

Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien
kommuner

Videreføring eller sammenslåing av kommunene i Grenland?

Konsekvenser og muligheter

Rapport

14. desember 2015

Oppdragsgiver: Porsgrunn kommune

Rapport nr.: 9112

Rapportens tittel: Konsekvenser av og muligheter for en ny Grenlandskommune

Konsulenter: Jørund Nilsen og Erik Holmelin

Ansvarlig konsulent og kvalitetssikrer: Kjell E. Værnor

Dato: 14. desember 2015

Innhold

SAMMENDRAG	7
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER	15
1.1 KOMMUNEREFORMEN	15
1.2 BEGRUNNELSE FOR REFORMEN	15
1.3 HENSIKT, PROBLEMSTILLINGER OG UTREDNINGSLTERNATIVER	17
1.4 FØLSOMHETSANALYSE	17
1.5 METODE	18
1.6 RAPPORTENS INNDELING	18
2 STATUS OG UTVIKLINGSTREKK I GRENLANDSKOMMUNENE	19
2.1 GRENLANDSREGIONEN, FOLKEMENGDE OG AREAL	19
2.2 DEMOGRAFI OG BEFOLKNINGSUTVIKLING	21
2.3 NÆRINGSLIV OG NÆRINGSUTVIKLING	28
2.4 PENDLING	29
2.5 TETTSTEDER OG TETTSTEDSOPPSPLITTING	30
2.6 REGIONAL PLAN FOR SAMORDNA AREAL OG TRANSPORT – GRENLAND	32
2.7 BYPAKKE GRENLAND	34
2.8 REGIONAL PLAN FOR SAMORDNA AREAL OG TRANSPORT I TELEMARK	34
2.9 SAMMENKOBLING AV SØRLANDSBANEN OG VESTFOLDBANEN	34
2.10 INTERKOMMUNALT SAMARBEID	35
2.11 KOMMUNESTYRENE OG VALGDELTAKELSE	36
2.12 KOMMUNEØKONOMI	37
2.13 TJENESTEOMRÅDENE – NIVÅ OG UTGIFTER	42
3 KOMMUNESTRUKTUREN OG SAMFUNNSUTVIKLING	44
3.1 KOMMUNENES ROLLE SOM SAMFUNNSUTVIKLER	44
3.2 EKSPERTUTVALGETS KRITERIER FOR SAMFUNNSUTVIKLING	44
3.3 SAMFUNNSUTFORDRINGER REGIONEN STÅR OVERFOR	45
3.4 UTFORDRINGER SETT FRA NÆRINGSLIVET	49
3.5 POTENSIAL FOR NYE SAMFUNNSUTVIKLINGSOPPGAVER I UTREDNINGSREGIONEN?	53
3.6 ENDRINGER I FYLKESKOMMUNENS OG REGIONAL STATS ORGANISERING?	55
4 KOMMUNESTRUKTUREN OG OPPGAVER INNEN TJENESTEYTING OG MYNDIGHETSUTØVELSE	56
4.1 SKALAEFFEKT OG STORDRIFTSFORDELER	56
4.2 KAPASITET, TILGJENGELIGHET OG KOMPETANSE	58
4.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL HARMONISERING	59
4.4 ULIKE TYPER AV OPPGAVER	60
4.5 ADMINISTRASJON OG STYRING	61
4.6 POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER TIL STØRRE KOMMUNER	67
5 KOMMUNESTRUKTUREN OG KOMMUNEØKONOMI	71
5.1 HVORDAN VIRKER INNTEKTSSYSTEMET?	71
5.2 HVORDAN VIL RAMMETILSKUDDET SAMLET FOR KOMMUNENE BLE ENDRET PÅ VARIG BASIS?	73
5.3 ULIKE STIMULERINGSTILSKUDD	75
5.4 OMFORDELING MELLOM KOMMUNENE	77

6	DEMOKRATI	78
6.1	VALGDELTAKELSE	78
6.2	KOMMUNESTYRENE	79
6.3	POTENSIAL FOR NYE OPPGAVER	80
6.4	MINDRE INTERKOMMUNALT SAMARBEID	80
6.5	PÅVIRKNINGSKRAFT	81
6.6	IDENTITET OG TILHØRIGHET	81
6.7	NÆRDEMOKRATISKE ORDNINGER – LOKALSTYRER	82
7	VIDEREFØRING ELLER SAMMENSLÅING AV KOMMUNENE? SAMLET VURDERING	85
7.1	EKSPERTUTVALGETS KRITERIER	85
7.2	TJENESTEPRODUSENT	86
7.3	MYNDIGHETSUTØVELSE	89
7.4	SAMFUNNSUTVIKLING	90
7.5	LOKALDEMOKRATISK ARENA	92
7.6	SAMLET VURDERING	94
7.7	KONKLUSJON	99
7.8	KONSEKVENSER DERSOM 20 % IKKE INNGÅR I KOMMUNEN – FØLSOMHETSLTERNATIVENE	100
7.9	KOMMENTARER TIL DE TILLITSVALGTES INNSPILL TIL PROSESSEN	101
8	VEDLEGG	102
8.1	VEDLEGG 1. NÆRDEMOKRATISKE ORDNINGER, LOKALSTYRER	102
8.2	VEDLEGG 2. DATA PR. DELTJENESTE	108
8.3	VEDLEGG 4 BEREGNINGER AV STORDRIFTSFORDELER FOR ADMINISTRASJON OG STYRING	120
8.4	SYSSELSETTINGSSTATISTIKK	126

Forord

På oppdrag av Grenlandsrådet har Agenda Kaupang, i samarbeid med Jørund Nilsen (eget selskap), utredet fordeler og ulemper ved en modell med sammenslåing av alle seks Grenlandskommunene og en modell der dagens kommunestruktur fortsetter. Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena og regjeringens ekspertutvalg og deres kriterier for kommunestrukturen. Utredningen drøfter også om en ny kommune har potensial til å overta nåværende fylkeskommunale og statlige oppgaver. Rapporten gir anbefaling om hvilket alternativ som utrederne mener best ivaretar kommunereformens intensjoner, slik de bl.a. fremstår i ekspertutvalgets utredninger og stortingsproposisjoner.

Evalueringen er gjennomført av Jørund K. Nilsen, Kjell E. Værnor, Erik Holmelin og Finn Arthur Forstrøm. Arbeidet har pågått i perioden fra august til desember 2015.

Stabekk, 14. desember 2015

Agenda Kaupang AS

Sammendrag

1. Bakgrunn og problemstillinger

Storingsflertallet og regjeringen vil gjennomføre en kommunereform. Reformen har to hovedbegrunnelser: Behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene i kommuneoverskridende bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Grenlandområdet, slik det framstår i denne utredningen, omfatter tradisjonelt to regioner i Telemark: Grenland og Vestmar. Grenland består av kommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan, mens Vestmar tradisjonelt består av kommunene Kragerø og Drangedal. Hele Grenlandsområdet som inngår i denne utredningen, har samlet en befolkning på over 120 000 innenfor et landareal på vel 2 650 km². Det er store forskjeller mellom kommunene målt i innbyggertall. Største kommune er Skien med om lag 54 000 innbyggere pr. 1. januar 2015, mens Siljan er minst med vel 2300 innbyggere. Samlet befolkningstetthet er på rundt 45 innbyggere pr km², men tettheten varierer mye mellom kommunene, fra 4 innbyggere pr. km² i Drangedal til 222 innbyggere pr. km² i Porsgrunn. Befolkningsveksten i hele Grenlandsområdet har de siste 25 årene vært betydelige lavere enn landsgjennomsnittet, men det er variasjoner mellom kommunene. Fremover antas regionen veksten også å være under landsgjennomsnittet i prosent. Området antas å vokse med vel 15 000 innbyggere de neste 25 år.

Karakteristisk for Grenland er det sentrale byområdet langs nedre del av Skiensvassdraget som strekker seg som en sammenhengende tettstedsbebyggelse fra Skien i nord til Langesund i sør. Innad i Grenland er det betydelig pendling mellom Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble. Pendlingen til Grenland fra Kragerø og Drangedal er lavere.

Utredningen belyser fordeler og ulemper ved en modell med sammenslåing av alle seks kommunene og en modell der dagens kommunestruktur fortsetter. Kommunestrukturen drøftes i lys av kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere, myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena og regjeringens ekspertutvalg og deres kriterier for kommunestrukturen. Utredningen drøfter også om en ny kommune har potensial til å overta nåværende fylkeskommunale og statlige oppgaver. Vi er bedt om å gi en anbefaling om hvilket alternativ som best ivaretar kommunereformens intensjoner.

Vi er også bedt om å vurdere hovedkonklusjonen dersom kommuner tilsvarende ca. 20 % av befolkningsunderlaget (ca. 25 000 av de totalt ca. 120 000 innbyggere), velger en annen løsning enn innenfor Grenlandssamarbeidet.

Utredningen baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, plan- og analysedokumenter fra kommunene og andre aktører i regionen og tidligere utredningsarbeider som berører problemstillinger knyttet til kommunestruktur. Videre baserer utredningen seg på om lag 30 telefonintervjuer, samt en halv dags samling med planansvarlige fra kommunene. Konklusjonen i utredningen står for Agenda Kaupangs regning, men bygger på statistikk og dokumentanalyser og informasjon fra informanter med betydelig innsikt om kommunene og regionen.

2. Hovedutfordringer ved nåværende grenser

- Bamble, Porsgrunn, Skien og Siljan inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion med omfattende pendling og tettstedsoppsplitting. Summen av den enkelte kommunes valg og prioriteringer for eksempel innenfor bolig, næringsarealer og senterutvikling har betydning for utviklingen i regionen samlet sett, men i dag er situasjonen slik at den enkelte kommune primært har som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis. Det er behov for et kommuneoverskridende perspektiv på planlegging og utvikling.

- Hele Grenlandsområdet har felles utfordringer og felles interesser når det gjelder vekst, regional utvikling og interessehevdning overfor omverdenen. I dag er det primært Grenlandsrådet og Vekst i Grenland som ivaretar felles interessehevdning og utviklingsarbeid for samtlige av kommunene.
- Kommunene har kompetanse og kapasitet, men fagmiljøene kan være sårbare og spesialkompetanse kan være krevende å opprettholde og rekruttere både innenfor tjenesteyting og samfunnsutvikling.
- Kommunene har ikke en slik størrelse at det alltid er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker.
- Fylkeskommunene og staten som har ansvaret for kollektivtransporten og veger. Et vesentlig ansvar for samfunnsutvikling er dermed lagt til andre nivåer enn kommunene.

3. En ny kommune i Grenland – muligheter

Kommunene som samfunnsutviklere

Kommunene skal fastlegge utbyggingsmønster for bolig, næring og infrastruktur, drive steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn og folkehelse og tilrettelegge for næringsutvikling. Kommunenes utviklingsrolle dreier seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen. I følge ekspertutvalget bør kommunene ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. I følge utvalget vil det i mindre sentrale strøk være kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling som er viktige når kommunesammenslåing skal vurderes.

Én kommune for Grenland kan legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet. En sammenslått kommune kan også legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, som er særlig aktuelt i tettstedene som i dag er delt av kommunegrensen. Én kommune ville vært mer funksjonell i lys av ekspertutvalgets kriterier enn nåværende struktur.

En Grenland kommune blir en kommune med over 120 000 innbyggere og vil antagelig kunne tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor statlige, fylkeskommunale og private aktører. For eksempel for å utvikle sykehustilbud og få lokalisert statlige arbeidsplasser. En slik kommune vil bli en stor kommune i nasjonal sammenheng. Én kommune kan forplikte kommunen samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. En ny kommune kan bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen.

En Grenland kommune vil antagelig ha mulighet til å overta ansvaret for kollektivtransporten og evt. fylkesveger hvor transportarbeidet i hovedsak er lokalt. Flere oppgaver lagt til kommunen forsterker muligheten for å ta ansvar for eget tjenestetilbud og egen utvikling, og transport- og arealpolitikken vil kunne ses i nærmere sammenheng.

En storkommune har potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bredere utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og/eller nye arbeidsformer.

Ovenfor er oppmerksomheten rettet mot de muligheter en sammenslutning kan gi spesielt for de mest sentrale delene av Grenland. Imidlertid består regionen av Kragerø by og flere bygder og steder som ligger et godt stykke unna senterområdene. Det ovennevnte behovet og potensialet for en helhetlig og samordnet utviklings- og planpoltikk på tvers av grensene, vil gjøre seg mindre gjeldende for områdene lenger unna bybåndet i Grenland. Imidlertid kan også disse stedene ha den samme interesse i å sette regionen på kartet og ivareta felles interesser. Også kompetanse- og kapasitetspotensialet kan komme disse stedene til gode.

Kommunene som tjenesteytere

Større kommuner vil, ifølge ekspertutvalget, legge bedre til rette for økt rammestyring fra statens side og dermed gi økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Videre hevdes det at større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler og det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder, eksempelvis i den overordnede styringen av kommunene og planleggingen i de ulike sektorene

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves av informantene på de fleste områder som en viktig utfordring. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

Estimatene i denne rapporten for effektiviseringsgevinster i forhold til administrative funksjoner varierer mellom 10 og 30 millioner for de ulike alternativene.

En ny storkommune Grenland vil kunne gi potensielle stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Et mer integrert tjenestetilbud vil sannsynligvis kunne sikre en mer effektiv og hensiktsmessig tjenesteproduksjon, spesielt der det er vanskelig for den enkelte kommune å oppnå stordriftsfordeler alene.

En sammenslåing vil antageligvis få direkte konsekvenser for de ikke stedbundne tjenester og fagadministrasjoner i kommunene. Barnevernstjenestene er et eksempel på ikke stedbundne tjenester som kunne vært organisert sammen for å utnytte kapasitet, kompetanse og sikre habilitet.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjons-hemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. En storkommune kan også ha potensial for å møte utfordringene kommunene står overfor når det gjelder flyktninger, bosetting og integrering, herunder lokalisering av mottak.

Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon, samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

En kommunesammenslåing vil kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller et mer effektivt tjenestetilbud som følge av en mer effektiv struktur for tjenester som skoler, barnehager og sykehjem. Spesielt kan det gjelde innenfor bybåndet i Grenland der avstandene er små.

Kommunene som myndighetsutøvere

Ekspertutvalget mener at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Kartleggingen vår viser at ingen av kommunene opplever at de alltid har en tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler i kommunen og innbyggerne. Det kan derfor oppstå habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker f.eks. innenfor barnevernet, sosialtjenesten eller byggesaker. Informantene peker på at dette kan være en aktuell utfordring i alle kommunene i utredningsregionen, men at dette i størst grad gjelder for de minste kommunene.

På den annen side kan storkommuner medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av den nye storkommunen. Endringene i en ny felles storkommune vil bli spesielt store for innbyggerne i Siljan og Drangedal, som er de minste kommunene i utredningsregionen.

Lokaldemokratiet

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet. Ekspertutvalget pekte særskilt på tre kriterier kommunestrukturen bør ivareta innen lokaldemokrati: 1. Høy politisk deltakelse, 2. Lokal politisk styring og 3. Lokal identitet og tilhørighet.

Én kommune for Grenland vil ha en befolkning på over 120 000. Det vil bli betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgte. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk. Imidlertid kan innføring av nærdemokratiske ordninger kompensere for dette. Også andre former for å kanalisere innbyggernes interesser kan medvirke og styrke politisk deltakelse.

Det kan også innvendes at en storkommune kan få en redusert oppmerksomhet mot stedene og bygdene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. Flertallet av innbyggerne vil bo i tettstedet Grenland.

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune, men det er et faktum at de to største kommunene (Skien og Porsgrunn) i dag har lavest valgdeltakelse. Imidlertid er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ser vi landet under ett. Deltakelsen kan bero på de framtidige kommunestyrenes organisering av sitt arbeid, dialogen med innbyggerne og hvorvidt innbyggerne finner det naturlig å engasjere seg i lokale saker. Det er også usikkert om rekrutteringen til politikk og politiske verv vil endres som følge av en sammenslåing. Imidlertid kan en sammenslåing resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont. I programarbeid og andre partiaktiviteter må partiene fange opp hele den nye kommunen. Det vil være partienes oppgave i nominasjonsprosessene å bidra til geografisk representasjon fra ulike deler av en ny kommune. Det nye kommunestyrets størrelse har betydning for muligheten for bred geografisk representasjon.

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikk.

Som en følge av større fagmiljøer, kan en Grenlandskommune ha potensial for støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes

behov. En storkommune vil også gi potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. En oppgaveoverføring til kommunene innebærer at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon i stedet for fylkeskommunen og staten. Nåværende situasjon der én kommunes disposisjoner kan få konsekvenser for naboen uten at naboen reelt sett har innflytelse, avvikes.

En sammenslåing av kommunene vil føre til utvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom direkte valg og én administrasjon med fullmakter fra det samme kommunestyre.

Ser vi hva området som en eventuelt sammenslått Grenland kommune vil omfatte, er det neppe grunnlag for å konkludere med at dette er en region med felles tilhørighet. Imidlertid kan gjentatt samhandling over tid legge grunnlag for utvikling av felles tilhørighet og identitet.

Konsekvenser for kommuneøkonomien

Etablering av en Grenlandskommune vil isolert sett medføre reduksjon i inntekter på ca. 56 millioner kr. Regjeringen legger opp til at bortfallet av disse inntektene skal kompenseres av støtte til dekking av engangskostnader og reformstøtte i de første 15-20 årene. Beregningene viser at tilskuddene dekker inntektstapet de første 15 årene. Fra år 15-20 trappes tilskuddet gradvis ned. Etter 20 år er det samlede inntektstapet anslått til knapt 0,6 % av de frie inntektene.

Disse beregningene viser at etablering av en Grenlandskommune totalt sett gir liten endring med hensyn til frie inntekter. Imidlertid er disse beregningene gjort ut fra dagens inntektssystem. Inntektssystemet er under utvikling. Dersom intensjonene i brev som er sendt ut fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i oktober 2015 blir vedtatt, vil bortfallet av basistilskuddet til kommunene gjøre Grenlandsalternativet økonomisk sett mer attraktivt.

En Grenlandskommune vil kunne ta ut betydelige stordriftsfordeler innen administrasjon. Effektene er beregnet til 30 millioner kroner.

De seks kommunene har ulikt inntekts- og utgiftsnivå og ulik tjenesteprofil. Dette medfører ulikt skatte- og avgiftsnivå, ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene i dag får tjenester av varierende kvalitet og omfang og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. En årsak til ulikhetene i utgiftsnivået er at det er forskjell på inntektsnivået i forhold til oppgavebehovet kommunene imellom. I en ny og sammenslått kommune skal innbyggerne få et likeverdig tjenestetilbud innenfor den nye kommunegrensen.

En Grenlandskommune bestående av alle de tidligere kommunene vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 6,1 % i Siljan, 5,8 % i Drangedal, 4,7 % i Kragerø og 1,9 % i Bamble. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 1,3 og 1,5 %.

4. Samlet vurdering

0-alternativet - videreføring av kommunestrukturen

En videreføring av kommunestrukturen i Grenland er ikke funksjonell for samfunnsutviklingsoppgavene og de kommuneoverskridende utfordringene regionen står overfor. Spesielt gjelder det arbeidet med en samordnet areal- og transportplanlegging for oppnåelse av transport-, klima- og miljøpolitiske målsettinger. Det gjelder Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan der tettstedet er splittet opp av kommunegrensene og/eller der pendlingen er betydelig. Kommunenes insitammenter til å inkludere regionen og nabokommunene i sin utvikling vil fortsatt være moderate. Grensene og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune vil fortsatt ha som konsekvens at beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som ikke har ansvar for

helhetsvirkninger. En videreføring av grensene mellom Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble tilfredsstiller ikke ekspertutvalgets kriterier for funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Kommunene og områdene utenfor bybåndet i Grenland er ikke i samme grad innvevd i de felles utfordringene de sentrale deler av Grenland står overfor, og reformbehovet knyttet til funksjonalitet er langt mindre fremtredende.

Spesielt de minste kommunene i regionen har til dels sårbare fagmiljøer og kapasitet til å legge til rette for og drive strategisk samfunnsutviklingsarbeid.

I dag består Grenland av 6 kommuner som dels skal ivareta egne interesser og dels koordinere seg og ivareta felles interesser gjennom Grenlandsrådet. Kommunene kan hver for seg fremstå som små og/eller ukoordinerte i arbeidet for påvirkning og interessehevdning. Dersom landet får en ny fylkesstruktur og Telemark fylkeskommune orienterer seg østover, vil Grenland inngå i en politisk region som kan omfatte flere andre større byområder. Behovet for en samlende kraft fra Grenlandsområdet kan bli større.

Med hensyn til tjenesteyting, myndighetsutøvelse og økonomi, vil en videreføring av nåværende kommunestruktur samlet sett ikke sikre kommuner med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Kommunene rapporterer at de har utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse i alle fagstillinger og samtlige kommuner rapporterer at de opplever utfordringer knyttet til utviklingskapasitet.

En videreføring av dagens struktur vil medføre at de seks kommunene i større eller mindre grad vil måtte forholde seg til stramme økonomiske rammer, og de vil ha utfordringer i forhold til tilstrekkelig økonomisk robusthet for å håndtere økt press på tjenesteproduksjonen og endrede rammevilkår. Dersom signalene fra regjeringen med hensyn til bortfall av basistilskuddet til kommune blir vedtatt, vil dette kunne få betydelige konsekvenser for de minste kommunene.

Kommunene er innarbeidete enheter med en lang historie. Det er fordeler med å videreføre nåværende struktur som i alle fall til dels sammenfaller med innbyggernes tilhørighet og identitet. En videreføring vil opprettholde de politiske partienes organisering og interesser og «maktbalansen» innad i kommunene. Noen av kommunene er relativt små med potensial for nærhet mellom innbyggere og folkevalgte. I dag er det også slik at de minste kommunene har den høyeste valgdeltakelsen.

Dersom kommunestrukturen opprettholdes, vil kommuneoverskridende oppgaveløsning fortsatt ivaretas av staten, fylkeskommunen (ny og større folkevalgt region), Grenlandsrådet og øvrige interkommunale samarbeidsordninger. Samarbeidsomfanget kan øke dersom kommune ser seg tjent med det som følge av kompetanse og kapasitetsgevinster, økonomiske gevinster og/eller behov for grenseoverskridende perspektiver. En videreføring av strukturen kan aktualisere bruk av pålagt interkommunalt samarbeid, jf. regjeringens signaler i stortingsdokumentene om kommunereformen.

Grenland kommune

Én kommune for Grenland vil legge til rette for en mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng. En sammenslåing kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet. En sammenslått kommune kan også legge grunnlag for en rasjonell lokalisering av tjenestetilbud. En sammenslåing av kommunene vil tilfredsstille ekspertutvalgets kriterier for funksjonelle grenser innenfor samfunnsutvikling. Store deler av regionen er en sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregion og ett tettsted, men splittet av grensene.

En Grenland kommune blir en kommune med over 120 000 innbyggere og vil antagelig kunne tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor statlige, fylkeskommunale (regionale) og private aktører. Kommunen blir stor i nasjonal sammenheng. Én kommune kan forplikte kommunen samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag.

Grenland kommune vil antagelig ha mulighet til å overta ansvaret for kollektivtransporten og evt. fylkesveger hvor transportarbeidet i hovedsak er lokalt. Flere oppgaver lagt til kommunen forsterker muligheten for å ta ansvar for eget tjenestetilbud og egen utvikling, og transport- og arealpolitikken vil kunne ses i nærmere sammenheng.

En storkommune har potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bredere utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og/eller nye arbeidsformer.

Regionen omfatter også Kragerø by og flere bygder og steder som ligger et godt stykke unna senterområdet i Grenland. Det ovennevnte behovet og potensialet for en helhetlig og samordnet utviklings- og planpoltikk på tvers av grensene, vil gjøre seg mindre gjeldende for disse områdene. Imidlertid kan også disse stedene ha den samme interesse i å sette regionen på kartet og ivareta felles interesser. Kompetanse- og kapasitetspotensialet vil være en fordel for samtlige deler av regionen.

En sammenslått Grenland kommune vil gjennom stordriftsfordeler og et stort effektiviseringspotensial kunne opparbeide seg en økonomisk soliditet på linje med andre større norske kommuner. Dette vil kunne gjøre en Grenlandkommune i stand til å håndtere endrede rammebetingelser.

En storkommune vil ha potensial til å overta nåværende statlige og fylkeskommunale oppgaver innen tjenesteyting slik Stortinget har sluttet seg til.

En storkommune kan ha viktige lokaldemokratiske kvaliteter. En storkommune har potensial for å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser i større grad enn i dag. Nye oppgaver til kommunene vil innebære at beslutninger samfunnsutvikling legges til et nivå nærmere innbyggerne og indirekte valgte samarbeidsordninger kan legges ned. Nåværende situasjon der én kommunes disposisjoner kan få konsekvenser for naboen, uten at naboen reelt sett har innflytelse, avvikles. En sammenslåing kan resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.

5. Konklusjon

Samlet sett mener vi at en sammenslåing av kommunene vil tilfredsstille ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur og målene for kommunereformen på mange områder. Mest åpenbart gjelder det innenfor samfunnsutvikling. Nåværende inndeling er ikke funksjonell. Vi mener også at en større kommune ville redusert sårbarhet og lagt til rette for bredere fagmiljøer og spesialkompetanse i større grad enn tilfellet er i dag. Kriteriene tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og tilstrekkelig distanse vil kunne blir bedre ivaretatt med en storkommune. Når det gjelder habilitet mener vi en storkommune ville skape større distanse i enkeltsaker som kan være positivt for myndighetsutøverrollen. En ny storkommune har et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial som følge av stordriftsfordeler, en stor kommune ville også vært mer robust og fått et større økonomisk handlingsrom. Når det gjelder lokaldemokratiet vil en sammenslåing kunne medføre ulemper i form av større avstand og svak tilhørighet. Men en sammenslåing vil også ha potensial for å styrke lokaldemokratiet og verdien det lokale selvstyret er tuftet på, herunder at ansvaret for samfunnsutviklingen og interesser ivaretas av direkte valgte lokalpolitikere med et helhetsansvar for regionens utvikling og interesser.

6. Konsekvenser dersom kun de største kommunene slås sammen

Vi er bedt om å vurdere hovedkonklusjonen dersom kommuner tilsvarende ca. 20 % av befolkningsunderlaget (ca. 25 000 av de totalt ca. 120 000 innbyggere), velger en annen løsning enn innenfor Grenlandssamarbeidet. Følgende alternativer ligger til grunn for drøftingen: Sammenslåing av:

1. Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan
2. Skien, Porsgrunn og Bamble
3. Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan

Vi mener alternativ 1 og 2 vil ha om lag de samme egenskaper og tilfredsstillende ekspertutvalgets kriterier (for de berørte kommuner) på en tilnærmet like god måte som hovedalternativet. Begge alternativene vil omfatte nåværende tettstedsoppsplitting og vil være funksjonelle for samfunnsutvikling.

Når det gjelder alternativ 3 omfatter ikke det Bamble. Alternativet vil være mindre funksjonelt for samfunnsutvikling enn de øvrige alternativene og ikke tilfredsstillende ekspertutvalgets kriterier for funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Om lag 10 000 av innbyggerne i Bamble bor i Grenland tettsted og om lag 38 % av arbeidsstyrken pendler til Porsgrunn og Skien

7. Kragerø og Drangedal

Kragerø er ikke med i de tre underalternativene nevnt i forrige avsnitt. Drangedal er med i ett. Kommunene vil ved en situasjon der øvrige kommunene evt. slår seg sammen, relativt sett bli enda mindre enn i dag. Grenlandsrådet kan opprettholdes som felles regionalpolitisk og interessehevdende organ. Imidlertid kan en stå i fare for at en sammenslåing av de øvrige kommunene kan medføre at regionrådet og deres perspektiver totalt domineres av storkommunen. Spørsmålet er også hvor interessant det er for en storkommune å videreføre et felles regionråd med for eksempel to mindre kommuner. Også behovet for interkommunale ordninger vil kunne reduseres ved etablering av en storkommune og resultatet kan bli at Drangedal og Kragerø vil måtte finne seg nye samarbeidsparter, men mindre en storkommune i fremtiden ønsker å ta et ansvar overfor nabokommunene.

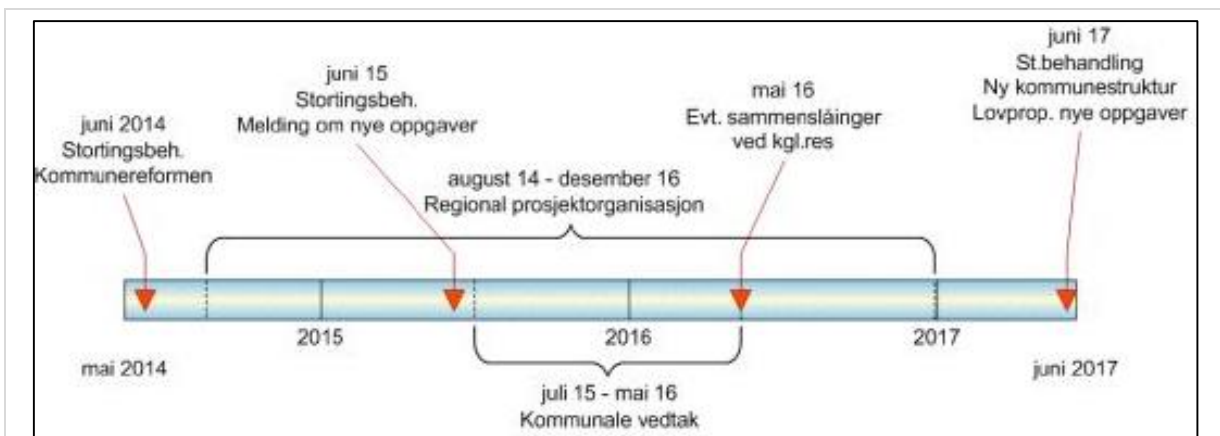
1 Innledning og problemstillinger

1.1 Kommunereformen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la i mai 2014 fram Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*, med en egen meldingsdel om kommunereformen. Målene for reformen er gode og likeverdige tjenester til innbyggerne, helhetlig og samordnet samfunnsutvikling, bærekraftige og økonomisk robuste kommuner og styrket lokaldemokrati.

Ved behandlingen av Innst. 300 S (2013–2014) om kommuneproposisjonen 2015 (Kommunal- og forvaltningskomiteen, 2014) var flertallet (Ap, FrP, H, KrF og V) positive til at alle landets kommuner inviteres til å delta i prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Dersom kommuner konkluderer med at sammenslåing ikke er aktuelt på det nåværende tidspunkt, er dette en konklusjon flertallet mener må respekteres. Unntak fra dette frivillighetsprinsippet vil likevel kunne være aktuelt i helt spesielle situasjoner, der begrunnelsen er at enkeltkommuner ikke skal kunne stanse endringer som er hensiktsmessige ut fra regionale hensyn.

Det tas sikte på å legge fram en samlet sak om kommunestrukturen og nye oppgaver til kommunene våren 2017. I forkant skal landets kommuner innen sommeren 2016 melde inn vedtak om kommunene vil slå seg sammen, og eventuelt med hvem. Kommunal- og moderniseringsdepartementet skisserer prosessen slik:



Figur 1.1 Kommunestrukturprosessen. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

1.2 Begrunnelse for reformen

Fra regjeringens side har reformen to hovedbegrunnelser: behov for mer kompetanse og kapasitet i kommunene, og behov for kommuner som i større grad sammenfaller med samfunnsutfordringene.

Etter regjeringens vurdering har størrelsen og sammensetningen av fagmiljøene i en kommune betydning for kvaliteten på de tjenestene som tilbys innbyggerne. Kommuner med små fagmiljøer er sårbare med hensyn til uforutsette hendelser som sykdom og turnover, samtidig som de har færre ressurser til (videre)utvikling av tjenestene. Stor ulikhet i størrelse og kvalitet på kommunenes fagmiljøer gjør at det blir stor variasjon i kvaliteten på de tjenestene innbyggerne mottar. Videre peker regjeringen på at tilfeldige svingninger i innbyggernes etterspørsel samt ustabilitet eller variasjoner i fagmiljøenes kompetanse i mange små kommuner, vil kunne ha store konsekvenser for innbyggerne og kommunene. Større uforutsigbarhet vil også gjøre det mer krevende å planlegge og utvikle tilbudet.

Videre peker regjeringen på at mange kommuner i sentrale strøk/bykommuner har begrenset areal og er avhengig av boligbygging i omkringliggende kommuner for å håndtere stor befolkningsvekst. Mange kommunegrenser innenfor samme tettsted og integrerte arbeidsmarkeder kan også gjøre det

vanskeligere å planlegge, blant annet for en god utbygging av kollektivtrafikk. Ifølge regjeringen er det viktig at bykommunene settes bedre i stand til å møte befolkningsveksten på en måte som ivaretar befolkningens behov og viktige nasjonale mål.

Nye oppgaver

Kommunereformen skal legge et grunnlag for at flere oppgaver kan løses nærmere innbyggerne, og at det lokale selvstyre kan styrkes. Regjeringen presenterte i mars 2015 en stortingsmelding om nye oppgaver til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 [2014–2015] Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner). Regjeringen ønsker å videreføre generalistkommuneprinsippet, det vil si at landets kommuner har tilnærmet like lovpålagte oppgaver.

Stortinget sluttet seg i stor grad til regjeringens forslag, jf. Innst. 333 S (2014–2015). Imidlertid mente Stortinget at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå, men pekte på mulighet med forsøk med kommunalt ansvar. Når det gjelder kollektivtransport, mente Stortinget at ansvaret fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå, men at ansvaret kan legges til store kommuner på visse vilkår.

Minstestørrelse

I kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. St. 95 [2013–2014]) og i ovennevnte stortingsmelding viser regjeringen til ekspertutvalgets delrapport og dets anbefaling om en kommunal minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Imidlertid mener regjeringen at Norges mangfoldige geografi tilsier at det ikke er naturlig å stille et absolutt krav til innbyggertall. En følge av dette er at alle kommuner som slår seg sammen, vil få reformstøtte, også nye kommuner med under 10 000 innbyggere.

Interkommunalt samarbeid

Regjeringen mener interkommunalt samarbeid svekker lokaldemokratiet, blant annet ved å redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og ved å svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. Etter regjeringens vurdering kan større kommuner redusere behovet for interkommunalt samarbeid innenfor flere sektorer, og dermed bidra til at flere kommuner kan løse oppgavene selv. Ifølge regjeringen vil det styrke lokaldemokratiet.

Samtidig vil regjeringen utrede muligheten for å pålegge interkommunalt samarbeid som en løsning hvor geografiske avstander gjør at kommuner ikke kan slå seg sammen. Ved siden av store geografiske avstander vil kommunenes fagkompetanse være en sentral faktor i vurderingen av når det er aktuelt å anvende bestemmelsen. I utredningen vil det også vurderes om man på forhånd kan angi særskilte tjenesteområder som vil kunne være aktuelle for pålagt samarbeid. Den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil kunne avgjøre omfanget av slike pålagte samarbeidsordninger. KMD tar sikte på å fremme et forslag om dette for Stortinget våren 2017.

Regionalt folkevalgt nivå

Stortinget ba våren 2014 regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Som følge av vedtakene ovenfor har regjeringen igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivå våren 2016.

Det er regjeringens mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at både nye kommuner og ny regional inndeling kan iverksettes fra 1. januar 2020. Det tas sikte på å legge fram en samlet lovproposisjon om nye oppgaver til kommunene våren 2017, samtidig med forslag om ny kommunestruktur og nytt folkevalgt regionalt nivå. Sommeren 2015 ble fylkeskommunene invitert til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å

vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

1) Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne

Større kommuner med bedre kapasitet og kompetanse vil legge til rette for gode og likeverdige tjenester over hele landet. Større fagmiljø vil gi mer stabile arbeidsmiljø, bredde i kompetansen og en bredere tiltaksportefølje, særlig i små og spesialiserte tjenester.

2) Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling

Kommunesektoren skal bli bedre i stand til å løse nasjonale utfordringer. Reformen skal bedre forutsetningene for en styrket og samordnet lokal og regional utvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnsikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og også den sosiale utviklingen i kommunen. Det er ønskelig at kommunegrensene i større grad tilpasses naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

3) Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner

Større kommuner vil ha større ressursgrunnlag og kan også ha en mer variert befolknings- og næringssammensetning. Det gjør kommunene mer robuste overfor uforutsette hendelser og utviklingstrekk. Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner vil legge til rette for en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer.

4) Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Større og mer robuste kommuner kan få flere oppgaver. Dette vil gi økt makt og myndighet til kommunene, og dermed økt lokalt selvstyre. Større kommuner vil også redusere behovet for interkommunale løsninger. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Kommunene vil slik få større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov.

Boks 1.1 Regjeringens mål med kommunereformen. Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

1.3 Hensikt, problemstillinger og utredningsalternativer

Utredningen skal belyse fordeler og ulemper ved en modell med sammenslåing av alle seks Grenlandskommunene og en modell der dagens kommunestruktur fortsetter. I prinsippet blir dette å utrede de to modellenes evne til i framtida

- å skape økonomisk bærekraftige kommuner med evne til å ivareta grunnleggende roller som tjenesteyter, myndighetsutøver og som demokratisk arena, sett i lys av kriteriene for god kommunestruktur slik de fremkommer bl.a. gjennom ekspertutvalgets anbefalinger og gjentatt i kommuneproposisjonen for 2015
- å ivareta ønsket nasjonal, regional og lokal samfunnsutvikling når det gjelder arealbruk, transport og samferdsel, næring, sysselsetting og befolkningsvekst samt klima og miljø, med bakgrunn i ekspertutvalgets anbefaling om at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder
- å ivareta nye oppgaver for kommunene, jf. Meld. St. 14, (2014–2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner»
- å være en sterkere og mer samordnet stemme for Grenland og Telemark i viktige nasjonale prioriteringer eksempelvis knyttet til statlige arbeidsplasser, infrastruktur, helsevesen

Det skal gis en anbefaling om hvilket alternativ som etter utredningsmiljøets mening, best ivaretar kommunereformens intensjoner, slik de bl.a. fremstår i ekspertutvalgets utredninger og stortingsproposisjoner.

1.4 Følsomhetsanalyse

I tilfelle at noen av kommunene velger å stå utenfor Grenlandssamarbeidet, er vi i rapporten bedt om å foreta en følsomhetsanalyse for hovedkonklusjonen med tilhørende anbefaling dersom kommuner tilsvarende ca. 20 % av befolkningsunderlaget (ca. 25 000 av de totalt ca. 120 000 innbyggere), velger

en annen løsning enn innenfor Grenlandssamarbeidet. For å gjøre en slik følsomhetsanalyse er det nødvendig å være konkret og i samråd med oppdragsgiver er det utviklet alternative «følsomhetsalternativer» ut fra følgende logikk:

- Skien og Porsgrunn har begge mer enn 20 % av befolkningsgrunnlaget og inngår derfor ikke i følsomhetsalternativet.
- Bamble kommune har mindre enn 20 %. Uten Bamble vil Kragerø være uaktuell i en sammenslått Grenlandkommune da en slik kommune ikke vil henge geografisk sammen. Siden Bamble og Kragerø til sammen har like under 25 000 innbyggere inngår en sammenslått kommune uten disse to i følsomhetsalternativet.

Følgende følsomhetsalternativer er derfor valgt.

1. Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan
 - a. Kommunene Kragerø og Drangedal velger enn en annen løsning enn innenfor Grenlandssamarbeidet
2. Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan
 - a. Kommunene Kragerø og Bamble velger enn en annen løsning enn innenfor Grenlandssamarbeidet
3. Skien, Porsgrunn og Bamble
 - a. Kommunene Kragerø, Drangedal og Siljan velger enn en annen løsning enn innenfor Grenlandssamarbeidet

1.5 Metode

Utredningen baserer seg på offentlig statistikk fra SSB, datamateriale utviklet av Agenda Kaupang, plan- og analysedokumenter utarbeidet i kommunene og andre offentlige aktører i regionen. Videre baserer utredningen seg på i alt om lag 30 telefonintervjuer. Informantene har vært i tre hovedkategorier. For det første er virksomhets/tjenesteledere/kommunalsjefer innenfor ulike tjenesteområder i samtlige kommuner intervjuet. For det andre er det gjennomført intervjuer med representanter for hjørnesteinsbedrifter, lokale næringsforeninger og bransjeforeninger, samt Grenland Vekst. For det tredje er det gjennomført intervjuer med representanter for ulike deler av regional stat/helseforetak og fylkeskommunen som samhandler med kommune på ulike områder. Telefonintervjuene ble gjennomført etter en på forhånd utarbeidet strukturert intervjuguide med en del åpne spørsmål i starten og et sett med påstander mot slutten der en testet grad av enighet i disse. I tillegg er det gjennomført en halv dags samling med planansvarlige i kommunene og oppklarende faktabaserte telefonsamtaler. Underveis i prosjektet har det vært holdt orienteringer for prosjektgruppen (rådmennene) i to runder og i Grenlandsrådet 20. november 2015.

Vurderingene og konklusjonene i rapporten baserer seg på dokumentanalysene og statistikk, samt intervjuene og samlingene med plansjefene, men står for Agenda Kaupangs regning og vurderinger. Vi vil bemerke at våre informanter er personer med inngående kunnskap om kommunene og regionen og at deres vurderinger av nåværende kommunestruktur dermed baserer seg på kunnskap om situasjonen. Imidlertid gir ikke antall informanter grunnlag for å trekke konklusjoner om at samtlige informanter fra næringsliv, kommuner og offentlige samarbeidspartener ville hatt likeartede vurderinger.

1.6 Rapportens inndeling

Rapporten er delt inn i to hoveddeler:

1. Del 1 gir en beskrivelse og analyse av de rammebetingelser kommunene virker i (kommunenes omkringliggende samfunn) og kommunene som politiske og administrative organisasjoner.
2. Del 2 drøfter muligheter, egenskaper og konsekvenser av en sammenslåing av kommunene sammenholdt med en videreføring.

2 Status og utviklingstrekk i Grenlandskommunene

2.1 Grenlandsregionen, folkemengde og areal

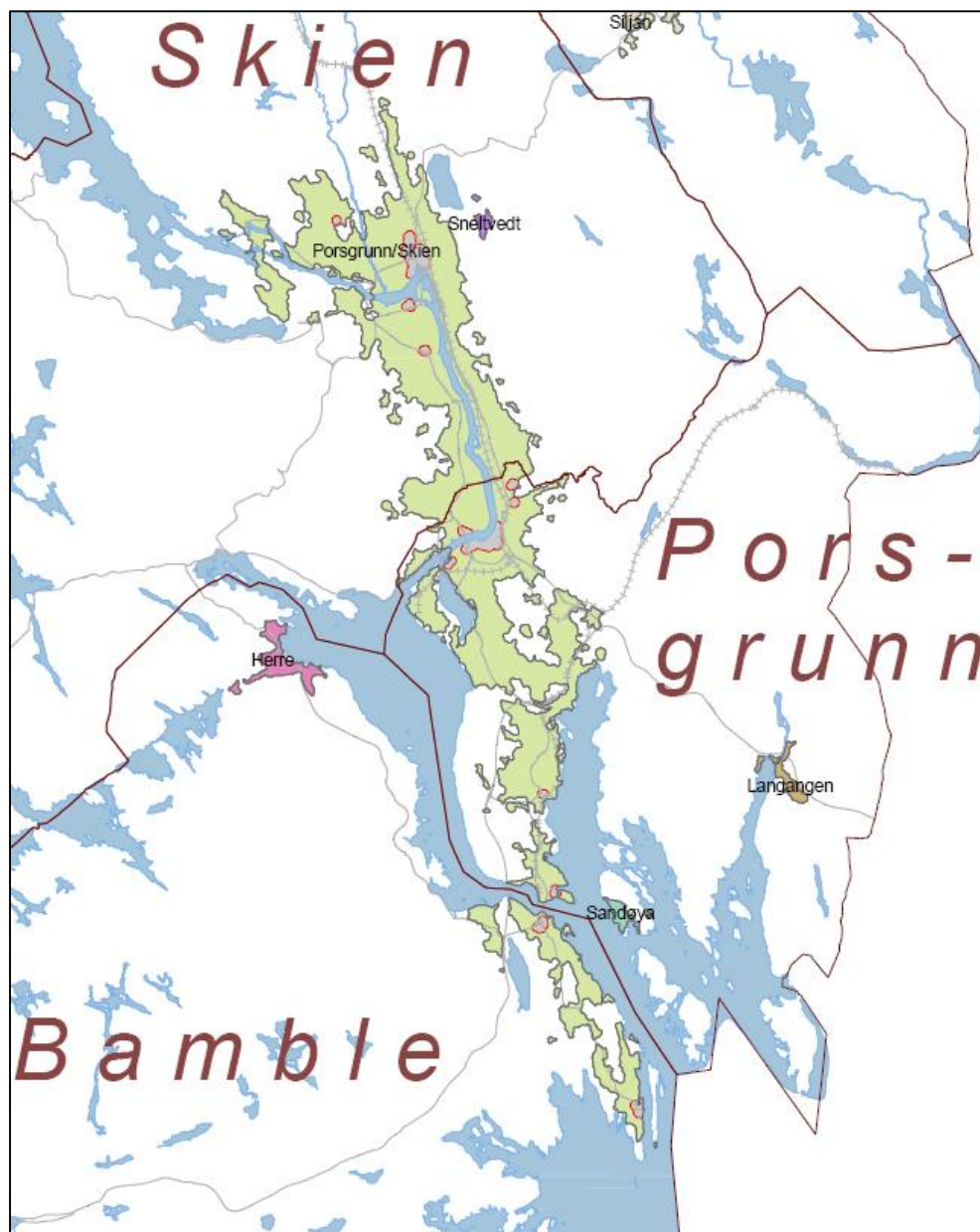
Grenlandområdet, slik det framstår i denne utredningen, omfatter tradisjonelt to regioner i Telemark, Grenland og Vestmar. Grenlandregionen består av kommunene Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan, og omfatter det sentrale byområdet som strekker seg som en sammenhengende tettbebyggelse fra Skien i nord, via Porsgrunn og Stathelle til Langesund i sør. I tillegg inngår Siljan i nordøst, som arbeidsmessig henger tett på Skien. Vestmar, vest for Grenland, består tradisjonelt av kommunene Kragerø og Drangedal, som tidligere var tett sammenknyttet langs Tokkevassdraget, men som i dag arbeidsmessig er like mye knyttet opp mot Grenland, og inngår i det utvidede Grenlandsamarbeidet.

	Befolkning 2015	Landareal km ²	Befolknings tetthet
0805 Porsgrunn	35755	161	222
0806 Skien	53745	722	74
0811 Siljan	2361	203	12
0814 Bamble	14140	282	50
0815 Kragerø	10636	289	37
0817 Drangedal	4111	998	4
Grenland	120748	2655	45

Tabell 2.1 Befolkning og landareal i Grenlandskommunene

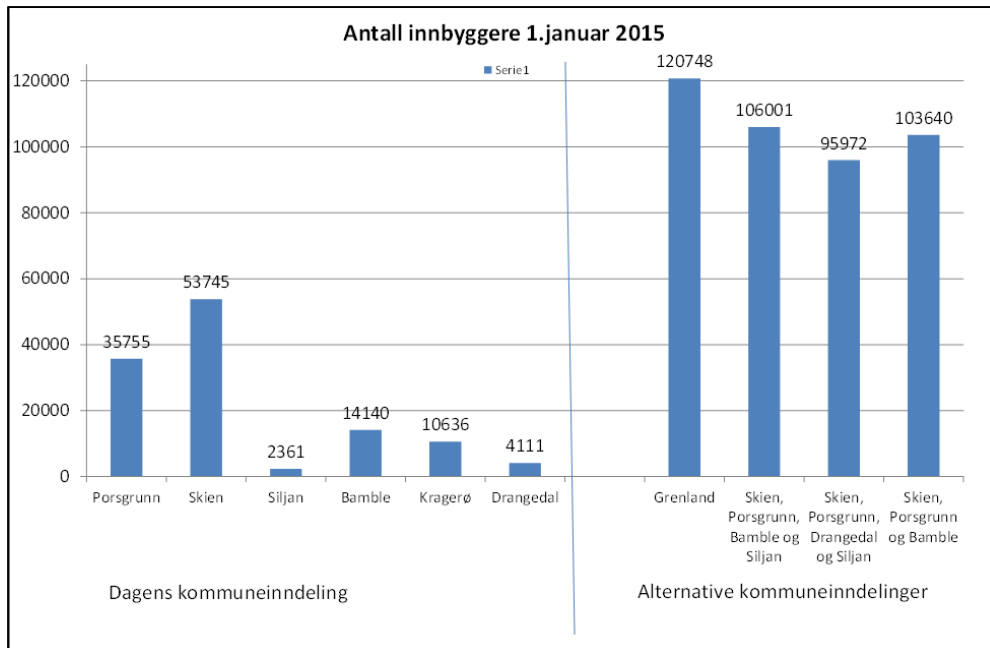
Det framgår av tabell 2.1 at samlet hadde Grenlandområdet ved inngangen til 2015 en befolkning på nær 121 000, fordelt på et samlet landareal på vel 2 650 kvadratkilometer. Dette gir en samlet en befolkningstetthet på rundt 45 innbyggere pr. kvadratkilometer. Befolkningstettheten varierer imidlertid mye mellom kommunene, fra fire innbyggere pr. kvadratkilometer i Drangedal til 222 innbyggere pr. kvadratkilometer i Porsgrunn.

Karakteristisk for Grenland er det sentrale byområdet langs nedre del av Skiensvassdraget som strekker seg som en sammenhengende tettstedsbebyggelse fra Skien i nord, rundt 27 km til Langesund i sør, som vist i figur 2.1.



Figur 2.1 Det sentrale byområdet i Grenland

Tabellen nedenfor viser folkemengden i de seks kommunene 1. januar 2015, samt totalt for Grenland og de tre følesomhetsalternativene.



Tabell 2.2 Folkemengden 1. januar 2015. Pr. kommune med dagens kommuneinndeling og samlet for Grenland og de tre følesomhetsalternativene. Kilde: Statistisk sentralbyrås statistikkbank.

2.2 Demografi og befolkningsutvikling

Befolkningsutviklingen i Grenlandskommunene de senere år

Hvorvidt en region lykkes som vekstområde måles gjerne ut fra to viktige forhold:

1. Vekst i regionens befolkning i forhold til landsgjennomsnittet og konkurrerende regioner
2. Vekst i regionens arbeidsplasser i forhold til andre regioner i nærheten.

Vi skal her se nærmere på befolkningsveksten i Grenland.

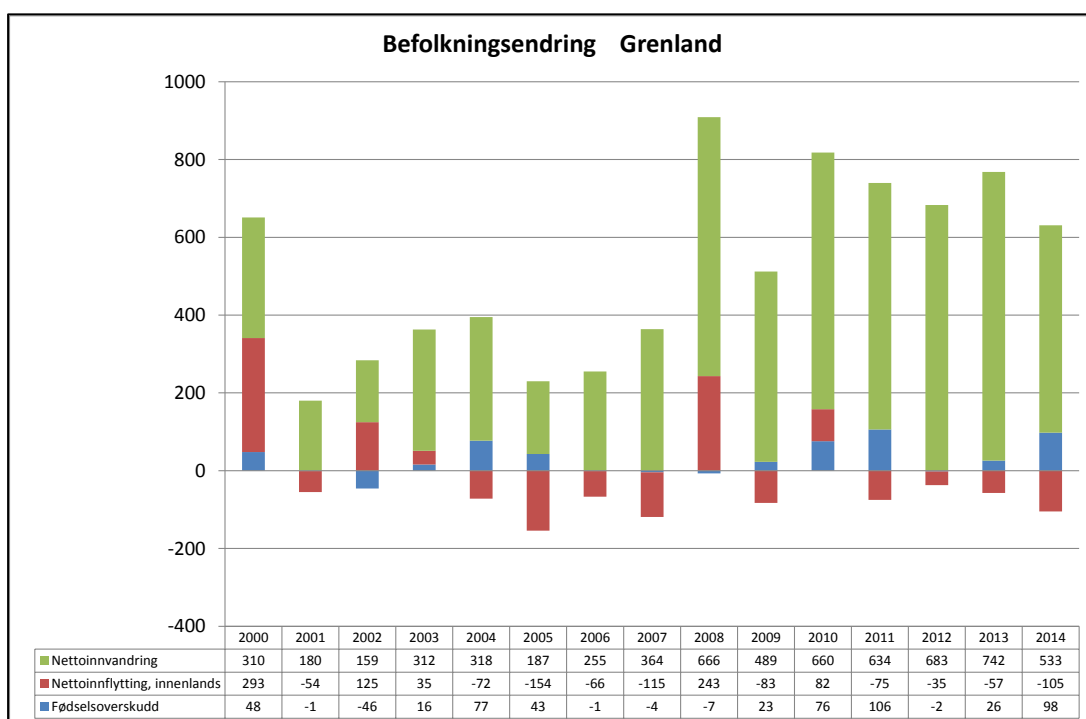
Befolkningsstatistikk	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990	1995	2000	2005	2010	1990
	1995	2000	2005	2010	2015		1995	2000	2005	2010	2015	2015
0805 Porsgrunn	31209	31651	32892	33407	34623	35755	0,3 %	0,8 %	0,3 %	0,7 %	0,7 %	0,6 %
0806 Skien	47679	48319	49592	50676	51668	53745	0,3 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %	0,8 %	0,5 %
0811 Siljan	2187	2278	2269	2372	2412	2361	0,8 %	-0,1 %	0,9 %	0,3 %	-0,4 %	0,3 %
0814 Bamble	13797	14026	14142	14154	14107	14140	0,3 %	0,2 %	0,0 %	-0,1 %	0,0 %	0,1 %
0815 Kragerø	10780	10855	10656	10529	10620	10636	0,1 %	-0,4 %	-0,2 %	0,2 %	0,0 %	-0,1 %
0817 Drangedal	4463	4271	4175	4143	4159	4111	-0,9 %	-0,4 %	-0,2 %	0,1 %	-0,2 %	-0,3 %
Grenland	110115	111400	113726	115281	117589	120748	0,2 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %
Landsgjennomsnittet							1,5 %	0,6 %	0,6 %	1,3 %	1,4 %	1,2 %
Landet	3981249	4279247	4409246	4541851	4827771	5165802	1,5 %	0,6 %	0,6 %	1,3 %	1,4 %	1,2 %

Tabell 2.3 Befolkningsutviklingen i Grenland 1990–2015. Kilde SSB

Tabell 2.3 viser befolkningsutviklingen i Grenlandskommunene i perioden 1990–2015. Man ser at samlet har befolkningen i Grenland vokst med nær 10 600 mennesker på 25 år, eller 0,4 % pr. år i gjennomsnitt. Dette er vesentlig mindre enn befolkningsutviklingen på landsbasis som har vært på 1,2 % i perioden, men det er likevel en vekst for regionen som helhet, og veksten har vært forholdsvis jevn i hele perioden.

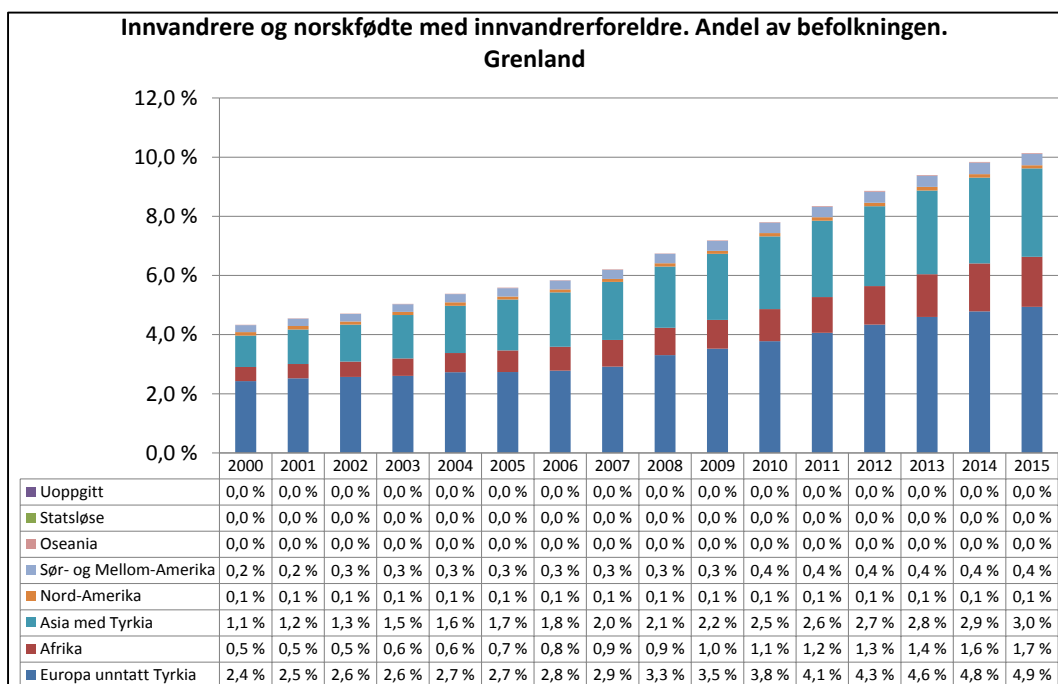
Det fremgår imidlertid også av tabellen at befolkningsutviklingen har vært svært forskjellig i de ulike delene av Grenlandsregionen. De store byene Skien og Porsgrunn har helt klart vokst mest, med en gjennomsnittlig vekstrate de siste 25 år på henholdsvis 0,5 % og 0,6 %, omtrent halvparten så mye som landsgjennomsnittet. Disse to kommunene har også hatt vekst i hele perioden. For de andre kommunene har befolkningsutviklingen vært betydelig lavere, og også variert betydelig over tid. I gjennomsnitt over de siste 25 år, ser en at Siljan og Bamble har hatt en svak vekst, mens Kragerø og Drangedal har hatt en svak nedgang i befolkningen.

Befolkningsveksten i Grenland kan dekomponeres i tre faktorer; fødselsoverskudd, også kalt naturlig befolkningsvekst, innenlandsk nettoflytting og netto innvandring fra utlandet. Figur 2.2 viser en dekomponering av befolkningsveksten i Grenland hvert år i perioden 2000 – 2014. En ser at tallene varierer en del over tid, men at hovedmønsteret er ganske likt. Grenland har de fleste år en svak netto innenlandsk utflytting. Den naturlige befolkningsveksten i regionen er de fleste år svært beskjeden. Det som har sikret befolkningsvekst i Grenland de senere år er i all hovedsak netto innvandring fra utlandet.



Figur 2.2 Befolkningsendring i Grenland 2000–2014. Kilde SSB

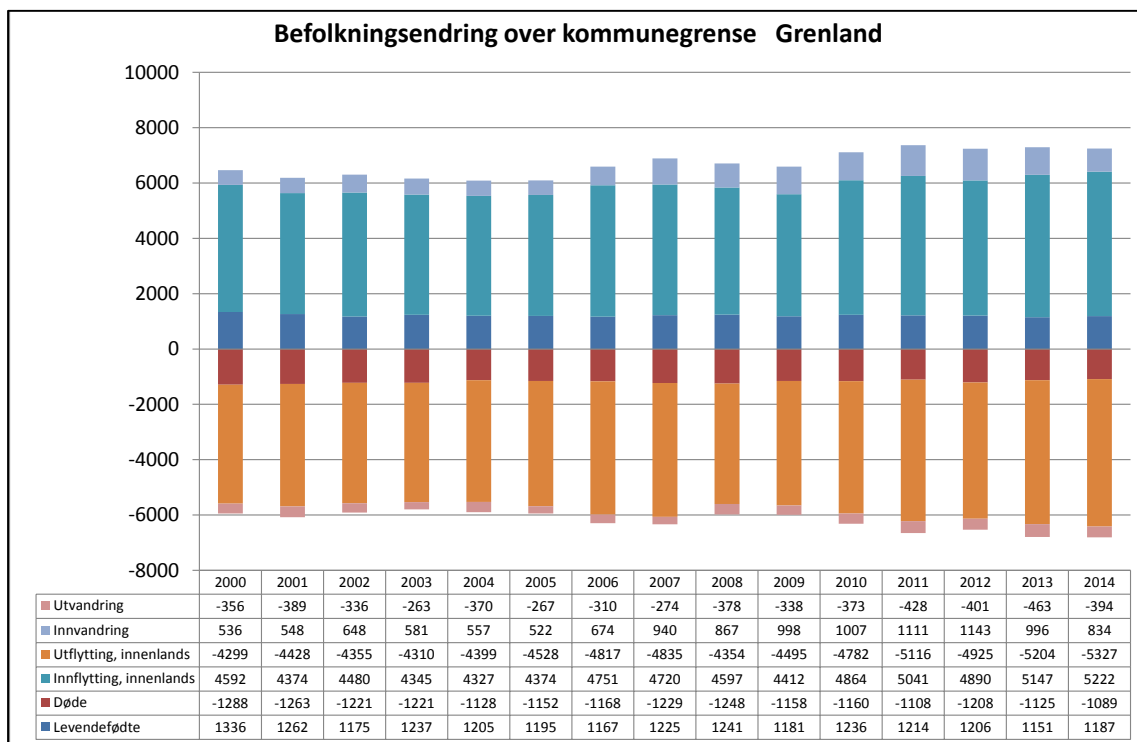
Denne innflyttingen fra utlandet har ført til at innvandrerbefolkningen i Grenland de senere år har økt betydelig, som vist i tabellen under.



Figur 2.3 Innvandrere som andel av befolkningen fordelt over tid. Kilde SSB

Det fremkommer av tabellen at samlet sett har innvandreres andel av befolkningen i Grenland økt fra vel 4 % i 2000 til vel 10 % i 2014. Man har altså fått godt over en fordobling av antall innvandrere. Rundt halvparten av disse (4,9 % av befolkningen) er europeere, hvorav trolig mange fra Øst Europa. Resten kommer i hovedsak fra Asia (3 %), inkludert Tyrkia og fra Afrika (1,7 %).

Netto endring i befolkningen i Grenlandsregionen er som en ser av figur 2.4 nedenfor relativt beskjeden. Det dreier seg om noen hundre mennesker hvert år. Brutto befolkningsendring er midlertid langt større.



Figur 2.4 Brutto befolkningsendring i Grenlandsregionen fordelt over tid. Kilde SSB

Figuren viser brutto befolkningsendring i Grenland over tid i perioden 2000 til 2014, fordelt på fødte/døde, innenlands flytting og inn/utvandring. Samlet sett er endringene over regiongrensen på vel 6 000 personer pr. år, med en svakt økende tendens over tid. Innenlandsk flytting er den klart største komponenten i dette, med vel 5 000 personer flyttende til og fra Grenland hvert år. Det er ellers stor internflytting mellom kommunene i regionen også, særlig mellom kommunene i det sentrale byområdet.

Framskriving av befolkningen i Grenland til 2040

Statistisk Sentralbyrå lager hvert år en framskriving av befolkningen i norske kommuner etter en rekke alternativer. Det vanligste alternativet for befolkningsframskrivinger er mellomalternativet MMMM som forutsetter middels fruktbarhet, dødelighet, innvandring og innenlandsk flytting. Denne framskrivingen er vist i tabell 2.4.

En ser av tabellen at samlet ventes befolkningen i Grenland å vokse med vel 15 000 innbyggere de neste 25 år, slik at det i 2040 bor vel 136 000 mennesker i regionen. Denne forventede veksten er litt i overkant av den som har vært i Grenland de siste 25 år, men med en avtakende tendens over tid. Den forventede veksten er også fortsatt bare rundt halvparten av landsgjennomsnittet, så vekstkraften i Grenland ventes fortsatt å være svak framover. Skal dette endres, kreves en bedre næringsutvikling siden Grenland fortsatt i all hovedsak er en næringsstyrt region med begrensede muligheter for befolkningen til å arbeide andre steder, og selv med bedre kommunikasjoner mot Vestfold og Oslo, ventes de å ville ha det i årene framover også.

SSBs framskriving alt MMMM	Befolkning per 1 januar						Gjennomsnittlig årlig befolkningsendring					
							2015	2020	2025	2030	2035	2015
	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2020	2025	2030	2035	2040	2040
0805 Porsgrunn	35725	36866	38081	39239	40225	41030	0,6 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,6 %
0806 Skien	53788	55722	57629	59416	60911	62166	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,6 %
0811 Siljan	2404	2397	2401	2403	2402	2400	-0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
0814 Bamble	14214	14340	14495	14622	14675	14670	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %
0815 Kragerø	10613	10717	10917	11095	11226	11323	0,2 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,3 %
0817 Drangedal	4123	4161	4240	4347	4442	4516	0,2 %	0,4 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,4 %
Grenland	120867	124203	127763	131122	133881	136105	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,5 %
Landsgjennomsnittet							1,1 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,9 %

Tabell 2.4 Befolkningsframskriving for Grenland 2015–2040. Alternativ MMMM. Kilde SSB

SSBs framskriving av befolkningsutviklingen viser ellers vekst i alle kommunene i Grenland, om enn i varierende grad. Fortsatt ventes Skien og Porsgrunn å vokse mest, med rundt 0,6 % pr. år, mens Kragerø og Drangedal ventes å ligge på en vekstrate på 0,3 til 0,4 % pr. år og Siljan og Bamble på litt over null.

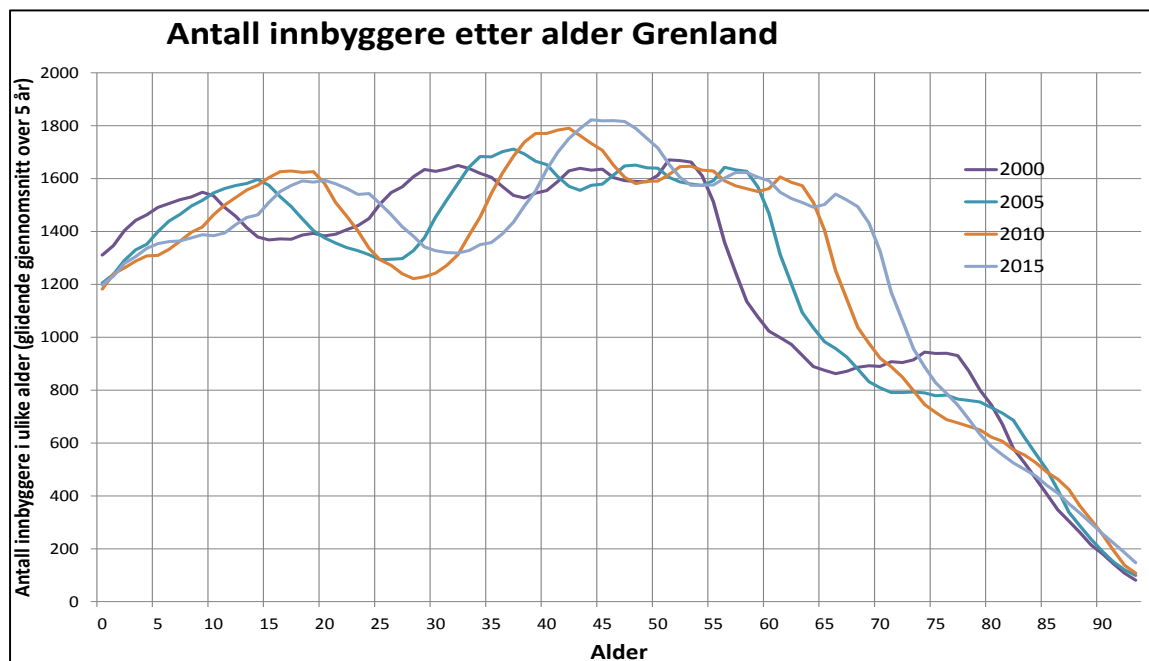
Befolkningens aldersprofil

En oversikt over befolkningens aldersprofil, og utvikling av denne over tid, er viktig for kommunene for å se hvilke utfordringer de står overfor på sentrale tjenesteområder som skole og særlig eldreomsorg i årene framover. I figur 2.5 nedenfor har en vist utviklingen av befolkningens aldersprofil for Grenland som helhet i perioden 2000 til 2015. Tilsvarende figurer på kommunenivå er vist som vedlegg.

En ser av tabellen under, at befolkningens aldersprofil for Grenland som helhet, helt klart har beveget seg utover mot høyere aldersklasser de siste 15 årene. Regionen har ikke hatt en tilstrekkelig befolkningsvekst til å opprettholde befolkningsprofilen. Befolkningen i Grenland blir stadig eldre, og antall barn i barneskolealder har gått ned, samtidig som deres foreldre har blitt eldre. Størst endring har det imidlertid skjedd blant de eldre aldersgruppene. En ser av figuren at mens nedgangen i antall eldre i år 2000 begynte i begynnelsen av 50 årene, og førte til nesten halvert populasjon rundt 65 år, så begynner ikke denne nedgangen i dag før 15 år senere. Dette medfører at regionen som helhet i

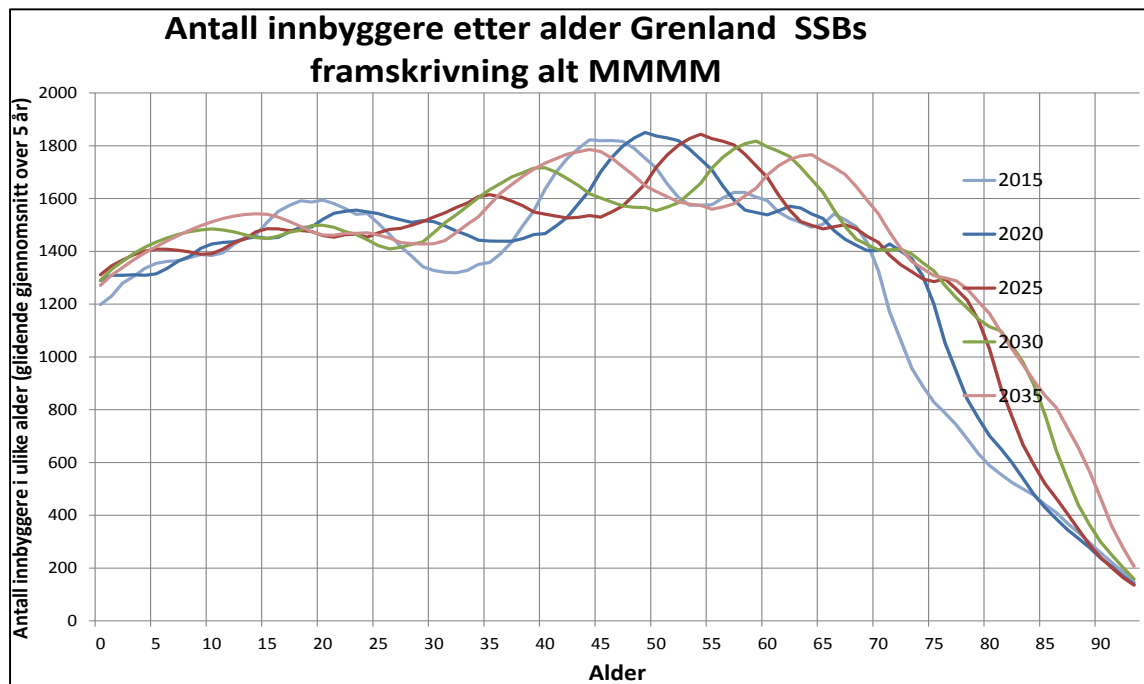
løpet av disse 15 årene har fått en kraftig økning i antall personer i alderen 55 til 70 år. Deretter jevner det seg ut. Antall personer i aldersgruppen 80+ har ikke endret seg vesentlig.

For kommunene i Grenland har ikke dette til nå bydd på store utfordringer. Nedgangen i antall barn i barneskole er ikke dramatisk, og antall ungdomsskoleelever har økt. At deres foreldre har blitt eldre, betyr lite for kommunal tjenesteproduksjon, og yngre eldre i 60 årene blir stadig friskere som gruppe, og klarer seg bra uten særlig bruk av kommunale tjenester. Så foreløpig er ikke økt aldersprofil noen stor utfordring. Utviklingen fra 2000 til 2015 fremkommer av figuren under.



Figur 2.5 Antall innbyggere i Grenland etter alder. 2000–2015. Kilde SSB

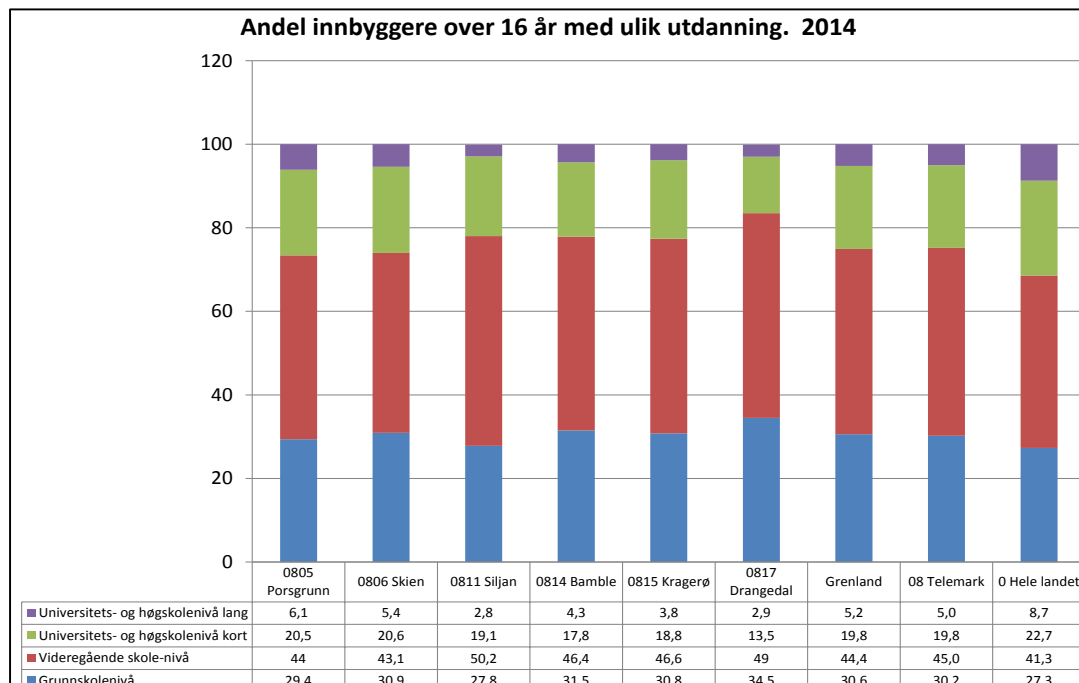
Dette bildet kommer neppe til å holde seg. I neste figur er befolkningens aldersprofil i Grenland framskrevet til 2035. En ser av figur 2.6 at aldringen i Grenlands befolkning ventes å fortsette også de neste 20 år. For barn og unge skjer det ingen stor endring, heller ikke for voksengenerasjonen, men for de eldre aldersgruppene ventes endringen å bli stor. En ser av figuren at antall 80–85 åringer i Grenland omtrent ventes å fordoble seg de neste 20 årene, etter hvert som de store etterkrigskullene kommer opp i disse årsklassene. For kommunene i regionen kan dette bli en stor utfordring, med mindre disse aldersgruppene på grunn av bedre livsstil enn tidligere generasjoner, holder seg friske og oppegående vesentlig lenger opp i årene enn hva som er tilfellet i dag.



Figur 2.6 Antall innbyggere i Grenland etter alder, framskrevet 2015–2035. Kilde: SSB

Utdanningsnivået i Grenland

SSB lager hvert år statistikk over befolkningens utdanningsnivå i norske kommuner. De siste tilgjengelige tallene er fra 2014. En oversikt over utdanningsnivået i kommunene i Grenland i 2014, sammenliknet med Telemark og landsgjennomsnittet er vist i figur 2.7.



Figur 2.7 Utdanningsnivået i Grenlandskommunene i 2014. Kilde: SSB

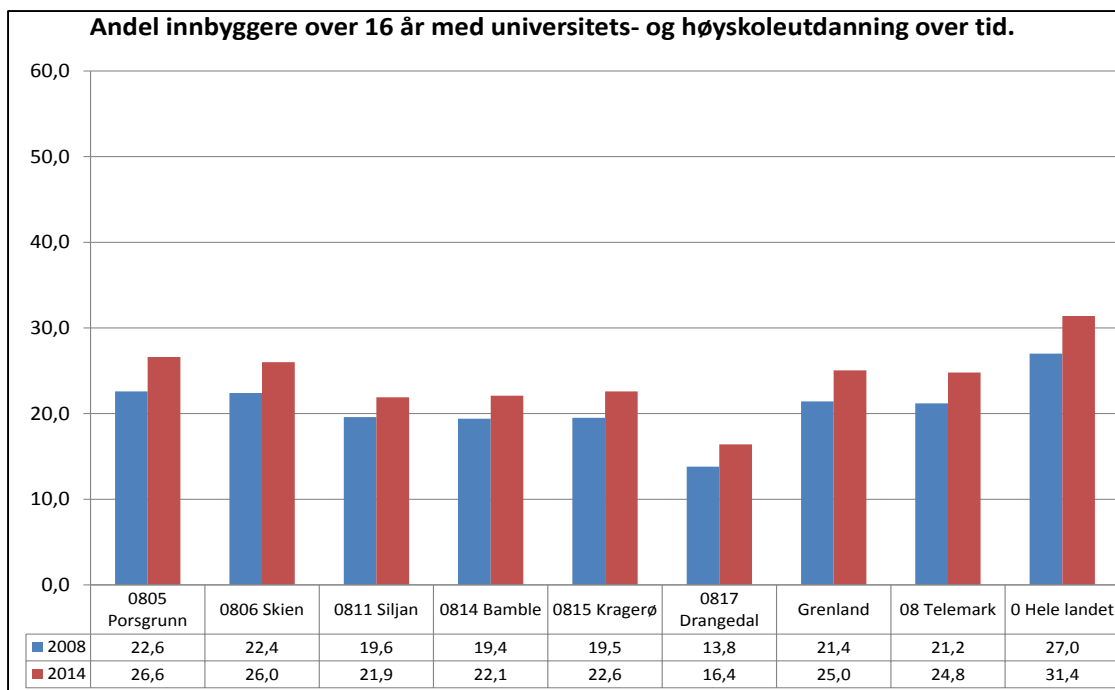
Hvis man først ser på Grenland samlet, finner man at regionen har et utdanningsnivå helt på linje med Telemark fylke. I forhold til landsgjennomsnittet, ligger Grenland imidlertid en god del lavere. Det fremkommer at i Grenland har 25 % av den yrkesaktive befolkning høyere utdanning, mens lands-

gjennomsnittet ligger noe over 30 %. Til gjengjeld har Grenland en noe høyere andel av de yrkesaktive på videregående nivå enn landsgjennomsnittet, men også en høyere andel som bare har grunnskole.

En ser ellers av figuren at det er forskjeller mellom kommunene i Grenland når det gjelder befolkningens utdanningsnivå. Høyest ligger Porsgrunn, der 26,6 % av de yrkesaktive har høyere utdanning. Nesten samme utdanningsnivå har Skien med 26,0 %, mens bare 22,6 % av de yrkesaktive i Kragerø har høyere utdanning, 22,1 % i Bamble og 22,9 % i Siljan. Det klart laveste utdanningsnivået i Grenland har Drangedal, der 16,4 % av den yrkesaktive befolkning har høyere utdanning, og der 34,5 % har grunnskole.

Nå sier ikke andelen yrkesaktive med høyere utdanning, den såkalte kompetansetettheten, alt om en regions suksess som arbeidsmarksregion. Som gammel industriregion har fagkompetansen alltid vært Grenlands styrke, og utdanningsnivået i regionen er ganske godt tilpasset det regionale arbeidsmarkedet. Likevel er det klart at bedriftenes behov for kompetanse er raskt økende, og nye framvoksende næringer har vesentlig høyere kompetansekrav enn de gamle. Det er en utfordring for Grenland ikke å henge etter i denne utviklingen.

Figur 2.8 under viser andelen av de yrkesaktive i Grenlandskommunene med høyere utdanning i 2008 og i 2014 sammenliknet med Telemark som helhet og landsgjennomsnittet. En ser av figuren at andelen med høyere utdanning i Grenland har økt med 3,6 prosentpoeng de siste seks årene, fra 21,4 % til 25,0 %. Det samme har skjedd for Telemark som helhet. (Grenland utgjør en så stor del av Telemark fylke at det er naturlig at det henger sammen). Ser en imidlertid på landsgjennomsnittet, så finner en at her har andelen av de yrkesaktive med høyere utdanning økt med 4,4 prosentpoeng, altså en del mer enn i Grenland. Grenland har dermed de siste seks årene ikke nærmet seg landsgjennomsnittet, man har faktisk saktet ytterligere akterut. For utvikling og nyskaping i Grenlands næringsliv kan dette gi grunn til bekymring.



Figur 2.8 Andel innbyggere over 16 år med høyere utdanning, 2008 og 2014. Kilde SSB

Det fremkommer av figur 2.8 at Porsgrunn har hatt den høyeste økningen i kompetansetetthet de siste seks årene, med 4,0 prosentpoeng, fulgt av Skien med 3,6 prosentpoeng. Heller ikke de store byene i Grenland klarer altså å holde følge med landsgjennomsnittet. Dette gjelder i enda større grad for de øvrige kommunene i regionen, der økningen i kompetansetetthet de siste årene har vært langt mindre.

2.3 Næringsliv og næringsutvikling

Næringsutviklingen i Grenland 2008–2014

En oversikt over arbeidsplassdekning og struktur i næringslivet i Grenland i 2008 og 2014, framgår av tabell 2.5. Dataene i tabellen er hentet fra SSBs arbeidsgiver/arbeidstaker register. Ideelt sett skulle vi hatt tall for en lengre periode, men en omlegging av næringsstrukturen til den nye internasjonale NACE-strukturen i 2008, gjør at tidligere data er lite sammenliknbare.

Tabellen viser først antall yrkesaktive personer bosatt i Grenland i 2008 og i 2014 etter næring, og endringen i dette antallet. Deretter viser tabellen antall sysselsatte i Grenland på samme måte. Avslutningsvis viser tabellen differansen mellom antall arbeidsplasser og antall yrkesaktive etter næring i 2008 og i 2014, og endringer i denne differansen over tid. Dette blir da et mål på endring i netto innpendling til regionen i denne seksårsperioden etter næring og totalt. Tabellen viser Grenland som helhet. Tilsvarende tabeller for hver kommune er vist som vedlegg til analysen.

Grenland	Sysselsatte personer, etter bosted			Sysselsatte personer, etter arbeidssted			Næringsfordeling etter arbeidsted			Netto innpendling		
	2008	2014	Endring	2008	2014	Endring	2008	2014	Endring	2008	2014	Endring
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	795	664	-131	805	617	-188	1,4 %	1,1 %	-0,3 %	10	-47	-57
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1126	1419	293	155	182	27	0,3 %	0,3 %	0,1 %	-971	-1237	-266
10-33 Industri	8215	6837	-1378	7768	6312	-1456	13,9 %	11,7 %	-2,2 %	-447	-525	-78
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	870	895	25	883	922	39	1,6 %	1,7 %	0,1 %	13	27	14
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	4962	4969	7	4872	4676	-196	8,7 %	8,6 %	-0,1 %	-90	-293	-203
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	8866	8562	-304	8321	8062	-259	14,9 %	14,9 %	0,0 %	-545	-500	45
49-53 Transport og lagring	2695	2512	-183	2653	2410	-243	4,7 %	4,5 %	-0,3 %	-42	-102	-60
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	1651	1571	-80	1602	1483	-119	2,9 %	2,7 %	-0,1 %	-49	-88	-39
58-63 Informasjon og kommunikasjon	1291	1212	-79	1218	1056	-162	2,2 %	2,0 %	-0,2 %	-73	-156	-83
64-66 Finansiering og forsikring	670	652	-18	638	614	-24	1,1 %	1,1 %	0,0 %	-32	-38	-6
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	2976	3089	113	2809	2792	-17	5,0 %	5,2 %	0,1 %	-167	-297	-130
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	3625	3037	-588	3467	2785	-682	6,2 %	5,1 %	-1,0 %	-158	-252	-94
84 Off. adm., forsvar, sosialforsikring	2943	3149	206	2959	3235	276	5,3 %	6,0 %	0,7 %	16	86	70
85 Undervisning	3831	4089	258	3732	3972	240	6,7 %	7,3 %	0,7 %	-99	-117	-18
86-88 Helse- og sosialtjenester	12149	12904	755	12110	12876	766	21,6 %	23,8 %	2,2 %	-39	-28	11
90-99 Personlig tjenesteyting	1871	1993	122	1740	1870	130	3,1 %	3,5 %	0,3 %	-131	-123	8
00 Uoppgitt	297	291	-6	301	267	-34	0,5 %	0,5 %	0,0 %	4	-24	-28
Totalt	58833	57845	-988	56033	54131	-1902	100,0 %	100,0 %	0,0 %	-2800	-3714	-914

Tabell 2.5 Arbeidsplassdekning og struktur i Grenlands næringsliv i 2008 og 2014. Kilde: SSB

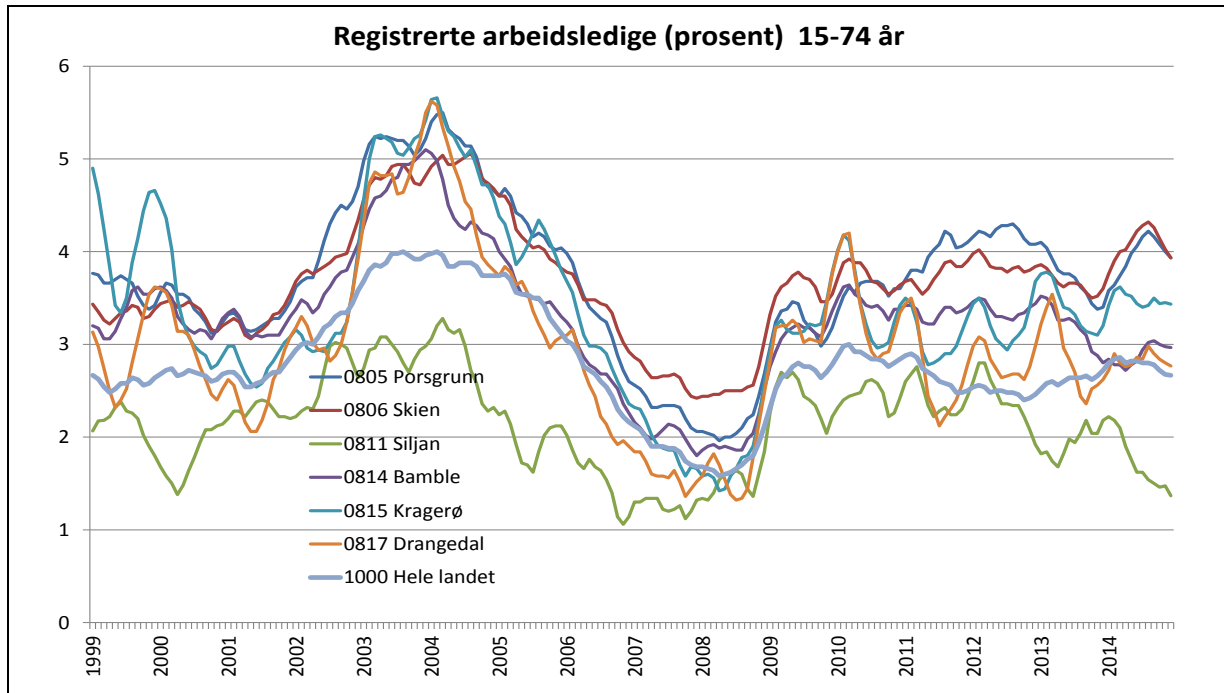
En ser av tabellen at Grenland høsten 2014 hadde nær 58 000 yrkesaktive bosatt i regionen, en nedgang på like under 1 000 personer siden 2008. Til disse kunne Grenlandkommunene tilby vel 54 000 arbeidsplasser. Regionen hadde dermed høsten 2014 et samlet underskudd på rundt 3 700 arbeidsplasser, rundt 900 flere enn i 2008. Selv med vekst i befolkningen har altså antall yrkesaktive i regionen gått ned de siste seks årene. Yrkesdeltakelsen har dermed falt. Det samme gjelder antall arbeidsplasser som har gått enda mer ned de siste seks årene, slik at arbeidsplassunderskuddet i regionen har økt, og regionens arbeidsplassdekning, antall arbeidsplasser delt på antall yrkesaktive, har gått ned fra 95 % i 2008 til 94 % i 2014.

For en region der vekst og utvikling i hovedsak er avhengig av at man kan skape nye arbeidsplasser, er dette en uheldig utvikling. Grenland ser ut til å ha en stor oppgave foran seg når det gjelder omstilling og modernisering av næringslivet. Det ser en tydelig om en studerer næringsfordelingen i tabell 2.5. En ser her at de aller fleste næringene innenfor privat virksomhet har hatt nedgang i sysselsetting de siste seks årene. Særlig gjelder dette industrien som har hatt en nedgang på nær 1 500 arbeidsplasser, og forretningsmessig tjenesteyting som har mistet nær 700 arbeidsplasser i perioden. Også det som er en vekstnæring i andre regioner som informasjon og kommunikasjon viser nedgang i sysselsettingen i Grenland. De næringene som har vist vekst av betydning i Grenland de siste seks årene er i hovedsak offentlig tjenesteyting, men denne veksten har på ingen måte vært nok til å dekke nedgangen i de øvrige næringene.

Arbeidsmarkedsforhold og pendling i Grenland

Antall arbeidsplasser i Grenland har, som vi har sett, gått ned de siste seks år, men arbeidsledigheten i regionens seks kommuner er fortsatt forholdsvis beskjeden. En oversikt over gjennomsnittlig arbeidsledighet i kommunene i perioden 1999 til 2014 fordelt på kommune, er vist i figur 2.9.

En ser av figuren under at andel arbeidsledige i prosent av den yrkesaktive befolkningen har variert noe de siste 15 år. Fra et nivå på 3 til 4 % i 1999, økte arbeidsledigheten til rundt 5 % i 2004 før den falt betydelig til rundt 2 % i 2007 og 2008. Fra 2009 økte arbeidsledigheten igjen til 3 til 4 % i gjennomsnitt, og har holdt seg der fram til 2014. En god del av nedgangen i antall arbeidsplasser i regionen i perioden 2008–2014, er dermed tatt ut i antall arbeidsledige.



Figur 2.9 Arbeidsledigheten i Grenlandskommunene over tid. Kilde SSB

Av figuren fremkommer også arbeidsledighetens fordeling mellom kommunene i Grenland. En ser her at de fleste kommunene stort sett følger samme utvikling over tid. Unntaket er Siljan, der arbeidsledigheten hele tiden har ligget under de andre kommunene.

Resultatet av svak lokal næringsutvikling i Grenland de siste seks årene, er et økende underskudd på arbeidsplasser, noe økt arbeidsledighet og økt utpendling fra regionen i nær sagt alle næringer. Regionens arbeidstakere har i denne perioden blitt stadig mer avhengige av å skaffe seg arbeid andre steder, kanskje særlig i retning hovedstadsregionen.

2.4 Pendling

Reiser til og fra hjemsted og jobb illustrerer i hvilken grad kommunene i dag inngår i ett arbeidsmarked. Pendling inngår som et av ekspertutvalgets kriterier for vurdering av kommunestrukturen. Tabellen nedenfor viser blant annet den samlede inn- og utpendlingen fra kommunene til kommuner i utredningsregionen og andre regioner.

Sysselsatte 15-74 år 4. kvartal 2014		Arbeidssted													Grenland
		Porsgrunn	Skien	Siljan	Bamble	Kragerø	Drangedal	Grenland	Fylket for øvrig	Vestfold	Aust- Agder/ Krsand	Oslo, Asker, Bærum	Andre	Totalt	
Bosted	Porsgrunn	9280	4193	16	1043	65	17	14614	128	725	85	588	1004	17144	27 %
	Skien	4538	17203	97	510	53	19	22420	402	707	144	882	1179	25734	41 %
	Siljan	134	513	330	9	1	0	987	18	83	4	47	68	1207	2 %
	Bamble	1736	899	4	3120	89	8	5856	41	194	51	214	471	6827	11 %
	Kragerø	210	186	0	94	3712	57	4259	26	65	176	176	272	4974	8 %
	Drangedal	111	129	0	43	213	1089	1585	98	29	43	97	107	1959	3 %
	Grenland	16009	23123	447	4819	4133	1190	49721	713	1803	503	2004	3101	57845	92 %
	Fylket for øvrig	348	872	3	31	18	32	1304							2 %
	Vestfold	752	640	32	78	14	6	1522							3 %
	Agder	96	101	0	21	131	12	361							1 %
	Andre	514	499	6	73	110	17	1219							2 %
	Totalt	17719	25235	488	5022	4406	1257	54127							100 %
	Hvor stor andel jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor regionen og utenfor regionen														
	Porsgrunn	54 %	24 %	0 %	6 %	0 %	0 %	85 %	1 %	4 %	0 %	3 %	6 %	100 %	
	Skien	18 %	67 %	0 %	2 %	0 %	0 %	87 %	2 %	3 %	1 %	3 %	5 %	100 %	
	Siljan	11 %	43 %	27 %	1 %	0 %	0 %	82 %	1 %	7 %	0 %	4 %	6 %	100 %	
	Bamble	25 %	13 %	0 %	46 %	1 %	0 %	86 %	1 %	3 %	1 %	3 %	7 %	100 %	
	Kragerø	4 %	4 %	0 %	2 %	75 %	1 %	86 %	1 %	1 %	4 %	4 %	5 %	100 %	
	Drangedal	6 %	7 %	0 %	2 %	11 %	56 %	81 %	5 %	1 %	2 %	5 %	5 %	100 %	
	Grenland	28 %	40 %	1 %	8 %	7 %	2 %	86 %	1 %	3 %	1 %	3 %	5 %	100 %	

Tabell 2.6 Antall sysselsatte etter arbeidssted og bosted. Pr. kommune, innenfor (utrednings)regionen og utenfor regionen. Andel sysselsatte som jobber i egen kommune, andre kommuner innenfor (utrednings)regionen og utenfor regionen. Sysselsatte 16–74 år, 4. kvartal 2014. Kilde: SSB

Oppsummert viser tabellen følgende:

- **Porsgrunn:** 17 144 sysselsatte. 54 % jobber i egen kommune, 24 % i Skien og 6 % i Bamble. 85 % jobber i Grenlandsregionen.
- **Skien.** 25 734 sysselsatte. 67 % jobber i egen kommune, 18 % i Porsgrunn og 2 % i Bamble. 87 % jobber i Grenlandsregionen.
- **Siljan:** 1207 sysselsatte. 27 % jobber i egen kommune, 43 % i Skien og 11 % i Porsgrunn. 82 % jobber i Grenlandsregionen
- **Bamble:** 6827 sysselsatte. 46 % jobber i egen kommune, 25 % i Porsgrunn og 13 % i Skien. 86 % jobber i Grenlandsregionen
- **Drangedal:** 1959 sysselsatte. 56 % jobber i egen kommune, 11 % i Kragerø, 7 % i Skien og 6 % i Porsgrunn. 81 % jobber i Grenlandsregionen
- **Kragerø:** 4974 sysselsatte. 75 % jobber i egen kommune og 4 % jobber i hhv. Porsgrunn og Skien. 86 % jobber i Grenlandsregionen.

I prosent har Siljan lavest andel arbeidstakere som jobber i egen kommune, mens Kragerø har den desidert høyeste andelen. Utpendlingen til andre kommuner i Grenland er særlig høy i Siljan, Bamble, Porsgrunn og Skien. Når det gjelder de øvrige alternativene som inngår i rapportens følsomhetsanalyse, viser utpendlingstallene at disse har like omfattende eller noe lavere samlet pendling innad sammenlignet med Grenlandsalternativet der samtlige av kommunene inngår.

2.5 Tettsteder og tettstedsoppsplitting

En stor del av utredningsregionen (i innbyggertall) omfatter Skien og Porsgrunn tettsted¹ som omfatter store deler av Skien, Porsgrunn og Bamble. Tettstedet har om lag 91 500 innbyggere og en

1 SSB har kartlagt landets tettsteder etter følgende definisjon: En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der, og avstanden mellom husene ikke overstiger 50 meter. Det er dog tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan for eksempel være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder.

befolkningstetthet på vel 1 730 innbyggere pr. kvadratkilometer. Tettstedet er Norges sjuende største. Vel 48 000 innbyggere er bosatt i Skien, vel 33 000 i Porsgrunn og vel 10 000 innenfor tettstedet er bosatt i Bamble². Imidlertid skal det påpekes at Bambles del av tettstedet ligger på andre side av Langesundsfjorden. Nedenfor er tettsteder delt av kommunegrensene illustrert med kart.



Figur 2.10 Tettstedsoppsplitting Skien- Porsgrunn. Kilde: Gule sider, bearbeidet.

² https://no.wikipedia.org/wiki/Tettsteder_i_Telemark



Figur 2.11 Tettstedsoppsplitting Bamble-Porsgrunn Kilde: Gule sider, bearbeidet.

2.6 Regional plan for samordna areal og transport – Grenland

Telemark fylkeskommune har sammen med Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble, laget en samordnet plan for areal og transport i Grenland 2015–2025. Planen er vedtatt av fylkestinget juni 2014 og skal legges til grunn for kommunal, regional og statlig planlegging og virksomhet.

I planen heter det at hovedutfordringen for Grenland er å skape befolkningsvekst og arbeidsplasser. For å få dette til må regionen være attraktiv. Det oppnås ifølge planen ved å planlegge regionen som en helhet og finne løsninger på tvers av kommunegrensene. Planen er et supplement til og en videreføring av arbeidet i Bystrategi Grenland og bypakken (omtalt i neste avsnitt). Den regionale planen skal:

- Koordinere utviklingen i de fire kommunene for å bygge opp under regionens attraktivitet
- Fastlegge en felles strategi for utvikling av arealbruk og infrastruktur
- Gi bestemmelser og retningslinjer der det er viktig med en koordinert innsats og strategi
- Bidra til at målsettinger og tiltak i Bypakke Grenland nås

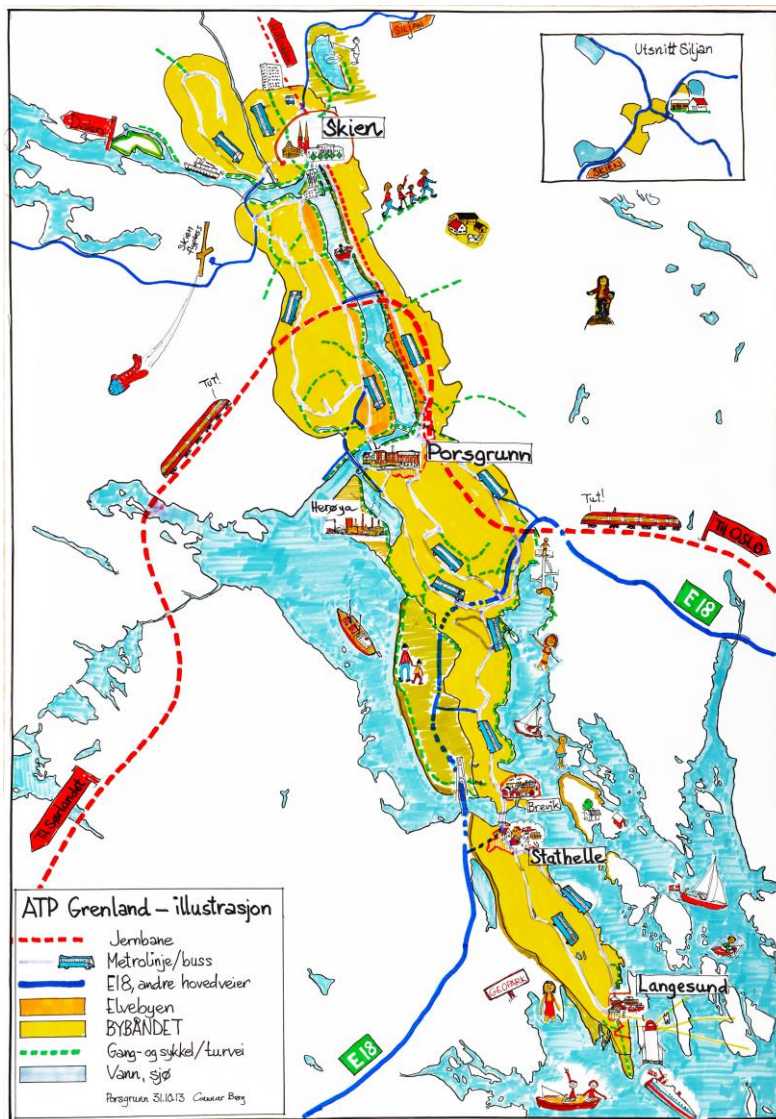
For å nå målene i planen om å utvikle en attraktiv og bærekraftig region er bl.a. følgende strategier valgt:

- Tilrettelegge for utbygging i bysentrene
- Høyere arealutnyttelse innenfor bybåndet.
- Konsentrasjon av handel
- Et effektivt transportsystem
- Bedre kollektivtilbud
- Helhetlig parkeringspolitikk³

³ I planen heter det at en helhetlig parkeringspolitikk er et sentralt virkemiddel for å styrke eksisterende sentre og redusere bilbruk, samt sikre at eksisterende parkeringsplasser utnyttes på en effektiv måte. Felles parkeringsnormer skal innarbeides i kommuneplanene for Porsgrunn og Skien men til nå er dette ikke gjennomført.

Hovedgrepet i planen er å legge vekt på det sammenhengende bybåndet fra Langesund til Skien. Mesteparten av hver enkelt kommunes boligutbygging skal skje innen gangavstand fra metrolinjene i kollektivsystemet. Dette er vist som en gul sone (kalt bybånd) på plankartet (illustrert nedenfor). Med gangavstand menes i Skien og Porsgrunn 500 meter, og i Bamble 800 meter. Det er gjort lokale tilpasninger i den enkelte kommune. I Siljan, som ligger utenfor bybåndet, definerer planen et område rundt kommunesentret og Holtesletta hvor hovedtyngden av utbyggingen foreslås. Kommunesentrene er definert med 1 km radius i Skien og Porsgrunn og 500 meters radius i Stathelle og Langesund. I disse sonene skal man ha særlig fokus på høy arealutnyttelse, blanding av funksjoner og etablering av gode byrom og attraktive møteplasser. I Siljan er kommunesenter definert som et mindre område rundt rådhuset. Her er det mindre aktuelt med høy arealutnyttelse. Sentralt i bybåndet, mellom Skien og Porsgrunn, er det på begge sider av elva definert en «elveby» hvor planen legger til rette for å utnytte elvas attraksjonskraft til byutvikling. Det planlegges for høyere arealutnyttelse i denne sonen enn i regionen for øvrig.

For alle tema i planen er det definert retningslinjer. Disse er retningsgivende for kommunenes planlegging og kan gi grunnlag for innsigelse etter en konkret vurdering i den enkelte sak. For handel- og tjenesteyting er det både definert planbestemmelser og retningslinjer. Planbestemmelser er juridisk bindende og virker foran reguleringsplan og kommuneplan.



Figur 2.12 Bybåndet ATP Grenland

2.7 Bypakke Grenland

Bypakke Grenland fase 1 er en tiltaks- og finansieringspakke som inneholder to store vegprosjekt og nærmere 50 prosjekter for næringstransport, kollektivtrafikk, gange og sykkel, trafikkssikkerhet og bymiljø i Porsgrunn, Skien og Siljan. I pakken ligger inne to store vegprosjekter og betydelige midler til å utvikle fremkommeligheten for buss i bybåndet og gang- og sykkelveger. Pakken er på om lag 2,7 mrd. kr. Nesten halvparten av dette dekkes av offentlige midler, resten av investeringen finansieres med bompenger. Det er beregnet at Bypakke Grenland fase 1 vil være gjennomført i løpet av 10 år. Hovedmålene for Bypakke Grenland er følgende:

- Et nasjonalt ledende byområde i reduksjon av klimagassutslipp fra transport
- Et levende byområde med korte avstander og mindre bilbehov
- God fremkommelighet for næringstrafikken
- Attraktive forhold for reisende med kollektivtransport
- Tryggere og bedre fremkommelighet for gående og syklende
- Et tilgjengelig og universelt utformet transportsystem

2.8 Regional plan for samordna areal og transport i Telemark

Regionalplan for samordna areal og transport i Telemark ble vedtatt høsten 2014. Planen omfatter senterstruktur og stedsutvikling, fylkesveger, kollektivtrafikk og trafikkssikkerhet. Målene og strategiene i planen gjelder for hele fylket. Imidlertid viser planen til at tiltakene i bybåndet i Grenland vil være mer presist definert i areal- og transportplanen for Grenland. Planen har følgende overordnede resultatmål:

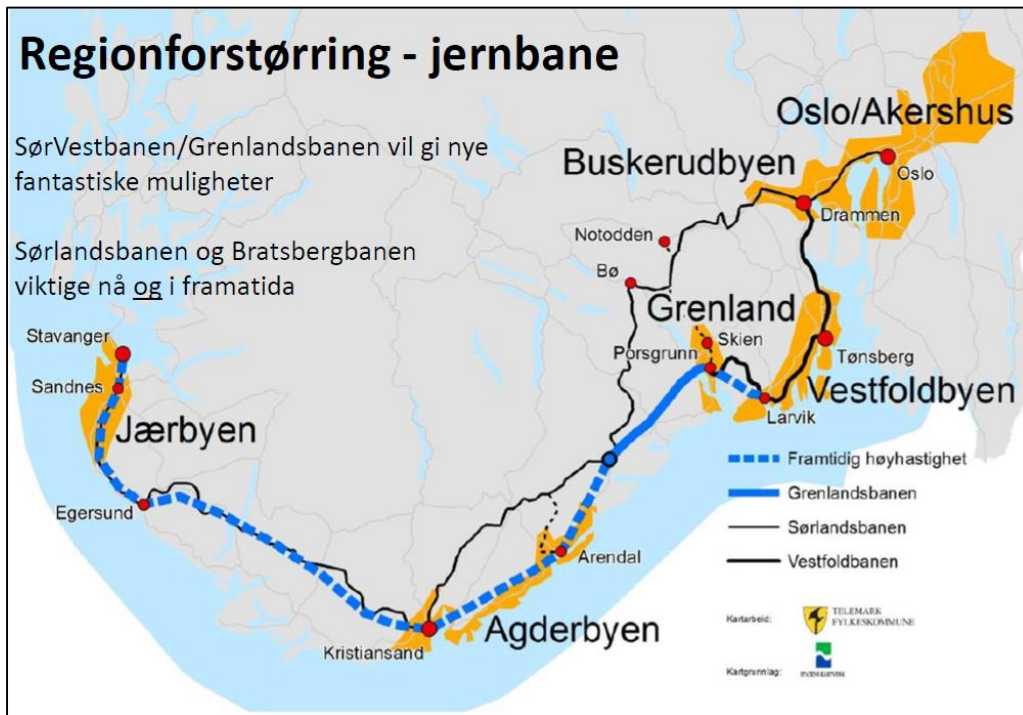
- Folketallsutviklingen i Telemark skal være som landsgjennomsnittet.
- Arbeidsmarkedsintegrasjonen i Telemark skal øke med 10 % i regionene og eksternt.
- Klimagassutslipp fra transportsektoren på fylkesnivå skal reduseres med sin relative andel av den nasjonale totale utslippsreduksjonen på 30 % innen 2020. For Grenland skal CO₂ utslippene fra transport reduseres med minst 15 % i forhold til 2010 nivå innen Bypakke Grenland fase 1 er fullført (innen 2025).

2.9 Sammenkobling av Sørlandsbanen og Vestfoldbanen

Samferdselsdepartementet ga i 2014 Jernbaneverket i oppdrag å starte opp arbeidet med en konseptvalgutredning (KVVU) for en eventuelt framtidig sammenkobling mellom Vestfoldbanen og Sørlandsbanen (Grenlandsbanen). Det forventes at KVVU-en ferdigstilles senest 1. april 2016.

I prosjektplanen for KVVU-en fra 2014 heter det at en Grenlandsbane vil være en ny banestrekning på ca. 60 kilometer mellom Porsgrunn på Vestfoldbanen og Brokelandsområdet på Sørlandsbanen. Ved å bygge denne forbindelsen kan man kjøre Sørlandsbanen over Vestfold og Grenland.

Transportsystemet påvirker størrelsen på bo- og arbeidsmarkedsregionene, og en ny banestrekning i området vil både skape muligheter og legge premisser for samfunnsutviklingen. Utvikling og utvidelse av bo- og arbeidsmarkedsregioner skjer gjennom økt pendling, eller som resultat av bedre infrastruktur eller transporttilbud. En ny moderne jernbaneinfrastruktur, InterCity-strekningen Oslo–Skien, sammen med en Grenlandsbane vil legge avgjørende rammer for ny by- og tettstedsutvikling, og det vil påvirke hvor folk bosetter seg og hvor bedrifter lokaliserer seg.



Figur 2.13 Regionforstørring jernbane. Kilde: Bystrategi Grenland. Presentasjon 1.10.2015.

2.10 Interkommunalt samarbeid

Det er etablert interkommunalt samarbeid både om tjenester, administrative støttefunksjoner og utviklingsoppgaver mellom kommunene.⁴ I denne sammenheng skal det også nevnes at de berørte kommunene har deltatt aktivt i utviklingen av areal- og transportplanen for Grenland.

Regionråd

Samtlige kommuner deltar i Grenlandssamarbeidet. Kommunene ønsker å bruke samarbeidet som et viktig virkemiddel for å finne fram til samarbeidsfelter som bygger opp under avtalens bestemmelser og samtidig er rettet inn mot følgende målformuleringer:

- Tjenesteproduksjon og organisering av kommunene skal moderniseres og fornyes, utfra lokale forutsetninger og behov i den enkelte kommune.
- Grenland skal utvikles og markedsføres som en sterk og attraktiv region å bo og jobbe i.
- Grenlandssamarbeidet skal markedsføre regionens interesser bl.a. gjennom å gi felles uttalelser i viktige saker for regionen, gjennom lobbyvirksomhet mv.
- Samarbeidet med andre etater, organisasjoner og institusjoner som for eksempel fylkeskommunen/regionalt nivå, Vekst i Grenland (ViG), Statens vegvesen, Jernbaneverket mv., skal styrkes.
- Det skal samarbeides om kommunale tjenesteområder der dette kan gi økt kvalitet på tjenesten, redusert sårbarhet og/eller rimeligere tjenester for kommunenes innbyggere, i samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner.
- Det skal arbeides aktivt med å oppnå et godt arbeidsmiljø i kommunene.
- Regionens egenfølelse og identitet skal styrkes.
- Regionen skal gjøres robust og slagkraftig i forhold til sentrale myndigheter og organisasjoner.

⁴ Informasjonen fra kommunene tilsier at det er etablert om lag 35 formaliserte ordninger der to eller flere av kommunene deltar.

- Rasjonaliseringsgevinster i et regionalt perspektiv skal tas ut for gjennom det å øke innsatsen på prioriterte områder.
- I prosjekter der felles lokalisering av oppgaver/tjenester skal utredes, bør en på et tidlig tidspunkt ha vurdert lokaliseringsspørsmålet.
- Regionale samarbeidstiltak i Grenland skal tilstrebes å ha et differensiert lokaliseringsmønster, basert på forpliktende avtaler.
- Over tid skal det tilstrebes en tilnærmet utjevning mellom kommunene når det gjelder lokalisering og desentralisering av oppgaver sett i forhold til størrelse og innbyggertall, alder og bruk av ressurser.

Vekst i Grenland

Samtlige kommuner deltar i samarbeidet Vekst i Grenland som utfører de forskjellige oppgavene som tidligere lå på næringsavdelingen i den enkelte kommune. Vekst i Grenland IKS (ViG) er kommunenes felles næringsavdeling og bistår kommunens administrative og politiske ledelse i næringssaker og -prosjekter, er kommunenes kontaktpunkt overfor næringslivet og jobber med saker av regional karakter som rammebetingelser og markedsføring av Grenland.

Øvrige samarbeidsordninger

Tilsammen er det etablert fem ordninger der kun de 6 kommunene i utredningsregionen deltar. Foruten regionrådet og Vekst i Grenland er det felles innkjøpssamarbeid, tilsynskontor for byggesaker og miljørettet helsevern. En del av ordningene omfatter samtlige av kommunene i utredningsregionen og ofte også andre kommuner i Telemark. Eksempler på slike ordninger er Visit Telemark, Telemark kommunerevisjon, Telemark kontrollutvalgssekretariat, Barnevernvakt og Krisesenteret i Telemark.

Flesteparten av ordningene i regionen er ellers etablert mellom færre kommuner. Med unntak av to ordninger deltar Skien i samtlige av disse. Eksempler på større ordninger der noen av kommunene deltar er Bypakke Grenland, Grenland havn, Renovasjon i Grenland og Kemneren for Skien og Porsgrunn.

2.11 Kommunestyrene og valgdeltakelse

Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen ved kommunevalgene varierer mellom kommunene. Ved valget i september 2015 hadde Siljan desidert høyest valgdeltakelse med 67,4 %, mens Skien hadde den laveste deltakelsen med 54,8 %. Med unntak av Siljan har samtlige kommuner hatt en nedgang i valgdeltakelsen sammenlignet med valget i 2011, og tendensen med en økning i deltakelsen i de siste tre valg er brutt. Dette gjelder også på nasjonalt nivå.

	2003	2007	2011	2015
Porsgrunn	57	59,4	61	56,4
Skien	53,1	56	59,2	54,9
Siljan	65,3	64,7	61,3	67,4
Bamble	58,3	60,7	61,9	58,2
Kragerø	62	63	64,3	60,8
Drangedal	64,5	61,6	65,1	61,4

Tabell 2.7: Valgdeltakelse i prosent. Kilde SSB

Kommunestyrenes størrelse og innbyggere bak hver folkevalgte

Antall kommunestyrerepresentanter varierer betydelig i kommunene. Skien har 55 representanter, Porsgrunn 49, Kragerø 35, Bamble 33, Drangedal 21 og Siljan 17 representanter. Antall innbyggere pr. folkevalgte er følgende:

- Skien: 977
- Porsgrunn: 730
- Bamble: 428
- Kragerø: 304
- Drangedal: 117
- Siljan: 138

Kommunestyrenes sammensetning

Etter valget i 2015 er Arbeiderpartiet største parti i Skien, Porsgrunn, Kragerø og Bamble. Senterpartiet er størst i Siljan og Drangedal. Nedfor er antall representanter for de ulike partiene presentert. I tillegg er partiknytning for ordfører markert.

	Ap	H	FrP	KrF	Sp	V	MDG	SV	Rødt	By- og nærmiljø partiet	Bypartiet	Ant. repr.
Porsgrunn	20	10	5	2	1	2	2	2	2	3		49
Skien	19	9	6	4	2	2	2	2	1		8	55
Bamble	13	4	10	2	2	1		0	1			33
Siljan	6	2		1	7			1				17
Drangedal	6	2	1	2	7	2		1				21
Kragerø	13	4	5	2	1	2	1	1	6			35

Tabell 2.8: Partirepresentasjon i kommunene og ordførers partitilknytning etter kommunevalg 2015. Kilde SSB

2.12 Kommuneøkonomi

I dette delkapittelet skal vi se på kommuneøkonomien i Grenlandsregionen. I en kommune-struktursammenheng er det særlig fire forhold, med innbyrdes sammenheng, som er viktige når det gjelder kommuneøkonomi:

- Kommunens inntektsnivå
- Driftsresultat
- Kommunens kapital og gjeld
- Innbyggerens egenbetaling

Dette er tema i de to neste avsnittene.

Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld

Vi har oppsummert status for inntektsnivå, driftsresultat, kapital og gjeld for de 6 kommunene i neste tabell.

Økonomi								
Inntektsnivå	Frie inntekter pr. innbygger ¹⁾					Brutto inntekter per innbygger totalt	Behov pr. innbygger ²⁾	Frie inntekter per. innbygger korrigert for behov
	Skatt på inntekt og	Statlig rammeoverførin	Eiendomssk att	Konsesjonskr aftinntekter ⁵⁾	Frie inntekter totalt			
Porsgrunn 14	21981	23347	2048	0	47376	68265	97,5 %	48606
Skien 14	20684	24878	2346	0	47907	71079	98,3 %	48733
Siljan 14	20578	32662	3149	0	56389	73233	107,3 %	52559
Bamble 14	22319	22977	3805	0	49101	73176	97,6 %	50327
Kragerø 14	19588	29497	3841	0	52926	76816	102,2 %	51807
Drangedal 14	18131	39940	2651	0	60722	85524	115,9 %	52378
1) Delt på antall innbyggere ved utgangen av året. Er beregnet ut fra andel inntekter totalt (bare tre desimaler) og kan derfor være litt unøyaktig								
2) Er basert på KRDs kriterier for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%.								
Driftsresultat	Andel av kommuns brutto driftsinntekter							
	A	B	C	D	A+B-C+D	E	F - E	A + B - E
	Brutto driftsresultat ³⁾	Netto finansinntekter	Netto avdrag	Avskrivninger	Netto driftsresultat (F)	Pensjonsavvik/ pensjonsfond ⁴⁾	Netto driftsresultat ekskl. pensjonsavvik/fond	"Bedriftsøkonomisk" resultat
Porsgrunn 14	-5,1 %	0,5 %	2,8 %	4,8 %	-2,6 %	2,9 %	-5,5 %	-7,5 %
Skien 14	1,7 %	-1,1 %	2,8 %	4,5 %	2,2 %	2,0 %	0,2 %	-1,5 %
Siljan 14	3,5 %	0,3 %	2,6 %	3,3 %	4,6 %	2,4 %	2,2 %	1,5 %
Bamble 14	-2,8 %	0,8 %	2,5 %	4,5 %	-0,1 %	2,3 %	-2,5 %	-4,4 %
Kragerø 14	-0,8 %	-1,8 %	3,2 %	5,0 %	-0,8 %	2,4 %	-3,2 %	-5,0 %
Drangedal 14	2,2 %	-1,5 %	4,5 %	5,8 %	2,0 %	2,2 %	-0,2 %	-1,6 %
3) Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter (her inngår avskrivninger)								
4) Ikke driftsrelaterte inntekter								
Gjeld og kapital	Langsiktig gjeld		Andel av kommuns brutto driftsinntekter					
	Per innbygger	Andel av kommuns brutto driftsinntekter	Fond	Sum Omløpsmidler (B)	Premieavvik (C)	Sum Kortsiktig gjeld (F)	Arbeidskapital B - C - F	
Porsgrunn 14	63851	93,5 %	29,4 %	52,3 %	8,9 %	17,9 %	25,5 %	
Skien 14	58226	81,9 %	6,6 %	32,6 %	8,4 %	13,7 %	10,4 %	
Siljan 14	30605	41,8 %	25,5 %	72,1 %	1,7 %	19,1 %	51,2 %	
Bamble 14	54433	74,4 %	37,7 %	62,8 %	7,3 %	22,2 %	33,3 %	
Kragerø 14	78426	102,1 %	2,8 %	21,8 %	8,4 %	15,0 %	-1,6 %	
Drangedal 14	105249	123,1 %	3,8 %	33,2 %	2,9 %	18,0 %	12,3 %	

Tabell 2.9 Inntektsnivå, driftsresultat, kapital og egenkapital. Kilde: KOSTRA-data juni 2014. Konsern.

Av tabellen framgår blant annet følgende:

- Kommunenes tjenesteproduksjon er finansiert som et «spleiselag» mellom kommunen og brukerne. I tillegg kommer noen statlige driftstilskudd til spesielle formål.
- Når vi skal se på kommunens mulighet til å gi innbyggerne er godt tjenestetilbud, uten for høy egenbetaling, er frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov det beste vurderingsgrunnlaget. Det fremkommer at Drangedal, Siljan og Kragerø har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som i 2014⁵ var på rundt kr 52 000. Det er betydelig høyere enn Skien og Porsgrunn som ligger på under kr 49 000, mens Bamble er i en mellomposisjon med vel kr 50 000 pr. innbygger korrigert for behov.
- Vi ser at det er relativt liten sammenheng mellom skatteinntekter og frie inntekter pr. innbygger. Dette skyldes i hovedsak at forskjellene i skatteinntekter delvis blir utjevnet gjennom inntekts-systemet, noe som innebærer at Drangedal som har lavest skatteinngang har de høyeste frie inntektene. Vi ser videre at alle de 6 kommunene har eiendomsskatt og at nivået varierer fra 2048 pr. innbygger i Porsgrunn til 3 841 i Kragerø.
- Netto driftsresultat er den økonomiske indikatoren som kommuner ofte styrer etter. Anbefalt nivå for å sikre økonomisk handlefrihet er 2 %.⁶ Vi ser at Drangedal, Skien og Siljan nådde det målet i 2014. To av kommunene hadde negativt driftsresultat, mens Bamble i praksis gikk i balanse (-0,1 %). Resultatbegrepet netto driftsresultat har imidlertid sine svakheter. Dels ved at det er avdragene, og ikke avskrivningene som framkommer som kapitalslit og dels fordi pensjonsavvik, avsetning/uttak til/fra pensjonsfond og (fram til og med 2013 også moms på investeringer) ble ført i driftsregnskapet. Holder vi disse, ikke driftsrelaterte, inntektene utenfor og bruker avskrivninger i

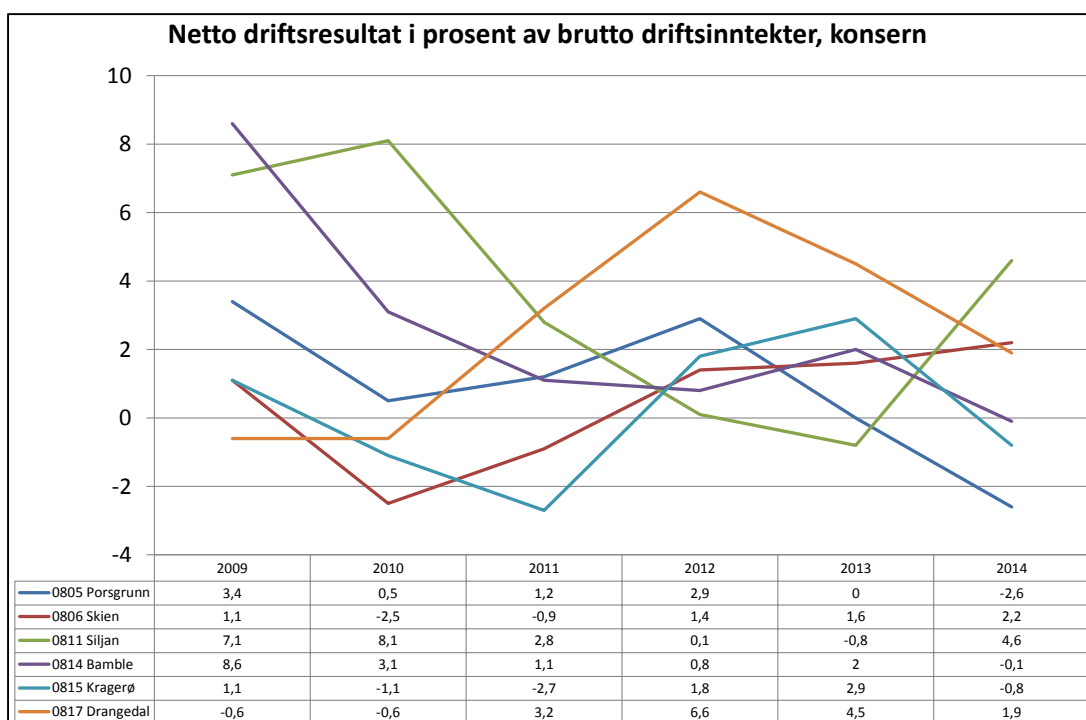
⁵ Alle tall er hentet fra 2014, derfor står det 14 etter hvert av kommunenavnene.

⁶ Satt ned fra 3 % etter at blant annet revisjon MVA på investeringer ble tatt ut av resultatbegrepet

stedet for avdrag, får vi fram en indikator som kan kalles «bedriftsøkonomisk resultat». Bruker vi dette begrepet for 2014 ser vi at det bare er Siljan som har overskudd på driften. De øvrige kommunene har underskudd som varierer fra -1,6 % i Drangedal til -7,5 % i Porsgrunn.

- Siljan hadde ved utgangen av 2014 lavest langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (41,8 %). Bamble ligger nest lavest med 74,4 % mens Kragerø og Drangedal ligger høyest med henholdsvis 102 % og 123 %.
- Siljan har størst arbeidskapital, målt i andel av årlige brutto driftsinntekter (51 %). Bamble ligger på 33 % og Porsgrunn på 25 %. I de tre øvrige kommunene varierer det fra 12 % i Drangedal til -2 % i Kragerø.

Utviklingen over tid når det gjelder netto driftsresultat er vist i neste figur. Her framgår det blant annet at Siljan og Bamble har hatt flest år med positive resultat.



Figur 2.14 Netto driftsresultat over tid. Konsern. Med sammenlikning av landsgjennomsnittet og kommunegruppe 13. Kilde: KOSTRA.

Vurdering

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen, har vi sett at alle kommuner bortsett fra Siljan og Bamble har høy lånegjeld, varierende fra 82 til 123 %. Bamble, Porsgrunn og Siljan har relativt høye fond, varierende fra 26 til 38 % og bør ut fra dette kunne håndtere gjeldssituasjonen sin. Vi har sett at Kragerø har negativ arbeidskapital og svært lave fond, og vil ut fra dette være avhengig av forbedringer i driftsresultatet framover for å håndtere situasjonen.

Som en oppsummering av de omtalte forholdene synes vi kommunebarometeret rangering av kommunene gir et godt bilde. Som det fremkommer av oppstillingen under har Siljan et solid økonomisk utgangspunkt mens Porsgrunn, Drangedal og Kragerø ligger i det laveste sjiktet blant landets kommuner. Skien ligger like over mens Bamble ligger under midten.

ØKONOMI	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
Nivå siste år						
DRIFTSRESULTAT: Korrigeret netto driftsresultat siste år (10 % vekt innen sektoren)	-4,9	1,8	4,2	-1,7	-2,4	0,2
DISPOSISJONSFOND: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	5,1	3,7	9,9	10,4	-0,3	4,1
NETTO LÅNEGJELD: I prosent av brutto driftsinntekter (15 %)	93,5	81,9	41,8	74,4	102,1	123,1
NETTO FINANSUTGIFTER: I prosent av brutto driftsinntekter, eksklusive avdrag (5 %)	-0,5	1,1	-0,3	-0,8	1,8	1,5
INVESTERINGER: I prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	10,9	7,4	13,9	13,9	10,4	21,3
PREMIEAVVIK: Oppsamlet beløp i balansen, i prosent av brutto driftsinntekter (10 %)	8,9	7,1	1,6	6,3	7,5	2,9
Gjennomsnitt siste fire år/ endring siste fire år						
DRIFTSRESULTAT: Korrigeret netto driftsresultat siste fire år (20 %)	-2,8	0,4	1,5	-0,8	-1,7	0,5
ENDRING LÅNEGJELD: Endring i prosentpoeng siste fire år (5 %)	7,9	0,2	4,8	10,1	6,3	70,0
INVESTERINGER: Snitt siste fire år, som andel av brutto driftsinntekter (10 %)	14,5	11,1	9,1	10,5	11,5	31,0
LÅN: Andel av investeringene som finansieres med lån, siste fire år (5 %)	118,4	110,2	72,0	88,1	75,6	84,1
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	2,37	3,47	4,45	3,22	2,54	2,53
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	406	195	44	271	388	389
Best med lavt nivå						

Tabell 2.10 Kommunebarometeret Økonomi. Verdier⁷ og rangering⁸ basert på data for 2014. Kilde: Kommunal rapport

Hva betaler brukerne/innbyggerne

Neste tabell viser hva brukerne må betale for ulike tjenester. Vi ser det er forskjeller, blant annet når det gjelder årsgebyrer. Vi har for oversiktens skyld angitt høyeste nivå med gult og laveste nivå med grønt.

⁷ Kommunebarometeret tar utgangspunkt i en rangering av norske kommuner. For noen av kriteriene gir høye verdier best rangering. For andre kriterier, som eksempelvis endring av lånegjeld, blir den som har lavest nivå best rangert. De sistnevnte er «merket» med grå bakgrunn.

⁸ Dette er en rangering blant landets 428 kommuner for driftsåret 2014. I beskrivelsen av hvert parameter framgår det hvor stor andel dette kriteriet teller. Nivået er en vektet beregning.

Hva betaler brukerne/ innbyggerne								
	Foreldrebetaling					Egenbetaling		
	Barnehage, pr. måned fulltid			SFO tilbud pr. måned		Praktisk bistand		
	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 150 til 200 tusen	Foreldrebetaling eks kost årsinntekt 250 til 300 tusen	Kostpenger	Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 10 timer	Foreldrebetaling ukentlig oppholdstid 20 timer	Abonnementspris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner per mnd	Timepris, ved skattbar inntekt 3 - 4 G, i kroner	Utgiftstak per måned ved timepris, skattbar innt. 3 - 4 G, kr/mnd
Porsgrunn 14	905	2190	320	1182	2368	1445	355	1445
Skien 14	744	1984	275	1550	2467	1395	424	..
Siljan 14	962	2405	400	1175	2350	1121	260	1121
Bamble 14	1984	2480	273	1047	2014	1201	347	..
Kragerø 14	2000	2000	250	1452	2469	1440	275	..
Drangedal 14	2480	2480	300	787	1461	756	..	..
	Årsgebyr					Saksbehandlingsgebyr		
	Feiing og tilsyn	Vannforsyning	Avløp	Avfall	Sum	Privat reguleringsplan, boligformål	Oppføring av enebolig	Oppmåling av areal, boligomt på 750 m2.
Porsgrunn 14	370	1980	3280	2150	7780	112500	15400	22000
Skien 14	196	2105	2909	1834	7044	157000	15500	22000
Siljan 14	416	2997	2997	2054	8464	70000	12000	16856
Bamble 14	428	2736	3626	2766	9556	97000	15500	20200
Kragerø 14	362	1534	2723	2998	7617	115000	15500	20800
Drangedal 14	340	4110	5167	2147	11764	11277	6775	13177
Eiendomsskatt	Eiendomsskatt innført?					Eiendomsskatten på en enebolig på 120 kvm	Innbetalt per innbygger ¹⁾	
Porsgrunn 14	Eiendomsskatt i hele kommunen					3240	2048	
Skien 14	Eiendomsskatt i hele kommunen					4390	2346	
Siljan 14	Eiendomsskatt i hele kommunen					4720	3149	
Bamble 14	Eiendomsskatt i hele kommunen					4578	3805	
Kragerø 14	Eiendomsskatt i hele kommunen					2300	3841	
Drangedal 14	Eiendomsskatt i hele kommunen					1800	2651	

1) Tallene er fra kommuneregnskapet og inneholder alle typer av eiendomsskatt, ikke bare boliger.

Tabell 2.11 Hva betaler brukerne/innbyggerne. Kilde: KOSTRA 2014.⁹

Av tabellen ser vi at:

- Det er store variasjoner med hensyn til foreldrebetaling barnehage for lavinntektsfamilier. Takstene varierer fra kr. 705 til kr. 2 480 pr måned
- SFO satsene varierer med over 100 % for lav oppholdstid mellom Drangedal og Skien
- Vi ser at det er svært varierende gebyrer til feiing, vann, avløp og avfall, mens det samlede avgiftsgebyret er lavest i Skien og Porsgrunn og høyest i Bamble og Drangedal.
- Saksbehandlingsgebyret varierer også i stor grad. En privat reguleringsplan er mer enn dobbelt så dyr i Skien sammenlignet med Siljan, det samme gjelder gebyr for oppfølging av enebolig i Skien og Porsgrunn sammenlignet med Drangedal.
- Oppmålingsgebyret varierer fra 13 177 i Drangedal til 22 000 i Porsgrunn og Skien.
- Det er også store variasjoner med hensyn til eiendomsskatt. Drangedal har det laveste nivået med 1 800 og Siljan det høyeste med kr. 4 720: (Som det fremkommer av fotnoten under inneholder tabell 2.11 feil i tall innrapportert fra Bamble)

De forskjellene som fremkommer av tabellen er i hovedsak et resultat av ulike prioriteringer i kommunene.

Innenfor vannforsyning, avløp og avfall skal årsgebyrene dekke kommunens utgifter. Dette innebærer at størrelsen på årsgebyret avspeiler summen av kommunes årlige driftsutgifter og fordelte årlige investeringskostnader. Når det gjelder forskjeller i foreldrebetaling og egenbetaling for praktisk bistand og nivået på saksbehandlingsgebyr, er dette et resultat av politiske prioriteringer.

⁹ Eiendomsskatt for en enebolig på 120kvm i Bamble ble rapportert med feile tall i 2014. Det riktige tallet er 1 866.

Oppsummering kommunaløkonomi

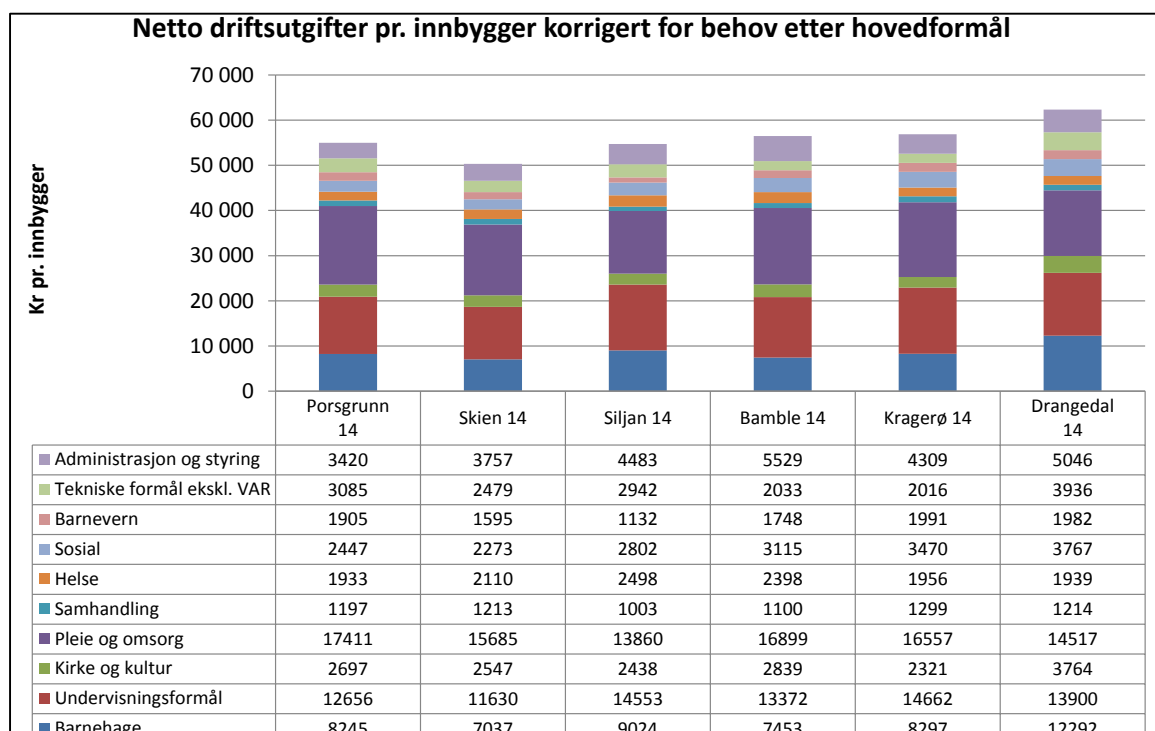
- Siljan, Drangedal og Kragerø har de høyeste frie inntektene pr. innbygger korrigert for behov.
- Tar vi utgangspunkt i «bedriftsøkonomisk resultat» for 2014 ser vi at det bare er Siljan som har overskudd. De øvrige har underskudd som varierer fra -1,6 % i Drangedal til -7,5 % i Porsgrunn.
- Siljan hadde ved utgangen av 2014 lavest langsiktig gjeld målt i form av andel av årlige brutto driftsinntekter (41,8 %). Bamble ligger nest lavest med 74,4 % mens Kragerø og Drangedal ligger høyest med henholdsvis 102 % og 123 %.
- Dette betyr at Siljan har et godt økonomisk utgangspunkt, Skien og Bamble befinner seg rundt midtsjiktet, mens Porsgrunn, Drangedal og Kragerø ligger lavest blant norske kommuner.

Det er forskjeller når det gjelder hva brukerne/innbyggerne betaler for tjenester. Forskjellene bunner dels i noe ulik politisk prioritering og dels i forskjeller mellom faktisk utgiftsnivå (Vann, avløp og avfall). Alle kommunene hadde eiendomsskatt i 2014.

2.13 Tjenesteområdene – nivå og utgifter

Som det fremkommer av forrige avsnitt har Siljan, Drangedal og Kragerø høyere frie inntekter enn de tre øvrige kommunene. Den praktiske konsekvensen av dette er at de tre kommunene i prinsippet har «råd» til å bruke noe mer ressurser (justert for behovet til behovet i befolkningen) på sin tjenesteproduksjon.

Figuren¹⁰ under viser at det at det ikke nødvendigvis er en lineær sammenheng mellom inntektsnivå og utgiftsnivå. Det skyldes i noen grad ulike finansutgifter, men først og fremst ulikt økonomisk resultat. I 2014 hadde Drangedal kommune høyest utgiftsnivå. Vi ser at Porsgrunn hadde, til tross for 8 % lavere frie inntekter, et tilsvarende utgiftsnivå som Siljan. Porsgrunn «finansierte» dette kostnadsnivået med et driftsresultat som var 7,2 % lavere enn Siljans resultat.



Figur 2.15 Netto driftsutgifter¹¹ pr. innbygger korrigert for behov¹² etter hovedformål

¹⁰ Figuren er laget for å sammenlikningen tjenesteområdene. Merk at det ikke er helt riktig å addere da behovet pr. tjeneste er ulikt.

¹¹ Er KOSTRA-tall med to justeringer. Vertskommunetilskudd (tilskudd til omsorg for mennesker med utviklingshemming som ble boende i institusjonskommunen, og utgifter til privatskole elever).

Det fremkommer av oversikten at det er forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Vi ser eksempelvis at Porsgrunn, Bamble og Kragerø prioriterer pleie og omsorg høyere enn de øvrige kommunene. Kragerø, Siljan og Drangedal bruker mer enn de øvrige kommunene til undervisningsformål. Bamble bruker mest til administrasjon mens Drangedal bruker mest til barnehage.

Ulikt utgiftsnivå gir seg utslag i ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i de ulike kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

Oppsummering av tjenesteområdene

I denne rapporten er det ikke rom for en detaljert gjennomgang av alle tjenestene. I stedet har vi, for å bidra til et godt beslutningsgrunnlag, valgt å legge detaljerte tall pr. tjeneste i vedlegget (avsnitt 8.2). Dette er data basert på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang og Kommunal Rapport (data fra Kommunebarometeret).

Noen av hovedfunnene i det vedlagte datamaterialet er:

- Det er klare forskjeller i innretning innenfor pleie og omsorg. Kragerø har en sterk vektlegging av hjemmetjeneste. Siljan og Porsgrunn bruker mer ressurser enn de fire andre kommunene på sykehjemdrift og kommunene Porsgrunn, Bamble og Skien har høyest andel av innbyggere over 80 år som bor i institusjon.
- Gjennomsnittlig antall timer i uken til praktisk bistand varierer fra 1,9 i Siljan til 11,8 i Skien, mens antall time pr. uke til hjemmesykepleie varierer fra 2,10 i Siljan til 9,4 i Bamble.
- I Kragerø utgjør timer til spesialundervisning nesten en tredjedel av alle undervisningstimer. Dette er dobbelt så mye som i Bamble
- Drangedal og Siljan har klart mindre gjennomsnittlig skolestørrelse og gruppestørrelse enn de fire øvrige kommunene. Siljan bruker relativt mye ressurser til undervisning.
- Kragerø bruker mer av kommunens ressurser til SFO enn de øvrige kommunene, kostnadsnivået er mer enn 50 % høyere enn i Drangedal, Siljan, Skien og Bamble. Skien har nest høyest pris og lavest bruttokostnad og derved høyest grad av egenfinansiering.
- Det er store forskjeller med hensyn til omfanget av privat barnehagedrift. Porsgrunn og Skien har høy andel private, mens Siljan og Drangedal kun har kommunale barnehager. Barnehagene i Siljan er i gjennomsnitt de største, mer enn dobbelt så store som i Kragerø.
- Antall konsultasjoner hos fastlege, legevakt og sykehus ligger henholdsvis 25 og 30 % høyere pr. relevant innbygger i Kragerø enn i Porsgrunn og Drangedal.
- Drangedal, Kragerø og Skiens nivå når det gjelder barn plassert av barnevernet er høyere enn i de øvrige kommunene og mer enn dobbelt så høyt som i Siljan.

Disse funnene vil være interessant i en eventuell fremtidig diskusjon rundt harmonisering av tjenester. En nøyere studie av det vedlagte materialet vil trolig også avdekke flere interessante forhold.

¹² Er basert på KMDs delkriteriesett for neste inntektsår (brukt neste år, fordi kriteriene bygger på tall for året før). Unntak er barnehage og skole der vi mener antall innbyggere i aktuelle aldersgrupper (1–5-år og 6–15 år) alene er bedre å bruke.

3 Kommunestrukturen og samfunnsutvikling

3.1 Kommunenes rolle som samfunnsutvikler

Viktige kommunale samfunnsutviklingsfunksjoner er å fastlegge utbyggingsmønster, steds- og sentrumsutvikling, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, folkehelse, tilrettelegge for næringsutvikling og samferdselsoppgaver. Kommunenes utviklingsrolle dreier seg dermed om å legge til rette og regulere betingelsene for viktige utviklingstrekk i kommunene. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på sektor og nivåovergripende samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune.

Dette innebærer at kommunene ikke styrer all utvikling i egen kommune direkte, men at de fastlegger viktige rammer for innbyggernes og næringslivets handlingsrom, som så i sum avgjør hvordan utviklingen i den enkelte kommune faktisk blir. Slik sett er det samspillet mellom markedsmessige utviklingstrekk og kommunal regulering og tilrettelegging som avgjør om for eksempel boligbyggingen blir stor eller liten, om det blir vekst, fornyelse eller stagnasjon i lokalt næringsliv. Kommunenes utviklingsrolle omfatter også muligheten for å påvirke regionale utviklingstrekk som fastlegges på andre arenaer enn de kommunale. Kommunenes mulighet for å ivareta sine samlede interesser overfor nabokommuner, fylkeskommunene og statlige myndigheter er dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen.

3.2 Ekspertutvalgets kriterier for samfunnsutvikling

Regjeringen ber kommunene vurdere kommuneinndelingen i lys av ekspertutvalgets kriterier. I sine utredninger om kriterier for ny kommunestruktur anbefalte utvalget at kommunestrukturen i større grad bør nærme seg funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget peker på at utvalgets anbefaling om en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere i mange områder vil kunne gi bedre samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Videre påpeker utvalget at kommunestrukturen i byområdene skaper særskilte utfordringer som gir grunnlag for å anbefale kommunesammenslåinger, selv med kommuner som oppfyller en minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Byområdene favner om flere kommuner, der innbyggere og næringsliv lever sine daglige liv og opererer på tvers av kommunegrenser. Dette gjør at kommunens administrative grenser i liten grad sammenfaller med det funksjonelle området det er nødvendig å se i sammenheng.

Utvalget kategoriserer oppsplitting i flerkommunale byområder slik:

- Oppsplittede tettsteder, hvor ett tettsted inngår i flere kommuner
- Bo- og arbeidsmarkedsregioner med stor grad av pendling mellom kommunene
- Byområder med sammenfall av begge disse kjennetegnene

I sin andre delutredning tydeliggjorde utvalget kriteriet funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Utvalget tydeliggjorde følgende:

Et tettsted (slik dette er definert i SSBs tettstedsdefinisjon) bør i sin helhet ligge i én kommune. Dette inkluderer både tilfeller der tettsteder har vokst ut over sine kommunegrenser, samt der to tettsteder har vokst sammen. For mindre tettsteder kan dette kriteriet i noen tilfeller løses ved grensejustering, men i hovedsak må dette løses ved kommunesammenslåing.

Et tett integrert arbeidsmarked bør utgjøre én kommune. Utvalget mener at arbeidsmarkedet er tett integrert når rundt 25 % eller flere av de sysselsatte bosatt i en kommune jobber i regionens senterkommune(r). Hva som vil være den eksakte grensen for en funksjonelt avgrenset kommune, bør avgjøres av lokale og regionale forhold. For (eventuell overføring av) tjenester som er rettet mot bestemte befolkningsgrupper (eksempelvis videregående opplæring og kollektivtransport), bør en også ta i betraktning pendlingsmønsteret til tjenestemottakerne.

I Kommuneproposisjonen for 2015 (Prop. 95 S (2013–2014)) kommenterer Regjeringen ekspertutvalgets anbefaling slik: *«Ekspertutvalgets andre anbefaling gjelder i første rekke å sikre bedre samsvar mellom kommunestrukturen og funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Departementet vil vise til at det er et mål med kommunereformen at den skal styrke forutsetningene for en helhetlig samfunnsutvikling i alle deler av landet både når det gjelder arealbruk, samfunnssikkerhet og beredskap, transport, næring, miljø og klima, og den helsemessige og sosiale utviklingen i kommunen. En endret kommunestruktur vil gi større og mer funksjonelt avgrensede kommuner som evner å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og regionalt, og en kommunesektor som vil være i stand til å løse nasjonale utfordringer. Regjeringen vil oppfordre samtlige kommuner til å ta stilling til utvalgets anbefalinger i de lokale prosessene.»*

Videre heter det at:

«Befolknings- og kommunikasjonsutviklingen har endret de funksjonelle samfunnsutviklingsområdene. Kommunestrukturen er i liten grad endret i tråd med denne utviklingen. De fleste funksjonelle samfunnsutviklingsområder dekker i dag flere kommuner. Særlig i byområdene er mulighetene store fremover for å sikre en helhetlig og bærekraftig utvikling i areal, transport- og boligplanlegging med større og mer robuste kommuner.»

3.3 Samfunnsutfordringer regionen står overfor

En tett sammenvevd utredningsregion delt av grenser

Utredningsregionen inngår i samme bolig- og arbeidsmarkedsregion med omfattende pendling. Et betydelig antall innbyggere bor i Grenland tettsted som er delt mellom Skien, Porsgrunn og Bamble. Regionen står fortsatt overfor en betydelig befolkningsvekst, der anslaget fra SSB er en samlet økning på over 15 000 innbyggere frem til 2040. Det stiller krav til areal- og transportplanleggingen. Befolkningsveksten innad i regionen, men også utenfor, vil kreve at transportinfrastrukturen utnyttes.

Samtidig skal det påpekes at Grenland også omfatter kommuner, steder og bygder som ikke kan karakteriseres å være tettbygde. Disse områdene står ikke overfor de samme utfordringer som de tett befolkede områdene i bybåndet Grenland.



Figur 3.1: Samordnet Virkemiddelbruk Bystrategi Grenland:

Krav til areal- og transportplanleggingen – skaper grensene hindringer?

For å understøtte lokale, regionale og statlige transportpolitiske mål om fremkommelighet for transporten og klimaforlikets mål om at fremtidig trafikkvekst skal tas av andre transportmidler enn bil, bør arealplanleggingen i kommunene fortette og understøtte knutepunkter, og legge til rette for økt andel av reiser med kollektivtransport, sykkel og gange. Å se boligområder og arbeidsplasser i sammenheng er sentralt for å begrense transportveksten og legge til rette for ikke-bilbasert transport. I regional areal- og transportplan for Grenland der Bamble, Porsgrunn, Siljan og Skien inngår, er regionale mål for utviklingen tydeliggjort, herunder at man skal tilrettelegge for utbygging i bysentrene, konsentrere handel, høyere arealutnyttelse innenfor bybåndet og en helhetlig parkeringspolitikk. Som en oppfølging av ATP-Grenland er det igangsatt arbeid med å kartlegge bedriftenes behov og regionens arealreserver. Tematikken knyttet til næringsarealer vil antagelig senere blitt tatt opp i regional plansammenheng. I regional plan heter det også at en helhetlig parkeringspolitikk er et sentralt virkemiddel for å styrke eksisterende sentre og redusere bilbruk, samt sikre at eksisterende parkeringsplasser utnyttes på en effektiv måte. Det heter i planen at felles parkeringsnormer skal innarbeides i kommuneplanene for Porsgrunn og Skien, men til nå er ikke felles normer vedtatt.

Regional areal og transportplan for Grenland skal legge føringer for det samlede utbyggingsmønsteret i regionen og kan bidra til en mer helhetlig og kommuneoverskridende planlegging. Imidlertid er planen kun retningsgivende for kommunene og er resultat av et kompromiss mellom kommunene og fylkeskommunen. Dersom planens mål skal realiseres, nødvendigvis gjør det at de berørte kommunene følger opp forventningene og handlingsplanene til regional plan. I dette ligger kjernen av utfordringene. Selv om flere av kommunene til nå har rullert sine kommuneplaner i tråd med den regionale planen, peker mange informanter på at planen bygger på en sårbar enighet og at planen er lite verdt om ikke følger opp føringene gitt i planen. Flere informanter peker på at den regionale planen utfordres av kommunene. Det er allerede reist innsigelser til enkeltkommuners oppfølging av planen. Det pekes på at den enkelte kommune i prinsippet har som hovedmål å arbeide for et utbyggingsmønster som gagnar dem best enkeltvis og at det derfor kan bli krevende å følge opp den regionale planen.

Flere informanter peker på at Grenlandspakken er nært koplet til regional areal- og transportplan. Imidlertid inngår ikke Bamble i Grenlandspakken og det kan skape utfordringer mht. utviklingen av en helhetlig oppfølging og utvikling av planen og bybåndet samlet sett.

Mange informanter peker på at dersom areal- og utviklingsansvaret hadde vært lagt til én kommune, ville flere hensyn og interesser - og de ulike kommuner og deler av kommuners egenskaper og fortrinn - blitt sett i en bedre sammenheng. Det pekes på at jo flere kommuner og instanser som må samordne sin arealutvikling mot felles mål, desto vanskeligere er det. Dessuten er det prosessuelt krevende med vedtak i fire ulike kommuner. I følge flere informanter var arbeidet med å etablere planen en krevende prosess politisk og tidsmessig. Noen har også motforestillinger til de demokratiske sider ved slike planer – i praksis er den enkelte kommunestyre langt på vei bundet opp til å følge opp planforslagene. For utbyggingsaktører som opererer i utredningsregionen, kan en større kommune gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser, -bestemmelser og byggesaksbehandling. Tilsvarende kan gjelde en omforent parkeringspolitikk i regionen. Nåværende situasjon innebærer at det for eksempel er krevende å gjennomføre en mer restriktiv parkeringspolitikk av frykt for svekket konkurransekraft for egen kommune og sentre.

Flere informanter peker også på at det i dag er en viss rivalisering mellom kommunene når det gjelder lokalisering av bedrifter og institusjoner som kan medvirke til suboptimalisering og lite hensiktsmessige løsninger for regionen samlet sett. Den lokale logikken og hva som er best for egen kommune er mer fremtredende enn å se egen kommunes utvikling i sammenheng med nabokommunene og det kan redusere muligheten til å ta ut potensialet for utvikling i regionen samlet sett.

På den annen side er det også en del informanter som mener nåværende kommunegrenser ikke skaper utfordringer for areal og samfunnsplanleggingen. Det pekes på at de fleste kommunene har arealer for både næring og bolig og at håndteringen av fremtidige utfordringer like godt eller bedre ivaretas innenfor de nåværende grenser. Kragerø, Bamble, Drangedal og Siljan er helt eller delvis landkommuner uten de samme utfordringene som Skien og Porsgrunn. Det pekes på at tettstedsproblematikk kun berører deler av kommunene som kan løses ved samarbeid og oppfølging av regional plan og nødvendiggjør ikke en sammenslåing av alle kommunenes arealer.

Lokalisering av kommunal infrastruktur i tettsteder – investeringsøkonomi

Flere informanter peker på at tettstedsoppsplittingen i regionen kan gi uhensiktsmessige strukturer og investeringer samlet sett. I oppsplittede tettsteder kan sammenslåinger gi grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud. Det kan gi potensiale for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret. For eksempel kan mulige parallellinvesteringer i kommunal infrastruktur som idrettsanlegg, skoler eller andre kommunale institusjoner unngås. Tettstedsoppsplittingen kan også føre til at for eksempel elever sokner til hver sine grunnskoler til tross for at de bor i samme grend eller tettsted.

Bedre fagkapasitet i kommunene som følge av samling av fagmiljøer?

Hovedinntrykket fra analysen og intervjuene er at kommunene delvis har nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta samfunnsutviklings- og planoppgavene. Fra flere av kommunenes side påpekes det at fagmiljøene kan være sårbare og at spesialkompetanse kan være krevende å rekruttere. Mange peker også på at kapasitetssituasjonen kunne vært bedre i lys av de utfordringer man står overfor. Det pekes på at større kommuner kan styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bedre utviklingsmiljøer. Det er lettere å rekruttere spesielt unge til større organisasjoner. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Det pekes også på at Vekst i Grenland med felles næringsavdelinger har bidratt til å løfte blikket for utfordringer og kompetanse innenfor næringsutvikling i regionen.

Imidlertid pekes det også på fra enkelte kommune at kompetanse og kapasitetssituasjonen er rimelig god og at man ikke ser på kompetanse og kapasitetssituasjonen som en grunn god nok til å slå sammen kommunene. I den sammenheng pekes det også på at avstand og større organisasjoner også kan være en ulempe og redusere kommunens mulighet til løse oppgaver på en god måte.

Med *fagkompetanse* menes at kommunene bør ha personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører og planleggere. Samtidig må det understrekes at arbeidserfaring og muligheten for etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med *kapasitet* menes at kommunene bør kunne ivareta alle oppgaver og den saksmengden kommunene står overfor. For det første dreier dette seg om de løpende oppgaver som kommunene skal ivareta, for eksempel innenfor byggesak. For det andre omfatter kapasitet kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder, nye tjenester, og/eller nye arbeidsformer.

Med *fagmiljø* menes at kommunene bør ha attraktive fagmiljøer som stimulerer til å beholde og utvikle fagmiljøene, rekruttering og som reduserer avhengigheten av enkeltpersoner. Kommunene bør kunne tilby attraktive arbeidsplasser og lykkes med rekruttering av fagfolk med relevant kompetanse.

Boks 3.1: Kapasitet og kompetanse – utredernes bruk av begrepet

Forsterket interessehevding?

Grenland har felles utfordringer og kan dermed ha felles interesser når det gjelder regional utvikling og interessehevding overfor omverdenen. For eksempel har regionen felles interesse i å utvikle Grenlandsbanen, veginfrastrukturen og ivareta lokaliseringen og utviklingen av høgskoler og sykehuset i regionen. Regionen har også felles interesse i å få beholde eller motta nye statlige arbeidsplasser. I dag er det primært Grenlandsrådet og Telemark fylkeskommune som ivaretar felles interessehevding. I den grad regionrådet og kommunene fremstår samlet i sin politikk overfor omverdenen, kan kanskje kommunenes felles interesser ivaretas og formidles også innenfor nåværende struktur. Imidlertid betyr også «kjøttvekta» til en kommune en del i interessepolitisk arbeid og en felles kommune vil ha et klart mandat i å ivareta en langt tyngre kommune enn dagens seks. Ett kommunestyre vil også forplikte kommunen samlet og evt. intern strid om interesser eller for eksempel lokalisering vil være avklart i dialogen med omverdenen enten dette er staten, fylkeskommunen eller private aktører. Imidlertid peker noen informanter på at kommunene støtter opp om Grenland og Grenlandsrådet og at rådet ivaretar interessene til regionen samlet sett på en god nok måte og gitt at støtter opp om hverandre i felles interessehevding.

Ny og utbedret E18 og Grenlandsbanen vil gjøre at regionen bindes nærmere opp mot for eksempel Vestfoldbyene, Drammen og mot Agder. Regionen står overfor en mulighet, men også en utfordring når det gjelder konkurransen med nabobyene. I den sammenheng kan en samlet kommune for Grenland stå bedre rustet i arbeidet med både interessehevding og evt. arbeidsdelingsavtaler med større byer på Sør-Østlandet. Et slikt samarbeid kan for eksempel omfatte strategisk samarbeid om utviklingen av byregionenes interesser og utnyttelse av hverandres fortrinn i fellesskap og slik at storkommunene støtter opp under hverandre.

I dag er det andre aktører enn kommunene som har ansvaret for drift og investeringer i samferdselsinfrastruktur. Telemark fylkeskommune har ansvaret for fylkesveiene og kollektivtransporten. Statens vegvesen har ansvaret for den statlige veginfrastrukturen. Fylkeskommunen og Statens vegvesen er også inne i styringen av Grenlandspakken. En stor kommune kan antagelig overta mange av de nåværende fylkeskommunale oppgaver (se nedenfor) med den konsekvens at nivået som er nærmest innbyggeren ivaretar flere viktige utviklingsoppgaver og dermed interessene til næringsliv og innbyggere.

Effektiv planlegging

Det fremholdes fra flere informanter at kommunegrensene til en viss grad kan svekke hensynet til en effektiv og forutsigbar planlegging. Det pekes på at konfliktsaker mellom nabokommuner naturlig nok bortfaller dersom kommunegrensene forsvinner. Uenighet kan trekke plansaker ut i tid, redusere forutsigbarhet og være politisk krevende. Et annet moment som fremheves er at fordeling av kostnader og gevinster ved befolknings- og næringsutvikling kan skape konkurranse og uenighet mellom kommunene. Dette kan medføre lange prosesser med forsinkede og dårligere løsninger. For aktører som opererer i utredningsregionen vil en større kommune kunne gi mer oversiktlige og forutsigbare rammebetingelser ved enhetlig praktisering av planprosesser- og bestemmelser og byggesaksbehandling, noe som vil gi enklere saksbehandlings- og beslutningsprosesser.

Planleggernes vurdering av konkrete spørsmål

På samling der planleggere med representanter fra kommunene¹³ deltok ble det reist en del spørsmål om hvilke egenskaper/konsekvenser en storkommune for Grenland kan få. Informantene ble bedt om å vurdere spørsmålene på en femtrinnskala fra helt enig til helt uenig. Informantene var helt enige på spørsmål om en storkommune vil gi potensial for:

- Mer helhetlige rammebetingelser for næringslivet
- Mer helhetlig arealforvaltning og planprosesser
- Mer målrettede investeringer og utviklingstiltak i regionen samlet sett.
- Raskere og mer effektive planprosesser
- Forsterket interessehevdning overfor nasjonale og regionale myndigheter og samarbeidspartnere
- Bedre kompetanse og kapasitet i kommunene som følge av forsterkede fagmiljøer
- Øke regionens attraktivitet som etableringssted for privat og offentlig virksomhet

På spørsmål om en storkommune vil gi mindre nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne/brukerne var informantene også helt enige. Informantene var helt uenige i at en storkommune vil gi en kommune som har mindre handlekraft og mindre på samfunnsutfordringene. Informantene var også helt uenige i at en storkommune gir mindre lokal kunnskap og tilstedeværelse.

3.4 Utfordringer sett fra næringslivet

Utfordringer for bedrifter og næringsliv

For å undersøke i hvilken grad dagens fragmenterte kommunestruktur i Grenland skaper utfordringer for næringslivet i regionen, har en foretatt til sammen 10 strukturerte telefonintervjuer med næringslivsfolk i regionen, for å høre deres syn på disse forhold. Intervjuobjektene representerer dels ledelsen i de store hjørnesteinsbedriftene i regionen, dels enkelte mindre bedrifter og dels lokale næringsforeninger og bransjeforeninger i Grenland som talsmenn for sine medlemsbedrifter. I tillegg har en intervjuet Vekst i Grenland om disse forhold, som kommunenes næringsapparat. Intervjuene ble foretatt etter en strukturert intervjuguide med en del åpne spørsmål i starten og et sett med påstander mot slutten der en testet grad av enighet i disse. Informantene uttalte seg dels på egne vegne, og dels for næringsforeningenes og bransjeforeningenes del, på vegne av sine medlemsbedrifter. Ledelsen i de store hjørnesteinsbedriftene i regionen begrenset seg gjerne til å kommentere spesifikke utfordringer for sin bedrift som har sitt opphav i en fragmentert kommunestruktur med flere beslutningstakere og ulik tolkning av regelverk.

¹³ Samtlige kommuner var ikke representert på samlingen, men disse er intervjuet i for eller etterkant av samlingen.

Er kommunene viktig og påvirker kommunen næringslivets disposisjoner?

Informantene ble innledningsvis spurt om på hvilken måte kommunenes disposisjoner og planer er viktige for deres virksomhet. Hjørnesteinsbedriftene meldte her at kommunenes arealplanlegging er viktig, særlig tilgang på attraktive næringsarealer rundt deres anlegg. Videre pekte de på at utbygging av moderne og effektive veiløsninger er svært viktig for deres bedrifter, og at mulighetene for å få gjennomført slike prosjekter vanskeliggjøres av dagens kommunestruktur. Flere av næringsforeningene og bransjeorganisasjonene var inne på det samme. Disse informantene pekte i tillegg på behovet for samordning av kommuneplaner og ønsket mer lik praksis i kommunal saksbehandling og kommunale reguleringsbestemmelser.

Informantene ble videre spurt om hvordan den nåværende kommunestrukturen påvirker deres bedrifters oppgaveløsning eller disposisjoner. Hjørnesteinsbedriftene meldte her at kommunestrukturen har liten betydning for egen bedrifts lokalisering eller disposisjoner, men at intern uenighet om Bypakke Grenland og manglende regional tyngde og samordning, hindrer en effektiv utbygging av regional infrastruktur, særlig veiprosjekter. Næringsarbeidet hindres også av kommunal uenighet om lokalisering. Flere andre informanter var inne på det samme, men tilføyde også at fagmiljøene i de mindre kommunene er for små og sårbare, at kommunene må samarbeide bedre og konkurrere mindre.

Informantene ble spurt om de ville tenkt annerledes rundt deres bedrifters lokalisering eller disposisjoner om kommunegrensene hadde vært annerledes. De fleste mente her at andre forhold er viktigere for deres lokalisering, og at man stort sett er fornøyd med å være der de er, selv om en lokalisering nær E18 kunne vært en fordel for enkelte bedrifter. Andre ønsket bedre veiforbindelse til E18 i stedet.

Informantene ble videre spurt om hva merkenavnet Grenland betydde for dem selv og deres virksomhet. Her varierte svarene en del. De fleste forbinder Grenland med kommunene Skien, Porsgrunn og Bamble, og tradisjonelt også Siljan. Bare to informanter mente at Kragerø og Drangedal naturlig hører med, selv om de nå inngår i Vekst i Grenland. Flere informanter mente videre at Grenland ikke er noen god merkevare i markedsføringssammenheng, fordi navnet fortsatt forbindes med industri og forurensing. Kragerø er for eksempel et mye bedre merkenavn i turistsammenheng.

Synspunkter på samfunnsfloker

En hovedutfordring for informantene var å beskrive eventuelle samfunnsfloker eller utfordringer som har sin årsak i nåværende kommunestruktur, og som lettere kunne latt seg løse med en storkommune i området. Flertallet av informantene peker her igjen på treg utbygging av regionale veiprosjekter i Grenlandsområdet fordi kommunene er uenige om prioriteringer i Bypakka. Videre peker man på at en helt unødvendig rivalisering mellom kommunene når det gjelder nærings- og handelsetableringer, svekker bysentrene og gir lite optimale lokaliseringer. Den fragmenterte kommunestrukturen gir også manglende regional tyngde i kampen om statlige lokaliseringer og statlige infrastrukturtiltak som E18 og Grenlandsbanen. Grenland får heller ikke fullt ut status som storby, og mister en del penger og statlige funksjoner på grunn av dette.

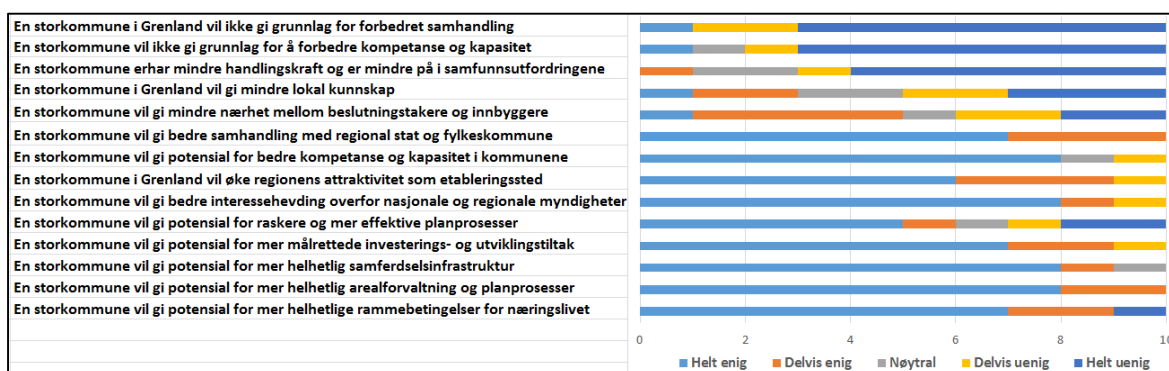
Informantene ble videre spurt om hvilke av disse flokene og utfordringene som er forsøkt løst gjennom interkommunale løsninger, og om disse løsningene er gode nok. Det var bred enighet om at interkommunale funksjoner fungerer bra. Da er det mer problemer med næringsutvikling og felles markedsføring av Grenland, der det er lite trøkk og klare interessekonflikter mellom kommunene. Vekst i Grenland skal ivareta disse forhold, men samarbeidet har mange eiere med ulike interesser, som etter flere informanters mening gjør det vanskelig å få til effektive og målrettede satsinger.

Motsatt ble informantene spurt om hvilke hensyn og utfordringer som blir bedre ivarett ved å videreføre nåværende struktur. Hjørnesteinsbedriftene så få slike forhold, det eneste måtte være lokaldemokratiet og nærhet til lokale beslutninger. Et annet aspekt er mer fokus på lokal markedsføring, særlig i ytterkommunene. Kragerø har for eksempel helt andre markedsføringsbehov enn Grenland.

Synspunkter på kommunesammenslåing

Avslutningsvis på den åpne delen av intervjuet ble informantene spurt om hvilke kommuner de mener bør inngå i en kommunesammenslutning i området. De aller fleste informantene mente at Skien, Porsgrunn og Bamble danner kjernen i Grenland og bør være med i en storkommune. Siljan kan gjerne slutte seg til om de ønsker det. Bare en informant ønsker i utgangspunktet en storkommune med seks kommuner, men flere åpner for dette dersom Kragerø og Drangedal ønsker å være med.

Etter disse åpne spørsmål, ble informantene forelagt en del strukturerte oppsummerende spørsmål eller utsagn som de ble bedt om å vurdere på en femtrinnskala fra helt enig til helt uenig. Spørsmålene og informantenes svar framgår av figur 3.2.



Figur 3.2 Oppsummerende spørsmål til næringsliv og næringsorganisasjoner om kommunesammenslutning

På spørsmålet om en ny felles storkommune vil gi potensial for mer helhetlige rammebetingelser for næringslivet, svarte ni av ti at de var helt eller delvis enige i dette. Sju informanter var her helt enige i påstanden, mens en var helt uenig. Et liknende svar fikk man også på spørsmålet om en storkommune vil gi potensial for mer helhetlig arealforvaltning og planprosesser. Alle var her helt eller delvis enige i dette, de fleste helt enige.

Litt mer differensierte var svarene på de to neste utsagnene, at en storkommune vil gi potensial for mer helhetlig samferdselsinfrastruktur og kollektivtilbud, og mer målrettede investeringer og utviklingstiltak for regionen som helhet. Åtte informanter var helt enige i den første av disse påstandene, mens to informanter var delvis enig og nøytral. Sju informanter var helt enige i den andre påstanden mens to var delvis enige og en delvis uenig i dette.

Enda mer differensierte var svarene på spørsmålet om en storkommune vil gi potensial for raskere og mer effektive planprosesser. Bare halvparten av informantene var helt enige i dette, mens resten fordelte seg på alle de andre kategoriene. To informanter var helt uenige i at en storkommune vil gi raskere og mer effektive planprosesser. Man var redde for at området ble for stort og at de beste plantradisjonene i regionen ikke ble videreført.

Påstanden om at en ny storkommune vil gi potensial for forsterket interesseheving overfor nasjonale og regionale myndigheter fikk imidlertid større oppslutning. Åtte informanter erklærte seg, som en ser av figuren, helt enig i dette. Mange av disse mente, som det også framgår ovenfor, at dette er et svært viktig argument for å danne en storkommune. En informant erklærte seg imidlertid bare delvis enig i påstanden, mens en var delvis uenig i dette.

På spørsmålet om en slik storkommune vil øke regionens attraktivitet som etableringssted for private og offentlige bedrifter eller organisasjoner, var svarene litt mer delte. Seks informanter var helt enige i dette, noen av disse mente til og med at dette åpenbart var tilfelle. Tre informanter var imidlertid bare delvis enige i dette, og en delvis uenig. Han var slett ikke sikker på om regionens attraktivitet økte med en storkommune.

Åtte informanter erklærte seg videre helt enige i at en storkommune vil gi potensial for bedre kompetanse og kapasitet i kommunene som følge av større fagmiljøer. Her var en nøytral og en delvis uenig. Om en slik storkommune vil gi et potensiale for bedre samhandling mellom kommunen på den ene siden og regional stat, fylkeskommunen mv. på den andre siden, var også de fleste enige i, men her var det tre informanter som erklærte seg delvis uenig.

Påstanden om at en ny felles storkommune vil gi mindre nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne, ga helt sprikende svar. En av informantene var helt enig i dette, mens fire var delvis enige og en nøytral. Resten av informantene var helt eller delvis uenige, og ga som kommentar at det ikke lenger er nødvendig å møte opp på rådhuset for å kontakte kommunen, og at lokaldemokratiet kan ivaretas lokalt uansett. Påstanden om at en storkommune vil gi mindre lokal kunnskap og tilstedeværelse gav også helt sprikende svar. En informant var helt enig i dette, to var delvis enige og to nøytrale. Resten var helt eller delvis uenige i dette. Kommentarene til dette spørsmålet gikk fra fare for utarming av distriktene til at dagens kommunestruktur ga altfor små og trange lokalsamfunn.

Påstanden om at en storkommune vil gi mindre handlingskraft og være mindre på i samfunnsutfordringene var seks av informantene helt eller delvis uenige i, mens en var delvis uenig, to nøytrale og en delvis enig. Noe klarere var svarene på påstanden om at en ny storkommune ikke vil gi grunnlag for å forbedre kommunenes kompetanse og kapasitet. Sju informanter var helt eller delvis uenige i dette, en delvis uenig, en nøytral og en helt enig, uten at det framgikk hvorfor. Det ble her kommentert av de som var uenige i påstanden at særlig småkommuner i dag har altfor liten kompetanse og kapasitet, særlig innenfor teknisk sektor.

Sju av ti informanter var også uenige i at samhandlingen mellom kommunene fungerer utmerket med dagens struktur og ikke blir bedre ved en storkommune. To informanter var delvis uenige i dette mens en var helt enig i påstanden. Denne informanten tror ikke at en storkommune vil gi noe særlig bedre samhandling i regionen.

Intervjuundersøkelsen er basert på 10 intervjuer, og gir naturligvis ikke noe fullgodt svar på hvilke problemer næringslivet har med nåværende kommunestruktur, og hvordan det regionale næringslivet i Grenland stiller seg til en kommunesammenslutning. Skulle en fått et statistisk holdbart svar måtte man gjennomført en betydelig større spørreundersøkelse. Likevel er svarene til de som er spurt klare nok. De aktuelle næringslivsrepresentantene er generelt ganske positive til en kommunesammenslutning i Grenland, særlig når det gjelder Skien, Porsgrunn og Bamble. Noen er veldig positive og vil ha en sammenslutning snarest mulig for å løse regionale samfunnsflokke og skaffe Grenland en større regional tyngde overfor regionale og sentrale myndigheter. Andre er generelt positive, men likevel litt skeptiske, særlig til hvordan en slik sammenslutning ivaretar lokaldemokratiet og nærheten mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Bare en av informantene fra næringslivet er direkte imot en kommunesammenslutning i området.

NHO Telemark mener at større og mer robuste kommuner vil være et viktig grep for å løse både pressutfordringen i bykommunene Skien, Porsgrunn og attraktivitetsutfordringen i mindre kommuner.

I by- og tettstedsområdene kan et samlet utbyggingsmønster og transportsystem legge til rette for næringsutvikling med fornyelse og utvikling av kompetansekreverende kommunale tjenester. Lokaldemokratiet er i dagens Telemark hemmet av oppsplittede byområder med manglende handlekraft til å påvirke byutviklingen.

I Grenland har det vært for mye lokal konkurranse i stedet for helhetlige grep. En toppaktuell sak er Bypakke Grenland. Næringsutvikling både i byene og i større distriktskommuner krever teknisk infrastruktur, transportsystemer, klargjøring av nærings- og boligareal og utbygging av sosial infrastruktur som helse-, utdannings- og kulturtilbud.

Større og mer robuste kommuner i Telemark er viktig for næringslivet fordi disse kan se transportløsninger, areal- og ressursforvaltning og by- og tettstedsutvikling i sammenheng innenfor felles bo- og arbeidsmarkedsregioner. De vil styrke fagmiljøene, bidra til effektiv saksbehandling f.eks. innen bygge- og reguleringsaker, og være mer kompetente innkjøpere og bestillere av nyskapende og fremtidsrettede løsninger i samarbeid med næringslivet.

Større kommuner kan bedre bidra til å utvikle og utnytte lokale markeder. De vil generelt ha større handlekraft til å være pådrivere for lokal konkurransekraft og redusere tids- og kostnadsbyrder for næringsliv, og de vil gi stordriftsgevinster som kan overføres til innbyggere og bedrifter i form av lavere skatter og avgifter.

I NHO Telemark er vi særlig opptatt av en forvaltningsstruktur som sikrer en effektiv og miljøvennlig håndtering av befolkningsveksten i Grenland, Midt- og Øvre Telemark. Det vil være sentralt for næringslivets framtidige konkurransekraft.

Boks 3.2 NHO Telemarks vurdering av kommunestrukturen¹⁴

3.5 Potensial for nye samfunnsutviklingsoppgaver i utredningsregionen?

I Meld. St. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, er regjeringens forslag til nye oppgaver til større kommuner presentert. Regjeringen foreslår overføring av en rekke større og mindre oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Regjeringen tallfester ikke krav til innbyggergrunnlag eller funksjonalitet i meldingen, men visse betingelser er beskrevet for enkelte oppgaveområder. Den politisk viktigste og budsjettunge oppgaven som er foreslått lagt til kommunene innenfor samfunnsutvikling er ansvaret for kollektivtransport som i dag er lagt til fylkeskommunen. I tillegg vil regjeringen utrede omklassifisering av fylkesveger til kommunale veger. I ovennevnte stortingsmelding siteres ekspertutvalget for kommunereformen der det heter at:

«... storkommuner med et tilstrekkelig innbyggergrunnlag og som samtidig utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder isolert sett kan overta fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport. Storkommuner bør ha over 100 000 innbyggere for å være store nok til å oppnå stordriftsfordeler ved å ha oppgaven. Hva som vil være de eksakte grensene for funksjonelle samfunnsutviklingsområder bør avgjøres lokalt. Utvalget vil understreke at ansvaret for kollektivtransport forutsetter geografiske enheter som reduserer behovet for interkommunalt og regionalt plansamarbeid.»

I meldingen heter det at det er departementets vurdering at det vil være gevinster å hente på å overføre ansvaret for kollektivtransporten til de største kommunene. Det heter at en overføring av ansvaret for kollektivtransporten til store og funksjonelle kommuner vil innebære en samling av flere transportpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Departementet stiller som vilkår at kommunen må ha et innbyggergrunnlag som sikrer tilstrekkelig markedsgrunnlag.

¹⁴ <https://www.nho.no/Om-NHO/Regionforeninger/NHO-Telemark/Nyheter/er-telemark-overmoden-for-kommunereform/>

Markedsgrunnlaget er avhengig av befolkningens størrelse, men også av hvordan boliger, arbeidsplasser og servicetilbud er lokalisert i forhold til hverandre. Det heter videre at det vil kunne være lettere å utvikle et bedre kollektivtilbud til lavere kostnad når utbyggingsmønsteret bærer preg av høy tetthet. Det vil innebære at kommunens utstrekning bør sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes bosettingsmønster og reisemønster, samt arbeidsplassenes lokalisering.

Departementet foreslår at det fylkeskommunale ansvaret for kollektivtransporten, inkludert TT-ordningen, kan overføres til de største kommunene. Den konkrete gjennomføringen av oppgaveoverføringen vil bli utredet nærmere.

Stortingets flertall sluttet seg til forslaget med følgende merknad (Innst. S. nr. 333 2014-2015):

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for kollektivtrafikken fortsatt som hovedregel skal ligge på det regionale folkevalgte nivå. Ansvaret for kollektivtrafikken kan overføres til større kommuner på de vilkår som skisseres i meldingen, og forutsatt at det inngår et samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre et helhetlig kollektivtilbud i regionen.»

Stortinget sluttet seg også til regjeringens forslag om å vurdere omklassifisering av fylkesveger til kommunale veger i den grad endringer i kommunestrukturen gir grunnlag for dette.

Vurdering av regionens potensial for overtakelse av kollektivtransport og fylkeveger

I by og tettbebygde områder (tilsvarende deler av utredningsregionen) er hovedutfordringen å utvikle kollektivtilbudet i takt med befolkningsutviklingen og målene i klimaforliket om at veksten i persontransport skal tas av sykkel, gående og kollektivtransport. Arealbruk, boligbygging, parkeringspolitikk og drift og investeringer i kollektivtransporten bør ses i nær sammenheng for å nå målene for transportpolitikken. Imidlertid er ansvaret for transportpolitiske virkemidler delt mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Ansvaret for transporttilbudet i byregionene er dermed fragmentert med et politisk og organisatorisk system uten et sektor- og territorielt overgripende ansvar.¹⁵

En overføring av ansvaret for kollektivtransporten til Grenland vil innebære en samling av flere transport- og arealpolitiske oppgaver og virkemidler til ett ansvarlig organ. Kollektivtransporten må ses i sammenheng med kommunale ansvarsområder som areal-, bolig, og næringsplanlegging, parkeringspolitikk, andre restriktive tiltak, kommunale veger og bompengepakker. En samling kan legge til rette for koordinert virkemiddelbruk og forutsigbarhet og legger organisatorisk til rette for å nå målene for transportpolitikken i byene. For eksempel vil kommunene kunne få en økonomisk egeninteresse i å utnytte kollektiv infrastruktur ved å legge til rette for fortetting langs knutepunkter. En større kommune i utredningsregionen vil også gi argumenter for å omklassifisere nåværende fylkeskommunale veger der transportarbeidet i hovedsak blir lokalt etter en sammenslåing.

Hvorvidt det er hensiktsmessig å overføre det ansvaret for kollektivtransporten til kommunene bør ses i lys av kollektivtransportens krav til innbygger- og markedsgrunnlag og funksjonalitet. Dersom en kommune skal ha ansvar for kollektivtransport, bør den¹⁶:

- Ha kompetanse, kapasitet og fagmiljøer, ha økonomiske forutsetninger og et markedsgrunnlag til å kunne ivareta oppgaveløsningen.
- Omfatte en geografi som i størst mulig grad er funksjonell for oppgaveløsningen. Det vil innebære at kommunen bør dekke sammenhengende tettsteder og sammenfalle med hovedtyngden av innbyggernes og næringslivets bosetting, lokalisering og reisemønster. Best mulig sammenfall mellom forvaltningens grenser og oppgavene som skal løses, styrker muligheten for en koordinert, tilpasset og rasjonell oppgaveløsning overfor innbyggere og næringsliv.

¹⁵ NIVI-notat 2014:2 Kollektivtransporten ved en kommunereform

¹⁶ Meld. St. 14 Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, NIVI-notat 2014:2 Kollektivtransporten ved en kommunereform

Samlet sett kan det være noe usikkert om Grenlandsalternativet oppfyller kriteriene gitt av ekspertutvalget for hvorvidt det er hensiktsmessig å overføre kollektivtransporten til en kommune. Deler av den nye kommunen vil omfatte et sammenhengende tettsted og/eller et betydelig pendlingsomfang på 20 % eller mer over grensene i regionen (Skien, Siljan, Porsgrunn og Bamble). Disse deler av regionen har en tett bosettingsstruktur og arbeidsplasslokalisering og dermed antagelig et markedsgrunnlag for å kunne ta over kollektivtransporten. Imidlertid er innpendlingen til Grenland fra Kragerø og Drangedal betydelig lavere. Dersom en velger en streng tolkning av de gitte kriteriene kan Grenland samlet være kommunen som ikke sammenfaller med kriteriene. På den annen side er hoveddelen av innbyggerne og reisemønstrene i regionen knyttet til bybåndet i Grenland med et betydelig reiseomfang og en overføring av kollektivmyndigheten kan forenkle utviklingen av et samordnet areal- og transporttilbud. En Grenland kommune med et innbyggertall 120 000 som er høyere enn flere av landets fylkeskommuner vil antagelig også kunne ivareta kollektivtilbudet for Drangedal og Kragerø som er av et langt mindre omfang enn for de mest sentrale deler av regionen.

Imidlertid vil en kommunalisering av ansvaret for kollektivtransporten medføre en oppsplitting av totalansvaret for kollektivtransport og ev. fylkesveger i Telemark. Det vil stille krav til avtaler og koordinering av rammebetingelsene for kollektivtransporten med restfylket. For eksempel kan kollektivtransporten i en slik modell håndteres gjennom et formalisert politisk og administrativt samarbeid mellom restfylket og Grenland, eller gjennom etablering av et felles administrasjonsselskap som kan ivareta løpende drift på oppdrag av eierne. Et formalisert samarbeid vil for eksempel kunne omfatte oppgaver knyttet til prioritering av drift- og investeringsbeslutninger, billettpriser, takstsystem og løyver. Oppgavene og prioriteringene innenfor kollektivtransporten bør også ses i nær sammenheng med styringen av Grenlandspakken og vedtatte areal- og transportplaner.

3.6 Endringer i fylkeskommunens og regional stats organisering?

Stortinget ba våren 2014 regjeringen om å gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene, men uten at dette skal forsinke arbeidet med kommunereformen. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å vurdere hvordan fylkeskommunene/det regionale folkevalgte nivået kan utvikles. Regjeringen har varslet en melding om oppgaver og roller til det regionale folkevalgte nivå våren 2016. Regjeringen har også bedt fylkeskommunene om å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Prosessen legger opp til at fylkeskommunene fatter vedtak høsten 2016. På denne måten skal de fylkeskommunale strukturvedtakene kunne tilpasses ny kommunal struktur.

Samtidig har regjeringen igangsatt et arbeid med å utrede fremtidig geografisk struktur og størrelse for Fylkesmannsembetene. Målsettingen er at departementet skal ha et grunnlag for å vurdere hva som er en hensiktsmessig struktur for oppgaveløsningen i fylkesmannsembetene, samtidig med at ny kommune- og regionstruktur blir avklart våren 2017.

Endringer i fylkeskommunenes og fylkesmannens inndeling kan få konsekvenser for kommunene i Grenlandsregionen. I dag er Grenlandsregionen sentralt plassert i Telemark som et relativt lite fylke innbyggermessig. Dersom Telemark orienterer seg mot Vestfold, ev. også mot Buskerud vil kommunen og Grenland bli en geografisk utkant i en ev. ny region.

4 Kommunestrukturen og oppgaver innen tjenesteyting og myndighetsutøvelse

I denne delen av utredningen drøfter vi Grenlandsalternativet og de tre følsomhetsalternativene og deres konsekvenser for oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse. I tillegg drøftes potensial for overføringer av nye oppgaver til kommunene.

4.1 Skalaeffekt og stordriftsfordeler

Økonomiske konsekvenser

Når vi skal diskutere hvilke konsekvenser en ny struktur/større kommuner vil få for de nåværende oppgaver, skal vi begynne med å se på mulige økonomiske konsekvenser. Først vil vi undersøke skalaeffekter.

Skalaeffekt er knyttet til sammenhengen mellom utviklingen av kostnader og produksjon når produksjonen øker. Det er tre ulike forløp¹⁷:

- Stordriftsfordeler, det vil si at gjennomsnittskostnadene faller
- Driftsnøytralitet, det vil si at gjennomsnittskostnadene er konstante
- Smådriftsfordeler eller stordriftsulemper, det vil si at gjennomsnittskostnadene øker

Oversatt til en kommunal kontekst betyr det at vi oppnår en stordriftsfordel dersom vi eksempelvis kan øke antall elever i skolen uten tilsvarende vekst i bemanningen. Hvor stor en gitt stordriftsfordel er, vil avhenge av hvor stor andel utgifter som er faste og hva som må økes i takt med antall brukere og/eller antall innbygger.

Det neste spørsmålet er i hvilken grad en endret kommunestruktur vil gi grunnlag for stordriftsfordeler eller stordriftsulemper. For å kunne drøfte denne problemstillingen på en hensiktsmessig måte introduserer vi begrepet; *grunnenhet*.

En *grunnenhet* er i denne sammenhengen den minste enhet der en har en relativt fast kobling mellom ressurser (i hovedsak ansatte) og et definert oppgaveomfang. En grunnskole, en barnehage og en turnusgruppe innenfor pleie og omsorg er eksempler på *grunnenheter*. Det vesentlige spørsmålet å stille vedrørende mulige skalaeffekter er:

1. Vil endret kommunestruktur bidra til at antall *grunnenheter* reduseres. Vil strukturendringen påvirke antall skoler, antall barnehager, antall hjemmetjenestesoner med døgntkontinuerlig bemanning, antall barnevernsvakter eller antall sentraladministrasjoner?
2. Gitt at antall *grunnenheter* reduseres;
 - a. I hvilken grad vil utgiftsnivået og bemanningsnivået som er helt eller delvis uavhengig av antall brukere som skal betjenes øke pr. *grunnenhet*? Dersom antall brukere pr. *grunnenhet* øker uten at kostnadene øker, har vi med en stordriftsfordel å gjøre.
 - b. Vil en eventuell økning av brukere pr. *grunnenhet* være så stor at de totale utgiftene faktisk øker? Dersom dette skjer, står vi overfor en stordriftsulempe.

Slike stordriftsulemper er langt fra teoretiske. Det finnes mange eksempler på at kommuner får en økning i utgiftsnivået ved innføring av interkommunale løsninger for eksempel IKT, legevakt, brannberedskap og barnevernsvakt, uten at det lar seg dokumentere at økningen helt eller delvis skyldes kvalitetsforbedringer.

¹⁷ Samfunnsøkonomisk oppslagsbok. Definisjoner – oversikt og omtale av sentrale begreper i samfunnsøkonomi. Høgskolen i Molde (Nettbasert)

Hvor brukes de «store pengene»?

Som angitt i kapittel 2 er det innenfor pleie og omsorg, grunnskole, barnehage og administrasjon/styring kommunene bruker det meste av sine frie inntekter. Samlet sett utgjør disse tjenestene 75 til 80 % av kommunens netto driftsutgifter.

Det er klare forskjeller når det gjelder antall *grunnenheter* innenfor disse tjenestene. Innenfor pleie og omsorg, grunnskole og barnehage har hver kommune flere *grunnenheter* (definert som antall barnehager, skoler og turnusgrupper innenfor sykehjem og hjemmebasert omsorg) hver.

Mulige stordriftsfordeler knyttet til disse grunnenhetene er godt dokumentert¹⁸, men stordriftsfordelene vil først inntreffe når en endrer antall enheter, for eksempel slår sammen skoler og barnehager til større enheter. I et slikt perspektiv vil stordriftsfordelene ikke være en direkte effekt av en kommune-sammenslåing, men et resultat av konkrete tiltak der hvor dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur, økonomisk og/eller avstandsmessig for elever og andre brukere.

Stordriftsfordeler som en følge av reduksjon i antall *grunnenheter* kan man selvsagt også få uavhengig av kommunegrenser. Det kan være at en ny sammenslått kommune vurderer eksempelvis skole- og barnehagestrukturen sin på en annen måte enn det de tidligere kommunene gjorde.

Med hensyn til administrasjon og styring legger vi til grunn at kommunene har en *grunnenhet* hver. Ved en kommunestrukturendring får man i stedet for tre, fem eller seks¹⁹ sett kommunestyre, formannskap, sentraladministrasjoner, skole-, helse- og flere andre fagadministrasjoner, kun ett sett av disse enhetene for den sammenslåtte kommunen. I tillegg kan en ny sammenslått kommune være et insitament til å foreta strukturendringer og rasjonalisering av tjenesteytingen overfor brukerne. Innenfor administrative støttefunksjoner som lønn, personal, regnskap og IKT er det også potensial for å utløse stordriftsfordeler.

På bakgrunn av resonnementet over, er stordriftsfordeler og stordriftsulempere beregnet/ anslått med hensyn til administrasjon og styring, mens det for øvrige tjenester er antydnet hvor en eventuell sammenslått kommune har potensielle stordriftsfordeler. Dette er lagt til avsnitt 4.4.

Som støtte til denne vurderingen viser vi til ekspertutvalgets delrapport der det fremgår følgende:

«Både inntektssystemutvalget²⁰ og Langørgen mfl.²¹ dokumenterer at små kommuner har smådriftsulempere i tilknytning til kommunal administrasjon, drift av grunnskolen og kommune-helsetjenesten.»

«Bosettingsmønsteret i kommunen gjør det imidlertid vanskelig å utnytte stordriftsfordelene fullt ut i alle kommuner. Innbyggernes nærhet til tjenestene tilsier at kommunen må opprettholde et visst desentralisert tilbud. Trolig vil det også være stordriftsfordeler innenfor små/spesialiserte tjenesteområder som barnevern, tjenester for ressurskrevende brukere og tekniske tjenester.»

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet blir kommunene i dag, i det såkalte basistilskuddet, kompensert for smådriftsulempere i tjenesteproduksjonen innen sektorene administrasjon, grunnskole, helsetjeneste og pleie og omsorg. Utrekninger som er utført i forbindelse med revisjoner av inntektssystemet, utgjør det empiriske grunnlaget for denne kompensasjonen.»

¹⁸ Blant annet i de 3 rapportene (en for henholdsvis skole, barnehage og PLO): Stordriftsfordeler og dimensjonering av grunnenheter i kommunale tjenester, som Agenda Kaupang utarbeidet på oppdrag av Stavanger og Sandnes kommuner i 2011.

¹⁹ Avhengig av strukturalternativ

²⁰ NOU 2005:18. Fordeling, forenkling, forbedring.

²¹ Langørgen, Pedersen og Aaberge (2010). SSB-rapport 25/2010.

Andre sentrale tema i tillegg til stordriftsfordeler for utredningsregionen er hvordan endret kommuneinndeling vil påvirke kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse samt hvilke harmoniseringsutfordringer det vil gi. Dette er tema for de to neste avsnittene.

4.2 Kapasitet, tilgjengelighet og kompetanse

I tillegg til økonomi er et sentralt spørsmål i en kommunestruktursammenheng om større kommuner gir forutsetninger for å styrke kommunenes kompetanse, kapasitet og fagmiljøer?

Med fagkompetanse menes vanligvis at kommunene har personale med den nødvendige formalkompetanse innenfor de ulike oppgaveområder, for eksempel ingeniører, planleggere, psykologer og leger. Samtidig må det understrekes at ferdigheter, arbeidserfaring og tilbud om etterutdanning og kurs kan ha minst like stor betydning som medarbeiderens formalkompetanse.

Med kapasitet menes at kommunene er i stand til å ivareta de oppgavene de er satt til å løse på en måte som tilfredsstiller krav i lov og forskrift og at de håndterer den saksmengden de står overfor. Dette handler både om ivaretagelse av de løpende oppgavene innenfor tjenesteområdene, og kommunens evne til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og å implementere nye tjenester og nye arbeidsformer.

Med fagmiljø menes at kommunene evner å rekruttere og beholde tilstrekkelig antall medarbeidere med relevant kompetanse.

I forbindelse med denne delen av kartleggingen har vi snakket med til sammen 15 kommunalsjefer i de 6 kommunene. Informantene vi har snakket med er samstemte om at en sammenslutning vil styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og gi forutsetninger for bedre tjeneste- og utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Følgende muligheter fremheves:

- Bedre betingelser for rekruttering og opprettholdelse av fagmiljøer. En sammenslutning vil kunne bidra til mer slagkraftige kompetansemiljøer. Spesielt viktig er dette i forhold til den krevende situasjonen kommunene opplever innenfor såkalte høyspesialiserte og lavfrekvente oppgaver, men også viktig for å få til forbedret økonomisk styring (erfaringer fra Danmark tilsier økonomisk styring blir bedre i større kommuner).
- Rom for utviklingsorientering, nye satsninger og arbeidsformer. Større grunnlag for å designe gode kunnskapsbaserte løsninger.
- Rom for faglig spesialisering og arbeidsdeling.
- Stabilitet, mindre avhengighet av enkeltpersoner og mindre sårbarhet for endringer internt og i omverdenen.
- Mer lærende organisasjoner.
- Mindre rekrutteringskonkurranse mellom kommunene.

På den annen side peker informantene på at en sammenslutning spesielt i en startfase kan medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av kommunen.

En sterkere opplevelse av distanse kan også innebære at innbyggerne ikke kjenner kommuneadministrasjonen på samme måte som i dag og opplever at terskelen for å ta kontakt med kommunens administrasjon er blitt høyere.

De store forskjellene i kommunestørrelse gir imidlertid tydelige nyanser når det gjelder ståsted.

- I Porsgrunn, Skien og Bamble er det litt ulike oppfatninger internt, men de tenderer mot å oppfatte at økt kapasitet ville vært en styrke og at kompetanse er kritisk.

- I Kragerø er også oppfatningene delte. Noen oppfatter at kommunen har den kompetansen og kapasiteten de trenger, mens andre ser klare fordeler av større enheter.
- Drangedal og Siljan opplever at de er små og sårbare med hensyn til kompetanse og kapasitet.

4.3 utfordringer knyttet til harmonisering

Ved en eventuell kommunesammenslåing må prioritering av tjenestenivået, utover å levere lovpålagte oppgaver og følge minstestandarder, i ulike sektorer harmoniseres.

Vi så i kapittel 2 at de seks kommunene har ulikt inntekts- og utgiftsnivå og ulik tjenesteprofil. Dette medfører ulikt skatte- og avgiftsnivå, ulike dekningsgrader og ulikt omfang av tjenester i kommunene. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene i dag får tjenester av varierende kvalitet og omfang og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet. En vesentlig årsak til ulikhetene i utgiftsnivået er at det er forskjell på inntektsnivået i forhold til oppgavebehovet kommunene imellom. I en ny og sammenslått kommune skal innbyggerne få et likeverdig tjenestetilbud innenfor den nye kommunegrensen.

Vi omtaler dette mer utdypende i påfølgende avsnitt, men hovedkonklusjonen er:

- En Grenlandkommune bestående av alle de tidligere kommunene vil innebære en reduksjon av utgifter til tjenesteproduksjon med 6,1 % i Siljan, 5,8 % i Drangedal, 4,7 % i Kragerø og 1,9 % i Bamble. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av utgiftene til tjenesteproduksjon med henholdsvis 1,3 % og 1,5 %.
- En struktur med Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan vil innebære en reduksjon av utgifter til tjenesteproduksjon med 6,8 % i Siljan og 2,7 % i Bamble. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av utgifter til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 0,5 og 0,8 %.
- En struktur med Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan vil innebære en reduksjon i utgifter til tjenesteproduksjon med 6,9 % i Siljan og 6,6 % i Drangedal. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av utgiftene til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 0,4 og 0,7 %.
- En struktur med Skien, Porsgrunn, og Bamble vil innebære en reduksjon i utgifter til tjenesteproduksjon med 2,8 % i Bamble. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av utgiftene til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 0,4 og 0,6 %.

Dette må selvsagt sees i sammenheng med de angitte stordriftsfordelene som langt på veg vil oppheve dette. Innen administrasjon og styring har de 4 minste kommunene et utgiftsnivå som i gjennomsnitt er 35 % høyere enn snittet av de to største kommunene.

Disse beregningene er gjort på grunnlag av dagens inntektssystem – et system som blant annet gir mer penger pr. innbygger til mindre kommuner på grunn av smådriftsulempen. Disse forskjellene vil bli mindre dersom intensjonene sendt ut fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet blir vedtatt.

«Kommunal- og moderniseringsdepartementet²² vil i løpet av året sende ut et høringsforslag om nytt inntektssystem for kommunene. I dette arbeidet vil regjeringen legge vekt på at kommunene skal kunne videreutvikle velferdstilbudet i tråd med befolkningsendringene. Et nytt inntektssystem må fortsatt ta hensyn til at Norge har spredt bosetting. Regjeringen vil imidlertid vurdere endringer som innebærer at inntektssystemet ikke i samme grad som i dag kompenserer for at små kommuner frivillig velger å stå alene. Nytt inntektssystem vil tre i kraft fra 2017.

Vi er opptatt av å gi kommune forutsigbarhet i kommunereformen. Derfor beregnes inndelings-tilskuddet ut fra inntektssystemet i 2016 for alle kommuner som blir slått sammen i reformperioden.

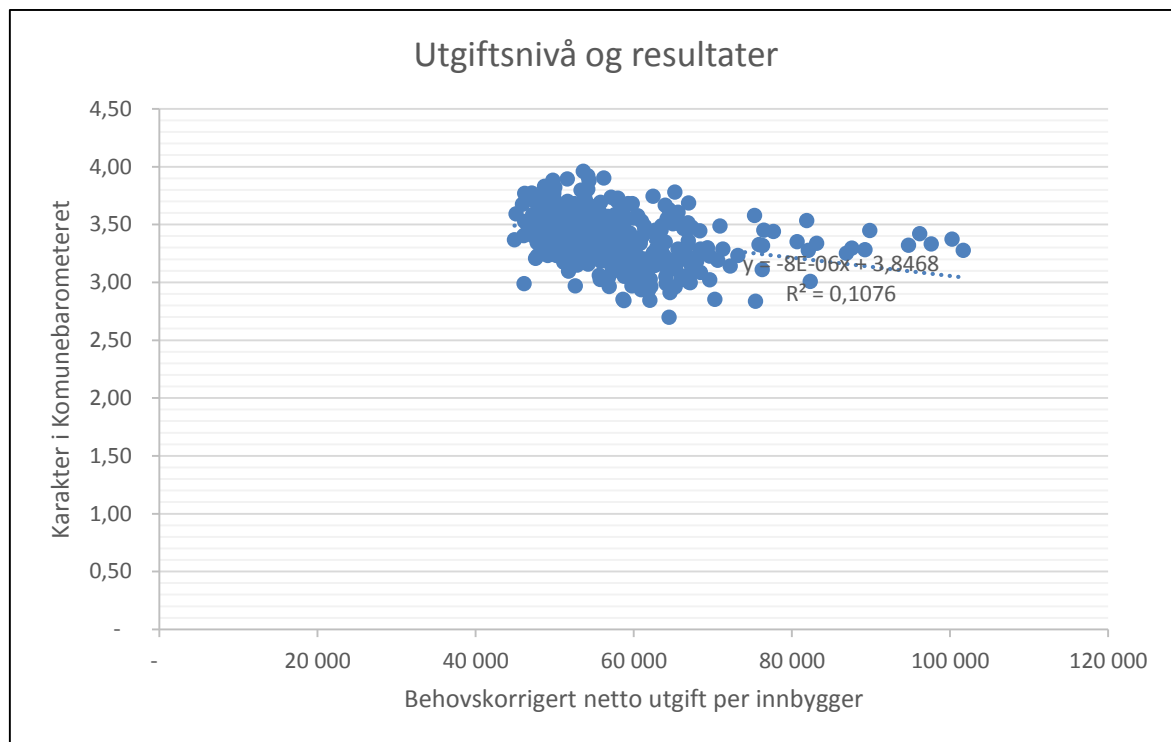
²²Fra brev sendt landets kommuner 28.10.2015

Endringer i inntektssystemet i perioden 2017–2019 vil med andre ord ikke påvirke størrelsen på inndelingstilskuddet for disse kommunene.»

Er det noen sammenheng mellom utgiftsnivå og kvalitet?

Når vi ser at de minste kommunene har et utgiftsnivå som er 35 % høyere enn de største kommunene, er det naturlig å stille spørsmål om det er slik at det høye kostnadsnivået gir seg utslag i høyere kvalitet?

For å sjekke dette har vi foretatt en korrelasjonsanalyse mellom utgiftsnivå til undervisning og læringsutbytte i alle Norske kommuner. Regresjonsanalysen fremkommer av figuren under:



Figur 4.1 Sammenheng mellom utgiftsnivå og karakterer

Som det fremkommer av figuren er det ingen sammenheng mellom utgiftsnivå og karakterer. Dette betyr at elevenes læringsutbytte trolig i større grad avhenger av andre forhold enn utgiftsnivå. Her kan forhold som kompetanse og kapasitet spille inn som en mulig forklaring.

4.4 Ulike typer av oppgaver

I analysen skiller vi mellom de kommunale tjenestene/oppgavene mht. hvor spesialiserte de er, hvor stabil etterspørsel til tjenester er og i hvilken grad tjenestene må leveres i nærheten av der folk bor. Vi opererer med seks hovedkategorier:

1. *Administrasjon*, herunder administrativ ledelse og administrative stabs- og støttefunksjoner. Skoleeierrollen, bedre bruk av kvalitetsvurderingssystemer mv. hører også hjemme her
2. *Spesialiserte, ikke-stedbundne tjenester*, eksempelvis barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker
3. *Tjenesteproduksjon, ikke-stedbundne tjenester* som oppmålingstjenester, brannvern- og feietjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning, næringsutvikling m.m.
4. *Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver*, slik som IKT, VAR-tjenester, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder

5. *Beredskapstjenester med vaktordninger*, eksempelvis brann, barnevern, legevakt, hjemme-tjenester og overoppsyn med bygninger
6. *Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne*: grunnskole, barnehage, kultur-/musikkskole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH-tilbud og boliger med omsorg hører hjemme her

I neste avsnitt har vi gjort en beregning når det gjelder stordriftsfordeler innenfor administrasjon og styring. Dette fordi vi på bakgrunn av KOSTRA-tall har foretatt korrelasjons- og regresjonsanalyser som gjør at vi kan beregne disse kostnadene i forhold til kommunestørrelser.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på at det sannsynligvis finnes stordriftsfordeler innen de fleste tjenesteområder. Både sammenlignbare KOSTRA-tall og informantenes oppfatninger indikerer at det finnes effektiviseringsgevinster på en rekke områder. Vi viser her til avsnitt 4.1 og resonnementet rundt grunnenheter.

I denne utredningen er det imidlertid ikke effektiviseringspotensialet for hver kommune som er interessant, men effektiviseringseffekter av større kommuner/endret struktur som skal belyses. Vi har hverken tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig og på en troverdig måte å beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett.

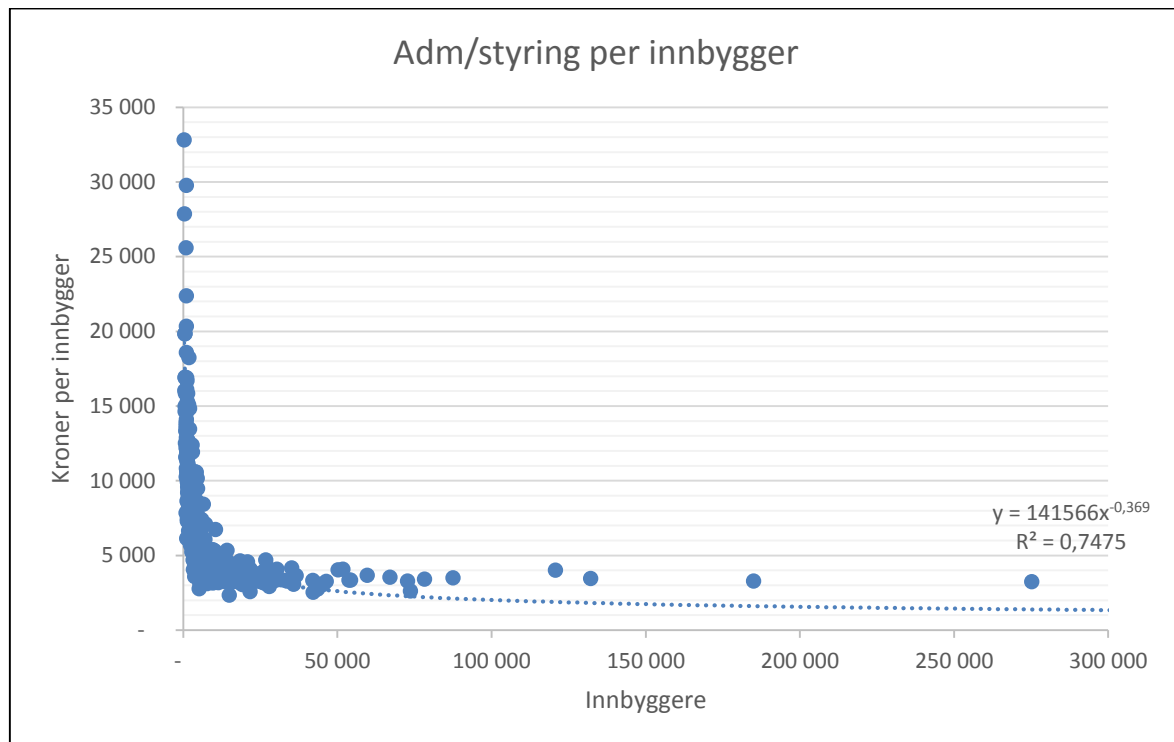
Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet.

Den manglende beregningen av stordriftsfordeler ut over administrasjon betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene eventuelt organiseres en ny kommune.

4.5 Administrasjon og styring

Administrasjon og styring

Som det fremgår av avsnitt 4.1 er det innenfor dette området de mest åpenbare stordriftsfordelene finnes. Vi har beregnet at stordriftsfordelene innenfor administrasjon og styring. Forutsetningene og selve beregningene (inkl. en beskrivelse av hvilke utgifter som er administrasjon og styring) fremkommer av vedlegg (avsnitt 8.3). Figuren under viser sammenheng mellom kommunestørrelse og administrative utgifter



Figur 4.2 Sammenheng mellom administrative kostnader og kommunistørrelse

Vi ser at stordriftsfordelene synes å være sterkest opp mot 50 000 innbyggere. Ellers fremkommer det også at mindre kommuner har svært varierende kostnader, mens det er små variasjoner mellom større kommuner.

Kort oppsummert vil en kommuneslutning ut fra gitte forutsetningene og vurdert ut fra ulike alternativer for kommunene i utredningsregionen kunne gi følgende effekter:

- Ca. 30 mill. kr for alternativet Grenland, alle kommuner
- Ca. 15 mill. kr for alternativet Skien Porsgrunn, Bamble og Siljan
- Knappe 15 mill. kr for alternativet Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan
- Ca. 10 mill. kr for alternativet Skien, Porsgrunn og Bamble

Kommunene i utredningsregionen er bevisst slike stordriftsfordeler, men de synes i liten grad gjennom interkommunale løsninger å prøve og ta ut slike fordeler. Vi har registrert kun noen få interkommunale ordninger på det administrative området. Eksempler her er Vekst i Grenland og Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet hvor alle kommunene deltar. Videre samarbeider Skien, Bamble og Siljan om IT. Skien, Bamble, Kragerø og Drangedal samarbeider om arkivdepot og Skien og Porsgrunn har felles kemnerkontor. Ut fra dette ser det ikke ut til at de potensielle stordriftsfordelene i Grenlandsregionen er utnyttet.

Med hensyn til stabs- og støttefunksjoner er oppfatningene blant informantene delte. Porsgrunn som har lave administrasjonsutgifter påpeker at det helt sikkert er noe å hente i de administrative funksjonene, mens Kragerø mener at de er effektive nok.

De minste kommunene understreker at det er relativt opplagt hva som er utfordringen – sårbarheten. «Vi har liten kapasitet og få stabsressurser. Jeg er min egen rådgiver». Stabs- og støtteoppgavene blir ikke utført i tilstrekkelig grad. Små kommuner har de samme kravene som store kommuner, det gjør oss veldig sårbare. Hvis vi slår oss sammen blir vi åpenbart mer robuste». Foruten strategisk utviklingskompetanse innen de store tjenesteområdene som skole og pleie og omsorg etterlyses kompetanse, juss, HR og IKT.

Spesialiserte, ikke stedbundne tjenester

Dette er tjenester som barnevern, sosiale tjenester, plan- og byggesaksbehandling, PPT og diverse (andre) forvaltningssaker.

Felles for disse spesialiserte, ikke stedbundne tjenestene er at de, til en viss grad, kan sentraliseres ved en kommunesammenslåing. Det vil i så fall gi større, mer robuste fagmiljøer samt legge til rette for spesialisering og stordriftsfordeler (om enn i noe begrenset omfang).

Informanter fra de 4 minste kommunene peker på vesentlige utfordringer knyttet til dagens situasjon og muligheter i en fremtidig situasjon knyttet til PPT, Barnevern og plan og byggesak. Innenfor plan og byggesak går uttrykk som: «Vi mangler mengdetrening», igjen.

En av informantene oppsummerer situasjonen slik: «I en større kommune vil det være noen geografiske utfordringer. PPT kan være sentralt lokalisert, mens barnevern er å anse som en delvis stedbundet tjeneste. I en storkommune må trolig deler av barnevernet være desentralisert. Dette kan kombineres med oppvekstsentre og oppvekstområder. En sammenslåing vil kunne føre til så robuste fagmiljøer at man kan få til sentralisering av noen funksjoner og desentralisering av andre

Habilitetsproblematikken påpekes også som tilstedeværende i flere av kommunene. I vanskelige saker beskrives både nærhet og habilitet en utfordring. Det blir personavhengig og dette gjelder både barnevern og byggesak. Flere informanter hevder at det burde ha vært både et felles barnevern og et felles plan og byggesakskontor i Grenland.

De interkommunale ordningene vi har registrert på dette området er Tilsynskontoret for byggesaker hvor alle kommunene er med samt felles kommuneoverlege i Bamble, Kragerø og Drangedal

Tjenesteproduksjon, ikke stedbundne tjenester

Dette er tjenester som oppmåling, brannvern- og feiertjenester, landbruksfaglig rådgivning og veiledning og næringsutvikling.

Vi ser ofte at dette er en type tjenester som i stor grad løses gjennom interkommunale ordninger og at det er en måte å ta ut stordriftsfordelene på. I Grenlandsregionen er ikke dette potensialet fullt ut utnyttet. Alle kommunene samarbeider om næring (Vekst i Grenland) og Miljørettet helsevern i Grenland. Tre av kommunene, Skien, Porsgrunn og Siljan, har felles landbrukskontor. Skien og Porsgrunn samarbeider om tolketjenesten, mens ingen har interkommunalt brann- og feievesen

Tekniske støttetjenester/driftsoppgaver

Dette er tjenester som IKT, VAR, drift av kommunale bygninger og lokaler, drift av kommunale veier, parker og uteområder.

Informantene peker på at det er stordriftsfordeler innenfor svært mange av disse tjenestene, men heller ikke på dette området er det etablert mange interkommunale løsninger. Det finnes et interkommunalt renseanlegg for Skien og Porsgrunn. Skien, Porsgrunn og Bamble samarbeider om Grenland havn. Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble samarbeider om renovasjon og Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan har et geodatasamarbeid.

Informantene er litt mer usikker på stordriftsfordeler med hensyn til drift av bygninger/lokaler og parker/uteområder.

Beredskapstjenester med vaktordninger

Dette er tjenester som brannberedskap, barnevern, legevakt, hjemmetjeneste (helg og natt), IKT (drift av 24/7-tjenester) og overoppsyn med bygninger.

Disse tjenestene blir erfaringsmessig kostbare for kommunene dersom de som bemanner dem er betalt for å være i en type beredskap/vaktordning uten at de samtidig yter tjenester.

I andre regioner i stor grad eksisterer interkommunale løsninger innenfor mange av disse områdene og vi har kartlagt kommuner på størrelse med en eventuell Grenlandskommune som mener at de ikke er store nok til å ha all vaktberedskap alene.

I Grenland har vi registrert at alle kommunene deltar i samme barnevernvakt og er med i Krisesenteret i Telemark. Skien, Siljan og Nome samarbeider om legevakt. Det samme gjør Kragerø og Drangedal.

Flere informanter hevder at det er mye å hente innen disse områdene.

Stedbundne tjenester som krever nærhet til brukerne

Dette er tjenester som grunnskole, barnehage, kultur-/musikkskole, bibliotek, sykehjem, PU-boliger, KØH²³-tilbud og boliger med omsorg.

Som tidligere nevnt vil ikke kommunenes institusjonsstruktur nødvendigvis bli endret som følge av en sammenslutning. Dagens antall og lokalisering av barnehager, skoler, omsorgsenheter kan i hovedsak videreføres også etter en sammenslutning. Men som nevnt i avsnitt 4.1 vil kommunesammenslåing kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller mer effektivt tilbud i områder der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur. Dette gjelder for tjenestetilbud der hver av kommunene har flere enheter. I tillegg er det tenkelig, som vi allerede har vært inne på at en ny sammenslått kommune vurderer eksempelvis skole- og barnehagestrukturen sin på en annen måte enn det de tidligere kommunene gjorde

Informanter fra flere av kommunene peker på at en større kommune ville ha åpnet for en annen måte å tenke barnehagestruktur på. Flere av kommunene har stor grad av utpendling og det å lokalisere barnehagene «medstrøms» vil kunne ha effektivisert strukturen og lagt til rette for langt større enheter.

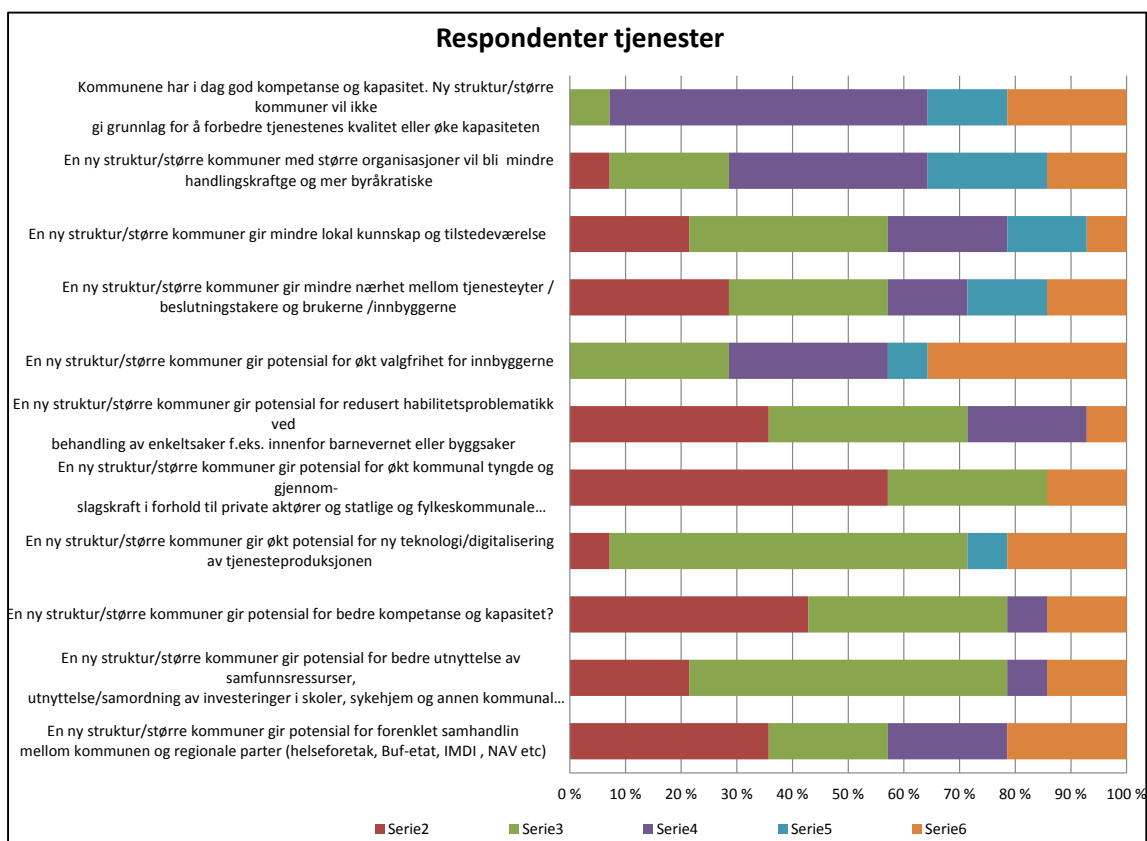
Innenfor kulturområdet er det mange som peker på mulige stordriftsfordeler. Kulturskolene har fragmenterte tilbud og små stillinger som ved en endret struktur kunne vært sett i sammenheng. Flere bibliotek sliter også med kompetanse, bemanning og åpningstider.

Med hensyn til skolestruktur peker en av de mindre kommunene på at innen skole er kompetanse utfordrende i den forstand at barnetallet kan bli så lavt at det blir vanskelig å dekke opp alle fag.

Hvilke effekter tror informanter endret struktur vil gi

I intervjuene har vi bedt informantene ta stilling til 11 påstander knyttet til kommunestruktur. Svarene rangert fra helt enig til helt uenig er oppsummert i figuren under.

²³ Kommunal øyeblikkelig hjelp tilbud



Figur 4.3 Påstander om effekt av ny struktur/ større kommuner. Grad av enighet blant informanter

Vi ser at informantene gjennomgående er enig (helt eller delvis) i at:

- En ny struktur /større kommuner gir potensial for økt kommunal tyngde og gjennomslagskraft i forhold til private aktører og statlige og fylkeskommunale samarbeidspartnere
- En ny struktur/større kommuner gir potensial for bedre kompetanse og kapasitet
- En ny struktur/ større kommuner gir potensial for bedre utnyttelse av samfunnsressurser – utnyttelse/samordning av investeringer i skoler, sykehjem og annen kommunal infrastruktur
- En ny struktur/større kommuner gir økt potensial for nye teknologi/digitalisering av tjenesteproduksjonen
- En ny struktur/større kommuner gir potensial for redusert habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker for eksempel innenfor barnevernet eller byggesaker
- En ny struktur/større kommuner gir mindre lokal kunnskap og tilstedeværelse
- En ny struktur/større kommuner gir mindre nærhet mellom tjenesteyter/beslutningstakere og brukerne/innbyggerne
- En ny struktur/ større kommuner gir potensial for forenklet samhandling mellom kommunen og regionale parter (helseforetak, Bufetat, IMDi, NAV mv.)

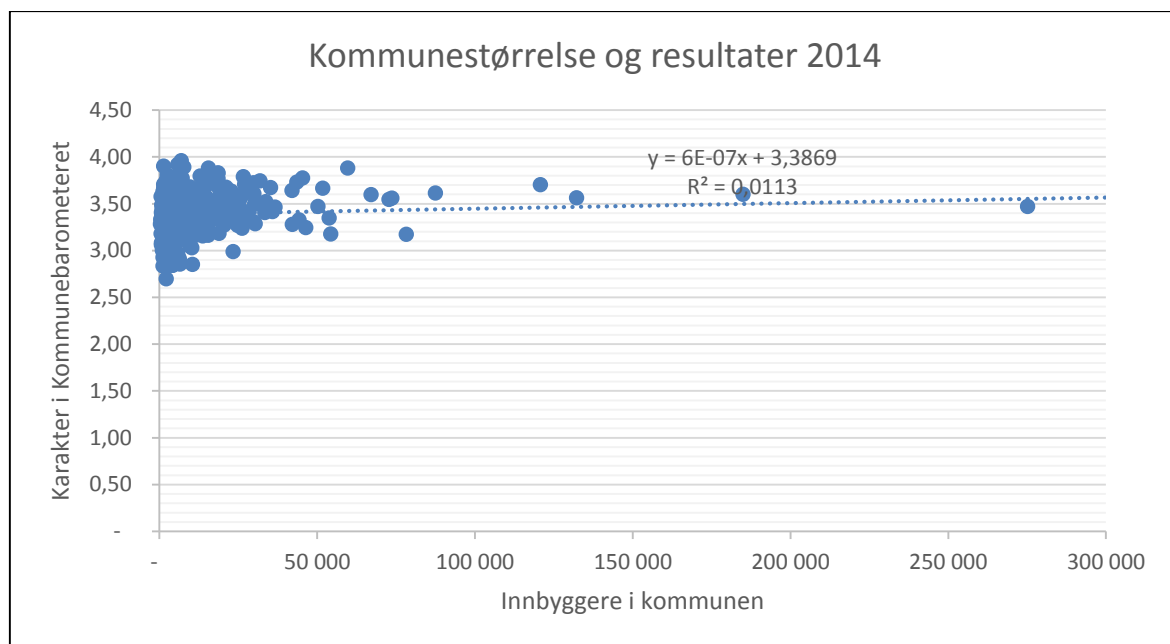
Vi ser at informantene gjennomgående er uenig (helt eller delvis) i at:

- En ny struktur/større kommuner med større organisasjoner har mindre handlingskraft og er mindre fokusert på tjenestebehovene
- Kommunene har i dag god kompetanse og kapasitet. Ny struktur/større kommuner vil ikke gi grunnlag for å forbedre tjenestenes kvalitet eller øke kapasiteten
- En ny struktur/større kommuner gir potensial for økt valgfrihet for innbyggerne

Sammenheng mellom kommunestørrelse og kvalitet

Vi ser at informantene gjennomgående har en oppfatning om at større kommuner/endret struktur vil kunne legge til rette for økt kompetanse og kapasitet. Hvis det er slik at større kommuner har bedre kompetanse og større kapasitet er det et interessant spørsmål om dette kunne gi seg utslag i økt kvalitet.

Vi så i avsnitt 4.3. at det ikke var sammenheng mellom utgiftsnivå og kvalitet i tjenestene. Spørsmålet er om det finnes en sammenheng mellom kommunestørrelse og kvalitet. Dette har vi undersøkt i figuren under:



Figur 4.4 Sammenheng mellom karakterer og kommunestørrelse

Vi ser av figuren at det ikke synes å eksistere en klar sammenheng mellom størrelse og kvalitet. Det som imidlertid synes å være helt klart er at blant små kommuner er variasjonene i læringsutbytte svært store. Der er blant de minste kommunene vi finner de beste og de dårligste. Blant kommunene fra 50 000 og oppover er variasjonene relativt små. Dette skulle kunne antyde at det blant små kommuner er mer tilfeldig hvordan kvaliteten er, noe som rimer med informantenes oppfatning. Større kommuner synes å ha mer konsistent kvalitet.

Oppsummering

Vi har sett i avsnittene over at de fleste av informantene mener at nåværende struktur ikke er optimal. Og at det særskilt er forhold knyttet til kapasitet og kompetanse som er kritisk. Større og mer slagkraftige fagmiljø blir i stor grad etterlyst.

Grenlandskommunene har en ikke ubetydelig stordriftsfordel innen administrative funksjoner som i de ulike alternativene varierer fra 10 til 30 mill. kroner.

Det er ikke grunnlag for å hevde at kommunene i dag har et omfattende interkommunalt samarbeid. I mange andre regioner har kommunene etablert interkommunalt samarbeid innen tjenester som brann- og redningsvesen, VAR, teknisk drift, IKT, revisjon, økonomitjenester, barnevern og PPT for å nevne noe.

Dette kan indikere at det eksisterer et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial også innen de brukerrettede tjenesteområdene. Noe også informantene synes å være enige i.

De seks kommunene har ulikt inntektsnivå og har ulik tjenesteprofil. Politikerne i de 6 kommunene gjør ulike prioriteringer. I en fremtidig sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres. Dette innebærer at innbyggerne skal ha like tjenester uansett hvor de bor. En konsekvens av dette er at harmonisering må skje;

- Både med hensyn til det totale tjenestenivået
- Og prioritering mellom de ulike tjenesteområdene

Vi har sett at en ny struktur vil innebære at tjenestetilbudet innad i den nye kommunen må harmoniseres. En slik harmonisering vil innebære at noen kommuner vil få reduserte kostnader til tjenesteproduksjon (Bamble, Drangedal, Siljan og Kragerø) mens andre får økt kostnadsnivå til tjenesteproduksjonen. I hvilken grad dette for noen kommuner vil gi seg utslag i redusert tjenestefomfang er avhengig av effektene av stordriftsfordelene. Innen administrasjon og styring har de 4 minste kommunene et utgiftsnivå som i gjennomsnitt er 35 % høyere enn snittet av de to største kommunene.

4.6 Potensial for nye oppgaver til større kommuner

I Meld. St. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* er regjeringens forslag til nye oppgaver til større kommuner presentert. Regjeringen foreslår overføring av en rekke større og mindre oppgaver til kommunene fra staten og fylkeskommunene. Regjeringen tallfester ikke krav til innbyggergrunnlag eller funksjonalitet i meldingen, men visse betingelser er beskrevet for enkelte oppgaveområder.

To av de mest budsjettede og viktigste oppgavene som er foreslått lagt til kommunene innen tjenesteyting er fylkeskommunenes ansvar for videregående opplæring og flere av Bufetats oppgaver innen barnevern. Imidlertid stiller regjering og Stortinget betingelser (Meld. St. 14 (2014–2015)).

Oppgaver som følger egne prosesser:

Oppgave- og finansieringsansvaret i barnevernet, utredning av familieverntjenesten med sikte på overføring av ansvaret til kommunene, oppgaver på politiområdet, ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene for det offentlige vegnettet, stortingsmelding om primærhelsetjenesten, opptrappingsplaner for henholdsvis rusfeltet og rehabiliteringsfeltet, finansieringsansvaret for pasienttransport, reformarbeid knyttet til pleiepenger, hjelpestønad og omsorgslønn, forenkling av utmarksforvaltningen, utviklingsavtaler på planområdet, forenkling av plandelen i plan- og bygningsloven, konsesjonsbehandling av mikro-, mini- og småkraftverk, endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, omklassifisering av fylkesveger og vannscooter-regelverket.

Oppgaver som følger prosessen til kommunereformen

Tannhelsetjenesten, rehabiliteringstjenester, arbeids- og utdanningsreiser, basishjelpemidler, idrettsfunksjonell godkjenning av svømmeanlegg, tilskudd til frivilligsentraler, tilskudd til etablering i egen bolig og den personrettede delen av tilskudd til tilpasning av bolig, Notarius Publicus' vigsler, kompetanse til å utføre notarialforretninger, forvaltningsansvar for deler av regelverket for jakt og fiske og enkelte oppgaver etter forurensningsloven, tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket, utvalgte kulturlandskap i jordbruket, verdensarvområdene og til tiltak i beiteområder.

Videre skal varig tilrettelagt arbeid i skjermet sektor og ordinær bedrift utredes med sikte på overføring. I tillegg kan det iverksettes en forsøksordning der driftsansvaret for distriktpsykiatriske sentre overføres til noen forsøkskommuner som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er igangsatt et arbeid for å se på hvilken rolle større kommuner kan ha i lokal nærings- og samfunnsutvikling.

Oppgaver til enkelte kommuner

Meldingen viser også til at de største kommunene kan overta ansvaret for videregående opplæring og kollektivtransport.

Boks 4.1 Regjeringens samlede forslag til oppgaveoverføringer til større og mer robuste kommuner (Meld. St. 14 (2014–2015))

Videregående opplæring

Departementet viste til ekspertutvalget for kommunereformen som vurderte i sin sluttrapport at kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett kan være i stand til å overta videregående opplæring. Det pekes på at et kommunalt ansvar for videregående opplæring vil innebære at kommunen får totalansvar for de viktigste tjenestene til barn og unge og dermed mulighet til å se tilbudet i sammenheng og tilpasset den enkelte elev.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet i meldingen at ansvaret for videregående opplæring kan overføres til de største kommunene. To forutsetninger må etter departementets vurdering legges til grunn for en overføring av oppgaver til de største kommunene. For det første må disse kommunene være i stand til å løse oppgavene på en god måte, herunder inneha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og utgjøre geografisk funksjonelle områder. For det andre må oppgaveløsningen i områdene utenfor disse kommunene også kunne håndteres på en god måte. Alle de som blir ansvarlige for videregående opplæring, må kunne sørge for at tilbudet også ivaretar de forutsetninger som følger av opplæringsloven. I den forbindelse må det både ses hen til søkernes ønsker og det behovet samfunnet og arbeidslivet har for videregående opplæring i ulike utdanningsretninger. Befolkningsgrunnlag og geografiske avstander vil være sentrale faktorer i den sammenheng.

Overføring av ansvaret må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det inngås en avtale mellom kommunen og fylkeskommunen om hvordan samarbeidet om tilbudet kan ivaretas i praksis.

Stortingets flertall sluttet seg ikke til forslaget om en overføring til de store kommunene, men åpnet for forsøk Innst. S. nr. 333 (2014-2015). Flertallet uttaler følgende:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at ansvaret for videregående opplæring fortsatt skal ligge på regionalt folkevalgt nivå. Flertallet viser til gjeldende forsøkslov der regjeringen kan vurdere slike forsøk der det er godtgjort at alle berørte elever blir minst like godt eller bedre ivaretatt enn før. Adgangen til å gjennomføre forsøk utvides ikke med dette, og vil være i tråd med slik forsøksordningen er blitt praktisert de siste ti årene».

Vurdering av regionens potensial for overtakelse av videregående opplæring

Grenlandsregionen har om lag 120 000 innbyggere og tilfredsstillende ekspertutvalgets normering av innbyggergrunnlag på 100 000. Det er liten grunn til å betvile at kommunen vil ha kapasitet og kompetanse til å ivareta oppgavene, heller ikke at kommunen kan ivareta det ansvaret som påhviler videregående skoleeiere i kontakt og dialog med næringsliv for å tilpasse opplæringstilbudet best mulig til arbeidslivets behov.

En overføring av ansvaret til kommunene vil imidlertid medføre at Telemark fylkeskommune må dimensjonere og tilpasse sitt videregående opplæringstilbud i lys av bortfall av skoler og innbyggere. Det kan bli krevende gitt et lavt innbyggergrunnlag i restfylket og det kan redusere ungdommenes valgfrihet i da skolene i øvrige deler av Telemark ikke lenger vil være åpne for utredningsregionens elever, med mindre det åpnes opp for gjesteelevordninger. Tilbudet innen mer spesialiserte linjer må det eventuelt samarbeides mer om på tvers av fylkeskommunene (slik tilfellet til dels allerede er i dag mellom fylkeskommuner).

Det må presiseres at Stortinget i dag ikke åpner for en varig overføring av videregående opplæring, men peker på muligheten for forsøk. Forsøksloven åpner for forsøk for en periode på inntil fire år. Forsøksperioden kan forlenges med inntil to år. Dersom det er planlagt eller besluttet å gjennomføre reformer i samsvar med det forsøket gjelder, kan forsøksperioden forlenges fram til reformen trer i kraft.

Oppgaver tillagt Bufetat (statlig barnevern)

I Meld. St. 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* heter det at kommuner med nødvendig kompetanse kan gis et helhetlig faglig og økonomisk ansvar for barneverntjenesten. En endret ansvarsfordeling skal gi kommunene økt ansvar for barnevernet, blant annet på fosterhjems- og institusjonsområdet. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake til omfanget av oppgaver og ansvar på barnevernområdet som kan overføres til større kommuner. Konsekvenser av ulike alternativer for ny ansvarsdeling skal utredes nærmere. Utredningene skal belyse alternativer med ulik grad av kommunalt oppgave- og finansieringsansvar. Spørsmål om oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid vil også bli utredet. Det tas sikte på at økt kommunalt ansvar for barnevernet skal prøves ut i form av forsøksvirksomhet. Kunnskap fra forsøk skal bidra til gode endringsprosesser i en framtidig strukturreform i barnevernet. Forsøksvirksomhet kan iverksettes fra 2016. Det tas videre sikte på at endringer i barnevernet behandles i en egen lovproposisjon som legges fram for Stortinget våren 2017. I merknaden fra Stortingets flertall heter det følgende (Innst. S. nr. 333 [2014–2015]).

«Flertallet viser til at ordningen hvor Oslo har hatt et helhetlig ansvar for barnevernet har vært vellykket, og at andre også vil kunne ha faglige og kapasitetsmessige forutsetninger for et tilsvarende ansvar.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, er positive til en forsøksordning med overføring av større ansvar for barnevern i kommuner med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse.»

I etterkant av at ovennevnte melding ble lagt fram, har Barne- og familiedepartementet invitert kommunene til forsøk med endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og kommune (mai 2015). Regjeringen ønsker å prøve ut endringer i ansvarsdelingen mellom stat og kommune på barnevernområdet gjennom forsøk i et mindre antall kommuner med søknadsfrist september 2015. Hovedformålet med ny oppgave- og ansvarsfordeling er et bedre barnevern hvor flere barn får rett hjelp til rett tid. Innholdet i forsøksordningen kan gi en pekepinn på hva regjeringen ser som aktuelt å overføre til kommunene.

I forsøket vil kommunene bli gitt et økt ansvar for oppgaver og tiltak på barnevernområdet, samt økt finansieringsansvar for tiltakene. Viktige faktorer som endres i forsøket, er ansvarsfordelingen mellom stat og kommune med hensyn til ansvar for tilgjengelig kapasitet i tiltaksapparatet, tiltaksvalg og finansiering. Større beslutningsmyndighet over tiltaksvalget følges i utgangspunktet av større finansieringsansvar. Forsøket omhandler følgende:

- Hjelpetiltak i hjemmet
- Sentre for foreldre og barn
- Fosterhjemstilbudet
- Omsorgsinstitusjoner
- Behandlingsinstitusjoner (atferd og rus)
- Beredskapshjem og akuttinstitusjoner

Bufetat skal i forsøket beholde ansvaret for at det er et tilgjengelig og tilstrekkelig differensiert.

Barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger omfattes ikke av forsøket. Forsøkskommunene skal dermed betale det samme som kommuner utenfor forsøket for barneverntiltak til denne gruppen. Bakgrunnen er sammenhengen med dagens refusjonsordning der staten dekker 80 % av utgiftene til kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger.

Vurdering av regionens potensial for overtakelse av statlig barnevern

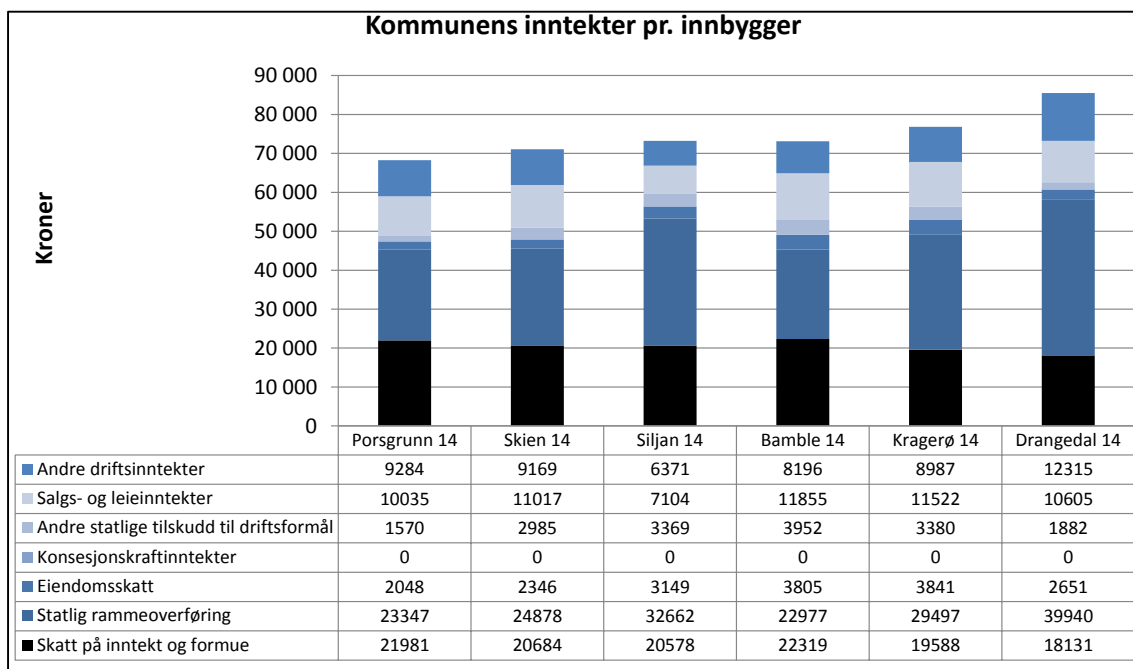
Skien og Porsgrunn tilfredsstiller kommunene i dag ekspertutvalgets krav til innbyggergrunnlag for å overta oppgaver fra statlig barnevern. Ekspertutvalget normerte antall innbyggere til 15 000–20 000 innbyggere. Hvorvidt dette innbyggergrunnlaget legges til grunn av regjeringen er ukjent. En samlet Grenlandskommune ville imidlertid ha bedre potensial og kapasitet til å kunne overta mange av de relativt spesialiserte tjenestene departementet nå vil gjennomføre forsøk med. I den sammenheng kan det vises til Trondheim kommune som tidligere har hatt ansvaret for statlig barnevern tilsvarende det Oslo har i dag. Forsøket ble evaluert og erfaringene var til dels gode, men ble likevel avsluttet. En viktig grunn var at Bufetat i Midt-Norges innbyggergrunnlag og dermed kompetanse og kapasitet for å ivareta resten av regionen ble svekket så lenge innbyggerne i Trondheim ikke inngikk i etatens ansvarsområde. Antagelig ville ikke tilsvarende problemstilling være aktuell i vår sammenheng da Bufetat Sør har et betydelig innbyggergrunnlag utenfor kommunene. Imidlertid kan problemstillingen aktualiseres dersom øvrige storkommuner i for eksempel Vestfold og Buskerud overtar Bufetats oppgaver.

5 Kommunestrukturen og kommuneøkonomi

I kapittel 4 diskuterte vi eventuelle økonomiske gevinster ved å slå sammen/etablere større tjenester. I tillegg er det vesentlig for å vurdere en framtidig kommunestruktur å avklare hvorvidt og i hvilken grad endringer i kommuneinndelingen vil påvirke inntektene kommunene får fra staten. For å gi et svar på dette vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan inntektssystemet virker. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan systemet vil slå ut for de ulike strukturalternativene.

5.1 Hvordan virker inntektssystemet?

Kommunenes inntekter pr. innbygger i 2014 framgår av figuren nedenfor.



Figur 5.1 Kommunenes inntekter pr. innbygger 2014

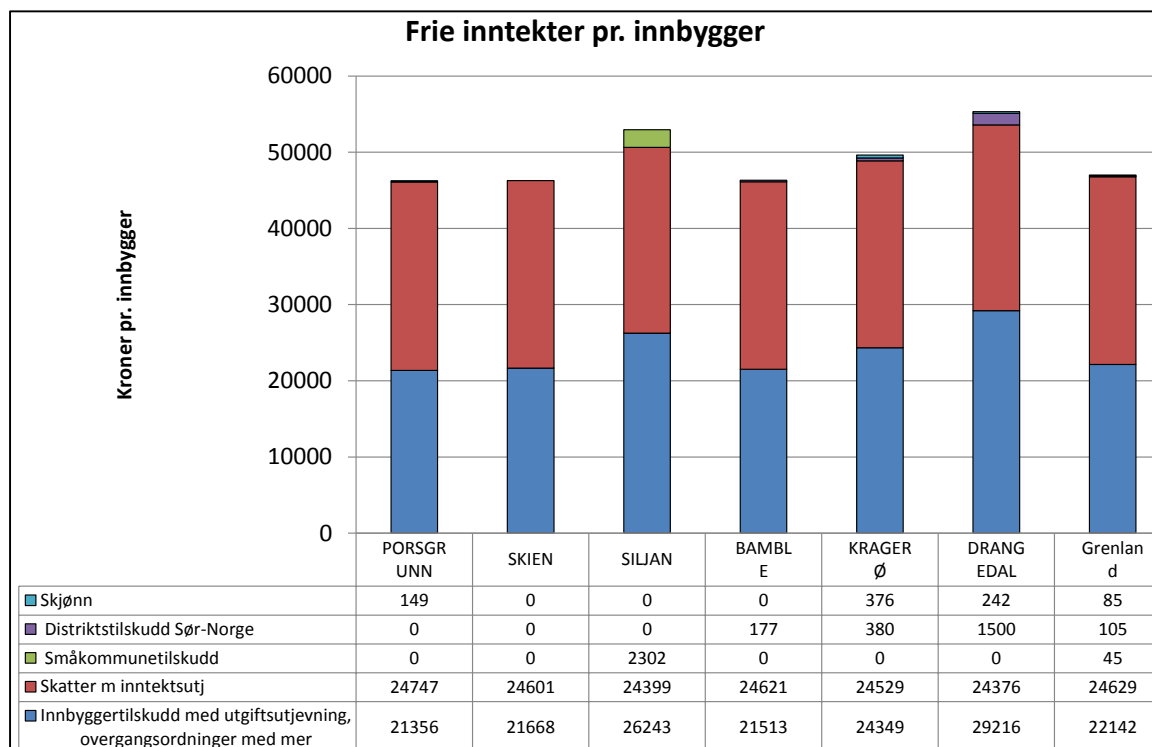
De delene av kommunenes inntekter som kan bli påvirket av eventuelle kommune-sammenslutninger er:

- Statlige rammeoverføringer
- Skatt på inntekt og formue

Summen av dette kalles kommunens frie inntekter.

I neste figur har vi tatt inn de frie inntekter for 2015²⁴ for hver av kommunene og vi har i tillegg summert de frie inntektene for utredningsregionen.

²⁴ Frie inntekter for 2015. Kilde: KS beregningsmodell pr. juni 2015

Figur 5.2 Kommunenes frie inntekter pr. innbygger 2015²⁵

Kort forklaring til figuren:

- *Inntektsutjevningen* brukes for å jevne ut skatteinntektene. For kommuner med skattenivå pr. innbygger som ligger over 90 %²⁶ av landsgjennomsnittet er det en symmetrisk inntektsutjevning - kr pr. innbygger (Denne gir 60 % trekk eller tillegg mellom egen skattenivå og landsgjennomsnittet pr. innbygger). Den symmetriske beregningen gjør at sum skatter med utgiftutjevning for kommunene totalt ikke blir påvirket ved kommunestrukturendringer innenfor utredningsregionen.
- *Utgiftsutjevningen* blir brukt for å tilpasse inntektene til det tjenestebehovet kommunene har ut fra objektive kriterier. Ulikheter i behov skal kompenseres fullt ut i utgiftsutjevningen.
- *Veksttilskudd* blir gitt til kommuner som har hatt stor befolkningsvekst²⁷ som delvis kompensasjon for effekten av bruk av 1 år gamle kriterietall og manglende egenkapital knyttet til nye innbyggere. Dog ikke til kommuner som har skatteinntekter som ligger over 140 % av landsgjennomsnittet. Utformingen av dette tilskuddet gjør at tilskuddet kan bli borte der disse kommunen inngår i en større region.
- *Skjønnsmidler*²⁸ som skal korrigere for forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i fordelingssystemet. De kriteriene som brukes i utgiftsutjevningen fremkommer i tabellen nedenfor.

²⁵ Merk at disse beregningene tar utgangspunkt i skatteinntektene i 2013.

²⁶ Som alle kommunene i utredningsregionen gjør.

²⁷ Til kommuner som har hatt mer en gjennomsnittlig over 1,6 % de siste tre år. For 2015 ble det gitt et tilskudd på kr 55 000 pr. innbygger over denne grensen.

²⁸ Og andre tilskudd som regionaltilskudd, Nord-Norge-tilskudd/Namdalstilskudd, storbytilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge. Alle tilskudd som er uaktuelle innenfor utredningsregionen.

Kriterium	Hvordan beregnes hver kommunes andel i forhold til landet totalt	Vekt
0-1 år		0,56 %
2-5 år		12,55 %
6-15 år		29,04 %
16-22 år		2,13 %
23-66 år		9,55 %
67-79 år		4,52 %
80-89 år		6,88 %
over 90 år		4,60 %
Basistillegg		2,30 %
Sone	Avstand til senter i sone, hver sone har om lag 2000 innbyggere	1,32 %
Nabo	Avstand for grunnkretsens innbyggere fra senteret i egen grunnkrets til senteret i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone	1,32 %
Landbrukskriterium		0,30 %
Innvandrere 6-15 år ekskl Skandinavia		0,84 %
Norskfødte med innv foreld 6-15 år ekskl Skand		0,09 %
Flytninger uten integreringstilskudd		0,46 %
Dødlighet		4,56 %
Barn 0-15 med enslige forsørgere		1,16 %
Lavinntekt		0,62 %
Uføre 18-49 år		0,45 %
Opphopningsindeks	Består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige	1,35 %
Urbanitetskriterium	Antall innbyggere opphøyd i 1,2	1,73 %
PU over 16 år		4,57 %
Ikke-gifte 67 år og over		4,33 %
Barn 1 år uten kontantstøtte		2,92 %
Innbyggere med høyere utdanning		1,85 %
Totalt		100,00 %

Tabell 5.1 Kriterier som brukes som grunnlag for utgiftsutjevningen mellom kommune. Kriteriene som påvirkes av kommunestrukturen står med **fet** skrift

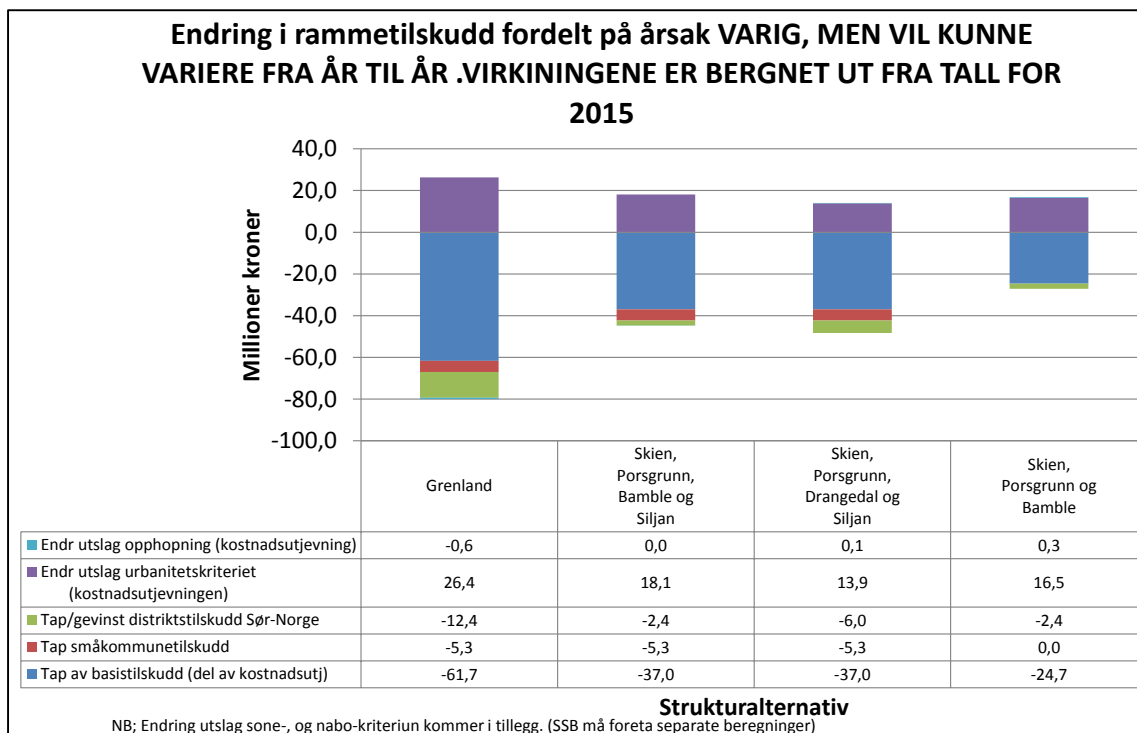
5.2 Hvordan vil rammetilskuddet samlet for kommunene ble endret på varig basis?

Bildet for de ulike elementene i utjevningen ser kort oppsummert slik ut:

- **Utgiftsutjevningen**
 - Urbanitetskriteriet, som alltid vil virke positivt.
 - Opphopningskriteriet, som ut fra sin innretning kan bli endret begge veier.
 - Nabokriteriet, som kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten.
 - Sonekriteriet, som også kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten.
 - Basiskriteriet, som alltid vil være negativt.
- **Inntektsutjevningen**
 - Dette blir negativt dersom noen av kommunene har skatteinntekter over 90 % av landsgjennomsnittet og andre under 90 % av landsgjennomsnittet. Som tidligere nevnt gir den ingen effekt i utredningsregionen.
 - Regionaltilskuddet. Dette gis til kommuner med mindre enn 3000 innbyggere. I denne utredningen gjelder dette kun Siljan.
 - Veksttilskuddet. Som tidligere nevnt kan dette gi reduksjoner.
 - Skjønnsmidler. Fylkesmannens vurdering av behovet for skjønnsmidler kan bli påvirket av en kommunesammenslutning.

Beregninger

Nedenfor er effekten beregnet for hovedalternativet og de følsomhetsalternativene:



Figur 5.3 Varige inntektseffekter²⁹ basert på dagens kriterier i inntektssystemet

I figuren ser vi at:

- Alle alternativ får en økning som følge av urbanitetskriteriet.
- Opphopningsindeksen slår marginalt positivt ut for to alternativ og marginalt negativt fra Grenlandalternativet.
- Alle alternativ vil få en reduksjon som følge av tap i basistilskudd og reduksjon i distriktstilskudd Sør-Norge.
- Alle alternativ, bortsett fra Skien, Porsgrunn og Bamble, får reduksjon som følge av tapt småkommunetilskudd.

Nettoeffekten av de ulike strukturalternativene gir følgende årlige endringer i kommunens inntekter på varig basis:

- En reduksjon på ca. 56 mill. kr for Grenland- alternativet.
- En reduksjon på ca. 27 mill. kr for alternativet bestående av Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan.
- En reduksjon på ca. 34 mill. kr for alternativet bestående av Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan.
- En reduksjon på ca. 10 mill. kr for alternativet Skien, Porsgrunn og Bamble.

Det må presiseres at inntektssystemet er under utvikling. Det kan derfor bli justeringer og endringer før eventuelle sammenslåinger blir gjennomført.

Dersom vi hadde brukt kriteriene for 2003, før innføring av urbanitetskriteriet, i vår utregning, hadde inntektstapet for de ulike strukturalternativene vært atskillig høyere.

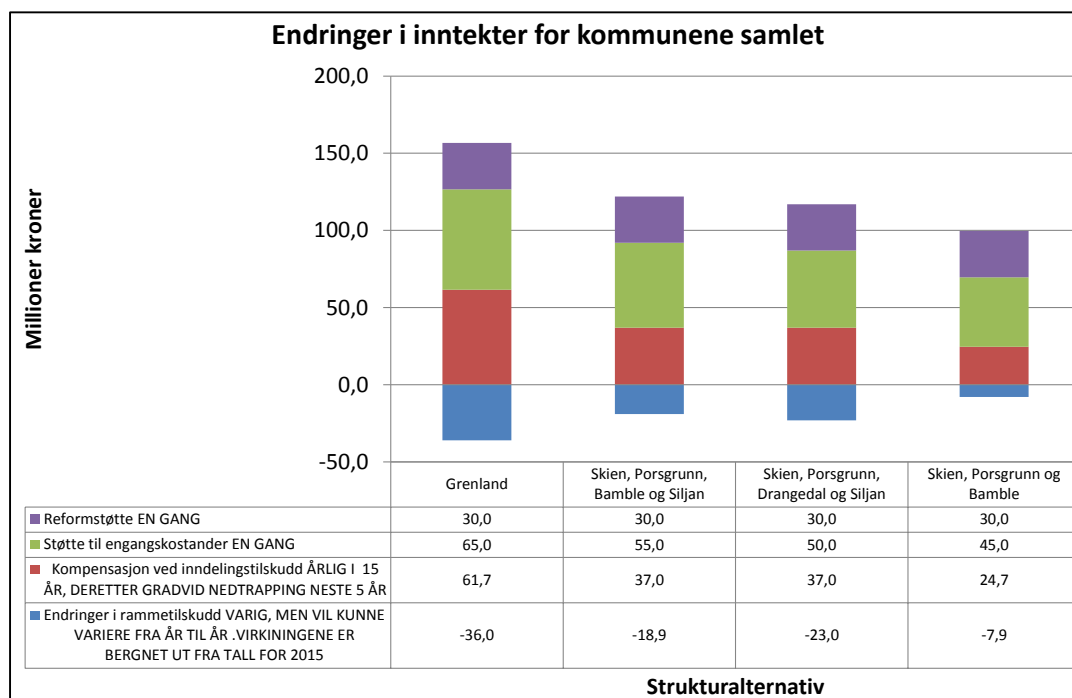
²⁹ Vi har ikke regnet ut virkningen for de to reiseavstandskriteriene og ulikvurdering av skjønnsmidlene. Netto virkning av dette vil være negativ.

5.3 Ulike stimuleringsstøttestrukturer

Så langt har vi beskrevet en beregnet varig endring. Staten gir imidlertid sammenslåtte kommuner tre ulike tilskudd. Dette er tilskudd som varierer over tid:

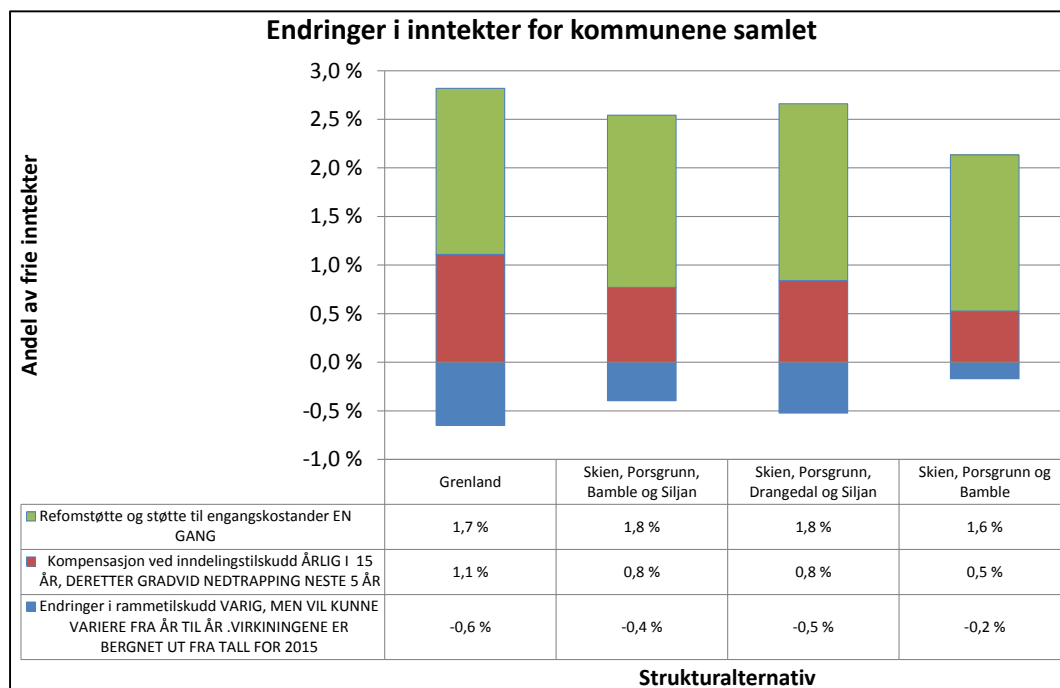
- Kommunene får beholde det en taper i basistilskudd i form av et inndelingstilskudd. Fullt ut i 15 år framover, deretter gradvis nedtrapping den neste 5 år.
- Den sammenslåtte kommunen får et engangsbeløp til dekking av engangskostnader.
- Reformstøtte.

I figuren under er disse tre stimuleringsstøttestrukturer av ulik varighet satt sammen med de tidligere bergende varige endringene.



Figur 5.4 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Millioner kroner.

Beløpene er betydelige. For å få et perspektiv på størrelsen viser vi i neste figur hvor stor andel beløpene utgjør av de totale frie inntektene.



Figur 5.5 Endringer i inntekt av ulik varighet. Ulike strukturalternativer. Andel av totale frie inntekter.

Fra figuren ser vi følgende;

- Både støtten til dekking av engangskostnader og reformstøtte i reformperioden er store beløp og utgjør mellom 1,6 og 1,8 % målt som andel av frie inntekter.
- En sammenslått kommune vil de neste femten årene få en økt samlet inntekt i alle strukturalternativene.
 - Økningen vil være mist for alternativet Skien, Porsgrunn og Bamble og alternativet Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan med 0,3 % av frie inntekter. For to de øvrige alternativene er økningen på 0,4 og 0,5 %.
- Fra år 15 til 20 etter sammenslåing vil inndelingstilskuddet gradvis bli borte.
 - Etter 20 år vil en vil få en netto reduksjon for Grenland-alternativet på knapt 0,6 % av frie inntekter. For de andre strukturalternativene vil endringene være mindre. (fra 0,2 til 0,5 % reduksjon).

Inntektssystemet er under utvikling. Dersom de tidligere refererte intensjonene som er sendt ut fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet blir vedtatt vil dette gjøre alle sammenlikningsalternativene mer attraktive, dette gjelder både med hensyn til de første 15–20 årene og i forhold til varig virkning (ref. avsnitt 4.3).

Som oppsummering kan det hevdes at hverken Grenlandskommunen eller de tre følsomhetsalternativene, hverken på kort eller lang sikt, vil gi vesentlige endringer i frie inntekter sammenlignet med dagens struktur samlet for kommunene.

Den økonomiske gevinsten som gjenstår er de konservativt beregnede stordriftsfordelene som eksempelvis for Grenland alternativet er beregnet til ca. 30 mill. kr som vil kunne disponeres til andre formål samt ikke beregnede stordriftsfordeler innen de brukerrettede tjenestene.

5.4 Omfordeling mellom kommunene

I kapittel 2 pekte vi på at inntektsgrunnlaget er ulikt innenfor utredningsregionen. Dette innebærer at en ny kommunestruktur vil kunne medføre en omfordeling mellom kommunene. Vi har sett at Drangedal, Kragerø og Siljan har frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov som ligger ca. 4 til 5 % over de øvrige kommunene.

Ved ny kommuneinndeling vil denne forskjellen utlignes. Størrelsesorden på denne omfordelingen er illustrert i neste tabell. Her beregnet som en ren «omfordeling», uten å ta hensyn til de beregnede endringene for kommunene totalt i avsnitt 5.2 og de beskrevne og beregnede effektene i kapittel 4

Strukturalt/ Kommune	Grenland	Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan	Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan	Skien, Porsgrunn og Bamble
Porsgrunn 14	1,5 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %
Skien 14	1,3 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %
Siljan 14	-6,1 %	-6,8 %	-6,9 %	
Bamble 14	-1,9 %	-2,7 %		-2,8 %
Kragerø 14	-4,7 %			
Drangedal 14	-5,8 %		-6,6 %	

Tabell 5.2 Forskjell i frie inntekter pr. innbygger korrigert for behov ved endret struktur. Andel av nivået med dagens struktur (regnskap 2014). Ulike kommunestrukturalternativer.

Vi har sett i sammenligninger at nivået på tjenesteproduksjonen er ulik i de seks kommunene og at den enkelte kommune prioriterer ulikt mellom ulike sektorer.

Innad i en sammenslått kommune må tjenestetilbudet harmoniseres slik at det blir likeverdig for alle innbyggere. Konsekvensen av dette er at noen kommuner må redusere tjenestetilbudet sitt og andre må øke det;

- En Grenlandskommune bestående av alle de tidligere kommunene vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 6,1 % i Siljan, 5,8 % i Drangedal, 4,7 % i Kragerø og 1,9 % i Bamble. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 1,3 og 1,5 %.
- For følsomhetsalternativene ser bildet slik ut;
 - En struktur med Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 6,8 % i Siljan og 2,7 i Bamble. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 0,5 og 0,8 %.
 - En struktur med Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 6,9 % i Siljan og 6,6 % i Drangedal. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 0,4 og 0,7 %.
 - En struktur med Skien, Porsgrunn, og Bamble vil innebære en reduksjon i kostnadene til tjenesteproduksjon med 2,8 % i Bamble. For Skien og Porsgrunn vil det innebære en økning av kostnadsnivået til tjenesteproduksjonen med henholdsvis 0,4 og 0,6 %.

6 Demokrati

I vurderingen av hvilke konsekvenser en sammenslutning vil ha for lokaldemokratiet, kan det skilles mellom lokaldemokrati som et institusjonelt system for å kanalisere innbyggernes påvirkning på og medbestemmelse i lokale og regionale saker på den ene siden, og på den andre siden lokaldemokrati som ramme for lokalt og regionalt felleskap og tilhørighet. Begge deler vil bli berørt i dette kapitlet.

6.1 Valgdeltakelse

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune.

I dag er situasjonen slik at valgdeltakelsen varierer mellom kommunene. I utredningsregionen har de to største kommunene (Skien og Porsgrunn) lavest valgdeltakelse, mens de minste har høyest deltagelse. Imidlertid er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunistørrelse ser vi landet under ett. Tidligere undersøkelser, blant annet fra KS³⁰ viser at kommunistørrelsen har liten betydning for valgdeltakelsen. I KS rapporten argumenteres det for at det å bo i en kommune med under 5 000 innbyggere ikke øker sannsynligheten for å delta i et valg.

Tidligere gjennomganger av erfaringer fra kommunesammenslutninger viser at interessen blant innbyggerne for å påta seg politisk verv synes å ha blitt noe redusert i den sammensluttede kommunen. Men også dette føyer seg inn i en større nasjonal trend, noe som gjør det problematisk å konkludere om redusert interesse skyldes kommunesammenslutningen eller andre mer generelle samfunnsmessige utviklingstrekk. Når det gjelder interessen for å fremme synspunkter gjennom andre kanaler, spriker funnene i tidligere studier. Noen viser redusert deltagelse etter kommunesammenslutning, mens andre studier viser at deltagelsen utenom valg er større i store kommuner fordi de har bedre utbygde systemer for bruker- og innbyggermedvirkning.³¹

Imidlertid skal det understrekes at vi ikke har erfaringer med kommunesammenslutning av seks kommuner i nyere tid og med et så betydelig innbyggergrunnlag og at framtidig valgdeltakelse for sammenslåinger i utredningsregionen selvfølgelig er uvisst.

- **Sosiale/demografiske forklaringer:** Sosiale/demografiske variasjoner mellom kommunene ser ut til å ha en viss betydning for hvorvidt velgerne bruker stemmeretten, spesielt arbeidsledighet. I kommuner med høy arbeidsledighet reduseres sannsynligheten for å delta.
- **Institusjonelle forklaringer:** Kommunestørrelse påvirker ikke valgdeltakelsen. Å bo i en liten kommune (under 5 000 innbyggere) øker ikke sannsynligheten for å delta. For å teste dette ytterligere, har forskerne undersøkt ulike mål på kommunistørrelse (stemmeberettigede/folketetthet), uten å finne noen sammenheng av betydning.
- **Håndtering av konflikter:** Lokalpolitikernes håndtering av konflikter synes å være viktig for den lokalpolitiske stemningen i kommunen, og for mobilisering av velgere.
- **Politiske forklaringer:** Kommunene er svært forskjellige både med hensyn til antall partier, konkurransen mellom dem og forekomsten av lokale lister. Dette slår ikke ut på valgdeltakelsen.

Boks 6.1 Eksempler på forklaringer i variasjon i valgdeltakelse. Kilde: KS (2014).

³⁰ KS 2014: *Kommunistørrelse og lokaldemokrati*

³¹ Nilsen J. K., E. Bowitz og M. Langseth (2012): *Kommunesammenslutning Røyken og Hurum – muligheter og konsekvenser*, NIVI-rapport 2012:06, Pöyry og NIVI Analyse

6.2 Kommunestyrene

Antall kommunestyrerepresentanter varierer betydelig i kommunene. Skien har 55 representanter, Porsgrunn 49, Kragerø 35, Bamble 33, Drangedal 21 og Siljan 17 representanter.

Antall innbyggere pr. folkevalgte er følgende:

- Skien: 977
- Porsgrunn: 730
- Bamble: 428
- Kragerø: 304
- Drangedal: 195
- Siljan: 138

Samtlige av kommunene har flere kommunestyrerepresentanter enn kommunelovens minimumskrav. Porsgrunn har 22 flere representanter enn lovens minstekrav, Skien har 20 flere, Kragerø 8 flere, Bamble 6, Drangedal 10 og Siljan 6 flere representanter enn lovens minstekrav.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Mindre enn 5 000 innbyggere, minst 11 representanter • Mellom 5 000 og 10 000 innbyggere, minst 19 representanter • Mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, minst 27 representanter • Mellom 50 000 og 100 000 innbyggere, minst 35 representanter • Over 100 000 innbyggere, minst 43 |
|--|

Boks 6.2 Kommunelovens bestemmelser om antall representanter i kommunestyret. Kilde: Kommuneloven

Vurderinger av kommunestyrets størrelse skjer i skjæringen mellom to hensyn. På den ene siden står hensynet til et bredt sammensatt og representativt kommunestyre, både partipolitisk og geografisk. På den andre siden står hensynet til et beslutningseffektivt (og kostnadseffektivt) organ. Det første hensynet vil trekke i retning av et kommunestyre med mange medlemmer, det andre hensynet peker i motsatt retning. Kommunestyrene står fritt til å vedta størrelsen på kommunestyret så lenge antallet medlemmer overstiger minimumstersklene kommuneloven fastsetter.

I dag varierer antall innbyggere bak hver folkevalgte betydelig. Skien har 977 innbyggere bak hver folkevalgte, mens Siljan har 138. En konsekvens av en sammenslutning vil bli at det blir flere innbyggere bak hver folkevalgte i kommunestyret. Dersom en legger lovens minimumskrav til grunn for en ny kommune (43 representanter), vil det stå om lag 2808 innbyggere bak hver folkevalgte. Imidlertid har som nevnt kommunene i dag og de fleste øvrige kommuner i landet valgt å ha kommunestyre utover lovens minstekrav.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont for sitt arbeid. I programarbeid og andre partiaktiviteter må de fange opp hele den nye kommunen.

Når det gjelder geografisk representasjon fra ulike deler av en kommune, er dette et hensyn som de politiske partiene må ivareta i sine nominasjonsprosesser.³² Det er ingen mekanismer i valgloven for kommunene som sikrer en geografisk balanse i et framtidig kommunestyre. Disse antatte konsekvensene er i varierende grad undersøkt i gjennomførte evalueringer av de senere års kommunesammenslutninger. I Telemarksforskings evaluering av fire kommunesammenslutninger i perioden 2005–2008³³ blir det pekt på at med hensyn til geografisk representasjon, har partiene lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene.

³² Partiene kan eventuelt samarbeide og gjøre avtaler som sørger for bred geografisk representasjon i sine nominasjoner. En slik mulighet gjelder primært de store partiene som har mange mandater «å spille på».

³³ Brandtzæg B.A. (2009): *Frivilling kommunesammenslutninger 2005-2008 - Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*, TF-rapport nr. 258, Telemarksforskning.

Kommuner som har slått seg sammen med større bykommuner, har god representasjon i henhold til folketallet i de nye kommunene. I tillegg til partienes nominasjoner vil også velgernes oppføring av «slengere» og kumuleringer påvirke den geografiske representasjonen.

Kommunestyrets størrelse har åpenbart betydning for muligheten for bred geografisk representasjon. Jo flere mandater til fordeling, desto bedre mulighet for å nominere og velge inn kandidater fra alle deler av den nye kommunen. Isolert sett vil hensynet til geografisk representasjon derfor kunne trekke i retning av et kommunestyre med mange representanter. Også dette må avveies mot andre hensyn, som voksende utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall personer som er villige til å påta seg lokalpolitiske verv/stå på valgliste.

Kommunesammenslåinger kan også ha som konsekvens at det etableres bygdelister for eksempel knyttet til de nåværende kommuner og at disse får en sterkere posisjon i forhold til partilister. En slik utvikling kan få konsekvens for arbeidet med utvikling av fellesskap og en felles politisk styring av den nye kommunen. På den annen side framføres det argumenter om at kommunereformen kan redusere bygdelistenes betydning (dersom de er knyttet til bygder innad i kommunene, fordi kommunen blir større og dermed blir nedslagsfeltet til den lokale bygdelista mindre i prosentdel og poenget med å stemme på bygdelistene kan bli redusert)³⁴.

6.3 Potensial for nye oppgaver

Som beskrevet kan en kommunesammenslåing ha potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. Dersom Grenland kommune anses stor og funksjonell nok av Regjeringen/Stortinget, vil en oppgaveoverføring til kommunene innebære at lokalpolitikkerne får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Det er en grunnleggende demokratisk verdi at de som erfarer konsekvensene av politikk også bør ha innflytelse på politikkkutforming. Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet både blant velgerne og politiske kandidater.

6.4 Mindre interkommunalt samarbeid

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot evt. pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder. I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – Nye oppgaver til større kommuner* heter det at den framtidige kommunestrukturen og omfanget av nye oppgaver til kommunene vil avgjøre omfanget av pålagte samarbeidsordninger.

Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulige oppgaver ivaretas av en kommune selv fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer er ikke direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også innebære større distanse mellom kommunestyrene og administrasjonen enn dersom oppgaveløsningen ivaretas i egen kommune. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor. I tillegg kan interkommunalt samarbeid være prosessuelt krevende og nødvendiggjøre tiltak for forankring og felles forståelse for nivå på og prioriteringer av oppgaveløsningen. Interkommunalt samarbeid kan også være mindre beslutningseffektivt enn om oppgaveløsningen ivaretas av den enkelte kommune.

³⁴ <http://www.nrk.no/rogaland/kan-bli-slutten-for-bygdelister-1.12213769>

Imidlertid kan tiltak gjennom utvikling av gode styringsmodeller og forankring av samarbeid i kommunestyrene bidra til å møte viktige hovedinnvendinger mot interkommunalt samarbeid. Innvendingen mot interkommunalt samarbeid i et demokratisk perspektiv bør også ses i lys av hva det samarbeides om. For eksempel er administrative og/eller tekniske oppgaver samfunnsområder det er knyttet mindre politisk interesse til³⁵.

6.5 Påvirkningskraft

Lokaldemokrati handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. En større kommune kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor for eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken. På den annen side kan det innvendes at seks kommuner og ordførere kan ha minst like mye innflytelse overfor omverdenen og budskapet kan gjentas i ulike sammenhenger.

6.6 Identitet og tilhørighet

Kommunene er lokaldemokratiske institusjoner og skal ivareta beslutninger på det lokale fellesskapets vegne. Ideelt sett bør kommunene som ramme for lokaldemokratiet utgjøre et mest mulig naturlig politisk rom som folk føler seg knyttet til og som det er naturlig å engasjere seg i forhold til. Spørsmålet er om kommunene i utredningsregionen har viktige fellestrekk og kjennetegn som gir tilhørighet og identitet, og som knytter det geografiske området sammen. Har innbyggerne en felles identitet og et potensial for felleskap som kan være samlende for utviklingen av en ny kommune?

Indikatorer for tilhørighetskartlegging kan være grad av felles historikk og tradisjoner, dialekter, lokale medier, bruk av kultur og servicetilbud og andre strukturelle kjennetegn ved kommunene. Begrepet identitet skiller mellom «oss» og «de andre» og viser til elementer som følelsen av tilhørighet og samhörighet er knyttet til. Gjenkjennbarhet er ett sentralt stikkord. Elementer som vi kjenner oss igjen i, for eksempel i landskapet i hjembygda, spesielle bygninger, idrettsklubber eller dialekter, kan bidra til å gi en følelse av enhet, tilhørighet og samhörighet³⁶.

Gjentatte samhandlingsmønstre kan skape felles tilhørighet. Det er i dag en omfattende pendling over kommunegrensene spesielt mellom Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble og elevene i de videregående skolene går i dag ofte på skoler i andre kommuner enn en bor. Tilsvarende kan være innenfor kulturlivet og fotballaget Odd har sine supportere fra hele Grenlandsregionen. Over tid kan gjentatt samhandling viske ut identitetsgrenser – mange av innbyggerne lever sine liv på tvers av og uavhengig av grenser.

Lokale medier kan være identitetsbærere og setter dagsorden og rammer for nyhetsinformasjon og samfunnsdebatten. Lokalaviser er viktige byggere av interkommunal identitet fordi de på mange måter fastsetter innbyggernes oppfatning av nyhetsbildet og den politiske dagsordenen. Saker som står i lokalavisene, står i avisen nettopp fordi de oppfattes som relevante for avisens nedslagsområde. Slik kan nyhetsbildet og hendelser i en kommune bli spredd til nabokommunene og medvirke til kjennskap og felles tilhørighet. Når vi ser kommunene under ett, viser lokalavisenes utbredelse at det er forskjeller, men også likheter. Telemark Arbeiderblad og Varden dekker hele regionen, men også

³⁵ Erfaringer med interkommunalt samarbeid er blant annet drøftet i NIVI-notat 2010:3 Status for interkommunalt samarbeid og aktuelle veivalg.

³⁶ Frisvoll S. og R. Almås (2004): Kommunestruktur mellom fornuft og følelser - betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning, Bygdeforskning.

Frisvoll S. og R. Almås (2014): Kommunesammenslåing og identitet – betyr identitet noe i teknokratenes lekegrind? Bygdeforskning.

andre kommuner i Telemark. Porsgrunn Dagblad er lokalavis for Porsgrunn og Bamble. Kragerø blad Vestmar dekker Kragerø, men også Drangedal. I Drangedal utgis også Drangedalsposten.

Ser vi utredningsregionen under ett, er det neppe grunnlag for å konkludere med at regionen er en region med en felles tilhørighet. Kommunene har ikke et felles senter eller felles og samlende tradisjoner for eksempel knyttet til byggeskikk eller folkemusikk slik situasjonen kan være andre steder i landet (for eksempel Setesdal og Valdres). Kommunene og stedene i kommunene har ulike dialekter, historikk og til dels ulikt næringsgrunnlag.

6.7 Nærdemokratiske ordninger – lokalstyrer

En kommunesammenslåing kan aktualisere innføring av ordninger med nærdemokratiske ordninger/lokalstyrer i en ny kommune³⁷. En begrunnelse for å etablere lokalstyrer er å ivareta nærhet mellom folkevalgte og innbyggerne. Etablering av lokalstyrer kan bidra til økt lokal deltakelse, gi bedre og lokalt tilpassede politiske beslutninger, samt fremme stedstilknytning og bygge opp under lokal identitet.³⁸ En viktig innvending mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Flere kommuner i Norge har etablert slike ordninger. For eksempel har Bodø fire kommunedelsutvalg som er vedtektsfestet. Utvalgene skal ta vare på interessene til innbyggerne i saker som er viktig for lokalmiljøet, være bindeledd mellom den kommunale forvaltningen og innbyggerne og ta initiativ til egne saker. I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Formålet med utviklingslagene og bydelsrådene er å arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og byområdene. I Øvre Eiker kommune er det etablert seks grendeutvalg som skal være et viktig tiltak i arbeidet for at innbyggerne skal delta i samfunnsutviklingen i Øvre Eiker. Grendeutvalgenes formål er å være samarbeidspartner og pådriver inn mot kommunen i alle saker som grendeutvalget finner det riktig å ta tak i, som er samlende og til beste for bygda. Alle grendeutvalgene har vedtekter. Oslo har gått lengst med utvikling av bydeler med et betydelig delegert ansvar.

Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene.

Kommunelovens § 12, se boks 6.3, gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger. Loven gir kommunene stor frihet til å organisere slike utvalg. Kommunestyret kan velge om det skal oppnevne medlemmene av kommunedelsutvalgene eller om de skal direktevelges samtidig med valget til kommunestyret (jf. forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg av 3. januar 2003).

³⁷ Modeller med nærdemokratiske ordninger og lokalstyrer er nærmere presentert i vedlegg

³⁸ Nærdemokratiske ordninger. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger 23. oktober 2014. Marte Winsvold, NIBR.

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
2. Kommunestyret selv kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.
6. For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.
7. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

Boks 6.3 Kommunelovens § 12 – om kommunedelsutvalg. Kilde: Kommuneloven

Nedenfor skisseres tre modeller (modell 1, 2 og 3) for nærmiljøordninger i en eventuelt ny kommune. Modellene varierer blant annet når det gjelder myndighet og oppgaver, administrasjon og hvordan styret utpekes. Det er selvfølgelig mulig å se for seg andre kombinasjoner enn de skisserte.

Hovedprinsipper modell 1 – lokalutvalg. Det etableres et lokalutvalg i hver av de nåværende kommunene. Utvalget har ikke selvstendig myndighet, men tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen. Lokalutvalget skal være mer enn en ordinær høringsinstans for kommunen, og skal integreres tidligst mulig i kommunenes arbeid. I modellen vil lokalutvalget også ha et ansvar for å ta lokale initiativ overfor kommunen og fremme lokalsamfunnets interesser. Lokalutvalget kan tas med på råd og fremme egne interesser når det gjelder samtlige kommunale ansvarsområder.

Lokalutvalget består av 7–9 personer bosatt i den gamle kommunen (partipolitisk uavhengig) som velges for to år av gangen av innbyggerne i den gamle kommunen. I forkant vil en valgkomite presentere mulige kandidater til utvalget. Stemmegivningen kan enten skje gjennom felles møte og/eller gjennom at det gis anledning til å stemme på forhånd.

Kommunen avsetter visse midler til drift av lokalutvalgene (møter etc.). Kommunen finansierer også en stilling i kommunen med ansvar for å være bindeledd og koordinere aktiviteten mellom kommunen og lokalutvalgene og veilede ved behov. I tillegg står kommunen for møtelokaler, drift av nettside mv.

Hovedprinsipper modell 2 – lokalstyrer. Det etableres lokalstyrer i hver av de nåværende kommunene. Lokalstyrene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen, og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 2). I tillegg får lokalstyrene delegert ansvar for visse oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling, for eksempel forvaltning av lokale utmarksinteresser der kommunen har ansvaret, idrett og kultur.

Lokalstyrene består av 7–9 medlemmer og velges av kommunestyret for 4 år etter forslag fra lokalpartiene. Kun innbyggere i den nåværende kommunen er valgbare. For administrativ støtte for arbeidet settes det av egne sekretariatsressurser. Sekretariatet er underlagt lokalstyrenes føringer, men kommunen har arbeidsgiveransvaret. I tillegg settes det av ressurser i kommunen med ansvar for koordinering og informasjonsutveksling mellom lokalstyret og kommunen.

Hovedprinsipper modell 3 – kommunedeler. Det etableres seks kommunedeler i den nye kommunen som sammenfaller med de gamle/nåværende kommunene. Kommunedelene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle/nåværende kommunen og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 1 og 2). I tillegg får kommunedelene delegert ansvar for oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Oppgavene kan også omfatte oppgaver av offentligrettslig art. Eksempler på oppgaver kan være forvaltning av utmarks- og viltinteresser/-forvaltning der kommunen har ansvaret, scooterløyver, byggesaker innenfor kommunens overordnede retningslinjer tilskuddsforvaltning innen landbruk og næringsutvikling, idrett, kultur og andre nærmiljøtiltak. Kommunedelene kan også få et ansvar for lokale tjenesteområder som for eksempel barnehager.

Kommunedelsutvalget består av 7–9 medlemmer og er direkte valgt av innbyggerne i den gamle kommunen. Valget skjer samtidig som kommunevalget og gjelder for 4 år.

Kommunedelene har egen (fag-)administrasjon og finansieres av kommunen. Kommunedelene får dermed ansvar for å finansiere drift og vedlikehold innenfor definerte rammer. Kommunedelene kan imidlertid ikke ta opp lån eller foreta investeringer, men kan foreslå investeringer overfor kommunen. Kommunedelens oppgaver delegeres fra kommunedelsutvalget. Kommunestyret kan tilbakekalle saker eller omgjøre vedtak gjort av kommunedelen dersom kommunestyret anser det som nødvendig.

Det kan stilles spørsmål om spesielt sistnevnte modell vil være i tråd med kommunereformens intensjoner og om slike modeller bygger opp om arbeidet for utvikling av en felles politisk og administrativ organisering.

	Representasjon	Valgordning	Funksjon	Administrasjon
Modell 1	Upolitisk	Valgt av innbyggerne i forbindelse med årsmøte	Rådgivende/ interessehevding	Noe driftsstøtte, egen koordinator i kommunen
Modell 2	Politisk	Valgt av kommunestyret ved konstitueringen	Rådgivende/ interessehevding av visse oppgaver	Liten administrasjon Egen koordinator i kommunen
Modell 3	Politisk	Valgt av innbyggerne ved kommunevalget	Rådgivende/ interessehevding Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting.	Egen administrasjon

Tabell 6.1 Oversikt over viktige kjennetegn ved skissene til modeller

7 Videreføring eller sammenslåing av kommunene? Samlet vurdering

Nedenfor gis en samlet vurdering av om en videreføring av strukturen eller en ny felles storkommune i Grenland gir muligheter for å møte utfordringene kommunene og regionen samlet står overfor på en bedre måte enn i dag. Drøftingen tar utgangspunkt i kommunenes rolle som samfunnsutviklere, tjenesteytere/myndighetsutøvere og lokaldemokratisk arena. Regjeringen ber kommunene vurdere kommuneinndelingen i lys av kommunenes hovedroller og ekspertutvalgets kriterier for kommunesektoren og vi drøfter nedenfor potensialet Grenland kan ha i lys av ekspertutvalgets kriterier for kommunestrukturen.

7.1 Ekspertutvalgets kriterier

Utvalget anbefaler ti kriterier som er rettet mot kommunene, og to kriterier som er rettet mot staten. Kriteriene angir hva som skal til for at en kommune på en god måte skal kunne ivareta sine fire roller og oppgaveløsningen knyttet til disse. Kriteriene ivaretar samfunnsmessige hensyn som kan strekke seg ut over den enkelte kommunegrense, og anbefales som grunnlag for å vurdere kommunenes oppgaveløsning i dag og for å vurdere en framtidig kommunestruktur. Utvalget satte opp følgende kriterier for kommunene³⁹:

1. Tilstrekkelig kapasitet
2. Relevant kompetanse
3. Tilstrekkelig distanse
4. Effektiv tjenesteproduksjon
5. Økonomisk soliditet
6. Valgfrihet
7. Funksjonelle samfunnsutviklingsområder
8. Høy politisk deltakelse
9. Lokal politisk styring
10. Lokal identitet

De to kriteriene rettet mot staten var at staten må sørge for en bred kommunal oppgaveportefølje og statlig rammestyring.

³⁹https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KMD/KOMM/kommunereform.no/Kriterier_for_god_kommunestruktur.pdf

Utvalgets kriterier og hvilke samfunnshensyn som bør ivaretas av kommunene er skissert slik:

Samfunnsmessige hensyn	Kriterier
TJENESTEYTING	
Kvalitet i tjenestene Effektiv bruk av samfunnets ressurser Likeverdighet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Effektiv tjenesteproduksjon Økonomisk soliditet Valgfrihet Statlig rammestyring
MYNDIGHETSUTØVELSE	
Rettssikkerhet	Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse Tilstrekkelig distanse
SAMFUNNSUTVIKLING	
Helhetlig ivaretagelse av areal- og transportinteresser tilpasset klima- og miljøhensyn Tilrettelegging for positiv utvikling i lokalsamfunnet og storsamfunnet	Funksjonelle samfunnsutviklingsområder Tilstrekkelig kapasitet Relevant kompetanse
DEMOKRATISK ARENA	
Betydningsfulle oppgaver og rammestyring Lokal politisk styring Levende lokalt folkestyre Aktiv lokal politisk arena	Høy politisk deltakelse Lokal politisk styring Lokal identitet Bred oppgaveportefølje Statlig rammestyring

Tabell 7.1 Samfunnshensyn og kriterier

7.2 Tjenesteprodusent

Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse

«Ekspertutvalget mener kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.»

En felles storkommune i Grenland med ca. 100 000–120 000 innbyggere vil gi en svært stor kommune i norsk målestokk med kapasitet, kompetanse og fagmiljøer til å håndtere samtlige kommunale tjenesteoppgaver. Større organisasjoner kan gi rom for en utviklingsorientert kommune og potensial for utvikling av nye arbeidsformer og digitalisering av tjenester.

Som drøftet tidligere er informantene i kommunene gjennomgående opptatt av å styrke kompetansen og bygge kapasitet. 80 % av respondentene mener at en ny struktur/større kommune vil kunne bidra til dette.

Selv om både Porsgrunn og Skien er relativt store kommuner i norsk sammenheng og har økonomisk og kompetansemessig ryggrad til å utføre tjenestene på en god måte allerede i dag, deles denne oppfatningen både av de minste og de største kommunene. Det finnes en erkjennelse av at kompetansesammensetningen er noe tilfeldig og at den er flyktig – i den forstand at kompetansen kan slutte. Med hensyn til kapasitet understrekes det behovet for å få til en strategisk tjenesteutvikling i kommunene. Til dette trengs det mer enn en eller et par stillinger.

Det virker sannsynlig at en ny og større Grenlandskommune vil kunne få tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gi innbyggerne tjenester med god og konsistent kvalitet over tid.

Mulige fordeler alle disse kommunene har av å bli større, er å skaffe enda bedre grunnlag for å være en ledende kommune innen sentrale tjenesteområder som eksempelvis skoleeierrollen, takle samhandlingsreformen og beredskapsordninger og kunne håndtere nye oppgaveoverføringer innenfor eksempel rus og psykiatri.

Av analysene våre fremkommer det at det er store forskjeller i prioriteringene kommunene i mellom. Ulikt utgiftsnivå i de seks kommunene gir seg utslag i variasjon i dekningsgrader og ulikt omfang av tjenestetilbud. Disse forskjellene innebærer at innbyggerne i de ulike kommunene får tjenester av varierende kvalitet og at tjenestene fremstilles med varierende grad av produktivitet.

En ny storkommune i Grenland vil ha potensial til å gjennomføre forsøk eller overta ansvaret for kollektivtransport, videregående opplæring, statlig barnevern fra Bufetat og øvrige oppgaver som Stortinget åpner for å legge til større kommuner. Porsgrunn og Skien tilfredsstiller allerede i dag ekspertutvalgets krav til innbyggergrunnlag for å overta oppgaver fra statlig barnevern. Ekspertutvalget normerte antall innbyggere til 15 000–20 000 innbyggere. Hvorvidt dette innbyggergrunnlaget legges til grunn av regjeringen er ukjent. Grenland kommune ville imidlertid ha bedre potensial og kapasitet til å kunne overta mange av de relativt spesialiserte tjenestene departementet nå vil gjennomføre forsøk med.

Den kvantitative analysen har vist at de seks kommunene har varierende tjenestekvalitet vurdert etter kommunebarometeret. På noen områder skårer noen kommuner høyt og på andre områder skåres det lavt. Vi har sett at kommuner på størrelse med en sammenslått Grenlandskommune har mer konsistent kvalitet på tjenestene sine.

Effektiv tjenesteproduksjon

«Ekspertutvalget mener større kommuner vil legge bedre til rett for økt rammestyring fra statens side og dermed økt mulighet for å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. Større kommuner kan gi bedre utnyttelse av potensielle stordriftsfordeler. Bosettingsmønsteret i kommunen og hensynet til innbyggernes ønske om nærhet til tjenestene kan gjøre det vanskelig å hente ut stordriftsfordeler på alle tjenester i kommunen. Men det vil trolig være effektiviseringsgevinster på enkelte områder – slik som i den overordnede styringen og planleggingen i sektoren.»

Vi har beregnet at Grenlandskommunene har en stordriftsfordel innen administrative funksjoner som i de ulike alternativene varierer fra 10 til 30 mill. kr.

Det er ikke grunnlag for å hevde at kommunene i dag har et omfattende interkommunalt samarbeid, dette indikerer at det kan være et potensiale også innen de brukerrettede tjenesteområdene. Noe også informantene synes å være enige i.

For øvrige tjenesteområder må vi nøye oss med å peke på at det sannsynligvis finnes stordriftsfordeler innen de fleste tjenesteområder. Både sammenlignbare KOSTRA-tall og informantenes oppfatninger indikerer at det finnes effektiviseringsgevinster på en rekke områder.

I denne utredningen er det imidlertid ikke effektiviseringspotensialet for hver kommune som er interessant, men effektiviseringseffekter av større kommuner/endret struktur som skal belyses. Vi har hverken tilgang eller kjennskap til data som gjør det mulig og på en troverdig måte å beregne mulige stordriftsfordeler innenfor tjenester som legevakt, barnevern, byggesaksbehandling, arealplanlegging og brannberedskap isolert sett. Dette kan først beregnes når man ser på ulike måter å organisere en ny kommune på. Da «innreder» man den nye kommunen og tar stilling til hvor mange enheter man skal ha av de ulike funksjonene, hvordan de skal bemannes og organiseres. Slike «innredningsforsøk» er ikke gjort i forbindelse med dette utredningsarbeidet. Den manglende beregningen av stordriftsfordeler utover administrasjon, betyr ikke at de er mindre enn de som er beregnet for administrative funksjoner. Det er ikke usannsynlig at de er større, men de vil i stor grad avhenge av hvordan tjenestene eventuelt organiseres i en ny kommune.

Et eksempel på en ikke stedbunden tjeneste som kunne vært organisert sammen for å utvikle kapasitet og for å styrke kompetanse, er barnevernstjenestene. Ved modellering at ett nytt felles barnevern for Grenland vil man kunne vise hvilke ressurser man kan frigjøre som følge av stordriftsfordeler en slik organisering vil kunne gi. Dette er ressurser som igjen kan sikre ressurser til bedre beredskap med felles barnevernsvakt og en styrking av kapasiteten på tilbudet. Vi har sett at informantene etterlyser et felles barnevern. Sandenes kommune, er et eksempel på hvordan er relativt stor kommune (ca. 70 000 innbyggere) har utviklet et velfungerende og effektivt barnevern.

Stedbundne tjenester som barnehager, skoler og pleie- og omsorgstjenester vil nødvendigvis ikke berøres av en sammenslåing, gitt at det er ønskelig å tilby tjenestene i nærhet til innbyggerne. Når det gjelder stedbundne tilbud som KØH-tilbud, lindrende tilbud, barnebolig, boliger til multifunksjonshemmede og kulturtilbud som bibliotek og kulturhus er bildet noe annerledes. Her vil endret kommunestruktur kunne gi grunnlag for større enheter enn i dag. Innenfor flere områder kan det ligge til rette for økt samarbeid og koordinering/planlegging av tilbud enn det er i dag. Innenfor kulturområdet kan man for eksempel samordne ledelse/administrasjon, samtidig som man beholder de lokale tilbudene.

En kommunesammenslåing vil kunne gi grunnlag for et forbedret og/eller et mer effektivt tjenestetilbud i områder der dagens kommunegrenser bidrar til en lite hensiktsmessig struktur. Dette gjelder for tjenestetilbud der hver av kommunene har flere enheter eller i det sammenhengende bybåndet i Grenland hvor det planlegges utvikling av nye tjenestetilbud til innbyggerne.

I tillegg er det tenkelig, at en ny storkommune i Grenland vil vurdere eksempelvis skole- og barnehagestrukturen på en annen måte enn det hver enkelt kommune har gjort til nå.

Kartleggingen vår viser at tilstrekkelig størrelse til å drifte robuste og gode tjenestetilbud fremheves som en viktig utfordring på enkelte områder. Dette er ofte en helt sentral forutsetning for å kunne sikre en effektiv tjenesteproduksjon.

For regionale samarbeidsparter som Bufetat, NAV og helseforetaket vil dialogen og kontakten med kommunene kunne forenkles sammenlignet med i dag. Samtidig vil storkommunen utvikle seg til en mer likeverdig part i samarbeidet, med betydelige fagmiljøer og politisk kraft. Innbyggernes tilhørighet til sykehus vil nødvendigvis ikke endres. Imidlertid får en sammenslåing antagelig konsekvenser for samhandlingsavtalene mellom kommunene og sykehusene.

En felles storkommune ville ha oppfylt ekspertutvalgets kriterier for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.

Økonomisk soliditet

«Ekspertutvalget mener at en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne tilby sine innbyggere gode velferdstjenester er at kommunene har god kontroll på økonomien og kan håndtere uforutsette hendelser. Kommuner med sunn økonomi, som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. Små kommuner er mer sårbare enn større kommuner i slike situasjoner, fordi de har et mindre budsjett å omdisponere innenfor.»

Vurdert etter kommunebarometeret synes Siljan å ha et relativt solid økonomisk utgangspunkt mens Porsgrunn, Drangedal og Kragerø ligger i det laveste sjiktet blant landets kommuner. Skien ligger like over, mens Bamble ligger under midten.

Når det gjelder gjelds- og formuessituasjonen har vi sett at alle kommuner, bortsett fra Siljan og Bamble, har høy lånegjeld. Bamble, Porsgrunn og Siljan har relativt høye fond, varierende fra 26 til 38 % av netto driftsinntekter, og bør ut fra dette kunne håndtere gjeldssituasjonen sin. Vi har sett at Kragerø har negativ arbeidskapital og svært lave fond, og vil ut fra dette være avhengig av forbedringer i driftsresultatet framover for å håndtere situasjonen.

Det er ikke nødvendigvis slik at en sammenslått Grenlandskommune vil bli rikere enn de nåværende kommunene. Men en ny storkommune vil kunne bedre sin økonomiske situasjon som følge av mer effektiv drift.

En ny storkommune ville kunne imøtekomme ekspertutvalgets kriterier om økonomisk soliditet.

Med hensyn til overføringene fra staten vil en ny Grenlandskommune hverken komme bedre eller dårligere ut enn dagens kommuner. Hvis basistilskuddet til kommunene fjernes eller endres vil dette kunne ha store konsekvenser for de minste kommunene.

Valgfrihet

«Ekspertutvalget mener innbyggerne i større grad vil kreve flere valgalternativer innenfor tjenestene. Større kommuner kan tilby en større bredde i tilbudet til sine innbyggere, som vil være vanskelig å tilby i små kommuner.»

Våre informanter synes å være usikre på i hvilken grad en sammenslått Grenlandskommune vil kunne gi større valgfrihet enn de nåværende kommunene.

Erfaringer landets store kommuner tilsier imidlertid at tjenestetilbudet er mer sammensatt og tilpasset flere behov slik at valgfriheten øker.

Det er vanskelig å forestille seg at en kommune på 120 000 innbyggere ikke skulle klare å imøtekomme dette kriteriet.

7.3 Myndighetsutøvelse

Tilstrekkelig distanse, kapasitet og kompetanse

«Ved siden av krav til kompetanse og kapasitet (omtalt ovenfor) mener ekspertutvalget at kommunene må ha en slik størrelse at det er tilstrekkelig distanse mellom saksbehandler og innbyggerne. Dette for å sikre likebehandling og at det ikke tas utenforliggende hensyn i myndighetsutøvelsen, samt at innbyggerne sikres de rettigheter de har etter loven. I tillegg skal habilitetsreglene sikre tilliten til kommunene og beskytte den enkelte saksbehandler mot utidig press.»

Informanter fra de fire minste kommunene har pekt på vesentlige utfordringer knyttet til dagens situasjon knyttet til PPT, barnevern og plan og byggesak. Innenfor plan og byggesak går uttrykk som: «Vi mangler mengdetrening», igjen.

Habilitetsproblematikken påpekes også som tilstedeværende i flere av kommunene. I vanskelige saker beskrives både nærhet og habilitet som en utfordring. Det blir personavhengig og dette gjelder både barnevern og byggesak. Flere informanter hevder at det burde ha vært både et felles barnevern og et felles plan- og byggesakskontor. Informantene synes å være gjennomgående enige i at en ny struktur/større kommuner gir potensial for redusert habilitetsproblematikk ved behandling av enkeltsaker for eksempel innenfor barnevernet eller byggesaker.

Større avstand mellom innbygger og kommunen som myndighetsutøver kan være en fordel av habilitetsmessige årsaker, spesielt for de nåværende kommunene som er minst (for eksempel innen byggesak, sosialtjenester og barnevern).

På den annen side kan storkommuner medføre større avstand og «opplevd distanse» mellom innbyggerne og administrasjonen. Større avstand kan svekke administrasjonens kunnskap om lokale forhold i de ulike deler av den nye storkommunen. Endringene vil bli spesielt store for innbyggerne i Siljan og Drangedal som er de minste kommunene i utredningsregionen.

En sammenslått Grenlandskommune vil oppfylle ekspertutvalgets kriterier for tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.

7.4 Samfunnsutvikling

Funksjonelle samfunnsutviklingsområder

«Ifølge ekspertutvalget må kommunene ha en inndeling som er mest mulig funksjonell for de områder det er nødvendig å se i sammenheng for å sikre helhetlige løsninger, særlig på areal- og transportområdet. De siste tiårene har det vært en vedvarende regional integrasjon gjennom pendling og tettstedsutvikling, slik at kommunene i stadig mindre grad utgjør en funksjonell enhet. Denne utviklingen vil fortsette. Særlig i byområder gjør behovet for mer funksjonelle samfunnsutviklingsområder at kommunene bør vurdere sammenslåing. Erfaring tilsier at kommunene hver for seg har sterke insentiver for å ivareta egne behov og at de felles løsningene ikke blir optimale, verken i planleggingen eller i implementeringen av planene. I mindre sentrale strøk vil kriterier som kapasitet og kompetanse om samfunnsutvikling være viktigere når kommunesammenslåing skal vurderes.»

Store deler av Grenland er en bo- og arbeidsmarkedsregion og en stor del av innbyggere bor i kommuneoverskridende tettsteder. Det er betydelig pendling mellom kommunene. Dersom kommune slås sammen ville den nye kommunen omfattet om lag 85 % av arbeidsreisene i regionen.

En Grenlandskommune kan legge til rette for en samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se tettsteder og arealer i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. En kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og vil gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet.

En sammenslått kommune kan legge grunnlag for en mer rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, spesielt i tettsteder som i dag er delt av kommunegrensen. Det kan gi potensial for bedre og mer kostnadseffektive tjenester dersom disse tilpasses bosettings- og kommunikasjonsmønsteret.

Grenland blir en kommune med om lag 120 000 innbyggere og vil antagelig kunne tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor statlige, fylkeskommunale og private aktører. For eksempel for å utvikle sykehustilbud, og få lokalisert statlige arbeidsplasser. Kommunen kan bli en relativt stor kommune i nasjonal sammenheng og én kommune kan forplikte kommunen samlet og

fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. Informantene virker tydelige på at en storkommune ville sette regionen på kartet og medføre en betydelig og nødvendig forsterket regional tyngde. Grenland vil antagelig ha mulighet til å overta ansvaret for kollektivtransporten og fylkesveger hvor transportarbeidet i hovedsak er lokalt. Flere oppgaver lagt til kommunen forsterker muligheten for å ta ansvar for eget tjenestetilbud og egen utvikling.

Ny jernbane og utbedring av E18 gjør at regionen kommer i en ytterligere konkurransesituasjon med byer i lenger øst og sør. I den sammenheng kan en samlet kommune for Grenland stå bedre rustet i arbeidet med både interesseheving, arbeidsdeling og strategisk samarbeid med øvrige byer i utviklingen av storkommunenes interesser og for å utnytte hverandres fortrinn i interessepolitisk arbeid. Dersom landet får en ny fylkesstruktur og Telemark fylkeskommune orienterer seg østover, vil Grenland inngå i en politisk region som kan omfatte flere andre større byområder. Behovet for en samlende kraft fra Grenlandsområdet kan bli større om fylkeskommunen blir erstattet av mye større folkevalgte regioner.

Ovenfor er oppmerksomheten rettet mot de muligheter en sammenslutning kan gi for de mest sentrale delene av Grenland. Imidlertid består regionen av byer, bygder og tettsteder som ligger et godt stykke unna senterområdene, herunder Kragerø og Drangedal. For disse stedene kan potensialet som overfor er beskrevet oppfattes mindre relevante. De mindre tettbebygde deler har betydelige arealer og ligger ikke like tett på kommuneoverskridende problematikk, men kan ha helt andre utfordringer, for eksempel lite vekst i folketall. De ovennevnte argumentene knyttet til helhetlig og samordnet utviklings og planpoltikk på tvers av grensene vil gjøre seg mindre gjeldende for områdene et stykke unna bybåndet. Imidlertid vil også disse stedene ha den samme interesse i å sette regionen på kartet og ivareta felles interesser, for eksempel når det gjelder utvikling av nye videregående skoler, sykehus eller lokalisering av statlige arbeidsplasser som gir ringvirkninger for hele regionen. Også kompetansepotensialet ved en storkommune vil gjelde for områdene utenfor bybåndet.

Samfunnsutvikling – kompetanse og kapasitet

«I følge ekspertutvalget må kommunene må ha en tilstrekkelig kapasitet både faglig og administrativt for å kunne løse oppgavene på en effektiv og god måte. Tilstrekkelig kapasitet henger nært sammen med tilgang til relevant kompetanse. Å få én stilling med god fagkompetanse vil ikke gi grunnlaget for et godt fagmiljø. Til det trenger man også kapasitet til å behandle en viss mengde saker, ha god kontroll og oversikt, og til å utvikle fagområdene. I tillegg til tilstrekkelig kapasitet, er også relevant kompetanse avgjørende for å sikre sterke fagmiljøer og en god administrasjon. Dette innebærer også at det må være en bredde i kompetansen. Manglende kapasitet og kompetanse er også fremhevet som utfordringer for at kommunen skal ivareta sine roller som samfunnsutvikler og myndighetsutvikler. Innenfor kommunens rolle som demokratisk arena kan en kommunal administrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte bedre den politiske styringen og utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet. Av hensyn til lokaldemokratisk styring er det avgjørende at kommunen selv kan sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse og ikke er avhengig av samarbeid eller hjelp fra andre.»

Hovedinntrykket fra analysen er at de største kommunene i dag stort sett har nødvendig grunnleggende kapasitet, kompetanse og fagmiljøer for å ivareta samfunnsutviklings- og planoppgavene. Imidlertid vil en storkommune ha potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bredere utviklingsmiljøer. En sammenslåing kan redusere konkurranse om arbeidskraften mellom kommunene og mellom kommunene og statlige eller private arbeidsgivere. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og /eller nye arbeidsformer.

En sammenslått Grenlandskommune vil oppfylle ekspertutvalgets kriterier for samfunnsutvikling.

7.5 Lokaldemokratisk arena

Politisk deltakelse

«I følge ekspertutvalget er det viktig å ha et aktivt lokaldemokrati med valgmuligheter både i forbindelse med stemmegivningen og at innbyggerne har mulighet til å få sin stemme hørt mellom valgene. Større kommuner legger i dag i større grad til rette for deltakelse mellom valgene, og de har oftere ulike former for medvirkningsorgan. På noen indikatorer scorer de minste kommunene høyest – valgdeltakelsen ved lokalvalg er størst i de minste kommunene og flere innbyggere i små kommuner har vært i kontakt med ordfører enn i større kommuner. Men analyser viser at for noen av disse indikatorene har resultatet mer å gjøre med kjennetegn ved innbyggerne enn at kommunen er liten.»

Grenland kommune vil få om lag 120 000 innbyggere. Det vil bli betydelig flere innbyggere bak hver folkevalgte. Avstanden mellom innbyggere og folkevalgte blir større, og den personlige kunnskapen og kontakten det kan legges til rette for i mindre kommuner, kan reduseres. Det kan gå utover innbyggernes mulighet til å påvirke politisk. Imidlertid kan innføring av nærdemokratiske ordninger kompensere for dette. Også andre former for å kanalisere innbyggernes interesser kan medvirke og styrke politisk deltakelse.

Det kan også innvendes at en storkommune kan få en redusert oppmerksomhet overfor distriktene, bygdene og stedene utenfor de mest sentrale deler av en ny kommune. Imidlertid vil ingen av kommunene alene bli større enn de andre samlet. Det kan legges til rette balanse i kommunestyret og oppmerksomhet både overfor bygdene og mer bymessige strøk i en storkommune.

Det er vanskelig å si noe sikkert om valgdeltakelsen vil styrkes eller svekkes i en ny kommune. I utredningsregionen har de to største kommunene lavest valgdeltakelse. Imidlertid er det ikke en sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ser vi landet under ett. Deltakelsen kan bero på de framtidige kommunestyrenes organisering av sitt arbeid, dialogen med innbyggerne og hvorvidt innbyggerne finner det naturlig å engasjere seg i lokale saker. Det er også usikkert om rekrutteringen til politikken og politiske verv vil endres som følge av en sammenslåing. Imidlertid kan en sammenslåing resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.

En kommunesammenslåing vil endre de kommunale partiorganisasjonenes geografiske horisont. I programarbeid og andre partiaktiviteter må partiene fange opp hele den nye kommunen. Det vil være partienes oppgave i nominasjonsprosessene å bidra til geografisk representasjon fra ulike deler av en ny kommune. Tidligere erfaringer viser at partiene har lagt vekt på å tenke på hele kommunen når de har utarbeidet valglistene for de nye kommunene. I den sammenheng skal det nevnes at det nye kommunestyrets størrelse har betydning for muligheten for bred geografisk representasjon.

Dersom flere oppgaver legges til kommunen, kan det også øke interessen for lokaldemokratiet både blant velgerne og politiske kandidater.

Politisk deltakelse handler også om å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser. En større kommune kan i kraft av størrelse, innbyggere og ressursgrunnlag få større regional gjennomslagskraft til å påvirke og arbeide for regionens og de ulike kommunedelenes felles interesser overfor for eksempel statlige og fylkeskommunale myndigheter og private aktører. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen. Økt påvirkningskraft og en mer innflytelsesrik kommune kan styrke interessen og engasjementet om lokalpolitikken.

Lokal politisk styring

«Ifølge ekspertutvalget er det avgjørende for lokal politisk styring at den kommunale administrasjonen har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte.

Kommunene bør ha mulighet for en hensiktsmessig lokal organisering og prioritering, og ikke være nødt til å organisere sin tjenesteproduksjon i interkommunale ordninger for å levere lovpålagte velferdstjenester.»

Som en følge av større fagmiljøer kan Grenland ha potensial for støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og ivareta innbyggernes behov. Grenland kommune vil også gi potensial for å overta nye oppgaver som i dag ligger til fylkeskommunen og regional stat. En oppgaveoverføring til kommunene innebærer at lokalpolitikere får økt ansvar for kommunens utvikling og tjenesteproduksjon. Nåværende situasjon der en kommunes disposisjoner kan få konsekvenser for naboen, uten at naboen reelt sett har innflytelse, avvikles.

En sammenslåing av kommunene vil føre til avvikling av mange av de nåværende interkommunale ordninger der kommunene er avtaleparter. Oppgavene vil da ivaretas av kommunestyret, som står til ansvar for innbyggerne gjennom valg og én administrasjon med delegerte fullmakter fra samme kommunestyre. En større kommune vil også kunne stå bedre imot evt. pålegg om interkommunalt samarbeid på ulike oppgaveområder.

Det kan ha en demokratisk verdi at flest mulige oppgaver ivaretas av en kommune i egenregi fordi oppgaveløsning gjennom interkommunalt samarbeid innebærer indirekte demokrati, og dermed svekket mulighet for innbyggerne å utøve innflytelse på oppgaveløsningen gjennom sine valgte representanter. Politikere i de styrende samarbeidsorganer er ikke direkte valgt til å prioritere oppgaver for innbyggere i nabokommuner. Interkommunalt samarbeid kan også redusere mulighetene de folkevalgte har til å se flere oppgaver i sammenheng, og svekke innbyggernes muligheter til å følge med på hvilke beslutninger som treffes hvor.

Lokal identitet

«Det er etter ekspertutvalgets vurdering to dimensjoner som spiller inn på dette området, og som kommunene bør vurdere i spørsmålet om sammenslåing: opplevd tilknytning til et område og felles identitet med andre områder. Antakelsen om at noe av dagens nærhet vil forsvinne ved større kommuner, enten det gjelder til kommunehuset, lokalpolitikere eller tjenester, vil med stor sannsynlighet bli opplevd som problematisk og utfordrende av de berørte innbyggerne. En slik opplevelse vil kunne bli forsterket dersom dagens politiske og administrative system ikke tilpasses nye forutsetninger. Resultatet vil kunne bli et svekket lokalt demokrati. Utvalget tar også som utgangspunkt at det vil være lettere å gjennomføre sammenslåinger med kommuner som i stor grad opplever å ha interkommunal identitet, enn mellom kommuner som ikke har det.»

Ser vi regionen under ett er det neppe grunnlag for å konkludere med et utvidet Grenland er en region med en felles tilhørighet. Kommunene har ikke en felles og samlende tradisjoner for eksempel. Kommunene og stedene i kommunene har ulike dialekter og har tradisjonelt hatt ulik næringsgrunnlag også delvis innad i kommunene.

Gjentatte samhandlingsmønstre skaper en felles tilhørighet. Det er i dag en omfattende pendling over kommunegrensene i regionen og elevene i de videregående skolene går i dag på skoler i andre kommuner enn en bor. Tilsvarende kan være innenfor kulturlivet og fotballaget Odd har sine supportere i alle kommunene. Over tid kan gjentatt samhandling viske ut identitetsgrenser, mange av innbyggerne lever sine liv på tvers av og uavhengig av grenser.

En sammenslutning vil kunne ha fordeler og ulemper for lokaldemokratiet. Hvorvidt en sammenslåing tilfredsstiller ekspertutvalgets kriterier er derfor usikkert.

7.6 Samlet vurdering

0-alternativet - videreføring av kommunestrukturen

Siljan

Siljan kommune er en liten kommune med under 2400 innbyggere. Kommunen har små og sårbare fagmiljøer i de kommunale fagstaber. En videreføring av kommunen vil innebære at Siljan fortsatt står overfor en situasjon der en på viktige fagområder er avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet. Siljan rekrutterer i et lokalt arbeidsmarked som er preget av konkurranse og som består av mange kommuner og statlige organer i nær geografisk nærhet med attraktive fagmiljøer. Kapasitetsutfordringer kan gjøre det krevende å drive en utviklingsorientert kommune knyttet til for eksempel nye tjenesteformer eller nye satsnings- og oppgaveområder. På den annen side har kommunen en oversiktlig organisasjon med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor. Imidlertid kan nærheten også ha en utfordrende side. Habilitetsproblematikk kan være en utfordring knyttet til oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, for eksempel enkeltsaker innen byggesak og barnevern.

Siljan kjennetegnes av en ryddig økonomisk situasjon, med lav gjeldsgrad og relativt høye fond og er rangert som nummer 44 av landets 428 kommuner på kommunebarometeret. Gjennomsnittlig korrigeret netto driftsresultat de fire siste årene er imidlertid ikke høyere enn 0,4 %. Dette indikerer grei økonomistyring, men betyr ikke nødvendigvis at kommunen har økonomisk soliditet til å møte nye utfordringer og endrede rammebetingelser. Et bortfall av basistilskuddet vil kunne få store konsekvenser.

Siljan inngår i samme bolig og arbeidsmarkedsregion som Porsgrunn og spesielt Skien med samlet 54 % utpendling til de to kommunene. Pendlingsomfanget ut av kommunen er svært høyt også i nasjonal målestokk. En videreføring av Siljan som egen kommune tilfredsstiller ikke ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle kommuner.

Siljan kommunene har en lang historie. Det kan ha en egenverdi å videreføre kommunen som mange innbyggere opplever tilhørighet til. Siljan har betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med større kommuner. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Siljan har i dag den desidert høyeste valgdeltakelsen av Grenlandskommunene – det har også en demokratisk verdi.

Dersom Siljan kommune videreføres, vil kommunen fortsatt måtte samarbeide med Skien og de øvrige kommunene i Grenland. Videreføres kommunen, vil det kunne komme statlige pålegg om mer interkommunalt samarbeid.

Drangedal

Drangedal har om lag 4100 innbyggere. Pendlingen fra Drangedal til de andre kommunene er samlet på 25 % og nær halvparten av disse pendler til Kragerø. Sammen med Kragerø er kommunen langt mindre integrert enn de øvrige kommunene i Grenland. Det er ikke behovet for en koordinert bruk av arealer eller transport- og miljøutfordringer som er fremtredende i Drangedal, men utfordringer knyttet til svak befolkningsutvikling. Består Drangedal, vil kommunen fortsatt måtte støtte seg på Grenlandsrådet, Vekst i Grenland, andre samarbeidsorganer og fylkeskommunen (ev. en større folkevalgt region).

Drangedal har små og sårbare fagmiljøer både i administrasjonen og i fagstabene. En videreføring av kommunen vil innebære at Drangedal fortsatt står overfor en situasjon der en på enkeltområder er avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet innenfor de mer spesialiserte oppgaver. Drangedal er ekstra sårbare fordi kommunen er stor i utstrekning noe som gir små og sårbare stedbundne tjenester som skoler og barnehager. Kommunen har utfordringer knyttet til å rekruttere og

beholde tilstrekkelig kompetanse i alle fagstillinger. Kapasitetsutfordringer kan gjøre det krevende å drive en utviklingsorientert kommune knyttet til for eksempel nye tjenesteformer eller nye satsnings- og oppgaveområder. På den annen side har kommunen en oversiktlig organisasjon med en betydelig nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor. Imidlertid kan nærheten også ha en utfordrende side. Habilitetsproblematikk kan være en utfordring knyttet til oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, for eksempel enkeltsaker innen byggesak og barnevern.

Drangedal har hatt et gjennomsnittlig korrigert netto driftsresultat de fire siste årene på 0,5 %. Kommunen har imidlertid en kombinasjon av lav arbeidskapital og svært høyt gjeldsnivå, noe som gjør at Drangedal skårer lavt på kommunebarometeret med hensyn til økonomi. Her rangeres kommunen som nummer 389 av landets 428 kommuner. Drangedal vil kunne ha utfordringer fremover knyttet til å håndtere finansutgiftene, særlig dersom rentenivået skulle øke. Drangedal er sårbar dersom basistilskuddet skulle falle bort.

Også Drangedal kommunene har en lang historie. Det kan ha en egenverdi å videreføre kommunen som mange innbyggere opplever tilhørighet til. Kommunen har betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med større kommuner. Det bidrar til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Dersom Drangedal kommune videreføres, vil kommunen fortsatt måtte samarbeide med de øvrige kommunene i Grenland. Videreføres kommunen vil det kunne komme statlige pålegg om mer interkommunalt samarbeid.

Kragerø

Kragerø har over 10 500 innbyggere og er en mellomstor norsk kommune. Pendlingen innover mot Grenland er på 8 %, mens 75 % av de sysselsatte jobber i egen kommune. På samme måte som Drangedal, er Kragerø langt mindre integrert enn de øvrige kommunene i Grenland. Det er ikke behovet for en koordinert bruk av arealer eller transport-, klima og miljøutfordringer som er fremtredende i Kragerø, men utfordringer knyttet til svak befolkningsutvikling. Består Kragerø som kommune vil kommunen fortsatt måtte støtte seg på Grenlandsrådet, Vekst i Grenland, andre samarbeidsorganer og fylkeskommunen (evt. en større folkevalgt region) i sitt utviklingsarbeid.

Våre informanter påpeker at også Kragerø har sårbare fagmiljøer og fagstaber, utfordringer knyttet til spesialkompetanse og kapasitetsutfordringer spesielt knyttet til de mer spesialiserte tjenester. En videreføring av kommunen vil innebære at Kragerø fortsatt står overfor en situasjon der en på enkeltområder er avhengig av enkeltpersoners kompetanse og kapasitet innenfor de mer spesialiserte oppgaver. Kapasitetsutfordringer kan gjøre det krevende å drive en utviklingsorientert kommune knyttet til for eksempel nye tjenesteformer eller nye satsnings- og oppgaveområder. På den annen side har også Kragerø en oversiktlig organisasjon med nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor. Imidlertid kan nærheten også ha en utfordrende side. Habilitetsproblematikk kan være en utfordring knyttet til oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, for eksempel enkeltsaker innen byggesak og barnevern.

Kragerø er i en anstrengt økonomisk situasjon med negative fond, negativ arbeidskapital, relativt høyt gjeldsnivå og gjennomsnittlig korrigerte netto driftsresultat de fire siste årene er -1,7 %. Kragerøs rangering på kommunebarometeret er like lav som Drangedals, nummer 388. Kommunen er avhengig av å gå med overskudd de neste årene for å gjenoppbygge arbeidskapitalen. Dette gjør kommunen sårbar for økte utfordringer og endrede rammebetingelser. Også for Kragerø vil et bortfall av basistilskuddet få konsekvenser.

Kragerø har en lang historie som by og kjøpstad, men Sannidal og Skåtøy ble innlemmet i kommunen for 55 år siden. Det kan ha en egenverdi å videreføre kommunen som er innarbeidet og som mange innbyggere opplever tilhørighet til. Også Kragerø har betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte sammenlignet med de største kommunene Skien og Porsgrunn og en evt. storkommune og det kan bidra til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne. Dersom Kragerø kommune videreføres vil kommunen fortsatt måtte samarbeide de øvrige kommunene i Grenland.

Bamble

Bamble har over 14 000 innbyggere. Godt over 300 kommuner i landet er mindre enn Bamble som nærmer seg grensen for ekspertutvalgets normering av minimumsstørrelse for en kommune. Men også for Bambles del peker informanter på at kommunen kan ha sårbare fagmiljøer og fagstaber, utfordringer knyttet til spesialkompetanse og kapasitetsutfordringer spesielt knyttet til de mer spesialiserte tjenester. Informantene peker på at det er utfordrende for Bamble å utvikle alle sektorer og at kommunen ikke er større enn at dette er personavhengig. Også Bamble har en oversiktlig organisasjon med nærhet og kunnskap om oppgaver og utfordringer kommunen står overfor.

Om lag 10 000 av innbyggerne i Bamble bor i Grenland tettsted og om lag 38 % av arbeidsstyrken pendler til Porsgrunn og Skien. En videreføring av Bamble som egen kommune tilfredsstiller ikke ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle kommuner. Fortsatt kan grensene redusere potensialet for en mer helhetlig og koordinert samfunnsutvikling, spesielt i bybåndet i Grenland. Utviklingen av Bamble vil fortsatt måtte ses i lys av og i nært i samarbeid med Skien, Porsgrunn og Telemark fylkeskommune, evt. en ny folkevalgt region med en større geografi enn fylkeskommunen.

Bamble er rangert som kommune nummer 271 på kommunebarometeret med hensyn til økonomi. Dette indikerer en økonomisk situasjon som langt fra er kritisk, men kommunen har hatt et gjennomsnittlig korrigeret netto driftsresultat de 4 siste årene på -0,8 % og vil kunne være sårbare ovenfor endrende rammebetingelser og bortfall av basistilskudd.

Bamble er resultat av sammenslåing mellom Bamble, Langesund og Stathelle i 1964. Også for Bambles del vil en videreføring av kommunene innebære opprettholdelse av en kommune som har over 50 års historie og som er innarbeidet forvaltning. Det kan ha en demokratisk egenverdi. Selv om kommunen er relativt stor i norsk målestokk, er det betydelig færre innbyggere bak hver folkevalgte i Bamble, enn i Skien og Porsgrunn og en evt. storkommune. Det kan bidra til nærhet mellom beslutningstakerne og innbyggerne.

Porsgrunn

Porsgrunn har over 35 000 innbyggere og er en stor norsk kommune. Kommunen er langt over ekspertutvalgets minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere. Selv om informantene ikke peker på store svakheter knyttet til spesialkompetanse og kapasitet i kommunen, mener mange at en større kommune hadde hatt gevinster å hente. Det gjelder spesielt de spesialiserte tjenestene og kapasitet til strategisk å løfte seg og utvikle nye arbeidsformer og tjenesteområder bedre utviklingskompetanse. Det påpekes gevinster også ved samhandlingen med NAV, Bufetat, IMDi og helseforetaket.

Porsgrunn er den kommunen i Grenland som skårer lavest på kommunebarometeret med hensyn til økonomi med en rangering på 406.-plass. Den viktigste årsaken til dette er at kommunen har et gjennomsnittlig korrigeret netto driftsresultat de fire siste årene på -2,8 %. Dette gjør at kommunen har et omstillingsbehov og vil kunne være sårbare ovenfor endrede rammebetingelser fremover.

Porsgrunn inngår i tettstedet Grenland sammen med Bamble og Skien og det er betydelig pendling inn og ut av kommunen. En videreføring av Porsgrunn som egen kommune tilfredsstiller åpenbart ikke ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle kommuner. Fortsatt kan grensene redusere potensialet for en mer helhetlig og koordinert samfunnsutvikling mellom Porsgrunn, Skien og Bamble. Behovet for en samordnet utviklingspolitikk for framtidig vekst må gjennomføres i regi av Grenlandssamarbeidet og regional plan. Mange av informantene er imidlertid kritiske til om planen og etterfølgende handlingsprogram blir tydelige nok og om kommunene følger opp for å møte åpenbare kommuneoverskridende utfordringer knyttet til transport, klima og miljø.

Som for øvrige kommuner, kan en videreføring av Porsgrunn ha en demokratisk egenverdi og vil innebære videreføring av en kommune med lang historie som by og kommune som innbyggerne har et forhold til. Innbyggerne vil politisk styres av folkevalgte med tilknytning til byen. Imidlertid skal

det i den sammenheng nevnes at Porsgrunns nyere historie et resultat av utvidelsen i 1964 da Porsgrunn ble slått sammen med Eidanger og Brevik og mindre deler av fire tidligere nabokommuner. I 1968 fikk Porsgrunn en del av Skien og om lag 3500 nye innbyggere.

Skien

Skien har nærmere 54 000 innbyggere og er den desidert største kommunen i Grenland, men har på mange områder de samme kjennetegn og utfordringer som Porsgrunn. Store deler av Skien inngår i tettstedet Grenland sammen med Bamble og Porsgrunn og det er betydelig pendling inn og ut av kommunen. En videreføring av Skien som egen kommune tilfredsstiller åpenbart ikke ekspertutvalgets kriterier om funksjonelle kommuner. Fortsatt kan grensene redusere potensialet for en mer helhetlig og koordinert samfunnsutvikling mellom Porsgrunn, Skien og Bamble. Behovet for en samordnet utviklingspolitikk for framtidig vekst må gjennomføres i regi av Grenlandssamarbeidet og regional plan. Mange av informantene er imidlertid kritiske til om planen og etterfølgende handlingsprogram blir tydelig nok og om kommunene følger opp for å møte åpenbare kommuneoverskridende utfordringer knyttet til transport, klima og miljø.

Skien har en ryddig økonomisk situasjon. Kommunen er rangert som nummer 171 på kommunebarometeret. Selv om gjennomsnittlig korrigerert netto driftsresultat de siste 4 årene ikke er høyere enn 0,4 % har kommunen økonomisk rygggrad til å håndtere økte utfordringer og endrede rammebetingelser.

Skien er langt over ekspertutvalgets minstestørrelse på 15 000–20 000 innbyggere og kapasitet og kompetansemessig klarer kommunen seg selv gitt nåværende oppgavefordeling. Likevel peker mange av informantene at en større Grenlandskommune hadde hatt gevinster å hente. Det gjelder spesielt de spesialiserte tjenestene og kapasitet til strategisk å løfte seg og utvikle nye arbeidsformer og tjenesteområder bedre utviklingskompetanse. Det påpekes gevinster også ved samhandlingen med NAV, Bufetat, IMDi og helseforetaket.

Som for øvrige kommuner vil en videreføring av Skien kunne ha en demokratisk egenverdi og vil innebære videreføring av en kommune med en svært lang historie som by og kommune som innbyggerne har et forhold til. Innbyggerne vil politisk styres av folkevalgte med tilknytning til byen og omlandet rundt. Imidlertid skal det i den sammenheng nevnes at Skiens nyere historie et resultat av utvidelsen i 1964 da Skien ble slått sammen med kommunene Solum, Gjerpen og deler av tidligere Holla kommune.

Samlet vurdering 0-alterantivet

En videreføring av kommunestrukturen i Grenland er ikke funksjonell for samfunnsutviklingsoppgavene og de kommuneoverskridende utfordringene regionen står overfor. En videreføring tilfredsstiller ikke ekspertutvalgets kriterier for funksjonelle samfunnsutviklingsområder. Det gjelder Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan der tettstedet er splittet opp av kommunegrensene og der pendlingen er betydelig. Regional areal- og transportplan og Grenlandssamarbeidet vil til en viss grad kunne møte utfordringene om planene er tydelig nok og kommunene følger opp. Men dette er kompenserende tiltak. Fortsatt vil grensene redusere potensialet for en mer helhetlig og koordinert samfunnsutvikling. Og utfordringene vil tilta som følge av befolkningsvekst og ambisiøse mål for transport, klima- og miljøpolitikken. Kommunenes insitammenter til å inkludere regionen og nabokommunene i sin utvikling vil fortsatt være moderate. Grensene og oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune i regionen vil fortsatt ha som konsekvens at beslutninger i regionen blir ivaretatt av organer som ikke har ansvar for helhetsvirkninger.

Kommunene og områdene utenfor bybåndet i Grenland er ikke i samme grad innvevd i de felles utfordringene de sentrale deler av Grenland står overfor og reformbehovet knyttet til funksjonalitet er langt mindre fremtredende.

Samtlige kommuner har den samme interesse i å sette regionen på kartet og ivareta felles interesser. I dag består Grenland av 6 kommuner som dels skal ivareta egne interesser og dels koordinere seg og ivareta felles interesser gjennom Grenlandsrådet. Kommunene kan hver for seg fremstå som små og/eller ukoordinerte i arbeidet for påvirkning og interessehevdning. Dersom landet får en ny fylkesstruktur og Telemark orientere seg østover, vil situasjonen antagelig ikke bli bedre når det gjelder å fremføre regionens interesser i konkurranse med byer i for eksempel Vestfold og Buskerud.

Spesielt de minste kommunene i regionen har til dels sårbare fagmiljøer og kapasitet til å legge til rette for og drive strategisk samfunnsutviklingsarbeid. En videreføring av nåværende kommunestruktur vil samlet sett ikke sikre kommuner med tilstrekkelig spesialkompetanse og kapasitet til å møte nye utfordringer på en best mulig måte. Informanter fra samtlige kommuner uttrykker at de har utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde tilstrekkelig kompetanse i alle fagstillinger. Informantene fra samtlige kommuner rapporterer også om at de opplever utfordringer knyttet til utviklingskapasitet og myndighetsutøvelse. Imidlertid er situasjonen mest utfordrende i de minste kommunene.

En videreføring av nåværende kommunestruktur vil således innebære at alle kommuner og spesielt de fire minste, vil være sårbare med hensyn til kompetanse, og vil ha utfordringer med å utvikle det brede kommunale tjenestespekteret.

En videreføring av dagens struktur vil medføre 6 kommuner som i større eller mindre grad vil måtte forholde seg til stramme økonomiske rammer. Det kan være svært utfordrende hvis presset på kommunene som tjenesteproducent øker, for eksempel knyttet til den økningen i antall flyktninger eller dersom signalene fra regjeringen om bortfall av basistilskuddet til kommune blir vedtatt.

Kommunene er innarbeidete enheter med en lang historie. Det er fordeler med å videreføre nåværende struktur som i alle fall til dels sammenfaller med innbyggernes tilhørighet og identitet. En videreføring vil opprettholde de politiske partienes organisering og interesser og «maktbalansen» innad i kommunene. Noen av kommunene er relativt små med potensial for nærhet mellom innbyggere og folkevalgte. I dag er det også slik at de minste kommunene har den høyeste valgdeltakelsen.

Dersom kommunestrukturen opprettholdes, vil kommuneoverskridende oppgaveløsning fortsatt ivaretas av staten, fylkeskommunen, Grenlandsrådet og øvrige interkommunale samarbeidsordninger. Omfanget kan øke dersom kommune ser seg tjent med det som følge av kompetanse og kapasitetsgevinster, økonomiske gevinster og/eller behov for grenseoverskridende perspektiver. En videreføring av strukturen vil også kunne aktualisere bruk av pålagt interkommunalt samarbeid, jf. regjeringens signaler i stortingsdokumentene om kommunereformen.

Grenland kommune

Én kommune for Grenland vil legge til rette for en samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse for å påvirke utviklingen i hele regionen. Et felles kommunestyre med en felles fagadministrasjon kan se de ulike delene av regionen i sammenheng, med sikte på tilrettelegging for boliger, næringsarealer, jordbruk, grøntområder, kultur og idrett, tettstedsutvikling og infrastruktur. En sammenslutning kan motvirke suboptimalisering og lokal konkurranse, og legge grunnlag for at de ulike stedene og kvalitetene i utredningsregionen utfyller hverandre. Én kommune vil gi likeartet saksbehandling og regelpraktisering i kommunene og gi like rammebetingelser for næringsvirksomhet. En sammenslått kommune kan også legge grunnlag for rasjonell lokalisering av tjenestetilbud, som er særlig aktuelt i tettstedene som i dag er delt av kommunegrensen.

Samlet sett vil en sammenslåing tilfredsstille ekspertutvalgets kriterier for funksjonelle grenser. Store deler av regionen er en sammenhengende bolig og arbeidsmarkedsregion og ett tettsted, men splittet av grensene.

En Grenland kommune blir en kommune med over 120 000 innbyggere og vil antagelig kunne tydeliggjøre og forsterke regionenes felles interesser overfor statlige, fylkeskommunale og private aktører. For eksempel for å utvikle sykehustilbud og få lokalisert statlige arbeidsplasser. En slik kommune vil bli en stor kommune i nasjonal sammenheng. Én kommune kan forplikte kommunen samlet og fremføre argumenter overfor omverdenen med større tyngde enn situasjonen er i dag. En ny kommune kan også bidra til å forene de nåværende kommunenes felles interesser og perspektiver overfor omverdenen.

Grenland kommune vil antagelig ha mulighet til å overta ansvaret for kollektivtransporten og evt. fylkesveger hvor transportarbeidet i hovedsak er lokalt. Flere oppgaver lagt til kommunen forsterker muligheten for å ta ansvar for eget tjenestetilbud og egen utvikling, og transport- og arealpolitikken vil kunne ses i nærmere sammenheng.

En storkommune har potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. En større kommune kan også styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge til rette for bredere utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte opp om politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden overfor omverdenen og sikre kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og/eller nye arbeidsformer.

Ovenfor er oppmerksomheten rettet mot de muligheter en sammenslutning kan gi spesielt for de mest sentrale delene av Grenland. Imidlertid består regionen av Kragerø by og flere bygder og steder som ligger et godt stykke unna senterområdene. Det ovennevnte behovet og potensialet for en helhetlig og samordnet utviklings- og planpoltikk på tvers av grensene, vil gjøre seg mindre gjeldende for områdene lenger unna bybåndet i Grenland. Imidlertid kan også disse stedene ha den samme interesse i å sette regionen på kartet og ivareta felles interesser. Også kompetanse- og kapasitetspotensialet kan komme disse stedene til gode.

Samlet sett mener vi at en sammenslått kommune med 120.000 innbyggere vil gi en kapasitet og kompetanse tilsvarende kommuner som eksempelvis Kristiansand og Bærum. Dette er kommuner som har brede og sammensatte fagmiljøer, er attraktive arbeidsgivere, får til en god utvikling innen de fleste tjenesteområdene som gjør dem ledende i kommune Norge og har konsistent og jevn kvalitet på tjenestene sine over tid. En storkommune vil ha potensial til å overta nåværende statlige og fylkeskommunale oppgaver innen tjenesteyting slik det er foreslått av regjeringen.

Det er vår oppfatning at en sammenslått storkommune gjennom stordriftsfordeler og et stort effektiviseringspotensial vil kunne opparbeide seg en økonomisk soliditet på linje med andre større norske kommuner. Dette vil kunne gjøre en Grenlandskommune i stand til å håndtere endrede økonomiske rammebetingelser.

En storkommune kan ha viktige lokaldemokratiske kvaliteter. En storkommune har potensial for å fremføre innbyggerne og næringslivets interesser i større grad enn i dag. Nye oppgaver til kommunene vil innebære at beslutninger samfunnsutvikling legges til et nivå nærmere innbyggerne og indirekte valgte samarbeidsordninger kan legges ned. Nåværende situasjon der én kommunes disposisjoner kan få konsekvenser for naboen, uten at naboen reelt sett har innflytelse, avvikles. En sammenslåing kan resultere i større konkurranse om plass i kommunestyrene. Det kan vitalisere lokaldemokratiet og partiene vil kunne få flere kandidater å velge mellom.

7.7 Konklusjon

Samlet sett mener vi at en sammenslåing av kommunene vil tilfredsstille ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur og målene for kommunereformen på mange områder. Mest åpenbart gjelder det innenfor samfunnsutvikling. Store deler av regionen er en sammenhengende bolig- og arbeidsmarkedsregion og ett tettsted, men splittet av grensene. Nåværende inndeling er ikke funksjonell og inndelingen kan gjøre det krevende å nå transport-, klima- og miljøpolitiske mål.

Vi mener også at en større kommune ville redusert sårbarhet og lagt til rette for bredere fagmiljøer og spesialkompetanse i større grad enn tilfellet er i dag. Kriteriene tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse og tilstrekkelig distanse vil kunne bli bedre ivaretatt med en storkommune. Når det gjelder habilitet mener vi en storkommune ville skape større distanse i enkeltsaker som kan være positivt for myndighetsutøveren. En ny storkommune har et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial som følge av stordriftsfordeler. En stor kommune ville også vært mer robust og fått et større økonomisk handlingsrom. Når det gjelder lokaldemokratiet vil en sammenslåing kunne medføre ulemper i form av større avstand og svakere tilhørighet. Men en sammenslåing vil også ha potensial for å styrke lokaldemokratiet og verdien det lokale selvstyret er tuftet på, herunder at ansvaret for samfunnsutviklingen og interesser ivaretas av direkte valgte lokalpolitikere med et helhetsansvar for regionens utvikling og interesser.

7.8 Konsekvenser dersom 20 % ikke inngår i kommunen – følsomhetsalternativene

I tilfelle at noen av kommunene velger å stå utenfor Grenlandssamarbeidet, er vi bedt om å vurdere hovedkonklusjonen dersom kommuner tilsvarende ca. 20 % av befolkningsunderlaget (ca. 25 000 av de totalt ca. 120 000 innbyggere), velger en annen løsning enn innenfor Grenlandssamarbeidet. Følgende følsomhetsalternativer ligger til grunn for drøftingen. Sammenslåing av:

1. Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan
2. Skien, Porsgrunn og Bamble
3. Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan

Vurdering av følsomhetsalternativene

Vi mener to av følsomhetsalternativene vil tilfredsstillе ekspertutvalgets kriterier (for de berørte kommuner) på en tilnærmet like god måte som hovedalternativet. Det gjelder alternativene 1 og 2.

Begge alternativene vil omfatte nåværende tettstedsoppsplitting og vil være funksjonelle for samfunnsutvikling. En ulempe ved alternativ 2 vil være at pendlerkommunen Siljan ikke inngår. Imidlertid er ikke Siljan av en slik størrelse at det anses som en vesentlig ulempe. Også kriteriene knyttet til tjenesteyting og myndighetsutøvelse vil tilfredsstilles i de to alternativene. Når det gjelder økonomi vil de to alternativene gi mye av de samme effektene som Grenlandsalternativet. Stordriftsfordelene innen administrasjon er beregnet til 15 mill. kr for alternativet Skien Porsgrunn, Bamble og Siljan og 10 mill. kr for alternativet Skien, Porsgrunn og Bamble. Negative og positive sider knyttet til lokaldemokratiet vil i hovedsak også gjøre seg gjeldene for disse alternativene.

Når det gjelder det tredje alternativet *Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan* vil ikke det omfatte Bamble. Selv om Skien og Porsgrunn inngår, vil kun deler av bybåndet og tettstedet Grenland samles i en kommune. Alternativet vil være mindre funksjonelt for samfunnsutvikling enn de øvrige alternativene og ikke tilfredsstillе ekspertutvalgets kriterium for funksjonelle samfunnsutviklingsområder. 10 000 av innbyggerne i Bamble bor i Grenland tettsted og om lag 38 % av arbeidsstyrken pendler til Porsgrunn og Skien.

Kragerø og Drangedal

Kragerø er ikke med og Drangedal er med i ett av alternativene ovenfor. Analysen viser at Kragerø og Drangedal i mindre grad er innvevd i fire andre kommunene og at kommunene til dels står overfor andre samfunnsutfordringer enn de øvrige kommunene. Det er ikke behovet for en koordinert bruk av arealer eller transportutfordringer som er fremtredende, men utfordringer knyttet til svak befolkningsvekst, sårbare fagmiljøer og å sette kommunene på kartet regionalt og nasjonalt.

Kommunene er i dag samlet nærmere 15 000 innbygger. Kragerø har om lag 10 500 innbyggere og Drangedal i overkant av 4000. Kommunene vil ved en situasjon der de øvrige kommunene slår seg

sammen, relativt sett bli enda mindre enn i dag. Grenlandsrådet kan opprettholdes som felles interessehevdende organ. Imidlertid kan en stå i fare for at en sammenslåing av de øvrige kommunene kan medføre at regionrådet og deres perspektiver totalt domineres av storkommunen. Spørsmålet er også hvor interessant det er for en storkommune å videreføre et felles regionråd med for eksempel to mindre kommuner. Også behovet for interkommunale ordninger vil kunne reduseres ved etablering av en storkommune og resultatet kan bli at Drangedal og Kragerø vil måtte finne seg nye samarbeidsparter for interkommunalt samarbeid, men mindre en storkommune i fremtiden ønsker å ta et ansvar for nabokommunene.

7.9 Kommentarer til de tillitsvalgtes innspill til prosessen

De tillitsvalgte har gitt innspill om at følgende spørsmål bør med i videre prosess:

- Blir tjenestene bedre?
- Hvilke tjenester blir bedre - hvilke blir dårligere?
- Sentralisering - hva vil det si?
- Færre deltidsstillinger - bedre grunnbemanning i de store tjenestene?
- Er det verdt usikkerheten og omveltninger for mange ansatte?
- Utredningen bør se på disse spørsmålene, ikke kun de økonomiske aspektene men også gode arbeidsforhold for de ansatte som utøver og yter tjenestene til innbyggerne.

Vi har i denne utredningen søkt å belyse de av disse problemstillingene som det finnes tilgjengelige data på.

Problemstillinger som kvalitet i tjenestene og sentralisering og desentralisering av tjenester er diskutert og belyst uten at det er mulig å angi hvilke tjenester som blir bedre og dårligere. Vi har statistikk som synliggjør at store kommuner har mer konsistent kvalitet på tjenestene sine enn små kommuner.

Når det gjelder spørsmålene rundt sentralisering og desentralisering er det slik at alle stedbundne tjenester som skoler, barnehager, sykehjem og lignende i en sammenslått kommune antagelig fortsatt vil være desentralisert, mens det er naturlig å se for seg at administrative funksjoner og noen ikke stedbundne tjenester vil være naturlig å sentralisere blant annet for å kunne ta ut stordriftsfordeler.

I hvilken grad en kommunesammenslåing vil føre til færre deltidsstillinger har vi ikke kunnet gi svar på i denne analysen. Det finnes ikke tilgjengelige data som kan kaste lys over dette spørsmålet.

I og med at vi har gitt en anbefaling om en kommunesammenslåing ligger det implisitt i dette at Agenda Kaupangs vurdering er at de positive effektene rettferdiggjør usikkerheten for de ansatte. Med hensyn til omveltninger ser vi ikke at en kommunesammenslåing medfører vesentlige endringer for flertallet av de kommunalt ansatte. Flertallet av de ansatte jobber i stedbundne tjenester og disse vil høyst sannsynlig bli videreført inn i en ny kommune.

8 Vedlegg

8.1 Vedlegg 1. Nærdemokratiske ordninger, lokalstyrer

En kommunesammenslåing kan aktualisere innføring av ordninger med nærdemokratiske ordninger/lokalstyrer i en ny kommune. En begrunnelse for å etablere lokalstyrer er å ivareta nærhet mellom folkevalgte og innbyggerne. Etablering av lokalstyrer kan bidra til økt lokal deltakelse, gi bedre og lokalt tilpassede politiske beslutninger, samt fremme stedstilknytning og bygge opp under lokal identitet.⁴⁰ En viktig innvendig mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Modellene som presenteres nedenfor, legger til grunn at lokalstyrene sammenfaller med de nåværende kommunene. Begrunnelsen er at innbyggerne i de nåværende kommunene er et innarbeidet geografisk område innbyggerne har hatt et forhold til og det kan bidra til at lokalstyrene oppleves som relevante og legitime og et naturlig politisk rom å drive lokalt samfunnsarbeid i. En viktig innvendig mot etableringen av lokalstyrer er at det kan hindre ønsket integrasjon mellom ulike lokalsamfunn i en ny kommune. Etableringen av lokalstyrer kan vanskeliggjøre utvikling av en felles ny kommunal identitet og felles plattform for utvikling av hele den nye kommunen.

Modeller for lokalstyre kan variere med hensyn til om de formelt skal få delegert myndighet fra kommunestyret eller om lokalstyrene skal ha en rådgivende funksjon, hvilke oppgaver styrene skal ivareta, sammensetning og hvem som skal ha ansvar for å peke ut/velge representantene til styrene.

Formelle forhold

Kommunelovens § 12, se boks 6.2 gir kommunen ganske vidtgående fullmakter til å etablere nærdemokratiske ordninger. Loven gir kommunene stor frihet til å organisere slike utvalg. Kommunestyret kan velge om det skal oppnevne medlemmene av kommunedelsutvalgene eller om de skal direktevelges samtidig med valget til kommunestyret (jf. forskrift om direkte valg til kommunedelsutvalg av 3. januar 2003).

Boks 8.1 Kommunelovens §12 – Om kommunedelsutvalg

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
2. Kommunestyret selv kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.
3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen, et arbeidsutvalg eller lederen av administrasjonen i kommunedelen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.
6. For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.
7. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

Kilde: Kommuneloven

⁴⁰ Nærdemokratiske ordninger. Notat levert til Distriktssenterets verksted om nærdemokratiske ordninger. Oktober 2014. Marte Winsvold, NIBR.

Eksempler på nærdemokratiske ordninger

Vi har mange eksempler på nærdemokratiske ordninger som varierer når det gjelder grad av formalisering, oppgaver og sammensetning av lokalutvalgene.

Kommunedelsutvalg i Bodø

Bodø kommune har fire kommunedelsutvalg (Saltstraumen, Kjerringøy, Tverlandet og Skjerstad). Det er utarbeidet rammevedtekter for utvalgene vedtatt av bystyret. Kommunedelsutvalget skal ta vare på interessene til innbyggerne i saker som er viktig for lokalmiljøet. Det kan for eksempel være saker som omhandler bosetting, samferdsel og næringsutvikling. Utvalgene skal være bindeledd mellom den kommunale forvaltningen og innbyggerne. De skal også ta initiativ til egne saker. Kommunedelsutvalget er direktevalgte representanter og består av syv ordinære medlemmer. Alle personer over 18 år med bostedsadresse innenfor det aktuelle nærområdet, kan velges. Medlemmene velges for fire år av gangen ved kommunevalget. Lag, foreninger og enkeltpersoner kan komme med forslag på kandidater.

Kommunedelsutvalgene er et initierende og rådgivende organ for administrasjon og øvrige politiske organer i Bodø kommune, slik at endelige beslutninger kan fattes på et best mulig grunnlag. Kommunedelsutvalget er ikke eget forvaltningsorgan og kan derfor ikke delegeres beslutningsmyndighet. For øvrig kan bystyret tillegge kommunedelsutvalgene oppgaver eller myndighet etter nærmere vurdering. Lokalutvalgets viktigste arbeidsområder er:

- Plansaker og andre saker som spesielt berører kommunedelsutvalgets område skal sendes til kommunedelsutvalget for uttalelse/medvirkning tidligst mulig i en utrednings-/arbeidsprosess.
- Ivareta og fremme lokalområdets interesser overfor kommunens politiske organer.
- Nye driftstiltak, prosjekter og investeringer skal godkjennes og forankres i kommunens økonomiplaner og godkjennes av bystyret.
- Være kontaktledd mellom den kommunale forvaltning og lokalmiljøet.
- Utarbeide strategier og fremme forslag til utvikling av lokalmiljøet på områder som: Bosetting, oppvekstmiljø, helse, omsorg, arealdisponering, kommunikasjon, service, sysselsetting, næringsutvikling, - og på øvrige områder av interesse for lokalbefolkningen

For administrativ støtte for arbeidet er det avsatt egne sekretariatressurser (50 % stilling) til å støtte opp om kommunedelsutvalgets arbeid.

Kommunedelsutvalgene utarbeider årsmeldinger som legges fram for bystyret til orientering. Kommunedelsutvalgene har inntil 10 minutter taletid hver i komiteene ved oppstart av møte hvor de kan gi innspill og kommentarer til saker som skal opp til behandling i møtet. De er også anledning til å ha inntil 5 minutter taletid hver i bystyret ved oppstart av møte. I tillegg er kommunedelsutvalgene invitert til en årlig presentasjon av sitt arbeid i bystyret.

Skjerstad ble slått sammen med Bodø i 2005, og i forbindelse med sammenslåingen har de fått noen tilleggsoppgaver i den kommunedelen. Blant annet har Skjerstad en overbygning på kulturområdet som heter Kulturarv Skjerstad. Det er også et Bygningsvernprosjekt som faglig hører under kulturkontoret, men som også er tuftet på Kulturarv Skjerstad. Utvalget har også ansvaret for å gi tillatelser til motorisert ferdsel i utmark i denne delen av kommunen. I tillegg er det et servicetorg med tre ansatte i kommunehuset til tidligere Skjerstad kommune. De yter service til de knapt tusen innbyggerne i Skjerstad og ivaretar blant annet byggesaker mv.

Utviklingslag og bydelsråd i Tromsø

I Tromsø er lokalsamfunnet organisert i 20 utviklingslag i distriktet og 10 bydelsråd. Alle innbyggere i det geografiske området er medlemmer, og kan velge representanter inn i styret. Deretter velger styrene et felles AU (seks personer), som gjør det meste av koordineringen opp mot kommunen. Utviklingslagene og bydelsrådene har stor frihet i hvordan de vil organisere seg, og hva slags

aktivitetsnivå og -retning de legger seg på. Formålet med utviklingslagene og bydelsrådene er å arbeide for kulturell, sosial og næringsmessig utvikling av bygdene og byområdene.

Utviklingslagene og bydelsrådene er ment å være frittstående, partipolitiske uavhengige foreninger og råd som skal fungere som lokalsamfunnenes samlende kontaktpunkt mot kommuneadministrasjonen.

Kommunen har også årlige fellesmøter med utviklingslagene og bydelsrådene, forsøker å stille på alle lagenes årsmøter, og AU har fast månedlig møte med to politikere (varaordfører pluss en heltidspolitiker). Tidligere hadde utvalgene også en administrativ rådgiver i kommuneadministrasjonen som gjorde en del av det administrative arbeidet for dem. Dette har de ikke lenger, noe som blir presentert som en utfordring⁴¹. Utviklingslagene og bydelsrådene har imidlertid en administrativ kontaktperson (leder for kultur, idrett og oppvekst). Ifølge NIBR ser organiseringen i AU ut til å være et godt grep, ved at AU fungerer som spydspiss inn mot kommunen og kan ta direkte kontakt med politisk og administrativt nivå i kommunen.

Kommunen bidrar med noe driftstilskudd, men svært mye av arbeidet er frivillig. Utviklingslagene og bydelsrådene kobles opp mot kommunale plan- og beslutningsprosesser ved å fungere som høringspart i plansaker. Kommunene har dessuten en mal for nettsider som utviklingslagene og bydelsrådene kan ta i bruk, som er linket opp mot kommunens internettsider.

By- og grendeutvalg i Øvre Eiker

I Øvre Eiker kommune er det etablert seks grendeutvalg som skal være et viktig tiltak i arbeidet for at innbyggerne skal delta i samfunnsutviklingen i Øvre Eiker. Grendeutvalgenes formål er å være samarbeidspartner og pådriver inn mot kommunen i alle saker som grendeutvalget finner det riktig å ta tak i, som er samlende og til beste for bygda. Alle grendeutvalgene har vedtekter som er noenlunde like (www.distriktssenteret.no).

Hvert grendeutvalg skal bestå av syv personer. Det er en valgkomite i hver grend som kommer med forslag på personer som alle velges på årsmøtet som holdes innen utgangen av februar. De fleste grendeutvalgene har styremøter en gang pr. måned. Alle grendeutvalgene har egne nettsider med informasjon om det som foregår i grenda.

Ifølge Distriktssenteret⁴² var utgangspunktet for å opprette grendeutvalg å initiere gode prosesser på stedsutvikling. Stedsutvikling er et hovedsatsingsområde i Øvre Eiker sitt utviklingsarbeid. De arbeider derfor etter en plan for hvilke av de seks tettstedene som skal prioriteres med investeringstilskudd på hvilket år. Det er grendeutvalgenes ansvar å få fram ideene fra innbyggerne, involvere de i utviklingsarbeidet og gjennomføre gode prosesser. Grendene har sine planer klare når de økonomiske ressursene. Ifølge Distriktssenteret viser denne arbeidsformen at spleiselag og stor grad av dugnadsinnsats realiserer planer som kommer fra innbyggerne selv.

De seks grendeutvalgene får overført 20 000 kr pr. år. Det varierer hva grendeutvalgene bruker midlene til, men ingen bruker de til honorering av styreverv. Plankontoret i Øvre Eiker kommune har en kontaktperson til hvert av de seks grendeutvalgene. Saksbehandleren er det daglige bindeleddet mellom aktiviteten i grendene og kommunen og har både en veileder og en koordinatorrolle. Ifølge Distriktssenteret er vedtektene som Øvre Eiker kommune har vedtatt for grendeutvalgene konkrete og gir en tydelig retning for viktigheten av grendeutvalgene sitt arbeid.

⁴¹ Hanssen G.S., J. E. Klausen og M. Winsvold (2013): Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden, NIBR-rapport 2013-4, NIBR.

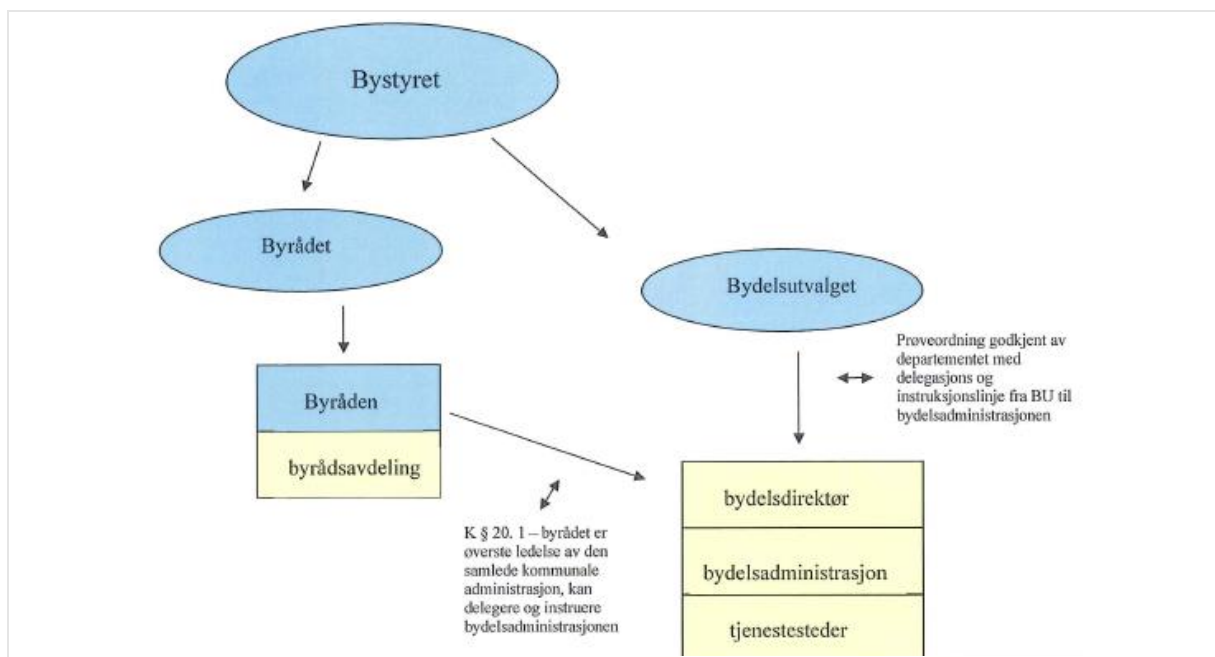
⁴² Distriktssenteret (2014): *Kunnskap og erfaringer med prosesser med kommunesammenslåing*, Distriktssenteret.

Bydelene i Oslo

Oslo kommune er den kommune som har gått lengst når det gjelder å overføre ansvar fra kommunestyret gjennom delegasjon av oppgaver og myndighet til kommunens 15 bydeler. Hver bydel ledes politisk av et bydelsutvalg bestående av 15 medlemmer. Medlemmene velges direkte av innbyggerne samtidig som kommunevalget. I tillegg er det etablert arbeidsutvalg i hver bydel med fem medlemmer valgt av og fra bydelsutvalget. Bydelsutvalgene kan også opprette komiteer som saksforberedende organ til bydelsutvalgene. I tillegg er det opprettet tilsynsutvalg og brukerutvalg.

Hver bydel har en bydelsdirektør med tilhørende administrasjon. Bydelsdirektøren ansettes av byrådet i Oslo som også har arbeidsgiveransvaret. Bydelsadministrasjonen er bydelsutvalgets sekretariat, men utfører også oppgaver delegert direkte fra byrådet i Oslo. Bydelene er delegert ansvar for flere sentrale oppgaveområder som omfatter en rekke særlover. De viktigste oppgaveområdene er barnehage, barnevern, bolig og sosial, helse og omsorg og oppgaver innen natur, kultur og fritid. Bydelenes samlede budsjett for 2015 er på over 18 mrd. kr.

Bydelene finansieres gjennom en kriteriebasert finansieringsordning som skal ta hensyn til ulikheter i befolkningen og deres behov og bidra til å sikre at samtlige bydeler har samme mulighet til å yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.



Figur 8.1 Styringslinjene sentralt – bydel Kilde: Oslo kommunes reglement for bydelene

Andre erfaringer. En rapport fra NIBR i 2013 oppsummerer erfaringene med nærdemokratiske ordninger i Norden slik:⁴³

- Ulike former for nærdemokratiske organer har vært prøvd ut i alle de nordiske landene. De nærdemokratiske organene skiller seg når det gjelder etablering, oppnevning, sammensetning, oppgaver, myndighet og finansiering. De fleste av organene er rådgivende. De fungerer som sparrings- og høringspartnere for kommunen og har ingen selvstendig beslutningsmyndighet.

⁴³ Hanssen G.S., J. E. Klausen og M. Winsvold (2013): Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden, NIBR-rapport 2013-4, NIBR.

Noen forvalter imidlertid store ressurser og har vidtgående beslutningsmyndighet (for eksempel bydelene i Oslo).

- Spesielt i Danmark har etableringen av nærdemokratiske organer vært knyttet til endringer i kommunestrukturen - for å motivere til deltakelse i sammenslåtte kommuner har man delt den store nye kommunen inn i et antall lokalområder med hvert sitt valgte eller utpekte lokalråd. Der befolkningen får bestemme selv ønsker de gjerne at nærområdene skal følge gamle sogne- eller kommunegrenser. Dette har imidlertid vist seg å sementere gamle identitetsmønstre og hindre integrasjon i den nye storkommunen.
- Lokalpatriotisme til spesifikke områder i kommunen kan virke uheldig for den generelle fellesskapsfølelsen i kommunen. Det kan likevel være viktig for lokalbefolkningen i en sammenslått kommune å bevare gammel lokalsamfunnsidentitet. Tilhørighet og tilknytning viser seg dessuten å være viktig for å skape engasjement og deltakelse. Når lokalområder følger gamle sognegrenser, gjenoppliver man imidlertid forgangne territorielle grenser, og det er en risiko for økt fragmentering i kommunen. Selv om det er behov for lokal forankring, skal kommunen også kunne fungere som en enhet.
- Et av de vanligste motivene for å etablere nærdemokratiorgan er fordi man ønsker å bidra til mer kontakt mellom styrende og styrte. Denne kontakten kan enten foregå ved at demokratiet blir desentralisert til et lavere nivå, og at befolkningen dermed kan ha kontakt med valgte nærdemokratipolitikere i sitt boområde, eller ved at nærdemokratiorganer opptre som formidler mellom folk i nærområdet og politikerne i kommunestyret.
- Større borgernærhet forutsetter at det er en kobling, og helst en institusjonell og formell kobling, mellom nærdemokratiorganene og kommunen. Hvis koblingen mellom nærdemokratiet og kommunedemokratiet er dårlig, risikerer nærdemokratiorganene å leve sitt eget liv i sivilsamfunnet.
- Sjansen for å få til en god kobling mellom kommunepolitikk og nærdemokratipolitikk øker betraktelig hvis kommunen ansetter en kontaktperson som formidler mellom kommunen og nærdemokratiorganet. Videre blir koblingen bedre dersom det finnes faste møtepunkter mellom kommunepolitikere og nærdemokratiorganer, for eksempel i form av regelmessige møter enten med hele kommunestyret eller deler av det. Til sist bidrar det til bedre kobling mellom kommunepolitikken og lokalsamfunnene hvis lokalsamfunnene er faste høringsparter i kommunale planprosesser.
- Et annet mål med nærdemokratiorgan er å motivere til bred deltakelse rundt spørsmål som angår lokalsamfunnet. Nærdemokratiorganene som har vært studert klarer i ulik grad å rekruttere bredt. I noen av ordningene som er evaluert blir nærdemokratiorganene dominert av bestemte foreninger og av disse foreningenes agenda. Dette kan unngås ved at man etablerer prosedyrer som sikrer bred rekruttering.
- Erfaringer fra norske kommuner viser at nærdemokratiordningen ser ut til å gi en økt bevissthet og vedvarende oppmerksomhet på medvirkning og innbyggerinvolvering i den kommunale ledelsen. Dette fører igjen til en mer systematisk involvering i planarbeid, budsjettarbeid og enkeltsaker enn det er i mange andre kommuner.

Nærdemokratiorganene som fungerer godt har noen felles kjennetegn

- De som deltar opplever at utvalgenes arbeid har konkret effekt. For å få til dette må det etableres en klar kobling mellom kommunens politikk og lokalrådenes arbeid og at man synliggjør hvordan innbyggernes input gjør en forskjell.
- Forventninger og roller er avklart – både nærdemokratiorganene, politikerne og innbyggerne må vite nøyaktig hva som er de forskjellige organenes myndighet og roller.
- Det opprettes en formell og systematisk kobling mellom kommunepolitikken og det som foregår i nærdemokratiorganet. Den beste måten å få til dette på ser ut til å være å ansette en person som sørger for å formidle mellom utvalg og kommune. Dette bidrar til å styrke koblingen mellom kommune og lokalrådene, sikrer informasjonsflyt, justere og kalibrere forventninger, hjelpe ikke-aktive områder og hindre at frivillige blir overbelastet.

Kilde: NIBR 2013

Skisser til nærmiljømodeller

Nedenfor skisseres tre modeller (modell 1, 2 og 3) for nærmiljøordninger i en eventuelt ny kommune. Modellene varierer blant annet når det gjelder myndighet og oppgaver, administrasjon og hvordan styret utpekes. Det er selvfølgelig mulig å se for seg andre kombinasjoner enn de skisserte.

Hovedprinsipper modell 1 – lokalutvalg

Det etableres et lokalutvalg i hver av de nåværende kommunene. Utvalget har ikke selvstendig myndighet, men tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen. Lokalutvalget skal være mer enn en ordinær høringsinstans for kommunen, og skal integreres tidligst mulig i kommunenes arbeid. I modellen vil lokalutvalget også ha et ansvar for å ta lokale initiativ overfor kommunen og fremme lokalsamfunnets interesser. Lokalutvalget kan tas med på råd og fremme egne interesser når det gjelder samtlige kommunale ansvarsområder.

Lokalutvalget består av 7–9 personer bosatt i den gamle kommunen (partipolitisk uavhengig) som velges for to år av gangen av innbyggerne i den gamle kommunen. I forkant vil en valgkomite presentere mulige kandidater til utvalget. Stemmegivningen kan enten skje gjennom felles møte og/eller gjennom at det gis anledning til å stemme på forhånd.

Kommunen avsetter visse midler til drift av lokalutvalgene (møter mv.). Kommunen finansierer også en stilling i kommunen med ansvar for å være bindeledd og koordinere aktiviteten mellom kommunen og lokalutvalgene og veilede ved behov. I tillegg står kommunen for møtelokaler, drift av nettside mv.

Hovedprinsipper modell 2 – lokalstyrer

Det etableres lokalstyrer i hver av de nåværende kommunene. Lokalstyrene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle kommunen, og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 2). I tillegg får lokalstyrene delegert ansvar for visse oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling, for eksempel forvaltning av lokale utmarksinteresser der kommunen har ansvaret, idrett og kultur.

Lokalstyrene består av 7–9 medlemmer og velges av kommunestyret for 4 år etter forslag fra lokalpartiene. Kun innbyggere i den nåværende kommunen er valgbare. For administrativ støtte for arbeidet settes det av egne sekretariatressurser. Sekretariatet er underlagt lokalstyrenes føringer, men kommunen har arbeidsgiveransvaret. I tillegg settes det av ressurser i kommunen med ansvar for koordinering og informasjonsutveksling mellom lokalstyret og kommunen.

Hovedprinsipper modell 3 – kommunedeler

Det etableres fem kommunedeler i den nye kommunen som sammenfaller med de gamle/nåværende kommunene. Kommunedelene tas med på råd når kommunen skal gjøre disponeringer som omhandler den gamle/nåværende kommunen og kan ta egne initiativ innenfor alle samfunnsområder (tilsvarende modell 1 og 2). I tillegg får kommunedelene delegert ansvar for oppgaver av lokal karakter innen samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon. Oppgavene kan også omfatte oppgaver av offentlig-rettslig art. Eksempler på oppgaver kan være forvaltning av utmarks- og viltinteresser/-forvaltning der kommunen har ansvaret, scooterløyver, byggesaker innenfor kommunens overordnede retningslinjer tilskuddsforvaltning innen landbruk og næringsutvikling, idrett, kultur og andre nærmiljøtiltak. Kommunedelene kan også få et ansvar for lokale tjenesteområder som for eksempel barnehager.

Kommunedelsutvalget består av 7–9 medlemmer og er direkte valgt av innbyggerne i den gamle kommunen. Valget skjer samtidig som kommunevalget og gjelder for 4 år.

Kommunedelene har egen (fag-)administrasjon og finansieres av kommunen. Kommunedelene får dermed ansvar for å finansiere drift og vedlikehold innenfor definerte rammer. Kommunedelene kan imidlertid ikke ta opp lån eller foreta investeringer, men kan foreslå investeringer overfor kommunen. Kommunedelens oppgaver delegeres fra kommunedelsutvalget. Kommunestyret kan tilbakekalle saker eller omgjøre vedtak gjort av kommunedelen dersom kommunestyret anser det som nødvendig.

Det kan stilles spørsmål om spesielt sistnevnte modell vil være i tråd med kommunereformens intensjoner og om slike modeller bygger opp om arbeidet for utvikling av en felles politisk og administrativ organisering.

	Representasjon	Valgordning	Funksjon	Administrasjon
Modell 1	Upolitisk	Valgt av innbyggerne i forbindelse med årsmøte	Rådgivende/ interessehevding	Noe driftsstøtte, egen koordinator i kommunen
Modell 2	Politisk	Valgt av kommunestyret ved konstitueringen	Rådgivende/- interessehevding av visse oppgaver	Liten administrasjon Egen koordinator i kommunen
Modell 3	Politisk	Valgt av innbyggerne ved kommunevalget	Rådgivende/- interessehevding Delegert lokale oppgaver innen samfunnsutvikling og tjenesteyting.	Egen administrasjon

Oppsummerende oversikt over viktige kjennetegn ved skissene til modeller

8.2 Vedlegg 2. Data pr. deltjeneste

Dette vedlegget inneholder data pr. deltjeneste (hovedsakelig for året 2014). Det er i hovedsak laget to tabeller pr. tjeneste:

- Utvalgte nøkkeltall. Bygger på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang
- Kommunebarometret. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal rapport; gjengitt av Agenda Kaupang i henhold til avtale.

Oversikt over deltjenestene

Dette vedlegget inneholder data pr. deltjeneste (Hovedsakelig for året 2014). Det er i hovedsak laget to tabeller pr. tjeneste:

- Utvalgte nøkkeltall. Bygger på tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang
- Kommunebarometret. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal rapport; gjengitt av Agenda Kaupang i henhold til avtale.

8.2.1.1 Pleie og omsorg

Tabell 8.1 Utvalgte nøkkeltall. Pleie og omsorg. Kilde; tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Pleie og omsorg															
Prioritering	Netto driftsutgifter ¹⁾ pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov							Kvalitetsindikatorer generelt				
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger ²⁾	Med justeringer for behov	Pr. deltjeneste (KOSTRA-funksjon)				Oppdelt pr. hovedbrukergruppe ³⁾			Årsverk ekskl. fravær i brukerrettede tjenester pr. mottaker	Andel årsverk i brukerrettede tjenester m/ fagutdanning			
				Pleie, omsorg og hjelp i hjemmet	Aktivisering av eldre og funksjonshemmede	Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	Boligtilbud i institusjon	Funksjonshemmede (eks. vertskommunebrukere)	Psykisk helsearbeid	Andre, i hovedsak andre					
Porsgrunn 14	18958	109 %	17411	8439	800	7423	749	..	..	..	0,48	79 %			
Skien 14	16185	103 %	15685	8216	986	5604	879	..	..	..	0,51	75 %			
Siljan 14	13752	99 %	13860	3985	456	8354	1065	..	..	..	0,39	89 %			
Bamble 14	16868	100 %	16899	9773	1686	4831	609	..	..	..	0,53	80 %			
Kragerø 14	20616	125 %	16557	12393	629	3090	445	..	..	..	0,44	78 %			
Drangedal 14	20424	141 %	14517	8577	811	4532	597	..	..	..	0,40	86 %			
1) Er justert for utgifter til vertskommunebrukere (forutsetter at dette er likt tilskuddet) kommunene får															
2) Er basert på KRDs delkriteriesett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt															
3) Er basert på detaljgjennomgang gjennomført av Agenda Kaupang. Tall foreligger derfor bare for utvalg av kommuner. Er angitt som andel fordi det er data for ulike år															
Dekningsgrad heldøgns omsorg	Andel institusjonsplasser og beboere i bolig med heldøgns bemanning i % av befolk 80+					Kortids-plasser	Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	Gj.snittlig antall oppholdsdøgn n per tidsbegr. opphold i institusjon	Utgiftsnivå institusjonsplasser		Andre kvalitetsindikatorer				
	Plasser i institusjon bebodd av eldre over 80 år	Andel beboere i bolig m/ heldøgns bemanning 80 år og over	Plasser i institusjon bebodd av beboere under 80 år	Beboere i bolig m/ heldøgns bemanning under 80 år	Totalt				Utgift pr. plass drevet i egen regi	Netto driftsutgifter pr. plass som kommunen disponerer	Tid m lege og fysioterapi per uke per beboer i sykehjem	Andel plasser i brukertilpass et enerom m/ eget bad/w.c			
Porsgrunn 14	12,3	0,9	6,5	5,5	25,1	Porsgrunn 14	37,8 %	16,9	1 057 078	944 181	0,66	50 %			
Skien 14	9,9	2,6	5,1	7,4	25,0	Skien 14	22,3 %	32,2	1 016 043	907 964	1,26	64 %			
Siljan 14	16,4	0,0	2,3	#VERDI	#VERDI	Siljan 14	31,5 %	24,5	1 160 571	1 050 714	0,61	100 %			
Bamble 14	6,7	5,4	5,2	11,4	28,7	Bamble 14	48,4 %	19,1	1 245 373	1 146 283	1,06	100 %			
Kragerø 14	6,0	13,9	2,5	14,0	36,4	Kragerø 14	20,0 %	20,6	1 016 224	955 693	0,79	100 %			
Drangedal 14	10,8	10,4	3,6	6,2	31,0	Drangedal 14	5,1 %	11,6	871 050	741 575	0,72	100 %			
Andel av innbyggere som mottar hjemmetjeneste	Under 67 år			67 - 79 år		Over 80 år		Andel hjemmetj.mottakere med omfattende bistandsbehov		Tilskudd til ressurskrevende tjenester. (Kroner)		Gjennomsnittlig antall tildelte timer pr uke, praktisk bistand		Gjennomsnittlig antall tildelte timer pr uke, hjemmesykepleie	
	Under 67 år	67 - 79 år	Over 80 år	Under 67 år	67-79 år	Over 80 år	Pr. innbygger korrigert for behov	Pr. innbygger korrigert for behov	Pr. innbygger korrigert for behov	Pr. innbygger korrigert for behov	pr uke, praktisk bistand	pr uke, hjemmesykepleie			
Porsgrunn 14	2,5 %	7,3 %	30,6 %	Porsgrunn 14	21,9 %	13,6 %	10,4 %	1451	1332	10,30	3,40				
Skien 14	2,0 %	5,7 %	30,5 %	Skien 14	19,8 %	11,0 %	11,7 %	1374	1331	11,80	4,30				
Siljan 14	1,4 %	4,5 %	27,9 %	Siljan 14	#VERDI	#VERDI	#VERDI	1217	1227	1,90	2,10				
Bamble 14	2,4 %	5,9 %	35,1 %	Bamble 14	15,8 %	20,6 %	21,3 %	1953	1956	8,80	9,40				
Kragerø 14	2,6 %	9,4 %	37,9 %	Kragerø 14	19,8 %	17,0 %	22,3 %	946	760	7,80	5,10				
Drangedal 14	2,8 %	7,5 %	40,4 %	Drangedal 14	#VERDI	#VERDI	#VERDI	1773	1261	8,40	2,50				

Tabell 8.2. Kommunebarometret Eldreomsorg. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

Eldreomsorg	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
BEMANNING: Andel ansatte med fagutdanning (10 % vekt innen sektoren)	79,0	75,0	89,0	80,0	78,0	86,0
BEMANNING: Tid med lege og fysioterapeut på sykehjem (10 %)	0,7	1,3	0,6	1,1	0,8	0,7
BEMANNING: Årsverk av ergoterapeut og geriatrisk sykepleier per 1.000 innb. over 80 år (10 %)	13,2	8,5	14,4	8,5	4,8	3,8
PROFIL: Hvor stor andel av eldreomsorgen skjer i hjemmet (andel over 80 år med tjenester som ikke bor på institusjon) (10 %)	70	73	69	82	87	80
TILBUD: Gjennomsnittlig antall timer praktisk bistand i hjemmet (5 %)	10,3	11,8	1,9	8,8	7,8	8,4
TILBUD: Gjennomsnittlig antall timer hjemmesykepleie (5 %)	3,4	4,3	2,1	9,4	5,1	2,5
BEHOV: Andel av de over 67 som får bistand og som har stort omsorgsbehov (5 %)	11,6	11,5		21,1	20,2	
HELSETILSTAND: Dødelighet i prosent av landsgjennomsnittet (100 = snittet) (10 %)	112,0	107,2	81,9	109,9	115,9	98,4
KORTTIDSPLASSE: Gjennomsnittlig oppholdstid per plass, målt i dager (10 %)	14,0	41,5		21,1	30,7	33,8
SAMHANDLING: Antall døgn på sykehus for utskrivningsklare pasienter, per 10.000 innb. (5 %)	49,0	469,1	0,0	34,5	0,0	0,0
ENEROM: Andel brukertilpasset enerom på sykehjem med bad/wc (5 %)	50	64	100	100	100	100
DEMENTE: Andel plasser avsatt til demente målt mot andel over 80 år som allerede er på sykehjem (5 %)	29	20	50	18	45	26
TRYGGHET: Trygghetsalarm per 1.000 hjemmeboende eldre over 80 år (5 %)	53	48	25	55	29	33
BRUKERE: System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten/institusjon (5 %)	6,0	6,0	0,0	6,0	6,0	6,0
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,73	3,49	3,59	4,25	3,76	3,87
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	160	251	216	33	148	119
Best med lavt nivå						

8.2.1.2 Grunnskole

Tabell 8.3 Utvalgte nøkkeltall. Skole. Kilde; tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Grunnskole												
Prioritering, forhold som påvirker	Netto driftsutgifter ¹⁾ pr. innbygger i aktuell aldersgruppe					Netto driftsutgifter for alle grunnskolefunksjoner		Ulike forhold som påvirker utgiftsnivået				
	Pr innbygger i alderen 6-15 år				Pr alle innbyggere	Pr innbygger justert for behov ²⁾		Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer	Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	Andel elever i grunnskolen som får særskilt norskopplæring	Elever per kommunal skole	
	Undervisning	Lokaler	Skyss	SFO	Voksenopplæring							
Porsgrunn 14	83305	16469	1357	3125	208	11894	12656	18,8 %	8,8 %	7,2 %	267	
Skien 14	73811	18170	1425	1262	327	11006	11630	15,9 %	8,9 %	10,2 %	285	
Siljan 14	97884	15487	2627	2904	357	16567	14553	15,7 %	5,1 %	7,3 %	158	
Bamble 14	85694	15229	2076	1587	885	13489	13372	14,0 %	9,4 %	5,3 %	240	
Kragerø 14	91313	17597	3984	5951	472	13315	14662	27,4 %	10,1 %	4,6 %	224	
Drangedal 14	87282	18358	5833	2069	344	14051	13900	21,9 %	13,5 %	4,6 %	165	
1) Er justert for omfang privatskolelever for at det skal bli sammenlignbart. Utgiftene til privatskolelever (ut fra hva kommunen trekkes i ramme) er lagt til												
2) Her bruker vi ikke KRDs delkriteriesett fullt ut. Bare innbyggere i aktuell aldersgruppe.												
Resultater /årsak til forskjeller	AVGANGSKARAKTERER: Gjennomsnittlige grunnskolepoeng		Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år			Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år			Andel elever med direkte overgang fra grunnskole til videregående	FRAFALL: Andel elever som ikke har fullført og bestått videregående innen fem år.	Andel innbyggere med høyere utdanning	
	Siste år	Siste 4 år	5.trinn	8 trinn	9-trinn	5.trinn	8 trinn	9-trinn				
Porsgrunn 14	39,2	39,1	52,1	49,7	50,3	26,0 %	9,0 %	4,8 %	98,5 %	21,9 %	20,5 %	6,1 %
Skien 14	38,3	37,7	51,5	49,1	49,0	28,5 %	9,5 %	5,9 %	98,3 %	25,5 %	20,6 %	5,4 %
Siljan 14	40,1	40,7	47,6	49,1	47,1	34,7 %	9,3 %	#VERDI!	96,8 %	#VERDI!	19,1 %	2,8 %
Bamble 14	37,6	37,3	50,1	50,8	49,8	32,9 %	6,8 %	4,7 %	98,3 %	29,6 %	17,8 %	4,3 %
Kragerø 14	40,3	40,0	48,5	47,4	48,6	25,7 %	11,1 %	4,7 %	99,1 %	21,2 %	18,8 %	3,8 %
Drangedal 14	39,3	39,6	47,2	46,9	47,8	40,9 %	12,4 %	8,6 %	100,0 %	21,1 %	13,5 %	2,9 %
3) Vår kilde når det gjelder resultatene er Kommunebarometeret som er laget av Kommunal Rapport.												
Grunnskole	Korrigerende brutto driftsutgifter til grunnskole (202), per elev, konsern				Gjennomsnittlig gruppestørrelse ⁴⁾				Utdanningsnivå lærere, andel lærere med:			Videregående utdanning eller lavere
	Inventar og utstyr	Undervisningsmateriell	Lønn og andre driftsutgifter	Totalt	1-4 trinn	5-7 trinn	8-10 trinn	Totalt	Universitets-/høgskoleutdanning og pedagogisk	Universitets-/høgskoleutdanning uten pedagogisk		
Porsgrunn 14	1237	856	84290	86383	13,7	14,0	14,9	14,2	86,9 %	4,9 %	8,2 %	
Skien 14	1037	1256	77323	79616	15,2	13,8	15,5	14,8	90,0 %	5,6 %	4,4 %	
Siljan 14	1383	598	96505	98486	12,0	13,1	13,8	12,9	95,2 %	4,8 %	0,0 %	
Bamble 14	1897	578	86622	89097	14,1	13,4	15,0	14,2	84,3 %	8,3 %	7,4 %	
Kragerø 14	1079	274	93372	94725	13,4	12,9	13,2	13,2	83,9 %	8,3 %	7,7 %	
Drangedal 14	1293	289	90597	92179	10,8	10,7	16,1	12,2	90,8 %	3,1 %	6,2 %	
4) Er et uttrykk for voksentetthet.												
5) De to kolonnene til venstre er netto utgifter fordelt på to faktorer.												
SFO, utgiftsnivå lokaler og skyss	Utgifter til skole, lokaler ⁵⁾					SFO			Skyssutgifter fordelt på faktorer			
	Areal pr. 100 innbygger 6-15 år	Netto driftsutgifter pr. kvadratmeter	Driftsutgifter pr m ² ⁶⁾			Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO		Andel elever i kommunal og privat SFO med 100prosent plass	Korrigerende brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud (215), per komm. bruker	Andel elever i grunnskolen som får tilbud om skoleskyss	Kommunale kostnader per elev som får skoleskyss	
			Vedlikeholdsaktiviteter	Andre driftsaktiviteter enn renhold og energi	Energikostnader	Renhold (bare lønn, egenregi eks pensjon/arb gjev avgift)						
Porsgrunn 14	1970	836	29	180	96	86	67,6 %	2,5 %	69,3 %	32141	1,2 %	11386
Skien 14	2350	773	91	186	72	128	62,0 %	2,5 %	53,0 %	24920	1,3 %	10832
Siljan 14	2000	774	27	175	102	230	68,2 %	0,0 %	43,2 %	29389	3,5 %	7667
Bamble 14	2070	736	31	209	77	202	54,1 %	0,0 %	63,6 %	29639	1,9 %	11209
Kragerø 14	2050	858	12	206	76	149	61,1 %	2,7 %	44,9 %	44630	3,8 %	10359
Drangedal 14	2110	870	37	282	87	195	52,5 %	0,0 %	47,9 %	26772	6,3 %	9357
6) Her inngår ikke avskrivninger												

Tabell 8.4 Kommunebarometret Grunnskole. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

GRUNNSKOLE	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
AVGANGSKARAKTERER: Gjennomsnittlige grunnskolepoeng siste fire år (10 % vekt innen sektoren)	39,1	37,7	40,7	37,3	40,0	39,6
AVGANGSKARAKTERER: Gjennomsnittlige grunnskolepoeng siste år (5 %)	39,2	38,3	40,1	37,6	40,3	39,3
FRAFALL: Andel elever som ikke har fullført og bestått videregående innen fem år, snitt siste tre år (20 %)	21,9	25,5		29,6	21,2	21,1
5. trinn: Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år (5 %)	52,1	51,5	47,6	50,1	48,5	47,2
5. trinn: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (5 %)	26,0	28,5	34,7	32,9	25,7	40,9
8. trinn: Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år (5 %)	49,7	49,1	49,1	50,8	47,4	46,9
8. trinn: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (5 %)	9,0	9,5	9,3	6,8	11,1	12,4
9. trinn: Gjennomsnitt nasjonale prøver siste fire år (5 %)	50,3	49,0	47,1	49,8	48,6	47,8
9. trinn: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (5 %)	4,8	5,9		4,7	4,7	8,6
UTDANNING: Andel lærere med høyere utdanning og pedagogisk utdanning, 1.-10. trinn (10 %)	86,9	90,0	95,2	84,3	83,9	90,8
TRIVSEL: 7. trinn, snitt siste fem år (5 %)	85,9	89,0	90,8	89,1	90,3	91,4
TRIVSEL: 10. trinn, siste fem år (5 %)	85,5	84,5	81,7	84,6	86,3	81,1
SPESIALUNDERVISNING: Andel elever som får slik undervisning, snitt siste fire år (5 %)	9,0	10,7	10,9	11,6	8,8	11,2
LEKSEHJELP: Andel elever 1.-4. trinn som har leksehjelp (5 %)	34,2	41,9	39,8	23,0	39,4	27,0
SFO: Andel ansatte i SFO med relevant utdanning (5 %)	45,3	57,1	67,3	53,3	41,7	61,1
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,72	3,31	3,66	2,99	3,61	3,16
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	179	275	198	345	206	310
	Best med lavt nivå					

8.2.1.3 Barnehage

Tabell 8.5 Utvalgte nøkkeltall. Barnehage. Kilde; tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Barnehage												
Prioritering/ Utgiftsnivå	Netto driftsutgifter pr. barn i alderen 1-5 år				Netto driftsutgifter for alle barnehagefunksjoner		Ulike forhold som påvirker utgiftsnivået			Kommunal kostnad per korrigerte oppholdstimer ²⁾	Overføringer til private barnehager per korrigerte oppholdstimer ³⁾	
	Pr innbygger i alderen 6-15 år				Pr innbygger	Pr innbygger justert for behov ¹⁾	Andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud til førskolebarn	Gjennomsnittlig størrelse barnehage målt i antall standardbarn				
	Opphold og stimulering	Førskolelokaler og skyss ¹⁾	Styrket barnehagetilbud	Totalt				Kommunale	Private	Alle		
Porsgrunn 14	123803	4281	7322	135406	7142	8245	13,2 %	66,9	80,0	75,1		45,0
Skien 14	104667	3619	7278	115564	6597	7037	21,3 %	73,4	73,2	73,3	43,1	
Siljan 14	126116	15628	6457	148202	8097	9024	8,8 %	130,4		130,4	#VERDI!	
Bamble 14	107879	6993	7510	122383	6310	7453	15,9 %	89,2	66,8	78,0	44,1	
Kragerø 14	111162	11667	13422	136251	6341	8297	17,2 %	60,0	48,4	57,9	49,0	
Drangedal 14	103128	93349	5376	201853	10704	12292	11,3 %	92,5		92,5	#VERDI!	
1) Her bruker vi ikke KRDs delkriteriesett fullt ut. Bare innbyggere i aktuell aldersgruppe 1-5 år												
2) Gjelder totalt for både private og kommunalt tilbud. Den totale netto kostanden pr. innbygger justert for behov kan brytes opp i to faktorer, Denne og omfang av tilbud som står i tabellen under												
3) NB, det kan være forskjeller i hva som ligger i overføringene												
Tilbud	Andel av barna som får barnehagetilbud etter alder				Andel med tilbud 0-5 år fordelt på privat/kommunalt		Andel brukere med oppholdstid over 33 timer			Korrigerte 100 oppholdstimer pr. alle barn i alderen 1- 5 år som bor i kommunen		
	0 år	1-2 år	3-5 år	0-5 år	Kommunalt tilbud	Privat tilbud	Kommunale	Private	Alle	Kommunalt tilbud	Privat tilbud	Totalt (omfang av tilbudet)
Porsgrunn 14	6,4 %	89,2 %	101,0 %	82,1 %	28,2 %	53,9 %	97,6 %	97,3 %	97,4 %	10,0	20,2	30,1
Skien 14	3,3 %	76,8 %	92,8 %	73,4 %	30,5 %	42,9 %	96,6 %	95,6 %	96,0 %	10,8	16,0	26,8
Siljan 14	0,0 %	33,3 %	101,3 %	65,8 %	65,8 %	0,0 %	89,4 %		89,4 %	21,8		21,8
Bamble 14	5,0 %	78,5 %	98,3 %	78,8 %	45,1 %	33,7 %	94,8 %	91,3 %	93,3 %	15,9	11,9	27,7
Kragerø 14	2,1 %	83,6 %	95,8 %	77,1 %	66,1 %	11,0 %	96,4 %	95,7 %	96,3 %	23,6	4,2	27,8
Drangedal 14	13,9 %	75,3 %	93,2 %	76,0 %	76,0 %	0,0 %	90,2 %		90,2 %	27,5		27,5
Bemannings- / utgiftsnivå	Antall standardbarn pr. årsverk (ekskl. styrer) til basisvirksomhet				Brutto kostnader ⁴⁾ pr. korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager			Utgifter til førskole lokaler ⁵⁾				
	Kommunale barnehager	Private barnehager	Alle barnehager	Opphold og stimulering	Førskolelokaler og skyss ¹⁾	Sum	Netto driftutgifter pr kvadratmeter	Areal førskolelokaler pr. 100 innbyggere 1-5 år	Driftsutgifter pr m ² ⁶⁾			Renholdsaktiviteter
									Vedlikeholdsaktiviteter	Andre driftsaktiviteter enn energi og renhold	Energikostnader	
Porsgrunn 14	6,90	6,85	6,87	51,1	7,6	58,6	823	520	1	283	100	127
Skien 14	6,85	7,35	7,14	45,3	7,9	53,2	1034	350	115	303	128	197
Siljan 14	4,66		4,66	66,9	3,8	70,6	1149	1360	53	386	84	262
Bamble 14	6,86	7,42	7,09	46,7	4,6	51,3	1227	570	59	283	126	208
Kragerø 14	6,75	6,92	6,78	49,7	5,9	55,5	1357	860	31	446	79	408
Drangedal 14	6,45		6,45	45,6	2,0	47,6	7409	1260	100	330	16	334
4) Har ikke tatt med utgifter til styrket barnehagetilbud her. Dette skyldes at det er ulik praksis når det gjelder styrket barnehagetilbud, dvs. om hvor stor del som ligger i overføringene til de private												
5) De to kolonnene til venstre er netto utgifter fordelt på to faktorer.												
6) Her inngår ikke avskrivninger												

Tabell 8.6 Kommunebarometret Barnehage. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

BARNEHAGE	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
BEMANNING: Oppholdstimer per årsverk i kommunale barnehager (20 %)	11415	12450	8298	12294	11263	11539
FAGUTDANNING: Andel styrere og ledere med pedagogisk utdanning (20 % vekt innen sektoren)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
FAGUTDANNING (KB): Øvrige ansatte i kommunale barnehager med relevant utdanning (20 %)	45,9	45,1	87,0	75,0	70,8	38,9
AREAL: Leke- og oppholdsareal per barn (10 %)	5,3	4,9	7,7	5,9	5,8	5,1
KJØNN: Andel ansatte som er menn (10 %)	9,1	6,2		4,3	5,8	5,3
MINORITETSSPRÅKLIGE: Andel av minoritetsspråklige barn som går i barnehage (15 %)	76,3	74,2	57,1	87,5	81,2	70,0
1-ÅRINGER: 1-åringer født etter 1.9. med barnehageplass som andel av 1-åringer med barnehageplass (5 %)	26	26		25		
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,67	3,23	4,68	3,91	4,02	3,22
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	187	317	18	127	97	321
Best med lavt nivå						

8.2.1.4 Helse

Tabell 8.7 Utvalgte nøkkeltall. Helse og samhandling. Kilde; tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Helse og samhandling												
Prioritering	Netto driftsutgifter ¹⁾ pr. innbygger til helse			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov Pr. deljeneste (KOSTRA-funksjon)				Utgifter forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste		Netto driftsutgifter pr. innbygger til samhandling		
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger ²⁾	Med justeringer for behov	Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste	Forebyggende arbeid, helse og sosial	Diagnose, behandling og rehabilitering	Totalt	Pr. innb 0-5 år	Pr. innb 0-20 år	Uten justering for behov	Behov pr innbygger ²⁾	Med justeringer for behov
Porsgrunn 14	1755	90,8 %	1933	454	164	1315	1933	6565	1679	1267	105,8 %	1197
Skien 14	1915	90,7 %	2110	413	98	1599	2110	5539	1501	1271	104,8 %	1213
Siljan 14	3082	123,4 %	2498	567	392	1539	2498	11322	2624	1059	105,6 %	1003
Bamble 14	2468	102,9 %	2398	519	141	1738	2398	8889	2139	1146	104,2 %	1100
Kragerø 14	2027	103,6 %	1956	489	85	1382	1956	9134	2201	1478	113,8 %	1299
Drangedal 14	2435	125,6 %	1939	310	37	1592	1939	6299	1581	1408	116,0 %	1214
2) Er basert på KRDs delkriteriesett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt												
Antall årsverk i forhold til befolknings størrelse/ Utgifter USK pas	Legeårsverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsestjenesten	Fysioterapiår sverk pr 10 000 innbyggere, kommunehelsestjenesten	Årsverk av ergoterapeuter pr. 10 000 innbyggere (khelse+plo)	Årsverk av helsesøstre pr. 1000 innbyggere 0-5 år. Funksjon 232	Årsverk av jordmødre pr. 1000 fødte. Funksjon 232	Årsverk ³⁾ leger pr. 10000 innbyggere delt opp			Årsverk ³⁾ fysio pr. 10000 innbyggere delt opp			Totale utgifter utskrivingsklare pasienter (mill kr)
						Leger, kommunalt ansatte inkl turnuskandidat (diagnose, behandling)	Leger, privatpraktiserende (diagnose, behandling)	Leger (adm, forebyggende, tilsynsleger, sy h/helsestasjon)	Fysioterapeuter, kommunalt ansatte inkl turnuskandidat (Diagnose, beh)	Fysioterapeuter, privatpraktiserende (Diagnose, beh)	Fysioterapeuter (forebyggen de, sy hj)	
Porsgrunn 14	11,2	8,0	3,6	6,4	29,2	1,1	8,7	1,4	2,0	4,7	1,3	0,7
Skien 14	10,1	7,8	3,5	6,1	27,5	1,0	7,5	1,6	2,3	3,9	1,6	10,7
Siljan 14	8,5	7,6	0,0	11,0	27,1	0,0	6,8	1,7	2,6	3,3	1,7	0,0
Bamble 14	8,3	11,7	2,8	7,7	30,5	1,0	6,4	0,9	1,6	7,1	3,0	0,2
Kragerø 14	9,6	9,8	1,7	9,4	30,5	0,9	7,8	0,9	1,2	5,6	3,0	0,0
Drangedal 14	9,7	11,6	0,0	3,9	25,2	1,9	6,1	1,7	4,1	4,8	2,7	0,0
3) Fordelt mellom komm/privat innenfor diagnose/beh. Årsverk privat er ikke nødvendigvis det samme som antall, da gjennomsnittlig arbeidstid pr. uke i en valgt uke er dividert på 37,5 timer (for leger) , 36 for fysio												
Befolkningens forbruk av helse/utskrivingsklare	Forbruk av lege- og sykehus tjenester per innbygger korrigert for behov ⁴⁾				Andel av legevakt/fastleg e kons som er sykebesøk	Antall liggedøgn utskrivingsklare pasienter pr. 1000 innbyggere						Pr. innbygger justert for behov totalt
	Fastlege (konsultasjoner)	Legevakt (konsultasjoner)	Sykehus (konsultasjoner)	Sykehus (inleggelses)		0-17 år	18-49 år	50-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	
Porsgrunn 14	5,61	0,82	2,04	0,52	0,7 %	0,0	0,0	2,0	14,3	57,3	72,4	4,6
Skien 14	6,31	0,41	2,13	0,51	0,5 %	0,0	0,0	30,4	66,0	609,8	1078,9	44,5
Siljan 14	5,70	0,29	2,03	0,35	0,2 %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bamble 14	5,77	1,17	2,01	0,46	0,3 %	0,0	0,0	0,0	21,0	32,0	0,0	3,3
Kragerø 14	7,16	1,09	2,36	0,56	0,3 %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Drangedal 14	6,06	0,41	1,72	0,51	0,4 %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4) Korrigeringen her er gjort ut for kriteriene for samandling (antall innbyggere i ulike alder).												

Tabell 8.8 Kommunebarometret Helse. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

HELSE	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
LEGEDEKNING: Andel legeårsverk per 10.000 innbyggere (15 % vekt innen sektoren)	11,2	10,1	8,5	8,3	9,6	9,7
LEGEDEKNING: Ledig plass på fastlegelistene, som andel av totalt antall plasser (5 %)	1,0	1,0	5,0	5,0	6,0	21,0
HELSESØSTER: Antall årsverk per 10.000 innbyggere under 5 år (10 %)	63,8	61,2	109,6	77,1	94,4	39,4
PSYKIATRISK SYKEPLEIER: Antall årsverk per 10.000 innbyggere (10 %)	4,3	4,6	4,2	6,1	5,0	7,3
INNLEGGELSER: Antall innleggelser på sykehus per 1.000 innbyggere (15 %)	239	223	148	201	271	255
HELSEUNDERSØKELSE: Andel barn som har fullført undersøkelse innen utgangen av 1. skoletrinn (5 %)	100,0		73,0	100,0	100,0	92,0
HJEMMEBESØK: Andel hjemmebesøk hos nyfødte innen to uker etter hjemkomst (5 %)	89,0	96,0	100,0	87,0	100,0	100,0
MEDISINBRUK: Diabetesmedisin, per 10.000 innbyggere (5 %)	27,4	28,1	35,9	26,3	25,2	25,8
MEDISINBRUK: Hjerter- og karmedisin, per 10.000 innbyggere (5 %)	134	135	150	142	147	151
MEDISINBRUK: Medisin psykiske lidelser (5 %)	153	159	159	145	155	132
NY: MEDISINBRUK: Totalt alle legemidler (10 %)	668	675	680	671	662	644
FOREBYGGING: Netto driftsutgifter til forebygging, kroner per innbygger - snitt siste tre år (10 %)	149	89	483	145	88	46
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	2,83	2,65	3,07	2,95	2,72	2,82
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	341	385	273	315	370	343
Best med lavt nivå						

8.2.1.5 Barnevern

Tabell 8.9 Utvalgte nøkkeltall. Barnevern. Kilde; tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Barnevern												
Prioritering	Netto driftsutgifter pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov Pr. deljeneste (KOSTRA-funksjon)				Årsverk/ Stillinger i forhold til behov			Behandlingstid	
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger ¹⁾	Med justeringer for behov	Driftsutgifter til saksbehandling	Hjelp til barn og unge som bor i sin opprinnelige familie	Hjelp til barn og unge som bor utenfor sin opprinnelige familie	Totalt	Årsverk pr. 100 barn med undersøkelse eller tiltak	Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	Stillinger totalt per 1 000 barn 0-17 år	Andel meldinger med behandlingstid innen 7 dager	Andel undersøkelser med behandlingstid innen 3 måneder
Porsgrunn 14	1803	94,6 %	1905	520	170	1216	1905	7,2	6,3	6,5	98 %	96 %
Skien 14	1746	109,5 %	1595	453	139	1001	1593	5,3	4,1	4,5	100 %	89 %
Siljan 14	1051	92,8 %	1132	745	116	271	1131	5,9	4,3	4,3	100 %	96 %
Bamble 14	1751	100,2 %	1748	516	295	937	1748	4,7	3,6	3,9	99 %	98 %
Kragerø 14	1850	92,9 %	1991	625	378	987	1991	4,8	4,8	5,2	100 %	92 %
Drangedal 14	1754	88,5 %	1982	682	139	1162	1982	6,8	5,0	5,3	100 %	96 %
1) Er basert på KRDs deklareringssett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt												
Omfang meldinger, undersøkelse og tiltak	Barn med melding ift. antall innbyggere 0- 17 år	Andel meldinger som går til undersøkelse	Barn omfattet av undersøkelser Pr 1000 innbyggere justert for behov	Andel undersøkelser som førte til tiltak	Årsak til henleggelse av undersøkelser			Andel barn med barnevernstiltak ift. innbyggere 0- 17 år	Barn med tiltak i løpet av året pr. 1000 innbyggere justert for behov			
					Henlagt etter barnevernets vurdering	Henlagt etter partens ønske	Henlagt som følge av flytting		Barn som ikke er plassert av barnevernet med tiltak (funksjon 251)	Barn som er plassert av barnevernet med tiltak (funksjon 252)	Barn med bare hjelpetiltak i løpet av året	Barn med omsorgstiltak i løpet av året
Porsgrunn 14	5,0 %	81 %	12,9	45 %	83 %	9 %	8 %	5,9 %	8,3	4,6	10,4	2,4
Skien 14	5,2 %	67 %	9,2	45 %	89 %	4 %	6 %	5,9 %	6,1	5,1	8,6	2,6
Siljan 14	4,9 %	84 %	13,7	52 %	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!	4,7 %	9,6	1,8	#VERDI!	#VERDI!
Bamble 14	4,5 %	94 %	10,5	41 %	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!	5,7 %	7,9	4,0	11,1	0,8
Kragerø 14	5,3 %	79 %	10,7	42 %	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!	8,0 %	11,2	5,1	14,1	2,2
Drangedal 14	4,6 %	63 %	9,1	22 %	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!	5,1 %	6,9	5,2	9,9	2,2
Utgiftsnivå	Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251 og 252) per barn i barnevernet, konsern	Netto driftsutgifter (funksjon 244, 251, 252) per barn med tiltak, konsern		Brutto driftsutgifter til tiltak (funksjon 251, 252) per barn med tiltak, konse		Pr barn i 1000 kroner				Pr. barn som er plassert av barnevernet (1000 kroner)		
						Brutto driftsutgifter per barn (funksjon 244), konsern	Brutto driftsutgifter per barn som ikke er plassert av barnevernet (funksjon 251), konsern			Netto utgifter	Inntekter	Brutto utgifter
Porsgrunn 14	98885	148555		140359		37,3	20,5			267,3	91,1	358,3
Skien 14	98154	141959		147316		38,4	22,8			195,9	100,4	296,3
Siljan 14	63641	99280		35800		54,5	12,1			148,5	11,8	160,3
Bamble 14	100231	147363		168964		32,2	42,9			236,9	184,2	421,0
Kragerø 14	89027	122205		150553		33,3	35,1			195,1	211,7	406,8
Drangedal 14	109258	163886		111977		53,2	26,2			222,4	2,4	224,8

Tabell 8.10 Kommunebarometret Barnevern. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

BARNEVERN	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
ÅRSVERK: Stillinger med fagutdanning, per 1.000 barn 0-17 år (20 %)	6,3	4,1	4,3	3,6	4,8	5,0
FRISTBRUDD: Andel undersøkelser m behandlings-tid over 3 mnd (15 % vekt innen sektoren)	4,0	11,0	4,0	2,0	8,0	4,0
FRISTBRUDD: Andel undersøkelser med behandlingstid over 3 mnd, snitt siste fire år (15 %)	12,7	13,0	1,6	0,9	7,4	15,6
UTARBEIDET PLAN: Andel barn med utarbeidet plan (7,5 %)	87,0	85,0	65,0	99,0	98,0	88,0
UTARBEIDET PLAN: Andel barn med utarbeidet plan, snitt siste fire år (7,5 %)	92,2	73,9	84,5	98,7	80,6	73,7
TILTAK I HJEMMET: Andel saker i løpet av året med tiltak i hjemmet (10 %)	64,5	54,5	84,0	66,7	68,9	56,8
TIDLIG INNSATS: Netto utgifter til forebygging, helsestasjon og skolehelsetjeneste (5 %)	6565	5539	11322	8889	9134	6299
SAKSBEHANDLING: Avsluttede undersøkelser, per årsverk knyttet til saksbehandling og adm. (5 %)	12,0	9,7	10,0	12,6	9,2	5,1
INTERNKONTROLL: Innført (10 %)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
BRUKERPERSPEKTIV: Brukerundersøkelser siste fire år (5 %)	2,0	1,0	4,0	0,0	2,0	1,0
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	4,72	3,77	4,53	4,33	4,47	3,97
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	11	184	25	58	31	137
Best med lavt nivå						

8.2.1.6 Sosial

Tabell 8.11 Utvalgte nøkkeltall. Sosial. Kilde; tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Sosial												
Prioritering	Netto driftsutgifter ²⁾ pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger korrigert for behov Pr. delteneste (KOSTRA-funksjon)						Årsverk pr. 1000 innbyggere justert for behov		
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger ¹⁾	Med justering for behov	Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	Økonomisk sosialhjelp	Tilbud til pers. med rusproblemer	Kommunale sysselsettingstilak	Kvalifiseringsordning	Totalt	Sos tj	Introd ord	totalt
Porsgrunn 14	2694	110,1 %	2447	531	1130	305	173	308	2447	0,88	0,08	0,96
Skien 14	3006	132,3 %	2273	407	1120	353	101	293	2273	0,63	0,00	0,63
Siljan 14	1875	66,9 %	2802	1443	547	22	140	650	2802	0,63	0,00	0,63
Bamble 14	2842	91,2 %	3115	1277	1167	127	142	401	3115	0,75	0,00	0,75
Kragerø 14	3295	94,9 %	3470	696	2174	256	198	146	3470	0,62	#VERDI!	#VERDI!
Drangedal 14	2931	77,8 %	3767	1610	1650	183	103	221	3767	1,94	0,19	2,13

1) Er basert på KRDs deklarasjoner for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall brukt
2) Netto utgifter til introduksjonsordningen er ikke med. Utgiftene finansieres i hovedsak av introduksjonstilskuddet - et generelt statlig tilskudd som ikke inntektsføres direkte på KOSTRA-funksjonen utgiftene framkommer.

Økonomisk sosialhjelp	Andel innbyggere som har mottatt økonomisk hjelp og introduksjonsstønad ³⁾		Stønadsom pr. sosialhjelpsmottaker	Gj utbetaling pr. stønadsmåned	Gjennomsnittlig antall stønadsmåneder		Andel sosialhjelpsmottakere med stønad i 6 måneder eller mer	Kvalifisering				
	Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år	Andelen mottakere av introduksjonsstønad i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år			Mottakere 18-24 år	Mottakere 25-66 år		Mottakere av kvalifiseringsstønad per 1000 innbyggere 20-66 år	Netto driftsutgifter til kvalifiseringsprogrammet per bruker	Andel med sosialhjelp som fast supplement samtidig med KVP	Andel med KVP og Husbankens bostøtte samtidig	Andel med sosialhjelp som livsopphold for KVP av alle deltakere
Porsgrunn 14	5,2 %	0,5 %	39650	7479	4,9	5,5	39 %	5,2 %	106	13,2 %	41,2 %	64,0 %
Skien 14	5,4 %	0,9 %	45609	8742	3,8	5,7	39 %	4,0 %	159	#VERDI!	#VERDI!	3,1 %
Siljan 14	3,5 %	0,5 %	22042	7612	2,4	3,2	10 %	5,8 %	128	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!
Bamble 14	5,4 %	0,9 %	39039	8936	3,9	4,6	31 %	5,3 %	115	#VERDI!	#VERDI!	#VERDI!
Kragerø 14	8,1 %	1,1 %	45301	9029	4,2	5,4	38 %	2,8 %	82	#VERDI!	38,9 %	33,3 %
Drangedal 14	5,8 %	0,7 %	39348	8527	3,2	5,0	31 %	3,7 %	79	#VERDI!	44,4 %	44,4 %

3) Burde vært inndelt i aldersintervaller - men det framgår ikke av KOSTRA-dataene for 2014

Tabell 8.12 Kommunebarometret Sosialhjelp. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

SOSIALHJELP	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
STØNADSTID: Snitt stønadslengde for mottakere mellom 18 og 24 år (15 % vekt innen sektoren)	4,9	3,8	2,4	3,9	4,2	3,2
STØNADSTID: Snitt stønadslengde for mottakere mellom 25 og 66 år (10 %)	5,5	5,7	3,2	4,6	5,4	5,0
STØNADSTID: Andel som går over 6 måneder på stønad (10 %)	39,1	39,5	10,4	31,5	38,4	31,4
ØKONOMI: Andel av mottakerne som har sosialhjelp som hovedinntektskilde (10 %)	59,3	66,3	68,8	57,5	53,4	57,1
AKTIVITET: Mottakere av kvalifiseringsstønad, andel av de som går over 6 mnd på sosialhjelp (10 %)	25,7	18,7	160,0	31,0	9,1	20,5
ØKONOMISK RÅDGIVNING: Brukere som får gjeldsråd, som andel av langtidsmottakere (10 %)	116,0		80,0			
BOLIG: Andel søknader om kommunal bolig som blir innvilget (10 %)	65,8	58,8	60,0	79,1	83,1	95,7
INDIVIDUELL PLAN: Brukere som har individuell plan, som andel av langtidsmottakere (5 %)	17,6		80,0		2,5	
FOREBYGGING: Netto driftsutgifter til veiledning og sosialt forebyggende arbeid - per mottaker (5 %)	18419	16344	47500	35748	13654	36786
AKTIVITET: Netto driftsutgifter til kvalifiseringsprogrammet per bruker	106,0	159,0	128,0	115,0	82,0	79,0
KRISESENTER: Totale kostnader til krisesenter, per innbygger (10 %)	74,7	75,8	76,6	75,5	75,1	75,6
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	2,17	2,56	4,10	3,15	2,46	3,25
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	360	311	42	215	322	184
Best med lavt nivå						

8.2.1.7 Kultur

Tabell 8.13 Kommunebarometret Kultur. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal rapport

KULTUR	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
PRIORITERING: Netto driftsutgifter til kultur, andel av totale netto driftsutg (15 % vekt innen sektoren)	4,1	4,2	2,5	3,9	2,9	4,3
IDRETT: Netto driftsutgifter til idrett per innbygger (10 %)	246	122	228	88	96	1318
BARN OG UNGE: Netto driftsutgifter til aktivitetstilbud for barn og unge (10 %)	696	787	665	2630	669	1062
BIBLIOTEK: Netto utgifter til bibliotek, per innbygger (10 %)	305	269	381	248	366	283
BIBLIOTEK: Utlån alle medier fra folkebibliotek per innbygger (10 %)	4,4	3,3	3,7	4,7	5,3	5,5
BIBLIOTEK: Besøk i folkebibliotek per innbygger (5 %)	4,9	2,5		3,4	6,0	7,6
KINO: Kinobesøk per innbygger (5 %)	3,4	2,1			1,3	1,8
SYSSELSATTE: Ansatte kulturarbeidere i kommunen (fra Norsk Kulturindeks, Telemarksforskning) (10 %)	6,2	8,3	2,9	2,7	5,8	2,7
MUSIKKSKOLE: Antall timer per elev (fra Norsk Kulturindeks, Telemarksforskning) (5 %)	2,8	2,2	1,6	2,6	2,7	1,9
MUSIKKSKOLE: Andel av elevene som går på kommunens musikk- og kulturskole (10 %)	18,1	14,4	11,4	18,3	14,1	18,7
FRITIDSSENTER: Antall besøk i året, per innbygger 6-20 år (5 %)	0,6	0,2		1,0	0,9	4,0
FRIVILLIGE: Driftstilskudd til lag og foreninger, per innbygger (5 %)	67,8	52,8	338,4	48,6	52,7	306,7
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	2,75	2,43	2,48	2,62	2,38	3,28
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	194	258	249	216	272	91
Best med lavt nivå						

8.2.1.8 Tekniske tjenester

Tabell 8.14 Kommunebarometret Saksbehandling. Verdier og rangering basert på data for 2014. Kilde: Kommunal Rapport

SAKSBEHANDLING	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
FRISTBRUDD: Andel byggesaker med overskredet frist (20 % vekt innen sektoren)	1	0	0	0	3	6
ETT-TRINNS SØKNADER (3 ukers frist): Behandlingstid (20 %)	13	17	15	25	17	15
BYGGESAK: Gj.snittlig saksbehandlingstid for byggesaker med 12 ukers frist (20 %)	22	36	15	42	45	30
EIERSEKSJONERING: Behandlingstid (20 %)	14	26		26	10	
REGULERINGSPLANER: Saksbehandlingstid (10 %)	269	211	166	600	297	180
OPPMÅLINGSFORRETNING: Saksbehandlingstid (10 %)	64	74	41	52	24	30
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	4,97	4,49	4,88	3,89	4,67	4,55
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	62	162	83	265	123	150
Best med lavt nivå						

Tabell 8.15 Kommunebarometret. Vann, avløp og renovasjon. Verdier og rangering basert på data for 2014.
Kilde: Kommunal Rapport

VANN, AVLØP OG RENOVASJON	Porsgrunn 14	Skien 14	Siljan 14	Bamble 14	Kragerø 14	Drangedal 14
GEBYR: Årsgebyr, vann, avløp, renovasjon og feiing (15 % vekt innen sektoren)	7780	7044	8464	9556	7617	11764
VANNFORBRUK: Snitt forbruk per tilknyttet innbygger (15 %)	167	186	151	312	334	
VANNLEKKASJE: Estimert lekkasje per meter ledning per år (15 %)	6,5	5,6	0,9	5,1	4,2	
STYRING: Andel av husholdningene med vannmåler (15 %)	10	18	34	4	10	10
FORNYING: Andel fornyet vannledningsnett siste tre år (10 %)	0,9	0,7	0,0	0,6	0,2	0,2
FORNYING: Andel fornyet spillvannsnett siste tre år, avløp (10 %)	0,4	0,7	0,0	0,6	1,0	
ALDER: Beregnet snittalder for vannledningsnett (5 %)	45	44	27	28	15	19
ALDER: Beregnet snittalder for spillvannsnett (5 %)	34	34	36	25	17	44
VALGMULIGHET: Antall muligheter for å påvirke renovasjonsgebyr (10 %)	2	1	3	3	1	0
Rangordning totalt						
Nivå (fra 1 til 6)	3,42	3,52	3,79	3,28	3,49	2,62
Rang blant kommunene (bare for kommuner)	130	107	65	158	116	253

8.2.1.9 Administrasjon og styring

Tabell 8.16 Utvalgte nøkkeltall. Administrasjon og styring. Kilde: tilgjengelig statistikk fra SSB (KOSTRA-data), gjengitt og supplert med annen statistikk i egne databaser laget av Agenda Kaupang

Administrasjon og styring									
Prioritering	Netto driftsutgifter ¹⁾ pr. innbygger			Netto driftsutgifter pr. innbygger. Pr. deljeneste (KOSTRA-funksjon)					
	Uten justering for behov	Behov pr innbygger ²⁾	Med justeringer for behov	100 Politisk styring	110 Kontroll og revisjon	120 Administrasjon	121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltning	130 Administrasjon lokaler	Totalt
Porsgrunn 14	3062	89,5 %	3420	243	90	2083	331	315	3062
Skien 14	3346	89,1 %	3757	314	65	2441	78	448	3346
Siljan 14	6688	149,2 %	4483	1150	161	4889	164	325	6688
Bamble 14	5339	96,6 %	5529	365	114	3945	379	536	5339
Kragerø 14	4307	100,0 %	4309	378	118	3131	313	367	4307
Drangedal 14	6454	127,9 %	5046	611	185	4950	324	383	6454
Gruppe 13 14	3493	90,1 %	3875	233	71	2663	219	306	3493
1) Er basert på på KRDs delkriteriesett for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%. Tallene som framkommer er avrundede, for beregninger i neste kolonne er nøyaktige tall.									
2) Er basert på KRDs kriterier for neste inntektsår. Landsgjennomsnittet er 100%.									
Utgifter i forhold til størrelse på virksomhet	Andel av brutto driftsutgifter i prosent	Andel av netto driftsutgifter i prosent	Andel av lønnsutgifter i prosent	Utgifter til adm. lokaler ³⁾					
				Areal pr. 1000 innbyggere	Netto driftsutgifter pr. kvadratmeter	Driftsutgifter pr m2 ⁴⁾			
						Vedlikeholdsaktiviteter	Driftsaktiviteter energi og renhold	Energikostnader	Renholdsaktiviteter (ekskl. lønns- og
Porsgrunn 14	6,4 %	5,9 %	4,5 %	500	630	15	185	84	82
Skien 14	6,3 %	6,9 %	6,7 %	500	896	107	1361	84	600
Siljan 14	10,9 %	11,7 %	10,6 %	500	650	132	56	52	109
Bamble 14	8,5 %	9,9 %	7,3 %	600	893	346	241	36	209
Kragerø 14	8,1 %	7,6 %	7,5 %	400	918	100	469	117	445
Drangedal 14	9,8 %	9,7 %	8,1 %	500	766	28	452	104	137
Gruppe 13 14	6,6 %	7,2 %	6,2 %	400	765	105	344	97	147
3) De to kolonnene til venstre er netto utgifter fordelt på to faktorer.									
4) Her inngår ikke avskrivninger									

8.3 Vedlegg 4 Beregninger av stordriftsfordeler for administrasjon og styring

Det er trolig innenfor administrasjon og styring at det er mulig å høste de største økonomiske gevinstene av en kommunesammenslåing. Slike besparelser kommer imidlertid ikke med en gang, på kort sikt vil en sammenslåing innebære omstillingskostnader og behov for investeringer.

Hva inngår i administrasjon og styring⁴⁴

Følgende utgifter regnskapsføres på ulike funksjoner som inngår i kommunens utgifter til administrasjon og styring:

Politisk styring

Godtgjørelse til folkevalgte, inkl. utgifter som følger med møteavvikling, representasjonsutgifter, befaringer/høringer m.m. arrangert av folkevalgte organer (utvalg/nemnder/komiteer), partistøtte og utgifter til valgavvikling. Godtgjørelser til folkevalgte oppnevnt/valgt av bystyret/kommunestyret, eksempelvis byråd/kommunaleråd og byrådssekretær, føres under funksjon 100.

Utgifter til interkommunale/regionale politiske råd og samarbeidstiltak, med mindre slike er entydig knyttet til bestemte funksjoner (f. eks. regional næringsutvikling som føres på funksjon 325 "Tilrettelegging og bistand for næringslivet").

Kontroll og revisjon

Utgifter og inntekter knyttet til kommunens kontrollutvalg etter kommuneloven § 77 og revisjon etter kommuneloven § 78. Herunder møtegodtgjørelser og andre utgifter knyttet til møteavvikling i kontrollutvalget⁴⁵, utgifter knyttet til kontrollutvalgssekretariatet, og utgifter knyttet til regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon.

Funksjonen omfatter ikke administrative internkontrollsystemer som er underlagt administrasjonssjefen.

Administrasjon⁴⁶ (Består av 4 deler)

1. Administrativ ledelse

- a. Lederressurser som etter KOSTRA er definert å være administrative ledere, og som leder andre administrative ledere.
- b. Administrative ledere er definert til å være ledere som har både økonomiske og administrative fullmakter.

2. Stab/støttefunksjoner

- a. Stabs-/støttefunksjoner knyttet til planlegging, oppfølging og styring av hele kommunen eller av et administrativt ledernivå knyttet til funksjon 120, er i utgangspunktet en del av funksjon 120. Dette omfatter blant annet oppgaver knyttet til økonomiforvaltning, personalforvaltning, informasjonsarbeid, kommuneadvokat/-jurist, utvikling av lokalsamfunn og næring, samt arbeid knyttet til organisasjonen eller organisasjonsutvikling.

3. Fellesfunksjoner

- a. Funksjoner for administrative ledere/medarbeidere som er knyttet til funksjonene 100 Politisk styring eller 120 Administrasjon, slik som resepsjon, sentralbord og andre velferdstiltak.
- b. Felles post- og arkivfunksjon.
- c. Felles lønns- og regnskapsfunksjon, herunder fakturering og innfordring. Lønns- og regnskapsfunksjoner som ivaretar overordnede oppgaver for hele kommune.
- d. Hustrykkeri.

⁴⁴ Kilde: Regnskapsrapporteringen i KOSTRA Veiledning. (SSB)

⁴⁵ Kommunal kontroll i henhold til alkoholoven dersom disse kontrolloppgavene er lagt til kontrollutvalget.

⁴⁶ Mer detaljert beskrivelse framgår av veiledningen

- e. Felles IKT-løsninger for hele kommunen. Dette inkluderer anskaffelse, drift og vedlikehold inkludert brukerstøtte til fellessystemer. Utgifter knyttet til "fagsystemer" (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til reguleringsplanlegging og forvaltning av eiendommer og anlegg m.m.) henføres til de funksjonene som systemene betjener.

4. Fellesutgifter er bl.a.:

- Kantine (nettoutgift).
- Sekretariat for politisk ledelse.
- Bedriftshelsetjeneste for kommunens ansatte.
- Overordnet HMS-arbeid.
- Kontingent til KS.
- Frikjøp av hovedtillitsvalgte. Frikjøp av tillitsvalgte på tjenestestedene føres på aktuell tjenestefunksjon.
- Utgifter knyttet til innføring og administrasjon av eiendomsskatt.

Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen

Utgifter knyttet til forvaltning av kommunens bygg og eiendom (forvaltning av alle typer bygg og eiendom). Dette omfatter alle utgifter til aktiviteter som defineres som forvaltning, det vil si utgifter knyttet til aktiviteter som ligger i kode 20 i NS3454 om livssyklus kostnader for bygg. Dette omfatter aktiviteter i eiendomsforvaltningen knyttet til eiendomsledelse og administrasjon, forsikringer av bygg og pålagte skatter og avgifter knyttet til bygg, og som typisk er forbruksuavhengig av om bygg er i drift eller ikke.

Administrasjonslokaler

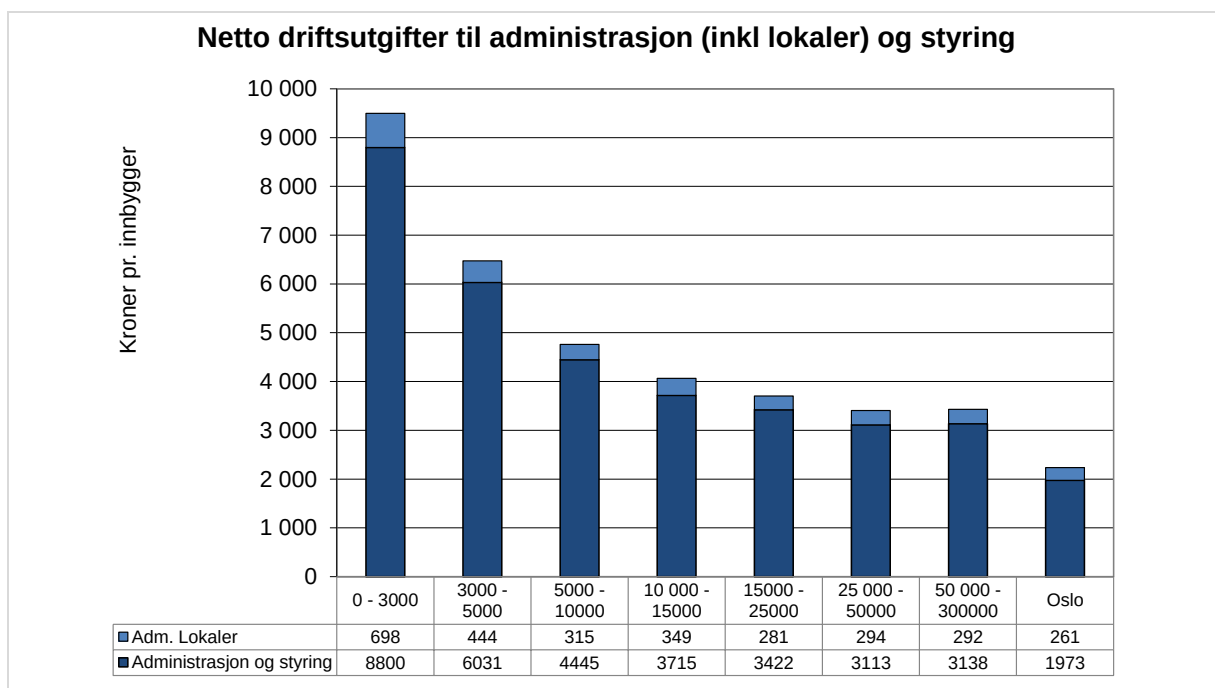
Utgifter til drift og vedlikehold av lokaler (med tilhørende tekniske anlegg og utendørsanlegg) som benyttes til oppgaver under funksjonene 100, 110, 120 og 121. (Dette betyr at utgifter til fellesbygg må fordeles - f.eks. må sosialkontorets andel av utgiftene til kontorlokaler i rådhuset knyttes til den aktuelle funksjonen - 242).

Dette omfatter lønn mv. til eget drifts-/vedlikeholdspersonell, innkjøp av materiell og utstyr til drift og vedlikehold, og kjøp av drifts-/vedlikeholdstjenester (eksempelvis vaktmestertjenester, snøryddingsavtaler, renholdsavtaler, serviceavtaler på tekniske anlegg, avtaler om vakthold og tilsyn mv.) som er knyttet til administrasjonslokaler. Avskrivninger av egne bygg omfattes også.

Faktiske anslag

For å danne et grunnlag for å beregne størrelsen på en eventuell innsparing har vi i neste figur sett på sammenhengen mellom antall innbyggere i norske kommuner og netto driftsutgifter til administrasjon og styring pr. innbygger i 2014.

Fra figuren ser en at kommuner med få innbyggere (under 3 000 innbyggere) har klart høyere utgifter til administrasjon, styring og administrasjonslokaler enn større kommuner. Selv om denne observerte skalaeffekten avtar med økende kommunestørrelse, ser vi at det eksisterer skalaeffekter opp til en kommunestørrelse på 50 000 innbyggere.

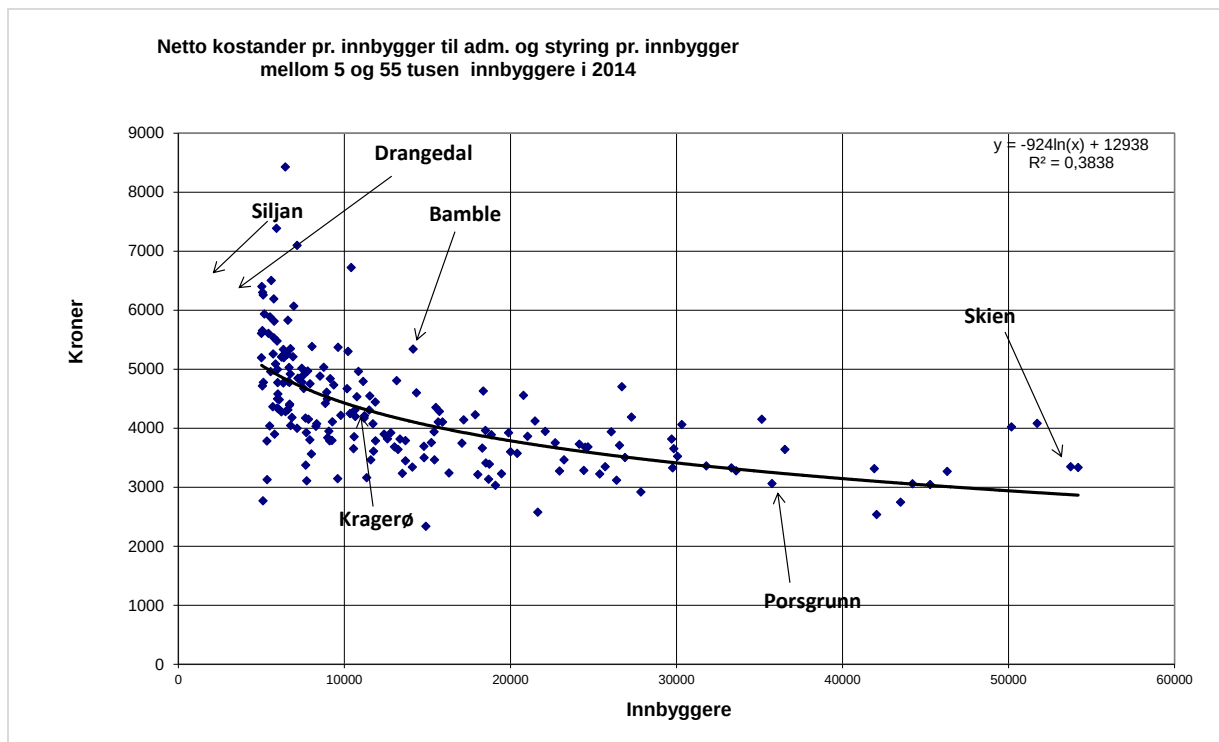


Figur 8.2 Forholdet mellom administrasjon og kommunestørrelse. Basert på tall for alle norske kommuner i 2014. Netto driftsutgifter pr. innbygger.

Dette betyr ikke nødvendigvis at det finnes noen direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og utgiftsnivå til administrasjon. I neste vises utgifter til administrasjon for alle kommuner i hele landet med folketall fra 6 000 til 140 000 innbyggere er tegnet inn. Kommunene i utredningsregionen er angitt ved navn.

Vi har i denne figuren beregnet de gjennomsnittlige utgiftene til administrasjon for kommunene korrigert for størrelse som en logaritmisk funksjon tilpasset ved regresjon. Fra figuren ser en at sammenhengen mellom utgiftsnivå og kommunestørrelse forklares godt med en logaritmisk funksjon. Den statistiske sammenhengen er relativt god ($R^2 = 0,32$), men likevel langt fra statistisk signifikant. Det kan bety at det også er andre faktorer enn størrelse som bestemmer kostnadene.

Det fremkommer at de kommunene som inngår i utredningsregionen bruker både mer og mindre til administrasjon og styring enn det beregnet kostnad for deres størrelse skulle tilsi. Porsgrunn og Kragerø ligger under kurven, og har dermed lavere administrasjonsutgifter enn gjennomsnittet for sin størrelse. Siljan, Drangedal, Bamble og Skien ligger over og har dermed høyere administrasjonsutgifter enn gjennomsnittet for sin størrelse.



Figur 8.3 Sammenheng mellom antall innbyggere og netto driftsutgifter⁴⁷ til administrasjon og styring pr. innbygger i 2014 men angivelse av nivået for. Kilde: KOSTRA, bearbeidet av Agenda Kaupang.

Med dette som utgangspunkt har vi gjort følgende forutsetninger for beregning av mulig innsparingseffekt:

- Vi har antatt at utgiftene pr. innbygger til administrasjon og styring for de fire kommunene, Siljan, Drangedal, Bamble og Kragerø bringes ned til gjennomsnittet for kommuner med 50 000 innbyggere på kr 3 400, dersom kommunen inngår i en ny kommune med flere enn 50 000 innbyggere.
- Siden alle de både Grenlandsalternativet og de tre følsomhetsalternativene gir en ny kommune med mer enn 50 000 innbyggere betyr dette i praksis at den beregnede effekten for hvert kommunestrukturalternativ er summen av de minste kommunene som inngår i de ulike alternativene.

Beregningene er gjort på to måter. Ut fra kommunens faktiske utgifter pr. innbygger og ut fra den statistiske sammenhengen som framgår av kurven i forrige figur. Faktisk og statistisk nivå med dagens kommunestruktur framgår av neste tabell for de fire kommunene innenfor utredningsregionen som har mindre enn 50 000 innbyggere.

I henhold til regresjonslinjen tegnet figuren over skulle Siljan kommune ut fra sitt innbyggertall hatt et utgiftsnivå på kr 5 757 pr. innbygger til administrasjon og styring i 2014. Drangedal skulle hatt kr 5 245, Kragerø kr 4 367 og Bamble kr 4 104. Dette er angitt som «beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng» i tabellen som følger.

⁴⁷ Dette innbyggerintervallet gir etter konsulentens syn det beste uttrykket for sammenhengen. De to minste kommunene Drangedal og Siljan er angitt i figuren utenfor «regresjonslinjeområdet».

Tabell 8.17 Utgifter pr. innbygger til administrasjon og styring 2014. Faktisk nivå og beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng for kommunene med mindre enn 50 000 innbyggere i utredningsregionen.

Kommune/ Strukturalternativ	Utgifter pr innbygger til adm. og styring	
	Faktisk nivå	Beregnet nivå ut fra statistisk sammenheng
Porsgrunn	3062	3246
Skien	3346	2870
Siljan	6688	5757
Bamble	5339	4104
Kragerø	4307	4367
Drangedal	6454	5245

I neste tabell har vi beregnet stordriftsfordelen av å inngå i en kommune med mer enn 50 000.

Tabell 8.18 Beregnet stordriftsfordel innenfor administrasjon og styring ved kommunesammenslåing. Pr. kommune (effekten av å inngå i en kommune med minst 50 000 innbyggere) og pr. strukturalternativ. To alternative beregningsmetoder. Millioner kroner. 2014.

Kommune/ Strukturalternativ	Beregnet innsparing adm og styring (millioner kroner)	
	Ut fra dagens utgiftsnivå	Ut fra statistisk samm. heng
Porsgrunn	0,0	0,0
Skien	0,0	0,0
Siljan	7,7	5,5
Bamble	27,0	9,5
Kragerø	9,3	10,0
Drangedal	12,4	7,5
Grenland	56,5	32,5
Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan	34,7	15,0
Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan	20,1	13,0
Skien, Porsgrunn og Bamble	27,0	9,5

Når en skal vurdere stordriftsfordelen ligger vi den statistiske sammenhengen til grunn. Forskjellen i forhold til dagens nivå er en kontrollberegning – en kan ikke gjøre slike besparelser hvis kommunene allerede ligger på et lavere faktisk nivå. Fra tabellen ser vi at det ikke er tilfelle verken for Grenland samlet eller for noen av følsomhetsalternativene

Fra tabellen ser vi at de beregnede årlige stordriftsfordelene innenfor administrasjon og styring ved en kommuneslutning ut fra en statistisk sammenheng er drøyt 30 mill. kr for Grenlandalternativet.

For de tre følsomhetsalternativene ser situasjonen slik ut:

- Ca. 15 mill. kr for alternativet Skien Porsgrunn, Bamble og Siljan
- Snaue. 15 mill. kr for alternativet Skien, Porsgrunn, Drangedal og Siljan
- Ca. 10 mill. kr for alternativet Skien, Porsgrunn og Bamble

8.4 Sysselsettingsstatistikk

Sysselsatte personer, etter bosted 2014	0805 Porsgrunn	0806 Skien	0811 Siljan	0814 Bamble	0815 Kragerø	0817 Drangedal	Grenland
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	91	266	38	90	64	115	664
05-09 Bergverksdrift og utvinning	499	450	18	279	126	47	1419
10-33 Industri	2277	2599	122	1053	602	184	6837
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	293	369	21	98	69	45	895
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	1259	2057	117	605	586	345	4969
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	2529	3958	218	996	647	214	8562
49-53 Transport og lagring	686	1103	64	297	263	99	2512
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	489	602	17	237	189	37	1571
58-63 Informasjon og kommunikasjon	414	572	12	124	68	22	1212
64-66 Finansiering og forsikring	201	280	5	71	75	20	652
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	1040	1305	57	405	220	62	3089
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	996	1399	45	341	202	54	3037
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	831	1589	71	279	287	92	3149
85 Undervisning	1255	1785	81	426	426	116	4089
86-88 Helse- og sosialtjenester	3681	6270	265	1302	951	435	12904
90-99 Personlig tjenesteyting	521	1007	52	190	161	62	1993
00 Uoppgitt	82	123	4	34	38	10	291
Totalt	17144	25734	1207	6827	4974	1959	57845

Sysselsatte personer, etter arbeidssted 2014	0805 Porsgrunn	0806 Skien	0811 Siljan	0814 Bamble	0815 Kragerø	0817 Drangedal	Grenland
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	75	244	45	85	58	110	617
05-09 Bergverksdrift og utvinning	48	99	0	2	33	0	182
10-33 Industri	2978	1846	59	816	571	42	6312
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	552	212	8	63	64	23	922
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	1658	1873	28	415	552	150	4676
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	2363	4022	44	878	613	142	8062
49-53 Transport og lagring	649	1223	32	196	207	103	2410
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	508	521	0	238	198	18	1483
58-63 Informasjon og kommunikasjon	486	494	0	37	31	8	1056
64-66 Finansiering og forsikring	215	257	0	49	77	16	614
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	1236	1080	10	240	192	34	2792
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	1261	1197	14	126	164	23	2785
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	616	2095	36	191	223	74	3235
85 Undervisning	1325	1678	59	428	380	102	3972
86-88 Helse- og sosialtjenester	3190	7244	130	1087	872	353	12876
90-99 Personlig tjenesteyting	483	1038	19	141	139	50	1870
00 Uoppgitt	79	113	4	30	32	9	267
Totalt antall arbeidsplasser	17722	25236	488	5022	4406	1257	54131

Den første tabellen viser antall yrkesaktive personer bosatt i hver kommune etter næring. Den andre tabellen viser antall sysselsatte personer etter arbeidskommune og næring. Tilsvarende tabell for regionen samlet er vist og kommentert i hovedrapporten.

To forhold kommenteres. Ser en på sumtallene for hver kommune i de to tabellene, finner en at Porsgrunn som eneste kommune i regionen har full arbeidsplassdekning, antall arbeidsplasser delt på antall yrkesaktive bosatt i kommunen, med 103 %. Selv om Skien er regionens administrasjonssenter, er arbeidsplassdekningen i kommunen likevel bare 98 %, og det er svært lavt for et regionsenter. For de andre kommunen er arbeidsplassdekningen enda lavere, Kragerø har 89 %, Bamble 73 %, Drangedal har 65 % og Siljan bare 40 % arbeidsplassdekning. Samlet har Grenland en arbeidsplassdekning på knapt 94 % og et stort behov for nye arbeidsplasser.

Det andre forholdet som bør kommenteres er Grenlands preg av å være en region med mye tung, forurensende industri. Særlig næringslivet peker på at dette omdømmet er en utfordring i markedsføring av regionen. Slik er det imidlertid ikke lenger. For det første forurenses moderne

industri mye mindre, og for det andre har ikke Grenlandskommunene lenger en veldig stor del av sin sysselsetting knyttet opp mot industrien. Ser en på tabellen for sysselsatte personer etter arbeidssted, finner en at bare Porsgrunn og Bamble fortsatt har en stor andel av sine arbeidsplasser, henholdsvis 17 % og 16 %, i industrien. For de andre kommunene varierer industriandelen fra 13 % i Kragerø og 12 % i Siljan til 7 % i Skien og bare 3 % i Drangedal. Samlet har Grenland i dag bare en industriandel på litt under 12 %. For 20 år siden var den det dobbelte. Selvsagt har Grenland fortsatt mange arbeidsplasser i andre næringer som er knyttet opp mot industrien i regionen, men samlet er ikke Grenland lenger noen ensidig industriregion.