vinje og Seljord har klart størst auke i talet på private arbeidsplassar (høvesvis 200 og 184). Den prosentvise auka ligg på 22,3 prosent i Vinje og 19,2 prosent i Seljord. Nissedal har ein tanke høgare prosentvis auke enn Vinje, men auken i det faktiske talet på arbeidsplassar er ein god del lågare. Fyresdal og Tokke har hatt den svakaste utviklinga. Dersom

vi ser på utviklinga for dei ulike samanslåingsalternativa, har alternativ 1 hatt ei auke i omfanget av private arbeidsplassar på 15,9 prosent, alternativ 4 ei auke på 14,4 prosent medan alternativ 2 har hatt ein reduksjon på 2,3 prosent. Vest-Telemarkkommunane har samla sett hatt ei auke på 13 prosent.

Tabell 12 Endringar i talet på private arbeidsplassar frå 2001-2013.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	Endring 2001-2013
Seljord	958	964	1050	1082	1170	1080	1142	184
Kviteseid	770	743	756	857	770	814	839	69
Nissedal	304	328	348	372	368	372	374	70
Fyresdal	338	331	342	358	344	305	302	-36
Tokke	595	591	594	595	590	590	610	15
Vinje	897	1044	994	1038	1017	1083	1097	200
Alt 1	2032	2035	2154	2311	2308	2266	2355	323
Alt 2	933	922	936	953	934	895	912	-21
Alt 3	1492	1635	1588	1633	1607	1673	1707	215
Vest-Telemark	3862	4001	4084	4302	4259	4244	4364	502

Tabell 13 Prosentvis endring av private arbeidsplassar frå 2001.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Seljord	100	100,6	109,6	112,9	122,1	112,7	119,2
Kviteseid	100	96,5	98,2	111,3	100,0	105,7	109,0
Nissedal	100	107,9	114,5	122,4	121,1	122,4	123,0
Fyresdal	100	97,9	101,2	105,9	101,8	90,2	89,3
Tokke	100	99,3	99,8	100,0	99,2	99,2	102,5
Vinje	100	116,4	110,8	115,7	113,4	120,7	122,3
Alt 1	100	100,1	106,0	113,7	113,6	111,5	115,9
Alt 2	100	98,8	100,3	102,1	100,1	95,9	97,7
Alt 3	100	109,6	106,4	109,5	107,7	112,1	114,4
Vest-Telemark	100	103,6	105,7	111,4	110,3	109,9	113,0

Tabell 14 og Tabell 15 syner absolutt og prosentvis endring i talet på offentlege arbeidsplassar frå 2001-2013. Alle kommunane, med unntak av Vinje, har hatt ei auke i talet på offentlege arbeidsplassar i perioden. Reduksjonen i Vinje har vore betydeleg. Det er 158 færre offentlege arbeidsplassar i 2013 enn i 2001, noko som utgjer ein reduksjon på nærmare 20 prosent. Reduksjonen kom i byrjinga på 2000-talet og talet på offentlege arbeidsplassar har vore relativt stabilt i kommunen dei seinare åra. Ein vesentleg del av reduksjonen har mest sannsynleg samanheng med tap av statlege arbeidsplassar knytt til politiet og posten, samt tap av arbeidspassar knytt til den fylkeskommunale tannhelsetenesta. Med ei auke på 200 private arbeidsplasser, har Vinje likevel altså ei auke i talet på arbeidsplassar samla sett.

Nissedal har hatt ei auke på 82 offentlege arbeidsplassar i perioden, og er med det den kommunen som har den største auken både i faktiske tal og i prosent. Prosentvis har auken vore på heile 41 prosent. Dersom vi ser på dei ulike samanslåingsalternativa, er det alternativ 1 og 2 som har hatt ei auke. Alternativ 3, kor Vinje er med, har hatt ein reduksjon. Den relativt store reduksjonen i offentlege arbeidsplassar i Vinje, påverkar øg utviklinga for Vest-Telemarkkommunane samla sett. Sjølv om mange av kommunane har hatt ei relativt betydeleg prosentvis auke, har veksten for kommunane til saman vore på berre 2,7 prosent.

Tabell 14 Endringar i talet på offentlege arbeidsplassar frå 2001-2013.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	Endring 2001-2013
Seljord	432	393	412	447	444	457	482	50
Kviteseid	342	339	316	322	339	378	367	25
Nissedal	200	205	212	211	246	252	282	82
Fyresdal	196	201	193	213	243	228	228	32
Tokke	436	445	431	435	452	444	470	34
Vinje	798	656	633	652	669	646	640	-158
Alt 1	974	937	940	980	1029	1087	1131	157
Alt 2	632	646	624	648	695	672	698	66
Alt 3	1234	1101	1064	1087	1121	1090	1110	-124
Vest-Telemark	2404	2239	2197	2280	2393	2405	2469	65

Tabell 15 Prosentvis endring av offentlege arbeidsplassar frå 2001.

	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Seljord	100	91,0	95,4	103,5	102,8	105,8	111,6
Kviteseid	100	99,1	92,4	94,2	99,1	110,5	107,3
Nissedal	100	102,5	106,0	105,5	123,0	126,0	141,0
Fyresdal	100	102,6	98,5	108,7	124,0	116,3	116,3
Tokke	100	102,1	98,9	99,8	103,7	101,8	107,8
Vinje	100	82,2	79,3	81,7	83,8	81,0	80,2
Alt 1	100	96,2	96,5	100,6	105,6	111,6	116,1
Alt 2	100	102,2	98,7	102,5	110,0	106,3	110,4
Alt 3	100	89,2	86,2	88,1	90,8	88,3	90,0
Vest-Telemark	100	93,1	91,4	94,8	99,5	100,0	102,7

### 5.3 Utviklinga i ulike bransjar i næringslivet

Tabell 16 syner kor stor del ulike bransjar utgjer av det samla næringslivet i dei ulike kommunane som inngår i utgreiinga. Dei prosentvise delane av arbeidsplassane er rangert på ein fargeskala der blått tyder stor del og raudt tyder liten del.

I tabellen er dei ulike næringstypane inndelt i basisnæringar, besøksnæringar, lokale næringar og regionale næringar. I samsvar med Vareide & Nygaard (2013) omfattar basisnæringar dei delane av næringslivet som genererer inntekter utanfrå. Dette omfattar eksportnæringar, men òg næringar som sel produkta sine eller tenester ut av regionen, sjølv om salet ikkje er til andre land. Alle primærnæringane og stort sett all industri kan reknast som basisnæringar. Vidare inngår tenester som konkurrerer i ein nasjonal eller internasjonal marknad, som IT, telekom- og ingeniørtenester. Utviklinga i basisnæringane blir påverka kraftig av konjunkturar og har gått i bølgjer.

Besøksnæringar er dei delane av næringslivet der kunden må vere personleg til stades. Butikkhandel (men ikkje internethandel), servering, overnatting, opplevelingar og personlege tenester er bransjar som blir rekna som besøksnæringar. Årsaka til at det er interessant å isolere besøksnæringane, er at dei reflekterer om eit område er attraktivt å besøke. Område som trekkjer til seg besökande frå andre område, vil normalt få høgare etterspurnad, og dermed òg fleire arbeidsplassar i besøksnæringane. Det kan vere ulike stadkvalitetar som gjer eit område attraktivt for besøk og for føretak i basisnæringane. Besøksnæringane i Noreg voks raskt frå 2000 til 2007, men har stagnert etter det.

Lokale næringar omfattar privat verksemd innanfor primærhelsetenester, skular, avfallshandtering og barnehagar. Dette er tenester som er knytt til den lokale folkesetnaden, og som i mange tilfelle er substitutt for dei kommunale tenestene. Dei lokale næringane kan difor sjåast i samanheng med kommunal sektor. Det er dei lokale næringane som veks raskast i Noreg, og dei er samstundes ganske upåverka av konjunkturane.

Regionale næringar inneholder bransjar som bygg og anlegg, engros- og agenturhandel, transport og forretningsmessige tenester. Dette er store bransjar som ofte er knytt til regionen, men som er ganske ujamt fordelt mellom enkelkommunar.

Innan basisnæringane er det landbruk som samla sett er den største næringa i Vest-Telemark, og har relativt sett størst omfang i Fyresdal og Nissedal. I Fyresdal er landbruksnæring den største enkeltnæringa med 17,5 prosent av den samla sysselsettinga. Etter landbruk er det anna industri som er den største basisnæringa. Vidare er det noko verkstadindustri og næringsmiddelindustri. Det er Tokke, Nissedal og Fyresdal som er størst på anna industriverksemd. Fyresdal skil seg ut som den einaste kommunen med ein vesentleg del av sysselsettinga innan næringsmiddelindustri.

Innan besøksnæringane er handel den dominante næringa i alle kommunane. Dette er òg den største besøksnæringa på landsbasis. Seljord er kommunen med den største delen av sysselsettinga knytt til handel (22,9 prosent), men Vinje følgjer like bak med 20,1 prosent. Alle kommunane har ei viss sysselsetting knytt til aktivitetsnæringar, overnatting og servering. Tokke er størst på aktivitetsnæringar med 9,2 av sysselsettinga. Kviteseid er størst på overnatting (8,5 prosent av sysselsettinga), medan Tokke og Seljord er størst på servering (høvesvis 2,8 og 2,7 prosent av sysselsettinga).

Av dei regionale næringane er det bygg om anlegg som dominerer i dei fleste kommunane. Etter handel er dette den største enkeltnæringa i Vest-Telemark dersom vi ser kommunane under eitt.

Ser vi på samansetjinga av næringslivet for dei ulike samanslåingsalternativa, kan alternativ 2, som omfattar Fyresdal og Tokke, i større grad karakteriserast som ein industri og landbrukskommune samanlikna med dei andre alternativa. Alternativ 1 og 3 har ein noko større del av sysselsettinga knytt til besøksnæringar og regionale næringar samanlikna med alternativ 2. Dei ulike alternativa utgjer slik sett ei samansetjing av kommunar med relativt like næringsmessige utfordringar.

Tabell 17 syner vekstimpulsane i næringslivet etter finanskrisa (2008-2013). Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar som prosentvis del av den samla sysselsetjinga. Vekstimpulsar er mindre intuitivt enn prosentvis vekst, men seier likevel meir om korleis veksten har bidrege i høve til sysselsetjinga i kommunen. Vi brukar vekstimpulsar for å samanlikne vekst i ein kommune med vekst i ein annan, og for å unngå følgjande problem: Gitt at ein bransje har éin arbeidsplass, og så aukar mengda til to. Då har veksten vore på 100 %. Det høyrest høgt ut, men éin arbeidsplass er ikkje særleg mykje. Det bidreg lite til sysselsetningsvekst. Vi unngår dette problemet når vi brukar vekstimpulsar i staden for prosentvis vekst. Tabellen syner vekstimpulsane frå privat sektor for kommunane i Vest-Telemark for perioden 2008-2013.

Vi ser at vekstimpulsane samla sett har vore svakt negative for kommunane i regionen. Reduksjonen har vore på 0,6 prosent. Fyresdal har hatt den største reduksjonen med 10 prosent. Den største reduksjonen har vore innan bygg og anlegg, men vi ser at vekstimpulsane er svake for fleire bransjar. Det er raude tal for alle basisnæringane, som i stor grad omfattar landbruk og industri. Utviklinga innan besøksnæringane har òg vore svak. Elles ser vi at sysselsettinga har gått noko ned Seljord, Nissedal og Tokke i perioden, medan det har vore ei auke i Kviteseid og Vinje. I Kviteseid har auken i sysselsettinga samanheng med positive vekstimpulsar for bygg og anlegg, transport og verkstadindustri. I Vinje har det vore vekst i besøksnæringar og regionale næringar. Vinje er ein turistkommune som satsar mykje på hyttebygging. Dette gjev auka besøk og handel, samtidig som det òg gjev arbeid til dei regionale næringane i samband med utbyggingsarbeidet.

Generelt er inntrykket at fleire av kommunane har ei mindre gunstig samansetjing av basisnæringane, der mange av arbeidsplassane er i bransjar som over tid har hatt reduksjon i talet på syselsette. Dette gjeld spesielt innan landbruk og industri. Vareide & Nygård (2014) peiker likevel på at utviklinga i talet på arbeidsplassar har vore betre enn det bransjestrukturen skulle tilseie, og at regionen såleis synes å vere ein attraktiv region for basisnæringar. Når det gjeld besøksnæringane peiker Vareide og Nygård (2014) på at utviklinga innan besøksnæringane har vore svakare enn i resten av landet. Dei syner vidare til at lokalbefolkinga, i tillegg til besøkande, er ei viktig kundegruppe for besøksnæringane. Svak utvikling i folketetalet påverkar derfor utviklinga innan besøksnæringane. Dersom ein korrigerer for folketalsutviklinga, syner utviklinga likevel ein meir positiv tendens, og at regionen er attraktiv for besøk.

Dei regionale næringane ser ut til å ha hatt mest positiv utvikling dei seinare åra. Dei har på landsbasis vokse raskare enn basis- og besøksnæringane. Samstundes er det viktig å vere merksam på at utviklinga innan mange av dei regionale næringane vil vere avhengig av utviklinga innan basis- og besøksnæringane.

Utfordingane varierer noko mellom kommunane, men fleire av kommunane synest å ha eit sårbar næringsliv, spesielt knytt til landbruk og industri. Dette er næringar som har vore omfatta av omstillingar og effektiviseringar over mange år. Industrien har i aukande grad vore utsett for internasjonal konkurranse. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikra og vidareutvikla eksisterande næringar, men òg legge til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringssverksemde.

Tabell 16 Oversyn over kor stor del ulike bransjer utgjør av det samla næringslivet i kommunane. Tal fra 2013.

		Bransje	Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Vinje	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Vest-Telemark
Basis	Industri	Anna industri	4,2	3,6	14,4	10,6	17,4	4,4	5,6	15,1	7,3	9,0
		Næringsmidler	2,9	0,4	0,0	10,9	0,0	1,5	1,5	3,6	1,9	0,9
		Olje- og gassutvinning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Prosessindustri	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	0,0	0,0	3,2	0,7	1,7
		Verkstedindustri	0,1	2,7	0,0	5,6	8,4	2,9	1,0	7,5	2,8	4,9
	Natur	Fisk	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1
		Gruve	0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
		Landbruk	6,4	6,8	12,3	17,5	8,5	9,2	7,5	11,5	8,8	9,0
	Tekn tenester	Olje og gass	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Teknisk/vitenskap	4,1	1,1	0,5	0,3	0,0	1,2	2,5	0,1	1,6	0,8
		Tele og IKT	1,6	1,3	0,5	0,3	0,7	0,0	1,3	0,5	0,8	0,2
Besøk		Aktivitet	4,6	5,0	2,7	2,6	9,2	4,7	4,4	7,0	6,3	5,0
		Handel	22,9	15,9	16,3	16,2	12,5	20,1	19,4	13,7	17,4	18,4
		Overnatting	2,5	8,5	1,9	1,0	2,3	5,6	4,5	1,9	4,4	4,2
		Servering	2,7	1,0	1,6	2,0	2,8	1,8	1,9	2,5	2,2	2,0
Lokal		Lokal	1,0	3,5	7,0	5,6	1,8	4,5	2,8	3,1	3,5	3,3
Regional		Agentur og Engros	1,6	0,5	0,5	0,0	1,5	0,5	1,0	1,0	0,9	0,9
		Bygg og anlegg	14,2	18,0	20,1	10,9	12,0	18,0	16,5	11,6	15,8	15,8
		Diverse	8,5	12,5	11,5	4,6	11,8	15,2	10,4	9,4	14,0	11,4
		Finans, eiendom, utleie	2,5	2,3	1,9	3,6	1,3	2,6	2,3	2,1	2,2	2,3
		Forr tenesteyting	5,1	4,3	5,1	5,6	3,9	3,3	4,8	4,5	3,5	4,4
		Transport	14,9	12,9	3,7	1,3	0,8	3,6	12,4	1,0	2,6	7,8
		Utleie av arbeidskraft	0,2	0,0	0,0	0,3	0,3	0,6	0,1	0,3	0,5	0,3
		<b>Totalsum</b>	<b>1 142</b>	<b>839</b>	<b>374</b>	<b>302</b>	<b>610</b>	<b>1 097</b>	<b>2 355</b>	<b>912</b>	<b>1707,0</b>	<b>4 364</b>

Tabell 17 Vekstimpulsar frå næringslivet. Vekstimpuls er endring i mengd arbeidsplassar får 2008 -2013 som prosentvis del av sysselsetjinga.

Næring	SubNærings	Bransje	Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Vinje	Alt 1	Alt 2	Alt 3	Vest-Telemark
Basis	Industri	Anna industri	-0,8	-1,2	0,5	-1,1	0,5	-0,3	-0,7	-0,1	0,0	-0,4
		Næringsmidlar	0,6	-0,6		-0,8		0,2	0,1	-0,3	0,1	0,0
		Olje og gass utvinning										
		Prosessindustri										
		Verkstadindustri	-1,1	1,5		-1,0	-3,8	-0,3	0,1	-2,8	-1,7	-0,8
	Natur	Fisk							0,1	0,0		0,0
		Gruve						-0,1	0,0		0,0	0,0
		Landbruk	-0,8	-0,9	-0,4	-1,4	-0,6	-1,0	-0,8	-0,9	-0,8	-0,9
	Tekn tenester	Olje og gass										
		Teknisk/vitskap	0,6	-0,2		-0,7		0,1	0,2	-0,3	0,1	0,1
		Tele og IKT	0,3	0,3	0,1		0,0		0,2	0,1	0,0	0,1
Besøk		Aktivitet	1,0	0,2	0,1	0,3	0,7	-0,4	0,5	0,6	0,0	0,3
		Handel	-0,6	-1,2	0,9	-0,6	-0,5	1,5	-0,5	-0,5	0,7	0,0
		Overnatting	-0,1	-2,3	0,4	-0,6	0,2	0,3	-0,8	-0,1	0,3	-0,3
		Servering	-0,4	0,3	-1,1	0,7	0,5	-0,7	-0,3	0,6	-0,2	-0,2
Lokal		Lokal	0,3	-1,2	0,9	-0,8	-0,6	1,1	-0,1	-0,7	0,5	0,1
Regional		Agentur og Engros	0,1	0,0	0,1		0,1		0,1	-0,1	0,2	0,1
		Bygg og anlegg	-2,7	3,0	-2,0	-3,7	1,5	0,6	-0,4	-0,4	1,0	-0,1
		Diverse	0,5	-0,1	-1,6	-1,1	-0,6	1,3	-0,2	-0,8	0,6	0,1
		Finans, eigedom, utleie	-0,8	-1,0	0,3	0,6	-0,2	0,5	-0,6	0,1	0,2	-0,2
		Forr tenesteyting	0,4	0,9	1,5	0,7	-0,1	0,2	0,8	0,2	0,1	0,5
		Transport	2,2	4,3	-1,1	-0,3	0,2	-1,6	2,3	0,1	-0,9	0,7
		Utleige av arbeidskraft				-0,3	0,0	0,2	-0,3	-0,1	0,1	-0,1
Totalsum			-1,2	1,8	-2,6	-10,0	-0,5	2,1	-0,4	-3,9	1,1	-0,6

## 5.4 Pendling

---

Pendlingsdata er av interesse for å kunne seie noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Dette er av spesiell relevans med tanke på ei eventuell endring av kommunestrukturen. Dersom kommunane utgjer ein felles bu- og arbeidsmarknad, tilseier dette at kan vere lettare å hente ut potensielle gevinstar gjennom å skape ein ny og større kommune.

Tabell 18 syner pendlingsmatrise for dei seks kommunane som inngår utgreiinga med absolutte tal, medan Tabell 19 syner pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane. Tabell 20 syner endringar i pendling frå 2000-2013.

Tabellane syner at det er eit relativt tydeleg pendlingsmønster mellom kommunane i regionen. Det er ein del pendling mellom Kviteeid og Seljord, mellom Kviteeid og Tokke og mellom Vinje og Tokke. Dei kommunane som har størst innpendling frå andre kommunar i Vest-Telemark er Kviteeid, Tokke og Seljord. Nissedal og Fyresdal har lite pendling til dei andre kommunane i Vest-Telemark. Nissedal og Seljord er dei kommunane som har den største delen av arbeidsplassane som er sysselsett av arbeidstakrar busett utanfor Vest-Telemark.

I Noreg er det ein trend at pendlinga mellom kommunane aukar jamt og trutt. Det er òg ei årsak til kommunegrensene mange stader samsvarar mindre og mindre med kor folk bur og arbeider i det daglege. Det inneber at delen av dei sysselsette som arbeider i eigen kommune går ned, medan delen som pendlar ut og inn aukar. I Vest-Telemark ser vi at Nissedal og Vinje mot normalt har fått ein større del som både bur og arbeider i eigen kommune frå 2000 til 2013. Begge kommunane har hatt ei auke i talet på arbeidsplassar, og det kan då sjå ut til at det har redusert delen som pendlar ut.

Seljord har hatt ein netto vekst på 209 arbeidsplassar frå 2000 til 2013. Det spesielle med Seljord er at dei samstundes har fått færre sysselsette som bur i kommunen. I staden har det vorte ei auke i pendlinga til Seljord frå alle dei andre kommunane i Vest-Telemark, og frå kommunar utanfor Vest-Telemark. Dermed har veksten i mengd arbeidsplassar i Seljord styrkt busetjinga i andre kommunar, men ikkje i Seljord.

Alle kommunane i Vest-Telemark har hatt ei auke i delen av arbeidsplassane som det blir pendla inn til frå kommunar utanfor Vest-Telemark. Det har òg vore ei auke i delen som bur i Vest-Telemark og pendlar ut, men i Seljord har delen som pendlar ut av regionen gått ned.

Tabell 18 Pendlingsmatrise for dei seks kommunane som inngår i utgreiinga. Absolutte tal.

		Arbeidsstad								
		Seljord	Kviteeid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Vinje	Utanfor	Sysselsette	
Bustad	Seljord	995	91	-	6	27	23	342	1484	
	Kviteeid	156	808	13	9	68	22	253	1329	
	Nissedal	11	39	523	3	3	-	204	783	
	Fyresdal	12	20	3	455	36	5	133	664	
	Tokke	42	50	1	15	770	108	213	1199	
	Vinje	58	43	-	1	96	1441	498	2137	
	Utanfor	350	155	116	41	80	138	1643	7596	
	Arbeidsplassar	1624	1206	656	530	1080	1737	6833		

Tabell 19 Pendling i prosent av den sysselsette befolkninga som bur i kommunane. Tal frå 2013.

		Arbeidsstad							
		Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Vinje	Utanfor	Sysselsette
Bustad	Seljord	61,3	7,5	0,0	1,1	2,5	1,3	23,0	1484
	Kviteseid	9,6	67,0	2,0	1,7	6,3	1,3	19,0	1329
	Nissedal	0,7	3,2	79,7	0,6	0,3	0,0	26,1	783
	Fyresdal	0,7	1,7	0,5	85,8	3,3	0,3	20,0	664
	Tokke	2,6	4,1	0,2	2,8	71,3	6,2	17,8	1199
	Vinje	3,6	3,6	0,0	0,2	8,9	83,0	23,3	2137
	Utanfor	21,6	12,9	17,7	7,7	7,4	7,9	21,6	7596
	Arbeidsplassar	1624	1206	656	530	1080	1737	6833	

Tabell 20 Endringar i pendling, i prosentpoeng, frå 2000 til 2013. Siste kolonne og siste rad syner endring i absolutte tal.

		Arbeidsstad							
		Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Vinje	Utanfor	Sysselsette
Bustad	Seljord	-1,8	2,3	-0,2	1,1	1,2	0,2	-2,3	-17
	Kviteseid	1,7	-3,6	0,9	-0,4	2,2	-0,3	0,5	17
	Nissedal	0,4	1,0	7,2	-0,4	-0,8	-0,1	0,8	81
	Fyresdal	0,5	-0,1	-0,3	-5,8	0,8	-0,1	3,7	8
	Tokke	1,3	1,4	0,0	0,8	-6,3	-0,1	3,5	17
	Vinje	1,5	2,0	-0,2	-1,3	0,7	0,9	4,9	205
	Utanfor	9,2	4,9	9,8	2,1	2,7	2,7	2,8	311
	Arbeidsplassar	209	95	113	-21	6	58	460	149,0

Samla sett ser vi at det er ei viss pendling mellom alle kommunane i Vest-Telemark. Kviteeid er den kommunen som har den største delen av arbeidsplassane sysselsett av folk busett i dei andre Vest-Telemarkkommunane. Dei aktuelle samanslåingsalternativa synest å omfatte dei kommunane som har tettast gjensidig pendling i dag. Når det gjeld alternativ 1, er det stor pendling mellom Kviteeid og Seljord. Nissedal har lite pendling til dei andre Vest-Telemarkkommunane, men størst utpendling til Kviteeid.

Ser vi på alternativ 2 så har Fyresdal, som òg har lite pendling til dei andre kommunane, størst utpendling til Tokke. Tokke har ei viss utpendling til Fyresdal. Tokke inngår òg i alternativ 3 saman med Vinje. Vinje og Tokke er begge dei viktigaste utpendlingskommunane for kvarandre. Interaksjonen på tvers av kommunegrensene er altså større for alternativ 3 enn for alternativ 2.

Vidare er av det av interesse å sjå på reisavstandane mellom kommunane. Figur 19 og Tabell 21 syner reiseavstandar mellom dagens kommunesentra i minuttar.

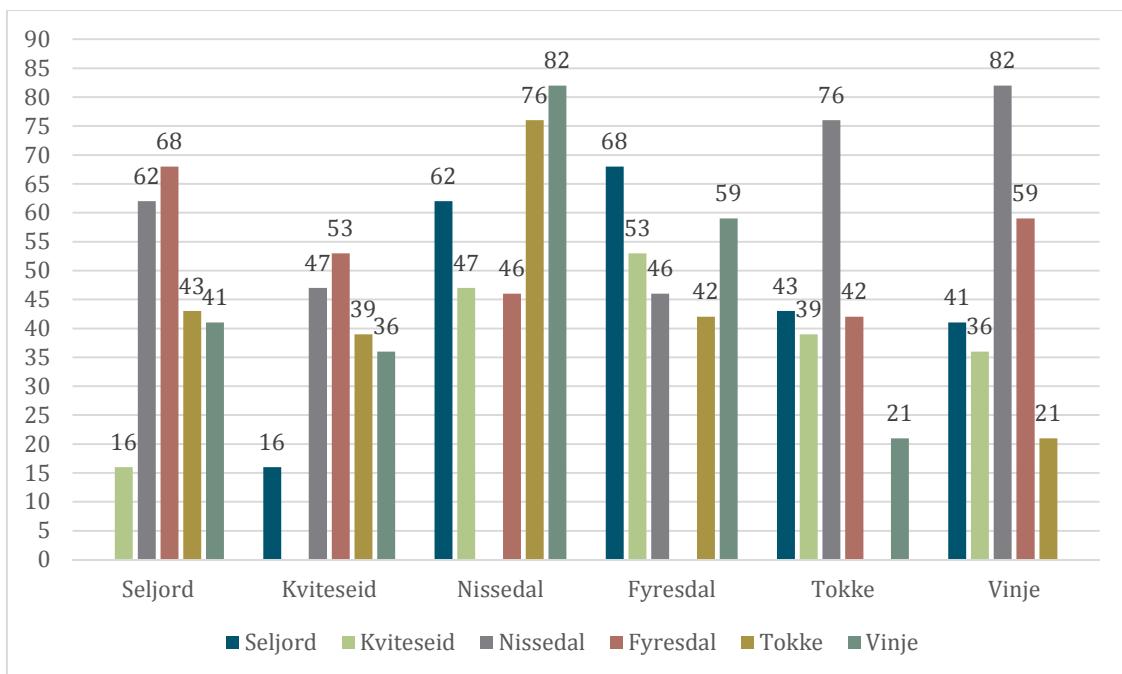
Det er Kviteeid som samla sett har kortast reisetid til dei andre kommunesentra i Vest-Telemark. Det er òg Kviteeid som har størst innpendling frå dei andre Vest-Telemarkkommunane, noko som synleggjer ein naturleg samanheng mellom reiseavstandar og pendlingsmønster. Nissedal er den kommunen som i sum har klart lengst reisetid til dei andre Vest-Telemarkkommunane, og er òg den kommunen med minst pendling til desse kommunane.

Ser vi nærmare på reiseavstandane mellom dagens kommunesentra knytt til dei ulike samanslåingsalternativa, er dei som følgjer:

- Alternativ 1

- Seljord-Kviteseid: 16 min
- Seljord-Nissedal: 62 min
- Kviteeid-Nissedal: 47 min
- Alternativ 2
  - Tokke-Fyresdal: 42 min
- Alternativ 3
  - Tokke-Vinje: 21 min

Ser vi på alternativ 1 er det Kviteeid som har kortast reisetid til dei andre kommunane. Når det gjeld alternativ 2, er reisetida mellom Tokke og Fyresdal 42 min. Det er halvparten av reisetida i alternativ 3, som omfattar Tokke og Vinje.



Figur 19 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesentra i minuttar. Tala er henta frå gulesider.no.

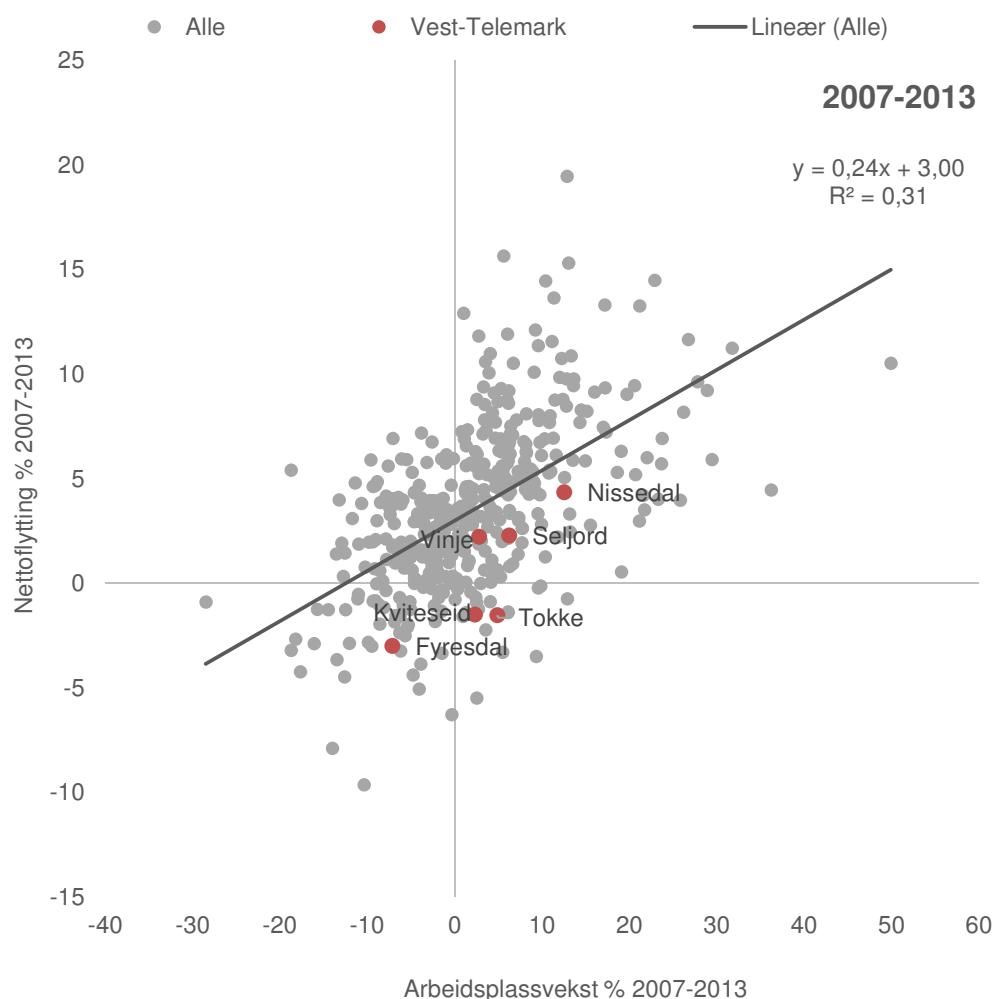
Tabell 21 Avstandsmatrise. Reiseavstandar mellom dagens kommunesentra i minuttar. Kjelde: [www.gulesider.no](http://www.gulesider.no).

	Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Vinje
Seljord		16	62	68	43	41
Kviteseid	16		47	53	39	36
Nissedal	62	47		46	76	82
Fyresdal	68	53	46		42	59
Tokke	43	39	76	42		21
Vinje	41	36	82	59	21	
Sum	230	191	313	268	221	239

## 5.5 Flytting og arbeidsplassvekst

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominerande storleikane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterk positiv samanheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten. Stader med sterk vekst i talet på arbeidsplassar vil trekke til seg innflyttarar, og då vil den sterke arbeidsplassveksten vere ei årsak til innflyttinga. Andre stader kan ha sterk innflytting utan arbeidsplassvekst i ein periode, og då vil denne innflyttinga føre til arbeidsplassvekst i skjerma sektorar i seinare periodar. Flytting og arbeidsplassvekst vil dermed ha ein gjensidig positiv påverknad.

Figur 20 syner korleis samanhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vore i kommunane i Noreg i perioden 2007 til og med 2013. Streken syner den statistiske samanhengen mellom desse to storleikane, og representerer forventa nettoflytting gitt nivået på arbeidsplassveksten. Samanhengen er positiv, men mange kommunar har ei nettoflytting som avviker ganske sterkt frå forventningsverdien.



Figur 20 Plot med arbeidsplassvekst (alle sektorar) i prosent frå årsskiftet 2007/2008 til årsskiftet 2013/2014 langs den horisontale aksen, og nettoflytting i prosent av folketalet for same periode langs den vertikale aksen. Dei grå prikkane syner alle kommunane i Noreg. Dei rauda syner kommunane i Vest-Telemark. Streken viser den statistiske samanhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting.

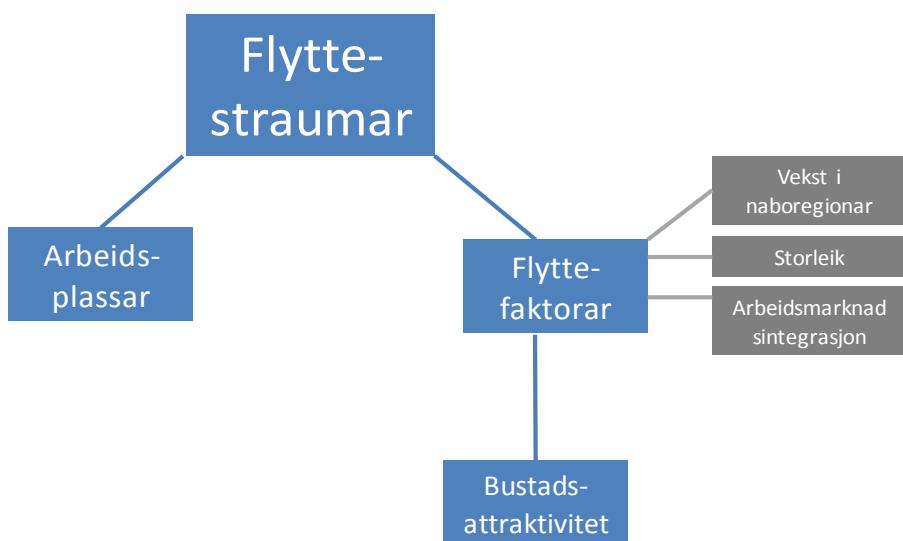
Figuren syner at alle kommunane, med unntak av Fyresdal, har hatt arbeidsplassvekst dei seinare åra. Den syner samstundes at alle kommunane har hatt ei tilflytting som er lågare enn forventa. Vi ser til dømes at Kviteseid og Tokke, som har hatt ei viss auke i talet på arbeidsplassar, samstundes har negativ nettoflytting. Fyresdal ligg dårlegast an. Her har det vore reduksjon i talet på arbeidsplassar og ei negativ nettoflytting som ligger godt under det ein kan forvente ut frå utviklinga i høve til talet på arbeidsplassar. Nissedal, Seljord og Vinje har hatt arbeidsplassvekst og positiv nettoflytting, men nettoflyttinga ligg heller ikke her på eit nivå som ein kan forvente ut frå arbeidsplassutviklinga.

I samband med ei eventuell kommunesamslåing vil det være eit føremål å styrke kommunens rolle knytt samfunns- og næringsutvikling, og dei fleste mindre kommunar med reduksjon i folketallet har ei målsetjing om å snu flyttestraumane. Slik sett kan det vere ein fordel med nærmere oversyn over kva for faktorar som styrer flyttestraumane.

### 5.5.1 Kva styrer flyttestraumane?

Som vi såg i det føregåande, påverkar arbeidsplassveksten på eit stad nettoflyttinga på ein positiv måte. Men vi såg òg at nokre stader har mykje betre flyttebalanse enn arbeidsplassveksten tilseier, medan andre har mykje dårlegare flyttebalanse. Det er dermed faktorar ved sidan av arbeidsplassveksten på eit stad som har stor verknad på flyttebalansen. Det er svært interessant å få avdekt kva dei andre flyttefaktorane omfattar.

I Figur 21 har vi definert tre strukturelle tilhøve som har ein signifikant verknad på flyttebalansen til eit stad, når effekten av arbeidsplassveksten er teke omsyn til.



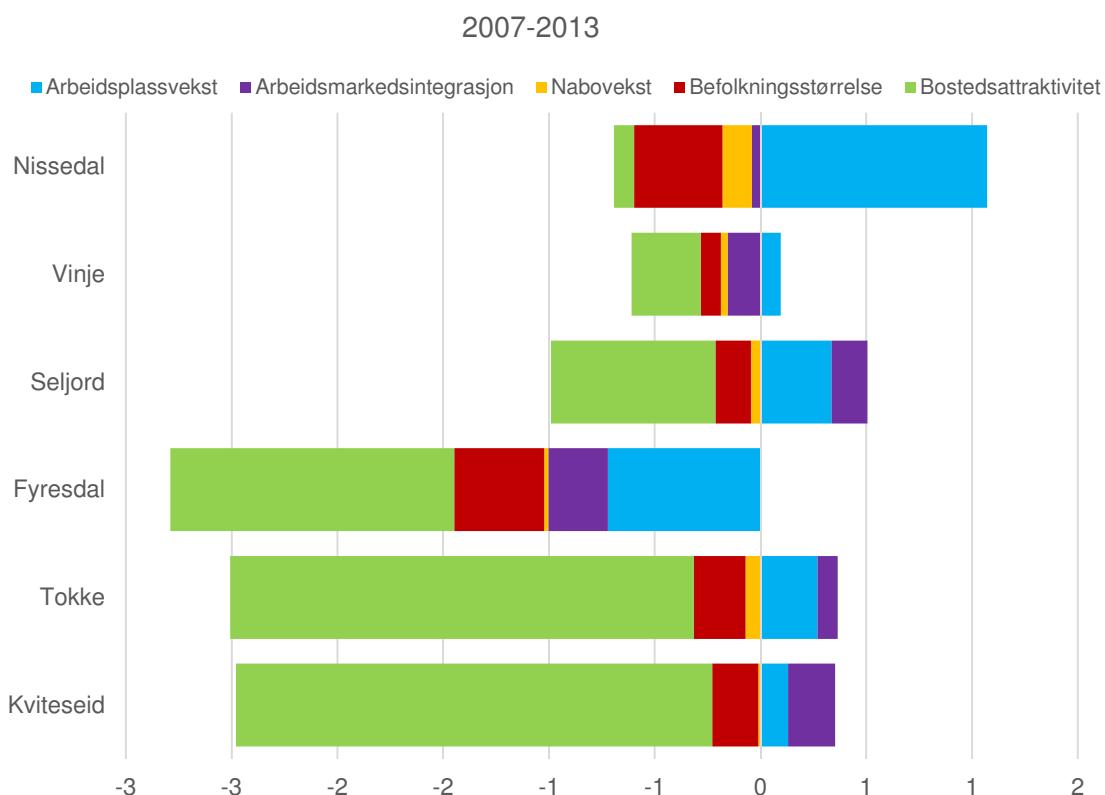
Figur 21 Faktorar som styrer flyttestraumane.

Kommunar med høgt folketal har systematisk betre flyttebalanse enn stader med lågt folketal. Det er eit uttrykk for at stader med ein høg konsentrasjon av folk verkar tiltrekkskande. Deretter ser vi at stader med høg arbeidsmarknadsintegrasjon har systematisk betre flyttebalanse enn stader med låg. Det tyder på at kommunar som ligg innanfor ein større arbeidsmarknad, og dermed har gode

pendlingsmoglegheiter for innbyggjarane, får ein gevinst i form av høgare netto innflytting. Den tredje strukturelle faktoren er vekst i talet arbeidsplassar i omkringliggende kommunar som ligg innanfor pendlingsavstand. Dersom det er vekst i talet på arbeidsplassar i nabokommunane, vil dette føre til høgare netto innflytting.

Telemarksforsking har analysert korleis desse faktorane påverkar nettoflyttinga i kommunane i Noreg i ein regresjonsanalyse med input av data frå 2001 til og med 2013. Når vi kjenner desse samanhengane, kan vi analysere korleis faktorane kvar for seg og til saman har påverka nettoflyttinga i ein bestemt kommune. Ein stad sin bustadattraktivitet blir målt som ein restfaktor; avviket mellom den faktiske nettoflyttinga og den forventa nettoflyttinga når vi tek omsyn til staden sin arbeidsplassvekst, arbeidsplassveksten i nabokommunar, befolningsstorleik og arbeidsmarknadsintegrasjon. Stader som har betre nettoflytting enn forventa vil då bli karakterisert som attraktive som bustad. Slike stader har eigenskapar som fører til høgare nettoflytting enn kva som er «statistisk normalt».

Figur 22 syner korleis dei ulike flyttefaktorane slår ut for dei seks kommunane i Vest-Telemark for perioden 2007-2013. Med unntak av Fyresdal, har alle kommunane positive effektar av arbeidsplassvekst, spesielt Nissedal. Av dei strukturelle faktorane har Seljord, Kviteseid og Tokke ein viss positiv effekt av arbeidsmarknadsintegrasjon.



Figur 22 Relativ nettoflytting dekomponert i effekt av arbeidsplassvekst, strukturelle flyttefaktorar (arbeidsmarknadsintegrasjon, folketal og nabovekst) og bustadattraktivitet. Eininga er talet på standardavvik frå gjennomsnittet. Periodane er to ikkje-overlappande treårsperiodar, 2007-2013 . Sortering etter bustadattraktivitet.

Elles ser vi at dei strukturelle faktorane slår noko negativt ut. Vi ser at befolningsstorleik og arbeidsmarknadsintegrasjon slår mest negativt ut for Fyresdal. Elles er det for alle kommunane, med

unntak av Nissedal, negativ bustadattraktivitet som slår mest negativt ut. Dette tyder på at det i arbeidet med å snu ei negativ utvikling i folketaket, ikkje berre er utvikling av nye arbeidsplassar som bør stå i fokus. Det kan vere andre tiltak som er aktuelle for å få folk til busette seg i kommunane. Å leggje til rette for nye arbeidsplassar og styrke bustadattraktiviteten er det som det kan vere lettast å gjere noko med på kort sikt. Vareide & Nygaard (2014) peikar òg på at vekst i arbeidsplassar aleine ikkje er nok til å skape vekst i folketaket dersom den negative bustadattraktiviteten held fram. Dei syner vidare til at det er ein langt større del med høgare utdanning som pendlar inn til regionen enn som pendlar ut, og dette kan tolkast som at det er krevjande å få folk med høgare utdanning til å busette seg i regionen. Det er ei kjend sak at framveksten av kunnskapsøkonomin kan virke sentraliseringande (Brandtzæg 2014). Kunnskapsøkonominen fører til at kunnskap blir ein stadig viktigare lokaliseringsfaktor for næringsliv og bedrifter. Bedrifter har såleis ein tendens til å lokalisere seg der tilgjenger til kompetanse er størst, og det er som oftast i byane. Fleire og fleire tek høgare utdanning og ynskjer å busette seg på stader med godt tilgjenge til spanande og utviklende arbeidsplassar. Det er som oftast i sentrale strok. Dette er ein sjølvforsterkande sentraliseringstendens som gjer seg gjeldande mest sagt over heile verda. Samstundes er det motstraumar set pris på andre kvalitetar og verdiar enn det ein finn i byen, og det bør vere eit mål å gjere seg attraktive og synlege for desse. Gjennom eventuelle kommunesamanslåingar vil det då vere høgst aktuelt å sjå nærmare på om ein kan få ein kommune som står sterkare i arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling.

Dei strukturelle faktorane er vanskelegare å gjere noko med kort sikt, men det er klart at betre infrastruktur i eit meir langsiktig perspektiv kan leggje betre til rette for sterkare arbeidsmarknadsintegrasjon.

## 5.6 Samla vurdering

---

Alle kommunane i Vest-Telemark er små målt ut frå folketal, og fleire av kommunane har utfordringar med å oppretthalde folketaket. Det er ofte ein nær samanheng mellom arbeidsplassar og folketalsutvikling i kommunane. Alle kommunane, med unntak av Fyresdal, har hatt ei viss auke i arbeidsplassar frå 2001-2013. Samla har det i Vest-Telemark vorte 567 nye arbeidsplassar frå 2001-2013. Veksten har likevel vore noko ujamn kommunane imellom. Heile 85 prosent av dei nye arbeidsplassane er lokalisert i Seljord, Nissedal og Kviteseid.

Ser vi berre på utviklinga av private arbeidsplassar, er det Vinje som har den største auken, tett følgd av Seljord. Desse har høvesvis 200 og 184 nye private arbeidsplassar. Nissedal har ein tanke høgare prosentvis auke enn Vinje, men auken i det faktiske talet på arbeidsplassar er ein god del lågare. Fyresdal og Tokke har hatt den svakaste utviklinga.

Når det gjeld offentlege arbeidsplassar, har alle kommunane, med unntak av Vinje, hatt ei auke i same periode. Det har vorte heile 158 færre offentlege arbeidsplassar i Vinje, noko som i stor grad ser ut til å ha samanheng med tap av statlege arbeidsplassar. Utan tapet av desse arbeidsplassane ville den samla utviklinga av talet på arbeidsplassar vore langt betre i og med at arbeidsplassutviklinga i det private næringslivet har vore god. Ser vi Vest-Telemark under eitt, har det vorte 65 nye offentlege arbeidsplassar frå 2001 til 2013. Mesteparten av den samla veksten i talet på arbeidsplassar skuldast altså vekst i privat sektor.

Ser vi nærmare på dei aktuelle samanslåingsalternativa, er det alternativ 1, med Seljord, Kviteseid og Nissedal, som har hatt den mest positive utviklinga. Alternativ 2, med Tokke og Fyresdal, har hatt

den svakaste utviklinga. Alternativ 3, med Tokke og Vinje, har òg hatt ei utvikling i høve til private arbeidsplassar som ligg på nivå med alternativ 1. Dette skuldast positiv utvikling av private arbeidsplassar i Vinje.

Næringsmessig er landbruk og industri viktig blant basisnæringane. Besøksnæringane står sterkt i fleire kommunar, spesielt i Seljord og Vinje. Vidare står dei regionale næringane for ein betydeleg del av sysselsettinga i dei fleste kommunane.

Vekstimpulsane frå næringslivet har vore svakt negative dei seinare åra (2008-2013) dersom ein ser regionen under eitt. Fyresdal har dei mest negative vekstimpulsane med reduksjon i sysselsettinga innan fleire bransjar. Seljord, Nissedal og Tokke har òg negative vekstimpulsar som fordeler seg på ulike bransjar innan basisnæringar, besøksnæringar og regionale næringar.

Ufordinngane varierer noko mellom kommunane, men fleire av kommunane synest å ha eit sårbart næringsliv, spesielt knytt til landbruk og industri. Dette er næringar som har vore omfatta av omstillingar og effektiviseringar over mange år. Industrien har i aukande grad vore utsett for internasjonal konkurranse. Det er difor behov for utviklingsarbeid som kan bidra til å sikre og vidareutvikle eksisterande næringar, men òg leggje til rette for entreprenørskap, innovasjon og ny næringssverksemد.

Pendlingsmønsteret seier noko om interaksjonen på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i ein funksjonell bu- og arbeidsmarknadsregion. Samla sett ser vi at det er ei viss pendling mellom alle kommunane i Vest-Telemark. Kviteseid har den største delen av arbeidsplassane sysselsett av folk busett i dei andre Vest-Telemarkkommunane. Dei aktuelle samanslåingsalternativa synest å omfatte dei kommunane som har tettast innbyrdes pendling i dag. Når det gjeld alternativ 1, er det stor pendling mellom Kviteseid og Seljord. Nissedal har lite pendling til dei andre to kommunane.

I høve til alternativ 2 så har Fyresdal, som òg har lite pendling til dei andre kommunane, størst utpendling til Tokke. Tokke har og ei viss utpendling til Fyresdal. Tokke inngår òg i alternativ 3 saman med Vinje. Vinje og Tokke er begge dei viktigaste utpendlingskommunane for kvarandre. Interaksjonen på tvers av kommunegrensene er altså større for alternativ 3 enn for alternativ 2. Vidare ser vi at det er godt samsvar mellom pendlingsmønster og reiseavstandar mellom kommunane.

Flytting og arbeidsplassvekst er dei dominerande storleikane for å skildre regional utvikling. Det er openbart ein sterk positiv samanheng mellom ein stad si nettoflytting og den samla arbeidsplassveksten, men det finst òg strukturelle faktorar som kan spele inn, og som det er viktig å vere merksam på i utviklingsarbeidet. Desse er storleiken på folketalet, arbeidsmarknadsintegrasjon og nabovekst. Dersom vi korrigerer for desse strukturelle tilhøva, ser vi at bustadattraktivitetten ligg under forventingslinja i alle kommunane i Vest-Telemark. Korleis ein kommune plasserer seg i høve til bustadattraktivitet spelar inn på korleis ein skal jobbe strategisk for framtidig utvikling. For kommunar med låg tilflytting i høve til utviklinga i mengda arbeidsplassar, vil dei vere viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktivitetten. I Vest-Telemark vil det vere viktig å ha fokus på både utvikling av nye arbeidsplassar og styrking av bustadattraktivitetten.

Å skaffe fleire arbeidsplassar og stimulere til auka tilflytting er ei felles utfordring for kommunane. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle område med pendlaravstand. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekke til seg arbeidsplassar og potensielle tilflyttarar utanfor regionen i staden for å konkurrere seg i

mellom. For å lukkast må ein vere samde om korleis ein vi leggje til rette for nye arbeidsplassar og auka attraktivitet slik at det gagnar heile den nye kommunen på ein god måte.

I ein stadig meir kunnskapsbasert økonomi, blir samspelet mellom offentleg sektor, kompetanse-miljø og næringsliv stadig viktigare som grunnlag for å leggja til rette for innovasjon og ny næ-ringsutvikling. Dersom ein i eit breiare perspektiv snakkar om stadsinnovasjon, blir òg samspelet med frivillig sektor sentralt. Kommunen har gjerne ei rolle som planleggjar, tilretteleggjar, sam-handlingsaktør, koordinator, rettleiar og pådrivar i eit slikt arbeid. Når det gjeld kommunesaman-slåing, er det eit spørsmål om kva fellesinteresser kommunane har knytt til nærings- og samfunns-utviklinga i regionen, og i kva grad kommunane kvar for seg eller saman står best rusta til fylla rolla som samfunnsutviklar. Har kommunane dei ressursane, den kompetansen og kapasiteten som trengst i samfunnsutviklingsarbeidet i dag, eller kan dei saman stå betre rusta for å møte framtidige utfordringar gjennom ein ny og større kommune?

# 6. Økonomi

I dette kapittelet har vi rekna på økonomiske konsekvensar av ulike alternativ for kommunesamslåing i Vest-Telemark. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i høve til effektar på rammeoverføringer gjennom inntektssystemet, inntekter frå konsesjonskraft og mogleg innsparringspotensial. Konkret blir det stilt spørsmål om i kva grad kommunesamslåing eller auka interkommunalt samarbeid vil føre til auka finansieringsevne, ein meir robust kommuneøkonomi og betre kostnadseffektivitet.

## 6.1 Berekraftige og økonomisk robuste kommunar

---

Å ha berekraftige og økonomiske robuste kommunar er naturlegvis eit heilt sentralt fundament for aktiviteten til kommunane og tenesteproduksjonen. Økonomisk soliditet står då fram som eit kriterium for at tenesteproduksjonen skal kunne takast i vare på ein god og trygg måte. For å vurdere om dei ulike alternativa vil føre til berekraftige og økonomisk robuste kommunar har vi mellem anna sett på følgjande tilhøve:

- Økonomiske verkemiddel i kommunereforma i prosent av brutto driftsinntekter
- Effekten på frie inntekter dei første 15 åra – og etter 20 år i prosent av brutto driftsinnntekter
- Samla effektiviseringsgevinstar på administrasjon og tenester i prosent av brutto driftsinnntekter

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

- Seljord + Kviteeid + Nissedal
- Fyresdal + Tokke
- Tokke + Vinje

Før vi går nærmare inn på effektane av ei kommunesamslåing, vil vi sjå litt på økonomisk status i kommunane i dag.

## 6.2 Status og utfordringar

---

Vi ser her nærmare på ulike økonomiske parametrar, for å kunne seie noko meir om dagens økonomiske status i dei ulike kommunane, og kva utfordringar dei står overfor. Korleis er situasjonen i kommunane i høve til økonomiske parametrar som inntektsnivå, driftsresultat, finansutgifter, gjeld- og fondsstatus? I kva grad er det forskjellar mellom kommunane?

### 6.2.1 Korrigerte frie inntekter

Korrigerte, frie inntekter er ein indikator som gjev uttrykk for kommunane sitt inntektsnivå. Kommunane sine frie inntekter er sett saman av rammetilskot og skatteinntekter, og utgjer om lag 80

prosent av dei samla inntektene. Korrigerte, frie inntekter syner nivået på dei frie inntektene justert for variasjon i utgiftsnivå.

Kommunar med eit lågt utrekna utgiftsbehov ("billige" å drive) har fått justert opp inntektene sine, medan kommunar med eit høgt utrekna utgiftsbehov ("dyre" å drive) har fått justert ned inntektene sine. Det er først og fremst variasjonar i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønstilskot og skatteinntekt som forklarer variasjonar i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunane.

For å få eit mest mogleg komplett bilet av kommunane sine frie inntekter, syner vi i tabellen under kommunane sine korrigerte frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Tabell 22 syner at alle dei aktuelle kommunane har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Tokke og Vinje peikar seg ut med relativt høge inntekter i høve til landsgjennomsnittet.

Tabell 22 Korrigerte frie inntekter 2014. Tala syner prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbyggjar. Kjelde: KMD.

	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
Seljord	103	109
Kviteseid	102	104
Nissedal	106	122
Fyresdal	103	128
Tokke	105	143
Vinje	104	140
Telemark	98	102
Hele landet	100	100

Det kan vere utfordrande å slå saman kommunar som har svært ulik økonomisk situasjon og nivå på frie inntekter, men det kan også vere mange andre forhold som påverkar økonomien i kommunane, og som har noko å seie i ein eventuell samanslåingssituasjon.

I KOSTRA er kommunane delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengd og økonomiske rammevilkår (bundne kostnader og frie inntekter). Føremålet er å gjere det mogleg å samanlikne «like kommunar». Tabell 23 syner at dei aktuelle kommunane er i ulike kommunegrupper.

Tabell 23 Kommunegruppeoversyn og definisjon. Kilde: KOSTRA 2014

Kommunegruppe (definisjon)	
Seljord og Kvite-	2 (Små kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjar, middels frie disponible teseid inntekter)
Tokke og Vinje	3 (Små kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjar, høge frie disponible inntekter)

Nissedal	5 (Små kommunar med høge bundne kostnader per innbyggjar, middels frie disponible inntekter)
Fyresdal	6 (Små kommunar med høge bundne kostnader per innbyggjar, høge frie disponible inntekter)

Vi skal sjå nærmere på nokre indikatorar som seier litt meir om korleis kommunane forvaltar dei disponible midlane.

## 6.2.2 Finansielle nøkkeltal

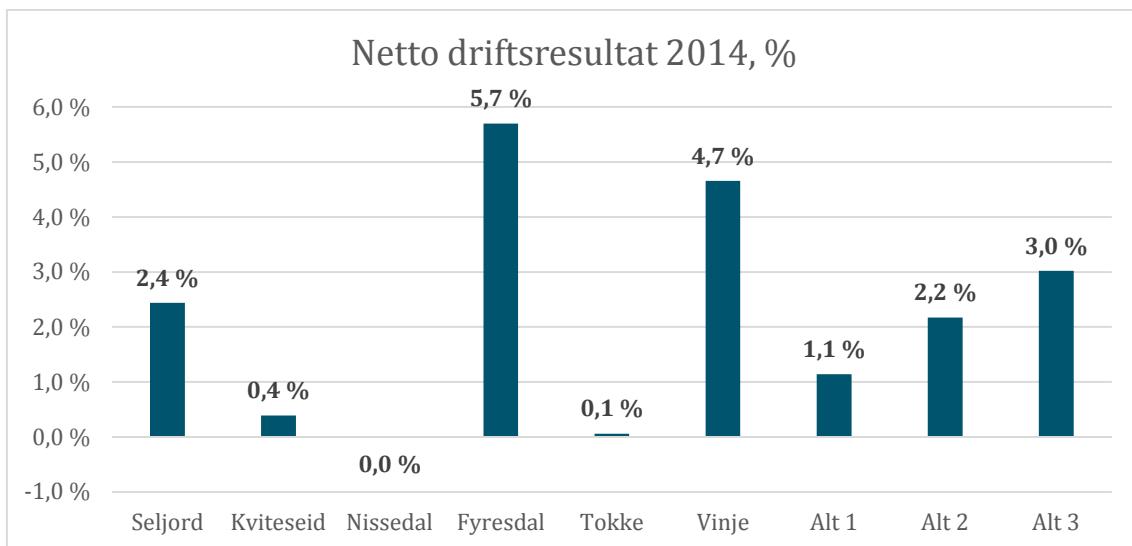
Netto driftsresultat blir bruka blant anna av Teknisk berekningsutval for kommunal økonomi (TBU) som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er eit mål på kor mykje kommunane sit att med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalte. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykkjer netto driftsresultat såleis kor stor del av dei tilgjengelege driftsinntektene kommunane kan disponere til avsetjingar og eigenfinansiering av investeringar. TBU har gjort utrekningar som indikerer at netto driftsresultat over tid bør liggje på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunar og fylkeskommunar skal sitje att med tilstrekkelege midlar til avsetjingar og investeringar. Frå og med 2014 skal moms-kompensasjon knytt til investeringar førast i investeringsrekneskapen, ikkje i driftsrekneskapen som tidlegare. TBU rår difor til at nivået på netto driftsresultat for kommunesektoren som heilhet bør justerast ned til 2 prosent av inntektene. For kommunane isolert sett er nivået 1,75 prosent.

Tabell 24 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Seljord	1,4	0,7	2,4
Kviteseid	1,1	-0,7	0,4
Nissedal	4,6	-1,8	-0,0
Fyresdal	10,5	4,9	5,7
Tokke	-2,2	-0,5	0,1
Vinje	6,6	12,9	4,7
Telemark	1,9	1,7	0,6
Heile landet	3,2	2,8	1,3

Kviteseid, Nissedal og Tokke hadde eit netto driftsresultat på under 1,75 prosent i 2014. Seljord, Fyresdal og Vinje hadde eit netto driftsresultat på høvesvis 2,4 prosent, 5,7 prosent og 4,7 prosent. Det vil seie godt over det tilrådde nivået. Alle kommunane med unntak av Nissedal hadde eit positivt netto driftsresultat i 2014.

Diagrammet under viser netto driftsresultat i 2014 for dei seks kommunane og for dei tre ulike samanslåingsalternativa. Alternativ 1, 2 og 3 får utrekna eit netto driftsresultat på høvesvis 1,1 prosent, 2,2 prosent og 3,0 prosent.



Figur 23 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern)

Kommunane sine fondsverdiar fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond. Fonda er kommunane sine økonomiske reservar som er bygde opp ved driftsoverskot, kraftinntekter eller ved sal av eigedom, osb. Fondsbeholdninga varierer i stor grad mellom kommunane. Dette kan ha samanheng med i kva grad kommunane lånefinansierer eller brukar av fondsmidlar til investeringsføremål.

Det er berre midlar frå disposisjonsfond som kan brukast fritt til drift eller investeringar. Storleiken på disposisjonsfond vil dermed seie noko om kommunen sin handlefridom, til dømes til å gjere nye investeringar utan å binde drifta i framtida ved lånepoptak. Som Tabell 25 syner, har fleire av kommunane relativt lite midlar på disposisjonsfond. Det vil for desse vere ei viktig oppgåve å byggje opp disposisjonsfond som ein økonomisk tryggleik mot uventa utgiftsauke og sviktande inntekter. Alle kommunane med unntak av Vinje har eit nivå på disposisjonsfondet under landsgjennomsnittet. Vinje hadde i 2014 eit disposisjonsfond på 8,5 prosent.

Tabell 25 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Seljord	2,2	0,9	2,3
Kviteseid	6,3	4,8	2,3
Nissedal	2,9	0,8	0,1
Fyresdal	0,8	3,1	2,4
Tokke	8,7	4,8	4,1
Vinje	7,4	8,5	8,5
Telemark	4,5	4,2	3,7
Heile landet	5,9	6,2	6,3

Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsansvar) fråtrekt totale utlån og ubrukte lånemidlar. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlege lån (utlån av eigne midlar). Denne indikatoren syner om kommunen har låg eller høg gjeld i høve til betalingsevna. Jo lågare tal, dess betre er det for kommunens økonomi.

Dei beste kommunane i landet er heilt nede i under 30 prosent på dette nøkkeltalet, medan gjennomsnittet på landsbasis var 74,0 prosent i 2014. Alle kommunane i Vest-Telemark hadde eit nivå på lånegjelda som låg under landsgjennomsnittet.

Tabell 26 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2012-14. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2012	2013	2014
Seljord	70,3	68,9	65,0
Kviteseid	38,8	37,3	31,5
Nissedal	50,6	52,3	67,2
Fyresdal	11,1	9,0	14,1
Tokke	33,8	42,4	43,8
Vinje	69,3	66,5	73,4
<b>Telemark</b>	<b>73,6</b>	<b>76,4</b>	<b>80,1</b>
<b>Heile landet</b>	<b>68,7</b>	<b>71,2</b>	<b>74,0</b>

### 6.2.3 Oppsummerande vurdering

Generelt har kommunane i Vest-Telemark eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Tokke og Vinje peikar seg ut med relativt høge inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Ingen av dei aktuelle kommunane har spesielt urovekkjande finansielle nøkkeltal, og basert på ei overordna analyse har kommunane god økonomi, sett i forhold til mange andre av landets kommunar.

## 6.3 Effektar på overføringane frå inntektssystemet

Kommunane sitt inntektssystem, som brukast til å rekne ut rammetilskotet, har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunane slik at dei kan yte mest mogleg likeverdige tevester til innbyggjarane. Dette blir gjort ved å korrigere for ulikskapar mellom kommunane i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

Slik inntektssystemet er utforma, vil ikkje rammetilskotet for ein ny kommune vere lik summen av rammeoverføringane for dei ”gamle” kommunane. Korleis rammetilskotet - og dermed dei frie inntektene - blir påverka ved ei kommunesamanslåing, vil vere ulikt, avhengig av kva kommunar som slår seg saman.

For å stimulere til frivillige kommunesamslåingar, er det innført eit inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikre at kommunar ikkje får reduserte rammeoverføringer som følgje av ei samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistilskot (basistillegget) og ein eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskot.

Inndelingstilskotet varer over ein 20-årsperiode, der det etter dei femten fyrste åra skjer ei gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskotet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å vere merksam på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvensar difor er høgst uvisse. Utrekningane er gjort på bakgrunn av dagens inntektssystem.

Ved ei samanslåing vil utgiftsutjamningsdelen i kommunane sitt inntektssystem bli påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel<sup>4</sup>:

- Basistillegg
- Reiseavstand innan sone
- Reiseavstand til nærmaste nabokrins
- Urbanitetskriteriet
- Opphopingsindeksen

Bortfall av basistillegg blir kompensert fullt ut over inndelingstilskotet. Dei fire andre kriteria som er lista opp, slår direkte ut på rammetilskotet til den nye kommunen - og blir ikkje omfatta av nokre overgangsordningar.

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å rekne ut sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgt i 1,2. Opphopingsindeksen består av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2014.<sup>5</sup>

Inntektsutjamninga vil bli påverka av ei kommunesamanslåing dersom dei involverte kommunane har vore i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Sidan innføringa av ein meir symmetrisk inntektsutjamning i 2005, har det vore to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbyggjar som utgjer meir eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittleg nivå. Tre av kommunane (Seljord, Kviteseid og Fyresdal) ligg under dette nivået, medan dei tre andre ligg over (Nissedal, Tokke og Vinje). Ei eventuell samanslåing (alternativ 1 og 2) vil difor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Regionaltilskota i inntektssystemet som blir fordelt som ein gitt sum til den einskilde kommunen, blir kompensert over inndelingstilskotet.<sup>6</sup> I 2015 kvalifiserer Seljord, Kviteseid, Nissedal og Fyresdal for småkommunetilskot. Alle desse tilskota vil med andre ord bli påverka av ei eventuell samanslåing. Ingen av kommunane i Vest-Telemark er kvalifisert for distriktstilskot Sør-Noreg i 2015, fordi dei mottek småkommunetilskot eller har for høgt skatteinntektsnivå. Nye kommunar kan likevel utløyse Distriktstilskot Sør-Noreg fordi dei ikkje lenger har rett til småkommunetilskot.

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

- Seljord + Kviteseid + Nissedal
- Fyresdal + Tokke
- Tokke + Vinje

---

<sup>4</sup> I tillegg blir tillegg/trekk for elevar i statlege/private skular påverka.

<sup>5</sup> Indeksen blir rekna ut ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dele på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

<sup>6</sup> Kommunar som slår seg saman blir kompensert for netto reduksjon i samla regionalpolitiske tilskot. Det vil seie at der som den nye samanslåtte kommunen mottek regionalpolitiske tilskot, skal kommunen kompenserast for differansen mellom tidlegare og nye regionalpolitiske tilskot.

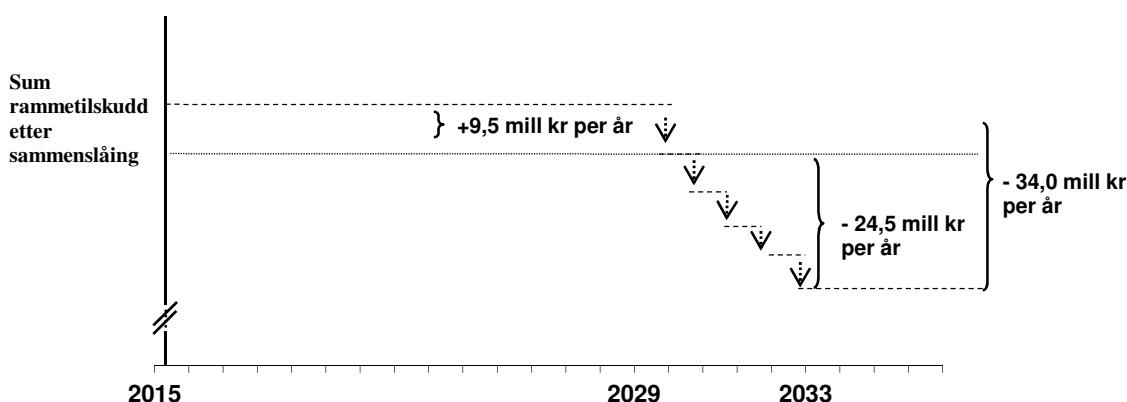
### 6.3.1 Alternativ 1 (Seljord + Kviteseid + Nissedal)

Tabell 27 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av dei 3 kommunane, medan Figur 24 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 1 (Seljord + Kviteseid + Nissedal) få auka rammetilskotet sitt med 9,5 mill. kr kvart år dei 15 første åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 1,5 prosent i høve til dagens brutto driftsinntekter.<sup>7</sup>

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 24,5 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 4,0 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 142,6 mill. kr meir enn summen av dei "gamle" kommunane.<sup>8</sup>

Tabell 27 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 1.

Alternativ 1	
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	403,1
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	412,6
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	378,6
Årleg effekt av samanslåing de første 15 åra (B-A)	+9,5
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-24,5



Figur 24 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 1.

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Utrekningane viser at alternativ 1 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (9,5 mill. kr), nabo (44 000 kr), opphopingsindeks (30 000 kr) og urbanitet (721 000 kr). Kriteria netto verknad av elevar i statlege/private skular (-92 000 kr), netto inntektsutjamning (-730 000 kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike

<sup>7</sup> KOSTRA 2014

<sup>8</sup> Utrekna som 15 år à 9,508 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 6,808 mill. kr per år i ein femårsperiode.

skatteinntektsklasser (+/- 90 prosent av landsgjennomsnittet) og ei eventuell samanslåing vil difor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Inndelingstilskotet er på 34,041 mill. kr og er sett saman av 2 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr, 3 småkommunetilskot à ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for økt distriktstilskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 8,1 mill. kr).<sup>9</sup>

Tabell 28 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 1.

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	9 534
Nabo	44
Nto. verkn. statl/priv. skular	-92
Opphopingsindeks	30
Urbanitetskriterium	721
Basistillegg	-25 673
Nto. inntektsutjamning	-730
Småkommunetilskot	-16 425
Distriktstilskot Sør-Noreg	8 058
Inndelingstilskot	34 041
<b>Sum:</b>	<b>9 508</b>

### 6.3.2 Alternativ 2 (Fyresdal + Tokke)

Tabell 29 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av dei 2 kommunane, medan Figur 24 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 2 (Fyresdal + Tokke) få auka rammetilskotet sitt med 7,2 mill. kr kvart år dei 15 første åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 1,7 prosent i høve til dagens brutto driftsinntekter.<sup>10</sup>

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 5,3 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 1,3 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 107,4 mill. kr meir enn summen av dei ”gamle” kommunane.<sup>11</sup>

---

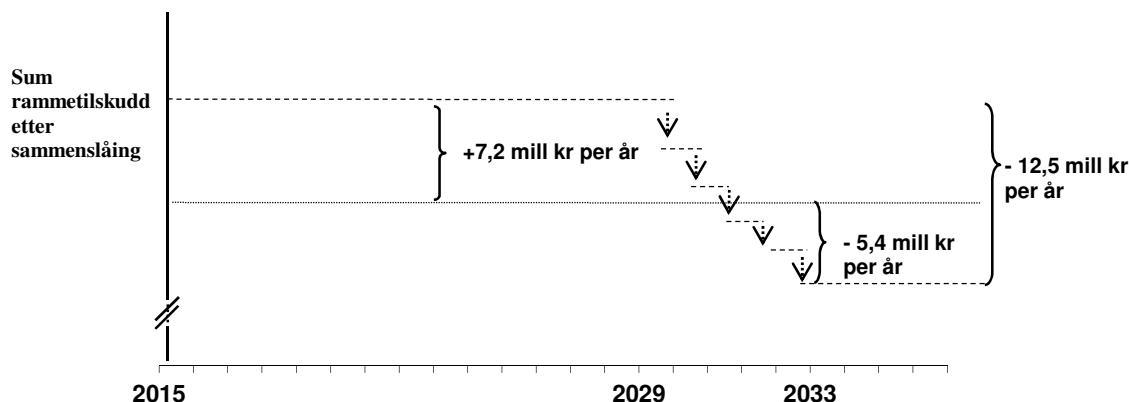
<sup>9</sup> Basert på ein (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 32 vil ny kommune vil utløyse eit distriktstilskot Sør-Noreg på ca. 8,1 mill. kr i 2015.

<sup>10</sup> KOSTRA 2014

<sup>11</sup> Utrekna som 15 år à 7,161 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 2,503 mill. kr per år i ein femårsperiode.

Tabell 29 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 2.

	Alternativ 1
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	215,8
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	223,0
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	210,5
Årleg effekt av samanslåing de første 15 åra (B-A)	+7,2
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-5,4



Figur 25 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 2

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Utrekningane viser at alternativ 2 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (7,2 mill. kr) og urbanitet (209 000 kr) og netto inntektsutjamning (12 000 kr). Kriteria nabo (-181 000 kr), netto verknad av elevar i statlege/private skular (-34 000 kr) og opphopingsindeks (-13 000 kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i ulike skatteinntektsklasser (+/- 90 prosent av landsgjennomsnittet) og ei eventuell samanslåing vil difor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Inndelingstilskotet er på 12,514 mill. kr og er sett saman av eit basistillegg på ca. 12,8 mill. kr, eit småkommunetilskot på ca. 5,5 mill. kr og reduksjon for økt distrikttilstskot Sør-Noreg for ny kommune (på ca. 5,8 mill. kr).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Basert på ein (gjennomsnittleg) distriktsindeks på 26 vil ny kommune vil utløyse eit distrikttilstskot Sør-Noreg på ca. 5,8 mill. kr i 2015.

Tabell 30 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 2.

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	7 168
Nabo	-181
Nto.verkn. statl/priv. skular	-34
Opphopingsindeks	-13
Urbanitetskriterium	209
Basistillegg	-12 837
Nto. inntektsutjamning	12
Småkommunetilskot	-5 475
Distrikstilskot Sør-Noreg	5 798
Inndelingstilskot	12 514
<b>Sum:</b>	<b>7 161</b>

### 6.3.3 Alternativ 3 (Tokke + Vinje)

Tabell 31 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av dei 2 kommunane, medan Figur 26 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil alternativ 3 (Tokke + Vinje) få auka rammetilskotet sitt med 0,9 mill. kr kvart år dei 15 første åra etter ei samanslåing. Dette utgjer + 0,1 prosent i høve til dagens brutto driftsinntekter.<sup>13</sup>

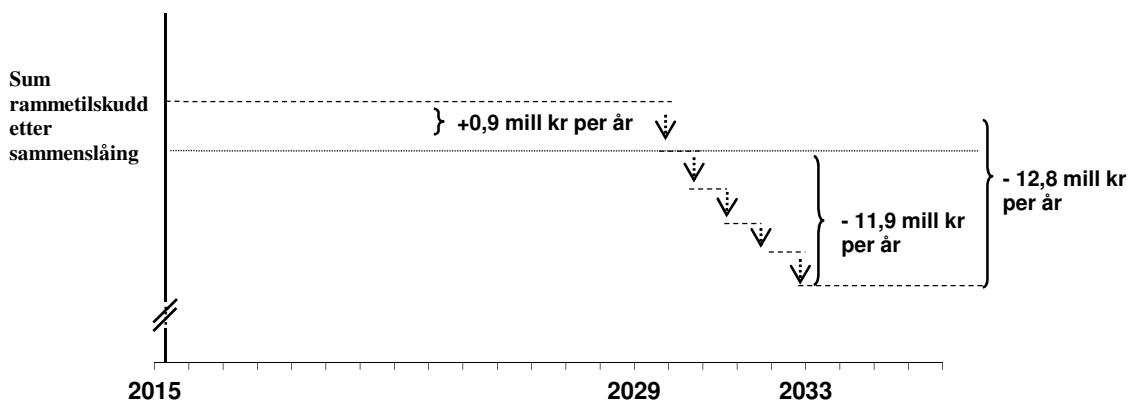
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 11,9 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 1,6 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha motteke 14,2 mill. kr meir enn summen av dei "gamle" kommunane.<sup>14</sup>

Tabell 31 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. Alternativ 3.

	Alternativ 3
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	343,3
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	344,2
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	331,4
<b>Årleg effekt av samanslåing de første 15 åra (B-A)</b>	<b>+0,9</b>
<b>Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)</b>	<b>-11,9</b>

<sup>13</sup> KOSTRA 2014.

<sup>14</sup> Utrekna som 15 år à 0,949 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 2,567 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 26 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 3.

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. Utrekningane viser at alternativ 3 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (560 000 kr), opphopingsindeks (77 000 kr) og urbanitet (394 000 kr). Kriteria nabo (-11 000 kr) og netto verknad av elevar i statlege/private skular (-71 000 kr) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Kommunane ligg i same skatteinntektsklasser (+/- 90 prosent av landsgjennomsnittet) og ei eventuell samanslåing vil difor ikkje påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Inndelingstilskotet er på 12,837 mill. kr og er sett saman av eit basistillegg på ca. 12,8 mill. kr.<sup>15</sup>

Tabell 32 Endring i ulike tilskotselement 2015-kr. Alternativ 3.

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	560
Nabo	-11
Nto.verkn. statl/priv. skular	-71
Opphopingsindeks	77
Urbanitetskriterium	394
Basistillegg	-12 837
Nto. inntektsutjamning	0
Småkommunetilskot	0
Distriktstilskot Sør-Noreg	0
Inndelingstilskot	12 837
<b>Sum:</b>	<b>949</b>

<sup>15</sup> Ny kommune vil ikkje utløyse distriktstilskot Sør-Noreg pga. for høgt skatteinntektsnivå (+120 prosent av landsgjennomsnittet).

### 6.3.4 Oppsummerande vurdering

Eit sentralt spørsmål ved kommunesamanslåing er korleis rammeoverføringane vil bli påverka av dei aktuelle kommunesamanslåingsalternativa. Vi har forklart nærmere korleis dei tre sentrale faktorane i inntektssystemet blir påverka av kommunesamanslåing:

- Inntektsutjamning
- Utgiftsutjamning
- Inndelingstilskot

Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter femten år.

Tabell 33 Oppsummering av effektberekingar. Alt. 1-3

	År 1-15	Etter år 20	År 1-15	Etter år 20
	1000 kr	1000 kr	%	%
Alt 1)	9 508	-24 533	1,5 %	-4,0 %
Alt 2)	7 161	-5 353	1,7 %	-1,3 %
Alt 3)	949	-11 888	0,1 %	-1,6 %

Dei tre alternativa vil få auka rammetilskotet sitt med mellom 0,9 mill. kr (0,1 prosent) og 9,5 mill. kr (1,5 prosent) kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing. Den langsiktige effekten etter 20 år vil vere eit tilskotsnivå som ligg mellom 5,3 mill. kr (-1,3 prosent) og 24,5 mill. kr (-4,0 prosent) pr år under det ein mottak som einskildkommunar.

For at kommunesamanslåing skal vere økonomisk lønsamt, må kommunane innan 20 år ha realisert eit innsparingspotensial tilsvarende reduksjon i rammetilskot. Vi vil i avsnitt 6.7 sjå nærmere på innsparingspotensialet til dei ulike samanslåingsalternativa.

### 6.3.5 Høyringsforslag til nytt inntektssystem. Moglege effektar

#### Overordna trekk

I skrivande stund har høyringsforlag til nytt inntektssystem blitt lagt fram. I høyringsnotatet blir det gjort greie for konkrete forslag til endringar i kostnadsnøkkelen, og det blir gjeve ei omtale av endra innretning på dei regionalpolitiske tilskota. I tillegg blir tilhøvet mellom skatteinntektene til kommunane og inntektssystemet drøfta, utan at det i notatet blir føreslått konkrete endringar.

Som varsla er dagens kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon særleg vurdert i denne gjennomgangen av inntektssystemet. Departementet føreslår å innføre ein modell der ein skil mellom frivillige og ufrivillige smådriftsulemper i kommunal tenesteproduksjon og administrasjon, gjennom eit kriterium som seier noko om reiseavstandar (gjennomsnittleg reiseavstand) for å nå 5000 innbyggjarar, kalla strukturkriteriet. Konkret blir det føreslått å innføre eit gradert basistillegg på bakgrunn av utslag på strukturkriteriet.

Når det gjeld dei regionalpolitiske tilskota, ynskjer regjeringa å knytte desse tettare opp til distriktpolitikken, forenkle tilskotsstrukturen og gjera tilskota meir nøytrale i høve til kommunesamslåing. Regjeringa føreslår å slå saman Nord-Noreg-/Namdals-tilskotet, småkommunetilskotet og distriktstilskot Sør-Noreg til to tilskot, eitt for kommunar i Nord-Noreg og eitt for kommunar i Sør-Noreg. Småkommunetilskotet blir vidareført innanfor dei to nye tilskota, som eit eige småkommunetillegg, men satsane på tillegget blir differensiert etter graden av distriktsutfordringar (målt ved distriktsindeksen). I tillegg blir det føreslått at ein høgare del av tilskota fordelast per innbyggjar. Som kjend blir **småkommunetilskotet** i dag fordelt berre ut frå kommunestorleik. Departementet legg opp til å presentere eit heilskapleg forslag til nytt inntektssystem i kommuneopposisjonen for 2017.<sup>16</sup>

### Basistillegg – gradert etter reiseavstand

Kompensasjon for smådriftsulemper blir i dag gjeve gjennom basiskriteriet i utgiftsutjamning. I 2016 utgjer dette beløpet om lag 13,2 millionar kr per kommune. Regjeringa gjer framlegg om at basistillegget skal graderast etter verdi på strukturkriteriet, dvs. gjennomsnittleg reiseavstand i den einskilde kommunen for å nå 5000 innbyggjarar (uavhengig av kommunegrenser). Dette vil medføre at kommunar i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunne få redusert basistilskott, medan kommunar i meir spreiddbygde område i større grad vil skjermast. Modellen er utvikla for å differensiere basiskriteriet mellom kommunar med frivillige og ufrivillige smådriftsulemper.

I høyringsforslaget føreslår regjeringa at kommunar over ein viss grenseverdi får halde på heile dagens basistilskot. Tre scenario blir skissert i høyringsforslaget: 25,4 kilometer, 16,5 kilometer eller 13,3 kilometer reiseavstand for å nå 5.000 innbyggjarar. Jo lågare den øvre grenseverdien setjast, dess fleire kommunar vil halde på full verdi på basiskriteriet.

Tabellen under viser utslag på strukturkriteriet og effekt mot basistillegget (2016-verdi) for den einskilde kommunen ved bruk av dei tre grenseverdiane for strukturkriteriet. Vi ser at Seljord, Kviteseid og Tokke vil tape basistilskot dersom høgaste grenseverdi blir nytta. Dette vil i tilfelle innebere at dei økonomiske effektane av ei kommunesamslåing vil slå meir positivt ut, fordi inndelingstilskotet blir rekna ut med inntektssystemet slik det er i 2016.

Tabell 34 Utslag på strukturkriteriet og effekt på basistillegget (i 2016) for den enkelte kommunen ved bruk av dei tre angjevne grenseverdiane for strukturkriteriet

Kom-mune	Innbyg-gjarar per 1.1.15	Gjennomsnittleg reiseavstand for å nå 5000 innb. (km)	Isolert effekt mot basistillegget (1000 kr)		
			Grenseverdi lik 13,3 km	Grenseverdi lik 16,5 km	Grenseverdi lik 25,4 km
Seljord	3 002	16,8	0	0	-4 476
Kviteseid	2 466	18,8	0	0	-3 431
Nissedal	1 439	33,8	0	0	0
Fyresdal	1 298	39,4	0	0	0
Tokke	2 252	24,8	0	0	-322
Vinje	3 689	27,6	0	0	0

<sup>16</sup> INGAR-ordninga kjem òg naturleg til å gjelda for endringane i inntektssystemet, og vil dermed vil dempe effekten av endringane. Ordninga sikrar at ingen kommune opplever ein for brå nedgang i rammetilskotet, ved at reduksjonen frå eit år til eit anna ikkje kan bli «dårlegare» enn 300 kroner per innbyggjar under berekna vekst per innbyggjar for heile landet.

## Regionalpolitiske tilskot

Småkommunetilskotet på 5,5 millionar blir i dag gjeve til alle kommunar med under 3.200 innbyggjarar – føresett at dei har ein skattedel under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Regjeringa vil knytte dette tilskotet til distriktstilskota for Nord-Noreg/Namdalens og for Sør-Noreg, slik at det blir eit distriktstilskot i nord og eitt i sør. Småkommunetilskotet skal likevel vidareførast som ein eigen del av desse tilskota, retta mot kommunar med få innbyggjarar. Men det skal ikkje lenger vere tilstrekkeleg grunn til å få tilskotet. Det skal målrettast mot små kommunar som òg har distriktpolitiske utfordringar, målt etter distriktsindeksen. Den måler geografi, demografi, arbeidsmarknad og levekår, og blir i dag brukt til å fordela distriktstilskot Sør-Noreg.

Regjeringa føreslår òg at ein større del av tilskotta skal fordelast per innbyggjar, og mindre per kommune. Det tyder at kommunar med 3.000 innbyggjarar får meir enn dei med 1.000. Dette gjer tilskota meir samanslåingsnøytrale.<sup>17</sup>

### Samla effekt

Dei aktuelle kommunane i Vest-Telemark synast å bli skjerma for redusert basistilskott, pga. relativt lange reiseavstandar og dermed ufrivillige smådriftsulemper. Alle kommunane, med unntak av Tokke og Vinje, synst å få noko reduksjon i småkommunetilskotet, ved at ein større del av tilskotet er føreslått gjeve med ein sats per innbyggjar. Samstundes har kommunane generelt låg verdi på distriktsindeksen, og er dermed vurdert å ha relativt stor grad av distriktpolitiske utfordringar, noko som vil verka i motsett retning.

Det verkar som dei økonomiske berekningane som er gjort i denne rapporten med utgangspunkt i dagens inntektssystem, ikkje vil bli påverka i stor grad med dei føreslalte endringane i forslaget til nytt inntektssystem. Så langt vi kan sjå, kan endringane medføre at dei økonomiske effektane av ei samanslåing i reformperioden blir meir gunstig desto svakare kommunane kjem ut av nytt inntektssystem.

## 6.4 Direkte stønad til kommunesamanslåingar

---

I kommuneproposisjonen for 2015, er det ein eigen meldingsdel om kommunereforma.

For å leggja til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytta positive økonomiske verkemiddel som kan stimulera til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla blir gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seia samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018. Her legg departementet opp til at alle kommunar som slår seg saman i reformperioden får dekka eingongskostnader ved samanslåinga etter en standardisert modell som vist i Tabell 34.

---

<sup>17</sup> I tillegg blir ein alternativ modell for småkommunetilskotet vurdert, der dette blir gradert ut frå verdien til kommunane på strukturkriteriet. Dette vil medføre at kommunar i relativt tettbygde og sentrale strøk vil kunna få redusert småkommunetilskotet, medan kommunar i meir spedbygde område i større grad vil skjermast.

Tabell 35 Modell for dekking av eingongskostnader i reformperioden. Tal i 1000 kr.

Tal kommunar og innbyggjarar i samanslåinga	0-19 999	20-49999	50-99 999	Over 100 000
2 kommunar	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommunar	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommunar	40 000	45 000	50 000	55 000
5 kommunar eller fleire	50 000	55 000	60 000	65 000

Til kommunar, der det blir fatta nasjonale vedtak om samanslåing i reformperioden, vil det kunne bli delt ut reformstønad frå staten. Utbetalinga blir gitt utan ytterligare søknad frå kommunane, og blir betalt ut på tidspunktet for samanslåinga. Reformstøtta går til alle nye kommunar med eit minstebeløp på 5 mill. kroner per samanslåing. Støtta er differensiert etter innbyggjartal. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for dei mest folkerike samanslåingane. Modellen for reformstøtta er vist i Tabell 35.

Tabell 36 Model for reformstønad i reformperioden. Tal i 1000 kr.

Tal på innbyggjarar i samanslåinga	Reformstønad
0-14 999 innbyggjarar	5 000
15 000-29 999 innbyggjarar	20 000 000
30 000-49 900 innbyggjarar	25 000 000
Over 50 000 innbyggjarar	30 000 000

Modellane for dekking av eingongskostnader og reformstønad på dei aktuelle samanslåingsalternativa, vil få effektar som vist i Tabell 36. Målt i prosent av brutto driftsinntekter vil alternativ 2 få høgast stønad med 5,9 prosent, medan alternativ 3 vil få lågast stønad med 3,3 prosent.

Tabell 37 Effektar av modellane for dekking av eingongskostnader og reformstønad for alternativ 1-3.

Alt	Kommunar	Innbyggjar-tal 01.01.14	Eingongs-kostnader (1000 kr)	Reform-stønad (1000 kr)	Sum (1000 kr)	I prosent av brutto driftsinntekter
1	Seljord + Kviteseid + Nissedal	6 908	30 000	5 000	35 000	5,7
2	Fyresdal + Tokke	3 560	20 000	5 000	25 000	5,9
3	Tokke + Vinje	5 980	20 000	5 000	25 000	3,3

## 6.5 Inntekter frå konsesjonskraft

Mange kommunar i Noreg har kraftinntekter, og det er interessant å sjå korleis desse inntektene kan endre seg ved kommunesamanslåing (LVK-rapport 2015). Dei viktigaste ordningane knytt til kraft er følgjande:

- Konsesjonsavgift. I alle konsesjonar for erverv av fallrettar eller regulering av vassdrag blir konsesjonären pålagt å betale dei rørde kommunane ei konsesjonsavgift. Konsesjonsavgifta skal inngå i eit fond der fondsmidlane blir nytta som stønad til det lokale næringslivet. Denne avgifta blir rekna ut på grunnlag av produksjonskapasiteten til kraftverket, rekna i naturhestekrefter, og ein fastsett avgiftssats. Korkje avgiftssatsen eller kraftgrunnlaget blir påverka av ei kommunesamanslåing, men inntektene kjem den nye kommunen til gode.
- Konsesjonskraft. Kraftverkseigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunen der kraftanlegget ligg. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til behovet som kommunane har for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt folketal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen får overført den overskytande mengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggjartal, inneber eit større behov for allmenn elektrisitetsforsyning. Ein større del av konsesjonskrafa vil dermed gå til den nye kommunen, medan fylket si mengd blir tilsvarende redusert. På den måten kan ein seia at regelverket og regimet som er knytt til fordelinga og uttak av konsesjonskraft, ikkje er samanslåingsnøytralt (Brandtzæg et. al 2011).
- Eigedomsskatt. Eigedomsskatt er ein lokal vedteken skatt der kommunane sjølv avgjer om dei vil skrive ut slik skatt. For kommunar som har kraftverk, er det vanleg å skrive ut eigedomsskatt i alle fall på verk og bruk, der vasskraftverk og overføringsnett er dei objekta som gjev dei største eigedomsskattinntektene til vertskommunane. Ved kommunesamanslåing må det avklarast om eigedomsskatten skal vidareførast og på kva for eit nivå. Inntektene vil gå til den nye kommunen.
- Naturressursskatt er ein særskatt for kraftproduksjonsanlegg og utgjer 1,3 øre/KWh, der 1,1 øre går til primærkommunane og 0,2 øre til fylkeskommunane. Naturressursskatten er ein del av inntektssystemet til kommunane, og dermed ein del av inntektsutjamninga. Nivået på inntektene av naturressursskatten blir ikkje påverka av ei eventuell kommunesamanslåing, men vil følgje over til den nye kommunen.
- Næringsfond. Konsesjonslovgjevinga gjev konsesjonsstyresmaktene høve til å påleggje den einskilde konsesjonären å avsetje midlar til næringsfond til dei rørde kommunane i saker om ny kraftutbygging eller i saker om fornying av utgåtte konsesjonar. Ofte blir dette betalt som eit eingongsbeløp og inngår i kraftfond saman med konsesjonsavgifter. Næringsfondet vil bli disponert av den nye kommunen om det ikkje er eldre konsesjonsvilkår som føreset at midla skal nyttast i distriktet der kraftutbygginga er.

Nivået på dei fleste inntekter knytt til kraft vil vere dei same før og etter ei kommunesamanslåing. Den store skilnaden er at inntektene etter ei samanslåing vil disponerast av den nye kommunen, og dermed blir nytta i eit større fellesskap.

Det eine unntaket er konsesjonskraftinntekter. Tabellen under syner konsesjonskraftmengd og alminnelig forbruk for kommunane i Vest-Telemark, samt eventuelt overskot av kraft. Vi ser at Fyresdal, Tokke og Vinje har meir kraft enn kommunane nyttar. Alle dei andre kommunane har konsesjonskraftinntekter, men det er lågare enn alminneleg forbruk. Ingen av dei tre utgreiingsalternativa vil gje endring i konsesjonskraftinntekter. Ein samanslåing av alle kommunane i Vest-Telemark ville utløyst meir inntekter frå konsesjonskraft.

Tabell 38 Konsesjonkraftsmengd og alminnelig el-forbruk i kommunane. Kjelde: NVE og kommunane.

Kommune	Konsesjonskraft-mengd	Alminnelig el-forbruk	Overskot
Seljord	32	59	0
Kviteseid	11	51	0
Nissedal	27	33	0
Fyresdal	64	29	35
Tokke	111	51	60
Vinje	305	137	168

## 6.6 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

I tillegg til frie inntekter mottek kommunane ei rekke statlege tilskot, inkl. kompensasjonsordninger utanom rammeoverføringane (inntektssystemet). Det vil til dømes gjelde:

- Integreringstilskot
- Tilskot ressurskrevjande tenester
- Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytte til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skuleanlegg<sup>18</sup>, skulebygg og symjeanlegg<sup>19</sup> og kyrkjebygg
- Kompensasjon renter og avdrag for investeringar fra gjennomføringa av reform '97
- Momskompensasjon

Barnehagemidlane blei innlemma i rammetilskotet f.o.m. 2011 og blir no fordelt etter den generelle kostnadsnøkkelen. Frå og med 2012 vart det innført kommunal medfinansiering av spesialisthelsetenesta og kommunalt betalingsansvar for utskrivingsklare pasientar. Generelt kan ein legge til grunn at dei nemnde tilskota og overføringspostane vil vere samanslåingsnøytrale.

## 6.7 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitiske verkeområde

Ei samanslåing vil òg reise problemstillingar knytt til at kommunane ligg i ulike soner når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og distriktpolitisk verkeområde.

Regional- og distriktpolitiske ordningar som differensiert arbeidsgivaravgift og bedriftsstønad, er definerte gjennom ulike verkeområde. Til grunn for inndelinga av det distriktpolitiske verkeområdet ligg det ei vurdering av kva delar av landet som har spesielle utfordringar i forhold til distrikts- og regionalpolitiske mål om busetjing og verdiskaping.

<sup>18</sup> Frå ordninga fasa inn i perioden 2002-08.

<sup>19</sup> Frå den nye ordninga som blei fasa inn f.o.m. 2009.

Tabell 39 Oversyn over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde. Kjelde: KMD

	Sone for arb.gjevaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Distriktsindeks (2015)
Seljord	2	III	34
Kviteseid	2	III	26
Nissedal	2	III	35
Fyresdal	2	III	28
Tokke	2	III	23
Vinje	2	III	35

I ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift er landet delt inn i ulike arbeidsgivaravgiftssoner, der arbeidsgjevar betalar lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju arbeidsgivaravgiftssoner der satsane varierer frå 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Alle kommunane i Vest-Telemark er i sone 2 (sats 10,6 pst) for arbeidsgjevaravgift.<sup>20</sup>

Det distriktpolitiske virkeområdet er utforma ut frå kva kommunar og område som har særskilde utfordringar og behov for ekstra statleg stønad. Noreg kan delast inn i tre ulike soner med ulikt høve til å gje regional- og distriktpolitisk stønad (til dømes investeringsstønad, stønad til grunnlagsinvesteringar, stadutvikling, kompetanse og internasjonal satsing gjennom Interreg). Hovudtyngda av dei regionale- og distriktpolitiske verkemidla skal nyttast i sone II og III. Berre i sone III kan det gjevast investeringsstønad til bedrifter i samsvar med ESA sitt regionalstønadsregelverk. Alle dei aktuelle kommunane er plassert i sone III.

I 2015 kvalifiserer Seljord, Kviteeid, Nissedal og Fyresdal til småkommunetilskot. Distriktstilskot Sør-Noreg blir utmåla med bakgrunn i ein distriktsindeks.<sup>21</sup> Ingen av kommunane i Vest-Telemark er kvalifisert for distriktstilskot Sør-Noreg i 2015, fordi dei får småkommunetilskot eller har for høgt skatteinntektsnivå. Distriktsindeksen er eit uttrykk for graden av distriktsutfordringar i ein kommune (eller BA-region) og skal samtidig spegle målsettingar i regional- og distriktpolitikken. Indeksen har verdi frå 0-100, og jo lågare verdi, jo større distriktsutfordringar. Tokke får ein indeks på 23, mens Vinje og Nissedal får ein indeks på 35. Ein eventuell ny, samanslått kommune vil få utrekna ein ny indeks. Endring i distriktstilskot Sør-Noreg, for ein samanslått kommune, vil inngå i utrekning av eit inndelingstilskot.

Ei samanslåing vil på kort sikt ikkje vil få konsekvensar på desse områda, og eit eventuelt tap som følgje av endra særtilstokt over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelingstilskotet – og dette vil slik sett ikkje ha verknad dei 15 første åra etter ei samanslåing.

---

<sup>20</sup> I kommuneproposisjonen for 2016 kom følgjande avklaring når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og kommunesamanslåing: Satsen i ein samanslått kommune blir vidareført innanfor dei «gamle» kommunegrensene som om det enno var to eller fleire kommunar, fram til neste revisjon (per 1.1.2021). Etter neste revisjon reknar vi i utgangspunktet med at ein eventuell samanslått kommune vil bli verande i sone 2.

<sup>21</sup> Distriktstilskot Sør-Noreg blir utløyst til kommunar i Sør-Noreg med distriktsindeks under 46, som samstundes har ei gjennomsnittleg skatteinntekt dei siste tre år som er lågare enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som ikkje mottek Nord-Noreg- og Namdalstilstokt eller småkommunetilskot.

## 6.8 Landbruksstilskot

---

Innanfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskot for mjølk, kjøt og areal- og kulturlandskapstilskot. Høgare sonenummer gjev høgare tilskot. Ut frå røynsler med tidlegare kommunesamanslåingar vil ikkje ei kommunesamanslåing ha innverknad på soneinndelinga for kjøt og mjølk. Her følgjer ikkje soneinndelinga alltid kommunegrensene. Det gjer derimot areal- og kulturlandskapstilskotet. Dersom kommunane hadde lege i ulike soner her, ville det ha utløyst behov for nærmere avklaringar av soneplasseringa, fordi endringar av soneplasseringa kan påverke bøndene sitt inntektsgrunnlag. I samband med samanslåinga av Mosvik og Inderøy var det behov for slike avklaringar fordi kommunane var plassert i ulike soner. Utfordringane vart spela inn overfor landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlege partar for å få ei avklaring. Resultatet av dette vart at eksisterande soneinndeling vart ført vidare for den nye kommunen. Alle dei aktuelle kommunane ligg i sone 5. Spørsmålet om soneinndeling vil difor ikkje vere ei aktuell problemstilling i samband med denne utgreiinga. Regjering har no i samband med reformarbeidet òg stafesta ingen av tilskotsordningane skal påverkast av endringar av kommunestrukturen.

## 6.9 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing

---

Ein samanslått kommune kan naturlegvis ikkje praktisere utskriving av eigedomsskatt lik ”summen av” dei gamle kommunane sin praksis.

Etter § 3 i eigedomsskattelova er det fire hovedalternativ for avgrensing av eigedomsskatt.

- Eigedomsskatt i heile kommunen
- Eigedomsskatt i klart avgrensa område heilt eller delvis utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang
- Eigedomsskatt berre på verk og bruk
- Eigedomsskatt berre på verk og bruk og annan næringseigedom
- Alternativ b + c
- Alternativ b + d
- Alternativ a, utan alternativ d

Tabell 39 syner at Seljord, Kviteeid, Nissedal, Tokke og Vinje har eigedomsskatt berre på verk og bruk, medan Fyresdal har eigedomsskatt på verk og bruk og annan næringseigedom

Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten blir skriven ut for som må harmoniserast, nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må òg harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Eigedomsskatten skal vere minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Alle dei seks kommunane har generell skattesats på 7 promille.

Tabell 40 Oversyn over praksis for eigedomskatt 2014. Kjelde: KOSTRA.<sup>22</sup>

	Heile kommunen	Berre på verk og bruk	Generell skattesats
Seljord		1	7,00
Kviteseid		1	7,00
Nissedal		1 <sup>23</sup>	7,00
Fyresdal		1	7,00
Tokke		1	7,00
Vinje		1	7,00

Tabell 40 syner kor store inntekter kommunane har frå eigedomsskatt. Tokke og Vinje har høgast inntekter frå eigedomsskatt, med høvesvis 15,9 prosent og 12,7 prosent av brutto driftsinntekter i 2014. Kviteeid har lågast inntekter frå eigedomskatt (1,4 prosent av brutto driftsinntekter i 2014).

Tabell 41 Eigedomskatt 2014. 1000 kr. Kjelde: KOSTRA.

	Anna ei-gedom	Bustad og fri-tidseigedomar	Eigedomskatt, totalt	Eigedomsskatt i % av brutto driftsinntekter
Seljord	9 296	0	9 296	3,4 %
Kviteseid	3 284	0	3 284	1,4 %
Nissedal	10 381	0	10 381	6,8 %
Fyresdal	9 932	0	9 932	6,4 %
Tokke	41 356	0	41 356	15,9 %
Vinje	59 950	0	59 950	12,7 %

Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må harmoniserast ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving. Det er mogeleg den økonomiske situasjonen tvingar kommunane til å ta ut inntektspotensiilet ved eigedomsskatt uavhengig om det blir kommunesamanslåing eller ikkje.

Ei anna problemstilling er at kommunane har ulike prisar på kommunale tenester. Dette kan vere alt frå barnehagesatsar til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil vere om ei kommunesamanslåing fører til høgare prisar og avgifter i ein av dei ”gamle” kommunane? Er forskjellane store eller vil det vere relativt enkelt å harmonisere prissetjinga?

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane (jf. Tabell 41). Satsane må harmoniserast i ein eventuell samanslått kommune. Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nokså harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebetaling.

<sup>22</sup> Til annan næringseigedom blir rekna til dømes kontorlokale, parkeringshus, butikk, varelager, hotell, serveringsstad med vidare.

<sup>23</sup> Nissedal kommune har innført eigedomskatt i heile kommunen frå 2015.

Vinje har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Fyresdal. Årsgebyr vatn varierer frå kr 1 890 i Vinje til kr 5 376 i Nissedal. Tokke har høgast årsgebyr på avløp med kr 5 702, medan Vinje har høgast årsgebyr på avfall med kr 2 480.

Tabell 42 Eksempel på kommunale satsar 2014. Kjelde: KOSTRA.

	Foreldrebetaling		Årsgebyr	
	SFO (20 t)	Vatn	Avløp	Avfall
Seljord	2 094	2 855	4 115	2 276
Kviteseid	1 900	3 821	4 706	2 370
Nissedal	1 733	5 376	4 461	2 147
Fyresdal	2 440	3 007	5 457	2 397
Tokke	..	2 845	5 702	2 410
Vinje	1 280	1 890	3 294	2 480

## 6.10 Demografi og kommuneøkonomi

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunesektoren har ansvaret for m.a. barnehagar, grunnskule og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tenester som i hovudsak er retta mot spesifiserte aldersgrupper i folket, og der utgiftene i stor grad blir påverka av den demografiske utviklinga. Innbyggjartalsutvikling og alderssamansetjing påverkar i stor grad nivået på dei statlege overføringane. Meininga er at rammetilskotet skal reflektere at dei ulike aldersgruppene ikkje kostar kommunekassa det same. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovudsak sjølv, medan dei yngste skal ha barnehage og skuleplass. Dei eldste gjev kostnader på helse- og omsorgstenestene. Samtidig er det ikkje sikkert at ein kommune får reduserte kostnader i tenestetilbodet på grunn av demografiske endringar. Kommunen vil då oppleve at det blir mindre pengar til rådvelde.

Kommunane i Vest-Telemark har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde 16,8 prosent i 2015. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 15,2 prosent og 14,0.

Tabell 43 Prosentdel av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2015. Kjelde: SSB.

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	67 år og eldre
Seljord	7,0	11,2	64,7	11,6	4,3	1,2	82,9	17,1
Kviteseid	5,0	10,7	66,6	11,9	4,7	1,1	82,2	17,8
Nissedal	7,2	10,6	67,2	10,1	3,8	1,1	84,9	15,1
Fyresdal	5,5	12,9	65,2	11,6	3,7	1,0	83,7	16,3
Tokke	6,0	11,4	65,4	11,5	4,9	0,8	82,8	17,2
Vinje	6,3	11,2	66,0	12,1	3,8	0,6	83,5	16,5
Tele-mark	6,3	11,7	66,8	10,6	3,7	0,8	84,8	15,2
Hele landet	7,2	12,0	66,7	9,7	3,4	0,8	86,0	14,0
Alle	6,2	11,2	65,8	11,6	4,2	0,9	83,2	16,8
Alt 1	6,3	10,9	65,9	11,4	4,4	1,2	83,1	16,9
Alt 2	5,8	11,9	65,3	11,6	4,5	0,9	83,1	16,9
Alt 3	6,2	11,3	65,8	11,9	4,2	0,7	83,2	16,8

I samanheng med konsultasjonsmøta mellom staten og kommunesektoren om årets statsbudsjett, legg det tekniske berekningsutvalet for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram utrekningar om korleis den demografiske utviklinga blir vurdert å påverke kommunesektoren sine utgifter.

I kommuneproposisjonen for 2016 har TBU rekna ut at kommunesektoren kan få meirutgifter på om lag 2,1 mrd. kroner i 2016 som følgje av den demografiske utviklinga.

Fleire 0-15-åringar trekkjer isolert sett i retning av auka utgifter til barnehage og grunnskule. Fleire eldre i aldersgruppene frå 67 år og eldre år fører isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenesta.

I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for tilvekst i folketallet. På bakgrunn av befolkningsutviklinga i 2015, syner tabellen at Seljord, Nissedal og Vinje vil få auka utgiftene i 2016, medan Kviteeid, Fyresdal og Tokke sine utgifter vil bli reduserte. Samla sett er alle kommunane vurdert å få verken meir eller mindreutgifter.

Tabell 44 Utrekna meir-/mindreutgifter 2016 knytt til den demografiske utviklinga. Mill. 2015-kr. Kjelde: TBU/utrekningar ved Telemarksforsking.<sup>24</sup>

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18
Seljord	-1,5	1,4	0,4	-0,2	0,9	1,1	-0,8	1,3	0,8
Kviteseid	-0,1	-1,8	1,7	-0,5	0,8	0,0	-0,4	-0,4	-2,1
Nissedal	0,0	0,2	-0,8	0,0	0,7	-0,3	0,0	-0,3	0,5
Fyresdal	-0,7	-0,6	0,0	0,0	0,3	0,3	-0,8	-1,5	-1,5
Tokke	-1,0	-0,3	-2,3	0,3	-0,3	-1,3	1,6	-3,2	-0,9
Vinje	-0,5	1,1	-2,3	0,2	0,4	1,4	0,4	0,7	3,1
<b>Sum alle</b>	<b>-3,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,4</b>	<b>0,0</b>

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar frå 2015 til 2030. Utrekningsopplegget elles er det same som i tabellen over. Samla sett får alle kommunane vurdert auka demografikostnadara på 63 mill. kr i denne perioden. Som oppstillinga syner, er Vinje vurdert å få meirutgifter på omlag 41 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2030.

Tabell 45 Utrekna meir-/mindreutgifter 2016-2030 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill. 2015-kr. Kjelde: TBU/utrekningar ved Telemarksforsking.

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18
Seljord	-6,6	-3,2	2,5	1,1	5,2	12,0	-3,3	7,8	5,3
Kviteseid	-0,4	-8,0	-3,8	-3,7	6,7	5,4	2,5	-1,3	2,5
Nissedal	-2,5	1,5	0,8	-0,1	3,7	7,2	-0,8	9,8	9,0
Fyresdal	1,4	-3,6	-2,3	-1,4	2,5	6,4	-1,6	1,3	3,6
Tokke	-2,5	-5,9	-7,3	-2,4	6,7	4,6	1,6	-5,0	2,3
Vinje	2,5	12,5	-1,5	-0,2	5,0	18,1	2,9	39,3	40,7
<b>Sum alle</b>	<b>-8,1</b>	<b>-6,6</b>	<b>-11,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>29,8</b>	<b>53,8</b>	<b>1,2</b>	<b>51,8</b>	<b>63,4</b>

Tabellen under summerer opp effektutrekningane for kommunane og dei ulike alternativa. Samla sett ser dei seks kommunane ut til å få meirutgifter i perioden 2016-2030 tilsvarende 4,1 prosent av dagens brutto driftsinntekter. Dei tre alternativa ser ut til å få meirutgifter på høvesvis 2,5 prosent, 1,4 prosent og 5,9 prosent.

<sup>24</sup> Aldersgruppa 16-18 år kan i stor grad knytast til fylkeskommunen. Denne aldersgruppa er difor holdt utanfor i kolonne ekskl. 16-18 år.

Tabell 46 Utrekna meir-/mindreutgifter 2016-2030 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill. 2015-kr. Kjelde: TBU/utrekningar ved Telemarksforsking.

	2016	2016-2020	2016-2030	2016-30 i % av dagens brutto driftsinntekter
Seljord	0,8	0,1	5,3	1,9 %
Kviteseid	-2,1	-4,3	2,5	1,1 %
Nissedal	0,5	0,5	9,0	5,9 %
Fyresdal	-1,5	-4,2	3,6	2,3 %
Tokke	-0,9	-3,2	2,3	0,9 %
Vinje	3,1	13,3	40,7	8,6 %
<b>Sum alle</b>	<b>0,0</b>	<b>2,2</b>	<b>63,4</b>	<b>4,1 %</b>
<b>Alt 1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-3,7</b>	<b>16,7</b>	<b>2,5 %</b>
<b>Alt 2</b>	<b>-2,4</b>	<b>-7,4</b>	<b>5,9</b>	<b>1,4 %</b>
<b>Alt 3</b>	<b>2,2</b>	<b>10,2</b>	<b>43,0</b>	<b>5,9 %</b>

## 6.11 Framtidig behov for kommunale årsverk

Tabellane under syner årsverk per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskule og pleie- og omsorg i 2013. På bakgrunn av tenestenivå i 2013 og anslag på folkesetnadsutviklinga visast eit anslag på behovet i talet på årsverk per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I utrekningane er det teke utgangspunkt i same dekningsgrad og standard på tenestene som i 2013. Tenestedataa er henta frå KOSTRA 2013. Framskrivningane byggjer på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingane syner at tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule for dei seks kommunane vil endrast lite fram til 2040. Når det gjeld tenestebehovet knytt til pleie og omsorg, vil behovet generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei seks kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med 36 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

Tabell 47 Barnehage: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune.

	2013	2020	2040
Seljord	24,5	19,9	19,8
Kviteseid	17,7	16,9	19,0
Nissedal	27,5	20,6	22,7
Fyresdal	16,4	16,2	20,3
Tokke	30,8	25,2	31,8
Vinje	25,5	26,5	25,1
<b>Sum alle</b>	<b>24,1</b>	<b>21,7</b>	<b>23,2</b>
<b>Alt 1</b>	<b>22,7</b>	<b>19,0</b>	<b>20,2</b>
<b>Alt 2</b>	<b>25,4</b>	<b>21,9</b>	<b>27,5</b>
<b>Alt 3</b>	<b>27,5</b>	<b>26,0</b>	<b>27,2</b>

Tabell 48 Grunnskule: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune.

	2013	2020	2040
Seljord	26,2	27,9	22,5
Kviteseid	23,7	19,7	22,4
Nissedal	30,9	36,6	34,1
Fyresdal	25,2	23,0	26,5
Tokke	33,0	31,5	33,6
Vinje	29,1	29,6	32,4
<b>Sum alle</b>	<b>28,0</b>	<b>28,0</b>	<b>28,5</b>
<b>Alt 1</b>	<b>26,3</b>	<b>26,9</b>	<b>25,1</b>
<b>Alt 2</b>	<b>30,1</b>	<b>28,4</b>	<b>31,0</b>
<b>Alt 3</b>	<b>30,6</b>	<b>30,3</b>	<b>32,8</b>

Tabell 49 Pleie og omsorg: Anslått framtidig tenestebehov i årsverk per 1000 innbyggjarar 20-66 år. Kjelde: KMD Ny kommune.

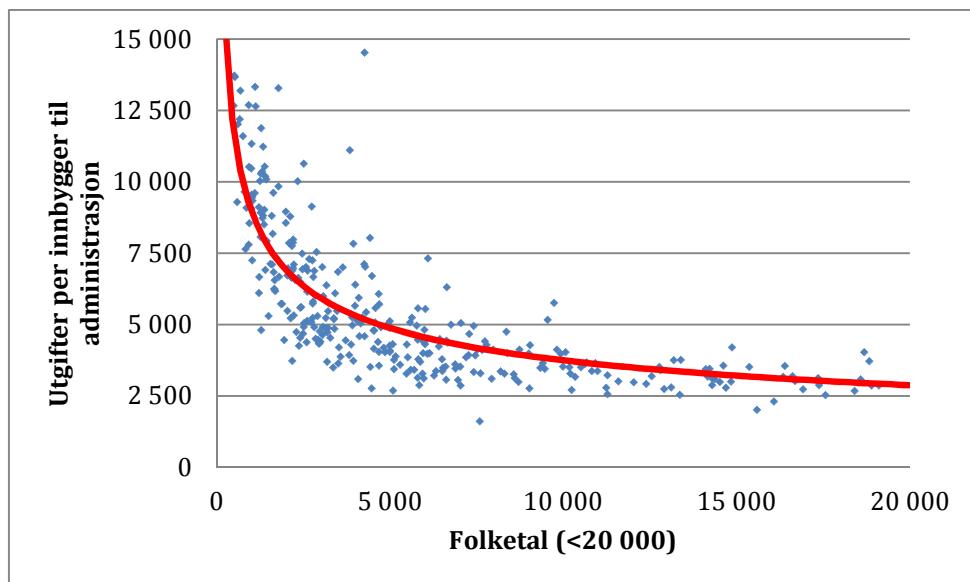
	2013	2020	2040
Seljord	56,4	60,4	79,8
Kviteseid	56,5	61,9	105,3
Nissedal	93,9	94,9	144,3
Fyresdal	75,7	74,4	142,0
Tokke	72,8	75,6	117,8
Vinje	68,5	73,7	101,6
<b>Sum alle</b>	<b>67,8</b>	<b>71,5</b>	<b>107,2</b>
<b>Alt 1</b>	<b>64,3</b>	<b>68,4</b>	<b>101,9</b>
<b>Alt 2</b>	<b>73,9</b>	<b>75,2</b>	<b>126,8</b>
<b>Alt 3</b>	<b>70,1</b>	<b>74,4</b>	<b>106,7</b>

## 6.12 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsfordelar innan det einskilde tenesteområdet, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figur 27 syner sambanden mellom administrasjonsutgifter per innbyggjar og kommunestorleik for heile landet.

Dei minste kommunane har dei høgaste utgiftene per innbyggjar, noko som syner at det er eit klart innsparingspotensial ved å slå saman små kommunar.

Vi har ikkje gjort nokon detaljert vurdering av innsparingsmoglegitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi gjekk inn i den einskilde kommunen og vurderte kvar einskild stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har difor heller freista å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere KOSTRA-data frå 2014. Dette vil vere ein metode som gjev eit bilde av eit mogeleg innsparingspotensial. Vår definisjon av ”administrasjonsutgifter” i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande KOSTRA-funksjonar: 100 - Politisk styring, 110 - Kontroll og revisjon, 120 – Administrasjon, 121 - Forvaltningsutgifter i eigedomsforvaltninga og 130 – Administrasjonslokale.



Figur 27 Utgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: Kostra 2013.

### 6.12.1 Alternativ 1

Tabell 49 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 1 (Seljord + Kviteeid + Nissedal).

Tabell 50 Administrasjonsutgifter 2014. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	Innbyggjarar (1.1.2014)	Netto driftsutgifter kr per innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Seljord	3 002	6 320	18 973
Kviteeid	2 466	6 428	15 851
Nissedal	1 439	9 303	13 387
<b>Sum</b>	<b>6 907</b>	<b>6 980</b>	<b>48 211</b>
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Bø	5 977	4 496	-
Nome	6 630	4 789	-
<b>Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarande</b>			
Seljord			4 559
<i>Landsgjennomsnittet</i>			21 377
Bø			17 157
Nome			15 133

Seljord er den kommunen som blir administrert billegast av dei tre. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Seljord, vil gevinsten kunne bli om lag 4,6 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens tre kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til

om lag 21,4 mill. kr. Vi samanliknar òg alternativet med samanliknbare kommunar med tilsvarende innbyggjartal i Telemark. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Nome og Bø brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 15 mill. kr og 17 mill. kr.

## 6.12.2 Alternativ 2

Tabell 50 Administrasjonsutgifter 2014. Kjelde: KOSTRA (konsern)syner administrasjonsutgifte i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 2 (Fyresdal + Tokke).

Tabell 51 Administrasjonsutgifter 2014. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	Innbyggjarar (1.1.2014)	Netto driftsutgifter kr per innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Fyresdal	1 298	10 841	14 072
Tokke	2 252	9 797	22 063
<b>Sum</b>	<b>3 550</b>	<b>10 179</b>	<b>36 134</b>
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Seljord	3 002	6 320	-
Drangedal	4 111	6 454	-
<b>Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende</b>			
Tokke			1 355
<i>Landsgjennomsnittet</i>			22 343
Seljord			13 698
Drangedal			13 223

Tokke er den kommunen som blir administrert billegast av dei to. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Tokke, vil gevinsten kunne bli om lag 1,4 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 22,3 mill. kr. Vi samanliknar òg alternativet med samanliknbare kommunar med om lag tilsvarende innbyggjartal i Telemark. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Drangedal og Seljord brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 13 mill. kr og 14 mill. kr.

### 6.12.3 Alternativ 3

Tabell 51 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 3 (Tokke + Vinje).

Tabell 52 Administrasjonsutgifter 2014. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	Innbyggjarar (1.1.2014)	Netto driftsutgifter kr per innb.	Netto driftsutgifter 1000 kr
Tokke	2 252	9 797	22 063
Vinje	3 689	8 007	29 538
<b>Sum</b>	<b>5 941</b>	<b>8 686</b>	<b>51 601</b>
Landsgjennomsnittet	12 070	3 885	-
Bø	5 977	4 496	-
Nome	6 630	4 789	-
<b>Gevinst/Innsparing ved nivå tilsvarende</b>			
Vinje		4 031	
<i>Landsgjennomsnittet</i>		28 520	
Bø		24 890	
Nome		23 149	

Vinje er den kommunen som blir administrert billegast av dei to. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene som Vinje, vil gevinsten kunne bli om lag 4,0 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 28,5 mill. kr. Vi samanliknar òg alternativet med samanliknbare kommunar med om lag tilsvarende innbyggjartal i Telemark. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Nome og Bø brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 23 mill. kr og 25 mill. kr.

### 6.12.4 Oppsummering innsparingspotensial på administrasjon

Desse illustrasjonsutrekningane er verd å merka seg. Sjølv om det er anslag, får utrekningane fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved ei eventuell kommunesamanslåing. På administrasjonsområdet har vi definert eit mogeleg innsparingspotensia i høve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarende innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial for alternativ 1, 2 og 3 på høvesvis om lag 16 mill. kr, 13,5 mill. kr og 24 mill. kr.

Tabell 53 Mogleg innsparingspotensial på administrasjon. Alternativ 1-3. 1000 kr og i prosent av sum driftsinntekter.

Alt.	I mill. kr	I prosent av brutto driftsinntekter
1 (Seljord + Kviteseid + Nissedal)	16,0	2,4
2 (Fyresdal + Tokke)	13,5	3,2
3 (Tokke + Vinje)	24,0	3,3

Som nemnt innleiingsvis vil det vere moglegheiter for innsparing på administrasjon som følgje av at ein får éin administrativ og politisk organisasjon, og at ein unngår doble funksjonar, oppgåver, rutinar og system på ulike område. Samstundes vil det naturlegvis vere slik at graden av effektivisering òg vil vere avhengig av korleis ein vel å organisera den nye kommunen. I ein kommune som blir stor geografisk, og der avstandane er lange, kan det vere behov for meir desentraliserte løysingar som det kostar å administrere. Politisk kan det òg vere behov for ordningar for å styrke lokalpolitisk deltaking og engasjement, m.a. gjennom etablering av lokalutval, kommunedelutval og opplegg for innbyggjarmedverknad.

I kapittel 3.3 vart det vist til illustrasjonsutrekningar av effekten på rammetilskotet ved kommunesamanslåing for de tre alternativa. Det blei her vist at inntektsnivået vil vere mellom 5 mill. kr (alternativ 2) og 25 mill. kr (alternativ 1) lågare enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskottet. Gitt dagens inntektssystem vil altså ein slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngte først etter 20 år frå samanslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør likevel kunne realisert vesentleg tidligare enn etter 15-20 år frå tidspunktet for ei eventuell kommunesamanslåing. Slik sett må altså ikkje eit inntektsbortfall på mellom 5 og 25 mill. kr etter at inndelingstilskotet er borte etter 20 år, oppfattast som ein tilsvarande redusert økonomisk handlefridom samanlikna med dagens situasjon. I mellomtida bør ein altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

I tillegg vil ein samanslått kommune kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbodet. Dette er omtala nærmere i avsnittet under.

## 6.13 Innsparingspotensial innan tenesteområda

I tillegg til innsparing i administrasjon vil kommunen òg kunne hente ut innsparingsgevinstar ved å harmonisere tenestetilbodet. Ein skal ikkje undervurdere innsparingsmogleheitene innan tenesteområda, men erfaringar syner at det er vanskeleg å hente ut stordriftsfordelar for ein del fyrste-linjetenester der nærliken til innbyggjarane og brukarane er viktig. I samanheng med dei fem siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomførde, har skular, barnehagar og sjukeheim same lokalisering som tidlegare. Sjølv om desse innsparingspotensiala kan vere vanskelegare å hente ut, er det likevel noko ein bør sjå nærmere på.

På tenesteområda har vi sett på kva innsparingspotensial som kan hentast ut i dei nye kommune-konstellasjonane dersom dei hadde same driftsutgifter som gjennomsnittskommunen i landet på somme utvalde tenesteområde. Om ein klarer å hente ut innsparingspotensialet, er mellom anna avhengig av samlokalisering og om ein klarer å redusere mengda stillingar ved naturleg avgang.

I Tabell 54 og Tabell 55 har vi vist utgifter på ulike tenesteområde i dag og mogleg gevinst for den nye kommunen dersom utgiftene per innbyggjar legg seg på det som er dagens nivå for gjennomsnittskommunen.

Tabell 54 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2014. Kjelde: KOSTRA (Konsern).

	Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Vinje	Heile landet
Barnehage (1-5 år)	136 304	133 752	147 872	139 258	182 764	167 627	129 446
Grunnskule (6-15 år)	120 442	121 897	164 908	162 214	167 477	160 424	100 988
Barnevern (0-17 år)	7 236	5 763	8 070	6 018	5 456	7 509	8 014

Sosialteneste (20-66 år)	3 422	2 273	2 370	-824	2 145	2 099	3 504
Pleie og omsorg (67 år +)	113 578	110 909	174 383	173 929	156 095	156 824	114 684
Kommunehelse	3 367	5 101	4 523	3 961	5 768	6 162	2 285
Brann/ulykkesvern	817	1 099	1 281	1 304	1 325	1 224	731
Fysisk planlegging	982	343	753	1 719	921	2 208	617
Samferdsel	1 261	1 858	1 060	1 507	2 467	2 525	733
Kyrke	1 169	1 260	1 240	1 623	1 583	1 019	539
Kultur	2 643	2 893	2 184	5 389	7 686	5 623	2 009

Kommunane i Vest-Telemark har i dag generelt høge utgifter på dei fleste tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen.

I vurderinga av det samla utgiftsnivået for alle tenesteområda har vi tatt høgde for kommunane sitt utrekna utgiftsbehov. Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i dei aktuelle kommunane blir harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil Vest-Telemarkkommunane ha eit innsparingspotensial på 260,5 mill. kr per år. Etter justering for kommunane sitt utgiftsbehov, som generelt ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, viser utrekninga eit samla meirforbruk/innsparingspotensial på om lag 224,5 mill. kr. I kr og øre er grunnskule og pleie og omsorg dei sektorane der det samla sett blir utrekna høgst meirforbruk samanlikna med landsgjennomsnittet.<sup>25</sup>

Tabell 55 Innsparingspotensial i mill. kr på nokre utvalde tenesteområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2014 Kjelde: KOSTRA (Konsern)

	Seljord	Kvi- teseid	Nisse- dal	Fyres- dal	Tokke	Vinje	Sum alle
Barnehage (1-5 år)	1,2	0,5	1,7	0,6	6,6	7,4	18,0
Grunnskule (6-15 år)	6,6	5,5	9,7	10,3	17,0	24,5	73,6
Barnevern (0-17 år)	-0,5	-1,0	0,0	-0,5	-1,2	-0,4	-3,6
Sosialteneste (20-66 år)	-0,1	-1,8	-1,0	-3,3	-1,8	-3,1	-11,2
Pleie og omsorg (67 år +)	-0,6	-1,8	14,3	13,4	17,4	27,3	70,0
Kommunehelse	3,2	6,9	3,2	2,2	7,8	14,3	37,7
Brann/ulykkesvern	0,3	0,9	0,8	0,7	1,3	1,8	5,9
Fysisk planlegging	1,1	-0,7	0,2	1,4	0,7	5,9	8,6
Samferdsel	1,6	2,8	0,5	1,0	3,9	6,6	16,4
Kyrkje	1,9	1,8	1,0	1,4	2,4	1,8	10,2
Kultur	1,9	2,2	0,3	4,4	12,8	13,3	34,8
<b>Sum</b>	<b>16,5</b>	<b>15,2</b>	<b>30,7</b>	<b>31,6</b>	<b>67,0</b>	<b>99,4</b>	<b>260,5</b>
<b>Behovsjustering (-)</b>	<b>2,0</b>	<b>2,2</b>	<b>5,9</b>	<b>7,4</b>	<b>9,3</b>	<b>9,2</b>	<b>36,0</b>
<b>Sum etter justering</b>	<b>14,5</b>	<b>13,0</b>	<b>24,8</b>	<b>24,2</b>	<b>57,7</b>	<b>90,3</b>	<b>224,5</b>

<sup>25</sup> Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområdet er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på kva kommunane kan spare dersom dei har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet. Det bør òg nemnast at Vest-Telemark-kommunane generelt har eit betydeleg høgare inntektsnivå enn gjennomsnittskommunen, og kan slik sett òg tillata seg eit høgare utgiftsnivå.

Tabellen under samanfattar effektutrekningane for dei tre samanslåingsalternativa. Etter justering for utgiftsbehovet, er det utrekna eit samla innsparingspotensiale for alternativ 1, 2 og 3 på høvesvis om lag 52 mill. kr (7,9 prosent), 82 mill. kr (19,6 prosent) og 148 mill. kr (20,2 prosent).

Tabell 56 Innsparingspotensial i 1000 kr på nokre utvalde tenesteområde i forhold til gjennomsnittskommunen i 2014. Alternativ 1, 2 og 3. Kjelde: KOSTRA (Konsern).

	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Barnehage (1-5 år)	3,4	7,2	13,9
Grunnskole (6-15 år)	21,8	27,3	41,6
Barnevern (0-17 år)	-1,5	-1,7	-1,5
Sosialteneste (20-66 år)	-3,0	-5,1	-4,9
Pleie og omsorg (67 år +)	11,9	30,8	44,7
Kommunehelse	13,4	10,0	22,1
Brann/ulykkesvern	2,0	2,1	3,2
Fysisk planlegging	0,6	2,1	6,6
Samferdsel	4,8	4,9	10,5
Kyrkje	4,7	3,8	4,1
Kultur	4,3	17,2	26,1
<b>Sum</b>	<b>62,5</b>	<b>98,5</b>	<b>166,4</b>
<b>Behovsjustering (-)</b>	<b>10,1</b>	<b>16,7</b>	<b>18,5</b>
<b>Sum etter justering</b>	<b>52,4</b>	<b>81,8</b>	<b>147,9</b>
<b>I prosent av brutto driftsinntekter</b>	<b>7,9</b>	<b>19,6</b>	<b>20,2</b>

Det er nok neppe verken realistisk eller ynskjeleg å gjere så dramatiske kutt i tenesteproduksjonen. Utrekningane gjev likevel eit bilet av område som det er mogleg å sjå nærare på, uavhengig av ei samanslåing eller ikkje. Direkte økonomiske innsparinger i tenesteproduksjonen vil ikkje vere blant dei viktigaste effektane av ei samanslåing. Dei største gevinstane knytt til ei samanslåing må vere moglegheit for større fagmiljø og betre og meir fleksibel utnytting av dei ressursane som kommunane samla sett har. Større og sterkare fagmiljø vil vere viktig som grunnlag for å kunne handtere dei framtidige utfordringane som kommunane står overfor.

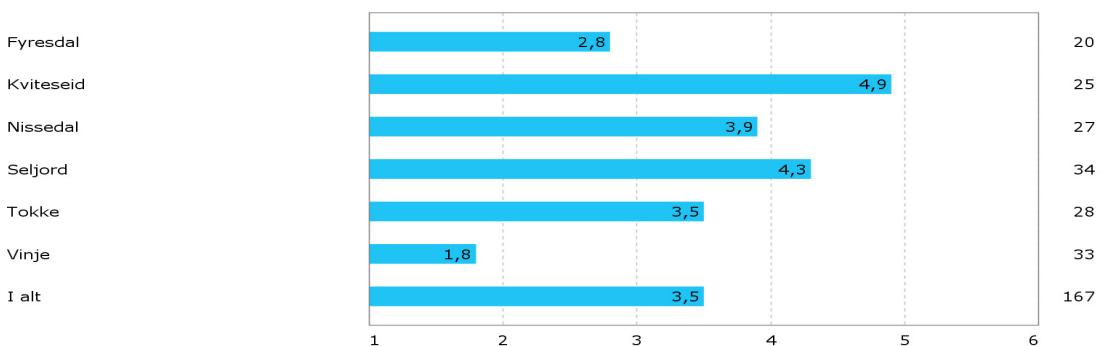
Erfaringane frå dei siste, frivillige kommunesamanslåingane er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligg innanfor administrasjon. Dette gjer seg òg utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for ein auke av delen av utgiftene som går til tenesteproduksjon. I den samanhengen er òg viktig å vere merksam på at det i alle desse samanslåingsprosesane vart gjeve garantiar om at ingen av dei tilsette skulle miste jobben som følgje av kommunesamanslåingane. Slike garantiar har vore viktige for å skape tryggleik blant dei tilsette. Tilsette som har vore direkte påverka av kommunesamanslåinga har fått tilbod om nye jobbar, og overskot av tilsette har blitt handtert gjennom naturleg avgang. Når slike garantiar blir gjevne, tek det lengre tid å hente ut stordriftsfordelane. Inndelingstilskotet som kommunen tek i mot dei fyrtre 20 åra etter samanslåinga, tek omsyn til at det tek tid å ta ut effektiviseringsgevinstar i ein ny kommune.

Overskot av tilsette treng heller ikkje å vere ei utfordring i samband med ei kommunesamanslåing. Kommunesamanslåinga mellom Bodø og Skjerstad er tvert i mot eit døme på det motsette. Her var Skjerstad kommune i ein situasjon der det var behov for oppseiingar og kutt i det kommunale tenestetilbodet som følgje av langvarig folketalssnedgang og ein svært pressa kommuneøkonomi.

Som følge av kommunesamanslåinga slapp ein oppseingar pga. behov for ny arbeidskraft i Bodø kommune sin organisasjon.

## 6.14 Resultat frå spørjeundersøking og intervju

I spørjeundersøkinga vart respondentane bede om å vurdere om den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. Figuren under viser resultatet summa opp med gjennomsnitt. På ein skala frå 1-6, der 1=heilt usamd og 6=heilt samd, ligg dei gjennomsnittlege svara Kviteseid og Seljord godt over snittet på 3,5. Nissedal er òg delvis samd i påstanden med eit snitt på 3,9. Respondentane i Tokke er omtrent nøytrale til påstanden. Respondentane i Fyresdal (snitt på 2,8) og spesielt Vinje (snitt på 1,9) meiner ikkje at den økonomiske situasjonen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenesta.



Figur 28 Den økonomiske situasjonen i kommunen gjer det vanskeleg å oppnå ynskt kvalitet på tenestene. 1=heilt samd og 6=heilt usamdt. Gjennomsnitt.

I intervjuet kjem det fram at ei utfordring for fleire av kommunane som har kraftinntekter, er at inntektene dei seinaste åra har vorte betydeleg mindre som følge av lågare straumprisar. Dette gjeld spesielt Vinje, Tokke, Nissedal og Fyresdal. I Kviteseid har økonomien vore bra, men er no stram og det blir gjeve uttrykk for at det behov for å ta ned drifta.

Det vart òg spurta om kommunane har planlagt større investeringar dei kommande åra. I Fyresdal er det planlagt å flytte kommunehuset til næringshagen. Vedtaket vart gjort hausten 2015, og i praksis forpliktar kommunen seg til å vere langsiktig leigetakar i 15 år frå bygget er innflyttingsklart. Avtalen for NAV er 5 år. Dette er ei forplikting som etter det vi kan sjå vil gjelde dersom Fyresdal skulle gå inn i ein ny kommune. I tillegg ligg det inne investering i fleirbrukshall i siste del av økonomiplanperioden. Kviteseid planlegg investering i omsorgsbustader i sentrum, og ved hjelp av statlege midlar og husleige reknar dei med at investeringa går omtrent i null. Det er òg eit mål om å få alle VAR-tenester inn på offentleg nett, og det er behov for investeringar i Vrådal. Investeringar på VAR-området finansierast gjennom inntekter frå gebyr. I Nissedal blir det peikt på at ein på sikt må auke mengda sjukeheimplassar, og kanskje omsorgsbustader, men at dette ikkje er konkretisert i økonomiplanen. Kommunen har elles hatt store investeringar på VAR-området, mellom anna saman med Drangedal på Gautefallsheia, men desse vil mest sannsynleg bli finansiert gjennom gebyr. I Seljord er det ikkje konkretisert større investeringar i økonomiplanen, men både nytt kyrkjebygg og investering i symjebasseng og bibliotek står på ynskjelista. Det må investerast i nytt vassverk, dette er finansiert gjennom ei monaleg auke i vassavgifta. Det er òg behov for etablering av fleire omsorgsbustader og dagsenter for demente. I Tokke har det vorte gjennomført flere store investeringar, men det er planlagt lite framover. Kommunen har mellom anna bygd ny

barnehage på Dalen, rusta opp Høydalsmo skule og samfunnshus, bygd kulturhus og er i ferd med gjennomføre investering i vaskeri og garderobar på helsehuset. Vinje har også behov for investeringar på VAR-området, mellom anna nytt vassverk i Rauland og nytt renseanlegg på Vågslid. Mykje av utbygginga er knytt til hytteaktiviteten. Elles bygger kommunen ut barnehagen på Rauland, og har planar om å renovere Edland skule. I tillegg blir det trekt fram i intervju at det er behov for investering i nytt kunstmuseum på Rauland.

## 6.15 Interkommunalt samarbeid på økonomiområdet

Tabellen under viser interkommunale samarbeid på økonomiområdet som arbeidsgruppa for interkommunalt samarbeid om økonomi har lista opp. I tillegg blir det vist til at det finst fleire uformelle samarbeid/nettverk på økonomi, skatt og løn/personal. Vi har også sett inn samarbeid om arkiv her, og ser dermed økonomi og administrative tenester litt i samanheng. Alle kommunane i Vest-Telemark er knytt til IKA Kongsberg (interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS) som tek hand om deponerte arkiv. I tillegg til BTV innkjøp finst det eit uformelt innkjøpssamarbeid i Vest- og Midt-Telemark som er drifta av Vest-Telemark næringsutvikling og som Vinje, Kviteseid, Fyresdal og Nissedal deltek i.

Av nye samarbeid, så arbeider Kviteseid og Nissedal med å knytte seg til arbeidsgjevarkontrollen i Agder.

Tabell 57 Oversyn over interkommunale samarbeid på økonomiområdet i Vest-Telemark.

Namn på samarbeid	Kommunar i Vest-Telemark som deltek	Organisasjons-form	Føremål
Telemark kommunerevisjon IKS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Kommunal revisorteneste for alle kommunane i Telemark, Larvik og Lardal kommune, samt Telemark fylkeskommune
Agder og Telemark kontrollutvalssekreteriat IKS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Kontrollutvalssekreteriat for alle kommunane i Telemark og Agder, samt fylkeskommunane
Midt-Telemark arbeidsgjevarkontroll	Seljord, Vinje og Fyresdal	Vertskommunesamarbeid - Bø	Oppgåva er å kontrollere om arbeidsgjevarane i desse kommunane gjennomfører forskots-trekk og reknar ut arbeidsgjevaravgift i samsvar med regel-verket i skatteinntekts- og folketrygdlova. Med jamne mellomrom blir det gjennomført kontroll av rekneshus og bilag hos næringsdrivande.
IKT-samarbeid	Vinje og Tokke	Vertskommunesamarbeid - Vinje	Felles drift av serverar og programvare

BTV Innkjøp	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Kjøp av tenester	Felles støttefunksjon for eHandel i kommunane. Eigd av fylkeskommunane.
Skatt Kviteseid og Nissedal	Kviteseid og Nissedal	Kjøp av tenester	Lokalisert i Kviteseid.
Løn Kviteseid og Nissedal	Kviteseid og Nissedal	Kjøp av tenester	Lokalisert i Nissedal.
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Felles arkiv for kommunar i Vestfold, Telemark og Buskerud, samt fylkeskommunane

Når det gjeld revisjon og kontrollutvalssekretariat, så meiner arbeidsgruppa at det er ein fordel med samarbeid fagleg sett, men det fører til mindre direkte kontroll og styring frå kommunen. Dei opplever at kvaliteten på tenesta er god, og det er god kompetanse i samarbeida. Begge er òg til stades i kommunane. Sannsynlegvis er det stordriftsfordelar med ei felles organisering. Loven krev òg at desse funksjonane skal vere uavhengig. Det blir ivareteke gjennom samarbeid.

Både for arbeidsgjevarkontrollen, IKT og innkjøp er det ein fordel at ein får god kvalitet og tenestene er meir «proffe» enn om kvar kommune skulle hatt det enkeltvis. Ulempa er at ein får sentralisering av arbeidsplassar.

## 6.16 Oppsummering økonomi

Samtlege av kommunane har inntekter over landssnittet. Spesielt Tokke og Vinje har hatt relativt høge utgiftskorrigerte frie inntekter. Også Nissedal og Fyresdal har høge inntekter. Dette speglast likevel ikkje i netto driftsresultat hos alle kommunane. Fyresdal og Vinje har gode netto driftsresultat dei siste tre åra, medan Nissedal gjekk med underskot i 2013 og i null i 2014. Tokke hadde negative netto driftsresultat i både 2012 og 2013, og gjekk omtrent i null i 2014. I 2014 hadde Seljord eit netto driftsresultat på 2,4 prosent av brutto driftsinntekter, medan Kviteseid gjekk omtrent i null.

Med unntak av Nissedal, så har kommunane nokre midlar på disposisjonsfond. Tokke og Vinje har den høgaste andelen målt i prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommunane har ei netto lånegjeld som er lågare enn landssnittet.

For å rekne ut økonomiske konsekvensar av kommunesamslåing har vi m.a. fokusert på endringane over inntektssystemet. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing og moglege stordriftsfordelar knytt til administrasjon og på tenesteområda, og drøfta andre moglege økonomiske konsekvensar knytt til tenesteproduksjon.

Tabellen under summerer opp effektberekingane. Utslaga er vist i prosent av sum driftsinntekter for aktuelle kommunar.

Tabell 58 Oppsummering av effektutrekningar. I mill. kr og i prosent av brutto driftsinntekter 2014.

	I mill. kr			I prosent av brutto driftsinntekter		
	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Økonomiske verkemiddel (eingongsstønad)	35,0	25,0	25,0	5,7	5,9	3,3
Effekt frie inntekter år 1-15 (årleg)	9,5	7,2	0,9	1,5	1,7	0,1
Effekt frie inntekter etter år 20 (årleg)	-24,5	-5,4	-11,9	-4,0	-1,3	-1,6
Effektiviseringsgevinst admi- nistrasjon	16,0	13,5	24,0	2,4	3,2	3,3
Effektiviseringsgevinst tenes- teområda	52,4	81,8	147,9	7,9	19,6	20,2
Sum år 1 (ekskl. tenesteom- råda)	60,5	45,7	49,9	9,6	10,8	6,7
Sum år 2-15 (ekskl. teneste- områda)	25,5	20,7	24,9	3,9	4,9	3,4
Sum etter år 20 (ekskl. tenes- teområda)	-8,5	8,1	12,1	-1,6	1,9	1,7

For å legge til rette for overgangen til ein ny kommune for kommunar som slår seg saman, vil regjeringa nytte positive økonomiske verkemiddel som kan stimulere til kommunesamanslåing i reformperioden. Verkemidla blir gjort gjeldande for kommunar som slår seg saman i reformperioden, det vil seie samanslåingar der det er fatta nasjonale vedtak innan 1.1.2018 . I reformverke- middel frå staten vil dei tre alternativa få høvesvis 35 mill. kr (5,7 prosent), 25 mill. kr (5,9 pro- sent) og 25 mill. kr (3,3 prosent).

For å stimulere til frivillige kommunesamanslåingar, er det innført eit inndelingstilskot som ein del av inntektssystemet. Denne ordninga skal sikre at kommunar ikkje får reduserte rammeover- føringar som følgje av ei samanslåing. Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter femten år. Utrek- ningane syner at dei tre alternativa vil få eit inndelingstilskot på høvesvis 34,0 mill. kr, 12,5 mill. kr og 12,8 mill. kr.

Dei tre alternativa vil få auka rammetilskotet sitt med mellom 0,9 mill. kr (0,1 prosent) og 9,5 mill. kr (1,5 prosent) kvart år dei første femten åra etter ei samanslåing. Den langsigtinge effekten etter 20 år vil vere eit tilskotsnivå som ligg mellom 5,3 mill. kr (-1,3 prosent) og 24,5 mill. kr (-4,0 prosent) per år under det ein mottok som einskildkommunar.

Ut frå høyringsutkastet til nytt inntektssystem for kommunane, synest dei aktuelle kommunane i Vest-Telemark å bli skjerma for redusert basistilskot, pga. lange reiseavstandar og dermed ufrivil- lige smådriftsulemper. Alle kommunane, med unntak av Tokke og Vinje, synest å få ein reduksjon i småkommunetilskotet, ved at ein større del av tilskotet er føreslått gjeve med ein sats per innbyggjar. Samstundes har kommunane generelt låg verdi på distriktsindeksen, og er dermed vurdert å ha relativt stor grad av distriktpolitiske utfordringar, noko som vil verke i motsett retning.

Det verkar som dei økonomiske berekningane som er gjort i denne rapporten med utgangspunkt i dagens inntektssystem, ikkje vil bli påverka i stor grad med dei føreslatté endringane i forslaget til

nytt inntektssystem. Så langt vi kan sjå, kan endringane medføre at dei økonomiske effektane av ei samanslåing i reformperioden blir meir gunstig desto svakare kommunane kjem ut av nytt inntektssystem.

Det er klart at ei kommunesamanslåing òg kan gje grunnlag for å hente ut stordriftsfordelar gjennom meir effektiv administrasjon og tenesteproduksjon. Røyslene frå tidlegare kommunesamanslåingar syner at det er størst effektiviseringspotensial knytt til administrasjon. Dette fordi ein gjennom ei samanslåing får éin administrativ og éin politisk organisasjon, og at ein unngår doble funksjonar, oppgåver, rutinar og system på ulike område.

Dei minste kommunane har klart høgare utgifter til administrasjon pr. innbyggjar, noko som viser at det er eit klart effektiviseringspotensial i høve til å slå saman små kommunar. Når ein nærmar seg kommunestorleikar på 15-20 000 innbyggjarar, ser vi at stordriftsfordelane knytt til administrasjon i stor grad er realisert.

På administrasjonsområdet har vi definert eit mogleg innsparingspotensial i høve til kva samanliknbare kommunar med om lag tilsvarende innbyggjartal brukar på administrasjon. Vi anslår eit effektiviseringspotensial for alternativ 1, 2 og 3 på høvesvis om lag 16 mill. kr (2,4 prosent), 13,5 mill. kr (3,2 prosent) og 24 mill. kr (3,3 prosent). Desse illustrasjonsutrekningane er verd å merke seg. Sjølv om det er anslag, får utrekningane fram at det bør vere eit klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved slike eventuelle kommunesamanslåingar. Moglegheitene for innsparing vil naturlegvis ha samanheng med korleis ein vel å organisere den nye kommunen. Kommunar som er store geografisk, kan ha behov for meir desentralisert organisering med tanke på administrasjon og lokalpolitisk medverknad.

I tillegg til innsparing i administrasjon vil ein ny kommune òg kunne hente ut innsparingsgevinstar på tenesteområda gjennom realisering av stordriftsfordelar og harmonisering av utgiftsnivået. Ein skal ikkje undervurdere innsparingspotensialet innan tenesteområda, men erfaringar tilseier at det er vanskeleg å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinstar for fyrstelinetenester, spesielt for tenester der nærliek til innbyggjarane er viktig. Erfaringar frå dei gjennomførte kommunesamanslåingane er at skular, barnehagar, sjukeheimar og liknande gjerne blir liggjande der dei er (Brandtzæg 2009). Det kan vere ein fordel for prosessen å avklare på eit tidleg tidspunkt kva område som vil vere gjenstand for vurdering av ny lokalisering og kva område som eventuelt blir skjerma for endringar. På tenesteområda har vi sett på kva innsparingspotensial som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde driftsutgifter tilsvarende landsgjennomsnittet på utvalde sentrale tenesteområde. Vår vurdering er at vilkåra for innsparing på tenesteområda er såpass usikre at dette først og fremst er meint som ein illustrasjon på kva kommunane kan spare dersom dei har kostnader på linje med landsgjennomsnittet, korrigert for kostnadsbehovet i inntektssystemet.

Etter justering for utgiftsbehovet, er det utrekna eit samla meirforbruk/effektiviseringspotensial for alternativ 1, 2 og 3 på høvesvis om lag 52 mill. kr (7,9 prosent), 82 mill. kr (19,6 prosent) og 148 mill. kr (20,2 prosent).

Kommunane sin rett til konsesjonskraft er avgrensa til kommunane sitt behov for alminneleg elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt innbyggjartal, men med store utbyggingar, inneber dette at fylkeskommunen blir tildelt den overskytande mengda. Fyresdal, Tokke og Vinje har meir kraft enn kommunane nyttar. Alle dei andre kommunane har også konsesjonskraftinntekter, men dei er lågare enn alminneleg forbruk. Ingen av dei tre utgreiingsalternativa vil gje endring i konsesjonskraftinntekter.

Generelt blir det forventa at andre statstilskot vil vera samanslåingsnøytrale. Dette gjeld Integreringstilskot, Tilskot ressurskravande tenester, Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytt til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplan for psykisk helse, Rentekompensasjon skuleanlegg, skulebygg og symjeanlegg og kyrkjebygg, Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97 og Momskompensasjon.

Alle kommunane ligg i same sone for arbeidsgivaravgift og distriktpolitisk verkemiddelområde, og desse ordningane vil såleis heller ikkje bli påverka av ei kommunesamanslåing. Det same gjeld landbrukspolitiske tilskot. Det er berre sonene for Areal- og kulturlandskapstilskot som følgjer kommunegrensene, men alle kommunane ligg i same sone.

Seljord, Kviteseid, Tokke, Vinje og Fyresdal har eigedomsskatt berre på verk og bruk, medan Nissedal har eigedomsskatt i heile kommunen. Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må harmoniserast ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å vere ei krevjande øving.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må bli harmoniserte i ein eventuell samanslått kommune.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunane i Vest-Telemark har generelt ein høg del eldre. Delen eldre over 67 år utgjorde 16,8 prosent for kommunane samla sett i 2015. Tilsvarande del for fylket og landet var høvesvis 15,2 og 14,0 prosent.

Samla sett er kommunane vurdert å få meirutgifter på omlag 63 mill. kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2030. Vinje er vurdert å få meirutgifter på omlag 41 mill. kr, medan Tokke er vurdert å få meirutgifter på 2 mill. kr. Dei tre alternativa er anslått å få meirutgifter på høvesvis om lag 17 mill. kr (2,5 prosent), 6 mill. kr (1,4 prosent) og 43 mill. kr (5,9 prosent).

Meir- og mindreutgiftene vil synast gjennom endra rammetilskot, og vil slik sett gje ein indikasjon på kva for økonomiske rammeføresetnader ein kommune vil ha for å handtere vekst i folketalet og meirkostnader knytt til dette. Å ta ned tenestetilbodet innan oppvekst til fordel for eldreomsorg, kan vera ei krevjande øving for kommunane.

Tenestebehovet knytt til barnehage og grunnskule for dei seks kommunane, vil med utgangspunkt i SSB sine folketalsprognosar endrast lite fram til 2040. Tenestebehovet knytt til pleie og omsorg vil generelt endrast lite fram til 2020, medan det vil auka kraftig i perioden fram til 2040. For dei seks kommunane samla er det anslått at behovet for pleie- og omsorgsårsverk vil auke med 36 (per 1000 innbyggjarar i yrkesaktiv alder) i perioden frå 2020 til 2040. Dette må sjåast i ljós av eldrebølga etter 2020, som vil gjelde for alle kommunane i landet.

Gjennom spørjegranskingskjem det fram at respondentane i Fyresdal og Vinje ikkje meiner den økonomiske situasjonen er til hinder for å gje god kvalitet på tenestene. I den andre enden av skalaen finn vi Kviteseid og Seljord. På økonomiområdet finst det samarbeid på revisjon, kontroll-utvalssekretariat, IKT, arbeidsgjevarkontroll, innkjøp og skatt/løn i heile eller delar av Vest-Telemark. Dei største fordelane med samarbeid er større familjø og auka kvalitet på tenestene, medan sentralisering av arbeidsplassar kan vere ei utfordring.

# 7. Tenesteproduksjon og myndigheitsutøving

Kommunane har ansvar for å levere eit breitt spekter av velferdstenester til innbyggjarane. Tenestene er ulike i karakter og i omfang. Ekspertutvalet til regjeringa definerer dei store tenesteområda som fastlegeordninga, sjukeheim og heimebaserte tenester, helsestasjon, grunnskule, skulefritidsordning, barnehage og sosiale tenester (NAV). Spesialiserte/små tenesteområde er spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk teneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskule, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek og veg, vatn og avløp.

Eitt av måla i kommunereforma er gode og likeverdige tenester. For å sikre god oppgåveløysing meiner ekspertutvalet til regjeringa at det er 5 kriterium som må oppfyllast (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse: Ekspertutvalet har i rapporten sin peikt på fleire kommunale tenesteområde der dei meiner kommunane bør ha ein viss storleik. Spesielt har dei nemnt PPT, barnevern og spesialiserte helsetenester. Ekspertutvalet foreslår ein minimum storleik på kommunane på mellom 15 000 til 20 00 innbyggjarar.
2. Effektiv tenesteproduksjon. Ekspertutvalet peikar på at det er smådriftsulemper knytt til administrasjon i mindre kommunar, og det vil vere mogleg å henta ut stordriftsfordelar i større kommunar. Undersøkingar viser òg at det er samanheng mellom kommunestørrelse og effektivitet i tenesteproduksjonen. I kommunar opp mot 20 000 innbyggjarar blir effektiviteten høgare jo høgare innbyggjartalet er. For større kommunar er det lite effektiviseringsgevinstar å hente.
3. Økonomisk soliditet. Her peikar ekspertutvalet på at det er viktig for kommunane å ha god kontroll på økonomien, slik at dei kan handtera hendingar ein ikkje har sett kome. Større kommunar er mindre sårbar for slike hendingar, t.d. kan tunge brukarar og omorgsovertaking i barnevernet vere lettare å handtera i ein større kommune.
4. Valfridom. Innbyggjarane stiller høge krav til kvalitet i det kommunale tenestetilbodet, og ynskjer gjerne å påverke omfanget og innretninga på tilbodet. Innbyggjarane i større kommunar opplever at høvet til å velje er større enn innbyggjarane i små kommunar.

I kommunereforma er det ikkje eit eige mål knytt til myndigheitsutøving, men dette er ein av rolleane ein kommune har. Kommunane utøver styresmakt innanfor ei rekke område ut frå lov. Til dømes tildeler dei tenestene, krev inn skattar og avgifter, gjev løyve, fordeler tilskot òg vidare. Rolla som utøvar av styresmakt ligg nær rolla som tenesteleverandør, og ekspertutvalet peikar på rettstryggleik som det viktigaste samfunnsmessige omsynet. Spesielt er habilitetsreglane viktige for å ta vare omsynet til rettstryggleik. Det er òg viktig med forsvarleg og effektivt saksarbeid.

For å sikre god myndigheitsøving meiner ekspertutvalet til regjeringa at det er 3 kriterium som må oppfyllast (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

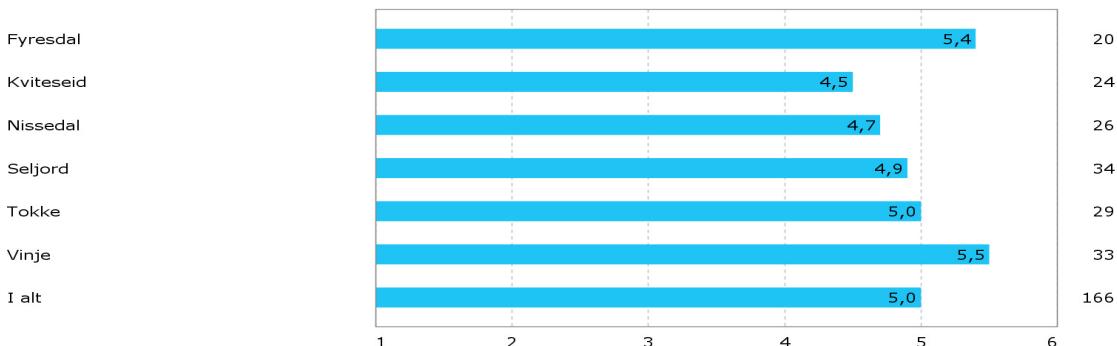
1. Tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse: Ekspertutvalet peikar på at utviklinga går i retning av større krav til kommunane si myndighetsutøving gjennom fleire lovpålagte rettar og plikter, fleire og meir komplekse einskildvedtak, fleire kommunale plikter og auka rapporteringskrav. Dette aukar krava til relevant og tilstrekkeleg kompetanse i kommunane. Ekspertutvalet foreslår ein minimum storleik på kommunane på mellom 15 000 til 20 00 innbyggjarar.
2. Tilstrekkeleg distanse: Ekspertutvalet viser til at inhabilitet er ei større utfordring i små enn i større kommunar. Samstundes kan kunnskapen til saksarbeidrarar i små kommunar legge til rette for tilpassa skjønn. Ekspertutvalet peikar likevel på at kommunane må ha ein storleik som sikrar tilstrekkeleg distanse mellom innbyggjarar og tilsette.

Vi har her slått saman kriteria tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse både for tenesteproduksjon og myndighetutøving.

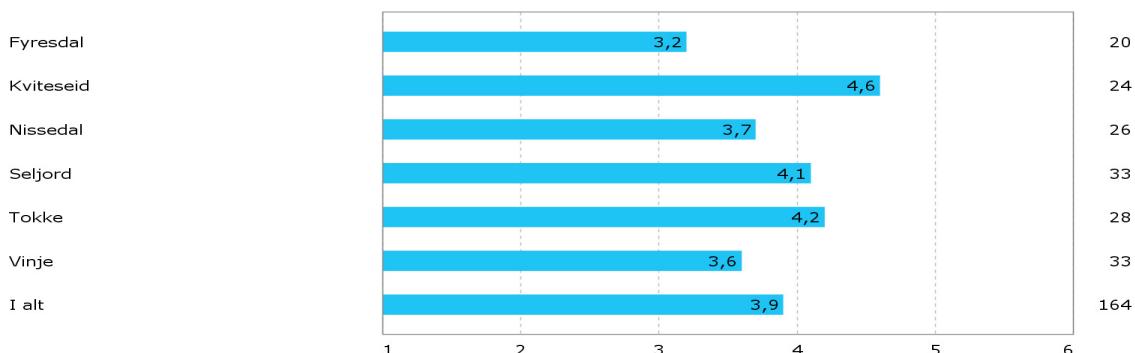
## 7.1 Resultat frå spørjeundersøking og intervju

I spørjegranskninga er respondentane samd i at kvaliteten på tenestetilbodet er bra, og delvis samd i at små og sårbar fagmiljø er ei utfordring (jf. figurane under). Det er respondentane i Fyresdal og Vinje som i størst grad er samd i påstanden om kvalitet på tenestene. Samla gjev respondentane frå alle kommunane eit gjennomsnittleg svar på 5,0, noko som gjev sterkt støtte til påstanden.

Det gjennomsnittlege svaret på påstanden om at små og sårbar fagmiljø er ei utfordring er 3,9. Kommunane som i høgast grad meiner at små og sårbar fagmiljø er ei utfordring, er Kviteeid, Tokke og Seljord. I Fyresdal meiner respondentane at dette ikkje er ein utfordring, medan dei er relativt nøytrale til påstanden i Nissedal og Vinje.

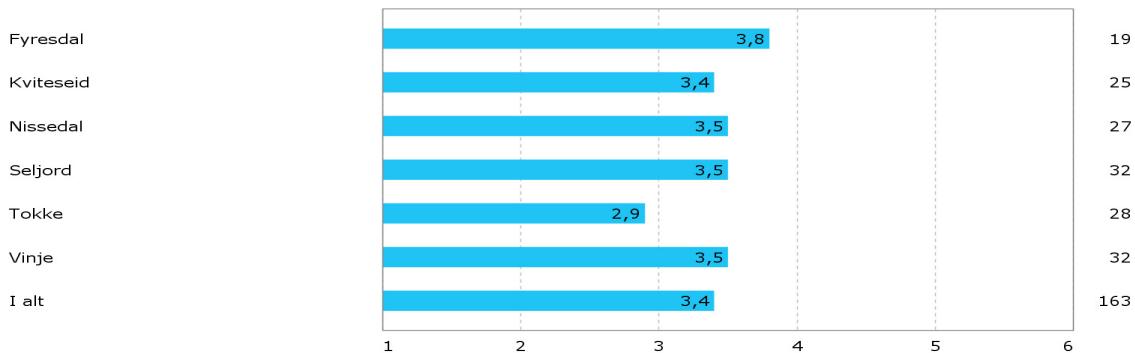


Figur 29 Kvaliteten på tenestetilbodet er svært bra. 1=heilt usamld og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.



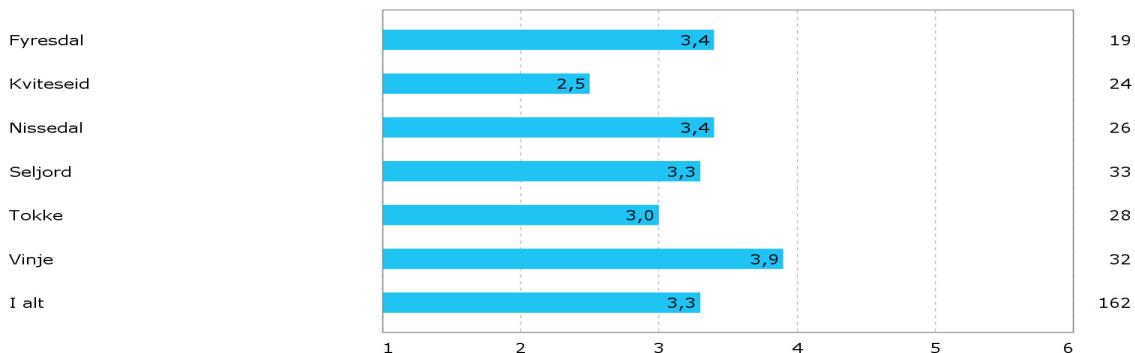
Figur 30 Små og sårbar fagmiljø er ei utfordring. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Samla er kommunane ganske nøytrale til om det er utfordringar når det gjeld å rekruttere arbeidskraft (sjå figuren under). Tokke opplever visse utfordringar, medan Fyresdal er den kommunen som meiner dei har minst utfordringar. Dei andre kommunane er ganske nøytrale, og rapporterer dermed om verken store utfordringar eller at det er veldig lett å rekruttere.



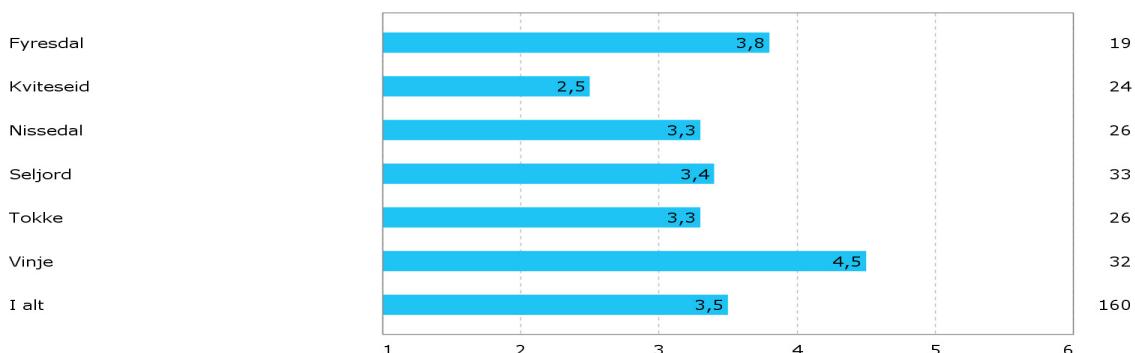
Figur 31 Det er ingen utfordringar når det gjeld å rekruttere arbeidskraft. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Attendumdingane gjennom spørjeundersøkinga viser vidare at kommunane noko problem med å handtera stadig aukande krav til dei kommunale tenestene (sjå figuren under). Spesielt Kviteseid og Tokke gjer attendemelding om dette. Vinje, på den andre sida, meiner dei ikkje har store utfordringar. Fyresdal, Nissedal og Seljord er ganske nøytrale til dette.



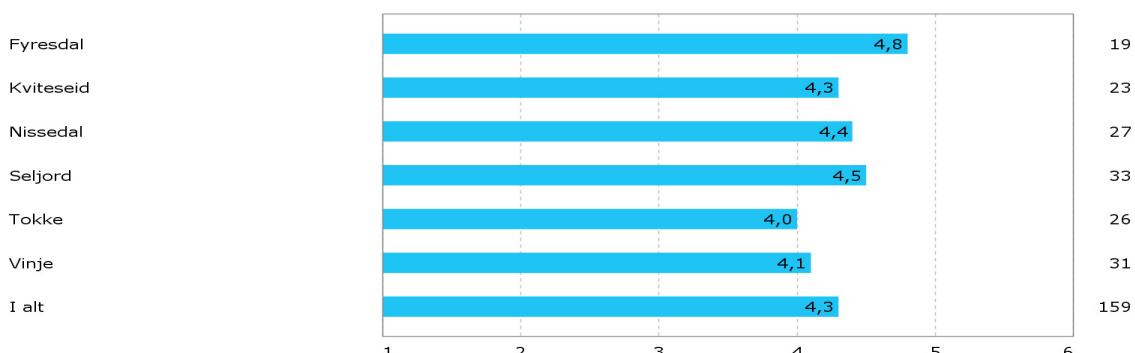
Figur 32 Kommunen har ikkje utfordringar når det gjeld å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Stortinget har vedteke oppgåvemeldinga som legg opp til at det skal overførast fleire oppgåver til kommunane. Det er stor variasjon mellom kommunane om dei meiner kommunane er rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar (sjå figuren under). Vinje er den kommunen som i størst grad meiner dei er rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar, noko Fyresdal òg er til dels einig i. Vi finn Kviteeid i den andre enden av skalaen. Nissedal, Seljord og Tokke er omtrent nøytrale til påstanden.



Figur 33 Regjeringa skal overføre fleire statlege og regionale oppgåver til kommunalt nivå. Kommunen vår står godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane vart òg spurde om det er tilstrekkeleg distanse mellom sakhandsamar og innbyggjarar, slik at ein sikrar lik handsamling i tenesteytinga (sjå figuren under). Alle kommunane meiner at dei har det, og spesielt einig er respondentane i Fyresdal. Respondentane i Tokke og Vinje gjev òg støtte til påstanden, men i mindre grad enn dei andre kommunane.



Figur 34 Det er tilstrekkeleg distanse mellom sakhandsamar og innbyggjarar, noko som sikrar lik handsaming i tenesteytinga.

I spørjeundersøkinga vart det òg stilt eit ope spørsmål om kva for tenesteområde som er mest krevjande for kommunane, og kva dei største utfordringane er. I det følgjande har vi summert opp dette for kvar kommune, og dessutan trekt fram synspunkt som har kome fram gjennom intervjuia.

I **Seljord** meiner respondentane at kommunen har gode tenester, men visse utfordringar med små og sårbare fagmiljø. Dei har verken store eller små utfordringar med rekruttering, men det vart peika på at rekruttering til små brøkstillingar kan vere ei utfordring. Respondentane er svakt ueiig i at kommunen ikkje har utfordringar når det gjeld å handtere stadig aukande krav til dei

kommunale tenestene, og er omtrent nøytrale til om Seljord er godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar. Det blir nemnd at folketalsgrunnlag og rekruttering er avgjørende for at kommunen kan ta på seg nye oppgåver.

Av tenesteområde som blir oppfatta som krevjande, blir helse og omsorg, rekruttering/kompetanse, skule og økonomi spesielt nemnt. På helse- omsorgsområdet blir det mellom anna peika på utfordringar med sjukare pasientar med større behov, fleire handsamingsalternativ og høgare forventningar. Den kan generelt vere ein utfordring å halde på kompetanse.

Innanfor økonomi blir det generelt peika på den økonomiske situasjonen, og at mykje kunne blitt betre med meir pengar. Brå endringar og uføresette utgifter kan også skape utfordringar spesielt innanfor skule og helse- og omsorg. Bemanninga på økonomiområdet er liten og dermed sårbar. Det same blir sagt om teknisk sektor.

Andre tenester som blir trekt fram som krevjande av ein eller få respondentar, er planarbeid, teknisk/vedlikehald, psykisk helse/rus, barnehage, samfunnsutvikling, kultur, flyktningar/integrering, rehabilitering, aukande rapporteringskrav og fysioterapi.

Respondentane fra Kviteseid meiner kvaliteten på tenestene er god, men at det ei utfordring med små og sårbare tenester. Respondentane er nøytrale til om det er ei utfordring å rekruttere. Respondentane meiner vidare at kommunen har utfordringar når det gjeld å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, og at kommunen ikkje er godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar. Av framtidige utfordringar blir det synt spesielt til utviklinga i folketalet.

Av tenesteområde som blir oppfatta som krevjande, blir helse og omsorg, skule og tekniske tenester spesielt trekt fram. Innanfor helse- og omsorg blir det spesielt peika på førebygging, aukande ressursbruk framover og for lite ressursar og kompetanse når det gjeld sakshandsaming og vedtak. På skuleområdet blir reduksjon i elevtalet omtalt som den største utfordinga. Kviteseid har i dag tre skular, og med fallande elevtal peikar fleire på at det kan bli behov for endringar i strukturen.

Innanfor tekniske tenester er det både mangel på kapasitet og kompetanse. Dette handlar mykje om økonomi, og kunne blitt prioritert høgare dersom Kviteseid hadde betre økonomi. Spesielt blir det synt til krevjande med tilfredsstillande vedlikehald, både av veg og bygningar.

Andre tenester som blir nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er kompetanse, barnevvern, planarbeid, psykisk helse, barnehage, næringsutvikling, kultur, flyktningar/integrering og leiring.

Også i Nissedal meiner respondentane at tenestetilbodet er godt. Dei ser heller ikkje store utfordringar verken med små fagmiljø eller rekruttering. Det kjem likevel fram at kommunen er sårbar på visse område sidan det er ein eller få personar som arbeider med visse felt. Respondentane er ganske nøytrale til om Nissedal har utfordringar når det gjeld å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, og til om Nissedal er godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Av tenesteområde som blir oppfatta som krevjande, nemnast spesielt helse og omsorg og skule. Innanfor helse og omsorg er det vanskar knytt til lite fagmiljø og dekning i legetenesta. På område som helseøster og psykiatri peikast det på at det ikkje er stor nok distanse mellom innbyggjarar og tenesta, noko som kan vere krevjande dersom naboen din har ei slik stilling når du sjølv er i ein sårbar situasjon. Det er i samband med dette forslag om at slike tenester kan vere interkommunale.

Det er tydeleg at det er ulike meininger om skulestrukturen i Nissedal, og det blir synt til at dette er ei politisk sak i Nissedal som skapar splid. Nissedal har i dag tre skular, kor to er grendeskular med 1. – 7. klasse. Fleire meiner strukturen er for kostnadskrevjande, medan andre meiner at små fag- og læringsmiljø er gode for tilsette og elevar.

Andre tenester som blir nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er barnevern, planarbeid, psykisk helse og rusarbeid og arbeid med næringsutvikling.

Ut frå intervju og spørjegranskning ser det ut til at tenestetilbodet i Fyresdal blir oppfatta som godt, og ein ser ikkje store utfordringar med små fagmiljø og rekruttering. Det som blei trekt fram som mest positivt er pleie og omsorg, oppdaterte bygningar (med unntak av kommunehuset) og arbeidet med landbruk, kultur og næringsutvikling. Respondentane er ganske nøytrale til om kommunen har utfordringar når det gjeld å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, medan dei er svakt einig i at kommunen er godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar. Det blir poengert at det siste vil vere avhengig av at det fylgjer med ressursar til å bygge opp tenesta i eigen kommune.

Av tenesteområde som blir oppfatta som krevjande, blir spesielt helse og omsorg, rekruttering/kompetanse og skule trekt fram. På helse- og omsorgsområdet blir det gjeve uttrykk for at tilstrekkeleg med ressursar er utfordringa. I tillegg har samhandlingsreforma ført til at pasientar kjem tidlegare ut frå sjukehuset, og ein får fleire pasientar/brukarar med meir samansette, komplisera og omfattande sjukehistorie. Det er krevjande ressursmessig. Innanfor skule blir det sett som krevjande med mange einskildvedtak som skal fylgjast opp. Generelt blir det nemnt at rekruttering går bra, men det kan vere vanskeleg å rekruttere til spesialiserte stillingar og til toppnivået i kommunen.

Generelt er det fleire innanfor for ulike område som syner til at den økonomiske situasjonen blir vanskeleg når kommunar får overført oppgåver frå staten, og det ikkje fylgjer med tilstrekkeleg med ressursar for å ivareta oppgåva. Dette er ei utfordring Fyresdal vil oppleve på fleire område. Mange oppgåver blir finansiert med utgangspunkt i mengd innbyggjarar, og sidan Fyresdal er ein liten kommune kan det vere vanskeleg å byggja opp kompetanse dersom den økonomiske overføringa er svært liten.

Andre tenester som blir nemnt som problematiske av ein eller få respondentar, er barnevern, planarbeid, psykisk helse og rusarbeid og arbeid med næringsutvikling.

I Tokke meiner respondentane at tenestetilbodet er svært bra, men ein har utfordringar med små og sårbare fagmiljø, samt rekruttering. Spesielt blir det gjeve uttrykk for at det er krevjande å rekruttere nok fagfolk på helse- og omsorgsområdet, ingeniørar og barnehagelærarar. Dei siste utdannar nå kommunen sjølv. Respondentane meiner vidare at kommunen har nokre utfordringar med å handtere stadig aukande krav til dei kommunale oppgåvene, men er omtrent nøytrale til om kommunen står godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Av tenesteområde som blir oppfatta som krevjande, blir spesielt rekruttering/kompetanse/fagmiljø, helse og omsorg og økonomi trekt fram. Attendemeldingane er at fleire område har små og sårbare fagmiljø, samt at ein på fleire område kjem for nær brukarane. Dette gjeld til dømes område som miljø, teknisk, næring osb. Fleire nemner generelt at det på mange område er små og få oppgåver. På helse blir det trekt fram at det er vanskeleg å prioritere førebyggjande arbeid og utvikling av tenestene.

På økonomiområdet er det fleire som meiner at ein ikkje har nok ressursar til å oppnå ynskt nivå på tenestene og til å prioritere utviklingsarbeid. Nokre respondentar seier òg at ein på fleire område har små driftseiningar som gjev høge einingskostnader.

Andre tenester som blir nemnt som krevjande av ein eller få respondentar, er skule, barnevern, teknisk, psykisk helse/rus, samfunnsutvikling, kultur, flyktningar/integrering, rehabilitering, leiing, landbruk/skogbruk og miljø.

I Vinje meiner respondentane at tenestetilbodet er svært godt. Dei er vidare nøytrale til om kommunen har utfordringar med små og sårbare fagmiljø, samt rekruttering. Gjennom dei opne svara kjem det fram at rekruttering til legetenesta har vore vanskeleg. Respondentane meiner Vinje i liten grad har utfordringar med å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene, og at kommunen er godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar.

Av tenesteområde som blir oppfatta som krevjande, er det i fyrste rekke helse og omsorg, samt samfunnsutvikling/næringsutvikling som bli nemnt. På begge områda er attendemeldingane at det er utfordringar med dei demografiske endringane. Innanfor pleie og omsorg vil eldrebølga bli vanskeleg å handtere, og det vil vere behov for å byggja opp større tilbod mellom anna på institusjonsplassar. Folketalsutviklinga er òg ei utfordring generelt i kommunen. Det blir i samband med dette sagt at det er naudsynt at kommunen lukkast med å næringsutviklingsarbeidet slik at blir etablert fleire arbeidsplassar i kommunen. Det vil kunne sikre tilflytting og folketalsauke.

Andre tenester som blir omtala som krevjande av ein eller få respondentar, er skule, rekruttering, planarbeid, teknisk, barnehage, økonomi, integrering, kultur og administrasjon.

## 7.2 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

---

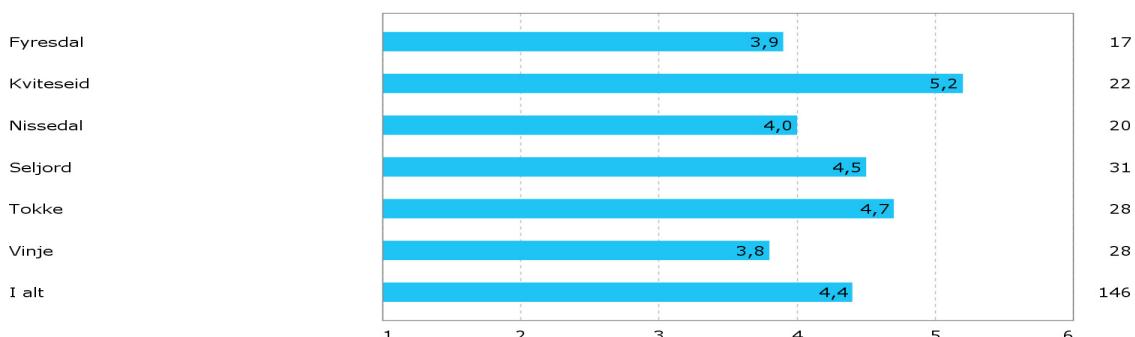
Gjennom spørjeundersøkinga blei respondentane òg bedne om å vurdere konsekvensar av ei kommunesamanslåing sett opp mot ein del målsettingar knytt til framtidig utvikling av tenestetilbodet (sjå figurane nedanfor). Her meiner alle kommunane i varierande grad at ei samanslåing av kommunar i Vest-Telemark vil ha positive effektar for å sikre større og betre fagmiljø. Spesielt positive er respondentane i Kviteseid, Seljord og Tokke.

Det er noko færre, men enno eit fleirtal, som meiner at ei samanslåing vil ha positive effektar med tanke på å bli mindre sårbar i skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling og når det gjeld å rekruttera arbeidskraft til kommunale stillingar. Her er òg Kviteseid, Seljord og Tokke mest positive. Fyresdal og Vinje er omtrent nøytralt til om ei samanslåing vil ha positiv effekt på sårbarheit, medan Fyresdal og Vinje er negative til negative til at samanslåing vil ha ein positiv effekt på rekruttering.

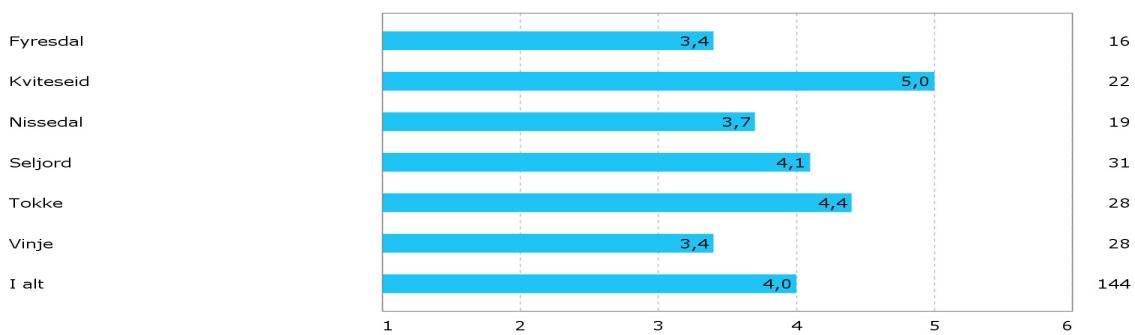
Meiningane er meir delte når det gjeld i kva grad samanslåing vil sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene, og om ei samanslåing vil kunne hente ut økonomiske gevinstar som følgje av meir effektiv drift. Kviteseid er mest positiv til at samanslåing gjev gode effektar på begge påstandane, medan Fyresdal er mest negativ til at samanslåing gjev betre kvalitet på tenestene, og Fyresdal og Vinje er mest negativ til at det blir mogleg å hente ut økonomiske gevinstar.

Respondentane er meir usamd enn samd i at tilgjenget til dei kommunale tenestene vil bli styrka eller svekka. Vi ser av den siste figuren i avsnittet at her er det store variasjonar mellom kommunane. Medan spesielt respondentane i Fyresdal og Vinje meiner ei samanslåing vil ha negative effektar, så er respondentane i Kviteseid omtrent nøytrale til dette.

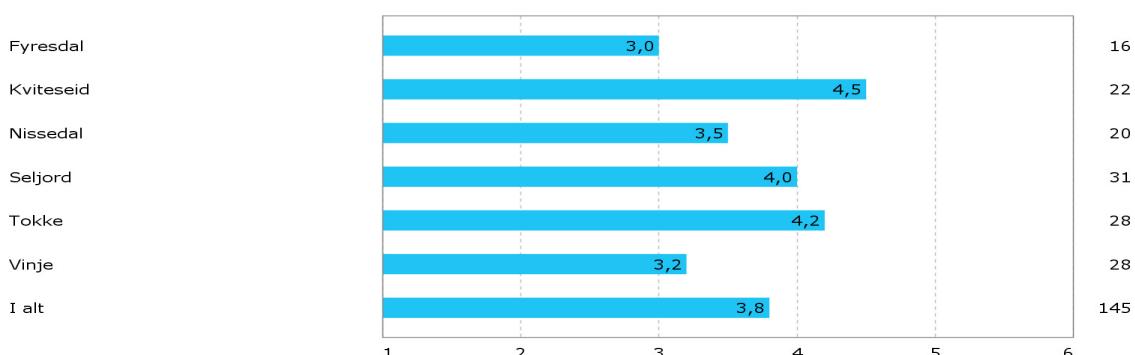
Med tanke på det siste er det viktig å vere klår over at omgrepene «tilgjenge» kan bli oppfatta ulikt. I nokre tilfelle kan auka fysisk avstand gjere det lettare å ta kontakt, t.d. med barneverntenesta, fordi du ikkje kjenner dei som jobbar der. Brukarnærleik blir oppfatta som viktig i mange tilfelle, men dersom du skal vere brukarnær, er det òg viktig at ein har kompetanse som ein kan «vere brukarnær med». Her kan behova og utfordringane variere frå tenesteområde til tenesteområde. I det daglege er det nærliek til skule, barnehage og sjukeheim som er av størst viktigkeit for innbyggjarane. Lokaliseringa av slike tenester har i liten grad blitt påverka i samband med dei kommunesamanslåingane som er gjennomført dei seinare åra i Noreg (Brandtzæg 2010), men her er erfaringssgrunnlaget samanslåingar av berre to kommunar.



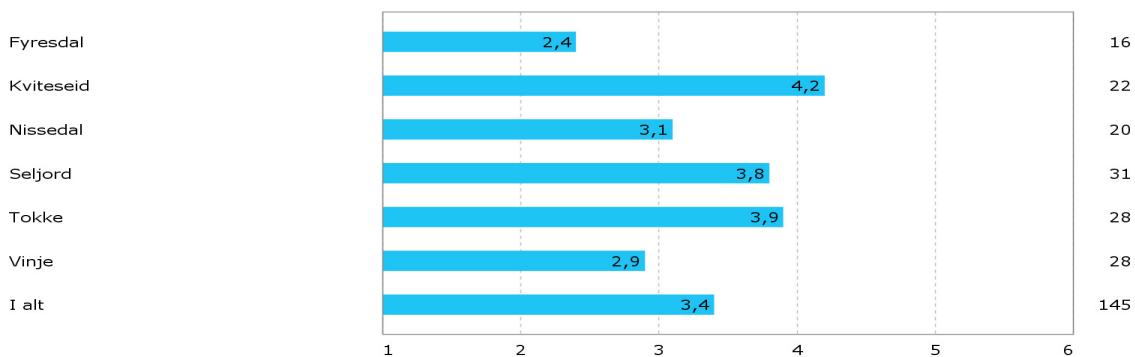
Figur 35 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre større og betre fagmiljø i kommunen. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



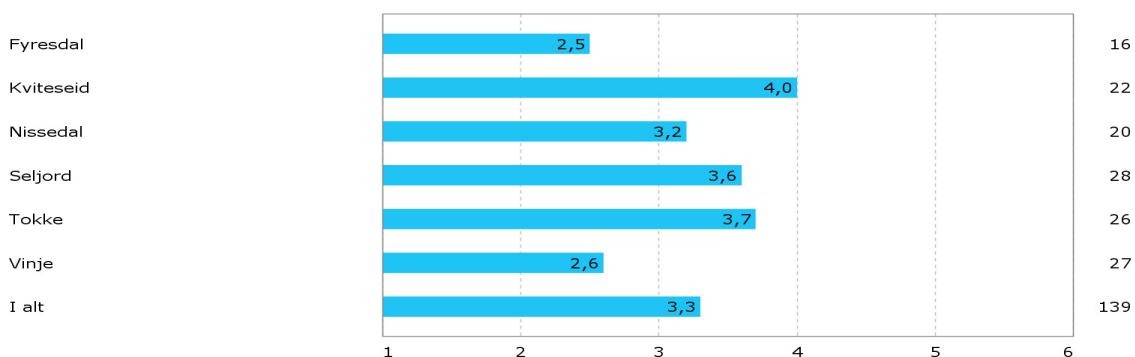
Figur 36 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Bli mindre sårbar i høve til skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 37 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 38 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre og forbetra kvaliteten på dei kommunale tenestene. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 39 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Hente ut økonomiske gevinstar som følge av meir effektiv drift. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.



Figur 40 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre god tilgjenge til dei kommunale tenestene. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

## 7.3 Interkommunalt samarbeid på tenesteområda

Tabellen under viser interkommunale samarbeid på tenesteområda. Vi har organisert det slik at samarbeida på dei store tenesteområda kjem først i tabellen, og samarbeid på dei små/spesialiserte tenestene kjem etterpå. Innanfor dei store tenesteområda er helse det samarbeidast mest om. Alle seks kommunane inngår i eit eller fleire interkommunale samarbeid om lekevakt og akutt hjelp. På desse områda samarbeider to og to kommunar. Tokke og Vinje handterer både tenestene saman, medan Fyresdal og Nissedal har knytt seg til Arendal. Seljord og Kviteeid har legevakt på natt

hos Notodden. Vidare har fire av kommunane felles jordmorberedskap. Fyresdal vurderer å i gå inn i dette jordmorvaktsamarbeidet. Innanfor sosiale tenester samarbeider kommunane om gjeldsrådgjevar.

På dei små og meir spesialiserte tenesteområda er det mange av kommunane som har eit omfattande samarbeid. Alle kommunane inngår i felles samarbeid om PPT, barnevern, brannvern og krisesenter. Alle kommunane inngår òg i samarbeid om renovasjon, fem av kommunane i Renovest medan Nissedal samarbeider med Nome, Drangedal og Åmli om IATA IKS. Hovudkontoret til Renovest ligg i Kviteseid, medan hovudkontoret til IATA ligg i Nissedal. Små og spesialiserte tenesteområder det ikkje samarbeidast om er spesialundervising, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskule, sivilt beredskap, bibliotek og veg, vatn og avløp.

I tillegg til dei formelle samarbeida finst det ei rekke uformelle samarbeid. Rådmennene har eige rådmannsforum, det er samarbeid på leiarnivå på skule, barnehage, helse og så vidare. Det hender òg at det etablerast ad-hoc grupper mellom kommunane for å løyse bestemte oppgåver og problemstillingar.

Tabell 59 Oversyn over interkommunale samarbeid på tenesteområda i Vest-Telemark.

Namn på samarbeid	Kommunar i Vest-Telemark som deltek	Organisasjonsform	Føremål
Legevaktsamarbeid 1	Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Vinje	Legevakt på kveld, natt og helg
Legevaktsamarbeid 2	Seljord og Kviteseid	Vertskommunesamarbeid - Notodden	Legevakt på natt
Legevaktsamarbeid 3	Seljord og Kviteseid	Vertskommunesamarbeid - Seljord	Legevakt på kveld og helg
Legevaktsamarbeid 4	Nissedal og Fyresdal	Vertskommunesamarbeid - Arendal	Legevakt på kveld, natt og helg
Samarbeid om øyeblinkeleg hjelp 1	Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Vinje	Samarbeid om akutt hjelp senger
Samarbeid om akutt hjelp 2	Nissedal og Fyresdal	Vertskommunesamarbeid - Arendal	Samarbeid om akutt hjelp senger
Samarbeid om akutt hjelp 3	Seljord og Kviteseid	Kjøp av tenester	Innbyrdes avtale om kjøp av akutt hjelp plass ved behov
Jordmorberedskap i Vest-Telemark	Seljord, Kviteseid, Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Seljord	Døgnberedskap på DPS i Seljord
Samhandlingskoordinator	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Kjøp av tenester	Felles samhandlingskoordinator i Vest-Telemark. Lokalisert i Vinje.
Gjeldsrådgjeving i Vest-Telemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Kjøp av tenester	Felles gjeldsrådgjevar i Vest-Telemark. Lokalisert i Seljord.

Vest-Telemark pedagogisk psykologisk teneste (PPT) IKS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Felles PP-teneste i Vest-Telemark
Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid – Kviteseid	Barnevernteneste
Alarmsentralen 110	Alle 18 kommunane i Telemark	Vertskommunesamarbeid - Skien	Betener mottak av meldingar om brann og ulukker frå innbyggjarane i Telemark
Vest-Telemark brannvesen IKS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Felles brannsjef og førebyggjande brannvern
Renovest IKS	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Avfallsselskap
Indre Agder og Telemark Avfallsselskap IKS	Nissedal	Interkommunalt selskap	Avfallsselskap
Krisesenteret i Telemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Skien	Krisesentertilbod som omfattar kommunane i Telemark

Korleis samarbeida fungerer i dag, og kva for fordelar og ulemper det er med dei, var tema i intervjuet som blei gjort i kommunane. Generelt er attendemeldingane at mange av tenestesamarbeida fungerer bra, men at det av og til kan vere nokre gnissingar. Det er ulike årsaker til kvifor samarbeida vart starta, men auka krav til tenestene gjennom lovar og reglar er ei grunngjeving som fleire nemner.

Dei største fordelane med samarbeid som blir trekt fram er auka kompetanse (spesielt på dei spesierte områda), økonomi og effektivitet i nokon av tenestene, større fagmiljø og mindre sårbarhet og større distanse mellom sakhandsamar og brukarane. Fleire meiner òg at samarbeid er positivt for rekrutteringa, medan andre meiner det ikkje er avgjerande.

Ulempene som vart nemnt er at styring av samarbeida kan vere krevjande. Samstundes er det ikkje alltid det er tenester det er behov for sterk styring av som det samarbeidast om. Andre utfordingar kan vere at ein får ein kultur på utsida av resten av kommunane, samarbeidet lever sitt eige økonomiske liv og samarbeid fører til flytting av arbeidsplassar.

## 7.4 Oppsummering tenester og myndighetsutøving

Spørjegranskingsa tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet på mange område i kommunane blir oppfatta som bra. Spesielt Kviteseid og Seljord meiner den økonomiske situasjonen kan gjere det krevjande å oppnå ønska kvalitet på tenestene, mens berre Tokke gjer tydeleg attendemelding på at rekruttering av kompetent arbeidskraft kan vere ei utfordring. Kviteseid, Seljord og Tokke meiner små og sårbare fagmiljø er ein utfordring. Alle kommunane meiner det er tilstrekkeleg distanse mellom sakhandsamarar og innbyggjarane. Fyresdal og Vinje skil seg ut i undersøkinga ved å ha få utfordringar på tenesteområda.

Respondentane vart i spørjegranskingsa bedne om å skildre kva for tenester som er krevjande, og kva for utfordringar kommunane har. Samla sett er det mange som peikar på helse og omsorg som det mest krevjande tenesteområdet. Sidan barnehage, skule og eldreomsorg er dei største velferdsområda i kommunesektoren, er ikkje dette noko overraskande attendemelding. Innanfor helse og omsorg er det ressurskrevjande brukarar, mangel på kompetanse og samhandlingsreforma mange av kommunane peikar på. Samhandlingsreforma har ført til at sjukare pasientar kjem heim til kommunane tidlegare enn før, og det kan vere utfordrande.

Eit fleirtal av respondentane meiner at ei kommunesamanslåing vil gje positive effektar med tanke på å sikre større og betre fagmiljø og bli mindre sårbar når det gjeld skifte av personell, sjukdom og ferieavvikling. Respondentane er ganske nøytrale til kva for ein effekt samanslåing vil ha på hovet for å sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene, å hente ut økonomisk gevinst som følgje av meir effektiv drift og gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger. Fleirtalet av respondentane meiner samanslåing vil ha negativ effekt på tilgjenget til dei kommunale tenestene.

Fleire av kommunane i Vest-Telemark har ei rekke interkommunale samarbeid, spesielt på dei små og spesialiserte tenesteområda. Av dei store tenesteområda samarbeidast det om legevakt, akutt hjelpe, felles jordmorberedskap og gjeldsrådgjevar. På dei små og spesialiserte tenestene samarbeider kommunane om PPT, barnevern, brannvern, renovasjon og krisesenter. Generelt er attendemeldingane at dei interkommunale tenestesamarbeida i Vest-Telemark fungerer bra. Fordelane med samarbeid er større fagmiljø, mindre sårbarhet, samkjøring av kompetanse, effektivitet og distanse. Ulemper med samarbeid er at dei kan vere krevjande å styre, dei lever sitt eige liv økonomisk og det skapast ein kultur på sida av det kommunale.

# 8. Samfunnsutvikling

Kommunane har ei sentral rolle når det gjeld å skapa ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. I analysar av rolla til kommunane som samfunnsutviklingsaktør er det vanleg å leggja til grunn ein vid definisjon av samfunnsutvikling, noko som inneber innsats på ei rekkje område.

Eit viktig mål med ei kommunesamanslåing er å få ein meir slagkraftig kommune som kan spela ei større rolle som samfunnsutviklar både lokalt og regionalt. Dette er m.a. avhengig av evna kommunane har til å drive god og effektiv planlegging, og legge til rette for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap.

I mange kommunar er det vanskeleg å drive ei heilskapleg og langsiktig planlegging fordi kommunegrensene ikkje automatisk samsvarer med bu-, arbeids- og serviceregionar, einsarta naturområde osv. Dette kan føre til ugunstige planar og investeringar som kunne vore unngått dersom større område hadde blittsett i samanheng.

Ei viktig målsetting for kommunane er å stimulere til næringsutvikling og auka sysselsetjing. Dette er noko som òg krev kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur. Dersom fleire kommunar innanfor den same bu-, arbeids- og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, er det fare for at kommunane endar opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som støttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk hjelpe til med å styrkja grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein større kommune står sterkare når det gjeld høve til å skaffe utviklingsmidlar, trekkja til seg nye verksemder (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt.

Eit av hovudmåla ved kommunereforma er heilskapleg og samordna samfunnsutvikling. Ekspertutvalet til regjeringa har peikt på følgjande kriterium som må vere på plass for at kommunane skal kunna ivareta rollen som samfunnsutviklar på ein god måte (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Funksjonelle samfunnsutviklingsområde: Ekspertutvalet tilrår at kommunane i større grad nærmar seg funksjonelle samfunnsutviklingsområde. Dette vil blant anna kunne gje meir heilskaplege areal- og transportlösingar. Regjeringa seier i måla sine med kommunereforma at det er ynskjeleg at kommunegrensene i større grad blir tilpassa naturlege bu- og arbeidsmarknadsregionar.
2. Tilstrekkeleg kapasitet og relevant kompetanse: Samfunnsutvikling er eit stort område, og kan omfatte arealbruk, samfunnstryggleik- og beredskap, transport, næring, miljø og klima og sosial utvikling i kommunane. Ekspertutvalet meiner at kommunar på 15-20 000 innbyggjarar vil kunna løyse dagens oppgåver og utvikle dei på ein god måte for sine innbyggjarar, lokalsamfunnet og næringslivet.

Kapittel 4 om folketalsutvikling og kapittel 5 om næringsutvikling har allereie gjort greie for utvikling når det gjeld folketal, næringsutvikling og vidare. Det vart òg vist ein pendlingsmatrise

som viser korleis innbyggjarane dagleg rører seg mellom kommunane for å arbeide. Den viste at det er noko pendling mellom Kviteseid og Seljord. Om lag 10 prosent av dei sysselsette innbyggjarane i Kviteseid arbeidar i Seljord, og 7,5 prosent pendlar andre vegen. Vidare er det fleire som pendlar til Oslo i dei to kommunane enn til nokre av dei andre kommunane i Vest-Telemark. Nissedal har mest pendling til Kviteseid, medan omrent same mengda pendlar til Åmli. Frå Fyresdal er det flest som pendlar til Tokke, medan neste kommune på lista er Kristiansund. Vinje og Tokke har noko pendling seg imellom. Medan ca. 9 prosent av dei sysselsette i Vinje arbeider i Tokke, så pendlar ca. 6 prosent andre vegen. Også frå desse kommunane er det fleire som pendlar til Oslo enn til nokre av dei andre kommunane i Vest-Telemark. Generelt er det Seljord, Kviteseid og Tokke som har den høgaste andelen av dei sysselsette som pendlar.

Norsk institutt for by- og regionforsking har inndelt landet i bu- og arbeidsmarknadsregionar. Der er det blant anna teke omsyn til arbeidsmarknadsintegrasjon (pendling) og reisetid. Tabellen under viser korleis kommunane i Vest-Telemark er delt inn i ulike bu- og arbeidsmarknadsregioner.

Tabell 60 Inndeling av kommunane i Vest-Telemark i bu- og arbeidsmarknadsregionar. Kjelde: NIBR 2013

Bu- og arbeidsmarknadsregion	Kommunar som inngår
Seljord/Kviteseid	Seljord og Kviteseid
Nissedal	Nissedal
Fyresdal	Fyresdal
Vinje/Tokke	Vinje/Tokke

Som vi ser dekkjer kommunane til saman 4 ulike regionar. Nissedal og Fyresdal utgjer eigne BA-regionar. Seljord og Kviteseid har ein felles. Det same har Vinje og Tokke.

## 8.1 Resultat frå intervju

I intervjuet vart respondentane bede om å gje ei vurdering av korleis handlingsrommet er for å drive samfunnsutvikling, og dessutan om kommunen har kompetanse til å drive slikt arbeid. Det varierer litt frå kommune til kommune kva som har kome ut av intervjuet, men vi har samanfatta den informasjonen vi har, nedanfor kommunevis.

Generelt ser det ut til at alle kommunane i Vest-Telemark har eit eige næringsapparat anten det er i form av ein næringssjef eller næringkskonsulent. I tillegg samarbeider kommunane gjennom aktørar som Vest-Telemark næringsforum og Vest-Telemark næringsbygg.

I **Seljord** er ei av utfordringane knytt til samfunnsutvikling at ein ikkje har hatt nok areal til bustader. Mange ynskjer å bu sentrumsnært, og mellom anna areal til dyrskuplassen bandlegg mykje areal i Seljord.

Ei anna utfordring er å heile tida arbeide med næringsutvikling og sikre arbeidsplassar. Det har vore bra i Seljord. Frå 2001 og fram til 2013 var det ein vekst i private arbeidsplassar på nesten 20 prosent. Tilsvarande vekst i offentlege arbeidsplasser var på litt over 11 prosent. Seljord er den kommunen i Vest-Telemark som har høgast del av arbeidsplasser innanfor handel.

Elles skulle ein gjerne hatt meir økonomiske midlar til tiltak som symjebasseng og bibliotek. Økonomi opplevast som den største avgrensinga for å kunne arbeide med samfunnsutvikling. Til dømes har kommunen kapasitet til å utarbeide kommunedelplanar/reguleringsplanar, men lite midlar å leggi i tiltak.

I Kviteseid har samfunnsutviklingsarbeidet dei siste åra konsentrert seg om å byggje opp under Kviteseid som ein god bu- og oppvekstcommune, etablering av næringshage og prosjektet knytt til sentrumsutvikling. Til det siste har kommunen hatt fokus på Kviteseid og Vrådal, og no er òg Moredal i gang med eit utviklingsprosjekt.

Ei utfordring for Kviteseid er at folketalet går nedover. I dag er det til dømes 243 elevar i grunnskulen i Kviteseid, om fem år er prognosane at dette talet er redusert til 198. Kommunen jobbar difor med å gjere seg attraktiv for tilflyttarar og etablering av arbeidsplassar. Utviklinga av næringshagen har vore viktig slik sett. Vest-Telemark næringshage AS vart etablert i 2012, og er ein godkjent SIVA-næringshage. Næringshagen flytta inn i nytt bygg i 2014, og det er 32 selskap som er knytt til næringshagen.

Dersom vi ser på utviklinga sidan 2000, så har Kviteseid hatt ein vekst i private arbeidsplassar på 9 prosent. Tilsvarande har veksten i offentlege arbeidsplassar vore på 7 prosent.

**Nissedal** er den kommunen i Vest-Telemark som har hatt høgst prosentvis vekst i arbeidsplassar frå 2000 og fram til i dag. Veksten i private arbeidsplassar har vore på 23 prosent, medan veksten i offentlege arbeidsplassar har vore over 40 prosent. Blant anna har det interkommunale renovasjonsselskapet IATA (Indre Agder og Telemark avfallsselskap IKS) blitt etablert i denne perioden.

Den største næringslivssatsinga i Nissedal sidan 1990-talet har vore hyttebygging. Nissedal kommune har teke risiko ved å byggje ut vatn og avløp. Ei utfordring for kommunen kan vere at satsinga blir for einsidig på hytter. Nissedal har relativt få kompetansearbeidsplassar, og det er ynske om å etablere fleire kompetansearbeidsplassar som ikkje er kommunale. Elles er attendemeldinga at Nissedal jobbar tett på andre aktørar i kommunen for å bidra til ei positiv samfunnsutvikling.

For **Fyresdal** er folketalsutvikling den største utfordringa, og kommunen har blant anna gjennomført bulystprosjektet Heim = Fyresdal, som mellom anna kartla kva som skulle til for at utflytta personar i alderen 19-39 år ville flytte heim igjen. Viktige moment for å flytte heim er mellom anna attraktive hustomter, høve for å kjøpe gard/småbruk og arbeidsplassar.

Føretak som FAUN og Telemark kjeldevatn er viktige arbeidsplassar. Det er òg eit mål at 50 arbeidsplassar skal knyttast til Fyresdal næringshage i 2015. Kommunen vedtok hausten 2015 at dei skal inngå ei langsiktig avtale med næringshagen om leige av kontoret til administrasjonen, slik at næringshagen kan gjennomføre neste byggetrinn og utvide kapasiteten i bygget. Dersom vi ser på arbeidsplassutviklinga i Fyresdal frå 2000 og fram til i dag, så har det vore ein nedgang i private arbeidsplassar på 11 prosent medan det har vore ein vekst i offentlege arbeidsplassar på 19 prosent. Samla gjev det omtrent same mengd arbeidsplassar i kommunen i 2013 som i 2000.

Elles blir det frå Fyresdal peikt på at kommunane i Vest-Telemark har vore flinke til å bruke pengar på å byggje ut blant annan fiber og mobilnett. Det blir òg skildra som positivt for samfunnsutviklinga i Fyresdal at ein er ein «samla» kommune med eitt idrettslag, eitt 17. mai arrangement og eit kompakt sentrum.

I **Tokke** har det samla vore ein liten vekst i arbeidsplassar med nesten 5 prosent. Veksten i private arbeidsplassar har vore på 2,5 prosent, medan veksten i offentlege arbeidsplassar har vore på nesten 8 prosent. Òg i Tokke arbeider kommunen med å etablere ein næringshage. Denne skal ligge på Dalen. Vi får òg oppgjeve frå Tokke at alle kommunane i Vest-Telemark deltek i regjeringa sitt byregionprogram, der målet er å utvikle sterke næringshagemiljø i sentrumsområda til alle dei tilknytte kommunane.

Det er sterke bygdemiljø i Tokke, noko som kan vere ei utfordring for å tenkje samla utvikling av heile kommunen. Kommunen har òg nyleg vore gjennom endringar i skulestrukturen, der ein gjekk frå 5 til 2 skular. Under Tokke skule er det framleis ei avdeling for 1. – 4. klasse på Åmdalsverk, slik sett kan ein seie at Tokke har 2,5 skular. Uansett har dette vore ein krevjande prosess.

Elles blir nemnt det at Tokke ynskjer å jobbe endå betre med næringsutvikling (jf. arbeidet med næringshage), bustadutvikling og gjerne skulle hatt betre kapasitet til å gjennomføre utviklingsprosjekt.

I Vinje blir folketalsnedgang og generell sentralisering trekt fram som den største utfordringa. Ser vi på utviklinga i arbeidsplassar frå 2000 og fram til 2013, så har den vore litt positiv. Veksten i private arbeidsplassar har vore på over 20 prosent, medan reduksjonen i offentlege arbeidsplassar tilsvarannde har vore nesten 20 prosent. Målet framover er å vekse med 15 private arbeidsplassar i året. Noko som har bidrige til positiv utvikling er den store hytteutbygginga som har vore i kommunen.

Attendumdinga frå Vinje er at kommunen har gode vilkår for å drive samfunnsutvikling, både økonomisk og kapasitetsmessig. Det har vore gjennomført fleire bygdeutviklingsprosjekt i kommunen. Først i Øyfjell, der målet til innbyggjarane var å sikre elevtalet ved skulen. Denne modellen har sidan vorte overført til Vinje. Det er eit ynske at ein jobbar betre med bustadutvikling framover.

## 8.2 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

I spørjeundersøkinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei samanslåing kan ha når det gjeld ein del sentrale mål for samfunnsutviklinga. Figuren under viser at kommunane samla sett meiner ei samanslåing gjev svakt positiv effekt på målet om å sikre betre høve for heilskapleg og langsiktig planlegging med eit snitt på 3,7. Fyresdal og Vinje er dei kommunane som tydelegast meiner at samanslåing vil gje negative effektar på dette området, medan Kviteseid og Tokke i størst grad meiner ei samanslåing vil gje positive effektar.



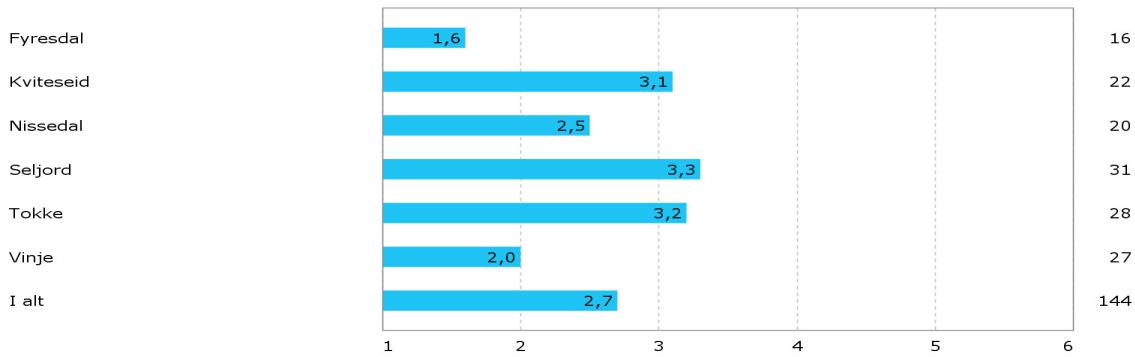
Figur 41 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Sikre betre muligheter for heilskapleg og langsiktig planlegging. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Det er òg ei viss støtte til at ei samanslåing vil ha positiv effekt på arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling, jf. figuren under. Igjen er det Kviteseid og Tokke som i størst grad meiner ei samanslåing vil ha ein positiv effekt, medan Fyresdal i størst grad meiner ei samanslåing vil ha negativ effekt. Seljord meiner samanslåing vil gje noko positiv effekt, medan Nissedal er nøytral og Vinje meiner det kan gje svakt negative effektar.



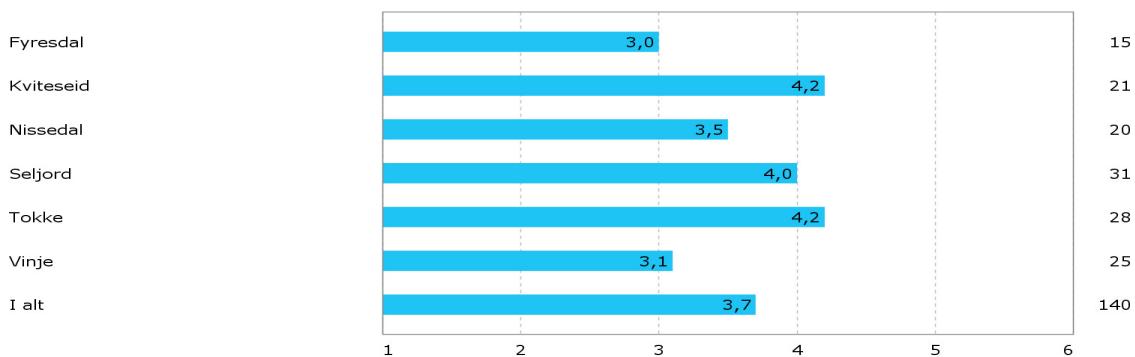
Figur 42 Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Respondentane har minst tru på at ei samanslåing vil ha positiv effekt for å sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn (sjå figuren under). Ingen av kommunane meiner ei samanslåing kan ha positive effektar, og spesielt Fyresdal, Nissedal og Vinje meiner samanslåing vil ha negative effektar. Årsaka til at det blir forventa negative effektar, har nok sannsynlegvis med frykt for sentralisering å gjere. I intervjuet kom det fram frå fleire av kommunane at ein reknar med at samanslåing vil føre til større indre sentralisering i regionen.



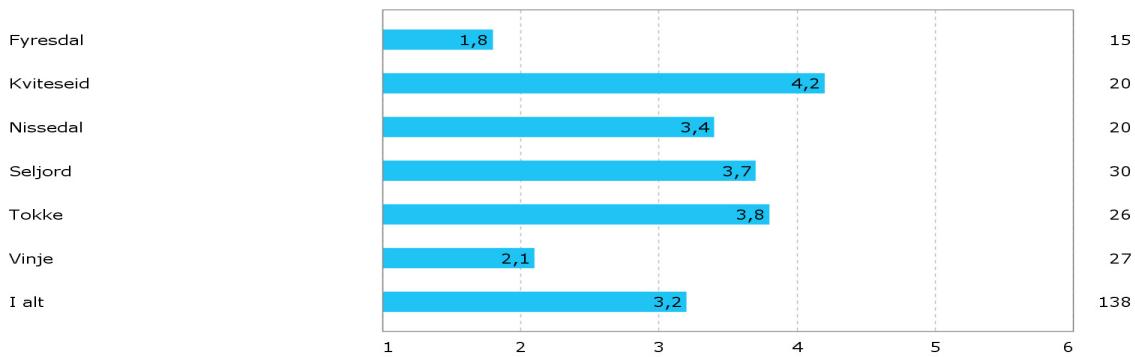
Figur 43 Sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

I kva grad samanslåing kan gje positive effektar med tanke på å bli meir rusta for å kunne møta framtidige utfordringar, nye oppgåver og økte krav til kommunane, så er det samla svak støtte til dette frå respondentane. Igjen er det Kviteseid, Seljord og Tokke som ser mest positive effektar, mens Fyresdal og Vinje ser til dels negative effektar. Nissedal er nøytral.



Figur 44 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Bli rusta for å møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Til spørsmålet om samanslåing kan auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar, meiner kommunane samla sett at samanslåing vil gje visse negative effektar (sjå figuren under). Spesielt Vinje og Fyresdal meiner at samanslåing kan ha negative effektar, medan Kviteseid meiner samanslåing vil ha positive effektar. Av kommunane i Vest-Telemark er det Fyresdal, Tokke og Vinje som har høgst inntekter, medan Kviteseid har lågast.



Figur 45 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

## 8.3 Interkommunalt samarbeid om samfunnsutvikling

I vid forstand kan det meste som kommunane arbeider med definerast som del av samfunnsutviklinga. Vi har her teke med dei samarbeida som arbeidsgruppa som jobba med samfunnsutvikling trekte fram. Desse er samla i tabellen under.

Kviteseid og Nissedal har eit tettare samarbeid på dette området enn dei andre kommunane. Dei har eit felles plankontor som òg handsamar byggjesaker, samt felles landbrukskontor. Vidare innår Kviteeid og Tokke i samarbeid knytt til utvikling og drift langs Telemarkkanalen. Vinje, Tokke, Kviteeid og Nissedal har ei felles attføringsbedrift.

Alle seks kommunane medeigarar i Vest-Telemark kraftlag, Vest-Telemark næringsbygg og Vest-Telemark næringsutvikling. Nokre eller alle kommunane er òg medeigarar i viktige og strategiske selskap for regionen som Telemark bilruter, Vest-Telemark blad og E134 Haukelivegen AS. Det

finst òg fleire uformelle samarbeid, som forum for næringssjefar og nettverk på reiseliv. Kommunane har gjennom Vest-Telemarkrådet utarbeida ein felles strategisk næringsplan.

I tillegg til dei selskapa som er lista opp i tabellen under, er kommunane deleigarar i ei rekke andre selskap. Vi har ikkje ei komplett liste over desse, men vurderer det slik at dei viktigaste samarbeida på samfunnsutvikling er inkludert i tabellen under.

Tabell 61 Oversyn over interkommunale samarbeid på tenesteområda i Vest-Telemark.

Namn på samarbeid	Kommunar i Vest-Telemark som deltek	Organisasjonsform	Føremål
Interkommunalt plankontor for Kviteeid og Nissedal	Kviteeid og Nissedal	Kjøp av teneste	Plankontor og byggesaksbehandling. Lokalisert i Nissedal.
Landbrukskontoret for Kviteeid og Nissedal	Kviteeid og Nissedal	Kjøp av teneste	Felles landbrukskontor. Lokalisert i Kviteeid.
Kvito AS	Vinje, Tokke, Kviteeid og Nissedal	Aksjeselskap	Attføringsbedrift
Seljord personal AS	Seljord	Aksjeselskap	Attføringsbedrift eigd 100 prosent av Seljord kommune
Telemarks Lys AS	Fyresdal	Aksjeselskap	Attføringsbedrift eigd 100 prosent av Fyresdal kommune
Skien Dalen Skips-selskap AS	Kviteeid og Tokke	Aksjeselskap	Drift av kanalbåten Victoria
Telemarkskanalen regionalpark	Kviteeid og Tokke	Vertskommunesamarbeid – Telemark fylkeskommune	Føremålet er å auke attraktiviteten til Telemarkskanalen som reisemål og bustad. Samarbeid mellom dei seks kanalkommunane, Telemark fylkeskommune og Telemarkskanalen FKF
Vest-Telemark kraftlag AS	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Kraftselskap
Vest-Telemark næringssbygg AS	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Eigedomsselskap for øvre Telemark. Hjartdal og Drangedal deltek òg.
Telemark birluter AS	Vinje, Fyresdal, Seljord og Tokke	Aksjeselskap	Busselskap
Vest-Telemark blad AS	Seljord, Kviteeid, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Lokalavis
VisitTelemark	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Felles reiselivsselskap i Telemark

E134 Haukelivegen AS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Interesseorganisasjon for utbygging og standardheving av E134 Haukelivegen og RV23
----------------------	--	--------------	--

Fordelar med samarbeid som blir trekt fram er større fagmiljø. Samarbeid kan gjere at fleire småstillingar kan skape ei heil stilling. Det kan gjere rekruttering enklare. Fagmiljøet blir òg mindre sårbart ved fråvær. Dei tilsette kan spesialisere seg meir, samstundes som ein kan ha meir intern opplæring og mindre ekstern kursing. Ein kan arrangere lokale fagsamlingar, og det er lettare å handtere habilitetsspørsmål når det er fleire å spele på.

Ulemper med samarbeid kan vere at medarbeidarane blir for spesialiserte, og dermed ikkje kan handtere kvarandre sine oppgåver ved til dømes fråvær. Blir avstandane for store kan manglande lokalkunnskap vere ei utfordring. Det kan vere vanskeleg å rekruttere nok medarbeidrarar lokalt, og det kan føre til lang innpendling og ynske om særordningar som heimekontor, 4-dagars veke òg vidare som vil redusere effektiviteten. Viss «kontoret» blir stort, så kan det bli mindre fleksibelt ved omstillingsbehov.

## 8.4 Oppsummering samfunnsutvikling

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle både som lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna kommunane har til å drive god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap. Utfordringane i kommunane kan vere svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkomunuar eller fråflyttingskomunuar. Ser vi framover mot 2040, så er det forventa vekst i folketallet i Vinje, Nissedal og Seljord. Fyresdal, Tokke og Kviteseid forventar anten eit folketal som i dag eller nedgang. Ingen av kommunane vil ha ein vekst på nivå med veksten på landbasis. Utviklinga gjev grunn til uro for fleire av kommunane. I og med kommunane er har lågt innbyggjartal frå før, vil dette vera ekstra krevjande.

Fleire av kommunane vil i tida framover ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft etter kvart som det blir ein mindre del i yrkesaktiv alder. Det er òg viktig å vere klar over at tilgjenge på kompetent arbeidskraft er ei av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den enkelte kommunen kan tilby og dermed òg korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere naudsynt arbeidskraft. Gjennom intervjuer har vi avdekt at det er ulikt kor mye kapasitet og kompetanse kommunen har til å drive nærings- og samfunnsutvikling.

Vurderingane frå kommunane er at kommunesamanslåing kan ha somme positive effektar med tanke på å sikre betre tilhøve for heilskapleg og langsiktig planlegging, styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling og vere rusta for framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Når det gjeld å auke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn, meiner respondentane at effektane av ei samanslåing vil vere negativ. At ein meiner samanslåing kan ha negativ effekt på utvikling av livskraftige lokal-samfunn kan blant anna skuldast frykt for sentralisering av tenester og arbeidsplassar. Samla sett synet svara frå spørjegranskingsa at Kviteseid, Tokke og til dels Seljord ser positive effektar av ei

komunesamanslåing. Fyresdal og Vinje er dei kommunane som ser mest negative effektar av ei komunesamanslåing. Ingen av kommunane meiner komunesamanslåing vil sikre og utvikle livskraftige lokalsamfunn.

Regjeringa meiner kommunereforma skal føre til styrka og samordna lokal og regional utvikling knytt til arealbruk/planlegging, samfunnstryggleik- og beredskap, transport, næring og miljø og klima i alle delar av landet. Meir samordna lokal og regional utvikling kan òg skje gjennom inter-kommunalt samarbeid. Det er Nissedal og Kviteseid som har tettast samarbeid på samfunnsutviklingsområdet med felles plankontor og landbrukskontor. Elles samarbeider Kviteseid, Nissedal, Tokke og Vinje om felles attføringsbedrift. Kviteseid og Tokke har samarbeid knytt til Telemarks-kanalen, medan alle seks kommunane inngår i samarbeida Vest-Telemark kraftlag og Vest-Telemark næringsbygg. I tillegg er kommunane medeigarar i fleire strategiske selskap for samfunnsutviklinga. Samla sett er vår vurdering at kommunane i Vest-Telemark ikkje har eit omfattande samarbeid på samfunnsutviklingsområdet.

# 9. Lokaldemokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at omsynet til demokrati og deltaking blir teke i vare. Eit levande lokaldemokrati er grunnmuren i folkestyret, og det er naudsynt for tilliten og legitimitet til det nasjonale folkestyret. Kriterium som kan leggjast til grunn for å karakterisere kva som er eit godt lokaldemokrati, er blant anna følgjande:

- Nærleik mellom dei som styrer og dei som blir styrt
- Innbyggjarane og deira engasjementet og deltaking, både gjennom val og gjennom pågåande prosessar knytt til aktuelle politiske saker, som til dømes kommuneplanarbeid, skulestrukturendringar og så vidare
- Politisk handlefridom; det vil seie at lokalpolitikarane har verkty til reelt å kunne gjere prioriteringar og leie samfunnsutviklinga

I kommunereforma er eitt av fire hovudmål styrkt lokaldemokrati og å gje større kommunar fleire oppgåver. Regjeringa meiner at større kommunar vil legge grunnlaget for å kunne overføre fleire oppgåver og slik styrkje kommunane som eit viktig lokaldemokratisk organ for innbyggjarane sine. Ekspertutvalet peikte på fem kriterium for å ta omsyn til rolla til kommunane som ein lokaldemokratisk arena (henta frå ekspertutvalet sin delrapport):

1. Høg politisk deltaking: Det er viktig å ha eit aktivt lokaldemokrati med valmoglegheiter i samband med røystinga og at innbyggjarane har høve til å få stemmen sin høyrt mellom vala.
2. Lokal politisk styring: Det er avgjerande for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har naudsynt kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode avgjerdsgrunnlag for dei folkevalde. Kommunane bør ha høve til ein føremålstenleg lokal organisering og prioritering, og ikkje vere nøydt til å organisere tenesteproduksjonen sin i interkommunale ordningar for å levele lovpålagte velferdstenester.
3. Lokal identitet: Det er etter vurderingane til utvalet to dimensjonar som spelar inn på dette området, og som kommunane bør vurdere i spørsmålet om samanslåing: opplevd tilhøyrslle til eit område og felles identitet med andre område. Utvalet har som utgangspunkt at det vil vere lettare å gjennomføre samanslåing med kommunar som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommunar som ikkje har det.
4. Brei oppgåveportefølje: Utvalet meiner det er sentralt at kommunane har ansvar for ei brei oppgåveportefølje. Etter oppfatninga til utvalet er likevel det sentrale for kommunen si ivaretaking av rolla si som demokratisk arena at kommunane allereie i dag har viktige oppgåver.
5. Statleg rammestyring: Etter vurderinga til utvalet er det viktig at den statlege styringa blir avpassa slik at det lokale demokratiske handlingsrommet tillèt at lokale preferansar i störst mogleg grad blir avgjerande for korleis tildelte oppgåver gjennomførast, og for fordelinga av ressursar mellom ulike oppgåver.

Kriteria 1-3 er retta mot kommunane, medan 4-5 er retta mot staten.

## 9.1 Status i kommunane

Tabellen under gjev eit oversyn over den politiske samansetninga i kommunane i den kommande valperioden (2015-2019). Informasjonen er henta frå nettsidene til kommunane og valresultat.no. Vi ser av tabellen at talet på kommunestyrerrepresentantar varierer frå 25 i Vinje til 17 i Nissedal og Fyresdal. Når vi ser på den politiske samansetninga er det 4 ordførarar frå Arbeidarpartiet og 2 frå Senterpartiet. Tokke har berre tre politiske parti representert i kommunestyret, medan Fyresdal berre har to. Det var ikkje andre parti som stilte til val enn dei som er representert i kommunane.

Tabell 62 Politisk samansetning i kommunestyrene 2015-2019. Kjelde: Valresultat.no og kommunane sine nettsider.

Kommune	Ordførar	Politisk samansetning i kommunestyret									
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	MDG	
Seljord	Ap	21	6	1	5	1	6	-	1	1	
Kviteseid	Ap	21	9	-	2	3	5	-	1	1	
Nissedal	Ap	17	7	1	1	3	5	-	-	-	
Fyresdal	Ap	17	10	-	-	-	7	-	-	-	
Tokke	Sp	21	9	-	-	1	11	-	-	-	
Vinje	Sp	25	7	1	3	-	10	3	1	-	
Sum		<b>122</b>	<b>48</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>44</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	

Samla sett er det 122 kommunestyrerrepresentantar i kommunane i dag. Ved ein eller fleire komunesamanslåingar vil mengda kommunestyrerrepresentantar bli redusert, noko som vil innebere lågare politisk representasjon per innbyggjar. I samsvar med kommunelovas §7 skal kommunestyret sitt medlemstal følgje intervall for innbyggjartalet til kommunane:

- Ikkje over 5.000 innbyggjarar, minst 11
- Over 5.000, men ikkje over 10.000 innbyggjarar, minst 19
- Over 10.000, men ikkje over 50.000 innbyggjarar, minst 27
- Over 50.000, men ikkje over 100.000 innbyggjarar, minst 35
- Over 100.000 innbyggjarar, minst 43

Tabellen under viser dei ulike strukturalternativa, samla innbyggjartal per 1. januar 2015, samla mengd kommunestyremedlemmar i dag og minimumskrav til medlemstal etter ei samanslåing. Dersom ein etter samanslåing legg seg på eit minimum, så vil det for alternativ 1 og 3 vere eit krav om minimum 19 representantar i kommunestyret, medan det for alternativ 2 er eit minimumskrav om 11 representantar i kommunestyret.

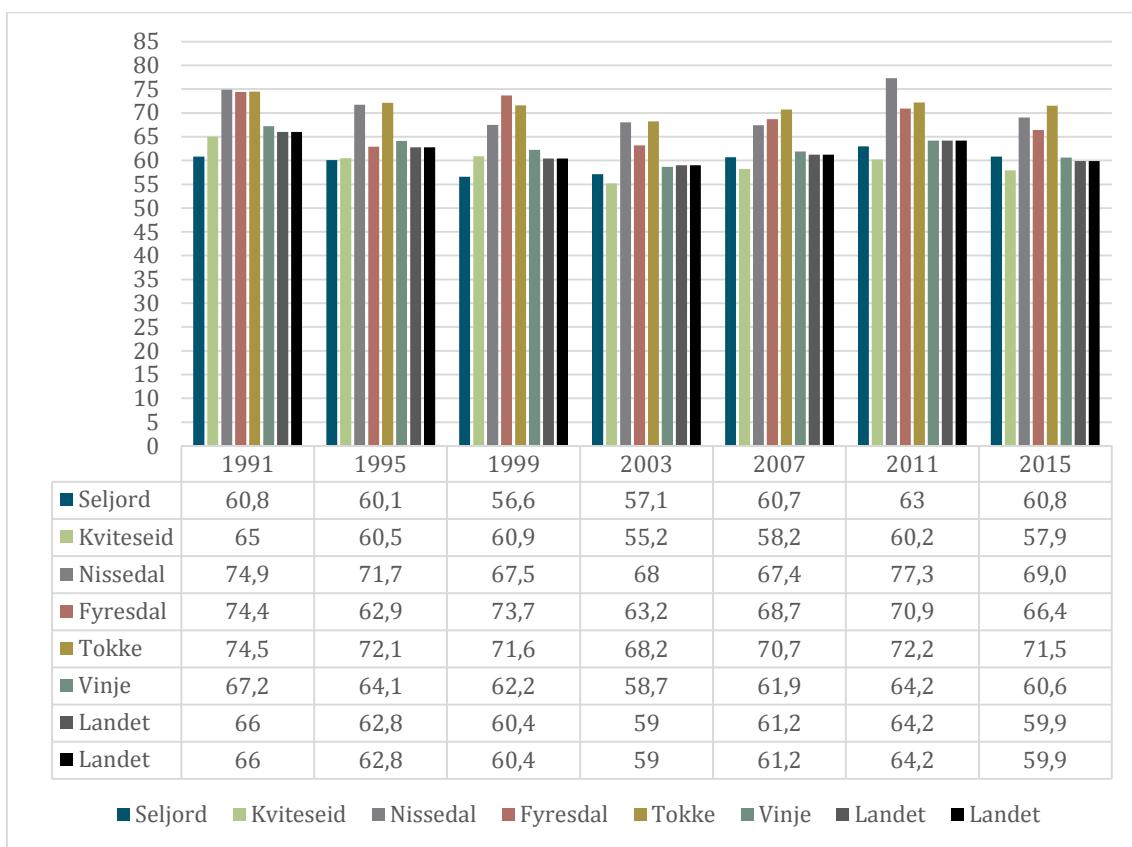
Tabellen over viser at alle kommunar har ei høgare mengd representantar enn minimumskravet. Ifølgje kommunelova skal alle seks kommunane ha minst 11 representantar. Sannsynlegvis vil kommunane òg etter samanslåing ha ei høgare mengd representantar enn minimumskravet. Det vil kommunane måtte forhandle om i forkant av ein samanslåing.

Tabell 63 Oversyn over strukturalternativa med innbyggjartal, samla mengd kommunestyremedlemmar i dag og minimumskrav til medlemstal.

Struktur-alternativ	Kommunar	Innbyggjar-tal 1.1.2015	Samla mengd kommunestyre-medlemmer i dag	Minimumskrav til medlemstall
1	Seljord, Kviteseid og Nissedal	6907	59	19
2	Tokke og Fyresdal	3550	38	11
3	Tokke og Vinje	5941	46	19

Erfaringar frå tidlegare kommunesamanslåingar viser at det nye kommunestyret får tilsvarande, eller noko høgare mengd representantar enn det den største av dei tidlegare kommunane hadde (Brandtzæg 2009). Dette er derimot eit erfarringsgrunnlag som er avgrensa til samanslåing mellom to kommunar.

Figuren under viser valdeltakinga ved lokalval i dei ulike kommunane ved vala frå 1991 til 2015. Den lågaste valdeltakinga ser vi i Kviteseid i 2003 med 55,2 prosent, medan den høgaste var i 2011 i Nissedal med 77,3 prosent.



Figur 46 Valdeltaking ved kommuneval frå 1991-2015. Kjelde: SSB og valresultat.no

Nissedal, Fyresdal og Tokke har gjennomgåande høgst valdeltaking, og den er ein del høgare enn deltakinga på landsbasis. Vinje har òg, med unntak av 2003, ei valdeltaking som er høgare eller på same nivå som landssnittet. Men unntak av Kviteseid i 1999, og Seljord i 2015, så har desse kommunane ei valdeltaking som er lågare enn landssnittet. Nedgangen i valdeltaking frå valet i

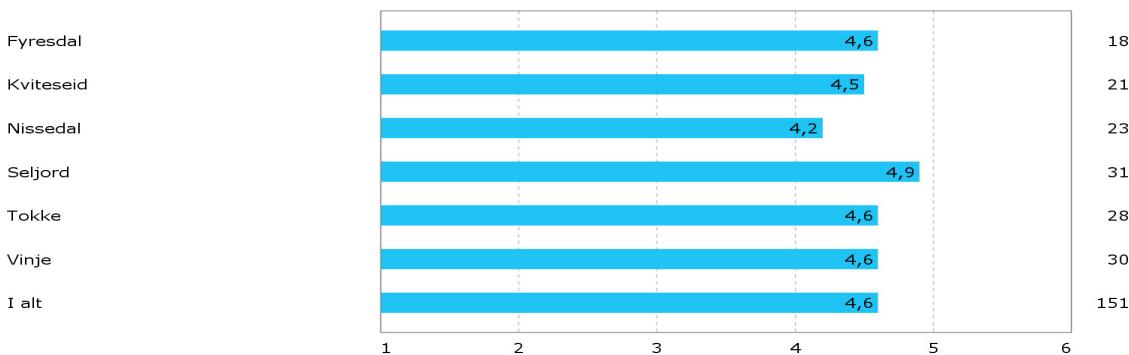
2011 til 2015 er lågare i Vest-Telemark (3,6 prosent) enn på landsbasis (4,3 prosent). Valdeltakinga samla for kommunane i Vest-Telemark var høgst i 2011, medan han var høgst på landsbasis i 1991. Valdeltakinga i Vest-Telemark og på landsbasis var lågast i 2003. Ser vi på kommunane i Vest-Telemark over tid, er det Nissedal og Tokke som har høgst valdeltaking, medan Seljord og Kviteseid har lågast.

Med unntak av dei største kommunane er det på landsbasis ein negativ samanheng mellom valdeltaking og kommunestorleik ved lokalval (Brandtzæg 2014). Nyare undersøkingar tyder på at det i litra grad er kommunestorleiken i seg sjølv som forklarer desse skilnadene, men andre faktorar som t.d. økonomi og arbeidsløyse (Christensen et al. 2013). I Danmark, der kommunesamanstellingane vart gjort i 2007, var valdeltakinga ved kommunevalet på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til samanlikning låg han på 69,5 prosent i 2005. Det er slik sett vanskeleg å finna nokon eintydig samanheng mellom endringar i kommunestruktur og valdeltaking.

## 9.2 Resultat frå spørjeundersøking og intervju

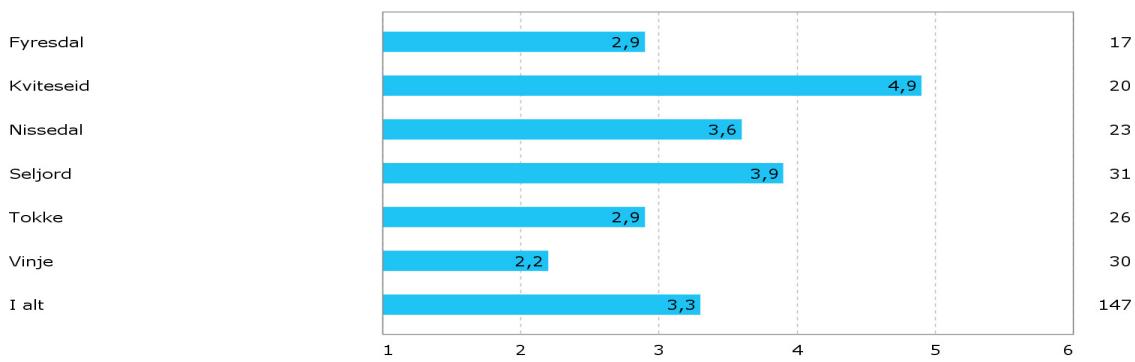
---

Respondentane fekk òg fleire spurnader knytt til lokaldemokrati i spørjeundersøkinga. Figuren under viser at respondentane i alle kommunane meiner at lokaldemokratiet i eigen kommune fungerer bra med snitt over 4,0. Spesielt nøgd er respondentane i Seljord, medan respondentane i Nissedal er «minst» nøgd.



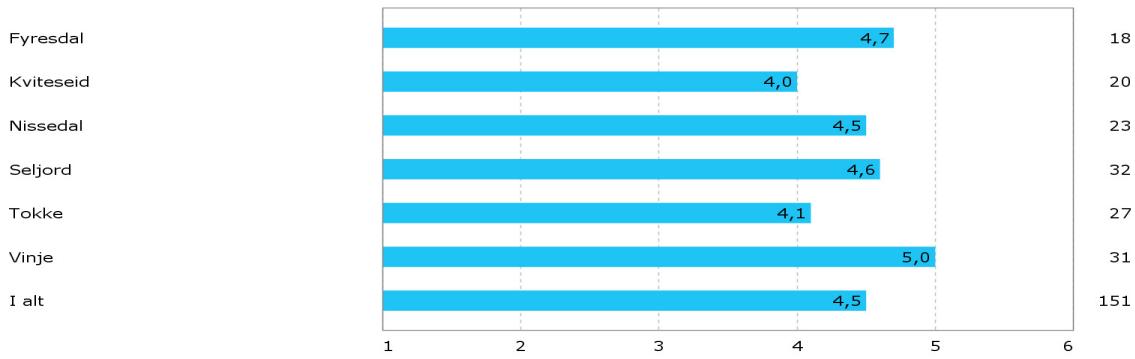
Figur 47 Lokaldemokratiet i min kommune fungerer bra. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane frå Kviteseid gjev tydeleg attendemelding på at det politiske handlingsrommet i deira kommune er lite (sjå figuren under). Det kan henge saman med at den økonomiske situasjonen opplevast som krevjande. Til dels meiner respondentane i Seljord og at handlingsrommet er lite. Nissedal er omtrent nøytrale til påstanden. I Fyresdal, Tokke og spesielt Vinje meiner respondentane det er politisk handlingsrom.



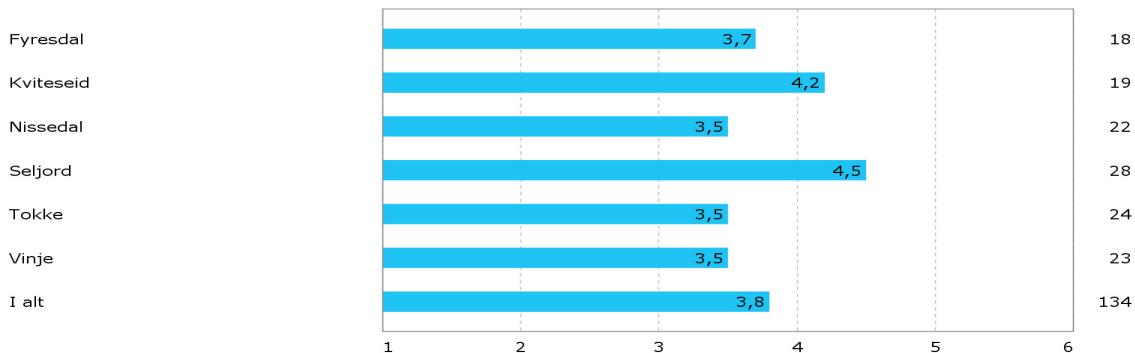
Figur 48 Det politiske handlingsrommet i min kommune er lite. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane er positive til at kommuneadministrasjonen i dei ulike kommunane har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode kunnskapsgrunnlag for dei folkevalde sine vedtak med eit snitt på 4,5 (sjå figuren under). Spesielt nøgd er respondentane i Vinje.



Figur 49 Kommuneadministrasjonen i min kommune har kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode kunnskapsgrunnlag for dei folkevalde sine vedtak. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Kviteseid og Seljord gjev attendemelding på at det sjeldan er saker knytt til habilitet til vurdering i politiske organ. Dette kan til dømes skuldast at dei folkevalde i kommunen har få eigarinteresser i saker som blir handsama i kommunen, eller at mange av dei folkevalde ikkje er i slekt med tilsette i kommunen. Dei andre kommunane er ganske nøytrale til påstanden. Det kan tyde på at det verken er mange eller få saker til handsaming i desse kommunane.



Figur 50 Det er sjeldan saker knytt til habilitet til vurdering i politiske organ. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

I intervjuet vart det òg stilt fleire spørsmål knytt til lokaldemokrati, blant anna korleis det politiske handlingsrommet er, korleis det er å rekruttere folk til å stå på lister og engasjere seg politisk, og om det ofte er saker knytt til habilitet til handsaming i politiske organ. I spørjeundersøkinga vart respondentane bede om å svare på om det er utfordringar med lokaldemokratiet. I det følgjande gjev vi ein kort oppsummering av svara kommunavis.

I **Seljord** er attendemeldinga at lokaldemokratiet fungerer godt, men at det er visse utfordringar. Det politiske handlingsrommet opplevast som lite, først og fremst knytt til økonomi. Det kan vere krevjande å gjere tøffe prioriteringar i eit lite lokalsamfunn. Eit anna innspel er at det kan vere krevjande å setje seg godt inn i alle saker, sidan saksmengda ofte er stor. Ved lokalvalet 2015 var det 7 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristeleg Folkeparti, Miljøpartiet dei grøne, Framstegspartiet og Høgre. Alle sju partia vil vere representert i kommunestyret den komande perioden. Seljord er blant kommunane i Vest-Telemark med lågast valdeltaking, og det vart òg nemnt at ein gjerne kunne hatt fleire innbyggjarar som ynskjer å engasjera seg politisk.

I **Kviteseid** er det ei tydeleg attendemelding frå respondentane at det politiske handlingsrommet opplevast som lite, mellom anna på grunn av mange lovpålagte oppgåver. Elles er det fleire som meiner det er for liten interesse for heilskapspolitikk i kommunen, og mykje fokus på einskildsaker.

Ved lokalvalet 2015 var det 6 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristeleg Folkeparti, Miljøpartiet dei grøne og Høgre. Alle seks partia vil vere representert i kommunestyret den komande perioden. Kviteeid er saman med Seljord dei kommunane i Vest-Telemark med lågast valdeltaking. Det kjem òg fram gjennom spørjeundersøkinga at det til dels har vore vanskeleg å rekruttere folk til å stå på listene.

I **Nissedal** er det vanskeleg å sjå nokre eintydige attendemeldingar frå respondentane. Dei er ganske nøytrale til om det politiske handlingsrommet er lite. Gjennom spørjeundersøkinga er det einskildpersonar som peikar på at delegasjonsreglementet ikkje er godt nok og at det er for mange saker som blir handsama i formannskap framfor kommunestyret. Det er sterke politiske debattar i ein sentrum-periferi-dimensjon i kommunen og det kan vere ei utfordring med objektive vedtak når det er små forhold og mange kjenner kvarandre.

Ved lokalvalet 2015 var det 5 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Kristeleg Folkeparti, Framstegspartiet og Høgre. Alle fem partia vil vere representert i kommunestyret den komande perioden.

I **Fyresdal** er attendemeldinga at den største utfordringa for lokaldemokratiet er at det berre er to parti som stilte liste til valet i 2015. Dette var Arbeidarpartiet og Senterpartiet, og begge er representert i kommunestyret etter valet. Fleire håpar det vil bli fleire lister ved neste val, medan andre ikkje ser den store utfordringa sidan politikarane er godt kjende blant innbyggjarane.

Ei anna utfordring som fleire respondentar peikar på, er at det kan vere krevjande å overhalde habilitetsreglane i ein liten og gjennomsiktig kommune, medan andre meiner ein har eit ryddig forhold til dette. Det kan vere noko uklåre grenser mellom politikarar og administrasjon. Respondentane i Fyresdal meiner vidare at dei har eit politisk handlingsrom.

I **Tokke** meiner ikkje politikarane at det politiske handlingsrommet er lite, men fleire nemner at den økonomiske situasjonen er strammare no enn tidlegare. Ei utfordring ved lokaldemokratiet som fleire trekk fram er at det er små forhold kor mange kjenner kvarandre. Det kan gjere det krevjande med habilitetssaker.

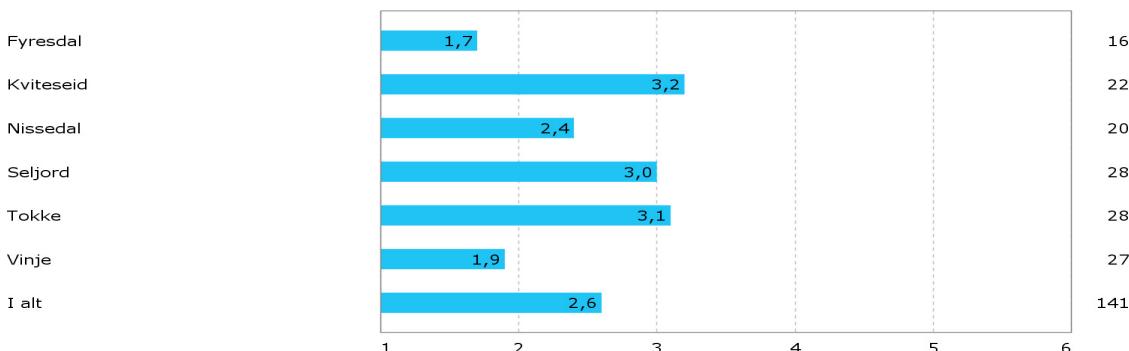
Også i Tokke blir det trekt fram at det er få politiske parti å velje mellom. Ved lokalvalet i 2015 var det 3 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti. Alle tre partia vil vere representert i kommunestyret den komande perioden. Fleire meiner det er krevjande å få innbyggjarar til å ta på seg politiske verv, og at ein gjerne skulle hatt fleire grupper representert i kommunestyret.

I Vinje meiner respondentane at dei har politisk handlingsrom. Fleire peikar på at det er kort veg mellom innbyggjarar, politikarar og administrasjon, noko som gjer at ein må vere fokusert på habilitetsspurnad. Men ein opplever ikkje utfordringar knytt til dette.

Ved lokalvalet i 2015 var det 6 parti som stilte til val: Arbeidarpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Høgre, Framstegspartiet og Venstre. Alle seks partia vil vere representert i kommunestyret den komande perioden. Sjølv om det er bra med parti som stiller til val, så er det fleire respondentar som gjer attendemelding om at det er krevjande å rekruttere til politiske lister, spesielt kvinner og yngre. Det er òg vanskeleg å engasjere innbyggjarane mellom val.

### 9.3 Vurdering av konsekvensar av ei kommunesamanslåing

Gjennom spørjeundersøkinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha med tanke på ei målsetting om å auka interessa for lokalpolitisk arbeid (sjå figuren under). Gjennomsnittleg meiner respondentane at samanslåing vil ha negativ effekt på målet med eit snitt på 2,6. Spesielt Fyresdal, Nissedal og Vinje meiner ikkje samanslåing vil føre til auka interesse for lokalpolitisk arbeid.



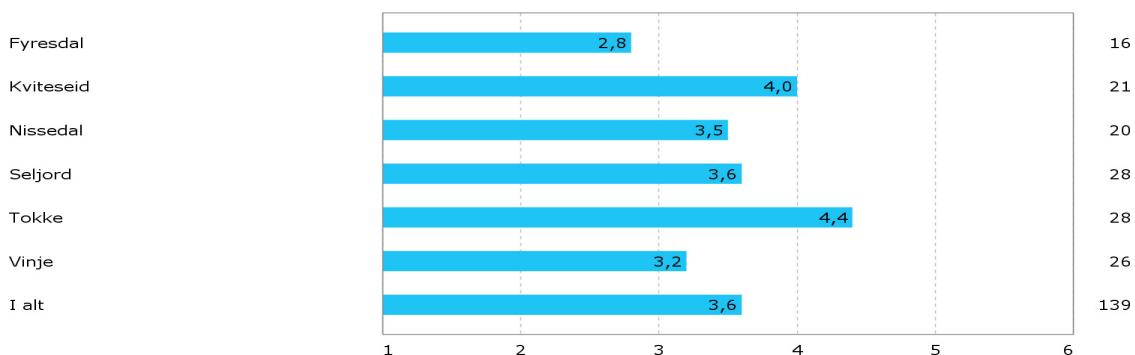
Figur 51 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Auke interessa for lokalpolitisk arbeid. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Figuren under viser at respondentane òg er negative til om vilkåra og tid til å drive politisk arbeid vil bli betre etter ei samanslåing. Tokke og Seljord er ganske nøytrale til kva for ein effekt ei samanslåing vil få. Spesielt respondentane i Fyresdal, Nissedal og Vinje meiner ei samanslåing vil ha ein negativ effekt.



Figur 52 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Gje betre vilkår og tid til å drive politisk arbeid. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Eit av måla ved samanslåing kan ofte vere å stå sterkare saman for å få stemma si høyrte både regionalt og nasjonalt. Som figuren under viser, har respondentane i varierande grad tru på at ei samanslåing vil gje positive effektar på dette, og samla sett er respondentane nøytrale til om ein samanslåing vil ha positiv eller negativ effekt. Her er det store variasjonar mellom kommunane. Kommunane som er mest positive er Kviteeid og Tokke, medan Fyresdal er mest negativ.



Figur 53 Vurdering av effektar av kommunesamanslåing ut frå følgjande mål: Få auka påverknad på regionale og nasjonale saker. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Gjennomsnitt.

Ut frå forsking knytt til kommunestruktur og kommunestorleik (t.d. Bukve 2002), er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati. Men fleire undersøkingar tyder på at det er annleis. Medan innbyggjarane i små kommunar i større grad nyttar seg av direkte kontakt til folkevalde og administrasjon, brukar innbyggjarane i større kommunar i større grad aksjonar og protestmøte (KS 2014). Vi ser òg at jo større kommunane er, desto breiare er partirepresentasjonen. Men delen av innbyggjarane som er medlem i eit politisk parti er høgare i kommunar under 5000 innbyggjarar enn over. Det er følgjeleg òg fleire som har lokalpolitisk erfaring i kommunar som er under 2 500 innbyggjarar (KS ibid.). Når det gjeld tillit til lokaldemokratiet, så er han omrent på same nivå i små og store kommunar. Men medan ein er meir positiv til at folkevalde er representative og lydhøye i små kommunar, er ein meir positive til dugleiken til politikarane i store kommunar. Vi kan altså sjå variasjonar i lokaldemokratiet frå små til store kommunar, men det er vanskeleg å seie at den eine varianten er «betre» enn den andre.

Ved samanslåinga av Våle og Ramnes til Re kommune, vart det gjennomført ei undersøking forut for samanslåinga (Brandtzæg 2001) og ei etterundersøking (Agenda 2006) for m.a. å kartleggja endringar knytt til innbyggjarane sine oppfatningar av det kommunale tenestetilbodet, forvaltinga og deltaking i politisk arbeid. Ut frå ein nærmare diskusjon av desse resultata (Brandtzæg 2009), er

det mykje som tyder på at samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. I samband med evaluering av fire av dei siste frivillige kommunesamanslåingane (Brandtzæg *ibid.*), vart det registrert noko mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv etter samanslåinga. Samstundes blir det gjennom denne evalueringa vist at handlingsrommet for politiske prioriteringar auka, og at høva til å kunne ta meir heilskaplege grep med tanke på framtidige utfordringar vart styrkt i dei kommunane som har blitt slått saman. Undersøkingane viste òg at tidlegare bygdelister vart borte i samanslåingane – noko som indikerer at føresetnadene for ein meir heilskapleg kommunepolitikk er til stades. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutval/grendeutval med fokus på å fremje bygdeinteressene, noko som synest å ha vore vellukka. I Danmark har ein òg merkt nokre endringar i folk sin oppfatning av lokaldemokratiet. Nyare undersøkingar peikar på at kommune-politikarar i samanslåtte kommunar blir oppfatta som mindre lydhøyre enn før reforma, og at forståinga til innbyggjarane for kommunepolitikk er blitt därlegare (Hansen & Hjelmar 2013). Her har ein òg jobba med å styrke demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for nærdemokrati og innbyggjarmedverknad, som gjev innbyggjarane høve for medverknad og innverknad òg mellom valperiodane.

I samband med dei aktuelle samanslåingsalternativa for kommunane i Vest-Telemark, kan det òg vere aktuelt å vurdere tiltak for å ivareta deltakinga i lokaldemokratiet og engasjementet for utvikling i ulike delar av den nye kommunen. Dette fordi det er fleire som meiner at ei samanslåing kan gå ut over interessa for å drive lokalpolitisk arbeid, og dermed høva for å påverke utviklinga i eige nærmiljø. Det er nyleg gjort ei undersøking av nærdemokratiske ordningar i Norden (Hansen et al. 2013), som det kan vere nyttig å ha kjennskap til i samband med dette. I utgreiinga blir det gjeve uttrykk for at dei fleste av dei organa er rådgjevande. Desse fungerer då som sparrings- og høyringspartnarar for kommunen og har ingen sjølvstendig avgjerdsmyndighet. Nokre forvaltar likevel store ressursar og har vidtgåande avgjerdsmyndighet.

Eit viktig motiv for å etablere nærdemokratiorgan er å bidra til meir kontakt mellom styrande og dei styrte. I følgje Hansen (*ibid.*) kan denne kontakten anten skje ved at demokratiet blir desentralisert til eit lågare nivå, og at folkesetnaden dermed kan ha kontakt med valde nærdemokratipolitikarar i buområdet sitt, eller ved at nærdemokratiorgan formidlar mellom folk i nærområdet og politikarane i kommunestyret. Vidare viser erfaringane at borgarnærleik føreset at det er ei kopling, og helst ein institusjonell og formell kopling, mellom nærdemokratiorganana og kommunen. Dersom koplinga mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er därleg, er erfaringane at nærdemokratiorganana fort kan leve sitt eige liv i sivilsamfunnet.

I samband med dette blir det vist til at sjansen for å få til ei god kopling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk aukar betrakteleg viss kommunen tilset ein kontaktperson som formidlar mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Undersøkinga viser vidare at koplinga blir betre dersom det finst faste møtepunkt mellom kommunepolitikarar og nærdemokratiorgan, for eksempel i form av regelmessige møte anten med heile kommunestyret eller deler av det. Erfaringane er òg at ein får betre kopling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunna dersom lokalsamfunna er fast høyringspart i kommunale planprosessar.

Erfaringar som blir trekt fram frå norske kommunar, er at nærdemokratiordninga ser ut til å gje eit auka medvit og vedvarande merksemd på medverknad og innbyggjarinvolvering i den kommunale leiinga. Dette fører igjen til ei meir systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og einskildsaker enn det er i mange andre kommunar. Det er ei nasjonal målsetting å styrke arbeidet med deltaking i planleggings- og utviklingsprosessar, og det har vore gjennomført nasjonale utviklingsprogram som har som føremål å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling, blant anna sat singa «Lokal samfunnsutvikling i kommunane» (LUK), og ulike verdiskapingsprogram.

I Danmark er det etablert nærdemokratiske ordningar for å motivere til deltaking i samanslåtte kommunar. Det viser seg at område med etablert lokal identitet fungerer best. Tilhørsle står fram som viktig for å skape engasjement og deltaking. Samstundes blir det peika på at det kan vere utfordringar knytt til bevaring og forsterking av tidlegare territoriale grenser, noko som kan bidra til auka fragmentering.

Mange av dei nærdemokratiske ordningane som er etablert, er stort sett rådgivande. Hansen (ibid.) viser til at representantane er rekruttert frå nærmiljøet, at dei har god kjennskap til kva for behov og ynske som eksisterer, kva for løysingar som er gode eller moglege og få til i den spesielle lokale konteksten, og dessutan kva for lokale ressursar ein kan dra på. Røynsla er at betre involvering òg fører til at avgjerdsgrunnlaget blir betre, at avgjerdene blir betre forankra og får større legitimitet. Samstundes blir det vist til at det er få politikarar som føler at nærdemokratiorganane utfordrar rolla deira som avgjerdsmyndighet, og ein går ut frå at det kan ha samanheng med at dei fleste ordningane stort sett er rådgivande. Slik sett blir det hevda at det ikkje er nokon fare for at det representative demokratiet er truga, men at dei som deltek i nærdemokratiorganana skal oppleve deltakinga lite nyttig og at påverknadskrafta blir liten. Det blir difor poengtert at nærdemokratiorganana bør ha eit klårt og meiningsfullt mandat. I dette ligg det at det er viktig at forventingar og roller er avklart. Både nærdemokratiorganana, politikarane og innbyggjarane må vite nøyaktig kva som er styresmakta og rolla til dei ulike organa.

## 9.4 Interkommunalt samarbeid – politisk arbeid

---

Dei einaste samarbeidet som må seiast å handle direkte om lokaldemokrati er Vest-Telemarkrådet. I fylge rådets heimesider er Vest-Telemarkrådet eit regionalt samarbeidsorgan for kommunane Fyresdal, Kviteseid, Nissedal, Seljord, Tokke og Vinje. Rådet løyser felles spørsmål for dei delta-kande kommunane, og står som koordinator for ei rekke samarbeidstiltak i regionen. Vest-Telemarkrådet har ei viktig rolle innan kontakt og samarbeid med stat, fylkeskommune, regionråd og andre organisasjonar.<sup>26</sup>

Vest-Telemarkrådet får gode attendemeldingar gjennom intervjuer som er gjort i kommunane. Mange meiner at rådet fungerer bra, og at det har fått ei stadig viktigare rolle i arbeidet for å sikre ei god regional utvikling i regionen. Mellom anna brukast rådet til koordinering av lobbyarbeid mot regionale og nasjonale aktørar i større grad i dag enn ein gjorde tidlegare. Gjennom Vest-Telemarkrådet har kommunane utarbeida ein felles strategisk næringsplan og dei deltar saman i byregionprogrammet til kommunal- og moderniseringsdepartementet.

## 9.5 Oppsummering lokaldemokrati

---

Det er visse skilnader på korleis demokratiet fungerer i store og små kommunar, men det er vanskeleg å hevde at det eine er betre enn det andre. Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men samstundes kan ei samanslåing gje økt handlingsrom, betre moglegheiteter for frikjøp og gjøre det meir interessant å engasjere seg i politisk arbeid. I nokre tilfelle kan òg samanslåing føra til ein breiare partipolitisk representasjon. I Vest-Telemark har Fyresdal og Tokke høvesvis berre 2 og 3 parti representert i kommunestyret. Ei samanslåing fører til auka

---

<sup>26</sup> Kjelde: <http://www.vest-telemark.no/Aktoer/Vest-Telemarkraadet>

folkesetnadsgrunnlag, noko som kan bidra til at fleire parti klarer å skape aktivitet og stille liste til valet.

I Kviteseid, og til dels Seljord, opplevast det politiske handlingsrommet som lite. Det politiske handlingsrommet opplevast som størst i Fyresdal, Tokke og Vinje. I kva grad det er handlingsrom, heng ofte saman med økonomi og opplevinga av statleg styring. Attendumdingane er vidare at alle opplever lokaldemokratiet som godt, og at administrasjonen har kompetanse og kapasitet til å leggje fram gode saksgrunnlag for politikarane.

Spørjeundersøkinga viser at det ikkje er nokon stor tru på at ei samanslåing vil føre til auka interesse for politisk arbeid eller at vilkåra for å driva politisk arbeid blir betre. Respondentane er óg nøytrale til om ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale sakar. Dei to kommunane som meiner at samanslåing vil være positivt i høve til det siste er Kviteseid og Tokke.

Erfaringane tilseier at det kan vere vanskeleg å seie noko eksakt om effektar på valdeltakinga som følgje av ei kommunesamanslåing. I dag er valdeltakinga i Vest-Telemark samla sett høgare enn landsgjennomsnittet. Valdeltakinga har generelt vore høgare enn landsgjennomsnittet i Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje, medan den er lågare i Kviteseid og Seljord.

Lågare politisk representasjon kan utløyse behov for å etablere ulike former for kommunedelutval/lokalutval og arenaer for innbyggjarmedverknad for å stimulere til brei deltaking og engasjement. Slike utval er etablert i samband med nokon av dei siste frivillige kommunesamanslåingane som er gjennomført her til lands. Evalueringar av bruk av liknande nærdemokratiordningar i Norden viser positive erfaringar. Mange av dei etablerte nærdemokratiordningane er av rådgivande karakter, men dei gjev høve til systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker. Erfaringa er at avgjerdsgrunnlaget blir betre, at avgjerdene blir betre forankra og får større legitimitet.

# 10. Vurdering av strukturalternativa

I dette kapittelet har vi sett nærmere på dei tre samanslåingsalternativa som vi er bede om å utgreie, nemleg:

1. Seljord, Kviteseid og Nissedal
2. Fyresdal og Tokke
3. Tokke og Vinje

Vi har først sett på vurderingane gjort av alternativa i spørjeundersøkinga, deretter har vi sett nærmere på fordelar og ulemper ved dei ulike alternativa.

## 10.1 Resultat frå spørjeundersøking

I spørjeundersøkinga blei det stilt spørsmål til respondentane om korleis dei samla vurderer effektane av dei ulike samanslåingsalternativa. Svara vart gjevne på ein skala frå 1 til 6, der 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar. Kommunane blei berre spurt om alternativ der eigen kommune inngår. Vidare fekk innbyggjarane som svara 1-3, eit oppfølgingsspørsmål om kva som er den/dei viktigaste årsakene til at dei er negative til det aktuelle alternativet. Tilsvarande fekk dei som svara 4-6, spørsmål om den/dei viktigaste årsakene til at dei er positive. Her vil vi presentere og summere opp svara for kvart av alternativa.

### 10.1.1 Seljord, Kviteseid og Nissedal

Alternativ 1 består av kommunane Seljord, Kviteseid og Nissedal. I gjennomsnitt er respondentane i spørjegranskninga omrent nøytrale til dette alternativet (sjå figuren under). Kviteseid er den einaste kommunane som er positiv til alternativet, mens både Nissedal og Seljord er noko negative til alternativet.



Figur 54 Korleis stiller du deg til samanslåing av Seljord, Kviteseid og Nissedal? 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.

Dei positive effektane som blir trekt fram frå Kviteseid, er at dei tre kommunane allereie har samarbeid, det er ikkje veldig store avstandar og kommunane har like utfordringar. Samanslåing vil føre til større fagmiljø og mindre sårbarhet på små fagområde. Kommunane har òg ganske lik

økonomisk situasjon. Ei samanslåing kan òg føra til meir heilskapleg tenking, og det er betre styring ved samanslåing versus interkommunalt samarbeid.

Dei **negative effektane** som blir trekt fram er avstandar, at kommunen enno vil vere liten i innbyggjartal, tre «fattige» kommunar blir ikkje rikare og uro for sentralisering av tenester og svekking av bygdene. Fleire av respondentane frå Kviteseid peikar på at heile Vest-Telemark hadde vore eit betre alternativ enn bare Seljord, Kviteseid og Nissedal.

I Nissedal blir det trekt fram at **positive effektar** kan vere betra økonomi ved å slå saman tenester og kutte i stillingar. Kommunane kjenner kvarandre frå før gjennom etablerte samarbeid, og kan utfylle kvarandre betre i ein større kommune. Det er ikkje så store avstandar, og samanslåing kan gje meir breidde i det politiske arbeidet.

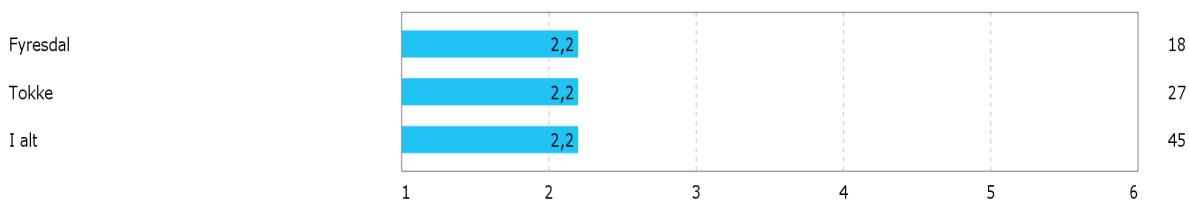
Av **negative effektar** blir det trekt fram for store avstandar, sterkare administrasjon ved færre politikarar, vanskelegare rekruttering til politisk arbeid og svekka identitet. Det er òg uro for om ein større kommune ikkje vil gje gode tenester der folk bur, og mange peikar på at Nissedal i dag har tenester nær innbyggjarane. Det er òg uro for at det er tre kommunar med därleg økonomi, og at dei saman ikkje vil bli sterkare økonomisk.

I **Seljord** trekkjer respondentane fram som **positivt** at det er kommunar som ein grensar til og at avstandane difor er mindre enn andre alternativ. Det blir òg nemnt at Seljord og Kviteseid samarbeider på fleire område i dag. Samanslåing kan føre til større fagmiljø og mindre sårbarhet, og til større handlingsrom for å handtere uforesette hendingar.

På den andre sida blir det sett på som **negativt** at kommunen enno vil vere liten i folketal, men med større avstandar. Store avstandar vil svekka lokaldemokratiet og gje større reiseavstandar til tenestene. Fleire peikar på at Seljord har lite samarbeid og tilhørysle med Nissedal, og at delar av Nissedal har sterkare tilhørysle mot Sørlandet blant anna i val av sjukehus. Det hadde vore meir naturleg med ei samanslåing berre med Kviteseid. Fleire har heller ikkje tru på at den økonomiske situasjonen vil bli betre i ein større kommune. Mange av dei som er negative til alternativet meiner òg at den nye kommunen blir for liten, og at ein ikkje klarer å ta nok ut gevinstar ved ei samanslåing.

### 10.1.2 Fyresdal og Tokke

Alternativ 2 omfattar Fyresdal og Tokke. Både respondentane i Fyresdal og i Tokke tydeleg negative til ei samanslåing av dei to kommunane med eit snitt på 2,2. Resultata ser vi i figuren under.



Figur 55 Korleis stiller du deg til samanslåing av Fyresdal og Tokke? 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.

Dei **negative effektane** som blir trekt fram frå **Fyresdal**, er at det vil bli sentralisering av tenestetilbod og arbeidsplassar, og at Fyresdal blir utkant i ein ny kommune som vil nedprioritert. Det vil

bli store reiseavstandar, og òg større avstand mellom innbyggjarar og politikarar. Fleire ser negative økonomiske effektar, som at ei samanslåing ikkje vil løna seg og at det er ulike økonomiske kulturar i Fyresdal og Tokke. Til dømes har Tokke i større grad enn Fyresdal kultur for å lånefinansiere investeringar. Det er fleire som meiner samanslåing vil gje auka sentralisering.

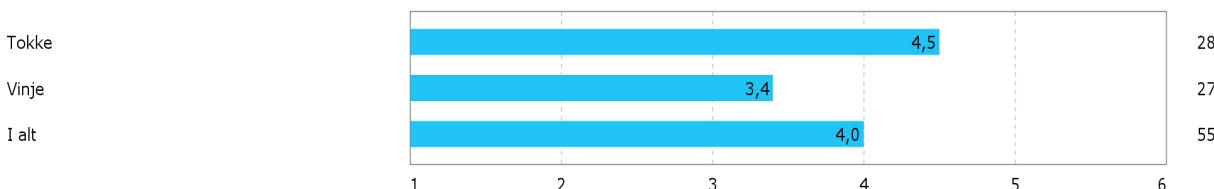
Det er få som meiner det er positive effektar. Av **positive effektar** peikast det på at ei samanslåing kan bøta på nokon av ulempene ved å vere ein liten kommune. Det blir òg nemnt at dei to kommunane er ganske like, og at begge har gode inntekter. Ein kan òg få større avstand frå administrasjon til innbyggjarar.

Det er òg få frå Tokke som meiner det er **positive effektar** ved dette alternativet. Dei to som blir nemnt er at kommunen blir større og får større fagmiljø, og dessutan at kommunesenteret blir verande på Dalen.

Årsakene til at respondentane er **negative** er at det blir for store avstandar, det blir enno ein liten kommune, det kan bli vanskeleg å skape felles identitet og kommunen har liten tradisjon for samarbeid i dag. Fleire peikar òg på at det er unaturleg å dra tyngdepunktet i kommunen vekk frå den viktige samferdselsåra E-134. Fleire meiner at ein samanslåing med Vinje er meir naturleg.

### 10.1.3 Tokke og Vinje

Alternativ 2 består av Tokke og Vinje. Figuren under viser at respondentane frå Tokke er positive til dette alternativet, medan respondentane i Vinje er omrent nøytrale. I ei tilsvarende spørjeundersøking gjennomførd for Vinje kommune våren 2014, så var oppslutnaden om alternativet Tokke og Vinje på 4,4. Det er viktig å understreke at på det tidspunktet var ikkje innhald og opplegg for kommunereforma kjent. Respondentane blei òg den gongen bede om å vurdere eit strukturalternativet med heile Vest-Telemark, og eit med Tokke, Vinje og Tinn. Begge desse fekk betydeleg lågare oppslutning enn Vinje og Tokke (Brandtzæg et.al 2014).



Figur 56 Korleis stiller du deg til samanslåing av Tokke og Vinje? 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Gjennomsnitt.

Dei som er **positive** til alternativet i Tokke viser til at kommunesentra ligg tett inntil kvarandre, begge kommunane er kraftkommunar, det er godt samarbeid mellom kommunane på tenester i dag og kommunane har felles arbeidsmarknad. Det er òg tru på at veksten i framtida vil koma langs E-134. Kommunane kan òg utfylle kvarandre når det gjeld turisme, og fleire meiner at kommunane har felles identitet.

Dei få som er **negative** meiner avstandane vil vere for store, og mange sentrum vil kjempe mot kvarandre. Ein er òg bekymra for at Tokke og spesielt utkantane i Tokke i mindre grad vil bli høyrd i ein større kommune.

Frå Vinje si side er det færre som er **positive**, men dei som er det meiner avstandane er overkommelege, kommunane har ein del samarbeid frå før, begge er kraftkommunar, kommunane har felles interesser og kommunane kan påverke kvarandre til god drift.

Dei som er **negative** viser til at å slå saman to små kommunar i folketal med stort areal ikkje fører til meir «robuste» kommunar. Effektivisering vil skje gjennom sentralisering og større avstand til innbyggjarane, det blir sterkare kamp mellom ulike delar av kommunen og det er liten tru på at ein større kommune vil kunne etablere meir attraktive fagmiljø enn i dag. Fleire meiner òg at administrasjonskostnadene i ein større kommune vil auke, og at ein får eit auka byråkrati. Det kan og vere krevjande å slå saman ulike organisasjonskulturar. Mange meiner auka avstandar vil auke transportkostnader og ulemper vesentleg.

#### 10.1.4 Oppsummering

Respondentane var bedne om å vurdere dei ulike alternativa på ein skala frå 1-6, der 1 er svært negativ og 6 er svært positiv. Når det gjeld ei samanslåing av Seljord, Kviteseid og Nissedal, er Kviteseid tydeleg positiv (4,3), medan respondentane i Nissedal og Seljord er litt negative med gjennomsnittlege vurderingar på 3,0.

Med gjennomsnittlege vurderingar på 2,2 ser respondentane i Fyresdal og Tokke klart større negative effektar av ei samanslåing enn positive. Vurderingane av effektane av ein samanslåing mellom Tokke og Vinje er dei mest positive. Her har Tokke gjennomsnittlege vurderingar på 4,5, medan respondentane i Vinje er omrent nøytrale med eit gjennomsnitt på 3,4.

Jamt over er det dei same argumenta som går att mellom dei som er positive og dei som er negative i dei ulike alternativa, men ulike argument har ulik vektlegging i dei ulike konstellasjonane. Av dei som er positive er det fleire som nemner at avstandane er overkommelege, at ein har samarbeid frå før, at ein vil få sterkare fagmiljø og blir mindre sårbar, at ein har like utfordringar som ein kan stå saman om og at det kan vere lettare å få til ei heilskapleg utvikling. For dei som er negative er argumenta knytt til lange reiseavstandar, frykt for sentralisering, tap av arbeidsplassar og at ein ikkje lenger får tenester der folk bur. Frykta for sentralisering i kombinasjon med lange avstandar gjer seg spesielt gjeldande i Fyresdal. Respondentane frå Tokke ser ei samanslåing med Vinje som meir naturleg enn med Fyresdal.

Elles er det verd å merke seg at nokre er negative fordi dei meiner at ei samanslåing av heile Vest-Telemark hadde gitt betre effekt. Det er òg einskilde som meiner at ei samanslåing vil gje auka administrasjon og meir byråkrati. Det er lite sannsynleg. Som oftast er det innan administrasjon ein finn dei største effektiviseringspotensiala knytt til ein samanslåing.

# 11. Vurdering av interkommunalt samarbeid

Dei seinare åra er det lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, m.a. gjennom endringar i kommunelova. Frå 1.1.2007 har vi fått ein ny paragraf i kommunelova (§ 28) som gjev anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av styresmakt til ein annan kommune. Dette har til dømes opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert over 50 slike samarbeid på landsbasis. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen blitt lovfesta som ei meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre nokre få kommunar som har teke i bruk, og ingen ligg i Vest-Telemark (Brandtzæg 2014). Dette er òg ein modell som regjeringa no ynskjer å avvikle.

Under kvart fagkapittel har vi vist kva for interkommunale samarbeid kommunane i Vest-Telemark inngår i. Samla finn vi 37 unike samarbeid, 8 på økonomi, 17 på tenestesamarbeid og 11 på samfunnsutvikling. Regionrådet har vi vald å seie er eit samarbeid på politisk nivå, men det kunne òg vere kategorisert under samfunnsutvikling. Tabellen under viser kor mange samarbeid kvar av kommunane har. Kviteseid har flest samarbeid, medan Fyresdal har færrest. Årsaka til at Kviteseid har flest er blant anna at dei har fleire ein-til-ein samarbeid med Nissedal, og kommunen er involvert i to legevaktsamarbeid og to samarbeid knytt til Telemarkskanalen.

Tabell 64 Tal på samarbeid kvar av Vest-Telemarkskommunane inngår i.

Kommune	Tal på samarbeid
Kviteseid	29
Tokke	26
Seljord	24
Nissedal	24
Vinje	24
Fyresdal	22

I vedlegget har vi samla dei interkommunale samarbeida i eit komplett oversyn.

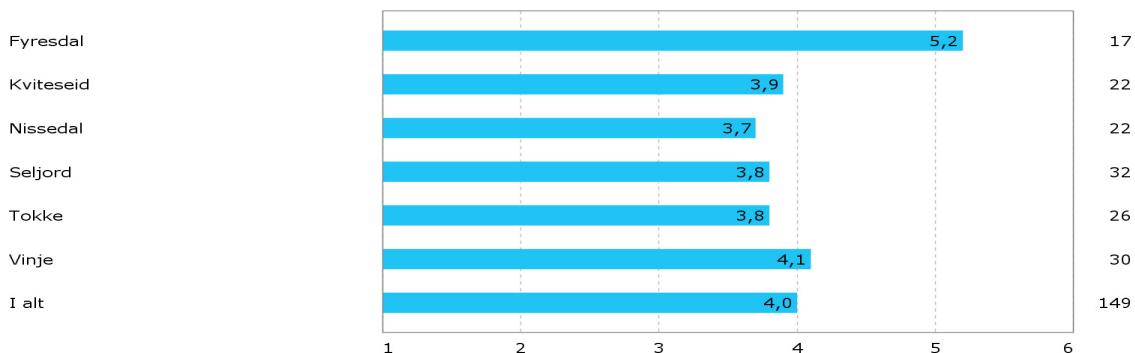
Det vil alltid vere behov for interkommunale samarbeid uavhengig av kommunestuktur, men med aukande omfang av interkommunale samarbeid – og etter kvart som dette òg i aukande grad gjeld kommunale kjerneoppgåver – vil dette slå negativt ut for høva for demokratisk styring og kontroll. Det vil gå ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane. Korleis desse utfordringane blir opplevd lokalt, er nærmere skildra i samband med spørjeundersøkinga og intervju i kommune.

## 11.1 Resultat frå spørjeundersøking og intervju

Sidan den eine halvdelen av utgreiinga går ut på å vurdere 0-alternativet med auka interkommunalt samarbeid, vart respondentane gjennom spørjegranskninga bede om å vurdera ulike påstandar

knytt til interkommunalt samarbeid og vurdering av å bestå som eigen kommune med meir interkommunalt samarbeid.

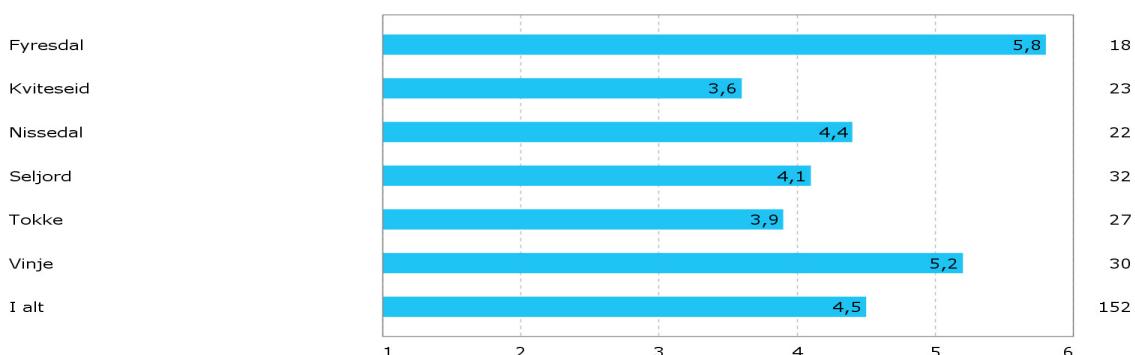
På spørsmål om dagens interkommunale samarbeid er upproblematiske i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll, så er det ingen av kommunane som meiner at dette er vidare problematisk. Spesielt Fyresdal ser få problem. Resultata visast i figuren under.



Figur 57 Dagens interkommunale samarbeid er upproblematiske i høve til demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

På spørsmål om auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing, så er Fyresdal svært tydeleg på at dei ynskjer dette (sjå figuren under). Vi såg òg i førre kapittel at respondentane ikkje støttar ei samanslåing med Tokke. Også respondentane i Vinje ynskjer meir samarbeid framfor samanslåing. I førre kapittel er respondentane ganske nøytrale til ei samanslåing med Tokke. Både Seljord og Nissedal har eit snitt over 4,0, noko som indikerer at dei føretrekker samarbeid framfor samanslåing. I førre kapittel såg vi at desse kommunane i nokon grad er negative til samanslåing mellom Seljord, Kviteseid og Nissedal.

Tokke føretrekker og i noko grad meir interkommunalt samarbeid, men vi såg i førre kapittel at respondentane er positive til ei samanslåing mellom Tokke og Vinje. I Kviteseid er respondentane omtrent nøytrale til om dei føretrekker samanslåing eller ytterlegare samarbeid. I førre kapittel såg vi at respondentane i Kviteseid er positive til ein samanslåing mellom Seljord, Kviteseid og Nissedal.



Figur 58 Auka interkommunalt samarbeid er langt å føretrekka framfor ei kommunesamanslåing. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Alle kommunane er usamd i at det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsutlempene byrjar å bli større enn fordelane (sjå figuren under). Vi ser at spesielt Fyresdal meiner det

ikkje er større ulemper enn fordelar med interkommunalt samarbeid. Men dei andre kommunane er òg samde i dette.



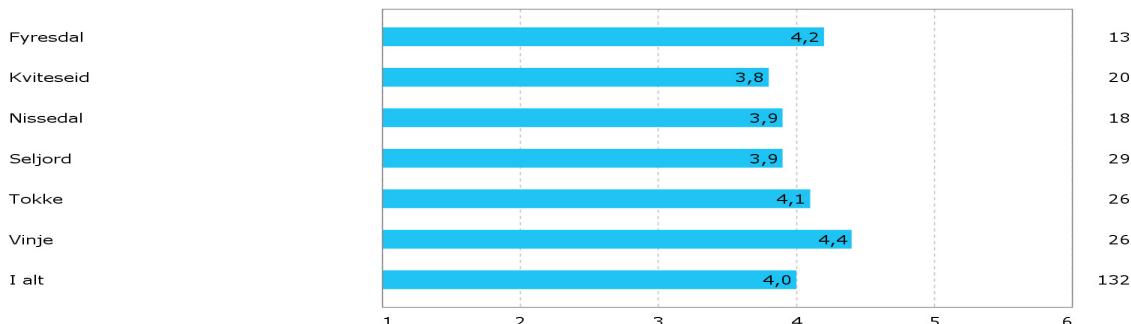
Figur 59 Det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Figuren under viser at samla sett er respondentane ganske nøytrale til om «det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vere før ei kommunesamanslåing blir meir tenleg». Fyresdal og Vinje er dei kommunane som er mest usamd i påstanden, medan dei andre kommunane i varierande grad er nøytrale eller positive.



Figur 60 Det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vere før ei kommunesamanslåing blir meir tenleg. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Det siste spørsmålet respondentane vart bede om å ta stilling til, er i kva grad det vil vere behov for ytterlegare interkommunalt samarbeid dersom kommunane får overført nye oppgåver. Samla sett er det støtte til dette, og spesielt respondentane frå Fyresdal, Tokke og Vinje meiner det vil vere behov for meir samarbeid.



Figur 61 Mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa ynskjer å overføre til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid. 1=heilt usamd og 6=heilt samd. Gjennomsnitt.

Respondentane vart òg bede om å vurdere alternativet ved at eigen kommune består med ytterlegare interkommunalt samarbeid. Det gjennomsnittlege svaret er summert opp i tabellen under. Vi ser at i Kviteseid er respondentane svakt positive til at kommunen består som eigen kommune med ytterlegare samarbeid, medan det i dei andre kommunane er til dels sterk støtte til dette alternativet. Spesielt i Fyresdal er respondentane svært tydelege på at ein ynskjer å halde fram som eigen kommune. Vi har sett ovanfor at respondentane i Fyresdal òg er positive til meir interkommunalt samarbeid.

Dersom vi ser på bakgrunnsdataa er det nokre variasjonar mellom kva politikarar og kva administrasjonen meiner om dette. I Seljord gjev administrasjonen i sterkare grad enn politikarane støtte til å bestå som eigen kommune. Det same ser vi i òg i Fyresdal og Tokke. I Kviteseid er politikarane i snitt nøytrale til om kommunen bør bestå som eigen kommune, medan administrasjonen er svakt negative.

Tabell 65 Vurdering av alternativet med å bestå som eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid. Gjennomsnitt.

Kommune	Gjennomsnittlege svar
Seljord som eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid	4,4
Kviteseid som eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid	3,8
Nissedal som eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid	4,8
Fyresdal som eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid	5,8
Tokke som eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid	4,1
Vinje som eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid	5,0

I spørjeundersøkinga blei respondentane òg bede om å seie kvifor dei var positive eller negative til alternativet med eigen kommune med ytterlegare interkommunalt samarbeid.

Respondentane i **Seljord** er positive til alternativet som eigen kommune mellom anna fordi ein i kommunen har eit godt samarbeid mellom administrasjon, politikk og næringsliv med felles mål for framtidig utvikling. På fleire område har kommunen sterke nok fagmiljø, og kan samarbeide om dei mest sårbarane tenestene. Dei interkommunale samarbeida fungerer bra i dag. Det er lite tru på at samanslåing vil gje økonomisk effekt og større fagleg styrke. Fleire meiner Seljord kommune blir godt drive i dag. Det blir peikt på alternative samanslåingskonstellasjonar som Kviteseid for seg sjølv, samt Seljord, Hjartdal, Bø og Kviteseid.

På den **negative** sida kjem det fram synspunkt på at Seljord er for liten, for sårbar og har for lite handlingrom til å drive utvikling. Mykje er avhengig av einskildpersonar. Vidare blir det synt til at mange interkommunale samarbeid tappar administrasjonen for ressursar, og gjev mindre rom for tverrfagleg tilnærming. Interkommunale samarbeid kan òg vere vanskelege å styre.

I **Kviteseid** blir det sett som **positivt** at det er nærliek til tenestene, at lokaldemokratiet er best med eigen kommune og at ein klarer å rekruttere fagfolk. Det blir òg gjeve uttrykk for at Kviteseid ligg i eit geografisk midtpunkt i Vest-Telemark, og har kontorplass for ei rekke av dei noverande interkommunale samarbeida. Det blir òg sagt at samarbeidet i Vest-Telemark fungerer godt, og det kan det halde fram å gjere. Nokre nemner større avstandar som negativt ved ei samanslåing.

Dei som er **negative** til «Kviteseid som eigen kommune» er bekymra for om kommunen klarer å levere gode nok tenester i framtida, det er lite innsyn i dagens interkommunale samarbeid, inn-

byggjartalet er lågt og kommunen får stadig dårlegare økonomi. Det blir vist til at fleire fagmiljø er små og sårbare, og at dette vil forsterkast i framtida dersom det blir færre innbyggjarar og følgeleg færre tilsette i kommunen.

Frå Nissedal blir gode røynsler med å løyse oppgåver og samarbeid i regionen sett som **positivt**, og at det kan halda fram framover. Geografisk er Nissedal allereie stor nok, og det er ynske om enno større nærleik til tenestene og nærleik mellom lokalpolitikarar og innbyggjarar. Å stå åleine blir sett på som beste måte sikre ei variert busetjing i kommunen. Det blir òg synt til at dårleg vegstandard og store avstandar vil gjøre det vanskelegare for innbyggjarane å koma til seg til ulike tenestetilbod ved ei samanslåing. Ved samanslåing er det ein del som ser for seg at kompetansearbeidspllassar blir flytta frå Nissedal, og at Nissedal vil bli ein utkant i ein ny kommune.

På den **negative** sida blir det peikt på at Nissedal er for liten. Samanslåing kan gje auka økonomisk handlingsrom, større fagmiljø og eit breiare politisk miljø. Det blir òg nemnt at Nissedal bør sjå sørover.

Respondentane frå Fyresdal som er **positive** til «Fyresdal som eigen kommune» peikar på at kommunen har gode tenester og god økonomi i dag, nærleik til brukarane og at Fyresdal eignar seg dårleg for samanslåing på grunn av geografien. Vidare blir det peika på at kommunen har mange gode interkommunale samarbeid i dag, og kan halda fram med samarbeid i framtida.

På den **negative** sida er det usikkerhet rundt kor lurt det er å stå aleine dersom andre kommunar slår seg saman. Då kan det blir mindre attraktivt å samarbeide med Fyresdal. Det kan òg vere lettare å rekruttere gode leiarar til større kommunar.

Dei **positive** respondentane frå Tokke syner til at Tokke har gode tenester i dag, brukbar økonomi og at ein framleis får ha Dalen som kommunesenter. Fleire nemner at det kan finnast gode løysningar gjennom interkommunalt samarbeid og at potensialet her ikkje er teke ut. Samarbeid fungerer òg best på grunn av geografien og store avstandar, og sikrar nærleik til mange tenester. Ved ei samanslåing vil Tokke bli ein større utkant.

Dei som er **negative** til at Tokke skal vidareførast som eigen kommune peikar på at kommunen ikkje har tyngde nok i viktige saker. Det nemnast òg at kommunen har små forhold og liten distanse mellom administrasjon og politikarar, det er små fagmiljø som er sårbare og ein er på grensa på kor mange samarbeid ein kan ha i Vest-Telemark. Ein ser fordeler ved samanslåing som effektivisering og utnytting av ressursar, mindre byråkrati, fleire politikarar å ta av, større avstand mellom sakshandsamar og innbyggjarar og sterkare demokratisk styring enn ved interkommunalt samarbeid. Nokre peikar på at heile Vest-Telemark hadde vore det beste strukturalternativet.

Vinje som eigen kommune får sterkt støtte hos respondentane. Dei som er **positive** meiner at Vinje har ressursar og føresetnader for ei god utvikling tenesteilbodet og lokalsamfunna. Ein har nærleik til innbyggjarane, lokalt demokrati, tryggleik og ein unngår sentralisering og fråflytting. Kommunen har òg god økonomi, gode tenester og få utfordringar med rekruttering. Når ein held fram som eigen kommune, kan ein òg bestemme kva som skal vere lokalt og kva ein skal samarbeide om.

Dei som er **negative** meiner at er vanskeleg for Vinje på noverande tidspunkt i forplikte seg til ytterlegare interkommunalt samarbeid. Det blir også nemnd at framtida som sjølvstendig kommune er uviss knytt til utvikling av rammevilkår som inntektsfordelingssystemet, skatteordningar, energiprisar og oppgåvefordeling.

## 11.2 Forslag til nye interkommunale samarbeid

---

Som nemnt i kap. 3, vart det hausten 2015 sett ned arbeidsgrupper på tvers av kommunane som har sett på kva for område ein ser for seg forpliktande samarbeid på dersom kommunane i Vest-Telemark skal ha same kommunestruktur som i dag. Det var sett ned ulike grupper for økonomi, tenesteproduksjon, lokaldemokrati, samfunnsutvikling og overordna styring og myndigheitsutøving. Hovudproblemstillinga for arbeidsgruppene var å vurdere på kva for område dei ser for seg meir forpliktande samarbeid i Vest-Telemark.

Ein del av mandatet til arbeidsgruppene som har arbeidd med interkommunalt samarbeid, var å kome med forslag til nye interkommunale samarbeid som kan etablerast. I tillegg skulle dei vurdere fordelar og ulemper med ulike samarbeid og vurdere aktuelle organisasjonsformer. Uansett om kommunane vel å bli ståande som eigen kommune, eller inngå i ei kommunesamanslåing, så kan det vere aktuelt å etablere fleire interkommunale samarbeid. Forslaga består delvis av heilt nye samarbeid, utviding av eksisterande samarbeid og forslag om samarbeid på nye oppgåver for kommunane som er varsle i samband med kommunereforma. Vi har ikkje synleggjort det i rapporten, men det er ikkje alltid slik at alle i arbeidsgruppene meiner at samarbeid er føremålstenleg på alle områda som det har kome forslag om. Vi vil i det følgjande presentere resultata som gruppene har kome fram til.

### 11.2.1 Økonomi

Frå arbeidsgruppa som tok for seg økonomi blei det føreslått at ein kan ha samarbeid på skatt og arbeidsgjevarkontroll. Allereie i dag inngår Seljord, Vinje og Fyresdal i samarbeid om arbeidsgjevarkontroll, og Nissedal og Fyresdal har samarbeid om skatt. Vidare forslår økonomigruppa at det kan samarbeidast om kommunal skatteinnkrevjing. Dette er ei oppgåve regjeringa i fleire omgangar har freista å gjere statleg, men seinast i samband med statsbudsjettet for 2016 sa Stortinget nei til dette. Eit tredje potensielt samarbeid er løn og refusjonar. Kviteseid og Nissedal har allereie samarbeid om løn i dag. Vidare vart det peikt på høve for samarbeid på rekneskap, kommunal fakturering, spørsmål knytt til kraft, konsesjonskraft og eigedomsskatt, og dessutan i ytste konsekvens, felles økonomiavdeling. Det siste er det delte meningar om. Gruppa hadde òg diskutert samarbeid om budsjett, men meinte dette var mindre føremålstenleg enn rekneskap. Det er viktig å ha kontroll på budsjettarbeidet som ein del av økonomistyringa.

### 11.2.2 Samfunnsutvikling

Arbeidsgruppa for samfunnsutvikling føreslo samarbeid på ei rekkje nye område. For det fyrste føreslår gruppa samarbeid om folkehelsearbeid. Gruppa meiner vidare at samarbeidet på landbruk kan utvidast. I dag har Nissedal og Kviteseid felles landbrukskontor. Innanfor landbruk kan kommunane ha felles kontrollmynde og samarbeid om forvalting og rådgjeving. I tillegg kan samarbeid føre til auka fokus på kulturlandskapsverdien og utmarksforvaltinga. Gruppa føreslår òg at det blir etablert eit felles planforum for Vest-Telemark med vedtaksmynde.

Neste område dei føreslår samarbeid om er attføring, rehabilitering og integrering. Som vi såg under delkapittel 8.3, så er det tre ulike attføringsbedrifter i Vest-Telemark. Medan Seljord og Fyresdal har kvar sin, så samarbeider dei andre kommunane om ein. Samfunnsutviklingsgruppa meiner vidare at det vil vere gode synergiar å hente ved å samarbeide tettare om integrering, spesielt no

som kommunane er bede om å busetja fleire flyktningar. Dette kan vere samarbeid om tolkenesta, trafikk-kurs og ein «praksis-pool» som gjev oversyn over mangfaldet av tilgjengelege praksisplassar i området.

Eit fjerde område for samarbeid er plan, byggesak, kart og oppmåling. I dag har Nissedal og Kviteseid felles interkommunalt plankontor. Vidare meiner gruppa at det er behov for tettare samarbeid om næringsutvikling og reiseliv, kultur, fritid og omdømme og beredskap. Mellom anna kan kommunane tene på å felles legge til rette for høgkompetansearbeidsplassar, stimulere til investering i ny teknologi, destinasjonsutvikling med fokus på vertskapsrolla, regionale og lokale anlegg til idrett, kultursamarbeid for å dele på kompetanse og arenaer, samarbeid for å unngå dobbeltbookingar og intern konkurranse samt felles brannsamarbeid, beredskapskoordinator, trafikk-overvaking og beredskap knytt til E134. Vest-Telemarkkommunane har allereie i dag felles brannsjef og førebyggjande brannvern.

### 11.2.3 Mynde og overordna styring

Arbeidsgruppa som har arbeidd med utøving av mynde og overordna styring valde å definere utøving av mynde til «område der kommunane utøver forvaltingsoppgåver i medhald av særlov (enkeltvedtak)». Innanfor denne definisjonen føreslår gruppa at ein kan etablere samarbeid om tenestekontor for sakshandsaming innan helse og omsorg, utvide nokre av samarbeida mellom Nissedal og Kviteseid, felles sakshandsaming av sosialstønad, bustønad og startlån og fleire funksjonar knytt til kommunelegen.

### 11.2.4 Tenester

**Tenestegruppa** har både sett på kva for oppgåver som kommunane har i dag som det kan samarbeidast om, samt oppgåver som er føreslått overført til kommunane i samband med kommunereforma. Frå 2020 blir det innført ei plikt for norske kommunar om å tilby dagaktivitetstilbod for demente. Tenestegruppa føreslår at det kan samarbeidast både om dagtilbod, men òg om forsterka demensavdeling. Det vil sikre eit fagleg og økonomisk forsvarleg tilbod. Gruppa meiner òg at kommunane kan samarbeide om rehabiliteringssenger dersom ytterlegare ansvar vart overført til kommunane.

Eit anna lovpålagnad krav som kjem, er at alle kommunar frå 2020 skal ha tilbod om psykolog. Kommunane i Vest-Telemark har tidlegare hatt felles psykolog, men det er utfordrande med så store avstandar. Gruppa føreslår derfor at ein tek sikte på to kommunepsykologar i Vest-Telemark. Dei kan til dømes knytast til DPS i Seljord og helsemiljøet knytt til attföringssenteret i Rauland. Frå 2017 blir det også lovpålagnad med akutt hjelpplassar for rus/psykiatri. Det kan vere aktuelt for alle kommunane å samarbeide om slike plassar.

I dag deltek alle kommunane i legevaktsamarbeid, men i tre forskjellige. Frå 1.5.2017 kjem det ny forskrift om kompetanse i denne tenesta som kommunane må innfri. Det kan vere aktuelt å sjå på endring av samarbeida på legevakt i den samanhengen. Dersom kommunane får overført ansvaret for tannhelsetenesta, så kan det vere aktuelt med felles tannhelseteneste i Vest-Telemark. Av andre oppgåver på helseområdet kan det vere aktuelt med utvida samarbeid om jordmor, psykiatri/rus og kommuneoverlege. På omsorgsområdet kan det vere aktuelt med samarbeid om diabetessjukepleiar, felles butilbod for psykisk utviklingshemma og felles vikarbank for pleie- og omsorg, reinhald og fagarbeidarar. Det siste gjeld altså fleire områder enn omsorg.

Av andre tenester gruppa meiner ein kan utvikle eit samarbeid på, er merkantile tenester som løn, rekneskap og arkiv, felles satsing for førebyggjande arbeid i skule, barnehage og frisklivssentral, tekniske tenester som byggesakshandsaming, plan og oppmåling og vaktsamarbeid på vatn og avløp. Eit siste område som vart diskutert er IKT-samarbeid. Til dømes vart det nemnd velferdsteknologi, medan andre ynskjer eit meir omfattande IKT-samarbeid. Det finst døme andre stader i landet på samarbeid som er veldig omfattande, som IKT ORKidé.<sup>27</sup> Til saman er 13 kommunar på Nordmøre og to i Romsdal med i samarbeidet. Det er organisert som eit §27-samarbeid, men har vore ynske frå fleire om å gjere det om til eit vertskommunesamarbeid. Døme på prosjekt som er gjennomført er felles innkjøp av maskin og programvare, felles opplæring, felles drift av kommunane sitt sentrale nettverk, felles e-post og tryggleiksløysingar, felles kommunikasjonsløysning (breiband), felles internett- og intranettløysing for kommunane og felles sak-/arkivsystem.

## 11.2.5 Andre samarbeid

I tillegg til alle desse samarbeida, vart det òg peikt på at det er mange uformelle fagnettverk på tvers av kommunane på fleire fagområde som er viktige for å auke kunnskapen og arbeide med langsiktig utvikling. Vest-Telemarkommunane har òg tradisjon for å etablere ad-hoc grupper enten for å løyse ei bestemt oppgåve eller t.d. arbeide fram ei felles høyningsutsegn. Gjennom Vest-Telemarkrådet samarbeider vidare kommunane til ein viss grad om dei store linene og satsingane i regionen. Dei arbeider òg saman om saker som er viktige for heile Vest-Telemark.

## 11.2.6 Fordelar og ulemper

Alle gruppene vart bede om å vurdere fordelar og ulemper ved ytterlegare samarbeid. Nokre moment gjekk igjen hos mange av dei. Ei klar utfordring er at Vest-Telemark er stor i areal, og eit samarbeid mellom alle seks kommunane vil føre til større avstandar mellom sakshandsamar og publikum på tenester kor publikum må oppsøke eit kontor. Avstand kan òg gjere lokalkunnskapen därlegare. Men som ei av gruppene peikte på, dersom krav om kompetanse er svært høgt vil dette kunne vege tyngre enn ynske om lokalkunnskap.

Ein klar fordel er at ein kan etablere større fagmiljø, og at ein kan slå saman fleire småstillingar til heile stillingar. Det kan vere lettare å rekruttere til heile stillingar, men samstundes kan det vere krevjande å skaffe nok kompetanse i små bygdemiljø. Det kan føre til auka innpendling og fleire arbeidstakrar som har særordningar som heimekontor, 4-dagarsveke m.m. Det kan redusere effektiviteten. Større fagmiljø gjør det likevel mindre sårbart ved fråvær sidan ein kan ta unna for kvarandre. Ein vil òg kunne sikre større distanse og mindre habilitetsproblem ved samarbeid sidan ein dekkjer eit større område.

Ein anna fordel med større miljø som er trekt fram, er at ein kan kurse færre og resten kan lære ved internopplæring. Ein kan òg lokalt arrangere fagsamlingar. Eit samarbeid treng heller nødvendigvis ikkje bety samlokalisering eller etablering av formelle samarbeidsformer. Erfaringar med dagens faggrupper er at ein på mange område allereie har eit nettverk og brukar kvarandre sin kompetanse.

---

<sup>27</sup> <http://www.orkideportalen.no/ikt-orkid>

Gruppa som arbeidde med samfunnsutvikling konkluderte med at tenestene samla sett bør bli betre ved eit samarbeid. Det er den svake parten som blir heva opp på eit "gjennomsnitt". Om tenesta i kommunen i utgangspunktet er god, er det i seg sjølv ingen garanti for at ho blir betre, snarene det motsette. Tenestene bør kunne bli billigare ved eit samarbeid, men dette kan slå begge veggjar.

### 11.2.1 Overordna styring og økonomi

Gruppa som arbeidde med overordna styring vart bedne om å sjå på kva for overordna styringsmekanismer som eksisterer på regionalt og kommunalt nivå i dag. Gjennom ulike prosessar har kommunane utarbeidd fleire regionale strategiske planar, m.a. felles IKT-plan, næringsplan og landbruksplan. Det er etablert ei styringsgruppe for samhandlingsreforma, som styrer med utgangspunkt i politisk vedtekne avtaler (overordna rammeavtale og avtaler på tenestenivå) mellom kommunane og sjukehus.

På kommunenivå har gruppa funne ut at Fyresdal har stor grad at politisk og administrativ representasjon i styre og representantskap, medan Nissedal og Vinje har stor grad av politisk representasjon. Det varierer vidare om kommunane har eigarskapsmelding. Fyresdal og Seljord har eigarskapsmelding for alle selskap kommunane deltek i. Nissedal har for renovasjonsselskapet IATA, men ikkje for andre. Vinje har ikkje eigarskapsmelding. Gruppa har heller ikkje gitt attendemelding om at Kviteseid har eigarskapsmelding. Tokke kommunestyre hadde ein sak om dette til handsaming i desember 2015.

Spørsmålet om det er nauds synd å endre styringsstrukturen av interkommunale samarbeid ved ei eventuell utviding til fleire samarbeid hadde ikkje gruppa diskutert inngåande. Men meinte at det synast klart at det då blir eit større behov for klarare eigarskapsutøving, både gjennom representasjon i styrande organ og gjennom eigarskapsmeldingar.

### 11.2.7 Lokaldemokrati

Lokaldemokratigruppa korta ned sitt mandat til å «vurdere/minimere ulempene for lokalpolitisk styring og kontroll ved interkommunalt samarbeid». Nokre av konklusjonane er at rådmannen er viktig for god politisk styring og kontroll, særleg i samarbeida som gjeld tenesteproduksjon. Vidare har kommunerevisjonen ei viktig rolle. Kvart samarbeid har sine særlege sider som tilseier at styringsmekanismane bør vurderast for kvart samarbeid. Det er altså vanskeleg å seie at ein skal organisere alle samarbeid mellom kommunane på same måte. Vidare peiker gruppa på at utfordinga med for mykje styring og kontroll frå den eine sida, er byråkrati og rapporteringsvelde på den andre sida.

Konklusjonane frå gruppa var at ein generelt er nøgd med styring og kontroll slik den er i dag, men den kan forbetraast. Gruppa meiner det er rom for å auke talet på samarbeid noko utan vesentlege nye grep. Om talet på samarbeid aukar kan det bli tenleg å samle tenester (til dømes Vest-Telemark Helse IKS), men slike grep må kome som resultat av behov og nærmere vurdering. Nokre forbetringsspunkt ein må ta med seg vidare kan vere eigarskapsmeldingar, valnemnd eller andre ordningar for å sikre god styrkesamsetning, utvide representasjonen i ulike samarbeid med rådmennene, samandrag av årsmeldingane til samarbeidsordningane kan/bør leggjast fram for politisk nivå i kommunane og Vest-Telemarkrådet/tinget kan få ein funksjon der alle interkommunale ordningar blir vurdert i samanheng ein gong per år slik at strategien blir vurdert jamleg. Dette er

forslag som må drøftast vidare dersom kommunane går for å oppretthalde dagens struktur i kombinasjon med ei auke av det interkommunale samarbeidet. I samband med kartlegginga av interkommunalt samarbeid og overordna styring som kommunane i Vest-Telemark sjølv har hatt ansvar for, kjem det fram at ikkje alle kommunane har eigarskapsmelding. Statusen for eigarskapsmeldingane som eksisterer er usikker.

## 11.2.8 Kostnadsfordeling

Arbeidsgruppa for økonomi fekk to ekstra problemstillingar knytt til økonomi. Gjennomgangen av nokre sentrale samarbeid viser at kostnadsauken har vore liten både i PPT, barnevern og brannvern sidan tenestene blei etablert som interkommunale. Kostnadsfordelinga er knytt til brukarane av tenestene i kvar av kommunane. For framtidig finansiering av interkommunale samarbeid er det semje i gruppa om at fordelinga bør avspegle «trykket» i kvar kommune. Det er vanskeleg å ha ein lik modell i alle samarbeid, men det kan vere ein fast del og ein del som fastsettast etter folketal.

## 11.2.9 Oppsummerande vurderingar

Kommunane i Vest-Telemark deltek samla sett i 37 ulike interkommunale samarbeid. Kviteseid har flest samarbeid (29), medan Fyresdal har færrest (22). Attendumdingane frå respondentane tyder på at dagens interkommunale samarbeid ikkje er heilt uproblematiske når det gjeld demokratisk styring, koordinering, oppfølging og kontroll. Fyresdal skil seg ut som den kommunen som i minst grad opplever problem knytt til dette. Alle kommunane ligg på den positive sida av skalaen i vurderingane av om meir interkommunalt samarbeid er å føretrekke framfor ei komunesamanslåing. Det er respondentane i Fyresdal og Vinje som er mest positive til interkommunalt samarbeid. Ingen av kommunane opplever førebels at det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. I alle kommunane er det ei viss semje om at det går ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan bli før samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. Det er respondentane i Vinje og Fyresdal som i minst grad ser at det finst ei slik grense. Et fleirtal av respondentane i alle kommunane ser at mesteparten av dei nye oppgåvene som regjeringa ynskjer å overføre til kommunane, må løysast gjennom interkommunalt samarbeid. Respondentane sine vurderingar av alternativet utan komunesamanslåing, men med ytterlegare interkommunalt samarbeid, er positive i alle kommunane.

Respondentane frå Kviteseid er svakt positive, medan det i dei andre kommunane til dels er sterkt støtte til dette alternativet. Spesielt i Fyresdal er respondentane svært tydelege på ein ynskjer å halde fram som eigen kommune.

Dersom kommunane vel å halde fram med dagens struktur, er det mange område som det kan vere aktuelt å handtere gjennom interkommunalt samarbeid. Arbeidsgruppene har peika på ei rekke aktuelle samarbeidsområde, spesielt knytt til økonomi, tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Mesteparten av desse omfattar eksisterande oppgåver, men også aktuelle nye oppgåver er inkludert. I sum kan ein komme opp i 30-40 nye interkommunale samarbeidsområde. Grovt sett vil motiva for samarbeid vere knytt til etablering av større og sterkare fagmiljø og kompetanse, og det å utvikle betre og meir effektive tenester.

Eit av dei sentrale måla med kommunereforma er å sikre auka lokal politisk styring. Lokal politisk styring blir òg utfordra av det aukande behovet for interkommunalt samarbeid knytt til dagens oppgåveportefølje. Omfanget som interkommunalt samarbeid har fått, må tolkast som eit teikn på at dagens kommunestruktur ikkje er tilpassa alle dei oppgåvane som etter kvart har vorte lagt til kommunane. Ei sentral vurdering er i kva grad omfanget av interkommunalt samarbeid utgjer ei demokratisk utfordring. Dei demokratiske innvendingane mot interkommunalt samarbeid vil ha større vekt jo fleire område kommunane vel å samarbeide om.

For at eit interkommunalt samarbeid skal fungere effektivt, må kommunane gje frå seg ei viss styring og kontroll. Nyare undersøkingar indikerer at det i mange kommunar er eit medvit om at selskapsorganisering og interkommunale samarbeid inneber at ein gjev slepp på den tradisjonelle forma for forvalningsstyring, men at det ikkje i same grad er medvit om kva den nye rolla skal innebere. Manglande oversyn og kunnskap om selskapsorganiseringa og det interkommunale samarbeidet ser ut til å resultere i ein passiv eigarrolle. Det viser seg at det har vore lite fokus på utvikling av politiske styringssignal ut over rammevilkåra knytt til vedtekten for selskapa.

Det har vore gjort fleire forsøk på kartlegginge omfanget av interkommunalt samarbeid på landsbasis dei seinare åra. Desse har ofte vore mislukka, m.a. fordi kommunane sjølv har manglande oversyn over samarbeid og selskap dei deltek i. Ei undersøking av Econ frå 2006 syntet at interkommunalt samarbeid har veikskapar knytt til politisk styring, kontroll og oversiktlegheit. Dei tolka situasjonen slik at samarbeid kunne svekke lokaldemokratisk styring av grunnleggjande velferdstenester, og meinte at tiltak for å styrke oversyn, kunnskap og medvit om interkommunalt samarbeid burde setjast i verk.

KS har seinare sett auka fokus på rolla til kommunane som samfunnsansvarlege eigarar. I ei tid prega av auka fokus på selskapsorganisering og interkommunalt samarbeid, og uklarheit rundt rolla til kommunane når det gjeld demokratisk styring, har utarbeiding av eigarskapsmeldingar og eigarstrategiar som eit aktuelt styringsverktøy vore fremma for å sikre styring og kontroll i samsvar med politiske prioriteringar. Førebels er det ikkje alle kommunar som har slike meldingar, og mange av meldingane som er utarbeida, er ikkje utforma som eit styringsverktøy. Gruppa som hadde ansvar for kartlegginga konkluderte med at det er klart behov for betre eigarskapsutøving, både gjennom representasjon i styrande organ og gjennom eigarskapsmeldingar. Dette er noko som blir spesielt viktig dersom ein legg opp til ei omfattande auke av det interkommunale samarbeidet.

Utarbeiding av gode anvendelege eigarskapsmeldingar kan vera ein krevjande prosess. En slik prosess må vera godt forankra i kommunane, det må setjast av tilstrekkeleg med tid og det er viktig at ein har naudsynt kompetanse. Einskilde kommunar har etablerert eit eigarskapssekretariat.

I arbeidet med eigarskapsmelding vil det vere nyttig å skilje mellom eigarskapspolitikk og eigarstrategi. Med eigarskapspolitikk forstår vi her dei overordna premissane som kommunen legg til grunn for forvaltinga av selskap og samarbeid. Dette inneber med andre ord kva slags system, retningslinjer og rutinar kommunen skal ha for utøving av sitt eigarskap. Dette kan m.a. omfatte rutinar for rapportering, premissar for val av styremedlemmar, premissar for val av selskapsorganisering, premissar for utøving av eigarskap osb. Dette er med andre ord eit rammeverk for eigarstyring som det vil vere fordel at det er brei politisk tilslutning til. Ein viktig del av ei eigarskapsmelding vil vere å få på plass eit slikt rammeverk. Eigarstrategiane vil utgjere dei prioriteringar og tiltak kommunen har overfor ulike selskap for å sikre at selskapet tek i vare dei målsettingar som eigarane har sett. Dersom kommunen skal utøve eit aktivt eigarskap, er det viktig at det blir etablert klare rutinar for evaluering og oppfølging av kommunane sine av eigarstrategiar. Fleire kom-

munar har lagt opp til ein årleg gjennomgang og diskusjon av kommunen sine eigarskap i kommunestyra/bystyra. Det er viktig at eigarskap ikkje berre kjem opp som ein av mange saker på eit kommunestyremøte. Det må settast av tid til ein heilskapleg gjennomgang og diskusjon av kommunen sitt eigarskap.

# 12. Fordelar og ulemper ved ulike alternativ

Med utgangspunkt i kriteria til ekspertutvalet vil vi her gjøre ei samanfattande vurdering av forde-ler og ulemper knytt til dei ulike samanslåingsalternativa, samt alternativet med å vidareføre dagens kommunestruktur i kombinasjon med auka interkommunalt samarbeid. Kriteria til ekspertutvalet er nærmere omtalt i 1.3.1.

## 12.1 Seljord, Kviteseid og Nissedal

Tema	Fordelar	Ulemper
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektutrekningane syner at dette alternativet kjem nest best ut av dei tre alternativa dei fyrtre 15 åra etter ei samanslåing.</p> <p>Alternativ 1 vil få ei auke i rammetilskotet på 9,5 mill. kr dei fyrtre 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjer ein auke i brutto driftsinntekter på 1,5 prosent.</p> <p>Vidare vil dette alternativet få 35 mill. kr i eingongsstønad og reformstønad. Dette er ti millionar kroner meir enn dei andre alternativa som berre omfattar to kommunar.</p> <p>Ei samanslåing av Seljord, Kviteseid og Nissedal vil ikkje føre til endringar i konsesjonskraftinntektene.</p> <p>Det vil vere eit effektiviseringspotensial på administrasjon på omlag 16 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanliknbar storleik. Dette utgjer 2,4 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil òg vere eit betydeleg innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vere naudsynt å realisere større delar av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet frå 15-20 år etter at samanslåinga er</p>	<p>Det er visse inntektsforskjellar mellom kommunane, spesielt knytt til eigedoms-skatt og konsesjonskraftinntekter. Nissedal har her noko høgare inntekter samanlikna med dei andre kommunane. Dette kan føre til visse utfordringar knytt til harmonisering.</p> <p>Ei samanslåing vil gje ein større kommune i areal, men reiseavstandane vil vere over-kommelege. Det er korte avstandar mellom dagens communesentra i Seljord og Kviteseid (16 minuttar) medan det er ein del lenger frå Kviteseid til Nissedal (47 minuttar). Erfaringar frå tidlegare saman-slåingar er at tenester som folk har behov for i det daglege, blir vidareført og styrka der dei er. Effektiviseringsgevinstar på te-nester der nærliek til innbyggjarane er viktig, vil derfor vere avgrensa.</p> <p>Når inndelingstilskotet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetil-skotet for den nye kommunen vere 24,5 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 4,0 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet blir vidareført som i dag.</p>

	<p>gjennomført. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatiske kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vere klar over at på ein del spesialiserte område kan samlokalisering gje større og sterke fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.</p>	
Tenester	<p>Alternativ 1 omfattar tre kommunar som til saman utgjer ca. 6 900 innbyggjarar. Alle kommunane må karakteriserast som små og sårbarer og vil profittere på å få større og sterke fagmiljø på fleire område, spesielt spesialiserte tenesteområde.</p> <p>Det kan bli lettare å rekruttere fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenesteområda dersom ein får større fagmiljø. Større fagmiljø vil òg gjere det lettare å innfri stadig aukande krav til kapasitet og kompetanse, som har auka betydeleg dei siste tiåra. Det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava vil auke òg i framtida.</p> <p>På einskilde område er det allereie behov for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette blir handtert gjennom eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid.</p> <p>Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane.</p> <p>Ved ei samanslåing vil altså den nye kommunen som heilskap bli betre i stand til å drive utviklingsarbeid og levere spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p>	<p>Einskilde spesialiserte tenester kan bli slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vere avhengig av kva som krevst av fagmiljø for å levere gode og effektive tenester.</p> <p>Einskilde kommunar har ein kostbar tenestestruktur i dag, og endringar av tenestestrukturen kan difor bli aktuelt i nokre av kommunane uavhengig av ei kommunesamslåing eller ikkje.</p> <p>Kommunen blir relativt stor geografisk, og avstandar og kommunikasjonar kan vere krevjande. Dette kan òg skapa utfordringar knytt til organisering og tilrettelagging av tenestetilbodet.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebere at ei teneste berre blir levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vere aktuelt med kontordagar i ulike delar av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane. Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle komunesenter.</p> <p>Kommunen vil bli mindre i folketal enn tilrådingane frå Ekspertutvalet, som tilrår ein kommunestorleik på 15-20 000 innbyggjarar for at kommunane skal kunne løyse dei fleste oppgåvene på ein god måte utan omfattande interkommunalt samarbeid. Sjølv om ein ikkje får ein kommune med eit slik folketal, vil likevel behovet for interkommunalt samarbeid bli mindre.</p>

	<p>På grunn av avstandane vil det vere behov for å sikre og vidareutvikle båstienester som skule, barnehage, heimetenester og sjukeheimtenester der folk bur. Det vil òg vere viktig å ha eit desentralisert tilbod som sikrar beredskapsomsyn i kommunane.</p>	
Samfunns-utvikling	<p>Ved ei kommunesamanslåing vil det i utgangspunktet vere ein fordel om ein har felles interesser og utfordringar som ein ser at kommunane kan løyse på ein betre måte som ein felles kommune.</p> <p>Seljord, Kviteseid og Nissedal har relativt like økonomiske rammeføresetnader om ein samanliknar desse kommunane med dei andre Vest-Telemarkkommunane. Dersom ein er i «same båt», kan det vere lettare å gå saman om felles innsats for framtidig utvikling. Kommunane kjenner kvarandre gjennom samarbeid over fleire år.</p> <p>Seljord og Nissedal har meir positiv utvikling i folketalet enn Kviteseid, men alle kommunane har likevel felles utfordringar med leggje til rette for nye arbeidsplassar, vekst i folketalet og auke attraktiviteten for tilflytting. Nye arbeidsplassar ein stad i kommunen vil verke positivt for heile den nye kommunen så lenge dei ligg innan pendlaravstand.</p> <p>Det er i dag ein del pendling mellom kommunane, spesielt mellom Seljord og Kviteseid. Seljord og Kviteseid dannar eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, medan Nissedal dannar eigen region. Det er likevel noko pendling mellom Nissedal og Kviteseid. I kommunereforma er det eit mål å få større kommunar samstundes som det òg er et mål å få kommunar som i større grad samsvarar med funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Det er grunn til å tru at ei</p>	<p>Ei samanslåing av Seljord, Kviteseid og Seljord vil gje en langstrakt kommune geografisk, og er ikkje optimal som bu- og arbeidsmarknadsregion. Utfordingane er i fyrste rekke knytt til Nissedal, som dannar ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. På den andre sida er det av Vest-Telemarkkommunane Kviteseid som er den viktigaste pendlarkommunen for Nissedal.</p> <p>Det er ein del som fryktar for tap av arbeidsplassar og auka sentralisering ved ei kommunesamanslåing. Dette er sjølv sagt ei reell fare.</p> <p>For at det skal vere attraktivt med ei kommunesamanslåing for alle kommunane, må ein kunne synleggjere korleis ein skal jobbe med ei balansert utvikling av heile den nye kommunen. Det må vere eit tydeleg mål for ei slik samanslåing at ein ikkje slår seg saman for at visse delar av den kommunen skal vekse til fordel av andre delar, men at kommunen som heilskap kan stå sterkare i konkurransen som mot omverda. Det må vere eit tydeleg mål at kommunen samla sett skal få større vekst enn det kvar einskild kommune maktar kvar for seg.</p> <p>I samband med dette er det òg viktig å vere merksam på at det er sentraliserande drivkrefter som gjer seg gjeldande mest over heile verda, som har verka i mange år vil og som vil gjere seg gjeldande også i framtida. Desse drivkreftene har råka kommunane i Vest-Telemark på ein negativ måte, og dei er knytt til teknologiske endringar og framveksten av kunnskapsøkonomien. Kunnskapsintensive verksem-</p>

	<p>heilskapleg planlegging og utvikling innan funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar vil gje betre løysingar. Det er ikkje sikkert at kommunar med konkurrerande planar og tiltak innan same funksjonelle region bidreg til heilskaplege og framtidretta løysingar.</p> <p>Samfunnsutviklingsarbeidet føreset at kommunane har evne til drive god og effektiv planlegging i kombinasjon med aktiv oppfølging av dette arbeidet. Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein få meir kompetanse og ressursar til både arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunne forbete sine føresetnader for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytte fokuset frå intern konkurranse mellom kommunane til felles innsats i konkurranse med andre regionar.</p>	<p>der med behov for god tilgang på kompetent arbeidskraft lokaliserer seg der det er lettast å få tak i slik arbeidskraft, nemleg i sentrale strøk. Kombinert med at stadig fleire tek høgare utdanning og vil bu med lett tilgjenge til en god arbeidsmarknad, er dette sentraliseringsskreftet som er vanskeleg å snu. Gjennom ein større kommune kan ein få større kraft og utviklingsmoglegheiter til å stå imot desse drivkreftene.</p> <p>Samstundes er det viktig å vere merksam på at det i tillegg til sentraliseringa, òg finst motstraumar som verdset andre kvalitetar enn det ein finn i storbyane. Desse er mindre, og det er behov for innsats og ressursar for å fange opp og gjere seg attraktive for desse. Her er det òg sannsynleg at ein står sterkare saman enn kvar for seg.</p>
Demo-krati	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg bli meir attraktivt og spennande å engasjere seg som lokalpolitikar.</p> <p>Det kan føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan komme den nye kommunen til gode.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtere fleire oppgåver</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føre til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skape konfliktar, og det kan oppstå bygdelister. Det vil sannsynlegvis vere behov for å bruke meir ressursar på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. I eit stort alternativ som</p>

	<p>som i dag blir utført som interkommunale samarbeid. I ein større kommune kan interkommunale samarbeid som det er ynskjeleg å legge under direkte politisk styring, attendeførast til ordinære kommunale tenester. Det vil gje moglegheiter for ein meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p> <p>Dei folkevalde i store kommunar er meir nøgde med rollen enn det folkevalde i mellomstore kommunar er, noko som kan ha ein positiv effekt på rekrutteringa.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjere det lettare å setje seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter. Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding for i kva grad ein ny kommune vil styrke lokaldemokratiet.</p>	<p>dette kan det til dømes vere aktuelt med kommunedelutval/grendeutval og liknande. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vere ein fordel med ei mest mogleg politisk samint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>
--	---	--

## 12.2 Fyresdal og Tokke

Tema	Fordalar	Ulempar
Økonomi	<p>Dei økonomiske effektutrekningane syner at dette alternativet kjem best ut av dei tre alternativa dei første 15 åra etter ei samanslåing.</p> <p>Alternativ 2 vil få ei auke i rammetilskotet på om lag 7,2 mill. kr dei første 15 åra etter ei kommunesamanslåing. Dette utgjer ein auke i brutto driftsinntekter på 1,7 prosent.</p>	<p>Det er visse inntektsforskjellar mellom kommunane, spesielt knytt til eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Begge kommunane har inntekter som ligg relativt høgt over landsgjennomsnittet, men Tokke har noko høgare inntekter samanlikna med Fyresdal. Fyresdal har dei seinare åra hatt eit betre driftsresultat enn Tokke. Visse økonomiske ulikskapar kan føre til visse utfordringar knytt til harmonisering.</p>

	<p>Vidare vil dette alternativet få 25 mill. kr i eingongsstønad og reformstønad. Dette er ti millionar kroner mindre enn alternativ 1 som omfattar tre kommunar.</p> <p>Ei samanslåing av Tokke og Fyresdal vil ikkje føre til endringar i konsejsjonskraftinntektene.</p> <p>Det vil vere eit effektiviseringspotensial på administrasjon på omlag 13,5 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanliknbar storleik. Dette utgjer 3,2 prosent av brutto driftsinntekter. Det vil òg vere eit stort innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vere naudsynt å realisere noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet frå 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Her vil det vere nok å ta ut litt under halvparten av innsparingspotensialet på administrasjon for å tilpasse seg dette nivået. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatiske kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vere klar over at på ein del spesialiserte område kan samlokalisering gje større og sterke fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.</p>	<p>Ei samanslåing vil gje ein større kommune i areal, men reiseavstandane vil vere overkommelege. Reisetida mellom dagens kommunesentra i Fyresdal og Tokke er 42 minuttar. Erfaringar frå tidlegare samanslåingar er at tenester som folk har behov for i det daglege, blir vidareført og styrka der dei er. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærleik til innbyggjarane er viktig, vil derfor vere avgrensa.</p> <p>Når inndelingstilskotet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetilskotet for den nye kommunen vere 5,4 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 1,3 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet blir vidareført som i dag. Den langsigtige reduksjonen er mindre for Fyresdal og Tokke enn for dei andre alternativa. Dette skuldast at det er berre to kommunar som inngår i samanslåinga samstundes som reiseavstandane er store.</p>
Tenester	<p>Alternativ 2 omfattar to kommunar som til saman utgjer ca. 3 550 innbyggjarar. Både Tokke og Fyresdal må karakteriserast som små og sårbare og vil profittere på å få større og sterke fagmiljø på fleire område.</p> <p>Begge kommunane har god økonomi og gode basistenester, men det er gevinstar å hente på små og spesialiserte tenester.</p> <p>Ein ny kommune blir heller ikkje stor når det gjeld folketal, men kommunen vil bli mindre sårbar enn i dag.</p>	<p>Spesialiserte tenester kan bli slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vere avhengig av kva som krevst av fagmiljø for å leve gode og effektive tenester.</p> <p>Fyresdal har i stor grad henta ut effektiviseringsgevinstar i høve til tenestestruktur, og det såleis ikkje grunn til å forvente vesentlege endringar av ei samanslåing. Tokke kommune har ein meir kostbar tenestestruktur i dag, og endringar av tenestestrukturen kan difor på sikt bli aktuelt uavhengig av ein kommunesamanslåing eller ikkje. Dette vil ha samanheng med den framtidige folketalsutviklinga.</p>

	<p>Kommunen vil ha omtrent same folketal som det Vinje kommune har i dag.</p> <p>Ei samanslåing vil gje høve til å etablere noko sterkare fagmiljø samanlikna med ein har i dag. Krava til kapasitet og kompetanse har auka betydeleg dei siste tiåra, og det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava vil auka òg i framtida.</p> <p>På fleire område er det i dag behov for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre og meir effektiv måte. Ved ei samanslåing vil dette behovet bli noko redusert.</p> <p>Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene vert større enn fordelane.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg ha vanskar med å ta på seg nye oppgåver utan at dette blir handtert gjennom eit enda meir omfattende interkommunalt samarbeid. Ei samanslåing kan gjere at kommunane kan stå betre rusta til å ta på seg mindre krevjande oppgåver.</p> <p>Ved ei samanslåing kan altså den nye kommunen som heilskap bli i betre stand til å drive utviklingsarbeid og levere tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>På grunn av avstandane vil det vere behov for å sikre og vidareutvikla basistenester som skule, barnehage, heimetenester og sjukeheimtenester der folk bur. Det vil òg vere viktig å ha eit desentralisert tilbod som sikrar beredskapsomsyn i kommunane.</p>	<p>Kommunen blir relativt stor geografisk, og avstandar og kommunikasjonar kan vere krevjande. Dette kan òg skape utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebere at ei teneste berre blir levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vere aktuelt med kontordagar i ulike delar av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane. Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. vorte etablert servicekontor i gamle komunesenter.</p> <p>Kommune vil bli mindre i folketal enn tilrådingane frå Ekspertutvalet, som tilråein kommunestørleik på 15-20 000 innbyggjarar for at kommunane skal kunne løyse dei fleste oppgåvene på ein god måte utan omfattende interkommunalt samarbeid. Ved ei samanslåing vil det òg vere behov for eit betydeleg interkommunalt samarbeid i framtida.</p> <p>Sjølv om ein får ein kommune som framleis har eit relativt lågt folketal, vil likevel behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert.</p>
Samfunnsutvikling	Ved ei kommunesamanslåing vil det i utgangspunkt vere ein fordel om ein har felles interesser og utfordringar som ein ser at kommunane kan løyse	Ei samanslåing av Tokke og Fyresdal vil gje ein kommune som er relativ stor geografisk, og er ikkje optimal som bu- og ar-

	<p>på ein betre måte som ein felles kommune.</p> <p>Tokke og Fyresdal har klare felles interesser knytt til å snu ei negativ folketalsutvikling og leggje til rette for nye arbeidsplassar og auka attraktivitet for tilflytting. Begge kommunane er kraftkommunar og har relativt like økonomiske rammeføresetnader om ein samanliknar desse kommunane med dei andre Vest-Telemarkkommunane. Dersom ein er i «same båt», kan det vere lettare å gå saman om felles innsats for framtidig utvikling. Kommunane kjenner kvarandre gjennom samarbeid over fleire år.</p> <p>Nye arbeidsplassar ein stad i kommunen vil verke positivt for heile den nye kommunen så lenge dei ligg innan pendlaravstand.</p> <p>Det er i dag noko pendling mellom Fyresdal og Tokke, men pendlinga er ikkje stor. Fyresdal utgjer eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, medan Tokke er i same bu- og arbeidsmarknadsregion som Vinje. Ved ei samanslåing vil det likevel for Fyresdal vere mest naturleg og slå seg saman med Tokke fordi det er her pendlinga er størst.</p> <p>I kommunereforma er det eit mål å få større kommunar samstundes som det òg er et mål å få kommunar som større grad samsvarar med funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Det er grunn til å tru at ei heilskapleg planlegging og utvikling innan funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar vil gje betre løysingar. Det er ikkje sikkert at kommunar med konkurrerande planar og tiltak innan same funksjonelle region bidreg til heilskaplege og framtidsretta løysingar.</p>	<p>beidsmarknadsregion, men Tokke er likevel den viktigaste pendlarkommunen for Fyresdal.</p> <p>Det er ein stor del som fryktar for tap av arbeidsplassar og auka sentralisering ved ei kommunesamanslåing. Dette er sjølv sagt ei reell fare. Spørsmålet blir da om ein står best rusta til å møte framtidige utfordringar saman eller kvar for seg.</p> <p>For at det skal vere attraktivt med ei kommunesamanslåing, må ein kunne synleggjera korleis ein skal jobbe med ei balansert utvikling av heile den nye kommunen. Det må vere eit tydeleg mål for ei slik samanslåing at ein ikkje slår seg saman for at visse delar av den kommunen skal vekse til fordel av andre delar, men at kommunen som heilskap kan stå sterkare i konkurranse som mot omverda. Ein må sjå på korleis ein kan nytte lokale ressurser og fortrinn på nye måtar.</p> <p>I dei frivillige kommunesamanslåingane har det som oftast vore ei klart føremål å styrke kommunen si rolle som samfunnsutviklar. Ved ei eventuell samanslåing av Fyresdal og Tokke lyt det vere eit tydeleg mål at kommunen samla sett skal få større vekst enn kvar einskild kommune maktar kvar for seg. Ein bør òg synleggjere korleis en ynskjer å satse for å nå dette målet. Utan det vil det vere vanskelig å lukkas med ei samanslåing.</p> <p>I samband med dette er det òg viktig å vere merksam på at det er sentraliserande drivkrefter som gjer seg gjeldande mest over heile verda, som har verka i mange år vil og som vil gjere seg gjeldande også i framtida. Desse drivkreftene har råka kommunane i Vest-Telemark på ein negativ måte, og dei er knytt til teknologiske endringar og framveksten av kunnskapsøkonomien. Kunnskapsintensive verksemder med behov for god tilgang på kompetent arbeidskraft lokaliserer seg der det er lettast å få tak i slik arbeidskraft, nemleg i</p>
--	--	---

	<p>Samfunnsutviklingsarbeidet føreset at kommunane har evne til drive god og effektiv planlegging i kombinasjon med aktiv oppfølging av dette arbeidet. Gjennom ei kommunesamanslåing kan kommunane frigje ressursar og slik få meir kompetanse og ressursar til både arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunne forbetra sine føresetnader for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytte fokuset frå intern konkurranse mellom kommunane til felles innsats i konkurranse med andre regionar.</p>	<p>sentrale strøk. Kombinert med at stadig fleire tek høgare utdanning, og vil bu med lett tilgjenge til ein god arbeidsmarknad, er dette sentraliseringsskreftet som er vanskeleg å snu. Gjennom ein større kommune kan ein få større kraft og utviklingsmoglegheiter til å stå imot desse drivkraftene.</p> <p>Samstundes er det viktig å vere merksam på at det i tillegg til sentraliseringa, òg finst motstraumar som verdset andre kvalitetar enn det ein finn i storbyane. Desse er mindre, og det er behov for innsats og ressursar for å fange opp og gjere seg attraktive for desse. Her er det òg sannsynleg at ein står sterkare saman enn kvar for seg.</p>
Demo-krati	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg bli meir attraktivt og spennande å engasjere seg som lokalpolitikar.</p> <p>Det kan føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtere fleire oppgåver som i dag blir utført som interkommunale samarbeid. I ein større kommune kan interkommunale samarbeid som det er ynskjeleg å legge under direkte politisk styring, attendeførast til ordinære kommunale tenester. Det kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse.</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føre til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skape konfliktar, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Det kan vere behov for å bruke meir ressursar på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vere ein fordel med ei mest mogleg politisk samint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er</p>

	<p>Dei folkevalde i større kommunar er meir nøgde med rolla enn det folkevalde i mellomstore kommunar er, noko som kan ha ein positiv effekt på rekrutteringa. Det kan òg vere lettare å sikre større breidde i høve til politisk representasjon, og det kan vere lettare å halde ved like levande partiorganisasjonar.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjere det lettare å setje seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter. Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding for i kva grad ein ny kommune vil styrkje lokaldemokratiet.</p>	<p>målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>
--	---	--

## 12.3 Tokke og Vinje

Tema	Fordelar	Ulempar
Økonomi	<p>Det er små inntektsforskjellar mellom Tokke og Vinje. Dersom ein tek om-syn til eigedomsskatt og konsesjons-kraftinntekter, er Tokke og Vinje dei to kommunane med klart høgast inntekter i Vest-Telemark. Små inntekts-forskjellar gjer at ein kan forvente mindre harmoniseringsutfordringar her samanlikna med dei andre alter-nativa.</p> <p>Dei økonomiske effektutrekningane syner at dette alternativet kjem sva-kast ut av dei tre alternativa dei fyrste 15 åra etter ei samanslåing. Dette skuldast at alternativet er det mest gunstige sett ut frå geografiske til-høve. Kortare reisavstandar saman-likna med dei andre alternativa gjev då mindre auke i reisekriteria i inn-tektssystemet ved ei samanslåing.</p> <p>Alternativ 3 vil få ei auke i rammetil-skotet på om lag 0,9 mill. kr dei fyrste 15 åra etter ei kommunesaman-slåing. Dette utgjer ein auke i brutto driftsinntekter på 0,1 prosent.</p> <p>Vidare vil dette alternativet få 25 mill. kr i eingongsstønad og reform-stønad. Dette er same nivå som ei sa-manslåing av Tokke og Fyresdal.</p> <p>Ei samanslåing av Tokke og Vinje vil ikkje føre til endringar i konsesjons-kraftinntektene.</p> <p>Det vil vere eit effektiviseringspoten-sial på administrasjon på omlag 24 mill. kr dersom utgiftene kjem på nivå med kommunar på samanlikn-bar storleik. Dette utgjer 3,3 prosent av brutto driftsinntekter. Dette utgjer 3,2 prosent av brutto driftsinntekter.</p>	<p>Sjølv om det er små inntektsforskjellar mellom Vinje og Tokke, har Vinje eit større disposisjonsfond enn Tokke, men Vinje har samstundes òg noko høgare gjeld. Dette kan òg føre til visse harmoni-seringsutfordringar.</p> <p>Ei samanslåing vil gje ein større kommune i areal, men reiseavstandane vil vere over-kommelege. Reisetida mellom dagens kommunesentra i Tokke og Vinje er 21 minuttar. Både Tokke og Vinje har spreidd busetnad. Erfaringar frå tidlegare samanslåingar er at tenester som folk har behov for i det daglege, blir vidareført og styrka der dei er. Effektiviseringsgevinstar på tenester der nærliek til innbyggjarane er viktig, vil derfor vere avgrensa.</p> <p>Når inndelingstilskotet er trappa ned frå 15-20 år etter samanslåinga, vil rammetil-skotet for den nye kommunen vere 11,9 mill. kr lågare enn i dag, noko som svarar til ein reduksjon på 1,6 prosent av brutto driftsinntekter. Dette føreset at vilkåra i inntektssystemet blir vidareført som i dag. Den langsiktige reduksjonen er mindre for Tokke og Vinje enn for Seljord, Kviteseid og Nissedal, men ein tanke høgare enn for Fyresdal og Tokke. At den er lågare enn for Seljord, Kviteseid og Nissedal, skul-dast at det er berre to kommunar som inngår i samanslåinga samstundes som reiseavstandane er store. At den er litt hø-gare enn for Fyresdal og Tokke skuldast at reiseavstandane er kortare.</p>

	<p>Det vil òg vere eit stort innsparingspotensial knytt til tenester, men det vil ikkje vere naudsynt å realisere noko av dette for å tilpasse seg nedtrappinga av inndelingstilskotet frå 15-20 år etter at samanslåinga er gjennomført. Her vil det vere nok å ta ut litt under halvparten av innsparingspotensialet på administrasjon for å tilpasse seg dette nivået. Målet med ei samanslåing er heller ikkje å gjere dramatiske kutt i tenesteproduksjonen, men samstundes er det viktig å vere klar over at på ein del spesialiserte område kan samlokalisering gje større og sterkare fagmiljø, betre tenester og meir effektiv tenesteproduksjon.</p>	
Tenester	<p>Alternativ 3 omfattar to kommunar som til saman utgjer ca. 5950 innbyggjarar. Vinje er, med sine 3689 innbyggjarar den største kommunen i Vest-Telemark i folketal. Samstundes er det ein av dei største kommunane i landet når det gjeld areal. Begge kommunane må likevel karakteriserast som relativt små i høve til folketal. Begge kommunane er små og sårbare og vil profittere på å få større og sterke fagmiljø på fleire område.</p> <p>Begge kommunane har særslig god økonomi, og har såleis òg gode basistenes. Det kan likevel vere gevinstar å hente på små og spesialiserte tenester.</p> <p>Det kan bli lettare å rekruttere fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenesteområda dersom ein får større fagmiljø. Større fagmiljø vil òg gjere det lettare å innfri stadig aukande krav til kapasitet og kompetanse. Det er ingen ting som tilseier at ikkje desse krava vil auke `og i framtida.</p>	<p>Spesialiserte tenester kan bli slått saman og levert på færre stadar enn i dag. Behovet for dette vil vere avhengig av kva som krevst av fagmiljø for å leve gode og effektive tenester.</p> <p>Både Vinje og Tokke har ein relativt kostbar tenestestruktur i dag, og endringar av tenestestrukturen kan difor på sikt bli aktuelt i uavhengig av ein kommunesamanslåing eller ikkje. Dette vil ha samanheng med den framtidige folketalsutviklinga.</p> <p>Kommunen blir relativt stor geografisk, og avstandar og kommunikasjonar kan vere krevjande. Dette kan òg skape utfordringar knytt til organisering og tilrettelegging av tenestetilbodet.</p> <p>Felles organisering av tenestene treng ikkje innebere at ei teneste berre blir levert ein stad. Felles organisering kan gje høve til meir fleksibel utnytting av kompetanse på tvers av dagens kommunegrenser, og det kan vere aktuelt med kontordagar i ulike delar av den nye kommunen for å sikre større nærleik til innbyggjarane. Ved tidlegare samanslåingar har det t.d. blitt etablert servicekontor i gamle kommunesenter.</p>

	<p>På einskilde område er det allereie behov for meir interkommunalt samarbeid for å løyse dagens oppgåver på ein betre måte.</p> <p>Kommunane vil kvar for seg ha vanskår med å ta på seg nye oppgåver utan at dette blir handtert gjennom eit enda meir omfattande interkommunalt samarbeid.</p> <p>Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane.</p> <p>Ved ei samanslåing kan den nye kommunen som heilskap bli betre i stand til å drive utviklingsarbeid og levere spesialiserte tenester til sine innbyggjarar.</p> <p>På grunn av avstandane vil det vere behov for å sikre og vidareutvikla båstienester som skule, barnehage, heimetenester og sjukeheimtenester der folk bur. Det vil òg vere viktig å ha eit desentralisert tilbod som sikrar beredskapsomsyn i kommunane. Ein ny kommune blir heller ikkje stor når det gjeld folketal, men kommunen vil bli mindre sårbar enn i dag. Kommunen vil ha omtrent same folketal som det Vinje kommune har i dag.</p>	<p>Kommunen vil bli mindre i folketal enn tilrådingane frå Ekspertutvalet, som tilrår ein kommunestorleik på 15-20 000 innbyggjarar for at kommunane skal kunne løyse dei fleste oppgåvene på ein god måte utan omfattande interkommunalt samarbeid. Ved ei samanslåing vil det òg vere behov for eit betydeleg interkommunalt samarbeid i framtida.</p> <p>Sjølv om ein får ein kommune som framleis har eit relativt lågt folketal, vil likevel behovet for interkommunalt samarbeid bli redusert.</p>
Samfunnsutvikling	<p>Ved ei kommunesamanslåing vil det i utgangspunkt vere ein fordel om ein har felles interesser og utfordringar som ein ser at kommunane kan løyse på ein betre måte som ein felles kommune.</p> <p>Tokke og Vinje har klare felles interesser knytt til at dei har felles bu- og arbeidsmarknad. Begge kommunane er kraftkommunar og har relativt like økonomiske rammeføresetnader om ein samanliknar desse kommunane</p>	<p>Ei samanslåing av Tokke og Vinje vil gje ein stor kommune geografisk. Vinje er ein kommune med relativt store interne avstandar.</p> <p>Det er mange som fryktar for tap av arbeidsplassar og auka sentralisering ved ei kommunesamanslåing. Dette er sjølv sagt ei reell fare. Spørsmålet blir da om ein står best rusta til å møte framtidige utfordringar saman eller kvar for seg.</p>

	<p>med dei andre Vest-Telemarkkommunane. Tenestestrukturen er òg relativt lik. Dersom ein er i «same båt», kan det vere lettare å gå saman om felles innsats for framtidig utvikling. Kommunane kjenner kvarandre gjennom samarbeid over fleire år. Vinje og Tokke har òg ein del interkommunale samarbeid kor berre desse to kommunane deltek.</p> <p>Nye arbeidsplassar ein stad i kommunen vil verke positivt for heile den nye kommunen så lenge dei ligg innan pendlaravstand.</p> <p>Det er i dag ein del pendling mellom Vinje og Tokke, og pendlinga er større mellom desse to kommunane enn mellom Tokke og Fyresdal. Dette speglast i at Vinje og Tokke utgjer eigen bu- og arbeidsmarknadsregion.</p> <p>I kommunereforma er det eit mål å få større kommunar samstundes som det òg er et mål å få kommunar som i større grad samsvarar med funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Ei samanslåing av Vinje og Tokke vil slik sett vere i tråd med desse føringane. Det er grunn til å tru at ei heilskapleg planlegging og utvikling innan funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar vil gje betre løysingar samanlikna med om fleire kommunar driv planleggings- og utviklingsabeid på kvar sin måte. Det er ikkje sikkert at kommunar med konkurrerande planar og tiltak innan same funksjonelle region bidreg til heilskaplege og framtidsretta løysingar.</p> <p>Samfunnsutviklingsarbeidet føreset kommunane har evne til drive god og effektiv planlegging i kombinasjon med aktiv oppfølging av dette arbeidet. Gjennom ei kommunesamanslåing kan kommunane frigje ressursar</p>	<p>For at det skal vere attraktivt med ei komunesamanslåing, må ein kunne synleggjere korleis ein skal jobbe med ei balansert utvikling av heile den nye kommunen. Det må vere eit tydeleg mål for ei slik samanslåing at ein ikkje slår seg saman for at visse delar av den nye kommunen skal vekse til fordel for andre delar, men at kommunen som heilskap kan stå sterkare i konkurranse mot omverda. Ein må sjå på korleis ein kan nytte lokale ressursar og fortrinn på nye måtar.</p> <p>I dei frivillige kommunesamanslåingane har det som oftast vore ei klart føremål å styrkje kommunen si rolle som samfunnsutviklar. Ved ei eventuell samanslåing og Tokke og Vinje lyt det vere eit tydeleg mål at kommunen samla sett skal få større vekst enn det kvar einskild kommune maktar kvar for seg. Ein bør òg synleggjere korleis en ynskjer å satse for å nå dette målet. Utan det vil det vere vanskeleg å lukkast med ei samanslåing.</p> <p>I samband med dette er det òg viktig å vere merksam på at det er sentraliserande drivkrefter som gjer seg gjeldande mest over heile verda, som har verka i mange år vil som vil gjere seg gjeldande også i framtida. Desse drivkreftene har råka kommunane i Vest-Telemark på ein negativ måte, og dei er knytt til teknologiske endringar og framveksten av kunnskapsøkonominen. Kunnskapsintensive verksemder med behov for god tilgang på kompetent arbeidskraft lokaliserer seg der det er lettast å få tak i slik arbeidskraft, nemleg i sentrale strøk. Kombinert med at stadig fleire tek høgare utdanning, og vil bu med lett tilgjenge til en god arbeidsmarknad, er dette sentraliseringskrefter som er vanskelege å snu. Gjennom ein større kommune kan ein få større kraft og utviklingsmoglegheiter til å stå imot desse drivkreftene.</p> <p>Samstundes er det viktig å vere merksam på at det i tillegg til sentraliseringa, òg</p>
--	--	--

	<p>og slik få meir kompetanse og ressursar til både arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnarskap.</p> <p>Når det gjeld rolla til kommunane som samfunnsutviklarar, kan ein større kommune med sterke fagmiljø knytt til samfunns- og næringsutvikling gje meir føreseielege rammer for næringslivet, og kommunen vil kunne forbetra sine føresetnader for å utvikle og spele ein aktiv samhandlingspart i ein innovasjonsregion.</p> <p>Gjennom ei kommunesamanslåing kan ein flytta fokuset frå intern konkurransen mellom kommunane til felles innsats i konkurransen med andre regionar.</p>	<p>finst motstraumar som verdset andre kvalitetar enn det ein finn i storbyane. Desse er mindre, og det er behov for innsats og ressursar for å fange opp og gjere seg attraktive for desse. Her er det òg sannsynleg at ein står sterkare saman enn kvar for seg.</p>
Demo-krati	<p>Ein samanslått kommune kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg politisk styring og utvikling. Det kan òg bli meir attraktivt og spennande å engasjere seg som lokalpolitikar.</p> <p>Det kan føre til at kompetansenivået blant politikarane aukar, noko som kan kome den nye kommunen til gode.</p> <p>Når det gjeld interkommunalt samarbeid, vil ein mogleg ny kommune sjølv kunna handtere fleire oppgåver som i dag blir utført som interkommunale samarbeid. I ein større kommune kan interkommunale samarbeid som det er ynskjeleg å legge under direkte politisk styring, attendeførast til ordinære kommunale tenester. Det kan gje moglegheiter for ei meir heilskapleg og lokalpolitisk styring av desse. Vinje og Tokke har t.d. dag nokre samarbeid som berre desse kommunane deltek i.</p> <p>Dei folkevalde i større kommunar er meir nøgde med rolla enn det folkevalde i mellomstore kommunar er,</p>	<p>Ei kommunesamanslåing vil gje færre folkevalde per innbyggjar og lågare politisk representasjon. Dette kan føre til større avstand mellom innbyggjarar og politikarar.</p> <p>Maktforskyving og ulike utfordringar når det gjeld framtidig utvikling kan skape konfliktar, og det kan oppstå bygdelister.</p> <p>Det kan vera behov for å bruka meir ressursar på organisering, tilrettelegging og gjennomføring av gode lokalpolitiske arenaer for involvering av innbyggjarar. Slike tiltak kan gje vel så positive effektar samanlikna med om ein berre aukar mengda medlemmar i kommunestyret.</p> <p>For å kunne utløyse potensielle gevinstar på ein best mogleg måte, vil det vere ein fordel med ei mest mogleg politisk seneint plattform for den nye kommunen, der ein så langt som råd klargjer kva som er målet med samanslåinga, kva som er dei viktigaste utfordringane framover, og korleis ein saman skal løyse desse gjennom ein felles kommune.</p>

	<p>noko som kan ha ein positiv effekt på rekrutteringa. Det kan òg vere lettare å sikre større breidde i høve til politisk representasjon, og det kan vera lettare å halde ved like levande partiorganisasjonar.</p> <p>Ein mogleg ny kommune kan gje betre rammevilkår for utøvinga av den politiske verksemda. Det kan gje politikarane meir tid til å drive politisk arbeid og gjere det lettare å setje seg inn i saker.</p> <p>Ein større kommune kan gje auka politisk tyngde og slagkraft ovanfor regionale og statlege styresmakter. Kva for oppgåver staten overfører til kommunane, vil òg kunna ha tyding for i kva grad ein ny kommune vil styrke lokaldemokratiet.</p>	
--	---	--

## 12.4 Dagens struktur med auka interkommunalt samarbeid

Tema	Fordelar	Ulempar
Økonomi	<p>Ved å vidareføre dagens kommune-struktur med auka interkommunalt samarbeid, kan ein gjennom det interkommunale samarbeidet gjennomføre tenester og oppgåver på ein meir kostnadseffektiv måte enn det kvar einskild kommune maktar på eiga hand.</p> <p>Med dagens inntektssystem vil ein gjennom interkommunalt ikkje få reduksjon i inntektene samanlikna med dagens nivå etter at inndelingstilskottet blir trappa ned 15-20 år etter at ei eventuell samanslåing har funne stad.</p>	<p>Sjølv om ein gjennom interkommunalt samarbeid ikkje vil få dei same harmoniseringsutfordringane som ved ei samanslåing, kan det likevel oppstå utfordringar med å einast om kva nivå dei ulike tenestene skal ligge på. Kommunar med høge inntekter kan ha ynske om eit lågare nivå enn kommunar med låge inntekter.</p> <p>Kostnadsfordelinga mellom kommunane knytt til finansiering av dei interkommunal samarbeida kan vere ei kime til konflikt. Ei fordeling som ofte blir nytta er at kvar kommune betalar eit fast beløp og at resten blir fordelt etter innbyggjarar, talet på personar i målgruppa eller etter bruk. Her kan det vere ulike variantar frå område til område.</p> <p>Dersom ein kommune har behov for å gjere nedskjeringar for å få budsjettet i hamn, kan det vere vanskeleg å redusere løyingane til eit interkommunalt samarbeid. Dette vil gå ut over dei andre kommunane som er med i samarbeidet. Kommunane kan då føle seg tvungne til å skjere ned på dei områda som dei sjølv har full kontroll over sjølv om det ikkje politisk ynskjeleg ut frå innbyggjarane sine behov. I dette ligg det òg at det kan vere meir krevjande å halde kostnadene nede på interkommunale samarbeid samanlikna med om oppgåvene ligg under direkte politisk styring og kontroll.</p> <p>Interkommunalt samarbeid som alternativ til samanslåing blir gjerne meir kostnads-krevjande samanlikna med ei kommunesamanslåing fordi ein treng administrative ressursar for å følgje opp mange samarbeid. Det blir vidare ofte fleire aktørar som har behov for samarbeid med ulike instansar i kvar av dei samarbeidande kommunane. Ressursar knytt til samhandling og møteverksemeld er såleis meir ressurskrevjande ved interkommunalt</p>

		<p>samarbeid samanlikna med om alle tenester ligg under same «kommunale paraply»</p> <p>Kommunar som ikkje slår seg saman i reformperioden er ikkje garantert å nyte godt av dei økonomiske verkmidla som er stilt til rådvelde gjennom reforma. Dersom ein ikkje trur at dagens kommunestruktur ikkje vil vare i mange år framover, kan det av økonomiske omsyn vere betre å vere «føre var enn etter snar».</p>
Tenester	<p>På same måte som ved ei kommunesamanslåing, vil ein gjennom interkommunalt samarbeid òg kunne styrke fagmiljø og legge til rette for betre og meir effektive tenester.</p> <p>Det er grunn til å tru at interkommunale samarbeid òg vil ha tilsvarande effekt på å redusere sårbarheit og bli ein meir attraktiv arbeidsplass i høve til rekruttering.</p> <p>Gjennom dei interkommunale arbeidsgruppene er det, i tillegg til eksisterande samarbeid, peika på mange nye moglege samarbeidsområde både knytt til administrasjon og tenester. Innan tenesteområda er det mange aktuelle samarbeidsområde knytt til helse, pleie- og omsorg og IKT.</p> <p>Interkommunalt samarbeid kan slik sett fungere som eit alternativ til kommunesamanslåing for å sikre innbyggjarane tenester med god kvalitet.</p>	<p>Interkommunalt samarbeid kan ha same negative effekt på tilgjengelighet til tenestene som ved ei kommunesamanslåing.</p> <p>Det tverrfaglege samarbeidet med samarbeidspartnar i samarbeidskommunane kan bli meir krevjande med interkommunale samarbeid samanlikna med om ein var ein felles kommune. Erfaringane, mellom anna frå barnevern, er at denne tenesta får ei stor mengd samarbeidspartnar i dei samarbeidande kommunane. Dette fører til behov for å setje av tid og ressursar til meir samarbeid enn om ein var ein felles kommune.</p> <p>Dersom fleire interkommunale tenester har behov for å samarbeide med kvarandre, kan det vere ein fordel om desse tenestene er samlokaliserte. Dette kan bidra til å legge betre til rette for tverrfagleg samarbeid.</p> <p>Det kan vere vanskeleg å etablere interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgåver. Det er lettast å etablere samarbeid på mindre politisk følsame område, spesialerte tenesteområde og område prega av meir forretningsmessig drift. Dette er med på å avgrense potensialet knytt interkommunalt samarbeid.</p> <p>Omfattande interkommunalt samarbeid kan føre til at einskilde kommunar kjenner seg tappa for ressursar. Dei som sit att i kommunane kan føle at det samla fagmiljøet blir forringa.</p>

Samfunnsutvikling	<p>Fleire samfunnsutviklingsoppgåver kan løysast gjennom interkommunalt samarbeid. Dette føset at kommunane har samanfallande interesser. Mange kommunar har gjerne samarbeid på overordna nivå, mellom anna knytt til samferdsel, næringsutvikling og andre utviklingsoppgåver samt saker som er viktige for ein region som heilskap.</p> <p>Vest-Telemark har samarbeid om felles utviklingsoppgåver på ei overordna nivå gjennom Vest-Telemarkrådet.</p> <p>Arbeidsgruppene ser stort potensiale for auka samarbeid om samfunnsutvikling. Det dreier seg mellom anna om landbruk, planlegging, attføring, rehabilitering, integrering, planlegging, byggesak, kart og oppmåling, næringsutvikling og reiseliv, kultur, fritid og omdømme og beredskap.</p>	<p>På samfunnsutviklingsområdet kan det vere krevjande å lukkast med gode samarbeid. Ein kjem ikkje lenger med samarbeidet enn dei samarbeidande kommunane klarar å skape konsensus om. Planeggings- og utviklingsoppgåver er krevjande å samarbeide om. Dette fordi kommunane lett kjem i konkurranse med kvarandre.</p> <p>Det er difor få interkommunale arealplanar sjølv om slike planar kunne ført til heilskapleg utvikling til beste for regionen og innbyggjarane. Dette gjeld spesielt i område kor fleire kommunar inngår i ein og same bu- og arbeidsmarknadsregion. I ein bu- og arbeidsmarknadsregion kan det vera gevinstar å hente på å stå saman i konkurransen mot omverda i staden for å konkurrere seg imellom. Gjennom interkommunale samarbeid er erfaringa at det kan vere vanskeleg å einast om gode løysingar knytt til dette.</p> <p>Elles er gjerne prosessane rundt samarbeid om samfunnsutvikling gjerne tungrodde. Dersom ein diskuterer seg fram til felles løysingar i regionrådet, må det ein kjem fram til forankrast i den einskilde kommunenes kommunestyre.</p> <p>I høve til interkommunale samarbeid er lokaliseringssspørsmål ei utfordring. Det er det òg med kommunesamanslåing, men gjerne på ein litt annan måte.</p> <p>Det ofte vanskeleg å einast om lokalisering dersom ein tek føre seg eitt og eitt samarbeid. Dersom ein vil satse på eit breitt interkommunalt samarbeid vil det derfor vere mest hensiktsmessig å etablere fleire samarbeid samstundes, slik at ein får til ei fordeling av samarbeid mellom kommunane. Det er lettare å akseptere at naboen får noko dersom ein samstundes får noko sjølv. Skal ein få til eit breitt interkommunalt samarbeid kan det altså vere fornuftig å angripe dette omtrent på same måte som ei kommunesamanslåing.</p>
-------------------	---	---

		I det store heile vil det vere meir tids- og ressurskrevjande å komme fram til heil-skaplege og framtidsretta løysingar for regionen gjennom interkommunalt samar-beid samanlikna med om en var ein kom-mune.
Demo-krati	<p>Ei satsing på interkommunalt samar-beid vil ikkje føre til færre politikarar i motsetnad til ei kommunenesamanslå-ing. Den politiske representasjonen per innbyggjar vil altså vere som før.</p> <p>Slik sett vil ein framleis kunne opp-retthalde brei politisk deltagning, lo-kal identitet og engasjement, noko som er ein viktig demokratisk verdi. Tilhørsle og lokalt engasjement er viktig for lokalt utviklingsarbeid og frivillig innsats for skape livskraftige lokalsamfunn.</p>	<p>Sjølv om ein med interkommunalt samar-beid vil oppretthalde det politiske repre-sentasjon, kan den politiske styringa bli svekka. Dette fordi politikarane ikkje lenger får direkte politisk styring og kont-roll med dei interkommunale samarbeida. Etter kvart som omfanget av interkommu-nale samarbeid aukar, blir også ein større del av den kommunale økonomien bun-den opp i interkommunale løysingar. Det lokalpolitiske handlingsrommet kan såleis bli redusert. Graden av dette vil nat-urlegvis også ha samanheng med inntekts-grunnlaget for kommunane. I Vest-Telemark er dette varierande.</p> <p>Redusert lokalpolitisk handlingrom kan føre det at det blir mindre attraktivt å engasjere seg i politisk arbeid.</p> <p>Det kan vere vanskeleg å få brei politisk semje i aktuelle samarbeidskommunar om korleis det interkommunale samarbeidet skal innrettast.</p> <p>Omfattande interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering vil endre politi-karolla frå forvalningsstyring og meir over mot eigarstyring. Dette krev av det blir utvikla verkty for å kunne drive aktiv eigarstyring, og at det gjennom folkevald-opplæringa blir eit tydelegare fokus på dette.</p>

## 12.5 Samla vurdering

---

Det er fire strukturalternativ som har vore gjenstand for vurdering i denne rapporten. To av alternativa er gjensidig utelukkande. Det er alternativ 2 (Fyresdal og Tokke) og alternativ 3 (Vinje og Tokke). Alternativ 1 (Seljord, Kviteseid og Nissedal) har ikke konkurrerende samanslåingsalternativ, med unnatak av alternativ 4, som er eit alternativ for heile Vest-Telemark. Det omfattar vidareføring av dagens struktur, men med meir interkommunalt samarbeid.

Dersom vi startar med alternativ 2 og 3, som er konkurrerande samanslåingskonstellasjonar, er det i utgangspunktet alternativ 3 som kjem best ut. Viktige årsaker til dette er at kommunane er relativt like når det gjeld inntektsnivå og tenestestruktur, pendlingsavstandane er moderate og begge kommunane dannar til saman ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. Kommunane har fellesinteresser knytt til kraftpolitikk, arealforvaltning, samferdsel, reiseliv og næringsutvikling. Attendumeldingane frå respondentane i Tokke er positive til dette alternativet, medan respondentane i Vinje er litt negative. Ved ei tidlegare utgjeiring for Vinje kommune, var respondentane i Vinje klart positive til dette alternativet.

Ved ei samanslåing av Tokke og Fyresdal vil reiseavstandane mellom komunesentra bli større, og ein vil få ein kommune som i ikkje samsvarar like godt med bu- og arbeidsmarknadsregionen. Fyresdal dannar ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion. I Tokke og Fyresdal er respondentane tydeleg skeptiske til ei slik samanslåing. For Fyresdal sin del er skepsisen knytt til lange avstandar, frykt for tap av arbeidsplassar, sentralisering og lengre veg til kommunale tenester. Skepsisen i Tokke er òg knytt til at ei samanslåing med Vinje ville vore meir naturleg ut frå reiseavstandar og samarbeidsrelasjonar i dag.

Sjølv om Fyresdal utgjer ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, er det er likevel ei viss pendling mellom Fyresdal og Tokke, og av kommunane i Vest-Telemark er Tokke den viktigaste utpendlingskommunen for Fyresdal. Kommunane er slik sett til ein viss grad avhengig av den same bu- og arbeidsmarknaden. Begge kommunane har klare felles interesser knytt til å snu ei negativ folketalsutvikling, skape nye arbeidsplassar og auke attraktiviteten for tilflytting. Felles utfordringar er ein viktig føresetnad for felles innsats. Gjennom ei samanslåing kan kommunane frigi ressursar for auka innsats knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Sjølv om ei samanslåing ikkje vil gje nokon stor kommune i folketal, han føresetnadene for å løyse oppgåver på eiga hand likevel bli betre samanlikna med dagens situasjon.

Ei samanslåing av Tokke og Fyresdal vil gje ein kommune som er mindre i folketal samanlikna med ei samanslåing av Tokke og Vinje. Tokke og Fyresdal vil få eit folketal som er på nivå med folketalet i Vinje i dag. Dette kan vere ein fordel for den heilskaplege kommunestrukturen i Telemark. Ein vil da få kommunar som meir like i folketal, noko som vidare inneber at kommunane vil ha meir like utfordringar knytt til framtidig løysing av oppgåver, og at kommunane blir meir jambyrdige samarbeidspartar. Slik sett kan ei samanslåing av Fyresdal og Tokke vere vel så bra for den heilskaplege kommunestrukturen i Vest-Telemark, samanlikna med ei samanslåing av Tokke og Vinje. Vinje har undervegs i prosessen òg fatta vedtak om at dei ikkje ynskjer å gå vidare i en samanslåingsprosess, noko som inneber at ei samanslåing av Tokke og Vinje heller ikkje lenger er noko reelt alternativ.

Ei samanslåing av Seljord, Kviteseid og Nissedal (alternativ 1) vil gje den største kommunen i Vest-Telemark i folketal med ca. 6900 innbyggjarar. Respondentane i Kviteseid er tydeleg positive til ei slik samanslåing, medan respondentane i Seljord og Nissedal er litt negative. Kommunen vil blir relativt langstrakt og stor i areal. På same måte som i Fyresdal og Tokke, er skepsisen knytt til

lange avstandar, frykt for tap av arbeidsplassar, sentralisering og lengre veg til kommunale tenester, men skepsisen er mindre i dette alternativet.

Seljord og Kviteseid dannar ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion og er tettast integrert i høve til avstandar og pendling. Sjølv om Nissedal utgjer ein eigen bu- og arbeidsmarknadsregion, og pendlinga er låg, er det likevel ei viss pendling mellom Nissedal og Kviteseid. Av kommunane i Vest-Telemark er Kviteseid viktigaste utpendlingskommune for Nissedal. Kviteseid og Nissedal har òg nokre interkommunale samarbeid som berre omfattar desse to kommunane. Desse samarbeida omfattar skatt, løn, felles plankontor og felles landbrukskontor. Seljord og Kviteseid har nokre samarbeid knytt til helsetenester som berre omfattar desse kommunane. Vidare har Seljord, Kviteseid og Nissedal relativt like økonomiske rammeføresetnader om ein samanliknar desse kommunane med dei andre Vest-Telemarkkommunane. Slik sett står dette alternativet fram som ein høgst aktuell samanslåingskonstallasjon. Dersom ein har like utfordringar, kan det vere lettare å gå saman om felles innsats for framtidig utvikling. Seljord og Nissedal har meir positiv utvikling i folketalet enn Kviteseid, men alle kommunane har likevel felles utfordringar med leggje til rette for nye arbeidsplassar, vekst i folketalet og auke attraktiviteten for tilflytting. Nye arbeidsplassar ein stad i kommunen vil verke positivt for heile den nye kommunen så lenge dei ligg innan pendlaravstand.

Ei felles utfordring for alle kommunane i Vest-Telemark i dag, er at alle kommunane må karakterisera som små og sårbar, og vil gjennom kommunesamanslåing dra fordelar av å få større og sterke fagmiljø på fleire område, særleg på spesialiserte tenesteområde. Det kan bli lettare å rekuttere fagkompetanse og drive utviklingsarbeid på dei ulike tenesteområda dersom ein får større fagmiljø. Større fagmiljø vil òg gjere det lettare å møte stadig aukande krav til kapasitet og kompetanse, og det er ingen ting som tilseier at desse krava vil bli mindre i framtida. Samstundes er det viktig å vere merksam på at det i kommunane er frykt for at ei samanslåing skal føre til auka sentralisering. Ei samanslåing er lite attraktiv dersom ein ser føre seg at resultatet blir at ein av kommunane veks til fordel for dei andre. I arbeidet med intensjonsavtalar fram mot ei eventuell samanslåing må ein såleis søkje å synleggjere korleis ein saman kan stå sterke i konkurransen mot omverda, og på ein måte som kjem heile den nye kommunen til gode. Dette må òg knytast opp til dei langsiktige utfordringane som kommunane står framfor. Den største utfordringa er ikkje å kapre innbyggjarar og arbeidsplassar frå naboen, men å kunne motverke sentraliseringa inn mot dei store byane.

Eit alternativ til kommunesamanslåing er å oppretthalde dagens kommunestruktur i kombinasjon med meir interkommunalt samarbeid. Med dagens kommunestruktur vil det vere eit aukande behov for interkommunalt samarbeid for å kunne handtere både eksisterande og nye oppgåver på ein god og effektiv måte. Kravet til dei kommunale tenestene er stadig aukande, noko som vidare stiller stadig større krav til kapasitet og kompetanse i kommunane. For kommunar med lågt innbyggjargrunnlag, blir det då stadig vanskelegare å møte desse krava. I ein del små kommunar blir det hevda at «vi skal løyse alle nye oppgåver berre det følgjer ressursar med». Dette er ei sanning med modifikasjonar. Ein kan ikkje bygge opp store og sterke fagmiljø som ikkje står forhold til innbyggjargrunnlaget. Dette vil vere lite effektiv utnytting av samfunnets ressursar. Det er òg naudsynt med kontinuerleg praksis dersom ein vil bygge opp kompetane og erfaring. Visse typar stillingar er vidare avhengig av eit visst aktivitetsnivå for dei tilsette skal kunne halde på autorisasjonen sin.

Attendumdingane gjennom spørjegranskninga i kommunane tyder på at dagens interkommunale samarbeid ikkje er så omfattande at samarbeidsulempene byrjar å bli større enn fordelane. Det er jamt over eit klart fleirtal av respondentane i kommunane som meiner at meir interkommunalt samarbeid er langt å føretrekke framfor ei kommunesamanslåing. Det er respondentane i Fyresdal

og Vinje som i størst grad meiner dette, medan respondentane i Kviteseid og Tokke ikkje er fullt så samde i dette.

Dersom kommunane vel å halde fram med dagens struktur, er det mange område som det kan vere aktuelt å handtere gjennom interkommunalt samarbeid. Det er synt til ei rekkje aktuelle samarbeidsområde spesielt knytt til økonomi, tenesteproduksjon og samfunnsutvikling. Mesteparten av dette omfattar eksisterande oppgåver, men òg aktuelle nye oppgåver er inkludert. I sum kan ein komme opp i 30-40 nye interkommunale samarbeidsområde. Grovt sett vil motiva for samarbeid vere knytt til etablering av større og sterkare fagmiljø og kompetanse, og det å utvikle betre og meir effektive tenester.

Samstundes er det ein del utfordringar knytt til etablering av eit omfattande interkommunalt samarbeid som det er viktig å vere merksam på. Det kan vere vanskeleg å einast om nivå på tenestene, kostnadsfordeling og lokalisering. Interkommunalt samarbeid kan ha same negative effekt på tilgjengen til tenestene som ei samanslåing. For eit interkommunalt samarbeid blir det mange samarbeidspartar å forholda seg til og samhandle med, noko som gjer at eit interkommunalt samarbeid ikkje er like effektivt samanlikna med ei kommunesamanslåing. Dersom ein kommune har behov for å gjere økonomiske innsparingar, kan det vere vanskelegare å skjere ned på dei økonomiske løyvingane til dei interkommunale samarbeida samanlikna med dei områda som er under direkte politisk styring og kontroll. Det kan da hende at ein må gjere prioriteringar som ikkje er politisk ynskjelege og som ikkje er tilpassa innbyggjarane sine behov. Ein kan med andre ord få lågare prioriteringseffektivitet samanlikna med om ein var ein kommune.

Dersom ein skal auke det interkommunale samarbeidet i betydeleg grad, vil det vere behov for å etablere eit betre system for betre politisk oppfølging, styring og kontroll med selskap og interkommunale samarbeid. Attendumdingane frå respondentane i kommunane tyder òg på at det interkommunale samarbeidet ikkje er uproblematisk sett frå eit demokratisk synspunkt. Omfattande interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering vil endre politikarolla frå forvaltningsstyring og meir over mot eigarstyring. Gjennom eigarskapsmeldingar bør det utviklast ein eigarskapspolitikk med tydelege eigarskapsstrategiar som kan nyttast for aktiv politisk styring og kontroll av selskap og interkommunale samarbeid. Eigarstyring vil òg måtte få eit sterkare fokus i folkevaldopplæringer.

Interkommunalt samarbeid kan vera eit alternativ til kommunesamanslåing, men med dagens kommunestruktur er det grunn til å vente at samarbeidsbehovet vil vera stort i framtida. Samstundes er det viktig å vera merksam på det kan vera krevjande å få til eit omfattande, effektivt og godt fungerande interkommunalt samarbeid. Det går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før samarbeidsulempene blir større enn fordelane. Kor denne grensa går, er det ikkje mogleg å seie noko eksakt om, men det er klart at utfordringane blir større etter kvart som behovet for samarbeid på kommunale kjerneområde aukar. Ein kan skuve på grensa dersom ein etablerer gode system for demokratisk styring, oppfølging og kontroll av dei interkommunale samarbeida. Dette krev ressursar og kompetanse.

Med dei samanslåingsalternativa som har vore lagt til grunn for denne utgreiinga, vil det ikkje vere eit anten eller i spørsmålet om interkommunalt samarbeid. Per i dag er dei mest aktuelle samanslåingsalternativa alternativ 1 (Seljord, Kviteseid og Nissedal) og alternativ 2 (Fyresdal og Tokke), medan Vinje held fram som eigen kommune. Med ein slik kommunestruktur vil ein ikkje få kommunar som er store nok til å løyse alle kommunale oppgåver på eiga hand. Det vil difor framleis vere behov for eit betydeleg interkommunalt samarbeid om det blir tre kommunar i Vest-Telemark. Det er likevel grunn til å vente at behovet for interkommunalt samarbeid blir ein del redusert fordi føresetnadene for å handtere oppgåver på eiga hand vil auke. Dersom ein berre har

tre kommunar i Vest-Telemark blir det samstundes lettare å samarbeide og vidareutvikle felles løysingar om nye oppgåver. Ei samanslåing av Fyresdal og Tokke vil gje ein kommune som har omtrent same storleik som Vinje i folketal. Slik sett vil kommunen i Vest-Telemark få ein storleik som gjer at samarbeidsbehovet vil vere relativt likt. Dette kan gjera det lettare å utvikle eit heilskapleg interkommunalt samarbeid om oppgåver i framtida.

# Referansar

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle.* Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammensluting i Valdres i 2004.* - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing.* – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. & Aastvedt, A. 2013. Kommune- og forvaltningsgrenser. Utfordringer i byområder. Gjennomgang av noen eksempler. – Telemarksforskning. Rapport nr. 312.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner.* - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern.* - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006a. Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006b. Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2009. Interkommunalt barnevern. Aktuelle samarbeidsmodeller for Hof, Re og Holmestrand kommuner. - Telemarksforskning-Bø. TF-rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgreiling av kommunestruktur i Ryfylke.* Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Brandtzæg, B.A., Thorstensen, A., Hjelseth, A., Vareide, K. 2014. Konsekvenser av alternative kommunestrukturmøller på Helgeland. Telemarksforskning. Rapport nr. 335.
- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen.* Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Damvad 2013. Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner. - DAMVAD Norge A/S.
- Econ 2006. Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring. Econ. Rapport 2006-057.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning.* Senter for bygdeforskning.

- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Gundersen, F. og Juvkan, D. 2013. *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. – NIBR-rapport 2013:1.
- Gundersen, Frants og Juvkan, Dag. 2013. Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner. NIBR-rapport 2013:1.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Hansen, G.S., Klausen, J.E. & Windsvoll 2013. Erfaringer med Nærdemokratiske ordninger i Norden. – NIBR-rapport 2013:4.
- Hansen, S.W. & Hjelmar, U. *Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. – Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012.
- Jukvam, D 1999. *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kalseth, J., Rattsø, J. & Sørensen, R. (1993). *Ressursbruken i kommunal administrasjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/93 s 219-242.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. Kriterier for god kommunestruktur – delrapport fra ekspertutvalget for kommunereformen. Mars 2014.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning, NTF-rapport 2003:2.
- Langøren, A. 2005. *Vekstcommunenes økonomi*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Langørgen, A., Aaberge, R. og Åserud, R. 2002. Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapporter 2002/15. Statistisk sentralbyrå.
- Mæland, H. 2005. *Mange vil ha, men få vil selje? Småbruk som ressurs for busetting*. – Telemarksforskning. Rapport 222 2005.
- Nilsen, J.K. & Vinsand, G. 2007. *Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI-Rapport 2009:2.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningsstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).
- Sanda, K.G. & Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.

- Skjetne, K-T., Lindtvedt, F.M. 2014. Kommunestørrelse og lokaldemokrati. KS-notat mai 2014.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartement
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforsking-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes servicesenter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Nygaard 2014. Regionalt samspill og vekst. I lys av Attraktivitetsmodellen. - Telemarksforsking. TF-notat nr. 27/2014.
- Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforsking. Rapport 227.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2.

# Vedlegg

## Samla oversyn over interkommunale samarbeid kor Vest-Telemarkkommunane er med

Namn på samarbeid	Kommunar i Vest-Telemark som deltek	Organisasjonsform	Føremål
Vest-Telemark rådet	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	§27-samarbeid	Regionråd for kommunane i Vest-Telemark
Telemark kommunerevisjon IKS	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Kommunal revisorteneste for alle kommunane i Telemark, Larvik og Lardal kommune, samt Telemark fylkeskommune
Agder og Telemark kontrollutvalssekretariat IKS	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Kontrollutvalssekretariat for alle kommunane i Telemark og Agder, samt fylkeskommunane
Midt-Telemark arbeidsgjevarkontroll	Seljord, Vinje og Fyresdal	Vertskommunesamarbeid - Bø	Oppgåva vår er å kontrollere om arbeidsgjevarane i desse kommunane gjennomfører forskotstrekk og reknar ut arbeidsgjevaravgift i samsvar med regelverket i skatteinntakings- og folketrygdlova. Med jamne mellomrom gjennomfører vi kontroll av rekneskap og bilag hos næringsdrivande.
IKT-samarbeid	Vinje og Tokke	Vertskommunesamarbeid - Vinje	Felles drift av serverar og programvare
BTV Innkjøp	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Kjøp av tenester	Felles støttefunksjon for eHandel i kommunane. Eigast av fylkeskommunane.
Skatt Kviteeid og Nissedal	Kviteeid og Nissedal	Kjøp av tenester	Lokalisert i Kviteeid.
Løn Kviteeid og Nissedal	Kviteeid og Nissedal	Kjøp av tenester	Lokalisert i Nissedal.
Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS	Seljord, Kviteeid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Felles arkiv for kommunar i Vestfold, Telemark og Buskerud, samt fylkeskommunane

Legevaktsarbeid 1	Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Vinje	Legevakt på kveld, natt og helg
Legevaktsarbeid 2	Seljord og Kviteseid	Vertskommunesamarbeid - Notodden	Legevakt på natt
Legevaktsarbeid 3	Seljord og Kviteseid	Vertskommunesamarbeid - Seljord	Legevakt på kveld og helg
Legevaktsarbeid 4	Nissedal og Fyresdal	Vertskommunesamarbeid - Arendal	Legevakt på kveld, natt og helg
Samarbeid om akutt hjelp 1	Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Vinje	Samarbeid om akutt hjelssenger
Samarbeid om akutt hjelp 2	Nissedal og Fyresdal	Vertskommunesamarbeid - Arendal	Samarbeid om akutthjelssenger
Samarbeid om akutt hjelp 3	Seljord og Kviteseid	Kjøp av tenester	Gjensidig avtale om kjøp av akutt hjelp-plass ved behov
Jordmorberedskap i Vest-Telemark	Seljord, Kviteseid, Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Seljord	Døgnberedskap på DPS i Seljord
Samhandlingskoordinator	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Kjøp av tenester	Felles samhandlingskoordinator i Vest-Telemark. Lokalisert i Vinje.
Gjeldsrådgjeving i Vest-Telemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Kjøp av tenester	Felles gjeldsrådgjevar i Vest-Telemark. Lokalisert i Seljord.
Vest-Telemark pedagogisk psykologisk teneste (PPT) IKS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Felles PP-teneste i Vest-Telemark
Barnevern-samarbeidet i Vest-Telemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid – Kviteseid	Barnevernteneste
Alarmsentralen 110	Alle 18 kommunane i Telemark	Vertskommunesamarbeid - Skien	Betener mottak av meldingar om brann og ulukker frå innbyggjarane i Telemark
Vest-Telemark brannvesen IKS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Felles brannsjef og førebyggjande brannvern
Renovest IKS	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke og Vinje	Interkommunalt selskap	Avfallsselskap
Indre Agder og Telemark Avfallsselskap IKS	Nissedal	Interkommunalt selskap	Avfallsselskap

Krisesenteret i Telemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Vertskommunesamarbeid - Skien	Krisesentertilbod som omfattar kommunane i Telemark
Interkommunalt plankontor for Kviteseid og Nissedal	Kviteseid og Nissedal	Kjøp av teneste	Plankontor og byggesaksbehandling. Lokalisert i Nissedal.
Landbrukskontoret for Kviteseid og Nissedal	Kviteseid og Nissedal	Kjøp av teneste	Felles landbrukskontor. Lokalisert i Kviteseid.
Kvito AS	Vinje, Tokke, Kviteseid og Nissedal	Aksjeselskap	Attføringsbedrift
Seljord personal AS	Seljord	Aksjeselskap	Attføringsbedrift eigd 100 prosent av Seljord kommune
Telemarks Lys AS	Fyresdal	Aksjeselskap	Attføringsbedrift eigd 100 prosent av Fyresdal kommune
Skien Dalen Skipsselskap AS	Kviteseid og Tokke	Aksjeselskap	Drift av kanalbåten Victoria
Telemarkskanalen regionalpark	Kviteseid og Tokke	Vertskommunesamarbeid – Telemark fylkeskommune	Føremålet er å auke attraktiviteten til Telemarkskanalen som reisemål og bustad. Samarbeid mellom dei seks kanalkommunane, Telemark fylkeskommune og Telemarkskanalen FKF
Vest-Telemark kraftlag AS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Kraftselskap
Vest-Telemark næringsbygg AS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Eigedomsselskap for øvre Telemark. Hjartdal og Drangedal deltar også.
Telemark bilruter AS	Vinje, Fyresdal, Seljord og Tokke	Aksjeselskap	Busselskap
Vest-Telemark blad AS	Seljord, Kviteseid, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Lokalavis
VisitTelemark	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Felles reiselivsselskap i Telemark
E134 Haukelivegen AS	Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje	Aksjeselskap	Interesseorganisasjon for utbygging og standardheving av E134 Haukelivegen og RV23