



FAKTA OG VURDERINGER OMKRING KOMMUNESTRUKTUR I TELEMAR

Av

**Torjus Bolkesjø, Bent Brandtzæg,
Kjetil Lie, Karl Gunnar Sanda
og Knut Vareide**



Telemarkforskning-Bø

**TF-notat nr 9/2004
24. sept 2004**

FORORD

Telemarksforsking-Bø har fått i oppdrag fra prosjektgruppa for prosjektet, "Framtidens kommunestruktur", i Telemark å utarbeide en faktarapport og gjennomføre noen vurderinger i tilknytning til arbeidet som denne gruppa gjennomfører. Prosjektleder for KS i Buskerud, Telemark og Vestfold, Torunn Hovde Kaasa, har vært vår hovedkontaktperson i prosjektet.

Ved Telemarksforsking-Bø har Torjus Bolkesjø vært prosjektleder, og skrevet dette notatet med god hjelp av Karl Gunnar Sanda, Kjetil Lie, Knut Vareide og Bent Brandtzæg.

Bø, 24 sept 2004

Torjus Bolkesjø
Prosjektleder

INNHOLD

1	INNLEDNING	4
2	REGIONINNDELINGER I TELEMARK	5
3	STORE ELLER SMÅ KOMMUNER?	8
4	BEFOLKNINGSUTVIKLING.....	11
5	SYSSELSETTING, ARBEIDSPLASSE OG NÆRINGSSTRUKTUR.....	14
6	PENGLING	17
7	LEVEKÅR.....	20
8	KOMPETANSENIVÅ	21
9	DEMOKRATI OG RETTSSIKKERHET	23
10	AVSTANDER	25
11	ANDRE FORHOLD SOM VIL KUNNE PÅVIRKE KOMMUNESTRUKTUREN.....	26
12	KRD'S GULRØTTER.....	28
13	ALTERNATIVE REGIONINNDELINGER	30
	LITTERATUR	

1 INNLEDNING

Hovedmålene med denne rapporten er:

- Sammenstille data og informasjon som vurderes som relevant i arbeidet med framtidens kommunestruktur i Telemark.
- Reise problemstillinger som vi ser som relevante i drøftingen av kommunestrukturen i Telemark, og som kan bidra til en god diskusjon i kommunene.

Rapporten er utarbeidet innenfor en tidsramme på tre uker noe som gjør at vi på enkelte punkter ikke har kunnet gå så grundig inn i materialet som ønskelig. Vi har valgt en lesevennlig og kortfattet framstillingsform med bruk av figurer og kart. Vi forsøker å sette de data som benyttes inn i et kommunestrukturperspektiv, dvs hvorfor er de data som benyttes interessante i kommunestrukturdebatten? Konklusjoner og vurderinger er skrevet på en svært kortfattet måte, og ofte med en punktvis framstilling. Avslutningsvis i rapporten drøftes alternative inndelinger av kommunestrukturen i Telemark.

Definisjoner og utdypende forklaringer gis i hovedsak i fotnoter på den siden de er referert. Til slutt i rapporten har vi gitt en litteraturoversikt hvor vi også har tatt med enkelte publikasjoner som ikke direkte er referert. Dette for de som ønsker å fordype seg i temaet.

Innholdet i rapporten

I kap 2 gis en oversikt over regionstrukturen i Telemark ut fra ulike typer inndelinger som er brukt. I denne sammenheng har vi også sett på hvordan regionene i Telemark kommer ut på landsbasis ut fra nasjonale rangeringer av ulik type. I kap 3 oppsummeres i kortform foreliggende kunnskap om fordeler og ulemper ved store og små kommuner. I kap 4 settes fokus på befolkningsutviklingen og

vurderinger av hvordan folketallet vil utvikle seg framover. Sysselsetting, næringsstruktur og pendling belyses i kap 5 og 6. I kap 7 ser vi på hvordan Telemarks-kommunene kommer ut i forhold til SSBs levekårsindeks sammenlignet med andre kommuner i landet. Kompetanse, tjenestekvalitet og kommunenes attraktivitet som arbeidsplass drøftes i kap 8. Demokrati, deltakelse, identitet og rettssikkerhet er stikkord som ofte dukker opp i debatten om kommunestruktur. Dette ser vi nærmere på i kap 9. Tilgjengelighet og reiseavstander er en viktig del av diskusjonen i tilknytning til kommunestrukturen. I kap 10 har vi lagd en matrise for reiseavstanden mellom kommunesentrene i Telemark. Hvordan oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og inntektssystemet for kommunene blir i framtida, er avgjørende viktig for hvordan kommunestrukturen bør se ut. Dette tas opp i kap 11. Kap 12 gir en oversikt over KRDs "gulrøtter" for kommuner som vil slå seg sammen. I kap 13 drøfter vi noen mulige kommuneinndelinger i Telemark, og fordeler og ulemper ved disse ut fra ulike kriterier.

2 REGIONINNDELINGER I TELEMAR

Regioninndelinger for Telemark og landet som helhet varierer avhengig av formål, og over tid oppstår det stadig nye inndelinger. SSBs inndelinger i handelsdistrikter (1960-70 tallet), prognoseregioner (80-90-tallet) og nå økonomiske regioner eller ABS-regioner er eksempler på dette. Nedenfor skal vi se litt på ulike regionale inndelinger, kriterier for disse og hvordan Telemarkregionene kommer ut i ulike former for rangeringer på landsbasis.

Det vi kan kalle en tradisjonell regioninndeling i Telemark er:

Grenland (Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble)

Vestmar (Kragerø og Drangedal)

Midt-Telemark (Bø, Nome, Sauherad)

Øst-Telemark (Notodden, Tinn, Hjartdal)

Vest-Telemark (Seljord, Kviteseid, Nissedal, Fyresdal, Tokke og Vinje)

Ser vi på dagens interkommunale samarbeidsrelasjoner (se kart på side 6) i Telemark avviker disse noe fra denne strukturen ved at Vestmar har søkt samarbeid med Grenland (bl.a. med Vekst i Grenland) i en Stor-Grenland region, og Hjartdal har på grunn av fellesinteresser overfor statlige myndigheter søkt samarbeid med Vest-Telemark-kommunene. I Midt-Telemark er det etablert et relativt omfattende interkommunalt samarbeid mellom Bø, Nome og Sauherad, mens Notodden og Tinn har søkt samarbeid med nabokommunene i *Kongsbergregionen*¹. En hovedbegrunnelse for de to telemarkskommunene å søke samarbeid den vegen, er at de har adskillig større fellesinteresser når det gjelder infrastruktur og næringsutvikling i retning Kongsberg og Oslo enn med andre Telemarkskommuner.

¹ Denne består av Notodden, Tinn, Kongsberg, Flesberg, Rollag og Øvre Eiker.

I tillegg til samarbeidsregionene i Telemark skal vi ta med to nasjonale inndelinger som ofte benyttes (se fig 2.1).

- *LA-regioner*. NIBR (Juvkam 2000 og 2002) har i tilknytning til forrige stortingsmelding om regionalpolitikken laget en inndeling av landet i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Selstad m fl (2004) kaller dette lokale arbeidsmarkedsregioner (LA-regioner). Hovedprinsippet i denne inndelingen er at hvis en kommune har minst 10% pendling til en senterkommune, regnes den som omland til senterkommunen. For at dette kriteriet skal ha gyldighet må reisetiden være under 75 minutter.
- *ABS-regioner*. En annen inndeling er SSBs inndeling fra 1999 av landet i 90 økonomiske regioner (nå 89 på grunn av at søndre Sunnhordland ble oppløst med Ølens skifte av fylke). Denne inndelingen som bygger på flere kriterier, bl a reisetid til nærmeste senter, har blitt kalt ABS-regioner, dvs arbeidsmarkeds-, bolig og serviceregioner. Disse regionene har ganske stor grad av likhet med de gamle handelsdistriktene.

Både i LA-regionene og i ABS-regionene er Notodden, Bø, Sauherad og Hjartdal en region. Nome faller til Grenland. Dette betyr at Midt-Telemark ut fra nasjonale kriterier ikke framstår som en egen region.

Frivillige samarbeidsregioner (regionråd) dekker en ganske stor del av landet, men er ennå ikke heldekkende. I forhold til regioninndelingen ovenfor er det større likhet mellom samarbeidsregionene og ABS-regionene enn det er med LA-regionene (Brandtzæg og Sanda 2003).

Selstad m fl (2004) har rangert ABS-regionene etter "Robusthet"², "Livskraft"³,

² "Robusthet" sier noe om i hvilken grad regionene tåler opp- og nedgangstider, basert på størrelse til regionene og største senter, og i hvilken grad senteret har både tradisjonell og ny, forretningsmessig tjenesteyting.

”Konkurranseskraft”⁴ og Kompetanse (kompetente regioner).⁵ I en rangering av alle de 89 ABS-regionene i landet kommer Telemark-regionene ut som vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Telemarks ABS-regioners plassering i et landsperspektiv (I alt 89 regioner)

Region	RANG nr			
	”Robu- st- het”	”Livs- kraft”	”Kon- kur- ran- sedyk- tighet	”Kom- -pe- tanse”
Grenland⁶	35	26	30	25
Notodden, Bø, Sau- herad og Hjartdal	17	44	16	20
Kragerø/ Drangedal	75	74	40	63
Vest- Telemark	78	81	69	67
Rjukan (Tinn)	89	65	26	39

I en rapport som Telemarksforsking (Vareide 2004) har utarbeidet for NHO er det gjennomført en rangering av 81 ”politiske regioner” eller samarbeidsregioner etter næringslivets vekstkraft og lønnsomhet. Telemarkregionene kommer ut på følgende måte (gjennomsnittsrangering for perioden 1997-2003)⁷:

³ ”Livskraft” sier noe om grunnlaget for befolkningsutviklingen i de enkelte regionene basert på bl a alders- og kjønnsfordeling, fruktbarhet og innvandring.

⁴ ”Konkurranseskraft” sier noe om evne til jobbskapingen og dermed indirekte om verdiskapingen i privat næringsliv i en region, basert på data om sammensetning av og utvikling i sysselsetting og næringsstruktur.

⁵ Indeksen er sammensatt av 10 delindekser der bl a utdanningsnivå, FoU, undervisningstilbud mv inngår (Selstad m fl 2004:177).

⁶ Omfatter: Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamble og Nome.

⁷ Bygger på rangering i en rapport TF-Bø (Vareide 2004) har utarbeidet for NHO. Rangeringen er

Grenland	nr 39
Øst-Telemark(Notodden og Tinn)	nr 64
Midt-Telemark	nr 69
Vest-Telemark (V T+Hjartdal)	nr 70
Vestmar	nr 73

Vurderinger:

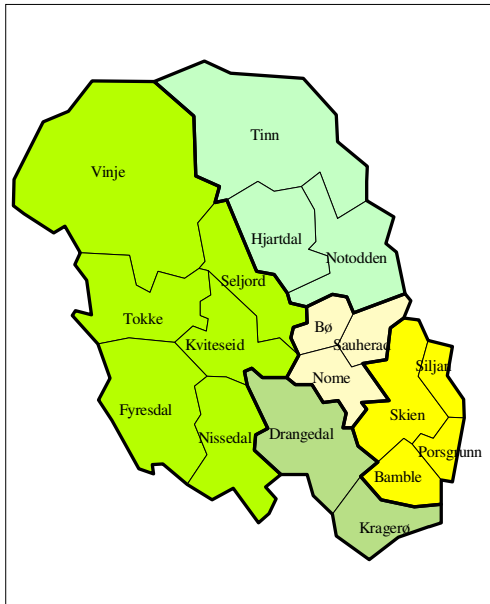
ABS-regionen Notodden/Bø som omfatter kommunene Notodden, Bø, Sauherad og Hjartdal scorer høyt både på robusthet, konkurransedyktighet og kompetanse, men lavere på livskraft noe som bl a trolig har sammenheng med en stor andel eldre i regionen. På en av delindikatorerne for kompetanseindikatoren, ”antall studenter i forhold til folketallet”, er dette den regionen som scorer høyest i landet.

Grenland har rang nr mellom 25 og 35 og ligger således, litt grovt betraktet, blant den beste tredjedelen av regionene på alle indikatorene. Kragerø, Rjukan og Vest-Telemark kommer i det nedre skiktet av regioner rangert etter robusthet og livskraft. Det er verdt å merke seg at Kragerø og Rjukan kommer bedre ut på konkurransedyktighet enn på de øvrige rangindikatorerne. Dette viser at næringsutviklingsproblemet først og fremst er strukturelt, dvs at næringsstrukturen i regionene i sterk grad er preget av næringer i tilbakegang, og dette forklarer også den svake plasseringen i NæringsNM.

Rangtallene for regionene indikerer at mange av kommunene i Telemark står overfor store utfordringer framover. Med unntak av Grenland kommer alle regionene blant den fjerdedelen av regioner som kommer dårligst ut på resultatlista i NæringsNM og både Kragerø/Drangedal, Vest-Telemark og Rjukan (Tinn) er regioner som er relativt lite robuste og livskraftige til å møte utfordringene framover.

basert på fire delindikatorer: Lønnsomhet (andel med positivt resultat før skatt), Vekst (andel foretak med mer enn 10% vekst i omsetning), Nyetablering (andel nyregistrerte foretak) og Størrelse (arbeidsplasser i forhold til befolkningen).

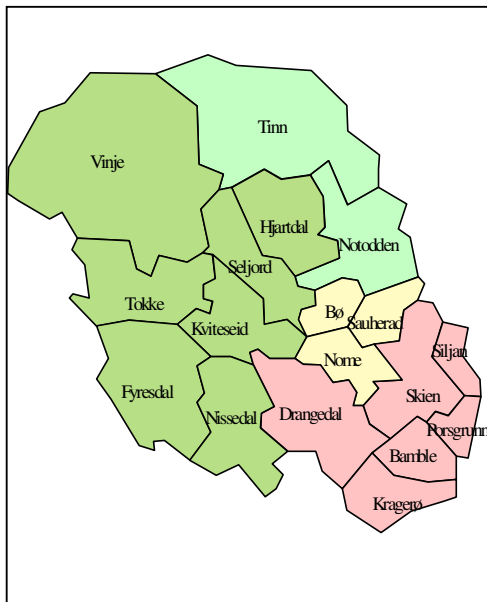
Fig 2.1 Ulike regioninndelinger i Telemark



Tradisjonell regioninndeling



Lokale arbeidsmarkedsregioner (NIBRs inndeling av landet i 161 regioner, også kalt bo- og arbeidsmarkedsregioner)



Dagens interkommunale samarbeidsregioner



ABS-regioner. Landet er inndelt i 89 ABS-regioner som bygger på SSBs inndeling i økonomiske regioner.

3 STORE ELLER SMÅ KOMMUNER?

En drøfting av dette spørsmålet kan ikke frikobles fra spørsmålet om hvilke oppgaver vi vil at kommunene skal løse. Jørn Rattsø – en markert debattant i kommunestruktursammenheng – har spissformulert seg omtrent slik i et foredrag:

”Store kommuner kan ha store oppgaver, mens små kommuner må nøye seg med små oppgaver. I Norge har vi til nå hatt råd til å gi små kommuner store oppgaver”.

Han pleier å følge opp med historien om borgermesteren i en av Frankrikets 36.700 kommuner, hvis viktigste oppgave er å passe på nøkkelen til den kommunale tennisbanen.

Norske ordførere har mer enn en tennisbane å bestyre! Den norske kommunemodellen er nemlig bygget opp av generalistkommuner, dvs kommuner med et stort antall oppgaver innen tjenesteproduksjon, samfunnsutvikling og demokrati. Velferdsstaten er i realiteten heller ”velferdskommunen”. Kommunene har dessuten i prinsippet ansvaret for akkurat de samme oppgavene uansett om folketallet er 200 eller 200.000.

Spørsmålet blir om dette er en kommune-modell vi ser oss tjent med og råd til å beholde også i fremtiden?

Sentrale momenter i debatten

Argumenter for sammenslåing av kommuner kan være:

- Sterkt presset kommuneøkonomi - behov for å utløse stordriftsfordeler
- Kompetanseutfordringen i små kommuner – tjenestekvalitet og rettssikkerhet
- Rekrutteringsproblemer - behov for større fagmiljøer
- Den ”integreerte” bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregionen er, pga kommunikasjonsrevolusjon, langt

større i dag enn for 40 år siden. Dette fører bl a til følgende:

- Innbyggerne har ikke innflytelse over tjenester de benytter i nabokommunen
- Gratispassasjerproblematikk
- Behov for robuste kommuner som har kapasitet og kompetanse til å ta på seg nye oppgaver
- Kommunene må bli større for å kunne overta oppgavene ”i midten” etter fylkeskommunens forventede (bort)fall(?)

Argumenter for opprettholdelse av mindre kommuneenheter kan være:

- Nærhet og identitet
- ”Bedre” lokaldemokrati, (men mindre mektig lokaldemokrati?)
- Små enheters fleksibilitet og effektivitet
- Folk er mer fornøyd med tjenestene i små kommuner, (men mye av dette skyldes at de har bedre råd!)
- Kostnadene for folk flest vil øke pga økt reiseavstand i en større kommune.
- Kommunestrukturen er mange steder en konsekvens av hvor folk faktisk bor i Norge!

Erfaringer fra interkommunalt samarbeid som alternativ løsning er:

- Samarbeid innebærer fare for demokratisk underskudd
- Samarbeid har en økonomisk kostnad i seg selv
- Vanskelig å finne gode og stabile samarbeidseksempler som både gir bedre kvalitet og samtidig innsparing.
- Midt-Telemark er en region som har kommet langt i å utvikle praktisk og pragmatisk samarbeid
- Snart har hele kommune-Norge frivillig regionalisert seg i kommunegrupper (regionråd) som kan danne base for interkommunalt samarbeid på bred front.

Om tjenesteproduksjon og administrasjon

Innen administrasjon er det klare stordriftsfordeler (Kalseth og Rattsø 1994). En må opp i en størrelse på minst 5000 innbyggere for at disse stordriftsfordelene blir "forsvarlig" utnyttet. Andre områder hvor det trolig er stordriftsfordeler er (Sanda 2002, med angivelse av primær datakilde)

- Barnehagetjenester (Ringstad og Løyland 1998).
- Grunnskolen (KAD 1995)
- Institusjonsbasert eldreomsorg (KAD 1995)
- Kommunaltekniske tjenester (KS 2004)
- Større bredde i kultursatsing (KS 2004)
- Legetjenester (KS 2004)

En rapport fra NIBR (Hansen m fl 2003) hevder at det ikke kan påregnes stordrifts- eller kvalitetsgevinster ved tjenester der kostnadene i det alt vesentlige er knyttet til tjenester overfor enkeltindivider og husholdninger (eks hjemmetjenester). NIBR-forskerne hevder at kvalitetsgevinstene først og fremst oppstår ved tjenester rettet mot små befolkningsgrupper. Dette både på grunn av kompetanseheving og bredde i tilbudet.

Undersøkelser rettet mot kommunenes innbyggere viser at disse er mer fornøyde med store deler av tjenestetilbudet i mindre enn i større kommuner, men korrigerer man for at de små kommunene ofte har bedre råd, er ikke brukertilfredsheten lenger best i disse kommunene (Dræge, Løyland og Ringstad 1997).

Høyer m fl (2004) finner med utgangspunkt i eksempler fra kommuner i Nordfjord- og Ålesund-regionen at kommunesammen-slåinger fører til at kostnadsbesparelser i institusjoner mv (kommunenes kostnader), men samtidig vil dette føre til store økninger i kostnader for innbyggerne i form av lengre reiser, økt tidsbruk mv.

Samfunns- og næringsutvikling

Amdam m fl (2003) har intervjuet 50⁸ personer i Sarpsborg, Fredrikstad, Nordfjord og Ålesund. Erfaringer fra denne studien viser at det ikke er mulig å trekke generelle erfaringer, men at forskjeller i situasjon, utfordringer og struktur er avgjørende for om kommunesammenslåinger vil gi bedre resultater på disse områdene. I et oppsummeringshefte på grunnlag av denne rapporten skilles det mellom:

- *Materielle konsekvenser*
- *Institusjonelle konsekvenser*
- *Prosessuelle konsekvenser*

For *materielle konsekvenser* finner en følgende:

- Sammenslåing synes å gi positive konsekvenser for natur og arealplanlegging i sentrumsorienterte og tettbygde områder (erfaringer fra Fredrikstad og Sarpsborg)
- I regioner med flere sentra, som Nordfjord, kan det oppstå konflikter i forhold til lokalisering, og endring av offentlig virksomhet som sykehus mv.
- Mer slagkraft på kulturfronten
- Større kommuner kan miste grepet på de nære tiltak som ofte små kommuner har.

Institusjonelle konsekvenser defineres som:

- Kunnskapsressurser (læring, kompetanse, innovasjon)
- Relasjonsressurser (partnerskap, nettverk, samarbeid)
- Mobiliseringsevne (entreprenører, arenaer, mobiliseringsmetoder og felles oppfatning om og tilslutning til visjoner og muligheter etc)

Det konkluderes med at de større kommunene har bedre forutsetninger til å møte disse utfordringene. Erfaringene er da også at det er etablert mange samarbeidsfora på disse områdene. Videre

⁸ Gruppeintervjuer med ledende politikere og administrasjon

er det en klar konklusjon at evnen til å møte utfordringene er klart større i sammenslåtte kommuner enn i regionale samarbeid.

Med *prosessuelle konsekvenser* menes lokale myndigheters evne til å planlegge og gjennomføre tiltak som styrker regionen. Forutsatt at sammenslåing er en frivillig prosess som det ligger god felles forståelse bak, hevdes det at regionen styrker sin posisjon gjennom en kommunesammenslåing.

Demokrati, tilhørighet og rettssikkerhet

Dette temaet er drøftet i et hefte fra KS som bygger på flere forskningsprosjekter. Vi skal ikke i detalj gå gjennom alle momentene som er nevnt i heftet, men vil særlig peke på følgende:

- Innbyggernes tilknytning til kommunen varierer lite med kommunestørrelsen, men folk i mindre kommuner føler en sterkere tilknytning til nærmiljøet.
- Folks engasjement i frivillige organisasjoner varierer lite med kommunestørrelse.
- Selv om folk i mindre kommuner er mer fornøyd med kommunale tjenester, er det lite som tyder på at denne fornøydheten omsettes i større vilje til aktiv deltakelse.
- Folk i mindre kommuner har større tro på at det har påvirkningsmuligheter enn folk i større kommuner.
- Folk flest stiller seg negativt til at deres kommune skal slås sammen med andre, men andelen har avtatt over tid.

Oppfatningen av hva slags oppgaver som er viktige, er omtrent de samme for motstandere og tilhengere av sammenslåing.

De fire viktigste tjenesteområdene er:

1. Effektiviteten i kommunal tjenesteyting
2. Omfanget av det kommunale tjenestetilbudet
3. Rettferdig fordeling av offentlige midler.

4. Mulighetene for å tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes behov.

4 BEFOLKNINGSUTVIKLING

Hvorfor er befolkningsstørrelse og -utvikling viktig i diskusjonen om kommunestruktur?

Det er flere grunner til at kommunens befolkningsstørrelse og -utvikling er viktig i diskusjonen om kommunestruktur:

- Erfaringer viser at kommunene bør være på minst 5000 innbyggere for å hente ut stordriftspotensialet innen administrasjon.
- Små kommuner som har hatt befolkningsnedgang og fortsatt forventes å få nedgang i befolkningen, opplever overkapasitet som innebærer at det blir vanskeligere å sørge for tjenesteproduksjon uten at enhetskostnadene vil øke.
- Små kommuner med nedgang i folketallet står dårlig rustet til å møte framtida på mange områder. Dette gjelder både spesialiserte tjenester som krever relativt store befolkningsunderlag, og det gjelder nærings- og samfunnsutviklingsoppgaver.
- Små kommuner er mer sårbare enn større når det gjelder å beholde og ansette nøkkelpersoner i sentrale stillinger.
- Framtidige utfordringer gjør det enda vanskeligere å være liten framover enn i dag.

Det er imidlertid grunn til å understreke at det ikke finnes noe entydig svar på hva som er den "riktige" kommunestørrelsen.

Befolkningsstørrelse og -utvikling i Telemark

Ser vi på kommunestørrelsen i Telemarks 18 kommuner pr 1.1.2004 finner vi at 3 kommuner har under 2000 innbyggere (se fig 4.1). Alle disse kommunene har hatt synkende folketall fra 1990 og fram til i dag (se fig 4.2). Fire kommuner hadde mellom 2000 og 3000 innbyggere. Tre av disse kommunene (Kviteseid, Tokke og Seljord) har hatt sterk nedgang fra 1990 og

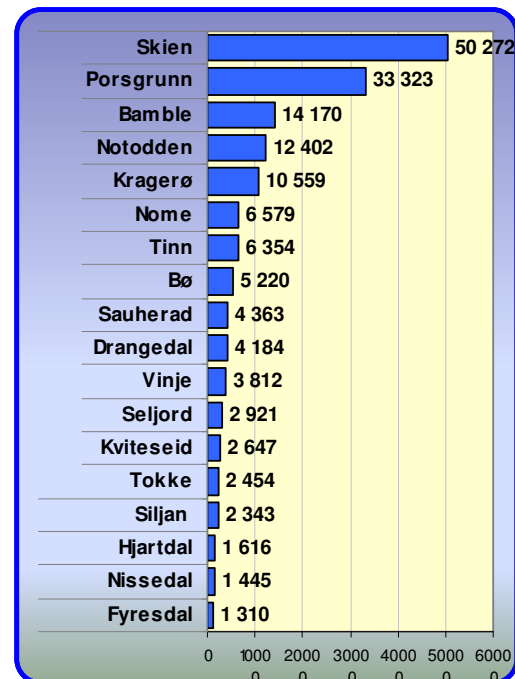


Fig 4.1 Kommunene i Telemark fordelt på størrelse. Innbyggere pr 1.1.2004.

Kilde: SSB

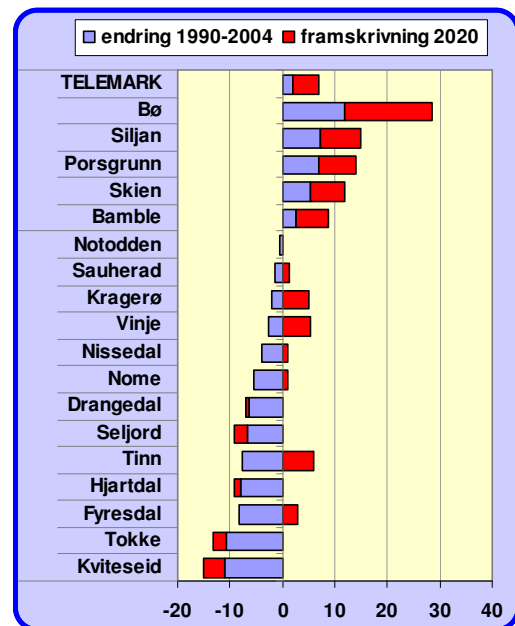


Fig 4.2 Befolkningsutvikling 1990-2004 og fremskrevet folkemengde 2004-2020.

Prosent endring. Kilde: SSB

fram til i dag, mens Siljan med sterk utpendling til Skien/Porsgrunn har hatt en betydelig vekst. Tre kommuner har mellom 3- og 5000 innbyggere (Drangedal, Sauherad, Vinje).

Mens Drangedal har hatt klar nedgang i befolkningen, har Sauherad og Vinje litt lavere folketall i 2004 enn i 1990. Det er i alt 10 av de 18 kommunene som i 2004 hadde under 5000 innbyggere. For de tre kommunene mellom 5 og 10 000 innbyggere har Tinn og Nome hatt klar befolkningsnedgang, mens Bø har vokst sterkt i denne perioden. Av kommunene med over 10 000 innbyggere har både Notodden og Kragerø hatt en liten tilbakegang, mens Bamble kommune og de to store kommunene i Telemark (Skien og Porsgrunn) har vokst.

I fireårsperioden 1.1.2000 – 1.1.2004 var det bare 4 av Telemarks 18 kommuner som hadde fødselsoverskudd (Skien, Siljan, Bamble og Bø), 12 av kommunene hadde i disse årene nettoinnflytting, 7 av disse hadde netto-innflyttingsoverskudd for innenlandske flyttinger, mens alle kommunene hadde nettoinnflytting fra utlandet. For Telemarkskommunene sett under ett er det netto-innflyttingen fra utlandet som de siste årene har bidratt til befolkningsvekst, mens både naturlig tilvekst og flyttebalansen innenlands er negativ (fig 4.4).

SSB har framskrevet folkemengden til 2020 ut fra ulike alternativer⁹. Ut fra det midlere framskrivingsalternativet (MMMM) er det bare 5 av de 18

⁹ Framskrivningen bygger på "Fruktbarhet", levealder, innenlands mobilitet og nettoinnvandring. I MMMM-alternativet som våre tall bygger på er innenlandske flyttinger basert på flytteaktivitet 1990-2001, mens innvandringen relateres til siste års innvandring. (jfr www.ssb.no/folkfram) SSB sier i sin forklaring til modellene at det er betydelig usikkerhet i framskrivningen og særlig for de mindre kommunene.

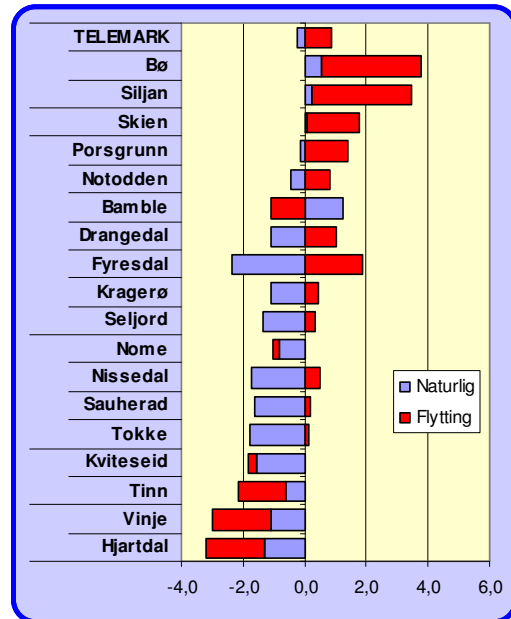


Fig 4.3 Prosentvis endring i folketallet i kommunene i perioden 1.1.2000 - 1.1.2004 fordelt på naturlig tilvekst og flytting. Kilde:SSB

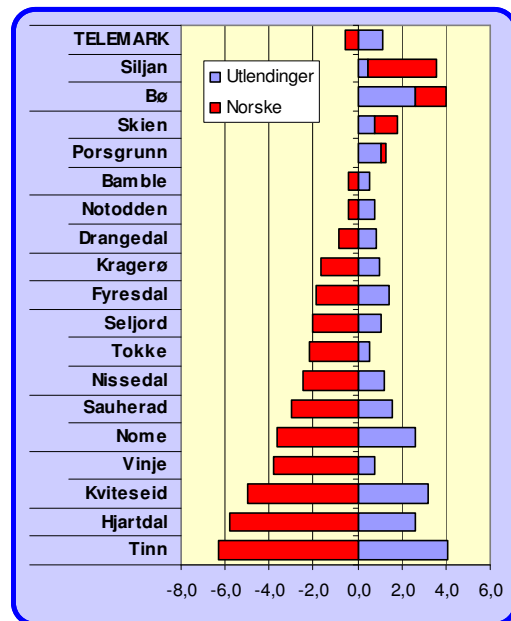


Fig 4.4 Prosentvis endring i folketallet i kommunene i perioden 1.1.2000 - 1.1.2004 fordelt på naturlig tilvekst + innenlands flytting (Norske) og utenlandske flyttinger (Utlendinger). Kilde: SSB.

kommunene i Telemark som vil ha nedgang i folketallet. Fire av de 5 har under 3000 innbyggere, og alle har under 5000 i 2004.

Vurderinger

De fleste kommunene i Telemark er avhengig av innvandring fra utlandet for å opprettholde folketallet framover. Innvandringspolitikken vil derfor i sterk grad påvirke folketallsutviklingen i kommunene i Telemark. Et spørsmål er også om kommunene klarer å holde på utlendingene over tid. Hvis ikke, vil utflyttingen øke.

Mange av de minste kommunene vil trolig ha store problemer med å opprettholde folketallet framover. Dette tilsier at kommunene vil stå overfor svært store utfordringer framover, og forutsatt at kommunestrukturen skal opprettholdes, vil de trolig tvinges til å samarbeide på stadig flere områder. Om dette er et fullgodt alternativ til sammenslåing kan diskuteres.

5 SYSSELSETTING, ARBEIDSPLASSE OG NÆRINGSSTRUKTUR

Hvorfor data om sysselsetting, arbeidsplasser og næringsstruktur?

Arbeidsplassene og yrkesbefolkningen i en kommune er hovedfundamentet for å sikre framtidig bosetting, og for å skape verdier som gir inntekter for kommunene. I en drøfting av kommunestrukturen er det derfor interessant å belyse følgende spørsmål:

- Hvordan har tallet på arbeidsplasser i kommunene utviklet seg?
- Hvordan har yrkesbefolkningen bosatt i kommunene utviklet seg?
- Hvordan er nettoppendlingen, dvs arbeidsplasser minus yrkesaktive bosatt i kommunen? Dette belyses nærmere i neste kapittel.
- Hvor stor andel utgjør arbeidsplassene i kommunal sektor sammenlignet med totalt antall arbeidsplasser i kommunene. Herunder hvor stor andel utgjør arbeidsplassene innenfor kommunal administrasjon?
- Hvordan er næringsstrukturen? Er den sårbar i forhold til framtidig utvikling?

Utvikling i antall arbeidsplasser 1992-2003¹⁰

I perioden 1992-2000 hadde 13 av de 18 kommunene i Telemark vekst i antall arbeidsplasser. Sterkest vekst var det i Bø, Skien og Bamble. Fra 2000 til 2003 har det vært en svak nedgang i antall arbeidsplasser for landet totalt, og en noe sterkere nedgang i Telemark (-1% årlig). Av Telemarkskommunene er det bare Bø, Skien, Drangedal og Vinje som har økt

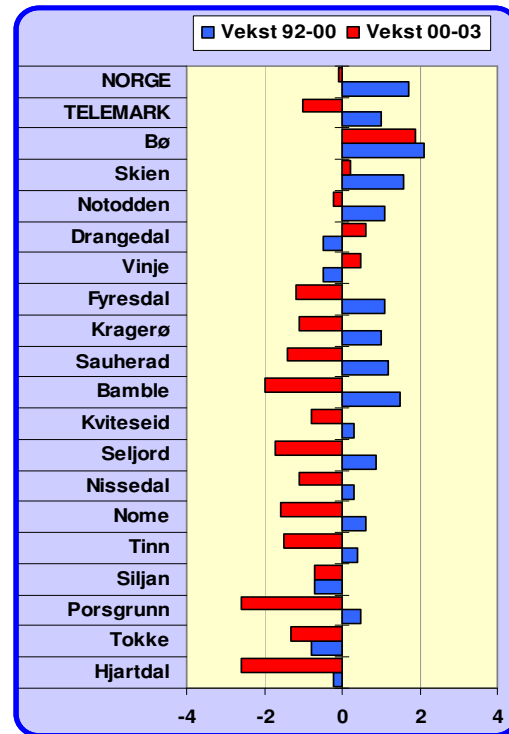


Fig 5.1 Årlig %-vis vekst i antall arbeidsplasser i kommunene i Telemark i periodene 1992-2000 og 2000-2003. Kilde: NIBR 1992-2000 og SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2000-2003.

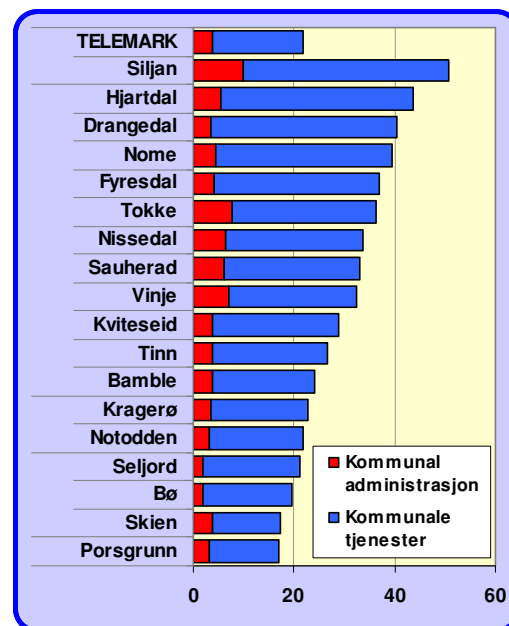


Fig 5.2 Arbeidsplasser i kommunal sektor i % av totalt antall arbeidsplasser i kommunen i 2003. Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

¹⁰ For 1992 – 2000 har vi benyttet bearbejdet sysselsettingsstatistikk fra NIBR (ansatte + selvstendige), mens perioden 2000-2003 bygger på tall fra SSBs registrerbare sysselsettingsstatistikk.

tallet på arbeidsplasser i denne perioden, og 6 kommuner har en gjennomsnittlig årlig tilbakegang i tallet på arbeidsplasser på 1,5 % og mer. Industrikommunene Porsgrunn og Bamble er kommuner med stor tilbakegang.

Arbeidsplassene i kommunal sektor er viktige og særlig i de små kommunene¹¹

I små kommuner med mye netto utpendling (se neste kapittel) er en stor andel av arbeidsplassene i kommunal sektor (se fig 5.2). I halvparten av kommunene var i 2003 mer enn 30% av totalt antall arbeidsplasser innen kommunal sektor. Tre kommuner hadde under 20% av arbeidsplassene i kommunal sektor. Dette var Skien, Porsgrunn og Bø.

Ut fra SSBs sysselsettingsstatistikk kan en også si hvor mye av sysselsettingen som er knyttet til kommunal administrasjon¹². Andelen arbeidsplasser her varierer fra 9,9% i Siljan til 1,8% i Bø. For Telemark samlet er andelen 3,8%. Ved eventuelle kommunesammenslutninger er det først og fremst disse arbeidsplassene som blir rammet, men det er også grunn til å tro at andre arbeidsplasser i kommunal sektor vil kunne gå noe ned som følge av ulike effektiviseringstiltak.

Næringsstrukturen er sårbar

De fleste Telemarkskommunene har en sårbar næringsstruktur, med en relativt høy andel av sysselsettingen innen primærnæringer og industri som er næringer hvor sysselsettingen reduseres. Forretningsmessig og privat tjenesteyting er de næringene som vokser raskest. For landet som helhet ble antall arbeidsplasser i primærproduksjon¹³ redusert med 31,8% fra 1990 til 2001, mens sysselsettingen

¹¹ Data er hentet fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk.

¹² Vi benytter her Nace 75 i standard for næringsgruppering kombinert med sektoren kommunal forvaltning. Relativt store svinginger i sysselsettingstallene tilsier at det trolig er en god del usikkerhet her.

¹³ Sektor i PANDA, tilsvarer primærnæringene.

innen bank, forsikring, KIFT¹⁴ og FoU økte med 69% i samme periode (Selstad m fl 2004:90)

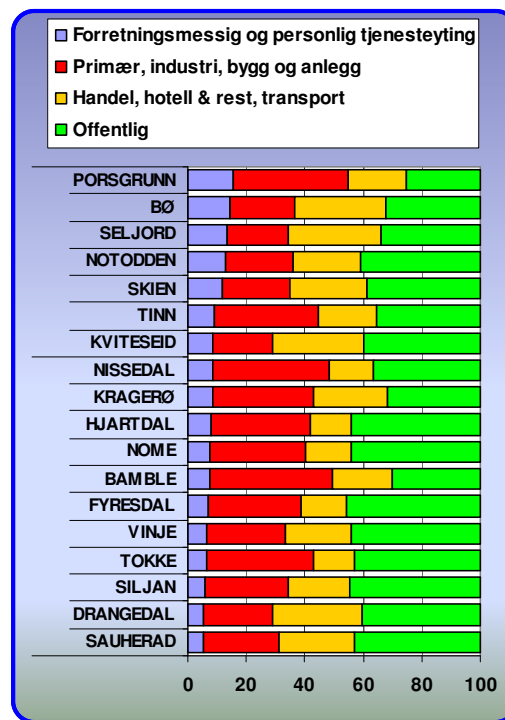


Fig 5.3 Næringsstruktur i Telemarkskommunene i 2003. Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

Vurderinger

Ut fra gjennomgangen ovenfor gjøres følgende vurderinger:

- De fleste kommunene i Telemark har de siste årene hatt en større nedgang i sysselsettingen enn landet som helhet.
- En stor del av arbeidsplassene er i kommunal sektor. Avhengigheten av arbeidsplassene i kommunen er sterkest i de minste kommunene som også har en ugunstig næringsstruktur med tanke på vekst i sysselsettingen framover.
- Spørsmålet som melder seg er om større kommuner er bedre i stand til å møte framtidige utfordringer på dette feltet? Både teoretisk og

¹⁴ Kompetanseintensiv forretningsmessig tjenesteyting

erfaringsmessig er det grunn til å tro at dette er tilfelle. Større slagkraft når det gjelder regionalt utviklingsarbeid er viktig her. Organisering av interkommunalt samarbeid blant annet gjennom interkommunale nærings-selskaper viser at kommunene søker å samarbeide på dette feltet nettopp for å bli mer kompetente og slagkraftige til å møte framtidige utfordringer.

6 PENDLING

Hvorfor pendlingsdata?

Pendlingsdata har i mange sammenhenger blitt brukt for inndeling av regioner. Integrerte bo- og arbeidsmarkeder skaper interessefelleskap i forhold til strategier for næringsutvikling, boligområder og service. Folk som pendler til et sted benytter også ofte arbeidsstedet for å utføre ulike ærender. Stor pendling mellom kommuner betyr derfor at det er betydelige fellesskapsinteresser. Sett i forhold til kommunestrukturprosjektet er det derfor av interesse å si noe om pendlingsomfanget har økt over tid, hvordan pendlingsmønsteret er, og om det er sammenheng mellom utviklingen i antall arbeidsplasser og yrkesaktive bosatt i kommunene, eller om et eventuelt bortfall av arbeidsplasser blir kompensert med økt pendling.

Klare trekk ved pendlingen i Telemark

De viktigste trekkene kan oppsummeres på følgende måte:

- Fra 1990 til 2001 var det en stadig større del av den yrkesaktive befolkningen som pendlet. Andelen økte med mer enn 10%-poeng i 13 av de 18 kommunene i Telemark. Størst økning hadde Nissedal og Kviteseid. Se fig 6.1.
- I 2003 var det bare Bø og Porsgrunn som hadde nettoutpendling. De største nettoutpendlingskommunene var Siljan hvor bare 324 av i alt 1160 yrkesaktive hadde sin arbeidsplass i kommunen. Nettoutpendlingen i Siljan var 60% av den yrkesaktive befolkningen, mens Drangedal og Sauherad hadde en nettoutpendling på hhv 37% og 34% (se fig 6.2)
- Utviklingen fra 2000 til 2003 viser at det i de fleste kommunene er godt samsvar mellom endringen i antall sysselsatte bosatt i kommunene og antall arbeidsplasser. Dvs at nedgangen i arbeidsplasser de siste

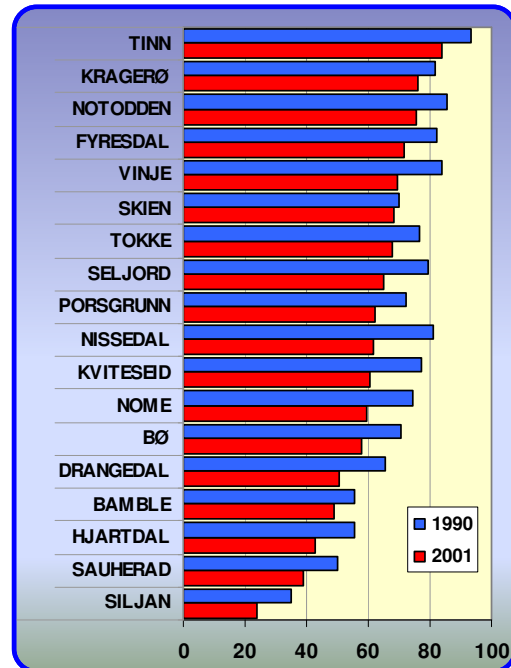
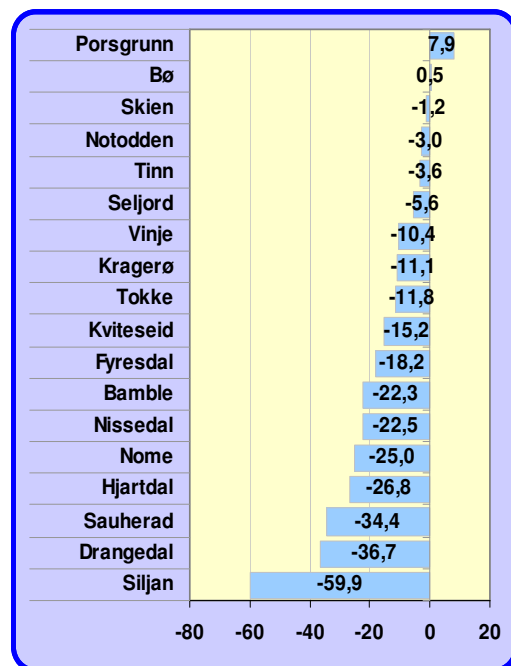


Fig 6.1 Prosent av yrkesaktiv befolkning som arbeidet i bostedskommunen i 1990 og 2001. Kilde: Juvkam (2002)



Figur 6.2. Nettoutpendling i prosent av yrkesaktive bosatt i kommunen i 2003. Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

årene ikke har blitt kompensert av økt pendling, men ved at yrkesaktive bosatte i kommunene enten har flyttet, eller gått ut av arbeidsmarkedet (se fig 6.3)

Pendlingsmønstre

Finner vi integrerte bo- og arbeidsmarkeder i Telemark? Tar vi for oss den tradisjonelle inndelingen i regioner i Telemark og ser på i hvilken grad det er pendling innen regionen, til andre kommuner i Telemark og ut av regionen får vi et bilde som vist i tabell 6.1

Tabell 6.1 Pendling i kommunene ulike regioner i Telemark i 2003.

Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

Region	Arbeider i bosted komm	Pendler innen region	Pendler til andre komm i fylket	Pendler ut av fylket
Grenland	62,7	25,1	1,2	11,0
Vestmar	71,0	4,3	12,1	12,7
Midt-Telemark	55,9	13,5	19,8	10,8
Øst-Telemark	77,5	4,5	5,3	12,7
Vest-Telemark	68,0	11,1	8,4	12,6

Ut fra den regioninndelingen som er vist i tabell 6.1 finner vi at Grenlandsregionen er den sterkeste integrerte bo og arbeidsmarkedsregionen da hele 88% av den yrkesaktive befolkningen her også arbeider i regionen. I de øvrige regionene er tallene:

Vestmar:

75% bor og arbeider i regionene. Både Drangedal og Kragerø har betydelig pendling til Skien/Porsgrunn med hhv 6% og 14% av yrkesaktiv befolkning. Drangedal har noe større pendling til Skien og Porsgrunn enn til Kragerø. Begge kommunene som grenser til Aust-Agder har betydelig pendling ut av fylket.

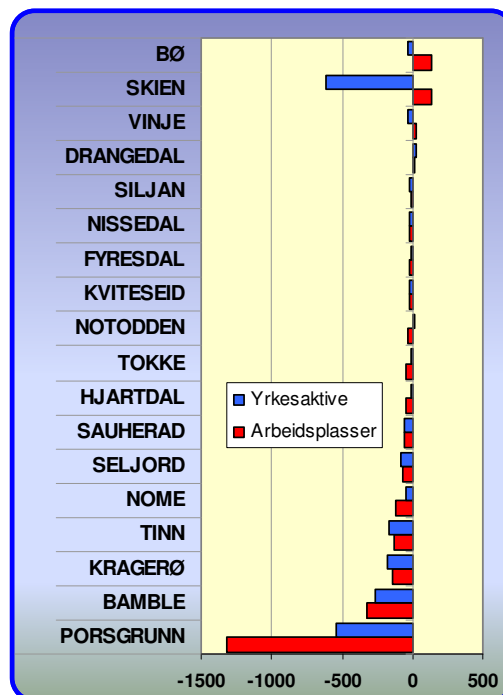


Fig 6.3 Endring i arbeidsplasser og i yrkesaktiv befolkning bosatt i kommunene i perioden 2000 – 2003. Kilde: SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk

Midt-Telemark:

Nær 70% av de yrkesaktive i Midt-Telemark arbeider i regionen. For Sauherads del er det litt flere som pendler til Notodden enn til Bø (hhv 18% og 15%), mens Nome har 15% som pendler til Skien/ Porsgrunn og 8% til Bø.

Øst-Telemark

Pendlingsmønsteret her er dominert av at yrkesaktive i Tinn har svært liten pendling (88% av de yrkesaktive arbeidet i Tinn), Hjartdal har stor grad av pendling til Notodden da 27% av de yrkesaktive arbeidet i Notodden, mens 5% pendlet til Vest-Telemark. Regionens sterke tilknytning ”østover” kommer tilsyne ved at 12,7% pendlet ut av fylket. For Notoddens del var det 16% som pendlet ut av fylket.

Vest-Telemark

Til tross for stor geografisk utstrekning med 6 kommuner innen regionen, er det likevel relativt begrenset pendling innen Vest-Telemark. Av de som både bor og arbeider i regionen er det 14% som

arbeider i en annen kommune enn bostedskommunen. *Internt* i regionen har Seljord og Vinje innpendlingsoverskudd, Tokke har omtrent balanse, mens de tre andre kommunene har klar nettoutpendling til andre kommuner i regionen. Ellers finner vi at Bø er den største innpendlingskommunen for Seljordinger. Seljord, Nissedal, Fyresdal har større pendling ut av fylket enn til kommuner innen regionen.

Klare senterkommunetilknytninger gjennom pendling finner vi for Siljan og Bamble til Skien/Porsgrunn og Hjartdal til Notodden. Disse pendlingsrelasjonene er så sterke at det er vanskelig å se at disse kommunene kan ha en annen region-tilknytning enn til senterkommunen. Todelt hovedpendlingsmønster finner vi i Drangedal til Skien/Porsgrunn og til Kragerø og i Sauherad hvor de yrkesaktive pendler til Notodden og Bø.

I Vest-Telemark finner vi ingen klare senterdannelser, og pendlingsmønsteret viser også at det ikke er noen dominerende innpendlingskommune i regionen. Samtidig finner vi relativt sterk økning i pendlingen i perioden 1990-2000, ved at en stadig større del av den yrkesaktive befolkningen pendler. Dette viser økt "sårbarhet". Dette med unntak av Fyresdal og Tokke hvor økningen er noe mer moderat. Økningen i andel av yrkesaktiv befolkning bosatt i kommunene som pendler, er størst i Nissedal med 19 prosentpoeng.

Vurderinger

Det er en stadig større del av de yrkesaktive som på veg fra bosted til arbeidssted krysser en kommunegrense.

Det er flere forklaringer til dette:

- Den generelle mobiliteten øker, blant annet på grunn av bedre vegstandard.
- Kompetansenivå og spesialisering i arbeidslivet gjør at viljen til å pendle for å få et attraktivt arbeid øker.
- I de fleste kommunene skapes det ikke nok nye arbeidsplasser og pendling er

en måte å tilpasse seg denne utviklingen på.

I forhold til kommunestruktur betyr dette følgende:

- Befolkning og næringsliv i to nabokommuner har stadig større fellesinteresser både når det gjelder arbeidsplasser, service og tjenestetilbud.
- Det er en stor utfordring for kommunene å sette i gang tiltak for å øke antall arbeidsplasser. Større kommuner vil trolig ha større ressurser til slikt arbeide både i form av kompetanse, nettverksbygging og påvirkningsmuligheter overfor beslutningstakere på andre forvaltningsnivåer.

7 LEVEKÅR

Levekårsindeksen. SSB utarbeider med noen års mellomrom en levekårsindeks som skal dokumentere utbredelsen av levekårsproblemer. Indeksen består av følgende variable:

- Sosialhjelpstilfeller 16 år og over pr 100 innbyggere 16 år og over.
- Dødelighet i alt pr 100 000 innbyggere
- Uførepensjonister 16-49 år pr 1000 innbyggere i aldersgruppen
- Attføringspengetilfeller pr 1000 innbyggere 16-66 år
- Voldskriminalitet. Siktelser pr 10 000 innbygger
- Arbeidsledige og personer på arbeidsmarkedstiltak
- Overgangsstønad

På grunnlag av enkeltindekser er det utarbeidet en totalindeks. Indeksene har verdier fra 1 til 10 der 1 tilsier at kommunene/bydelen er i gruppen av de 10% av kommunene/bydelene med best resultat, mens verdien 10 innebærer at kommunen/bydelen tilhører de 10% av kommunene/bydelene med høyest verdi. SSB sier at indeksen er noe usikker for de minste kommunene.

Enkeltindikatorerne ovenfor viser at indeksen både innehar enkeltelementer som relaterer seg til forhold på arbeidsmarkedet og til andre miljøforhold. Det er grunn til å tro at kommuner som kommer dårlig ut på indeksen har et næringsliv som har eller har hatt omstillingsproblemer og fører til arbeidsledighet, uførhet og/eller attføringstilfeller mv. Vi skal ikke legge for stor vekt på denne indeksen i forhold til kommunestrukturspørsmålet, samtidig som det er grunn til å hevde at de som kommer dårlig ut, har store utfordringer.

Fig 7.1 viser hvordan Telemarkskommunene kommer ut på denne indeksen for årene 1996 og 2004. Tar vi utgangspunkt i 2004 finner vi at Siljan og Hjartdal, dvs to småkommuner som er

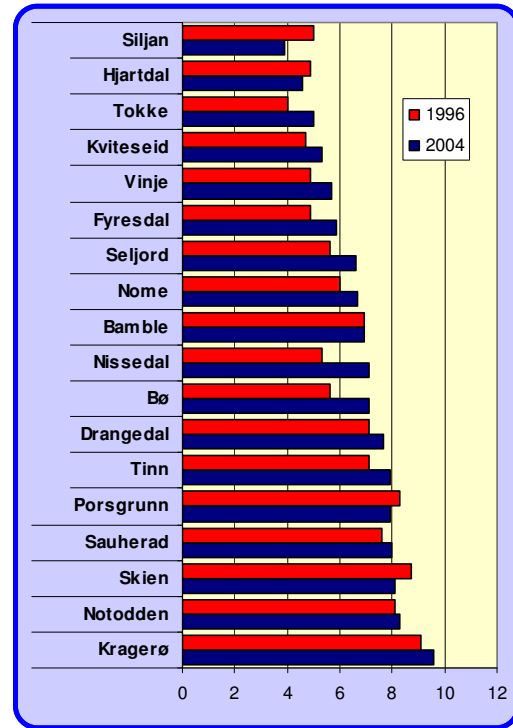


Fig 7.1 Levekårsindeks i 1996 og 2004 for Telemarkskommunene. Desto lavere tall desto bedre score (se tekst). Kilde: SSB

sterkt integrert i et større arbeidsmarked kommer best ut. Begge disse scorer også bedre i 2004 enn i 1996. Etter de to nevnte kommunene kommer 5 Vest-Telemark kommuner. Felles for alle disse er at de sammenlignet med andre kommuner i landet har rykket noen plasser ned. Nissedal og Bø er de kommunene som har tapt flest plasser fra 1996 og fram til i dag. For Nissedal skyldes dette at de kommer særlig dårlig ut på uføretrygd, attføring og arbeidsledige, mens Bø har svært høy andel som får sosialhjelp.

Gjennomgående er det småkommunene som kommer best ut, men samtidig som disse gjennomgående kommer høyere opp på rangeringen har de fleste mindre kommunene i Telemark fått en dårligere rangering i 2004 enn i 1996. Uten at vi har sett detaljert på dette, vil vi tro at det skyldes forhold på arbeidsmarkedet og store omstillingsproblemer i næringslivet.

8 KOMPETANSENIVÅ

Det er udiskutabelt at kompetanse er viktig i dagens samfunn. *Kunnskapsøkonomien* er et begrep som benyttes i mange tilfeller for å beskrive drivkreftene i dagens økonomiske utvikling. I kunnskapsøkonomien er kunnskap den viktigste ressursen, og læring den viktigste prosessen. Hva har dette så med kommunestrukturdebatten å gjøre? På lik linje med utviklingen i næringslivet er kommunene avhengig av god kompetanse for å gjennomføre sine oppgaver på en god måte. Dette er viktig både for å administrere kommunen på ulike områder, for å drive utviklingsarbeid og for mer spesialiserte funksjoner som skal sikre likeverdige tjenestetilbud og ivaretagelse av innbyggernes rettigheter. Spørsmålet som melder seg i denne sammenheng er om kompetansenivået og underforstått tjenstekvalitet og utviklingsevne i kommunene er avhengig av kommunestrukturen? Det gir i neste omgang grunn til å stille spørsmål om større kommuner er mer attraktive som arbeidsplass enn mindre. Dette spørsmålet er det neppe noe entydig svar på, men forutsatt at en gjennom større kommuner skaper fagmiljøer med flere arbeidsplasser innen samme område, er det grunn til å tro at både attraktivitet og kompetanse bedres. Begrunnelser for dette er:

- Større fagmiljøer gir bedre grunnlag for spesialisering og arbeidsdeling, noe som av mange oppleves som mer attraktivt enn å sitte "alene".
- Dagens samfunn stiller stadig større krav til spesialisering, slik at det er vanskelig for en enkelt person å dekke ulike kompetansefelt innen et område.
- Større fagmiljøer gir trolig større sannsynlighet for å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

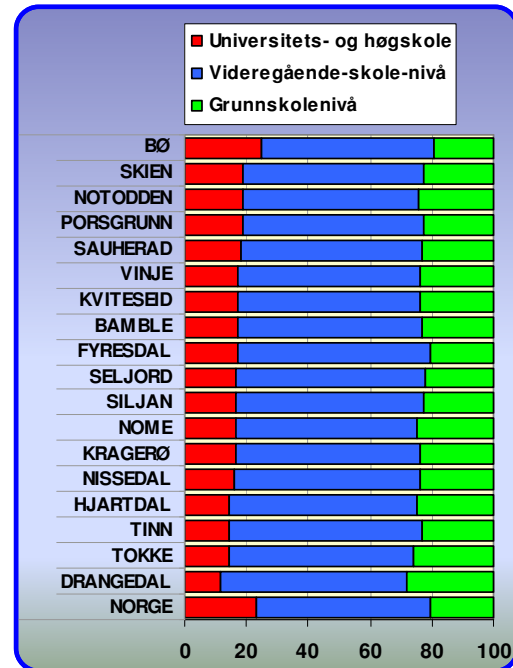


Fig 8.1 *Udanningsnivået i befolkningen i kommunene i Telemark i 2003. Kilde:SSB*

I Grefsrud og Hagen (2003:64) har en referert konklusjonen fra en undersøkelse som ECON har gjennomført, og som ble referert i (St meld nr 32 (1994-95)):

- *Andelen med høyere utdanning innen tjenestesektorene utdanning og helse og sosial øker med økende kommunestørrelse, men andelen med høyere utdanning i sentraladministrasjonen er stort sett lavere jo større kommunene er.*
- *Fagmiljøenes størrelse øker med økende kommunestørrelse. På de fleste fagområder er det for få ansatte til å danne fagmiljøer der personer med høyere utdanning kan arbeide sammen. Det gjelder i særlig grad nøkkelpersonell med høyere administrativ utdanning og enkelte grupper innenfor tjenesteytende sektorer. For disse er det svært få ansatte pr kommune opp til 10 000 innbyggere.*
- *Antall ansatte med høyere utdanning innen de ulike utdanningsgruppene kan forklares med kommunestørrelse og kommunens økonomi, mens sentralitet ser ut til å ha liten forklaringskraft.*
- *Små kommuner (under 5000 innbyggere) har dårligere evne til å holde på sine*

ansatte med høy utdanning enn større kommuner.

- *Kommunenes evne til å rekruttere personell øker med økende kommunestørrelse. Småkommuner ser ut til å ha størst problemer med rekrutteringen innenfor administrasjon og helsesektoren.*

Utover størrelse viser det seg at rekrutteringsproblemer i mindre kommuner også har sammenheng med hvor sentral beliggenheten er.

Vurdering

Det er stor sannsynlighet for at det er lettere å rekruttere og holde på folk med god kompetanse i kommuner som har en viss størrelse. Sammen med størrelse har også beliggenhet en viss betydning. Det sies imidlertid lite om hvor store kommunene bør være for å sikre god kompetanse.

9 DEMOKRATI OG RETTSSIKKERHET

Det er viktig at kommunestrukturen er slik at hensynet til demokrati og deltakelse ivaretas. Et hovedspørsmål som melder seg er om størrelsesdimensjonen har forklaringskraft til demokrati, deltakelse og rettssikkerhet?

Demokrati, deltakelse og identitet

Mange hevder at lokalt engasjement og deltakelse er lavere i store enn i små kommuner. En indikator på lokalt engasjement er valgdeltakelsen, og denne har ved de siste valgene vært større i små enn i store kommuner. Slik også i Telemark ved kommune- og fylkestingsvalgene i perioden 1991-2003 (se tabell 10.1.)

Tabell 10.1 Valgdeltakelse i Telemarkskommunene. Gjennomsnittlig deltakelse i årene 1991, 1995, 1999 og 2003. Kilde: SSB

Kommune	Valgdeltakelse
Tokke	71,6
Nissedal	70,3
Fyresdal	68
Tinn	67,4
Drangedal	65,5
Siljan	65,3
Hjartdal	65,2
Vinje	62,9
Sauherad	62,5
Kragerø	61,7
Nome	61,4
Notodden	60,5
Kviteseid	60,4
Bø	60,3
Bamble	58,4
Seljord	58,4
Porsgrunn	58
Skien	56,5

Slik det framgår av tabell 10.1 er det ikke noen helt entydig sammenheng mellom

kommunestørrelse og valgdeltakelse i Telemark. Det er likevel slik at de 4 største kommunene er blant de 7 kommunene med lavest deltakelse. Her finner vi også vekstkommunen Bø og Vest-Telemark kommunene Seljord og Kviteseid.

Blant de 7 med gjennomsnittlig valgdeltakelse over 65% finner vi de 5 minste kommunene. I tillegg finner vi Tinn og Drangedal i denne gruppa.

Årsaker til større engasjement blant innbyggerne i forhold til kommunens virksomhet i små kommuner, er trolig at det er mindre avstand mellom politikere, kommuneadministratorer og innbyggere. Den enkelte innbygger når lettere fram og føler at påvirkningsmulighetene lokalt er større enn i store kommuner.

Når det gjelder andre typer lokale engasjementer knyttet til foreningsliv, arrangementer mv er neppe kommunens størrelse som er avgjørende. Mobilisering skjer gjennom lag og foreninger, spesielle arrangementer og i ulike bygdelag.

Om folks identitet er knyttet til kommunegrensene er vanskelig å ha noen klar formening om. Trolig er det først og fremst bygda/grenda identiteten knyttes opp mot. Eksempelvis: Raulendinger er Raulendinger og Tuddøler er Tuddøler selv om kommunegrensene endres. Vår vurdering er derfor at ved kommunesammenslåinger vil trolig engasjementet i forhold til kommunal virksomhet svekkes, mens lokalt lags- og foreningsarbeid trolig opprettholdes innenfor ulike bygdelag slik som før.

I tilknytning til demokrati og deltakerspørsmålet tar vi med konklusjonen fra en analyse som er gjennomført av Baldersheim m fl (2003:92) om kommunale variasjoner i lokalt samfunnsengasjement:

Når man kommer til veis ende er det ikke så veldig mye som peker i retning av **en direkte sammenheng mellom kommunestørrelse og de fleste av de samfunnsganglige aktivitetene som er undersøkt her. Med unntak av lokale tillitsverv og diverse partirelaterte aktiviteter, hvor det er en iboende sammenheng med befolkningstall, er konsekvensene av kommunestørrelse (her definert som antall innbyggere) enten **indirekte** eller fraværende når det først er tatt høyde for andre mulige forklaringsfaktorer. Men denne konklusjonen er ikke det samme som å si at befolkningstørrelse, eventuelt andre egenskaper knyttet til kommunestrukturen slik som befolkningstetthet og sentralitetsmomentet drøftet i innledningskapitlet, er **irrelevante**. De empiriske analysene rapportert her viser at kommunestørrelse har en klar relevans i forhold til selvopplevd lokalpolitisk dyktighet samt flere sider ved innbyggernes oppfatninger av det lokale politiske systemet. Dette gjelder vel å merke selv etter at effektene av forskjellige personlige egenskaper til de som er bosatt i ulike kommuner er tatt i betraktning. Kommunestørrelse spiller i så henseende en sentral rolle i forhold til vilkårene for et åpent gjennomskuelig lokalt selvstyre der de folkevalgte og systemets omdømme blir oppfattet på en positiv måte. For opprettholdelse av det lokale selvstyrets grunnvoll er det ganske viktig.**

Rettsikkerhet

Grefsrud og Hagen (2003:71) har med ulike referanser drøftet rettsikkerhet i forhold til kommuneinndeling. I følge Myrvold (2001) betyr rettsikkerhet at ”den enkelte innbygger skal være sikret mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og at den enkelte skal ha mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser. Kommunens rolle som ivaretaker av rettsikkerheten stiller strenge krav til kommunenes saksbehandling, både innholdsmessig og prosedyremessig, dvs i forhold til det som kalles hhv materiell og prosessuell rettsikkerhet”.

I drøftingen av denne problematikken peker Grefsrud og Hagen på at rettsikkerhet stiller krav til:

- Kapasitet
- Kompetanse
- Effektivitet
- Avstand
- Klageadgang

Nærhet kan skape engasjement, men kan også svekke rettsikkerheten ved at det øker sannsynligheten for kjennsaps- og vennskapsbånd mellom politikere og innbyggere. Et eksempel på at nærhet kan virke hemmende for rettsikkerheten er ”Gamvik-saken”.

Fimreite (2001, 2003) har sett på forholdet mellom lovfestede rettigheter og lokalt folkestyre (Grefsrud og Hagen 2003). Her pekes det på at rettighetsrådgivningen de siste årene har styrket enkeltindividets rettigheter bl a gjennom Opplæringsloven, Lov om spesialisttjenester, Pasientrettighetsloven og Barnevernsloven. Samarbeid mellom kommuner trekkes fram som en mulighet for å oppfylle forpliktelsene på dette området.

Vurderinger

Det er få klare konklusjoner om sammenhenger mellom kommunestørrelse og demokrati definert som deltakelse, lokal tilhørighet og lokal påvirkningskraft. Gjennomgang av en del litteratur (Bukve 2002, Hansen m fl 2003, Baldersheim m fl 2003 og Grefsrud og Hagen 2003) gir likevel grunnlag for å hevde at valgdeltakelsen er større og betingelsene for et aktivt demokrati er noe bedre i små enn i store kommuner. Samtidig er det trolig en del myter knyttet til at demokratiet fungerer mye bedre i små enn i store kommuner.

Rettighetslovgivningen stiller stadig større krav til kommunene. Dette skyldes både selve lovgivningen, og stadig mer ”krevende kunder”.

10 AVSTANDER

I en drøfting av kommunestrukturer er det hensiktsmessig å ha oversikt over avstanden mellom kommunesentrene. Det finnes ikke ett enkelt mål på hva som er *akseptabel reiseavstand* for arbeidsreiser eller for servicereiser. Tjenester som en behøver ofte, er det viktig å ha god tilgjengelighet til, mens en for sjelden brukte tjenester aksepterer lengre avstand. Juvkam (2002) benytter en reisetid på 75 min som avgrensingskriterium ved avgrensning av bo- og arbeidsmarkedsregioner (lokale arbeidsmarkedsregioner). Dette er en grense som ofte benyttes for dagpendlingsomland, og kan være et mulig kriterium ved en ny kommuneinndeling. Går vi ut fra en gjennomsnittlig kjørehastighet på 60 i timen ser vi f eks ut fra matrisen at Tinn ligger innenfor 75 min-grensa til Vinje, men ikke til Notodden. Tar vi hensyn til vegstandard er det imidlertid trolig vel så raskt å reise til Notodden som til Vinje. I tilknytning til drøftingen av regioninndelingen i kap 13 kommer vi noe tilbake til denne matrisen.

Tabell 10.1 Avstand (km) mellom kommunesentrene i Telemarkskommunene. Kilde: www.visveg.no

	1 Porsgrunn	2 Skien	3 Notodden	4 Siljan	5 Bamble	6 Kragerø	7 Drangedal	8 Bø	9 Nome	10 Sauherad	11 Hjartdal	12 Tinn	13 Seljord	14 Kviteseid	15 Nissedal	16 Fyresdal	17 Tokke	18 Vinje
1 Porsgrunn	-	11	71	24	20	51	56	58	37	58	103	156	88	105	96	146	139	137
2 Skien		-	60	21	30	59	58	55	33	41	81	134	85	101	98	149	137	133
3 Notodden			-	59	98	127	91	37	45	25	24	77	64	80	133	138	115	113
4 Siljan				-	40	70	60	35	14	34	80	133	65	82	101	139	116	114
5 Bamble					-	40	62	74	53	73	119	172	104	126	103	153	155	153
6 Kragerø						-	43	103	82	102	148	201	125	107	84	134	140	150
7 Drangedal							-	54	49	67	120	172	81	64	41	91	97	107
8 Bø								-	23	13	46	99	30	47	99	104	81	79
9 Nome									-	21	72	120	56	72	89	109	107	105
10 Sauherad										-	48	100	43	60	112	117	94	92
11 Hjartdal											-	64	40	57	109	114	92	90
12 Tinn												-	104	109	161	129	87	65
13 Seljord													-	18	70	75	52	50
14 Kviteseid														-	53	58	46	44
15 Nissedal															-	51	86	96
16 Fyresdal																-	46	65
17 Tokke																	-	23
18 Vinje																		-

11 ANDRE FORHOLD SOM VIL KUNNE PÅVIRKE KOMMUNESTRUKTUREN

Det er mange prosesser på gang som direkte eller indirekte kan få betydning for kommunestrukturdebatten i Norge. Vi skal omtale noen slike:

- Hva skjer med det regionale nivået?
- Endringer i inntektssystemet
- Samling av velferdsetatene (SATS)
- Mer fokus på større kommuners behov i de siste statsbudsjetter
- Dansk kommunereform

Hva skjer med det regionale nivået i Norge?

Dagens fylkeskommunestruktur med 19 enheter er på en måte dimensjonert for å passe til en kommunestruktur med mange små kommuner. I mange tilfeller utfører fylkeskommunene oppgaver som de små kommunene er for små til å håndtere alene. Når nå fylkeskommunene er fratatt mange oppgaver samtidig som det politisk er reist spørsmål omkring berettigelsen av dette nivået, diskuteres det flere alternative løsninger for det regionale nivået. KS og distriktskommisjonen går inn for 5-7 landsdelsregioner, en del fylkeskommuner har på egen hånd inngått allianser a la BTV (Buskerud, Telemark, Vestfold), mens minst ett politisk parti har programfestet full nedleggelse av forvaltningsnivået og overflytting av oppgavene til større og mer robuste kommuner. Uansett ser det ut til at vi i fremtiden vil ha færre regionale enheter enn i dag og kanskje med andre oppgaver. Kommunestrukturen vil neppe kunne stå upåvirket av en slik utvikling. For eksempel vil en overflytting av ansvaret for videregående skole til kommunene kreve større kommuner eller at mindre kommuner samarbeider om denne oppgaven.

Inntektssystemet

Det inntektssystemet vi har pr i dag favoriserer mindre kommuner. Det såkalte Inntektssystemutvalget arbeider nå med en revisjon av systemet, og ett av mandatene

til utvalget er å vurdere om systemet skal gjøres mindre ”småkommunevennlig”. Dette vil i praksis si at kommuner som velger å forbli små, gjerne må gjøre det, men de vil bli straffet på pungen gjennom lavere statlige overføringer. Utvalget skal avgi sin innstilling 01.07.05, og nytt system vil være i funksjon fra 01.01.07.

Samordning av velferdsetatene

Det er i gang en prosess for bedre samordning av de såkalte velferdsetatene (aetat, trygd og sosial) for å kunne yte bedre tjenester overfor klientene som ofte har en relasjon til alle de tre etatene. I dag er aetat organisert i 153 statlige lokalkontorer, den statlige trygdeetaten er etablert med minst ett kontor i hver kommune (464 til sammen), og det er minst ett kommunalt sosialkontor i hver kommune. Man ser konturene av to scenarier når det gjelder hva resultatet vil bli; a) en samling av aetat og trygd i en ny statlig etat som så må samarbeide med de kommunale sosialkontorene eller b) en samling av alle tre etatene i kommunal eller, kanskje mer sannsynlig, statlig regi.

Uansett løsning er denne reformen så ”tung” at den vil kunne legge premisser for hvordan kommunene organiserer seg – og da peker begge scenariene i retning av et behov for større kommuner.

Mer fokus på større kommuners behov i de siste statsbudsjetter

Gjennom de siste års statsbudsjettopplegg har større kommuner og vekstkommuner fått større gjennomslag for sine argumenter i kampen om budsjettkronene. Eksempler på faktorer som ofte, men ikke alltid, vil være til fordel for større kommuner er:

- Urbanitet (folketall) som kriterium i utgiftsutjevningen i inntektssystemet
- Gjeninnføring av selskapskatt
- Bruk av nyere innbyggertall i inntektssystemberegningene

Innen en gitt budsjetttramme blir konsekvensen av at noen får mer, at andre

får mindre – i dette tilfellet de små kommunene som samtidig ofte er kommuner med nedgang i folketallet. På litt sikt vil disse endringene kunne være et argument for større kommuner.

Dansk kommunereform¹⁵

Norge, Sverige og Danmark har lenge hatt nokså like kommunesystemer. Dog har det vært forskjell i størrelse: den gjennomsnittlige svenske kommunen har vært på 30.000 innbyggere, mens de tilsvarende tallene for Danmark og Norge har vært på 20.000 og 15.000. Uten at det har direkte innvirkning på norske forhold, kan det være av interesse å se på hva som nå skjer i Danmark.

Der har et politisk flertall i Folketinget blitt enige om en kommunereform som tar sikte på en minimums kommunestørrelse på 20.000 innbyggere. Det er imidlertid lagt inn en såkalt "kattelen" for de kommunene som ikke vil slå seg sammen: De må inngå avtaler om forpliktende samarbeid med nabokommuner, som til sammen er på minst 30.000 innbyggere, om noen minimumsoppgaver, bl.a.: arbeidsmarkedstiltak, sosialområdet, spesialundervisning, voksenopplæring, rehabilitering samt natur- og miljøvernoppgaver.

Både avtaler om sammenslåinger og eventuelt avtaler om forpliktende samarbeid skal være inngått før 1. januar 2005. Fristen for iverksetting er satt til 1. januar 2007.

¹⁵ Basert på Notat fra Kommunernes Landsforening <http://www.kl.dk/data/1198316/Notat%20om%20kommunalreform.doc>

12 KRD'S GULRØTTER

Finansiering av éngangskostnader

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) regulerer bl.a. følgende: Kommuner som slår seg sammen, skal få delvis statlig kompensasjon for éngangskostnader som er direkte knyttet til sammenslåingsprosessen.

Ved de siste kommunesammenslåingene har praksis vært at kommunene, basert på en skjønnsmessig vurdering, har fått kompensert 40-60 % av nødvendige éngangskostnader. Graden av den statlige kostnadsdekningen har variert med hvor mange kommuner som har vært involvert, innbyggertall og inntektsnivå.

Til sammenslåingen av Ølen og Vindafjord i Rogaland, med vel 8.000 innbyggere, har KRD nylig bevilget 28,5 mill. kr til finansiering av anslåtte prosess- og omstillingsutgifter. Ved utgangen av 2001 hadde sammenslåingen av Ramnes og Våle til Re kommune fra 1.1.02, fått kompensert om lag 11 mill. kr over statsbudsjettet. Re og nye Vindafjord er kommuner av samme størrelse mht. innbyggertall.

KRDs skjønnsmidler til samferdselsprosjekter

I flere områder der kommuner vurderer å slå seg sammen, er det forutsatt at et samferdselsprosjekt må realiseres for at sammenslåingen skal finne sted. Til finansieringen av slike prosjekter, ønsker kommunene å bruke forventede, innsparte midler som følge av kommunesammenslåingen. Imidlertid kan det i flere av disse prosjektene være behov for toppfinansiering for å sikre gjennomføring.

KRD har derfor signalisert at det kan være ønskelig å bidra til å dekke et eventuelt behov for toppfinansiering av et begrenset omfang over skjønnsmidlene. For at KRD

skal kunne gå inn med skjønnsmidler i et samferdselsprosjekt, vil det være av avgjørende betydning at all annen finansiering i prosjektet er sikret, at prosjektet er garantert gjennomføring gitt toppfinansieringsbidraget, og at behovet for toppfinansiering er av begrenset omfang. Det sistnevnte momentet vil si at det i hvert enkelt prosjekts tilfelle, må foretas en skjønnsmessig vurdering av hva "begrenset omfang" innebærer.

I 2003 ble det søkt om skjønnsmidler til samferdselsprosjekter for disse to sammenslåingstilfellene:

- ✓ Aure og Tustna (Imarsund-forbindelsen)
- ✓ Bjarkøy og Harstad (Bjarkøy-forbindelsene)

Til Imarsund-forbindelsen ble det i vår bevilget 15 mill. kr fra KRDs skjønnsmidler. Kostnadsrammen for prosjektet er på 380 mill. kr.

Inndelingstilskudd over inntektssystemet (rammeoverføringene)

Inndelingstilskuddet sørger for at kommuner som slår seg sammen, ikke får reduserte statlige rammeoverføringer pga. sammenslåingen. Inndelingstilskuddet består av basistilskudd og eventuelt regionaltilskudd.

Basistilskudd og regionaltilskudd inngår i inndelingstilskuddet på følgende måte: Kommuner som slår seg sammen vil motta ett basistilskudd slik alle kommuner gjør. Basistilskuddet er for tiden på ca. 5,8 mill. kr. Som en del av inndelingstilskuddet, vil den nye "storkommunen" også motta de øvrige basistilskuddene som tilfalt kommunene før sammenslåingen. Når det gjelder regionaltilskuddet, vil den nye kommunen motta dette dersom den er berettiget til det. I år er regionaltilskuddet for seks Telemarkskommuner (Siljan, Hjartdal, Seljord, Kviteseid, Nissedal og Fyresdal) på 3,348 mill. kr. pr kommune.

Som en del av inndelingstilskuddet, vil en sammenslått kommune også motta øvrige regionaltilskudd som tilfalt kommunene før sammenslåingen.

Inndelingstilskuddet fryses reelt i 10 år på det nivået det har det året kommunene slår seg sammen. Tilskuddet trappes deretter ned med 1/5 per år over en femårsperiode.

For å gi kommunene en forutsigbarhet med hensyn til sin framtidige økonomi, er inndelingstilskuddet lovfestet i inndelingslova.

13 ALTERNATIVE REGIONINNDELINGER

I dette kapitlet drøftes ulike alternativer for eventuelle sammenslåinger av kommuner i Telemark. Vi finner grunn til å understreke at målet med dette er å bidra til en diskusjon om mulige alternativer og deres styrke og svakheter i forhold til ulike faktorer som må inngå i en slik vurdering. I en konkret sammenslåingsdiskusjon er det to forhold vi vil peke på som viktige:

- Sammenslåingen må være godt forankret i kommunene, både politisk og i befolkningen. Med andre ord det må det være en villet politikk for at den skal bli vellykket.
- Ulike konsekvenser av sammenslåinger må så langt råd dokumenteres og drøftes på en grundig måte. Grovt sett kan konsekvensene inndeles i konsekvenser for:
 - Innbyggerne/brukerne - herunder tjenester og tjenestekvalitet, rettssikkerhet, deltakelse mv
 - Kommunenes evne til å produsere tjenester og gjennomføre tiltak på en god og effektiv måte
 - Kommunens evne til å møte framtidige utfordringer knyttet til tunge trender i samfunnsutviklingen – herunder økt internasjonalisering, behov for næringsmessig omstilling og utvikling mv

Det er mange sider ved samfunnsutviklingen som tilsier at kommunestrukturen er moden for en revisjon. Sentrale elementer er:

- Økt mobilitet og økt størrelse på integrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner
- Kompetanseutfordringen som berører mange sider ved kommunal virksomhet slik som tjenesteproduksjon, rollen som utviklingsaktør og rollen som skal sikre at innbyggernes rettigheter ivaretas.
- Den økte sentraliseringen og næringsmessige omstillingen som gjør at ressursgrunnlaget i mange kommuner svekkes. Dette gjelder både humankapital og økonomisk kapital
- De fleste av de minste kommunene vil ha nedgang i folketallet også framover. Dette gjør at disse kommunene med de oppgavene som generalistkommunene er pålagt, får store problemer med å gjennomføre disse.

Nedenfor ser vi nærmere på fire ulike inndelinger i kommune-Telemark:

- Dagens samarbeidsregioner
- LA-regioner
- Fra 18 til 7
- Med ”blanke ark”

Det er grunn til å understreke at dette er ment som et diskusjonsgrunnlag, og at det godt kan tenkes andre kombinasjoner av kommuner som bør danne nye regioner/kommuner. Ikke minst kan det være tale om å la enkeltkommuner deles opp. Eksempler Hjuksebø til Notodden, Treungen til Åmli, deler av Nome til Skien mv.

Alternativ kommunestruktur	Vurderinger
<p>Dagens samarbeidsregioner (se også fig 2.1)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. GRENLAND(Porsgrunn, Skien, Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal) 2. MIDT-TELEMARK (Nome, Bø, Sauherad) 3. ØST-TELEMARK (Notodden, Tinn) 4. VEST-TELEMARK-kommunene + Hjartdal 	<p>Denne inndelingen gir bare fire regioner og er trolig lite aktuell som løsning på grunn av at Grenlandsregionen (Stor Grenland) blir for stor både befolkningsmessig og i utstrekning. Fra Tørdal til Skien er det 77 km på relativt dårlig veg. Gitt dagens forvaltningsnivåer og oppgavedeling ville trolig også et stor Grenland som egen enhet bli for stor i forhold til de øvrige, da de ulike regionene etter denne inndelingen ville ha følgende andeler av folketallet i Telemark: Grenland 69%, Midt-Telemark 10%, Notodden/Tinn 11% og Vest Telemark 10%. Regionenes størrelse varierer fra 115 000 innbyggere i Grenland til hhv 16 200, 18 800 og 16 500 i de andre regionene. Selv om en kan ha klare motforestillinger til en slik regioninndeling er det et faktum at det er innenfor disse regionene det i dag, og på frivillig basis, søkes samarbeid på ulike felter. På samme måte som avstandene ville bli lange innen en Grenlandsregion ville vi få det samme for Vest-Telemark. Ut fra tanken om integrerte bo- og arbeidsmarkedsregioner hører Hjartdal naturlig til Notodden og ikke Vest Telemark. Kommunen har også betydelige fellesinteresser med Tinn i Gaustaområdet.</p>
<p>Bo- og arbeidsmarkedsregioner (LA-regioner)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Porsgrunn, Skien Siljan, Bamble, Kragerø, Drangedal og Nome 2. Notodden, Sauherad, Bø og Hjartdal 3 Tinn 4 Seljord og Kviteseid 5 Nissedal og Fyresdal 6 Tokke og Vinje 	<p>Ut fra NIBRs inndeling (Juvkam 2002) er Telemark inndelt i 6 bo-og arbeidsmarkedsregioner eller det som Selstad m fl (2004) kaller lokale arbeidsmarkedsregioner (LA-regioner). Dette er en regioninndeling som har blitt trekt fram av Kommunalministeren i tilknytning til kommunestrukturdebatten, men inndelingen er trolig lite anvendelig for Telemark da den bryter med en del etablerte strukturer. Dette skyldes i første rekke at Midt-Telemark-kommunene faller i ulike regioner. Videre blir Grenlandsregionen enda større enn i firedelingen ovenfor ved at også Nome kommer med. Skien/Porsgrunn vil være dominerende her.</p> <p>Vest-Telemark-kommunene splittes opp i tre nye inndelinger. Dette skyldes særlig avstandsforhold. Et hovedproblem ved sammenslåing av flere kommuner i Vest-Telemark er store avstander og lite entydig senterstruktur.</p> <p>Kommunestørrelsene i Telemark ville bli svært forskjellige ved en kommuneinndeling ut fra denne inndelingen. Kommunene i Vest-Telemark og Tinn blir fortsatt små, men bare Nissedal og Fyresdal vil ha under 5000 innbyggere ut fra dagens innbyggertall.</p>

<p>FRA 18 TIL 7:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. GRENLAND. Porsgrunn, Skien, Siljan og Bamble 2. VESTMAR. Kragerø og Drangedal 3. MIDT-TELEMARK. Bø, Sauherad, Nome 4. ØST-TELEMARK. Notodden, Hjartdal og Tinn 5. VEST 1 Seljord, Kviteseid og Nissedal 6. VEST 2 Tokke og Vinje 7. VEST 3 Fyresdal 	<p>Grenland. En tett integrert bo- og arbeidsmarkedsregion. Med denne inndelingen er det akseptable reiseavstander fra ytterkantene av kommunen. En sammenslåing vil trolig gi betydelige effektivitetsgevinster. Regionen har allerede et godt utviklet næringssamarbeid gjennom Vekst i Grenland (ViG). En slik kommune vil trolig kunne utnytte betydelige stordriftsfordeler, og da i første rekke Skien og Porsgrunn. En vil også unngå eventuelle gratispassasjerproblemer, og en ny storkommune vil, ut fra dagens overføringsordninger komme gunstig ut gjennom storbytillegg. Kan imidlertid skape en del lokaliseringdiskusjoner mellom Skien og Porsgrunn, men kommunen vil få stor tyngde.</p> <p>Et sentralt spørsmål er hvilken betydning det vil ha for Siljan-bygda å bli slukt av en storby. Vi har innenfor rammen av denne utredningen ikke sett på dette, men her finnes det trolig erfaringer fra sammenslåinger andre steder.</p> <p>Vestmar. Regionen er ikke noen ideell sammenslåingsenhet. Begge kommunene har stor utpendling, og representerer ikke noe integrert bo- og arbeidsmarkedsområde. I Drangedal er det flere som pendler til Skien/Porsgrunn (254) enn til Kragerø (220), og på mange måter er det for kommunen vel så nærliggende å orientere seg mot Grenland. Et alternativ her er at deler av Drangedal går til Kragerø (Kroken-området) og andre deler til Skien/Porsgrunn. Gjerstad kommune i Aust Agder bør også være aktuell sammenslåingskandidat med kommunene i Vestmar-regionen.</p> <p>Midt-Telemark Kommunene i regionen har allerede et omfattende interkommunalt samarbeid og regionene trekkes fram som et av få eksempler på et vellykket regionalt samarbeid (Sanda 2002). Kort avstand mellom kommunesentra tilsier at dette på mange måter er en enhetlig region. Nome har imidlertid sterke bånd også til Grenland gjennom stor utpendling og deler av Sauherad (Hjuksebø) er sterkt integrert i Notodden. Sett ut fra tanken om integrerte bo- og arbeidsmarkeder er det derfor aktuelt med grensejusteringer i regionen. Det som taler imot er at dette er en relativt liten region.</p> <p>Øst-Telemark Tinn er egen region både i LA-inndelingen og i ABS-inndelingen. Det bør likevel vurderes en sammenslåing med Notodden på grunn av stadig befolkningsnedgang. Avstanden mellom Notodden og Rjukan er 75 km og fra Tessungdalen til Notodden er det 76 km. Med to relativt sterke sentra kan det oppstå lokaliseringstrid, men begge kommunene er med i samarbeidet i Kongsberg regionen. Hjartdal med nær 30% utpendling er en integrert del av arbeidsmarkedet til Øst-Telemark.</p> <p>Seljord, Kviteseid og Nissedal Mangel på et dominerende senter og store avstander gjør en eventuell ny grensedraging i Vest-Telemark vanskelig. Kviteseid har større pendling til Seljord enn til noen annen kommune, mens det i Seljord er noen flere som pendler til Bø enn til Kviteseid. Med kort avstand mellom Seljord og Kviteseid er likevel dette et naturlig sammenslåingsalternativ selv om avstanden fra Seljord til Treungen er 7 mil. Ved en eventuell sammenslåing av Seljord, Kviteseid og Nissedal kan det være aktuelt at kommunegrensene endres noe ved at sydlige deler av Nissedal flyttes til Aust-Agder.</p> <p>Tokke og Vinje Det er relativt mye pendling mellom disse to kommunene (begge veger), og de ligger nær hverandre. Begge kommunene er kraftkommuner, og ved endring av kommunestrukturen er dette et sterkt alternativ.</p> <p>Fyresdal Når vi har valgt å ha Fyresdal for seg selv, er dette fordi denne kommunen gjennom kreativt arbeid har vist å utnytte ”små enheters effektivitet” i nærings- og utviklingsarbeidet. Geografisk ligger også kommunen for seg selv.</p>
---	--

<p>"BLANKE ARK"</p> <p>1. "GRENLANDS-BYEN" Porsgrunn, Skien, Siljan, Nome</p> <p>2. KYST-TELEMARK Bamble og Kragerø</p> <p>3. BYGDE-TELEMARK Drangedal, Kviteseid Nissedal, Fyresdal og Tokke</p> <p>4. FJELL-TELEMARK Tinn og Vinje</p> <p>5. LIFJELL RUNDT Notodden, Sauherad, Bø, Seljord og Hjartdal</p>	<p>Denne inndelingen er ment som et litt frittenkende forslag som bryter radikalt med eksisterende strukturer. Forslaget har i relativt sterk grad en struktur som støtter opp under felles interesser, sammen med at nærhet og integrasjon i bo- og arbeidsmarkeder er sentralt. "Grenlandsbyen" er også ved denne inndelingen en sterkt integrert bo- og arbeidsmarkedsregion. Bamble er imidlertid næringsmessig mye mer integrert med Porsgrunn og Skien enn med Kragerø, men vi har trekt Bamble ut av Grenland og slått sammen med Kragerø ut fra at dette er de store kystkommunene i Telemark. Det vi har gruppert som Bygde-Telemark er alle sterke primærnæringskommuner som i utgangspunktet bør ha store fellesinteresser i et samarbeid. Tinn og Vinje har fellesinteresser knyttet til Hardangervidda. Kommunene rundt Lifjell kan tenkes å utgjøre en enhet ut fra geografisk nærhet og mye pendling mellom kommunene.</p>
--	---

LITTERATUR

- Amdam, J., J.Barstad, L.Halvorsen og G.Tangen (2003):** *Kommunestruktur og regional samfunnsutvikling*. Møreforskning, Volda.
- Baldersheim, H, P.A. Pettersen, L. E. Rose og M. Øgård (2003):** *Er smått så godt ? Er stort så flott ? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Forskningsrapport 1/2003. Institutt for statsvitenskap UiO.
- Baldersheim, H og L. Rose (red) (2000):** *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Brandtzæg, B og K.G.Sanda (2003):** *Vellykkede interkommunale tjenestesamarbeid. Resultater fra en kartlegging høsten 2002*. Rapport nr 204 fra Telemarksforskning-Bø.
- Bukve, O. m.fl. (1991):** *Kommunestruktur og tiltaksarbeid*. Rapport til kommune- og fylkesinnvalget. Vestlandsforskning, Østlandsforskning og NIBR.
- Bukve, O (2002):** *Kommunestorleik, demokrati og effektivitet*. Notat nr 2/2002 fra Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Fimreite, Anne-Lise (2001):** *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. LOS-senteret. Rapport 0105.
- Fimreite, Anne-Lise (2003):** *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Rokkansenteret. Rapport 8, 2003.
- Finstad, N og N. Aarsæther (red.)(2003):** *Utviklingskommunen*. Kommuneforlaget.
- Grefsrud, R og S E Hagen (2003):** *Kriterier for kommuneinndeling*. ØF-rapport nr. 21/2003.
- Hansen, Tore (red.) (2003):** *Mellom politiske prinsipper og lokal pragmatisme. Kommunesammenslutningenes legitimeringsgrunnlag*. NIBR-rapport 2003:10.
- Hanssen, G. S., L. A. Heløe og J. E. Klausen (2004):** *Dialogen mellom fylkesmannen og kommunene*. NIBR-rapport 2004:7
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001):** *Er det størrelsen det kommer an på ? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. Prosjektrapport 2001:8, NIBR.
- Hovik, Sissel og T. M. Myrvold (2001):** *Kommunale oppgaver – hvorfor varierer omfang og kvalitet ?* Prosjektrapport 2001:19, NIBR.
- Høyer, Karl Georg, T. A. Fløtre, T. Årethun og C. Aall (2003):** *Effektar og konsekvensar ved endring av kommunestruktur for kommunikasjon og transport. Dokumentasjonsrapport*. VF-rapport 8/2003. Vestlandsforskning, Sogndal.
- Juvkam, Dag (2002):** *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20.
- Kalseth, J og J Rangnes (1994):** *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon: vekst, forskjeller og effektiviseringspotensial*. ALLFORSK, Senter for samfunnsforskning (SESAM)
- Kvello, Ø og C. Wendelborg (2003):** *Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge. Kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*. NTF-rapport 2003:2. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.
- Langørgen, A, R. Aaberge og R. Åserud (2002):** *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Rapporter 2002/15. Statistisk Sentralbyrå.
- Langørgen, A, R. Aaberge og R. Åserud (2001):** *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998*. Rapporter 2001/35. Statistisk Sentralbyrå.
- Løyland Knut, V. Ringstad og M. Dræge (1997):** *Brukertilfredshet med kommunale tjenester*. Rapport nr 131 fra Telemarksforskning-Bø.
- Myrvold, T. M. (2001):** *Smått og godt ? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*. Prosjektrapport 2001:1, NIBR.

- NOU (1992):** *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.* NOU 1992:15.
- NOU (1997):** *Om finansiering av kommunesektoren.* NOU 1997:8.
- NOU (2000):** *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* NOU 2000:22.
- Rattsø, J. (2003):** *Kommuner i veien for distriktspolitikk.* Innlegg i Horisont. Næringspolitisk tidsskrift nr 2/2003. NHO.
- Sanda, K.G.(1996):** *Nå skal det samarbeides! Oppsummering av erfaringer fra 4 regionale prosjekter om interkommunalt samarbeid 1993-95.* Rapport nr 108 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(1998):** *Interkommunalt samarbeid i Indre Sunnfjord. Status per februar 1998.* Arbeidsrapport nr 7/98 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(2000):** *Regionråd i Norge – hvem, hva, hvor?* Rapport nr 167 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(2001):** *Hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid?* Arbeidsrapport nr 5/01 fra Telemarksforskning - Bø.
- Sanda, K.G.(2002):** *Hyllestad, Askvoll og Fjaler – tre, to eller ein?* Rapport nr 192 fra Telemarksforskning - Bø.
- Selstad, Tor m fl (2004):** *Regionenes tilstand. 50 indikatorer for vekstkraftige regioner.* Rapport nr 07/2004 fra Østlandsforskning.
- St.melding nr. 32 (1994-95):** *Kommune- og fylkesinndelingen.* Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.melding nr. 31 (2000-2001):** *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling.* Kommunal- og regionaldepartementet.
- St.melding nr. 19 (2001-2002):** *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå.* Kommunal- og regionaldepartementet
- St.prp. nr. 66 (2002-2003):** *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004.* Kommunal- og regionaldepartementet
- Vareide, Knut (2004):** *Nærings-NM. Topp og bunn i regional utvikling.* Rapport utarbeidet av Telemarksforskning-Bø for NHO.

