

# Utredning av kommune- struktur i Numedal

Forstudie for Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal

BENT ASLAK BRANDTZÆG, AUDUN THORSTENSEN, ANJA HJELSETH

OG MARIT OWREN NYGAARD

TF-rapport nr. 348

2014

**Tittel:** Utredning av kommunestruktur i Numedal.  
**Undertittel:** Forstudie for Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal  
**TF-rapport nr:** 348  
**Forfatter(e):** Bent Aslak Brandtzæg, Audun Thorstensen, Anja Hjelseth og Marit Owren Nygaard  
**Dato:** 10.12.2014  
**ISBN:** 978-82-7401-746-7  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** 250 (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no))  
**Framsidedfoto:** Telemarksforsking  
**Prosjekt:** Utredning av kommunestruktur for Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg  
**Prosjektnr.:** 20140400  
**Prosjektleder:** Bent Aslak Brandtzæg  
**Oppdragsgiver(e):** Flesberg kommune

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

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

**Resymé:**

Rapporten fokuser på konsekvenser av en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore Uvdal kommuner. Utredningen er en forstudie hvor målsetningen har vært å få fram et beslutningsgrunnlag for om man skal gå videre i et forprosjekt eller ikke.



**Bent Aslak Brandtzæg** er utdannet geograf (Cand.polit.) fra Universitet i Bergen. Brandtzæg har vært ansatt som forsker ved Telemarksforsking siden 1995, og er temaansvarlig for instituttets forskning knyttet til interkommunalt samarbeid og kommunestruktur.



**Audun Thorstensen** er utdannet statsviter og har vært ansatt ved Telemarksforsking siden 2007. Han arbeider spesielt med kommunal økonomi og KOSTRA-analyser.



**Anja Hjelseth** er utdannet siviløkonom fra Norges Handelshøyskole (NHH), og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforsking siden høsten 2013. Hun jobber med kommunalforskning, og har spesielt deltatt i arbeid med evaluering av interkommunale samarbeid, drifts- og organisasjonsgjennomgang på enkeltkommuner og kommunestruktur.



**Marit Owren Nygaard** er utdannet samfunnsøkonom fra Universitetet for Miljø- og biovitenskap(UMB) og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforsking siden høsten 2013. Hun jobber med regional utvikling, befolkning- og næringsanalyser og attraktivitet.

# Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag fra Flesberg kommune å utrede konsekvenser av en sammen-  
slåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal kommuner. Utredningsarbeidet er gjennomført i løpet  
av høsten 2014.

Ved Telemarksforskning har Bent Aslak Brandtzæg vært prosjektleder. Videre har Audun Thor-  
stensen, Anja Helseth og Marit Owren Nygaard vært viktige bidragsytere i arbeidet. I tillegg til  
disse har Kjetil Lie og Karl Gunnar Sanda bidratt med viktige innspill og tilbakemeldinger i for-  
bindelse med utredningsarbeidet.

Fra oppdragsgivers side har arbeidet vært ledet av en styringsgruppe hvor rådmennene i Flesberg,  
Rollag og Nore og Uvdal har vært representert. Vår hovedkontaktperson underveis i arbeidet har  
vært Jon Gjæver Pedersen, som er rådmann i Flesberg.

Vi vil benytte anledningen til å takke for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen. Vi  
vil også rette en takk til de i kommunene som har stilt opp på intervju, deltatt i spørreundersø-  
kelse og bidratt med annen informasjon.

Bø, 10.12.2014

Bent Aslak Brandtzæg

Prosjektleder



# Innhold

Sammendrag .....	9
<b>1. Innledning.....</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrunn for utredningen.....	11
1.2 Kort om kommunene.....	11
1.3 Formål med utredningen.....	13
1.3.1 Økonomi.....	14
1.3.2 Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse.....	16
1.3.3 Demokrati.....	17
1.3.4 Samfunnsutvikling.....	18
1.3.5 Samlet vurdering av fordeler og ulemper .....	19
1.3.6 Analysebehov i et forprosjekt .....	19
1.4 Leserveiledning .....	19
<b>2. Metode og gjennomføring.....</b>	<b>21</b>
<b>3. Historikk og status kommunestruktur .....</b>	<b>25</b>
3.1 Sentrale utviklingstrekk .....	25
3.2 Christiansen-utvalget .....	26
3.3 Frivillighetslinja .....	26
3.4 Framtidens kommunestruktur .....	27
3.5 Dagens situasjon.....	28
<b>4. Befolknings- og næringsutvikling.....</b>	<b>31</b>
4.1 Befolkningsutvikling .....	31
4.2 Næringsutvikling .....	35
4.3 Pendling.....	42
4.4 Samlet vurdering.....	45
<b>5. Økonomi .....</b>	<b>47</b>
5.1 Økonomisk status.....	47
5.1.1 Korrigerte frie inntekter .....	47

5.1.2	Finansielle nøkkeltall.....	48
5.1.3	Oppsummering økonomisk status .....	50
5.2	Effekter på overføringene fra inntektssystemet .....	50
5.2.1	Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter .....	51
5.2.2	Oppsummering.....	53
5.3	Direkte støtte til kommunesammenslåinger .....	53
5.4	Konsesjonskraft .....	55
5.5	Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd .....	58
5.6	Sone for arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkeområde .....	58
5.7	Landbrukstilskudd.....	59
5.8	Eiendomsskatt og kommunal prissetting .....	60
5.9	Demografi og kommuneøkonomi.....	61
5.10	Framtidig behov for kommunale årsverk.....	63
5.11	Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing.....	65
5.11.1	Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon.....	65
5.11.2	Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon .....	67
<b>6.</b>	<b>Resultater fra spørreundersøkelse og intervju .....</b>	<b>70</b>
6.1	Økonomi .....	70
6.2	Tjenestetilbudet .....	72
6.2.1	Kvaliteten på tjenestetilbudet .....	72
6.2.2	Krevende tjenesteområder .....	73
6.2.3	Konsekvenser av en sammenslåing .....	76
6.2.4	Samlet vurdering .....	79
6.3	Interkommunalt samarbeid.....	80
6.3.1	Omfang fordeling av samarbeid .....	80
6.3.2	Synspunkter på det interkommunale samarbeidet .....	89
6.3.3	Samlet vurdering .....	90
6.4	Demokrati .....	90
6.4.1	Overordna perspektiver.....	90

6.4.2	Status i kommunene .....	91
6.4.3	Samlet vurdering .....	94
6.5	Samfunnsutvikling .....	95
6.5.1	Overordna perspektiver .....	95
6.5.2	Strukturelle forhold med betydning for flytting .....	95
6.5.3	Synspunkter fra kommunene .....	101
6.5.4	Samlet vurdering .....	107
<b>7.</b>	<b>Fordeler og ulemper ved en sammenslåing .....</b>	<b>109</b>
7.1	Vurderinger av Numedalsalternativet .....	109
7.2	Negative effekter .....	110
7.3	Positive effekter .....	110
7.4	Andre alternativer .....	111
7.5	Samlet vurdering .....	114
<b>8.</b>	<b>Sammenfattende vurderinger .....</b>	<b>115</b>
8.1	Kommunestruktur. Historikk, status og utfordringer .....	115
8.2	Befolknings- og næringsutvikling .....	115
8.3	Økonomi .....	116
8.4	Kvaliteten på tjenestetilbudet .....	119
8.5	Interkommunalt samarbeid .....	120
8.6	Demokrati .....	120
8.7	Samfunnsutvikling .....	121
8.8	Fordeler og ulemper ved ulike sammenslåingsalternativer .....	122
8.9	Sammenfattende konklusjoner .....	123
<b>9.</b>	<b>Veien videre .....</b>	<b>126</b>
9.1	Avklaring om videreføring .....	126
9.2	Spørsmål som bør avklares i et forprosjekt .....	126
9.2.1	Samlokaliseringsmodell .....	127
9.2.2	Funksjonsdelingsmodell .....	127
9.2.3	Desentralisert modell .....	128

9.2.4	Valg av modell .....	128
9.2.5	Intensjoner for tjenestenivået.....	128
9.2.6	Politisk styringsmodell .....	129
9.2.7	Utarbeidelse av intensjonsplan .....	129
9.3	Nærmere om organisering av arbeidet.....	130



# Sammendrag

Kommunestyrene i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal fattet i mai 2014 vedtak om å gå inn i et arbeid med å utrede kommunestruktur og mulig kommunesammenslåing av de tre kommunene. Kommunestrukturspørsmålet har i Numedal vært oppe til vurdering også ved tidligere anledninger, men har nå fått ny aktualitet. Hovedmålet med forstudien er å fremskaffe et godt nok grunnlag til å kunne fatte vedtak om eventuelt å gå videre i et forprosjekt. Det er videre lagt til grunn at forstudien skal gjennomføres med grunnlag i «Analyseveileder kommuneinndeling», samtidig som forstudien skal ta hensyn til oppdatert informasjon om påbegynt kommunestrukturreform som kommer fra sentrale myndigheter i utredningsperioden.

Metodisk baserer utredningen seg på KOSTRA-analyser og statistiske analyser for å beskrive utviklingstrekk knyttet til økonomi, administrasjon, tjenesteproduksjon og nærings- og samfunnsutvikling. Videre er det gjennomført intervjuer med rådmann og ordfører i hver av kommunene for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står overfor. I etterkant av intervjuene er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal. Det ble sendt ut spørreskjema til 160 respondenter, og av disse var det 108 som svarte på undersøkelsen.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing, har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon. Vi har også innhentet informasjon om kommunene fra årsmeldinger og budsjetter for å få nærmere innsikt i dagens situasjon i kommunene.

Innledningsvis blir det i kapittel 2 gitt en nærmere oversikt over hvordan utredningen er gjennomført og hvilke metoder som er benyttet. I kapittel 3 foretar vi en kortfattet gjennomgang av kommunestrukturendringer i et historisk perspektiv, og ser også på hvilke utfordringer og føringer som foreligger på nasjonalt plan angående disse spørsmålene i dag. Oversikt over nasjonale utfordringer og politiske føringer kan også være av relevans for lokale vurderinger knyttet til spørsmål om kommunesammenslåing eller ikke. I kapittel 4 ser vi nærmere på status og utviklingstrekk knyttet til nærings- og samfunnsutvikling i utredningskommunene. Utviklingen fram til i dag vil naturligvis også ha betydning for hvilke utfordringer kommunene står overfor i framtiden.

Kapittel 5 omfatter en gjennomgang av økonomiske effekter knyttet til en kommunesammenslåing. Erfaringer fra intervjuer og spørreundersøkelse vedrørende økonomi, tjenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling presenteres i kapittel 6, mens kapittel 7 har fokus på fordeler og ulemper med sammenslåing av de tre Numedalskommunene.

Med utgangspunkt i de analyser og vurderinger som gjøres i de foregående kapitlene i rapporten, inneholder kapittel 8 sammenfattende vurderinger og konklusjoner fra utredningsarbeidet. Kapittel 9 gir en kortfattet oversikt over hvilke momenter som bør vektlegges ved en eventuell videreføring av prosessen i et forprosjekt. Kapittel 8 og 9 kan slik sett leses uavhengig av resten av rapporten.

Etter en samlet vurdering mener vi at forstudien gir grunnlag for å gå videre i et forprosjekt for utredning av en Numedalskommune. Ut fra rammebetingelsene og utfordringene som kommunene

står overfor, kan en kommunesammenslåing bidra til positive effekter som kommunene som helhet kan se seg tjent med. Det forutsetter at man klarer å skape en felles virkelighetsoppfatning, erkjenner hverandres ulike behov og at man identifiserer framtidige utfordringer og mulighetsbilder som man med fordel kan løse og realisere i fellesskap som én kommune.

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for utredningen

---

Kommunestyrene i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal fattet i mai 2014 vedtak om å gå inn i et arbeid med å utrede kommunestruktur og mulig kommunesammenslåing av de tre kommunene.

Kommunestrukturspørsmålet har i Numedal vært oppe til vurdering også ved tidligere anledninger, men har nå fått ny aktualitet. Hovedmålet med forstudien er å fremskaffe et godt nok grunnlag til å kunne fatte vedtak om eventuelt å gå videre i et forprosjekt. Videre er det en målsetting at forstudien skal gi en grov oversikt over hvilke analyser en vil måtte foreta i en eventuell neste fase, og hva som vil kreves av ressurser for å gjennomføre disse. Det er videre lagt til grunn at forstudien skal gjennomføres med grunnlag i «Analyseveileder kommuneinndeling», samtidig som forstudien skal ta hensyn til oppdatert informasjon om påbegynt kommunestrukturreform som kommer fra sentrale myndigheter i utredningsperioden.

Før vi kommer nærmere inn på temaer, problemstillinger og opplegg for gjennomføring av utredningen, vil vi først peke på noen sentrale kjennetegn ved kommunene.

## 1.2 Kort om kommunene

---

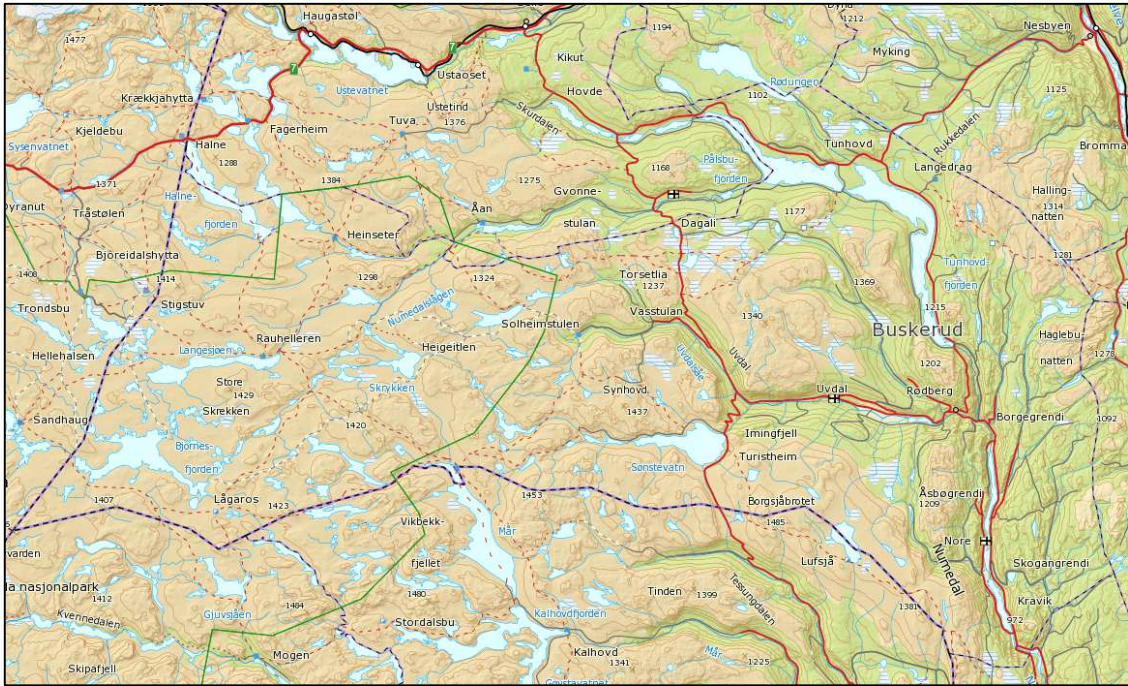
Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal er en del av Kongsbergregionen, som er et samarbeids- og interesseorgan for 7 samarbeidende kommuner. De fire andre kommunene er Kongsberg, Notodden, Hjartdal og Tinn. De tre siste ligger i Telemark.

Nore og Uvdal har ca. 2500 innbyggere og ligger øverst i Numedal (jf. Figur 1). Kommunens areal er på 2502 km<sup>2</sup> og har store deler av Hardangervidda innenfor sine kommunegrenser. Kommunen har fire tettsteder; Norefjord, Rødberg, Tunhovd og Uvdal. I Rødberg, som er kommunesenteret, er det et godt handels- og servicetilbud. Numedal videregående skole ligger på Norefjord. Ellers er Nore og Uvdal en kraftkommune med flere større og mindre kraftverk som bidrar med både arbeidsplasser og økonomi til kommunen. Videre er reiselivet en viktig næring i kommunen, og det er et rikt kulturliv med stor aktivitet knyttet til kulturminner, tradisjoner og natur.

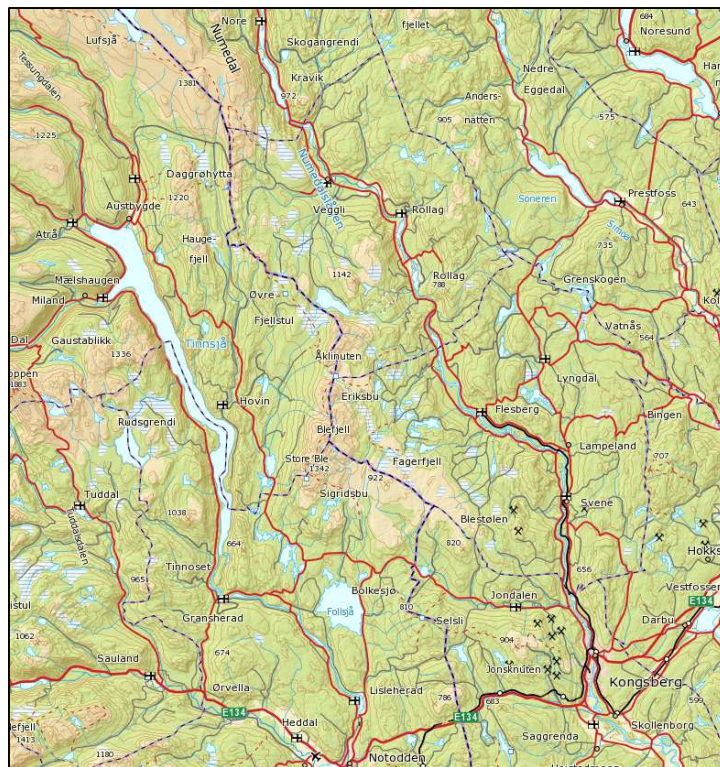
Rollag har ca. 1400 innbyggere og et areal på 449 km<sup>2</sup> (jf. Figur 2). Kommunen ligger omtrent midt i Numedal og lokalisert mellom Nore og Uvdal og Flesberg. De viktigste sentrene i kommunen er Rollag og Veggli, og Rollag er kommunesenter. I øst mot Sigdal ligger Trillemarka Rollagsfjell naturreservat. Dette er Norges største barskogreservat, og et flott tur- og rekreasjonsområde med både jakt og fiskemuligheter. I vest mot Tinn ligger Veggelifjell med flotte hytteområder, og et vel utbygd løypenett som strekker seg sørover til Blefjell og inn i Hardangervidda nasjonalpark mot nord. Hovednæringene i kommunen er landbruk og industri. Kongsberg Automotive ASA<sup>1</sup> er størst, men det finnes også flere mindre bedrifter innen bygg og anlegg, transport, varehandel m.m.

---

<sup>1</sup> Kongsberg Automotive i Rollag er vedtatt nedlagt fra 2018. <http://www.nrk.no/buskerud/legger-ned-i-rollag-1.11990028>



Figur 1 Oversikt over Nore og Uvdal. Hentet fra Norgeskartet.no.



Figur 2 Oversiktskart over Flesberg og Rollag. Hentet fra Norgeskartet.no.

Flesberg har ca. 2600 innbyggere og et areal på ca. 562 km<sup>2</sup> (jf. Figur 2). Kommunen grenser til Rollag i nord og Kongsberg i sør. Kommunesenteret er Lampeland. Andre sentrale steder i kommunen er Flesberg, Svene og Lyngdal. Skog og jordbruk er viktige næringer. Fjellområdene med hyttefelt og vinteraktiviteter er viktige for reiselivet.



Samlet sett er Numedal en langstrakt kommune. Mellom kommunesentrene i Flesberg og Nore og Uvdal er det ca. 7,2 mil. Fra Kongsberg til Rødberg (kommunesenteret i Nore og Uvdal) er det 9,4 mil. De tre kommunene dekker til sammen et areal på ca. 3513 km<sup>2</sup> og vil få et befolkningsgrunnlag på ca. 6500 innbyggere.

## 1.3 Formål med utredningen

---

En kommunesammenslåing kan påvirke kommunenes evne og muligheter for å ivareta ulike oppgaver og funksjoner. Oppdragsgiver har lagt til grunn at utredningen bør følge den tematiske inndelingen i analyseveilederen. Analyseveilederen som har vært lagt til grunn for utredninger av fordeler og ulemper ved endringer i kommuneinndelingen de senere årene, ble utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet i 2004 (KRD 2004). Denne veilederen baserer seg i stor grad på en utredning foretatt av Grefsrud & Hagen (2003), der det ble foretatt en gjennomgang av de kriteriene og prinsippene for kommuneinndeling som Christiansenutvalget (NOU 1992:15) la til grunn i sin utredning i 1992. På bakgrunn av denne gjennomgangen ble det foreslått et nytt sett av kriterier for kommuneinndeling, eller temaer som bør vurderes når endringer i kommuneinndelingen kommer på dagsorden. Disse er tatt inn i siste veileder. Det er også tatt inn noen momenter fra en tidligere analyseveileder som Kommunal- og regionaldepartementet utarbeidet i 2002 (KRD 2002).

I forbindelse med den pågående kommunereformen har regjeringen oppnevnt et ekspertutvalg som skal foreslå kriterier som har betydning for oppgaveløsningen i kommunene. 31. mars la ekspertutvalget fram delrapporten «Kriterier for god kommunestruktur». I rapporten har utvalget angitt kriterier kommunene bør oppfylle for å ivareta dagens oppgaver, samt prinsipper og kriterier for en robust kommuneinndeling som skal gi enhetlig og oversiktlig forvaltning i kommunen. Kriteriene skal benyttes på lokalt, regionalt og sentralt nivå som et grunnlag for å vurdere kommunesammenslåing og en ny kommunestruktur.

Aktuelle problemstillinger knyttet til disse kriteriene er nærmere utdypet av Brandtzæg (2014) og i KMDs nye veileder for utredning og prosess.<sup>2</sup> Den nye veilederen fanger også opp de viktigste momentene som er omfattet av tidligere veiledere.

Med utgangspunkt i de nyeste statlige føringene, samt utredninger og evalueringer knyttet til kommunestruktur som vi har gjennomført i de senere årene, vil vi i Numedalsutredningen fokusere på konsekvenser for følgende temaer:

- Økonomi
- Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse
- Demokrati
- Samfunnsutvikling

I utredningsarbeidet vil vi innledningsvis også foreta en gjennomgang av ulike utviklingstrekk for befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling, områdeorganisering og regional integrasjon. Dette er sentral bakgrunnsinformasjon som er av relevans for å vurdere konsekvenser knyttet til ulike oppgaver og funksjoner som kommunene har ansvar for å ivareta. I det følgende foretas en

---

<sup>2</sup> <http://www.regjeringen.no/nn/dep/kmd/kampanjer/kommunereform/Verktoy/Veileder-for-utredning-og-prosess.html?id=767597>

nærmere gjennomgang av aktuelle temaer og problemstillinger som er aktuelle for kommunestrukturutredningen.

Tabell 1 Ekspertutvalgets kriterier for god kommunestruktur.

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

### 1.3.1 Økonomi

Økonomiske effekter er naturligvis et interessant tema i vurderingen av en kommunesammenslåing. I hovedsak vil en kommunesammenslåing gi økonomiske effekter på tre ulike måter:

- Effekter på overføringer gjennom det kommunale inntektssystemet
- Muligheter for mer kostnadseffektiv administrasjon
- Muligheter for mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i dagens inntektssystem:<sup>3</sup>

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet

<sup>3</sup> I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

- Opphopningsindeksen

Det vil være en del usikkerhet knyttet til beregningene gjennom inntektssystemet fordi dagens system er under endring som følge av kommunereformen. Dagens inntektssystem legger til grunn at smådriftsulemper er en ufrivillig kostnad for kommunene, og at denne kostnaden kompenseres fullt ut. Kommuner som reduserer smådriftsulemper gjennom kommunesammenslåinger, får reduserte overføringer etter en overgangsperiode, mens alternativ bruk av interkommunalt samarbeid som virkemiddel, *ikke* påvirker overføringene fra staten. Hvorvidt smådriftsulemper skal kompenseres eller ikke, vil bli vurdert som ett av flere elementer i den samlede gjennomgangen av inntektssystemet i lys av kommunereformen. Dette gjelder også utformingen og omfang av de regionalpolitiske tilskuddene samt skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning.

Inndelingstilskuddet i inntektssystemet kompenserer sammenslåtte kommuner for en reduksjon i rammetilskuddet som følge av sammenslåingen. Kommunene gis full kompensasjon for tap av basistilskuddet, som er et fast beløp per kommune. Tap av regionalpolitiske tilskudd kompenseres også. Kommuner som får høyere arbeidsgiveravgift som følge av sammenslåing, kan i tillegg få en kompensasjon for dette. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år, før tilskuddet deretter trappes ned over fem år. Departementet vil videreføre dagens kompensasjonsordning for kommuner som slår seg sammen i reformperioden. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Omfang og innretning på ordningen, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil da bli vurdert.

Videre er det i forbindelse med gjennomføring av reformen lagt til rette for dekking av engangskostnader og reformstøtte etter faste modeller. *Engangsstøtten* vil ligge mellom på mellom 20 og 65 millioner kroner alt etter hva slags sammenslåingskonstellasjon det er snakk om. For det andre gis det også *reformstøtte* etter en standardisert modell som kan brukes til det kommunen selv anser som mest hensiktsmessig. Reformstøtten kan variere fra 5 – 30 millioner kroner. Opprinnelig ble det stilt som et krav for å få reformstøtte at kommuner ble større enn 10 000 innbyggere, men dette kravet har regjeringen fjernet etter ønske fra stortingsflertallet.

Erfaringer tilsier at innsparingspotensialet ved en kommunesammenslåing er størst innen administrasjon. Men det kan også være betydelig innsparingspotensial knyttet til stordriftsfordeler innen tjenesteproduksjon. Erfaringene fra de siste frivillige kommunesammenslåingene i Norge er likevel at førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem i stor grad forblir lokalisert som før sammenslåingen. For innbyggerne er det viktig med lett tilgang til disse tjenestene, og potensialet til å hente ut stordriftsfordeler som følge av sammenslåing synes derfor, i praksis, å være begrenset.

Spørsmål som vi har forsøkt å avklare i forhold til økonomi er:

- Hva er status i kommunene når det gjelder økonomiske nøkkeltall?
- Hvordan vil rammeoverføringene påvirkes av en kommunesammenslåing både på kort og lang sikt?
- Hvilke effekter vil en sammenslåing ha når det gjelder reformstøtte og støtte til dekking av engangskostnader?
- Hva er innsparingspotensialet i forhold til administrasjonsutgiftene?
- Hva er innsparingspotensialet på ulike tjenesteområder?
- Hvordan vil prognoser for framtidig demografiutvikling påvirke kommuneøkonomien?
- Hva vil en kommunesammenslåing ha å si for eiendomsskatt, kommunal prissetting, konsesjonskraft, arbeidsgiveravgift, landbrukstilskudd og andre statstilskudd og øremerkede tilskudd?

- Hvordan vil framtidige, planlagte investeringsoppgaver kunne påvirke gjeldssituasjonen?
- Hvordan vil en kommunesammenslåing utløse behov for infrastruktur, utstyr og tiltak for samkjøring og harmonisering mellom de gamle kommunene?

### 1.3.2 Tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse

Kommunene har i dag en bred oppgaveportefølje når det gjelder tjenesteproduksjon. Som eksempel på store tjenester trekker ekspertutvalget fram fastlegeordningen, sykehjem og hjemmetjenester, helsestasjon, grunnskole, skolefritidsordning, barnehage og sosiale tjenester. Som eksempel på mindre, spesialiserte tjenesteområder nevnes spesialundervisning, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevern, brann- og eksplosjonsvern, renovasjon, rusarbeid og psykisk helsearbeid, kulturskole, krisesenter, sivilt beredskap, bibliotek, vei, vann og avløp. Det er ingen ting som tilsier at omfanget av kommunale oppgaver og kravene til gjennomføring av disse vil avta i framtiden. I forbindelse med gjennomføring av kommunereformen er det nettopp et mål å få større og sterkere kommuner som er i stand til å ta på seg nye oppgaver.

Tjenesteproduksjon kan beskrives langs ulike dimensjoner, blant annet ut fra effektivitet, hvor godt tjenestene er tilpasset innbyggernes ønsker og behov, samt hvilken målbar kvalitet det er på tjenestene. Innbyggernes økte forventninger og nye statlige krav fører til et stadig økende behov for kompetanse og kvalifikasjoner i kommunene. Kvalitet på tjenestene er et viktig tema ved vurdering av kommunestruktur og interkommunalt samarbeid. Innbyggerne har forventninger om et noenlunde likeverdig tjenestetilbud uansett hvor i landet de bor.

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov. Kommunene kan for eksempel fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunens mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at kommunen for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelser, tildeling av ulike tilskudd til kulturformål og vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern.

Roller som myndighetsutøver er nær beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør. Offentlig virksomhet har tradisjonelt håndtert ansvaret for myndighetsutøvelsen og tjenesteutøvelsen parallelt i samme organisatoriske enhet. Myndighetsutøvelse er i denne sammenhengen å forstå som utmåling av tjenester til en part i form av et enkeltvedtak. Tjenesteutøvelse er å yte den aktuelle tjenesten i det volum og med den kvalitet som vedtaket regulerer.

Når det gjelder tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse har vi valgt å fokusere på følgende spørsmål:

- Hva er sterke og svake sider ved eksisterende tjenesteproduksjon i kommunene i dag?
- Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder framtidig tjenesteproduksjon i forhold til forventet demografisk utvikling?
- Hvilke utfordringer har man når det gjelder kompetanse, spesialisering og rekruttering, og vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke dette positivt eller negativt?
- Hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing kunne påvirke dybde og bredde i tjenestetilbudet, og i så fall på hvilken måte?
- Hva slags betydning vil ulike strukturalternativer ha med tanke på å møte både dagens og framtidige utfordringer knyttet til kommunal tjenesteproduksjon?



- Hva vil en kommunesammenslåing ha å si for lokalisering av tjenestene? Hvilke tjenester vil ha samme lokalisering som tidligere, og hvilke er aktuelle å samlokalisere for å skape sterkere, bedre og mer effektive fagmiljøer?
- Hva vil etablering av en større kommune ha å si for innbyggernes tilgjengelighet til de ulike tjenestene?
- I hvilken grad og på hvilken måte kan en kommunesammenslåing påvirke kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen?
- I hvilken grad og på hvilken måte kan en kommunesammenslåing påvirke eventuelle habilitetsutfordringer?
- Hva finnes av interkommunalt tjenestesamarbeid, og hvordan vil en eventuell kommunesammenslåing påvirke disse?

### 1.3.3 Demokrati

Det er viktig at kommunestrukturen er slik innrettet at hensynet til demokrati og deltagelse blir ivaretatt. Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret og en forutsetning for tillit og legitimitet til folkestyret på nasjonalt nivå. Ekspertutvalget viser til at demokrati også handler om å skape arenaer for deltagelse og meningsytring *mellom* valg. I tillegg til det representative demokratiet vil derfor tilrettelegging av deltakelsesformer som omfatter politisk diskusjon, inngå i kommunenes rolle som skaper av en demokratisk arena. For å oppnå dette forutsettes et aktivt lokalt organisasjonsliv, så vel som en oppegående lokal presse.

Nyere former for deltagelse er kommunal tilrettelegging for brukermedvirkning og brukerstyring. I tillegg til dette utgjør de mer spontane formene for deltagelse, som underskriftsaksjoner, relasjonspleiing av mediesamfunnet, direkte aksjoner, digitale sosiale nettverk, partnerskap, ulik grad av profesjonell kontakt og henvendelser til politikerne, også en viktig del av den lokale politiske arenaen.

Kriterier som kan legges til grunn for å beskrive hva som er et godt lokaldemokrati, er, i henhold til ekspertutvalget, bl.a. nærhet, innbyggernes engasjement og deltagelse, politisk handlingsrom og reell påvirkningskraft på samfunnsutviklingen. I den forbindelse legges det også til grunn at det drives statlig rammestyring (til forskjell fra detaljstyring) og at kommunene har en bred oppgaveportefølje. Følgende spørsmål kan være aktuelle i forbindelse med utredningsarbeidet:

- Hvordan fungerer lokaldemokratiet i kommunene, og hvilke utfordringer har man på dette området i dag?
- Hvilke opplevelser har man av det økonomiske og politiske handlingsrommet i kommunene, og hva har dette å si for det politiske engasjementet?
- I hvilken grad opplever politikerne at de har regional tyngde og slagkraft, og i hvilken grad kan en kommunesammenslåing føre til at kommunene står sterkere i forhold til fylkeskommunale og statlige myndigheter?
- Hvordan er de politiske forholdene på tvers av kommunegrensene, og hvilke konsekvenser kan en sammenslåing ha for de ulike politiske partiene sitt arbeid med utforming av framtidig politikk?
- På hvilken måte kan en kommunesammenslåing bidra til å styrke eller svekke lokaldemokratiet, og hva er de viktigste faktorene som eventuelt vil være utslagsgivende?
- Dersom den lokalpolitiske representasjonen blir svekket som følge av en eventuell kommunesammenslåing, hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle?

- Et alternativ til kommunesammenslåing kan være økt interkommunalt samarbeid. Hvilke konsekvenser kan økt interkommunalt samarbeid ha for lokaldemokratiet?

### 1.3.4 Samfunnsutvikling

Kommunene er tillagt oppgaven med å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør, er det vanlig å legge en bred definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noe som innebærer innsats på en rekke områder.

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler dreier seg om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønstre, utbygging av infrastruktur, steds- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand.

Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter de senere årene.

En viktig målsetting med kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større og viktigere rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, miljøvern, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner.

En viktig målsetting for de fleste kommuner er å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere posisjonert overfor omverden, f.eks. når det gjelder muligheter til å skaffe til seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Man står sterkere dersom en kan tale til omverden med én felles røst istedenfor å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene, har erfart positive synergier av å snakke med én stemme overfor omverdenen.

Når det gjelder samfunnsutvikling, har vi valgt å fokusere på følgende problemstillinger:

- Hvilke utfordringer står kommunene foran i dag med tanke på å fremme en langsiktig og helhetlig utvikling i regionen?
- I hvilken grad er det forskjeller mellom kommunene i synet på framtidig utvikling, og hva er det eventuelt disse forskjellene dreier seg om?
- Hva er kommunenes eventuelle sterke og svake sider med tanke på framtidig samfunnsutviklingsarbeid?

- Hvordan kan en kommunesammenslåing påvirke kommunenes rolle som utviklingsaktør?
- Hvilke fordeler og ulemper er forbundet med å styrke kommunene sin rolle som utviklingsaktør gjennom kommunesammenslåing kontra en videreutvikling av det eksisterende interkommunale samarbeidet?

### 1.3.5 Samlet vurdering av fordeler og ulemper

Hovedformålet med forstudien er å fremskaffe et godt nok grunnlag til å kunne fatte vedtak om eventuelt å gå videre i et forprosjekt. Vi vil derfor avslutningsvis, med utgangspunkt i gjennomgangen av temaer, problemstillinger og spørsmål som er beskrevet i det foregående, foreta en samlet vurdering av fordeler og ulemper knyttet til en eventuell kommunesammenslåing. Det er mange faktorer som kan spille inn i vurderingene om hvorvidt en kommunesammenslåing er hensiktsmessig eller ikke, og en helhetlig og samlet vurdering av fordeler og ulemper vil være viktig som grunnlag for de beslutninger som skal fattes.

### 1.3.6 Analysebehov i et forprosjekt

Det er også ønskelig at forstudien skaffer til veie en grov oversikt over hvilke analyser en vil måtte foreta i en neste fase, og hva som vil kreves av ressurser for å gjennomføre disse. Forstudien har fokus på utviklingstrekk og utfordringer knyttet til de temaer og problemstillinger som er skissert i foregående avsnitt. Dersom man går inn i et forprosjekt, vil dette ha mer konkret fokus på hvordan man skal realisere potensielle gevinster og avdempe eventuelle ulemper. Det vil bl.a. innebære analyser av fordeler og ulemper knyttet til valg av administrative og politiske løsninger, noe som også vil innebære vurdering av konsekvenser for organisering og lokalisering av ulike kommunale tjenester og funksjoner. Hvilke spørsmål som krever nærmere avklaringer gjennom et eventuelt forprosjekt, vil vi i komme nærmere inn på avslutningsvis i rapporten.

## 1.4 Leserveiledning

---

Som det går fram av foregående avsnitt, er en utredning av mulige konsekvenser av ulike kommunestrukturalternativer en kompleks oppgave som berører mange temaer og problemstillinger. For lettere å få oversikt over innholdet i utredningen, gir vi her en kortfattet oversikt over innholdet i de ulike kapitlene i rapporten. **Kapittel 2** gir en oversikt over hvordan utredningen er gjennomført og viktige metoder som er benyttet. I **kapittel 3** foretar vi en kortfattet gjennomgang av historiske trekk knyttet til endringen av kommunestrukturen, og hvilke utfordringer og føringer som foreligger på nasjonalt plan i forhold til disse spørsmålene i dag. Oversikt over nasjonale utfordringer og politiske føringer kan også være av relevans for lokale vurderinger knyttet til spørsmål om kommunesammenslåing eller ikke. I **kapittel 4** ser vi nærmere på status og utviklingstrekk knyttet til befolknings- og næringsutvikling. Utviklingen fram til i dag vil naturligvis ha betydning for hvilke utfordringer kommunen står overfor i framtiden.

I **kapittel 5** foretas en gjennomgang av økonomiske effekter knyttet til en eventuell sammenslåing. Erfaringer fra intervjuer og spørreundersøkelse vedrørende økonomi, tjenesteproduksjon, interkommunalt samarbeid, demokrati og samfunnsutvikling ser vi nærmere på i **kapittel 6**. **Kapittel 7** har fokus på fordeler og ulemper med ulike kommunestrukturalternativer.

Med utgangspunkt i de analyser og vurderinger som gjøres i de ulike kapitlene i rapporten, inneholder **kapittel 8** en gjennomgang av sammenfattende vurderinger og konklusjoner fra utredningsarbeidet. Dette kapitlet kan slik sett leses uavhengig av resten av rapporten. **Kapittel 9** gir en kortfattet oversikt over hvilke momenter som bør vektlegges ved en eventuell videreføring i et forprosjekt. Ellers er de viktigste resultatene også presentert i et eget **sammendrag** innledningsvis i rapporten.

## 2. Metode og gjennomføring

Utredningen omfatter ulike problemstillinger som krever ulike typer data og ulike metodiske innfallsvinkler. Som grunnlag for å beskrive en del sentrale utviklingstrekk for kommunene knyttet til befolkningsutvikling, næringsutvikling, pendling og tjenesteproduksjon, har vi tatt utgangspunkt i eksisterende statistikk. I forbindelse med gjennomføring av årlige næringsanalyser for kommuner, regioner og fylker (bl.a. NHOs nærings-NM) har Telemarksforskning gjennom flere år sammenstilt et bredt spekter av data på kommunenivå som grunnlag for endringsanalyser. Vi har benyttet disse dataene som grunnlag for å si noe om utviklingen i kommunene i kap. 4 og kap. 6.5.

I tillegg til bruk av eksisterende statistikk har vi gjennomført intervjuer med ordfører og rådmann i de tre Numedalskommunene for å få nærmere oversikt over utviklingstrekk og utfordringer som kommunene står foran. Alle intervjuene er gjennomført for å få mer inngående kjennskap til status og utfordringer knyttet til økonomi, tjenesteproduksjon, demokrati, forvaltning og samfunnsutvikling.

I etterkant av intervjuene er det gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt til alle politikere, kommunalt ansatte med lederansvar og alle tillitsvalgte i alle tre kommunene. Det ble sendt ut spørreskjema til 160 respondenter. Disse fordelte seg på kommunene med henholdsvis 68, 40 og 52 respondenter i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal. Variasjonen i antall respondenter i kommune skyldes i første rekke variasjoner med hensyn til organisering og ansvarfordeling.

Det var til sammen 108 som svarte på undersøkelsen. Dette innebærer en svarprosent på 67,5. Svarprosenten er høy i alle kommunene, men varierer fra 59 prosent i Flesberg til 65 prosent i Rollag og 75 prosent i Nore og Uvdal. Disse variasjonene i svarprosentene kan muligens tas som uttrykk for at opplevelsen av kommunestrukturspørsmålets betydning for framtidig utvikling øker oppover i dalen.

For å beregne økonomiske konsekvenser av kommunesammenslåing har vi bl.a. fokusert på endringene over inntektssystemet. Videre har vi sett på potensialet for innsparing og mulige stordriftsfordeler knyttet til administrasjon, og drøftet andre mulige økonomiske konsekvenser knyttet til tjenesteproduksjon. Vi har også innhentet informasjon om kommunene fra årsmeldinger og budsjetter for å få nærmere innsikt i dagens situasjon i kommunene.

En kommunesammenslåing vil påvirke følgende fem kriterier i kommunenes inntektssystem:<sup>4</sup>

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Basistilskuddet er like stort for alle kommuner med et fast beløp pr. kommune og ikke pr. innbygger. Målt i kroner pr. innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større dess færre innbyggere kommunen har. For små kommuner utgjør basistilskuddet en betydelig del av

---

<sup>4</sup> I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i ikke-kommunale skoler bli påvirket. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av en nytt beregnet utgiftsbehov.

inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslåing med en nabokommune. For å dempe denne negative effekten av en sammenslåing kompenseres bortfall av basistilskuddet fullt ut over inndelingstilskuddet. De fire andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen, og omfattes ikke av noen tilsvarende overgangsordning.

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelen er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertallet (innbyggertall opphøyet i 1,2) og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner. Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner pr. innbygger, normalt øker med økende innbyggertall. Ny verdi på urbanitetskriteriet vil være kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2.

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnndelingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.<sup>5</sup>

Opphopingsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige, fattige og innbyggertall pr. 1. januar 2014. Indeksen er beregnet ved å multiplisere grunnlagstall fra alle de tre kriteriene og dividere på innbyggertall opphøyd i annen.<sup>6</sup>

Kriteriet for urbanitet, opphopningsindeks og netto tilskudd/trekk for elever i statlige og private skoler er beregnet av oss. Verdiene for de øvrige kriteriene ble konstruert ved å summere tilsvarende verdier for enkeltkommunene. Det samme gjorde vi for skatteinntektene. Verdien av et basistilskudd er satt til 12,837 mill. kr i beregningene av inndelingstilskudd (som tilsvarende basistilskuddet i inntektssystemet for 2015).

Beregningene er gjennomført i prognosemodellen til KS, versjon «prok1405GH»<sup>7</sup>, ved å opprette nye, «konstruerte» kommuner og legge inn nye verdier for følgende kriterier:

- Alle kriteriene i kostnadsnøkkel for utgiftsutjevning
- Nytt antall kommuner i landet for beregning av basistilskuddet
- Anslag på skatteinntekter som foreslått i KS-modellen
- Inndelingstilskudd

Med disse dataene kjøres det partielle beregninger ved hjelp av KS sin prognosemodell både med og uten sammenslåing. De direkte økonomiske effektene av en sammenslåing slår bare ut på rammetilskuddet, men siden rammetilskuddet også inneholder et element koblet til skatt – nemlig inn-

---

<sup>5</sup> Grunnlagsdata knyttet til bosettingskriteriene «sone» og «nabo» må beregnes av SSB som et betalt oppdrag. I illustrasjonsberegningene i denne rapporten har vi lagt til grunn at en eventuell sammenslåing ikke gir noen effekt for de to aktuelle kriteriene. Reiseavstand innen sone (i km) er modellberegnet avstand til sonesenter. En sone er et geografisk sammenhengende område, sammensatt av grunnkretser. Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets (i km) er innbyggerens avstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabogrunnkrets innenfor samme sone, summert for alle kommunene sine innbyggere.

<sup>6</sup> For nærmere detaljer om utgiftsutjevningen i inntektssystemet se NOU 2005:18

<sup>7</sup> Datert 10.10.2014. Modellen bygger på regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015.

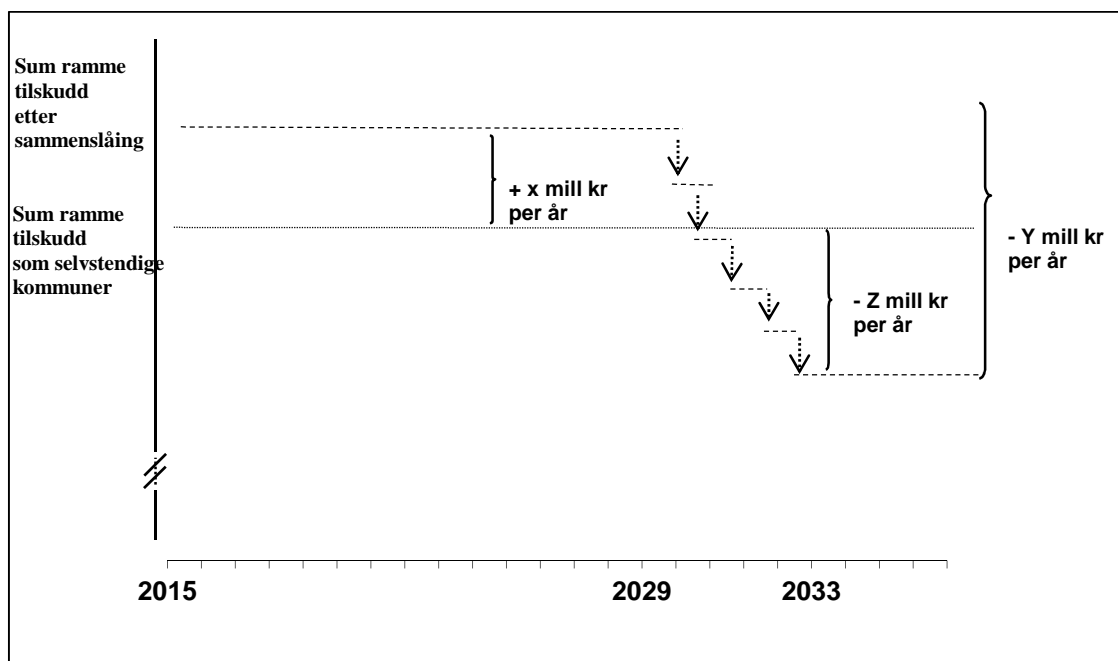
tekstutjevningen – går vi veien om «frie inntekter» (skatt + rammetilskudd) for å finne fram til differansene mellom dagens nivå, nivået de 15 årene man har fullt inndelingstilskudd, og nivået etter 20 år når inndelingstilskuddet er trappet ned og borte.

Et problem med å lage en slik fremstilling, er at kommunenes inntektssystem ikke er en statisk størrelse. Våre beregninger er dermed kun gyldige for den situasjonen vi kjenner pr. i dag. For en sammenslått kommune er summene og differansene satt opp i tabell lik det eksempelet som er vist under.

Tabell 2 Frie inntekter pr. år i mill. 2015-kr. Eksempelkommune.

	Mill. 2015-kr
Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	300
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	330
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	280
Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)	+30
Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)	-20

Figuren under illustrerer skjematisk et typisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved en sammenslåing av kommuner.



Figur 3 Skjematisk utviklingsforløp for rammetilskuddet ved sammenslåing

Den heltrukne linjen er summen av rammetilskudd de aktuelle kommunene får før sammenslåing. For enkelthets skyld forutsetter vi at de beholder akkurat det samme tilskuddsnivået «for all framtid» hvis de fortsetter som selvstendige kommuner.

Den stiplede linjen viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg i perioden etter en sammenslåing som skjer 1.1.2015. Vi ser at en sammenslåing først gir (X) millioner kr pr. år i større overføringer som følge av at reisetid og -avstander i den nye kommunen øker. Etter 15 år begynner nedtrappingen av inndelingstilskuddet (Y) som denne kommunen fikk ved sammenslåingen. Etter nye 5 år er den sammenslåtte kommunen nede på det tilskuddsnivået den skal ha på lang sikt. Z beskriver hvor mye nedtrappingen av inndelingstilskuddet vil utgjøre i forhold til summen av rammetilskudd som de enkelte kommunene mottar i dag.



# 3. Historikk og status kommunestruktur

Som grunnlag for å vurdere hvorvidt det skal gjennomføres en kommunesammenslåing eller ikke, kan det også være fornuftig å se på kommunesammenslåing i et historisk perspektiv, og hvilke nasjonale føringer som gjør seg gjeldene i dag. Gjennomgangen baserer seg i stor grad på en utredning om kommune- og forvaltningsgrenser foretatt av Brandtzæg (2013).

## 3.1 Sentrale utviklingstrekk

---

Utviklingstrekk knyttet til dagens kommunestruktur er beskrevet i ulike offentlige dokumenter, 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 røtter tilbake til innføringen av formannskapsloven i 1837. I 1838 var det 392 by- og herredskommuner i Norge. Dette er det laveste antallet kommuner Norge har hatt. Inndelingen ble den gangen basert på en kirkelig inndeling, med prestegjeldet som en grunnleggende enhet. Dette medførte store kommuner etter datidens kommunikasjoner og bosetting, og det har i ettertid foregått både kommunedelinger, -sammenslåinger og grensejusteringer (Juvkam 1999).

Fram til 1930 forgikk det en omfattende oppdeling av herredskommuner som ble etablert i 1838, og kommunetallet ble nesten fordoblet fra 392 til 747 kommuner. Fra 1930 til 1957 var antallet kommuner relativt stabilt. Perioden 1958 til 1967 er preget av kommuneinndelingsreformen i kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid. Denne reformen resulterte i at landet fikk 290 færre kommuner. I henhold til NOU 1989:16 var målet å skape kommuner "som kunne legge forholdene til rette for den best mulige utvikling av næringslivet, som skaper stabilitet i den kommunale økonomi, gir en geografisk naturlig skatteutjevning, kvalitetsbygging av forvaltningsapparatet og den best mulige rasjonalisering av forvaltningen". Man ønsket bl.a. kommuner som var store nok til å drive planleggings- og utviklingsarbeid, og som kunne være et redskap i arbeidet med å bygge velferdsstaten, bl.a. knyttet til innføringen av ungdomsskolen.

Perioden 1968-1974 kjennetegnes av etterdønninger etter Scheikomiteén ved at det ble foretatt enkelte byutvidelser som ikke ble avklart gjennom komitééns arbeid. Kommunetallet ble redusert med 11 kommuner, og 10 av disse var omegnskommuner til byer. Følgende byer fikk byutvidelse: Sandefjord, Ålesund og Bodø i 1968, Grimstad i 1971, Bergen i 1972 og Narvik i 1974.

Perioden 1974-1977 er den eneste etter 1930 som domineres av kommunedelinger. Delingssakene var en motreaksjon i kommuner som var berørt av sammenslutninger som følge av Scheikomiteén. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker, hvorav 10 saker fikk medhold til deling. I 1976 og 1977 ble det skilt ut 11 nye enheter.

Perioden 1978-1994 preges av byutvidelser for de såkalte «inneklemte» byer. Disse ble behandlet av Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurdering ble byutvidelser i alle de åtte vurderte byområdene. Samlet fikk vi 19 færre kommuner. I 1988 fikk byene Larvik, Tønsberg og Horten byutvidelser. I 1992 kom byene Sarpsborg, Hamar,

Arendal og Hammerfest. Fra 1.1.94 ble kommunesammenslåingen rundt Fredrikstad gjennomført. Etter denne prosessen hadde vi da 435 kommuner i Norge.

## 3.2 Christiansen-utvalget

---

Christiansen-utvalget ble oppnevnt i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utvalget avga sin utredning (NOU 1992:15) våren 1992 og konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen på mer generelt grunnlag. Utvalget la i sine begrunnelser stor vekt på de store endringene som hadde skjedd i oppgaver og geografiske forutsetninger siden forrige sammenslåingsreform. Det ble bl.a. vist til at befolkningsutviklingen og endringene i arbeidsmarked, sysselsetting, kommunikasjoner og bosettingsmønster hadde medført store variasjoner i kommunenes befolkningsgrunnlag internt i fylker og mellom landsdeler.

Bykommuner og omegnskommuner hadde opplevd økning i folketallet, mens de minste kommunene hadde opplevd nedgang. Utvalget pekte på at de minste kommunene hadde problemer med å innfri alle kravene som stilles til kommunene, bl.a. som følge av manglende kapasitet og kompetanse knyttet til små og sårbare fagmiljøer. På den annen side ble det vist til at man hadde fått en rekke flerkommunale byområder der kommunegrensene deler opp større tettsteder og sammenhengende utbyggingsområder. Videre ble det pekt på at kommunikasjonsutbyggingen og endringer i bosettingsmønsteret hadde medført et stort antall uhensiktsmessige avgrensninger av eksisterende kommuner. Utviklingen hadde medført at en stadig større andel av landets befolkning bodde i byer og tettsteder. Bolig-, tjeneste- og arbeidsmarkedsområder hadde vokst i antall innbyggere og i utstrekning. Utvalget konkluderte med at dette var en utfordring som berørte et flertall av kommunene. Det ble også konkludert med at de framtidige endringene i befolknings- og bosettingsmønstrene de fleste steder ville komme til å forsterke ubalansen mellom små og store kommuner.

Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte *generalistkommunesystemet*. Dette innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for det samme brede spekter av oppgaver, og det forventes at disse oppgavene ivaretas på en forsvarlig måte. Uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn, skal kommuner og fylkeskommuner fylle de samme funksjonene knyttet til dimensjonene demokrati, tjenesteproduksjon, rettsikkerhet og lokale utviklingsoppgaver. Oppgavefordelingen og inndelingen kan betraktes som rammebetingelser for generalistkommunesystemet og kommunenes og fylkeskommunenes evne til å oppfylle det såkalte generalistkommunekravet. Christiansenutvalget viste til at de store samfunnsmessige endringene som hadde skjedd siden forrige inndelingsreform, hadde bidratt til å sette generalistkommunesystemet under press.

## 3.3 Frivillighetslinja

---

Våren 1995 la daværende regjering frem St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* med forslag til reformer i kommune- og fylkesinndelingen. Før behandlingen av ovennevnte stortingsmelding fattet imidlertid Stortinget i juni 1995 følgende vedtak: ”Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger.” Dette er bakgrunnen for den såkalte *frivillighetslinja* som har ligget til grunn for eventuelle strukturendringer helt fram til i dag. Siden frivillighetslinja ble vedtatt, har det fram til i dag bare vært gjennomført sju kommunesammenslåinger: 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.

Sammenslåingene mellom Våle og Ramnes, Ølen og Vindafjord, Aure og Tustna kan karakteriseres som likeverdige sammenslåinger der målet var å gå sammen for å skape en sterkere og mer slagkraftig enhet. Sammenslåingene mellom Bodø og Skjærstad, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy var i større grad en innlemmelse av en liten kommune i en «stor», og motivasjonen har gjerne vært at den minste kommunen har hatt utfordringer knyttet til befolkningsnedgang, små og sårbare fagmiljøer og svak økonomi.

Sammenslåingen av Kristiansund og Frei er den sammenslåingen som i størst grad er motivert ut fra voksesmerter og utviklingsutfordringer i byområder. Kristiansund og Frei utgjorde en sentral del av et felles bo- og arbeidsmarked som ble delt av en kommunegrense. For Kristiansund var det et stort problem at man manglet ledige arealer for utvidelse av nærings- og boligområdene. Dette resulterte i at boligarealer ble regulert til industriformål og friarealer til boligformål. Arealsituasjonen var såpass krevende at næringsaktører truet med å flytte dersom man ikke fant løsninger på situasjonen. Etter hvert ble utviklingen slik at folk som ønsket å flytte til Kristiansund bosatte seg i Frei, noe som førte til at innbyggertallet gikk ned i Kristiansund, mens det økte i Frei. Sammenslåingen ble således sett som viktig for å kunne opprettholde og videreutvikle Kristiansund som regionsenter.

De fleste frivillige sammenslåingene etter at frivillighetslinjen ble innført har blitt avgjort ved folkeavstemninger, i noen tilfeller bare i den minste kommunen. I de fleste tilfeller har det vært ja-flertall med knappest mulig margin. I Ramnes var det f.eks. et ja-flertall med ti stemmers overvekt, og i Skjærstad var den kun to stemmers overvekt. Dette viser at frivillighetslinja er krevende dersom man ønsker større og raskere endringer av kommunestrukturen over hele landet.

### 3.4 Framtidens kommunestruktur

---

I perioden der frivillighetslinja har preget nasjonal politikk, har det også vært gjennomført et større nasjonalt prosjekt for å få vurdert en hensiktsmessig framtidig kommunestruktur. Høsten 2003 inngikk Kommunenes Sentralforbund (KS) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) et samarbeid hvor kommunene ble utfordret til å debattere kommunestruktur og rammebetingelser knyttet til struktur som virkemiddel for kommuneutvikling. På bakgrunn av dette skulle de peke på eventuelle behov for nødvendige endringer. I henhold til sluttrapporten fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet (KS og KRD 2005) var utgangspunktet for prosjektet at kommunene skulle vurdere betydningen av egen kommuneinndeling og rammebetingelser knyttet til kommunestrukturen i forhold til mål om å:

- utvikle funksjonelle og levedyktige lokalsamfunn
- yte gode og effektive tjenester til innbyggerne
- gi innbyggerne gode muligheter for demokratisk deltakelse
- sikre innbyggernes rettssikkerhet

I oppsummeringen av prosjektet viser koordineringsgruppa til at kommunene selv skisserte et omfattende behov for endringer dersom de på sikt skulle kunne levere gode tjenester, utvikle livskraftige og gode lokalsamfunn, samhandle aktivt med næringslivet og frivillig sektor, og slik sett ha legitimitet overfor innbyggerne. Samtidig uttrykte kommunene et udelt ønske om større grad av

kommunalt selvstyre og handlingsrom for å kunne gi innbyggerne gode tjenester tilpasset lokale forhold og utfordringer.

Samlet sett var det 25 % av kommunene som anså gjeldende kommunestruktur som tilfredsstillende, mens 53 % ønsket forpliktende samarbeidsløsninger. 21 % ønsket å utrede sammenslåingsalternativet. Dette innebar at ca. 75 % av kommunene så for seg andre inndelingsalternativer eller samarbeidsmønstre i framtiden. I etterkant av prosjektet var det nærmere 40 kommuner som i løpet av våren og sommeren 2005 søkte om utredningsmidler for å vurdere konkrete sammenslåingsalternativer. Ingen av disse utredningene resulterte i kommunesammenslåinger. De sammenslåingene som er gjennomført under frivillighetslinja, er gjennomført uavhengig av samarbeidsprosjektet til KS og KRD.

Som grunnlag for koordineringsgruppas diskusjon om mulige framtidige modeller for kommunestrukturen, ble følgende modeller lagt til grunn:

- etablering av færre og større kommuner
- videreføring av status quo
- ytterligere og mer forpliktende interkommunalt samarbeid
- oppgavedifferensiering mellom kommunene

Her er det viktig å være oppmerksom på at modellen med oppgavedifferensiering innebærer et brudd på generalistkommuneprinsippet. Dette kan også være tilfellet ved tilrettelegging av samarbeidsmodeller som innebærer omfattende overføring av makt og myndighet til samarbeidskommuner. På bakgrunn av diskusjonene i kommunene og vurderingen av aktuelle utviklingsscenarier konkluderte koordineringsgruppa med følgende oppsummering:

1. *"Dagens kommunestruktur vil kunne svekke prinsippet om at kommunene skal være likeverdige (generalistkommuner), dersom kommunene skal ha et større ansvar for velferdspolitikken.*
2. *Et utstrakt og omfattende interkommunalt samarbeid kan løse mange utfordringer, men vil samtidig kunne bidra til å svekke lokaldemokrati og kommunenes handlekraft.*
3. *Frivillighetslinja krever sterke insentiver dersom endring i kommunestrukturen er ønskelig."*

### 3.5 Dagens situasjon

---

I ettertid kan man si at alternativet med status quo er det som har blitt videreført samtidig som kommunene har fått nye oppgaver og økte krav til sine tjenester. I den forbindelse er det lagt bedre til rette for at kommunene skal kunne etablere interkommunale samarbeid. Fra 1.1.2007 kom en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet fra en annen kommune. Dette har bl.a. åpnet for etablering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid. I tillegg har også den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i bruk.

Det økte omfanget av kommunal selskapsorganisering og etablering av ulike former for interkommunalt samarbeid, har ytterligere bidratt til å synliggjøre de demokratiske utfordringene knyttet til slike løsninger. I den forbindelse har det vært økt fokus på utarbeidelse av eierskapsmeldinger i kommunene som grunnlag for bedre styring av selskaper og interkommunale samarbeid (Brandtzæg et al. 2009).

Det har vært gjennomført et stort antall utredninger av fordeler og ulemper med konkrete kommunesammenslåinger de senere årene, men den lokale motstanden har vært stor. Spesielt er motstanden stor i mindre kommuner og kommuner som ikke vil få kommunesenteret ved en kommunesammenslåing. Årsaker som i større eller mindre grad synes å bli trukket fram for å begrunne at det ikke blir noen sammenslåing, er:

- usikkerhet om hva en sammenslåing vil innebære
- kulturelle forskjeller og historiske motsetninger
- forskjeller i økonomi og tjenestetilbud
- forskjeller i politiske prioriteringer
- forskjeller i størrelse og dermed mindre demokratisk påvirkningskraft i en større kommune
- svekkelse av kommunegrensens betydning som ramme for felleskap og identitet
- redusert nærhet til innbyggerne og mindre muligheter for å utnytte smådriftsfordeler
- frykt for sentralisering
- usikkerhet om gevinster og hvem som stikker av med disse

Det klart at mange av vurderingene knyttet til en eventuell kommunesammenslåing kan være vanskelige, og disse dreier seg bl.a. om forskjeller mellom kommunene, usikkerhet for hva en sammenslåing vil innebære, og frykt for å miste noe. For de kommunene som har lykket med frivillige sammenslåinger, viser undersøkelser at man har hatt gode og involverende prosesser som tydeliggjør utfordringene som kommunene står overfor. Samtidig har man vært tydelig på hva man ønsker å oppnå. Innbyggerdialogen er av avgjørende betydning i slike prosesser (Bolkesjø og Brandtzæg 2005).

Det er et faktum at frivillighetslinja har resultert i få sammenslåinger. Det interkommunale samarbeidet har økt, men det er grenser for hvor langt det er hensiktsmessig å utvikle dette før samarbeidsulempene blir for store. Flere politiske partier har gitt klart uttrykk for at det er behov for større og mer robuste kommuner, og den nye Solberg-regjeringen har nå iverksatt en kommunereform hvor det skal sørges for at nødvendige vedtak blir fattet i perioden. Regjeringen har også satt i gang en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene, fylkesmennene og staten med sikte på å gi mer makt og myndighet til mer robuste kommuner. Siktemålet er at en mer robust og enhetlig kommunestruktur vil sikre mer kompetanse og større faglighet i den enkelte kommune. Et ekspertutvalg er satt ned for å levere to rapporter om kriterier for en god kommunestruktur. En delrapport ble levert 31. mars 2014, og en sluttrapport ble levert 1. desember 2014. I delrapporten har utvalget tatt utgangspunkt i dagens oppgaver i kommunene. I sluttrapporten har utvalget vurdert behov for justering av kriteriene for at kommunene skal kunne ivareta mulige nye oppgaver.

Utvalget har i sluttrapporten vurdert ti eksempler på oppgaver det kan være aktuelt å overføre til kommunene:

- Psykisk helsevern
- Tverrfaglig spesialisert rusbehandling
- Habilitering og rehabilitering
- Hjelpemidler
- Barnevern
- Arbeidsmarkedstiltak
- Videregående opplæring
- Kollektivtransport
- Fylkesveger
- Virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling

Utvalgets vurderinger innebærer at kommuner med minst 15 000–20 000 innbyggere kan være i stand til å overta ansvaret for nye oppgaver innenfor flere av de ti områdene utvalget har vurdert. Dette er: habiliterings- og rehabiliteringstjenestene, statlige oppgaver tilknyttet fosterhjem og barneverninstitusjoner, hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, arbeidsmarkedstiltak i skjermet sektor og virkemidler for lokal nærings- og samfunnsutvikling. Videre kan kommuner med minst 100 000 innbyggere isolert sett være i stand til å overta enkelte andre oppgaver, som videregående opplæring og kollektivtransport, forutsatt at de også utgjør funksjonelle samfunnsutviklingsområder. En overføring av oppgaver kun til storkommuner innebærer imidlertid oppgavedifferensiering og reiser praktiske og prinsipielle spørsmål som utvalget diskuterer.

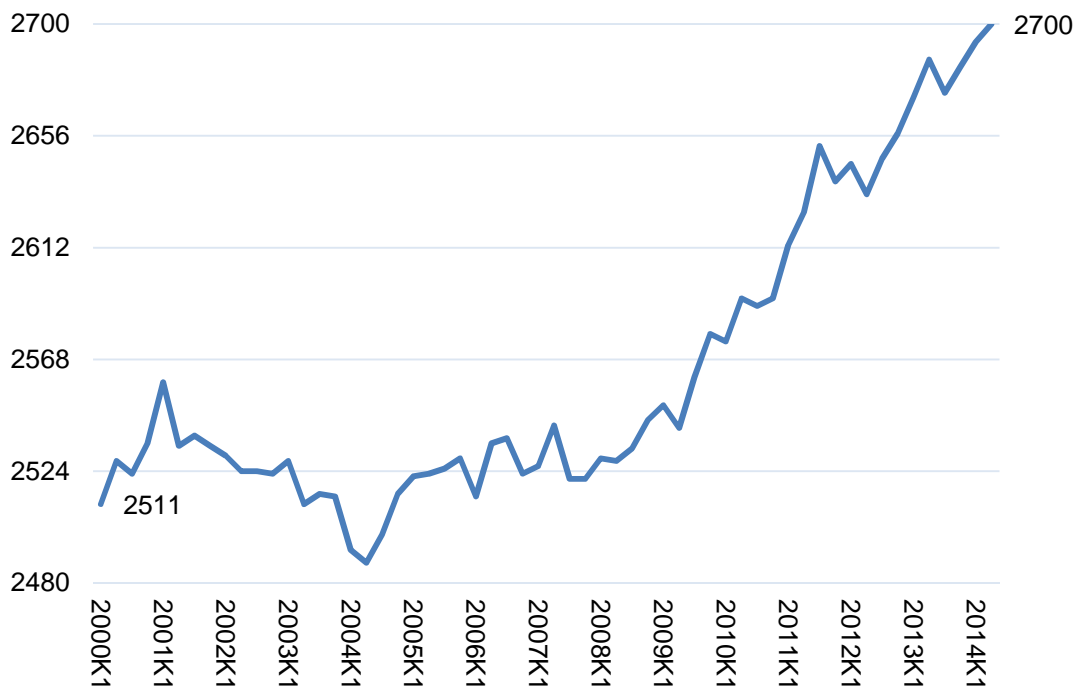
Gjennomgangen av oppgavene viser etter utvalgets oppfatning at kriteriene fra delrapporten fungerer godt med hensyn til å vurdere ivaretagelse av oppgaver i kommuner av ulik størrelse. På den bakgrunn mener utvalget at det ikke er behov for tilleggskriterier/sektorkriterier. Utvalget har imidlertid funnet det nødvendig å presisere kriteriet om funksjonelle samfunnsutviklingsområder.

Nærmere avklaringer rundt oppgavefordeling er signalisert i forbindelse med en stortingsmelding som kommer våren 2015. Denne vil også omhandle det regionale nivået. Det er klart at eventuell overføring av nye oppgaver også kan få betydning for vurdering av fordeler og ulemper med sammenslåing av de tre Numedalskommunene.

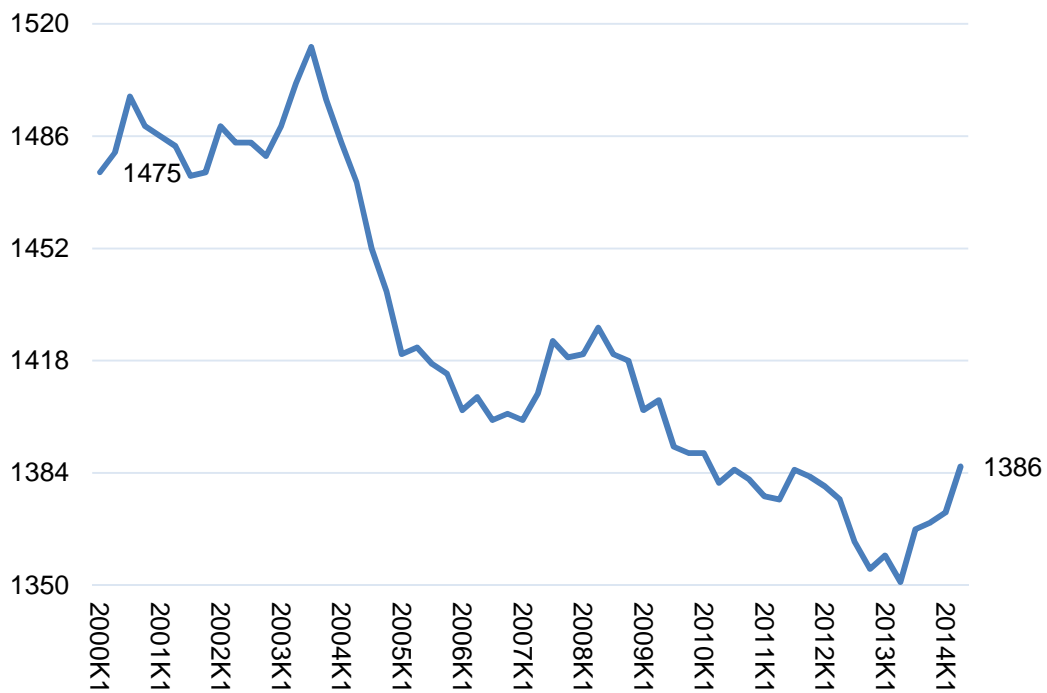
# 4. Befolknings- og næringsutvikling

## 4.1 Befolkningsutvikling

Figur 4-Figur 6 viser befolkningsutviklingen i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal fra 2000-2014. Flesberg har hatt en relativt jevn økning i folketallet de ti siste årene, og har 2700 innbyggere i første kvartal 2014. Innbyggertallet i Rollag og Flesberg har hatt en fallende tendens i perioden, og disse kommunene hadde henholdsvis 1386 og 2537 innbyggere i første kvartal 2014. Samlet sett har Flesberg hatt en økning i innbyggertallet fra 2000-2014 på 7,5 prosent, mens Rollag og Nore og Uvdal har hatt en nedgang på henholdsvis 6 og 7,5 prosent.



Figur 4 Antall innbyggere i Flesberg fra 2000 til utgangen av 2. kvartal 2014.



Figur 5 Antall innbyggere i Rollag fra 2000 til utgangen av 2. kvartal 2014.



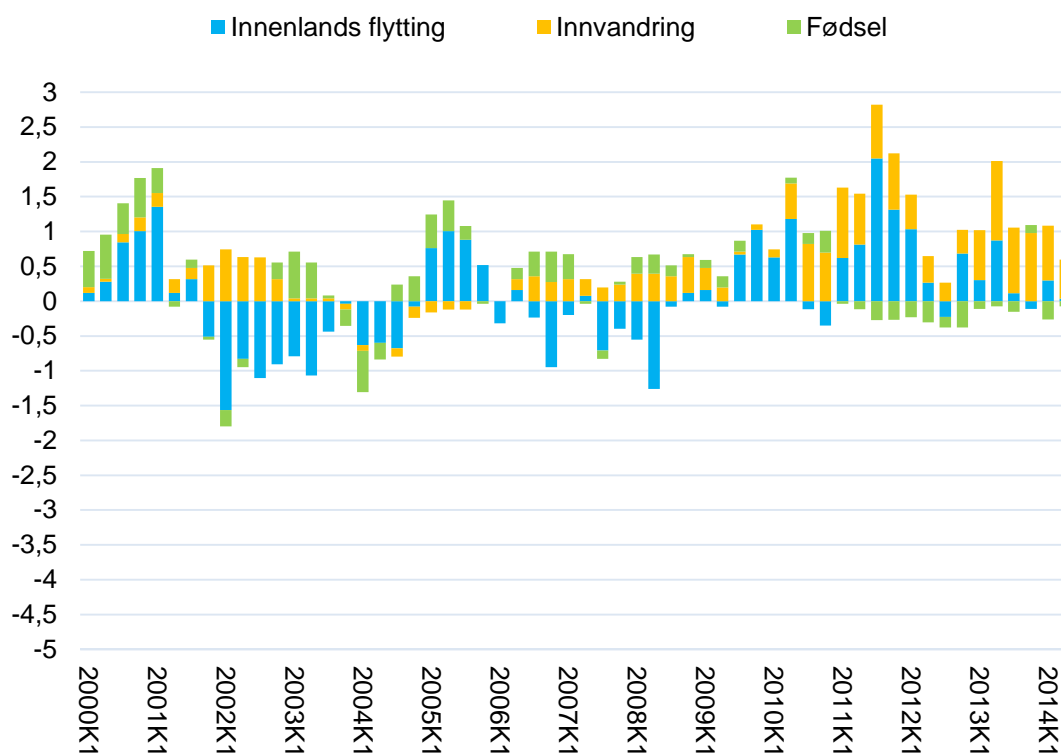
Figur 6 Antall innbyggere i Nore og Uvdal fra 2000 til utgangen av 2. kvartal 2014.



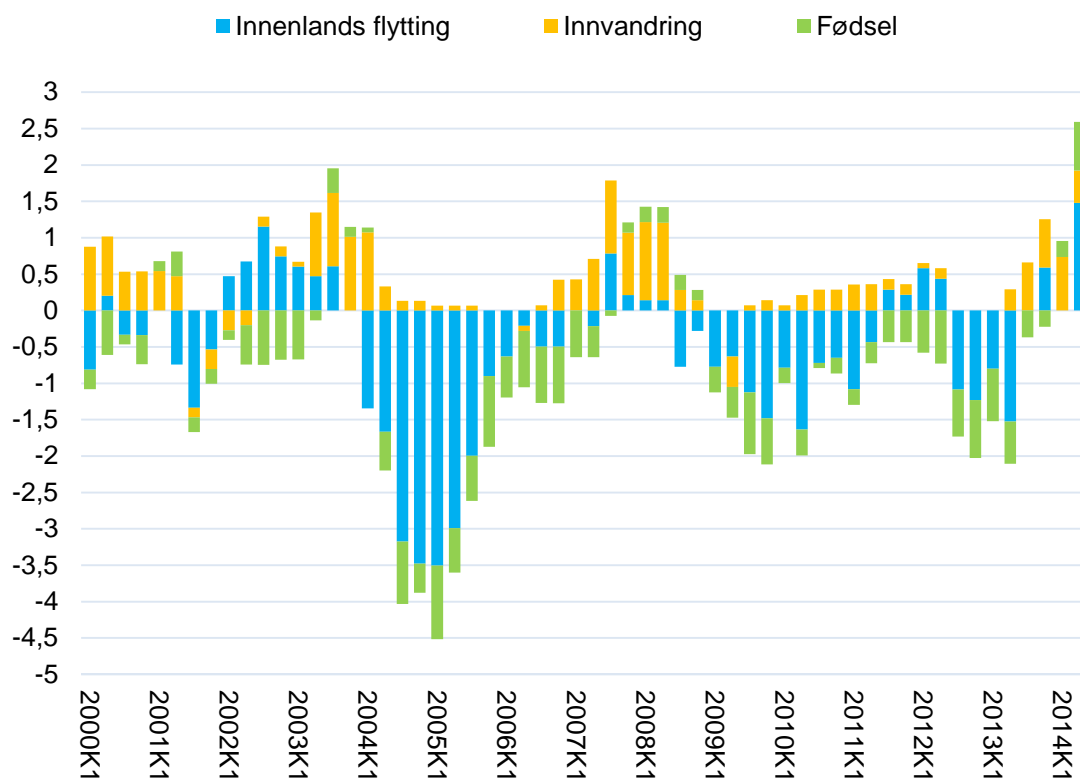
Dersom vi ser nærmere på årsakene til befolkningsendringene (jf. Figur 7-Figur 9), ser vi at veksten i Flesberg, spesielt de senere årene, i første rekke skyldes positiv innenlands flytting og økt innvandring fra utlandet. Betydningen av økt innvandring fra utlandet synes å være økende. Tidligere år har effektene av innenlands flytting vært mer varierende.

Rollag og Nore og Uvdal har betydelig større utfordringer knyttet til negativ innenlands flytting og negativ fødselsbalanse. Her ser vi imidlertid at innvandring fra utlandet veier opp noen av de negative effektene. For Nore og Uvdal ser vi at det har vært en markant økt innvandring fra utlandet fra 2008 og fram til i dag.

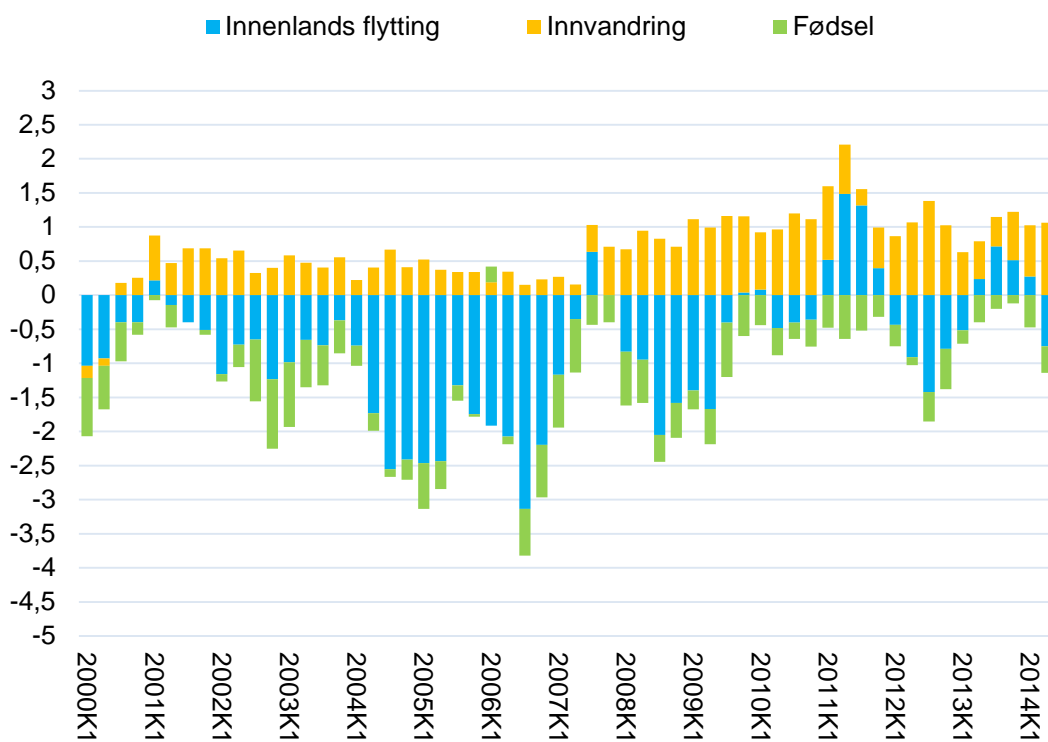
De senere årene har det vært en stor økning i folketallet på landsbasis, og fra 2000-2014 har økningen vært på ca. 18 prosent. Numedalskommunene har altså utfordringer med å ta del i den nasjonale veksten. Veksten i Flesberg ligger også langt under landsgjennomsnittet. Den store veksten på nasjonalt nivå har i første rekke kommet i og rundt de store byene. Den økte innvandringen fra utlandet har imidlertid hatt effekt over hele landet, noe som har ført til at befolkningsnedgangen i små distriktskommuner er redusert de senere årene. De relative forskjellene mellom store og små kommuner fortsetter likevel å øke. Hvordan innvandringen fra utlandet blir i årene framover, vil også være avhengig av de internasjonale konjunktorene. Å legge til rette for en positiv utvikling av folketallet er, og vil være, en sentral utfordring i mange distriktskommuner. Dette gjelder også for Numedalskommunene.



Figur 7 Befolkningsutviklingen i Flesberg dekomponert i innenlands flytting, innvandring og fødselsbalanse.

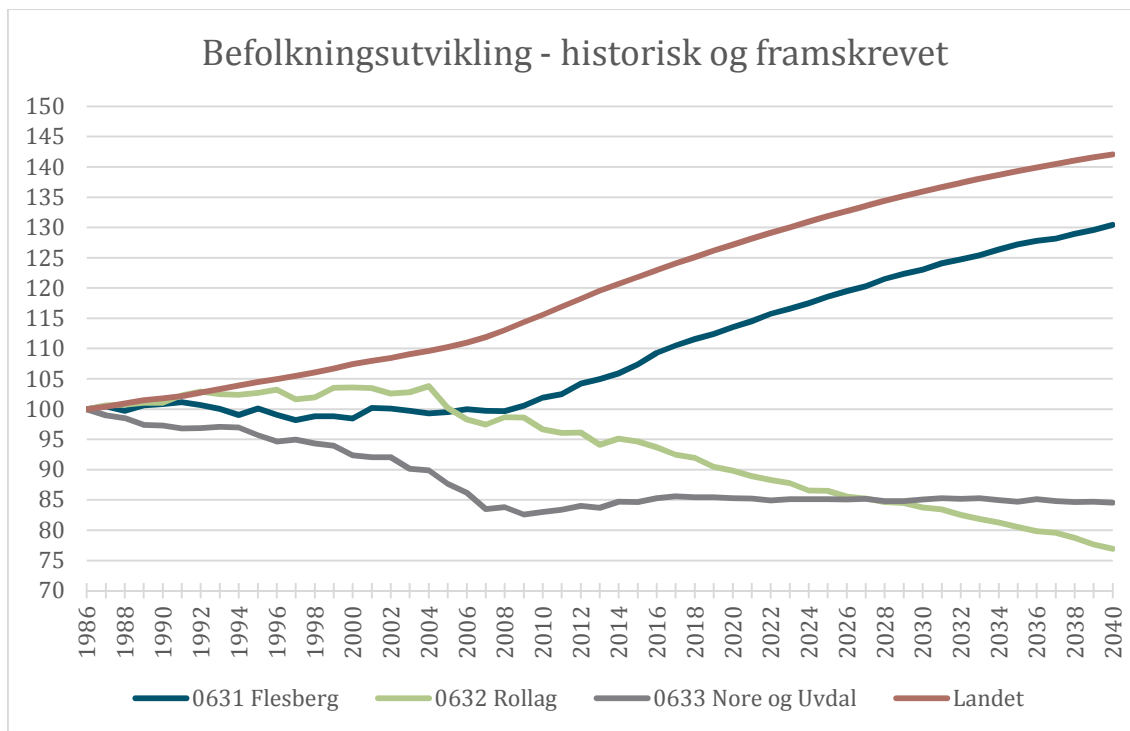


Figur 8 Befolkningsutviklingen i Rollag dekomponert i innenlands flytting, innvandring og fødselsbalanse.



Figur 9 Befolkningsutviklingen i Nore og Uvdal dekomponert i innenlands flytting, innvandring og fødselsbalanse.

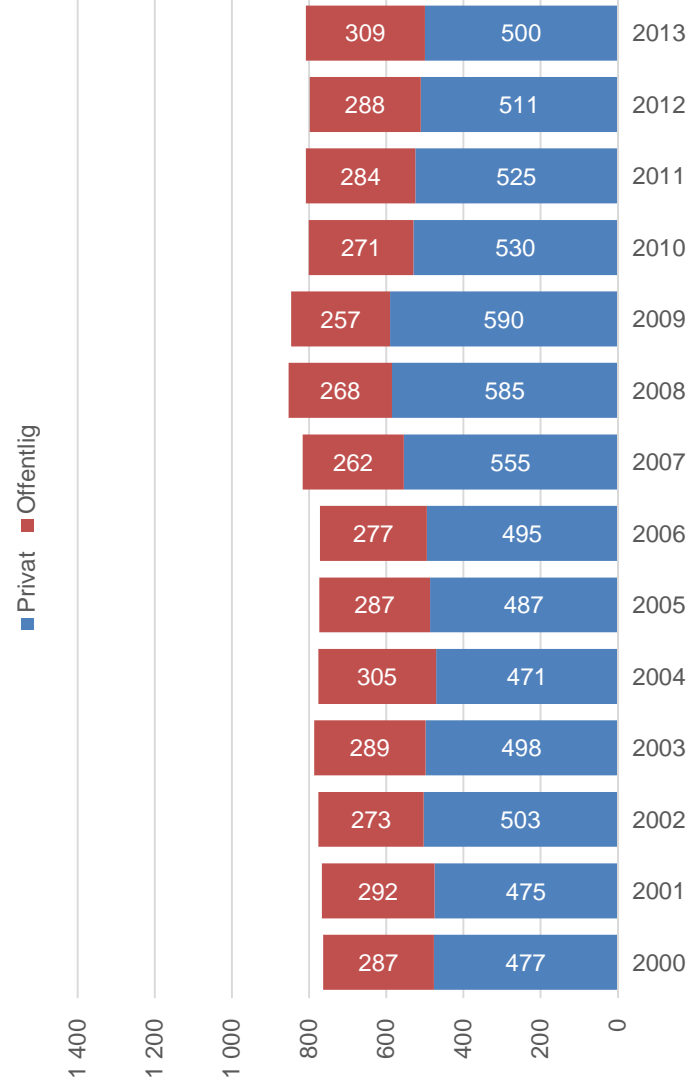
Figur 10 viser prosentvis endring i folketallet fra 1986 og fram til i dag. Videre er befolkningsutviklingen basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra 2014-2040. Fra enkelte hold blir det kommentert at disse er vel optimistiske for en del mindre kommuner. Likevel viser framskrivingene at spesielt Rollag, men også Nore og Uvdal vil ha utfordringer knyttet til folketallsutviklingen. I Flesberg viser den framtidige utviklingen en vekst som ligger på nivå med landsgjennomsnittet. Framskrivningene understreker behovet for å styrke kommunenes attraktivitet for næringsutvikling og bosetting.



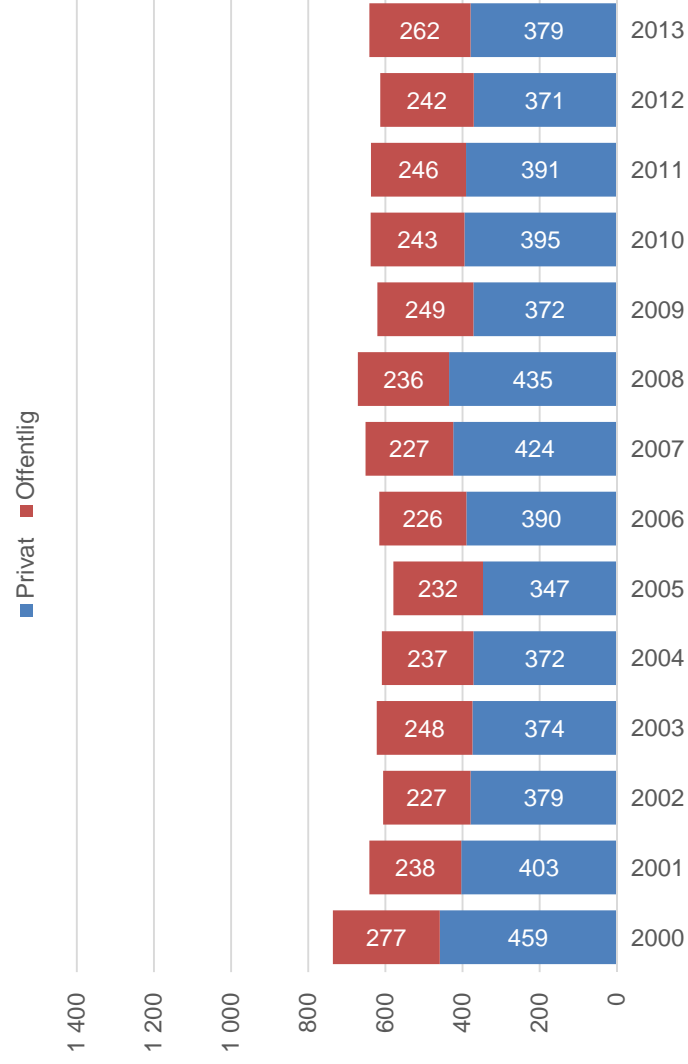
Figur 10 Befolkningsutvikling. Historisk og framskrevet folkemengde fra og med 2014. Data fra SSB, alternativ MMMM (middelalternativet). Prosentvis endring. Folketallet er satt til 100 i 1986.

## 4.2 Næringsutvikling

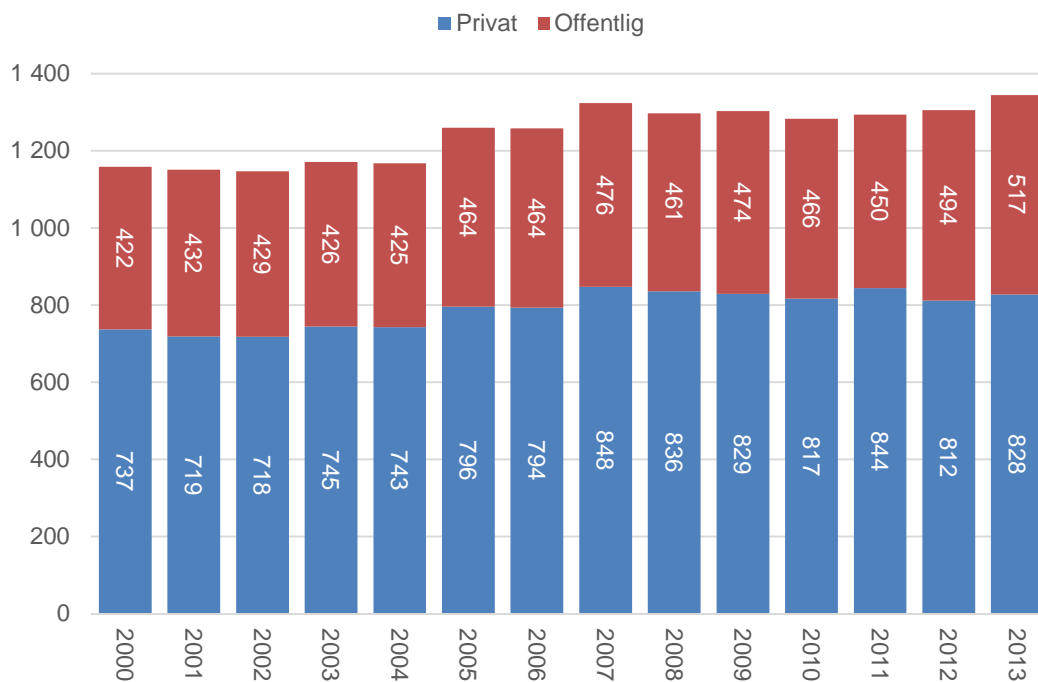
Det er ofte en nær sammenheng mellom arbeidsplasser og befolkningsutvikling i kommunene. Figur 11-Figur 13 viser utvikling i antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor fra 2000-2013.



Figur 11 Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i Flesberg.



Figur 12 Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i Rollag



Figur 13 Antall arbeidsplasser i offentlig og privat sektor i Nore og Uvdal

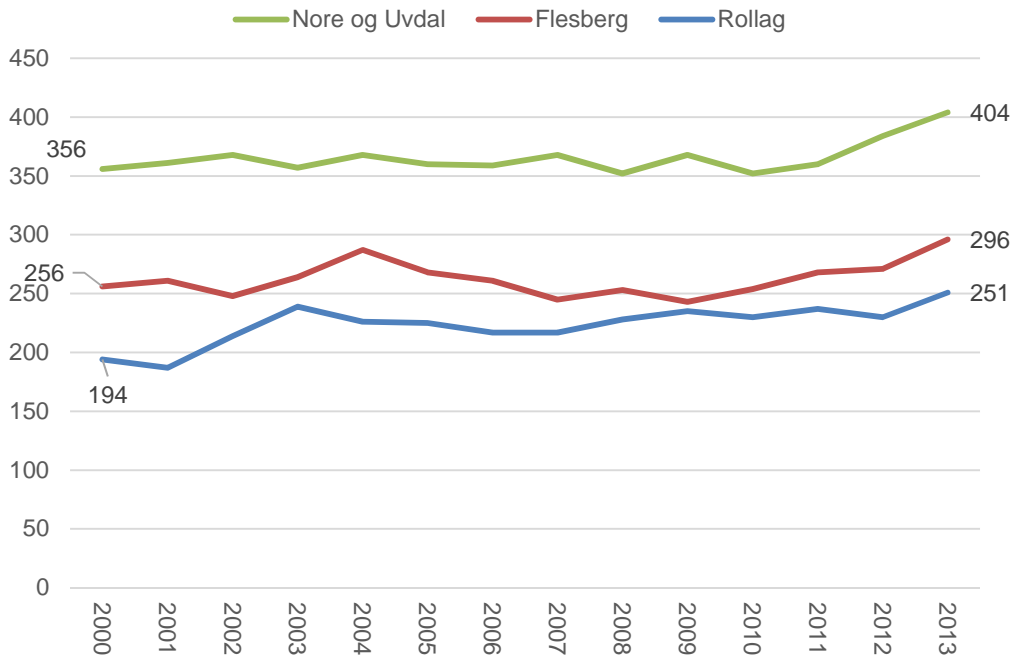
I Flesberg ser vi at antall arbeidsplasser har vært relativt stabilt fra 2000 og fram til i dag. Antallet arbeidsplasser har ligget på rundt 800 i hele perioden. Kommunen har i 2013 309 arbeidsplasser i offentlig sektor og 500 i privat. Andelen arbeidsplasser i offentlig sektor utgjør 38,2 prosent, og denne andelen har vært svakt økende fra 2009. Det har i denne perioden vært en svak nedgang i private arbeidsplasser, men en parallell økning i offentlige arbeidsplasser har ført til at det totale antallet arbeidsplasser har holdt seg stabilt.

I Rollag har også antallet arbeidsplasser vært relativt stabilt fra 2000 og fram til i dag. Antallet arbeidsplasser har stort sett ligget mellom 600 og 700. I 2013 var det samlet sett 641 arbeidsplasser, og andelen offentlig arbeidsplasser utgjorde 40,9 prosent. Den varslede nedleggningen av Kongsberg Automotive vil by på betydelig utfordringer framover. Bedriften har 87 ansatte som gradvis vil miste jobben fram mot 2018.

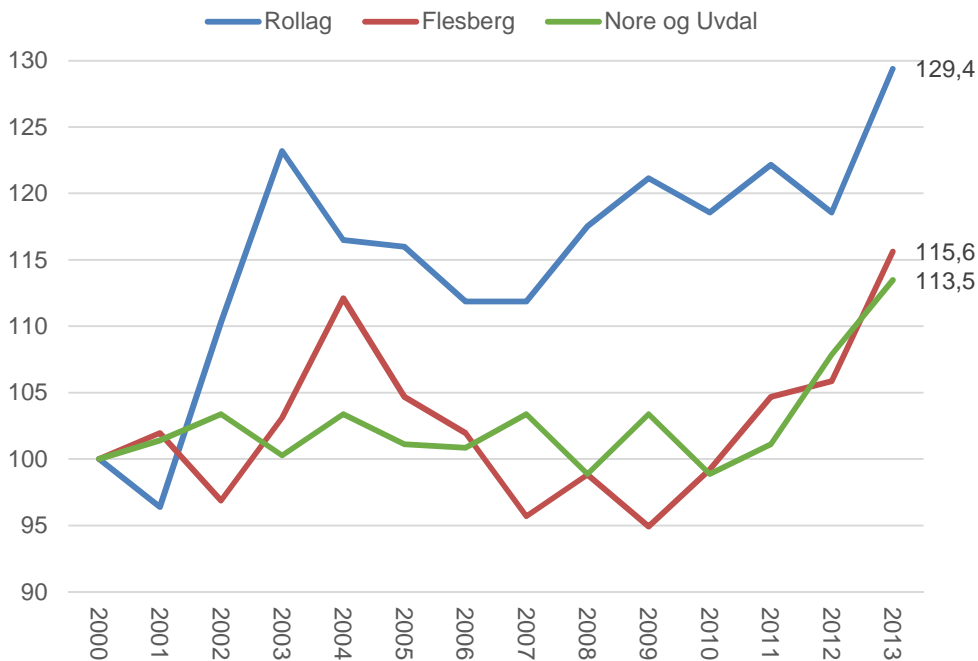
I Nore og Uvdal kan vi se en viss økning i antallet arbeidsplasser i perioden sett under ett, mens antallet har vært relativt stabilt fra 2007 og fram til i dag. Det totale antallet arbeidsplasser i Nore og Uvdal ligger i 2013 på 1345. Det verdte å merke seg at Nore og Uvdal har dobbelt så mange arbeidsplasser som Flesberg, selv om innbyggertallet i Flesberg faktisk er noe høyere. Dette har sammenheng med Flesbergs tette integrasjon med arbeidsmarkedet i Kongsberg, og hvor Flesberg i større grad har funksjon som en bokommune med utstrakt utpendling. Ellers ser vi at andelen offentlige arbeidsplasser i Nore og Uvdal ligger på 38,4 prosent. Dette er omtrent det samme som Flesberg.

I små kommuner er ofte kommunen den største arbeidsgiveren. Figur 14 og Figur 15 viser faktisk og prosentvis vekst i kommunale arbeidsplasser fra 2000-2013. I 2013 har Flesberg 296 kommunale arbeidsplasser, mens Rollag og Nore og Uvdal har henholdsvis 251 og 404 kommunale arbeidsplasser. Det er verdte å merke seg at Nore og Uvdal har 108 flere kommunale arbeidsplasser enn Flesberg, selv om Flesberg har flere innbyggere. Alle kommunene har hatt en vekst i kommunale arbeidsplasser de senere årene, mens omfanget av private arbeidsplasser har ligget omtrent på

samme nivå. I Flesberg og Nore og Uvdal utgjør de kommunale arbeidsplassene omtrent 96 prosent av de offentlige arbeidsplassene, mens tilsvarende andel i Nore og Uvdal er ca. 78 prosent. Nore og Uvdal har således en større andel offentlige arbeidsplasser som ikke er knyttet til kommunal sektor. Vi antar at ansatte både i Statkraft og på Numedal videregående skole i Norefjord slår ut her.



Figur 14 Antall arbeidsplasser i kommunal sektor i Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg fra 2000 til 2013.



Figur 15 Indeksert arbeidsplassvekst i kommunal sektor, der antall arbeidsplasser i 2000 er indeksert til å være lik 100.

Tabell 3 viser antall arbeidsplasser i ulike bransjer som inngår under de ulike næringstypene i privat sektor i 2013 i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal. Antall arbeidsplasser er rangert på en fargeskala der blått betyr mange og rødt betyr få.

Tabell 3 Antall arbeidsplasser i de ulike bransjene som inngår under de ulike næringstypene i privat sektor i 2013 i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal.

Næring	Subnæring	Bransje	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal
Basis	Industri	Anna industri	50	7	57
		Næringsmidler		5	11
		Olje og gass utvinning			
		Prosessindustri	1		3
		Verkstedindustri	7	119	57
	Natur	Fisk			
		Gruve	6	1	
		Landbruk	64	45	99
	Tekn. tjenester	Olje og gass			
		Teknisk/vitenskap	8	9	11
Tele og IKT		3		4	
Besøk		Aktivitet	28	3	26
		Handel	61	37	123
		Overnatting	52	12	29
		Servering	3	1	
Lokal			15	29	12
Regional		Agentur og Engros	6	8	17
		Bygg og anlegg	98	47	211
		Diverse	39	21	86
		Finans, eiendom, utleie	13	5	22
		Forr. tjenesteyting	18	6	34
		Transport	27	24	25
		Utleie av arbeidskraft	1		1
Totalsum			500	379	828

I tabellen er de ulike næringstypene inndelt i basisnæringer, besøksnæringer, lokale næringer og regionale næringer. I henhold til Vareide & Nygaard (2013) omfatter basisnæringer de delene av næringslivet som genererer inntekter utenfra. Dette omfatter eksportnæringer, men også næringer som selger sine produkter eller tjenester ut av regionen, selv om salget ikke er til andre land. Alle primærnæringene og stort sett all industri kan regnes som basisnæringer. Videre inngår tjenester som konkurrerer i et nasjonalt eller internasjonalt marked, som IT, telekom- og ingeniørtjenester. Utviklingen i basisnæringene påvirkes kraftig av konjunkturer og har gått i bølger.

Besøksnæringer er de delene av næringslivet hvor kunden må være personlig til stede. Butikkhandel (men ikke internetthandel), servering, overnatting, opplevelser og personlige tjenester er bransjer som regnes som besøksnæringer. Årsaken til at det er interessant å isolere besøksnæringene, er at de reflekterer om et område er attraktivt å besøke. Områder som trekker til seg besøkende fra andre områder, vil normalt få høyere etterspørsel, og dermed også flere arbeidsplasser i besøksnæringene. Det kan være ulike stedskvaliteter som gjør et område attraktivt for besøk og for bedrifter i basisnæringene. Besøksnæringene i Norge vokste raskt fra 2000 til 2007, men har stagnert etter det.

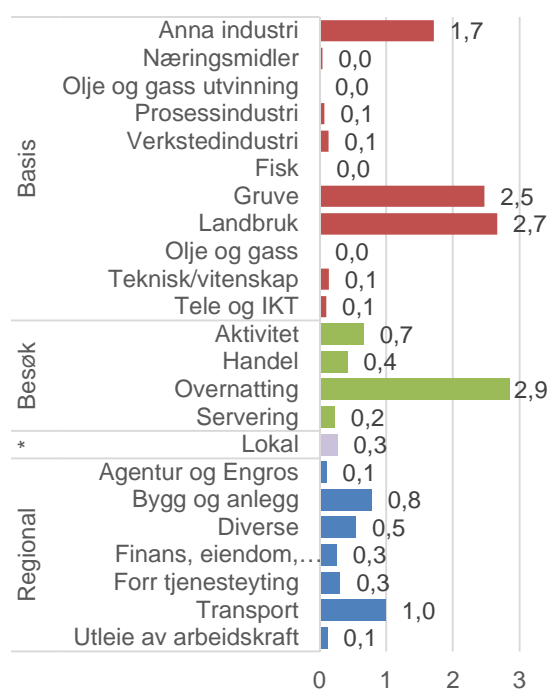
Regionale næringer inneholder bransjer som bygg og anlegg, engros- og agenturhandel, transport og forretningsmessige tjenester. Dette er store bransjer som ofte er knyttet til regionen, men som er ganske ujevnt fordelt mellom enkeltkommuner.

Lokale næringer omfatter privat virksomhet innenfor primærhelsetjenester, skoler, avfallshåndtering og barnehager. Dette er tjenester som er knyttet til lokalbefolkningen, og som i mange tilfeller er substitutter til de kommunale tjenestene. De lokale næringene kan derfor ses i sammenheng med kommunal sektor. Det er de lokale næringene som vokser raskest i Norge, og de er samtidig ganske upåvirket av konjunktorene.

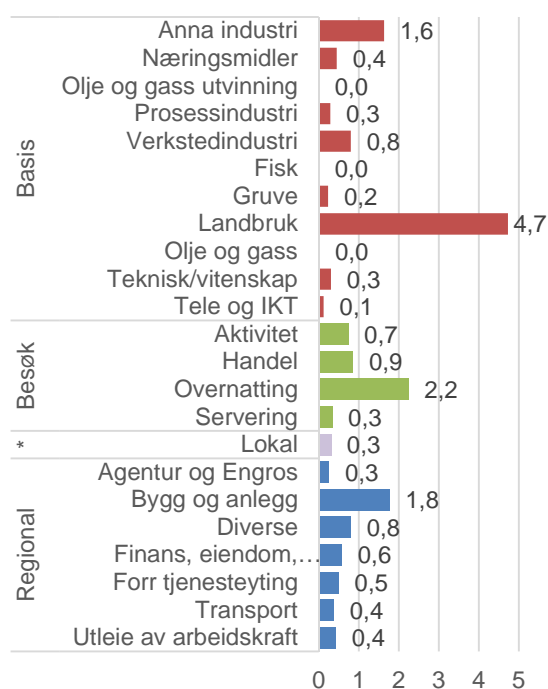
Når det gjelder basisnæringene, finner vi flest arbeidsplasser innen verkstedindustri, anna industri og landbruk. Dette er næringer som har vært under omstilling og effektivisering de senere årene, noe som har resultert i færre arbeidsplasser. Numedalskommunene har en god del arbeidsplasser innen besøksnæringene, spesielt Flesberg og Nore og Uvdal. Her satses det på reiseliv og hytteutbygging. Det er en relativt liten andel som er sysselsatt i lokale næringer. En relativt stor andel av sysselsettingen i privat sektor er knyttet til regionale næringer, spesielt bygg og anlegg. En del av disse arbeidsplassene er også knyttet til hytteutbygging i kommunene. Disse næringene kan således være sårbare med tanke på utviklingen i markedet for fritidsboliger.

Figur 16-Figur 19 viser lokaliseringkvotienter for bransjene i privat sektor i de tre kommunene, samt Buskerud fylke. Lokaliseringkvotientene (LQ) måler andelen arbeidsplasser i en gitt bransje som andel av sysselsettingen på stedet, og denne andelen er delt på tilsvarende andel på landsbasis. På den måten ser man hvilke bransjer kommunen har mye av i forhold til landet som helhet. Dersom  $LQ = 1$ , er andelen den samme som på landsbasis. Dersom  $LQ > 1$ , er andelen større enn på landsbasis, og dersom  $LQ < 1$ , er andelen lavere enn på landsbasis. Figurene måler LQ for perioden 2000-2013. Disse figurene viser også at næringslivet innen basisnæringene domineres av sårbare arbeidsplasser innen industri og landbruk. Innen besøksnæringen ser vi at næringer som driver med overnatting, ligger høyere enn på landsbasis, men at næringer knyttet til aktiviteter, handel og servering ligger lavere. De regionale næringene har også en lavere andel enn på landsbasis. Nore og Uvdal ligger noe over nivået på landsbasis når det gjelder bygg og anlegg, men Rollag ligger på gjennomsnittet. Flesberg ligger på gjennomsnittet når det gjelder transportnæringene.

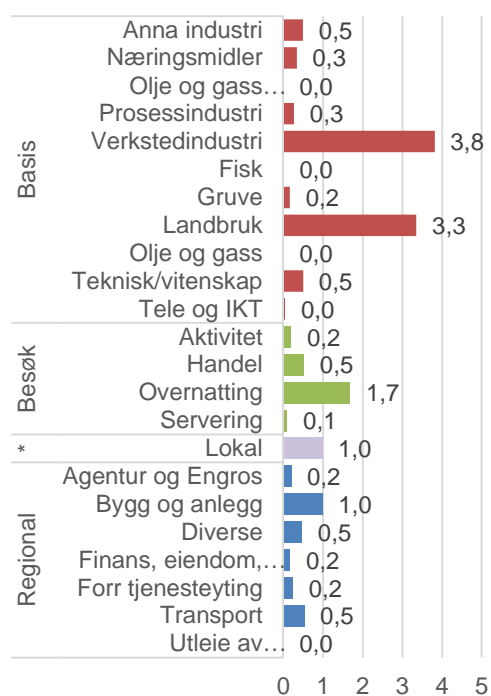




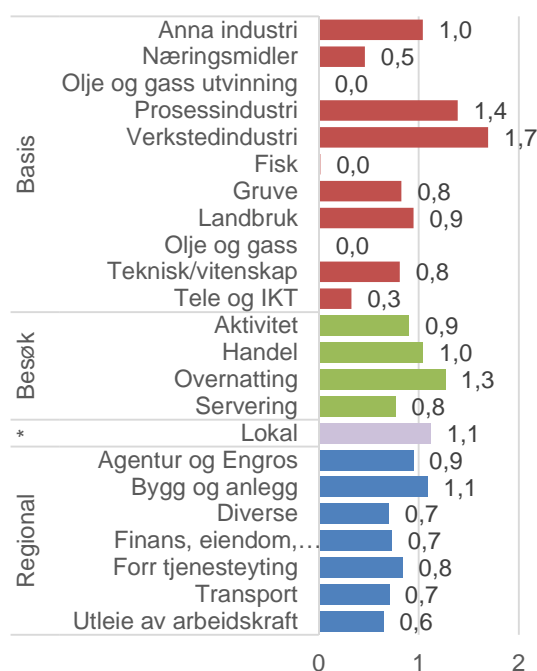
Figur 16 Lokaliseringskvotienter for bransjene i privat sektor i Flesberg i perioden 2000-2013.



Figur 18 Lokaliseringskvotienter for bransjene i privat sektor i Nore og Uvdal i perioden 2000-2013.



Figur 17 Lokaliseringskvotienter for bransjene i privat sektor i Rollag i perioden 2000-2013.



Figur 19 Lokaliseringskvotienter for bransjene i privat sektor i Buskerud fylke i perioden 2000-2013.

Tabell 4 viser hvordan vekstimpulsene har vært i de ulike bransjene i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal kommune fra 2000 til 2013. Disse er sammenliknet med vekstimpulsene i Norge i samme periode. Vekstimpulser er arbeidsplassvekst som prosentvis andel av samlet sysselsetting. Dette gir en oversikt over den enkeltes bransje sitt bidrag til den samlede sysselsettingen. Tabellen viser at for Rollag så har den samlede nedgangen av sysselsettingen i prosessindustri og verkstedindustri hatt relativt stor betydning for den samlede nedgangen i arbeidsplasser i privat sektor, og dette ser ikke ut til å bli bedre framover (jf. den varslede nedleggingen av Kongsberg Automotive). Nedgangen i landbruket har vært størst i Nore og Uvdal. Den bransjen som har hatt størst betydning for økningen i sysselsettingen i alle kommunene, er bygg og anlegg. Dette gjelder spesielt Nore og Uvdal.

Tabell 4 Vekstimpulser fra bransjene i privat sektor fra 2000 til 2013 i Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal og Norge

Næring	Subnæring	Bransje	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	Norge
Basis	Industri	Anna industri	-1,3	-0,8	0,0	-1,1
		Næringsmidler	-1,0	0,4	0,0	-0,5
		Olje og gass utvinning	0,0	0,0	0,0	0,6
		Prosessindustri	-0,2	-6,2	-0,4	-1,0
		Verkstedindustri	-0,1	-10,5	1,9	0,0
	Natur	Fisk	0,0	0,0	0,0	-0,2
		Gruve	-0,1	0,2	-0,2	0,0
		Landbruk	-0,5	-1,8	-4,0	-1,0
	Tekn. tjenester	Olje og gass	0,0	0,0	0,0	1,4
		Teknisk/vitenskap	0,5	0,4	0,8	1,8
Tele og IKT		0,1	0,0	0,4	1,1	
Besøk		Aktivitet	0,4	0,0	2,0	0,8
		Handel	0,2	0,2	2,7	1,8
		Overnatting	2,8	0,2	-1,7	-0,1
		Servering	-0,1	-0,6	-0,8	0,4
Lokal		Lokal	-0,4	0,4	-3,3	2,1
Regional		Agentur og Engros	0,0	1,2	0,5	0,3
		Bygg og anlegg	5,5	2,1	10,7	4,4
		Diverse	1,3	0,0	5,0	1,6
		Finans, eiendom, utleie	-0,3	-0,2	0,3	0,5
		Forr. tjenesteyting	0,5	-0,4	1,9	2,1
		Transport	-5,0	-1,0	-1,0	-1,1
		Utleie av arbeidskraft	0,1	0,0	-4,8	0,9
Total Arbeidsplasser			2,5	-16,4	9,9	14,6
Total Sysselsatte			7,8	-14,2	3,6	14,6

### 4.3 Pendling

Pendlingsdata er av interesse for å kunne si noe om interaksjon på tvers av kommunegrensene og i hvilken og på hvilken måte kommunene inngår i en funksjonell bo- og arbeidsmarkedsregion. Dette er også av spesiell relevans med tanke på en eventuell kommunesammenslåing. Dersom

kommunene utgjør et felles bo- og arbeidsmarked, tilsier dette at det blir lettere å hente ut potensielle gevinster av en eventuell kommunesammenslåing.

Tabell 5 og Tabell 6 viser pendlingsmatriser i absolutte tall og prosent. Ut fra Tabell 5 ser vi også antall sysselsatte som bor i de ulike kommunene og hvor de jobber. I tillegg ser vi antall arbeidsplasser i hver kommune. Dette gir grunnlag for å beregne egendekningen av arbeidsplasser. Kongsberg, som er regionsenteret, har en egendekning av arbeidsplasser på 120,9 prosent. Videre følger Nore og Uvdal med 94,3, Rollag med 90,5 prosent og Flesberg med 56,1. Flesberg har en lav egendekning av arbeidsplasser, noe som innebærer behov for stor utpendling.

Av arbeidstakere som er bosatt i Flesberg, er det kun 43 prosent som jobber i kommunen. 38,2 prosent jobber i Kongsberg, 3,4 prosent i Rollag og 1,6 prosent i Nore og Uvdal. Videre er det 13,8 prosent som jobber i andre kommuner. Flesberg er med andre ord svært avhengig av arbeidsmarkedet i Kongsberg, og det er en liten andel som pendler oppover i Numedal.

Av sysselsatte som er bosatt i Rollag, er det en større andel (67,2 prosent) som har arbeidssted i egen kommune, men også her er Kongsberg viktigste utpendlingskommune. Det er 10,5 prosent som pendler til Kongsberg, mens 5,9 prosent pendler til Flesberg og 7,2 prosent til Nore og Uvdal. 9,2 prosent pendler ut av regionen. Rollag har en jevnere pendling til flere kommuner sammenlignet med de andre kommunene. Dette er naturlig siden Rollag kommune ligger midt i Numedal.

Nore og Uvdal har lite pendling til de andre kommunene. Hele 79,1 prosent av sysselsatte som er bosatt i Nore og Uvdal, har også arbeidssted i kommunen. 4,7 prosent pendler til Rollag, 0,3 prosent til Flesberg og 3,1 prosent til Kongsberg.

Tabell 5 Pendlingsmatrise i absolutte tall for 2013.

		Arbeidssted					Antall sysselsatte
		Kongsberg	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	Utenfor	
Bosted	Kongsberg	11 376	82	20	28	2 397	13 903
	Flesberg	551	619	49	23	199	1 441
	Rollag	74	42	476	51	65	708
	Nore og Uvdal	44	4	67	1 128	183	1 426
	Utenfor	4 764	62	29	115		
Totalt antall arbeidsplasser		16 809	809	641	1 345		

Tabell 6 Pendlingsmatrise som viser hvor stor andel av den sysselsatte befolkningen i Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal som jobbet i de samme kommunene, og hvor stor andel av den sysselsatte befolkningen som jobbet utenfor en av disse kommunene. Tallene er for 2013.

		Arbeidssted				
		Kongsberg	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	Utenfor
Bosted	Kongsberg	81,8	0,6	0,1	0,2	17,2
	Flesberg	38,2	43,0	3,4	1,6	13,8
	Rollag	10,5	5,9	67,2	7,2	9,2
	Nore og Uvdal	3,1	0,3	4,7	79,1	12,8

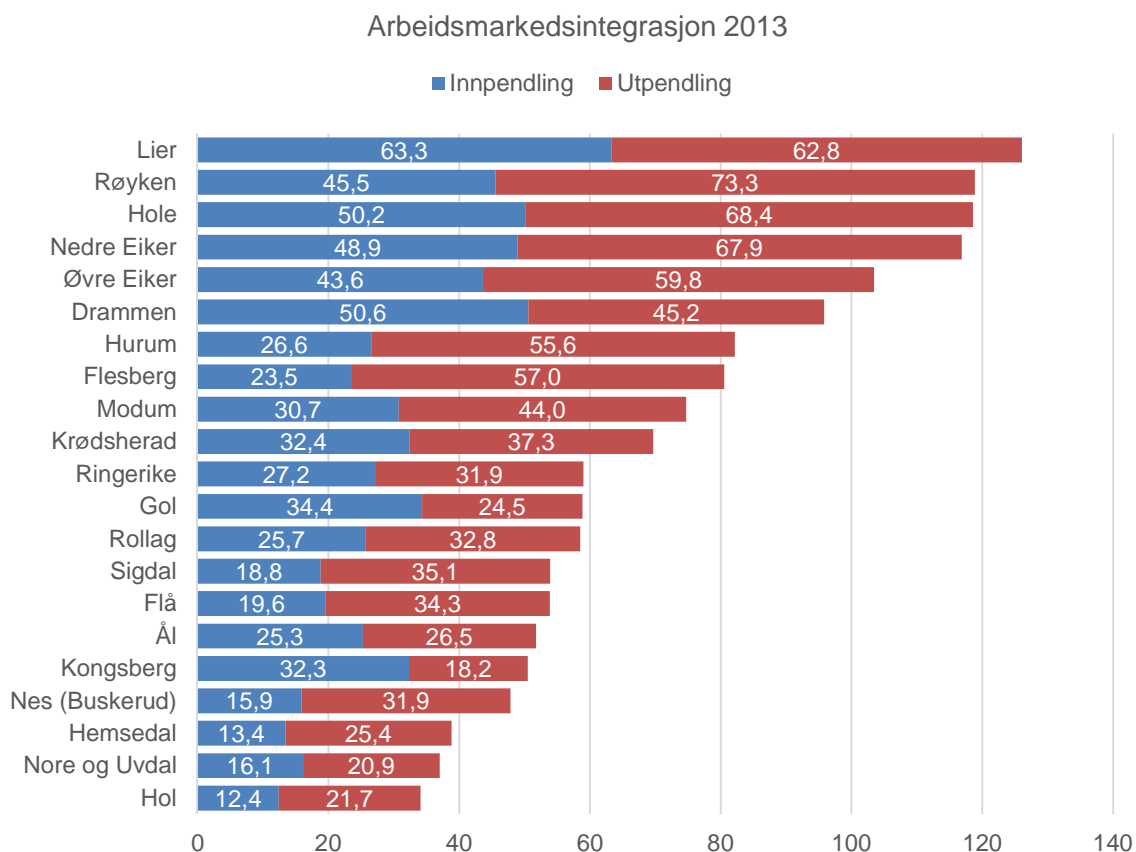
Dersom vi ser på Tabell 7, får vi en oversikt over hvor stor andel av arbeidsplassene i en kommune som er besatt av folk fra ulike kommuner. Vi ser at det er Nore og Uvdal som har den klart

største andelen av sysselsatte i kommunen som også er bosatt i egen kommune (83,9 prosent). For Rollag og Flesberg er tilsvarende andel henholdsvis 74,3 og 76,5 prosent.

Tabell 7 Andel av arbeidsplassene på et sted som er besatt av folk fra hhv. Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal eller en av kommunene som ikke er en av disse fire, i 2013.

		Arbeidssted			
		Kongsberg	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal
Bosted	Kongsberg	67,7	10,1	3,1	2,1
	Flesberg	3,3	76,5	7,6	1,7
	Rollag	0,4	5,2	74,3	3,8
	Nore og Uvdal	0,3	0,5	10,5	83,9
	Utenfor	28,3	7,7	4,5	8,6

Liten utpendling og liten innpendling tilsier at arbeidsmarkedsintegrasjonen er lav. Arbeidsmarkedsintegrasjonen måler summen av inn- og utpendling. Utpendlingen måles som andelen av den sysselsatte befolkningen på stedet som pendler ut, mens innpendlingen er målt som andelen av arbeidsplassene på stedet som det pendles inn til. Figur 20 gir en oversikt over arbeidsmarkedsintegrasjonen for kommuner i Buskerud.



Figur 20 Arbeidsmarkedsintegrasjonen i kommunene i Buskerud i 2013.

Figuren viser at Nore og Uvdal har nest lavest arbeidsmarkedsintegrasjon blant kommunene i Buskerud. Både innpendlingen og utpendlingen er lav, men utpendlingen er noe større enn innpendlingen. Dette har sammenheng med at kommunen er stor i areal, og at avstandene til større arbeidsmarkeder og befolkningskonsentrasjoner er store. Dette tilsier også at arbeidsplassutvikling i egen kommune er spesielt viktig for opprettholdelse av folketallet. Flesberg har den høyeste arbeidsmarkedsintegrasjonen blant de tre Numedalskommunene. Her er det spesielt den høye utpendlingen til Kongsberg som er utslagsgivende. Innpendlingen er mer moderat. Ellers ser vi at arbeidsmarkedsintegrasjonen i Drammensregionen er langt høyere. Her er det stor ut- og innpendling på tvers av kommunegrensene, noe som illustrerer at flere kommuner inngår i én og samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

At de tre Numedalskommunene bare i liten grad danner en felles bo- og arbeidsmarkedsregion, er en utfordring som krever nærmere oppmerksomhet i forbindelse med en sammenslåingsprosess.

## 4.4 Samlet vurdering

---

Innbyggertallet Rollag og Nore og Uvdal har hatt en fallende tendens fra 2000 og fram til i dag, mens Flesberg har hatt en økning. Rollag og Nore og Uvdal har betydelig større utfordringer knyttet til negativ innenlands flytting og negativ fødselsbalanse. Flesberg har vekst, men den ligger langt under landsgjennomsnittet. Befolkningsframskrivningen antyder imidlertid at Flesberg vil ha en vekst som ligger på nivå med landsgjennomsnittet, mens Rollag vil ha en nedgang og Nore og Uvdal vil stå omtrent på stedet hvil. For Rollag og Nore og Uvdal er det derfor en spesiell utfordring å styrke kommunenes attraktivitet for næringsutvikling og bosetting.

I Flesberg og Nore og Uvdal har antall arbeidsplasser vært relativt stabilt fra 2000 og fram til i dag. I Nore og Uvdal kan vi se en viss økning i antallet arbeidsplasser i perioden sett under ett, men antallet har vært relativt stabilt fra 2007 og fram til i dag. Det totale antallet arbeidsplasser i Nore og Uvdal ligger i 2013 på 1345. Det er verdt å merke seg at Nore og Uvdal har dobbelt så mange arbeidsplasser som Flesberg, selv om innbyggertallet i Flesberg faktisk er noe høyere. Dette har sammenheng med Flesberg tette integrasjon med arbeidsmarkedet i Kongsberg, og hvor Flesberg i større grad har funksjon som en bokommune. Alle kommunene har hatt en vekst i kommunale arbeidsplasser de senere årene, mens omfanget av private arbeidsplasser har ligget omtrent på samme nivå.

Når det gjelder næringslivet, finner vi innen basisnæringene flest arbeidsplasser innen verkstedindustri, annen industri og landbruk. Dette er næringer som har vært under omstilling og effektivisering de senere årene, noe som har resultert i færre arbeidsplasser. Kommunene har en god del arbeidsplasser innen besøksnæringene, spesielt gjelder dette Flesberg og Nore og Uvdal. Her satses det på reiseliv og hytteutbygging. Det er en relativt liten andel som er sysselsatt i lokale næringer. En relativt stor andel av sysselsettingen i privat sektor er knyttet til regionale næringer, spesielt bygg og anlegg. En del av disse arbeidsplassene er også knyttet til hytteutbygging i kommunene. Disse næringene kan således være sårbare med tanke på utviklingen i dette markedet. I Rollag har den samlede nedgangen av sysselsettingen i prosessindustri og verkstedindustri hatt relativt stor betydning for den samlede nedgangen i arbeidsplasser i privat sektor. Den varslede nedleggingen av Kongsberg Automotive vil forsterke dette bildet framover. Nedgangen i landbruket har vært størst i Nore og Uvdal. Den bransjen som har hatt størst betydning for økningen i sysselsettingen er, i alle kommunene – men spesielt i Nore og Uvdal, bygg og anlegg.

Det er relativt liten pendling internt mellom Numedalskommunene. Det er en viss pendling mellom Nore og Uvdal og Rollag og mellom Rollag og Flesberg, men lite mellom Nore og Uvdal og Flesberg. Nore og Uvdal har lav arbeidsmarkedsintegrasjon som følge av at avstandene til større arbeidsmarkeder og befolkningskonsentrasjoner er store. Dette gjør at arbeidsplassutvikling i kommunen er spesielt viktig for opprettholdelse av folketallet. Flesberg har den høyeste arbeidsmarkedsintegrasjonen blant de tre Numedalskommunene. Her det spesielt den høye utpendlingen til Kongsberg som er utslagsgivende. Rollag har også høyere pendling til Kongsberg enn til Nore og Uvdal. Lav pendling og integrasjon på tvers av kommunegrensene viser at kommunene ikke utgjør et veldig integrert bo- og arbeidsmarked. Dette er en faktor som har betydning når det gjelder vurdering av kommunesammenslåinger.

# 5. Økonomi

## 5.1 Økonomisk status

Vi ser her nærmere på ulike økonomiske indikatorer, for å kunne si noe om dagens økonomiske status i de ulike kommunene og hvilke utfordringer de står overfor.

### 5.1.1 Korrigerede frie inntekter

Korrigerede frie inntekter er en indikator som gir uttrykk for kommunens reelle inntektsnivå. Kommunens frie inntekter består av rammetilskudd og skatt, og utgjør om lag 80 prosent av de samlede inntektene. Korrigerede, frie inntekter viser nivået på de frie inntektene justert for variasjon i utgiftsbehov. Indikatoren viser dermed inntekts- og utgiftssiden samlet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov («billig» i drift) får justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov («dyre» i drift) får justert ned sine inntekter.

Det er først og fremst variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerede inntekter mellom kommunene. Dessuten bør det nevnes at frie inntekter ikke omfatter for eksempel utbytteinntekter og annen finansavkastning.

For å få et mest mulig komplett bilde av kommunenes frie inntekter, viser vi i Tabell 8 nivået på korrigerede frie inntekter både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Tabellen viser at alle de aktuelle kommunene har et inntektsnivå over landsgjennomsnittet. Rollag og spesielt Nore og Uvdal peker seg ut med relativt høye korrigerede frie inntekter i forhold til landsgjennomsnittet.

Tabell 8 Frie inntekter i 2013 korrigeret for variasjon i utgiftsbehov. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt pr. innbygger. Landsgjennomsnittet = 100. Kilde: Kommuneproposisjonen 2015.

Kommune	Korrigerede frie inntekter, ekskl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.	Korrigerede frie inntekter, inkl. e-skatt og konsesjonskraftinnt.
Flesberg	101	100
Rollag	109	130
Nore og Uvdal	106	150
Buskerud	99	98
Landet	100	100

I KOSTRA er kommunene delt inn i ulike kommunegrupper etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser (bundne kostnader og frie inntekter). Hensikten er å gjøre det mulig å sammenligne «like kommuner». Tabell 9 viser at Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal er i ulike kommunegrupper.

Tabell 9 Kommunegruppeoversikt og definisjon. Kilde: KOSTRA 2012

Kommunegruppe (definisjon)	
Flesberg	1 (Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, lave frie disponible inntekter)
Rollag	6 (Små kommuner med høye bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)
Nore og Uvdal	3 (Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter)

Vi skal se nærmere på noen indikatorer som sier litt mer om hvordan kommunene forvalter de disponible midlene.

### 5.1.2 Finansielle nøkkeltall

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)<sup>8</sup> betrakter netto driftsresultat som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør være minst 3 prosent av driftsinntektene. Et netto driftsresultat på 3 prosent vil sikre økonomisk balanse. Enkelt sagt tilsvarer et netto driftsresultat på 3 prosent et regnskapsresultat på nær 0 i privat sektor. Et netto driftsresultat over 3 prosent for kommunesektoren som helhet vil innebære at kommunene bygger opp en ”buffer” mot uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. God økonomistyring tilsier at kommunene budsjetterer med en slik buffer.

Rollag og Nore og Uvdal hadde et netto driftsresultat på hhv. 3,7 prosent og 5,6 prosent i 2013 (jf. Tabell 10). Det vil si godt over det anbefalte nivået. Flesberg hadde et negativt netto driftsresultat i 2013. Ser vi årene 2011-2013 under ett, kommer Flesberg ut med et netto driftsresultat på 0,4 prosent, mens Rollag og Nore og Uvdal får et resultat på hhv. 4,2 prosent og 5,6 prosent.

Tabell 10 Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern).

	2011	2012	2013	Gj.snitt 2011-13
Flesberg	2,8	1,7	-3,3	0,4
Rollag	5,2	3,8	3,7	4,2
Nore og Uvdal	6,0	5,3	5,6	5,6
<b>Buskerud</b>	<b>2,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>
<b>Hele landet</b>	<b>2,5</b>	<b>3,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>

<sup>8</sup> TBU er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.



Det er ikke økonomisk bærekraftig for en kommune å ha et netto driftsresultat under 3 prosent over tid. Rollag og Nore og Uvdal har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Flesberg skiller seg ut og ser ut til å være inne i en negativ utvikling.

De kommunale fondene viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.

Nivået på disposisjonsfondet kan si noe om hvilken økonomisk «buffer» kommunen har ved uforutsette hendelser, eller som egenfinansiering til investeringer. Samtlige av de tre kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som lå under landsgjennomsnittet i 2013 (jf. Tabell 11). Flesberg hadde lavest nivå på disposisjonsfondet med kun 0,4 prosent i 2013.

Tabell 11 Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern).

	2011	2012	2013
Flesberg	1,5	1,3	0,4
Rollag	4,4	5,6	5,5
Nore og Uvdal	2,6	3,5	4,8
<b>Buskerud</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>7,1</b>
<b>Hele landet</b>	<b>5,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,2</b>

Norske kommuner har mulighet til å ta opp lån, og gjeldsbelastning og konsekvensen låneopptakene har for driften, er svært viktig for den økonomiske styringen i norske kommuner. Netto lånegjeld er et uttrykk for kommunens gjeldsbelastning, soliditet og finansierungsstruktur. Jo lavere tall, jo bedre er det for kommunens økonomi.

Alle de tre kommunene har relativt lav netto lånegjeld (jf. Tabell 12). Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal hadde netto lånegjeld i 2013, på hhv. 31,8 prosent, 29,7 prosent og 28,0 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittet på landsbasis 71,0 prosent i 2013.

Tabell 12 Netto lånegjeld i prosent av brutto driftsinntekter 2011-2013. Kilde: KOSTRA (konsern)

	2011	2012	2013
Flesberg	33,5	30,7	31,8
Rollag	28,3	29,4	29,7
Nore og Uvdal	35,0	28,7	28,0
<b>Buskerud</b>	<b>61,1</b>	<b>63,0</b>	<b>65,1</b>
<b>Hele landet</b>	<b>69,9</b>	<b>68,7</b>	<b>71,0</b>

### 5.1.3 Oppsummering økonomisk status

Rollag og Nore og Uvdal har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Flesberg skiller seg ut, og ser ut til å være inne i en negativ utvikling. Samtlige av de tre kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som lå under landsgjennomsnittet i 2013. Flesberg hadde lavest nivå på disposisjonsfondet med kun 0,4 prosent i 2013. Alle de tre kommunene har relativt lav netto lånegjeld.

## 5.2 Effekter på overføringene fra inntektssystemet

---

Kommunenes inntektssystem har som formål å sikre fordeling av inntektene mellom kommunene slik at de kan yte et mest mulig likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Dette gjøres ved å korrigere for ulikheter mellom kommunene i inntektsnivået (skatteinntektene) og i utgiftsbehovet.

Slik inntektssystemet er utformet, vil ikke rammetilskuddet for en ny sammenslått kommune være lik summen av rammeoverføringene for de «gamle» kommunene. Hvordan rammetilskuddet – og dermed de frie inntektene – blir påvirket ved en kommunesammenslåing, vil være forskjellig avhengig av hvilke kommuner som slår seg sammen.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

Inndelingstilskuddet varer over en 20-års periode der det etter de 15 første årene skjer en gradvis nedtrapping. Etter 20 år er så rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Det er viktig å være oppmerksom på at inntektssystemet er under stadig endring, og at langsiktige konsekvenser derfor er beheftet med stor usikkerhet. Våre beregninger illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Utgiftsutjevningdelen i kommunenes inntektssystem påvirkes av følgende komponenter:<sup>9</sup>

- Basistillegget
- Reiseavstand innen sone
- Reiseavstand til nærmeste nabogrunnkrets
- Urbanitetskriteriet
- Opphopningsindeksen

Bortfall av basistillegget blir kompensert fullt ut over inndelingstilskuddet. De fem andre kriteriene som er listet opp, slår direkte ut på rammetilskuddet til den sammenslåtte kommunen – og omfattes ikke av noen overgangsordninger.

---

<sup>9</sup> I tillegg vil korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler bli påvirket ved en eventuell kommunesammenslåing. Ved at en «ny kommune» vil få tilbakeført midler på bakgrunn av et nytt beregnet utgiftsbehov.

Ny verdi på urbanitetskriteriet er kurant å beregne siden dette kriteriet er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2. Opphopningsindeksen består av kriteriene skilte/separerte, arbeidsledige og fattige per 1.1.2013.<sup>10</sup>

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslåing, avhengig av sone- og kretsinnstillingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene. Her vil utslagene kunne bli mer tilfeldige etter en sammenslåing.<sup>11</sup>

Også inntektsutjevningen vil kunne bli påvirket av en kommunesammenslåing. Inntektsutjevningen vil bli påvirket hvis kommunene ligger i ulike «skatteinntektsklasser», dvs. har hatt forskjellig kompensasjonsgrad. Siden innføringen av mer symmetrisk inntektsutjevning i 2005 har det vært to slike «skatteinntektsklasser»; skatteinntekt per innbygger som utgjør mer eller mindre enn 90 % av landsgjennomsnittet. Alle de tre kommunene ligger over dette nivået. En eventuell sammenslåing vil derfor ikke påvirke inntektsutjevningen over rammetilskuddet.

Regionaltilskuddene i inntektssystemet som tildeles som et gitt beløp til den enkelte kommune, kompenseres fullt over inndelingstilskuddet. I 2015 kvalifiserer alle de tre kommunene til småkommunetilskudd. Disse tilskuddene vil med andre ord bli påvirket av en kommunesammenslåing.<sup>12</sup>

### 5.2.1 Illustrasjonsberegninger for effekten på frie inntekter

Tabell 13 viser kortsiktige og langsiktige effekter ved en eventuell sammenslåing av Flesberg, Røllag og Nore og Uvdal, mens Figur 21 viser hvordan rammetilskuddet vil utvikle seg over tid. Illustrasjonsberegningene viser at en sammenslått «Numedal kommune» vil få økt sitt rammetilskudd med om lag 0,6 mill. kr (tilsvarende om lag 0,1 prosent av dagens samlede driftsinntekter) hvert år de første 15 årene etter sammenslåing. Inntektsnivået vil imidlertid være rundt 37,1 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Dette utgjør minus 5,0 prosent i forhold til dagens brutto driftsinntekter.

I perioden 2015-2029 vil den nye kommunen ha mottatt 9,3 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene vil få i sum.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Indeksen blir beregnet ved å multiplisere grunnlagstallene fra de tre kriteriene og dele på innbyggertall multiplisert på innbyggertall.

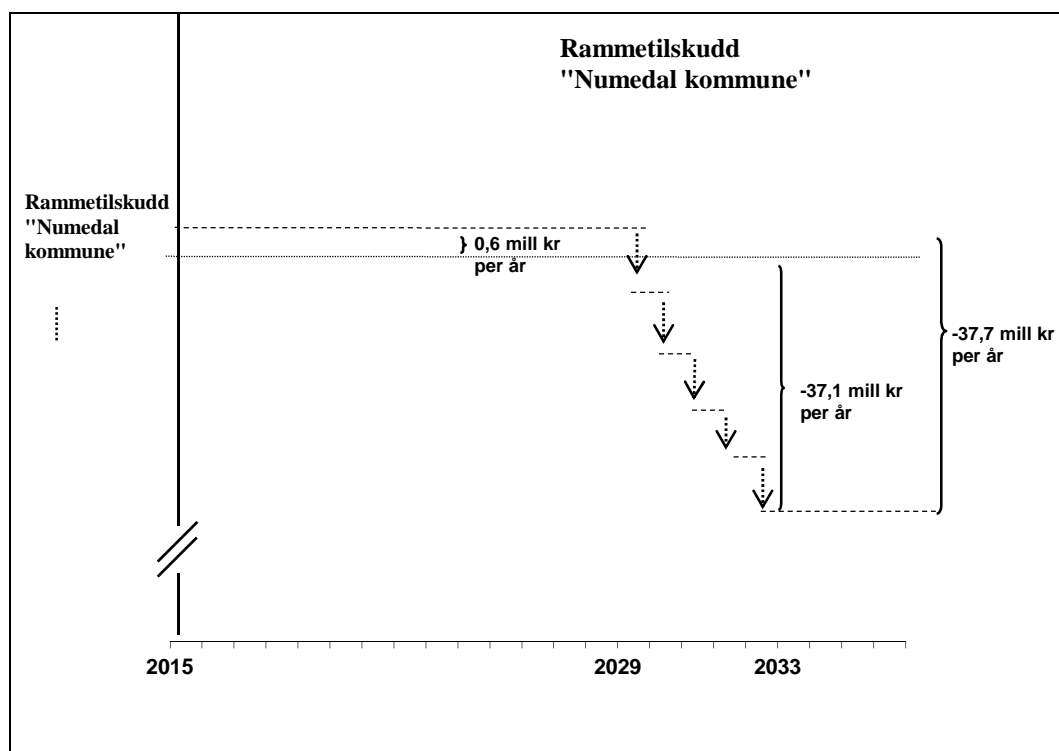
<sup>11</sup> I illustrasjonsberegningene har vi for enkelthets skyld lagt til grunn at en eventuell sammenslåingen ikke gir noen effekt for de to aktuelle kriteriene.

<sup>12</sup> Kommuner som slår seg sammen, vil kompenseres for netto nedgang i samlede regionalpolitiske tilskudd. Det vil si at dersom den nye sammenslåtte kommunen mottar regionalpolitiske tilskudd, skal kommunen kompenseres for differansen mellom tidligere og nye regionalpolitiske tilskudd.

<sup>13</sup> Beregnet som 15 år à 0,618 mill. kr. Inndelingstilskuddet trappes deretter ned med 7,538 mill. kr per år i en femårsperiode (=37,692 mill. kr).

Tabell 13 Frie inntekter per år i mill. 2015-kr. «Numedal kommune»

Sum frie inntekter pr. år før sammenslåing (A)	409,8
Frie inntekter pr. år i 15 år etter sammenslåing (B)	410,4
Frie inntekter pr. år fra og med år 20 etter sammenslåing (C)	372,7
<b>Årlig effekt av sammenslåing de første 15 årene (B-A)</b>	<b>0,6</b>
<b>Årlig effekt av sammenslåing fra og med år 20 (C-A)</b>	<b>-37,1</b>



Figur 21 Rammetilskuddsutvikling med og uten sammenslåing. «Numedal kommune»

Det samlede inndelingstilskuddet til «Numedal kommune» er altså i disse beregningene satt til 37,7 mill. kr, slik at etter år 20 fra sammenslåingstidspunktet blir det en isolert reduksjon i frie inntekter på 37,1 mill. kr framfor en økning på 0,6 mill. kr på årsbasis. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet.

Hvordan rammetilskuddet fordeler seg på de ulike elementene, er vist i Tabell 14. Beregningene viser at en sammenslått «Numedal-kommune» vil få en økning i den delen av rammetilskuddet som skrives seg fra kriteriene opphopningsindeksen (82 tusen) og urbanitetskriteriet (684 tusen). I tillegg vil en ny sammenslått kommune kvalifisere til distriktstilskudd Sør-Norge (4,407 mill.). Kriteriet netto virkning for elever i statlige og private skoler (-149 tusen) slår negativt ut på rammetilskuddet for den nye kommunen. I inndelingstilskuddet inngår 2 basistillegg à ca. 12,8 mill. kr og 3 småkommunetilskudd à ca. 5,5 mill. kr minus et distriktstilskudd Sør-Norge på 4,4 mill. kr.

Tabell 14 Endring i ulike tilskuddselement 2015-kr. «Numedal kommune»

	Endring i 1000 kr
Sone	0
Nabo	0
Nto.virkn. statlige/private skoler	-149
Opphopningsindeks	82
Urbanitetskriterium	684
Basistillegg	-25 673
Småkommunetilskudd	-16 425
Distriktstilskudd Sør-Norge	4 407
Inndelingstilskudd	37 692
<b>Sum</b>	<b>618</b>

## 5.2.2 Oppsummering

Beregningene viser at en sammenslått «Numedal kommune» vil få en økning i rammetilskuddet hvert år de første 15 årene på om lag 0,6 mill. kr. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistillegg og regionaltilskudd over en periode på 20 år, med gradvis nedtrapping etter 15 år. Etter 20 år er rammetilskuddet nede på det nivået som skal gjelde på lang sikt. Når inndelingstilskuddet er ferdig trappet ned, vil kommunen være nede på et langsiktig tilskuddsnivå som ligger 37,1 mill. kr pr. år under det man i sum mottok som enkeltkommuner.

For at kommunesammenslåing skal være økonomisk lønnsomt, må kommunene innen 20 år ha realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Vi vil i avsnitt 5.11 se nærmere på innsparingspotensialet ved kommunesammenslåing.

## 5.3 Direkte støtte til kommunesammenslåinger

For å legge til rette for overgangen til en ny kommune for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslåing i reformperioden. Departementet vil dekke nødvendige engangskostnader ved sammenslåingen etter en standardisert modell. Kommuner som slår seg sammen, vil kunne få reformstøtte for å lette overgangen til en ny kommune, og dagens ordning med inndelingstilskuddet videreføres. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. De økonomiske virkemidlene i kommunereformen kan deles i tre:

### 1. Engangskostnader

Engangskostnader er et gitt beløp for å dekke kostnader ved en kommunesammenslåing. Beløpet er regulert ut fra hvor mange kommuner som inngår i sammenslåingen, og hvor store kommunene er målt i antall innbyggere. Eksempler på engangskostnader er lønn og drift av felles folkevalgt nemnd, lønn til prosjektleder (eventuell prosjektmedlemmer/hovedtillitsvalgt), involvering av innbyggerne, tiltak for felles kultur, harmonisering av IKT, tilrettelegging av

servicekontor m.m. Tabell 2 viser en sammenstilling av hva ulike konstellasjoner av kommuner får til dekking av engangskostnader.

Tabell 15 Dekning av engangskostnader ved kommunesammenslåing, i 1000 kroner. Kilde: KMD

Antall kommuner og innbyggere i sammenslåingen	0 – 19 999 innbyggere	20 – 49 999 innbyggere	50 – 99 999 innbyggere	Over 100 000 innbyggere
2 kommuner	20 000	25 000	30 000	35 000
3 kommuner	30 000	35 000	40 000	45 000
4 kommuner	40 000	45 000	50 000	55 000
5 eller flere kommuner	50 000	55 000	60 000	65 000

## 2. Reformstøtte

Reformstøtte er et engangsbeløp som den nye kommunen får til fri benyttelse på tidspunktet kommunen slår seg sammen. Beløpet er basert på antall innbyggere i den sammenslåtte kommunen. Tabellen under viser en oversikt over hvor mye kommunene kan få i reformstøtte.

Tabell 16 Reformstøtte til sammenslåtte kommuner, i 1000 kroner. Kilde: KMD<sup>14</sup>

Antall innbyggere i sammenslåingen	Reformstøtte
0 – 14 999 innbyggere	5 000
15 – 29 999 innbyggere	20 000
30 – 49 999 innbyggere	25 000
Over 50 000 innbyggere	30 000

Hvis vi ser nærmere på kommunealternativet som utredes i denne rapporten, ser en i tabell 4 hvor mye «Numedal kommune» vil få til dekking av engangskostnader og i reformstøtte. Tabellen viser at Flesberg + Rollag + Nore og Uvdal vil få en samlet støtte på 35 mill. kr.

Tabell 17 Oversikt over støtte til engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåinger, i 1 000 kroner. Kilde: KMD

Kommuner	Innbyggertall (01.01.2014)	Engangskostnader	Reformstøtte	Sum
Flesberg + Rollag + Nore og Uvdal	6 609	30 000	5 000	35 000

Regjeringen legger opp til en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene i løpet av reformperioden. Gjennomgangen vil sees i sammenheng med kommunereformen.

<sup>14</sup> Regjeringen har besluttet å fjerne den nedre grensen på 10 000 innbyggere for at en sammenslått kommune skal kunne motta reformstøtte. Alle nye kommuner vil nå få reformstøtte, uavhengig av innbyggertallet i den nye kommunen.

Det vil bli gitt en vurdering av smådriftsulemper, og hvorvidt dette er en ufrivillig kostnad for kommunene eller om kommunestørrelse kan sees som en frivillig kostnad for kommunene. Utforming og omfang av regionalpolitiske tilskudd vil bli vurdert (Nord-Norge- og Namdalstilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd). Regjeringen ønsker også at kommunene skal beholde mer av skatteinntektene enn i dag. Det betyr at skatteelementene i inntektssystemet og systemet for inntektsutjevning vil bli vurdert. Regjeringen vil legge fram et nytt opplegg for inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2017.

Dagens inndelingstilskudd videreføres, det vil si at en ny, sammenslått kommune får beholde tilskudd som om den fortsatt var to (eller flere) kommuner i 15 år etter sammenslåingen, før inndelingstilskuddet trappes ned over fem år. Etter reformperioden vil ordningen bli strammet inn. Hvordan omfanget og innretningen på ordningen skal være, herunder perioden for inndelingstilskuddet, vil bli vurdert.

Regjeringen har bestemt at inndelingstilskuddet for kommuner som slår seg sammen i kommunereformen, skal ta utgangspunkt i inntektssystemet slik det er i 2016. Grunnlaget for beregning av inndelingstilskudd har til nå vært inntektssystemet som gjelder på det tidspunktet kommunene faktisk slår seg sammen. I kommunereformen er det lagt opp til sammenslåinger i årene 2018 til 2020. Regjeringen har varslet endringer i inntektssystemet med virkning fra 2017, noe som kan føre til at størrelsen på inndelingstilskuddet blir endret i perioden fra kommunen vedtar at de ønsker å slå seg sammen, til de faktisk blir slått sammen. For å ha sikre rammebetingelser i kommunereformen legger regjeringen opp til at alle sammenslåingene blir behandlet likt.

## 5.4 Konesjonskraft

---

Kraftverkseier skal avstå inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger. Kommunene sin rett til konesjonskraft er derimot avgrenset til kommunenes behov for allmenn elektrisitetsforsyning. I kommuner med lavt folketall – men med store utbygginger – innebærer dette at fylkeskommunen får overført den overskytende mengden. En kommunesammenslåing mellom små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall, innebærer et større behov for allmenn el-forsyning. En større del av konesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylket sin mengde blir tilsvarende redusert. På den måten kan en si at regelverket og regimet som er knyttet til fordelinga og uttak av konesjonskraft, ikke er sammenslåingsnøytralt (Brandtzæg et. al 2011).

Tabell 18 viser tall for konesjonskraftmengde, alminnelig forbruk og overskytende konesjonskraftmengde for Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal, det vil si kommunene som inngår i denne utredningen.<sup>15</sup> Alle tall er i GWh. Alminnelig el-forsyning er definert som alt forbruk av elektrisk energi til husholdning, jordbruk, bedrifter osv. unntatt kraftintensiv industri.<sup>16</sup> I tallene for alminnelig forbruk er det regnet inn tap i nettet.

De siste endelige tallene som er tilgjengelig for alminnelig el-forsyning, er tall fra 2013. Men når det gjelder alminnelig el-forsyning er dette tall som kan variere fra år til år. Eksempelvis variasjon

---

<sup>15</sup> Talla for konesjonskraftmengde er innhenta fra NVE, datert 23.05.2014. Tall for alminnelig el-forsyning er hentet fra Nore og Uvdal kommune, Flesberg Elektrisitetsverk AS og Nore Energi AS/Rollag Elektrisitetsverk SA, og er fra 2013.

<sup>16</sup> [http://snl.no/alminnelig\\_forbruk](http://snl.no/alminnelig_forbruk)

i forbruk, utbygging av hytter og etablering av nye bedrifter kan være elementer som fører til endringer i alminnelig el-forbruk. Vi gjør oppmerksom på at utredningen er ment som en illustrasjon, og at resultatene vil variere med endringer i mengde og pris.

Som vi ser av Tabell 18, er det kun Nore og Uvdal som ikke benytter hele konsesjonskraften de har krav på i egen kommune, mens både Flesberg og Rollag har høyere alminnelig forbruk enn konsesjonskraftmengde.

Tabell 18 Konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konsesjonskraft i kommunene. Tall fra 2014 og 2013 i GWh. Kilde: NVE, Nore og Uvdal kommune, Flesberg Elektrisitetsverk AS og Nore Energi AS/Rollag Elektrisitetsverk SA.

Kommune	Konsesjonskraftmengde	Alm. Forbruk	Overskytende konsesjonskraft
Flesberg	8	58	0
Rollag	11	44	0
Nore og Uvdal	156	70	86

Nettoprisen ved uttak/salg av konsesjonskraft har variert mye de siste 10 årene, og vil fortsette å variere i årene som kommer. Det er mange forhold som gir utslag på prisen, som forbruk, kostnader, revidering av avtaler osv. Vi har derfor i denne utredningen regnet med tre ulike nettopriser:

- 15 øre/kWh omtrent tilsvarende dagens nivå
- 10 øre/kWh som illustrerer konsekvenser dersom kraftprisen går nedover
- 20 øre/kWh som illustrerer konsekvenser dersom kraftprisen stiger

Tabell 19 viser hvilke inntekter de tre kommunene har i dag ved de ulike prisforutsetningene, og hvor mye de har til sammen dersom utgangspunktet er at de er tre kommuner. Vi vil ta utgangspunkt i denne summen når vi videre skal se på konsekvensen dersom de tre kommunene slår seg sammen til en kommune.

Tabell 19 Inntekter fra konsesjonskraft ved uendret kommunestruktur. Ved ulike prisforutsetninger, nettopris på 15 øre/kWh, 20 øre/kWh og 10 øre/kWh.

Dagens situasjon	Inntekter 15 øre	Inntekter 20 øre	Inntekter 10 øre
Flesberg	1 214 355	1 619 140	809 570
Rollag	1 619 025	2 158 700	1 079 350
Nore og Uvdal	10 500 000	14 000 000	7 000 000
Sum	13 333 380	17 777 840	8 888 920

For å regne ut effekten av om Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg blir en kommune, har vi sett på konsesjonskraftmengde, allment forbruk og overskytende konsesjonskraft. Utregningene viser at en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal vil føre til en samlet konsesjonskraftmengde på 174,7 GWh, mens det alminnelige forbruket (målt i 2013) var 171,2 GWh. Det gir en overskytende konsesjonskraftmengde på 3,5 GWh. Med den variasjonen som er i alminnelig forbruk, kan en for alle praktiske formål si at en ny, sammenslått kommune vil bruke den konsesjonskraftmengden som kommunen har krav på. Vi regner allikevel med de nøyaktige tallene videre, og legger til grunn det alminnelige forbruk når vi videre regner med de økonomiske effektene av sammenslåing. Dette er gjort med ulike prisforutsetninger i Tabell 20.

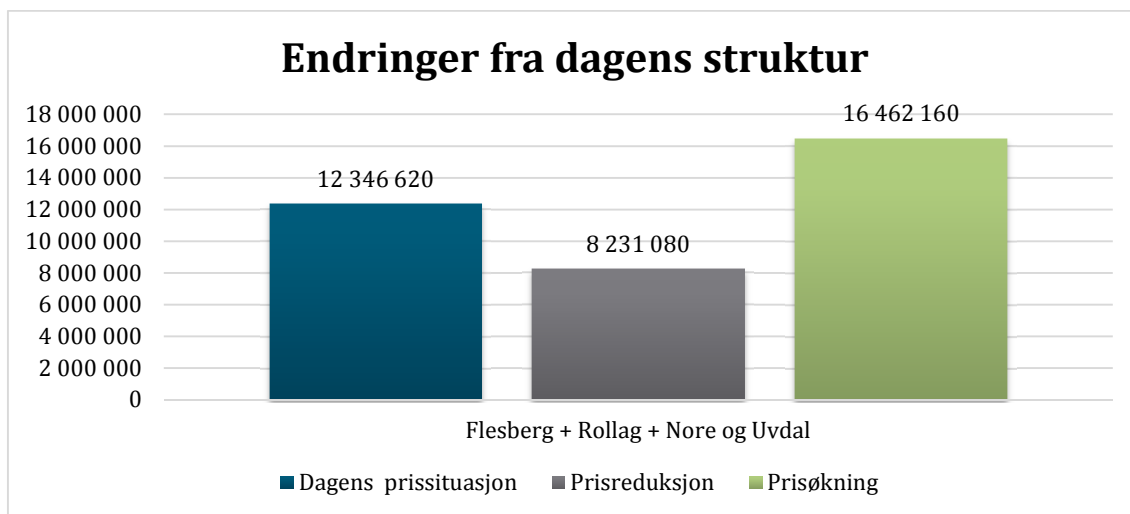


Tabell 20 Konesjonskraftmengde, inntekter i ny kommune og endring fra inntektene i de samme kommunene i dag. Prisforutsetning 10, 15 og 20 øre/kWh.

Prisforutsetning	Konesjonskraftmengde	Inntekter ny kommune	Endringer fra dagens struktur
10 øre/kWh	171	17 120 000	8 231 080
15 øre/kWh	171	25 680 000	12 346 620
20 øre/kWh	171	34 240 000	16 462 160

Som vi ser i Tabell 20, vil en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal gi økte inntekter fra konesjonskraft i en ny, sammenslått kommune. Hvor stor denne økningen vil være, er avhengig av hvordan kraftprisen utvikler seg og dermed hva kommunene netto sitter igjen med. Legger en til grunn en nettoppris omtrent som i dag, 15 øre/kWh, vil økningen være på litt over 12 millioner. Tilsvarende vil en eventuell reduksjon i kraftprisen til 10 øre/kWh gi en økning i inntekter for en ny kommune på litt over 8 millioner, mens en økning i pris til 20 øre/kWh vil kunne gi en økning i inntekter på over 16 millioner.

Årsaken til økningen i alle alternativene er at en ved en kommunesammenslåing vil utnytte nesten hele mengden av konesjonskraft som Nore og Uvdal har. I dag tilfaller inntekter av 86 GWh til fylkeskommunen, mens ved en sammenslåing vil tilnærmet hele inntekten tilfalle den nye kommunen. Figur 1 oppsummerer inntektsøkningen ved de ulike prisforutsetningene for en ny, sammenslått kommune bestående av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal.



Figur 22 Oversikt over endringer i inntekter for en ny, sammenslått kommune sammenlignet med dagens inntekter i de samme kommunene med tre ulike prisforutsetninger.

Det er verdt å merke seg at økte inntekter fra konesjonskraft ikke blir avregna mot noen av ordningene innenfor inntektssystemet (rammeoverføringene utenom skjønnsmidler). Men bevilgningen av skjønnsmidler fra fylkesmannen kan derimot tenkes å bli redusert i lys av en eventuell kommunesammenslåing som har medført vesentlig bedre inntektsforutsetninger. Om det i fremtiden vil gjøres endringer i inntektssystemet som har konsekvenser for konesjonskraftsinntektene, er selvsagt også en usikkerhet, men enn så lenge har vi tatt utgangspunkt i dagens regelverk når vi har sett på konsekvensene for konesjonskraftsinntektene som følge av kommunesammenslåinger.

## 5.5 Andre statstilskudd og øremerkede tilskudd

---

I tillegg til frie inntekter mottar kommuner en rekke statlige tilskudd inkl. kompensasjonsordninger som ikke omfattes av rammeoverføringene (inntektssystemet). Det vil f.eks. gjelde:

- Integreringstilskudd  
Tilskudd ressurskrevende tjenester
- Kompensasjonstilskudd (rente- og avdragsrefusjon) for investeringer knyttet til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse
- Rentekompensasjon skoleanlegg<sup>17</sup>, skolebygg og svømmeanlegg<sup>18</sup> og kirkebygg
- Kompensasjon renter og avdrag for investeringer fra gjennomføringen av reform '97
- Momskompensasjon

Barnehagemidlene ble innlemmet i rammetilskuddet f.o.m. 2011 og fordeles etter den generelle kostnadsnøkkel. Generelt kan det forventes at de nevnte tilskuddene og overføringspostene vil være sammenslåingsnøytrale.

## 5.6 Sone for arbeidsgiveravgift og distriktspolitisk virkeområde

---

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og dette vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing.

Regional- og distriktspolitiske ordninger som differensiert arbeidsgiveravgift og bedriftsstøtte er definert gjennom ulike virkeområder. Til grunn for inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke deler av landet som har spesielle utfordringer når det gjelder distrikts- og regionalpolitiske mål om bosetting og verdiskaping.

Differensiert arbeidsgiveravgift innebærer at landet er delt inn i ulike arbeidsgiveravgiftssoner, hvor det betales lavere satser i distriktene enn i sentrale strøk. Ordningen er delt i sju arbeidsgiveravgiftssoner hvor satsene varierer fra 14,1 % i sentrale strøk til 0 % i Finnmark og Nord-Troms. De tre aktuelle kommunene befinner seg i ulike soner for differensiert arbeidsgiveravgift per 2014 (jf. Tabell 21). Flesberg er plassert i sone 1, mens Rollag og Nore og Uvdal ligger i sone 2.

---

<sup>17</sup> Fra ordningen innfaset i perioden 2002-08

<sup>18</sup> Fra den nye ordningen som ble faset inn f.o.m. 2009.

Tabell 21 Oversikt over sone for arbeidsgiveravgift, distriktpolitisk virkemiddelområde og distriktsindeks. Kilde: KMD

	Sone for arbeidsgiveravgift	Innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte	Distriktsindeks 2013
Flesberg	1	Nei	55
Rollag	2	Ja	39
Nore og Uvdal	2	Ja	27

Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte bestemmer hvor offentlige myndigheter (stat, fylkeskommuner, kommuner og deres underliggende virksomheter) kan gi støtte til næringsvirksomhet. Virkeområdet er hjemlet i felles regionalpolitiske retningslinjer som gjelder i hele EU/EØS-området. Ordninger eller enkelttildelinger knyttet til denne geografien må meldes eller notifiseres til ESA etter reglene om offentlig støtte. Rollag og Nore og Uvdal befinner seg innenfor virkeområdet, mens Flesberg er utenfor virkeområdet per 1.7.2014.<sup>19</sup> Et viktig verktøy i denne vurderingen har vært distriktsindeksen, som er et uttrykk for hvor store distriktsutfordringer en kommune har sammenliknet med andre kommuner. Departementet har i distriktsindeksen vurdert hvordan faktorer som befolkningsstruktur og -utvikling, situasjonen i arbeidsmarkedet og inntektsnivå har forandret seg over tid. Indeksen har verdi fra 0-100, og jo lavere verdi jo større distriktsutfordringer. Flesberg får beregnet en distriktsindeks på 55, mens Rollag og Nore og Uvdal får beregnet en indeks på hhv. 39 og 27.

Tildeling av distriktstilskudd Sør-Norge gjennom inntektssystemet tar utgangspunkt i distriktsindeksen. Tilskuddet blir tildelt kommuner i Sør-Norge som har en distriktsindeks på mellom 0 og 46, har hatt en gjennomsnittlig skatteinntekt som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet (målt per innbygger), og ikke mottar Nord-Norge og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd. En sammenslått Numedal kommune vil i snitt få en distriktsindeks på 40, og slik sett kvalifisere for distriktstilskudd Sør-Norge ved sammenslåing i 2015. Tilskuddet ville i 2015 ha utgjort om lag 4,4 mill. kr. Effekten er hensyntatt i illustrasjonsberegningene i kapittel 5.2.

## 5.7 Landbrukstilskudd

Innenfor landbruket er det forskjellige soner for distriktstilskudd for melk, kjøtt og areal- og kulturlandskapstilskudd. Når det gjelder distriktstilskudd for melk, ligger Flesberg i sone B og Rollag i sone C. Nore og Uvdal har områder både i sone D og E. For distriktstilskudd for kjøtt ligger Flesberg og Rollag i sone 2, mens Nore og Uvdal har områder både i sone 2 og 3. For areal- og kulturlandskapstilskuddet ligger alle de tre kommunene i sone 5.

Høyere sonenummer gir høyere tilskudd. Ut fra erfaringer med tidligere kommunesammenslåinger vil ikke en kommunesammenslåing ha betydning for soneinndelingen for kjøtt og melk. Her følger ikke soneinndelingen alltid kommunegrensene. Det gjør derimot areal- og kulturlandskapstilskuddet. Dersom de aktuelle kommunene hadde ligget i ulike soner her, ville det ha utløst behov for

<sup>19</sup> Det nye virkeområdet trådte i kraft fra 1. juli 2014 og vil gjelde frem til 31. desember 2020.

nærmere avklaringer av soneplasseringen, fordi endringer av soneplasseringen kan påvirke bøndernes inntektsgrunnlag. I forbindelse med sammenslåingen av Mosvik og Inderøy var det behov for slike avklaringer fordi kommunene var plassert i ulike soner. Utfordringene ble spilt inn til landbruksdepartementet som tok spørsmålet opp med ansvarlige parter for å få en avklaring. Resultatet av dette ble at eksisterende soneinndeling ble opprettholdt for den nye kommunen. I og med at Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal ligger i samme sone i dag, vil ikke dette være en aktuell problemstilling her.

## 5.8 Eiendomsskatt og kommunal prissetting

En sammenslått kommune kan naturligvis ikke praktisere utskriving av eiendomsskatt lik «summen av» de gamle kommunene sin praksis. I Numedal har Rollag eiendomsskatt i hele kommunen, mens Flesberg og Nore og Uvdal kun har eiendomsskatt på verk og bruk (jf. Tabell 22).<sup>20</sup> Eiendomsskatten kan gjelde hele kommunen eller avgrensede områder som er «utbygd på byvis». Etter § 3 i eiendomsskatteloven er det fire hovedalternativ for avgrensning av eiendomsskatt:

- a. Eiendomsskatt i hele kommunen
- b. Eiendomsskatt i klart avgrensede områder som er utbygd helt eller delvis på byvis
- c. Eiendomsskatt på bare verker og bruk
- d. Eiendomsskatt på næringseiendom
- e. Alternativ b + c
- f. Alternativ b + d
- g. Alternativ a, unntatt alternativ d

Tabell 22 Oversikt over praksis for eiendomsskatt for de aktuelle kommunene. Kilde: KOSTRA 2013.

	Hele kommunen	Kun på verk og bruk
Flesberg		x
Rollag	x	
Nore og Uvdal		x

Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres, også nivået/takstgrunnlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing. Eiendomsskatten skal være minst 0,2 prosent og maks. 0,7 prosent av takstgrunnlaget. Tabell 23 viser nivået på kommunenes inntekter fra eiendomsskatt. Rollag og Nore og Uvdal har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 6,9 og 13,3 prosent av sum driftsinntekter. Flesberg har lavest inntekter fra eiendomsskatt av de tre kommunene, tilsvarende 1,4 prosent av sum driftsinntekter. Hvordan eiendomsskatten vil bli utformet i en ny kommune, er vanskelig å spå noe om.

<sup>20</sup> Flesberg har innført eiendomsskatt i hele kommunen fra 2014.

Tabell 23 Eiendomsskatt 2013. 1000 kr. Kilde: KOSTRA 2013

	Annen eiendom	Boliger og fritidseiendommer	Eiendomsskatt totalt	Eiendomsskatt i % av sum driftsinntekter
Flesberg	3 033	0	3 033	1,4 %
Rollag	7 519	3 926	11 445	6,9 %
Nore og Uvdal	44 018	0	44 018	13,3 %

En annen problemstilling er at kommunene har ulike priser på kommunale tjenester. Dette kan være alt fra barnehagesatser til kommunale avgifter. Sentrale spørsmål vil være om en kommunesammenslåing medfører høyere priser og avgifter i en av de «gamle» kommunene. Er forskjellene store, eller vil det være relativt enkelt å harmonisere prissettingen?

Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Rollag har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Flesberg (jf. Tabell 24). Årsgebyr på vann varierer fra kr 3 466 i Rollag til kr 4 208 i Flesberg. Rollag har høyest årsgebyr på både avløp og avfall på hhv. 4 925 kr og 2 448 kr

Tabell 24 Eksempel på kommunale satser for aktuelle kommuner. Kilde: KOSTRA 2013.

	Foreldre-betaling		Årsgebyr	
	SFO (20t)	Vann	Avløp	Avfall
Flesberg	2 066	4 208	4 118	2 347
Rollag	1 500	3 466	4 925	2 448
Nore og Uvdal	1 192	4 182	4 660	1 900

## 5.9 Demografi og kommuneøkonomi

Kommunene har ansvaret for blant annet barnehage, grunnskole og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene i stor grad påvirkes av den demografiske utviklingen. Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. Yrkesaktive menneske klarer seg i hovedsak selv, mens de yngste skal ha barnehage og skoleplass. De eldste gir kostnader på helse- og omsorgstjenestene. Samtidig er det ikke sikkert at en kommune får reduserte kostnader i tjenestetilbudet på grunn av demografiske endringer. Kommunen vil da oppleve at det blir mindre penger til rådighet.

Kommunene i Numedal har generelt en eldre befolkning enn landsgjennomsnittet (jf. Tabell 25). For de tre kommunene samlet utgjorde andelen eldre over 67 år 18,6 prosent av befolkningen pr. 1.1.2014. Tilsvarende andel for fylket og landet var hhv. 14,5 prosent og 13,7 prosent.

Tabell 25 Prosentandel av befolkningen i ulike aldersgrupper per 1.1.2014. Kilde: SSB

	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	"Numedal"	Buskerud	Hele landet
0-5 år	7,2	4,7	5,0	5,8	7,0	7,4
6-15 år	13,2	11,4	11,7	12,3	12,1	12,1
16-66 år	63,4	62,7	63,7	63,4	66,4	66,9
67-79 år	10,8	12,8	12,3	11,8	10,0	9,4
80-89 år	4,3	6,1	5,5	5,2	3,6	3,5
90 år og eldre	1,1	2,3	1,7	1,6	0,9	0,8
<b>0-66 år</b>	<b>83,7</b>	<b>78,7</b>	<b>80,4</b>	<b>81,4</b>	<b>85,5</b>	<b>86,3</b>
<b>Over 67 år</b>	<b>16,3</b>	<b>21,3</b>	<b>19,6</b>	<b>18,6</b>	<b>14,5</b>	<b>13,7</b>

I forbindelse med konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren om kommende års statsbudsjett legger teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter. I statsbudsjettet for 2015 har TBU beregnet at kommunesektoren kan få merutgifter på om lag 2,5 mrd. kr i 2015 som følge av den demografiske utviklingen. KMD har anslått at om lag 2,1 mrd. kr av disse merutgiftene må dekkes av veksten i frie inntekter. Anslagene er basert på uendret standard, dekningsgrad og effektivitet i tjenesteytingen, og er et uttrykk for hva det vil koste kommunesektoren å bygge ut tjenestetilbudet for å holde tritt med befolkningsutviklingen. Flere 0-15-åringene trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage og grunnskole. Flere eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker i motsatt retning.

Med utgangspunkt i TBUs beregningsopplegg knyttet til den demografiske utviklingen, har vi beregnet at Numedal-kommunene samlet sett kan få reduserte «demografikostnader» på rundt 2,7 mill. kr i 2015 (jf. Tabell 26). Flesberg er anslått å få merutgifter på om lag 0,5 mill. kr, mens Rollag og Nore og Uvdal er anslått å få mindretgifter på hhv. om lag 2,4 mill. kr og 0,8 mill. kr.

Tabell 26 Beregnede mer-/mindretgifter 2015 knyttet til den demografiske utviklingen. Mill. 2014-kr. Kilde: SSB/TBU.

	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	"Numedal"	Buskerud	Hele landet
0-5 år	0,1	-1,9	0,4	-1,5	-15	-80
6-15 år	-0,3	-0,1	-2,0	-2,5	77	764
16-18 år	2,0	2,0	0,0	3,9	-13	-211
19-66 år	0,2	-0,3	0,0	-0,1	29	599
67-79 år	1,3	0,6	0,3	2,3	86	1 382
80-89 år	-0,3	0,2	0,0	-0,2	-13	-336
90 år og eldre	-0,4	-0,8	0,4	-0,8	19	357
<b>Sum</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>1,2</b>	<b>169</b>	<b>2 474</b>
<b>Sum ekskl. 16-18</b>	<b>0,5</b>	<b>-2,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,7</b>	<b>182</b>	<b>2 685</b>

I Tabell 27 har vi også sett på utviklingen i perioden fram til 2020. Mens TBU bare har anslått demografikostnader for 2015, har vi også sett på kostnadene i perioden fram mot 2020. TBU presiserer at beregningene må betraktes som grove anslag. Vi vil understreke at usikkerheten også vil øke når vi ser på flere år framover i tid.

Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at kommunene i Numedal kan få mindretgifter på om lag 10 mill. kr i perioden 2015 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen. I aldersgruppene under 66 år er det isolert sett anslått mindretgifter på om lag 5 mill. kr, mens det i aldersgruppene over 67 år isolert sett er anslått mindretgifter på omlag 5 mill. kr. For Flesberg er det anslått merutgifter ca. 7 mill. kr, mens det for Rollag og Nore og Uvdal er anslått mindretgifter på hhv. om lag 11,5 mill. kr og 5,7 mill. kr.

Tabell 27 Beregnede mer-/mindretgifter 2015-2020 knyttet til den demografiske utviklingen. Faste mill. 2014-kr. Kilde: SSB/TBU.

	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	"Numedal"	Buskerud	Hele landet
0-5 år	2,0	0,5	1,4	4,0	39	1 389
6-15 år	0,1	-6,1	-5,1	-11,0	312	4 310
16-18 år	3,7	-2,2	-4,1	-2,6	-33	-1 550
19-66 år	2,2	-0,7	0,3	1,9	197	3 378
67-79 år	4,4	2,3	3,0	9,7	397	6 740
80-89 år	-2,1	-2,1	0,0	-4,3	76	688
90 år og eldre	0,4	-5,4	-5,4	-10,4	12	833
<b>Sum</b>	<b>10,9</b>	<b>-13,6</b>	<b>-9,8</b>	<b>-12,6</b>	<b>1 001</b>	<b>15 787</b>
<b>Sum ekskl. 16-18</b>	<b>7,1</b>	<b>-11,5</b>	<b>-5,7</b>	<b>-10,1</b>	<b>1 034</b>	<b>17 337</b>

Mer- og mindretgiftene vil gjenspeiles gjennom endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsvekst og merkostnader knyttet til dette.

## 5.10 Framtidig behov for kommunale årsverk

Tabell 28-Tabell 30 under viser antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg i 2013. På bakgrunn av tjenestenivå i 2013 og anslag på befolkningsutviklingen vises et anslag på behovet i antall årsverk per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder (20-66 år) i 2020 og 2040. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2013. Tjenestedataene er hentet fra KOSTRA 2013. Framskrivningene er basert på SSBs mellomalternativ.

Oppstillingene viser at tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole, for de tre Numedalskommunene, vil endres lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg, vil behovet generelt reduseres noe fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til

2040. For de tre Numedalskommunene samlet er det anslått at behovet for pleie og omsorgs-årsverk vil øke med 27 (per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder) i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020, som vil gjelde alle landets kommuner.

Tabell 28 Barnehage: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
<b>Samlet</b>	20,5	20,6	22,7
Flesberg	23,5	23,4	24,1
Rollag	16,8	17,2	20,7
Nore og Uvdal	19,1	19,4	21,7

Tabell 29 Grunnskole: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
<b>Samlet</b>	27,5	23,5	27,0
Flesberg	24,8	23,4	25,1
Rollag	32,3	22,5	33,8
Nore og Uvdal	27,9	24,0	27,0

Tabell 30 Pleie og omsorg: Anslått framtidig tjenestebehov i årsverk per 1000 innbyggere 20-66 år. Kilde: KMD Ny kommune

	2013	2020	2040
<b>Samlet</b>	70,8	68,3	95,3
Flesberg	56,6	55,1	71,1
Rollag	95,7	90,1	165,4
Nore og Uvdal	72,9	72,1	101,2

Under har vi sett nærmere på mulige effektiviseringsgevinster ved kommunesammenslåing.

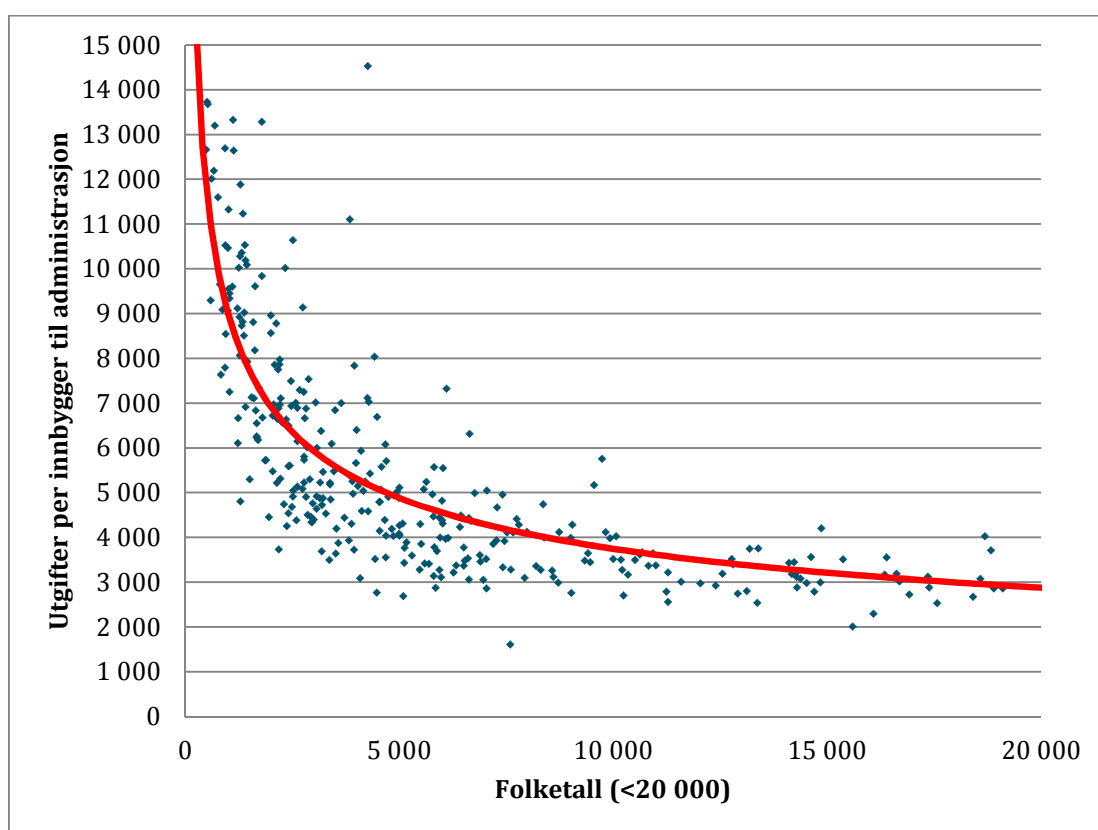


## 5.11 Mulige effektiviseringsgevinster ved sammenslåing

### 5.11.1 Mulige effektiviseringsgevinster på administrasjon

Det er klart at en kommunesammenslåing også kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

De minste kommunene har klart høyere utgifter pr. innbygger til administrasjon, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial ved å slå sammen små kommuner (jf. Figur 23). Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.



Figur 23 Sammenhengen mellom administrasjonsutgifter (kr) og innbyggertall 2013. Alle norske kommuner under 20.000 innbyggere. Kilde: KOSTRA

Vi har ikke foretatt noen detaljert vurdering av effektiviseringspotensialet innen administrasjon, noe som ville krevd at vi konkret gikk inn i den enkelte kommune og vurderte hver enkelt stilling og måten kommunene er organisert på. Vi har derfor heller forsøkt å finne fram til mulige innsparingsgevinster ved å analysere KOSTRA-data fra 2013. Dette vil være en metode som gir et bilde av mulige innsparingsgevinster. Vår definisjon av «administrasjonsutgifter» i denne analysen er netto driftsutgifter på følgende KOSTRA-funksjoner: 100 Politisk styring, 110 Kontroll og revir-

sjon, 120 Administrasjon, 121 Forvaltningsutgifter i eiendomsforvaltningen og 130 Administrasjonslokaler. Tabell 31 viser administrasjonsutgiftene i dag og mulige innsparingsgevinst ved en eventuell kommunesammenslåing av de tre kommunene.

Flesberg har i dag lavest administrasjonskostnader av de tre kommunene (7 137 kr per innbygger i 2013). Hvis den nye kommunen klarer å operere med et tilsvarende nivå på administrasjonsutgiftene, vil gevinsten kunne bli om lag 18,8 mill. kr sammenlignet med summen for dagens tre kommuner.

Innsparingspotensialet for den nye kommunen i forhold til landsgjennomsnittet er beregnet til om lag 40,9 mill. kr årlig.

Tabell 31 Administrasjonsutgifter 2013 og mulig innsparingspotensial. Kilde: KOSTRA

	Innbyggere (1.1.2014)	Netto driftsutgifter i kr pr innb. 2013	Netto driftsutgifter 1000 2013-kr
Flesberg	2 683	7 137	19 149
Rollag	1 369	11 207	15 342
Nore og Uvdal	2 557	12 301	31 454
<b>Sum</b>	<b>6 609</b>	<b>9 978</b>	<b>65 945</b>
<i>Landsgjennomsnittet</i>	<i>11 900</i>	<i>3 792</i>	-
<i>Hole</i>	<i>6 595</i>	<i>4 203</i>	-
<i>Hurum</i>	<i>9 330</i>	<i>4 339</i>	-
<b>Årlig gevinst/innsparing ved nivå tilsvarende</b>			
<b>Flesberg</b>			<b>18 776</b>
<b>Landsgjennomsnittet</b>			<b>40 883</b>
<b>Hole</b>			<b>38 167</b>
<b>Hurum</b>			<b>37 268</b>

Vi sammenligner også «Numedal kommune» med sammenlignbare kommuner i Buskerud. Innsparingspotensialet i forhold til hva Hurum og Hole bruker på administrasjon er på mellom 37,3 og 38,2 mill. kr. Sammenligner vi med landsgjennomsnittet, vil innsparingene ligge på omtrent 41 mill. kr. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing av de tre kommunene.

I kapittel 5.2 ble det vist til illustrasjonsberegninger av effekten på rammetilskuddet ved kommunesammenslåing av de tre kommunene. Det ble her vist at inntektsnivået vil være rundt 37,1 mill. kr lavere enn dagens nivå etter perioden for inndelingstilskuddet. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Reduksjon i administrasjonsutgifter bør imidlertid kunne realiseres vesentlig tidligere enn etter 15-20 år fra tidspunktet for en eventuell kommunesammenslåing. Slik sett må altså ikke et inntektsbortfall på om lag 37 mill. kr etter at inndelingstilskuddet i sin helhet faller bort etter 20 år, oppfattes som en tilsvarende redusert økonomisk handlefrihet sammenlignet med dagens situasjon. I mellomtiden bør en altså ha klart å redusere administrasjonsutgiftene.

I tillegg til administrasjon vil kommunen kunne hente ut effektiviseringsgevinster ved å harmonisere tjenestetilbudet. Dette er omtalt nærmere i påfølgende avsnitt.

### 5.11.2 Mulige effektiviseringsgevinster på tjenesteproduksjon

I tillegg til innsparing i administrasjon vil en sammenslått kommune også kunne hente ut innsparingsgevinster på tjenesteområdene gjennom realisering av stordriftsfordeler og harmonisering av utgiftsnivået. En skal ikke undervurdere innsparingsmuligheter innen tjenesteområdene, men erfaringer tilsier at det er vanskelig å hente ut direkte økonomiske effektiviseringsgevinster for førstelinjetjenester, spesielt for tjenester hvor nærhet til innbyggerne er viktig. Erfaringer fra de gjennomførte kommunesammenslåingene er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende gjerne blir liggende hvor de er (Brandtzæg 2009). Det kan være en fordel for prosessen å avklare på et tidlig tidspunkt hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer.

Innen administrasjon har vi definert et mulig innsparingspotensial som en nedjustering til den av de sammenslåtte kommunene som i dag har lavest utgifter. Etter vår vurdering vil det være urealistisk for tjenesteområdene, og vi har derfor sett på hvilket innsparingspotensial som kan hentes ut i de nye kommunekonstellasjonene dersom de hadde samme driftsutgifter som landsgjennomsnittet på utvalgte sentrale tjenesteområder. Om man klarer å hente ut innsparingspotensialet, er blant annet avhengig av samlokalisering og om man klarer å redusere stillinger ved naturlig avgang.

Tabell 32 viser netto driftsutgifter på ulike tjenesteområder i dag og mulig innsparingspotensial for den nye kommunen dersom utgiftene per innbygger legges på det som er dagens nivå for landsgjennomsnittet.

Tabell 32 Netto driftsutgifter i kr per innbygger i aktuell aldersgruppe på utvalgte tjenesteområder 2013. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforskning.

	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	Hele landet
Barnehage (1-5 år)	126 038	136 815	151 740	120 137
Grunnskole (6-15 år)	114 941	156 744	141 083	100 469
Barnevern (0-17 år)	10 516	15 191	14 423	7 298
Sosialtjeneste (20-66 år)	1 229	1 052	1 377	3 320
Pleie og omsorg (67 år +)	120 759	139 629	124 082	111 842
Kommunehelse	1 134	4 788	5 180	2 134
Brann/ulykkesvern	932	1 912	1 321	677
Fysisk planlegging	572	-422	1 360	562
Samferdsel	794	1 332	2 137	793
Kirke	985	1 310	1 663	521
Kultur	1 960	1 880	4 018	1 948

Kommunene i Numedal har i dag generelt høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for disse tjenesteområdene blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 110 mill. kr (jf. Tabell 33). Etter justering for utgiftsbehov viser beregningen et samlet innsparingspotensial på omtrent 87 mill. kr.

Tabell 33 Innsparingspotensial i 1000 kr på utvalgte tjenesteområder sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2013. Kilde: KOSTRA/beregninger ved Telemarksforsking.

	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal	Kommunene samlet
Barnehage (1-5 år)	1 770	2 735	3 445	7 950
Grunnskole (6-15 år)	10 000	19 077	11 616	40 693
Barnevern (0-17 år)	3 874	4 712	3 356	11 942
Sosialtjeneste (20-66 år)	-7 477	-3 980	-2 957	-14 415
Pleie og omsorg (67 år +)	9 541	14 810	5 630	29 982
Kommunehelse	-5 973	7 816	7 636	9 479
Brann/ulykkesvern	1 523	3 637	1 615	6 775
Fysisk planlegging	60	-2 898	2 001	-838
Samferdsel	6	1 587	3 369	4 963
Kirke	2 771	2 324	2 863	7 958
Kultur	72	-200	5 189	5 061
<b>Sum</b>	<b>16 168</b>	<b>49 621</b>	<b>43 763</b>	<b>109 551</b>
<b>Behovsjustering (-)</b>	<b>2 182</b>	<b>13 164</b>	<b>7 441</b>	<b>22 788</b>
<b>Sum etter justering</b>	<b>13 986</b>	<b>36 457</b>	<b>36 322</b>	<b>86 763</b>

I kroner og øre er grunnskole og pleie og omsorg de sektorene der det blir beregnet høyest merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På barnevern og kommunehelse blir det også beregnet et relativt høyt merforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. På sosialtjeneste og fysisk planlegging er det beregnet et mindreforbruk i forhold til landsgjennomsnittet. Den første sumlinjen i tabellen viser at Flesberg har et merforbruk (sammenlignet med landsgjennomsnittet) for alle tjenesteområder i sum på ca. 16 mill. kr, Rollag et merforbruk på rundt 50 mill. kr og Nore og Uvdal et merforbruk på om lag 44 mill. kr. I neste linje i tabellen korrigeres det for at den enkelte kommune har et utgiftsbehov som avviker noe fra det som «gjennomsnittskommunen» i Norge hadde i 2013. Etter justering for utgiftsbehov får Flesberg et merforbruk/innsparingspotensiale på 14 mill. kr. Rollag og Nore og Uvdal får et beregnet merforbruk/innsparingspotensiale på ca. 26 mill. kr. hver. For Numedal samlet er beregnet samlet effektiviseringspotensiale på om lag 87 mill. kr.

Her er det viktig å være oppmerksom på at Nore og Uvdal og Rollag har et inntektsnivå som ligger relativt høyt over landsgjennomsnittet (jf. Tabell 8), og det er således også utviklet et tjenestetilbud som er tilpasset et inntektsnivå som ligger over gjennomsnittskommunen. Ved en full realisering av innsparingspotensialet som er skissert, vil nok dette således kunne oppleves som en reduksjon i kvaliteten på tjenestetilbudet. I den forbindelse vil vi også presisere at det verken er nødvendig, realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik vi har beregnet det i disse tilfellene. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. Når det gjelder tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktig som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

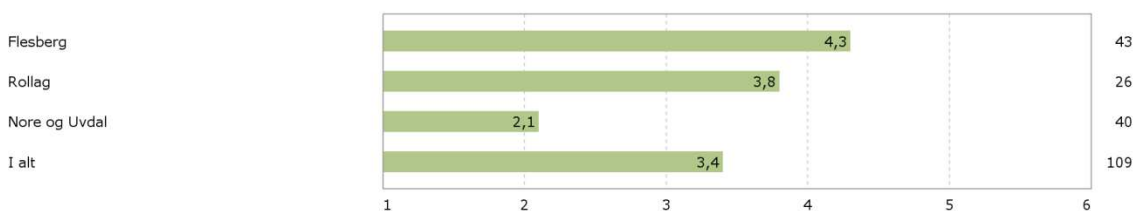
Erfaringene fra de siste, frivillige kommunesammenslåingene er at det største innsparingspotensialet på kort sikt ligger innenfor administrasjon. Dette gir seg også utslag i at delen av utgiftene til administrasjon har blitt redusert til fordel for en økning av delen av utgiftene som går til tjenesteproduksjon. I den sammenhengen er det også viktig å være oppmerksom på at det i alle disse sammenslåingsprosessene har vært gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingene. Slike garantier har vært viktig for å skape trygghet blant de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåing, har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Når slike garantier blir gitt, tar det lengre tid å hente ut stordriftsfordelene. Inndelingstilskuddet som kommunen mottar de første 20 årene etter sammenslåing, tar nettopp hensyn til at det tar tid å hente ut effektiviseringsgevinster i en ny kommune.

# 6. Resultater fra spørreundersøkelse og intervju

## 6.1 Økonomi

Som vi så i gjennomgangen av økonomikapitlet, har Nore og Uvdal og Rollag korrigerende frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter, som ligger betydelig over landsgjennomsnittet. Rollag og Nore og Uvdal har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Flesberg skiller seg ut og ser ut til å være inne i en negativ utvikling. Samtlige av de tre kommunene hadde et nivå på disposisjonsfondet i prosent av brutto driftsinntekter som lå under landsgjennomsnittet i 2013. Flesberg hadde lavest nivå på disposisjonsfondet med kun 0,4 prosent i 2013. Alle de tre kommunene har relativt lav netto lånegjeld.

Spørreundersøkelsen viser også at det er i Flesberg man i størst grad opplever den økonomiske situasjonen i kommunen som krevende. Det er i Flesberg det er størst enighet i påstanden om at den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene (jf. Figur 24). På en skala fra 1-6, der 1=helt uenig og 6=helt enig, ligger de gjennomsnittlige svarene i Flesberg på 4,3, mens tilsvarende gjennomsnitt for Nore og Uvdal er 2,1.



Figur 24 Den økonomiske situasjonen i kommunen gjør det vanskelig å oppnå ønsket kvalitet på tjenestene. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Gjennom intervjuene blir det også pekt på konkrete økonomiske utfordringer i **Flesberg**. Kommunen har vært Robek-kommune og kom ut av den lista for ca. fire år siden. Det blir gitt uttrykk for at kommunen er sårbar med tanke på uforutsette hendelser, f.eks. dersom det dukker opp nye resurskrevende brukere eller tyngre barnevernssaker.

Samtidig blir det gitt uttrykk for at kommunen ikke er belastet med stor gjeld. Kommunen har også hatt noen inntekter på salg av hytteområder som ikke er kommet med i regnskapet før i 2014, og kommunen har et tomtefelt på 70 tomter som skal selges. Kommunen har også en eierandel på 60 prosent i e-verket. Slik sett har kommunen en del aktiva som kunne nulltet ut gjelda dersom de ble realisert.

Flesberg har innført eiendomsskatt i hele kommunen med virkning fra 2014. Kommunen har også 3200 hytter som har fått eiendomsskatt. Det var tidligere kun eiendomsskatt på verker og bruk. Her har man lagt opp til at maksimum 30 prosent av eiendomsskatten skal gå til drift, og at det resterende skal gå til investeringer eller avdrag og renter på lån. Det gis uttrykk for at innføringen av eiendomsskatt er å betrakte som en felles innsats for å bygge ny skole med flerbrukshall, svøm-

mebasseng, kafe og ulike tilbud for kommunens innbyggere. Det har vært lite bråk rundt innføringen av eiendomsskatten, og det blir hevdet at det er en god forståelse blant innbyggerne om at man prøver å få til noe sammen. Kommunen har gjort endringer av skolestrukturen slik at kommunen nå har kun en skolekrets.

**Rollag** har også hatt utfordringer med lite økonomisk handlingsrom, og som følge av dette innførte man eiendomsskatt i 2009. I 2008 var netto driftsresultat i null, og det ble satt i verk tiltak for å kutte utgifter. Man startet et prosjekt man kalte «Fra 2-1» «– hva har vi to av som vi kan klare oss med én av?». Kommunen har vært igjennom en prosess hvor målet har vært å skaffe seg handlingsrom til å drive utviklingsarbeid. Det ble foretatt en gjennomgang av ulike tjenestetilbud som skole og barnehage, og man tok også en gjennomgang av tilbud med tanke å sikre selvkost. I 2011/12 ble skolen i Rollag lagt ned, og man har da kun én skole i Veggli. Dette er en skole som tar elever fra 1. – 10. klasse. Man så at elevtallet ville synke på sikt, og det var også en målsetting å sikre bedre kvalitet både faglig og sosialt. Det var imidlertid en god del diskusjoner rundt nedleggelsen.

Kommunen har ellers utfordringer med at utgiftene til barnevern øker mer enn budsjettet. Det vises til at økonomiplanen har et beskjedent handlingsrom, og investeringsbudsjettet ligger på 10-12 mill. kr per år.

**Nore og Uvdal** har solid økonomi som følge av kraftverksinntekter, og har korrigerede frie inntekter, inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter, som ligger 50 prosent over landsgjennomsnittet. Dette innebærer at Nore og Uvdal har betydelig større inntekter sammenlignet med de andre kommunene, spesielt Flesberg. Nore og Uvdal har således muligheter til å opprettholde et dyrere tjenestetilbud.

I og med at kommunen har penger, blir det også lokalt gitt uttrykk for at man kan bruke penger. Dersom det oppstår utfordringer, er det lokalt en forventning om at kommunen stiller opp, og at det også kan være utfordringer knyttet til dette. I de andre Numedalskommunene kan det således være en større erkjennelse av at om man skal få til noe, så er det behov for felles innsats. Man ser også at det kan være usikkerheter knyttet til kraftinntektene framover, og det nevnes i den forbindelse at eiendomsskatten bl.a. kan bli redusert som følge av store investeringer knyttet til ombygging av kraftstasjonen. Kommunen har i dag gjort seg avhengig av kraftinntektene, og en reduksjon av disse vil bli krevende. På nasjonalt nivå har det også vært diskutert om beregningene for kommunenes inntekter fra eiendomsskatt på kraftverk skal endres. Slike endringer kan få betydelige negative konsekvenser for kommunen.

I og med at Nore og Uvdal i dag har betydelige kraftinntekter, er det også mange som har vanskelig for å se at en kommunesammenslåing skal gagne Nore og Uvdal. Det er en frykt for at pengene da vil bli brukt til investeringer og drift av tiltak og aktiviteter nedover i dalen, dvs. investeringer som i liten grad vil bidra til å styrke utviklingen av Nore og Uvdal.

Det som i Nore og Uvdal blir sett som en mulig positiv effekt av kommunesammenslåing økonomisk sett, er at kommunen pr. i dag ikke bruker opp all konsesjonskraften man har rett på. Ved en sammenslåing vil mesteparten av konsesjonskraften gå til Numedalskommunene. I dag går overskytende konsesjonskraft til fylkeskommunen. I kap. 5.4 så vi at dersom man legger til grunn en nettoppris omtrent som i dag, 15 øre/kWh, vil økningen i konsesjonskraftsinntekter for en sammenslått kommune være på ca. 12,3 millioner kroner per år.

Gjennomgangen av økonomikapitlet viser at det kan være betydelige økonomiske gevinster, spesielt de første 15 årene etter en sammenslåing. I denne perioden vil den sammenslåtte kommunen

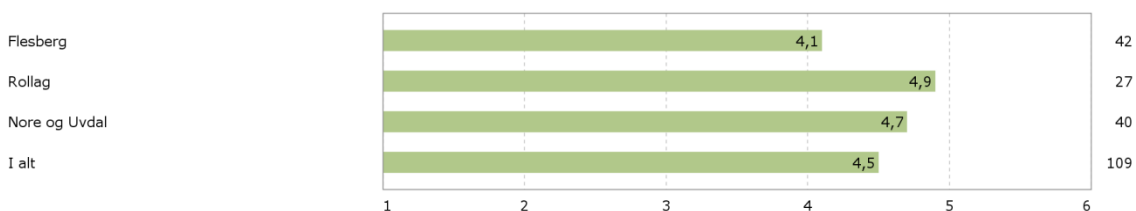
hente ut full effekt av alle effektiviseringsgevinster knyttet til administrasjon og tjenester. Etter at inndelingstilskuddet er trappet ned (etter 15-20 år), må den sammenslåtte kommunen tilpasse seg et «normalt» inntektsnivå, men gevinstene fra økningen av konkurransekraftinntektene vil være av varig karakter.<sup>21</sup>

I flere av kommunene, men spesielt i Nore og Uvdal, blir det pekt på at kommunen er en viktig arbeidsgiver og at arbeidsplasser er viktig. Dersom effektivisering av kommunal drift innebærer at mye av de kommunale arbeidsplassene flyttes ut av kommunen, er det imidlertid frykt for at dette skal slå negativt ut for framtidig utvikling av kommunen. Dette er problemstillinger vi vil komme nærmere tilbake til.

## 6.2 Tjenestetilbudet

### 6.2.1 Kvaliteten på tjenestetilbudet

Når det gjelder kvaliteten på tjenestetilbudet, tyder tilbakemeldingene gjennom spørreundersøkelsen på at dette oppleves som rimelig bra i alle kommunene (jf. Figur 25). Det er noe større tilfredshet i Rollag og Nore og Uvdal enn i Flesberg. Alle kommunene er mer uenig enn enig i påstanden om at «det er ingen utfordringer når det gjelder å rekruttere kompetent arbeidskraft» (jf. Figur 26). Tilbakemeldingene tyder altså på at rekruttering er en utfordring som gjør seg gjeldende til en viss grad.



Figur 25 Kvaliteten på tjenestetilbudet er svært bra. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



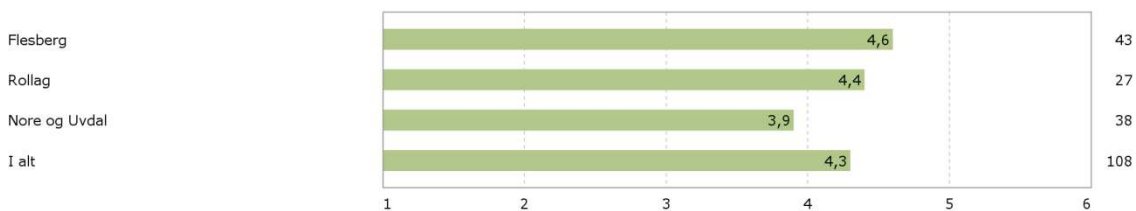
Figur 26 Det er ingen utfordringer når det gjelder å rekruttere kompetent arbeidskraft. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

Det er relativt stor enighet i at små og sårbare fagmiljøer er en utfordring (jf. Figur 27). Her skiller Flesberg og Rollag seg noe fra Nore og Uvdal, som ikke er like enig i dette. Dette har høyst sann-

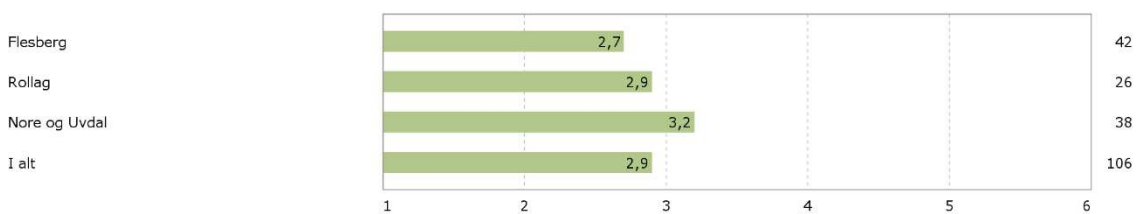
<sup>21</sup> Forutsatt at det ikke skjer endringer i regelverket.



synlig sammenheng med at Nore og Uvdal har bedre økonomi, noe som gir grunnlag for flere ansatte. Vi har tidligere sett at Nore og Uvdal har 108 flere kommunale arbeidsplasser enn Flesberg, selv om Flesberg har flere innbyggere (jf. kap. 4.2). Det er også Nore og Uvdal som føler at de har minst utfordringer med å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene, og som føler at de står best rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer (jf. Figur 28 og Figur 29). Ellers er det verdt å merke seg at alle kommunene er klart mer uenig enn enig i påstanden om at «kommunen ikke har utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene». Mønsteret er omtrent det samme når det gjelder påstanden om at «vår kommune står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer»



Figur 27 Små og sårbare fagmiljøer er en utfordring. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 28 Kommunen har ikke utfordringer når det gjelder å håndtere stadig økende krav til de kommunale tjenestene. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

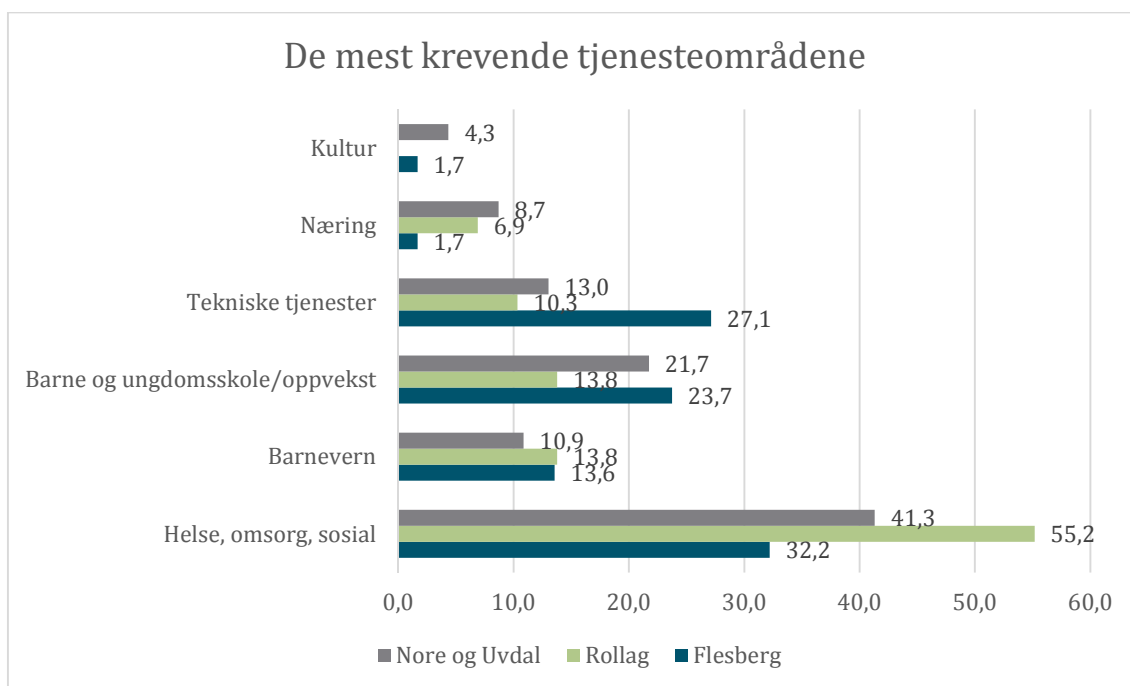


Figur 29 Den nye regjeringen vil sørge for at flere regionale og statlige oppgaver blir lagt til kommunalt nivå. Vår kommune står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. 1=helt uenig og 6=helt enig. Gjennomsnitt.

## 6.2.2 Krevende tjenesteområder

I et åpent spørsmål ble respondentene bedt om å angi hvilke tjenesteområder som oppleves som de mest krevende for kommunen. I Figur 30 har vi forsøkt å systematisere hvilke tjenesteområder som er trukket fram av respondentene i de ulike kommunene. Vi ser at det i alle kommunene er flest som trekker fram helse, omsorg og sosiale tjenester, men andelen virker å være størst i Rollag. Videre er det flere som trekker fram skole- og oppvekstsektoren, og en del som trekker fram

tekniske tjenester og næringsarbeid. I Flesberg er det en spesielt stor andel som mener at leveranser innen de tekniske tjenestene er en stor utfordring. Det er også flere som mener oppvekst er en tjeneste som er utfordrende.



Figur 30 Hvilke tjenesteområder som oppleves som de mest krevende for kommunene. Prosent. N for Flesberg, Rollag og Nore Uvdal: 59, 29 og 46.

Når det gjelder årsaker til utfordringene på de ulike tjenesteområdene, er det en del faktorer som går igjen. I **Flesberg** oppleves det som krevende med økte kostnader, svak økonomi, vanskeligheter med rekruttering og små og sårbare fagmiljøer på de fleste tjenesteområder. Det er spesielle utfordringer når det gjelder dette innen helse og omsorg, noe som også tilskrives en økende andel eldre. Flere trekker også fram mangel på kapasitet og kompetanse i teknisk sektor som problematisk. Barnevernet er interkommunalt, men uforutsette barnevernsutgifter skaper vanskeligheter på økonomisiden.

I **Rollag** oppleves også helse og omsorg som et krevende tjenesteområde. Her vises det til at det er en relativt høy andel ressurskrevende brukere, og at man ser utfordringene når det gjelder psykiatri, rekruttering av sykepleiere og etablering av tilfredsstillende demenstilbud. Her nevnes det at små fagmiljøer fører til slitasje på de ansatte. Små økonomiske ressurser gir lite rom for å legge til rette for næringsutvikling, noe som er viktig styrke bosettingen. Det blir også nevnt at mange interkommunale samarbeid bidrar til noe mindre politisk påvirkning.

**Nore og Uvdal** har egen legevaksordning, og utfordringer med rekruttering gjør at ordningen blir kostnadskrevende. Her blir det også vist til utfordringer knyttet til ressurskrevende brukere, psykiatri, rehabilitering, omsorg og dagtilbud til eldre og rekruttering av sykepleiere. Ellers blir det her pekt på at kostnadsnivået er høyt på flere tjenesteområder og at kvalitetene på tjenestetilbudet ikke står i forhold til ressursene som brukes. I den forbindelse nevnes næring, miljø, kommunalteknikk (langvarige prosesser), PLO, skole og barnehage og kultur. Uforutsette utgifter på barnevern trekkes også fram som problem i Nore og Uvdal. Videre blir det fremmet ønske om bedre fritidstilbud til ungdom over 13 år, og det blir hevdet at kommunen er svak på næringsutvikling og samhandling med næringslivet. Ellers vises det til at det fort blir små fagmiljøer, og at det blir for

mange stillinger som har oppgaver innenfor flere fagområder. Samtidig blir det også gitt uttrykk for at kommunes gode økonomi skaper ekstra forventninger til kommunen og det kommunale tjenestetilbudet.

Inntrykkene fra spørreundersøkelsen understøttes av intervjuene i kommunene, samtidig som en del av utfordringene blir nærmere utdypet. I **Flesberg** blir det også gjennom intervjuene gitt uttrykk for at man er sårbar på flere områder, man har for små miljøer og blir for avhengig av én person. Én sykemelding er nok til å stoppe tjenesteproduksjonen på et område, f.eks. innen helse og omsorg, jordmor- og helsøstertjeneste. Når det ikke er noe fagmiljø, blir det vanskelig å rekruttere, og man kan oppleve av stillinger blir stående vakante. Videre blir det en utfordring å holde seg oppdatert på nye nasjonale krav og føringer. Det blir en utfordring å oppfylle de lovpålagte tjenestene, og det blir lite tid og ressurser til å drive utviklingsarbeid. Når få personer har ansvar for mye, og skal være eksperter på alt, blir det videre for lite tid til å drive ledelse, noe som oppleves som en slitasjefaktor.

Det bekreftes også at man har utfordringer knyttet til de tekniske tjenestene, og det tar lang tid å få behandlet en byggesøknad. Her er det behov for et større og sterkere miljø for å få ting til å flyte bedre.

Kommunen har gjort noen strukturell grep når det gjelder skole. Tidligere hadde man tre skoler og tre skolekretser. Nå har man én skolekrets og to skoler. 1.-4. trinn går på Lampeland mens 5.-10. går i Flesberg. Endringen ble gjort i starten av forrige kommunestyreperiode. Det var en del uenighet om denne saken, og vedtak ble fattet med 11 mot 10 stemmer i kommunestyret. I ettertid har evalueringer vist at det har fungert bra. Erfaringene er positive for elevene, og man har i større grad blitt én kommune i stedet for tre lokalsamfunn. Det hevdes at dette har vært positivt for hele kommunen.

Man har nå to gamle skoler. Kommunen har derfor planer om å bygge en ny skole med flerbruks-hall og svømmebasseng. Her det også ønskelig med kafe og konferansehall. Dette krever store investeringer, noe som er årsaken til at man har innført eiendomsskatt fra 2014.

Ellers har kommunen ett sykehjem og tre kommunale barnehager. Disse ligger i Flesberg, Lampeland og Svene. Tidligere var det også en i Lyngdal, men denne ble lagt ned. Der er det en privat barnehage i stedet for. I tillegg er det et par familiebarnehager. Videre kjøpes det noen plasser i Kongsberg. I og med at det er mange som jobber i Kongsberg, er det praktisk for foreldrene å levere barna i nærheten av der de jobber. Barnehagen i Svene blir nå utvidet fra 30 til 72 plasser. Dette er nettopp for å gjøre det lettere for de som pendler til Kongsberg, å levere og hente barna.

I forbindelse med kommunesammenslåinger kan enkelte frykte for at det blir lettere å legge ned skoler, og at dette skal ut over lokalsamfunn. I og med at man i Flesberg nå får kun en skole, bør det ikke være grunn til bekymring for dette her.

I **Rollag**, som er den minste kommunen i Numedal, oppleves mange av de samme utfordringene som i Flesberg. Kommunen har en liten organisasjon, og det meldes om utfordringer knyttet til stadig nye lover, krav og retningslinjer. Det oppleves som krevende med stadig oppfølging, tilsyn, systemrevisjon, egenkontroll, rutinebeskrivelser, risiko- og sårbarhetsanalyser og detaljert rapportering. Man har lite merkantile ressurser, og flere ulike oppgaver ligger ofte til én og samme stilling. Fagmiljøet består gjerne bare av én person, og det er vanskelig å stille krav til kompetanse og kvalitet når man ikke har noe fagmiljø. Man er nå inne i en prosess hvor man skal beskrive arbeidsrutiner og arbeidsflyt i prosesser. Dette oppleves som svært krevende når det kommer i tillegg til alt

annet. Kommunen har i dag ingen juridisk ressurs, men det jobbes med å få tilgang til det gjennom et samarbeid innenfor Kongsbergregionen.

I forbindelse med spørreundersøkelsen ble demens nevnt som et utfordrende område innen pleie- og omsorg. Gjennom intervjuene blir det også bekreftet av dette er et ressurskrevende område, og at det kan være aktuelt å drive mer effektivt gjennom samarbeid med andre kommuner. For en liten kommune er det krevende med lukkede avdelinger og tilrettelegging av tilfredsstillende tilbud med god oppfølging. Her blir det antydnet at større enheter kunne vært en fordel for å sikre det som trengs for et verdig liv.

Kommunen har også lite ressurser til å drive plan og utvikling. I og med at man ikke har ressurser til å være på banen og følge med, øker faren for at man lett blir på etterskudd dersom muligheter dukker opp. I slike tilfeller er det viktig å ha klare planer og mål for framtidig utvikling, og man ser et behov for å være større og sterkere på dette området. Kommunen har imidlertid korte frister på byggesaksbehandling.

Ellers blir det nevnt at kommunen har samarbeid på mange områder, og at man er avhengig av det for å levere tilfredsstillende tjenester. Også i Rollag er det utfordringer knyttet til uforutsette utgifter i barnevernet. To-tre tyngre saker kan være nok til å velte budsjettet. Omsorgsovertakelser innebærer også utgifter som man tar med seg i mange år framover.

I Rollag er skolene, på samme måte som i Flesberg, slått sammen til én. Her er det ikke flere effektiviseringsgevinster å hente ut.

**Nore og Uvdal** er den eneste kommunen med egen legevaktsordning. Flesberg og Rollag samarbeider med Kongsberg om dette. I tilknytning til legevaktsordningen har Nore og Uvdal også etablert et eget tilbud om døgnopphold for øyeblikkelig hjelp. Dette er en ordning som er krevende å håndtere både med tanke på kostnader og bemanning, og det er lagt opp til at ordningen skal evalueres etter en to-årsperiode.

Også i Nore og Uvdal blir det vist til at problemstillinger knyttet til kompetanse, rekruttering og små og sårbare fagmiljøer gjør seg gjeldende på de fleste fagområder. Kommunen har for tiden en lærerstab som fyller kompetansekravene, men dette er noe som det er vanskelig å få til. Det er rekrutteringsutfordringer bl.a. når det gjelder sykepleiere og leger. Nore og Uvdal føler også økt press på pleie og omsorg som følge av en økende andel eldre. Teknisk sektor er sårbar. Her er det folk som har lang fartstid og erfaring, og som det på sikt vil bli vanskelig å erstatte.

Nore og Uvdal har som de andre kommunene i Numedal foretatt endringer i skolestrukturen de senere årene. Man har nå 10-årig skole i Rødberg og 7-årig skole i Uvdal. Det har alltid vært ungdomsskole bare i Rødberg. Tidligere hadde man 7-årig skole i Nore og i Tunhovd. Det var få elever på disse skolene, og enkelte foreldre ønsket større forhold for barna. Det var delte meninger om endringene, men motivasjonen for endringer av skolestrukturen var å styrke det faglige og sosiale for barna. Endringene var ikke økonomisk betinget.

### 6.2.3 Konsekvenser av en sammenslåing

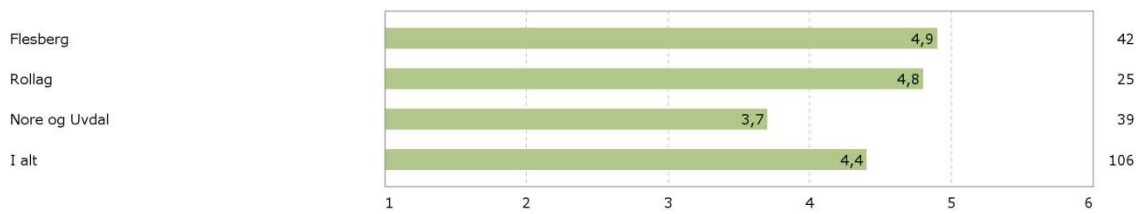
Gjennom spørreundersøkelsen ble også respondentene bedt om å vurdere konsekvenser av en kommunesammenslåing med tanke på en del målsettinger knyttet til framtidig utvikling av tjenestetilbudet (jf. Figur 31-Figur 35). Her er det et klart flertall, spesielt i Flesberg og Rollag, som mener at en sammenslåing av de tre Numedalskommunene vil ha betydelige positive effekter når det

gjelder å rekruttere arbeidskraft og sikre større og bedre fagmiljøer. Vurderingene i Nore og Uvdal ligger også på den positive siden av skalaen, men vurderingene er ikke like positive som i de andre kommunene. Dette har dels sammenheng med at kommunen har bedre økonomi, og dermed bedre forutsetninger for selv å løse oppgavene sammenlignet med de andre. I Nore og Uvdal blir det både gjennom åpne spørsmål i spørreundersøkelsen og gjennom intervjuene gitt uttrykk for at man gjennom større kommuner ser fordeler knyttet til større fagmiljøer, men at det også kan knytte seg ulemper knyttet til realisering av slike gevinster. I den forbindelse blir det poengtert at en kommunesammenslåing ikke nødvendigvis vil løse alle rekrutteringsutfordringene. Dette begrunnes med at skolene og sykehjemmet fortsatt vil bestå der de nå er plassert, og at rekrutteringsutfordringene derfor vil være de samme ved en kommunesammenslåing. Det er også frykt for at en sammenslåing kan slå negativt ut dersom mange kommunale arbeidsplasser flyttes til andre steder, da samlokalisering vil være nødvendig for å hente ut gevinster fullt ut for fagmiljøer. Da kan det være vanskeligere å finne arbeidsplasser for par som ønsker å slå seg ned i kommunen. Kommuneorganisasjonen er i dag en viktig arbeidsplass for personer med høyere utdanning. Figur 34 viser også at man i Nore og Uvdal er mer skeptisk til hvorvidt en kommunesammenslåing vil gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger.

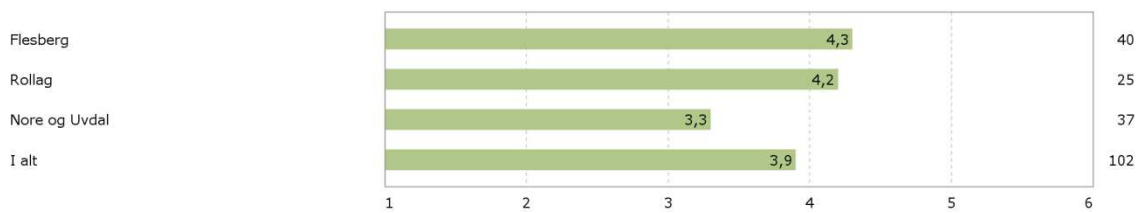
Flesberg og Rollag har også mer positive vurderinger når det gjelder forbedring av kvaliteten på de kommunale tjenestene, og mulighetene for å hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift. Når det gjelder det siste, blir det gjennom intervjuene pekt på at det vil være effektiviseringsgevinster på en del områder, men i Nore og Uvdal er det frykt for at effektene av dette i større grad vil komme andre til gode enn innbyggerne i Nore og Uvdal, og at det er sannsynlig at det blir færre arbeidsplasser i kommunen. Enhver arbeidsplass er viktig for bosetting og dermed også for opprettholdelse av dagens tjenestetilbud.

Figur 35 viser at alle kommunene er mer skeptiske i vurderingene av effektene når det gjelder spørsmålet om tilgjengeligheten til de kommunale tjenestene sammenlignet med andre potensielle effekter. Dette henger sammen med at styrkede fagmiljøer til en viss grad vil innebære behov for samlokalisering, og at avstandene i Numedal er store. Det er respondenter fra Nore og Uvdal, som ligger lengst fra Kongsberg, og som er størst i areal, som naturligvis er mest skeptisk når det gjelder tilgjengeligheten til tjenestene.

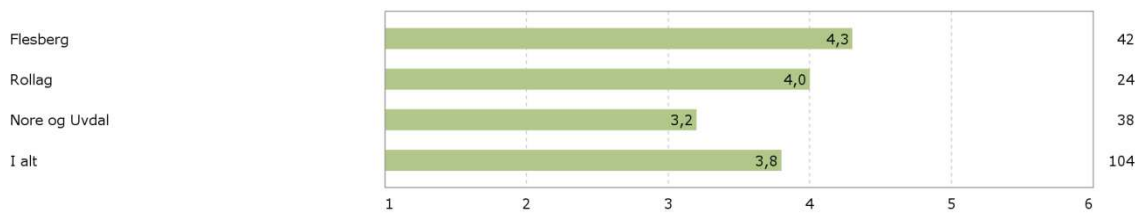
Når det gjelder det siste er det viktig å være klar over at tilgjengelighetsbegrepet kan oppfattes forskjellig. I noen tilfeller kan også økt fysisk avstand gjøre det lettere å ta kontakt, f.eks. med barneverntjenestene, fordi du ikke kjenner de som jobber der. Brukernærhet oppfattes i mange tilfeller som viktig, men dersom du skal være brukernær, er det også viktig at man har kompetanse som man kan «være brukernær med». Her kan behovene og utfordringene variere fra tjenesteområde til tjenesteområde. I det daglige er det nærhet til skole, barnehage og sykehjem som er av størst betydning for innbyggerne. Lokaliseringen av slike tjenester har i liten grad blitt påvirket i forbindelse med de kommunesammenslåingene som er gjennomført de senere årene (Brandtzæg 2010). Frigjorte ressurser gjennom kommunesammenslåingene har også blitt brukt til å styrke disse tjenestene.



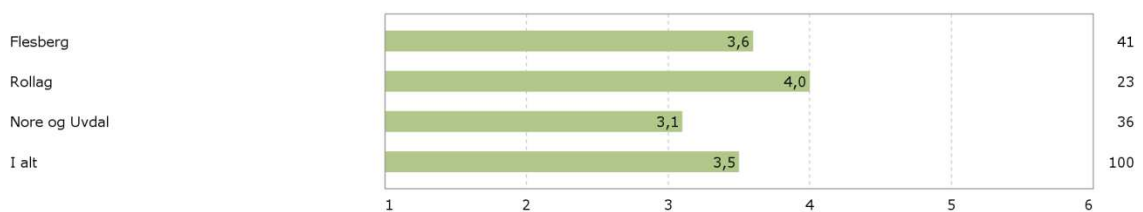
Figur 31 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Sikre større og bedre fagmiljøer i kommunen. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



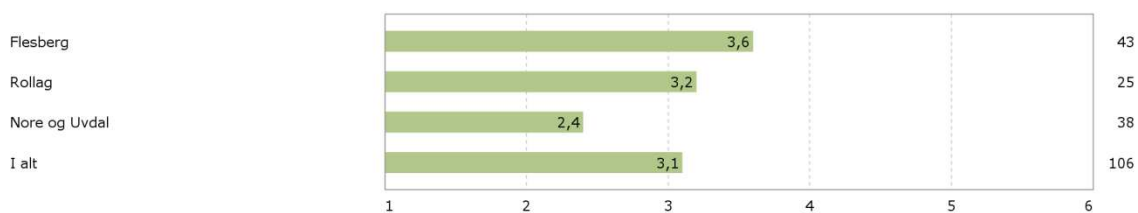
Figur 32 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Gjøre det lettere å rekruttere arbeidskraft til kommunale stillinger. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 33 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Sikre og forbedre kvaliteten på de kommunale tjenestene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 34 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Hente ut økonomiske gevinster som følge av mer effektiv drift. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 35 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Sikre god tilgjengelighet til de kommunale tjenestene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

## 6.2.4 Samlet vurdering

Spørreundersøkelsen tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene i dag er noenlunde bra, men at rekruttering av kompetanse er krevende, og at det er problematisk med små og sårbare fagmiljøer. Kommunene har også visse utfordringer med å håndtere stadig økende statlige krav til kommunene, og ingen av kommunene føler at de står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer. I **Flesberg** oppleves det som krevende med økte kostnader, svak økonomi, vanskeligheter med rekruttering og små og sårbare fagmiljøer på de fleste tjenesteområder. Det er spesielle utfordringer knyttet til dette innen helse og omsorg, noe som også tilskrives en økende andel eldre. Flere trekker også fram at mangel på kapasitet og kompetanse i teknisk sektor er problematisk. I **Rollag** oppleves også helse og omsorg som et krevende tjenesteområde. Her vises det til at det er relativt høy andel ressurskrevende brukere, at man har utfordringer når det gjelder psykiatri, rekruttering av sykepleiere og etablering av et tilfredsstillende demenstilbud. Små fagmiljøer fører til slitasje på de ansatte. Små økonomiske ressurser gir lite rom for å legge til rette for næringsutvikling, noe som er viktig for å styrke bosettingen. I **Nore og Uvdal** blir det også vist til utfordringer knyttet til ressurskrevende brukere, psykiatri, rehabilitering, omsorg og dagtilbud til eldre og rekruttering av sykepleiere. Ellers blir det her pekt på at kostnadsnivået er høyt på flere tjenesteområder, og at kvalitetene på tjenestetilbudet ikke står i forhold til ressursene som brukes. I den forbindelse nevnes næring, miljø, kommunalteknikk (langvarige prosesser), PLO, skole og barnehage og kultur.

Med stadig økende krav til kommunale oppgaver og en økende andel eldre i befolkningen, er det lite som tyder på at utfordringene knyttet til rekruttering og utvikling av sterke og robuste fagmiljøer vil avta i årene som kommer.

Et flertall av våre respondenter i Flesberg og Rollag mener at en sammenslåing av kommunene i Numedal vil ha positive effekter på det å rekruttere arbeidskraft, sikre større og bedre fagmiljøer og hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster. Meningene er mer delte når det gjelder spørsmålet om en sammenslåing vil ha positive eller negative effekter på tilgjengeligheten. I Nore og Uvdal er man mer tilbøyelig til å mene at en sammenslåing vil ha negativ effekt på alle disse faktorene.

Kommunene i Numedal har lang tradisjon med interkommunalt samarbeid for å kunne gjennomføre oppgaver bedre og mer kostnadseffektivt enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. Interkommunalt samarbeid kan ha både fordeler og ulemper, og vi skal i påfølgende avsnitt se nærmere på omfanget av interkommunalt samarbeid og utfordringer knyttet til dette.

## 6.3 Interkommunalt samarbeid

---

### 6.3.1 Omfang fordeling av samarbeid

De senere årene er det lagt til rette for økt interkommunalt samarbeid, bl.a. gjennom endringer i kommuneloven. Fra 1.1.2007 har man fått en ny bestemmelse i kommuneloven (§ 28) som gir anledning til etablering av vertskommunesamarbeid med overføring av myndighet til en annen kommune. Dette har bl.a. åpnet for etablering av interkommunale barnevern, og det er nå registrert rundt 50 slike samarbeid på landsbasis. I tillegg har den såkalte samkommunemodellen blitt lovfestet som en mer forpliktende samarbeidsform, men denne modellen er det bare et fåtall kommuner som har tatt i bruk, og ingen av disse ligger Numedal.

Når det gjelder omfanget av interkommunale samarbeid, har vi tatt utgangspunkt i oversikt som er utarbeidet av Flesberg kommune, og som de andre kommunene har hatt anledning til å supplere (jf. Tabell 34). Det gjelder da samarbeid som Rollag og Nore og Uvdal er med i, men som ikke omfatter Flesberg.

Oversikten viser at de tre kommunene til sammen er involvert i 64 interkommunale samarbeid. Flesberg deltar i flest samarbeid (54), mens Rollag deltar i 52 og Nore og Uvdal i 45. Oversikten omhandler både fast etablerte samarbeid med egne styrende organer, nettverksbaserte samarbeid og prosjekter.

De tre Numedalskommunene er i stor grad involvert i de samme samarbeidene, men det er noen samarbeid som ikke alle er involvert i. Flesberg har fire samarbeid med Kongsberg som de andre to ikke er med på. Disse er relatert til oppvekst og kultur. Det er også sju samarbeid som omfatter Flesberg og Rollag, men som Nore og Uvdal ikke er med i. To av disse omfatter veiledningsoppgaver innen oppvekst og kultur. Ellers har Flesberg og Rollag egne samarbeid om flyktningetjeneste, fastlegetjeneste, feiertjeneste, slamlagune og tilsynsingeniør. Rollag og Nore og Uvdal har også to samarbeid som Flesberg ikke er med på; veterinær og introduksjonsprogram for flyktninger.

Numedalskommunene har over lang tid utviklet en kultur og en tradisjon for samarbeid. Dette har sammenheng med at kommunene hver for seg ikke har hatt ressurser eller kapasitet til å utvikle gode tjenester alene på alle områder. Dersom det dukker opp nye ting, så har man som vane å sjekke opp om det er noe som kan gjøres felles. Felles økonomifunksjon i Numedalskommunene (FØNK) er et samarbeid som har vært så vellykket at man kan snakke om «det gode eksemplets makt». Bakgrunnen var at man så at man var veldig sårbar hver for seg. Den gangen hadde man allerede etablert felles applikasjoner, men hadde tre økonomikontor. Det var vanskelig å kjøre lønn dersom noen ble syke. I forbindelse med et kurs som ble holdt i begynnelsen på 2000-tallet, var det fokus på kompetanseheving innen IKT og nettverksøkonomi. Som en forlengelse av dette ble det satt fokus på hvilke muligheter som Internett gir, og hvordan det kan endre måten å samarbeide på. Da ble det laget et prosjekt på felles økonomi- og personalforvaltning i Numedal. Det var fokus på at folk ikke måtte flytte, og på hva som skulle til av tekniske verktøy for å redusere avstandsulempene. Det ble gjort grep når det gjaldt økonomistyringssystemet Agresso, rutiner for styring av budsjettansvarlige, hvilke styringsredskaper som var nødvendige, hvordan fakturaer skulle håndteres elektronisk, og hvordan man skulle kommunisere med fagressursene på økonomi. Chattetjenesten MSN ble tatt bruk i hele organisasjonen 2004-05. Det ble tatt i bruk videokommunikasjonsløsning mellom økonomikontroller og mellom økonomisjef og rådmenn. Man hadde fokus på etablering av like rutiner i kommunene. Det endte med at man fikk én funksjon, én arbeidsgiver og at folk kunne beholde kontorplass der de tidligere hadde sittet, eller ønsket å sitte.



Det oppleves som en stor fordel med felles økonomisjef som kjører samme prosedyrer i alle kommuner. Kommunene har gjerne de samme utfordringene, og man tar med gode løsninger fra den ene kommunen til den andre. At man har samme maler for planer og rapportering gjør at ledelsen i de tre kommunene i felleskap kan diskutere de samme problemstillingene.

Etableringen omfattet også en undersøkelse blant de ansatte om hva som skal for at økonomifunksjonen skal bli mer profesjonell innad. Det ble gjennomført en evaluering av prosjektet etter fire år, som omfattet både ansatte og kunder – de som sitter med budsjettansvar. Konklusjonen var enstemmig: «*Ingen ville tilbake. Det fungerte glimrende*». Det ble nylig utlyst en stilling som økonomikontroller som er tett på økonomisjefen. Stillingen ble lyst ut med mulighet for kontorsted i alle tre kommunene, noe som gjorde rekrutteringen lettere.

De positive erfaringene fra FØNK er et eksempel som flere tjenester kunne dra nytte av i fall man skulle ende opp med en kommunesammenslåing i Numedal.

Tabell 34 Oversikt over interkommunalt samarbeid som Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal deltar i.

Etat	Tiltak/prosjekt (navn)	Organisering og deltakende kommuner	Hensikt	Aktivitet 2013/status 2014	Flesberg	Rollag	Nore og Uvdal
Felles	Kongsbergregionen	Stiftet i 2005 som et interkommunalt samarbeidsorgan i h.h.t. kommunelovens § 27. Består av Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Notodden, Hjartdal og Tinn.	Samarbeids- og interesseorgan for 7 samarbeidende kommuner. I tillegg til en rekke samarbeidsprosjekter innenfor de fleste tjenesteområder (tjenesteutvikling) arbeider regionen strategisk på regionale satsningsområder som 1) Tilrettelegging for næringsutvikling og arbeidsplasser, 2) Kommunikasjon, infrastruktur og samferdsel, 3) Steds- og områdeutvikling, 4) Kunnskapsutvikling	Oppfølging av styrings- og strategidokument 2010-2021, og handlingsplan 2013 som viser planlagt aktivitet på alle innsatsområdene. Noen aktiviteter 2013: -Etablere driftssamarbeid IKT, -Meldingsløftet (samhandling), -Felles kvalitetssystem, -Renovasjon (organisering/løsning felles)	1	1	1
Felles	Kongsbergregionen	Felles telefonisentral-/system (Trio) for kommunene i Kongsbergregionen. Gjennomført i 2011.	Å effektivisere/rasjonalisere telefoniløsninga samt utvikle nødvendig kompetanse, gjøre kommunene mindre sårbare ved ulike typer fravær og ikke minst sørge for gode kommunikasjonslinjer kommunene i mellom.	2014: Deling av sentralbord drøftes mellom Rollag og Flesberg.	1	1	1
Felles	SNKR – Samordnet næringsapparat i Kongsbergregionen	Samarbeidsforum mellom næringsapparatene til kommunene i Kongsbergregionen. Numedalsutvikling deltar på vegne av Numedalskommunene sammen med representant fra Nore og Uvdal kommune.	Nettverk og møteplass, samt styringsgruppe for prosjektene bygdeutvikling, hytteutvikling og etablererveiledning i Kongsberg/Numedal. Ansvarlig for årlig reiselivskonferanse	Oppfølging av mål og tiltak innenfor sitt område i strategiplanen. Pilot i Telemarksforskningens pilotprosjekt knyttet til attraktivitet/innovasjon. Planlegge og gjennomføre årlig reiselivskonferanse. 2014: Avtale om etablererveiledning. Etablerekontoret Kongsbergregionen inngått.	1	1	1
Felles	FØNK – Felles økonomifunksjon i Numedalskommunene	Etablert i 2005 som interkommunalt samarbeidsorgan i h.h.t. komm.lovens § 27 (vertskommunemodell). Består av Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal.	Hovedformål: Økonomifunksjonen i Numedalskommunene skal fremstå som en profesjonell leverandør av informasjon og tjenester overfor sine brukere – internt og eksternt. Det skal legges vekt på samordning og utnyttelse av ressurser, bruk av teknologi, fellesløsninger, kommunikasjonsløsninger samt kompetanseheving, med sikte på å stimulere til en mer effektiv, kvalitativ og brukerorientert økonomifunksjon.		1	1	1
Felles	IKT-samarbeid	Rollag og Flesberg samarbeider nært om IKT-løsninger og har felles IKT-konsulent. Arbeidsgiver er Rollag kommune.	Å effektivisere/rasjonalisere IKT-funksjonen samt utvikle felles kompetanse	Status 2014: Vedtak i alle kommuner om felles IKT-drift i regi av Kongsbergregionen. Notodden	1	1	1

				er arbeidsgiverkommune, og etablering pågår.			
Felles	Skatteoppkreveren for Kongsberg og Numedal	Stiftet i 2007 som et interkommunalt samarbeid i h.h.t. komm.lovens § 27. Består av kommunene Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal	Utfører alle oppgaver til skatteoppkreverfunksjonen til disse 4 kommunene.		1	1	1
Felles	Buskerud Kommunerevisjon IKS	Etablert i 2003 etter lov om interkommunale selskaper. Eies av Buskerud fylkeskommune, Drammen, Flesberg, Hole, Kongsberg, Krødsherad, Lier, Modum, Nedre Eiker, Nore og Uvdal, Ringerike, Rollag, Sande i Vestfold, Sigdal, Svelvik og Øvre Eiker kommuner.	Leverer de revisjonstjenestene som kommuner og fylkeskommuner etter kommuneloven er pålagt å få utført i henhold til god kommunal revisjonsskikk, det vil si regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon		1	1	1
Felles	IKA Kongsberg. Interkommunalt arkiv for Buskerud, Vestfold og Telemark IKS	Etablert i 1992, og fra 2002 organisert som et IKS etter lov om interkommunale selskaper. 44 eiere i 2012 bestående av kommuner og fylkeskommuner fra Buskerud, Telemark og Vestfold.	IKA Kongsbergs hovedoppgave er å legge til rette for eiernes rasjonelle, funksjonsdyktige og effektive gjennomføring av arkivlovens intensjoner og bestemmelser.		1	1	1
Felles	Kommunenes Opplæringskontor	Organisert som et IKS. Eiere er de fleste kommuner i Buskerud samt Buskerud fylkeskommune.	Kommunenes opplæringskontor (KOB) sin hovedoppgave er å legge til rette for at eierne skal kunne jobbe systematisk, målretta og effektivt innenfor kommunenes fagopplæringsområder.		1	1	1
Felles	Numedalsutvikling IKS	Etablert i 1997 og organisert som et IKS i medhold av lov om interkommunale selskaper. Består av eierkommunene Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal.	Selskapets målsetting er: Være en sentral aktør for fellessatsing for Numedal. Bidra til samfunnsutvikling og næringsutvikling i regionen basert på bærekraft og miljøhensyn. Fremme regionens interesser utad.		1	1	1
Felles	Krisesenter	Avtale for alle Numedalskommunene med Kongsberg Krisesenter.	Krav nedfelt i krisesenterloven.		1	1	1
Felles	Felles arkivtjeneste (NUARK)	Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal er i gang med felles prosjekt for etablering av felles full-elektronisk arkiv. Planlagt sluttført i 2013.	Å effektivisere/rasjonalisere arkivfunksjonen samt utvikle nødvendig kompetanse og ikke minst gjøre oss mindre sårbare ved ulike typer fravær.		1	1	1
Oppvekst og kultur	PPT-OT (Pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten for Numedal og Kongsberg)	Samarbeidet er eget rettssubjekt med eget styre og har hovedkontor på Kongsberg. Deltakere er Nore og Uvdal, Rollag, Flesberg og Kongsberg kommuner og Buskerud fylkeskommune.	PPT-OT har som formål å oppfylle deltakernes plikter etter opplæringsloven til å yte oppfølgingstjenester og pedagogisk-psykologiske tjenester til regionens elever.	Kontinuerlig arbeid med systemrettet veiledning og rådgivning, observasjon og kartlegging og sakkyndige vurderinger.	1	1	1
Oppvekst og kultur	SKOBAK	Interkommunalt samarbeid gjennom Kongsbergregionen. Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Notodden, Hjartdal og Tinn kommuner deltar.	Skole- barnehageadministrativt system som driftes fra Notodden. Regional IKT-infrastruktur.	Løpende drift.	1	1	1
Oppvekst	OPPAD	Interkommunalt samarbeid gjennom Kongsbergregionen. Deltakende kommuner er	Felles IKT-løsning fra Oppad for skole- og barnehageadministrasjonen.	Løpende vedlikeholds- og brukerstøtte. Møter i faggruppa og fagsamling for deltakende skoler.	1	1	1

og kultur		Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Notodden, Hjartdal og Tinn kommuner.					
Oppvekst og kultur	FRONTER	Interkommunalt samarbeid gjennom Kongsbergregionen. Fronter /LMS- koordinator ansatt i Kongsbergregionen. Kongsberg, Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Notodden, Hjartdal og Tinn kommuner deltar.	Felles IKT-basert læringsplattform for elever og lærere.	Løpende vedlikeholds- og brukerstøtte. Møter i faggruppa og tilbud om fagsamlinger for deltakende skoler.	1	1	1
Oppvekst og kultur	Administrativt samarbeid innen skoleområdet	Samarbeidsavtale mellom Flesberg og Rollag kommuner. Rådmennene utgjør styringsgruppe.	Etablere et administrativt samarbeid innen skoleområdet for bl.a. å effektivisere organisasjonene slik at kommunene best mulig kan utnytte hverandres ressurser innen skoleadministrasjon.	Oppvekstsjef i Flesberg kommune gjør iht. avtalen oppgaver på administrativt nivå i Rollag kommune tilsvarende 30 % stilling. Pedagogisk leder i Rollag kommune utfører veiledningsoppgaver på skolene i Flesberg tilsvarende 30 % stilling.	1	1	
Oppvekst og kultur	Samarbeidsavtale om IKT-tjenester	Samarbeidsavtale om IKT-tjenester mellom Rollag og Flesberg kommuner innen oppvekstsektoren. Rollag kommune kjøper veiledningstjeneste innen IKT-området fra Flesberg kommune tilsvarende 100 % stilling.	Bidra til å styrke IKT-kompetansen i begge kommunene og gjøre IKT-veiledningstjenesten mer robust.	Veiledning og kurs for elever og lærere. Vurdering og planlegging av innkjøp. Bidra til skolenes profilering gjennom disses hjemmesider.	1	1	
Oppvekst og kultur	Voksenopplæring	Samarbeidsavtale mellom Kongsberg norsksenter (Kongsberg kommune) og Flesberg kommune.	Gi voksne innvandrere tilbud om norsk m/samfunnskunnskap. Gi grunnskoleopplæring for voksne innvandrere (jf. oppl.lov §4-1).	Undervisning iht. samarbeidsavtalen.	1		
Oppvekst og kultur	Kulturskole	Samarbeid/salg av tjenester knyttet til kulturskoletilbud mellom Kongsberg kommune og Flesberg kommune.	Gi et best mulig kulturskoletilbud til elevene, bedre utnyttelse av ressursene og billigere drift.	Det gis hovedsakelig undervisningstilbud i piano og instrumentopplæring i Flesberg skolekorps. Kulturskolen har ansvar for ansettelse av dirigent i skolekorps.	1		
Oppvekst og kultur	DKS – Den kulturelle skolesekken	Avtale mellom Flesberg kommune og Buskerud fylkeskommune.	Skal medvirke til at elever i grunnskolen i Flesberg kommune får et profesjonelt opplevels- og aktivitets-tilbud gjennom DKS, som gjør dem i stand til å møte kulturelle utfordringer i dag og i fremtiden.		1		
Oppvekst og kultur	Faget utdanningsvalg	Samarbeidsavtale om faget utdanningsvalg i ungdomsskolen mellom Flesberg kommune og Buskerud fylkeskommune.	Samarbeid om faget utdanningsvalg skal bidra til å skape helhet og sammenheng i grunnopplæringen og knytte grunnskole og videregående opplæring bedre sammen.	Åpen dag 9. årstrinn og praksisdager 10. trinn	1		
Oppvekst og kultur	Faggrupper og nettverk	Interkommunalt samarbeid gjennom Kongsbergregionen.	Større fagmiljø for samarbeid, erfaringsutveksling og utvikling.	Jevnlige møter			
		Barnehagetilsyn			1	1	1
		Oppad barnehage			1	1	1
		Nettverk oppvekst			1	1	1
		Fronter			1	1	1

Oppvekst og kultur	Oppvekst og kultur Numedal	Medarbeiderne er lokalisert i sine kommuner og på sine arbeidsplasser som før, men begrepet «felles kontor» brukes som en overbygning for samarbeidet på kommunenivå mellom de tre kommunene.	Bidra til å skape mer robuste fagmiljøer gjennom en bedre samlet utnyttelse av menneskelige og økonomiske ressurser.	Status 2014: Samarbeid etablert og drives gjennom felles møter og arbeidsdeling, men ikke formalisert gjennom f.eks. felles ledelse, vertskommunesamarbeid.	1	1	1
Sosial, barnevern, NAV	Felles NAV for hele Numedal	Partnerskapsavtaler med NAV Buskerud og vertskommunesamarbeid hjemlet i kommunelovens § 28b. Alle tre numedalskommunene	Etablere en større tjeneste med høyere faglighet og bredere fagmiljø, og en mer robust organisasjon.		1	1	1
Sosial, barnevern, NAV	Flyktingtjenesten i Flesberg og Rollag	Felles tjeneste for Flesberg og Rollag kommuner. Vertskommunesamarbeid hjemlet i kommunelovens § 28b	Større fagmiljø, sikre forsvarlige tjenester og arbeidsforhold. Bidra til likt nivå på tjenester og integrering		1	1	
Sosial, barnevern, NAV	Felles interkommunal barneverntjeneste for kommunene Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal	Organisert i et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28b	Etablere en større tjeneste med høyere faglighet og bredere fagmiljø og en mer robust organisasjon.	Etablert fra 01.11.12. Nore og Uvdal arbeidsgiverkommune.	1	1	1
Fastlegesamarbeid	Rollag og Flesberg har felles fastleger.		Samarbeid Rollag og Flesberg om felles fastlegetjeneste.		1	1	
Helse og omsorg	Nettverk for pleie og omsorg	Etablert i 2005 som et samarbeidsorgan mellom helse og omsorgsledere i Kongsbergregionen.	Nettverk for pleie og omsorgsledere. Vurdere mulig samarbeidstiltak innen fagområdet der samarbeid medfører en gevinst både økonomisk og faglig og redusert arbeidsbelastning i samarbeidskommunene		1	1	1
Helse og omsorg	Meldingsløftet	Kommunene i Kongsbergregionen – startet i 2011.	Samarbeid innen Kongsbergregionen for å innføre Norsk Helsenett, som er en forutsetning for samhandling på tvers av forvaltningsnivå og kommuner.	Status 2014: Helsenettet innført i alle kommuner.	1	1	1
Helse og omsorg	Kommunehelse-samarbeidet	Etablert i 2009. Samarbeidsprosjekt mellom 26 kommuner i nedslagsområdet til Vestre Viken HF.	Målet er å være en likeverdig samarbeidspartner med Helseforetaket i utforming av avtaler og samarbeidstiltak. 17 samarbeidsavtaler undertegnet inntil nå.	Etablert i 2009 ved en overordnet samarbeidsavtale underskrevet av alle 26 ordførere. Samarbeidsutvalget: 6 rådmenn, tillitsvalgte, pasientombud, brukere, direktør + 5 ledere fra VVHF møtes hver 2. mnd.	1	1	1
	Vestre Viken						
Helse og omsorg	Samarbeid med Vestre Viken HF, avdeling Kongsberg sykehus	Lokalt samarbeidsutvalg Vestre Viken, avdeling Kongsberg.	Samarbeidsforum for helseledere fra kommunene og helseforetaket lokalt der samarbeidsutfordringer blir tatt opp og drøftet.		1	1	1

Helse og omsorg	Helseløft Kongsberg	Samarbeid med Kongsberg kommune og kommunene i Numedal startet i 2010.	Samhandlingsreformen setter store krav til kommunene i form av krav til kommunale tiltak som krever et visst befolkningsgrunnlag for å være økonomisk forsvarlig. Eksempler: Legevaktsordning, øyeblikkelig hjelp-tilbud med døgnkontinuerlig lege- og sykepleiervakt.	Status 2014: Legevaktsamarbeid med Kongsberg kommune er etablert i juni 2014 for Rollag og Flesberg kommune. Kongsberg kommune er arbeidsgiverkommune. Utredning i gang med å etablere et øyeblikkelig hjelp-tilbud i Kongsberg.	1	1	1
Helse og omsorg	Samarbeid innen helse og omsorg i Numedal	Samarbeid om demens, kompetanseheving: Demensens ABC	Politisk fattet beslutning om å samarbeide på tvers i så stor grad som mulig. Hensikten er å utnytte ressurser på tvers. Hver enkelt kommune har ikke tilstrekkelig med ressurser til å mestre utfordringene alene. Modellkommune pga. interkommunalt samarbeid. Fikk bistand og oppfølging fra norsk kompetansesenter i demens		1	1	1
		Diagnose/utredningsteam			1	1	1
		Pårørendeskole			1	1	1
Helse og omsorg	Samarbeid om psykiatri	Nettverk av helsesjefer og psykiatri medarbeidere.	Lite fagmiljø, store utfordringer, behov for å øke kompetanse, behov for større kompetansebredde.		1	1	1
		Felles vedtaksteam i 2012			1	1	1
Helse og omsorg	Samarbeid om palliasjon	Nettverk av tjensteutøvere med spesialitet/interesse for palliasjon (palliasjonsteam)	Lite fagmiljø, store utfordringer, behov for et fagnettverk, behov for samarbeid med spesialisthelsetjenesten		1	1	1
Helse og omsorg	Forstudie om interkommunalt samarbeid i Numedal	Startet i 2012. Vurdere mulighetsrommet for samarbeid og samhandling.	Mange samarbeidsmuligheter. Behov for en strukturert plan på bakgrunn av objektive data og intervjuer med fagpersoner, samt deltakelse og forankring av brukere, tillitsvalgte og politikere.		1	1	1
Helse og omsorg	Den blå timen	Startet i 2006. Samarbeidsprosjekt mellom helse og omsorg og kultur i kommunene i Kongsbergregionen.	Kulturskolene tilbyr konsertpakker til kommunenes pleie og omsorgsinstitusjoner. Hensikt: 1. kultur ut til dem som ikke går på konserter, 2. kunstnerne får anledning til å utøve sin kunst og få bedre inntjening.		1	1	1
Helse og omsorg	Samarbeid jordmor	Jordmor er ansatt i Flesberg kommune. Arbeider 20 % i Rollag og 40 % i Flesberg	Hensikt: Å kunne rekruttere fagperson til denne tjenesten. Behovet dekkes for begge kommuner.		1	1	1
Helse og omsorg	Samarbeid psykolog	Psykolog ansatt i Flesberg kommune: Arbeider 40 % Nore og Uvdal, 20 % Rollag og 40 % Flesberg. 2007	Hensikt: Å kunne rekruttere fagpersoner til Numedal. Dekker behov i alle 3 kommunene.		1	1	1
Teknikk, plan og ressurs	Vestviken 110 IKS	Etablert i 2004 (som Søndre Buskerud 110-sentral IKS) som IKS i medhold av lov om interkommunale selskaper. Eies av 35 kommuner i politidistriktene Søndre Buskerud, Nordre Buskerud og Vestfold.	Skal ivareta samfunnets behov for profesjonell, samordnet og kostnadseffektiv nødalarmering ved brann og ulykker, akutt forurensning og andre kriser gjennom regionalt samarbeid i brannvesenet og andre nødetater.		1	1	1
Teknikk, plan	Samarbeid feiing	Felles feier med 60 % stilling i Flesberg og 40 % stilling i Rollag. Feielærling fra august	Utføre feiing og tilsyn med ildsteder iht. forskrift.		1	1	

og res-surs		2012. Felles feieordning for Numedal inkludert Kongsberg utredes.					
Teknikk, plan og res-surs	Samarbeid oppmåling	Kommunens oppmålingsingeniør samarbeider med Rollag og Nore og Uvdal med oppgaver innen feltet	Tilfredsstillende krav i Matrikkelloven.		1	1	1
Teknikk, plan og res-surs	Samarbeid akutt forurensning	IUA (interkommunalt utvalg for akutt forurensning), for kommunene i Buskerud og Svelvik.	Tilfredsstillende krav satt til kommunene for bekjemping av akutt forurensning.		1	1	1
Teknikk, plan og res-surs	Prosjekt "Den grønne dalen"	Etablert samarbeidsprosjekt fra 1996/97 mellom Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Kongsberg, Lardal og Larvik kommuner. Utgangspunkt: Samarbeid knyttet til økologi og næringsutvikling langs Numedalslågen.	Fra 2007 fokus på Numedalslågen og vassdragsrelaterte saker, og da spesielt implementering av EUs vanndirektiv. Ble pilotvassdrag i planfase 1, og forvaltningsplan ble godkjent ved kgl.res. i juni 2010.		1	1	1
Teknikk, plan og res-surs	Felles slamlagune på Fossan.	Rollag og Flesberg.	Avvanner slam i fra kommunens renseanlegg og separatanlegg. Utslipptillatelsen løper ut i 2013.		1	1	
Teknikk, plan og res-surs	Felles anbud innhenting av avfall.	Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg kommuner.	Innhenting og transport av avfall fra kommunens fritidsboliger og husholdninger.	Status 2014: Utredning i gang om etablering av felles renovasjonsordning i Kongsbergregionen.	1	1	1
Teknikk, plan og res-surs	Tilsynsingeniør	Rollag og Flesberg	Tilsyn etter Plan- og bygningsloven.		1	1	
Veterinær	Veterinær	Rollag og Nore og uvdal				1	1
Voksenopplæring	Introduksjonsprogram for flykninger	Rollag og Nore og uvdal				1	1
<b>Sum samarbeid</b>					<b>54</b>	<b>52</b>	<b>45</b>

Kommunene har i dag felles fagapplikasjoner på det meste (post, sak, arkiv, barnevern, helsestasjon, sosial og PLO). Tidligere var mye samarbeid organisert gjennom Numedal regionråd. Mye av dette samarbeidet inngår nå som en del av Kongsbergregionen. IKT-samarbeidet som ble etablert i Numedal i år 2000, er nå f.eks. en del av Kongsbergregionen. Alle endringer og oppdateringer blir løftet inn der. Numedal har Agresso, men de andre kommunene i Kongsbergregionen valgte Visma. Bakgrunnen for det var at de andre kommunene måtte bytte fordi de hadde gammel plattform. Numedalskommunene ville ikke ta byttekostnadene i og med at de hadde den plattformen som trengtes. Derfor er det nå to ulike systemer på økonomi innen Kongsbergregionen. Det er også variasjoner i forhold til resten av Kongsbergregionen når det gjelder post, sak og arkiv. Alle i Numedal kjører Eforte med felles server. I prinsippet kan man da logge seg på i hvilken som helst Numedalskommune og ta en sak for de andre. Dette er nå også løftet inn i Kongsbergregionen. Det ble gjennomført en evaluering som viste at systemet ikke er godt nok. Nå er det igangsatt et forprosjekt for å se på felles system for alle kommunene i Kongsbergregionen. Innenfor helse og omsorg, sosial og barnevern har alle felles løsninger, og det er felles drift.

Rollag og Flesberg var tidlig ute med samarbeid om felles sosial- og barneverntjeneste. Når NAV ble etablert, ble det opprettet felles NAV i Numedal. I utgangspunktet overførte Flesberg og Rollag barnevernsamarbeidet inn der. Nore og Uvdal stod utenfor og hadde egen løsning. I ettertid har barnevern blitt trukket ut fra NAV og etablert som et felles §28-samarbeid hvor Nore og Uvdal er med. Alle tre kommunene har også nå sosialtjenesten i NAV. Rollag er vertskommune for NAV og sosiale tjenester. Nore og Uvdal er vertskommune for barnevern. NAV og barnevernet har kontor i alle kommunene for å sikre tilgjengeligheten for brukerne.

Det samarbeides også innen skole. Det er etablert en forpliktende avtale om samarbeid på skoleleder- og barnehagedernivå. Her blir det jobbet med felles planer og kompetanseheving. Dette samarbeidet sies å fungere bra.

I forbindelse med samhandlingsreformen har det vært tett samarbeid med Kongsberg kommune og Kongsberg sykehus. Man startet med fellesprosjekt med Kongsberg og Numedalskommunene. Alle føringer har blitt håndtert der. Prosjektet ble omtalt som «Helseløft for Kongsbergområdet». Resultatet ble at det ble utredet felles legevakt i Numedal og Kongsberg. Det ble etablert ny felles legevakt på Kongsberg med Flesberg og Rollag. Nore og Uvdal valgte å ha egen legevakt. Håndtering av Ø-hjelp og døgnplasser er en del av samarbeidet mellom Kongsberg, Flesberg og Rollag. Dette er i etableringsfasen. Flesberg og Rollag ser det som «komplett umulig» å etablere et slikt tilbud alene. Det ville innebære behov for døgnbemanning knyttet til 0,4 sengeplasser i hver kommune. Nore og Uvdal har også her valgt å ha egen løsning knyttet til egen legevakt.

Ellers lyser Flesberg og Rollag ut stilling som felles kommunelege. De har tidligere også hatt en felles stilling, men vedkommende hadde 20-30 prosent stilling som helsesjef i tillegg. Det er vanskelig å utlyse en full stilling alene, og de gjør det derfor i fellesskap. Det vurderes også om man må samarbeide med Kongsberg om dette.

Det samarbeides mye i Numedal, og man har hentet ut en god del gevinster gjennom samarbeid. Det som trekkes fram som ulemper ved det interkommunale samarbeidet, er at en stadig større andel av budsjettet blir låst i interkommunale avtaler. På den annen side rapporteres det ikke om vesentlige ulemper knyttet til demokratisk styring og kontroll av det interkommunale samarbeidet. Det hevdes at flere av samarbeidene ikke har vesentlige politiske styringsinteresser knyttet til seg. Med tanke på samarbeid blir det også sett som en fordel at Numedalskommunene er like, har mye av de samme utfordringene, og at de har felles styringssystemer. Felles økonomistyring gjør at det blir lettere å ta grep og mulig å håndtere utfordringer i fellesskap. Samtidig blir det også gitt uttrykk for at interkommunalt samarbeid kan være mer krevende i områder hvor kommunene er

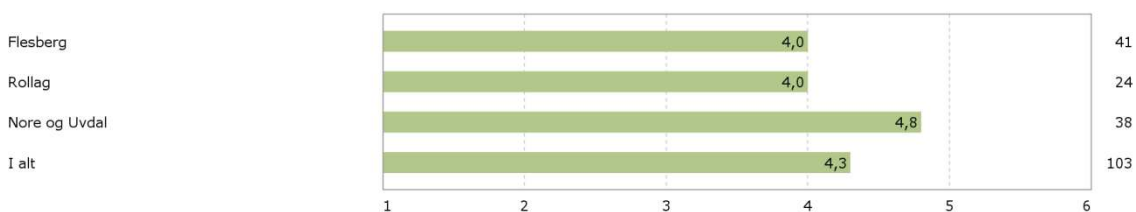


mer ulike, hvor man ikke har felles styringssystemer og hvor interessene spriker mer og ikke har de samme tradisjonene for samarbeid. I Numedal har man lagt en god basis for det interkommunale samarbeidet, og det vil sannsynligvis være behov for å utvide samarbeidet på flere områder etter hvert.

### 6.3.2 Synspunkter på det interkommunale samarbeidet

Kommunene har i dag et relativt omfattende interkommunalt samarbeid. Med dagens kommunestruktur er det klart at det er nødvendig med ytterlige utvidelser av det interkommunale samarbeidet dersom framtidig oppgaver og utfordringer skal kunne håndteres på en forsvarlig måte. I forbindelse med spørreundersøkelsen ble respondentene stilt overfor en del påstander om interkommunalt samarbeid (jf. Figur 36-Figur 38). Den første påstanden var at «økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing». De gjennomsnittlige vurderingene viser at respondentene i alle kommunene i relativt stor grad er enig i denne påstanden, spesielt i Nore og Uvdal. Det er relativt liten enighet i påstanden om at det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene, men det er større andel som er enig i at det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig.

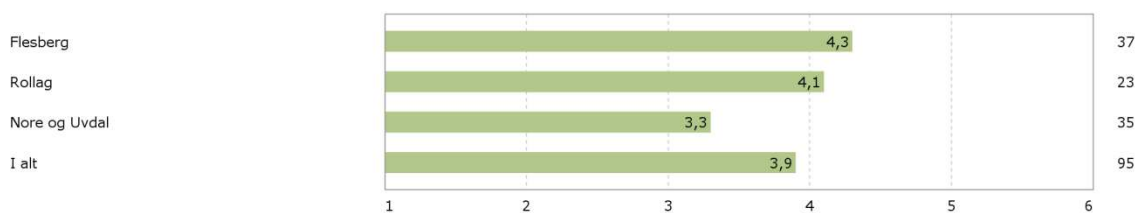
Samlet sett tyder imidlertid tilbakemeldingene på at kommunene fortsatt har en del å gå på før samarbeidsulempene blir større enn fordelene. Her virker det som Nore og Uvdal føler at de har mer å gå på enn Flesberg og Rollag. Det er også Flesberg og Rollag som har mest samarbeid i dag, og hvor det framtidige samarbeidsbehovet oppleves størst.



Figur 36 Økt interkommunalt samarbeid er langt å foretrekke framfor en kommunesammenslåing. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 37 Det interkommunale samarbeidet er så omfattende at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.



Figur 38 Det går en grense for hvor omfattende det interkommunale samarbeid kan være før en kommunesammenslåing blir mer fordelaktig. 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Gjennomsnitt.

### 6.3.3 Samlet vurdering

Det interkommunale samarbeidet må karakteriseres som omfattende, og behovet er økende. Flesberg deltar i flest samarbeid (54), mens Rollag deltar i 52 og Nore og Uvdal i 45. Oversikten omhandler både fast etablerte samarbeid med egne styrende organer, nettverksbaserte samarbeid og prosjekter. De tre Numedalskommunene er i stor grad involvert i de samme samarbeidene, men det er noen samarbeid som ikke alle er involvert i. Flesberg har fire samarbeid med Kongsberg som de andre kommunene ikke er involvert i. Det er sju samarbeid som omfatter Flesberg og Rollag, men som Nore og Uvdal ikke er med i. Rollag og Nore og Uvdal har også to samarbeid som Flesberg ikke er med på. Det er også en del samarbeid som omfatter Kongsbergregionen som helhet, og nye samarbeidsområder utvikles i økende grad i den geografiske enheten.

For alle de tre kommunene er det interkommunale samarbeidet viktig for å yte gode tjenester til innbyggerne. Selv om det samarbeides om mye, opplever man ikke at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. I Flesberg og Rollag er det et klart flertall som i stor grad er enig om at det er en grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå før samarbeidsulempene blir større enn fordelene, men oppfatningene er at denne grensen ikke er overskredet foreløpig. At det kun er tre kommuner som samarbeider, at man er vant til å samarbeide og har god styring gjennom felles økonomi og IT-systemer, er med på å forklare dette. I alle kommunene er det større motivasjon for økt interkommunalt samarbeid enn kommunesammenslåing, spesielt i Nore og Uvdal.

## 6.4 Demokrati

### 6.4.1 Overordna perspektiver

Et godt lokaldemokrati er i første rekke avhengig av at de folkevalgte kommunestyrerepresentantene har ansvar, myndighet, kunnskap, eierskap og handlingsrom i de spørsmålene som sterkest virker inn på den samfunnsmessige utviklingen i kommunen. En styrking av de folkevalgte sin rolle vil styrke demokratiet. Samtidig kan folkestyret vitaliseres gjennom god kontakt og nærhet til innbyggerne, og ved at innbyggerne identifiserer seg med kommunen og engasjerer seg i lokalpolitisk arbeid.

Ut fra forskning knyttet til kommunestruktur og kommunestørrelse (f.eks. Bukve 2002) er det vanskelig å vise enkle og entydige sammenhenger mellom kommunestørrelse og demokrati. På den ene siden blir det hevdet at små kommuner gir større muligheter for deltagelse i folkevalgte verv og utvikling av politisk engasjement. På den andre siden kan ulike former for deltagelse som *ikke*

er koblet opp mot politiske valg og formell politisk representasjon, ha større utbredelse i større kommuner. Politisk engasjement har også sammenheng med hva slags politisk handlingsrom som er tilgjengelig, og hvilke muligheter man har til å påvirke samfunnsutviklingen. Undersøkelser viser at større kommuner har størst egenfinansiering og større muligheter til å finansiere tiltak som strekker seg lengre enn kommunens kjerneoppgaver. Større kommuner har også større og sterkere fagmiljøer som gjør at disse kommunene får større slagkraft i en regionalpolitisk kontekst. Grefsrud og Hagen (2003) konkluderer med at på at noen av demokratikriteriene kommer små kommuner bedre ut enn større kommuner, mens større kommuner kommer bedre ut på andre.

Videre blir det understreket at det uansett er små forskjeller mellom store og små kommuner. Fra nyere utredninger i små kommuner ser vi at det politisk sett er utfordringer når det gjelder inabilitet, og at lite politisk handlingsrom gjør det vanskelig å rekruttere folk inn i kommunepolitikken (Brandtzæg et al. 2010). Vi ser også eksempler på kommuner som er så små at det kan være problem med å stille mer enn en partiliste til kommunevalget.

Videre er det naturlig å anta at bedre samsvar mellom kommunegrensene og bo- og arbeidsmarkedsregioner kan gi ”bedre” lokaldemokrati. Økt mobilitet har ført til at flere benytter seg av ulike tilbud i nabokommunene. Det kan være hyggelig å være gratispassasjer, men gratispassasjerer får ikke muligheter til å være med og påvirke tilbudet som man bruker i nabokommunen, gjennom valg.

Ved sammenslåingen av Våle og Ramnes til Re kommune ble det gjennomført en undersøkelse forut for sammenslåingen (Brandtzæg 2001) og en etterundersøkelse (Agenda 2006) for bl.a. å kartlegge endringer knyttet til innbyggerne sine oppfatninger av det kommunale tjenestetilbudet, forvaltningen og deltagelse i politisk arbeid. Ut fra en nærmere sammenligning av disse resultatene (Brandtzæg 2009) er det mye som tyder på at sammenslåingen hadde liten effekt på mange av demokrativariablene. I forbindelse med evaluering av fire av de siste frivillige kommunesammenslåingene (Brandtzæg *ibid.*) ble det registrert noe mindre tilbøyelighet til å ta på seg politiske verv. Samtidig blir det gjennom denne evalueringen vist at handlingsrommet for politiske prioriteringer økte, og at mulighetene til å kunne ta mer helhetlige grep med tanke på fremtidige utfordringer ble styrket. Undersøkelsene viste også at tidligere bygdelister ble borte i sammenslåingene – noe som indikerer at forutsetningene for en mer helhetlig kommunepolitikk er til stede. I forbindelse med kommunesammenslåinger i Bodø og Vindafjord ble det etablerte lokalutvalg/grendeutvalg med fokus på å fremme bygdeinteressene, noe som synes å ha vært vellykket. I Danmark har man også merket noen endringer i folks oppfattelse av lokaldemokratiet. Nyere undersøkelser peker på at kommunepolitikere i sammenslåtte kommuner oppfattes som mindre lydhøre i relasjon til velgerne, sammenlignet med før reformen, og at innbyggernes forståelse for kommunepolitikk er blitt dårligere (Hansen & Hjelmar 2014). Her har man også jobbet med å styrke demokratiet gjennom etablering av ulike opplegg for innbyggermedvirkning, som gir innbyggerne muligheter for medvirkning og innflytelse også mellom valgperiodene.

## 6.4.2 Status i kommunene

Tabell 35 gir oversikt over den politiske sammensetningen i Numedalskommunene i inneværende periode. Flesberg og Nore og Uvdal har fem partier representert i kommunestyret, mens Rollag har fire. Vi ser at antall kommunestyrerepresentanter varierer fra 17 i Rollag til 23 i Nore og Uvdal. Flesberg har 21 representanter. Når det gjelder den politiske sammensetningen, ser vi at Nore og Uvdal og Rollag er relativt like. Begge disse kommunene har ordfører fra Senterpartiet, mens Flesberg har ordfører fra Høyre.

Totalt sett har kommunene 61 kommunestyrerepresentanter i dag. Ved en sammenslåing av de tre kommunene er det klart at antallet kommunestyrerepresentanter vil bli redusert, noe som vil innebære lavere politisk representasjon per innbygger. I henhold til kommunelovens §7 skal kommunestyrets medlemstall være et ulike tall, som fastsettes slik for kommuner med:

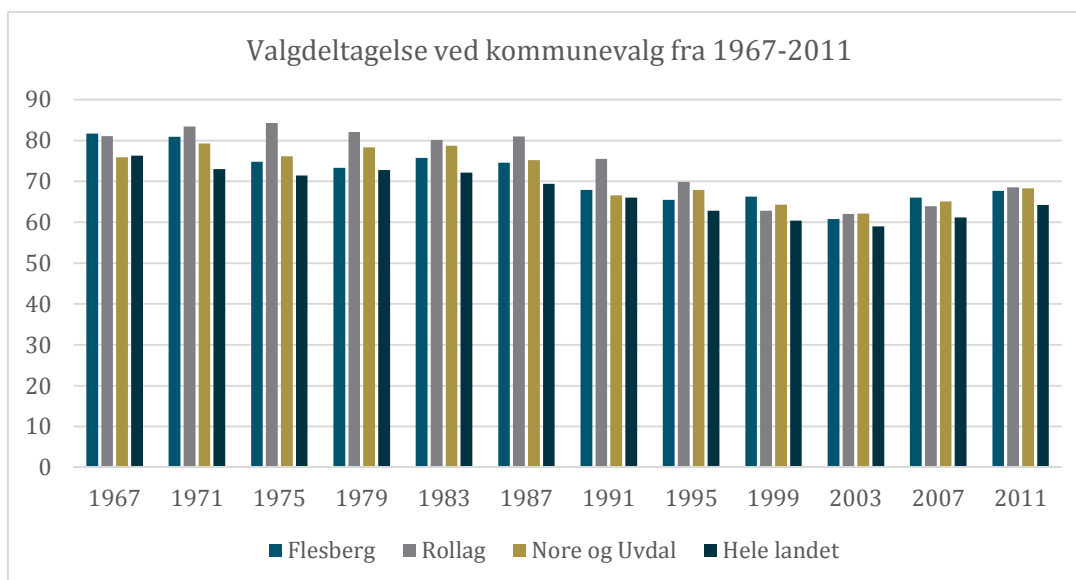
- a. ikke over 5 000 innbyggere, minst 11
- b. over 5 000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19
- c. over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27
- d. over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35
- e. over 100 000 innbyggere, minst 43.

Dersom man ved en sammenslåing legger seg på et minimumsantall i det nye kommunestyret, vil det være et krav om minimum 19 representanter i kommunestyret. Vi ser at flere av kommunene i dag har et antall medlemmer i kommunestyrene som ligger betydelig over minimumskravet (11 representanter), og det vil nok også være tilfellet ved en kommunesammenslåing, slik at man sikrer tilstrekkelig representasjon fra de ulike kommunene. Det er opp til kommunene selv å avgjøre hvor mange representanter man ønsker. Det er bare minimumstallet man må ta hensyn til. Til sammenligning har Hole kommune, med omtrent 6600 innbyggere, 25 representanter i kommunestyret. Videre har Hurum med sine 9330 innbygger 29 representanter i kommunestyret. Slik sett kan det i alle fall være grunn til å forvente at antallet kommunestyrerepresentanter blir halvert i en stor Numedalskommune, noe som da vil gi lavere representasjon og noe større «avstand» mellom innbyggere og politikere. Potensielle gevinster vil være knyttet til økt politisk handlingsrom og bedre muligheter for å påvirke utviklingen i Numedal som helhet.

Tabell 35 Politisk sammensetning i kommunestyrene 2011-2015. Kilde: kommunenes nettsider.

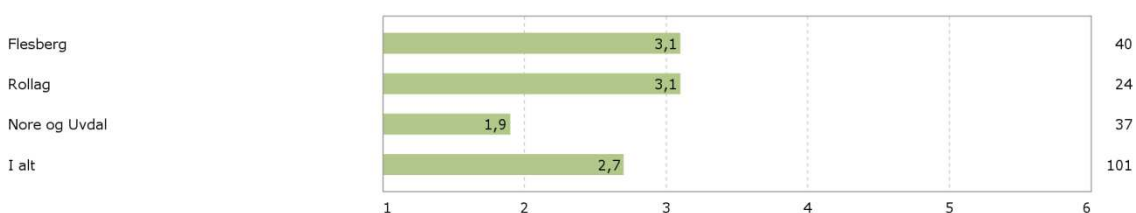
Kommune	Ordfører	Politisk sammensetning i kommunestyret								
		Totalt	Ap	Frp	H	Krf	Sp	Sv	V	Andre
Nore og Uvdal	Sp	23	8	3	4		7	1		
Rollag	Sp	17	7		4	1	5			
Flesberg	H	21	4	5	7		4		1	
<b>Sum</b>		<b>61</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	

Dersom vi ser på valgdeltakelse (jf. Figur 39), ser vi at kommunene i stor grad følger trenden på landsbasis. Deltakelsen har vært nedadgående over flere år, men det har vært en økning ved de to siste valgene. Valgdeltakelsen i alle tre kommunene ligger litt over valgdeltakelsen på landsbasis. Rollag har hatt noe høyere valgdeltakelse enn de to andre kommunene tidligere, men deltakelsen har jevnet seg ut de senere årene. Med unntak av de største kommunene er det på landsbasis en negativ sammenheng mellom valgdeltakelse og kommunestørrelse ved kommunevalg. Nyere undersøkelser tyder på at det i liten grad er kommunestørrelsen i seg selv som forklarer disse forskjellene, men andre faktorer som f.eks. økonomi og arbeidsledighet (Christensen et al. 2013). I Danmark, hvor kommunesammenslåingene ble foretatt i 2007, var valgdeltakelsen ved kommunevalget på 65,8 prosent i 2009 og 71,9 i 2013. Til sammenligning lå den på 69,5 prosent i 2005. Som tidligere nevnt, er det således vanskelig å finne noen entydige sammenhenger mellom kommunestruktur og valgdeltakelse.



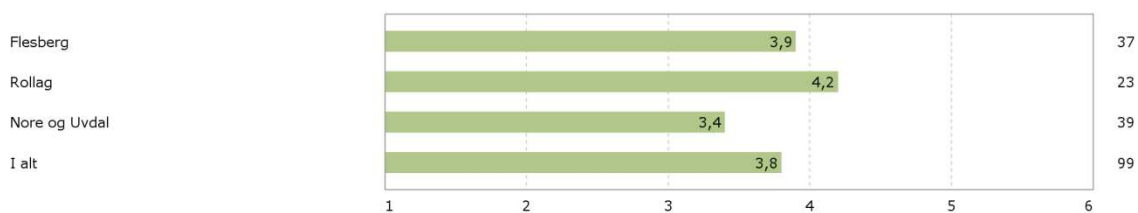
Figur 39 Valgdeltakelse ved kommunevalgene fra 1967-2011. Data fra SSB.

Gjennom spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke effekter en kommunesammenslåing kan ha i forhold til målsettinger om å øke interessen for lokalpolitisk arbeid (jf. Figur 40). Det er få som mener at en kommunesammenslåing kan ha positive effekter i så måte, og de gjennomsnittlige vurderingene ligger på den negative siden av skalaen.

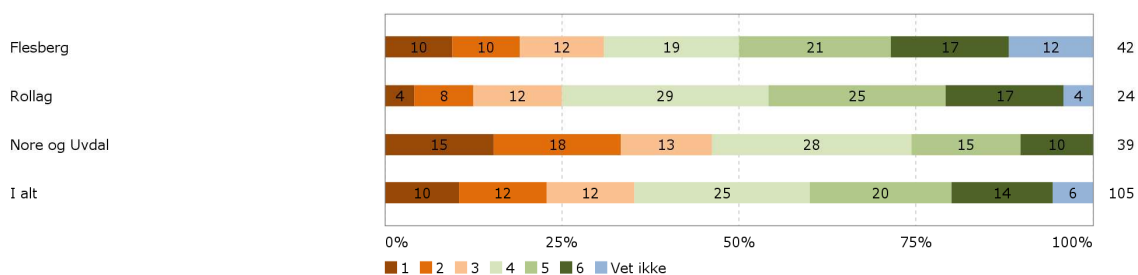


Figur 40 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Øke interessen for lokalpolitisk arbeid. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Nore og Uvdal er klart mer negative i sin vurdering enn Flesberg og Rollag. De gjennomsnittlige vurderingene i Flesberg og Rollag gir uttrykk for at en kommunesammenslåing vil ha positive effekter på å få økt innflytelse på regionale og nasjonale saker (jf. Figur 41). Økt innflytelse på regionale og nasjonale prioriteringer kan også ha betydning for framtidig utvikling av Numedalsregionen. I Nore og Uvdal ligger de gjennomsnittlige vurderingene på den negative siden av skalaen med knappst mulig margin. Det er likevel verdt å merke seg at det prosentvis er et flertall som har avgitt sitt svar på den positive siden av skalaen (jf. Figur 42). Her ser vi også at det er relativt stor spredning i svarene i alle kommunene. Det er altså en del som mener at en sammenslåing vil ha store negative konsekvenser samtidig som det også er en del som mener den vil ha stor positive konsekvenser.



Figur 41 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Få økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 42 Vurdering av effekter av sammenslåing av kommuner på Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Få økt innflytelse på regionale og nasjonale saker. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Prosent.

Inntrykkene som kommer fram gjennom spørsmålene knyttet til demokrati, bekreftes også gjennom intervjuene. Det er flere som er skeptiske til at færre kommunepolitikere fører til styrket lokaldemokrati. En underliggende frykt, spesielt i Nore og Uvdal, men også til en viss grad i de andre kommune, er at makt, myndighet og oppgaver blir flyttet ut av kommunen, og at man dermed får økt sentralisering. Spørsmålet blir da om man som én kommune kan få økt innflytelse over oppgaver og viktige saker som er viktige for innbyggerne, og som kan styrke den framtidige utviklingen av Numedalkommunene på en måte som kommer alle dagens kommuner til gode.

### 6.4.3 Samlet vurdering

En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan også være en styrke for lokaldemokratiet.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid.

Det er et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker, men oppfatningene i Nore og Uvdal er relativt delte i dette spørsmålet.

## 6.5 Samfunnsutvikling

---

### 6.5.1 Overordna perspektiver

Kommunene er tillagt oppgaven med å skape en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for innbyggerne. I analyser av kommunenes rolle som samfunnsutviklingsaktør er det vanlig å legge en bred definisjon av samfunnsutvikling til grunn, noe som innebærer innsats på en rekke områder.

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er å få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner.

De fleste kommuner har som mål å stimulere til næringsutvikling og økt sysselsetting. Dette er noe som også krever kompetanse, evne til nettverksbygging, gode planer og god infrastruktur. Dersom flere kommuner innen den samme bo-, arbeids- og serviceregionen driver næringsrettet arbeid på hver sin måte, er det en fare for at man ender opp med konkurrerende tiltak istedenfor tiltak som understøtter og bygger opp om hverandre. Dersom forutsetningene ellers er til stede, kan en samlet næringspolitikk bidra til å styrke grunnlaget for næringsutviklingen i hele regionen.

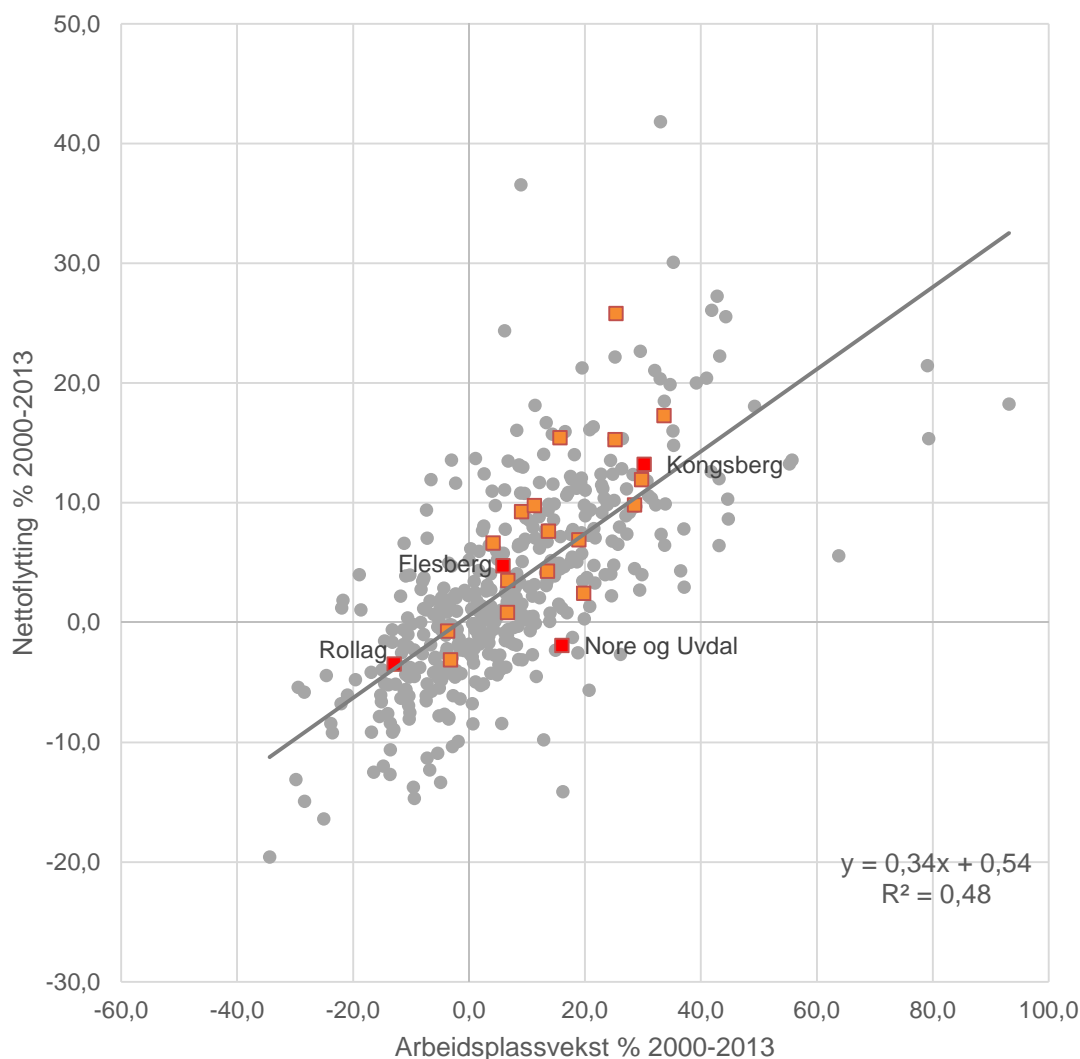
En annen fordel ved større kommuner kan være at man står sterkere posisjonert overfor omverdenen, f.eks. når det gjelder muligheter til å skaffe til seg utviklingsmidler, trekke til seg nye virksomheter (både offentlige og private) og delta i samarbeids- og utviklingsprosjekt både nasjonalt og internasjonalt. Man står selvsagt sterkere dersom en kan tale til omverden med én felles røst istedenfor å krangle seg imellom. Kommuner som har slått seg sammen de senere årene, har entydig erfart positive synergier av å snakke med én stemme overfor omverdenen.

Tidligere i rapporten har vi sett at kommunene har utfordringer knyttet til samfunnsutvikling når det gjelder befolknings- og næringsutvikling (jf. kap. 4). En del av kommunene har også lite ressurser til å drive samfunnsutviklingsarbeid og har nok med å klare å håndtere de lovpålagte tjenestene. En annen utfordring er at det er store avstander til Kongsberg, spesielt for Nore og Uvdal, noe som gjør det vanskeligere å hente ut gevinster når det gjelder tilflytting som følge av vekst i arbeidsmarkedet der. Dette gjør de øvre kommunene, og spesielt Nore og Uvdal, i større grad avhengig av å bevare og utvikle arbeidsplasser i egen kommune. Nedenfor har vi sett nærmere på betydningen av ulike strukturelle forhold med tanke på tilflytting. Bevissthet om hvordan disse slår ut, vil ha betydning for hvilke strategier man legger til grunn for framtidig utvikling, og hva som også bør være sentrale målsetninger for en kommunesammenslåing.

### 6.5.2 Strukturelle forhold med betydning for flytting

Det er en klar sammenheng mellom arbeidsplassvekst og netto flytting. Figur 43 gir en oversikt over sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoutflytting i kommunene fra 2000 til 2013. Vi ser at Flesberg har hatt positiv arbeidsplassvekst og positiv nettoutflytting. Nore og Uvdal har hatt

positiv arbeidsplassvekst, men nettoflyttingen har likevel vært negativ. Rollag har både hatt negativ arbeidsplassutvikling og negativ nettoflytting. Kongsberg, som er regionsenteret, har stor arbeidsplassvekst og stor positiv nettoflytting.

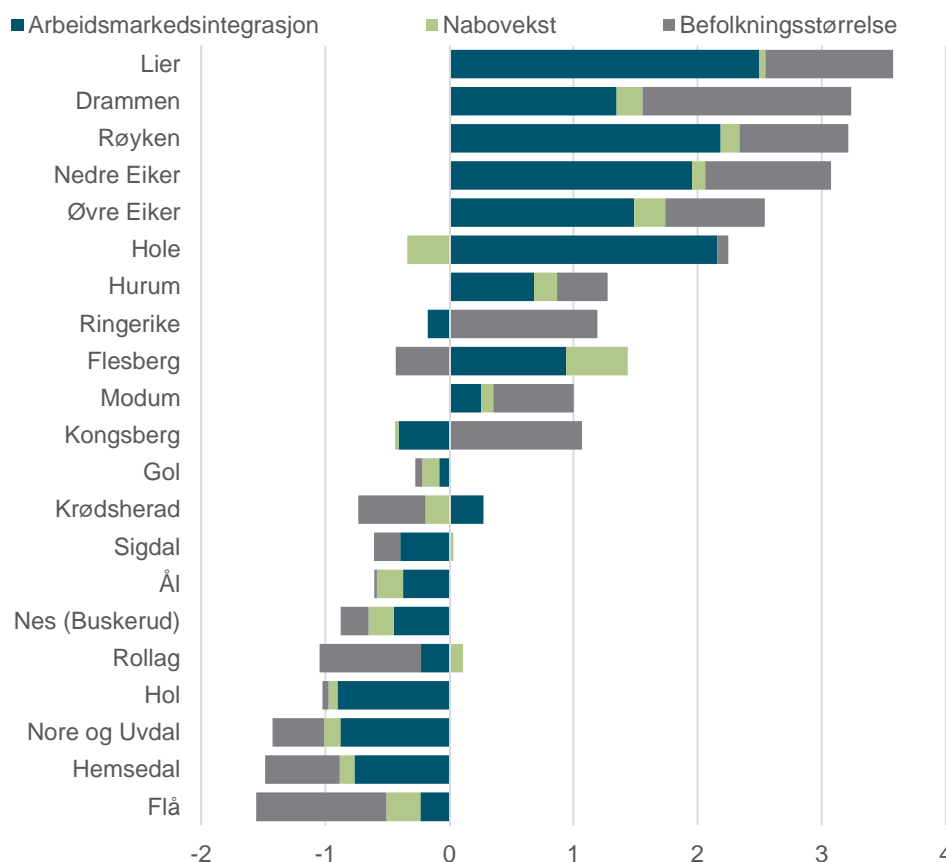


Figur 43 Sammenhengen mellom arbeidsplassvekst og nettoflytting i norske kommuner fra 2000 til 2013. De fargede firkantene viser kommunene i Buskerud. De grå prikkene viser alle de andre kommunene.

Strukturelle forhold for flytting er faktorer som påvirker nettoflyttingen til et sted, *utover* den flytting som kommer som følge av en arbeidsplassvekst. Disse faktorene ligger utenfor kommunens handlingsrom på kort sikt. Vi har identifisert tre strukturelle forhold som hver for seg og til sammen har en signifikant og positiv effekt på nettoflyttingen etter at arbeidsplassveksten er tatt hensyn til. Det er nabovekst (arbeidsplassvekst i naboregioner), arbeidsmarkedsintegrasjon og befolkningsstørrelse. Disse faktorene har isolert sett en positiv effekt på nettoflyttingen. Figuren under viser hvordan disse faktorene har påvirket nettoflyttingen til kommunene i Buskerud. Noen kommuner har gode strukturelle forhold for flytting, mens andre har dårlige strukturelle forhold for flytting.



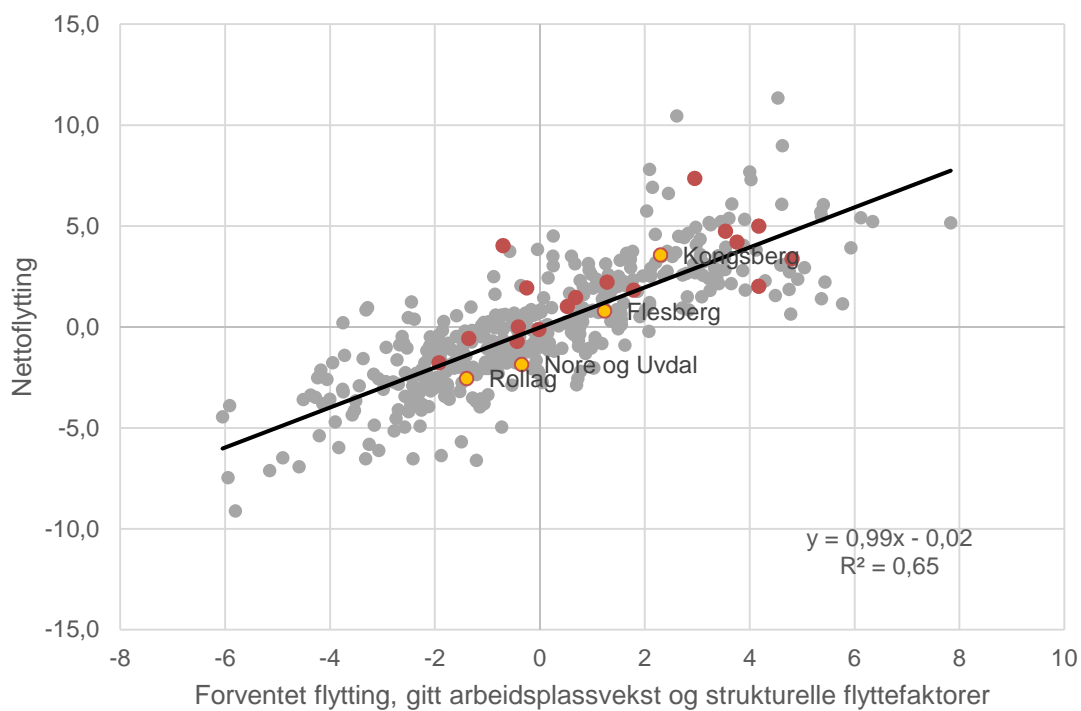
### Strukturfaktorer 2002-2013



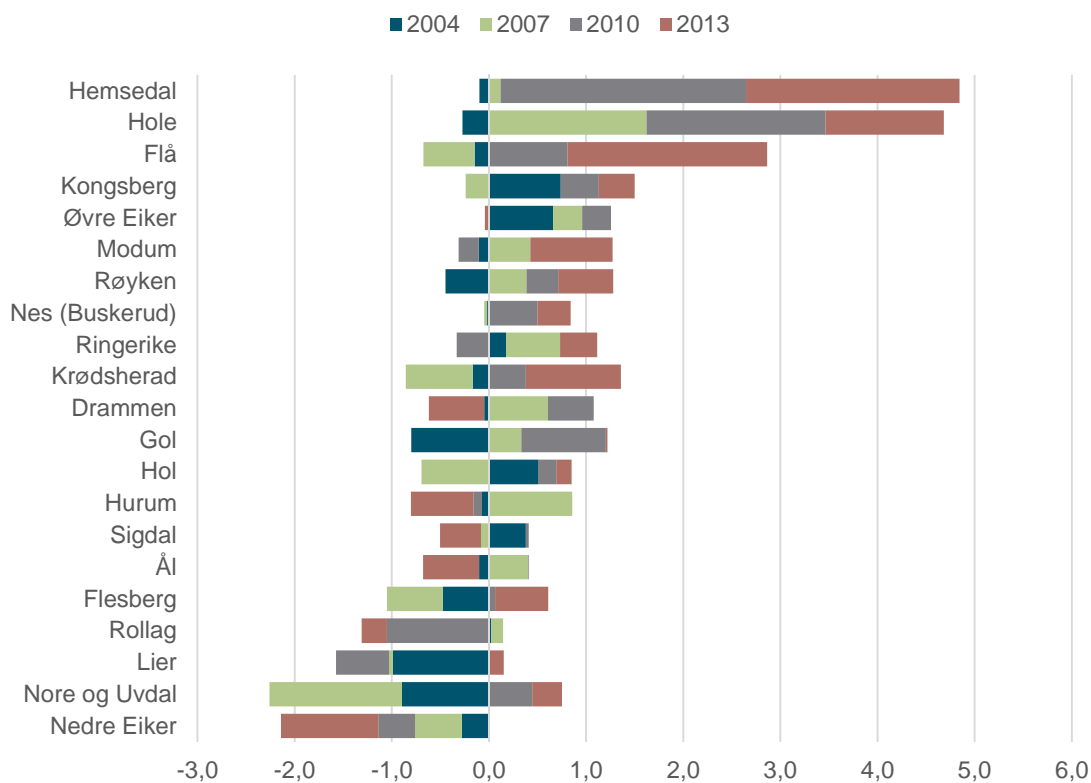
Figur 44 Effekten de strukturelle forholdene isolert sett har hatt på nettoflyttingen til kommunene i Buskerud etter at arbeidsplassveksten er korrigert for. Perioden fra 2002 – 2013.

For Flesberg ser vi at god nabovekst og arbeidsmarkedsintegrasjon har hatt en positiv effekt på nettoflyttingen. Lav befolkningsstørrelse har isolert sett hatt en negativ effekt. Rollag har tjent litt på god nabovekst, men den lave befolkningsstørrelsen har isolert sett redusert sjansen for nettoflytting til kommunen. Nore og Uvdal har dårlige strukturelle forutsetninger for positiv nettoflytting. Spesielt det at det er lite pendling der, målt gjennom en lav arbeidsmarkedsintegrasjon, har en negativ effekt. Kommunen har heller ikke dratt nytte av nabovekst. Den lave befolkningsstørrelsen har også påvirket nettoflyttingen negativt.

Bostedsattraktivitet kan defineres som avstanden mellom faktisk flytting og forventet flytting, gitt arbeidsplassvekst og strukturelle forhold. Figur 45 og Figur 46 viser at både Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg har hatt dårligere nettoflytting enn arbeidsplassveksten og de strukturelle forholdene statistisk sett skulle tilsi (vises ved at de ligger under forventningslinjen).



Figur 45 Forventet og faktisk flytting i kommunene i Norge fra 2002-2013 (summen av de fire siste treårsperiodene). Avstanden fra forventningslinjen måler det vi kaller for bostedsattraktivitet.



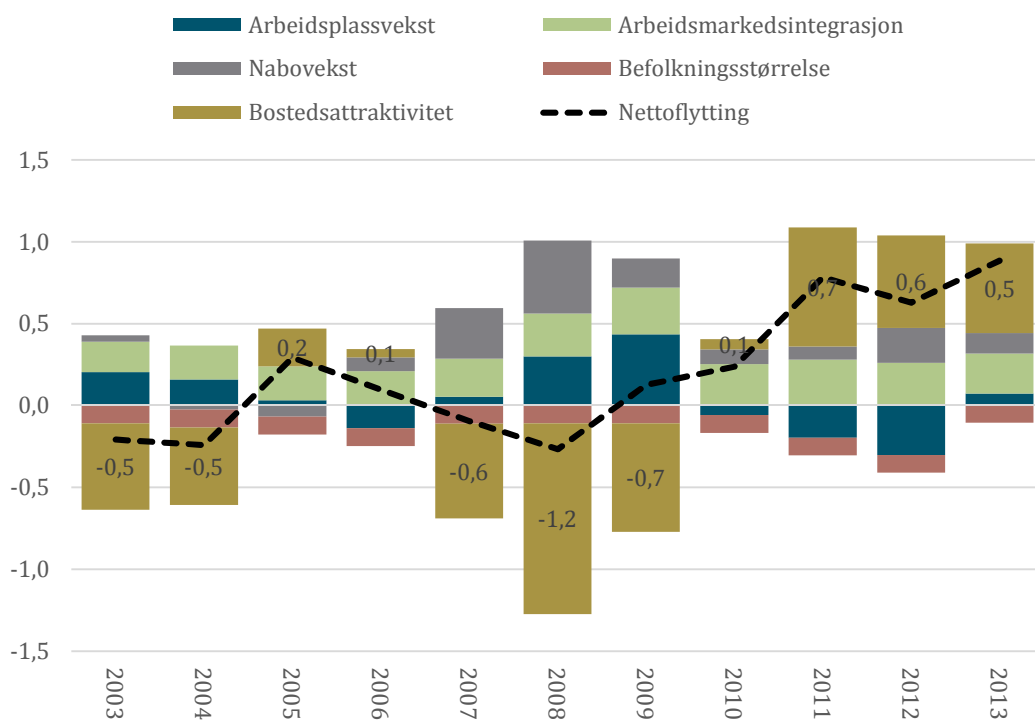
Figur 46 Summen av bostedsattraktiviteten for de siste fire treårsperiodene i kommunene i Buskerud.

Figur 47-Figur 50 viser hvordan nettoflyttingen (den relative nettoflyttingen) er dekomponert i effekten av arbeidsplassvekst, nabovekst, arbeidsmarkedsintegrasjon, befolkningsstørrelse og bostedsattraktivitet for Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, og for kommunene samlet sett.

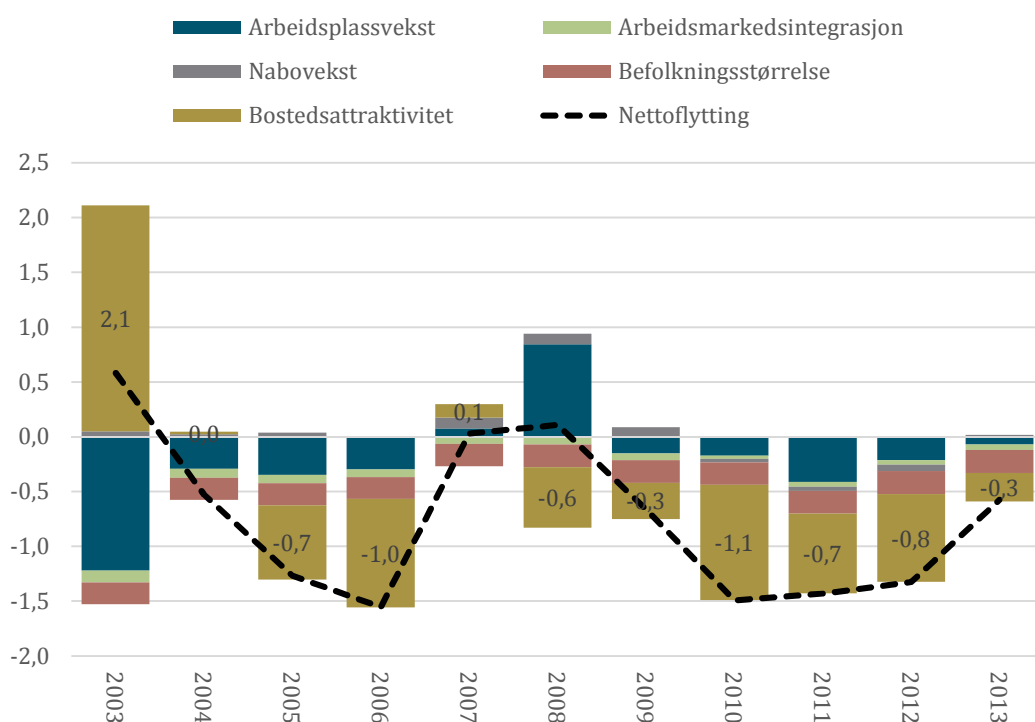
Flesberg har hatt «unormal» høy nettoflytting de siste årene, dvs. positiv bostedsattraktivitet. Arbeidsmarkedsintegrasjonen og befolkningsstørrelsen har bidratt positivt til nettoflyttingen, mens en lav befolkningsstørrelse har bidratt negativt. Arbeidsplassveksten har gått opp og ned og således vekslet på å føre til positiv eller negativ nettoflytting.

Rollag har stort sett hatt relativt lav nettoflytting de senere årene, noe som skyldes svak arbeidsplassutvikling og liten befolkningsstørrelse. Nabovekst og arbeidsmarkedsintegrasjon har heller ikke bidratt positivt.

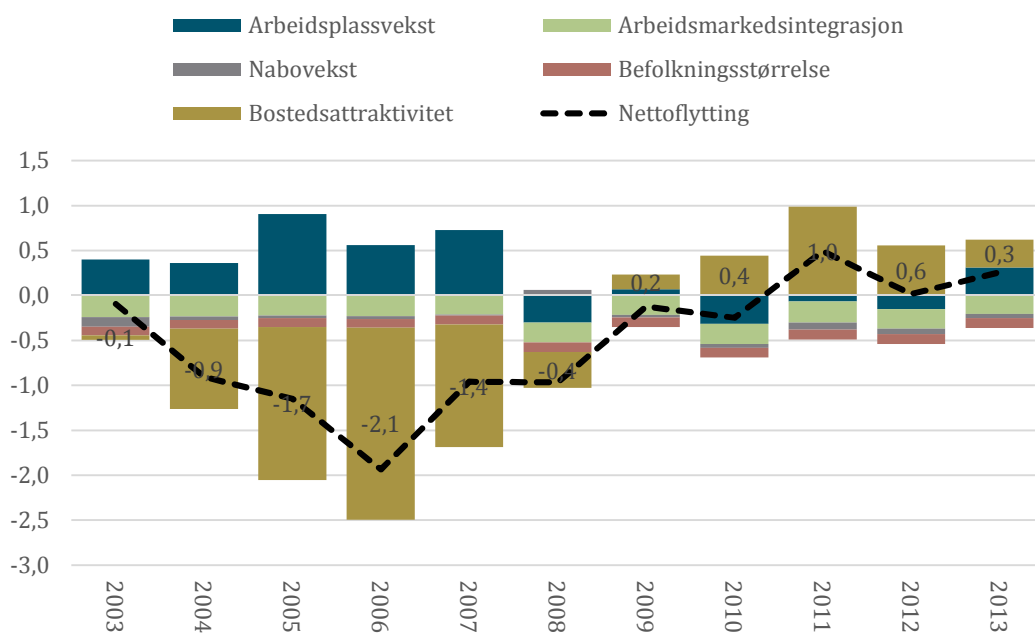
Nore og Uvdal har hatt lav nettoflytting fram til midten på 2000-tallet, vesentlig som følge av lav bostedsattraktivitet. Nettoflyttingen har vært økende de senere årene, noe som i første rekke har sammenheng med økt bostedsattraktivitet. Effekten av arbeidsplassvekst og arbeidsmarkedsintegrasjon har vært lavere enn for landsgjennomsnittet.



Figur 47: Den sorte, stiplede linjen viser den relative flyttingen i Flesberg. Stolpene viser de statistiske forklaringsvariablene. 3-års glidende gjennomsnitt.

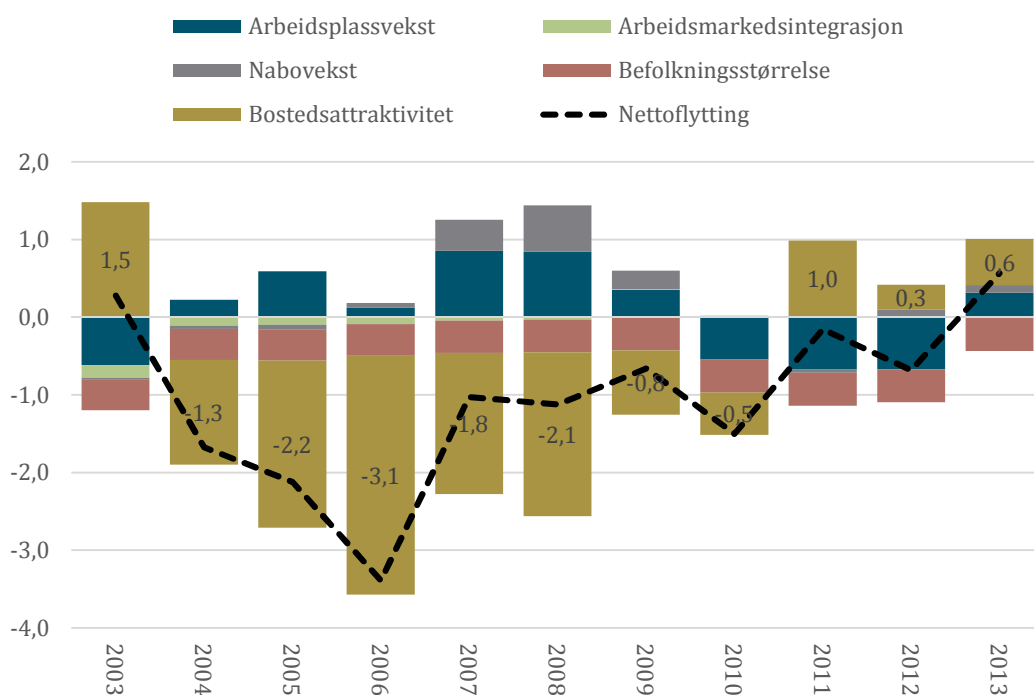


Figur 48 Den sorte, stiplede linjen viser den relative flyttingen i Rollag. Stolpene viser de statistiske forklaringsvariablene. 3-års glidende gjennomsnitt.



Figur 49 Den sorte, stiplede linjen viser den relative flyttingen i Nore og Uvdal. Stolpene viser de statistiske forklaringsvariablene. 3-års glidende gjennomsnitt.

Dersom vi ser de tre kommunene samlet (jf. Figur 50), har de til sammen hatt en negativ bostedsattraktivitet på midten av 2000-tallet, men den har tatt seg opp de siste årene. Samlet sett «taper» kommunen nettoflytting pga. en lav befolkningsstørrelse, men de har «vunnet» noen innbyggere på grunn av god nabovekst.



Figur 50 Den sorte, stiplede linjen viser den relative flyttingen i Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal til sammen. Stolpene viser de statistiske forklaringsvariablene. 3-års glidende gjennomsnitt.

Utviklingstrekkene som er beskrevet i det foregående, er også et viktig bidrag som grunnlag for å definere utfordringer, muligheter, mål, strategier og tiltak for framtidig utvikling.

### 6.5.3 Synspunkter fra kommunene

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvilke effekter en sammenslåing av de tre kommunene kan ha i forhold til en del sentrale mål for samfunnsutviklingen (jf. Figur 51-Figur 55).

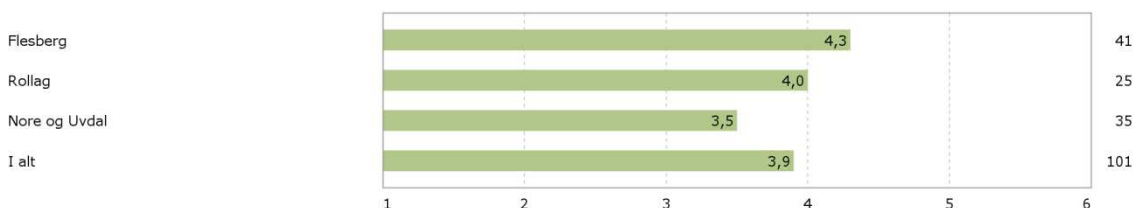
De gjennomsnittlige vurderingene i Flesberg og Rollag viser at det blant respondentene i disse kommunene er et flertall som mener at en kommunesammenslåing vil ha positive effekter når det gjelder å:

- Sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging
- Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling
- Øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer

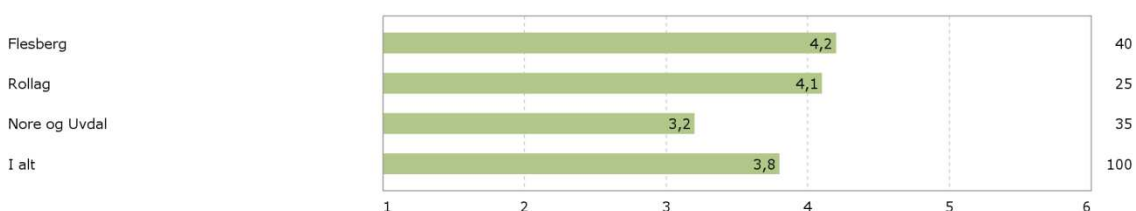
Nore og Uvdal er mer negative i sine vurderinger, spesielt når det gjelder om arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling skal bli styrket.

Det er kun respondentene i Flesberg som er positive i sine vurderinger av at en kommunesammenslåing skal bidra til å sikre livskraftige lokalsamfunn. De gjennomsnittlige vurderingene i Rollag er svakt negative, men Nore og Uvdal har en tydeligere holdning til at de effektene vil være negative.

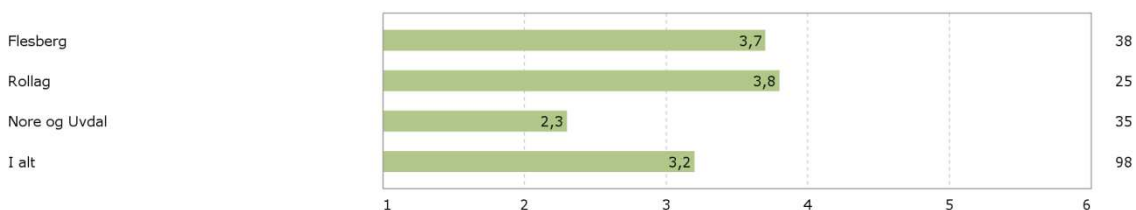
Alle kommunene ligger imidlertid på den positive siden av skalaen når det gjelder vurderingene av hvorvidt en kommunesammenslåing vil gjøre at kommunene blir mer robust med tanke på å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. De gjennomsnittlige vurderingene i Nore og Uvdal er svakt positive (3,6), mens vurderingene også er mer positive i Rollag og Flesberg. Her ligger de gjennomsnittlige vurderingene på 4,4.



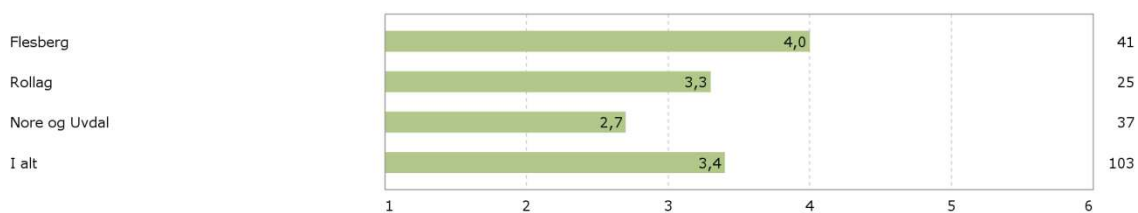
Figur 51 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



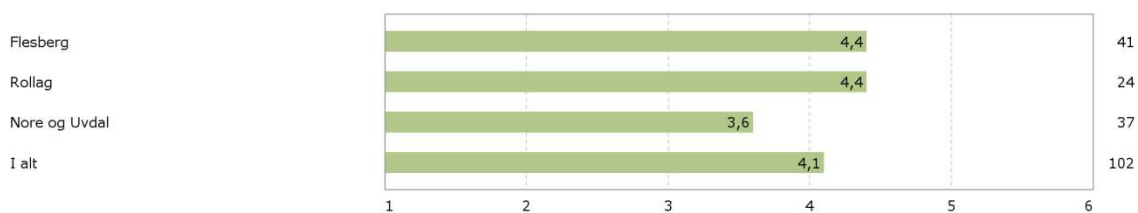
Figur 52 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Styrke arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 53 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Øke det økonomiske handlingsrommet for politiske prioriteringer. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 54 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Sikre livskraftige lokalsamfunn. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 55 Vurdering av effekter av sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal i forhold til følgende mål: Bli mer robust med tanke på å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene. 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.

Inntrykkene fra spørreundersøkelsen er i stor grad i samsvar med tilbakemeldingene gjennom intervjuene. I **Flesberg** er det større optimisme når det gjelder framtidig utvikling, og folketallet er jevnt økende. Flesberg satser på å utvikle seg som bokommune, og man satser på utvikling av kommunesenteret i Lampeland. Man ser det som viktig for at ikke Kongsberg blir senter for «alt». Det satses derfor på å legge til rette for tjenester, kaféer, butikker og service – «*Det må være noe som holder deg igjen, ellers flytter alle til Kongsberg*». At Flesberg har vekst i folketallet, antas å ha sammenheng med at det er en del flesberginger som flytter tilbake etter endt utdanning fordi de har fått jobb i Kongsberg. Det er også en del som ikke flytter ut. De blir boende mens de tar utdanning og velger å fortsette å bo i kommunen. Kommunen har også tatt imot en del flykninger som har bosatt seg i Flesberg.

Flesberg har en inngang til samfunnsutviklingsarbeidet som legger til grunn at man er en del av et felles bo- og arbeidsmarkedsområde med Kongsberg. Man satser på å utvikle gode bo- og levevilkår for de som vil bo i, og flytte til kommunen. Kommunen har ikke noen sentral rolle i å skape arbeidsplasser, og kommunen har ikke noe næringsapparat, etablererkontor eller tilsvarende. Her er det ordfører og rådmann som er førstelinje.

I samfunnsutviklingsarbeidet vises det imidlertid til at man har gode effekter av å bli et «lokalsamfunn med MOT». MOT er en organisasjon som arbeider for å skape et varmere og tryggere oppvekstmiljø gjennom å bevisstgjøre ungdom til å ta egne valg og vise mot: mot til å leve, mot til å bry seg, mot til å si nei. I regi av MOT foregår det et holdningsutviklende arbeid i skoler og på ulike fritidsarenaer. Det er en formulert målsetting for MOTs virksomhet å bidra til unge menneskers personlige utvikling. Her handler det i særlig grad om å styrke selvtillit og tro på egne krefter og muligheter og derigjennom å gjøre ungdom robuste mot risikoforhold og stimulere dem til å ta bevisste valg. Det handler også om å utvikle toleranse og dermed hjelpe ungdom til å bry seg om hverandre og å akseptere forskjeller. Dette er holdninger som vil bidra til et tryggere oppvekstmiljø gjennom å styrke generelle beskyttelsesfaktorer og hindre utvikling forbundet med ulike risi-

koforhold knyttet til ungdomstiden. Den primære målgruppen for MOTs arbeid er ungdom i alderen 12 – 25 år. Sekundærmålgruppen er foreldre og lærere. MOTs virksomhet består i første rekke av et holdningslærende skoleprogram. Virksomheten bygger på et faglig perspektiv- og teorigrunnlag der enkeltmenneskets holdningsressurser anses å være av grunnleggende betydning. Helhetlige evalueringer av programmet understreker følgende konsekvenser for ungdom:

- Styrket selvtillit og optimisme
- Styrket oppvekst og opplæringskvalitet
- Økt forståelse for viktigheten av å bry seg om andre
- Begrenset mobbing
- Redusert bruk av alkohol og nikotin
- Styrket læringsorientering

I Flesberg er man veldig fornøyd med å være med i programmet, og Flesberg ble kåret til landets beste lokalsamfunn med MOT i 2012. Programmet er godt forankret i hele kommunen, og man har fått inn en endring med mer positive verdier og holdninger – «*det har gjort noe med barn og unge*». Man ønsker å være et lokalsamfunn som tar vare på hverandre og folk som kommer som innvandrere og innflyttere. Man antar at et godt oppvekstmiljø, med gode verdier og holdninger, også vil gjøre det attraktivt å fortsette å utvikle kommunene i framtida. Rollag og Nore og Uvdal har også blitt MOT-kommuner, men de har kortere erfaring med arbeidet. De tre Numdalskommunene har nå etablert felles MOT-opplæring for ungdom, noe som også bidrar til at ungdom får felleskap på tvers av kommunegrensene. Det blir også vist til at dugnadsånden er god, og det er mange innbyggere som gjør en frivillig innsats som har betydning for utviklingen av lokalsamfunnet.

Ellers blir noe av samfunnsutviklingsoppgavene som representerer en felles utfordring for kommunene, lagt til Numedal utvikling. Dette er et felles selskap som ble etablert i 1997, og som i dag har halvannen stilling. Selskapet spilte en viktig rolle i forbindelse med bredbåndsutbyggingen i Numedal. Det var noe som skjedde før Kongsbergregionen ble etablert. For tiden kjøres det et prosjekt hvor man ser på mulighetene for etablering av en *regionalpark*. Regionalpark representerer en bærekraftig utviklingsstrategi forankret i bred verdiskaping. Hovedformålet er å ta utgangspunkt i lokale og regionale natur- og kulturressurser som grunnlag for å styrke næringsgrunnlaget og skape nye arbeidsplasser, samtidig som man bevarer, videreutvikler, profilerer og synliggjør natur- og kulturkvalitetene på en bedre måte. Målet er få til et positivt samspill mellom bevaring og utvikling. Dette er også en tilnærming som testes ut gjennom tre verdiskapingsprogrammer: *Verdiskapingsprogrammet på kulturminneområdet*, *Naturarven som verdiskaper* og verdiskapingsprogrammet *Norske parker*. Erfaringene viser at det ligger et verdiskapings- og utviklingspotensial i disse tilnærmingene (Haukeland et al. 2010, Brandtzæg & Haukeland 2014, Haukeland & Brandtzæg 2014). Kunnskapsøkonomien, som i stadig større grad gjør seg gjeldende, virker sentraliserende fordi bedrifter med behov for høyt utdannet arbeidskraft lokaliserer seg i byene der tilgangen på slik arbeidskraft er størst. Samtidig bidrar globaliseringen og ensrettingen til økt etterspørsel etter det særpregede, lokale, det ekte, det tradisjonelle og det historiefortellende. Dette gir nye muligheter for utvikling av besøksnæringene og produkter med spesielle kvaliteter og lokal forankring. Det gir også nye muligheter for mange distriktkommuner, men det forutsetter en helhetlig og langsiktig satsing med involvering av bredt spekter av aktører. Det er med andre ord behov for tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og kapasitet for å drive fram en slik satsing (Brandtzæg & Haukeland 2014).

Hytter, skog og turisme og reiseliv trekkes fram som noen fellesnevnerne for næringslivet i Numedal. Ellers blir det i Flesberg også vist til at utvikling av nye arbeidsplasser er en viktigere oppgave



for kommunene oppover i dalen fordi avstandene etter hvert blir for store til å kunne dra større vekslers på arbeidsmarkedet i Kongsberg. I Flesberg blir det sett som positivt om man klare å få til mer vekst og utvikling oppover i dalen, da dette også høyst sannsynlig vil ha positive ringvirkninger i Flesberg.

Dersom man skal gå videre med sammenslåingsprosess mellom Numedalskommunene, vil man i en tidlig fase ha behov for å diskutere hva kommunen skal være og hvordan den skal framstå. Å klarlegge hvordan man skal utvikle Numedal, hvilke ressurser og kvaliteter man har, og hvordan man kan utvikle seg sammen, blir sett som sentrale problemstillinger i den forbindelse.

I **Rollag** har det vært økende fokus på kommunens samfunnsutviklerrolle de senere årene, og kommunen er i dag en omstillingskommune. Rollag hadde en organisasjon som var innrettet mot drift. Fokuset var på gjennomføring av lovpålagte oppgaver, og handlingsrommet for å drive med utviklingsoppgaver har vært minimalt. Kommunen har derfor arbeidet med å skaffe seg slikt handlingsrom. Kommunen innførte eiendomsskatt. Dette skapte en del motstand både blant fastboende og hytteeierne. Kommunen har ca. 1800 hytter og ca. 1400 innbyggere. Det ble også foretatt endringer av skolestrukturen, noe som heller ikke var støyfritt. I etterkant av dette begynte man å tenke omstilling, men i mellomtiden startet man en revidering av kommuneplanens samfunnsdel, noe som bidro til å skape et godt fokus på det framtidig arbeidet. Det ble kjørt prosesser med bred involvering med innbyggere, næringsliv og folkevalgte, og planen ble vedtatt i 2012.

Rollag fikk omstillingsstatus i 2011 og har vært omstillingskommune i tre år. Omstillingen kom også som følge av finanskrisen i 2008/09, hvor Kongsberg Automotive AS, som hjørnesteinsbedrift, opplevde store utfordringer. Kommunen får 2 mill. kr gjennom departementet og 0,5 mill. kr fra fylkeskommunen pr. år. Vedtaket i fylkeskommunen var at det ble gitt omstillingsstatus for tre år og med mulighet for tre nye år. Kommunen er nå halvveis og har en prosess for å få vedtak om videreføring. Prosessen oppleves som vellykket så langt. En ny stor utfordring for dette arbeidet er det da selvfølgelig at KA Rollag nå er vedtatt nedlagt innen 2018.

Parallelt med omstillingsarbeidet har Rollag også hatt noen krevende utfordringer med å sikre og videreutvikle Numedal folkehøgskole. Kommunen overtok skolen fra Buskerud fylkeskommunen tidlig på 2000-tallet. På det tidspunktet var folkehøgskolen en kommunal enhet. Skolen var gammel og vedlikeholdsbehovet stort, og det ville bli for krevende for kommunen. Det ble da satt i gang et prosjekt som het «Idrettskolen 2018», hvor målet er å etablere en bærekraftig folkehøgskole i 2018. Målet er å avklare hva som skal gjøres når det gjelder tilbudet, finne ut hvordan skolen kan få «flere ben å stå på», styrke økonomien og generere inntekter som gjør at skolen selv kan håndtere utfordringene. Skolen ble i den forbindelse gjort om til et kommunalt foretak (KF). I samarbeid med fylkeskommunen, som tidligere eier, har det vært jobbet godt med eierskap, opprustning av svømmehallen, ENØK-tiltak og bygging av ny idrettshall. Dette var et arbeid som lå ved siden av kommuneplanarbeidet. Skolen har i dag 26 arbeidsplasser og har viktige ringvirkninger for lokalsamfunnet.

Kommunen jobber nå med helhetlig omstilling. Det vil si at omstillingsplanen ikke bare dreier seg om arbeidsplasser. Det er tre fokusområder: næringsutvikling, bolyst og stedsutvikling. I handlingsplanen er det målsettinger og tiltaksområder i forhold til de målene, og det er et omstillingsstyre som er satt sammen av eksterne aktører. Fra kommunen er ordføreren den eneste som sitter i omstillingsstyret. I tillegg er det representanter fra næringslivet og observatører fra fylkeskommunen og Innovasjon Norge. Dessuten er det etablert styringsgrupper for ulike delprosjekter hvor også lag og foreninger er representert, og det gis uttrykk for at det for tiden er stort trykk på arbeidet.

Det arbeides med stedsutviklingsprosjekter i tettstedene, det er lagt ut større tomter, og det arbeides med utvikling av boligplan. Boligplanen har bl.a. fokus på hva som skal gjøres med kommunale boliger. Eksistensen av mange kommunale boliger har medført at man ikke har hatt et vel-fungerende boligmarked.

Videre har kommunen planer om hytteutbygging på Vegglifjell. Disse er blant annet koblet til et fellesprosjekt med Tinn kommune, hvor det også er snakk om en tunell på vel en kilometer for å koble kommunene tettere sammen gjennom vinteråpen vei. Dette er et prosjekt som er forankret i Kongsbergregionen, hvor begge kommunene er med. Det er også planer om å kombinere tunnelbyggingen med etablering av en skitunnel for sommerbruk. Planene omtales som realistiske og gjennomførbare. Man ser også at en helårsforbindelse vil være positivt for næringsutviklingen. I sommerhalvåret er det mye samhandling og aktivitet på tvers av kommunene, men det stopper opp i vinterhalvåret. Med en tunnel vil det åpne seg nye muligheter for utvikling av området.

Et avgjørende spørsmål i forbindelse med kommunesammenslåing vil være hvorvidt man vil være bedre i stand til å utvikle seg sammen enn hver for seg. I dag er det samarbeid gjennom Numedal Utvikling, men aktiviteten er litt forskjellig i de tre kommunene. Det vises i den forbindelse til at Nore og Uvdal har eget næringsapparat og egen næringshage i kommunen, mens Flesberg ikke har noen ting. Man er nå i startfasen med å vurdere etablering av en regionalpark. Man har f.eks. sett at Valdres har hatt positive effekter av å samle innsatsen gjennom Valdres natur- og kulturpark. Man vil se på om en slik overbygning kan være en vei å gå også for kommunene i Numedal med tanke på en mer helhetlig utvikling og profilering av regionen.

Ellers er Rollag, på samme måte som Flesberg, blitt en MOT-kommune, og erfaringene er også positive i Rollag. Tilbakemeldingene fra ungdommene som er involvert, er positive. Dette er også et tiltak for å skape et godt lokalsamfunn, og det blir hevdet at innsatsen som legges inn betaler seg mange ganger.

Nore og Uvdal har, på grunn av sin geografiske beliggenhet, en del mer krevende utfordringer knyttet til samfunnsutviklingsarbeidet sammenlignet med de to andre kommunene, og da spesielt Flesberg. Avstanden til Kongsberg er så lang at kommunen ikke har muligheter til å dra vesentlige vekst på arbeidsmarkedet der. Det er derfor vanskelig å få ungdommer som reiser ut for å ta høyere utdanning, til å flytte tilbake til kommunen. Kommuneorganisasjonen er selv den viktigste kompetansearbeidsplassen for folk med høyere utdanning. Opprettholdelse og styrking av bosettingen er en sentral utfordring i samfunnsutviklingsarbeidet. Statkraft er en viktig næringsaktør, men generer ikke så mange arbeidsplasser. Uvdal Maskinfabrikk AS ble etablert i 1987 og har i dag 66 ansatte. Maskinfabrikken har helt siden oppstarten produsert deler og utstyr til oljebransjen, samt utviklet og produsert spesialmaskiner til landbasert industri. Numedal videregående skole ligger på Norefjord og er viktig for kommune, innbyggerne og næringslivet. Numedal videregående skole har seks ulike utdanningsprogram. Alle gir elevene grunnleggende ferdigheter innenfor de enkelte fag, men det er også et nært samarbeid med kommuner, næringsliv og organisasjoner i dalen når det gjelder praksisplasser. Utdanningstilbudet omfatter studiespesialisering, helse og oppvekstfag, elektrofag, bygg og anleggsteknikk, service og samferdsel og teknikk og industriell produksjon.

Når det gjelder samfunnsutvikling trekkes bolyst fram som en viktig strategi – for å få unge mennesker til å etablere seg. I den forbindelse er arbeidsplasser en avgjørende faktor. I tillegg til det som er nevnt, er hytter og reiseliv viktig. Det er også en del håndverksbedrifter, og kommunen har fremdeles et aktivt jordbruksmiljø. Det er fremdeles 19 melkeprodusenter igjen, mens det er ingen igjen i Flesberg. Det er også en del som driver sekundærbruk med sau. Det er mye fokus på utvikling av hytte- og reiselivsproduktet gjennom Miljøringen SA. Miljøringen SAs forretningside er at

selskapet gjennom en høy miljøprofil skal bygge, vedlikeholde og utvikle den reiselivsmessige infrastrukturen i Øvre Uvdal, basert på tilbakeføringer fra salg av hytter, leiligheter eller tomter. En tidligere hyttebrugerundersøkelse synliggjorde at kommunen har en svært høy bruksfrekvens på hyttene, aller mest i Øvre Uvdal. Den viste at besøkende trives, og at tilretteleggingen er god, men at det også er rom for betydelig forbedringer. Ringvirkningene for øvrig næringsliv, særlig håndverksvirksomhet, handel og kommunens innbyggere, oppleves å være av stor betydning for bosettingen og et framtidig oppegående arbeidsmarked. Det arbeides derfor med tilretteleggings- og infrastrukturtiltak for å forbedre attraktiviteten. Det er om lag 3500 hytter i kommunen i dag, og det er mange ledige hyttetomter. Framover ser man også muligheter til i større grad å utvikle et reiselivstilbud på helårsbasis.

Kommunen har fremdeles et aktiv landbruksmiljø, og det blir sett som viktig å trygge disse arbeidsplassene gjennom nyskaping og utvikling av næringen. Her ser man muligheter knyttet til økt lokal foredling, og man viser til at det er en trend i tiden med fokus på ren mat med kjent opphav. Det er et aktivt miljø rundt dette, og kjente kokker har fattet interesse for området. I den forbindelse ser man også at det knytter seg muligheter til en eventuell regionalparksatsing. I Numedal finner man fremdeles kulturminner og historiske tradisjoner som er intakte – «*vi har noen uoppdagete perler*». Å synliggjøre, bevare og utvikle dette på en måte som gir nye arbeidsplasser, er en stor, men spennende, utfordring.

Nore og Uvdal har bedre økonomi enn de andre Numedalskommunene, og bruker en del mer penger på samfunnsutviklingstiltak. Arbeidsplasser er viktig for å sikre bosettingen, spesielt dersom man sammenligner med Flesberg. Selv om kommunen har god økonomi, blir det nevnt at dette faktum kan ha visse uheldige sider. Det er store forventninger til at kommunen skal bidra, og god økonomi kan også lett bli en sovepute. Her erfarer man at det i de andre kommunene, som ikke har de samme økonomiske ressursene, er lavere forventninger til kommunen, og at ulike aktører i større grad ser behov for løfte sammen for å få til ting.

Når det gjelder samfunnsutviklingsarbeidet, er det likevel en skepsis til at en kommunesammenslåing skal bidra til å styrke dette på en måte som gagnar Nore og Uvdal. Det er frykt for at økonomiske og faglige ressurser i større grad skal forsvinne fra kommunen, og at dette kan bidra til økt sentralisering. Det gis uttrykk for at det er krevende å se hvordan man skal skape attraktivitet og legge til rette for næringsutvikling dersom kompetansearbeidsplasser i den kommunale organisasjonen blir flyttet ut av kommunen.

## 6.5.4 Samlet vurdering

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. Utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner. Alle kommunene vil i tiden framover ha utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er en av de viktigste drivkreftene bak den sentraliseringen som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innvirkning på hva slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft.

Strukturelle faktorer som har betydning for flytting, er nabovekst (arbeidsplassvekst i naboregioner), arbeidsmarkedsintegrasjon og befolkningsstørrelse. De strukturelle faktorene for positiv nettoflytting blir dårligere når man beveger seg fra nedre til øvre deler av Numedal. Både Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg har hatt dårligere nettoflytting enn arbeidsplassveksten og de strukturelle forholdene statistisk sett skulle tilsi. Men bostedsattraktiviteten har økt de aller siste årene både i Flesberg og Nore og Uvdal. Det er likevel behov for bred innatts for å styrke kommunenes attraktivitet på ulike områder for å sikre befolkningsgrunnet framover.

Vurderingene i Flesberg og Rollag er at en sammenslåing vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging, styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling og øke handlingsrommet for politiske prioriteringer. Nore og Uvdal er mer negative i sine vurderinger. Det er kun respondentene i Flesberg som er positive i sine vurderinger av at en kommunesammenslåing skal bidra til å sikre livskraftige lokalsamfunn, men flertallet i alle kommunene mener at en kommunesammenslåing vil gjøre at kommunene blir mer robust med tanke på å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene.

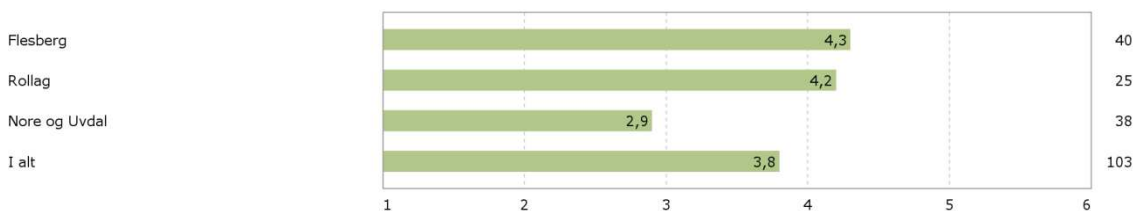
Man ser at man sammen kan bli sterkere og ha muligheter for å frigjøre ressurser som gjør at man kan gjøre ting man ellers ikke ville fått til, og at man kan bli bedre til å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Kommunene har fellesinteresser knyttet til natur, kultur, landbruk, hyttebygging, reiseliv og turisme som man kan ha gevinster av å stå sammen om, men samtidig varierer utfordringene gjennom dalen. Flesberg drar nytte av tilgangen på arbeidsmarkedet i Kongsberg, mens pendlingsvilkårene blir dårligere oppover i dalen. Derfor blir tilgangen på lokale arbeidsplasser i kommunene viktigere, og frykten for sentralisering som følge av en sammenslåing blir dermed også økende.

# 7. Fordeler og ulemper ved en sammenslåing

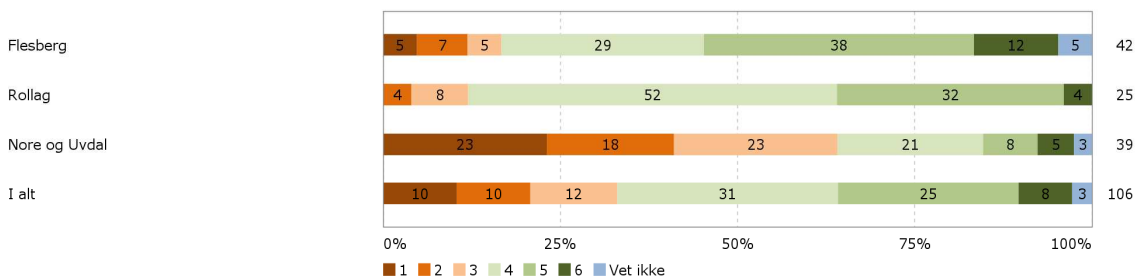
## 7.1 Vurderinger av Numedalsalternativet

Fordeler og ulemper knyttet til en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal er belyst i forbindelse med spørreundersøkelsen og intervjuene. I forbindelse med spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål til respondentene om hvordan de samlet vurderer en sammenslåing av de tre kommunene. Svarene ble gitt på en skala fra 1-6, der 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter (jf. Figur 56). De gjennomsnittlige svarene i Flesberg og Rollag ligger på henholdsvis på 4,3 og 4,2, mens gjennomsnittet i Nore og Uvdal ligger på 2,9. I Flesberg og Rollag vurderes altså effektene som klart positive, men de vurderes som klart negative i Nore og Uvdal. Dersom vi ser på den prosentvise fordelingen av svarene, er det 79 % av respondentene som ligger på den positive siden av skalaen i Flesberg og 88 % i Rollag. Prosentandelen som har svar 4,5 eller 6 er altså høyere i Rollag enn i Flesberg, selv om den gjennomsnittlige vurderingen ikke er like høy. Det har sammenheng med at over halvparten av svarene i Rollag ligger på 4. I Flesberg er det en større andel som har svart 5 og 6.

I Nore og Uvdal er det kun 34 prosent som har svart 4,5 eller 6, mens 64 prosent har svart 1,2 eller 3. Hele 23 prosent har svart 1, noe som innebærer at en sammenslåing vil gi svært negative effekter.



Figur 56 Hvordan vil du samlet sett vurdere en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal? 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Gjennomsnitt.



Figur 57 Hvordan vil du samlet sett vurdere en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal? 1 er svært negative effekter og 6 er svært positive effekter. Prosent.

## 7.2 Negative effekter

---

De som mener at en sammenslåing vil ha negative effekter, fikk videre et spørsmål om hva som er den viktigste årsaken til at de er negative til en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal. Dette var et åpent spørsmål, og fra Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal kom det inn henholdsvis 7, 3 og 24 svar. I noen av svarene ble det trukket fram flere årsaker. Vi vil her forsøke å trekke fram de svarene som er dominerende og samtidig synliggjøre bredden i svarene.

I **Flesberg** trekker respondentene først og fremst fram store avstander som en årsak til at de er negative. Fem av de 7 respondentene som svarte, peker på dette. Ellers blir det også kommentert at en sammenslåing av de tre kommunene blir for lite, dvs. at det er behov for et større alternativ. Det nevnes også at det kan oppstå konkurranse mellom tettstedene som vil slå uheldig ut, og at det ikke vil være noe å hente økonomisk.

I **Rollag** blir også utfordringer med avstander nevnt, men her trekker de som har svart, i større grad fram negative demokratiske effekter. Det pekes på at det vil bli lav politisk representasjon, at det er enklere å skape lokalpolitisk engasjement i en liten kommune, at det er enklere å motivere til lokal utvikling, og at det er viktig med nærhet til beslutninger både geografisk og mentalt. Det er også synspunkter som går på at større enheter ikke blir bedre rustet til å ivareta oppgaver enn små.

I **Nore og Uvdal**, hvor man i størst grad vurderer effekter av en sammenslåing som negative, er det også store avstander og vanskelig geografi som blir trukket fram av flest respondenter. Ellers er det en del som peker på at kommunen har god økonomi og gode tjenester i dag («tror ikke det vil bli bedre ved sammenslåing»), at en sammenslåing vil føre til sentralisering/utarming, at de har lite til felles med de andre kommunene, og at det vil bli stor avstand til beslutningstakerne og mindre interesse for lokalpolitikk. Det er også noen som ikke tror på at fagmiljøene vil bli større ved sammenslåing pga. effektivisering. Det blir også nevnt at man ikke ønsker å miste identitet og stolthet, at man ikke ønsker å miste kommunesenteret, og at man heller vil fortsette det interkommunale samarbeidet. Det blir kommentert at en sammenslåing av kun de tre Numedalskommunene blir for lite.

## 7.3 Positive effekter

---

De som mener at en sammenslåing vil ha positive effekter, fikk på tilsvarende måte som de som var negative, også et spørsmål om hva som er den viktigste årsaken til at de er positive til en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal. Fra Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal kom det inn henholdsvis 27, 19 og 11 svar.

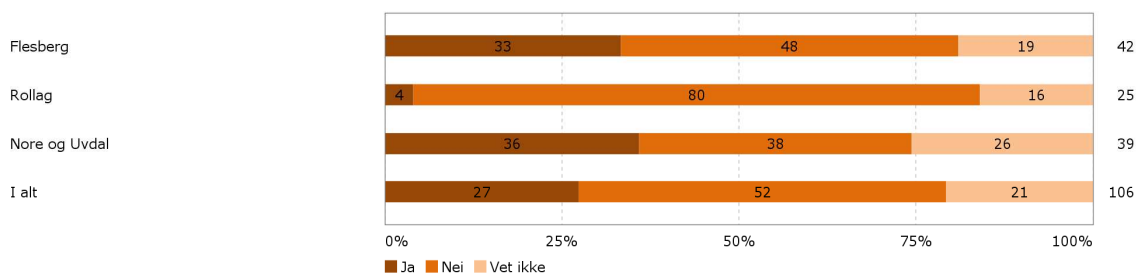
Fra **Flesberg** er det noen synspunkter som går igjen. Det som flest peker på, er at en sammenslåing vil være viktig for å skape større fagmiljøer og sikre tjenestetilbudet for framtida. Videre er det en del som tar for gitt at det vil bli en sammenslåing, og at Numedal da er det beste alternativet. Det er en god del som peker på at de ikke vil bli del av byen – «utkant i Kongsberg». Videre er tilbakemeldingene at kommunene i Numedal er like, har felles geografisk tilhørighet, er likeverdige og har de samme utfordringene. I den forbindelse er det også tilbakemeldinger om at en sammenslåing av Numedalskommunene vil bidra til å sikre politisk innflytelse, at det vil bli lettere å ta tak i viktige politiske saker for dalen, og at det kan bli lettere å få til en helhetlig utvikling. Noen ser også for seg at man vil få mer effektiv ressursutnyttelse, at man vil styrke økonomien, og at det vil bli lettere å rekruttere folk til kommunale stillinger.

I **Rollag** er det også klart flest som ser positive effekter av en sammenslåing når det gjelder styring av tjenestene, f.eks. at man får større fagmiljøer som er stand til å håndtere krav til drift på en bedre måte, og at det kan bli lettere arbeidsforhold for de ansatte. Det hevdes at kommunen alene blir for liten og sårbar. Videre er det også en god del som mener at den kommunale økonomien vil bli styrket, og at man vil få mer økonomisk forutsigbarhet enn i dag. Det er videre mange som ser for seg at en sammenslåing vil styrke Numedal som region, at man vil få en mer strategisk næringsutvikling, og at man vil få økt tyngde bak arbeidet. I den forbindelse blir det også framhevet at regionen har felles interesser, felles identitet og et godt samarbeid på mange områder i dag. Det gis uttrykk for at det ligger godt til rette for en sammenslåing, og at det er viktig for å kunne håndtere framtidige utfordringer. I Rollag er det også noen som framhever at en Numedalskommune er å fortrekke framfor en sammenslåing med Kongsberg.

Blant de som er positive til en sammenslåing i **Nore og Uvdal**, er det også et flertall som trekker fram fordeler knyttet til tjenesteproduksjon. Muligheten for sterkere fagmiljøer og lettere rekruttering trekkes fram, men også at en sammenslåing gir muligheter for å omprioritere midler fra administrasjon til tjenesteproduksjon. Det vises til at en sammenslåing gir muligheter for mer effektiv drift, og det blir også nevnt at en sammenslåing kan bidra til at inntektene kan forvaltes på en mer rettferdig måte. Som i Flesberg og Rollag, blir det også i Nore og Uvdal trukket fram at det er bedre å beholde Numedal som en landkommune i stedet for å bli en del av en bykommune, og at de tre kommunene står sterkere sammen med tanke på framtidig utvikling. Det blir også gitt uttrykk for at det vil gå mot sammenslåing uansett, og at da vil Numedal være det beste alternativet.

## 7.4 Andre alternativer

I forbindelse med spørreundersøkelsen fikk respondentene et spørsmål om det er andre sammenslåingsalternativer som de vurderer som mer aktuelle. Henholdsvis 33 og 27 prosent svarte ja på dette spørsmålet i Flesberg og Nore og Uvdal (jf. Figur 58). I Rollag var det bare fire prosent som svarte ja. Det er altså kommunene i hver sin ende av dalen som i størst grad ser andre alternativ som aktuelle.



Figur 58 Er det andre sammenslåingsalternativer som du vurderer som mer aktuelle?

De som svarte ja, fikk videre et åpent spørsmål om hvilke andre alternativer de ser for seg, og hvorfor disse framstår som mer aktuelle. Fra Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal var det henholdsvis 14, 1 og 14 respondenter som svarte på dette spørsmålet.

Fra Flesberg blir følgende alternativer trukket fram:

- Kongsberg

- Kongsbergregionen (Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal, Kongsberg, Notodden, Hjartdal og Tinn)
- Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal og Sigdal
- Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal og Sigdal og Krødsherad
- Hele Buskerud

Det er sammenslåing med Kongsberg og sammenslåing av Kongsbergregionen som blir nevnt av flest respondenter, henholdsvis 9 og 4. De øvrige alternative er kun nevnt av enkeltrespondenter.

Årsakene som trekkes fram i forbindelse med Kongsberg som et bedre alternativ, er at Numedalskommunene blir for små. Med Kongsberg vil man få tilgang til den fagkompetansen som trengs. Det pekes på at innbyggerne i Flesberg bruker Kongsberg til det meste, og at dette derfor er et naturlig alternativ. Enkelte nevner også Kongsberg som et mer naturlig alternativ fordi avstandene oppover i Numedal blir for lange.

De som mener hele Kongsbergregionen er en fornuftig løsning, trekker fram noen av de samme argumentene som for en sammenslåing med Kongsberg, men viser også til at Kongsbergregionen er etablert som en samarbeidsregion i dag.

Argumentet for å få med Sigdal og Krødsherad er å få bedre befolkningsgrunnlag, og det ses som en fordel å slå sammen kommunen med kommuner med noenlunde samme utfordringer. Buskerud som en kommune er et forslag som innebærer regionavdelinger. Det er kanskje mer aktuelt dersom fylkeskommunen blir borte. Det er ikke politisk flertall på Stortinget for det i dag.

Det ene forslaget som kom fra Rollag, er forslag som kun omfatter Flesberg og Rollag. Begrunnelsen er at disse kommunene har mest til felles, og at det geografiske området blir mindre.

I Nore og Uvdal trekkes følgende alternativer fram som mer aktuelle:

- Nore og Uvdal, Hol og Tinn
- Nore og Uvdal og Hol
- Nore og Uvdal og Rollag
- Nore og Uvdal, Hol og Ål
- Deling av Nore og Uvdal (en del mot Nes og en del mot Hol)
- Mer interkommunalt samarbeid
- Sterkere fjellsamarbeid med Hol, Tinn og Ål

Det er flest som nevner alternativet med Nore og Uvdal, Hol og Tinn. Det trekkes også fram ulike alternativer i retning Hallingdal hvor ulike kommuner inngår. Argumentene for alle disse alternativene er å få en stor og sterk fjellregionkommune. Det er fellesinteresser knyttet til Hardangervidda, utmarksforvaltning, kraftproduksjon, turisme og næringsutvikling. Enkelte peker også på Nore og Uvdal og Rollag som et eget alternativ. Noen foretrekker sterkere interkommunalt samarbeid heller enn sammenslåing. Fjellregionkommunene blir også trukket fram i den forbindelse.

Inntrykkene fra spørreundersøkelsen samsvarer bra med innrykkene fra intervjuene når det gjelder fordeler og ulemper med ulike sammenslåingsalternativ. Gjennom intervjuene i **Flesberg** bekreftes det at det er en viss skepsis til å bli utpost i Kongsberg, men at innbyggerne er noe delte i synspunktene på dette. Dersom et alternativ med Kongsberg blir aktuelt, blir det sett som viktig at man finner fram til en organisering med delegert ansvar slik at man klarer å bevare identiteten, engasjement og dugnadsånden knyttet til eget lokalsamfunn. Storkommunen må ha en politikk for utvikling og tilrettelegging av småstedene.



Ellers peker man gjennom intervjuene på at kommunen er liten og sårbar, og at man med dagens oppgaver har store utfordringer med å klare seg som egen kommune. Flesberg og Rollag har samarbeid om mye, men det blir sett på som en utfordring at man ikke blir stort større dersom de to slår seg sammen. Med Nore og Uvdal vil man bli litt større og kan få utløst flere kraftinntekter.

Med sammenslåing av de tre Numedalskommunene ser man også muligheter for stå sterkere i samfunnsutviklingsarbeidet. Alle tre kommunene er hyttekommuner med stort verdiskapingspotensial, og man ser muligheter for å oppnå bedre gevinster dersom man bruker ressursene sammen. Å bli en sterkere samarbeidspartner for Kongsberg trekkes også fram som en fordel. Med én Numedalskommune vil man ha mulighet for gi et annerledes tilbud enn det du får byen. Dette kan være lettere å få til sammen enn hver for seg. Med et slikt alternativ blir det sett som viktig å ha et helhetlig utviklingsfokus for Numedal. Det blir også gitt uttrykk for at en positiv utvikling oppover i Numedal bare vil være positivt for utviklingen i Flesberg.

I **Rollag** blir det også gitt uttrykk for at det er viktig med ressurser og slagkraft dersom man skal få ting til. Det som framheves som den største utfordringen, er at kommunen er liten og sårbar. I Rollag er det få som ser andre aktuelle sammenslåingsalternativer enn Numedal, men for at en sammenslåing skal bli aktuell, blir det sett som viktig at man har gode planer og mål for hva den nye kommune skal være, og at disse er godt forankret. Samtidig må det være en forståelse av hva som er fremtidsbildet med dagens kommunestruktur, det må danne utgangspunkt for det nye.

Samtidig ser man at en Numedalskommune ikke nødvendigvis vil være lett å realisere. Man ser en skepsis i Nore og Uvdal som har mye penger, og i større grad har hatt som holdning at de skal klare seg selv. Der hevdes det å være en erfaring at det blant innbyggere er en forventning om at kommunen skal håndtere det meste. Dette er en holdning som ikke er så sterk i Flesberg og Rollag. Der er det mer dugnadsånd og forståelse av at innbyggerne selv bidrar til å skape det gode samfunnet.

Man ser også for seg et scenario der Nore og Uvdal ikke blir med, og hvor en sammenslåing av Rollag og Flesberg blir for smått. Da blir sammenslåing med Flesberg og Kongsberg mer aktuelt.

I **Nore og Uvdal** er det også små og sårbare fagmiljøer, og det å skape flere arbeidsplasser og sikre bosettingen er den største utfordringen. Samtidig blir det pekt på at det nok kan være vanskelig å rekruttere f.eks. sykepleiere og lærere, men at det er lite sannsynlig at en større kommune vil hjelpe på dette problemet. Dette fordi skoler og sykehjem høyst sannsynlig blir værende der de er. Dersom man risikerer at visse arbeidsplasser flyttes ut, er det frykt for at arbeidsmarkedet blir smalere, og at rekrutteringen av «vanskelige» kompetansepersoner dermed blir enda mer problematisk. Man har også vanskelig for å se hvordan en sammenslåing umiddelbart skal føre til økt attraktivitet for næringsliv og bosetting i Nore og Uvdal, mens det er lett å se potensielle ulemper.

Når det gjelder preferanse for ulike andre sammenslåingsalternativer, varierer disse noe mellom gamle Nore og gamle Uvdal kommune. Den øvre delen, i Uvdal, har mer tilknytning over mot Hallingdal, mens Nore er orientert mer nedover i dalen. Å bli en del av Kongsberg oppleves ikke som særlig hensiktsmessig. På spørsmål om hva som vil skje dersom det blir aktuelt for Flesberg og Rollag å slå seg sammen med Kongsberg, er tilbakemeldingen at Numedal er bedre tjent med å være en stor landkommune enn å bli en utkant av Kongsberg.

## 7.5 Samlet vurdering

---

Det er et klart flertall av respondentene i Flesberg og Rollag som vurderer at en sammenslåing av de tre Numedalskommunene samlet sett vil ha positive effekter. I Nore og Uvdal er det et klart flertall som mener en sammenslåing vil ha negative effekter.

Det som trekkes fram som negative effekter, kan summeres opp i følgende punkter:

- Store interne avstander
- En sammenslåing av Numedalskommunene blir for lite, behov for større alternativ
- Uheldig konkurranse mellom tettstedene
- Lite å hente økonomisk
- Negative demokratiske effekter
- Vanskeligere å motivere til deltakelse og engasjement
- Negative økonomiske effekter
- Fagmiljøene vil ikke bli styrket
- Sentralisering
- Mister identitet og stolthet

Tilsvarende kan det som trekkes fram som positive effekter, summeres opp på følgende måte:

- Større fagmiljøer
- Lettere å rekruttere fagfolk
- Bedre tjenestetilbud
- Forbli en landkommune, ikke bykommune
- Løse felles utfordringer og ta tak i de store sakene på en bedre måte
- Drive mer helhetlig utviklingsarbeid/få økt tyngde
- Mer effektiv ressursutnyttelse
- Bedre og mer forutsigbar kommunal økonomi
- Redusere sårbarhet

Det er viktig å være klar over at vurderingene baserer seg på antakelse om effekter. Noen tror fagmiljøene blir bedre, mens andre tror det motsatte. Noen mener sammenslåingsalternativet blir for lite til å håndtere en del tjenester og oppgaver på en god måte, andre mener det blir for stort geografisk. Noen mener konkurranse mellom tettstedene kan være uheldig, og andre mener man har mest å tjene på å utvikle seg sammen. Noen mener økonomien blir bedre, mens andre tror den blir dårligere.

I Nore og Uvdal, hvor det er størst skepsis til en sammenslåing, er økonomien bedre enn i de andre kommunene, og det er frykt for at kommunen skal tape på en sammenslåing ved at ressurser, både faglige og økonomiske, blir flyttet ut av kommunen. Det er klart at denne frykten kan være reell, men det vil også være gevinster å hente som alle kommunene potensielt sett kan tjene på. Det forutsetter at man klarer å enes om hvilke utfordringer den enkelte kommune og Numedal som helhet står overfor. Med utgangspunkt i dette må man søke å finne fram til visjoner, strategier, mål og tiltak som man ønsker å realisere gjennom etablering av den nye kommunen, og som alle ser seg tjent med. Dette er avgjørende for å etablere et godt fundament for en eventuell sammenslåing.

# 8. Sammenfattende vurderinger

Hovedmålet med forstudien er å fremskaffe et godt nok grunnlag til å kunne fatte vedtak om eventuelt å gå videre i et forprosjekt. Utredningsarbeidet har fokusert på konsekvenser knyttet til en eventuell kommunesammenslåing når det gjelder økonomi, administrasjon, tjensteproduksjon og forvaltning, demokrati og samfunnsutviklingsarbeid. Vi vil her trekke fram sentrale erfaringer fra utredningsarbeidet og forsøke å foreta en samlet konklusjon knyttet til de viktigste fordelene og ulempene ved en eventuell sammenslåing.

## 8.1 Kommunestruktur. Historikk, status og utfordringer

---

Rapporten innledes med en gjennomgang av historikk, status og utfordringer knyttet til kommunestrukturen i Norge. Det har skjedd svært små endringer i strukturen siden reformen som ble gjennomført på begynnelsen av 60-tallet i kjølvannet av Scheikomiteéns arbeid. Det har imidlertid skjedd store samfunnsmessige endringer siden den gang – endringer som fører til at det blir et stadig større misforhold mellom kommunestrukturen og de oppgaver som kommunene skal løse. Dette førte til at Christiansenutvalget ble oppnevnt allerede i 1989 med mandat til å evaluere kommune- og fylkesinndelingen, og vurdere nye inndelingsprinsipper. Utredningen konkluderte med at det var behov for en gjennomgang av kommune- og fylkesinndelingen. Før stortingsmeldingen om kommune- og fylkesinndelingen ble lagt fram for Stortinget i 1995, ble det imidlertid fattet et eget stortingsvedtak om at framtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret eller innbyggerne i en folkeavstemning har gått imot kommunesammenslåinger. Siden dette vedtaket har det kun vært gjennomført sju kommunesammenslåinger i Norge.

I og med at frivillighetslinja ikke har bidratt til å løse utfordringene, har stadig flere aktører og politiske partier tatt til orde for nye kommunestrukture reformer, og den nye regjeringen har satt i gang prosesser med tanke på å gjennomføre en slik reform. Opplegget for reformer er skissert i kommuneproposisjonen som ble lagt fram i mai 2014. Nærmere avklaringer rundt oppgavefordeling er signalisert i forbindelse med en stortingsmelding som kommer våren 2015. Denne vil også omhandle det regionale nivået. Det er klart at eventuell overføring av nye oppgaver også kan ha betydning for vurdering av fordeler og ulemper med sammenslåing av de tre Numedalskommunene.

## 8.2 Befolknings- og næringsutvikling

---

Innbyggertallet i Rollag og Flesberg har hatt en fallende tendens fra 2000 og fram til i dag, og disse kommunene hadde henholdsvis 1386 og 2537 innbyggere i første kvartal 2014. Samlet sett har Flesberg hatt en økning i innbyggertallet fra 2000-2014 på 7,5 prosent, mens Rollag og Nore og Uvdal har hatt en nedgang på henholdsvis 6 og 7,5 prosent. Rollag og Nore og Uvdal har betydelig større utfordringer knyttet til negativ innenlands flytting og negativ fødselsbalanse. Flesberg har vekst, men har ligget langt under landsgjennomsnittet. Befolkningsframskrivningen antyder at Flesberg vil ha en vekst som ligger på nivå med landsgjennomsnittet, men Rollag vil ha en nedgang og Nore og Uvdal vil stå omtrent på stedet hvil. For Rollag og Nore og Uvdal er det derfor en spesiell utfordring å styrke kommunenes attraktivitet for næringsutvikling og bosetting.

I Flesberg og Nore og Uvdal har antall arbeidsplasser vært relativt stabilt fra 2000 og fram til i dag. I Nore og Uvdal kan vi se en viss økning i antallet arbeidsplasser i perioden sett under ett, men antallet har ligget omtrent på samme nivå fra 2007 og fram til i dag. Det totale antallet arbeidsplasser i Nore og Uvdal ligger i 2013 på 1345. Det er verdt å merke seg at Nore og Uvdal har dobbelt så mange arbeidsplasser som Flesberg, selv om innbyggertallet i Flesberg faktisk er noe høyere. Dette har sammenheng med Flesbergs tette integrasjon med arbeidsmarkedet i Kongsberg, hvor Flesberg i større grad har funksjon om en bokommune. Alle kommunene har hatt en vekst i kommunale arbeidsplasser de senere årene, mens omfanget av private arbeidsplasser har ligget omtrent på samme nivå.

Når det gjelder næringslivet, finner vi innen basisnæringene flest arbeidsplasser innen verkstedindustri, annen industri og landbruk. Dette er næringer som har vært under omstilling og effektivisering de senere årene, noe som har resultert i færre arbeidsplasser. Som en del av denne utviklingen er nå også Kongsberg Automotive varslet nedlagt. Kommunene har en god del arbeidsplasser innen besøksnæringene, spesielt Flesberg og Nore og Uvdal. Her er det god satsing på reiseliv og hytteutbygging. Det er relativt liten andel som er sysselsatt i lokale næringer. En relativt stor andel av sysselsettingen i privat sektor er knyttet til regionale næringer, spesielt bygg og anlegg. En del av disse arbeidsplassene er også knyttet til hytteutbygging i kommunene. Disse næringene kan således være sårbare med tanke på utviklingen i dette markedet. I Rollag har den samlede nedgangen i sysselsettingen i prosessindustri og verkstedindustri hatt relativt stor betydning for den samlede nedgangen i arbeidsplasser i privat sektor. Nedgangen i landbruket har vært størst i Nore og Uvdal. Den bransjen som har hatt størst betydning for økningen i sysselsettingen i alle kommunene, er bygg og anlegg. Dette er særlig tydelig i Nore og Uvdal.

Det er relativt lite pendling internt mellom kommunene. Det er en viss pendling mellom Nore og Uvdal og Rollag og mellom Rollag og Flesberg, men lite mellom Nore og Uvdal og Flesberg. Nore og Uvdal har lav arbeidsmarkedsintegrasjon som følge av at avstandene til større arbeidsmarkeder og befolkningskonsentrasjoner er store. Dette gjør at arbeidsplassutvikling i egen kommunen er spesielt viktig for opprettholdelse av folketallet. Flesberg har den høyeste arbeidsmarkedsintegrasjonen blant de tre Numedalskommunene. Her er det spesielt den høye utpendlingen til Kongsberg som er utslagsgivende. Rollag har også høyere pendling til Kongsberg enn til Nore og Uvdal. Lav pendling og integrasjon på tvers av kommunegrensene viser at kommunene ikke utgjør et veldig integrert bo- og arbeidsmarked. Dette er en faktor som har betydning når det gjelder vurdering av kommunesammenslåinger.

### 8.3 Økonomi

---

Flesberg har et inntektsnivå som ligger omlag på landsgjennomsnittet, mens Rollag og Nore og Uvdal har et inntektsnivå som ligger godt over landsgjennomsnittet. Rollag og Nore og Uvdal har hatt gode netto driftsresultater de siste årene. Flesberg skiller seg ut og ser ut til å være inne i en negativ utvikling. De tre kommunene har generelt lavt nivå på netto lånegjeld.

For å legge til rette for overgangen for kommuner som slår seg sammen, vil regjeringen benytte positive økonomiske virkemidler som kan stimulere til kommunesammenslutning i reformperioden. Virkemidlene gjøres gjeldende for kommuner som slår seg sammen i reformperioden, det vil si sammenslåinger der det er fattet nasjonale vedtak innen 1.1.2018. I reformvirkemidler fra staten vil en sammenslått «Numedal kommune» få 35 mill. kr i direkte støtte, fordelt på 30 mill. i engangskostnader og 5 mill. i reformstøtte.

For å stimulere til frivillige kommunesammenslåinger ble det fra og med budsjettåret 2002 innført et særskilt inndelingstilskudd som en del av inntektssystemet. Denne ordningen skal sikre at kommunene ikke får reduserte rammeoverføringer som følge av sammenslåing. Inndelingstilskuddet kompenserer for bortfall av basistilskudd (basistillegget) og en eventuell nedgang i regionalpolitiske tilskudd.

En sammenslått kommune bestående av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal kan forvente et inndelingstilskudd på nesten 38 mill. kr som skal kompensere for tap av basistilskudd og nedgang i regionaltilskudd. I de første 15 årene etter sammenslåing vil kommunen ha en årlig økning i rammetilskuddet på ca. 0,6 mill. kr. Til sammen vil kommunen ha mottatt 9,3 mill. kr mer enn de selvstendige kommunene ville få i sum i de første 15 årene. Etter 15 år vil nedtrappingen av inndelingstilskuddet starte, og etter 20 år vil inntektene til den sammenslåtte kommunen være om lag 37 mill. kr lavere enn dagens inntekter i de tre kommunene. Gitt dagens inntektssystem vil altså en slik inntektsreduksjon slå ut med full tyngde først etter 20 år fra sammenslåingstidspunktet. Det er viktig å presisere at beregningene illustrerer effekter gitt dagens inntektssystem og tilhørende kriterieverdier for den enkelte kommune i 2015.

Etter 20 år, når inndelingstilskuddet er trappet ned, må det være realisert et innsparingspotensial tilsvarende reduksjonen i rammetilskuddet. Det vil i utgangspunktet være lettest å realisere innsparingspotensialet på administrasjon. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede.

Det er klart at en kommunesammenslåing kan gi grunnlag for å hente ut stordriftsfordeler gjennom mer effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon. Erfaringene fra tidligere kommunesammenslåinger viser at det er størst effektiviseringspotensial knyttet til administrasjon. Dette fordi man gjennom en sammenslåing får én administrativ og én politisk organisasjon, og at man unngår doble funksjoner, oppgaver, rutiner og systemer på ulike områder.

De minste kommunene har klart høyere utgifter til administrasjon pr. innbygger, noe som viser at det er et klart effektiviseringspotensial når det gjelder å slå sammen små kommuner. Når man nærmer seg kommunestørrelser på 15-20 000 tusen innbyggere, ser vi at stordriftsfordelene knyttet til administrasjon i stor grad er realisert.

Når det gjelder innsparingspotensial innenfor tjenesteproduksjon og administrasjon, ser vi at dersom den nye kommunen driver administrasjonen like effektivt som Flesberg kommune i dag, vil innsparingspotensialet sammenlignet med dagens kommuner være på om lag 19 mill. kr pr. år. Innsparingspotensialet i forhold til hva Hurum og Hole bruker på administrasjon er på mellom 37 og 38 mill. kr. Legger man seg på nivå med landsgjennomsnittet, vil innsparingene være på om lag 41 mill. kr. pr. år. Disse illustrasjonsberegningene er verdt å merke seg. Selv om det er anslag, får beregningene fram at det bør være et klart potensial for reduserte administrasjonsutgifter ved en eventuell kommunesammenslåing av de tre kommunene.

Vi har også sett på innsparingspotensial på tjenesteproduksjonen. Der er det tatt hensyn til utgiftsbehovet kommunene har i dag. Beregningene viser at kommunene i Numedal generelt har høye utgifter på de fleste tjenesteområdene i forhold til landsgjennomsnittet. Dersom netto driftsutgifter for sentrale tjenesteområder blir harmonisert ned til nivå for gjennomsnittskommunen, vil kommunene samlet sett ha et effektiviseringspotensial på om lag 110 mill. kr. Spesielt er dette knyttet til grunnskole og pleie og omsorg. Etter justering for ulike utgiftsbehov i kommunene vil innsparingspotensialet ligge på om lag 87 mill. kr. Innsparingspotensialet i Flesberg vil da ligge på 14. mill. kr, mens det i Rollag og Nore og Uvdal vil være på ca. 36 mill. kr i hver av kommunene.

Her er det viktig å være oppmerksom på at Nore og Uvdal og Rollag har et nivå på korrigerte frie inntekter som ligger relativt høyt over landsgjennomsnittet, og at det således også er utviklet et tjenestetilbud som er tilpasset et inntektsnivå som ligger over gjennomsnittskommunen. Ved en full realisering av innsparingspotensialet som er skissert, vil det nok således kunne oppleves som er reduksjon i kvaliteten på tjenestetilbudet. I den forbindelse vil vi presisere at det hverken er nødvendig, realistisk eller ønskelig å hente ut hele innsparingspotensialet slik vi har beregnet det i disse tilfellene. Beregningene gir likevel et bilde av områder som det er mulig å se nærmere på, uavhengig av en sammenslåing eller ikke. Med tanke på tjenesteproduksjon vil ikke direkte økonomiske innsparinger være blant de viktigste effektene av en sammenslåing. De største gevinstene knyttet til en sammenslåing må være muligheter for større fagmiljøer og bedre og mer fleksibel utnyttelse av de ressurser som kommunene samlet sett har. Større og sterkere fagmiljøer vil være viktige som grunnlag for å kunne håndtere de framtidige utfordringene som kommunene står overfor.

Ellers kan en kommunesammenslåing gi økte inntekter fra salg av konsesjonskraft for en ny sammenslått kommune. Det vil føre til at Buskerud fylkeskommune mister tilsvarende inntekter fra konsesjonskraft. Nettoprisen ved uttak/salg av konsesjonskraft har variert mye de siste 10 årene. Dersom vi legger til grunn en nettopris ved uttak/salg av konsesjonskraft på 15 øre/kWh, tilsvarer dette økte inntekter på ca. 12 mill. kr per år for Numedal kommune. Dersom nettoprisen øker til 20 øre/kWh, vil inntektene øke til ca. 16 mill. kr pr. år. Dette er økte inntekter som vil være varige for kommunene. Det er verdt å merke seg at økte inntekter fra konsesjonskraft ikke blir avregnet mot noen av ordningene innenfor inntektssystemet (kanskje med unntak av skjønnsmidler).

Gitt at konsesjonskraftsinntektene vil øke med 12 mill. kr i året, vil det delvis kompensere nedtrappingen av inndelingstilskuddet etter 20 år slik at dette ikke blir på -37 mill. kr, men -25 mill. kr pr. år. Det vil kunne håndteres gjennom en delvis utnyttelse av det skisserte innsparingspotensialet på administrasjon, og uten at man henter økonomiske effektiviseringsgevinster på tjenestene. Innsparingspotensialet på tjenester kan være mer krevende å realisere, og vil innebære at tjenester samlokaliseres slik at forutsetningene for utnyttelse av stordriftsfordeler er til stede. Det er naturlig at mange førstelinjetjenester som skoler, barnehager og sykehjem vil forbli lokalisert som før i en så geografisk vidstrakt kommune. Innen tjenesteproduksjon vil effektiviseringspotensialet være størst på mer spesialiserte andrelinjetjenester.

Generelt kan det forventes at andre statstilskudd og øremerkede tilskudd samt landbrukstilskudd vil være sammenslåingsnøytrale.

En sammenslåing vil også reise problemstillinger avhengig av om kommunene ligger i ulike soner når det gjelder arbeidsgiveravgiftssats og distriktspolitisk virkeområde. En sammenslått kommune vil her få kompensert eventuelt inntektsbortfall/kostnadsøkning over inndelingstilskuddet – og dette forholdet vil således ikke ha noen betydning de 15 første årene etter en sammenslåing.

Distriktstilskudd Sør-Norge blir tildelt kommuner i Sør-Norge som har en distriktsindeks på mellom 0 og 46, har hatt en gjennomsnittlig skatteinntekt som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet (målt per innbygger), og ikke mottar Nord-Norge og Namdalstilskudd eller småkommunetilskudd. En sammenslått Numedal kommune vil i snitt få en distriktsindeks på 40, og slik sett kvalifisere for distriktstilskudd Sør-Norge ved sammenslåing i 2015. Tilskuddet ville i 2015 ha utgjort om lag 4,4 mill. kr. Dette er tatt hensyn til i de foregående effektberegningene på økonomi.

Kommunene har i dag ulik eiendomsskatt. Flesberg og Rollag har innført eiendomsskatt for hele kommunen, mens Nore og Uvdal kun har eiendomsskatt på verker og bruk. Rollag og Nore og

Uvdal har høyest inntekter fra eiendomsskatt, med hhv. 6,9 og 13,3 prosent av sum driftsinntekter. Flesberg har lavest inntekter fra eiendomsskatt av de tre kommunene, tilsvarende 1,4 prosent av sum driftsinntekter. Det er ikke bare områdene som eiendomsskatten blir skrevet ut for som må harmoniseres ved en sammenslåing, også nivået/takstgrunlaget på eiendomsskatten må harmoniseres ved en kommunesammenslåing.

Prissettingen av tjenestene varierer noe mellom kommunene, og satsene må bli harmonisert i en ny kommune. Foreldrebetaling i barnehagene er lik mellom kommunene som følge av innføring av makspris på foreldrebetaling. Rollag har lavest foreldrebetaling for en SFO-plass, mens foreldrebetalingen er høyest i Flesberg. Årsgebyr vann varierer fra kr 3 466 i Rollag til kr 4 208 i Flesberg. Rollag har høyest årsgebyr på både avløp og avfall på hhv. 4 925 kr og 2 448 kr.

Innbyggertallsutvikling og alderssammensetning har stor betydning for nivået på de statlige rammeoverføringene. Meningen er at rammetilskuddet skal reflektere at de ulike aldersgruppene ikke koster kommunekassa det samme. Basert på beregningsopplegget fra TBU er det anslått at kommunene i Numedal samlet kan få mindretgifter på om lag 10 mill. kr i perioden 2015 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen. For Flesberg er det anslått merutgifter på ca. 7 mill. kr, mens det for Rollag og Nore og Uvdal er anslått mindretgifter på hhv. om lag 11,5 mill. kr og 5,7 mill. kr. Mer- og mindretgiftene vil gjenspeiles gjennom tilsvarende endret rammetilskudd og vil slik sett gi en indikasjon på hvilke økonomiske rammebetingelser en kommune vil ha for å håndtere befolkningsendringer og mer-/mindrekostnader knyttet til dette. I og med at det anslås at kommunene vil få mindretgifter, så innebærer det også at tjenestetilbudet må tilpasses et lavere utgiftsnivå. Det vil i praksis bety færre ansatte og mindre fagmiljøer.

Tjenestebehovet knyttet til barnehage og grunnskole for de tre Numedals-kommunene vil med utgangspunkt i SSB befolkningsframskrivinger endres lite fram til 2040. Når det gjelder tjenestebehovet knyttet til pleie og omsorg, vil behovet generelt reduseres noe fram til 2020, mens det vil øke kraftig i perioden fram til 2040. For de tre Numedalskommunene samlet er det anslått at behovet for pleie og omsorgs-årsverk vil øke med 27 per 1000 innbyggere i yrkesaktiv alder i perioden fra 2020 til 2040. Dette må ses i lys av eldrebølgen etter 2020 som vil gjelde alle landets kommuner.

## 8.4 Kvaliteten på tjenestetilbudet

---

Tilbakemeldingene fra kommunene tyder på at kvaliteten på tjenestetilbudet i kommunene i dag er noenlunde bra, men rekruttering av kompetanse er krevende, og det er problematisk med små og sårbare fagmiljøer. Kommunene har også visse vanskeligheter med å håndtere stadig økende statlige krav til kommunene, og ingen av kommunene føler at de står godt rustet til å håndtere nye oppgaver og framtidige utfordringer.

I **Flesberg** ser det ut til at man har utfordringer knyttet til flesteparten av tjenesteområdene når det gjelder økte kostnader, svak økonomi, vanskeligheter med rekruttering og små og sårbare fagmiljøer. Det er spesielle utfordringer knyttet til dette innen helse og omsorg, noe som også tilskrives en økende andel eldre. Flere trekker også fram at mangel på kapasitet og kompetanse i teknisk sektor er en stor utfordring.

I **Rollag** oppleves også helse og omsorg som et krevende tjenesteområde. Her er det en relativt høy andel ressurskrevende brukere, og man ser utfordringer når det gjelder psykiatri, rekruttering av sykepleiere og etablering av tilfredsstillende demenstilbud. Det meldes om at små fagmiljøer fører

til slitasje på de ansatte. Små økonomiske ressurser gir lite rom for å legge til rette for næringsutvikling, noe som er viktig for å styrke bosettingen.

I Nore og Uvdal blir det også vist til utfordringer knyttet til ressurskrevende brukere, psykiatri, rehabilitering, omsorg og dagtilbud til eldre og rekruttering av sykepleiere. Ellers er det tilbakemeldinger på at kostnadsnivået er høyt på flere tjenesteområder, og at kvaliteten på tjenestetilbudet ikke står i forhold til ressursene som brukes. I den forbindelse nevnes næring, miljø, kommunalteknikk (langvarige prosesser), PLO, skole og barnehage og kultur.

Med stadig økende krav til kommunale oppgaver og en økende andel eldre i befolkningen er det lite som tyder på at utfordringene knyttet til rekruttering og utvikling av sterke og robuste fagmiljøer i årene som kommer, vil avta. Når det gjelder framtidsprognosene, vil det som nevnt bli en betydelig økning i andel eldre etter 2020.

Et flertall av respondentene i Flesberg og Rollag mener at en sammenslåing av kommunene i Numedal vil ha positive effekter når det gjelder å rekruttere arbeidskraft, sikre større og bedre fagmiljøer og hente ut økonomiske effektiviseringsgevinster. Meningene er mer delte i spørsmålet om en sammenslåing vil ha positive eller negative effekter på tilgjengeligheten. I Nore og Uvdal er man mer tilbøyelig til å mene at en sammenslåing vil ha negativ effekt på alle disse faktorene.

## 8.5 Interkommunalt samarbeid

---

Kommunene i Numedal har lange tradisjoner med interkommunalt samarbeid for å kunne gjennomføre oppgaver bedre og mer kostnadseffektivt enn det den enkelte kommune er i stand til på egen hånd. Det interkommunale samarbeidet må karakteriseres som omfattende, og behovet er økende. Flesberg deltar i flest samarbeid (54), mens Rollag deltar i 52 og Nore og Uvdal i 45. Oversikten omhandler både fast etablerte samarbeid med egne styrende organer, nettverksbaserte samarbeid og prosjekter. De tre Numedalskommunene er i stor grad involvert i de samme samarbeidene, men det er noen samarbeid som ikke alle er involvert i. Flesberg har fire samarbeid med Kongsberg som de andre kommunene ikke er involvert i. Det er sju samarbeid som omfatter Flesberg og Rollag, men som Nore og Uvdal ikke er med i. Rollag og Nore og Uvdal har også to samarbeid som Flesberg ikke er med på. Det er også en del samarbeid om omfatter Kongsbergregionen som helhet, og nye samarbeidsområder legges i økende grad inn der.

For alle kommunene er det interkommunale samarbeidet viktig for å yte gode tjenester til innbyggerne. Selv om det samarbeides om mye, opplever man ikke at samarbeidsulempene begynner å bli større enn fordelene. I Flesberg og Rollag er det et klart flertall som mener at det er en grense for hvor langt det er hensiktsmessig å gå før samarbeidsulempene blir større enn fordelene, men oppfatningene er at denne grensen ikke er overskredet foreløpig. At det kun er tre kommuner som samarbeider, at man er vant til å samarbeide og har god styring gjennom felles økonomi og IT-systemer, er med på å forklare dette. I alle kommunene er det større motivasjon for økt interkommunalt samarbeid enn kommunesammenslåing. Spesielt gjelder dette i Nore og Uvdal.

## 8.6 Demokrati

---

En sammenslåing vil bidra til lavere politisk representasjon per innbygger, men man vil kunne få bredere partipolitisk representasjon. Erfaringene tilsier at det kan være vanskelig å si noe eksakt



om effekter på valgdeltakelsen som følge av en kommunesammenslåing. Lavere politisk representasjon kan imidlertid utløse behov for å ta i bruk andre former for innbyggermedvirkning i tillegg til den tradisjonelle representative kanalen. Dette kan også være en styrke for lokaldemokratiet.

Spørreundersøkelsen viser at det ikke er noen stor tro på at en sammenslåing vil bidra til økt interesse for politisk arbeid. En sammenslåing vil medføre at det samlet sett blir færre kommunepolitikere, men samtidig kan en sammenslåing gi økt handlingsrom, bedre muligheter for frikjøp og gjøre det mer interessant å engasjere seg i politisk arbeid.

Det er et flertall i alle kommuner som mener at en sammenslåing vil gi økt innflytelse på regionale og nasjonale saker, men oppfatningene i Nore og Uvdal er relativt delte.

## 8.7 Samfunnsutvikling

---

En viktig målsetting med en kommunesammenslåing er få en mer handlekraftig kommune som kan spille en større rolle som både lokal og regional samfunnsutvikler. Dette er bl.a. avhengig av kommunenes evne til å drive god og effektiv planlegging og muligheter for aktiv oppfølging av dette arbeidet. Dette forutsetter også at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og ressurser både til arealplanlegging, næringsarbeid, kulturtiltak, nettverksbygging og etablering av gode partnerskap. utfordringene i kommunene kan være svært ulike, f.eks. avhengig av om en snakker om vekstkommuner eller fraflyttingskommuner. Alle kommunene vil i tiden framover ha utfordringer knyttet til utviklingen når det gjelder både demografi, næringsutvikling og kamp om arbeidskraft. Det er også viktig å være klar over at behovet for tilgang på kompetent arbeidskraft er en av de viktigste drivkreftene bak den sentralisering som vi opplever i dag. Kommunestrukturen har innvirkning på hva slags fagmiljø den enkelte kommune kan tilby, og har dermed også betydning for hvordan man evner å drive utviklingsarbeid og rekruttere nødvendig arbeidskraft.

Strukturelle faktorer som har betydning for flytting, er nabovekst (arbeidsplassvekst i naboregioner), arbeidsmarkedsintegrasjon og befolkningsstørrelse. De strukturelle faktorene for positiv nettoutflytting blir dårligere når man beveger seg fra nedre til øvre deler av Numedal. Både Nore og Uvdal, Rollag og Flesberg har hatt dårligere nettoutflytting enn arbeidsplassveksten og de strukturelle forholdene statistisk sett skulle tilsi, men bostedsattraktiviteten har i Flesberg og Nore og Uvdal økt de aller siste årene. Det er likevel behov for bred innatts for å styrke kommunenes attraktivitet på ulike områder for å sikre befolkningsgrunnlaget framover.

Vurderingene i Flesberg og Rollag er at en sammenslåing vil ha positive effekter med tanke på å sikre bedre muligheter for helhetlig og langsiktig planlegging, styrke arbeidet med samfunns- og næringsutvikling og øke handlingsrommet for politiske prioriteringer. Nore og Uvdal er mer negative i sine vurderinger. Det er kun respondentene i Flesberg som er positive i sine vurderinger av at en kommunesammenslåing skal bidra til å sikre livskraftige lokalsamfunn, men flertallet i alle kommunene mener at en kommunesammenslåing vil gjøre at kommunene blir mer robuste til å kunne møte framtidige utfordringer, nye oppgaver og økte krav til kommunene.

Man ser at man sammen kan bli sterkere og ha muligheter for å frigi ressurser som gjør at man kan gjøre ting man ellers ikke ville fått til, og at man kan bli bedre til å trekke til seg prosjekter og midler utenfra. Kommunene har fellesinteresser knyttet til natur, kultur, landbruk, hyttebygging, reiseliv og turisme som man kan ha gevinster av å stå sammen om, men samtidig varierer utfordringene gjennom dalen. Flesberg drar nytte av tilgangen på arbeidsmarkedet i Kongsberg, mens

pendlingsvilkårene blir dårligere oppover i dalen. For Nore og Uvdal blir derfor tilgangen på lokale arbeidsplasser i kommunene viktigere, og frykten for sentralisering som følge av en sammenslåing blir dermed også økende.

## 8.8 Fordeler og ulemper ved ulike sammenslåingsalternativer

---

Det er et klart flertall av respondentene i Flesberg og Rollag som vurderer at en sammenslåing av de tre Numedalskommunene samlet sett vil ha positive effekter. I Nore og Uvdal er det et klart flertall som mener at en sammenslåing vil ha negative effekter.

Det som trekkes fram som negative effekter, kan summeres opp i følgende punkter:

- Store interne avstander
- En sammenslåing av Numedalskommunene blir for lite, behov for større alternativ
- Uheldig konkurranse mellom tettstedene
- Lite å hente økonomisk
- Negative demokratiske effekter
- Vanskeligere å motivere til deltakelse og engasjement
- Negative økonomiske effekter
- Fagmiljøene vil ikke bli styrket
- Sentralisering
- Mister identitet og stolthet

Tilsvarende kan det som trekkes fram som positive effekter, summeres opp på følgende måte:

- Større fagmiljøer
- Lettere å rekruttere fagfolk
- Bedre tjenestetilbud
- Forbli en landkommune, ikke bykommune
- Løse felles utfordringer og ta tak i de store sakene på en bedre måte
- Drive mer helhetlig utviklingsarbeid/få økt tyngde
- Mer effektiv ressursutnyttelse
- Bedre og mer forutsigbar kommunal økonomi
- Redusere sårbarhet

Det er viktig å være klar over at vurderingene baserer seg på antakelse om effekter. Noen tror fagmiljøene blir bedre, mens andre tror det motsatte. Noen mener sammenslåingsalternativet blir for lite til å kunne håndtere en del tjenesteoppgaver på en tilfredsstillende måte, mens andre mener det bli for stort geografisk. Noen mener konkurranse mellom tettstedene kan være uheldig, og andre mener man har mest å tjene på å utvikle seg sammen. Noen mener økonomien blir bedre, mens andre mener den blir dårligere.

I Nore og Uvdal, hvor det er størst skepsis til en sammenslåing, er økonomien bedre enn i de andre kommunene, og det er frykt for at kommunen skal tape på en sammenslåing ved at ressurser, både faglige og økonomiske, blir flyttet ut av kommunen. Det er klart at denne frykten kan være reell, men det vil også være gevinster å hente som alle kommunene potensielt sett kan tjene på. Det forutsetter at man klarer å enes om hvilke utfordringer den enkelte kommune, og Numedal som helhet, står overfor. Med utgangspunkt i dette må man søke å finne fram til visjoner, strategier, mål og tiltak som man ønsker å realisere gjennom etablering av en ny kommune, og som

alle ser seg tjent med. Dette er avgjørende for å etablere et godt fundament for en eventuell sammenslåing.

## 8.9 Sammenfattende konklusjoner

---

Hovedmålet med forstudien er å fremskaffe et godt nok grunnlag til å kunne fatte vedtak om eventuelt å gå videre i et forprosjekt.

Viktige argumenter for å gå videre er at kommunene er små og sårbare. Nore og Uvdal og Rollag har problemer med opprettholdelse av folketallet. Befolkningsframskrivningene viser at dette vil være krevende i årene som kommer. En sentral utfordring, som gjør seg gjeldende i relativt stor grad i alle kommunene, er små og sårbare fagmiljøer på flere områder. Ved ytterligere nedgang i folketallet vil ikke dette blir enklere i framtiden. Kommunene har i større eller mindre grad utfordringer med å følge opp nye oppgaver som legges til kommunene, og stadig økende krav til tjenesteproduksjon og kvalitet. Vanskeligheter med å følge opp lovpålagte oppgaver bidrar også til at kommunene har lite ressurser, både faglig og økonomisk, til å drive utviklingsarbeid. Handlingsrommet for å drive utviklingsarbeid er lite, i første rekke i Rollag og Flesberg. I noen av kommunene føler man at man går glipp av utviklingsmuligheter fordi man ikke klarer å orientere seg om tilgjengelige virkemidler og aktuelle utviklingsprogrammer og prosjekt, og fordi man ikke har de faglige ressursene som kreves for å være med. Kommunene har slik sett vanskelig for å komme seg ut av en negativ utviklingsspiral. Å unngå sentralisering er viktig for alle kommunene, og utfordringene rundt dette øker oppover i Numedal. I Norge har sentraliseringsprosessen pågått i flere tiår, og bykommunene har blitt større, og små distriktskommuner har stadig blitt mindre. Viktige drivkrefter bak disse endringene er store teknologiske endringer gjennom framveksten av kunnskapsøkonomien, kombinert med omstilling og effektivisering i primærnæringene og i industrien. Kunnskapsøkonomien forutsetter kompetent arbeidskraft, og en viktig lokaliseringfaktor for kompetansebedriftene blir dermed tilgang til kvalifisert arbeidskraft. Der tilgangen er størst, er det mest folk. I og med at en stadig større andel av befolkningen tar høyere utdanning, har disse en tendens til å bosette seg i områder der mulighetene på arbeidsmarkedet er best, nemlig i byene. Dette er sentrale drivkrefter bak sentraliseringen.

Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at det finnes motstrømmer, dvs. folk som verdsetter andre kvaliteter enn de man finner i byen. Globalisering og ensretting gir også økt etterspørsel etter det særpregede, lokale, det ekte, det tradisjonelle og det historiefortellende. Dette gir nye muligheter for utvikling av besøksnæringene og produkter med spesielle kvaliteter og lokal forankring. Dette gir nye muligheter for mange distriktskommuner, men det forutsetter en helhetlig og langsiktig satsing med involvering av et bredt spekter av aktører. Det er med andre ord behov for tilstrekkelig med ressurser, kompetanse og kapasitet for å drive fram en slik satsing. I Numedal trekkes bl.a. hytteutbygging, natur, kultur, skog, landbruk og turisme og reiseliv fram om fellesnevnerne for de tre kommunene. Dette gir nye muligheter for utvikling av besøksnæringene og produkter med spesielle kvaliteter og lokal forankring.

Økonomisk vil sammenslåing være meget gunstig på nåværende tidspunkt. Dersom kommunene velger å slå seg sammen i reformperioden, vil det bli gitt støtte til engangskostnader og reformstøtte på tilsammen 35 mill. kr. Kommunene vil motta ett inndelingstilskudd på 38 millioner kroner per år som vil føre til at rammeoverføringene fra staten vil være svakt høyere per år enn det som er summen for hver enkelt kommune i dag. Alt som kan hentes ut av effektiviseringer knyttet til administrasjon og tjenesteproduksjon, vil derfor komme kommunene til gode i denne perioden.

Videre kan den sammenslåtte kommunen få økte inntekter på ca. 12 millioner kroner per år i forbindelse med salg av konsesjonskraft forutsatt en nettoppris på 15 øre/kWh. Øker prisen til 20 øre/kWh, vil inntektene øke til ca. 16 mill. kr. pr. år. Dette vil være varige økte inntekter.

Dersom den nye kommunen legger seg på et utgiftsnivå på tjenester og administrasjon som ligger på landsgjennomsnittet, vil det være et innsparingspotensial på administrasjon på 40 mill. kr. og 87 mill. kroner på tjenester – årlig. Dette vil hverken være realistisk eller ønskelig å realisere fullt ut, men tallene sier noe om potensialet. Kommunene har betydelig høyere inntekter enn landsgjennomsnittet, spesielt Rollag og Nore og Uvdal, og man har i dag et tjenestetilbud som også er tilpasset et høyere inntektsnivå. En full uthenting av innsparingspotensialet vil således medføre en reduksjon i kvaliteten.

Etter at inndelingstilskuddet på 37 mill. kr er trappet ned etter 20 år, vil man måtte påregne å tilpasse seg et driftsnivå som er 25 mill. kroner lavere enn det som er summen for dagens kommuner. Dette bør være relativt uproblematisk å håndtere, og vil kunne hentes ut ved å realisere deler av innsparingspotensialet på administrasjon.

Ettersom det er stor sannsynlighet for at behovet for kommunesammenslåing vil melde seg med økende tyngde på sikt, vil det være hensiktsmessig å gjennomføre en kommunesammenslåing nå som vilkårene er gode. Kommunene har i dag et omfattende og velfungerende interkommunalt samarbeid, og dette bidrar til å løse mange oppgaver som kommunene ikke klarer å løse alene. I kommunene er det en oppfatning av det fremdeles er en del å gå på før samarbeidsulempene blir for store. Spørsmålet er om det er lurt å vente til samarbeidsulempene faktisk blir *for* store? I og med at det er nå virkemidler for gjennomføring av kommunesammenslåinger er tilgjengelige, ligger det muligheter for å betrakte en kommunesammenslåing som en del av en regional utviklingsprosess, hvor man sammen tar grep for å fremme en helhetlig utvikling av Numedal som en sterk landkommune.

Det som framstår som de mest sentrale argumentene mot en sammenslåing, er at avstandene er store, at utfordringene i forhold til befolkningsutviklingen er noe forskjellig fra nedre til øvre deler av dalen, at en sammenslåing kan føre til økt sentralisering, at man får svekket identitet, tilhørighet og lokalt engasjement, og at det for innbyggerne blir større avstand til beslutningstakerne.

Blant politikere, administrative ledere og tillitsvalgte i kommunene er det i Rollag og Flesberg samlet sett et flertall som ser positivt på en sammenslåing av tre kommunene, mens det er et flertall som er negative i Nore og Uvdal. Nore og Uvdal har betydelig bedre økonomi enn de andre kommunene og tilgangen til arbeidsplasser i egen kommunen er spesielt viktig for Nore og Uvdal siden innbyggerne i svært liten grad kan dra nytte av arbeidsmarkedet i Kongsberg. Slik sett er det en reell frykt i Nore og Uvdal for at en sammenslåing i større grad skal bidra til å suge økonomiske og menneskelige ressurser ut av kommunen, og at sammenslåingen dermed bidrar til å akselerere en negativ utvikling. Dersom Nore og Uvdal ikke ønsker å inngå i en sammenslåing, er det i Flesberg og Rollag en frykt for at de skal bli en utpost i bykommunen Kongsberg isteden. Også i Nore og Uvdal ser man seg bedre tjent med en sterk Numedalskommune framfor å bli en del av Kongsberg. Slik sett har alle kommunene interesse av Numedalsalternativet. Da må også negative effekter av færre politikere veies opp mot mulige fordeler ved økt handlingsrom og bedre muligheter for å ta et helhetlig grep om Numedals framtidige utvikling.

En annen potensiell ulempe med en sammenslåing av Numedalskommunene er at den nye kommunen blir for liten i folketall. Ekspertutvalget anbefaler i utgangspunktet en minstestørrelse på 15-20 000 for å sikre en god oppgaveløsning, og for at kommunene i størst mulig grad skal være i stand til å håndtere oppgaver på egen hånd. Dette er en kommunestørrelse som også gir grunnlag

for å overføre nye oppgaver til kommunene. Utvalget ser også at det ikke er alle steder i landet det vil være hensiktsmessig med så store kommuner pga. avstander og geografi. Regjeringen stiller heller ingen krav til minstestørrelse i forbindelse med reformen. En Numedalskommune som blir relativt liten i folketall, vil derfor ha behov for å videreføre et godt samarbeid innen Kongsbergregionen. Dersom kommunene blir tillagt nye og krevende oppgaver, vil dette også høyst sannsynlig måtte bli håndtert gjennom dette samarbeidet.

Identitet er et viktig moment i forbindelse med kommunesammenslåinger, og svekket identitet blir ofte trukket fram som et argument mot sammenslåing. Mye tyder også på at kommunestrukturens betydning for identitet og tilhørighet er indirekte. Folks oppfatninger om kommunestruktur formes av hvordan folks liv på stedene de bor på, påvirkes av denne strukturen. Flesteparten som bor på et sted, ønsker også en positiv utvikling for sitt sted. Hvorvidt man klarer å definere en felles plattform med felles mål for kommunesammenslåingen, vil derfor være avgjørende for å realisere potensielle gevinster på en måte som flest mulig ser seg tjent med. Dette stiller imidlertid krav til politisk lederskap og gode prosesser med god involvering.

Etter en samlet vurdering mener vi at forstudien gir grunnlag for å gå videre i et forprosjekt for utredning av en Numedalskommune. Ut fra rammebetingelsene og utfordringene som kommunene står overfor, kan en kommunesammenslåing bidra til positive effekter som kommunene som helhet kan se seg tjent med. Det forutsetter at man klarer å skape en felles virkelighetsoppfatning, erkjenner hverandres ulike behov, og at man identifiserer framtidige utfordringer og mulighetsbilder som man med fordel kan løse og realisere i fellesskap som én kommune.

# 9. Veien videre

## 9.1 Avklaring om videreføring

---

Med utgangspunkt i forstudien må kommunen avklare om det er ønskelig å gå videre med et forprosjekt. Forstudien konkluderer med at en sammenslåing av Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal er et alternativ som det er aktuelt å gå videre med. En del av respondentene kom også med andre forslag til sammenslåingsalternativer. Argumentene for disse kan være ulike, og det er i første rekke i Flesberg og Nore og Uvdal at andre alternativer er trukket fram. Hvorvidt man skal se nærmere på disse eller ikke, bør avklares raskt.

## 9.2 Spørsmål som bør avklares i et forprosjekt

---

Mens forstudien har konsentrert seg om å få fram fakta, rammebetingelser og mulige konsekvenser av en sammenslåing, vil forprosjektet i større grad måtte fokusere på sentrale spørsmål av mer «politisk» karakter. I forbindelse med spørreundersøkelsen ble også respondentene spurt om hvilke spørsmål de ønsker svar på i vurderingen av en mulig kommunesammenslåing. Typiske spørsmål som går igjen er:

- Hvor blir ulike tjenester lokalisert?
- Hvordan skal tjenestene organiseres?
- Vil det bli sterkere fagmiljøer og bedre tjenester?
- Hva skjer med skolestrukturen?
- Hvem skal arbeide hvor?
- Hvor skal kommunesenteret være?
- Hvordan blir demokratiet i en ny kommune?
- Hvor mange skal sitte i kommunestyret?
- Hva skjer med økonomien?
- Hva vil en sammenslåing ha å si for arbeidsplasser og bosetting i ulike deler av den nye kommunen?
- Hvilke oppgaver vil kommunene få i framtida?
- Hvordan blir kommuneadministrasjonen organisert?
- Hva skjer med overflødige arbeidstakere?
- Hva skal være grunnverdier, hovedprioritering og overordna mål for en felles Numedalskommune?
- Hvordan skal det satses på utvikling og framgang i Nore og Uvdal?
- Hvordan skal kraftpengene fordeles?
- Er andre sammenslåingsalternativer bedre?
- Hvordan sikre nærhet til brukerne?

Som vi ser av punktene over, er noen spørsmål besvart i forstudien, mens svarene på de fleste er avhengig av hvilke løsninger man klarer å komme fram til politisk.

Dersom man velger å gå videre i et forprosjekt, er det derfor viktig at dette har bred politisk forankring i alle tre kommunene. I en innledende fase vil det for den enkelte kommune, og for kommunene samlet sett, være viktig å bevisstgjøre seg om hva som er viktige visjoner og mål for framtidig utvikling i Numedal, og hvilke hensyn man ser som viktig å ivareta i den enkelte kommune.

Er man klar på visjoner og mål for den nye kommunen, vil det være enklere å bli enig om hvordan man vil organisere tjenester og prioritere utviklingsarbeidet i en ny kommune.

Det kan være hensiktsmessig med innbyggermedvirkning allerede i denne fasen. Dette for at innbyggerne blir involvert og får muligheter til å komme med innspill og stille spørsmål så tidlig som mulig. Uten slik involvering kan prosessen bli skadelidende som følge av dårlig forankring og legitimitet. I den forbindelse er det også avgjørende at innbyggernes synspunkter blir ivaretatt på en god måte i prosessen.

Videre vil det i forprosjektet være hensiktsmessig å se nærmere på hvilke områder som vil være gjenstand for vurdering av ny lokalisering, og hvilke områder som eventuelt skjermes for slike endringer. Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger er at skoler, barnehager, sykehjem og lignende ofte blir liggende der de er, i tillegg til at en i varierende grad velger å ha noen desentraliserte tjenester.

Under skisserer vi tre ulike modeller for lokalisering av tjenester i en ny, sammenslått kommune.

### 9.2.1 Samlokaliseringsmodell

I en samlokaliseringsmodell ser vi for oss at de fleste av kommunenes administrative oppgaver blir lokalisert til ett sted. En slik modell vil i størst grad sikre økonomiske stordriftsfordeler og større fagmiljø. Samtidig vil det være den modellen som gir minst fysisk tilgjengelighet til innbyggerne, med unntak av dem som bor der samlokaliseringen skjer. For samhandling mellom ulike sektorer vil dette være en positiv modell. Vi forutsetter at ikke alle tjenester vil samlokaliseres i en slik modell, eksempelvis vil tjenester som skoler og barnehager fortsatt måtte ha en struktur som sikrer fysisk tilgjengelighet for innbyggerne. Når det gjelder spesialiserte tjenester som arealplanlegging, byggesaksbehandling, landbrukskontor og så videre, er det ikke lenger så viktig for innbyggerne å ha fysisk tilgang til kontoret. Gode nettsider, med eksempelvis godt tilgjengelige søknader, er vel så viktig. Dersom det for eksempel skal behandles en konsesjonssøknad i landbruket, vil det være den ansatte i kommunene som drar ut på befarings.

### 9.2.2 Funksjonsdelingsmodell

I en funksjonsdelingsmodell ser vi for oss at en samler oppgaver som naturlig hører sammen, eller kan dra nytte av hverandre, på et sted. Eksempelvis at økonomi, regnskap og lønn blir plassert i en kommune, barnevern, PPT og familievernkontor i en, kulturadministrasjon i en og så videre. Dette er ment som eksempler. På den måten kan en styrke og forbedre tjenestene, samtidig som en sikrer fordeling av vekstimpulser og utvikling på flere steder i den nye kommunen. I en slik modell vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenestene som den enkelte kommune er gode på i dag.

I tillegg til administrasjon kan følgende tjenester være aktuelt å diskutere:

- Helse (helsestasjon, jordmor, fysioterapi, ergoterapi, psykisk helse og forebyggende arbeid)

- Oppvekst (bedre utnytting av spesialkompetanse og fordeler knyttet til mer helhetlig oppvekst-politikk)
- Tekniske tjenester (drift og vedlikehold, oppmåling og byggesaksbehandling, vannforsyning og planleggingsoppgaver)
- NAV
- Kultur (bedre koordinering, utvikling og profilering av kulturtilbud og styrking av kvaliteten og utvalget i tilbudet til barn og unge)

En slik modell vil i mindre grad føre til økonomiske stordriftsfordeler, men en vil sikre et større fagmiljø og mulighet til spesialisert kompetanse. Modellen vil i varierende grad gi fysisk tilgjengelighet til innbyggerne, siden oppgaver er spredd i ulike deler av kommunen. Gode IKT-løsninger vil derimot sikre innbyggerne den tilgjengelighet de trenger til en rekke tjenester. En ulempe med denne modellen er at samhandlingen mellom ulike sektorer ikke blir optimal, men gode IKT-løsningen kan bøte på dette.

Flere av de frivillige sammenslåingene som har blitt gjennomført de seneste årene, har tatt i bruk en form for funksjonsdelingsmodell.

### 9.2.3 Desentralisert modell

I en desentralisert modell ser vi for oss at tjenestetilbudet på mange måter blir videreført som i dag, med unntak av de mest sentrale lederstillingene. I en slik modell vil en fortsatt ha «kommunehus» med et bredt spekter av funksjoner i hver av de gamle kommunene. Dette alternativet vil i størst grad ivareta ønsket om fysisk tilgjengelighet for innbyggerne, men vil i liten grad bidra til større fagmiljø, økonomiske gevinster eller bedre samhandling.

### 9.2.4 Valg av modell

Vår vurdering av disse modellene er at de neppe kan gjennomføres fullt ut. En desentralisert modell vil ikke føre til en styrking av eksisterende fagmiljø, noe som ofte er en sentral målsetting ved en kommunesammenslåing. Samtidig vil det være det dyreste alternativet. En fullskala samlokaliseringmodell er også krevende å få gjennomslag for i forkant av en kommunesammenslåing. Både ansatte og innbyggere vil frykte sentralisering av tjenester og lange avstander. En form for funksjonsdelingsmodell kan derfor kanskje være mer aktuell å vurdere. Hvilke tjenester som skal ligge hvor, og i hvor stor grad en skal fordele tjenester mellom kommunene, blir derfor viktige spørsmål i en eventuell videre debatt om kommunestruktur i Numedal.

### 9.2.5 Intensjoner for tjenestenivået

En annen debatt en må ta i den videre prosessen, er intensjoner for tjenestenivået. Når tjenestetilbudet i en ny kommune skal harmoniseres, vil man neppe ha økonomi til å velge det «beste» nivået fra alle de tidligere kommunene. Man vil måtte akseptere at kvaliteten på noen tjenester vil gå opp, mens den vil gå ned på andre. Hvilket nivå en skal legge seg på, blir en viktig diskusjon. For eksempel, hva bør praksisen for tildeling av praktisk bistand i hjemmet være, hvilken lærertetthet skal en ha på skolene, hvilket nivå skal en ha på vedlikehold av vei og så videre. Dersom kommunene blir enige om å gjennomføre en kommunesammenslåing, blir slike diskusjoner, og til slutt beslutninger, være en viktig del av jobben fram mot sammenslåingstidspunktet.



Allerede tidlig i prosessen, og før endelig vedtak, bør en legge noen rammer for tjenesteproduksjon. Hva skal skje med skoler, barnehager og sykehjem? Skal det etableres et minimumsnivå av tjenester som servicekontor, kulturskole og lignende omkring i den nye kommunen?

En annen viktig avklaring er hva som skal skje med de ansatte. I alle de frivillige sammenslåingsprosessene som har blitt gjennomført, er det gitt garantier om at ingen av de ansatte skulle miste jobben som følge av kommunesammenslåingen. Slike garantier har vært viktige for å skape trygghet for de ansatte. Ansatte som har vært direkte påvirket av kommunesammenslåingen har fått tilbud om nye jobber, og overskudd av ansatte har vært håndtert gjennom naturlig avgang. Dette vil føre til at det tar lenger tid å hente ut stordriftsfordeler, men samtidig sikrer en tryggheten til de ansatte.

## 9.2.6 Politisk styringsmodell

En sammenslått kommune vil ha behov for en ny samordnet politisk organisering. Flesberg kommune har i dag organisert det politiske nivået etter en såkalt komitemodell. Modellen kjennetegnes ved at komitéene ikke er gitt beslutningsmyndighet, men har ansvaret for å gi anbefalinger til kommunestyret. Rollag og Nore og Uvdal kommune bruker hovedutvalgsmodellen for organisering av det politiske arbeidet. I forbindelse med valg av politisk organisering må en også bestemme hvor mange representanter en skal ha i de forskjellige politiske organene.

Hvis en gjennomfører en kommunesammenslåing, vil det være et poeng at ikke antall folkevalgte politikere reduseres i for stor grad i regionen, men samtidig vil det være åpenbart at antall kommunestyrerepresentanter i et nytt kommunestyre i en sammenslått kommune vil måtte være mindre enn summen av medlemmer i kommunestyrene i de opprinnelige kommunene. Et kommunestyre skal være både stort nok til at en er sikret tilstrekkelig representasjon, samtidig som det ikke skal bli så stort at det mister handlekraft. Det samme vil være tilfelle for hovedutvalgene.

At kommunene har et noenlunde sammenfallende omfang på sin politiske organisering gjør det enklere å finne fram til en formålstjenlig politisk struktur, også etter en eventuell kommunesammenslåing.

## 9.2.7 Utarbeidelse av intensjonsplan

Som grunnlag for beslutning om sammenslåing har man i de frivillige sammenslåingene som er gjennomført, gode erfaringer med utarbeidelse av intensjonsplan. Som beskrevet i det foregående, vil det her være aktuelt å diskutere seg fram til visjoner og mål for sammenslåingen, og så langt som mulig være konkret på hvordan man ser for seg organisering og lokalisering av kommunale funksjoner. Hvordan de ansatte skal involveres og håndteres i prosessen, vil også være et sentralt moment. Det vil være spesielt viktig å synliggjøre hvordan man vil satse på framtidig steds- og samfunnsutvikling i den nye kommunen.

Intensjonsplanen må naturligvis ta utgangspunkt i et mest mulig omforent utfordringsbilde, men også tilstrebe å ivareta spesielle hensyn og behov som de gamle kommunene måtte ha. Samtidig vil det være sentralt å synliggjøre hvordan man ser for seg at kommunen kan bli en sterkere utviklingsaktør ut fra et helhetlig fokus på den nye kommunens samlede ressurser.

Som forstudien viser, har kommunene noe ulike utfordringer knyttet til samfunnsutviklingsarbeidet. Flesberg nyter i større grad nytte av arbeidsmarkedet i Kongsberg enn de andre kommunene,

hvor utvikling av arbeidsplasser i egen kommune er langt viktigere. Hvordan man som én kommune skal arbeide for å sikre bosetting og positiv utvikling også i de øvre delene av Numedal, vil være avgjørende å synliggjøre. Det er naturlig å anta at Flesberg også vil ha gode effekter av en positiv utvikling i øvre deler av dalen. Man må forsøke å enes om utviklingsstrategier for den framtidige utviklingen av Numedal som helhet, og forsøke å være tydelig på hvordan innsatsen skal prioriteres. Gjennom en sammenslåing vil man spesielt de første 15 årene samlet sett ha muligheter for å styrke utviklingsarbeidet betydelig. Samtidig er det også slik at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder inntektsgrunnlag og utviklingsutfordringer i dag, og det vil derfor også være harmoniseringsutfordringer.

Det kan stimuleres til arbeidsplassvekst gjennom å bli mer attraktive for bedrifter og besøk, eller øke bostedsattraktiviteten med økt innflytting som resultat. Om stedet er mest attraktivt for bedrifter, bosetting eller besøk vil i sin tur danne grunnlag for ulike strategier for utvikling. Hvorvidt man gjennom en kommunesammenslåing kan skape økt attraktivitet, vil således være et sentralt spørsmål i forbindelse med sammenslåingen. Steder som skal utvikle seg under en felles kommunal paraply, må finne fram til hvordan de i fellesskap kan styrke sin samlede attraktivitet. Få steder er attraktive på alle områder, men sammen kan de kanskje bli det? Det forutsetter at man ser muligheter i å utvikle seg som en del av et større fellesskap. Utvikling av gode og velforankrede regionale strategier kan skape både sterk identitet og god velferd i en eventuell ny Numedalskommune.

### 9.3 Nærmere om organisering av arbeidet

---

Dersom man går videre i et forprosjekt, vil det være naturlig at de tre kommunestyrene står som eier av dette. Videre bør det etableres en styringsgruppe, f.eks. bestående av ordførere, varaordførere og politiske gruppeledere og hovedtillitsvalgte. Videre bør det etableres en prosjektgruppe som har ansvar for løpende gjennomføring. Prosjektgruppen kan tilknyttes arbeidsgrupper etter behov.

# Referanser

- 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. 2014. *Kommunesammenslåing og regional utvikling. Betydning av identitet og tilhørighet*. – Telemarksforskning. TF-notat 29/2014.
- Brandtzæg, B.A, Aastvedt, A., Thorstensen, A. & Vareide, K. 2010. *Mosvik og Inderøy. Utredning av kommunesammenslåing*. – Telemarksforskning. Rapport nr. 264. Brandtzæg, B.A. 2001. *Folks syn på kommunepolitikk og forvaltning før sammenslåingen av Våle og Ramnes kommuner*. - Telemarksforskning-Bø. Arbeidsrapport nr. 10/2001. Agenda 2006
- Brandtzæg, B.A. 2006. *Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern*. - Telemarksforskning-Bø. Rapport nr. 229 2006.
- Brandtzæg, B.A. 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.
- 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.
- Haukeland, P.I. & Brandtzæg, B.A. 2009. *Den brede verdiskapingen. Et bærekraftig utviklingsperspektiv*. Telemarksforskning. TF-notat nr. 20 2009.
- 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*. 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](http://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 fra gjennomføring av fire kommunesammenslåinger*. Asplan Viak og Telemarksforskning-Bø. Sluttrapport prosjekt 2004/106091.
- TBU (2012). *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. November 2012. Kommunal- og regionaldepartementet. Departementenes service-senter – 11/2012 -1200.
- Vareide, K. & Nygaard, H. 2013. *Regional analyse Buskerud 2013*. Telemarksforskning, TF-notat 32 213.
- Vinsand, Geir & Nilsen, Jørund K. 2007 *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2
- Hansen, S.W. & Hjelm, U. 2014 *Kommunesammenlægninger og borgernes opfattelse af lokal-demokratiet – en status 6 år efter kommunalreformen*. Artikeludkast til præsentation i Dansk Selskab for Statskundskab d. 24-25.10.13