



Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Vinje kommune

BENT ASLAK BRANDTZÆG, AUDUN THORSTENSEN, ANJA HJELSETH OG KNUT VAREIDE

TF-rapport nr. 340

2014

Tittel:	Utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for Vinje kommune
TF-rapport nr:	340
Forfattar(ar):	Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Anja Hjelseth og Knut Vareide
Dato:	18.5.2014
ISBN:	978-82-7401-712-2
ISSN:	1501-9918
Pris:	250 (Kan lastas ned gratis frå www.telemarksforsking.no)
Framsidedfoto:	Telemarksforsking
Prosjekt:	Utgreiing av kommunestrukturalternativ for Vinje kommune
Prosjektnr.:	20130890
Prosjektleiar:	Bent Aslak Brandtzæg
Oppdragsgivar:	Vinje kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettast til:

Telemarksforsking
 Postboks 4
 3833 Bø i Telemark
 Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforsking.no

Resymé:

Utgreiinga ser på konsekvensar av ulike kommunestrukturalternativ for Vinje kommune. Samla sett omfattar utgreiinga dei seks dei Vest-Telemarkkommunane og Tinn. I samband med utgreiingsarbeidet er det også frå respondentane fremma forslag om strukturalternativ som omfattar andre kommunar.



Bent Aslak Brandtzæg er utdanna geograf (Cand.polit.) frå Universitet i Bergen. Brandtzæg har vore tilset som forskar ved Telemarksforsking sidan 1995, og er temaansvarlig for instituttets forskning knytt til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.



Audun Thorstensen er utdanna statsvitar og har vore tilsett ved Telemarksforsking sidan 2007. Han arbeider spesielt med kommunal økonomi og KOSTRA-analyser.



Anja Hjelseth er utdanna siviløkonom frå Noregs Handelshøgskule (NHH), og har vore tilsett som forskar ved Telemarksforskingssiden hausten 2013. Ho jobbar med kommunalforsking, og har spesielt delteke i arbeid med evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang på enkeltkommunar og kommunestruktur.



Knut Vareide er utdanna sosialøkonom og har vore tilsett ved Telemarksforsking sidan 1996. Han er fagkoordinator for fagområdet Regional utvikling, og jobbar spesielt med næringsutvikling og bustadattraktivitet.

Forord

Telemarksforsking har fått i oppdrag frå Vinje kommune å gjennomføre ei utgreiing av aktuelle kommunestrukturalternativ for kommunen. Utredningsarbeidet er gjennomført frå desember 2013 til mai 2014.

Ved Telemarksforsking har Bent Aslak Brandtzæg vore prosjektleiar. Vidare har Audun Thorstensen, Knut Vareide og Anja Hjelseth vore viktige bidragsytarar i arbeidet. I tillegg til disse har Kjetil Lie og Ailin Aastvedt bidrege med viktige innspel under vegs i utgreiingsarbeidet.

Frå oppdragsgjevar si side har plan- og økonomisjef Jan Myrekrok vore vår kontaktperson. Vi vil nytte høvet til å takke for eit godt samarbeid i samband med gjennomføringa. Vi vil også takke alle i kommunen som har stilt opp på intervju, delteke i spørjegransking og bidrege med annen informasjon.

Bø, 18.5.2014

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleiar

Innhald

Samandrag	8
1. Innleiing.....	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Formål	13
1.2.1 Økonomi.....	14
1.2.2 Tenesteproduksjon og forvaltning	15
1.2.3 Demokrati	16
1.2.4 Samfunnsutvikling.....	17
1.3 Lesarrettleiing	18
2. Metode og gjennomføring.....	19
3. Historikk og status kommunestruktur	21
3.1 Sentrale utviklingstrekk	21
3.2 Christiansenutvalet.....	22
3.3 Frivillige samanslåingar	22
3.4 Framtidas kommunestruktur	23
3.5 Dagens situasjon.....	24
4. Folketals- og næringsutvikling	27
4.1 Folketalssutvikling.....	27
4.2 Næringsutvikling	29
4.3 Utvikling i Nærings-NM.....	35
4.4 Pendling.....	37
4.5 Bustadattraktivitet	39
4.5.1 Flytting og arbeidsplassvekst	39
4.5.2 Kva styrer flyttestraumane?	40
4.5.3 Strukturfaktorar for kommunar og regionar	41
4.5.4 Bustadattraktivitet.....	42
4.5.5 Bustadattraktivitet over tid.....	43

4.6	Samla vurdering.....	44
5.	Kommuneøkonomi	46
5.1	Status og utfordringar.....	46
5.1.1	Korrigerte frie inntekter	46
5.1.2	Finansielle nøkkeltal.....	47
5.1.3	Oppsummerande vurdering.....	49
5.2	Effektar på overføringane frå inntektssystemet.....	49
5.2.1	Alternativ 1	50
5.2.2	Alternativ 2	52
5.2.3	Alternativ 3	53
5.2.4	Oppsummerande vurdering.....	55
5.3	Direkte støtte kommunesamanslåingar.....	56
5.4	Inntekter frå konsesjonskraft.....	57
5.5	Andre statstilskot og øyremerkte tilskot	64
5.6	Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitiske verkeområde	65
5.7	Landbrukstilskot	66
5.8	Eigedomsskatt og kommunal prissetjing.....	66
5.9	Demografi og kommuneøkonomi.....	68
5.10	Innsparingspotensial innan administrasjon.....	70
5.10.1	Alternativ 1	71
5.10.2	Alternativ 2	72
5.10.3	Alternativ 3	72
5.11	Innsparingspotensial innan tenesteområda	73
6.	Resultat frå spørjegransking og intervju.....	77
6.1	Økonomi	77
6.2	Kvaliteten på tenestilbodet.....	78
6.2.1	Tilbakemeldingar frå kommune	78
6.2.2	Konsekvensar av ei samanslåing.....	81
6.2.3	Samla vurdering	82

6.3	Interkommunalt samarbeid.....	82
6.3.1	Omfang og fordeling av samarbeid	82
6.3.2	Synspunkt på det interkommunale samarbeidet	84
6.3.3	Samla vurdering	86
6.4	Demokrati	87
6.4.1	Overordna perspektiv.....	87
6.4.2	Status i kommunane	88
6.4.3	Samla vurdering	90
6.5	Samfunnsutvikling	91
6.5.1	Overordna perspektiv.....	91
6.5.2	Haldningar i kommunen	92
6.5.3	Samla vurdering	95
6.6	Fordelar og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ	95
6.6.1	Samla vurdering	101
7.	Samanfattande vurderingar	103
7.1	Kommunestruktur, Historikk status og utfordringar	103
7.2	Folketals- og næringsutvikling.....	103
7.3	Økonomi	105
7.4	Kvaliteten på tenestetilbodet.....	107
7.5	Interkommunalt samarbeid.....	107
7.6	Demokrati	108
7.7	Samfunnsutvikling	108
7.8	Føremoner og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ	109
7.9	Samanfattande konklusjonar	110
8.	Referansar.....	114

Samandrag

Bakgrunnen for denne utgreiinga er at Vinje kommune ynskjer å sjå nærare på aktuelle kommunestrukturalternativ. Dette har samanheng med at den nye regjeringa ynskjer å gjennomføre ei kommunereform. Eit viktig føremål med reforma, er å få større, sterkare og meir robuste kommunar som er betre i stand til å løyse eksisterande og framtidige oppgåver. Vidare peikar regjeringa på demokratiske utfordringar knytt til eit aukande interkommunalt samarbeid, og at ei kommunestrukturreform også skal vere ei demokratireform. Trongen til interkommunalt samarbeid skal minkast samstundes som kommunane skal få nye oppgåver.

For Vinje kommune er det av interesse å gjennomføre ei utgreiing som syner kva «fusjonsalternativ» som kan vere aktuelle for kommunen, og kva konsekvensar ulike alternativ kan ha. Ulike alternativ kan tenkjast å ha ulike fordelar og ulemper.

Vinje kommune har er peika ut tre aktuelle kommunestrukturalternativ som grunnlag for utgreiinga. Desse er som følgjer:

1. Vinje + Tokke (6005 innbyggjarar)
2. Vinje + Tokke + Tinn (11978 innbyggjarar)
3. Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke (14237 innbyggjarar)

Desse alternativa er vurdert i høve til Vinje kommune som eige alternativ, 0-alternativet.

Det er lagt til grunn at utgreiinga skal gje eit faktabasert grunnlag som Vinje kommune kan nytte for å vurdere kva kommunestrukturalternativ som kan vere aktuelle for kommunen. Dette inkluderer også 0-alternativet, som inneber å vidareføre Vinje kommune som i dag. Med utgangspunkt i KMDs rettleier for utgreiing av fordelar og ulemper knytt til endringar i kommunestrukturen, og dessutan røynsler frå nyare utgreiingar og evalueringar, fokuserer utgreiinga på konsekvensar knytt til økonomi, administrasjon, tenesteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutvikling.

Metodisk baserer utgreiinga seg på KOSTRA-analysar og statistiske analysar for å skildre utviklingstrekk på ulike område. Vidare er det gjennomført intervju i Vinje kommune for å få nærare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunen står overfor. Intervjuobjekta var ordførar, varaordførar, opposisjonsleiar, rådmann og økonomisjef. I etterkant av intervjuet vart det utarbeida eit spørjeskjema som er sendt til alle kommunalt tilsette med leiaransvar, politikarar og tillitsvalde. Det vart sendt ut spørjeskjema til 47 respondentar, og av desse var det 33 som svarta på undersøkinga.

For å berekne økonomiske konsekvensar av ulike strukturalternativ, har vi mellom anna fokusert på endringar over inntektssystemet. Her er nye verdiar for busettingskriteria ”sone” og ”nabo” berekna av SSB på oppdrag frå Telemarksforsking. Vidare har vi sett på potensialet for innsparing og moglege stordriftsfordeler knytt til administrasjon, og drøfta andre moglege økonomiske konsekvensar knytt til tenesteproduksjon. Endringar i inntekter som følgje av sal av konsesjonskraft for ulike kommunestrukturar er og kartlagt. Til slutt har vi sett på effektar av statlege tilskot retta mot gjennomføring av regjeringas varsla kommunestrukturreform.

Innleiingsvis vert det i kapittel 2 gjeve eit oversyn over korleis utgreiinga er gjennomført og kva slags metodar som er nytta. Kapittel 3 omfattar ein kortfatta gjennomgang av historiske trekk

knytt til endringane av kommunestrukturen i Noreg, og kva for utfordringar og føringar som føreligg på nasjonalt plan i høve til desse spørsmåla i dag. Oversyn over dette kan òg vere av relevans for lokale vurderingar av ulike kommunestrukturalternativ.

I kapittel 4 ser vi nærare på status og utviklingstrekk knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Utviklinga fram til i dag vil naturlegvis ha innverknad på kva for utfordringar kommune står overfor i framtida.

I kapittel 5 vert det gitt ein gjennomgang av økonomiske effektar knytt til ei eventuell samanslåing. Røynsler frå intervju og spørjegransking andsynes økonomi, tenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling ser vi nærare på i kapittel 6. Til slutt i dette kapitlet vert det også sett nærare på fordelar og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ.

Med utgangspunkt i dei analysane og vurderingar som vert gjorde i dei ulike kapitla i rapporten, inneheld kapittel 7 ein gjennomgang av samanfattande vurderingar og konklusjonar frå utgreiingsarbeidet. Dette kapitlet kan slik lesast uavhengig av resten av rapporten.

For at kommunane skal løyse sine oppgåver på ein god måte, er det viktig at kommunestrukturen er best mogleg tilpassa dei oppgåver kommunane skal løysa. Førebles er det ikkje klarlagt kva for oppgåver kommunane skal ha ansvar for i framtida, men i samband med kommunestrukturreforma som regjeringa no har sett i gang, vert det lagt opp til at dette skal vere på plass før kommunane fattar sine vedtak om framtidig struktur.

Det er klart at økonomiske rammeføresetnader vil ha avgjerande verknad for korleis ei kommunesamanslåing vil påverke framtidige utviklingsmoglegheiter. Ei kommunesamanslåing vil gje auka økonomisk handlingsrom som følgje av tildeling av inndelingstilskot kombinert med realisering av innsparingspotensial knytt til administrasjon og tenester. Alternativ 2 og 3 vil også gje ei betydeleg auke i konsesjonskraftinntektene, og det er her alternativ 2 som står fram som det mest lukrative. Dette er inntekter som kjem i tillegg til inndelingstilskotet. Vidare vil dei ulike samanslåingsalternativa få eit samla tilskot til dekking av eingongskostnader og reformstøtte på høvesvis 20, 35 og 55 mill. kr. Dette er eingongsbeløp, og det vil vere auka inntekter knytt auka sal av konsesjonskraft som vil ha størst innverknad på dei økonomiske rammeføresetnadene i eit langsiktig perspektiv.

Blant kommunane som inngår i utgreiinga, er det Tinn og Vinje som er dei største kommunane, med eit folketal på høvesvis 5 973 og 3 721 innbyggjarar per 1. januar 2013. Samla folketal for alle utgreiingskommunane har gått ned frå 21 330 i 2000 til 20 210 i 2013. Av desse er det berre Seljord som samla sett har hatt ei auke på nokre få personar i denne perioden, sjølv om fleire kommunar, i fyrste rekkje Vinje og Nissedal, har hatt ei positiv utvikling dei seinare åra. Alle kommunane, bortsett frå Nissedal, har netto utflytting. I tillegg har alle kommunane, med unntak av Nissedal og Vinje, også negativ fødselsbalanse. Samstundes ser vi at innvandring frå utlandet til ein viss grad motverkar nedgang i folketalet som fylgje av utflytting og negativ fødselsbalanse, men innvandringa frå utlandet er ikkje stor nok til å hindre nedgang i folketalet for regionen samla sett.

Etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for kommunane. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle kommunar innan pendlaravstand. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekkje til seg arbeidsplassar utanfrå regionen i staden for å konkurrere seg i mellom. For å lukkast må ein vere samde om korleis ein vil leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god

måte. Det er naturleg å tenkje seg at vanskaner i høve til dette aukar med talet på kommunar som er med.

Vinje kommune er i dag ein kommune med gode tenester og god økonomi. Kommunen er stor i areal og har dyre tenester, noko som også har samanheng med at kommunen har eit desentralisert tenestetilbod innan helse og skule. Det er generelt rekna som krevjande å rekruttere og oppretthalde tilstrekkeleg kompetanse i små desentraliserte einingar. Her har Vinje kommune moglegheiter for strukturendringar i eigen kommune for å styrke fagmiljøa. Likevel tyder tilbakemeldingane kommunen på at ei kommunesamanslåing med ein eller fleire av nabokommunane kan vere positivt med tanke på rekruttering og sikring av større og betre fagmiljø, og for å få ein kommune som er meir i stand til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Sjølv om det interkommunale samarbeidet Vinje deltek i, ikkje er så omfattande, vert det peikt på fleire område med samarbeidsbehov i dag. Dersom kommunane får nye oppgåver vil samarbeidsbehovet forsterke seg, noko som vil verke negativt i høve til demokratisk styring og kontroll av desse tenestene. Det er frykt for dårlegare tilgjenge til dei kommunale tenestene som følgje av ei samanslåing. Erfaringane frå gjennomførte samanslåingar viser at tenester som er viktige for folk i det daglege, som barnehagar, barneskular og sjukeheimar har blitt vidareført med lokalisering som tidlegare. Det er også døme på at slike tenester er styrka som følgje av samanslåinga. Økonomisk sett bør moglegheitene for dette også vere til stades i dei samanslåingsalternativa som skissert. Samstundes må behovet for tilgang til tenestene også vurderast ut frå kva slags folkegrunnlag som krevjast for å kunne drifte og oppretthalde ei kommunal teneste på ein god og effektiv måte. Dess meir spesialert ei teneste er, dess større må folkegrunnlaget vere for å utvikle gode og effektive tenester.

Ei kommunesamanslåing vil føre til lågare politisk representasjon per innbyggjar. I Vinje er det frykt for at ei kommunesamanslåing vil ha negativ verknad på interesse for lokalpolitisk arbeid, men det er eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker. Ei samanslåing vil føre til at det samla sett vert færre kommunepolitikarar, men samstundes kan ei samanslåing gjere det lettare og rekruttere og få breiare partipolitisk representasjon og meir engasjerte og profesjonelle politikarar. Lågare politisk representasjon kan likevel utløyse behov for å ta i bruk andre formar for innbyggjarmedverknad i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan òg vere ein styrke for lokaldemokratiet.

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing må vere å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Det har også vore ei viktig målsetning i samband med dei frivillige samanslåingane som har vore gjennomført dei seinare åra. Fleire av kommunane vil i tida framover få utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er òg viktig å vere klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den ein-skilde kommune kan tilby og påverkar dermed korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere naudsynt arbeidskraft.

I Vinje ser ein også at ei kommunesamanslåing kan slå positivt ut for samfunns- og næringsutvikling, men det er usikkerheit i høve til korleis dette vil slå ut i ulike delar av den regionen ein eventuelt blir etter ei samanslåing. Korleis ein skal balansere ei regionsenterutvikling med behov for balansert utvikling i heile regionen vert sett som krevjande. I små kommunar er kommunale arbeidsplassar viktigare enn i store, og erfaringane syner såleis at slike kommunar har vanskelegast for å sjå fordelane ved en kommunesamanslåing. Derfor er det avgjerande at ein i kvar kommune avklarar kor ein står i dag, korleis det er ynskjeleg og realistisk å utvikle seg i framtida og korleis ein kan stå sterkare for å møte disse utfordringane saman enn kvar for seg. Dette kan t.d.

dreie seg om at gjennom ein større og meir slagkraftig kommune ynskjer å styrke og vidareutvikle landbruk, reisliv og andre næringar. Fleire av kommunane har rike natur- og kulturressursar som den kan vere formålstenleg å utvikle og profilere i fellesskap. Dersom ein kan einast om felles utfordringar, vil det også vere lettare å samlast om felles visjonar for framtidig utvikling. Medverkande prosessar vil i alle høve vere naudsynt for å skape felles engasjement for framtidig utvikling.

I høve til dei ulike alternativa som er skissert, er det alternativ 1 (Vinje og Tokke) som synes å vera det enklaste å realisere ut geografi, nærleik, pendling, fellesinteresser og eksisterande samarbeid. Dette vert også oppfatta som eit fornuftig alternativ i Vinje, og mange ser klare gevinstar knytt til Tokke og Vinje som felles kommune. Dei største ulempene ved dette alternativet er at kommunen framleis ikkje vert spesielt stor i høve til folketal (6005 innbyggjarar), og kommunen vil såleis ikkje bli vesentleg styrka i høve til å ta på seg nye oppgåver og utfordringar i framtida. Dette alternativet vil heller ikkje løyse ut nemneverdige inntekter frå sal av konsesjonskraft, og vil ikkje verte stort nok til å kvalifisere for reformmidlar gjennom den komande kommunereforma.

Alternativ 2 (Vinje, Tokke og Tinn) vil gje ein kommune på om lag 12 000 innbyggjarar, dvs. ein kommune som er dobbelt så stor i folketal som alternativ 1. Dette vil bli ein kommune som i langt større grad vil vere rusta til å handtere på dagens og framtidens oppgåver på eiga hand. Vidare er både Vinje, Tokke og Tinn kraftkommunar med god økonomi. Dette er også det alternativet som vil slå mest positivt ut økonomisk, spesielt i høve til auka sal av konsesjonskraft. Med utgangspunkt i berekna middelalternativ, vil dette alternativet gje ei årleg auke i inntektene knytt til sal av konsesjonskraft på nærare 21 millionar kroner. Dette er ei auke som kjem på toppen av dei effektane som hentas ut gjennom inndelingstilskotet og moglege effektiviseringsgevinstar knytt til administrasjon og tenester. Dette alternativet kvalifiserer også til støtte på 35 millionar kroner til dekking av eingongskostander og reformstøtte ved ein eventuell kommunesamanslåing. Dette er 15 millionar kroner meir enn alternativ 1.

Dei største ulempene knytt til dette alternativet, er at avstandane blir store, at Vinje og Tinn har orientert seg mot ulike regionar, og at det derfor er mindre tradisjon for samarbeid. I Vinje er det også frykt for at Tinn vert ein tung og dominerande aktør i en slik konstellasjon, og at sentrale funksjonar og oppgåver vert flytta til Rjukan. Samstundes har også kommunane viktige fellesinteresser knytt til forvaltning av felles fjellområde og utvikling av reislivet i regionen, og kommunane har samla sett potensial for utgjere eit sterkare tyngdepunkt i øvre delar av Telemark. I og med at dette alternativet vil gje ein kommune med relativt gode økonomiske rammer, bør det kunne legast til rette for å tryggje eit sterkt tenestetilbod der folk bur, samtidig som kommunen også vil å ha styrke og kraft til å ta på seg nye oppgåver og tenester i framtida.

Alternativ 3 (Vest-Telemark) vil innebere ei samanslåing av 6 kommunar. Ein vil då få ein kommune litt over 14 tusen innbyggjarar, og det vil vere ein stor kommune i areal og med store interne avstandar. Av dei eksisterande kommunesentra i Vest-Telemark er det Kviteseid som har kortast gjennomsnittleg reiseavstand til dei andre kommunesentra (43,7 km). Nissedal har lengst gjennomsnittleg reiseavstand med 70,9 km. Gjennomsnittleg reiseavstand for Vinje ligg på 55,1 km.

Ei føremon med dette alternativet er at det er ein region med tradisjon for samarbeid og felles identitet, at kommunane har nokolunde felles interesser knytt til samfunns- og næringsutvikling, at ein får ein kommune som kan stå fram med tyngde og at ein kan i større grad kan ta eit heilskapleg grep om framtidig utvikling i Vest-Telemark. Dette alternativet vil også gje auka årlege inntekter frå sal av konsesjonskraft på litt over 10 millionar, med det utgjere berre halvparten av alternativ 2. Inndelingstilskotet og potensialet for innsparing på administrasjon og tenester er noko høgare. Dette alternativet kvalifiserer til støtte på 55 millionar kroner knytt til dekking av

eingongskostander og reformstøtte ved ein eventuell kommunesamanslåing. Dette er 20 millionar kroner meir enn alternativ 2.

Ulempa er at det er ein geografisk stor kommune med mange interesser og ulike kulturar som det kan vere vanskelig å sameine. Regionen har ikkje noko klart regionsenter, og lokaliseringspørsmål kan fort verte ei utfordring. Sentralisering av arbeidsplassar og tenesteter kan verte ein konsekvens, men dette vil også vere avhengig av kva politiske prioriteringar som vert gjort. Ein stor kommune vil ha lettare for å trekkje til seg nye verksemdar og ressursar, og vil også stå sterkare til å kunne handtere nye oppgåver som eventuelt vil verte overført til kommunane. Samstundes bør ein ha som mål å få til ei balansert utvikling i heile kommunen. Likevel må ein kunne akseptere at visse delar kan få ei meir positiv utvikling enn andre. I dette ligg og ei felles forståing av at nyetablering i ein av dagens kommunar også kan vere positivt for omkringliggjande kommunar i pendlaravstand, sjølv om effekten ikkje nødvendigvis er like stor som der etableringa ligg. Like fullt vil dette vere ein positiv effekt for regionen som heilskap. Uavhengig av kva alternativ som kan vere aktuelle for ei kommunesamanslåing, er det naudsynt at ein gjennom prosessar arbeid klarar å einast om felles utfordringar, korleis ein ynskjer at kommunane skal utvikle seg i framtida og kva ein vil gjere for å legge til rette for utvikling i ulike delar av kommunen. Dersom ein ikkje maktar å kome fram til eit felles fundament for ei samanslåing, vil det verte vanskelegare å hente ut potensielle gevinstar. Medverkande prosessar vil vere naudsynt for å skape felles engasjement for framtidig utvikling.

Vinje kommune har i dag god økonomi og eit godt tenestetilbod. Mange ser difor 0-alternativet, dvs. at Vinje held fram som eigen kommune, som mest ynskjeleg. Sjølv om kommunen har gode tenester, har Vinje også små og sårbare fagmiljø på ein del område i dag, og det er skissert behov for auka interkommunalt samarbeid med utgangspunkt i dagens oppgåver. Som eigen kommune vert det også utfordrande å skulle å ta på seg nye oppgåver, sjølv om det førebels ikkje er klarlagt kva for oppgåver som kan vere aktuelle. Ein kommunesamanslåing vil gje auka økonomisk armslag, spesielt dei fyrste 15 åra før inndelingstilskotet ver trappa ned. For alternativ 2 og 3 vil også auka inntekter for sal av konsesjonskraft gje ei årleg auke i inntektene uavhengig av dei statelege overføringane. Vi har tidlegare sett at samanslåingsalternativ som vil gje stor auke i kraftinntekter for ein samla ny stor kommune, mellom anna i Ryfylke, har blitt stoppa fordi kraftkommunane trur at dei sjølve ikkje vil dra nytte av dei auka inntektene. Dette er spørsmål som det vil også vil vere viktig å diskutere og avklare ein prosess fram til ei avgjerd om samanslåing eller ikkje. I slik diskusjonar vil det også vere viktig å leggje ei regional heilskapstenking til grunn. I en funksjonell region vil positiv utvikling ein stad gjerne ha positive ringverknader til ein annan del av regionen.

Vi vil i utgreiinga ikkje konkludere med kva alternativ som best for framtida. Det er no lagt opp til prosessar i kommunane knytt til kommunereforma som skal koordinerast av fylkesmannen og KS. Vi ser for oss at effektar og føremoner og ulemper som er skissert for ulike samanslåingsalternativ gjennom utgreiinga, kan vere til god hjelp i desse prosessane. I samband med utgreiingsarbeidet har det også blitt fremma andre samanslåingsalternativ enn dei som har vore lagt til grunn for utgreiingsarbeidet. Dette er forslag som også kan trekkast inn i dei komande prosessane.

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne utgreiinga er at Vinje kommune ynskjer å sjå nærare på aktuelle kommunestrukturalternativ. Dette har samband med at den nye regjeringa ynskjer å gjennomføre ei kommunereform. Eit viktig føremål med reforma, er å få større, sterkare og meir robuste kommunar som er betre i stand til å løyse eksisterande og framtidige oppgåver. I samband med dette har det også kome signal om at regjeringa ynskjer ein gjennomgang av fylkeskommunale og statlege oppgåver med sikte på å gje meir makt og mynde til meir robuste kommunar. Vidare peikar regjeringa på demokratiske utfordringar knytt til eit aukande interkommunalt samarbeid, og at ei kommunestrukturreform også skal vere ei demokratireform. Trongen til interkommunalt samarbeid skal minkast samstundes som kommunane skal få nye oppgåver.

For Vinje kommune er det av interesse å gjennomføre ei utgreiing som syner kva «fusjonsalternativ» som kan vere aktuelle for kommunen, og kva konsekvensar ulike alternativ kan ha. Ulike alternativ kan tenkjast å ha ulike fordelar og ulemper. Konsekvensane av ulike alternativ skal også vurderast i høve til dei utfordringane som kommunen står ovanfor i dag og i framtida, og dei ressursar og føresetnader kommunen har for å løyse desse.

1.2 Formål

Det er peika ut tre aktuelle kommunestrukturalternativ som grunnlag for utgreiinga. Desse er som følgjer:

Det er peika ut tre aktuelle kommunestrukturalternativ som grunnlag for utgreiinga. Desse er som følgjer:

1. Vinje + Tokke
2. Vinje + Tokke + Tinn
3. Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke

Desse alternativa er vurdert i høve til Vinje kommune som eige alternativ, 0-alternativet.

Utgreiinga omfattar analyser og vurderingar knytt til demokrati, tenesteproduksjon, forvaltning, samfunnsutvikling og økonomi. Med utgangspunkt i KMDs rettleiar for utgreiing av fordelar og ulemper knytt til endringar i kommunestrukturen, samt erfaringar frå nyare utgreiingar og evalueringar, vil vi i det følgjande gå igjennom aktuelle tema og problemstillingar som har vore aktuelle for utgreiingsarbeidet.

1.2.1 Økonomi

Overordna perspektiv og utfordringar

Det lokale incitamentet til å slå seg saman vil mellom anna vere avhengig av korleis ei kommunesamanslåing vil påverke dei økonomiske rammeføresetnadene. Korleis inntektssystemet fungerer ved ei samanslåing vil her vere ein viktig faktor. Pr. i dag er regelen at kommunar som slår seg saman vil få halde på inntektssystemgevinsten i 15-20 år i form av eit inndelingstilskot. Deretter må i alle fall ein del av gevinsten delast med storsamfunnet.

I tillegg får kommunar som slår seg saman òg økonomisk tilskot til dekking av eingongskostnader og samanslåingskostnader etter søknad til KMD. I Inndelingslova er det lovfesta at kommunar som slår seg saman skal få delvis statleg kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytt til samanslåingsprosessen.

Det er eit mål med utgreiinga å få fram kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha for kommunane sine økonomiske føresetnader. Konkret blir det stilt spørsmål om i kva grad ei kommunesamanslåing vil påverke finansieringsevne, kommuneøkonomi og kostnadseffektivitet.

Nye signal om statlege kommunaløkonomiske prioriteringar vil vidare vere av interesse å trekkje inn i vurderingane. Som det også vert gjeve uttrykk for i tilbodsgrunnlaget, er det i den politiske plattformen for den nye regjeringa sagt at det er behov for ein heilskapleg gjennomgang av inntektssystemet for fylke og kommunar. Regjeringa vil la den einskilte kommune få rå over meir av sitt eige lokale inntektsgrunnlag. Dette vil dei truleg gjere ved å la skatteinntektsdelen auke frå nivået dei seinare åra på 40 %, og mellom anna ved at kommunane òg skal få ein del av skatten frå etterskotspliktige skattyttarar (selskapskatten). Regjeringa vil styrkje økonomien i kommunar med store investeringsbehov som følgje av sterk vekst i innbyggjartalet, og dessutan vurdere om utmåling av rammetilskot skal basere seg på eit meir «ferskt» innbyggjartal enn per 1.7. året før budsjettåret. Regjeringa vil gjennomføre endringane gradvis og på ein føreseieleg måte. Det er derfor også av interesse å vurdere kva konsekvensar dette kan tenkjast å ha for Vinje kommune og aktuelle samanslåingskommunar.

Konkretisering av problemstillingar

Her er det ønskjeleg å få fram kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha for kommunane sine økonomiske føresetnader. Ei kommunesamanslåing kan påverke både finansieringsevne, kommuneøkonomi og kostnadseffektivitet.

Finansieringsevna seier noko om evna til å levere eit tilstrekkeleg omfang av tenester, og har samanheng med kva for inntekter som blir generert frå kommunane sine inntektsgrunnlag. Kor robust ein kommuneøkonomi er, vil vere avhengig av evna til å finansiere uventa utgifter og store svingingar i utgiftene. Ein kan forvente at små kommunar er meir kjenslevare for einskildsaker enn større kommunar fordi einskildsaker kan utgjere ein relativt større del av budsjettet i mindre kommunar. Realisering av stordriftsfordelar kan vere ei viktig målsetting i samband med ei kommunesamanslåing. Høva til å produsere kostnadseffektivt vil variere mellom store og små kommunar sidan det eksisterer stordriftsfordelar for einskilte delar av kommunen si verksemd, eller som følgje av vanskar med å utnytte kapasiteten i dei minste kommunane.

Når det gjeld økonomiske konsekvensar av aktuelle strukturalternativ, har vi valt å sjå nærare på følgjande problemstillingar:

- ◆ Korleis er situasjonen i kommunane når det gjeld økonomiske nøkkeltal?
- ◆ Korleis vil rammeoverføringane påverkast av ein kommunesamanslåing?
- ◆ Kva er innsparingspotensialet i tilhøve til administrasjonsutgiftene?
- ◆ Kva er innsparingspotensialet på ulike tenesteområde?
- ◆ Kva vil ei kommunesamanslåing innebere for eigedomsskatt, kommunal prissetting, konsesjonskraft, arbeidsgjevaravgift, landbrukstilskot og andre statstilskot og øyremerkte tilskot?
- ◆ Korleis vil økonomiske effektar slå ut for ulike kommunestrukturalternativ?
- ◆ Kva kan signaliserte statlege endringar i høve til det generelle finansieringsopplegget ha å seie for Vinje kommune og aktuelle samanslåingsalternativ?

1.2.2 Tenesteproduksjon og forvaltning

Overordna perspektiv

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

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

Elles er det slik at kommunesektoren er i ulike samanhengar tillagt myndigheitsutøving. Kommunenes tenesteproduksjon omfattar ei rekkje ulike oppgåver som i hovudsak er regulert gjennom kommuneloven og ulike særlover. Desse lovane går anten ut på å påby kommunen å yte bestemte tenester eller dei går ut på å gje kommunane styresmakt til å setje i verk påbod eller forbod, gje godkjenning, løyve eller dispensasjonar og føre tilsyn med verksemda til innbyggjarane på ulike områdar osb. Den kommunale rolla som velferdsleverandør og utøvar av myndigheit gjer omsynet til rettssikkerhet viktig i tilhøvet mellom innbyggjarane og kommunane. Røynsler frå tidlegare kommunesamanslåingar, viser at kommunestorleik kan ha effektar i høve til å sikre lik hand-saming og innbyggjarane si rettstryggleik (Brandtzæg 2009).

Konkretisering av problemstillingar

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

- ◆ Kva er sterke og svake sider ved eksisterande tenesteproduksjon i dagens kommunar sett i høve til dagens og framtidige utfordringar?
- ◆ Kva utfordringar har kommunane i høve til kompetanse, fagmiljø, spesialisering og rekruttering, og korleis kan eventuelt etablering av større kommunar bøte på desse utfordringane?
- ◆ Kva finst av interkommunale samarbeid i dag, kva erfaringar har kommunane, og kva er fordelar og ulemper knytt til vidare utvikling av dette samarbeidet?
- ◆ Kva vil ulike alternativ for kommunesamanslåing ha å seie for eksisterande interkommunalt samarbeid?
- ◆ På kva måte kan kommunesamanslåing vere med å skape både eit djupare og breiare tenestetilbod?
- ◆ Korleis kan ei kommunesamanslåing påverke kommunen si rolle som forvaltar og utøvar av myndigheit? Vil ein større kommune gje betre sakshandsaming, gjera det lettare å handtere habilitetsspørsmål og styrkje rettstryggleiken til innbyggjarane?
- ◆ Kva kan etablering av større einingar ha å seie for tilgangen innbyggjarane har til dei ulike tenestene?
- ◆ Kva fordelar og ulemper vil kommunane ha i høve til handtering av framtidige oppgåver og utfordringar knytt til ulike kommunestrukturalternativ?

1.2.3 Demokrati

Kunnskapsstatus og utfordringar

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

Konkretisering av problemstillingar

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

- ◆ Korleis fungerer lokaldemokratiet i dag, og kva utfordringar har kommunen i samband med dette?
- ◆ Kva opplevingar har ein av det økonomiske og politiske handlingsrommet?
- ◆ I kva grad opplever ein i dag at kommunen har regional tyngde og slagkraft, og korleis kan ei kommunesamanslåing påverke dette?
- ◆ Korleis er dei politiske tilhøva på tvers av kommunegrensene, og kva konsekvensar kan ulike samanslåingsalternativ ha i høve til dei politiske partia sitt arbeid med utforming av framtidig politikk?
- ◆ På kva måte kan ei kommunesamanslåing bidra til å styrkje eller svekke lokaldemokratiet, og kva er dei viktigaste faktorane som eventuelt vil vere utslagsgjevande?
- ◆ Kva er fordelar og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid i høve til lokaldemokrati?

Spørsmålet om fordelar og ulemper med kommunesamanslåing og interkommunalt samarbeid i høve til lokaldemokrati, kan vere av spesiell interesse for utgreiinga. Dette fordi talet på interkommunale samarbeid jamt over har auka dei seinare åra. Uavhengig av kommunestorleik vil det vere trong for interkommunalt samarbeid i ei eller anna form. Dersom det interkommunale samarbeidet vert omfattande, er det mange kommunar som opplever dette som ei demokratisk utfordring. Etablering av interkommunalt samarbeid inneber at kommunane gjev frå seg moglegheiter for direkte demokratisk styring og kontroll. Omfattande interkommunale samarbeid har også ein tendens til å bli store og uoversiktlige. Det er med andre ord ei grense for kor langt det er foremålstensleg å gå med interkommunalt samarbeid før kommunesamanslåing står fram om eit betre alternativ.

1.2.4 Samfunnsutvikling

Overordna perspektiv

Kommunane spelar ei sentral rolle i å skape ei heiskapeleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. Vi har her lagt ein brei definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noko som inneber innsats på ei rekkje område.

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

Konkretisering av problemstillingar

Ei analyse av næringslivet og den regionale utviklinga i Vest-Telemark som vart gjennomført av Vareide & Storm (2012), syner ei svak utvikling i talet på arbeidsplassar og innbyggjarar samanlikna med resten av landet. Analysen syner mellom anna at Vest-Telemark har ein bransjestruktur som er noko uheldig. Regionen har hatt mykje av næringslivet i bransjar med nedgang eller svak vekst. Det forklarar delvis den svake arbeidsplassveksten i næringslivet, men veksten i talet på ar-

beidsplassar har også vore svak sjølv om det vert korrigert for bransjestrukturen i regionen. Vest-Telemark har likevel aukande arbeidsmarknadsintegrasjon, noko som har gjort regionen meir robust. Samla sett vert Vest-Telemark omtala som middels sårbar, samanlikna med andre norske regionar. Vinje står fram som ein av dei kommunane i Vest-Telemark med best utvikling dei seinare åra, og med vekst i besøksnæringane.

I samband med utgreiinga vil det vere av interesse å sjå korleis endringar i kommuneinndelinga kan påverke samfunnsutviklinga:

- ◆ Kva kjenneteiknar næringsutviklinga i kommunane og kva er utfordringane?
- ◆ I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til at kommunane spelar ei sterkare og meir slagkraftig rolle som utviklingsaktør?
- ◆ I kva grad kan ei kommunesamanslåing føre til meir heilskapleg og langsiktig planlegging og utvikling som kjem heile regionen til gode?

1.3 Lesarrettleiing

Som det går fram av føregåande avsnitt, er ei utgreiing av moglege konsekvensar av ulike kommunestrukturalternativ ei kompleks oppgåve som rører ved mange tema og problemstillingar. For lettare å få oversyn over innhaldet i utgreiinga, gjev vi her ein kortfatta oversyn over innhaldet i dei ulike kapitla i rapporten. Kapittel 2 gjev eit oversyn over korleis utgreiinga er gjennomført og viktige metodar som er nytta. I kapittel 3 gjer vi ein kortfatta gjennomgang av historiske trekk knytt til endringane av kommunestrukturen, og kva for utfordringar og føringar som føreligg på nasjonalt plan i høve til desse spørsmåla i dag. Oversyn over nasjonale utfordringar og politiske føringar kan òg vere av relevans for lokale vurderingar knytt til spørsmål om kommunesamanslåing eller ikkje. I kapittel 4 ser vi nærare på status og utviklingstrekk knytt til nærings- og samfunnsutvikling. Utviklinga fram til i dag vil naturlegvis ha innverknad på kva for utfordringar kommune står overfor i framtida.

I kapittel 5 vert det gitt ein gjennomgang av økonomiske effektar knytt til ei eventuell samanslåing. Røynsler frå intervju og spørjegransking andsynes økonomi, tenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling ser vi nærare på i kapittel 6. Til slutt i dette kapitlet vert det også sett nærare på fordelar og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ.

Med utgangspunkt i dei analysane og vurderingar som vert gjorde i dei ulike kapitla i rapporten, inneheld kapittel 7 ein gjennomgang av samanfattande vurderingar og konklusjonar frå utgreiingsarbeidet. Dette kapitlet kan slik lesast uavhengig av resten av rapporten. Elles er viktige òg presentert i eit eige samandrag innleiingsvis i rapporten.

2. Metode og gjennomføring

Utgreiinga omfattar ulike problemstillingar som krev ulike typar data og ulike metodiske tilnærmingar. Som grunnlag for å skildre ein del sentrale utviklingstrekk for kommunane knytt til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tenesteproduksjon, har vi teke utgangspunkt i eksisterande statistikk. I samband med gjennomføring av årlege næringsanalysar for kommunar, regionar og fylke (m.a. NHOs Nærings-NM), har Telemarksforsking gjennom fleire år samanstilt eit breitt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalysar. Vi har nytta desse dataa som grunnlag for å seie noko om utviklinga i kommunane i kap. 4.

Utgreiinga har som utgangspunkt å sjå nærmare på kva slags samanslåingsalternativ som kan vere aktuelle for Vinje kommune. I tillegg til bruk av eksisterande statistikk, har vi gjennomført intervju i Vinje kommune for å få nærmare oversyn over utviklingstrekk og utfordringar som kommunen står føre. Vi har intervjuar ordførar, varaordførar, opposisjonsleiar, rådmann og økonomisjef. Alle intervjuar er gjennomførte for å få meir inngåande kjennskap til status og utfordringar knytt til økonomi, tenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling.

I etterkant av intervjuar er det gjennomført ei spørjegransking som er sendt til alle kommunalt tilsette med leiaransvar, til kommunestyrerepresentantar og tillitsvalde. Det vart sendt ut spørjeskjema til 47 respondentar, og av desse var det 33 som svara på undersøkinga. Dette inneber ein svarprosent på 69. Undersøkinga gjev eit godt inntrykk av synspunkt på utfordringar i kommunen, moglege gevinstar med ei kommunesamanslåing og fordelar og ulemper med ulike kommunestrukturalternativ. Her det viktig å vere merksam på at kartlegginga vart gjennomført før innhald og opplegg for kommunereforma var klarlagt.

Informasjon og synspunkt som har kome fram i etterhand kan har ført til at einskilde har endra synspunkt og meiningar, men det er noko vi ikkje har kontroll med. Faktiske opplysningar som har kome fram gjennom utgreiingsperioden er forsøkt tatt inn i rapporten etter kvart som dei har kome. Det siste i så måte er effektar av dei økonomiske verkemidla som regjeringa tek sikte på å nytte i kommunereforma.

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

Ei kommunesamanslåing vil påverke følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel:

- ◆ Basistillegg
- ◆ Reiseavstand innan sone
- ◆ Reiseavstand til næraste nabokrins
- ◆ Urbanitetskriteriet
- ◆ Opphopingsindeksen

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

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

Reiseavstand innan sone (i km) er modellutrekna avstand til sonesenter. Ei sone er eit geografisk samanhengande område, samansett av grunnkrinsar. Reiseavstand til næraste nabokrins (i km) er avstanden innbyggjarane har frå senter i eigen grunnkrins til senter i næraste nabogrunnkrins innanfor same sone, summert for alle kommunane sine innbyggjarar.

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

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

Opphopingsindeksen består av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2013. Ein kan rekne ut indeksen ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dividere på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

Berekningane er gjennomførde i prognosemodellen til KS, versjon ”prok1310GH”, ved å opprette nye, ”konstruerte” kommunar og leggje inn nye verdiar for følgjande kriterium:

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

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

3. Historikk og status kommunestruktur

3.1 Sentrale utviklingstrekk

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

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

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

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

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

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

Perioden 1978-1994 er prega av byutvidingar for dei såkalla «inneklemt» byane. Desse vart handsama av Buvikutvalget i to omgangar (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortinget sitt vurdering vart byutvidingar i alle dei åtte vurderte byområda. Samla fekk vi 19 færre kommunar. I 1988 fekk byane Larvik, Tønsberg og Horten byutvidingar. I 1992 kom byane

Sarpsborg, Hamar, Arendal og Hammerfest. Frå 1.1.94 vart kommunesamanslåinga rundt Fredrikstad gjennomført. Etter denne prosessen hadde vi då 435 kommunar i Noreg.

3.2 Christiansenutvalet

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

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

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

3.3 Frivillige samanslåingar

Våren 1995 la dåverande regjering fram St.meld. nr 32 (1994-95) «Kommune- og fylkesinndeling» med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelinga. Før handsaminga av ovannemnde stortingsmelding fatta likevel Stortinget i juni 1995 følgjande vedtak: ”Stortinget ber Regjeringa leggje til grunn at framtidige endringar i kommunestrukturen ikkje skal omfatte kommunar der kommunestyret eller innbyggjarane i ei folkerøysting har gått imot kommunesamanslåing.” Dette er bakteppet for den frivillige linja som har lege til grunn for eventuelle strukturendringar heilt fram til i dag. Sidan linja med frivillig samanslåing vart vedteke, har det fram til i dag berre vore gjennomført sju kommunesamanslåingar: Våle og Ramnes i 2001, Bodø og Skjerstad i 2005, Ølen

og Vindafjord i 2006, Aure og Tustna i 2006, Kristiansund og Frei i 2008, Mosvik og Inderøy i 2012 og Harstad og Bjarkøy i 2013.

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

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

Dei fleste frivillige samanslåingane har vorte avgjort ved folkerøystingar, i nokre tilfelle berre i den minste kommunen. I dei fleste tilfella har det vore ja-fleirtal med knappast mogleg margin. I Ramnes var det t.d. eit ja-fleirtal med ti stemmar overvekt og i Skjærstad var den berre to stemmar overvekt. Det syner at frivillige samanslåingar er krevjande dersom ein ynskjer større og raskare endringar av kommunestrukturen over heile landet.

3.4 Framtidas kommunestruktur

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

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

I oppsummeringa av prosjektet syner koordineringsgruppa til at kommunane sjølve skisserte eit omfattande behov for endringar dersom dei på sikt skulle kunne levere gode tenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggjarane. Samstundes uttrykte kommunane eit udelt ynskje om større

grad av kommunalt sjølvstyre og handlingsrom for å kunne gje innbyggjarane gode tenester tilpassa lokale tilhøve og utfordringar.

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

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

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

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

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

3.5 Dagens situasjon

I ettertid kan ein seie at alternativet med status quo er det som har vorte vidareført samstundes som kommunane har fått nye oppgåver og auka krav til tenestene sine. I relasjon til dette er det lagt betre til rette for at kommunane skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Frå 1.1.2007 kom ein ny regel i kommunelova (§ 28) som gjev høve til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av styresmakt frå ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ein meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre eit fåtal kommunar som har teke i bruk, og ingen av desse ligg i Telemark.

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

Det har vore gjennomført eit stor mengd utgreiingar av fordelar og ulemper med konkrete kommunesamanslåingar dei seinare åra, men den lokale motstanden har vore stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommunar og kommunar som ikkje vil få kommunesenteret ved ei samanslåing. Årsaker som i større eller mindre grad synst å bli trekt fram for å forklare at det ikkje vert noka samanslåing, er:

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

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

Det er eit faktum at linja med frivillige samanslåingar har resultert i få samanslåingar. Det interkommunale samarbeidet har auka, men det er grenser for kor langt det er formålstenleg å utvikle dette før samarbeidsulempene vert for store. Fleire politiske parti har gjeve klart uttrykk for at det er behov for større og meir robuste kommunar, og den nye regjeringa vil gjennomføre ein kommunereform kor det vert sørgd for at naudsynte vedtak vert fatta i perioden. Regjeringa vil invite partia i Stortinget til drøftingar om prosessen. Regjeringa vil gjere ein gjennomgang av fylkeskommunale og statlege oppgåver med sikte på å gje meir makt og mynde til meir robuste kommunar. Ein meir robust kommunestruktur skal sikre meir kompetanse og større fagmiljø i den ein-skilde kommune. Eit ekspertutval er sett ned for å levere to rapportar. Ein delrapport med kriterier for ny kommunestruktur ut frå dagens oppgåver vart levert 31. mars. I desember skal det leverast ein sluttrapport som også omfattar kriterium for overføring av potensielle nye oppgåver til kommunane. I mandatet for den første delutgreiinga er det lagt til grunn som eit generelt prinsipp at alle kommunar skal ha dei same oppgåvene, og kommunane skal løyse dei lovpålagte oppgåvene sine sjølve (utan interkommunalt samarbeid). Hovudkonklusjonane frå utvalet er at dette vil krevje kommunar med eit foketal på 15-20 000 innbyggjarar. Dette er eit tal som er sett med utgangspunkt i meir spesialiserte oppgåver, men som også kan gjera det lettare å styrke utvikling av større tenester og oppgåver på andre område. Dei største potensielle utfordringane som vert trekt fram i høve til dette er avstand og demokrati. Dei kommunane som er minst i folketal, er gjerne størst i areal. Moglege fordelar må såleis verte vurdert i høve til dette, og regjeringa har også signalisert at det ikkje vil bli stilt krav til folketal i samband med reforma. Det er klart at ei kommunesamanslåing vil gje lågare politisk representasjon. Dersom kommunereforma skal vere ei demokratireform, føreset utvalet at det vert i sett i gang tiltak for utvikling av folkevald arbeid og nye demokratiltak lokalt. Dersom kommunane vidare får auka styring og kontroll over sentrale oppgåver som i dag er interkommunale, betre styring med funksjonelle område og mindre statleg styring og auka moglegheiter for lokale prioriteringar, kan ein få kommunar som har auka påverknadskraft over oppgåver og tilhøve som er viktige for innbyggjarane. Nærare avklaringar

rundt gjennomføringa vart nyleg lagt fram i samband med kommuneproposisjonen. Det vert no lagt opp til eit løp der kommunane får to år til å fatte vedtak i høve til framtidig struktur. Det er mellom anna etablert ordningar med økonomisk støtte til dekking av eingongskostnader og støtte til reformer. Det er klart at signala gjennom kommunereforma også får tyding for vurderingar knytt til kommunestrukturen for Vinje kommune. I høve til ein diskusjon om kommunestruktur, hadde det vore ein klar fordel om framtidige oppgåver var klarlagt. Tydelege signal som dette vil ikkje vere klare før om eit års tid, men før kommunane skal fatte sine vedtak.

4. Folketals- og næringsutvikling

4.1 Folketalssutvikling

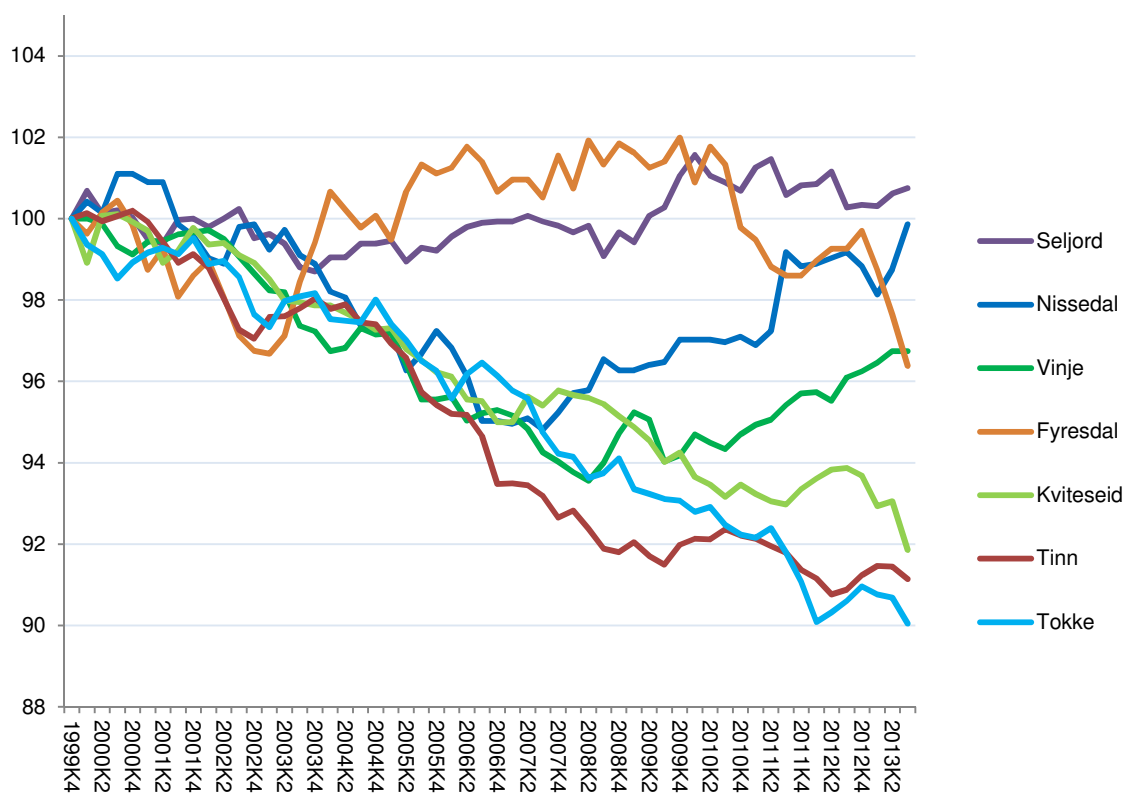
Blant kommune som inngår i utgreinga, er det Tinn og Vinje som er dei største kommunane, med eit folketal på høvesvis 5 973 og 3 721 innbyggjarar per 1. januar 2013 (jf. Tabell 1). Fyresdal er den minste kommunen med 1 350 innbyggjarar. For dei resterande kommunane ligg folketalet mellom 1 430-2 945 innbyggjarar. Fem av dei sju kommunane kan altså karakterisast som småkommunar, dvs. kommunar som har rett til småkommunetilskot.

Tabell 1 Folketalssutvikling i kommunane frå 2000-2013. Data frå SSB

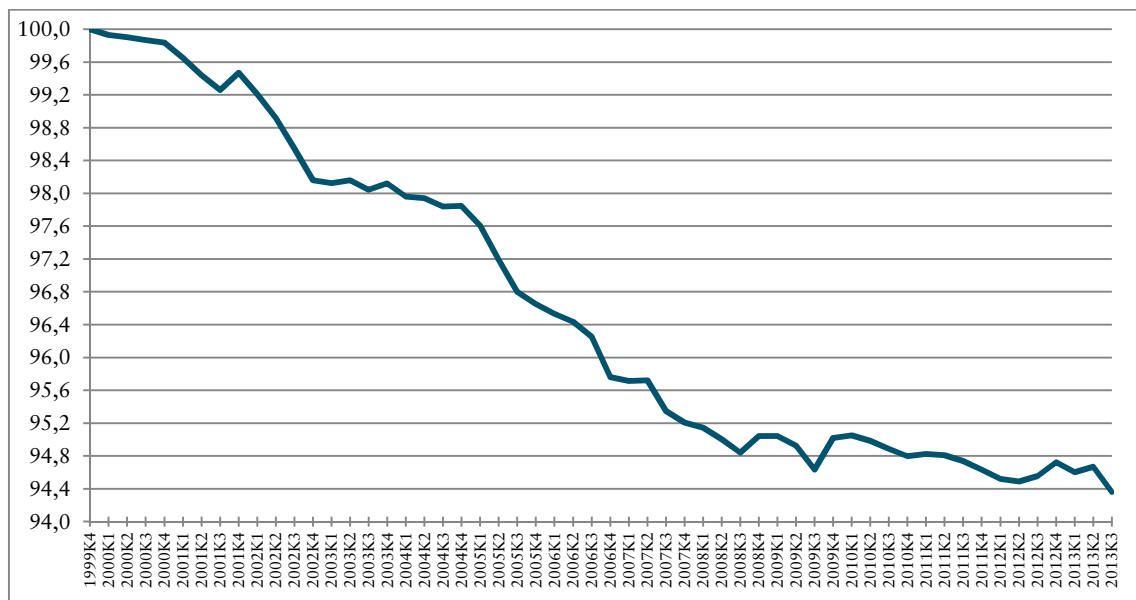
Navn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tinn	6560	6560	6490	6354	6420	6380	6247	6120	6066	6010	6022	6037	5982	5973
Seljord	2928	2935	2935	2921	2899	2919	2912	2933	2930	2925	2966	2955	2959	2945
Kviteseid	2667	2670	2672	2647	2622	2598	2575	2542	2563	2546	2522	2501	2498	2507
Nissedal	1447	1463	1441	1445	1429	1408	1407	1375	1378	1393	1404	1405	1430	1430
Fyresdal	1353	1348	1333	1310	1347	1353	1369	1363	1375	1379	1381	1351	1335	1350
Tokke	2506	2487	2497	2454	2465	2463	2417	2414	2366	2363	2337	2316	2287	2284
Vinje	3869	3832	3850	3812	3756	3758	3694	3684	3635	3662	3641	3661	3700	3721
Sum	21330	21295	21218	20943	20938	20879	20621	20431	20313	20278	20273	20226	20191	20210

Figur 1 gjev eit betre inntrykk av folketalssutviklinga over tid. Her ser vi at Seljord har hatt ei relativ stabil utvikling i folketalet over tid. Fyresdal hadde ei positiv utvikling i folketalet frå byrjinga av 2000-talet og nokre år framover, men pila har peika nedover dei seinare åra. Etter jamn nedgang i folketalet fram til 2006/2008, har Vinje og Nissedal hatt ei positiv utvikling siste åra. Desse kommunane har likevel ikkje klart å komme opp på det nivået dei låg på ved tusenårsskiftet. For Kviteseid, Tinn og Tokke har utviklinga i folketalet jamt vore negativ frå starten av perioden og heilt fram til i dag. Figur 2 viser at dei sju kommunane samla sett hadde ein stabil nedgang fram til 2008. Etter det har nedgangen flata ut, men utviklinga har likevel samla sett gått i negativ retning.

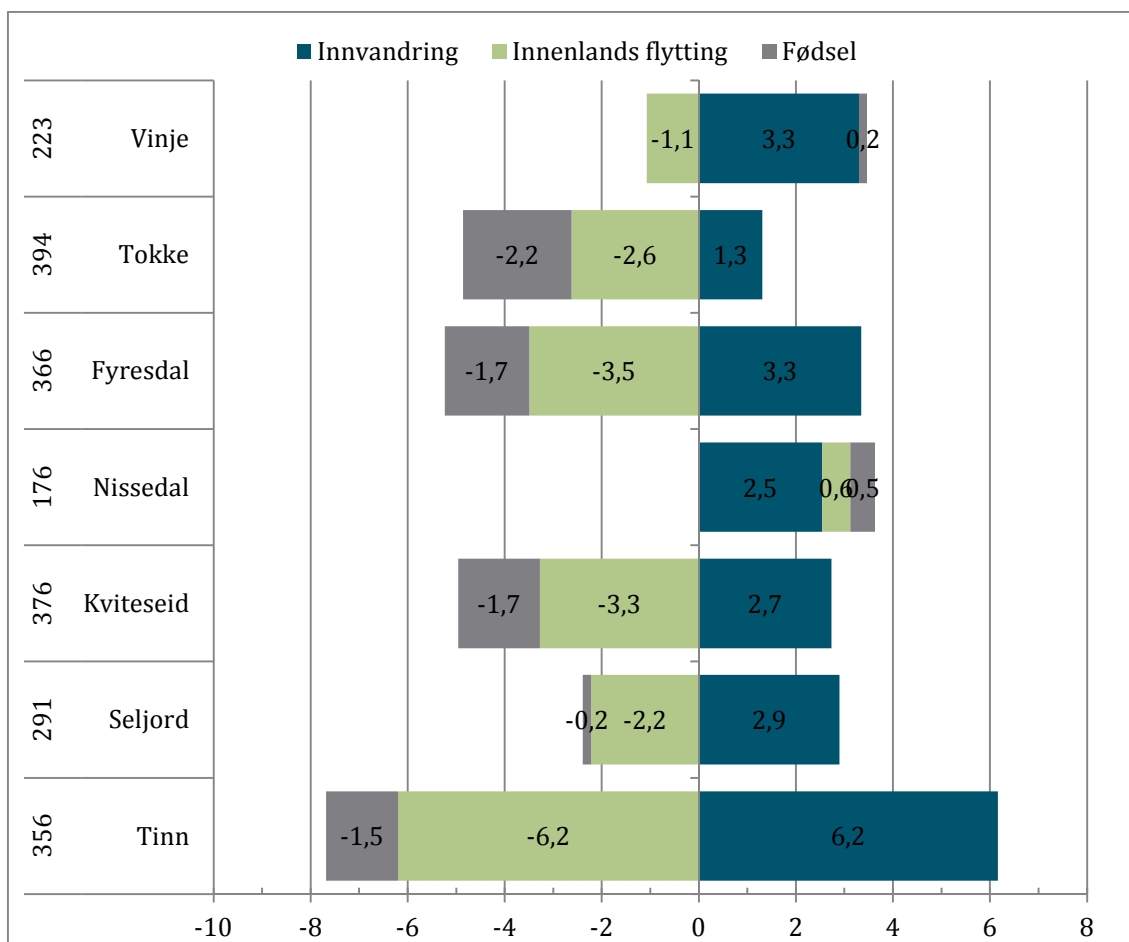
Dersom vi ser nærare på årsakene til befolkningsendringane (jf. Figur 3), ser vi at alle kommunane, med unntak av Nissedal, har netto innanlands utflytting. I tillegg har alle kommunane, med unntak av Nissedal og Vinje, også negativ fødselsbalanse. Samstundes ser vi at innvandring frå utlandet til ein viss grad motverkar nedgang i folketalet som fylgje av utflytting og negativ fødselsbalanse, men innvandringa frå utlandet er ikkje stor nok til å hindre nedgang i folketalet for regionen samla sett.



Figur 1 Utviklinga i folketalet i kommunane frå 2000-2013. Indeksert slik at 1999K4=100. Kvartalsvise tal. Data frå SSB.



Figur 2 Samla utvikling i folketalet frå 2000-2013. Indeksert slik at 1999K4=100. Kvartalsvise tal. Data frå SSB.



Figur 3 Befolkningsutvikling dekomponert. 2008-2012.

4.2 Næringsutvikling

Tabell 2 syner utviklinga i den samla mengda arbeidsplassar (både offentlege og private) frå 2000 til og med 2012. Vi ser at det har vore vekst i talet på arbeidsplassar i Seljord, Kviteseid, Nissedal og Vinje. Den største veksten har vore i Seljord, som har fått 169 nye arbeidsplassar.

Tabell 2 Talet på arbeidsplasser på slutten av året.

Navn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Endring
Tinn	3049	3033	2920	2919	2801	2879	2946	2966	2931	2890	2864	2846	2856	-193
Seljord	1415	1390	1374	1357	1416	1452	1589	1529	1618	1614	1616	1537	1584	169
Kviteseid	1111	1112	1117	1082	1084	1061	1113	1179	1126	1109	1145	1192	1246	135
Nissedal	543	504	517	533	532	560	580	583	604	614	595	624	655	112
Fyresdal	551	534	541	532	539	528	577	571	597	587	547	533	546	-5
Tokke	1074	1031	1005	1036	1048	1016	1073	1030	1053	1042	1045	1034	1044	-30
Vinje	1679	1695	1734	1700	1678	1611	1721	1690	1711	1686	1705	1729	1691	12
SUM	9422	9299	9208	9159	9098	9107	9599	9548	9640	9542	9517	9495	9622	200

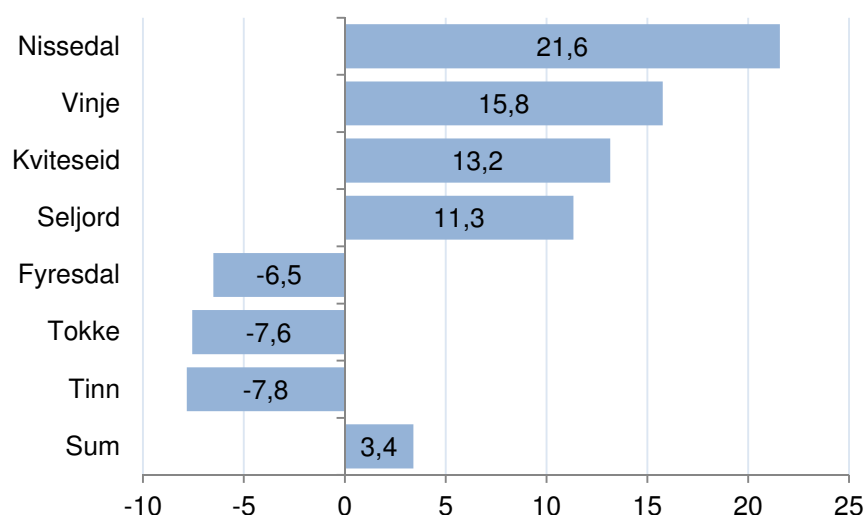
Dei andre kommunane har reduksjon i arbeidsplassar, og reduksjonen har vore størst i Tinn. Her har heile 193 arbeidsplassar forsvunne. I sum har likevel kommunane vakse med 200 arbeidsplassar.

Dersom vi berre ser på arbeidsplassar i næringslivet (Tabell 3), har kommunane samla sett hatt ein auke på 203. Det syner at mykje av veksten skuldast vekst i privat sektor, men det er variasjonar mellom kommunane enkeltvis. Vinje har hatt størst vekst i næringslivet målt i talet på arbeidsplassar, men den samla veksten er likevel berre 12 arbeidsplassar. Det har med andre ord vore ein reduksjon i talet på offentleg arbeidsplassar. Seljord, Kviteseid og Nissedal har òg hatt vekst i næringslivet, men her har det i tillegg vore ei auke i offentlege arbeidsplassar. Tinn har hatt ein reduksjon i både offentlege og private arbeidsplassar. Reduksjonen i arbeidsplassar i næringslivet i Fyresdal og Tokke har dels blitt kompensert av ei auke i talet på offentlege arbeidsplassar.

Figur 4 viser at sjølv om Vinje har hatt størst vekst i talet på arbeidsplassar i næringslivet, er det Nissedal som har hatt størst prosentvis vekst med 21,6 prosent. I sum har kommunane hatt ein vekst på 3,4 prosent.

Tabell 3 Talet på arbeidsplasser i næringslivet.

Navn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Endring
Tinn	1955	1921	1895	1836	1780	1854	1912	1905	1893	1837	1822	1774	1802	-153
Seljord	979	958	950	964	1011	1041	1167	1082	1161	1170	1157	1080	1090	111
Kviteseid	775	770	755	743	754	747	800	857	814	770	783	814	877	102
Nissedal	320	304	325	328	331	348	371	372	394	368	357	372	389	69
Fyresdal	338	338	320	331	339	338	371	358	374	344	309	305	316	-22
Tokke	635	595	590	591	602	585	626	595	616	589	609	589	587	-48
Vinje	914	897	949	1044	1029	982	1063	1038	1054	1017	1032	1083	1058	144
SUM	5916	5783	5784	5837	5846	5895	6310	6207	6306	6095	6069	6017	6119	203

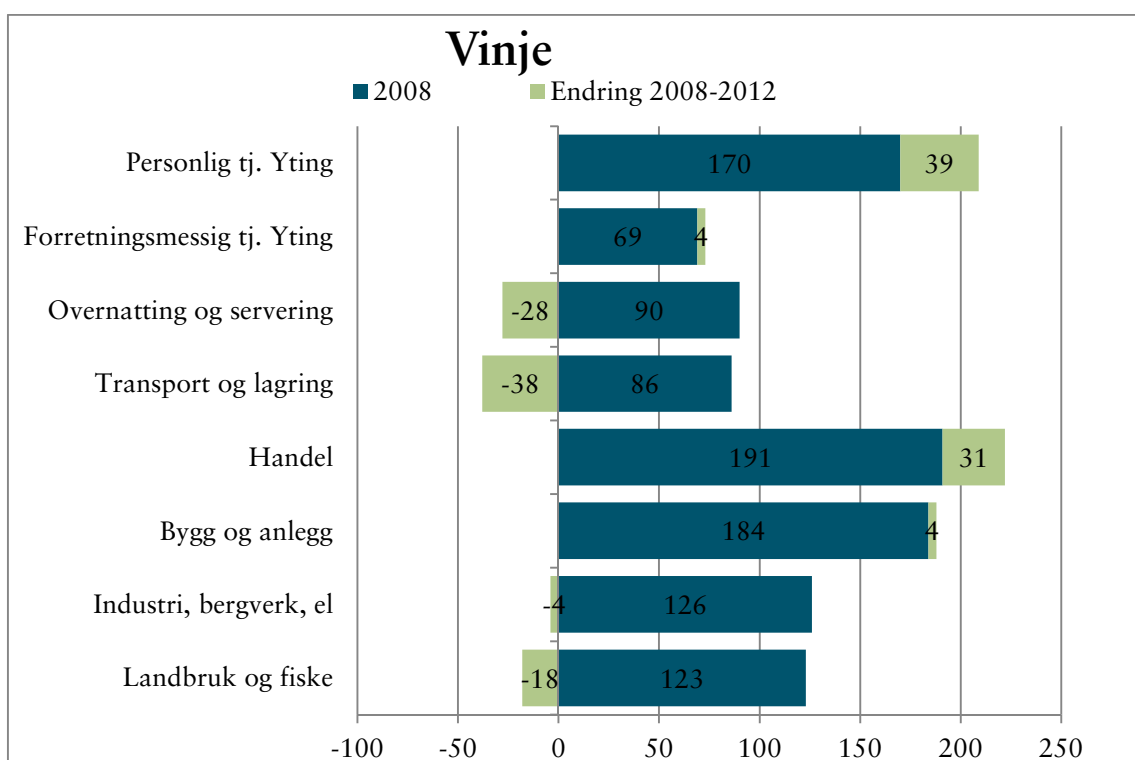


Figur 4 Prosentvis endring i talet på arbeidsplassar i næringslivet frå 2000-2012.

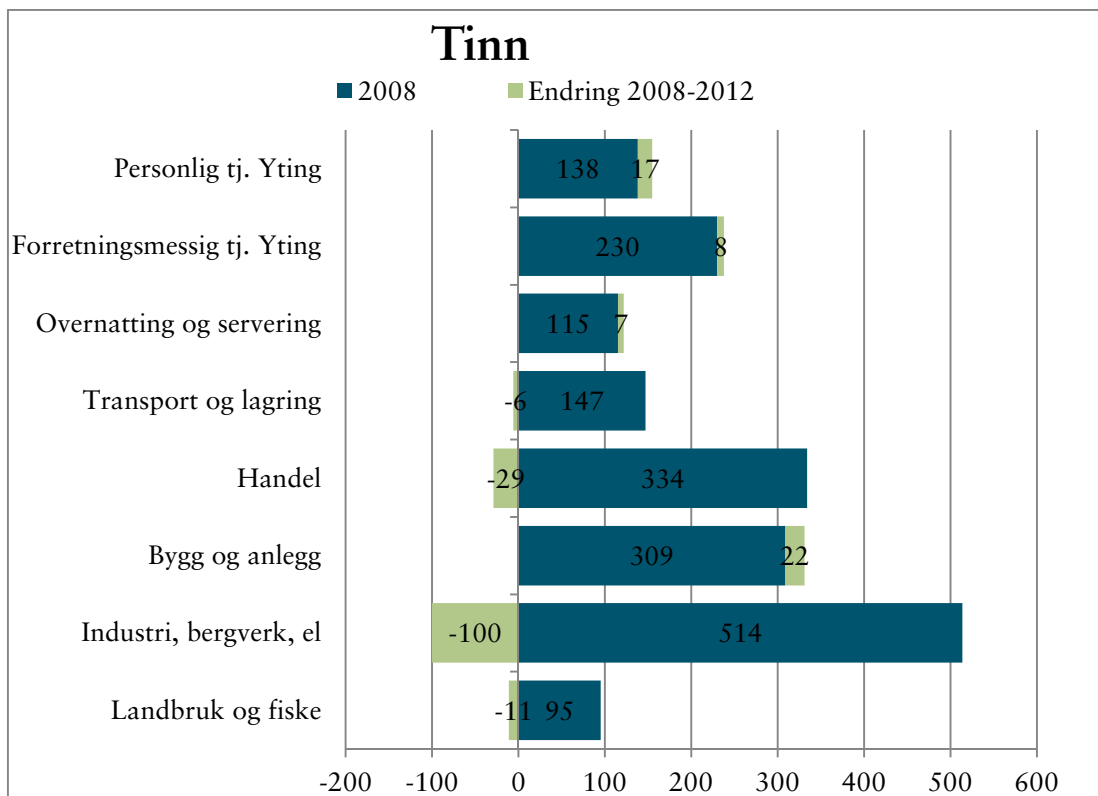
Dersom vi ser på bransjestrukturen og utviklinga dei siste åra, ser vi at den varierer mellom kommunane (jf. Figur 6-Figur 11). Dei fire kommunane som har hatt størst vekst i næringslivet, har

også det mest varierte næringsstrukturen. Vinje har hatt vekst i personleg tenesteyting og handel. Dette skuldast mellom anna satsing på hyttebygging og utvikling av reiselivet i kommunen. Nissedal har hatt nokolunde same utvikling som Vinje, men her har det i tillegg vore vekst i forretningsmessig tenesteyting. Seljord har også hatt vekst innan personleg- og forretningsmessig tenesteyting. Kviteseid har derimot hatt vekst innan transport og lagring og bygg og anlegg. Tokke, Fyresdal og Tinn har negativ eller svak vekst i service- og besøksnæringar, og har ein større del av arbeidsplassane einseitig knytt til industri, kor det har vore ein nedgang. Tinn har mista 100 industriarbeidsplassar frå 2008-2012. Dette er ein bransje som har vore i tilbakegang i Noreg dei seinare åra, og næringsstrukturen i desse kommunane må såleis karakterisereast som sårbar.

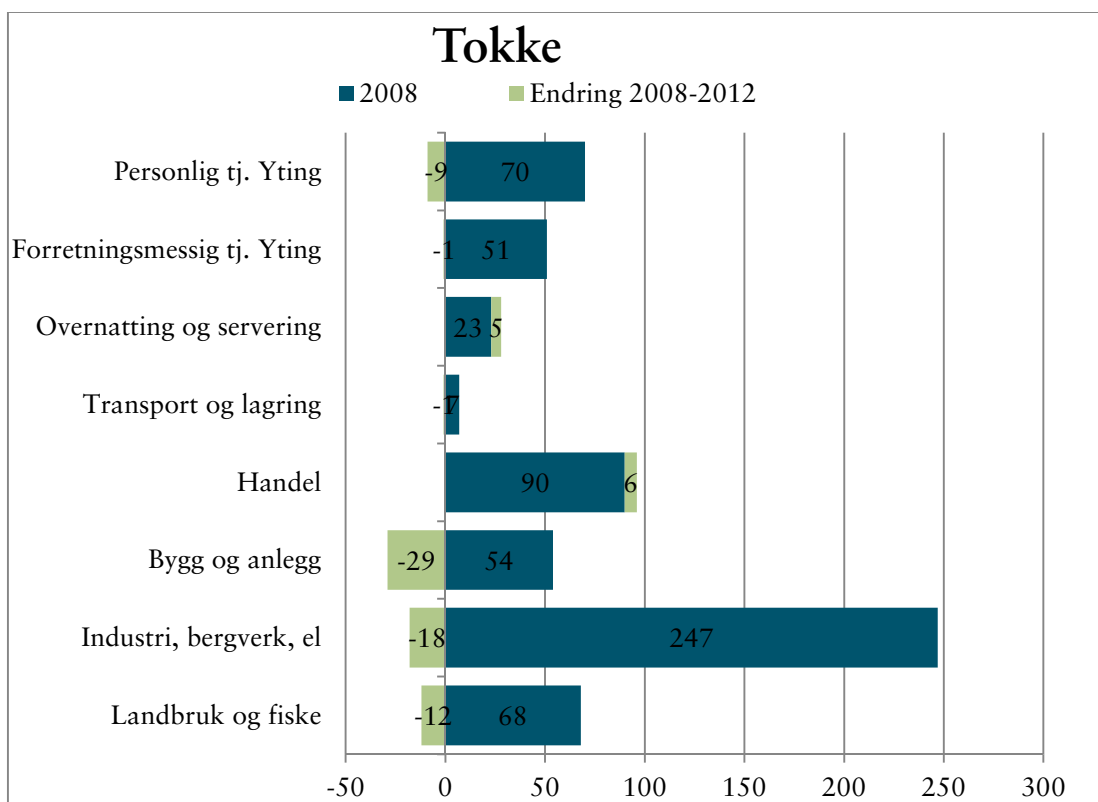
Elles er det verdt å merke seg at landbruk er ei viktig næring i fleire av kommunane, spesielt i Vinje, Nissedal og Fyresdal. Utviklinga av landbruket er viktig for å sikre attraktive bygder og trygge busetjinga i distrikta. Dette vil også ha innverknad på utviklinga i reiselivet.



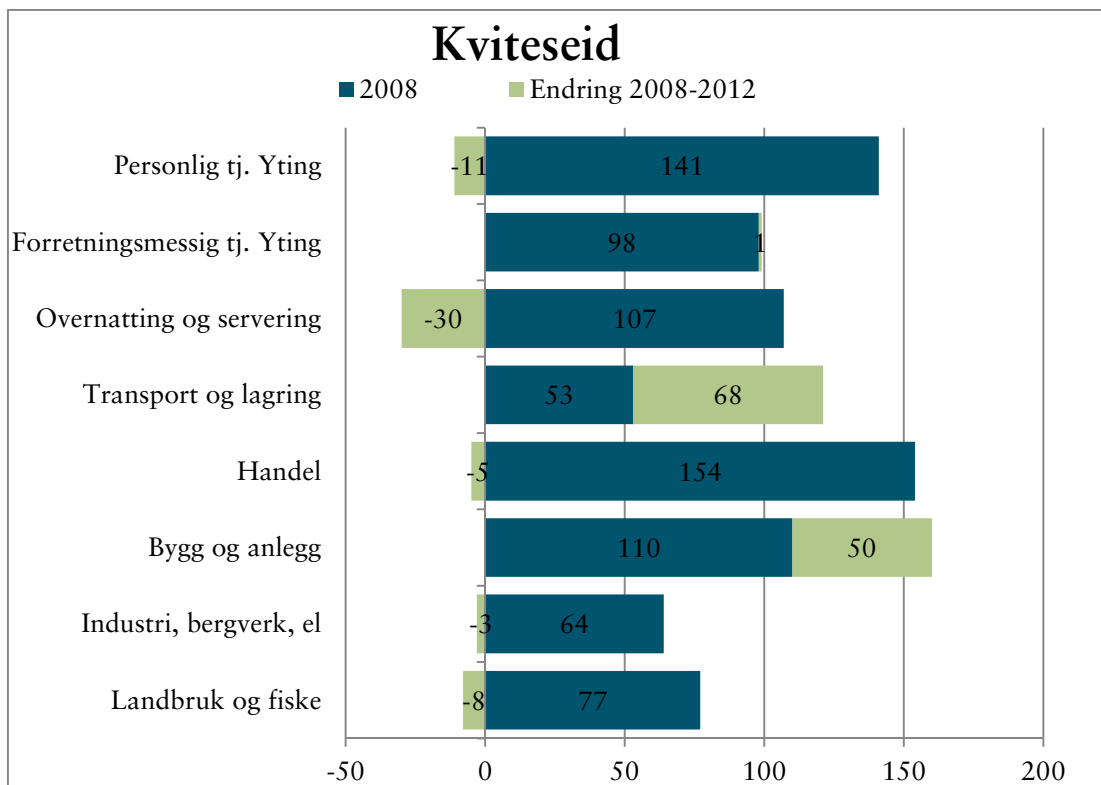
Figur 5 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Vinje. Tal på arbeidsplassar.



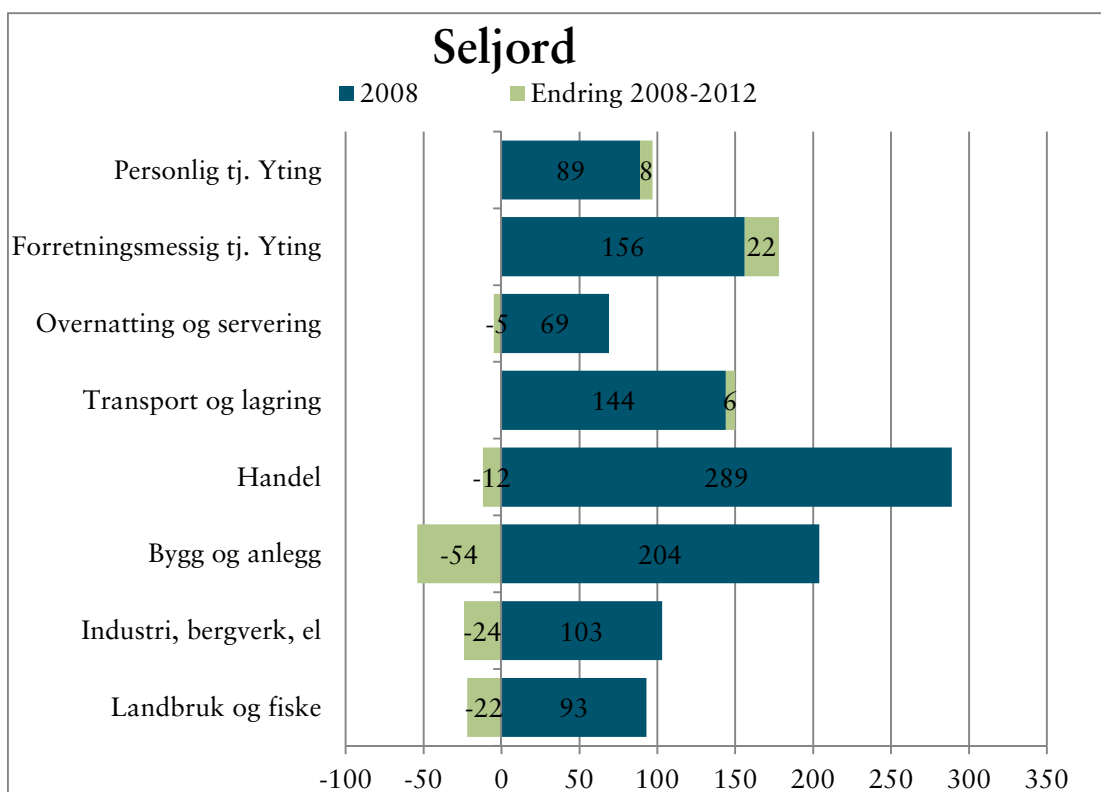
Figur 6 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Tinn. Tal på arbeidsplassar.



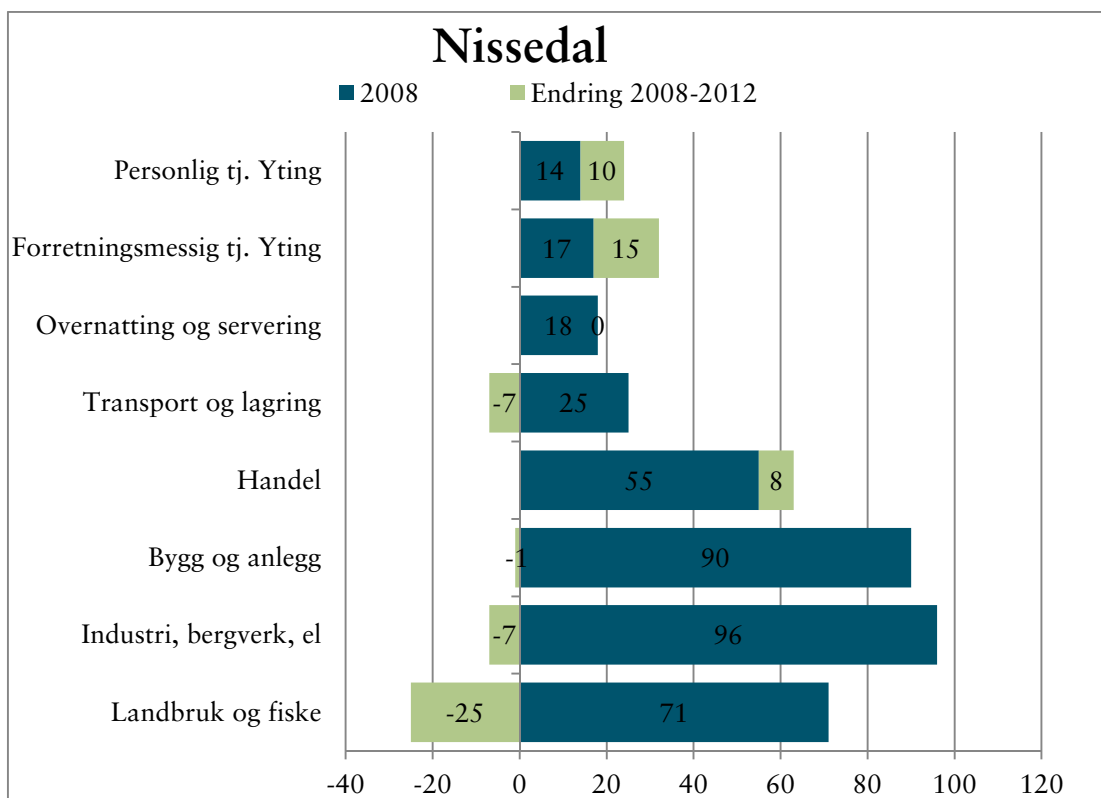
Figur 7 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Tokke. Tal på arbeidsplassar.



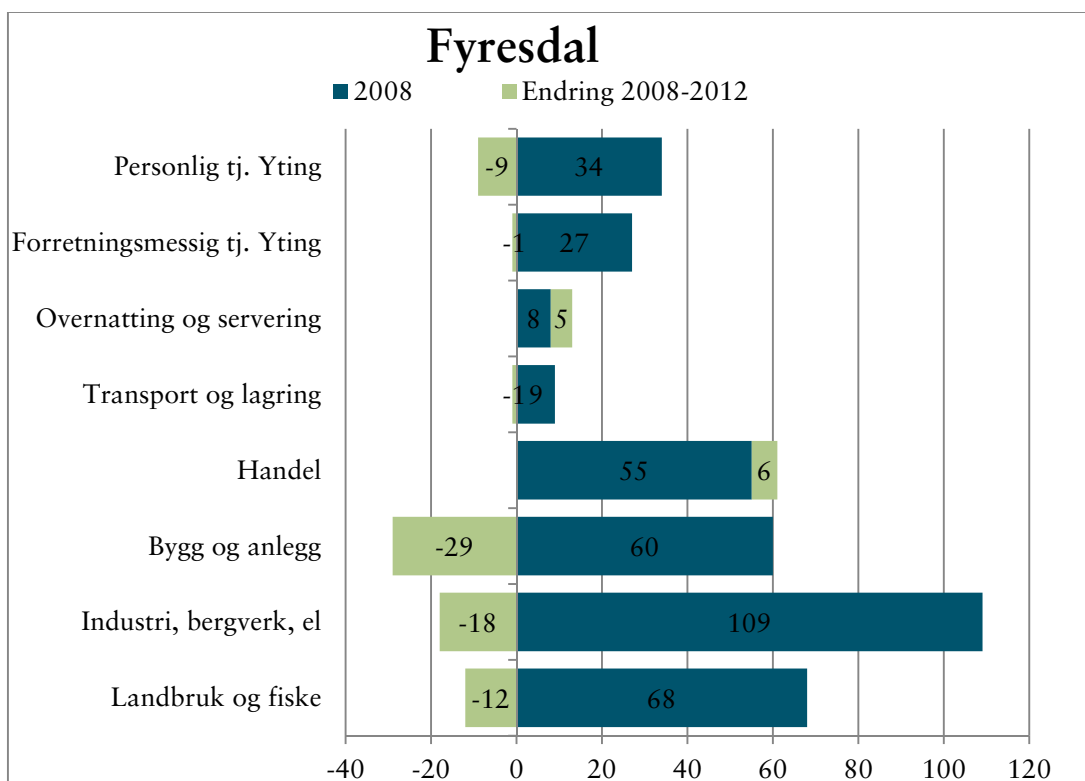
Figur 8 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Kviteseid. Tal på arbeidsplassar.



Figur 9 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Seljord. Tal på arbeidsplassar.



Figur 10 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Nissedal. Tal på arbeidsplassar.



Figur 11 Næringsutvikling. Bransjefordeling i Fyresdal. Tal på arbeidsplassar.

4.3 Utvikling i Nærings-NM

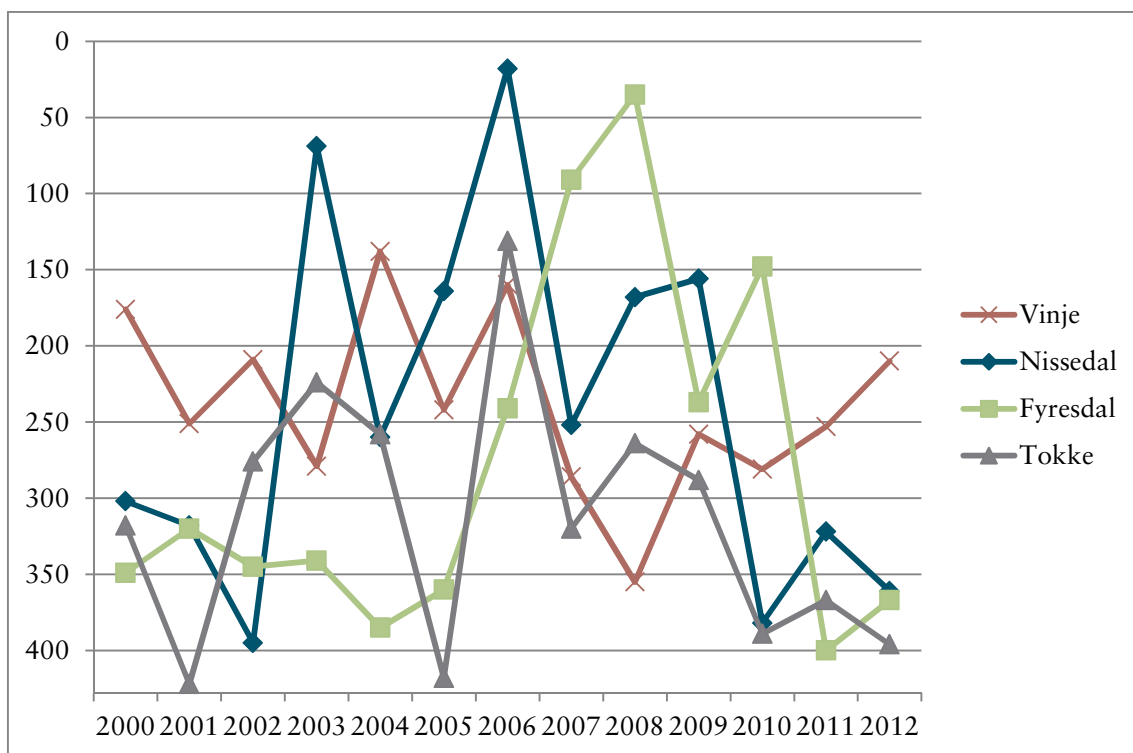
Telemarksforskning har utvikla ein eigen næringslivsindeks, som gjev eit samla mål for næringsutviklinga i regionar og kommunar. Denne har vorte publisert som NHOs "Nærings-NM" som har gått over fleire år.

Nærings-NM rangerer næringsutviklinga i norske regionar og kommunar basert på fire kriterium: Nyetableringar, lønsemd, vekst og storleiken til næringslivet. Kva for indikatorar som vert nytta går fram av Tabell 5. For kvar indikator vert regionar og kommunar rangert. Rangeringsnumra vert så lagt saman innafor kvar gruppe, for så å kåre regionar og kommunar som kjem best ut. Til slutt vert rangeringsnumra summert for dei fire indeksane nyetablering, lønsemd, vekst og næringslivets storleik. Den regionen og kommunen som har lågast sum, kjem ut som vinnarar av Nærings-NM.

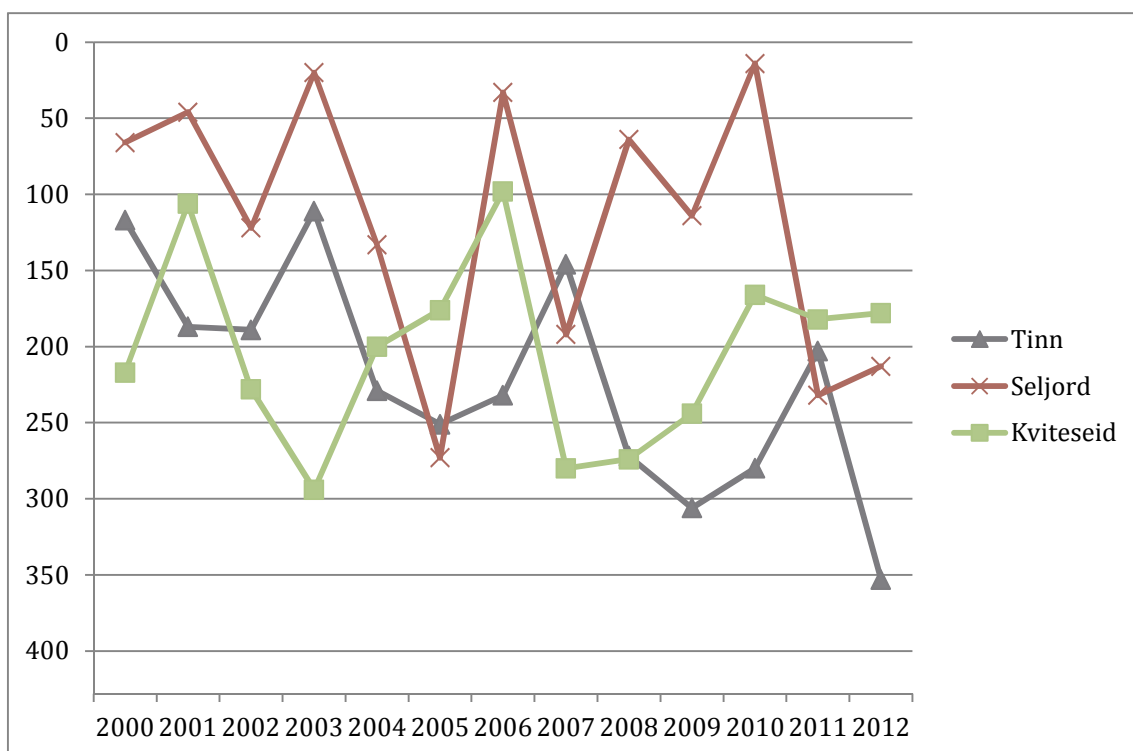
Tabell 4 Kriterier og indikatorar som inngår i Nærings-NM (henta frå Vareide 2012).

NæringsNM	Nyetableringer	1. Etableringsfrekvens: Antall nyregistrerte foretak som andel av eksisterende foretak i begynnelsen av året 2. Bransjustert etableringsfrekvens: Basert på etableringsfrekvens, justert for effekten av bransjestrukturen 3. Vekst i antall foretak: Etableringsfrekvensen fratrukket nedlagte foretak
	Lønnsomhet	4. Andel foretak med positivt resultat før skatt 5. Bransjustert lønnsomhet: Andel foretak med positivt resultat før skatt, justert for effekten av bransjestrukturen 6. Andel foretak med positiv egenkapital
	Vekst	7. Andel foretak med omsetningsvekst høyere enn prisstigningen (KPI) 8. Andel foretak med realvekst justert for effekten av bransjestrukturen 9. Andel foretak med vekst i verdiskaping
	Næringslivets størrelse	10. Antall arbeidsplasser i næringslivet som andel av befolkningen

Figur 12-Figur 13 viser plasseringa til kommunane i Nærings-NM frå 2000-2012. Vi ser at Seljord og Nissedal har fleire gode plasseringar. Vinje har ei meir stabil plassering samanlikna med dei andre kommunane. Elles ser vi at det er store svingingar, som er meir vanleg for små kommunar enn for store. Tinn, som er den største kommunen, synes å vere i ei utvikling med jamt dårlegare plasseringar gjennom perioden, sjølv om det her også er svingingar over tid. Tokke og Fyresdal har flest svake plasseringar.



Figur 12 Plassering i NæringsNM 2000-2012. Vinje, Nissedal, Fyresdal og Tokke.



Figur 13 Plassering i NæringsNM 2000-2012. Seljord, Kviteseid og Tinn.

4.4 Pendling

Pendlingsdata er av interesse for å kunne seie noko om interaksjon på tvers av kommunegrensene og kva grad og på kva måte kommunane inngår i funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Dette er òg av spesiell relevans med tanke på ei eventuell kommunesamanslåing. Dersom kommunane utgjør ein felles bu- og arbeidsmarknad, tilseier dette at det vert lettare å hente ut potensielle gevinstar av ein eventuell kommunesamanslåing knytt til meir heilskapleg planlegging og utvikling.

Innleiingsvis er det verdt å merke seg at kommunane er store i areal:

- Tinn (2044,94 km²)
- Seljord (715,09 km²)
- Kviteseid (708,46 km²)
- Nissedal (905,18 km²)
- Fyresdal (1280,14 km²)
- Tokke (984,48 km²)
- Vinje (3105,84 km²)

Det er Vinje og Tokke som utmerkar seg med stort areal. Vinje er landets 12 største kommune i areal, og arealet er større enn Vestfold fylke. Med unntak av Rendalen, er det bare nokre kommunar i Nord-Noreg som har større areal.

Figur 14 syner ei pendlingsmatrise for alle kommunane. Vi ser at det er Tinn som har klart minst utpendling. Av arbeidstakarar som bur i Tinn er det heile 84,7 prosent som òg arbeider i Tinn. For dei andre kommunane varierer andelen som arbeider i eigen kommune frå 61,8 i Kviteseid til 67,9 prosent i Vinje. Det er Kviteseid og Tokke som har størst utpendling. Når det gjeld pendling mellom dei aktuelle kommunane, har Kviteseid har størst utpendling til Seljord (10,9 prosent) og Tokke (4,2) prosent. Tokke har størst pendling til Vinje (9,4 prosent), men også noko pendling til Kviteseid og Seljord. Fyresdal har noko pendling til Tokke, Kviteseid og Seljord. Nissedal har størst pendling til Kviteseid, men også noko til Seljord. Tinn har nesten ikkje pendling til dei andre kommunane. Vinje har størst pendling til Tokke (4,4 prosent) og noko pendling til Seljord, Tinn og Kviteseid.

Navn	Fyresdal	Kviteseid	Nissedal	Seljord	Tinn	Tokke	Vinje	Utafor	Innafor
Fyresdal	69,7	3,2	0,6	1,7	0,1	4,6	0,4	19,7	10,6
Kviteseid	0,9	61,8	1,1	10,9	0,3	4,2	1,6	19,2	19
Nissedal	0,4	5,0	67,8	1,3	0,0	0,1	0,4	25,1	7,2
Seljord	0,2	6,4	0,0	67,6	0,8	1,7	1,7	21,6	10,8
Tinn	0,0	0,2	0,0	0,1	84,7	0,1	0,4	14,5	0,8
Tokke	1,3	3,9	0,3	2,8	0,4	64,5	9,4	17,3	18,1
Vinje	0,1	2,0	0,0	2,8	2,2	4,4	67,9	20,5	11,5
Utafor	4,9	12,8	17,3	19,1	9,0	5,9	6,3		

Figur 14 Pendlingsmatrise.

Det er verdt å merke seg at alle kommunane, med unntak av Tokke, har større pendling ut av regionen enn innafor. For fleire kommunar er det ein klart større del som pendlar ut av regionen i staden for innafor. Dette gjeld spesielt Tinn og Nissedal, men Seljord og Vinje har også ein betyde-

lig større del som pendlar ut av regionen. Tabell 5 syner kva kommunar som det vert pendla til ut frå regionen. Oslo, sokkelen og Skien er klart dei tre viktigaste utpendlingsområda.

Det er Kviteseid som har størst innpendling frå dei andre kommunane i regionen, tett følgd av Seljord. Vinje og Tokke har og innpendling frå alle kommunane i regionen, men omfanget er mindre. Seljord er den kommunen som har størst innpendling frå kommunar utafor regionen (19,1 prosent). Vidare følgjer Nissedal med 17,3 prosent og Kviteseid med 12,8 prosent.

Tabell 6 syner omfanget av innpendlinga frå dei største innpendlingskommunane utafor regionen. Den kommunen med størst innpendling til Vest-Telemark er Bø. Elles er det slik at regionen har underdekking av arbeidsplassar (jf. Tabell 7), noko som inneber av fleire pendlar ut av regionen enn inn. Det er berre Seljord er overdekkta av arbeidsplassar i høve sysselsette i kommunen (105,1 prosent). Dei andre kommunane har ei arbeidsplassdekking som varierer frå 78,9 i Fyresdal til 95,5 i Tinn.

Tabell 5 Dei viktigaste arbeidskommunane for dei som pendlar ut av regionen.

Arbeidskommune	Utpendlarar frå regionen
Oslo	401
Sokkelen sør for 62° N	161
Skien	158
Bø	111
Notodden	94
Kristiansand	93
Porsgrunn	80
Kongsberg	60
Bærum	58
Nome	57

Tabell 6 Dei viktigaste kommunane med innpendling til regionen.

Kommunar med innpendling til regionen	Innpendlarar til regionen
Bø	152
Notodden	80
Oslo	72
Skien	69
Nome	61
Hjartdal	55
Drangedal	54
Sauherad	38
Åmli	29
Porsgrunn	27

Tabell 7 Eigendekning av arbeidsplassar.

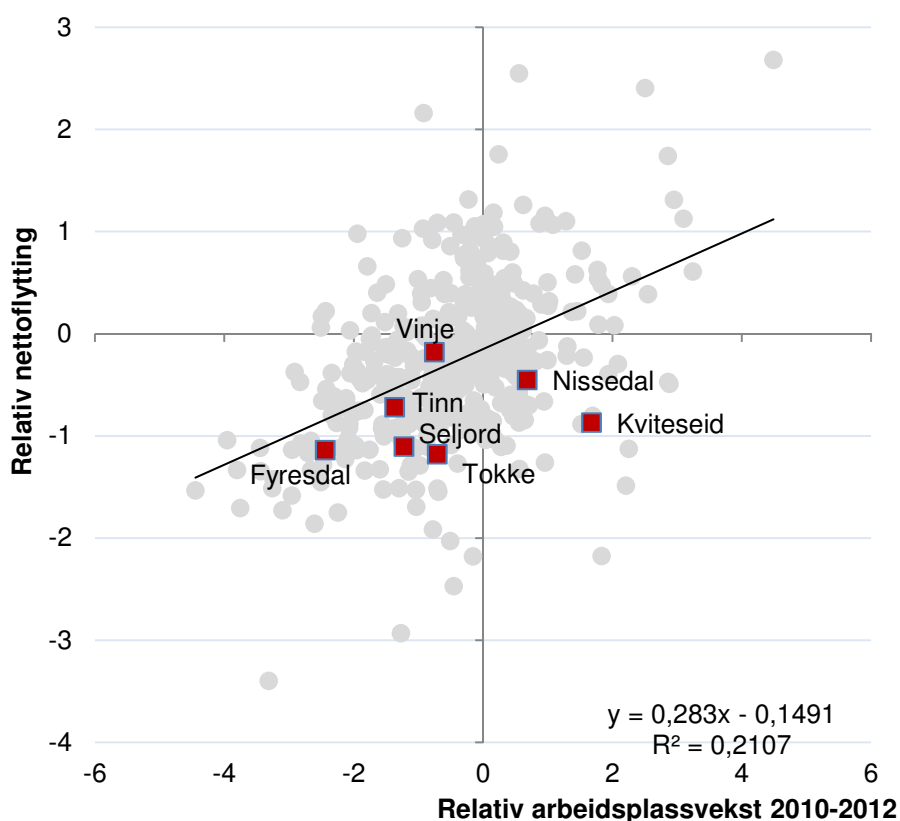
Kommune	Eigendekning på arbeidsplassar. Prosent
Fyresdal	78,9
Kviteseid	92,2
Nissedal	85,5
Seljord	105,1
Tinn	95,6
Tokke	87,4
Vinje	81,6

4.5 Bustadattraktivitet

4.5.1 Flytting og arbeidsplassvekst

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

Figur 15 syner korleis samanhengen mellom nettoflytting og arbeidsplassvekst har vore i kommunane i Noreg i perioden 2010 til og med 2012. Streken syner den statistiske samanhengen mellom desse to storleikane, og representerer forventa nettoflytting gjeve nivået på arbeidsplassveksten. Samanhengen er positiv, men mange kommunar har ei nettoflytting som avvik ganske sterkt frå forventningsverdien.



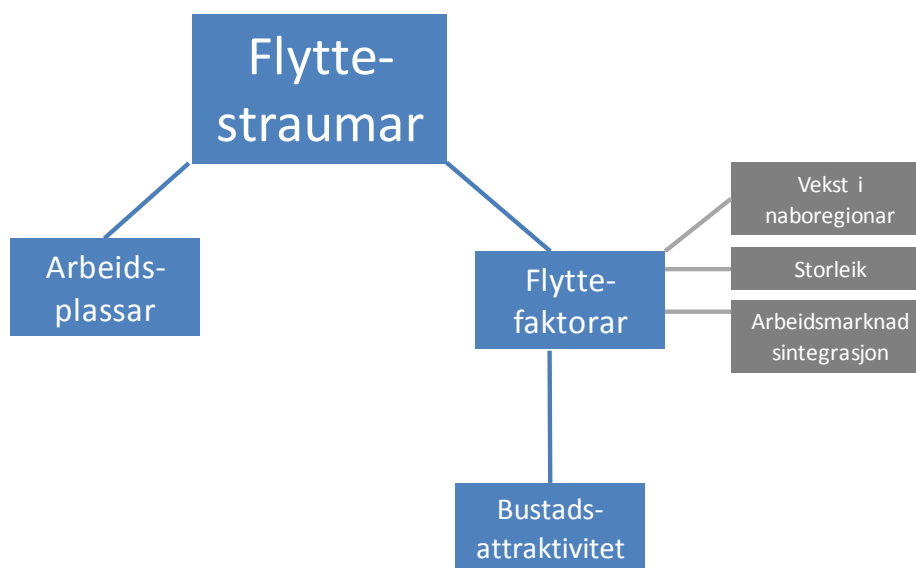
Figur 15 Kommunane i Norge i perioden 2010-2012 etter relativ nettoflytting og relativ arbeidsplassvekst.

Kviteseid og Nissedal har hatt sterkast arbeidsplassvekst dei siste tre åra, men har likevel svake flyttetetal. Vinje har noko under middels arbeidsplassvekst, men har betre flyttebalanse enn forventet. Dei andre kommunane Tinn, Seljord, Tokke og Fyresdal har hatt svak arbeidsplassvekst og samstundes høgare utflytting enn arbeidsplassveksten skulle tilseie.

4.5.2 Kva styrer flyttestraumane?

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

I Figur 16 har vi definert tre strukturelle tilhøve som har ein signifikant verknad på flyttebalansen til eit stad, når effekten av arbeidsplassveksten er teke omsyn til. Kommunar med høgt folketal har systematisk betre flyttebalanse enn stader med lågt folketal. Det er eit uttrykk for at stader med ein høg konsentrasjon av folk verkar tiltrekkande. Deretter ser vi at stader med høg arbeidsmarknadsintegrasjon har systematisk betre flyttebalanse enn stader med låg. Det tyder på at kommunar som ligg innanfor ein større arbeidsmarknad, og dermed har gode pendlingsmoglegheiter for innbyggjarane får ein gevinst i form av høgare netto innflytting. Den tredje strukturelle faktoren er vekst i talet arbeidsplassar i omkringliggende kommunar som ligg innanfor pendlingsavstand. Dersom det er vekst i talet på arbeidsplassar i nabokommunane, vil dette føre til høgare netto innflytting.



Figur 16 Faktorar som styrer flyttestraumane.

Telemarksforsking har analysert korleis desse faktorane påverkar nettoflyttinga i kommunane i Noreg i ein regresjonsanalyse med input av data frå 2001 til og med 2012. Når vi kjenner desse samanhengane, kan vi analysere korleis faktorane kvar for seg og til saman har påverka nettoflyttinga i ein bestemd kommune. Eit stad sin bustadsattraktivitet vert målt som ein restfaktor; avviket mellom den faktiske nettoflyttinga og den forventa nettoflyttinga når vi tek omsyn til staden sin arbeidsplassvekst, arbeidsplassveksten i nabokommunar, befolkningsstorleik og arbeidsmarknadsintegrasjon. Stader som har betre nettoflytting enn forventa vil då bli karakterisert som attraktive som bustad. Slike stader har eigenskapar som fører til høgare nettoflytting enn kva som er «statistisk normalt».

4.5.3 Strukturfaktorar for kommunar og regionar

I Figur 17 ser vi korleis dei tre strukturelle faktorane påverkar nettoflyttinga til kommunane. Tala er effekten av dei tre faktorane på årleg nettoflytting.

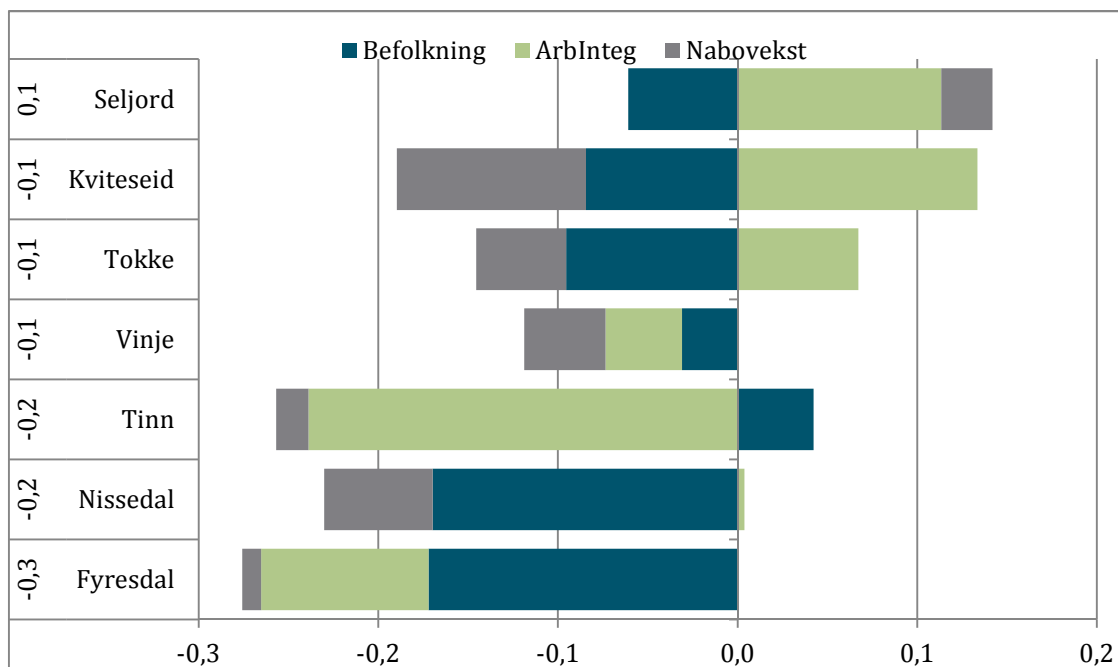
Kommunar med ein stor folkesetnad har systematisk betre nettoflytting enn små. Høg arbeidsmarknadsintegrasjon er òg positivt for innflytting. Det kan skuldast at høg arbeidsmarknadsintegrasjon gjev fleire jobbmoglegheiter, og aukar sannsynet for at ein innflyttar skal velje staden som bustad. Dersom nabokommunar som ligg i pendlaravstand har arbeidsplassvekst, vil det òg auke nettoflyttinga til ein kommune.

Seljord, Kviteseid og Tokke har høgare arbeidsmarknadsintegrasjon enn middels av norske kommunar, noko som statistisk sett aukar sannsynet for å få netto innflytting. Tinn har svært låg arbeidsmarknadsintegrasjon, noko som er negativt for flyttebalansen.

Tinn er einaste kommune som er større enn middels av norske kommunar, noko som er ein fordel. Nissedal og Fyresdal er dei minste kommunane i folketal, noko som gjev lågare sannsyn for innflytting.

Det er berre Seljord som har positive impulsar gjennom arbeidsplassvekst i nabokommunar, dei andre kommunane har svak vekst i dei kommunane som det vert pendla mest til.

Samla sett har Seljord hatt ein positiv struktureffekt, som har bidrege til at nettoflyttinga har vorte 0,1 prosent betre, regna som årleg nettoflytting i prosent av folketalet. Fyresdal har hatt dei minst gunstige strukturelle tilhøva, og har tapt omtrent 0,3 prosent årleg som svakare nettoflytting.



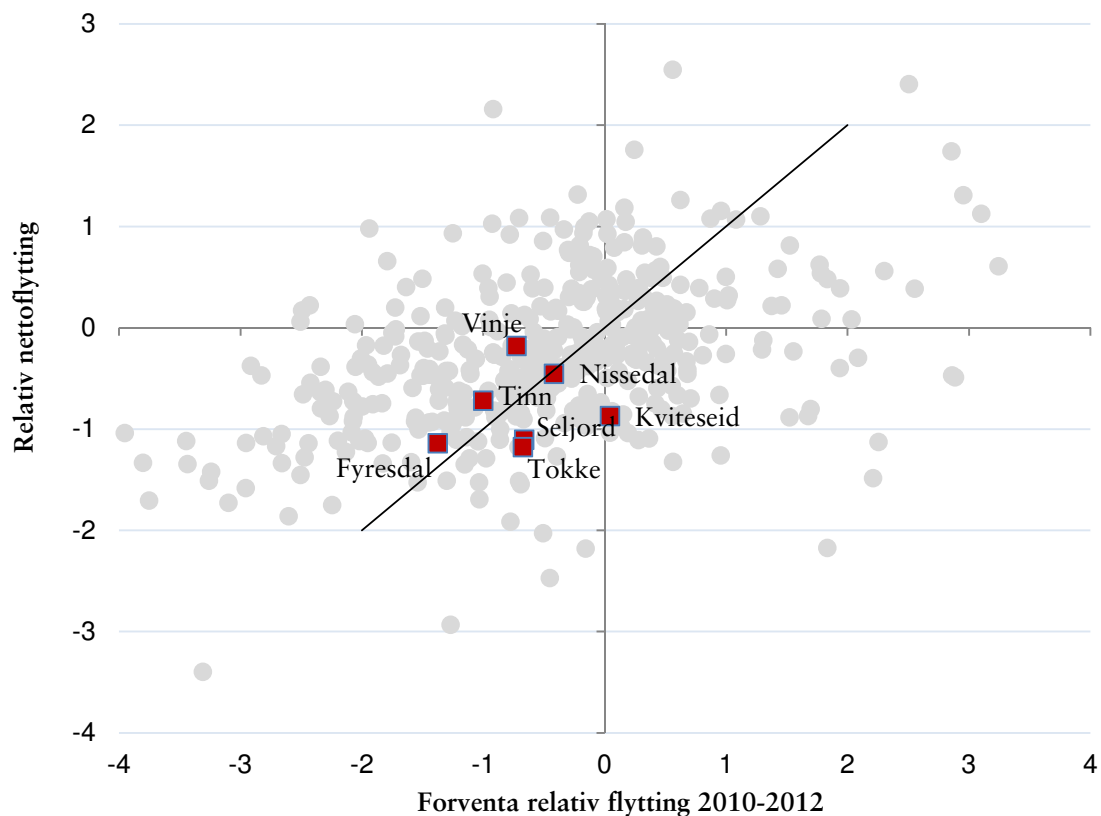
Figur 17 Strukturfaktoranes verknad for årleg nettoflytting, inklusiv innvandring, i perioden 2010-2012. Samla struktureffekt heilt til venstre, som årleg ekstra netto innflytting av folketalet.

Ei kommunesamanslåing vil påverke dei strukturelle tilhøva i den statistiske modellen. Den samanslegne kommunen vil bli større, noko som er positivt for nettoflyttinga, men samstundes vil arbeidsmarknadsintegrasjon bli lågare fordi pendling mellom dei samanslegne kommunane forsvinn. Samla sett vil struktureffekten bli omtrent den same som før.

4.5.4 Bustadattraktivitet

Vi har så langt i dette kapitlet vist at nettoflyttinga til ein kommune eller region vert påverka positivt av arbeidsplassveksten på staden. Det er ein velkjend og nesten sjølvsgd samanheng. Deretter har vi vist at nettoflyttinga òg påverkast positivt av arbeidsplassvekst i nabokommunar eller naboregioner, at storleiken på folketalet påverkar nettoflyttinga positivt og at arbeidsmarknadsintegrasjonen målt med brutto inn- og utpendling påverkar nettoflyttinga i positiv retning. Dermed er det fire kjenneteikn ved kommunar og regionar som har ein påviseleg statistisk positiv samanheng med nettoflyttinga.

Vi kan då regne ut kor stor nettoflytting ein kommune er forventta å få, gjeve desse fire storleikane. I figuren under er forventta nettoflytting rekna ut for alle kommunane i landet, og samanlikna med den faktiske nettoflyttinga.



Figur 18 Faktisk nettoflytting og forventa nettoflytting ut frå arbeidsplassvekst og strukturelle tilhøve i perioden 2010-2012.

Kviteseid har den høgaste forventa nettoflyttinga av kommunane, fordi dei har hatt sterkast arbeidsplassvekst kombinert med høvesvis gunstige strukturelle vilkår. Fyresdal har hatt låg arbeidsplassvekst og samstundes lite gunstige strukturelle tilhøve.

Avstanden mellom den faktiske og forventa nettoflyttinga (den svarte streken) er ein indikator for bustadsattraktivitet. Vinje, Tinn og Fyresdal har hatt betre nettoflytting enn forventa dei tre siste åra, medan dei andre kommunane har hatt svakare nettoflytting enn forventa.

4.5.5 Bustadattraktivitet over tid

Det statistiske målet for bustadattraktivitet vil variere ein del frå år til år, og då spesielt for dei små kommunane. Ein ukjend del av denne variasjonen er nok tilfeldig. Det er difor best å sjå på utviklinga av bustadattraktivitet over tid.

Tabell 8 syner korleis bustadattraktiviteten har vore i kommunane dei siste ti treårsperiodane. Vi ser at bustadsattraktiviteten er låg for mange av kommunane samanlikna med kommunane på landsbasis. Fyresdal er den kommunen som har hatt høgast bustadsattraktivitet dei siste åra, men trenden ser ut til å være fallande. Kviteseid og Tokke ser òg ut til å ha fått lågare bustadsattraktivitet dei seinare åra. Tinn, Vinje og til dels Tokke ser ut til å vere i ferd med å snu ein negativ trend.

Tabell 8 Bustadsattraktiviteten dei siste ti treårsperiodane. Tala til venstre syner rangeringa til kommunen blant dei 428 kommunane i landet med omsyn til ti års progressivt gjennomsnitt.

Rang	Kommune	2001-2003	2002-2004	2003-2005	2004-2006	2005-2007	2006-2008	2007-2009	2008-2010	2009-2011	2010-2012	Prog. snitt	Trend
256	Tinn	0,1	0,5	0,2	-0,6	-0,9	-0,5	-0,1	0,1	0,2	0,3	-0,1	0,0
268	Seljord	0,3	0,0	-0,2	-0,3	0,3	0,0	0,3	-0,5	0,2	-0,5	-0,1	0,0
399	Kviteseid	0,0	-0,4	-0,1	-0,6	-0,1	-0,1	0,0	-0,9	-1,0	-0,9	-0,6	-0,1
238	Nissedal	0,0	-0,3	-0,5	-0,7	-0,4	0,0	0,3	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1
63	Fyresdal	1,2	0,8	2,1	0,5	1,0	0,2	0,5	0,0	-0,1	0,2	0,4	-0,2
390	Tokke	0,5	-0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,5	-0,9	-1,0	-0,5	-0,5	-0,1
253	Vinje	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,5	-0,1	0,0

4.6 Samla vurdering

Blant kommunane som inngår i utgreinga, er det Tinn og Vinje som er dei største kommunane, med eit folketal på høvesvis 5 973 og 3 721 innbyggjarar per 1. januar 2013. Samla folketal for alle kommunane har gått ned frå 21 330 i 2000 til 20 210 i 2013. Det er berre Seljord som samla sett har hatt ein auke på nokre få personar i denne perioden, sjølv om fleire kommunar, i fyrste rekkje Vinje og Nissedal, har hatt ei positiv utvikling dei seinare åra. Alle kommunane, med unntak av Nissedal, har netto utflytting. I tillegg har alle kommunane, med unntak av Nissedal og Vinje, også negativ fødselsbalanse. Samstundes ser vi at innvandring frå utlandet til ein viss grad motverkar nedgang i folketalet som fylgje av utflytting og negativ fødselsbalanse, men innvandringa frå utlandet er ikkje stor nok til å hindre nedgang i folketalet for regionen samla sett.

Alle kommunane har samla sett hatt ein auke på 200 arbeidsplassar frå 2000-2012. Dersom vi ikkje reknar med Tinn, som har hatt ein reduksjon på 193 arbeidsplassar, har Vest-Telemarkkommunane samla sett hatt ei auke på 393 arbeidsplassar. Dei fleste av desse har kome i Seljord, Kviteseid og Nissedal. Det har samla sett vore ein auke på 203 arbeidsplassar i næringslivet. Det syner at mykje av veksten skuldast vekt i privat sektor, men det er variasjonar mellom kommunane enkeltvis. Vinje har hatt størst vekst i næringslivet målt i talet på arbeidsplassar (144), men den samla veksten er likevel berre 12 arbeidsplassar. Det har med andre ord vore ein reduksjon i talet på offentleg arbeidsplassar. Seljord, Kviteseid og Nissedal har og hatt vekst i næringslivet, men her har det i tillegg vore ein auke i offentlege arbeidsplassar. Tinn har hatt ein reduksjon i både offentlege og private arbeidsplassar. Reduksjonen på arbeidsplassar i næringslivet i Fyresdal og Tokke har dels blitt kompensert av ei auke i talet på offentlege arbeidsplassar. Det er Nissedal, Vinje, Kviteseid og Seljord som har hatt størst vekst i næringslivet. Desse kommunane har også den mest varierte næringsstrukturen. Nissedal og Seljord har fleire gode plasseringar i Nærings-NM, medan Vinje har meir stabil utvikling over tid.

Pendlingsdata er av interesse for å kunne seie noko om interaksjon på tvers av kommunegrensene og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Det stort sett ei viss pendling mellom dei fleste kommunane, men omfanget varierer. Tinn har lite inn- og utpendling til dei andre kommunane, men noko innpendling frå Vinje. Fyresdal og Nissedal og har også lite innpendling frå dei andre kommunane. Fyresdal har mest pendlingsintegrasjon i høve til Tokke og Kviteseid. Nissedal har størst integrasjon i høve til Kviteseid og Seljord. Pend-

lingsmønsteret speglar ikkje noko klart regionsenter, men det er Kviteseid som har størst innpendling frå dei andre kommunane. Deretter følgjer Seljord og Tokke. Dei kommunane med størst gjensidig pendling er Seljord og Kviteseid og Vinje og Tokke. Det er verdt å merke seg at alle kommunane, med unntak av Tokke, har større pendling ut av regionen enn innafør.

Kviteseid og Nissedal har hatt sterkast arbeidsplassvekst dei siste tre åra, men har likevel svake flyttetetal. Vinje har noko under middels arbeidsplassvekst, men har betre flyttebalanse enn forventta. Dei andre kommunane Tinn, Seljord, Tokke og Fyresdal har hatt svak arbeidsplassvekst og samstundes høgare utflytting enn arbeidsplassveksten skulle tilseie.

Kommunar med eit høgt folketal har systematisk betre nettolflytting enn små. Høg arbeidsmarknadsintegrasjon er òg positivt for innflytting. Det kan skuldast at høg arbeidsmarknadsintegrasjon gjev fleire jobbmoglegheiter, og aukar sannsynet for at ein innflyttar skal velje staden som bustad. Dersom nabokommunar som ligg i pendlaravstand har arbeidsplassvekst, vil det òg auke nettolflyttinga til ein kommune. Dersom vi korrigerer for desse strukturelle tilhøva, ser vi at bustadattraktiviteten ligg under forventningslinja for fleire kommunar. Korleis ein kommune plasserer seg i tilhøve til bustadattraktivitet spelar inn på korleis ein skal jobbe strategisk for framtidig utvikling. For kommunar med låg tilflytting i høve til utviklinga i mengda arbeidsplassar, vil dei vere viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktiviteten.

Elles er det klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for kommunane. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle område med pendlaravstand. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekkje til seg arbeidsplassar utanfor regionen i staden for å konkurrere seg i mellom. For å lukkast må ein vere samde om korleis ein vi leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god måte.

5. Kommuneøkonomi

I dette kapitlet har vi rekna på økonomiske konsekvensar av ulike alternativ for kommunesamanslåing for Vinje. Dei økonomiske konsekvensane er drøfta både i høve til effektar på rammeoverføringar gjennom inntektssystemet, inntekter frå konsesjonskraft og mogleg innsparingspotensial. Konkret vert det stilt spørsmål om i kva grad kommunesamanslåing eller auka interkommunalt samarbeid vil føre til auka finansieringsevne, ein meir robust kommuneøkonomi og betre kostnadseffektivitet.

Før vi går nærare inn på effektane av ei kommunesamanslåing, vil vi sjå litt på økonomisk status i Vest-Telemarkkommunane i dag.

5.1 Status og utfordringar

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

5.1.1 Korrigererte frie inntekter

Korrigererte, frie inntekter er ein indikator som gjev uttrykk for kommunane sitt inntektsnivå. Kommunane sine frie inntekter består av rammetilskot og skatteinntekter, og utgjer om lag 80 prosent av dei samla inntektene. Korrigererte, frie inntekter syner nivået på dei frie inntektene justert for variasjon i utgiftsnivå.

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

For å få eit mest mogleg komplett bilete av kommunane sine frie inntekter, syner vi i tabellen under kommunane sine korrigererte frie inntekter både med og utan eigedomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Tabell 9 syner at alle dei aktuelle kommunane har eit inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Vinje og Tokke peikar seg ut med svært høge inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Det kan vere utfordrande å slå saman kommunar som har svært ulik økonomisk situasjon og nivå på frie inntekter, men det kan òg vere mange andre forhold som påverkar økonomien i kommunane, og som har noko å seie i ein eventuell samanslåingssituasjon. Vi skal sjå nærare på nokre indikatorar som seier litt meir om korleis kommunane forvaltar dei disponible midlane.

Tabell 9 Korrigerte frie inntekter 2012. Tala syner prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbyggjar. Kjelde: KR D.

	Korr. frie innt. ekskl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.	Korr. frie innt. inkl. e-skatt + konsesjonskraftinnt.
Vinje	107	141
Tokke	101	136
Nissedal	108	127
Fyresdal	103	125
Tinn	103	123
Seljord	100	106
Kviteseid	101	103
Telemark	97	101
Heile landet	100	100

5.1.2 Finansielle nøkkeltal

Netto driftsresultat vert brukt blant anna av Teknisk berekningsutval for kommunal økonomi (TBU) som ein hovudindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat er eit mål på kor mykje kommunane sit att med av driftsinntekter etter at driftsutgifter, netto renter og avdrag er betalte. Målt i prosent av driftsinntektene uttrykkjer netto driftsresultat såleis kor stor del av dei tilgjengelege driftsinntektene kommunane kan disponere til avsetjingar og eigenfinansiering av investeringar. TBU har gjort utrekningar som indikerer at netto driftsresultat over tid bør liggje på om lag 3 prosent av driftsinntektene for at kommunar og fylkeskommunar skal sitje att med tilstrekkelege midlar til avsetjingar og investeringar.

Tabell 10 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2010-12. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2010	2011	2012	Gj.snitt 2010-12
Vinje	9,0	6,7	6,6	7,4
Tinn	5,3	3,6	1,9	3,6
Seljord	1,7	0,5	1,4	1,2
Kviteseid	10,4	3,1	1,1	4,9
Nissedal	-5,4	3,3	4,6	0,8
Fyresdal	12,3	10,3	10,5	11,0
Tokke	3,6	6,6	-2,2	2,7
Telemark	0,9	0,7	1,9	1,2
Heile landet	2,6	2,5	3,1	2,7

Tinn, Seljord, Kviteseid og Tokke hadde eit netto driftsresultat på under 3 prosent i 2012. Vinje, Nissedal og Fyresdal hadde eit netto driftsresultat på høvesvis 6,6 prosent, 4,6 prosent og 10,5

prosent. Det vil seie godt over det tilrådde nivået. Alle kommunane med unntak av Tokke hadde eit positivt driftsresultat i 2012.

Ser vi på åra 2010-2012 under eitt er det Nissedal som kjem dårlegast ut med eit gjennomsnittleg netto driftsresultat på 0,8 prosent.

Kommunane sine fondsverdiar fordeler seg på disposisjonsfond, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond.

Fonda er kommunane sine økonomiske reserver som er bygde opp ved driftsoverskot, kraftinntekter eller ved sal av eigedom, osb. Fondsbeholdninga varierer i stor grad mellom kommunane. Dette kan ha samanheng med i kva grad kommunane lånefinansierar eller brukar av fondsmidlar til investeringsføremål.

Det er berre midlar frå disposisjonsfond som kan brukast fritt til drift eller investeringar. Storleiken på disposisjonsfond vil dermed seie noko om kommunen sin handlefridom, til dømes til å gjere nye investeringar utan å binde drifta i framtida ved låneopptak. Som Tabell 11 viser, har fleire av kommunane relativt lite midlar på disposisjonsfond. Det vil for desse vere ei viktig oppgåve å byggje opp disposisjonsfond som ein økonomisk tryggleik mot uventa utgiftsauke og sviktande inntekter. Fyresdal, Seljord og Nissedal hadde i 2012 eit nivå på disposisjonsfondet under landsgjennomsnittet. Kommunane Tinn, Tokke, Vinje og Kviteseid har på den andre sida romslege fond å ta av.

Tabell 11 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2010-12. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2010	2011	2012
Vinje	7,3	8,0	7,4
Tinn	10,3	8,6	8,8
Seljord	2,3	3,0	2,2
Kviteseid	5,1	6,1	6,3
Nissedal	1,6	1,6	2,9
Fyresdal	9,5	4,9	0,8
Tokke	5,0	7,5	8,7
Telemark	5,5	4,9	4,5
Heile landet	5,3	5,5	5,9

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

Dei beste kommunane i landet er heilt nede i under 30 prosent på dette nøkkeltalet, medan gjennomsnittet på landsbasis var 68,7 prosent i 2012. Alle dei aktuelle kommunane med unntak av Seljord og Vinje hadde ei lånegjeld under landsgjennomsnittet i 2012.

Tabell 12 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2010-12. Kjelde: KOSTRA (konsern).

	2010	2011	2012
Vinje	44,8	63,5	69,3
Tinn	37,0	36,4	37,2
Seljord	76,4	73,1	70,3
Kviteseid	42,3	40,6	38,8
Nissedal	49,9	48,1	50,6
Fyresdal	37,3	14,7	11,1
Tokke	25,8	27,8	33,8
Telemark	72,3	71,5	72,4
Heile landet	68,9	69,9	68,7

5.1.3 Oppsummerande vurdering

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

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

5.2 Effektar på overføringane frå inntektssystemet

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

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

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

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

Ved ei samanslåing vil utgiftsutjamningsdelen i kommunane sitt inntektssystem verte påverka av følgjande fem kriterium i dagens kostnadsnøkkel¹:

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

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

Grunnlagsdata knytt til busetjingskriteria ”sone” og ”nabo” er utrekna av Statistisk sentralbyrå. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil vere kurant å rekne ut sidan dette kriteriet er definert som innbyggjartal opphøgt i 1,2. Opphopingsindeksen består av kriteria skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggjartal per 1. januar 2013.²

Inntektsutjamninga vil verte påverka av ei kommunesamanslåing dersom dei involverte kommunane har vore i ulike ”skatteinntektsklasser”, dvs. hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Sidan innføringa av ein meir symmetrisk inntektsutjamning i 2005, har det vore to slike ”skatteinntektsklasser”; skatteinntekt per innbyggjar som utgjer meir eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittleg nivå. Av dei sju aktuelle kommunane er det berre Seljord, Kviteseid og Fyresdal som ligg under dette nivået.

Ei eventuell samanslåing som involverer Seljord, Kviteseid og Fyresdal vil derfor påverke inntektsutjamninga over rammetilskotet.

Regionaltilskota i inntektssystemet som vert fordelte som ein gitt sum til den einskilde kommunen, vert kompensert over inndelingstilskotet. I 2014 kvalifiserer Seljord, Kviteseid, Nissedal og Fyresdal til småkommunetilskot, medan Tinn får Distriktstilskot Sør-Noreg. Alle desse tilskota vil med andre ord verte påverka av ein eventuell samanslåing.

Utrekningane er gjorde på følgjande samanslåingsalternativ:

1. Vinje + Tokke
2. Vinje + Tokke + Tinn
3. Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke

5.2.1 Alternativ 1

Tabell 13 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av Vinje og Tokke, medan Figur 19 syner på kva måte rammetilskotet vil utvikle seg over tid. Som tabellen og figuren syner, vil ”Vinje og Tokke kommune” få auka rammetilskotet sitt med 0,5 mill. kr kvart år dei 15

¹ I tillegg blir tillegg/trekk for elevar i statlege/private skular påverka

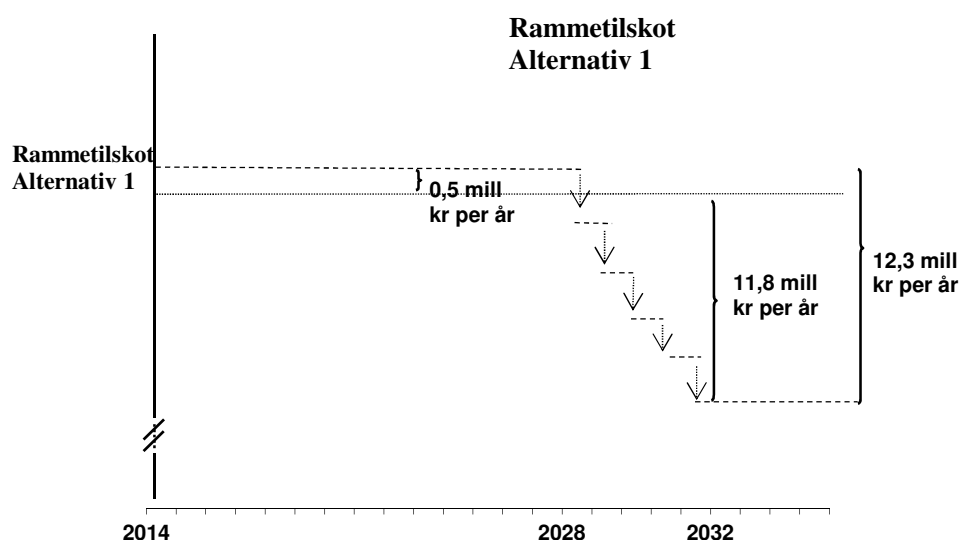
² Indeksen blir berekna ved å multiplisere grunnlagstala frå dei tre kriteria og dela på innbyggjartal multiplisert med innbyggjartal.

første år etter ei samanslåing. Dette utgjør + 0,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.³

Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 11,9 mill. kr per år lågare enn det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjør ein reduksjon på 1,8 prosent samanlikna med dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha motteke 7,2 mill. kr meir enn summen av dei "gamle" kommunane.⁴

Tabell 13 Frie inntekter per år i mill 2011-kr. Alternativ 1, Vinje + Tokke kommune

<i>Alternativ 1</i>	
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	344
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	345
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	333
Årleg effekt av samanslåing de første 15 åra (B-A)	+0,5
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-11,9



Figur 19 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 1, «Vinje + Tokke kommune»

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under. "Vinje + Tokke kommune" vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (23 tusen), nabo (20 tusen) opphopingsindeks (106 tusen) og urbanitet (394 tusen) på 0,543 mill kr. Kriteriet nabo netto verknad av elevar i statlege/private skular (65 tusen) slår negativt ut på

³ KOSTRA 2012

⁴ Utrekna som 15 år à 0,478 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 2,466 mill. kr per år i ein femårsperiode.

rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 12,331 mill. kr (bestående av eit basistilskot).

Tabell 14 Endring i ulike tilskotselement 2014-kr. Alternativ 1, «Vinje + Tokke kommune»

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	23
Nabo	20
Nto.verkn. statl/priv. skular	-65
Opphopingsindeks	106
Urbanitetskriterium	394
Basistillegg	-12 331
Nto. inntektsutjamning	0
Småkommunetilskot	0
Inndelingstilskot	12 331
Sum:	478

5.2.2 Alternativ 2

Eit anna samanslåingsalternativ er samansett av Vinje, Tokke og Tinn. Tabell 15 og Figur 20 syner kortsiktige og langsiktige effektar ved ei eventuell samanslåing av desse tre kommunane. Som tabellen og figuren syner, vil "Vinje + Tokke + Tinn kommune" få auka rammetilskotet sitt med 1,1 mill. kr kvart år dei 15 fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer 0,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.⁵

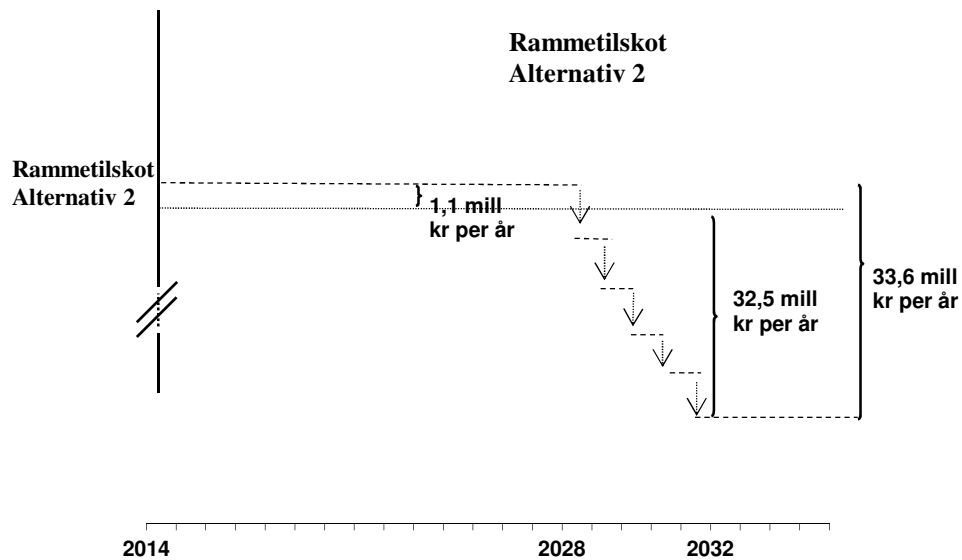
Når inndelingstilskotet er ferdig trappa ned, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 32,5 mill. kr pr år under det ein mottok som einskildkommunar. Dette utgjer ein reduksjon på 2,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. I perioden 2014-2028 ville den nye kommunen ha motteke 16,9 mill. kr meir enn summen av dei "gamle" kommunane.⁶

Tabell 15 Frie inntekter per år i mill 2014-kr. Alternativ 2, «Vinje + Tokke + Tinn kommune»

	<i>Alternativ 2</i>
<i>Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)</i>	675
<i>Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)</i>	677
<i>Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)</i>	643
Årleg effekt av samanslåing dei fyrste 15 åra (B-A)	+1,1
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-32,5

⁵ KOSTRA 2012

⁶ Utrekna som 15 år à 1,130 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 6,724 mill. kr per år i ein femårsperiode.



Figur 20 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 2, «Vinje + Tokke + Tinn kommune»

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. "Vinje + Tokke + Tinn kommune" vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteriet urbanitet på 1,340 mill. kr. Kriteria sone (-18 tusen), nabo (-10 tusen), netto verknad av elevar i statlege/private skular (-135 tusen) og opphopingsindeks (-49 tusen) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 33,622 mill. kr (beståande av to basistilskot og eit distriktstilskot Sør-Noreg).

Tabell 16 Endring i ulike tilskotselement 2014-kr. Alternativ 2, «Vinje + Tokke + Tinn kommune»

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	-18
Nabo	-10
Nto.virkn. statl/priv. skolar	-135
Opphopingsindeks	-49
Urbanitetskriterium	1 340
Basistillegg	-24 662
Nto inntektsutjamning	0
Distriktstilskot Sør-Noreg	-8 960
Inndelingstilskot	33 622
Sum:	1 130

5.2.3 Alternativ 3

Det tredje samanslåingsalternativet omfattar Vinje, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal og Tokke. Under har vi vist kortsiktige og langsiktige effektar ved ei slik samanslåing.

Som Tabell 17 og Figur 21 syner, vil alternativ 3 i utgangspunktet få auka rammetilskotet sitt med 7,5 mill. kr kvart år dei femten fyrste åra etter ei samanslåing. Dette utgjer 0,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.⁷

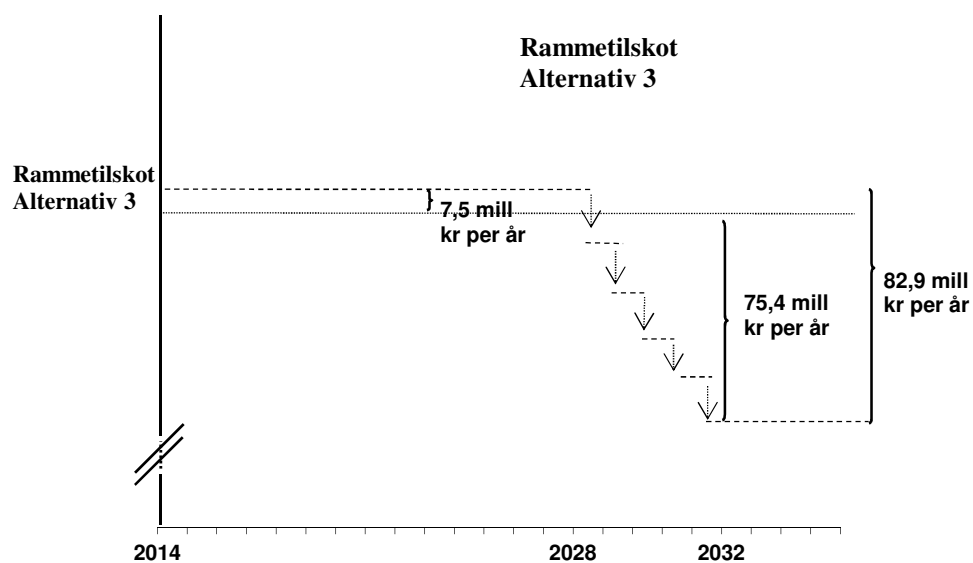
Tabell 17 Frie inntekter per år i mill 2014-kr. Alternativ 3, «Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke kommune»

	<i>Alternativ 3</i>
Sum frie inntekter per år før samanslåing (A)	831
Frie inntekter per år i 15 år etter samanslåing (B)	839
Frie inntekter per år frå og med år 20 etter samanslåing (C)	756
Årleg effekt av samanslåing dei fyrste 15 åra (B-A)	+7,5
Årleg effekt av samanslåing frå og med år 20 (C-A)	-75,4

Når inndelingstilskotet er ferdig nedtrappa, vil kommunen vere nede på eit langsiktig tilskotsnivå som ligg 75,4 mill. kr pr år under det ein mottok som enkeltkommunar. Dette utgjer -2,5 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2014-2028 vil den nye kommunen ha mottoke 112,7 mill. kr meir enn dei sjølvstendige kommunane ville fått i sum.⁸

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa er vist i tabellen under.



Figur 21 Rammetilskotsutvikling med og utan samanslåing. Alternativ 3, «Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke kommune»

⁷ KOSTRA 2012

⁸ Utrekna som 15 år à 7,513 mill. kr. Inndelingstilskotet blir deretter trappa ned med 16,584 mill. kr per år i ein femårsperiode.

Korleis endringa i rammetilskotet fordeler seg på dei ulike elementa, er vist i tabellen under. Alternativ 3 vil få ein auke i den delen av rammetilskotet som skriv seg frå kriteria sone (8,712 mill.), nabo (152 tusen), opphopingsindeks (38 tusen) og urbanitet (2,615 mill.) på til saman 11,517 mill. kr. Netto verknad av elevar i statlege/private skular (276 tusen) og netto inntektsutjamning (3,729 mill) slår negativt ut på rammetilskotet for den nye kommunen. Inndelingstilskotet er på 82,919 mill. kr (samansett av fem basistilskot og fire småkommunetilskot).

Tabell 18 Endring i ulike tilskotselement 2014-kr. Alternativ 3, «Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke kommune»

Tilskotselement	Endring i 1000 kr
Sone	8 712
Nabo	152
Nto.virkn. statl/priv. skolar	-276
Opphopingsindeks	38
Urbanitetskriterium	2 615
Basistillegg	-61 654
Nto inntektsutjamning	-3 729
Småkommunetilskot	-21 264
Inndelingstilskot	82 919
Sum:	7 513

5.2.4 Oppsummerande vurdering

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

- ◆ Inntektsutjamning
- ◆ Utgiftsutjamning
- ◆ Inndelingstilskot

Det er berre ein eventuell samanslåing som involverer Seljord, Kviteseid eller Fyresdal som vil påverke inntektsutjamninga, dvs. for alternativ 3.

Inndelingstilskotet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskot over ein periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter femten år. Tabell 19 oppsummerar desse verknadene.

Alternativ 1, «Vinje + Tokke kommune» vil få auka rammetilskotet sitt med 0,5 mill. kr kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing, eller + 0,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Alternativ 2, «Vinje + Tokke + Tinn kommune» vil få auka rammetilskotet sitt med 1,1 mill. kr kvart år, eller 0,1 prosent medan Alternativ 3, «Vest-Telemark kommune» vil få en auke dei 15 fyrste åra på 7,5 mill. kr per år (+ 0,5 prosent).

Den langsiktige effekten etter 20 år vil for alternativ 1 vere eit tilskotsnivå som ligg 11,9 mill. kr pr år under det ein mottak som enkeltkommunar (-1,8 prosent). For alternativ 2 og alternativ 3 vil tilsvarande langsiktig effekt vere høvesvis -32,5 mill. kr per år (-2,5 prosent) og -75,4 mill. kr per år (-5,4 prosent).

Tabell 19 Oversikt over endring i ulike tilskotsselement i 1000 2014-kr for dei ulike samanslåingsalternativa.

Tilskotsselement	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Sone	23	-18	8 712
Nabo	20	-10	152
Nto.verkn. statl/priv. skular	-65	-135	-276
Opphopingsindeks	106	-49	38
Urbanitetskriterium	394	1 340	2 615
Basistillegg	-12 331	-24 662	-61 654
Nto. inntektsutjamning	0	0	-3 729
Distriktstilskot Sør-Noreg	0	-8 960	0
Småkommunetilskot	0	0	-21 264
Inndelingstilskot	12 331	33 622	82 919
Sum:	478	1 130	7 513

For at kommunesamanslåing skal vere økonomisk lønsamt, må kommunane innan 20 år ha realisert eit innsparingspotensial tilsvarande reduksjon i rammetilskot. Vi vil i avsnitt 5.6 sjå nærare på innsparingspotensialet til dei ulike samanslåingsalternativa.

5.3 Direkte støtte kommunesamanslåingar

I den nyleg framlagte kommuneproposisjonen for 2015, er det ein eigen meldingsdel om kommunereforma. Her legg departementet opp til at alle kommunar som slår seg saman i reformperioden får dekkja eingongskostnader ved samanslåinga etter en standardisert modell som vist i Tabell 20.

Tabell 20 Modell for dekking av eingongskostnader i reformperioden. Tal i kroner.

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

Til kommunar, der det vert fatta nasjonale vedtak om samanslåing i reformperioden, vil det kunne bli delt ut reformstøtte frå staten. Utbetalinga blir gitt utan ytterligare søknad frå kommunane, og vert betalt ut på tidspunktet for samanslåinga. Reformstøtta går til alle samanslegne kommunar som etter samanslåinga har meir enn 10 000 innbyggjarar, med et minstebeløp på 5 mill. kroner per samanslåing. Støtta er differensiert etter innbyggjartal. Maksimalt beløp er 30 mill. kroner for dei mest folkerike samanslåingane. Modellen for reformstøtta er vist i Tabell 21.

Tabell 21 Model for reformstøtte i reformperioden (kroner).

Tal på innbyggjarar i samanslåinga	Reformstøtte
0-10 000 innbyggjarar	0
10-14 999 innbyggjarar	5 000
15 000-29 999 innbyggjarar	20 000 000
30 000-49 900 innbyggjarar	25 000 000
Over 50 000 innbyggjarar	30 000 000

Modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte på dei ulike samanslåingsalternativa for Vinje kommune, vil få effektar som vist i Tabell 22. Alternativet med Vinje og Tokke vil få 20 mill kr til dekking av eingongskostnader. Dette er den lågaste støtta fordi dette alternativet omfattar berre to kommunar, og fordi innbyggjartalet er så lågt at det ikkje kvalifiserer for reformstøtte. Alternativ 2, som også omfattar Tinn, vil få ei samla støtte på 35 mill. kr, mens Vest-Telemark-alternativet vil få ein støtte på 55 mill. kr. Det er verdt å merke seg at dersom dette alternativet hadde kome over 15 000 innbyggjarar, ville støtta auka med 15 mill. kr. Vest-Telemark har ei folketal som ligg like under.

Tabell 22 Effektar av modellane for dekking av eingongskostnader og reformstøtte på dei ulike samanslåingsalternativa for Vinje kommune.

Alt	Kommunar	Innbyggartal	Eingongs-kostnader	Reformstøtte	Sum
1	Vinje + Tokke	5 980 000	20 000 000	0	20 000 000
2	Vinje + Tinn + Tokke	11 937 000	30 000 000	5 000 000	35 000 000
3	Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke	14 191 000	50 000 000	5 000 000	55 000 000

5.4 Inntekter frå konsesjonskraft

Kraftverkseigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunen der kraftanlegget ligg. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til behovet kommunane har for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt folketal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen får overført den overskytande mengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggjartal, inneber eit større behov for allmenn el-forsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil dermed gå til den nye kommunen, medan fylket si mengde vert tilsvarande redusert. På

den måten kan ein seie at regelverket og regimet som er knytt til fordelinga og uttak av konsesjonskraft, ikkje er samanslåingsnøytralt (Brandtzæg et.al 2011).

I tabellen nedanfor er det vist tal for konsesjonskraftmengde, alminneleg forbruk og overskytande konsesjonskraftmengde for kommunane som inngår i denne utgreiinga. Alle tala er i GWh. Alminneleg el-forsyning er definert som alt forbruk av elektrisk energi til hushald, jordbruk og føretak med unntak frå kraftintensiv industri. I tala for alminneleg forbruk er det rekna inn 10 prosent tap i nettet.

Dei siste endelege tala som er tilgjengelege for alminneleg el-forsyning er tal frå 2012. Men når det gjeld alminneleg el-forsyning kan desse tala variere frå år til år. Til dømes for Vinje kommune vil auka hyttebygging over tid auke det alminnelege forbruket, medan ein eventuell nedgang i innbyggjartalet vil trekkje i motsett retning. Vi har difor i utgangspunktet sett på dei endelege tala frå 2012, men viser i tillegg mot slutten av delkapittelet kva endringar i alminneleg el-forsyning kan gje av utslag ved å ta utgangspunkt i prognosane for alminneleg el-forsyning i 2013.

Vi ber lesaren ha i bakhovudet at utgreiinga er meint som ein illustrasjon og at resultatane vil variere med endringar i mengde og pris. Når det gjeld Tinn kommune, har dei eit alminneleg forbruk ifølgje Tinn energi/Tinn kommune på 284 GWh inkludert tap i nettet.

Vinje og Tokke kommune har særavtale på delar av konsesjonskrafta, særavtala er ein kompensasjon for at kommunen gav frå seg fallrettar i samband med Tokkeutbygginga. Det tyder at Tokke og Vinje kommunar får kjøpt 10 prosent av straumproduksjonen til kostpris. Den praktiske konsekvensen i denne samanhengen er at nettoprisen for denne delen av konsesjonskrafta er høgare enn annan konsesjonskraft. For Vinje kommune utgjer særavtalekrafta 123 GWh og for Tokke kommune utgjer han 55 GWh.

Tabell 23 Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft i kommunane. Tal frå 2014 og 2012. Kjelde: Vest-Telemark kraftlag, Vinje kommune og Tinn energi/Tinn kommune.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytande konsesjonskraft
Vinje	305	130	174
Tokke	116	48	68
Fyresdal	64	27	37
Nissedal	27	31	0
Kviteseid	11	49	0
Seljord	32	56	0
Tinn	148	284	0

Som vi ser av Tabell 23 er det fleire kommunar som inngår i denne utgreiinga som ikkje utnyttar konsesjonskrafta dei har krav på i eigen kommune. Dette gjeld Vinje, Tokke og Fyresdal. Alle dei andre kommunane har konsesjonskraft, men det er lågare enn alminneleg forbruk.

Nettoprisen ved uttak/sal av konsesjonskraft har variert mykje dei siste 10 åra, og vil halde fram å variere i åra som kjem. Det er mange forhold som gjev utslag på prisen, som forbruk, kostnader, revidering av avtaler og vidare. Frå Tinn, Vinje og Tokke kommunar har vi fått opplyst nettoprisar som viser omtrent 15 øre/kWh for alminneleg konsesjonskraft og nettopris på 20 øre/kWh for særavtalekraft ved dagens situasjon.

Ved uendra kommunestruktur ser vi av tabellen under at kommunane sine konsesjonskraftsinntekter vil vere i overkant av 72 millionar kroner.

Tabell 24 Inntekter frå konsesjonskraft ved uendra kommunestruktur. 15 øre/kWh og 20 øre/kWh.

Dagens situasjon	Inntekter 15 øre/20 øre
Vinje	25 650 000
Tokke	9 684 054
Fyresdal	4 080 900
Nissedal	4 086 495
Kviteseid	1 683 990
Seljord	4 775 400
Tinn	22 200 000
Sum	72 160 839

For å rekne ut effektane dei ulike samanslåingsalternativa kan ha på konsesjonskraftsinntektene har vi samanstilt konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft i tabellen under. Vi viser i tillegg kor stor del av det alminnelege forbruket som er særavtalekraft og kva som er anna konsesjonskraft.

Tabell 25 Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytande konsesjonskraft i dei 3 samanslåingsalternativa. Kilde: NVE, Vest-Telemark kraftlag, Vinje kommune, Tokke kommune og Tinn energi.

Alternativ	Konsesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Særavtalekraft	Anna kraft	Overskytande konsesjonskraft
Vinje	305	130	123	7	175
Tokke og Vinje	421	179	178	1	242
Vinje, Tokke og Tinn	569	463	178	285	106
Vest-Telemark	555	342	178	164	213

Alle alternativa til samanslåing vil føre til at konsesjonskraftmengda i den nye kommunen er høgare enn alminneleg forbruk. Difor vert alminneleg forbruk lagt til grunn når vi ser på dei økonomiske effektane av samanslåing. Det er gjort i Tabell 26 under, der det er lagt til grunn ein nettoppris på 15 øre/kWh for alminneleg konsesjonskraft og 20 øre/kWh for særavtalekraft.

Tabell 26 Konsesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag. 15 øre/kWh alminneleg konsesjonskraft – 20 øre/kWh særavtalekraft.

Alternativ	Konsesjonskraft (alm forbruk)	Inntekter ny kommune	Endringar i dagens struktur
Vinje	130	25 650 000	0
Tokke og Vinje	179	35 714 595	380 541
Vinje, Tokke og Tinn	463	78 284 595	20 750 541
Vest-Telemark	342	60 206 678	10 245 838

Som vi ser av Tabell 26 vil alle samanslåingsalternativ gje auka inntekter frå konsesjonskraft i ein ny, samanslått kommune. Fylkeskommunen vil få tilsvarende redusert sine inntekter. 0-alternativet med Vinje kommune som eigen kommune vil naturleg nok ikkje føre til endringar. Auken knytt til Tokke og Vinje kommune er i heilskap knytt til at ein større del av særavtalekrafta til Tokke vert bruka (i dag har Tokke kommune eit lågare alminneleg el-forbruk enn mengda særavtalekraft). Alternativet som vil gje høgast vekst i inntektene er Vinje, Tokke og Tinn med ein estimert vekst i inntektene på nesten 21 millionar kroner.

Prisføresetnaden vår på høvesvis 15 og 20 øre/kWh kan naturlegvis diskuteras. Vi meiner han er forsiktig vurdert, så vi har rekna på to alternative prisscenario med auke i prisen og reduksjon i prisen. Ved auke i prisen har vi lag til grunn 20 øre/kWh for alminneleg konsesjonskraft og 25 øre/kWh for særavtalekraft. Ved ein reduksjon i prisen har vi lagt til grunn 12 øre/kWh for alminneleg konsesjonskraft og 17 øre/kWh for særavtalekraft.

Viss vi ser på scenarioet med auke i prisen, ser vi av Tabell 27 under at inntektene ved ein uendra kommunestruktur vil vere i overkant av 93 millionar kroner.

Tabell 27 Inntekter frå konsesjonskraft ved uendra kommunestruktur. 20 øre/kWh og 25 øre/kWh.

Dagens situasjon	Inntekter 20 øre/25 øre
Vinje	32 150 000
Tokke	12 000 000
Fyresdal	5 441 200
Nissedal	5 448 660
Kviteseid	2 245 320
Seljord	6 367 200
Tinn	29 600 000
Sum	93 252 380

I Tabell 28 har vi gjort utrekninga for kvart av dei fire alternativa med eit prisoverslag på 20 øre/kWh for alminneleg konsesjonskraft og 25 øre/kWh for særavtalekraft.

Tabell 28 Konsesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag. 20 øre/kWh alminneleg konsesjonskraft – 25 øre/kWh særavtalekraft.

Alternativ	Konsesjonskraft (alm forbruk)	Inntekter ny kommune	Endringar frå dagens struktur
Vinje	130	32 150 000	0
Tokke og Vinje	179	44 653 277	503 277
Vinje, Tokke og Tinn	463	101 413 277	27 663 277
Vest-Telemark	342	77 309 387	13 657 007

Utrekningane viser, som over, at alle alternativa vil føre til auka inntekter samanlikna med dagens situasjon med unntak av 0-alternativet med Vinje kommune åleine. Igjen er det alternativet med Vinje, Tokke og Tinn som gjev høgast auke i inntektene.

Viss vi ser på scenarioet med reduksjon i prisen, ser vi av Tabell 29 under at inntektene ved ein uendra kommunestruktur vil vere i overkant av 59 millionar kroner.

Tabell 29 Inntekter frå konsesjonskraft ved uendra kommunestruktur. 12 øre/kWh og 17 øre/kWh.

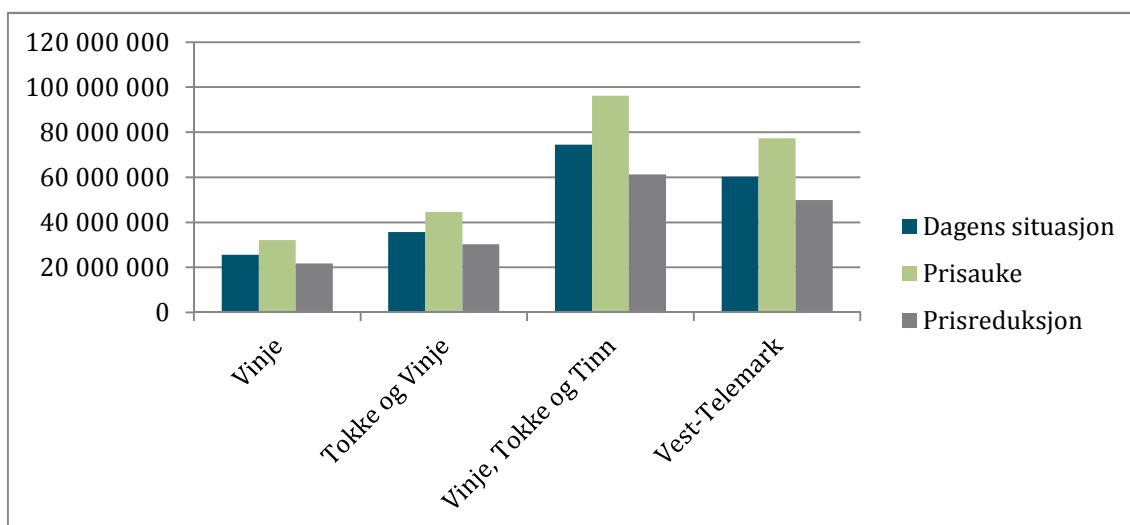
Dagens situasjon	Inntekter 12 øre/17 øre
Vinje	21 750 000
Tokke	8 160 000
Fyresdal	3 264 720
Nissedal	3 269 196
Kviteseid	1 347 192
Seljord	3 820 320
Tinn	17 760 000
Sum	59 371 428

I Tabell 30 har vi gjort utrekninga for kvart av dei fire alternativa med eit prisoverslag på 12 øre/kWh for alminneleg konsesjonskraft og 17 øre/kWh for særavtalekraft. Nok ein gong viser utrekningane at alle alternativa vil føre til auka inntekter for ein ny, samanslått kommune samanlikna med dagens situasjon. Unntaket er 0-alternativet der Vinje held fram med å vere eigen kommune.

Tabell 30 Konsesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring frå inntektene i dei same kommunane i dag. 12 øre/kWh alminneleg konsesjonskraft – 17 øre/kWh særavtalekraft.

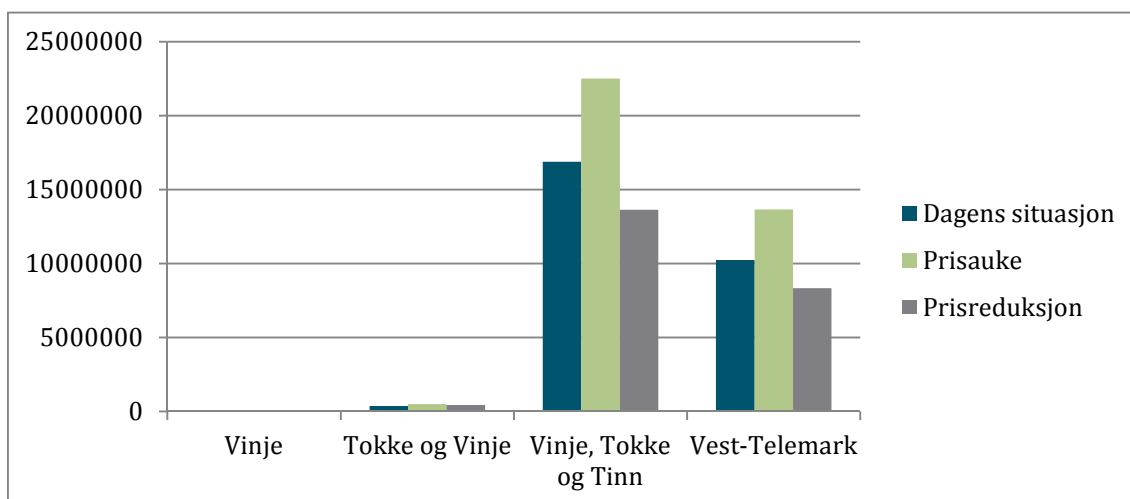
Alternativ	Konsesjonskraft (alm forbruk)	Inntekter ny kommune	Endringar frå dagens struktur
Vinje	130	21 750 000	0
Tokke og Vinje	178	30 351 386	441 386
Vinje, Tokke og Tinn	463	64 407 386	16 737 386
Vest-Telemark	342	49 945 052	8 333 624

Figur 22 viser ein samanstilling av inntektene i ein ny, samanslått kommune ved dei ulike prisalternativa. Som vi ser er det alternativa med Vinje, Tokke og Tinn og alternativet med Vest-Telemark som gjev høgast inntekter for ein ny kommune. Det heng saman med at desse to alternativa fører til eit høgare alminneleg el-forbruk, og dermed at meir av konsesjonskraftsinntektene kjem den nye kommunen til gode i staden for at dei går til fylkeskommunen.



Figur 22 Oversyn over inntekter i dei fire ulike samanslåingsalternativa for ein ny kommune ved tre ulike prisscenario.

Dersom vi ser på endringar samanlikna med kommunestrukturen slik han er i dag, er det alternativet med Vinje, Tokke og Tinn som fører til høgast auke i konsesjonskraftsinntektene. Grunnen til dette er at Tinn er kommunen med høgast alminneleg forbruk, medan Vinje er kommunen med høgast konsesjonskraftmengde. Dermed får ein utnytta det overskotet Vinje har på best måte i dette alternativet. Vi ser dette i Figur 23.



Figur 23 Oversyn over endringar i inntekter for ein ny, samanslått kommune samanlikna med dagens inntekter i dei same kommunane.

Som Figur 22 og Figur 23 viser, er biletet eintydig ved alle tre prisscenarioa. Det er alternativa med «Vinje, Tokke og Tinn» og «Vest-Telemark» som vil gje høgast endringar i inntekter, etterfylgt av alternativet med «Tokke og Vinje» og til slutt 0-alternativet med Vinje som ein kommune. Vi må nok ein gong understreke at både endringar i prisar og endringar i alminneleg forbruk vil kunne endre føresetnaden i desse utrekningane. Men generelt kan ein seie at dersom Vinje kom-

mune slår seg saman med ein eller fleire av nabokommunane, vil truleg inntektene frå konsesjonskraft auke frå dagens nivå.

Vi har tidlegare gjort greie for at det er svingingar i den alminnelege el-forsyninga. For Vinje sin del fører spesielt hyttebygging og det at hytteeigarar er meir på hytta til at den alminnelege el-forsyninga er forventa å auke i åra framover. Høgare standard på hyttene aukar òg det alminnelege forbruket. Vi har difor sett på prognosane for 2013, og teke utgangspunkt i dei for å sjå kva for utslag det gjev på utrekningane ovanfor. Vest-Telemark kraftlag har opplyst om ein forventa auke i det alminnelege el-forbruket i Vest-Telemark på 5,01 % frå 2012 til 2013. Vi har ikkje fått tilgang på tal for kvar einskild kommune, sidan tala ikkje er endelege. Difor har vi rekna med 5,01 % i alle kommunane. Tinn energi opplyser om at det alminnelege forbruket er forventa å halde seg stabilt. Prognose for Rauland kraftlag for 2013 har vi fått tilgang til frå Vinje kommune.

Figur 28 viser ein samanstilling, der vi har brukt alminneleg el-forsyning for 2012 og 2013 kombinert med tre ulike prisscenario for dei fire ulike alternativa. Det er verd å merke seg at for Vinje kommune, så vil inntektene auke ved alle prissituasjonane dersom den alminnelege el-forsyninga aukar slik som prognosen viser. Som tabellen vidare viser er det alternativet med Vinje, Tokke og Tinn som gjev høgast inntekter i ein ny, samanslått kommune. Men dersom den alminnelige el-forsyninga går opp i Vest-Telemark, og held seg stabil i Tinn, så vert skilnaden mellom alternativet «Vinje, Tokke og Tinn» og «Vest-Telemark» noko redusert.

Tabell 31 Inntekter frå konsesjonskraft ved ulike samanslåingsalternativer, ulik mengde alminneleg el-forsyning og tre ulike prisscenario. Alle tal i millionar.

	Alminnelig el-forsyning 2012			Alminnelig el-forsyning 2013		
	Dagens pris	Høgare pris	Lavere pris	Dagens pris	Høgare pris	Lavere pris
Vinje	25,7	32,1	21,8	26,7	33,5	22,6
Vinje og Tokke	35,7	44,7	30,3	37,1	46,4	31,4
Vinje, Tokke og Tinn	78,3	101,4	64,4	79,6	103,2	65,5
Vest-Telemark	60,2	77,3	50,0	62,8	80,7	52,0

I Tabell 32 har vi samanstilt endringane i inntekt frå dagens situasjon i kommunen til ein eventuelt samanslått kommune for dei ulike mengdene på alminneleg el-forsyning og dei ulike prisscenarioa. Dersom alminneleg el-forsyning i Vest-Telemark aukar, medan han er stabil i Tinn, vil alternativet med «Vest-Telemark» verte noko meir fordelaktig i forhold til «Vinje, Tokke og Tinn». Men det er uansett alternativet «Vinje, Tokke og Tinn» som vil gje høgast auke i inntekter.

Tabell 32 Endring i inntekter frå konsesjonskraft ved ulike samanslåingsalternativ frå dagens struktur ved ulike mengde alminnelig el-forsyning og tre ulike prisscenario. Alle tal i millionar.

	Alminnelig el-forsyning 2012			Alminnelig el-forsyning 2013		
	Dagens pris	Høgare pris	Lavere pris	Dagens pris	Høgare pris	Lavere pris
Vinje	0	0	0	0	0	0
Vinje og Tokke	0,3	0,5	0,4	0,2	0,9	0,7
Vinje, Tokke og Tinn	20,8	27,7	16,7	20,6	28,1	17,0
Vest-Telemark	10,3	13,7	8,3	11,1	15,4	9,4

Det er verd å merke seg at auka inntekter frå konsesjonskraft ikkje vert avrekna mot nokon av ordningane innanfor inntektssystemet (rammeoverføringane utanom skjønnsmidlar). Men løyvinga av skjønnsmidlar frå fylkesmannen kan derimot tenkjast å verte redusert i lys av ein eventuell kommunesamanslåing som har ført med seg vesentleg betre inntektsgrunnlag. Om det i framtida vil bli endringar i inntektssystemet som har konsekvensar for konsesjonskraftsinntektene er sjølvstøtt og ein usikkerheit, men enn så lenge har vi teke utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensane for konsesjonskraftsinntektene som følgje av kommunesamanslåingar.

5.5 Andre statstilskot og øyremerkte tilskot

I tillegg til frie inntekter mottok kommunane ei rekkje statlege tilskot, inkl. kompensasjonsordningar utanom rammeoverføringane (inntektssystemet). Det vil til dømes gjelde:

- ◆ Integreringstilskot
- ◆ Tilskot ressurskrevjande tenester
- ◆ Kompensasjonstilskot (rente- og avdragsrefusjon) for investeringar knytte til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- ◆ Rentekompensasjon skuleanlegg⁹, skulebygg og symjeanlegg¹⁰ og kyrkjebygg
- ◆ Kompensasjon renter og avdrag for investeringar frå gjennomføringa av reform '97
- ◆ Momskompensasjon

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

⁹ Frå ordninga fasa inn i perioden 2002-08

¹⁰ Frå den nye ordninga som vart fasa inn f.o.m. 2009

5.6 Sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitiske verkeområde

Ei samanslåing vil også reise problemstillingar knytt til at kommunane ligg i ulike soner når det gjeld arbeidsgivaravgiftssats og distriktspolitisk verkeområde. Ein samanslegen kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsauke over inndelingstilskotet – og dette vil difor ikkje ha nokon verknad dei 15 første åra etter ei samanslåing.

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

Tabell 33 Oversikt over sone for arbeidsgjevaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde. Kjelde: KRD

	Sone for arb.-gjevaravg.	Sone for distr.politisk verkemiddelomr.	Særtilskot over inntektssystemet	
			Småkommunetilskot	Distriktstilskot Sør-Noreg
Vinje	2	IV		
Tinn	2	IV		x
Seljord	2	IV	x	
Kviteseid	2	IV	x	
Nissedal	2	IV	x	
Fyresdal	2	IV	x	
Tokke	2	IV		

I ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift er landet er delt inn i ulike arbeidsgivaravgiftssoner, der arbeidsgjevar betalar lågare satsar i distrikta enn i sentrale strøk. Ordninga er delt i sju arbeidsgivaravgiftssoner der satsane varierer frå 14,1 pst. i sentrale strøk til 0 pst. i Finnmark og Nord-Troms. Alle dei aktuelle kommunane er plassert i sone 2 (sats 10,6 pst).

Det distriktspolitiske verkeområdet vert brukt for å avgrense kor, og med kva intensitet, det kan utløysast verksemdstøtte/næringsstønad som er gitt i avgjerdene om regionalstønad innanfor EØS-regelverket om statsstønad, og som altså går ut over det som er tillate innanfor det generelle, landsdekkjande konkurransereguleringa (sone III og IV). I tillegg vert området brukt for å avgrense kvar det vert gjeve stønad til fysisk tilrettelegging, men ikkje direkte bedriftsstønad (sone II i tillegg til sone III og IV). Alle dei aktuelle kommunane er plassert i sone IV.¹¹ I 2014 kvalifiserer Seljord, Kviteseid, Nissedal og Fyresdal til småkommunetilskot, medan Tinn får distriktstilskot Sør-Noreg. Distriktstilskot Sør-Noreg vert utløyst til kommunar i Sør-Noreg som ligg i sone IV eller sone III i det distriktspolitiske verkeområdet, som samstundes har ei gjennomsnittleg skatteinntekt dei siste tre år som er lågare enn 120 prosent av landsgjennomsnittet og som ikkje mottek Nord-Noreg- og Namdalstilskot eller småkommunetilskot. Alle kommunar i sone IV får tilskot, medan kommunar i sone III får graderte tilskot.

Ei samanslåing vil på kort sikt ikkje vil få konsekvensar på desse områda, og eit eventuelt tap som følgje av endra sone- eller særtilskot over inntektssystemet vil bli kompensert gjennom inndelingstilskotet.

¹¹ Ifølgje KMD er det ikkje lagt opp til endringar i soneinndeling fra 2014. Endeleg avklaring kjem i Kom.prop. 2015.

5.7 Landbrukstilskot

Innanfor landbruket er det ulike soner for distriktstilskot for mjølk, kjøt og areal- og kulturlandskapstilskot. Høgare sonenummer gjev høgare tilskot. Ut frå røynsler med tidlegare kommunesamanslåingar vil ikkje ei kommunesamanslåing ha innverknad på soneinndelinga for kjøt og mjølk. Her følgjer ikkje soneinndelinga alltid kommunegrensene. Det gjer derimot areal- og kulturlandskapstilskotet. Dersom kommunane hadde lege i ulike soner her, ville det ha utløyst behov for nærare avklaringar av soneplasseringa, fordi endringar av soneplasseringa kan påverke bøndene sitt inntektsgrunnlag. I samband med samanslåinga av Mosvik og Inderøy var det behov for slike avklaringar fordi kommunane var plassert i ulike soner. Utfordringane vart spela inn overfor landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlege partar for å få ei avklaring. Resultatet av dette vart at eksisterande soneinndeling vart ført vidare for den nye kommunen. I Telemark ligg Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Sauherad, Bø, Nome i sone fire og resten av Telemark i sone 5. Spørsmålet om soneinndeling vil difor ikkje vere ei aktuell problemstilling i samband med denne utgreiinga.

5.8 Eigedomsskatt og kommunal prissetjing

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

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

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

Tabell 34 syner at Vinje, Tinn, Seljord, Fyresdal og Tokke i dag har eigedomsskatt berre på verk og bruk, medan Kviteseid og Nissedal har eigedomsskatt berre på verk og bruk og anna næringsseigedom.

Det er ikkje berre områda som eigedomsskatten vert skriven ut for som må harmoniserast, også nivået/takstgrunnlaget på eigedomsskatten må harmoniserast ved ei kommunesamanslåing. Eigedomsskatten skal vere minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget.

Tabell 34 Oversikt over praksis for eigedomsskatt 2012. Kjelde: KOSTRA.¹²

Heile kommunen	Berre verk og bruk
Vinje	x
Tinn	x
Seljord	x
Kviteseid	x (* + annan næringsseigedom)
Nissedal	x (+ annan næringsseigedom)
Fyresdal	x
Tokke	x

Tabell 35 syner kor store inntekter kommunane har frå eigedomsskatt. Tokke, Vinje og Tinn har høgast inntekter frå eigedomsskatt. Nissedal og Fyresdal har også høge inntekter frå eigedomsskatt. Kviteseid og Seljord har relativt små inntekter frå eigedomsskatt.

Tabell 35 Eigedomsskatt 2012. 1000 kr. Kjelde: KOSTRA.

	Anna eigedom	Bustad og fritidseigedomar	Eigedomsskatt, totalt	Eigedomsskatt i % av brutto driftsinntekter
Vinje	52 278	0	52 278	12,1
Tinn	75 568	0	72 568	11,8
Seljord	8 130	0	8 130	3,4
Kviteseid	3 878	0	3 878	2,0
Nissedal	9 743	0	9 743	6,7
Fyresdal	9 081	0	9 081	5,9
Tokke	38 390	0	38 390	15,9

Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving.

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

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane (jf. Tabell 36). Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslegen kommune. Foreldrebetaling i barnehage er naturleg nok nok så harmonisert etter innføring av makspris på foreldrebetaling.

Vinje har lågast foreldrebetaling for ein SFO-plass, medan foreldrebetalinga er høgast i Fyresdal. Vi ser at same mønster i all hovudsak går att også i dei kommunale gebyra. Det kan sjå ut som om prissetjinga, naturleg nok, i stor grad er avhengig av økonomien i kommunen. Årsgebyr vatn varierer frå kr 1 608 i Vinje til kr 3 540 i Nissedal. Nissedal har òg høgast årsgebyr på avløp med kr 5 800, medan Tinn har høgast årsgebyr på avfall med kr 3 084.

Tabell 36 Eksempel på kommunale satsar 2012. Kjelde: KOSTRA

¹² Til annan næringsseigedom vert rekna til dømes kontorlokale, parkeringshus, butikk, varelager, hotell, severingsstad med vidare.

	Foreldrebetaling		Årsgebyr	
	SFO (20 t)	Vatn	Avløp	Avfall
Vinje	1 280	1 608	3 146	2 321
Tinn	1 350	3 075	3 330	3 084
Seljord	1 313	2 138	3 746	2 322
Kviteseid	1 848	3 073	4 627	2 202
Nissedal	1 650	3 540	5 800	1 970
Fyresdal	2 016	2 794	5 071	2 244
Tokke	1 440	2 153	4 312	2 322

5.9 Demografi og kommuneøkonomi

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

Kommunane i Vest-Telemark har generelt ein høg del eldre. Andelen eldre over 67 år utgjorde 18,3 prosent for Tokke og Kviteseid i 2013. Tilsvarende del for fylket og landet var høvesvis 15,5 prosent og 13,3.

Tabell 37 Prosentdel av befolkninga i ulike aldersgrupper per 1.1.2013. Kjelde: SSB

	0-5 år	6-15 år	16-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	0-66 år	Over 67 år
Vinje	6,4	11,3	65,9	11,4	4,2	0,8	83,6	16,4
Tinn	6,0	11,6	64,5	10,7	5,4	1,8	82,1	17,9
Seljord	6,5	11,5	63,9	12,0	4,9	1,3	81,9	18,1
Kviteseid	5,1	11,4	65,1	11,5	5,5	1,4	81,7	18,3
Nissedal	7,6	10,5	66,5	9,7	4,5	1,2	84,6	15,4
Fyresdal	5,9	13,1	65,0	10,3	4,6	1,1	84,0	16,0
Tokke	6,1	11,7	63,8	11,3	5,7	1,3	81,7	18,3
Alternativ 1	6,3	11,5	65,1	11,4	4,8	1,0	82,9	17,1
Alternativ 2	6,2	11,5	64,8	11,0	5,1	1,4	82,5	17,5
Alternativ 3	6,2	11,5	65,0	11,2	4,9	1,1	82,7	17,3
Telemark	6,5	11,8	66,2	10,3	4,2	1,0	84,5	15,5
Heile landet	7,4	12,2	67,0	8,9	3,6	0,8	86,7	13,3

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

I statsbudsjettet for 2014 har TBU rekna ut at kommunesektoren kan få meirutgifter på om lag 3,3 mrd. kroner i 2014 som følgje av den demografiske utviklinga.

Fleire 0-15-åringar trekkjer isolert sett i retning av auka utgifter til barnehage og grunnskule. Fleire eldre i aldersgruppa frå 67-79 år og over 90 år fører isolert sett til auka utgifter til pleie- og omsorgstenesta, medan færre eldre i alderen 80-89 år trekkjer i motsett retning. Av dei samla meirutgiftene for kommunesektoren på om lag 3,3 mrd. kroner, vert det vurdert at i storleik 400 mill. kroner kan knyttast til fylkeskommunane.

I tabellen under er meir- og mindreutgifter knytt til dei einskilde aldersgruppene utrekna med utgangspunkt i SSB sitt mellomalternativ for tilvekst i folketalet. På bakgrunn av kalkulert befolkningsutvikling i 2013, syner tabellen at Vinje, Seljord, Kviteseid, Nissedal og Fyresdal vil få auka utgiftene i 2014, medan Tinn og Tokke sine utgifter vil verte reduserte. Alternativ 1 er vurdert å få meirutgifter på om lag 1 mill kr, medan alternativ 2 er vurdert å få mindreutgifter på omlag 5 mill kr. For alternativ 3 er det vurdert meirutgifter på rundt 5 mill kr.

Tabell 38 Bergekna meir-/mindreutgifter 2014 knytt til den demografiske utviklinga. Mill 2013-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking¹³

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18 år
Vinje	1,9	-1,8	-1,0	-0,3	1,6	0,9	0,0	1,3	2,3
Tinn	0,1	-2,3	-1,0	-0,3	2,1	-2,3	-3,2	-6,8	-5,9
Seljord	1,1	-0,1	2,1	-0,3	0,5	0,5	-0,4	3,3	1,2
Kviteseid	0,3	-1,5	2,3	-0,1	0,7	-0,2	1,2	2,7	0,4
Nissedal	0,1	1,8	-1,9	0,2	0,5	-0,8	0,4	0,4	2,3
Fyresdal	0,2	0,4	-2,1	-0,1	1,2	-1,4	0,0	-1,8	0,4
Tokke	-0,3	0,1	-2,5	0,1	0,9	-1,4	-0,8	-3,9	-1,4
Alternativ 1	1,6	-1,7	-3,5	-0,3	2,5	-0,5	-0,8	-2,6	0,9
Alternativ 2	1,7	-3,9	-4,4	-0,5	4,6	-2,8	-4,0	-9,4	-5,0
Alternativ 3	3,4	-1,1	-3,1	-0,6	5,3	-2,3	0,4	2,1	5,1
Telemark	16	-14	-28	4	60	-32	21	28	55
Heile lan- det	587	319	175	579	1 491	-342	443	3 252	3 077

¹³ Aldersgruppa 16-18 år kan i stor grad knyttast til fylkeskommunen. Denne aldersgruppen er difor haldt utanfor i kolonne ekskl. 16-18 år.

Under er utrekna demografikostnader ut frå SSB sine framskrivingar frå 2013 til 2019. Utrekningsopplegget elles er det same som i tabellen over. Som oppstillinga syner, er Vinje vurdert å få meirutgifter på omlag 18 mill kr som følge av den demografiske utviklinga fram til 2020. Ifølgje utrekninga får Tinn reduserte utgifter på nær 21 mill. Alternativ 1 er vurdert å få auka utgifter på 12,8 mill kr, medan alternativ 2 er vurdert å få reduserte utgifter på 8 mill kr. Alternativ 3 får vurdert auka demografikostnadar på 25 mill kr i denne perioden.

Tabell 39 Utrekna meir-/mindreutgifter 2014-2020 knytt til den demografiske utviklinga. Faste mill 2013-kr. Kilde: TBU/berekningar ved Telemarksforsking

	0-5 år	6-15 år	16-18 år	19-66 år	67-79 år	80-89 år	90 år og eldre	Sum	Ekskl. 16-18 år
Vinje	3,6	3,4	-5,6	0,1	5,7	2,8	2,8	12,7	18,3
Tinn	-4,4	-9,0	-1,3	-1,6	14,5	-13,0	-7,3	-22,1	-20,8
Seljord	-2,1	3,2	2,1	-0,6	6,1	0,8	-0,4	9,0	6,9
Kviteseid	-0,6	-4,2	1,3	-0,7	4,0	-0,3	1,2	0,7	-0,7
Nissedal	-2,0	5,8	-1,0	0,4	3,8	-2,3	-0,8	3,9	4,9
Fyresdal	2,9	-1,4	-1,9	0,0	2,9	-2,6	-0,8	-0,9	1,1
Tokke	-2,5	-3,9	-5,0	-0,7	3,6	-2,8	0,8	-10,5	-5,5
Alternativ 1	1,1	-0,6	-10,6	-0,6	9,3	0,0	3,6	2,3	12,8
Alternativ 2	-3,3	-9,6	-11,9	-2,2	23,8	-13,0	-3,6	-19,9	-8,0
Alternativ 3	-0,7	2,8	-10,0	-1,5	26,0	-4,4	2,8	15,0	25,0
Telemark	101	43	-115	43	311	-49	7	341	456
Heile landet	5 112	5 590	-1 127	4 180	8 119	349	988	23 210	24 337

5.10 Innsparingspotensial innan administrasjon

Innsparingspotensialet ved samanslåing av kommunar ligg i utnytting av stordriftsfordelar innan det einskilde tenesteområdet, men kanskje spesielt innan administrasjon. Figur 24 syner samanhengen mellom administrasjonsutgifter pr. innbyggjar og kommunestorleik for heile landet.

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

Vi har ikkje gjort nokon detaljert vurdering av innsparingsmoglegheitene innan administrasjon, noko som ville kravd at vi konkret gjekk inn i den einskilde kommunen og vurderte kvar einskild stilling og måten kommunane er organisert på. Vi har difor heller freista å finne fram til moglege innsparingspotensial ved å analysere Kostra-data frå 2012. Dette vil vere ein metode som gir eit bilete av eit moglege innsparingspotensial. Vår definisjon av "administrasjonsutgifter" i denne analysen er netto driftsutgifter på følgjande Kostra-funksjonar:

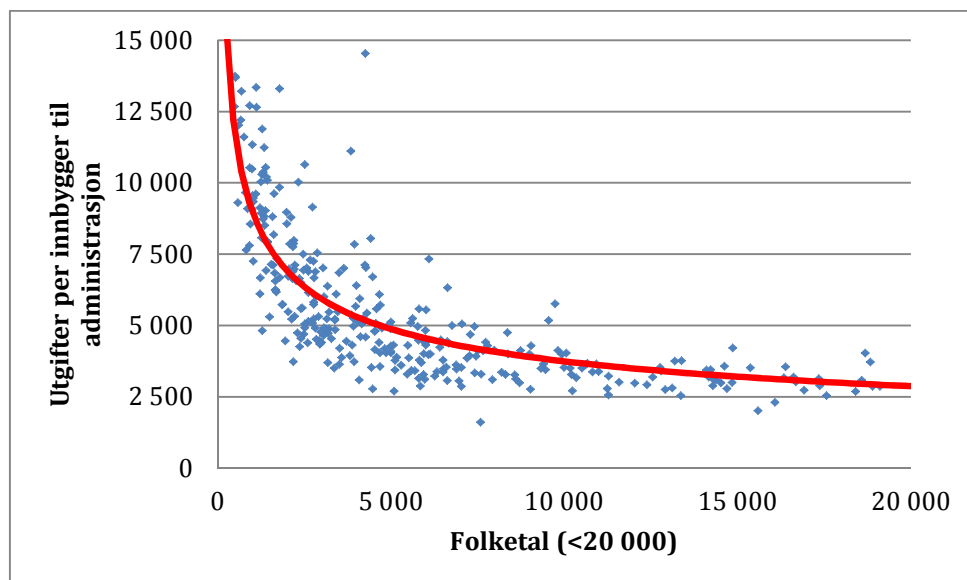
100 - Politisk styring

110 - Kontroll og revisjon

120 - Administrasjon

121 - Forvaltningsutgifter i eideomsforvaltninga

130 - Administrasjonslokale



Figur 24 Utgifter per innbyggjar til administrasjon. Kjelde: Kostra 2012.

5.10.1 Alternativ 1

Tabell 40 syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 1 (Vinje og Tokke).

Vinje er den kommunen som vert administrert billegast av dei to. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Vinje, vil gevinsten kunne bli om lag 1,6 mill. kr årleg, samanlikna med summen for dagens to kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 31 mill kr. Vi samanliknar også «Vinje + Tokke kommune» med kommunar med tilsvarande innbyggjartal. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Tinn og Bø brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 16,6 mill kr og 30,6 mill kr.

Tabell 40 Administrasjonsutgifter 2012. Kjelde: KOSTRA

	Innbyggjarar (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Vinje	3 721	8 981	33 418
Tokke	2 284	9 703	22 162
Sum	6 005	9 256	55 580
Landsgjennomsnittet	11 800	4 109	-
Tinn	5 973	6 488	-
Bø	5 791	4 156	-
Gevinst ved nivå som Vinje			1 649

Gevinst ved nivå som landsgjennomsnittet	30 905
Gevinst ved nivå som Tinn	16 620
Gevinst ved nivå som Bø	30 623

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbudet. Dette er omtala nærare i avsnitt 5.11.

5.10.2 Alternativ 2

Tabellen under syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 2 (Vinje, Tokke og Tinn).

Tabell 41 Administrasjonsutgifter 2012. Kjelde: KOSTRA.

	Innbyggjarar (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Vinje	3 721	8 981	33 418
Tinn	5 973	6 488	38 753
Tokke	2 284	9 703	22 162
Sum	11 978	7 876	94 333
Landsgjennomsnittet	11 800	4 109	-
Notodden	12 497	3 555	-
Kragerø	10 700	3 745	-
Gevinst ved nivå som Tinn			16 620
Gevinst ved nivå som landsgjennomsnittet			45 115
Gevinst ved nivå som Notodden			51 751
Gevinst ved nivå som Kragerø			49 475

Tinn er den kommunen som vert administrert billigast av desse tre. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Tinn, vil gevinsten kunne verte om lag 16,6 mill. kr årleg samanlikna med summen for dagens tre kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 45 mill kr. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Kragerø og Notodden brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 49,5 mill kr og 51,8 mill kr.

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbudet. Dette er omtalt nærare i avsnitt 5.11.

5.10.3 Alternativ 3

Tabellen under syner administrasjonsutgiftene i dag og mogleg innsparingspotensial for alternativ 3 (Vinje, Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal og Tokke).

Seljord er den kommunen som vert administrert billigast av dei seks. Dersom den nye kommunen etter kvart klarer å operere med eit tilsvarande nivå på administrasjonsutgiftene som Seljord, vil

gevinsten kunne bli om lag 32,2 mill. kr årleg samanlikna med summen for dagens seks kommunar. Innsparingspotensialet for den nye kommunen samanlikna med landsgjennomsnittet, er utrekna til om lag 58 mill kr. Innsparingspotensialet samanlikna med kva Bamble og Notodden brukar på administrasjon er utrekna til høvesvis 49,6 mill kr og 66,0 mill kr.

Tabell 42 Administrasjonsutgifter 2012. Kjelde: KOSTRA.

	Innbyggjarar (1.1.2013)	Netto driftsutgifter pr innb. 2012	Netto driftsutgifter 1000 2012-kr
Vinje	3 721	8 981	33 418
Seljord	2 945	5 928	17 458
Kviteseid	2 507	6 359	15 942
Nissedal	1 430	8 559	12 239
Fyresdal	1 350	11 374	15 355
Tokke	2 284	9 703	22 162
Sum	11 978	7 876	94 333
Landsgjennom- snittet	11 800	4 109	-
Notodden	12 497	3 555	-
Bamble	14 129	4 707	-
Gevinst ved nivå som Seljord			32 177
Gevinst ved nivå som landsgjennomsnittet			58 074
Gevinst ved nivå som Notodden			65 962
Gevinst ved nivå som Bamble			49 561

I tillegg vil kommunen kunne hente ut innsparingspotensiale ved å harmonisere tenestetilbodet. Dette er omtalt nærare i avsnittet under.

5.11 Innsparingspotensial innan tenesteområda

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

Merk her at innan administrasjon har vi definert innsparingspotensialet som ei nedjustering til den kommunen av dei samanslegne kommunane som i dag har lågast utgifter. Ut frå vår vurdering vil dette kunne vere noko urealistisk for tenesteområda, vi har difor sett på kva innsparingspotensial som kan hentast ut i dei nye kommunekonstellasjonane dersom dei hadde same driftsutgifter som gjennomsnittskommunen i landet på somme utvalde tenesteområde. Om ein klarer å hente ut innsparingspotensialet, er mellom anna avhengig av samlokalisering og om ein klarer å redusere mengda stillingar ved naturleg avgang.

I Tabell 43 til Tabell 45 har vi vist utgifter på ulike tenesteområde i dag (for dei tre alternativa) og mogleg gevinst for den nye kommunen dersom utgiftene per innbyggjar legg seg på det som er dagens nivå for gjennomsnittskommunen.

Tabell 43 Netto driftsutgifter i kr per innbyggjar på utvalde tenesteområde 2012. Kjelde: KOSTRA.

	Vinje	Tinn	Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke	Heile landet
Barnehage (1-5 år)	141 456	150 657	129 006	115 468	134 462	113 956	176 091	115 459
Grunnskule (6-15 år)	148 031	132 844	113 767	108 755	160 067	139 650	159 791	97 429
Barnevern (0-17 år)	7 770	8 657	7 164	4 263	6 976	4 810	5 686	6 858
Sosialteneste (20-66 år)	2 271	3 582	2 964	1 892	1 512	1 029	2 205	3 013
Pleie og omsorg (67 år +)	159 874	128 490	110 184	108 659	177 682	148 875	151 555	112 130
Kommunehelse	5 543	4 287	3 407	4 994	3 638	4 087	5 686	2 044
Brann/ulykkesvern	1 179	2 018	750	1 097	976	1 213	1 250	641
Fysisk planlegging	1 549	1 184	1 098	432	734	1 041	675	549
Samferdsel	1 862	1 881	1 291	1 558	1 046	141	2 015	764
Kyrkje	895	1 198	1 139	1 239	1 220	1 452	1 420	509
Kultur	5 400	4 457	2 537	2 614	2 059	4 954	7 668	1 874

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

I vurderinga av det samla utgiftsnivået for alle tenesteområda har vi tatt høgde for kommunane sitt utrekna utgiftsbehov og nivå på korrigerede frie inntekter – for på den måten å gi et fullstendig bilete av om kommunen ligg høgare eller lågare på samla ressursbruk enn kva det reelle inntektsnivået (og utgiftsutjamninga over inntektssystemet) skulle tilseie. Vi vil likevel presisere at eit slikt utrekna utgiftsnivå generelt ikkje må oppfattast som ein slags fasit på eit ”riktig” nivå. Utrekningane er meir ein illustrasjon på korleis kommunen faktisk har tilpassa seg eit forbruksnivå på dei aktuelle tenesteområda i sum - samanlikna med kva utgiftsbehovet (ifølge kriteria i inntektssystemet) og de reelle, frie inntektene ideelt sett skulle tilseie. Dessutan må det presiseras at frie inntekter ikkje omfattar for eksempel utbytteinntekter og anna finansavkastning, og at kriteria i inntektssystemet ikkje inkluderer alle tenesteområda.

Dersom netto driftsutgifter for desse tenesteområda i Vinje kommune vert harmonisert ned til nivået for gjennomsnittskommunen, vil kommunen ha eit innsparingspotensial på 92 mill. kr per år. Etter justering for kommunen sitt utgiftsbehov og nivå på korrigerede frie inntekter, som ligg betydeleg over landsgjennomsnittet, viser utrekninga eit samla meirforbruk/innsparingspotensiale på om lag 13,4 mill kr. I kr og øre er pleie og omsorg og grunnskule dei sektorane der det samla sett vert utrekna høgast meirforbruk samanlikna med landsgjennomsnittet.

Tabell 44 Innsparingspotensial i 1000 kr på nokre utvalde tenestoområde samanlikna med gjennomsnittskommunen i 2012 Kjelde: KOSTRA

	Vinje	Tinn	Seljord	Kviteseid	Nissedal	Fyresdal	Tokke
Barnehage (1-5 år)	5 303	10 559	2 222	1	1 729	-102	7 336
Grunnskule (6-15 år)	21 253	24 472	5 539	3 239	9 396	7 473	16 713
Barnevern (0-17 år)	701	2 166	183	-1 222	35	-604	-552
Sosialteneste (20-66 år)	-1 656	2 035	-86	-1 706	-1 310	-1 573	-1 076
Pleie og omsorg (67 år +)	29 076	17 505	-1 037	-1 597	14 421	7 937	16 480
Kommunehelse	13 020	13 397	4 014	7 396	2 279	2 758	8 318
Brann/ulykkesvern	2 002	8 225	321	1 143	479	772	1 391
Fysisk planlegging	3 721	3 793	1 617	-293	265	664	288
Samferdsel	4 086	6 672	1 552	1 991	403	-841	2 857
Kyrkje	1 436	4 115	1 855	1 830	1 017	1 273	2 081
Kultur	13 120	15 428	1 953	1 855	265	4 158	13 233
Sum	92 062	108 368	18 132	12 637	28 978	21 915	67 069
Behovsjust. (-)	7 758	11 782	1 854	1 930	6 049	4 882	10 717
Inntektsjust. (-)	70 947	63 887	8 217	3 498	17 955	15 695	38 237
Sum justert	13 357	32 699	8 060	7 209	4 974	1 338	18 115

Tabellen under samanfatar effektutrekningane for dei tre samanslåingsalternativa. Etter justering for utgiftsbehov (kostnadsindeks) og nivå på korrigerede frie inntekter er det utrekna eit samla innsparingspotensiale for alternativ 1, 2 og 3 på høvesvis om lag 31 mill kr, 64 mill kr og 53 mill kr.

Tabell 45 Innsparingspotensial i 1000 kr på nokre utvalde tenestoområde i forhold til gjennomsnittskommunen i 2012. Alternativ 1, 2 og 3. Kjelde: KOSTRA

	Alt 1	Alt 2	Alt 3
Barnehage (1-5 år)	12 640	23 199	16 490
Grunnskule (6-15 år)	37 966	62 438	63 612
Barnevern 0-17 år	149	2 315	-1 460
Sosialteneste (20-66 år)	-2 732	-698	-7 408
Pleie og omsorg (67 år +)	45 556	63 061	65 280
Kommunehelse	21 338	34 736	37 785
Brann/ulykkesvern	3 393	11 618	6 108
Fysisk planlegging	4 009	7 802	6 261
Samferdsel	6 943	13 615	10 048
Kyrkje	3 517	7 632	9 492
Kultur	26 354	41 782	34 584
Sum	159 132	267 500	240 793

Behovsjust. (-)	18 475	30 256	33 190
Inntektsjust. (-)	109 184	173 071	154 550
Sum justert	31 473	64 172	53 053

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

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

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

6. Resultat frå spørjegransking og intervju

6.1 Økonomi

Som vi såg frå gjennomgangen frå økonomikapitlet, har ingen av dei aktuelle kommunane spesielt urovekkjande finansielle nøkkeltal, og basert på en overordna analyse har kommunane god økonomi, sett i forhold til mange andre av landets kommunar. Vinje og Tokke peikar seg ut med høge korrigererte frie inntekter samanlikna med landsgjennomsnittet. Dette har mellom anna samband med at Tokke og Vinje har betydelege kraftinntekter (jf. kap. 5.4).

Tilbakemeldingane frå Vinje kommune tyder også på at økonomien i kommunen er god, at kommunen har økonomisk handlingsrom. Fleire hevdar såleis at økonomiske utfordringar ikkje er noko argument for kommunesamanslåing. Vinje er den kommunen med høgast gjeld i Vest-Telemark. Dette skuldast store investeringar knytt til satsing på hytteutbygging, noko som m.a. har ført med seg trong for store investeringar knytt vatn- og avlaup og bygging av reinseanlegg. Mykje av dei økonomiske ressursane som er lagt ned i denne satsinga, er investeringar som betalar seg inn igjen. Investeringane knytt til vann- og avlaup er utrekna til sjølvkost, samstundes som dei mange positive ringverknadene knytt til utvikling næringsutvikling, handel, nye arbeidsplasser og folkeauke, gir auka skatteinntekter til kommunen. Hytteutbygginga bidreg også til at den bruket av alminneleg kraftforsyning aukar, noko som også bidreg med ei auke i kraftinntektene til kommunen.

Det som vert nemnt som ei økonomisk utfordring, er at lønsutgiftene har auka meir kvart år enn inntektene til kommunen. Kommunen har såleis hatt nokre år med nedskjeringar. I samband med dette vert det også gjeve uttrykk for at kommunen har fleire tilsette enn andre kommunar som ikkje har like god råd. Kommunen har mellom anna vorte kåra til landets kommune innan helse, og det vert hevda at utgiftene ligg mykje høgare enn mange andre kommunar. Det går også fram av dei økonomiske analysane i kap. 5.11. Helsebudsjettet ligg på 110 mill. kr i 2014, og det vert sagt at dette er eit budsjett som det er vanskeleg å ta ned. Det er vanskeleg å redusere på eit tilbod ein allereie har etablert. Samstundes er det ikkje noko kriseteikn i økonomien, men nokre gjev uttrykk for eit ynskje om å ta ned lånegjelda og auke fonda. Kommunen har gode tilbod på ulike område, men einskilte hevdar at det kan vere litt for lett å løyse problem ved hjelp av pengar i staden for å finne nye måtar å gjere ting på. Dette indikerer også at kommunen har eit effektiviseringspotensial som ikkje er henta ut.

Kommunen ligg også lågt i høve til kommunale avgifter og gebyr. Kommune har no vedteke ei auke i gebyra på vann- og avlaup framover, men ligg framleis under nivået som andre kommunar har.

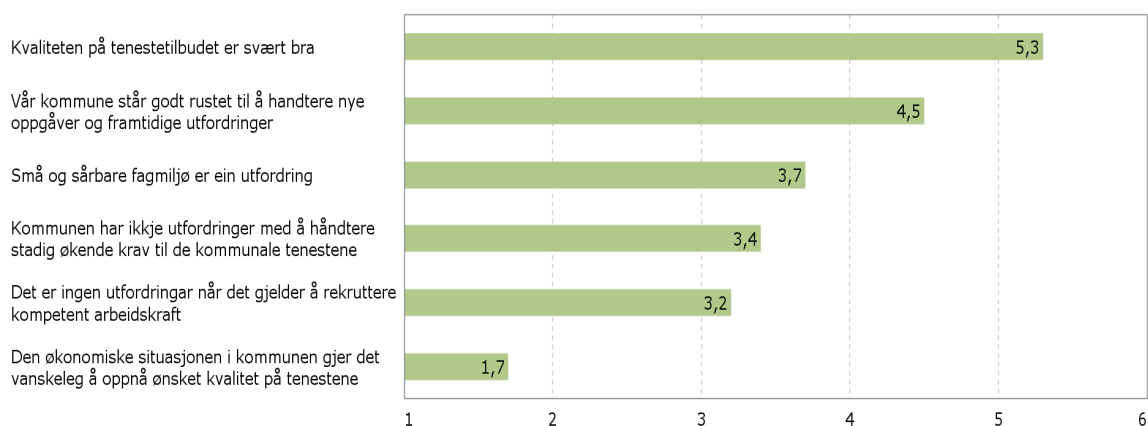
Kommunen har, som vi har sett tidlegare, hatt ei god folketalsutvikling dei seinare åra. Framskrivningane er også være positive. Prognosane er pluss 394 fram til 2030 og kommunen vil over 5000 innbyggjarar i 2050. Utviklinga i demografien er likevel noko utfordrande pga. ei vaksande eldemasse.

6.2 Kvaliteten på tenestetilbudet

6.2.1 Tilbakemeldingar frå kommune

I samband med spørjegranskinga var respondentane bedne om å ta stilling til tenestetilbudet i kommunen. Dei skulle mellom anna svare på i kva grad dei var einig eller ueinig i nokre påstandar knytt til tenestetilbudet. Svara blei gitt på ein skala får 1-6, der 1 er heilt ueinig og 6 er heilt einig. Oversikt over svara er gitt i Figur 25.

Figuren syner at respondentane er svært nøgd med kvaliteten på tenestetilbudet i kommunen. Ein skår på 5,3 må seiast å vere svært bra, og det er liten variasjon i svara til respondentane. Eit klart fleirtal meiner også at kommunen står godt rusta til å handtere nye oppgåver og framtidige utfordringar, også dersom kommunane får nye oppgåver med kommunereforma. Det er få som meiner den økonomiske situasjonen i kommunen står i vegen for å levere gode tenester. Dette er ikkje unaturleg og ut frå den økonomiske gjennomgangen av kommunane (jf. Kap 5.1) og tilbakemeldingane frå kommunen (jf. 6.1).



Figur 25 Vurdering av det kommunale tenestetilbudet i kommunen sett opp mot ulike utfordringar. Vurderingane er gjort på ein skala på 1-6, kor 1=heilt ueinig og 6 er heilt einig. Gjennomsnittsverdiar.

Det er likevel ein del som meiner at små og sårbare fagmiljø er ei utfordring, men her er det stort sprik i svara, 19 respondentar kryssa av på 2 (nesten heilt ueinig), og 16 på 6 (heilt einig). Det er også svært ulike oppfatningar knytt til kommunens utfordringar med å handtere stadig aukande krav til dei kommunale tenestene og til å rekruttere kompetent arbeidskraft. Dette tyder på at det er ein del som opplever små og sårbare fagmiljø som ei utfordring.

Skil vi mellom politikare og leiarane i kommunen, er leiarane litt meir positive til kommunens tenestetilbud, og kor godt rusta kommunen er til å møte framtidige utfordringar. Leiarane er klart meir ueinige i påstanden om at den økonomiske situasjonen gjer det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet på tenestene.

Vidare vart respondentane spurt om kva tenestekområde som er mest krevjande for kommunen, og kva som er dei største utfordringane. Dette var eit ope spørsmål, og respondentane kunne sjølv fylle inn dei tenestekområda og utfordringane som dei meiner er viktigast. Det var 28 som svarte på dette spørsmålet. Dei tenestene som går igjen i svara til leiarane i kommunen er som følgjer:

- Helse- og omsorg
- Skule og barnehage
- Integrering/framandkulturelle

Utfordringane synes i stor grad å vere knytt til fylgjande tilhøve:

- Struktur. Likt tilbod i alle delane i kommunen
- Manglande kompetanse
- Rekruttering
- Høge krav og forventningar frå innbyggjarane

I høve til tenestekområda med størst utfordringar, er det helse- og omsorg som vert nemnt flest gonger. Nesten alle respondentane trekkjer fram helseområdet. Nokre spesifiserer dette ytterlegare, og peikar spesielt på psykisk helse, rus, bustader til personar med særskilde behov, flykningebustader, fagmiljø, legekontor/legetilbod og samhandlingsreforma.

Dersom vi ser nærare på kva for utfordringar som knyt seg til dei ulike tenestekområda, dreier dette seg om høgt kostnadsnivå, manglande kompetanse og vanskar med rekruttering. Spesifikt vert det peika på utfordringar med rekruttering innanfor barnehage og skule, legar og ingeniørar. For flyktingtenesta vert det m.a. vist til at ein er sårbar med ein koordinator, og at det kan vere krevjande dersom ein møter spesielle utfordringar. Fleire peikar på at det vert brukt store ressursar på oppretthalde legetenestane, noko vert grunna med store kostnader ved å rekruttere rekruttere og løne legar, samstundes med at organiseringa også er kostnadskrevjande.

Struktur på tenestene og store avstandar er tilhøve som fleire trekkjer fram. Det vert synt til at det er høge krav frå innbyggjarane og at det er krav om likt tilbod i alle delane av kommunen (Åmot, Edland og Rauland). Dette er både vanskeleg og kostnadskrevjande og å oppretthalde gode og robuste fagmiljø i alle delar av kommunen. Det vert også peika på at desentralisert tenestetilbod krev ekstra ressursar til støtte- og service-einingar som har trong for samhandling, koordinering og oppfølging av dei desentraliserte einingane. Samstundes er det også nokre som trekkjer fram avstandane som ei utfordring, og at dette krev mange tenester på fleire stader. Det er klart at det er grenser for kor desentralisert eit tenestetilbod kan vere før det går ut over innhaldet i tenestene. Dette kan illustrerast med fylgjande utsegn: «*Utfordringane er å behalde nærskulane med gode lærarar. Viktig at ungane ikkje nyttar fleire timar om dagen til køyring.*»

Nokre meiner også at innbyggjaren har for høge krav og forventningar, at det er svært høgt nivå på tenestene og at det er vanskeleg å få gehør for at nivået må ned.

Dei tenestene som hos politikarane i størst grad vert omtala som krevjande tenester er:

- Helse- og omsorg
- Skule
- Plan- og økonomi
- Rus og bustader til dei som har spesielle behov
- Flyktingbustader
- Legeteneste
- Næringsutvikling/arbeidsplassar

Utfordringar:

- Kompetanse
- Robuste einingar

- Struktur og bemanning

Også politikarane ser på helse som den mest krevjande tenesta. Politikarane har eit litt anna fokus enn administrasjonen, og legg meir vekt på tilhøve utanfor sjølve kommuneadministrasjonen, slik som å skaffe arbeidsplasser. Svara til politikarane er også meir variert enn svara til administrasjonen.

At helse- og omsorg er krevjande tenester vert også bekrefta gjennom intervjuet i kommunen. Kommune har tre legekontor (Åmot, Rauland og Edland) noko som einskilde meiner er mykje fordi det ikkje er nok folk knytt til dei ulike kontora for å få forsvare det. Legevakta er i Åmot, som er kommunesenteret.

Kommunen har bygd psykiatribustader som ligg like bak helsehuset i Åmot, og kommunen driv no med bygging av PU-bustader. Dei skal vere ferdige i 2014. Her ser ein også for seg innsparingar på sikt når det gjeld drift pga. samlokalisering.

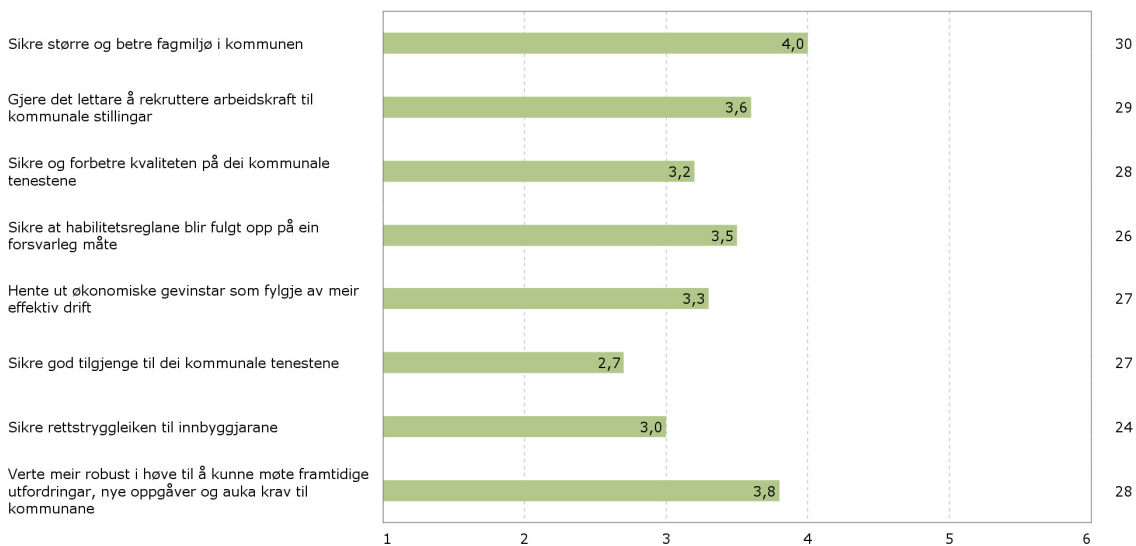
Det er også slik at helsesektoren i Vinje er i ein krevjande situasjon i høgtidene. Dette har samanheng med at Vinje har over 4000 hytter, og er landets 6. største hyttekommune. Heimesjukepleia er pålagt å betene dei som er på hyttene. I nokre feriarkan det hende at det er opp mot 12 000 ekstra folk i kommunen enn det kommunen har til vanleg. Da har normalt kommunane nedbemanna pga. ferie. Dersom dei som er på hyttene har heimesjukepleie der dei kjem frå, pliktar også hyttekommunen å gje helsetenester til dei som treng det som oppheld seg i kommunen. Det gir nye utfordringar på helsesida, og det er trong for naudsynt bemanning og kompetanse. Omfanget har førebels ikkje vore dramatisk, men kommunen har trong for ei bemanning som tek unna «småby-statusen» høgtidene. Dette bidreg også til at innsparingspotensialet vil vere noko mindre.

Samstundes ser det ut til at kommunen ligg langt framme når det gjeld helse- og omsorg, og har som nemnd vore kåra til landets beste kommune på området. Gjennom intervjuet vert det hevda at handteringa av samhandlingsreforma har gått bra. Kommunen har ikkje hatt vanskar med å ta imot utskrivingsklare pasientar. Kommunen har nytt helse- og omsorgsbygg i Åmot kor det også er etablert to ø-hjelpsplassar frå 1.12. 2013. Dette er eit tenestetilbod som ikkje er lovfesta før frå 1.1.2016. Dette er eit samarbeid med Tokke kommune, og kor ein også samarbeider om felles døgnbemanna legevakt. På sjukeheimen er det døgnbemanning med sjukepeiarar og hjelpepleiarar. I og med at ein allereie har hatt bra bemanning på plass, har det ikkje vore så krevjande for kommunen å etablere ø-hjelpsplassane. Kommunen sel også omsorgsplassar til Tokke og Kviteseid dersom det er trong for det.

Elles vert det gjennom intervjuet hevda at utfordringane knytt til rekruttering ikkje er representert noko alvorleg problem. Utfordringane knytt rekruttering av legar vert bekrefta gjennom intervjuet. Her vert det også peika på legane ynskjer å arbeide i team, men at dette vert vanskeleg grunna legesenterstrukturen. Gjennom intervjuet vert det også gjeve uttrykk for at det har vore nokre utfordringar med å rekruttere og behalde teknisk personale, og det har vore svak søknad til stilling som arealplanleggjar. Situasjonen på rekrutteringsområdet vert per dags dato likevel karakterisert som tilfredsstillande. Dette vert mellom anna forklart ved at det skjer mykje på den tekniske sida i kommunen grunna stor utbyggingsaktivitet, og kommunen kan tilby spennande og varierte arbeidsoppgåver. Det vert også gjeve uttrykk for at Vinje har eit god omdømme som ein god kommune å arbeide i. Kommunen er kjend for sitt rike og varierte kulturliv og reiselivet er også med og aukar attraktiviteten. Sjølv om dei store flyttestraumane går mot byen, er det også understraumar som går andre vegen, og som kommunen til ein viss grad maktar å fange opp. Vi har tidlegare også sett at folketallet har hatt ei positiv utvikling dei seinare åra.

6.2.2 Konsekvensar av ei samanslåing

Gjennom spørjegranskinga vart òg respondentane bede om å vurdere konsekvensar av ei kommunesamanslåing for ein del mål knytt til framtidig utvikling av tenestetilbodet (jf. Figur 26). Ut frå dei gjennomsnittlege vurderingane ser vi at respondentane meiner at ei kommunesamanslåing vil ha størst positive effektar ved å sikre større og betre fagmiljø i kommunen og gjere det lettare å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillingar. Det er også eit fleirtal som meiner at ei kommunesamanslåing kan skape ein meir robust kommune som kan møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Meiniane er delte om ei kommunesamanslåing kan sikre at habilitetsreglane vert følgd opp på ein forsvarleg måte. Det er òg delte meiningar om ei samanslåing kan bidra til å sikre og forbetre kvaliteten på dei kommunale tenestene, og om kommunen kan hente økonomiske gevinstar som fylgje av meir effektiv drift. Her er dei samla gjennomsnittlege vurderingane svakt negative. Når det gjeld å sikre god tilgang til dei kommunale tenestene, er det eit klart fleirtal som meiner ei samanslåing vil gje negative effektar.



Figur 26 Korleis vil du vurdere ei samanslåing av Vinje kommune med andre kommunar i høve til fylgjande mål? 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar.

Svara frå Vinje ser ut til å stadfeste det faktum at kommunen har god økonomi og eit godt og desentralisert tenestetilbod. Kommunen har mellom anna tre ungdomskolar og tre legekantar, noko som gjev god tilgang til sentrale kommunale tenester i kommunen i dag. Vinje kommune er stor i areal, og det verkar å vere frykt for at tilgang til dei kommunale tenestene skal verte svekka ved ei kommunesamanslåing.

I høve til det siste er det viktig å vere klar over at tilgang er eit omgrep som kan verte oppfatta ulikt. I nokre tilfelle kan òg auka fysisk avstand gjere det lettare å ta kontakt, t.d. med barneverntenesta, fordi du ikkje kjenner dei som jobbar der. Nærleik til brukarane vert oppfatta som viktig i mange tilfelle, men dersom du skal vere brukarnær, er det òg viktig at ein har kompetanse som ein kan «vere brukarnær med». Her kan behova og utfordringane variere frå tenesteområde til tenesteområde. I det daglege er det nærleik til skule, barnehage og sjukeheim som er av størst tyding for innbyggjarane. Lokaliseringa av slike tenester har i lita grad vorte påverka i samband med dei kommunesamanslåingane som er gjennomførde dei seinare åra (Brandtzæg 2010). Sam-

stundes er òg slik at dess meir spesialisert ei teneste er, dess større folkegrunnlag krevjast for å kunne utvikle gode og effektive tenester.

6.2.3 Samla vurdering

Spørjegranskinga tyder på at kvaliteten tenestetilbodet i kommunen i det store og heile er svært bra, og at Vinje kommune har økonomi som ikkje gjer det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet på tenestene. Dei største utfordringane er knytt tenestemråda helse- og omsorg, skule og barnehage og integrering av framandkulturelle. Her det vanskar med små og sårbare fagmiljø og visse problem med rekruttering av rett kompetanse. Desse problema har dels samanheng med høge krav til tenestene frå innbyggjarane og ynskje om eit desentralisert tenestilbod. Det kan vere krevjande å rekruttere og oppretthalde tilstrekkeleg kompetanse i små desentraliserte einingar. Likevel tyder spørjegranskinga på at ei kommunesamanslåing med ein eller fleire av nabokommunane vil vere positivt med tanke på rekruttering og sikring av større og betre fagmiljø, og for å få ein kommune som er meir i stand til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Det er derimot eit fleirtal som trur ei samanslåing vil ha negative effektar for tilgang til tenestene. Behov for tilgang til tenestene må verte vurdert ut får kva slags folkegrunnlag som krevjast for å kunne oppretthalde og drifte ei kommunal teneste. Dess meir spesialert ei teneste er, dess større må folkegrunnlaget vere for å utvikle gode og effektive tenester.

6.3 Interkommunalt samarbeid

6.3.1 Omfang og fordeling av samarbeid

Dei seinare åra er det lagt til rette for auka interkommunalt samarbeid, m.a. gjennom endringar i kommunelova. Frå 1.1.2007 har vi fått ein ny heimel i kommunelova (§ 28) som gjev høve til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av styresmakt til ein annan kommune. Dette har m.a. opna for etablering av interkommunale barnevern, og det er no registrert rundt 50 slike samarbeid på landsbasis. I tillegg har òg den såkalla samkommunemodellen vorte lovfesta som ein meir forpliktande samarbeidsform, men denne modellen er det berre eit fåtal kommunar som har teke i bruk, og ingen ligg i Telemark.

Tabell 46 syner at Vinje kommune er med i 17 formaliserte interkommunale samarbeid. Samarbeidet gjennom Vest-Telemarkrådet er eit politisk samarbeid, men det vert òg arrangert rådmannsmøter knytt til dette samarbeidet. Elles ser vi at samarbeidskonstellasjonane knytt til kommunale tenester varierer noko. Det varierer i kva grad Vest-Telemarkkommunane er med ulike samarbeid, og nokre samarbeid omfattar berre Tokke og Vinje. På tenestemråda er dei mest sentrale samarbeida knytt til renovasjon, barnevern, PPT, legevakt, jordmorberedskap, ø-hjelp og brannvern. Mellom Vest-Telemarkkommunane er det også samarbeid om næringsutvikling, innkjøp og IKT. Vinje er også med i større samarbeidskonstellasjonar som omfattar alarmsentral, kommunerevisjon, kontrollutvalssekreteriat og interkommunalt utval mot akutt forureining.

Tabell 46 Formaliserte samarbeid som Vinje kommune er med i. Basert på oversikt tilsendt frå Vinje kommune og opplysningar gjennom intervju i kommunen.

Namn på samarbeid	Type samarbeid	Organisering	Samarbeidskommunar
Renovest	Avfallsselskap – innsamling og behandling av renovasjon, septik/slam	IKS	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Vinje
Barnevernsamarbeidet i Vest-Telemark	Barnevernstenester i Vest-Telemark	Vertskommune Kviteseid	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Vinje, Nissedal
Vest-Telemark PPT	Pedagogisk psykologisk teneste	IKS	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Vinje, Nissedal og Telemark fylkeskommune
Legevaktsamarbeid	Legevakt	Vertskommune. Vinje	Tokke og Vinje
Jordmorberedskap i Vest-Telemark	Døgnberedskap på DPS i Seljord	Vertskommune Seljord	Seljord, Kviteseid, Tokke og Vinje
Samarbeid om øyeblikkeleg hjelp	Samarbeid om øyeblikkeleg hjelp	Vertskommune Vinje	Tokke og Vinje
Interkommunalt Brannvernssamarbeid i Vest-Telemark	Førebyggjande brannvern	IKS	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Vinje, Nissedal
Telemark kommunerevisjon	Revisjon og andre nærliggjande tenester	IKS	Telemark fylke og 18 kommunar her, samt Larvik og Lardal.
Telemark kontrollutvalssekretariat	Betener 18 kontrollutval	IKS	Telemarkskommunane
Alarmsentralen 110	Betener mottak av meldingar om brann og ulukker frå innbyggjarane i Telemark	Vertskommune Skien	Telemarkskommunane
Vest-Telemarkrådet	Regionalt samarbeidsorgan	IKS	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Vinje, Nissedal
Vest-Telemark næringsutvikling	Næringsutvikling og ansvar for drift av Vest-Telemark Næringsbygg	AS	Fyresdal, Kviteseid, Seljord, Tokke, Vinje, Nissedal
Vest-Telemark Næ-	Etablering og inves-	AS	Nissedal, Fyresdal, Tokke Kviteseid, Seljord, Vinje,

ringsbygg	tering i næringsbygg		Hjartdal og Drangedal
IUA Telemark	Interkommunalt utval mot akutt forureining	Vertskommune Bamble	Telemarkskommunane
IKT-samarbeid	Felles drift av servere og programvare	Vinje vertskommune	Vinje og Tokke
Innkjøpssamarbeid	Samarbeid om innkjøp. Del av et større innkjøpssamarbeid i BTV.	Vest-Telemark næringsutvikling er sekretariat	Vinje, Kviteseid, Nissedal, Sauherad, Bø og Nome
Felles arkiv	Felles arkiv	Vertskommune	Vinje, Tokke og Kviteseid

Det vil alltid vere behov for interkommunalt samarbeid uavhengig av kommunestruktur, men med aukande omfang av interkommunalt samarbeid – og etter kvart som dette òg i aukande grad rører ved kommunale kjerneoppgåver, vil eit slikt samarbeid slå negativt ut på demokratisk styring og kontroll. Det vil gå ei grense for kor omfattande det interkommunale samarbeidet kan vere før samarbeidsulempene vert større enn fordelane. Korleis desse utfordringane opplevast i Vinje, er nærare omtala i samband med spørjegranskinga og intervjuet i kommunen.

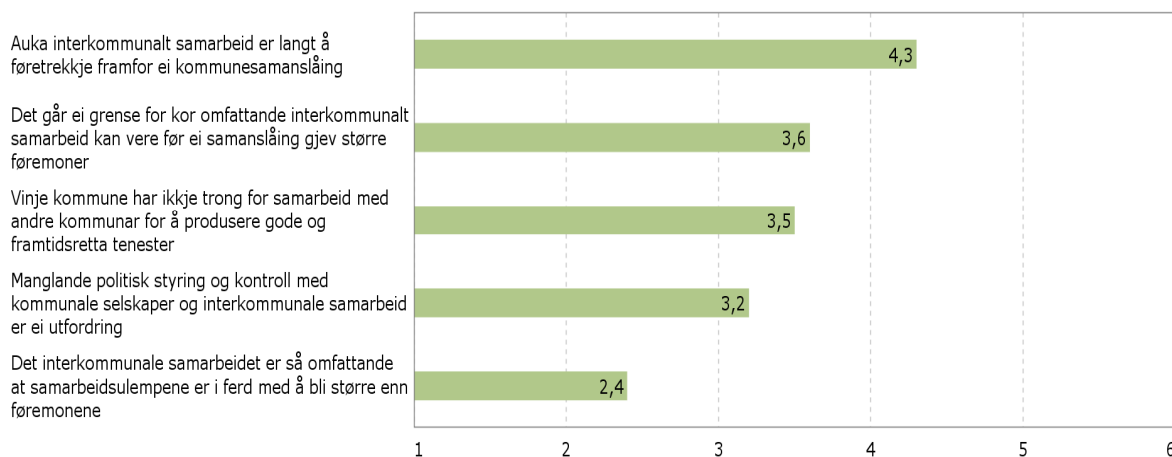
6.3.2 Synspunkt på det interkommunale samarbeidet

Vinje kommune deltek i dag i ein god del interkommunale samarbeid med andre kommunar, men samarbeidet er førebels ikkje så omfattande som det ein finn mange andre stader. Med dagens kommunestruktur kan det også for Vinje vere trong for ytterlege utvidingar det interkommunale samarbeide for å kunne handtere framtidig oppgåver og utfordringar på ein tilfredsstillande måte.

I samband med spørjegranskinga vart respondentane stilt overfor ein del påstandar om interkommunalt samarbeid (jf. Figur 27). Respondentane skulle seie seg einig eller ueinig i påstandane på ein skala får 1-6, der 1 er heilt ueinig og 6 er heilt einig. Dei gjennomsnittlege vurderingane syner at det er eit fleirtal som meiner at interkommunalt samarbeid er langt å føretrekke framfor ei kommunesamanslåing. Svare sprikar, og det er verdt å merke seg at det også er 35 % av respondentane som seier seg ueinig i dette. Det er likevel eit knapt fleirtal som meiner at går ei grense for kor omfattande eit interkommunalt samarbeid kan vere før ei samanslåing gjev større fordelar. Meiniane er delte om når det gjeld påstanden om at Vinje kommune ikkje har trong for samarbeid med andre kommunar for å produsere gode og framtidsretta tenester. Dei gjennomsnittlege vurderingane ligg på 3,5, men det er få som har svara 3 og 4. Hovudtyngda av svara ligg i kvar sin ende av skalaen. Det er eit fleirtal som gjev uttrykk for dei ikkje er einige i påstandane om at manglande politisk styring og kontroll av dei interkommunale samarbeida er ei utfordring, og at det interkommunale samarbeidet er så omfattande at samarbeidsulempene er i ferd med å bli større enn fordelane.

Tilbakemeldingane frå spørjegranskinga tyder på at det i Vinje kommune framleis har rom for å utvikle det interkommunale samarbeidet før samarbeidsulempene vert større en fordelane. Det er også verdt at merke seg at Vinje kommune er vertskommune for ein del av samarbeida, spesielt

knytt til helseområdet. Dette bidreg også til å sikre styring og kontroll med dei aktuelle tenestene sjølv om dei inngår i eit interkommunalt samarbeid.



Figur 27 Vurdering av interkommunalt samarbeid. Vurderingane er gjort på ein skala på 1-6, kor 1=heilt ueinig og 6 er heilt einig. Gjennomsnittsverdiar.

Tilbakemeldingane frå intervjuastadfestar langt på veg inntrykka frå spørjegranskinga. Inntrykket er også her at det interkommunale samarbeidet stort sett fungerer bra. Ein ser at interkommunale samarbeid lett kan leve sitt eige liv, og at dei lett vert «satelittar» i det kommunale systemet. Det vert peika på at det til dømes ville vore lettare å pålegge budsjettkutt om ein hadde hatt full styring sjølv. Det kan også vere ei utfordring dersom dei som sit i styra har liten kontakt med kommunehuset, og styringssignala dermed vert vanskeleg å formidle. I nokre høve har ein hatt erfaringar med det. Samstundes vert det også understreka at dei interkommunale samarbeida utgjer berre ein liten del av det kommunale budsjettet, og at det på ein del område er naudsynt med samarbeid for ikkje å verte for sårbare. Nokre samarbeid vert opplevd som ein suksess, t.d. barneverksamrådet. Her det fleire som gjev uttrykk for at det bra å ikkje ha det i eigen kommune, og at samarbeid er bra i høve til å sikre naudsynt kompetanse og for å sikre tilstrekkeleg avstand mellom brukarane og dei tilsette. Ein ser også at potensielle ulemper vil gjere seg gjeldande i aukande grad etter kvart som talet på samarbeid aukar, men at dette førebels ikkje er noko stort problem.

Vinje har i dag tettast samarbeid med Tokke, og desse kommunane har nokre samarbeid som ikkje dei andre Vest-Telemarkkommunane er med på, t.d. legevakt, ø-hjelp og noko IT-samarbeid. Tokke kjøper også sjukeheimplassar ved behov. Vest-Telemarkkommunane har ulike løysingar for IT-samarbeid. Aspitt i Seljord betener Fyresdal, Nissedal og Seljord, mens Vinje, Tokke og Kvitesund har egne IT-avdelingar, kor det er noko samarbeid om serverar og programvare.

Fleire peikar på at det rom for å utvide det interkommunale samarbeidet. Aktuelle samarbeidsområde som det er peika på gjennom intervjuastadfestar er felles helsesjef, samarbeid om landbruk, samarbeid om datatryggleik og tettare samarbeid om næringsutvikling. Innan helse vert det sett som ein fordel om ein hadde samarbeid om felles planverk og beredskap, t.d. i forhold til smittevern. Her følgjer ikkje utfordringane kommunegrensene. Risiko- og sårbarheitsanalysar vert trekt fram som eit anna døme i så måte. At alle kommunane skal drive med dette kvar for seg, vert også sett som lite formålstenleg, og det vert hevda at ei regional eining kunne vore ei god løysing. Det same gjeld i høve til handtering av krav knytt til datatryggleik.

Samarbeidsbehovet knytt til landbruk går på at det på ein skilde område vert så få saker at det er vanskeleg å bygge opp naudsynt kompetanse. Her er det m.a. forslag om ei løysing med felles landbrukssjef for Vest-Telemark, der ein har kontor i kvar kommune med moglegheit for ulike spesialisering. Dette vil kunne styrke kompetansen og utnytte denne på ein fleksibel måte som kjem alle kommunane til gode. Det vert hevda at det i dag samla sett vert nytta betydelege ressursar til landbruk i Vest-Telemark i dag, men at kontora kvar for seg vert små og sårbare. Rammevilkåra for landbruk i Vest-Telemark er i stor grad like, og samarbeid kunne slik sett også vore formålstenleg.

Tettare samarbeid om næringsutvikling er eit anna område som vert trekt fram. Ein ser at spesialordningar med utviklingsmidlar som krev ekstra innsats gjerne går til store kommunar. Alle kommunane har eigen næringsjef og det vert hevda at det er ein del kniving kommunane imellom. Eit felles næringskontor kunne såleis ført eit sterkare og meir heilskapleg utviklingsarbeid. Ein har Vest-Telemark næringsutvikling og Vest-Telemark næringsbygg som driv næringsretta verksemd, men desse er skilt ut som egne selskap og jobbar mykje gjennom prosjektmidlar dei skaffar seg sjølve.

Elles vert det vist at andre kommunar i Vest-Telemark har samarbeid som ikkje Vinje kommune er med på. Kviteseid og Nissedal har til dømes interkommunalt plankontor og samarbeid om skatt og løn. Vinje er også sårbar på visse administrative funksjonar som løn og rekneskap, og samarbeidsbehov kan raskt verte utløyst dersom enkeltpersonar vert forhindra frå å stille på jobb. Det har òg vore snakk om etablering av felles telefonsentral for kommunane i Vest-Telemark.

Vidare er det ei erkjenning av at overføring av nye oppgåver til kommunane i framtida kan utløyse ytterlegare samarbeidsbehov. Kommunen er godt rusta for ein del oppgåver i dag, noko som har samanheng med hyttesatsinga, og at kommunen på ein del område er dimensjonert for eit større folketal enn dei som er fastbuande. Kommunen er t.d. store på plan, byggesak, kart og oppmåling. Fleire helsetenester vil auke samarbeidsbehovet. Dersom kommunane skal ha ansvar for vidaregåande skuler vil det også verte ei utfordring. Næraste vidaregåande skule ligg i Dalen i Tokke.

Eit problem knytt til vidareutvikling av det interkommunale samarbeidet i Vest-Telemark, er at samarbeidet sprikar, noko som gjer at det er vanskar med å utvikle eit heilskapleg interkommunalt samarbeid.

6.3.3 Samla vurdering

Vinje kommune er i dag med i 17 formaliserte interkommunale samarbeid. Tilbakemeldingane tyder på at det i Vinje kommune framleis er rom for å utvikle det interkommunale samarbeidet før samarbeidsulempene vert større en fordelane. Samstundes er det ei forståing av det er ei grense for kor omfattande eit samarbeid kan vere. Nokre av dei mest sentrale samarbeida er knytt til renovasjon, barnevern, PPT, legevakt, jordmorberedskap, ø-hjelp og brannvern. Samarbeidet er førebels ikkje så omfattande som det ein finn i ein del andre kommunar, men det vert vist til fleire område kor eit interkommunalt samarbeid kunne vore formålstenleg. Aktuelle samarbeidsområde som vert trekt fram i så måte er helse, landbruk, IKT, beredskap, risiko- og sårbarheitsanalysar, næringsutvikling og ulike administrative funksjonar som løn og rekneskap. Dersom kommune får overført nye oppgåver, kan samarbeidsbehovet verte ytterlegare forsterka.

6.4 Demokrati

6.4.1 Overordna perspektiv

Eit godt lokaldemokrati er i fyrste rekkje avhengig av at dei folkevalde kommunestyrerepresentantane har ansvar, styresmakt, kunnskap, eigarskap og handlingsrom i dei spørsmål som sterkast verkar inn på den samfunnsmessige utviklinga i kommunen. Ei styrking av dei folkevalde si rolle vil styrkje demokratiet. Samstundes kan folkestyret vitaliserast gjennom god kontakt og nærleik til innbyggjarane, og at innbyggjarane identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid.

Ut frå forskning knytt til kommunestruktur og kommunestorleik (t.d. Bukve 2002), er det vanskeleg å vise enkle og eintydige samanhengar mellom kommunestruktur og demokrati. På den eine sida vert det hevda at små kommunar gjev større høve for deltaking i folkevalde verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre sida kan ulike former for deltaking som ikkje er kopla opp mot politiske val og formell politisk representasjon, ha større utbreiing i større kommunar. Politisk engasjement har òg samanheng med kva slags politisk handlingsrom som er tilgjengeleg og kva for høve ein har til å påverke samfunnsutviklinga. Undersøkingar viser at større kommunar har størst eigenfinansiering og større høve til å finansiere tiltak som strekkjer seg lengjer enn kommunen sine kjerneoppgåver. Større kommunar har òg større og sterkare fagmiljø som gjer at desse kommunane får større slagkraft i ein regionalpolitisk kontekst. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at på at nokon av demokratikriteria kjem små kommunar betre ut enn større kommunar, medan større kommunar kjem betre ut på andre.

Vidare vert det understreka at det uansett er små skilnader mellom store og små kommunar. Frå nyare utgreiingar i små kommunar, ser vi òg at det politisk sett er utfordringar i tilhøve til inhabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjer det vanskeleg å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010).

Vidare er det naturleg å gå ut frå at betre samsvar mellom kommunegrenser og bu- og arbeidsmarknadsregionar kan gje «betre» lokaldemokrati. Auka mobilitet har ført til at fleire nyttar seg av ulike tilbod i nabokommunane. Det kan vere hyggeleg å vere gratispassasjer, men gratispassasjerar får ikkje høve til å vere med å påverke tilbodet som ein brukar i nabokommunen.

Ved samanslåinga av Våle og Ramnes til Re kommune, vart det gjennomført ei undersøking før samanslåinga (Brandtzæg 2001) og ei undersøking etter (Agenda 2006) for m.a. å kartleggje endringar knytt til innbyggjarane sine oppfatningar av det kommunale tenestetilbodet, forvaltinga og deltaking i politisk arbeid. Ut frå ein nærare diskusjon av desse resultatane (Brandtzæg 2009), er det mykje som tyder på samanslåinga hadde liten effekt på mange av demokrativariablane. I samband med evaluering av fire av dei siste frivillige kommunesamanslåingane (Brandtzæg ibid.), vart det registrert noko mindre vilje til å ta på seg politiske verv. Samstundes vart det gjennom denne evalueringa vist at handlingsrommet for politiske prioriteringar auka, og at høva til å kunne ta meir heilskaplege grep rundt framtidige utfordringar vart styrkte. Undersøkingane viste òg at tidlegare bygdelister vart borte i samanslåingane – noko som indikerer at føresetnadene for ein meir heilskapleg kommunepolitikk er til stades. Bodø og Vindafjord etablerte lokalutval/grendeutval med fokus på å fremje bygdeinteressene, noko som synest å ha vore vellukka. I Danmark har ein òg merkt nokre endringar i folks oppfatning av lokaldemokratiet. Nyare undersøkingar peikar på at kommunepolitikarane i samanslegne kommunar vert oppfatta som mindre lydhøre enn før reforma, og at forståinga til innbyggjarane for kommunepolitikk er vorte dårlegare (Hansen & Hjel-

mar 2014). Her har ein òg jobba med å styrkje demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for innbyggjarmedverking, som òg gjev innbyggjarane mulegheiter for medverknad og innverknad mellom valperiodane.

6.4.2 Status i kommunane

Tabell 47 Gjev oversyn over den politiske samansetjinga i Vinje og dei andre aktuelle kommunane i inneverande periode. Vi ser at talet på kommunestyrerepresentantar varierer frå 13 i Fyresdal til 29 i Tinn. Vinje har 25 representantar. Når det gjeld den politiske samansetjinga, er det tre kommunar som har ordførar frå Arbeidarpartiet, medan dei fire andre ordførarane representerer ulike politiske parti (SV, Krf, SP og H).

Totalt sett har kommunane 147 kommunestyrerepresentantar i dag. Ved ein eller fleire kommune samanslåingar er det klart at talet på kommunestyrerepresentantar vil verte redusert, noko som vil innebere lågare politisk representasjon per innbyggjar. I samsvar med kommunelovas §7 skal kommunestyret sitt medlemstal vere ulike tal, som vert sett fast slik for kommunar med:

- a. ikkje over 5 000 innbyggjarar, minst 11
- b. over 5 000, men ikkje over 10 000 innbyggjarar, minst 19
- c. over 10 000, men ikkje over 50 000 innbyggjarar, minst 27
- d. over 50 000, men ikkje over 100 000 innbyggjarar, minst 35
- e. over 100 000 innbyggjarar, minst 43.

Tabell 47 Politisk samansetning i kommunestyra 2011-2015. Kjelde: kommunane sine nettsider.

Kommune	Ordførar	Politisk samansetning i kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
Vinje	SV	25	7	2	3	1	5	6	1	
Tokke	AP	21	10	1	3	1	6	0	0	
Seljord	Krf	21	4	2	8	3	2	1	1	
Nissedal	AP	17	5	2	2	3	5	0	0	
Kviteseid	SP	21	7	0	3	2	7	0	2	
Fyresdal	AP	13	7	0	0	0	3	0	0	3
Tinn	H	29	11	2	8	1	3	2	2	
Sum		147	51	9	27	11	31	9	6	3

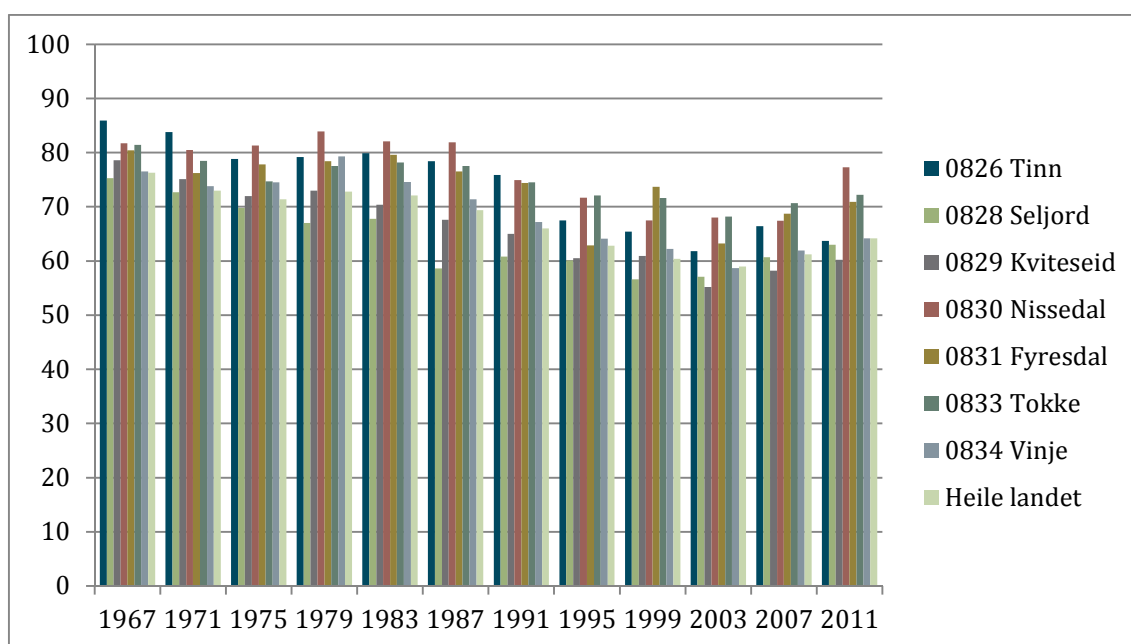
Tale på kommunestyrerepresentantar ligg i dag over minimumskravet i alle kommunane. Ut frå dei samanslåingsalternativa som ligg til grunn for utgreiinga, vil dei ulike alternative få følgjande innbyggjartal:

1. Vinje + Tokke (6005 innbyggjarar)
2. Vinje + Tokke + Tinn (11978 innbyggjarar)
3. Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke (14237 innbyggjarar)

Dersom ein ved dei ulike samanslåingsalternativa legg seg på eit minimumstal i kommunestyra, vil det for alternativ 1 vere eit krav om minimum 19 representantar. For dei andre alternativ vil det vere krav om minimum 27. I og med at fleire av kommunane i dag har ei mengd medlemmer i kommunestyra som ligg betydeleg over minimumskravet, og det vil nok òg vere tilfellet ved ei kommunesamanslåing, slik at ein sikrar tilstrekkeleg representasjon frå dei ulike kommunane. Som nemnt har lova berre minimumskrav og det er opp til kommunane å bestemme kor mange representantar dei vil ha. Til samanlikning har Skien kommune, med omlag 53 000 innbyggjarar, 55 representantar i bystyret.

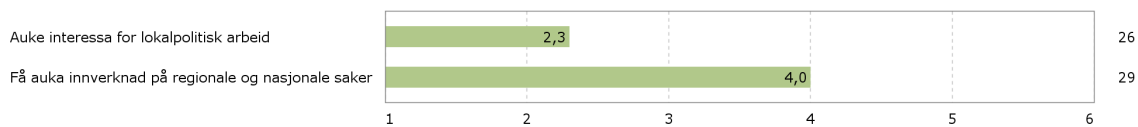
Dersom vi ser på valdeltakinga, er det ikkje så store forskjellar mellom kommunane, men det er eit mønster som går att frå val til val. Jamt over er det Seljord, Kviteseid og Vinje som har lågast valdeltaking. Tinn og Nissedal hadde høgast valdeltaking fram til og med valet i 1991. Ved dei seinare vala er det Nissedal, Fyresdal og Tokke som har hatt høgast valdeltaking. Generel sett har det vore ein negativ trend i valdeltakinga fram til 2003. Ved dei to siste kommunevala har det vore ei viss auke. Dette er ein trend som også gjer seg gjeldande på landsbasis. Samla sett synest det som valdeltakinga i Vest-Telemark ligg rundt landsgjennomsnittet.

Med unntak av dei største kommunane, er det på landsbasis ein negativ samanheng mellom valdeltaking og kommunestorleik ved kommuneval. Nyare undersøkingar tyder på at det i liten grad er kommunestorleiken i seg sjølv som forklarar desse skilnadene, men andre faktorar som t.d. økonomi og arbeidsløyse (Christensen et al. 2013). I Danmark, der kommunesamanslåingane vart gjorde i 2007, var valdeltakinga ved kommunevalet på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til samanlikning låg den på 69,5 prosent i 2005. Som tidlegare nemnt, er det såleis vanskeleg å finne nokre eintydige samanhengar mellom kommestruktur og valdeltaking.



Tabell 48 Valdeltaking i ved kommuneval frå 1967-2011. Kjelde: SSB.

Gjennom spørjegranskinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei kommunesamanslåing kan ha for to mål knytt til demokratisk utvikling (jf. Figur 28). Her ser vi at det samla sett ikkje er noko tru på at ei samanslåing av Vinje med andre kommunar vil auke interessa for lokalpolitisk arbeid. Her er det eit fleirtal som trur at ei samanslåing vil slå negativt ut. Derimot er det eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker.



Figur 28 Vurdering av korleis ei samanslåing av Vinje kommune med andre kommunar vil slå ut i høve til ulike mål. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar.

Tilbakemeldingane gjennom intervjuar støttar opp under resultatane som spørjegranskinga syner. I høve til interessa for lokalpolitisk arbeid vert det mellom anna gjeve uttrykk for at lokalpolitikken i dag er dugnadsarbeid – «folk har lyst til å engasjere seg for utviklinga av lokalsamfunnet, derfor vert folk med». Med større kommunar er det frykt for at ein mister litt av dette engasjementet. Samstundes er også ei erkjenning av at alle som er med i dag ikkje nødvendigvis er like engasjerte, og at ein i større kommune kan få ein fleire engasjerte og meir profesjonelle politikarar. I dag er det også ein skilde parti som slit med rekrutteringa. Det vert vidare gjeve uttrykk for at kan vere vanskelig å lokaldemokratiet til å dreie seg om kommunepolitikk framfor bygdepolitikk.

Vidare vert det trekt fram at det varierer korleis lokaldemokratiet fungerer mellom kommunane i Vest-Telemark. I Vinje er det praksis for at politikarane legg dei overordna rammene og prioriteringar for ulike kommunale oppgåver og ansvarsområde. Politikarane legg seg i liten grad opp i einskildsaker. Kommunen har gode erfaringar med dette, og ein har fått eit godt samspel mellom politikarar og administrasjon. Den einskilde eining får stort ansvar, noko som kan vera krevjande, men som også skapar fridom og eit engasjement som kjem kommunen til gode. Det vert hevda at ein del andre kommunar har sterkare tradisjon for politisk styring av einskildsaker, og at det ved ei eventuell kommunesamanslåing kan vere ei utfordring å sy saman ulike politiske kulturar.

Det er i dag politisk samarbeid gjennom Vest-Telemarkrådet, og det er slik sett jamleg dialog mellom kommunane. I høve til Tinn, som er med i det eine samarbeidsalternativet, er det mindre samarbeid. Ei årsak til dette er at Tinn ein meir utprega industrikommune som i aukande grad har orientert seg mot Kongsbergregionen. Ein har likevel felles interesser knytt til forvaltning av store fjellområde og utvikling av hytteturisme og reiseliv.

6.4.3 Samla vurdering

Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men ein vil kunne få breiare partipolitisk representasjon, og lette rekruttering til politikken. Røynsleane tilseier at det kan vere vanskeleg å seie noko eksakt om effektar på valdeltakinga som følgje av ei kommunesamanslåing. Lågare politisk representasjon kan likevel utløyse behov for å ta i bruk andre formar for innbyggjarmedverknad i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan òg vere ein styrke for lokaldemokratiet.

Spørjegranskinga syner at det er eit fleirtal som meiner at ei kommunesamanslåing vil ha negativ verknad på interesse for lokalpolitisk arbeid. Ei samanslåing vil føre til at det samla sett vert færre kommunepolitikarar, med samstundes kan ei samanslåing gjere det lettare og rekruttere og få breiare partipolitisk representasjon og meir engasjerte og profesjonelle politikarar. Det er eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker.

6.5 Samfunnsutvikling

6.5.1 Overordna perspektiv

Kommunane er har ei oppgåve med å skape ei heilskapleg utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggjarane. I analyser av rolla til kommunane som samfunnsutviklingsaktør, er det vanleg å leggje ein brei definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noko som inneber innsats på ei rekkje område.

Eit viktig mål med kommunesamanslåing er å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna til kommunane til å drive god og effektiv planlegging og høve for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. utfordringane i kommunane kan vere svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar.

Dei fleste kommunar har som mål å stimulere til næringsutvikling og auka sysselsetjing. Dette er noko som òg krev kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planar og god infrastruktur. Dersom fleire kommunar innan den same bo-, arbeids og serviceregionen driv næringsretta arbeid på kvar sin måte, er det ein fare for at ein endar opp med konkurrerande tiltak i staden for tiltak som understøttar og byggjer opp om kvarandre. Dersom føresetnadene elles er til stades, kan ein samla næringspolitikk bidra til å styrkje grunnlaget for næringsutviklinga i heile regionen.

Ein annan fordel ved større kommunar kan vere at ein står sterkare posisjonert ovafor omverda, t.d. når det gjeld høve til å skaffe til seg utviklingsmidlar, trekkje til seg nye verksemdar (både offentlege og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Man står sjølvstarkt sterkare dersom ein kan tale til omverda med éi felles røst i staden for å krangle seg imellom. Kommunar som har slått seg saman dei seinare åra, har eintydig røynt positive synergjar av å snakke med éi stemme ovafor omverda.

Som vi har sett innleiingsvis, har Vest-Telemark utfordringar knytt til folketal og arbeidsplassutvikling, sjølv om einskilde kommunar har hatt ei viss auke i folketalet dei seinare åra. I tida framover vil det for mange kommunar kome ein reduksjon av delen innbyggjarar i yrkesaktiv alder, samstundes som delen eldre vil auke. Det vil i sin tur føre til auka behov for arbeidskraft, og gjerne òg kompetanse, innanfor helse- og omsorgsyrrer. Ulike sektorar vil ha behov for kvalifisert arbeidskraft, noko inneber at konkurransen om arbeidskrafta vil auke. I kva grad ein lukkast vil vere avhengig av der godt ein kjem ut i konkurranse med andre delar av landet.

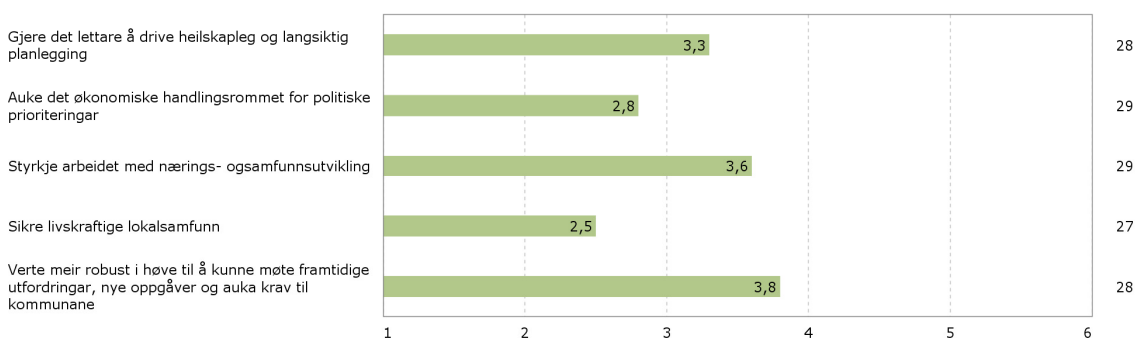
Vidare er det slik at arbeidstakarar med høg utdanning gjerne krev meir av arbeidsplassen sin enn dei som har låg utdanning, og at fridom og høve til fagleg utvikling er viktig for den høgt utdanna delen av folkesetnaden. Det er òg viktig å vere klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. I den nye kunnskapsøkonomien har dei større byane i Noreg ein viktig funksjon som lokalisering for både offentlege og private tenesteytande verksemdar, og byane vert vertskap for spesialisert arbeidskraft. I følgje Farsund & Leknes (2010) er det er nettopp denne samanklumpinga, eller agglomerasjonen, av ulike spesialiserte verksemdar i byregionar som kjenneteiknar kunnskapsøkonomien. Internasjonal litteratur synleggjer òg etablering av kompetanseklungar og tilgang på arbeidskraft, nettverk og intellektuell kapital som sentrale drivkrefter for næringsutvikling og byvekst

(Damvad 2013). Farsund & Leknes (2010) syner til at både kunnskapsverksemdar og -personar har ei anna form for mobilitet enn fysiske produksjonsanlegg og naturressursar, og lokalisering av slike næringsressursar følgjer ein annan beslutningslogikk.

Høva for fagleg utvikling tyder truleg like mykje for tilsette i offentleg som i privat verksemdar. Det er fleire utgreiingar som stadfestar dette.

6.5.2 Haldningar i kommunen

I spørjegranskinga vart det stilt spørsmål om kva for effektar ei samanslåing av kommunar i Vest-Telemark kan ha for ein del sentrale mål for samfunnsutviklinga (jf. Figur 29). Figuren syner at meiningane er delte om ei samanslåing av Vinje med andre kommunar vil gjere det lettare å drive heilskapleg og langsiktig planlegging og styrkje arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Dei gjennomsnittlege vurderingane ligg her omtrent på midten av skalaen, men som det stor spreieing svara. Vidare er syner dei gjennomsnittlege vurderingane at det er eit klart fleirtal som meiner ei samanslåing vil kunne redusere det politiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og sikre livskraftige lokalsamfunn. Dette har nok samanheng med at kommunen har rimeleg god råd samanlikna med ein del nabokommunar, og det er frykt for sentralisering ved ei samanslåing. Likevel er det ei fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje ein kommune som vert meir i stand til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og nye krav til kommunane.



Figur 29 Vurdering av ei samanslåing av Vinje kommune med andre kommunar i høve til ulike mål. 1 er svært negative effektar og 6 er svært positive effektar.

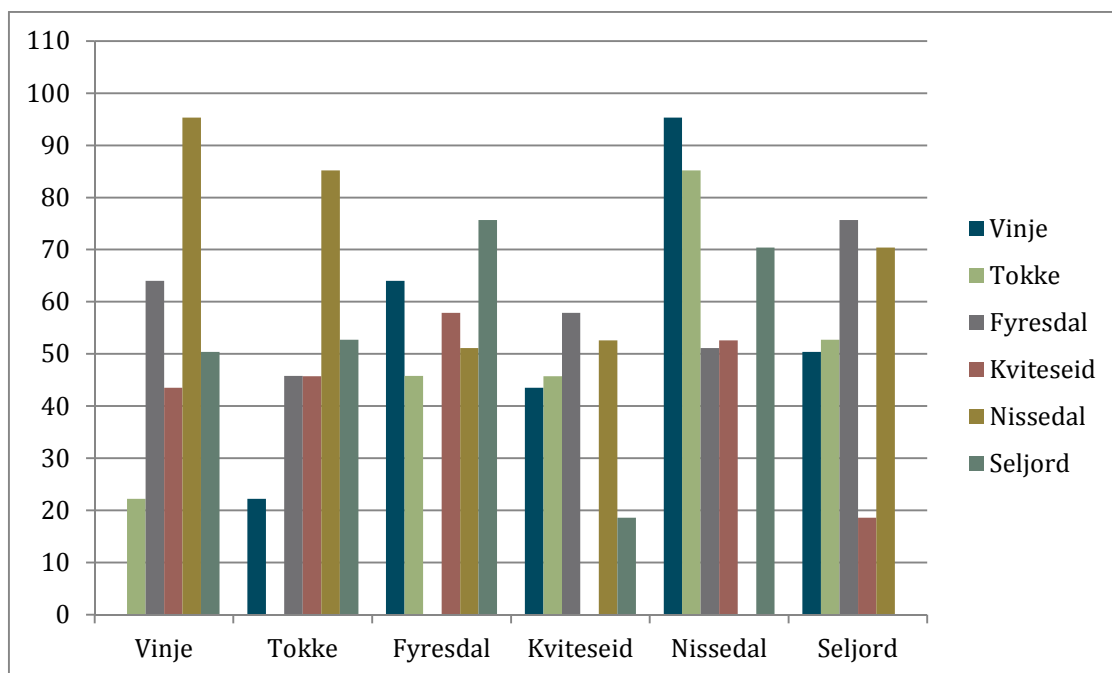
Tilbakemeldinga gjennom intervju er at ein i Vinje kommune føler at ein har gjort nokre grep i høve til samfunns- og næringsutvikling som ein har lukkast med dei seinare åra. Satsinga på hyttebygging i kommunen har gjeve positive ringverknader når det gjeld å skape nye arbeidsplassar og auke omsetninga i handelsnæringa. Vinje, har saman med Trysil, vore dei kommunane som har vært på topp i talet på bygde hytter per år. Ein hadde ikkje hatt det handelstilbudet ein har i dag i Rauland og Åmot utan denne satsinga. Ei rekkje nye handels- og servicebedrifter har etablert seg dei seinare åra, og ein ser vekst i fleire sektorar. Ny utbyggingsplanar står for tur, m.a. i Vågsli. Her rettar ein seg i større grad mot kjøparar frå Vestlandet. I Rauland er det i større grad eigarar frå Oslo og Grenlandsområdet. Satsinga gerer vidare auka skatteinngang og større inntekter for kommunen. Auka kraftforbruk i kommunen gjev også ei auke i konsesjonskraftinntektene.

Vidare har kommunen ei rekkje kjende musikk- og kulturformidlarar som profilerer kommunen på ein god måte, noko som også bidreg til å styrkje kommunens attraktivitet.

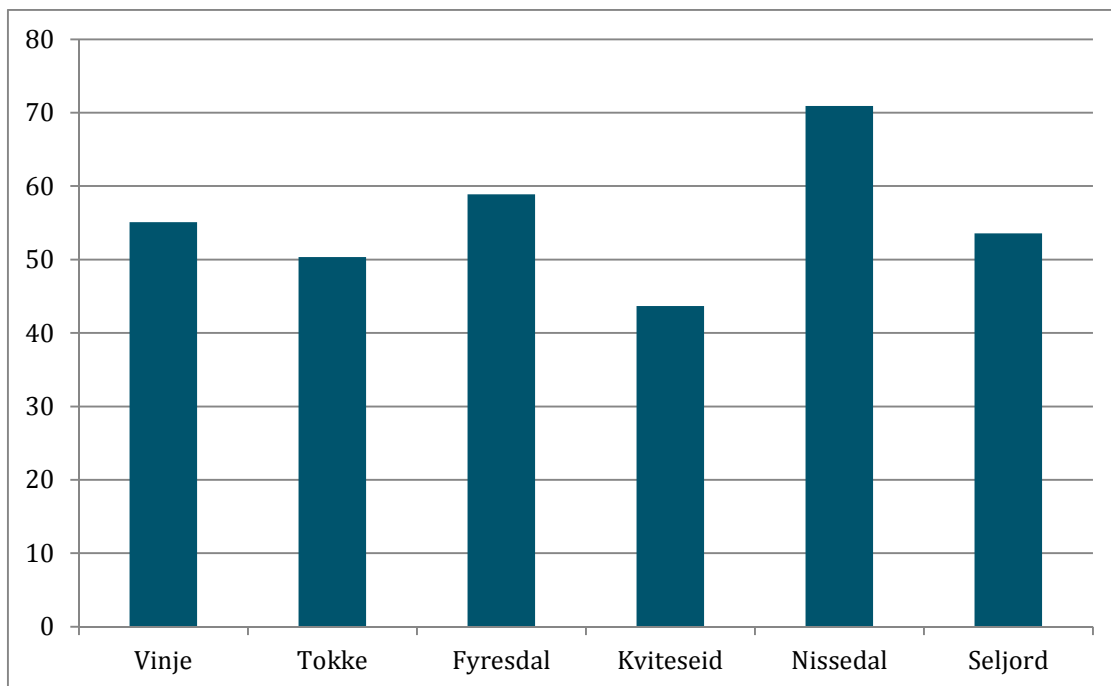
Sjølv om kommunen har hatt ei positiv utvikling dei seinare åra, er det ei erkjenning at sentraliseringa er felles utfordring for kommunane i Vest-Telemark. I samband med dette er det også fleire som peikar på at kommunane i Vest-Telemark til ei viss grad utgjer ein felles arbeidsmarknad, sjølv om pendlinga er større mellom nokre av kommunane enn andre. Det er såleis viktig å trekke arbeidsplassar til regionen. I samband med dette vert det vist til at ei mogleg teknologiutbygging i Seljord også kan slå positivt ut for Vinje. I og med at Vinje er ein attraktiv bu-kommune, kan nye arbeidsplassar i nabokommunar med pendlingsavstand også bidra til å tryggje folketalet i kommunen. Det er no konkrete planar om betre vegsamband i retning Seljord som vil bli realisert dei næraste åra, noko som også vil lette interaksjonen på tvers av kommunegrensene. Elles er det vist til at det kan vere fellesinteresser knytt til reiselivsutvikling med Tinn og Tokke i høve til utvikling av eit meir heilskapleg tilbod for både vinter- og sumartursime.

Enkelte peikar også gjennom intervju på at det er godt mogleg at ein gjennom ei kommunesamanslåing kan stå sterkare i høve til å skape nye arbeidsplassar, oppretthalde og styrke folketalet sett under eitt, men at det er meir usikkerheit rundt i kva grad det vil komme alle dagens kommunar til gode, og om det vil vere visse delar ein ny og større kommune som vil vekse framfor andre. Dersom ein får ei sentralisering av ressursar, vert det sett som uheldig. I samband med dette vert det også vist til at Vest-Telemark ikkje har noko klart definert regionsenter, som ein har i dei andre regionane i Telemark. Det vert t.d. peika på at Kviteseid i dag er senter for ein del statlege funksjonar som tingrett, jordskifterett, familievernkontor, og nokre interkommunale samarbeid. Åmot og Seljord har større funksjon som handelssenter, mens Tokke er eit «historisk» senter med t.d. Dalen hotell. Å definere eit regionalt senter vert derfor sett på som vanskeleg. Korleis ein skal balansere ei regionsenterutvikling med behov for balansert utvikling i heile regionen vert sett som krevjande. Her vil ein måtte einast om strategiar for framtidig utvikling.

Å minimalisere interne reiseavstandar kan vere eit mål knytt til etablering av eit regionsenter. Samla sett er det Kviteseid som ligg gunstigast til når det gjeld reiseavstandar til dei andre kommunesentra i Vest-Telemark (jf. Figur 30 og Figur 31).



Figur 30 Avstandar frå kommunesenteret kvar enkelt kommune til kommunesentra i dei andre kommunane i Vest-Telemark. Basert på gulesider.no. Avstandar i km.



Figur 31 Gjennomsnittleg reiseavstand får kvar enkelt kommune til dei andre kommunesentra i Vest-Telemark.

Kviteseid har ein gjennomsnittleg reiseavstand på 43,7 km. Nissedal har lengst gjennomsnittleg reiseavstand med 70,9 km. Gjennomsnittleg reiseavstand for Vinje ligg på 55,1 km. Dersom ein etablerer ein regionkommune med eit regionsenter, er vil det være naudsynt å diskutere kva for strategiar ein vil realisere med eit slikt grep, og korleis ein skal balansere utviklinga i høve til andre delar av kommunen. Det klart at eit regionsenter vil kunne ha lettare for å trekke til seg ein del verksemder, men samstundes vil eit regionsenter vere avhengig av eit aktivt og levande omland. Ein har vore seg bevisst dette i andre samanslåingar, og det er vellukka døme på satsing på stadsutviklingsprosjekt i kommunar som ikkje har fått kommunesenteret.

Det er klart at ein kommune med ein storleik som Vest-Telemark, som frontar felles interesser med ei felles røyst, vil ha større tyngde og gjennomslagskraft enn om det kjem sprikande signal frå seks mindre kommunar. Ein stor kommune vil også ha lettare for å trekkje til seg nye verksemder og ressursar, og vil stå sterkare til å kunne handtere nye oppgåver som eventuelt vil verte overført til kommunane. Samstundes bør ein ha som mål at einskilde delar av den nye kommunen ikkje bør styrkje seg på som følgje av tilbakegong i andre delar. Likevel må ein kunne akseptere at visse delar kan ha ei meir positiv utvikling enn andre. I dette ligg og ei felles forståing og at nyetablering i ein av dagens kommunar kan vere positivt for omkringliggjande kommunar i pendlaravstand, sjølv om effekten ikkje nødvendigvis er like stor som der etableringa ligg. Like fullt vil dette vere ein positiv effekt for regionen som heilskap. Uavhengig av kva alternativ som kan vere aktuelle for ei kommunesamanslåing er det naudsynt at ein gjennom prosessarbeid klarar å einast om felles utfordringar, korleis ein ynskjer at kommunane skal utvikle seg i framtida og kva ein vil gjere for å legge til rette for utvikling i ulike delar av kommunen. Medverkande prosessar vil vere naudsynt for å skape felles engasjement for framtidig utvikling.

6.5.3 Samla vurdering

Ein viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna kommunane har til å drive god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg at kommunane har tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. utfordringane i kommunane kan vere svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar. Fleire av kommunane vil i tida framover har utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er òg viktig å vere klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den einskilde kommune kan tilby og påverkar dermed korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere naudsynt arbeidskraft.

I Vinje er meiningane delte om ei samanslåing av Vinje med andre kommunar vil gjere det lettare å drive heilskapleg og langsiktig planlegging og styrkje arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Eit klart fleirtal meiner ei samanslåing vil kunne redusere det politiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og sikre livskraftige lokalsamfunn, men det er eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje ein kommune som vert meir i stand til å møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og nye krav til kommunane.

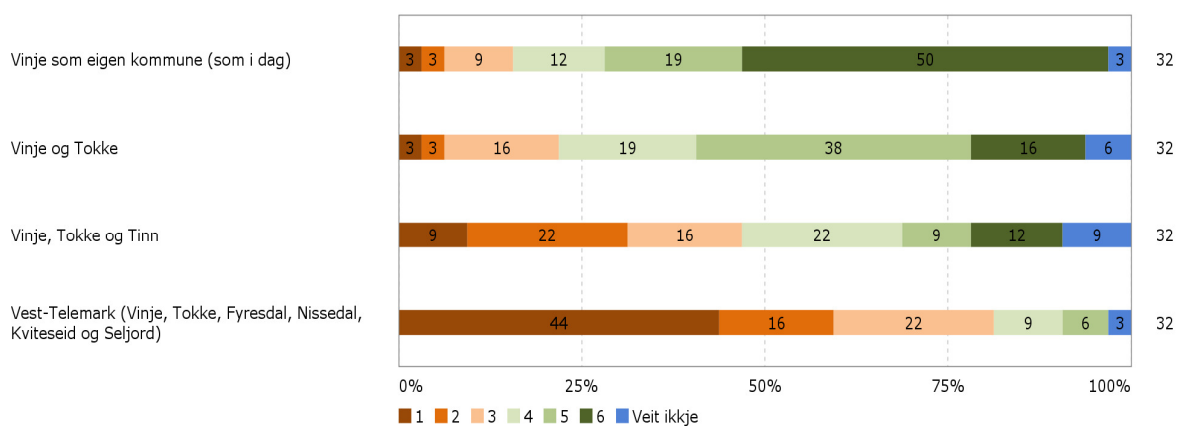
Ein ser også at ei kommunesamanslåing kan slå positivt ut for samfunns- og næringsutvikling, men det er usikkerheit i høve til korleis dette vil slå ut i ulike delar av regionen. Korleis ein skal balansere ei regionsenterutvikling med behov for balansert utvikling i heile regionen vert sett som krevjande. Her vil ein måtte einast om strategiar for framtidig utvikling. Medverkande prosesser vil i alle høve vere naudsynt for å skape felles engasjement for framtidig utvikling.

6.6 Fordelar og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ

For Vinje kommune er det av interesse å sjå nærmare på kva «fusjonsalternativ» som kan vere aktuelle for kommunen, og kva konsekvensar ulike alternativ kan ha. Fordelar og ulemper med ulike samanslåingsalternativ er belyst i samband med spørjegranskinga og i samband med intervju. Som tidlegare omtala, er alternativa som følgjer:

1. Vinje + Tokke (6005 innbyggjarar)
2. Vinje + Tokke + Tinn (11978 innbyggjarar)
3. Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke (14237 innbyggjarar)
4. Vinje som eigen kommune (som i dag) (3721 innbyggjarar)

Figur 4 syner korleis respondentane vurderer dei ulike samanslåingsalternativa i samband med spørjegranskinga. Eit klart fleirtall vil at Vinje skal halde fram som eigen kommune. Av samanslåingsalternativa er det flest som ønskjer samanslåing med Tokke, deretter følgjer Tokke og Tinn. Dei fleste er negative til ein samanslåing av heile Vest-Telemark til ein kommune. Kommunale leiare er noe meir positive til samanslåingsalternativa, mens politikarane er noe meir positive til at Vinje skal fortsetje som eigen kommune.



Figur 32 Vurdering av ulike samanslåingsalternativ. Vurderingane er gjort på ein skala på 1-6, kor 1=svært negativ og 6 er svært positiv.

Respondentane fekk vidare spørsmål om kvifor dei er negative, eventuelt positive til dei ulike alternativa. Dei som har svart 1-3 fekk spørsmål om årsakene til at dei er negative, og dei som svarte 4-6 om årsakene til at dei er positive. Dersom vi startar med alternativet i høve til **Vinje og Tokke**, har dei som stiller seg positive trekt fram følgjande årsaker:

- Geografisk handterbart
- Eksisterande samarbeid
- Nærleik
- Felles bu- og arbeidsmarknad
- Felles kultur, lynne og verdisyn
- Samanfallande interesser og utfordringar
- Like kommunar i med tanke på tenestestruktur og økonomi
- God økonomi
- Gunstig i høve lokalisering av kommunesenterfunksjonar
- Begge kommunane har små fagmiljø og står betre rusta saman

Dei som var negative, nemnar følgjande årsaker:

- Tinn bør også vere med, blir for smått
- Generelt negativ til samanslåing
- For store avstandar
- Tokke har interesser og utfordringar i høve til struktur og organisering i eigen kommune
- Ulik organisasjonskultur

Blant dei som er positive, er mange av kommentarane knytt til at det allereie eksisterer eit interkommunalt samarbeid mellom kommunane, og at det eksisterer ein interkommunal identitet på tvers av kommunegrensene. At kommunane er like er også viktig for mange. Av felles interesser og utfordringar nemnes kraftpolitikk, arealforvaltning og samferdsel. Mange legg også vekt på nærleiken mellom kommunane, og at dette er eit handterbart alternativ. Ein av respondentane skriv: «Det er lite framtidretta å ha fokuset retta på å posisjonere seg i forhold til kvarandre, i staden for å fokusere på løysing av dei store utfordringane vi vil møte framover. Eg trur vi vil vinne på å møte utfordringane ved å slå oss saman i staden for å bli pressa opp i eit større samarbeid, der avstanden til innbyggjarane blir større».

Blant dei som er negative, er det nokon som meiner at dette alternativet blir for lite dersom ein skal gå inn i ei samanslåing, mens det også blir hevda at avstandane blir for store. Vidare er det generell motstand mot samanslåing og det vert hevda at ei samanslåing kan vere utfordrande knytt til å slå saman ulike kulturar.

Det er 47 prosent av respondentane som er negativ til alternativet med **Vinje, Tokke og Tinn**, mens det er 43 prosent som er positive. Ni prosent svarar at dei er usikre. Dei som er positive, trekkjer fram følgjande årsakar til det:

- Like kommunar; kraftinntekter, fjellkommunar, turisme som viktig næring
- Like utfordringar
- Kan stå saman om viktige sakar som veg, helse og næringspolitikk
- Geografi og avstandar
- God økonomi
- Alle er kraftkommunar, betre utnytting av kraftinntektene

Dei som er negative trekkjer fram følgjande årsaker:

- For store geografiske avstandar
- Folketalet blir for lågt/ikkje robust nok
- Oppgåver kan løysast ved samarbeid, lite samarbeid i dag
- Ikkje naturlege samarbeidsområde
- Ulike kulturar
- Generelt negativ til samanslåing
- Tinn har ein anna agenda

Fleire av dei som er positive trekkjer også her fram at kommunane er like og har felles utfordringar som kan løysast i fellesskap gjennom ei kommunesamanslåing. Alle kommunane er t.d. kraftkommunar og har felles utfordringar knytt til tursime, næringsutvikling, samferdsel og forvaltning av felles fjellområde. Einskilde peikar også på at dette er i naturleg eining i høve til geografi og avstandar.

Blant dei som er negative vert avstandane knytt til dette alternativet sett som ei ulempe, at det ikkje er eit naturleg samarbeidsområde, at det er ulike kulturar og at Tinn har ein annan agenda. Samstundes er det også her verdt å merke seg at det er einskilde som meiner at dette alternativet vil gje for lågt folketal og at ein ikkje vil få ein kommune som er robust nok.

Det er få som er positiv til alternativet med **Vest-Telemark**. Dei som er positive, nemner følgjande årsaker:

- Får ein stor kommune
- Får ein kommune med framtidsmoglegheiter
- Treng å bli såpass stor for å vinne fram
- Geografisk område som har mykje samarbeid i dag
- Lettare å sikre at politikare tenkjer i ein større samanheng enn bygda si

Dei som er negative legg vekt på følgjande argument:

- For stort geografisk område, store avstandar, dårlege vegar og komplisert geografi
- Sveikka tenestetilbod eller dyre tenester pga. store avstandar
- Store forskjellar mellom kommunane, ulike kulturar, økonomi og næringer

- Demokratitap og svekka politisk engasjement
- Sentralisering
- Stort økonomisk tap for Vinje
- Generelt negativ til samanslåing

Blant dei som er positive til Vest-Telemark-alternativet, er argumenta at ein får ein stor kommune som er stand til handtere framtidige utfordringar i moglegheiter og at det allereie er mykje interkommunalt samarbeid mellom kommunane. Det vert og peika på det kan bli lettare å føre ein heilskapleg politikk for utviklinga av Vest-Telemark.

Dei som er negative meiner Vest-Telemark-alternativet vert for stort og komplisert geografisk, at avstandande vert for store og at vegane og kommunikasjonane mellom kommunane er for dårlege. Det er vidare frykt for sentralisering og dårlegare tilgjenge til tenestetilbodet, og at det er forskjellar mellom kommunane som det er vankeleg å sameine. Vidare er det frykt svekking av lokaldemokratiet og tap av lokalpolitisk engasjement. Det er også nokon som meiner at ein samanslåing i høve til dette alternativet ikkje vil vere gunstig for utviklinga i Vinje kommune.

Det er mange som er positiv til å fortsatt behalde **Vinje kommune som i dag**. Dei viktigaste årsakene til det er:

- Bra i dag/gode tenester med høg kvalitet
- Usikker på konsekvensane og vanskeleg å sjå gevinstane
- Små kommunar tek best vare på innbyggjarane/nærleik/lokaldemokrati
- Store avstandar allereie i dag
- God økonomi
- Samarbeid er betre enn samanslåing

Dei som er negative til Vinje som ein kommune grunngjev dette med at kommunen:

- Blir for liten og for økonomisk krevjande å drive
- For lite og sårbart fagmiljø

Dei som ynskjer å behalde kommunen som i dag, meiner at kommunen har god økonomi og gode tenester i dag, og at kommunen allereie har store avstandar.

Samla sett er viktigaste argumenta for ein større kommune knytt til betre handtering av felles interesser, og at ein saman vil så sterkare i høve til å møte framtidige utfordringar. Dei viktigaste argumenta mot, og som får auka vekt dess større samanslåingsalternativa er, er knytt til geografi, avstandar, ulike kulturar og økonomi.

I samband med spørjegranskinga vart det også stilt spørsmål om det er andre samanslåingsalternativ som er meir aktuelle for Vinje kommune. Det var ni som svarte ja på dette spørsmålet, og i alt er åtte ulike alternativ skisserert:

- Vinje, Tokke, Fyresdal og Bykle
- Vinje, Bykle, tokke og Tinn
- Tokke, Bykle, Vinje, Tinn og Hjartdal
- Vinje og Tinn
- Vinje, Tinn og Bykle
- Vinje, Bykle og Odda
- Vinje og Bykle (3)

- Vinje og øvre delar av Setesdal

Det er verdt å merke seg at sju av desse forslaga inkluderer Bykle. Andre kommunar som ligg utanfor Vest-Telemark som er nemnt i desse alternativa, er Odda og Hjartdal. Vinje og Tinn er også føreslått som eige alternativ. Grunngevinga for å inkludere Bykle i ulike samanslåingsalternativ, er at kommunen ligg relativt nær og har mange felles kvalitetar og føresetnader samanlikna med Vinje. Det vert vidare peika på kommunane er fjellkommunar og like når det gjeld både næringsgrunnlag, kraftproduksjon og kultur. At ein har nokolunde likt økonomisk fundament vert sett som positivt. Sjølv om Vinje har mange like utfordringar med dei øvre delane av Setesdal, vert det også kommentert at det har vore mindre tradisjon for samarbeid den vegen.

Opplysningane som har kome fram gjennom spørjegranskinga vert i stor grad bekrefta gjennom intervju. I høve til dei ulike alternativa vert det vist til at det har vore Vinje og Tokke som det har vore mest snakk om pga. nærleiken, og at kommunane har like utfordringar knytt til, geografi og tenestestruktur. Vidare har kommunane ein god del samarbeid. Vinje og Tokke vert jamt over oppfatta som det minst kompliserte alternativet. Tokke har ikkje same satsinga på reiseliv som Vinje, men det er ein del sumarturisme knytt til Telemarkskanalen, og det er einskilde som ser at det kunne vore føremoner med ei samanslåing knytt til utvikling av eit meir heilskapleg sumar- og vintertilbod.

I høve til alternativet med Tinn, er det frykt for at Tinn vil verte ein dominerande part, og at det er ein god del forskjellar i høve til kultur og interesser. Det vert i den forbindelse vist til at Tinn i større grad har ein industri- og bykultur, og at Tinn orienterer seg meir mot Notodden og Kongsbergregionen, og at tradisjonen for samarbeid mot Vest-Telemark har vore liten. Samstundes blir det vist til fellesinteresser knytt til fjellområdeforvaltning, reiseliv og kraftproduksjon. Det blir gjeve uttrykk for at Tinn er ein bastion i Øvre Telemark, og at man saman kan stå sterkare i kampen mot sentrale område. Vinje har på sin side hatt tradisjon for samarbeide i Vest-Telemark, og for nokre verkar det merkeleg å bryte med dette for å slå seg saman med ein annan kommune. Det vert også vist til at Vinje har større grad av felles arbeidsmarknad med fleire av Vest-Telemarkkommunane, spesielt Seljord, Kviteseid og Tokke.

I høve til Vest-Telemarkalternativet vert areal- og avstandsutfordringane også vektlagt i intervju, og det er einskilde som gjev uttrykk for at det kan være vanskeleg å sjå korleis lokaldemokratiet skal henge saman. Det er vanskeleg å foreine område som ligg så langt frå kvarandre, og det frykt for at Vinje kan verte ein utkant i dette alternativet. Samstundes vil det vere ei utfordring dersom stadig fleire oppgåver må løysast gjennom interkommunalt samarbeid, og det vert stilt spørsmål ved om det er ei betre demokratisk løysing. Det vert også stilt spørsmål ved kva for behov innbyggjarane har for personleg oppmøte på kommunehuset i framtida. Kommunen driv no å utviklar ei heimeside kor ambisjonane er at den skal bli best i kommunalt sektor. I den samanheng vert det også peika på at «*så lenge ein kan bruke ein bank på andre sida av kloden, så er det kanskje heller ikkje så farleg kor kommunesenteret ligg*». Samstundes vert det også understreka at det ikkje er likegyldig kor rådhuset ligg med tanke på pendlaravstand, og det er frykt for at det vert lettare å sentralisere tenestetilbodet. Spreiing av ein del kommunale funksjonar kan vere ei løysing, men samstundes er det også nokre som peiker på at det viktig at sjølve administrasjonen er samla, og at det kan vere vanskeleg å få ting til fungere optimalt dersom ein ikkje ser kvarandre dagleg. Einskilde peikar også på det kan hende Vest-Telemark er eit aktuelt alternativ, men det må arbeidast mykje med korleis ein slik kommune skal styrast for å sikre demokratiske omsyn. Samstundes vert også peika på at dette er eit alternativ som aukar i aktualitet dersom kommunane får fleire og større oppgåver.

Elles er det også einskilde som gjennom intervjua gjev uttrykk for at andre kommunar enn dei som inngår i dei skisserte alternativa, kan vere aktuelle, t.d. eit alternativ der fjellinteressene står i sentrum. Bykle, Hjartdal, Suldal og Odda er kommunar som er nemnt i samband med dette. Her vert også peika på at det er viktig å tenkje framtidsretta og ikkje vere bundne av dagens fylkesgrenser. Uavhengig av samanslåing eller ikkje, vert det også fremja ynskje om eit sterkare fjellregionsamarbeid med kommunane rundt Hardangervidda. Dette fordi desse kommunane strukturelt har mykje felles. Alle kommunane ligg i regionar kor tyngdepunktet ligg ved kysten. Dersom ein skal gjere noko med fylkesinndelinga vert det også fremma som eit forslag sjå på moglegheitene for eit innlandsfylke, men det er og ei erkjenning at kommunikasjonane vil vere vanskelege i ei slik eining.

Bykle vert av fleire trekt fram som ein kommune som liknar mye på Vinje, og kor ein kan ha nytte av ei samanslåing. Det er ein sterk hyttekommune med mykje vintertursime, og kor ein kunne hatt nytte av sterkare samarbeid, men kor fylkesgrensa har vore ei hindring. Ei samanslåing med Bykle vil likevel ikkje føre til ei vesentleg auke i folketalet.

Elles ser mange at Vinje klare seg som eigen kommune. Kommunen har ikkje dei store utfordringane i dag, økonomien er bra og tenestene er gode, og det er heller ikkje dei store utfordringane i høve til rekruttering. Likevel vert det sett som ei føremon å vere tidleg ute dersom man må gjere tilpassingar i høve til ny oppgåver og utfordringar. Erfaringa er at samanslåing ikkje er nok enkel sak, og det vert vist til at kommunen ikkje heilt er ferdig med samanslåinga frå 1964. Då blei Lårdal og Mo slått saman til Tokke og Rauland og Vinje ble slått saman til Vinje. Det tek tid å utvikle ein felles identitet. Konflikhtar og dragkampar kan gjere det vanskelig å realisere potensielle føremoner. Det vert vist til at Vest-Telemark er ein meir krevjande region enn til dømes Hallingdal og Valdres. I desse regionane har ein ein hovuddal med nokre greiner, mens i Vest-Telemark har kvar kommune «sin eigen dal». Sjølv om ein gjennom åra har bygd ein sterkare regionidentitet, er det likevel ulike kulturar, ulike strukturar og organisasjonsformer som er krevjande å sameine. Vinje er ein stor kommune geografisk og det har vore eit mål for kommunen å halde oppe tenestetilbod i alle dei tre hovudområda i kommunen (Åmot, Rauland og Haukeli). Eit sentralt spørsmål vil vere om føresetnadene for dette vert svekka eller styrka ved ei samanslåing. Ein ser at ein sterk Vest-Telemarkkommune kan ha betre føresetnader for innfri mål om folketalsutvikling samla sett, men det er ikkje sikkert dette omfattar alle delar av kommunen.

Å ta stilling til ei kommunesamanslåing kan vera vanskeleg, og det dukkar lett opp mange spørsmål som ein vil ha svar på. I spørjegranskinga vart det difor stilt spørsmål om det er særskilde spørsmål som det er ynskeleg å få med i vurderinga av ei mogleg kommunesamanslåing. Det var seksten respondentar som fremma slike spørsmål. Nokre av spørsmåla som går igjen, er som følgjer:

- Kor realistisk er det å halde fram som eigen kommune?
- Kva er konsekvensane for lokaldemokratiet? Kva vil effektane vere i høve til deltaking og engasjement? Korleis kan felles identitet og felles interesser utviklast innafor dei mest omfattande alternativa, og korleis kan lokalpolitikken utformast og organiserast?
- Kva vil lokalisering av kommunesenteret bety i dei ulike alternativa? Korleis skal ein organisere og lokalisere oppgåver, tenester og funksjonar i ein kommune med store avstandar? Korleis vil ein fleisenterstruktur kontra eit sterkt sentrum påverke folketalsutviklinga?
- Kva er dei økonomiske effektane? Kor er det stordriftsfordelar? Kva vil effektane vere for økonomi og tenester dersom kommunen slår seg saman med kommunar med dårlegare økonomi? Korleis vil dei framtidige økonomiske overføringane til kommunane vere?

- Kva oppgåver skal kommunane ha i framtida?

Mange er opptatt av kor kommunesenteret skal ligge og korleis den nye kommunen skal organisere tenestene, spesielt med tanke på sentraliserte kontra desentraliserte tenester. Fleire er opptatt av dei økonomiske konsekvensane for kommunen ved ei samanslåing, og kva for konsekvensar ei samanslåing vil få for tenestetilbod og demokrati.

6.6.1 Samla vurdering

Tilbakemeldingane frå spørjegranskinga er at det er ei vidareføring av Vinje kommune som har størst støtte. Det er også eit fleirtal som er positive til alternativet med Tokke og Vinje, mens meiningane er meir delte i høve til alternativet med Vinje, Tokke og Tinn. Det er eit stort fleirtal som er negative til alternativet med heile Vest-Telemark.

Alternativet knytt til samanslåing med Tokke vert sett som det mest uproblematisk. Her vert avstandane sett som overkomelege og kommunane vert oppfatta som like i høve til geografi og samfunnsutfordringar. Kommunane samarbeider også i dag om ein god del oppgåver, og kommunane har fellesinteresser knytt til kraftpolitikk, arealforvaltning og samferdsel. Slik sett er dei fleire som meiner at ein vil stå sterkare i høve til å møte framtidige utfordringar saman. Blant dei som er negative, er det nokon som meiner dette alternativet vert for lite og andre som meiner det vert for stort, og at det er vanskar med å slå saman ulike kulturar.

Blant dei som er positive til alternativet med Tokke, Vinje og Tinn, er det mange av argumenta som liknar dei som blei brukt i det førre alternativet. Ein ser at ein vil stå sterkare saman i høve til å møte ei rekkje framtidige utfordringar. Nokre framhevar også dette naturleg når det gjeld geografi og avstandar. Dei negative peikar på store avstandar, ulike kulturar og manglande tradisjon for samarbeid og at Tinn er orientert mot Kongsbergregionen. Det er også frykt for at Tinn vil verte ein dominerande part.

Dei som er positive til Vest-Telemarkalternativet, meiner at ein med dette alternativet vil vera rusta for framtida, og at det vil vera lettare å føre ein heilskapleg politikk for utviklinga av Vest-Telemark. Det vert også lagt vekt på at kommunane har mykje samarbeid frå før. Her er det fleire argument knytt til storleik, geografi og avstandar som vert trekt fram. Det vert også peike på at dette alternativet vert vanskeleg og handtere demokratisk, og frykt for sentralisering av tenestetilbod og busetting. Lokaliseringsproblematikk vert også framheva som ei større utfordring.

Ein del ser også føre seg at andre moglege samanslåingsalternativ, og at det kan vere aktuelt å sjå på tvers av fylkesgrensa. Fleire trekkjer fram t.d. som Bykle som ein kommune som har mange likskapar med Vinje, og kor ein kan ha fordelar av stå saman.

Det er også gjennom spørjegranskinga fremma særskilde spørsmål som det er ynskeleg å få i vurderinga av ei mogleg kommunesamanslåing. Mange er opptatt av kor kommunesenteret skal ligge korleis den nye kommunen skal organisere tenestene, spesielt med tanke på sentraliserte kontra desentraliserte tenester. Fleire er opptatt av dei økonomiske konsekvensane for kommunen ved ei samanslåing, og kva for konsekvensar ei samanslåing vil få for tenestetilbod og demokrati. Vidare er det også ynskje om tydelegare signal frå statleg hald i høve til ei eventuell statleg reform.

Synspunkta samsvarer godt med erfaringar frå tilsvarende prosesser i andre kommunar. Både innbyggjarane, politikare og tilsette ynskjer svar på kva for konkrete endringar og effektar som vil følgje av ei samanslåing. Utreiinga har fokus på status og utfordringar knytt til økonomi, teneste-

tilbod, administrasjon, demokrati og samfunnsutvikling, og korleis ein samanslåing kan påverke kommunens føresetnader og moglegheiter for å løyse sine oppgåver. Fleire av dei spørsmåla som er reist her, er omtala i utgreiinga. Ein del av spørsmåla er av politisk karakter, og som det er umogleg for utgreiinga å gje eit eksakt svar på. Ved ei vidareføring av arbeidet fram mot ei eventuell kommunesamanslåing, vil det være naudsynt med involverande prosesser kor ein søker klarlegge felles utfordringar og mål for framtidig utvikling. Kommunesenter og lokaliseringsdiskusjonar kan lett bli eit stridsspørsmål. Som grunnlag for å diskutere framtidige utviklingsmoglegheiter vil det, uavhengig av samanslåingsalternativ, vere viktig å avklare lokalisering av kommunesenter på eit tidleg stadium. Då vil det vere lettare å diskutere og einast om kva slags funksjonar som skal plasserast der og i dei andre sentra i Vest-Telemark. Mange vil sjå føre seg at ei samanslåing vil føre til ei styrking av einskilde geografiske område framfor andre. Det klare målet med ei samanslåing må vere at ein ny og sterkare kommune skal hevda seg betre i høve til omverda. Då er det viktig å einast om strukturar som ein kan legge utviklingsstrategiar rundt. Dette vil vere viktig for å sikre ei balansert utvikling mellom senter og omland i heile regionen. Viktige lokaliserings-spørsmål, visjonar, mål og strategiar for framtidig utvikling er det naturleg å ta inn i ei intensjonsavtale før ei eventuell samanslåing. I samband med dei samanslåingane som er gjennomførte, har ein hatt gode erfaringar med det.

7. Samanfattande vurderingar

For Vinje kommune er det av interesse å gjennomføre ei utgreiing som syner kva «fusjonsalternativ» som kan vere aktuelle for kommunen, og kva konsekvensar ulike alternativ kan ha. Utgreiinga ser nærare på konsekvensar knytt til ulike samanslåingsalternativ når det gjeld økonomi, administrasjon, tenesteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutviklingsarbeid. Vi vil her trekkje fram sentrale konklusjonar frå utgreiingsarbeidet og freiste å gjere ein samla konklusjon knytt til dei viktigaste fordelane og ulempene ved ei eventuell samanslåing.

7.1 Kommunestruktur. Historikk status og utfordringar

Rapporten vert innleia med ein gjennomgang av historikk, status og utfordringar knytte til kommunestrukturen i Noreg. Det har skjedd svært små endringar i strukturen sidan reforma som vart gjennomført på byrjinga av 60-talet i kjølvatnet av Scheikomiteéns arbeid. Det har likevel skjedd store samfunnsmessige endringar sidan den gongen – endringar som fører til at det vert eit stadig større misforhold mellom kommunestrukturen og dei oppgåvene som kommunane skal løyse. Dette førte til at Christiansenutvalet vart oppnemnt allereie i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelinga, og vurdere nye inndelingsprinsipp. Utgreiinga konkluderte med at det var behov for ein gjennomgang av kommune- og fylkesinndelinga. Før stortingsmeldinga om kommune- og fylkesinndelinga vart lagd fram for Stortinget i 1995, vart det likevel fatta eit eige stortingsvedtak om at framtidige endringar i kommunestrukturen ikkje skal omfatte kommunar der kommunestyret eller innbyggjarane i ei folkerøysting har gått imot kommunesamanslåingar. Sidan dette vedtaket, har det berre vore gjennomført sju kommunesamanslåingar i Noreg.

I og med at frivillighetslinja ikkje har bidrege til å løyse utfordringane, har stadig fleire aktørar og politiske parti teke til orde for nye kommunestrukture reformer, og Høgre-Frp-regjeringa har i skrivande stund presentert eit opplegg for gjennomføring av ein slik reform. Målsetjinga med reforma er mellom anna å få større og sterkare kommunar som i større grad vert i stand til handtere lovpålagte oppgåver sjølve, at behovet for interkommunalt samarbeid vert redusert, at kommunegrensene skal vere meir i samsvar med funksjonelle område, at ein skal styrke fagmiljøa og gjere kommunane mindre sårbare, at ein skal legge eit grunnlag for ein betre og meir effektiv tenesteproduksjon og at kommunane skal kunne få ansvar for fleire oppgåver. Ved at kommunane får større kontroll over eigne oppgåver og meir funksjonelle område, at kommunane får fleire oppgåver og ved at det statlege detaljstyringa vert redusert, er målet også at reforma skal vere ei demokratireform der kommunestyra får auka påverknad på saker og oppgåver som er viktig for innbyggjarane. Det er klart at dei føringane som ligg i kommunereforma må trekkjast inn i dei vurderingane som skal gjerast i høve til ny kommunestruktur i Vinje. Det er viktig å vere klar over at innhaldet i reforma ikkje var kjend då kartleggingsarbeidet i dette prosjektet vart gjennomført.

7.2 Folketals- og næringsutvikling

Blant kommunane som inngår i utgreiinga, er det Tinn og Vinje som er dei største kommunane, med eit folketal på høvesvis 5 973 og 3 721 innbyggjarar per 1. januar 2013. Samla folketal for alle dei 7 kommunane har gått ned frå 21 330 i 2000 til 20 210 i 2013. Det er berre Seljord som samla sett har hatt ein auke på nokre få personar i denne perioden, sjølv om fleire kommunar, i

første rekkje Vinje og Nissedal, har hatt ei positiv utvikling dei seinare åra. Alle kommunane, med unntak av Nissedal, har netto utflytting. I tillegg har alle kommunane, med unntak av Nissedal og Vinje, også negativ fødselsbalanse. Samstundes ser vi at innvandring frå utlandet til ein viss grad motverkar nedgang i folketalet som fylgje av utflytting og negativ fødselsbalanse, men innvandringa frå utlandet er ikkje stor nok til å hindre nedgang i folketalet for regionen samla sett.

Alle kommunane har samla sett hatt ein auke på 200 arbeidsplassar frå 2000-2012. Dersom vi ikkje reknar med Tinn, som har hatt ein reduksjon på 193 arbeidsplassar, har Vest-Telemarkkommunane samla sett hatt ei auke på 393 arbeidsplassar. Dei fleste av desse har kome i Seljord, Kviteseid og Nissedal. Det har samla sett vore ein auke på 203 arbeidsplassar i næringslivet. Det syner at mykje av veksten skuldast vekst i privat sektor, men det er variasjonar mellom kommunane enkeltvis. Vinje har hatt størst vekst i næringslivet målt i talet på arbeidsplassar (144), men den samla veksten er likevel berre 12 arbeidsplassar. Det har med andre ord vore ein reduksjon i talet på offentleg arbeidsplassar. Seljord, Kviteseid og Nissedal har og hatt vekst i næringslivet, men her har det i tillegg vore ei auke i offentlege arbeidsplassar. Tinn har hatt ein reduksjon i både offentlege og private arbeidsplassar. Reduksjonen på arbeidsplassar i næringslivet i Fyresdal og Tokke har dels blitt kompensert av ei auke i talet på offentlege arbeidsplassar. Det er Nissedal, Vinje, Kviteseid og Seljord som har hatt størst vekst i næringslivet. Desse kommunane har også den mest varierte næringsstrukturen. Nissedal og Seljord har fleire gode plasseringar i Nærings-NM, medan Vinje har meir stabil utvikling over tid.

Pendlingsdata er av interesse for å kunne seie noko om interaksjon på tvers av kommunegrensene, og i kva grad og på kva måte kommunane inngår i funksjonelle bu- og arbeidsmarknadsregionar. Det er stort sett ei viss pendling mellom dei fleste kommunane, men omfanget varierer. Tinn har lite utpendling til dei andre kommunane, men noko innpendling frå Vinje. Fyresdal og Nissedal og har også lite innpendling frå dei andre kommunane. Fyresdal har mest pendlingsintegrasjon i høve til Tokke og Kviteseid. Nissedal har størst integrasjon i høve til Kviteseid og Seljord. Pendlingsmønsteret speglar ikkje noko klart regionsenter, men det er Kviteseid som har størst innpendling frå dei andre kommunane. Deretter følgjer Seljord og Tokke. Dei kommunane med størst gjensidig pendling er Seljord og Kviteseid og Vinje og Tokke. Det er verdt å merke seg at alle kommunane, med unntak av Tokke, har større pendling *ut* av regionen enn internt i regionen.

Kviteseid og Nissedal har hatt sterkast arbeidsplassvekst dei siste tre åra, men har likevel svake flyttetotal. Vinje har noko under middels arbeidsplassvekst, men har betre flyttebalanse enn forventta. Dei andre kommunane (Tinn, Seljord, Tokke og Fyresdal) har hatt svak arbeidsplassvekst og samstundes høgare utflytting enn arbeidsplassveksten skulle tilseie.

Kommunar med eit høgt folketal har systematisk betre nettoutflytting enn små. Høg arbeidsmarknadsintegrasjon er òg positivt for innflytting. Det kan skuldast at høg arbeidsmarknadsintegrasjon gjev fleire jobbmulegheiter, og aukar sannsynet for at ein innflyttar skal velje staden som bustad. Dersom nabokommunar som ligg i pendlaravstand har arbeidsplassvekst, vil det òg auke nettoutflyttinga til ein kommune. Dersom vi korrigerer for desse strukturelle tilhøva, ser vi at bustadsattraktiviteten ligg under forventningslinja for fleire kommunar. Korleis ein kommune plasserer seg i høve til bustadattraktivitet spelar inn på korleis ein skal jobbe strategisk for framtidig utvikling. For kommunar med låg tilflytting i høve til utviklinga i mengda arbeidsplassar, vil dei vere viktig å sjå på kva ein kan gjere med faktorar som påverkar bustadattraktiviteten.

Elles er det klart at etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for kommunane. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle område med pendlaravstand til desse arbeidsplassane. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekkje til seg arbeidsplassar utanfrå regionen i staden for å konkurrere seg i mellom.

For å lukkast må ein vere samde om korleis ein vi leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god måte.

7.3 Økonomi

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

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

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

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

Eit sentralt spørsmål ved kommunesamanslåing er korleis rammeoverføringane vil verte påverka av dei aktuelle kommunesamanslåingsalternativa. Det er berekna effektar på følgjande alternativ:

1. Vinje + Tokke
2. Vinje + Tokke + Tinn
3. Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke

Alternativ 1, (Vinje + Tokke kommune) vil få auka rammetilskotet sitt med 0,5 mill. kr kvart år dei fyrste femten åra etter ei samanslåing, eller + 0,1 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter. Alternativ 2, (Vinje + Tokke + Tinn kommune) vil få auka rammetilskotet sitt med 1,1 mill. kr kvart år, eller 0,1 prosent, medan Alternativ 3, (Vest-Telemark kommune) vil få ei auke dei 15 fyrste åra på 7,5 mill. kr per år (+ 0,5 prosent).

Den langsiktige effekten etter 20 år vil for alternativ 1 vere eit tilskotsnivå som ligg 11,9 mill kr pr. år under det ein mottar som enkeltkommunar (-1,8 prosent). For alternativ 2 og alternativ 3 vil tilsvarende langsiktig effekt vere høvesvis -32,5 mill kr per år (-2,5 prosent) og -75,4 mill kr per år (-5,4 prosent).

Berekningane syner at dei tre alternativa vil få eit inndelingstilskot på høvesvis 12,3, 33,6 og 82,9 mill. kr per år. Dette tilsvarar ein auke i rammetilskotet kvart år dei første 15 åra på høvesvis 0,5, 1,1 og 7,5 mill. kr per år. Dersom ein i tillegg hentar ut potensielt innsparingspotensial på administrasjon frå dag éin etter samanslåinga, vil det gje årlege økonomiske gevinstar samanlikna med dagens nivå på 31,4, 50,6 og 65,6 mill. kr. I løpet av ein periode på 15 år, dvs. før nedtrappinga av inndelingstilskotet startar, kan gevinstane for dei ulike alternativa å summere seg opp til høvesvis 471, 759 og 984 mill. kr. Vert innsparingspotensialet på tenestar inkludert på same måte, vil tilsvarende effekt for dei ulike alternativa vere høvesvis 943, 1722 og 1780 mill. kr. Det er likevel ikkje realistisk å forvente at eit slikt innsparingspotensial kan hentast ut frå dag ein. Etter 20 år,

når inndelingstilskotet er trappa ned, må det realiserast eit innsparingspotensial tilsvarande reduksjonen i rammetilskotet. Det vil i utgangspunktet vere lettast å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tenester kan vere meir kravande å realisere, og vil innebære at tenester vert samlokalisert slik at føresetnadene for å utnytte stordriftsfordelane er til stades.

Elles vil alle samanslåingsalternativ resultere i auka inntekter knytt til sal av konsesjonskraft. Kraftverkseigar skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnet som konsesjonskraft til kommunane og fylkeskommunen der kraftanlegget ligg. Kommunane sin rett til konsesjonskraft er derimot avgrensa til behovet kommunane har for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommunar med lågt folketal – men med store utbyggingar – inneber dette at fylkeskommunen får overført den overskytande mengda. Ei kommunesamanslåing mellom små kraftkommunar og kommunar med eit større innbyggjartal, inneber eit større behov for allmenn el-forsyning. Ein større del av konsesjonskrafta vil dermed gå til den nye kommunen, medan fylket si mengd vert tilsvarande redusert. Dei kommunane som ikkje nyttar den konsesjonskrafta dei har krav på, er Vinje, Tokke og Fyresdal. Vinje og Tokke kommune har særavtale på delar av konsesjonskrafta, særavtala er ein kompensasjon for at kommunen gav frå seg fallrettar i samband med Tokkeutbygginga. Det tyder at Tokke og Vinje kommunar får kjøpt 10 prosent av straumproduksjonen til kostpris. Den praktiske konsekvensen i denne samanhengen er at nettoprisen for denne delen av konsesjonskrafta er høgare enn annan konsesjonskraft. Alle alternativa til samanslåing vil føre til at konsesjonskraftmengda i den nye kommunen er høgare enn alminneleg forbruk. Dersom ein legg til grunn ein nettopris på 15 øre/kWh for alminneleg konsesjonskraft og 20 øre/kWh for særavtalekraft, vil alternativet med Tokke og Vinje få ei årleg auke i konsesjonskraftinntektene på 0,38 mill. kr, Vinje, Tokke og Tinn ei auke på 20,8 mill. kr og Vest-Telemark ei auke på 10,2 mill. kr. Prisendringar kan naturlegvis påverke inntektene. Dersom ein legg til grunn ei prisauke på 5 øre vil t.d. inntektene til alternativet med Vinje, Tokke og Tinn auke frå 20,8 til 27,7 millionar. Samla sett er det alternativet med Vinje, Tokke og Tinn som gjev høgast inntekter i ein ny, samanslått kommune. Men dersom den alminnelige el-forsyninga t.d. går opp i Vest-Telemark, og held seg stabil i Tinn, så vert skilnaden mellom alternativa «Vinje, Tokke og Tinn» og «Vest-Telemark» noko redusert. Dersom Vinje held fram som egen kommune, vil konsesjonskraftinntektene berre verte påverka av pris og alminneleg forbruk. Vekst i folketal og hytteutbygging kan såleis føre til auka konsesjonskraftinntekter.

Vidare er det no vedteke at kommunar skal støtte til dekking av eingongskostnader og reformstøtte frå staten i samband med kommunereforma. Alternativ 1-3 vil kvalifisere for ei samla støtte på høvesvis 20, 35 og 55 mill. kr.

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

Alle kommunane ligg i same sone for arbeidsgivaravgift og distriktspolitisk verkemiddelområde, og desse ordningane vil såleis heller ikkje bli påverka av ei kommunesamanslåing. Det same gjeld landbrukspolitiske tilskot. Det er berre sonene for Areal- og kulturlandskapstilskot som følgjer kommunegrensene, men alle kommunane ligg i same sone. I 2014 kvalifiserer Seljord, Kviteseid, Nissedal og Fyresdal til småkommunetilskot, medan Tinn får distriktstilskot Sør-Noreg. Ei samanslåing vil på kort sikt ikkje vil få konsekvensar på desse områda, og eit eventuelt tap som følgje av endra sone- eller særtilskot over inntektssystemet, vil bli kompensert gjennom inndelingstilskotet.

Vinje, Tinn, Seljord, Fyresdal og Tokke i dag har eigedomskatt berre på verk og bruk, medan Kviteseid og Nissedal har eigedomsskatt på verk og bruk og anna næringseigedom. Korleis eigedomsskatten vil bli utforma i ein ny kommune, er vanskeleg å spå noko om. Eigedomsskatten må verte harmonisert ved ei samanslåing, og dette kan vise seg å verte ei krevjande øving.

Prissetjing av tenestene varierer noko mellom kommunane. Satsane må verte harmonisert i ein eventuell samanslegen kommune. Her ligg Vinje relativt lågt i pris samanlikna med fleire av dei andre kommunane.

Folketalsutviklinga og endringar i demografien er viktig for den økonomiske situasjonen i kommunen. Kommunane i Vest-Telemark har generelt ein høg del eldre. Delen eldre over 67 år utgjorde 18,3 prosent for Tokke og Kviteseid i 2013. Tilsvarende del for fylket og landet var høvesvis 15,5 og 13,3 prosent.

Vinje er vurdert til å få meirutgifter på omlag 18 mill kr som følgje av den demografiske utviklinga fram til 2020. Ifølgje utrekninga får Tinn reduserte utgifter på nær 21 mill. Samanslåingsalternativ 1 er vurdert å få auka utgifter på 12,8 mill kr, medan alternativ 2 er vurdert å få reduserte utgifter på 8 mill kr. Alternativ 3 får vurdert auka demografikostnader på 25 mill kr i denne perioden.

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

7.4 Kvaliteten på tenestetilbodet

Inntrykka, både frå spørjegransking og intervju, tyder på at kvaliteten på tenestetilbodet i kommunen i det store og heile er svært bra, og at Vinje kommune har økonomi som ikkje gjer det vanskeleg å oppnå ønska kvalitet på tenestene. Dei største utfordringane er knytt tenesteområda helse- og omsorg, skule og barnehage og integrering av framandkulturelle. Her det vanskar med små og sårbare fagmiljø og visse problem med rekruttering av rett kompetanse. Desse problema har dels samanheng med høge krav til tenestene frå innbyggjarane og ynskje om eit desentralisert tenestetilbod. Det kan vere krevjande å rekruttere og oppretthalde tilstrekkeleg kompetanse i små desentraliserte einingar. Likevel tyder spørjegranskinga på at ei kommunesamanslåing med ein eller fleire av nabokommunane vil vere positivt med tanke på rekruttering og sikring av større og betre fagmiljø, og for å få ein kommune som er meir i stand til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Det er derimot eit fleirtal som trur ei samanslåing vil ha negative effektar for tilgang til tenestene. Behov for tilgang til tenestene må verte vurdert ut frå kva slags folkegrunnlag som krevjast for å kunne oppretthalde og drifte ei kommunal teneste. Dess meir spesialert ei teneste er, dess større må folkegrunnlaget vere for å utvikle gode og effektive tenester.

7.5 Interkommunalt samarbeid

Vinje kommune er i dag med i 17 formaliserte interkommunale samarbeid. Tilbakemeldingane tyder på at det i Vinje kommune framleis er rom for å utvikle det interkommunale samarbeidet før samarbeidsulempene vert større en fordelane. Samstundes er det ei forståing av det er ei grense for

kor omfattande eit samarbeid kan vere. Erfaringar frå andre kommunar syner at omfattande interkommunalt samarbeid kan skape vanskar i høve til demokratisk styring og kontroll. Nokre av dei mest sentrale samarbeida er knytt til renovasjon, barnevern, PPT, legevakt, jordmorberedskap, ø-hjelp og brannvern. Samarbeidet er førebels ikkje så omfattande som det ein finn i ein del andre kommunar, men det vert vist til fleire område kor eit interkommunalt samarbeid kunne vore føremålstenleg. Aktuelle samarbeidsområde som vert trekt fram i så måte, er helse, landbruk, IKT, beredskap, risiko- og sårbarheitsanalysar, næringsutvikling og ulike administrative funksjonar som løn og rekneskap. Dersom kommune får overført nye oppgåver, kan samarbeidsbehovet verte ytterlegare forsterka, og dermed også samarbeidsulempene.

7.6 Demokrati

Ei samanslåing vil bidra til lågare politisk representasjon per innbyggjar, men ein vil kunne få breiare partipolitisk representasjon, og lette rekrutteringa til politikken. Røynslene tilseier at det kan vere vanskeleg å seie noko eksakt om effektar på valdeltakinga som følgje av ei kommunesamanslåing. Lågare politisk representasjon kan likevel utløyse behov for å ta i bruk andre formar for innbyggjarmedverknad i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan òg vere ein styrke for lokaldemokratiet.

Spørjegranskinga syner at det er eit fleirtal som meiner at ei kommunesamanslåing vil ha negativ verknad på interesse for lokalpolitisk arbeid. Ei samanslåing vil føre til at det samla sett vert færre kommunepolitikarar, men samstundes kan ei samanslåing gjere det lettare å rekruttere og få breiare partipolitisk representasjon og meir engasjerte og profesjonelle politikarar. Det er eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker.

7.7 Samfunnsutvikling

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing er få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som lokal og regional samfunnsutviklar. Dette er m.a. avhengig av evna til å drive god og effektiv planlegging og aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette føreset òg tilstrekkeleg kompetanse og ressursar både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringane kan vere svært ulike, t.d. avhengig av om ein snakkar om vekstkommunar eller fråflyttingskommunar. Mange kommunar vil i tida framover ha utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er òg viktig å vere klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er ei av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den einskilde kommune kan tilby, og påverkar dermed korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere naudsynt arbeidskraft.

I Vinje er meiningane delte om ei samanslåing av Vinje med andre kommunar vil gjere det lettare å drive heilskapleg og langsiktig planlegging, og styrkje arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. Eit klart fleirtal meiner ei samanslåing vil kunne redusere det politiske handlingsrommet for politiske prioriteringar og at det vil vere negativt i høve til å sikre livskraftige lokalsamfunn. Det er eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje ein kommune som vert meir i stand til å møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og nye krav til kommunane.

Ein ser også at ei kommunesamanslåing kan slå positivt ut for samfunns- og næringsutvikling, men det er usikkerheit i høve til korleis dette vil slå ut i ulike delar av regionen. Korleis ein skal

balansere ei regionsenterutvikling med behov for balansert utvikling i heile regionen, vert sett på som krevjande. Her vil ein måtte einast om strategiar for framtidig utvikling. Medverkande prosesser vil i alle høve vere naudsynt for å skape felles engasjement for framtidig utvikling.

7.8 Føremoner og ulemper ved ulike samanslåingsalternativ

Tilbakemeldingane frå spørjegranskinga er at det er vidareføring av Vinje kommune eigen kommune som har størst støtte. Det er også eit fleirtal som er positive til alternativet med Tokke og Vinje, mens meiningane er meir delte i høve til alternativet med Vinje, Tokke og Tinn. Det er eit stort fleirtal som er negative til alternativet med heile Vest-Telemark.

Alternativet knytt til samanslåing med Tokke vert sett som det mest uproblematisk. Her vert avstandane sett som overkomelege og kommunane vert oppfatta som like i høve til geografi og samfunnsutfordringar. Kommunane samarbeider også i dag om ein god del oppgåver, og kommunane har fellesinteresser knytt til kraftpolitikk, arealforvaltning og samferdsel. Slik sett er dei fleire som meiner at man vil stå sterkare i høve til å møte framtidige utfordringar saman. Blant dei som er negative, er det nokre som meiner dette alternativet vert for lite i innbyggjartal og andre som meiner det vert for stort geografisk, og at det er vanskar med å slå saman ulike kulturar.

Blant dei som er positive til alternativet med Tokke, Vinje og Tinn, er mange av argumenta i stor grad samanfallande med det førre alternativet. Ein ser at ein vil stå sterkare saman i høve til å møte ei rekkje framtidige utfordringar. Nokre framhevar dette som ei naturleg eining når det gjeld geografi og avstandar. Dei negative peikar på store avstandar, ulike kulturar og manglande tradisjon for samarbeid, samt at Tinn er orientert mot Kongsbergregionen. Det er også frykt for at Tinn vil verte ein dominerande part.

Dei som er positive til Vest-Telemarkalternativet framhevar fordelane med ein stor kommune som vil vera rusta for framtida, og at vil vera lettare å føre ein heilskapleg politikk for utviklinga av Vest-Telemark. Det vert også lagt vekt på at kommunane har samarbeid frå før. Her er det fleire argument knytt til storleik, geografi og avstandar som vert trekt fram. Samstundes vert det synt til at dette alternativet vert vanskeleg og handtere demokratisk, og det er frykt for sentralisering av tenestilbod og busetting. Lokaliseringsproblematikk vert også framheva som ei større utfordring.

Ein del ser også føre seg at andre samanslåingsalternativ kan vere aktuelle, og at det kan vere aktuelt å sjå på tvers av fylkesgrensa. Fleire trekkjer fram t.d. som Bykle som ein kommune som har mange likskapar med Vinje, og kor ein kan ha fordelar av stå saman.

Det er også gjennom spørjegranskinga fremma særskilde spørsmål som det er ynskeleg å få inn i vurderinga av ei mogleg kommunesamanslåing. Mange er opptatt av kor kommunesenteret skal ligge og korleis den nye kommunen skal organisere tenestene, spesielt med tanke på sentraliserte kontra desentraliserte tenester. Fleire er opptatt av dei økonomiske konsekvensane for kommunen ved ei samanslåing, og kva for konsekvensar ei samanslåing vil få for tenestetilbod og demokrati.

Synspunkta samsvarer godt med erfaringar frå tilsvarende prosesser i andre kommunar. Både innbyggjarane, politikare og tilsette ynskjer svar på kva for konkrete endringar og effektar som vil følgje av ei samanslåing. Utgreiinga har fokus på status og utfordringar knytt til økonomi, tenestetilbod, administrasjon, demokrati og samfunnsutvikling, og korleis ein samanslåing kan påverke kommunens føresetnader og moglegheiter for å løyse sine oppgåver. Fleire av dei spørsmåla som er reist her er omtala i utgreiinga. Ein del av spørsmåla er av politisk karakter, og som det er umogleg for utgreiinga å gje eit eksakt svar på. Ved ei vidareføring av arbeidet fram mot ei even-

tuell kommunesamanslåing, vil det være naudsunnt med involverande prosessar kor ein søker å klarlegge felles utfordringar og mål for framtidig utvikling. Kommunesenter og lokaliseringsskular kan lett bli eit stridsspørsmål. Som grunnlag for å diskutere framtidige utviklingsmoglegheter vil det, uavhengig av samanslåingsalternativ, vere viktig å avklare lokalisering av kommunesenter på eit tidleg stadium. Då vil det vere lettare å diskutere og einast om kva slags funksjonar som skal plasserast der og i dei andre sentra i Vest-Telemark. Mange ser føre seg at ei samanslåing vil føre til ei styrking av einskilde område på framfor av andre. Det klare målet med ei samanslåing må vere at ein ny og sterkare kommune skal hevda seg sterkare i høve til omverda. Då er det viktig å einast om strukturar som ein kan legge utviklingsstrategiar rundt. Dette vil vere viktig for å sikre ei balansert utvikling mellom senter og omland i heile regionen. Viktige lokaliseringsspørsmål, visjonar, mål og strategiar for framtidig utvikling er det naturleg å ta inn i ei intensjonsavtale før ei eventuell samanslåing. I samband med dei samanslåingane som er gjennomførte har ein hatt gode erfaringar med det.

7.9 Samanfattande konklusjonar

For at kommunane skal løyse sine oppgåver på ein god måte, er det viktig at kommunestrukturen er best mogleg tilpassa dei oppgåver kommunane skal løysa. Førables er det ikkje klarlagt kva for oppgåver kommunane skal ha ansvar for i framtida, men i samband med kommunestruktureforma som regjeringa no har sett i gang, vert det lagt opp til at dette skal vere på plass før kommunane fattar sine vedtak om framtidig struktur.

I utgreiinga ser det sett på effektar i høve til følgjande alternativ:

1. Vinje + Tokke
2. Vinje + Tokke + Tinn
3. Vinje + Seljord + Kviteseid + Nissedal + Fyresdal + Tokke

Det er klart at økonomiske rammeføresetnader vil ha avgjerande verknad for korleis ei kommunesamanslåing vil påverke framtidige utviklingsmoglegheter. Ei kommunesamanslåing vil gje auka økonomisk handlingsrom som følgje av tildeling av inndelingstilskot kombinert med realisering av innsparingspotensial knytt til administrasjon og tenester. Alternativ 2 og 3 vil også gje ei betydeleg auke i konsesjonskraftinntektene, og det er her alternativ 2 som står fram som det mest lukrative. Dette er inntekter som kjem i tillegg til inndelingstilskotet. Vidare vil dei ulike samanslåingsalternativa få eit samla tilskot til dekking av eingongskostnader og reformstøtte på høvesvis 20, 35 og 55 mill. kr. Dette er eingongsbeløp, og det vil vere auka inntekter knytt auka sal av konsesjonskraft som vil ha størst innverknad på dei økonomiske rammeføresetnadene i eit langsiktig perspektiv.

Blant kommunane som inngår i utgreiinga, er det Tinn og Vinje som er dei største kommunane, med eit folketal på høvesvis 5 973 og 3 721 innbyggjarar per 1. januar 2013. Samla folketal for alle utgreiingskommunane har gått ned frå 21 330 i 2000 til 20 210 i 2013. Av desse er det berre Seljord som samla sett har hatt ei auke på nokre få personar i denne perioden, sjølv om fleire kommunar, i fyrste rekkje Vinje og Nissedal, har hatt ei positiv utvikling dei seinare åra. Alle kommunane, bortsett frå Nissedal, har netto utflytting. I tillegg har alle kommunane, med unntak av Nissedal og Vinje, også negativ fødselsbalanse. Samstundes ser vi at innvandring frå utlandet til ein viss grad motverkar nedgang i folketalet som fylgje av utflytting og negativ fødselsbalanse, men innvandringa frå utlandet er ikkje stor nok til å hindre nedgang i folketalet for regionen samla sett.

Etablering av fleire arbeidsplassar er ei felles utfordring for kommunane. Klarer ein å få etablert nye arbeidsplassar ein stad i regionen, vil det kunne verke positivt for alle kommunar innan pendlaravstand. Ved ei kommunesamanslåing kan meir fokus rettast mot å trekkje til seg arbeidsplassar utanfrå regionen i staden for å konkurrere seg i mellom. For å lukkast må ein vere samde om korleis ein vil leggje til rette for nye arbeidsplassar slik at det gagnar heile regionen på ein god måte. Det er naturleg å tenkje seg at vanskanane i høve til dette aukar med talet på kommunar som er med.

Vinje kommune er i dag ein kommune med gode tenester og god økonomi. Kommunen er stor i areal og har dyre tenester, noko som også har samanheng med at kommunen har eit desentralisert tenestetilbod innan helse og skule. Det er generelt rekna som krevjande å rekruttere og oppretthalde tilstrekkeleg kompetanse i små desentraliserte einingar. Her har Vinje kommune moglegheiter for strukturendringar i eigen kommune for å styrke fagmiljøa. Likevel tyder tilbagemeldingane kommunen på at ei kommunesamanslåing med ein eller fleire av nabokommunane kan vere positivt med tanke på rekruttering og sikring av større og betre fagmiljø, og for å få ein kommune som er meir i stand til å kunne møte framtidige utfordringar, nye oppgåver og auka krav til kommunane. Sjølv om det interkommunale samarbeidet Vinje deltek i, ikkje er så omfattande, vert det peikt på fleire område med samarbeidsbehov i dag. Dersom kommunane får nye oppgåver vil samarbeidsbehovet forsterke seg, noko som vil verke negativt i høve til demokratisk styring og kontroll av desse tenestene. Det er frykt for dårlegare tilgjenge til dei kommunale tenestene som følgje av ei samanslåing. Erfaringane frå gjennomførte samanslåingar viser at tenester som er viktige for folk i det daglege, som barnehagar, barneskular og sjukeheimar har blitt vidareført med lokalisering som tidlegare. Det er også døme på at slike tenester er styrka som følgje av samanslåinga. Økonomisk sett bør moglegheitene for dette også vere til stades i dei samanslåingsalternativa som skissert. Samstundes må behovet for tilgang til tenestene også vurderast ut frå kva slags folkegrunnlag som krevjast for å kunne drifte og oppretthalde ei kommunal teneste på ein god og effektiv måte. Dess meir spesialert ei teneste er, dess større må folkegrunnlaget vere for å utvikle gode og effektive tenester.

Ei kommunesamanslåing vil føre til lågare politisk representasjon per innbyggjar. I Vinje er det frykt for at ei kommunesamanslåing vil ha negativ verknad på interesse for lokalpolitisk arbeid, men det er eit fleirtal som meiner at ei samanslåing vil gje auka innverknad på regionale og nasjonale saker. Ei samanslåing vil føre til at det samla sett vert færre kommunepolitikarar, men samstundes kan ei samanslåing gjere det lettare og rekruttere og få breiare partipolitisk representasjon og meir engasjerte og profesjonelle politikarar. Lågare politisk representasjon kan likevel utløyse behov for å ta i bruk andre formar for innbyggjarmedverknad i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan òg vere ein styrke for lokaldemokratiet.

Ei viktig målsetting med ei kommunesamanslåing må vere å få ein meir handlekraftig kommune som kan spele ei større rolle som både lokal og regional samfunnsutviklar. Det har også vore ei viktig målsetning i samband med dei frivillige samanslåingane som har vore gjennomført dei seinare åra. Fleire av kommunane vil i tida framover få utfordringar knytt til utviklinga når det gjeld både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er òg viktig å vere klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er av dei viktigaste drivkreftene bak den sentraliseringa som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innverknad på kva slags fagmiljø den ein-skilde kommune kan tilby og påverkar dermed korleis ein evnar å drive utviklingsarbeid og rekruttere naudsynt arbeidskraft.

I Vinje ser ein også at ei kommunesamanslåing kan slå positivt ut for samfunns- og næringsutvikling, men det er usikkerheit i høve til korleis dette vil slå ut i ulike delar av den regionen ein eventuelt blir etter ei samanslåing. Korleis ein skal balansere ei regionsenterutvikling med behov

for balansert utvikling i heile regionen vert sett som krevjande. I små kommunar er kommunale arbeidsplassar viktigare enn i store, og erfaringane syner såleis at slike kommunar har vanskelegast for å sjå fordelane ved en kommunesamanslåing. Derfor er det avgjerande at ein i kvar kommune avklarar kor ein står i dag, korleis det er ynskjeleg og realistisk å utvikle seg i framtida og korleis ein kan stå sterkare for å møte disse utfordringane saman enn kvar for seg. Dette kan t.d. dreie seg om at gjennom ein større og meir slagkraftig kommune ynskjer å styrke og vidareutvikle landbruk, reisliv og andre næringar. Fleire av kommunane har rike natur- og kulturressursar som den kan vere formålstenleg å utvikle og profilere i fellesskap. Dersom ein kan einast om felles utfordringar, vil det også vere lettare å samlast om felles visjonar for framtidig utvikling. Medverkande prosessar vil i alle høve vere naudsynt for å skape felles engasjement for framtidig utvikling.

I høve til dei ulike alternativa som er skissert, er det alternativ 1 (Vinje og Tokke) som synes å vera det enklaste å realisere ut geografi, nærleik, pendling, fellesinteresser og eksisterande samarbeid. Dette vert også oppfatta som eit fornuftig alternativ i Vinje, og mange ser klare gevinstar knytt til Tokke og Vinje som felles kommune. Dei største ulempene ved dette alternativet er at kommunen framleis ikkje vert spesielt stor i høve til folketal (6005 innbyggjarar), og kommunen vil såleis ikkje bli vesentleg styrka i høve til å ta på seg nye oppgåver og utfordringar i framtida. Dette alternativet vil heller ikkje løyse ut nemneverdige inntekter frå sal av konsesjonskraft, og vil ikkje verte stort nok til å kvalifisere for reformmidlar gjennom den komande kommunereforma.

Alternativ 2 (Vinje, Tokke og Tinn) vil gje ein kommune på om lag 12 000 innbyggjarar, dvs. ein kommune som er dobbelt så stor i folketal som alternativ 1. Dette vil bli ein kommune som i langt større grad vil vere rusta til å handtere på dagens og framtidas oppgåver på eiga hand. Vidare er både Vinje, Tokke og Tinn kraftkommunar med god økonomi. Dette er også det alternativet som vil slå mest positivt ut økonomisk, spesielt i høve til auka sal av konsesjonskraft. Med utgangspunkt i berekna middelalternativ, vil dette alternativet gje ei årleg auke i inntektene knytt til sal av konsesjonskraft på nærare 21 millionar kroner. Dette er ei auke som kjem på toppen av dei effektane som hentas ut gjennom inndelingstilskotet og moglege effektiviseringsgevinstar knytt til administrasjon og tenester. Dette alternativet kvalifiserer også til støtte på 35 millionar kroner til dekking av eingongskostander og reformstøtte ved ein eventuell kommunesamanslåing. Dette er 15 millionar kroner meir enn alternativ 1.

Dei største ulempene knytt til dette alternativet, er at avstandane blir store, at Vinje og Tinn har orientert seg mot ulike regionar, og at det derfor er mindre tradisjon for samarbeid. I Vinje er det også frykt for at Tinn vert ein tung og dominerande aktør i en slik konstellasjon, og at sentrale funksjonar og oppgåver vert flytta til Rjukan. Samstundes har også kommunane viktige fellesinteresser knytt til forvaltning av felles fjellområde og utvikling av reislivet i regionen, og kommunane har samla sett potensial for utgjere eit sterkare tyngdepunkt i øvre delar av Telemark. I og med at dette alternativet vil gje ein kommune med relativt gode økonomiske rammer, bør det kunne leggast til rette for å tryggje eit sterkt tenestetilbod der folk bur, samtidig som kommunen også vil å ha styrke og kraft til å ta på seg nye oppgåver og tenester i framtida.

Alternativ 3 (Vest-Telemark) vil innebere ei samanslåing av 6 kommunar. Ein vil då få ein kommune litt over 14 tusen innbyggjarar, og det vil vere ein stor kommune i areal og med store interne avstandar. Av dei eksisterande kommunesentra i Vest-Telemark er det Kviteseid som har kortast gjennomsnittleg reiseavstand til dei andre kommunesentra (43,7 km). Nissedal har lengst gjennomsnittleg reiseavstand med 70,9 km. Gjennomsnittleg reiseavstand for Vinje ligg på 55,1 km.

Ei føremon med dette alternativet er at det er ein region med tradisjon for samarbeid og felles identitet, at kommunane har nokolunde felles interesser knytt til samfunns- og næringsutvikling,

at ein får ein kommune som kan stå fram med tyngde og at ein kan i større grad kan ta eit heilskapleg grep om framtidig utvikling i Vest-Telemark. Dette alternativet vil også gje auka årlege inntekter frå sal av konsesjonskraft på litt over 10 millionar, med det utgjer berre halvparten av alternativ 2. Inndelingstilskotet og potensialet for innsparing på administrasjon og tenester er noko høgare. Dette alternativet kvalifiserer til støtte på 55 millionar kroner knytt til dekking av eingongskostander og reformstøtte ved ein eventuell kommunesamanslåing. Dette er 20 millionar kroner meir enn alternativ 2.

Ulempa er at det er ein geografisk stor kommune med mange interesser og ulike kulturar som det kan vere vanskelig å sameine. Regionen har ikkje noko klart regionsenter, og lokaliseringsspørsmål kan fort verte ei utfordring. Sentralisering av arbeidsplassar og tenesteter kan verte ein en konsekvens, men dette vil også vere avhengig av kva politiske prioriteringar som vert gjort. Ein stor kommune vil ha lettare for å trekkje til seg nye verksemdar og ressursar, og vil også stå sterkare til å kunne handtere nye oppgåver som eventuelt vil verte overført til kommunane. Samstundes bør ein ha som mål å få til ei balansert utvikling i heile kommunen. Likevel må ein kunne akseptere at visse delar kan få ei meir positiv utvikling enn andre. I dette ligg og ei felles forståing av at nyetablering i ein av dagens kommunar også kan vere positivt for omkringliggjande kommunar i pendlaravstand, sjølv om effekten ikkje nødvendigvis er like stor som der etableringa ligg. Like fullt vil dette vere ein positiv effekt for regionen som heilskap. Uavhengig av kva alternativ som kan vere aktuelle for ei kommunesamanslåing, er det naudsynt at ein gjennom prosessarbeid klarar å einast om felles utfordringar, korleis ein ynskjer at kommunane skal utvikle seg i framtida og kva ein vil gjere for å legge til rette for utvikling i ulike delar av kommunen. Dersom ein ikkje maktar å kome fram til eit felles fundament for ei samanslåing, vil det verte vanskelegare å hente ut potensielle gevinstar. Medverkande prosessar vil vere naudsynt for å skape felles engasjement for framtidig utvikling.

Vinje kommune har i dag god økonomi og eit godt tenestetilbod. Mange ser difor 0-alternativet, dvs. at Vinje held fram som eigen kommune, som mest ynskjeleg. Sjølv om kommunen har gode tenester, har Vinje også små og sårbare fagmiljø på ein del område i dag, og det er skissert behov for auka interkommunalt samarbeid med utgangspunkt i dagens oppgåver. Som eigen kommune vert det også utfordrande å skulle å ta på seg nye oppgåver, sjølv om det førebels ikkje er klarlagt kva for oppgåver som kan vere aktuelle. Ein kommunesamanslåing vil gje auka økonomisk armslag, spesielt dei fyrste 15 åra før inndelingstilskotet ver trappa ned. For alternativ 2 og 3 vil også auka inntekter for sal av konsesjonskraft gje ei årleg auke i inntektene uavhengig av dei statelege overføringane. Vi har tidlegare sett at samanslåingsalternativ som vil gje stor auke i kraftinntekter for ein samla ny stor kommune, mellom anna i Ryfylke, har blitt stoppa fordi kraftkommunane trur at dei sjølve ikkje vil dra nytte av dei auka inntektene. Dette er spørsmål som det vil også vil vere viktig å diskutere og avklare ein prosess fram til ei avgjerd om samanslåing eller ikkje. I slik diskusjonar vil det også vere viktig å leggje ei regional heilskapstenking til grunn. I en funksjonell region vil positiv utvikling ein stad gjerne ha positive ringverknader til ein annan del av regionen.

Vi vil i utgreiinga ikkje konkludere med kva alternativ som best for framtida. Det er no lagt opp til prosessar i kommunane knytt til kommunereforma som skal koordinerast av fylkesmannen og KS. Vi ser for oss at effektar og føremoner og ulemper som er skissert for ulike samanslåingsalternativ gjennom utgreiinga, kan vere til god hjelp i desse prosessane. I samband med utgreiingsarbeidet har det også blitt fremma andre samanslåingsalternativ enn dei som har vore lagt til grunn for utgreiingsarbeidet. Dette er forslag som også kan trekkast inn i dei komande prosessane.

8. Referansar

- Agenda (2006). *Re-effekter. Etterundersøkelse av sammenslutning mellom Ramnes og Våle*. Prosjektrapport R 5171.
- Bolkesjø, T. & Brandtzæg, B.A. 2005. *Den vanskelige dialogen. Om innbyggerhøring og evaluering av forsøket på kommunesammenslutning i Valdres i 2004*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 224 2005.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. Telemarksforskning. Rapport nr. 250.
- Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning for sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunalt samarbeid om barnevern i Vest-Telemark*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 29 2006.
- Brandtzæg, B.A. 2009. *Frivillige kommunesammenslutninger 2005-2008. Erfaringer og effekter fra Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 258.
- Brandtzæg, B.A., Aastvedt, A., Lie, K., Thorstensen, A. & Storm, H. 2011. *Utgreiing av kommunestruktur i Ryfylke*. Telemarksforskning. Rapport nr. 282.
- Bukve, O. 1999. *Samanslåing, samarbeid eller status quo? Kva bør skje med kommunestrukturen*. Høgskulen i Sogn og Fjordane. R-nr 1/99.
- Econ 2006. *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ. Rapport 2006-057.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. 1998. *The Endless Transition: A 'Triple Helix' of University-Industry-Government Relations*. Minerva 36, 203–208.
- Frisvoll, S. og Almås, R. (2004). *Kommunestruktur mellom fornuft og følelser. Betydningen av tilhørighet og identitet i spørsmål om kommunesammenslutning*. Senter for bygdeforskning.
- Grefsrud & Hagen 2003. *Kriterier for kommuneinndeling*. Østlandsforskning. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (2006). *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget.
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. 2012. *Interkommunalt plansamarbeid*. – Samarbeidsrapport NIBR/Østlandsforskning 2012.
- Jukvam, D 1999. *Historisk oversikt over endringer i kommune- og fylkesinndelingen*. – Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.
- Kalseth, J., Rattsø, J. & Sørensen, R. (1993). *Ressursbruken i kommunal administrasjon*. Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3/93 s 219-242.

- Kleppe, B. 2012. *Norsk kulturindeks 2012. Resultater for Sør-Trøndelag*. Bø: Telemarksforskning. Notat nr. 76/2012.
- Kvello, Ø. & Wendelborg C. (2003) *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. Nord-Trøndelagsforskning. NTF-rapport 2003:2.
- Langøren, A. 2005. *Vekstkommunenes økonomi*. Norsk Økonomisk Tidsskrift, 2005 (nr. 119) s.39-50.
- Nilsen, J.K. og Vinsand, G. 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI-Rapport 2009:2.
- Nilsen, J.K. & Vinsand, G. 2007. *Evalueringsrapport av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark*. NIVI Rapport 2007:1.
- NIVI 2009. *Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag – status, utfordringer og veivalg*. NIVI Rapport 2009:2.
- NOU 1986:7. *Forslag til endringer i kommuneinndelingen for byområdene Horten, Tønsberg og Larvik i Vestfold fylke*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1989:16. *Kommuneinndeling i byområdene Sarpsborg, Fredrikstad, Arendal, Hamar og Hammerfest*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forvandring*. Kommunaldepartementet
- NOU 2005:13 (2005). *Fordeling, forenkling, forbedring*. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning. Hentet på www.regjeringen.no.
- Porter, Michael E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. London, etc.: Macmillan.
- Rambøll (2013). *Demografi og behov som følge av ny kampflybase*. Rambøll. Utredning 2013-04-18.
- Sanda, K.G. & Lie, K. (2003). *Samarbeid med god glid! Forslag til styringsprinsipper og praktiske budsjetteringsrutiner for kommuner og interkommunale samarbeidstiltak i Midt-Telemark*. Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport. nr. 19/2003.
- St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Kommunal- og arbeidsdepartement
- Sunde, H. & Brandtzæg, B.A. (2006). *Å bygge en ny kommune! Erfaringer frå gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport frå Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes service-senter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Storm, H. 2010. *Hvordan måle bostedsattraktivitet*. Telemarksforskning. Rapport 227.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. *Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13