

KS - Telemark

**Utredning vedrørende
kommunestruktur i
Grenland**

KS - Telemark

Utredning vedrørende kommunestruktur i Grenland

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R-4901

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver: KS – Telemark

Rapportnr.:

Rapportens tittel: Utredning vedrørende kommunestruktur i Grenland

Spesifikasjon:

Tidsfrist:

Iflg

Ansvarlig: Geir Magnussen

Kvalitetssikring:

Verifisert:

(dato) (sign)

Forord

I denne rapporten blir det foretatt en vurdering av argumenter for og mot etablering av en storkommune i Grenland bestående av kommunene Siljan, Skien, Porsgrunn og Bamble. Det blir også gjort en kort vurdering av andre samarbeidsstrategier mellom de fire kommunene.

I tillegg blir det gjort en mer summarisk vurdering av to andre inndelingsalternativer:

- Porsgrunn - Bamble
- Skien - Porsgrunn

Arbeidet er gjort av Finn Arthur Forstrøm, Erik Holmelin og Geir Magnussen. Sistnevnte har vært ansvarlig for arbeidet. Kaare Granheim har vært ansvarlig for kvalitetssikringen.

Sandvika, 17. januar 2005

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	HOVEDKONKLUSJON OG SAMMENDRAG	9
1.1	Utgangspunktet for utredningen	9
1.2	Noen sentrale premisser	10
1.3	Hovedkonklusjon	10
1.4	Utdyping av argumentasjonen vedrørende en storkommune	11
1.5	Kort vurdering av alternativet Porsgrunn - Bamble	12
1.6	Kort vurdering av alternativet Skien - Porsgrunn	13
1.7	Videreutvikling av et strategisk, interkommunalt samarbeid	13
1.8	Etablering av en samkommune	13
2	BAKGRUNN, AVGRENSNING OG ARBEIDSOPPLEGG	15
2.1	Bakgrunn og organisering	15
2.2	Avgrensning og mandat	15
2.3	Arbeidsopplegg	16
2.4	Metode	16
3	RAMMEBETINGELSER I ENDRING	18
3.1	Generelle trender i samfunnsutviklingen	18
3.2	Forvaltning i endring	19
3.3	Konklusjon	22
4	REGIONALE FORHOLD	23
4.1	Befolkningsutvikling	24
4.2	Sysselsetting fordelt på næring	26
4.3	Arbeidsmarked og pendling	27
4.4	Regionens robusthet og konkurransekraft	29
4.5	Avstander	30
4.6	Eksisterende samarbeid	30
4.7	Oppsummering og vurdering	31

5	INNDELINGENS BETYDNING FOR KOMMUNENES ROLLE SOM SAMFUNNSUTBYGGER/-UTVIKLER	33
5.1	Sentrale problemstillinger	33
5.2	Arealbruk og planlegging	35
5.3	Konklusjoner	36
6	INNDELINGENS BETYDNING FOR ADMINISTRASJON OG TJENESTEPRODUKSJON – GENERELLE SAMMENHENGER	38
6.1	Problemstillinger	38
6.2	Administrative utgifter og kommunestørrelse	39
6.3	Sammenhenger mellom kommunale tjenesteområder og kommuneinndeling	39
7	SAMMENHENGEN MELLOM KOMMUNE-INNDELING, ADMINISTRASJON OG TJENESTEPRODUKSJON I GRENLAND	42
7.1	Effektivitet i oppgaveløsning og ressursutnyttning	42
7.2	Kompetanse og kapasitet	59
7.3	Kommuneinndelingen og økonomi	59
8	INNDELINGENS BETYDNING FOR REGIONAL SLAGKRAFT	65
8.1	Et eksternt perspektiv på Grenland	65
8.2	Regionale utviklingstendenser og utfordringer for Grenland	66
8.3	Kan Grenland oppnå ved å samles i en storkommune?	70
8.4	Konklusjon	75
9	INNDELINGENS BETYDNING FOR LOKALDEMOKRATIET	76
9.1	Sentrale verdier ved lokaldemokratiet	76
9.2	Hva betyr kommuneinndelingen for lokaldemokratiet?	77
9.3	Valgdeltakelse og lokalt engasjement i Grenland	78
9.4	Konklusjon	78
10	BEHOVET FOR Å ENDRE KOMMUNESTRUKTUREN I GRENLAND	80
10.1	En foreløpig oppsummering	80
10.2	Hva taler for å beholde dagens struktur?	81

10.3	Framtidsperspektiv	82
11	ALTERNATIVE REFORMSTRATEGIER	83
11.1	Tre mulige modeller	83
11.2	Kjennetegn ved de tre modellene	83
11.3	Reformstrategi	84
	Vi vil i kapitlene nedenfor gi en kort vurdering av hver av de tre modellene for samarbeid som vi har presentert i punktene 11.1. og 11.2.	84
11.4	Kort vurdering av modellene	84
12	VIDEREUTVIKLING AV DET STRATEGISKE SAMARBEIDET	86
12.1	Forutsetninger for et slikt samarbeid	86
12.2	Konsekvenser av løsningen	86
12.3	Gir modellen svar på utfordringene i regionen?	87
13	SAMKOMMUNEALTERNATIVET	88
13.1	Hva er en samkommune?	88
13.2	Argumenter for en samkommuneløsning	88
13.3	Motargumenter	89
13.4	Gir en samkommune svar på utfordringene?	90
14	EN SAMLET GRENLANDSKOMMUNE	91
14.1	Argumenter for en slik modell	91
14.2	Motargumenter	91
14.3	Gir modellen svar på utfordringene?	92
15	KORT VURDERING AV DE TO ANDRE INNDELINGSALTERNATIVENE	94
15.1	Innledning	94
15.2	Sammenslutning av Porsgrunn og Bamble	94
15.3	Sammenslutning av Skien og Porsgrunn	97

1 Hovedkonklusjon og sammendrag

1.1 Utgangspunktet for utredningen

Hovedproblemstillingen i denne utredningen er å bringe inn og drøfte argumenter for og mot en sammenslåing av de fire kommunene i Grenland:

- Siljan
- Skien
- Porsgrunn
- Bamble

I tillegg gis det en kort vurdering av to andre inndelingsalternativer:

- Porsgrunn - Bamble
- Skien - Porsgrunn

De to tilleggsalternativene drøftes i utredningens siste kapittel, og de vurderes i forhold til hovedalternativet.

I løpet av arbeidet med utredningen har også andre samarbeidsmodeller enn kommunesammenslutning blitt aktualisert gjennom diskusjoner og prosesser i regionen. Vi drøfter derfor også kort to slike alternativer:

- En videreutvikling av det strategiske, interkommunale samarbeidet i regionen (kapittel 12)
- Etablering av en samkommune mellom de fire kommunene (kapittel 13)

I utredningen drøfter vi en storkommune i forhold til 7 problemstillinger:

- (1) Kommuneinndelingens betydning for posisjonering og påvirkningskraft
 - (2) Kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbygging og utvikling
 - (3) Kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen overfor innbyggerne
 - (4) Kommuneinndelingens betydning for effektivitet i oppgaveløsning og ressursutnyttning
 - (5) Kommuneinndelingens betydning for lokaldemokratiet
 - (6) Kommuneinndelingens betydning for kommunenes kompetanse og kapasitet
 - (7) Kommuneinndeling og økonomi
-

I samarbeid med oppdragsgiver har vi fokusert sterkest på punktene 1, 3/4 og 7.

1.2 Noen sentrale premisser

Når vi har vurdert konsekvensene av en endret kommuneinndeling i Grenland i forhold til de 7 punktene ovenfor, har vi funnet det riktig å bringe inn to viktige premisser:

- Vi har i kapittel 3 gjort rede for noen viktige *rammebetingelser* som er *i endring*, og som debatten om kommunestruktur etter vår vurdering må reflektere. Vi har i den forbindelse særlig lagt vekt på at befolkningens krav og forventninger til det offentlige øker. I tillegg har vi gjort rede for en del av de prosesser og diskusjoner som for tiden pågår om endringer i forvaltningsstrukturen. Vi tror det er viktig at diskusjonen om framtidig kommunestruktur i Grenland også reflekterer disse endringene og utfordringene.
- I kapittel 4 vi har vi gjort rede for en del forhold av betydning for *vurderingen av hvorvidt Grenland er en region*. Etter vår vurdering framgår det klart at Grenland er en region med et tett integrert bolig-, service- og arbeidsmarked, og det er relativt sett korte avstander mellom sentraene i de fire kommunene. I dette kapitlet viser vi også at Grenland sammenliknet med andre storbyregioner har en svak - og avtakende - befolkningsvekst. Det betyr at befolkningsveksten som sådan ikke er sterk nok til å være en drivkraft i den regionale utvikling, slik den er andre steder.

1.3 Hovedkonklusjon

Vår hovedkonklusjon er at en storkommune bestående av de fire Grenlandskommunene vil representere et helhetlig og prinsipielt svar på flere av de viktige utfordringer regionen står overfor. Det gjelder særlig det vi har kalt regional slagkraft og rollen som samfunnsutvikler. Med slagkraft tenker vi særlig på evnen til å få satt regionens interesser og behov på dagsorden med større tyngde og kraft, og utløse det samlede potensialet som ligger i regionen. Utgiftene til administrative funksjoner vil kunne reduseres ved å etablere en storkommune, og også tjenestetilbudet til befolkningen vil kunne påvirkes positivt.

Det viktigste motargumentet ligger etter vår oppfatning i faren for at avstanden mellom representant og velger vil øke, og dermed vil kanskje også interessen for å delta i lokaldemokratiske prosesser avta.

Grenlandsregionen er også spesiell med to så tett integrerte og "jamnstore" bysentra. Det gjør at en prosess med sikte på en eventuell kommunesammenslutning må gjennomføres med et spesielt blikk på

dette forhold, og en god ivaretagelse av historiske og kulturelle særtrekk ved regionen. Satt litt på spissen kan man kanskje si at en storkommune vil ha et betydelig potensiale i seg til å utløse regionens kraft og potensiale, men at fallhøyden kan være stor dersom prosessen ikke gjennomføres på en klok måte.

1.4 Utdyping av argumentasjonen vedrørende en storkommune

1.4.1 Argumenter for en slik modell

Etter vår vurdering er dette hovedargumentene for en storkommune-løsning:

- Løsningen kan gi gode forutsetninger for å utnytte Grenlands-regionens samlede tyngde. En slik kommune vil bli en sentral aktør på flere arenaer enn i dag - med den mulighet det innebærer for å sikre regionens ”andel” av infrastrukturmidler, statlige og private arbeidsplasser m.v.
- Løsningen vil kunne gi gode muligheter for en mer systematisk utvikling av regionen med et differensiert næringsliv og attraktive kultur- og miljøkvaliteter for innbyggerne, og en helhetlig styring av utbyggingsmønsteret internt i regionen. Dette vil kunne gjøre det lettere å få ut hele regionens potensiale.
- Det aller meste av tjenesteytingen vil fortsatt skje desentralisert - slik som nå. Men en storkommune vil kunne styrke den strategiske styring av tjenesteproduksjonen, og den vil gjøre det lettere å gi et kvalitativt godt tilbud til små, men ressurskrevende brukergrupper - spesielt innen helse- og sosialsektoren og innen barnehage og skole. Det bør også ligge betydelige muligheter i denne modellen for å kunne effektivisere administrative funksjoner.
- Løsningen kan skape muligheter for desentralisering av flere oppgaver til kommunenivået - for eksempel fra fylkeskommunene. Vi vil likevel ikke overdrive betydningen av dette argumentet.
- Modellen vil gi kommunene noe økte inntekter de første årene slik inntektssystemet nå er utformet, men denne økningen er så liten at argumentet etter vår vurdering langt på vei kan legges bort i en diskusjon om kommunestruktur.

1.4.2 Argumenter mot en slik modell

Etter vår vurdering er dette hovedargumentene mot en storkommuneløsning:

- Faren for kamp mellom bysentraene og lokalsamfunn om fordeling av tjenestetilbud, administrative funksjoner m.v. Det er to sterke
-

bysentra som skal samles under en organisatorisk overbygning. Hvis dette ikke gjøres på en klok måte, ligger det her en fare for mye kiving om plassering av funksjoner, rollefordeling m.v.

- Større avstander kan gjøre det vanskeligere å tilpasse tjenestene til lokale forhold og individuelle behov. Det vi tidligere har omtalt som småkommunenes muligheter for skreddersøm kan bli redusert.
- Avstanden mellom velger/innbygger og folkevalgt kan bli større. Det kan gi svakere påvirkningsmuligheter for den enkelte innbygger. Det kan diskuteres om dette vil bidra til at innbyggere lettere opptrer som kunder og brukere som krever sin rett i forhold til kommunen, og som er mindre interessert i å delta som borgere. I motsatt retning trekker argumentet om at en storkommune vil ha bedre forutsetninger for å stille med viktige spørsmål som kan gjøre det interessant å delta i det kommunale demokratiet.
- Hvis følelsen av identitet og tilhørighet til kommunen svekkes blant innbyggerne, kan det påvirke interessen for å delta i kommunalpolitiske aktiviteter. På den annen side kan den identitet folk har til grenda og lokalmiljøet trolig bevares også i en større kommune. Lokalsamfunnet vil trolig uansett være det viktigste området for oppbygging av identitet blant framtidige innbyggere. Det virker ikke som om denne identiteten er svakere i de store kommunene i regionen enn i de mindre.
- Store organisasjoner kan være tyngre å styre enn små. Dersom den nye kommunen ikke utvikler gode og hensiktsmessige styrings-systemer, kan det oppstå stordriftsulemper og styringsproblemer som følge av en stor organisasjon og mange tjenestesteder.

1.5 Kort vurdering av alternativet Porsgrunn - Bamble

Hovedkonklusjonen vår er at alternativet med Porsgrunn - Bamble vil representere et delvis svar på noen av regionens utfordringer, og da særlig knyttet til deler av samfunnsutviklerrollen og deler av de effekter en kan ta ut på samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon.

I forhold til regional tyngde er vi redd for at alternativet *kan* representere et tilbakeskritt - ved at det kan bidra til økt konkurranse og posisjonering i regionen som helhet.

Det er også vanskelig å si med sikkerhet hvorvidt dette alternativet kan betraktes som et steg på veien mot en storkommune. Det *kan* også bidra til å sementere en deling.

Alternativet vil gi de to kommunene marginalt økte inntekter, slik inntektssystemet nå er utformet, og dette argumentet er langt på vei irrelevant i debatten om dette alternativet.

1.6 Kort vurdering av alternativet Skien - Porsgrunn

Vår hovedkonklusjon er at dette alternativet har mange av de ”objektive” forutsetninger i seg for å møte regionens utfordringer. Den regionale slagkraft vil kunne styrkes, og det vil være mulig å hente ut mange av de effektiviserings- og kvalitetsgevinster i administrasjon og tjenesteyting som vi tidligere har beskrevet. Også mange av utfordringene innen samfunnsutvikling og -utbygging vil kunne håndteres bra i dette alternativet.

Hovedutfordringen i dette alternativet tror vi er todelt: Det er fortsatt viktige deler av arealplanlegging og -utvikling i regionen som ikke vil bli omfattet av en slik kommune.

I tillegg - og kanskje viktigst - vil det kunne være vanskeligere å få disse to kommunene til å finne en god balanse når det gjelder tyngde, roller og funksjoner enn hvis den nye kommunen også omfattet Bamble og Siljan. Selv om alternativet ut fra ”objektive” vurderinger skulle ha gode forutsetninger for å løse viktige oppgaver, er det også nødvendig å få den nye kommunen til å fungere godt i praksis. Politiske, kulturelle og historiske forskjeller skal håndteres og avstemmes. På dette området tror vi det vil ligge en stor utfordring for dette alternativet.

1.7 Videreutvikling av et strategisk, interkommunalt samarbeid

Det er flere indikasjoner på at det strategiske samarbeidet i Grenland - basert på prinsippene i Grenlandssamarbeidet - over tid ikke vil gi et fullgodt svar på samarbeidsbehovet i regionen. Det skyldes at reformbehovet er knyttet til så vidt vesentlige områder som regional påvirkning og samfunnsutbygging, og også muligheter for effektivisering i administrative funksjoner og utvikling av spesialiserte tjenestetilbud. Dette gjør at modellen antakelig er lite egnet på lang sikt, selv om det fortsatt ligger et potensiale i en videre utbygging og styrking av dette samarbeidet. Beslutningseffektiviteten i denne modellen er også dårligere enn i de to andre alternativene.

1.8 Etablering av en samkommune

Gjennom en samkommune er det antakelig mulig å løse en del av de viktige utfordringene i regionen. Det gjelder både samordningsbehov innen området samfunnsutvikling og det gjelder muligheten til å styrke kommunene på områder som krever høy og spisset kompetanse innen administrasjon og tjenesteproduksjon. I tillegg vil en slik vilje til å bruke ressursene helhetlig kunne bidra til å øke den regionale tyngden og slagkraften.

Samtidig vil det være usikkerhet knyttet til hvordan en samkommune vil fungere i forhold til resten av det kommunale styringssystemet. Hvordan vil samspillet mellom samkommunen og kommunestyrene fungere? Og for befolkning og brukere kan den samlede offentlige forvaltning gjennom dette alternativet oppfattes som å bli mer komplisert.

En viktig fordel med en samkommuneløsning er at den kan etableres skrittvis. En fornuftig strategi vil antakelig være å definere noen oppgaver der samordnings- og samarbeidsbehovet er stort og der det også er gode muligheter for å lykkes, og så begynne med disse.

2 Bakgrunn, avgrensning og arbeidsopplegg

2.1 Bakgrunn og organisering

Kommunenes Sentralforbund ba i brev av 04.11.04 om å få gjennomført en utredning av konsekvenser knyttet til ulike alternativer for kommunesammenslutninger i Grenland. Utredningen skulle presentere og drøfte argumenter for og mot ett hovedalternativ og to tilleggsalternativer.

Hovedalternativet var:

- En sammenslutning av Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan.

De to *tilleggsalternativene* var:

- Skien - Porsgrunn
- Porsgrunn – Bamble

Rådmennene i de fire kommunene skulle være referansegruppe for utredningen. I praksis har det skjedd ved at konsulenten har presisert oppdragets innretning og arbeidsopplegg med rådmann Knut Wille i Skien kommune. Konsulenten er naturligvis ansvarlig for utredningen.

2.2 Avgrensning og mandat

På bakgrunn av henvendelsen fra KS utarbeidet AGENDA et tilbud der vi konkretiserte utredningen rundt 7 hovedpunkter:

- (8) Kommuneinndelingens betydning for posisjonering og påvirkningskraft
- (9) Kommuneinndelingens betydning for samfunnsutbygging og – utvikling
- (10) Kommuneinndelingens betydning for tjenesteproduksjonen overfor innbyggerne
- (11) Kommuneinndelingens betydning for effektivitet i oppgaveløsning og ressursutnytting
- (12) Kommuneinndelingens betydning for lokaldemokratiet
- (13) Kommuneinndelingens betydning for kommunenes kompetanse og kapasitet
- (14) Kommuneinndeling og økonomi

I henvendelsen framkom det at utredningen skulle se på konsekvensene av en endret kommunestruktur for mer fleksibel bruk av bygninger, maskiner og utstyr. Vi presiserte at en slik gjennomgang ikke ville være

mulig innen de tids- og ressursrammene som sto til rådighet for oppdraget. Dette punktet er tatt opp i utredningen under punkt 7.1.6, men etter avtale med referansegruppen nedtonet.

I tilbudet presiserte vi også at hovedfokus i utredningen ville bli lagt på punktene 1, 3/4 og 7 ovenfor.

Vi vil presisere at vårt mandat ikke har vært å anbefale den ene eller den andre modellen for kommunestruktur i regionen, men å bringe inn relevante argumenter i debatten om de ulike alternativene, og vurdere disse så balansert som mulig.

2.3 Arbeidsopplegg

Utredningsarbeidet er gjennomført i perioden 25.11.04 – 15.01.05.

Utredningen er skrevet som en vurdering av hvilke argumenter som taler for og mot hovedalternativet – altså en storkommune i Grenland. I kapittel 15 drøfter vi hvordan de to tilleggsalternativene skiller seg ut fra hovedalternativet. Dette gjøres mer summarisk.

Parallelt med utredningsarbeidet har kommunene i Grenland også drøftet kommunestruktur og samarbeidsmønstre i andre sammenhenger – blant annet på en fellessamling med sentrale politikere fra de fire Grenlandskommunene og Kragerø/Drangedal i begynnelsen av desember. I dette og andre fora har spørsmålet om andre samarbeidsmodeller enn kommunesammenslutning også kommet opp. Blant annet spørsmålet om samkommune. Vi har derfor til slutt i utredningen også kort drøftet spørsmålet om andre to andre samarbeidsmodeller:

- En videreføring av det strategiske interkommunale samarbeidet i regionen
- En samkommuneløsning

2.4 Metode

Utredningsarbeidet er basert på følgende metoder/kilder:

- Analyser av KOSTRA – data
 - Analyser av inntektssystemet
 - Analyser av trekk ved regionen, slik som næringsstruktur, pendlingsmønstre m.v.
 - Kjennskap til regionen fra tidligere utredninger
 - Generell kunnskap vi har fra utredninger om kommunestruktur i andre regioner
-

- Rapport fra Telemarksforskning: *Fakta og vurderinger omkring kommunestruktur i Telemark*
 - Intervjuer med nøkkelpersoner i og utenfor kommuneorganisasjonene
-

3 Rammebetingelser i endring

3.1 Generelle trender i samfunnsutviklingen

Utviklingstrekk i samfunnet har stor betydning for spørsmålet om organisering og kommunestruktur. Vi vil i punktene nedenfor gi en kort oversikt over noen av de viktigste utviklingstrekkene i samfunnet som vi mener er relevante i diskusjonen om kommunestrukturen.

3.1.1 Nye krav til oppgaveløsning og kvalitet

Lokalforvaltningen har de senere årene blitt tilført en rekke nye oppgaver. Konsekvensen er både at lokalforvaltningen må løse nye og hittil ukjente oppgaver og at kompleksiteten i oppgavene har økt. Sett i dette lys har terskelen for hva som er en optimal kommunestørrelse økt. Noe av dette er kompensert gjennom interkommunalt samarbeid.

Samtidig stilles det stadig større krav fra befolkningen til informasjon om kommunale prioriteringer, begrunnelse for beslutninger og om skreddersøm i den kommunale tjenesteytingen og saksbehandlingen. Det vil si at den enkelte sak skal behandles individuelt og at jeg som bruker skal få tjenester som er tilpasset mine individuelle behov. Det er altså et ønske om å gå bort fra standardløsninger. Denne tendensen kan trekke i retning av mindre kommuner, da beslutningstakere og tjenesteytere i små kommuner kan ha bedre forutsetninger for å se og vektlegge de individuelle behovene til brukerne.

Etter hvert som utdanningsnivået i befolkningen og bevisstheten om egne rettigheter øker, vil kommunene også i økende grad måtte tilby brukerne valgfrihet mellom ulike tjenestetilbud. Det vil si et valg mellom ulike måter å få sine behov dekket på; eventuelt også ulike typer av tilbydere. Dette hensynet vil det igjen som hovedregel være lettest å imøtekomme i større kommuner.

3.1.2 Krav om rettigheter

Det er en klar tendens i dagens samfunn til at innbyggerne og brukerne hevder at de har rettigheter overfor kommunene og andre tjenesteytere.

Av og til kan innbyggerne oppfatte sine rettigheter sterkere enn det rent juridisk er grunnlag for. Nasjonalt initierte handlingsplaner knyttet til for eksempel pasientgarantier, eldreomsorg og barnehagedekning er eksempler på dette. Kommunene må ikke juridisk sett oppfylle disse "rettighetene". Det er likevel en klar forventning både fra innbyggerne, Stortinget, regjeringen og media om at kommunene og fylkeskommunene er forpliktet av disse "garantiene".

Rettighetssamfunnet skaper utfordringer for kommunene på flere måter. Rettighetssamfunnet øker sannsynligheten for øremerkede overføringer, binder opp det lokale handlingsrommet og påvirker lokalpolitikernes rolle overfor innbyggere. Mindre rom for lokale prioriteringer kan bety at det for innbyggerne gjør liten forskjell om det er kommunen eller staten som yter tjenestene.

3.1.3 Stramme økonomiske rammer fremover

Dersom Stortinget fremover vil begrense veksten i offentlige utgifter, er det grunn til å tro at inntektsrammene for kommunesektoren vil bli stramme også i årene som kommer. Strammere kommuneøkonomi vil igjen bety at kommunene må utnytte effektiviseringspotensialet der det finnes, både internt i den enkelte kommune og ved å etablere felles løsninger med nabokommuner. Dette vil i så fall legge et press på kommunene i retning av større enheter.

3.1.4 Valgdeltakelse og legitimitetsutfordringer

Kommunen er ikke bare – kanskje ikke en gang i hovedsak – en tjenesteprodusent og myndighetsutøver. Kommunene er også en arena for utøvelse av demokrati, for prioritering og deltakelse. Dette skjer gjennom valg, gjennom deltakelse i politiske partier, i lag, organisasjoner og velforeninger, og ellers i nærmiljøet.

Deltakelsen ved lokalvalg har vært avtakende i Norge de senere årene. Den er nå nede i rundt 60 %, og den har vært jevnt avtakende de siste 30 – 40 årene.

Det kan være mange forklaringer på denne tendensen. Mange lokalpolitikere vil hevde at Stortinget detaljstyrer kommunen og at spillerommet for lokale beslutninger dermed er snevret inn. Eksempler på dette kan være øremerkede tilskudd til bestemte formål og oppgaver, maksimalsatser på kommunale tjenester, krav om enerom på sykehjem o.s.v. Andre forklaringsfaktorer kan være at avstanden mellom politikere og befolkningen generelt øker, eller at folk flest er mer opptatt av å delta på andre arenaer enn den lokalpolitiske.

Uansett forklaringer er spørsmålet om valgdeltakelse og lokalpolitisk engasjement en viktig faktor når spørsmålet om kommuneinndeling skal på dagsorden.

3.2 Forvaltning i endring

I Norge pågår det for tiden en debatt om fylkeskommunens framtid og antall forvaltningsnivåer. Utfallet av den pågående debatten kan også gi føringer for hvilke strategier kommunene bør velge og hvilke strukturalternativer som vil være mest robuste og framtidsrettede.

Fylkeskommunen har vært gjenstand for omfattende utredninger og politisk diskusjon både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. I samtlige offentlige utredningsarbeider som på ulike måter berører problemstillingene er tilrådingene relativt entydige: Det er behov for en ny regional inndeling og for en styrking av det direkte valgte politiske mellomnivå.

3.2.1 Hva har skjedd med fylkeskommunen?

Fylkeskommunen ble opprettet som direkte valgt forvaltningsnivå i 1976. Før den tid var kommunene representert i fylkestingene. Fra 1976 og fram til 2003 hadde fylkeskommunene bl.a. ansvaret for spesialisthelse-tjenesten, 2. linjetjeneste innen rus og barnevern, samferdsel, videre-gående opplæring, kommuneoverskridende planlegging og - utvikling. Tanken bak fylkeskommunen var å desentralisere makt og oppgaver, og ikke minst ta konsekvensen av at viktige oppgaver ute i fylkene måtte underlegges et politisk skjønn. Siden fylkeskommunen ble opprettet som et direkte valgt forvaltningsnivå, har den vært omstridt – både hva gjelder oppgaver, roller og funksjoner. Særlig i sentrale og bynære områder har fylkeskommunen hatt problemer med å vinne oppslutning og legitimitet blant innbyggerne og kommuner.

Det har vært nedsatt flere utvalg for å vurdere oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og fylkeskommunen spesielt. Et av disse var Oppgavefordelingsutvalget, som i 2000 tilrådte å styrke fylkes-kommunene med flere statlige oppgaver (NOU 2000:22). Regjeringen Stoltenberg fulgte opp deler av utvalgets tilråding om å styrke fylkes-kommunen med oppgaver og ansvar innenfor regional utvikling (St. meld. nr. 31 (2000-2001)).

Regjeringen Bondevik II og Stortinget reverserte imidlertid deler av fylkesreformen gjennom behandlingen av St. meld. nr. 19 (2001-2002). Bl.a. forble ansvaret for miljøvern og landbruk hos fylkesmannen og fylkesplanen forble uforpliktende rent juridisk. Viktige argumenter mot å gjennomføre den opprinnelig vedtatte reformen, var at regjeringen mente en styrket fylkeskommune ville svekke lokaldemokratiet og kommunenes legitimitet, samt redusere mulighetene for nasjonal styring på viktige oppgaveområder.

3.2.2 Regjeringen vil evaluere fylkeskommunen

Regjeringen Bondevik II har varslet en vurdering av fylkeskommunenes regionale utviklingsrolle i denne stortingsperioden og en evaluering i neste (St. meld. nr. 19 (2001-2002)). Fylkeskommunene skal først og fremst måles på om de har ivarettatt sin regionale utviklingsrolle og utviklet partnerskap med kommuner, næringsliv og regional stat.

3.2.3 Generalistkommunen og differensiert oppgavefordeling

I Norge har vi som prinsipp at samtlige kommuner har de samme lovfestede oppgaver. Systemet kalles generalistkommuneprinsippet, og uttrykker både at kommunene skal ha en bredde i sin oppgaveportefølje, og at denne bredden gjelder for alle kommuner.

Prinsipielt har det vært argumentert for at generalistmodellen innebærer fordeler fordi et likeartet kommunesystem over hele landet kan skape grunnlag for en samordnet styring, ivaretagelse av lokaldemokratiske hensyn, og i tillegg bidrar det til en oversiktlig organisering av forvaltningen.

Kommunal- og regionaldepartementet har igangsatt utredningsarbeider for å vurdere alternative måter å organisere forvaltningen på. Viktige spørsmål er bl.a. om generalistkommunesystemet kan opprettholdes, eller om de lokale forutsetningene for dette varierer så sterkt at kommunene av den grunn bør ha forskjellige oppgaver ut fra størrelse, kompetanse og kapasitet.

En modell med differensiert oppgavefordeling innebærer at kommunene vil få forskjellige oppgaver ut fra hvilke forutsetninger den enkelte kommune har for å kunne påta seg oppgaven, og etter hvilke utfordringer og behov som gjør seg gjeldende lokalt. Differensiert oppgavefordeling vil innebære at man får ulike kommunetyper avhengig av funksjonalitet, ressursgrunnlag og størrelse.

Etter vår vurdering bør debatten om kommunestruktur i Grenland også reflektere den diskusjon som pågår om generalistkommunen.

3.2.4 KS ønsker sterke regioner

Våren 2004 vedtok landsstyret og sentralstyret i KS å jobbe for å etablere sterke, folkestyrte regioner og en ny regioninndeling. De nye regionene bør etter KS sin oppfatning ha langt flere oppgaver enn i dag. Etter KS mening bør en ny regionsstruktur ses i sammenheng med arbeidet med en ny kommunestruktur.

For KS er det avgjørende at de nye regionene får ansvaret for områder som er vesentlige for å gjennomføre en helhetlig og sterk regional utviklingspolitikk.

De nye regionene skal i følge KS:

- Gi et effektivt bidrag til den regionale og nasjonale næringsutvikling og verdiskaping.
 - Sikre effektiv fordeling og regional tilpasning av viktige velferdstjenester som krever større befolkningsgrunnlag enn det morgendagens kommuner vil ha.
-

- Utvikle et sterkt demokrati på regionalt nivå, gjennom å overføre oppgaver, ansvar og ressurser fra staten sentralt og regionalt til sterke og selvstendige regioner.

3.2.5 Regionkommuner

Kommunal- og regionalminister Erna Solberg signaliserte på Høyres kommunalkonferanse i august 2004 muligheten for å etablere regionkommuner knyttet til landets bo- og arbeidsmarkedsregioner (om lag 160 regioner). Etter Solbergs syn kan regionkommuner enten innebære at kommuner slås sammen og desentraliserer de mest lokale oppgaver til deler av kommunene eller at kommunene består, men at oppgaver som trenger et kommuneoverskridende perspektiv eller større ressursgrunnlag løses gjennom formaliserte samarbeidsorganer som oppnevnes av kommunene.

3.2.6 Endringer i inntektssystemet?

Regjeringen oppnevnte høsten 2003 et nytt utvalg som skal gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor. Utvalget skal ha ferdig sin utredning innen juli 2005. Målsetningen er å vurdere om systemet ivaretar kravet om rettferdig fordeling og om inntektssystemet er et effektivt virkemiddel for å gjennomføre regjeringens politikk overfor kommunal sektor – herunder om den fremmer en effektiv kommunestruktur.

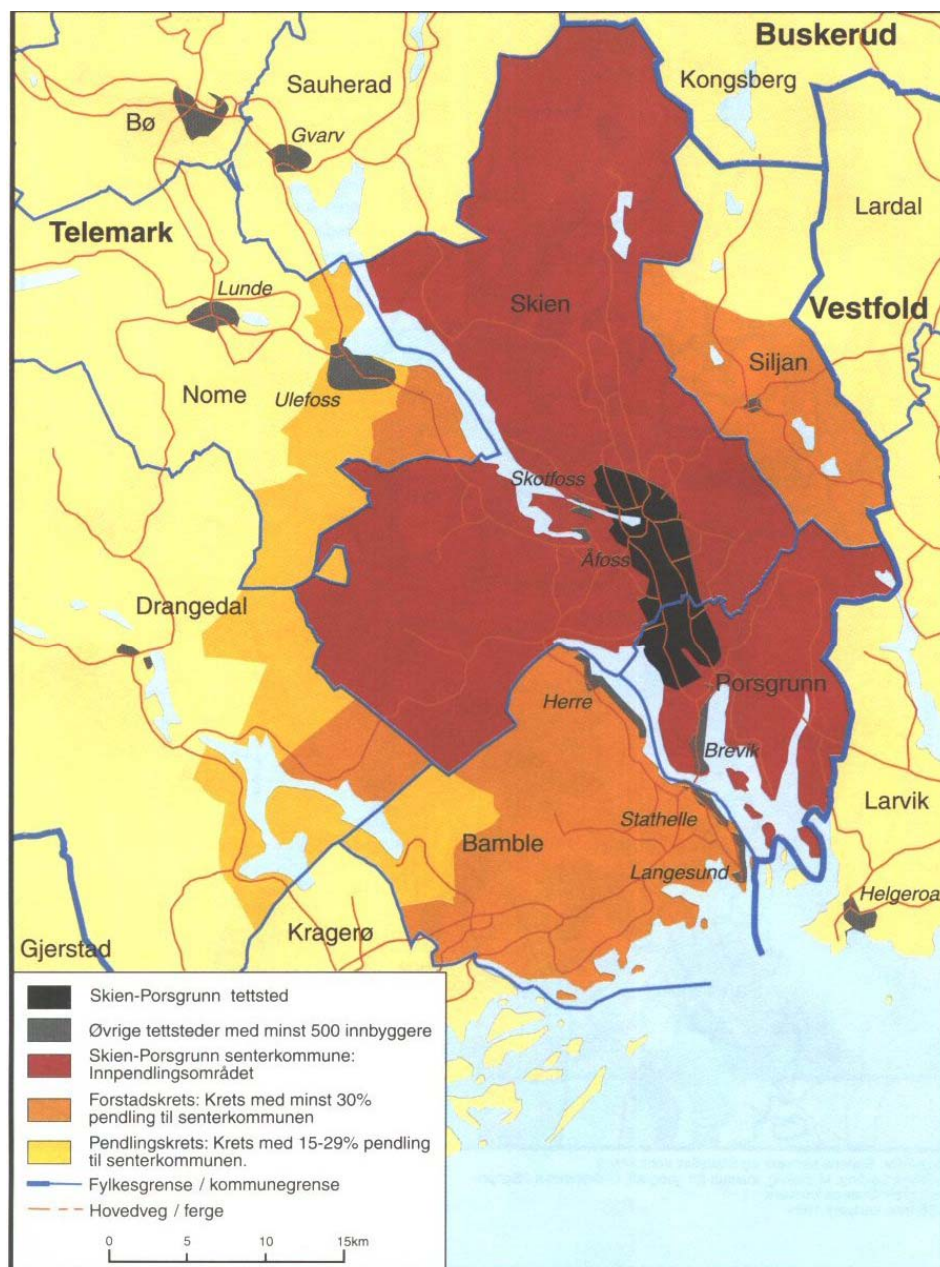
3.3 Konklusjon

Debatten om kommunestruktur bør, etter vår oppfatning, også ta utgangspunkt i brede samfunnsmessige utviklingstrender og de diskusjoner som pågår om endringer i forvaltningssystemet. Vi vil trekke fram to forhold knyttet til dette:

- Økende krav fra befolkningen om kvalitet og kompetanse i kommunal tjenesteproduksjon kan trekke i retning av større kommuner. Samtidig vil små kommuner antakelig ha lettere for å gi individuelt tilpassede løsninger og skreddersøm.
 - Spørsmålet om generalistkommuner og en ny regional inndelinger argumenter som i hovedsak trekker i retning av større kommuner. På den annen side er kommunene i Grenland – kanskje med unntak av Siljan – så store at det er vanskelig å tenke seg at de ikke også i framtiden vil ha et fullverdig oppgavespekter. I tillegg vil det være mulig å løse flere oppgaver gjennom interkommunale samarbeidsordninger.
-

4 Regionale forhold

I dette kapitlet gir vi en kort oversikt over noen viktige forhold av betydning for å vurdere de fire Grenlandskommunene som en region. Vi ser først på befolkningsutvikling, dels historisk og dels forventet framtidig utvikling. Deretter ser vi på næringsstruktur, næringsutvikling og pendling. Vi har også en gjennomgang av eksisterende samarbeid i regionen - med hovedvekt på det samarbeidet som har utviklet seg de senere årene. Vi avslutter kapitlet med en kort overordnet vurdering av Grenland som region, slik dette begrepet vanligvis defineres.



Figur 4.1 Dagens kommunestruktur og tettsteder i Grenland

I figuren ovenfor ser vi hvordan kommunegrensene går i dagens Grenland og hvordan tettstedsstrukturen er. Vi utdyper figuren nærmere i punkt 4.3.

4.1 Befolkningsutvikling

De fire Grenlandkommunene utgjør i dag et felles bolig og arbeidsmarked med vel 100.000 innbyggere og 45.000 arbeidsplasser, og er med dette det sjuende største byområdet i Norge. Regionen har samlet hatt en

befolkningsvekst på ca. 35.000 innbyggere siden 1951. Alle kommunene har hatt en betydelig vekst, men veksttakten har vært ulik i de forskjellige kommunene i de ulike periodene:

- I perioden 1951 - 1971 var veksten sterkest i Porsgrunn og Skien (henholdsvis 1,6% per år og 1,8% per år).
- I perioden 1971 – 1991 var den sterkest i Bamble og Siljan (1,7% og 2,2%).
- I perioden 1991 – 2001 var veksten langt jevnere (fra 0,3% til 0,6% per år).
- Tilsvarende var utviklingen fra 2001 – 2004, selv om Bamble da skilte seg ut med en svak nedgang.

En nærmere oversikt over utviklingen framgår av tabell 3.1.

Tabell 4.1 Befolkningsutvikling i regionen 1951 - 2004

	Befolkning per 1 jan						Gjennomsnittlig årlig endring			
	1951	1971	1991	2001	2004	01.10.2004	51 - 71	71 - 91	91-01	01-04
Porsgrunn	23739	31566	31260	33146	33400	33447	1,6 %	0,0 %	0,6 %	0,3 %
Skien	33674	45471	47868	49740	50523	50635	1,8 %	0,3 %	0,4 %	0,5 %
Siljan	1352	1624	2217	2318	2350	2364	1,0 %	1,7 %	0,5 %	0,6 %
Bamble	7515	9393	13792	14224	14190	14167	1,2 %	2,2 %	0,3 %	-0,1 %
Grenland	66280	88054	95137	99428	100463	100613	1,6 %	0,4 %	0,5 %	0,3 %

Det hovedbildet som tegner seg i tabellen er at det var en sterk befolkningsvekst i Grenland fra 1951 – 1971, men at veksten har avtatt betydelig de siste 30 årene. Fra 1971 har veksten vært i underkant av 0,5% per år, og blir stadig mindre.

Dette framgår også av befolkningsframskrivingen MMMM02 fra SSB, gjengitt i tabell 4.2. En ser her at Grenland ventes å få en beskjeden befolkningsvekst framover, med en vekst for regionen som helhet på 0,3% per år fram til 2010 og en vekst på 0,2% per år fra 2010 – 2015. Det ventes vekst i alle kommunene, men særlig i Skien ventes veksten å stagnere i siste del av perioden.

Tabell 4.2 Antatt befolkningsutvikling i regionen framover

	Prognose per 1 januar			Gj. årlig endring	
	2004	2010	2015	04 -10	10 - 15
Porsgrunn	33400	33995	34655	0,3 %	0,4 %
Skien	50523	51324	51296	0,3 %	0,0 %
Siljan	2350	2414	2462	0,5 %	0,4 %
Bamble	14190	14531	14775	0,4 %	0,3 %
Grenland	100463	102264	103188	0,3 %	0,2 %

Det ventes altså fortsatt en viss befolkningsvekst i Grenland i årene framover, men denne veksten er svært lav sammenliknet med andre storbyregioner i Norge som gjerne vokser med rundt 1% pr år. For Grenland er denne beskjedne befolkningsveksten en utfordring.

Befolkningsveksten er ikke sterk nok til at den i seg selv kan bli en drivkraft i den regionale utvikling, og det bør man forsøke å gjøre noe med.

4.2 Sysselsetting fordelt på næring

Hovedårsaken til den avtakende befolkningsveksten i Grenland ligger i næringsutviklingen i regionen. Etter en sterk industrivekst på 1950 og 1960-tallet, med tilhørende sterk innflytting, har industrisysselsettingen de senere år avtatt, uten at denne er erstattet med tilstrekkelig antall arbeidsplasser i andre næringer. Dette påvirker i sin tur innflyttingen til regionen, og dermed også befolkningsutviklingen.

Tabell 4.3. viser hvordan sysselsettingen i Grenland fordelte seg på næringer og kommuner i 2003.

Tabell 4.3 Sysselsatte fordelt på næring og kommune

	Sysselsatte etter arbeidssted				
	0805 Porsgrunn	0806 Skien	0811 Siljan	0814 Bamble	Grenland totalt
Jordbruk, skogbruk og fiske	128	384	28	87	627
Industri, bergv., olje- og gassutv.	4463	2612	70	1678	8823
Kraft- og vannforsyning	221	139	7	8	375
Bygge- og anleggsvirksomhet	1146	1802	22	252	3222
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	2731	4364	52	797	7944
Transport og kommunikasjon	612	1562	49	227	2450
Finansiell tjenesteyting	194	290	0	48	532
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsd	1711	1731	9	347	3798
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	875	2119	60	275	3329
Undervisning	1236	1615	60	435	3346
Helse- og sosialtjenester	2273	5548	82	784	8687
Andre sosiale og personlige tjenester	588	932	19	173	1712
Uoppgitt	87	155	7	34	283
I alt, alle næringer	16265	23253	465	5145	45128

En ser av tabellen at industri fortsatt er hovednæringen i Grenland med vel 8.600 arbeidsplasser. Industrien er imidlertid mindre dominerende enn en skulle tro. Både helse og sosialtjenester og varehandel, hotell og restaurantvirksomhet har nå nesten like mange arbeidsplasser i Grenland som industriproduksjon. En oversikt over næringsstrukturen framgår også av tabell 4.4.

Tabell 4.4 Andel arbeidstakere fordelt på næring

	Næringsfordeling etter arbeidsted				
	0805 Porsgrunn	0806 Skien	0811 Siljan	0814 Bamble	Grenland totalt
Jordbruk, skogbruk og fiske	0,8 %	1,7 %	6,0 %	1,7 %	1,4 %
Industri, bergv., olje- og gassutv.	27,4 %	11,2 %	15,1 %	32,6 %	19,6 %
Kraft- og vannforsyning	1,4 %	0,6 %	1,5 %	0,2 %	0,8 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	7,0 %	7,7 %	4,7 %	4,9 %	7,1 %
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	16,8 %	18,8 %	11,2 %	15,5 %	17,6 %
Transport og kommunikasjon	3,8 %	6,7 %	10,5 %	4,4 %	5,4 %
Finansiell tjenesteyting	1,2 %	1,2 %	0,0 %	0,9 %	1,2 %
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift	10,5 %	7,4 %	1,9 %	6,7 %	8,4 %
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	5,4 %	9,1 %	12,9 %	5,3 %	7,4 %
Undervisning	7,6 %	6,9 %	12,9 %	8,5 %	7,4 %
Helse- og sosialtjenester	14,0 %	23,9 %	17,6 %	15,2 %	19,2 %
Andre sosiale og personlige tjenester	3,6 %	4,0 %	4,1 %	3,4 %	3,8 %
Uoppgitt	0,5 %	0,7 %	1,5 %	0,7 %	0,6 %
I alt, alle næringer	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Tabellen viser også forskjellene mellom kommunene i Grenland når det gjelder næringsstruktur. Porsgrunn og Bamble er i dag de tyngste industrikommunene i regionen, mens Skien er tunge innenfor varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet, offentlig administrasjon og helse- og sosialtjenester. På det siste området veier naturlig nok Sykehuset Telemark tungt. Både Skien og Porsgrunn har ellers en stor andel arbeidstakere innen forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift m.v.

Siljan er i en særstilling ved at en så stor andel av sysselsettingen er i offentlig sektor. Det er naturlig ut fra nærheten til de andre kommunene i regionen. Det skyldes med andre ord ikke at antall ansatte i Siljan kommune som organisasjon er spesielt høyt. En stor del av Siljans befolkning pendler til resten av regionen.

Vi ser med andre ord en betydelig grad av ”spesialisering” mellom kommunene når det gjelder hvilke næringer som dominerer. Skien fungerer som service- og administrasjonssenteret i regionen, mens Porsgrunn og Bamble har industrivirksomhet som viktigste næring.

Det er for øvrig grunn til å merke seg at både Bamble og Porsgrunn hadde en betydelig nedgang i antall arbeidsplasser i perioden 2000 – 2003 (kilde: Telemarksforskning).

4.3 Arbeidsmarked og pendling

Skien og Porsgrunn kommuner er pendlingsmessig så integrert i hverandre, og med et sammenhengende tettstedsområde, at området betraktes som en felles pendlingsregion. Derav får regionen omkring 100.000, hvorav om lag 65% er konsentrert i det felles tettstedet. Det felles arbeidsmarkedet i Skien og Porsgrunn er variert og av betydelig

størrelse. De største pendlestrømmene går mellom disse to kommunene, hvor også hele 85 % av alle yrkesaktive i regionen er bosatt.

Tabell 4.5 Netto innpendling fordelt på næring

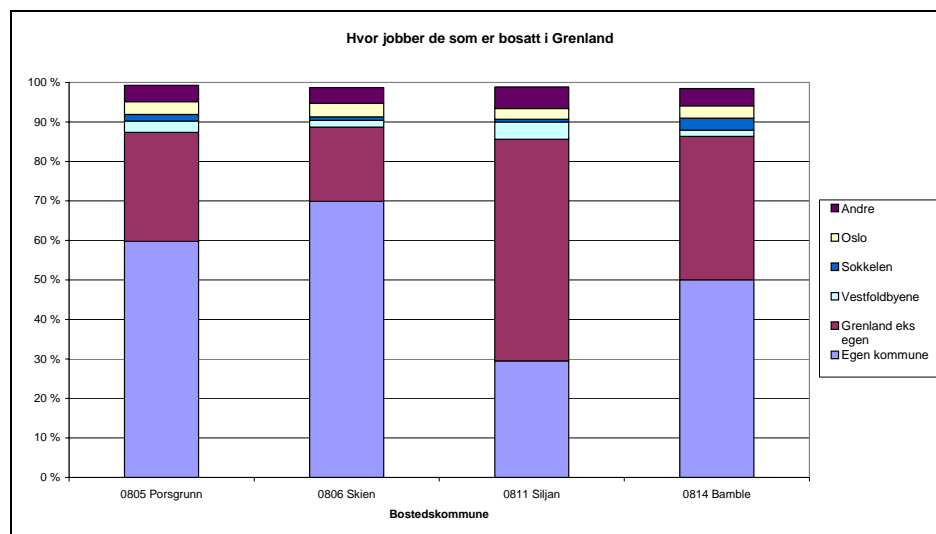
	Netto innpendling				
	0805 Porsgrunn	0806 Skien	0811 Siljan	0814 Bamble	Grenland totalt
Jordbruk, skogbruk og fiske	24	-1	-19	-24	-20
Industri, bergv., olje- og gassutv.	1039	-1295	-117	-87	-460
Kraft- og vannforsyning	96	-46	-5	-28	17
Bygge- og anleggsvirksomhet	177	246	-73	-141	209
Varehandel, hotell- og restaurantvirksomhet	44	-51	-173	-382	-562
Transport og kommunikasjon	-136	253	-45	-98	-26
Finansiell tjenesteyting	39	-30	-13	-30	-34
Forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift	242	-235	-56	-252	-301
Off.adm. og forsvar, sosialforsikr.	-44	195	-26	-93	32
Undervisning	152	-68	-25	-36	23
Helse- og sosialtjenester	-435	811	-122	-283	-29
Andre sosiale og personlige tjenester	-8	-66	-17	-16	-107
Uoppgitt	7	13	-4	-7	9
I alt, alle næringer	1197	-274	-695	-1477	-1249

Tabell 4.5. viser innpendlingen til de ulike kommunene fordelt på næring. Vi ser av denne at det bare er Porsgrunn som har en netto innpendling, og da særlig til industrien. Porsgrunn har også en netto innpendling til forretningsmessig tjenesteyting og eiendomsdrift.

Skien har en betydelig netto innpendling til helse- og sosialtjenester, transport og kommunikasjonen og bygge- og anleggsvirksomhet, og en samlet netto utpendling på ca. 300 personer.

Størst netto utpendling har Bamble og i særdeleshet Siljan. Det gjelder innenfor så godt som alle næringer. Mer enn 60% av de yrkesaktive bosatt i Siljan pendler ut av kommunen, de fleste til Grenland. Siljan fungerer dermed i stor grad som et boområde for Grenland. Det samme gjør i mindre grad også Drangedal og Kragerø, selv om disse kommuner i hovedsak har sitt eget selvstendige næringsliv. Flere hundre arbeidstakerer fra disse kommunene pendler likevel daglig til Grenland på arbeid.

Grenlandregionen som helhet har en nettoutpendling på 1200 - 1300 mennesker, i hovedsak mot Oslo-området og Nordsjøen. Pendlingen mot Vestfold er noenlunde i balanse, med 1000 pendlere hver vei.



Figur 4.2 Hvor jobber de som er bosatt i Grenland?

Hvis vi flytter perspektivet fra enkeltnæringer og enkeltkommuner til regionen som helhet, ser vi at 85 - 90 % av de som bor i Grenlandsregionen også arbeider i regionen (figur 4.2.).

Av figuren framgår det at 70 % av de yrkesaktive i Skien arbeider i egen kommune, 60 % i Porsgrunn, 50 % i Bamble og 30 % i Siljan. De største reservearbeidsmarkedene for Grenland er Vestfoldbyene og Oslo, mens Grenland på sin side fungerer som reservearbeidsmarked for Vestmar, Nome og i noen grad også Larvik.

Konklusjonen er dermed at Grenlandsregionen er en sterkt integrert bo-, service- og arbeidsmarkedsregion og for alle praktiske formål fungerer som et felles byområde.

4.4 Regionens robusthet og konkurransekraft

I Telemarksforsknings rapport - *Fakta og vurderinger omkring kommunestruktur i Grenland* - er det gitt en kort omtale av hvordan Telemarks ABS- (arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner) regioner plasserer seg på fire kriterier for næringslivets robusthet og lønnsomhet. De fire kriteriene er:

- Robusthet
- Livskraft
- Konkurransedyktighet
- Kompetanse

Grenland plasserer seg blant i den beste tredjedelen av regionene på alle de fire indikatorene - selv om det er en del plasser opp til teten. Plasseringene varierer fra nummer 25 til 35 på de fire kriteriene blant i alt

89 regioner. Likevel er dette altfor dårlig. Norges sjuende største byregion burde ligget blant de ti beste på alle områder.

4.5 Avstander

I en drøfting av kommuneinndeling kan det være interessant også å kaste et blikk på avstandene mellom de eksisterende kommunesentra.

Avstanden mellom kommunesentraene i Bamble og Siljan er i underkant av 50 kilometer. Fra Bamble til Skien er det 30 kilometer, og fra Bamble til Porsgrunn er det 20 kilometer (kilde: Telemarksforskning).

Uansett hvor kommunesenteret i en felles regionkommune måtte bli lokalisert, vil reiseavstanden selv fra ytterkantene av kommunen måtte sies å være akseptabel.

4.6 Eksisterende samarbeid

I hvilken grad er Grenland etablert som en politisk og administrativ samarbeidsregion, det vil si en region ut fra pågående interkommunalt samarbeid?

For å møte de utfordringer kommunene står overfor med hensyn til samarbeid og effektiv oppgaveløsning og ressursutnyttning, har kommunene i Grenland - sammen med Kragerø og Drangedal - etablert et fast interkommunalt samarbeid. Kommunene ønsker å satse på det interkommunale samarbeidet som et strategisk virkemiddel for oppgaveløsning og kommuneutvikling. Det økte samarbeidet skal være et virkemiddel til å:

- Ta ut rasjonaliseringsgevinster
- Forbedre tjenestetilbudet innenfor gitte rammer
- Styrke fagmiljøer og rekruttering
- Modernisere og fornye tjenesteproduksjon og organisering av kommunene

Det interkommunale samarbeidet er organisert som et prosjekt med ordfører- og rådmannskollegiet som styringsgruppe. Rådmennene utgjør en prosjektgruppe, og rådmennene fordeler ansvaret for oppfølging av prosjektene seg i mellom. Det er ansatt en egen prosjektkoordinator som blant annet skal følge opp de igangsatte prosjektene, fungere som sekretær for styrings- og prosjektgruppen og forberede saker til politisk behandling. De enkelte samarbeidsprosjektene anbefalinger fremmes som ordinære saker for beslutning i det enkelte formannskap.

Per januar 2005 pågår det 12 prosjekter i regi av Grenlandssamarbeidet og ett prosjekt er avsluttet. De aktuelle prosjektene er:

- Organisering av arbeidsmarkedsbedriftene i Grenland
- Organisering av landbruksforvaltningen i Grenland
- Felles IKT – plattform i Grenland
- Felles innkjøpskontor i Grenland
- Bo- og dagtilbud til tunge brukere
- Interkommunalt geodatasamarbeid i Grenland
- Organisering av gatelysdriften
- Kompetansesamarbeid i Grenland
- Grenvar 2
- Samarbeid om maskinforvaltningen i Grenland
- Interkommunalt samarbeid om salgs-, serverings- og kontrollsaker
- Trygge og robuste lokalsamfunn i Grenland – interkommunalt samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap
- Arbeidsgiverkontrollen i Grenland

I tillegg til ovennevnte kan følgende samarbeidstiltak nevnes:

- I april 2004 ble det etablert en felles alarmsentral for Telemark med Skien som vertskommune.
- Det er etablert en felles mal for byggesaksbehandling for grenlandskommunene (Grenlandsstandarden)
- Kommunene er i gang med et forprosjekt for å vurdere mulig samarbeid om arealplanlegging.

Fra tidligere kan nevnes at kommunene har inngått et tett samarbeid om havnespørsmål, det er etablert et felles næringssselskap (Vekst i Grenland), man har etablert det felles reiselivsselskapet Grenland Grenland, og det var i mange år et samarbeid om Skien Lufthavn m.v. Dessuten har naturligvis kommunene samordnet sine interesser i en rekke saker og fremmet samkjørte uttalelser.

Som en sammenfatning kan det sies at Grenlandssamarbeidet - som også omfatter Kragerø og Drangedal - er den organisatoriske overbygning for en økende samarbeidsaktivitet mellom kommunene i regionen, men der samarbeidet er basert på tradisjonelle interkommunale samarbeidsløsninger, der samarbeidsprosjektene anbefalinger fremmes som ordinære saker for beslutning i det enkelte formannskap.

4.7 Oppsummering og vurdering

I gjennomgangen ovenfor har vi forsøkt å belyse Grenland som en felles region ut fra geografiske, næringsmessige og institusjonelle kriterier. Avslutningsvis skal vi her sammenfatte et overordnet bilde:

- Grenland framstår som en region med et tett integrert bolig-, service- og arbeidsmarked. 85 % av de som bor i regionen finner også sitt arbeid der.
- Sammenliknet med andre såkalte ABS – regioner har Grenlandsregionen betydelig livskraft og konkurransedyktighet, men burde ligget høyere på flere kriterier.
- Sammenliknet med andre storbyregioner har imidlertid regionen en svak - og avtakende - befolkningsvekst. Det betyr at befolkningsveksten som sådan ikke er sterk nok til å være en drivkraft i den regionale utvikling, slik den er andre steder.
- Det er korte avtander mellom sentraene i de fire kommunene, og også fra ytterkantene og inn til kommunesentraene.

I Grenland finner vi stort sett den type selvstendige generalistkommuner som er vanlige ellers i landet. Det interkommunale samarbeidet som pågår rokker ikke på vesentlige punkter ved den vanlige kommune-modellen i Norge, dvs. selvstendige generalistkommuner supplert med interkommunale ordninger.

Gjennom Grenlandssamarbeidet er det de senere årene tatt en rekke initiativ som peker i retning av en betydelig integrasjon innenfor tjenesteyting og administrasjon. Gradvis også innenfor planlegging. Grenland har som svært mange andre regioner etablert det vi vil kalle et pragmatisk interkommunalt samarbeid. Det kjennetegnes ved at det foreløpig finnes få eksempler på forpliktende samarbeid om mer strategiske funksjoner.

Grenlandssamarbeidet er i dag et supplerende støtte- og samordningsorgan uten selvstendig beslutningsmyndighet i forhold til formannskapene/kommunestyrene. På alle viktige områder er det formannskapene/kommunestyrene og ikke "Grenlandssamarbeidet" som har beslutningsmyndigheten. Spørsmålet vi vil belyse i kapitlene som følger er om andre og mer forpliktende samarbeidsordninger er nødvendige for å løse regionens utfordringer i årene som kommer.

5 Inndelingens betydning for kommunenes rolle som samfunnsutbygger/-utvikler

5.1 Sentrale problemstillinger

Med samfunnsutbygging sikter vi til kommunenes roller og funksjoner i å fastlegge utbyggingsmønster, sikre miljøhensyn, ivareta naturressurser, tilrettelegge for næringsutvikling, ivareta landbrukspolitiske oppgaver og samferdselsoppgaver.

5.1.1 Kommunenes rolle innen samfunnsutvikling

Kommunenes ansvar innenfor disse temaene betegnes gjerne som ”utviklingsoppgaver”, for å skille dem fra kommunens rolle som tjenesteprodusent.

I rollen som utviklingsaktør har kommunen en mer indirekte og tilretteleggende funksjon enn når de er tjenesteprodusenter. Men den er likevel særdeles viktig, og måten den utøves på kan ha vesentlig betydning for verdiskaping og vekst i regionen. På den måten påvirker utøvelsen av denne rollen også kommunens inntekter på lengre sikt og dermed også kommunens muligheter til å løse viktige tjenesteoppgaver.

De største byområdene i Norge har en befolkningsvekst på minimum 1 % per år og tilsvarende vekst i antall arbeidsplasser. Det vi ser er at ungdom flytter til storbyene for utdanning, bor i byen i en sen ungdomsfase og flytter ut i pendlingsområdet ti år senere på jakt etter det gode bosted. Kommunene i pendlingsområdet får en boligstyrt utvikling, hvor befolkningsveksten er drivkraften i næringsutviklingen.

Med bedre og hurtigere kommunikasjoner kan en slik utviklingsbane også tenkes for Grenland. Det betyr at kommunene hver for seg og i sum kan påvirke sin fremtidige økonomiske situasjon også gjennom utbyggingspolitikken.

Dette er viktige momenter når for eksempel boligområder bygges ut, når transportmønstre fastlegges, når næringsarealer planlegges og bygges ut og når verne- og utbyggingsinteresser avveies mot hverandre - enten det nå er i kystområdene eller i andre deler av regionen.

5.1.2 Kommunene påvirker hverandre

Når kommunen utøver sin utviklingsrolle, står de som nevnt overfor viktige avveininger mellom ulike hensyn: Friluftsinnteresser mot næringsinteresser, parkeringsplasser mot lekearealer, utvikling av bysentraene kontra flere kjøpesentra utenfor bykjernene, fortetting av eksisterende boområder versus utbygging av nye m.v. Disse avveingene

tar kommunene i dag hver for seg - ut fra prioriteringer, perspektiver og beslutninger i hvert enkelt kommunestyre.

Resultatet av slike prosesser og beslutninger i det enkelte kommunestyre kan imidlertid ha betydning utenfor kommunenes grenser og derfor være av interesse for regionen som helhet. Forholdsvis korte avstander og sterk integrasjon innenfor de sentrale delene av Grenlandsområdet (jfr. kapittel 4), kan skape avhengighet og gjensidig påvirkning mellom kommunene. Et nytt kjøpesenter i én kommune vil kunne få virkninger for handelsstrømmer, trafikkutvikling og lokaliseringsbehov i andre kommuner.

I kapittel 4 beskrev vi Grenland som en region med et tett integrert bolig-, service- og arbeidsmarked. Befolkningen benytter arbeidsplasser, kulturtilbud, kjøpesentra, friluft- og rekreasjonsarealer, servicetilbud m.v. ”på kryss og tvers” av kommunegrensene. I en slik region kan det naturligvis oppstå konkurranselignende situasjoner mellom kommunene om å tiltrekke seg innbyggere, etableringer o.s.v. Når kommunene får tilbakeført deler av selskapsskatten fra 2005, etableres det igjen en viss sammenheng mellom den lokale verdiskapingen som skjer i lokalt næringsliv og kommunenes skatteinntekter. Dette vil kunne stimulere kommunene til å legge til rette for vekst i lokalt næringsliv, noe som innenfor en felles bolig- og arbeidsmarkedsregion også kan åpne for konkurranse mellom kommuner om å tiltrekke seg etableringer.

Når fire kommuner i en så tett integrert region skal utforme sine strategier på disse områdene, kan det oppstå avveininger som ut fra den enkelte kommunes vurderinger og interesser gir positive virkninger, men som kan gi suboptimale løsninger for regionen som helhet.

Det er mye som tyder på at konkurransen mellom kommunene i Grenland om innbyggere og/eller næringsetableringer var større tidligere. Den felles næringspolitikken som er lagt opp med Vekst i Grenland (ViG), ser ut til å ha oppslutning i kommunene og har bidratt til å avdempe faren for uheldig og suboptimal konkurranse.

5.1.3 Regional påvirkningskraft

I kommunenes rolle som samfunnsutbygger ligger også den mulighet og den kraft de har til å påvirke regionale prioriteringer og utviklingsretninger som diskuteres og besluttes på andre arenaer og i andre fora enn de kommunale. Det overordnede transportsystemet som innbyggerne i Grenland er avhengige av, fastlegges dels av statlige veg- og banemyndigheter, dels av kommunene i regionen, dels av Telemark fylkeskommune, dels gjennom påvirkning fra Jernbaneforum Sør, dels gjennom 8 fylkers samarbeidet o.s.v.

Regionens mulighet til å ivareta sine samlede interesser både overfor andre regioner og i forhold til regionale og statlige myndigheter, er

dermed en viktig side ved samfunnsutbyggingsrollen. Ønsket om mer samordnet areal- og transportplanlegging, kan tilsi både en koordinering av kommunenes planleggingsrolle med de regionale samferdselsmyndighetenes planer, samtidig som regionens egne interesser avstemmes og tydeliggjøres slik at de blir synlige og kan vinne gehør hos eksterne samhandlingspartnere.

De regionale påvirkningskreftene - både i samferdselsspørsmål og på andre områder - er høyst aktuelle for Grenlandsregionen, og er etter vår vurdering en av de viktigste utfordringene regionen står overfor i tiden framover. Vi kommer mer systematisk tilbake til disse spørsmålene i kapittel 8.

5.2 Arealbruk og planlegging

5.2.1 Arealbruk og utbyggingsmønster

Kommunene spiller helt sentrale roller i spørsmål om arealbruk. I kommuneplanens arealdel legges det rammer og retningslinjer rundt utbygging og forvaltning av arealer, og gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven legges det opp til en tett integrering mellom arealforvaltning og andre kommunale oppgaver som næringsutvikling, utvikling av senterstruktur, transportplanlegging, miljøvern hensyn m.v.

Kommunene i Grenland har i sine overordnede arealstrategier lagt prinsippene for samordnet areal- og transportplanlegging til grunn. Den overordnede strategien er å konsentrere utbyggingsmønsteret til etablerte tettsteder, sentra og knutepunkter i transportnettet.

Et spørsmål som kan reises er om det er behov for et tettere, mer forpliktende og omfattende samarbeid og samordning på disse områdene i regionen: Veg, bane, havn, kollektivtransport, utvikling av knutepunkter og tettsteder og arealbruk henger tett sammen. Og en del av disse problemstillingene krysser kommunegrensene.

Det er også slik at befolkningen i regionen i stor grad benytter friluftsområder, skiløyper, badeområder, idrettsanlegg, bykvaliteter m.v. innenfor regionen som en helhet. Befolkningen er med andre ord brukere på hverandres arealer og anlegg m.v.

Det er naturligvis ikke umulig å få til gode og helhetlige løsninger på slike spørsmål og utfordringer innenfor rammene av 4 selvstendige kommuner. Vi tror likevel det kan være grunn til å drøfte om disse områdene kan være tjent med et tettere og mer forpliktende samarbeid kommunene i mellom enn i dag. På den annen side er det naturligvis heller ikke slik at disse spørsmålene blir konfliktfrie å håndtere innen rammene av en ny kommunestruktur.

5.2.2 Bruk av felles planressurser

Vi vil også reise spørsmålet om den samlede planfaglige kompetansen i Grenland kunne utnyttes bedre ved at den ble samlet i ett ”plankontor”/ett felles miljø. Dette er innspill vi har fått fra flere i arbeidet med utredningen.

Generelt kan det være både kvalitetsgevinster og kanskje også visse økonomiske stordriftsfordeler knyttet til å samordne kommunenes analyse- og planressurser i ett regionalt fagmiljø. Eksempler på oppgaver som kunne samles i et slikt felles miljø er: Overordnet planlegging og samfunnsanalyse, næringsutvikling, arealbruk, byggesaksbehandling, geodata, vei/bane/havn/transport, miljøvern m.v. Dette krever imidlertid en skikkelig gjennomdrøfting før det kan besluttes. Her nøyer vi oss i første omgang med å reise spørsmålet.

Vi tror etablering av et slikt felles plan- og analysemiljø også vil kunne bidra til å øke kommunenes slagkraft ved i større grad å kunne sette dagsorden, legge premisser for samfunnsdebatten, utvikle analysemateriale for å påvirke eksterne aktører m.v.

5.3 Konklusjoner

Vi har ovenfor beskrevet og drøftet flere sentrale aspekter ved kommunenes utviklingsrolle, kommunenes samhandling med andre sentrale aktører og vi har pekt på utviklingstrekk som kan endre innholdet i de oppavene som Grenland kan stå overfor på lengre sikt.

På denne bakgrunn vil vi trekke fram følgende:

- Det er neppe grunnlag for å hevde at de fire kommunene i Grenland i dag ivaretar sine oppgaver innenfor samfunnsutbyggingen på en utilfredsstillende måte, sett i lys av nasjonale mål og retningslinjer eller ut fra lokale ønsker og interesser.
- På flere områder - eksempelvis arealbruk, landbruksforvaltning, næringsutvikling - er det etablert samarbeid på tvers av kommunene, som både retter seg direkte mot innbyggerne og som bidrar til kompetansegevinster og utnyttelse av stordriftsmuligheter.

Det kan likevel stilles spørsmål ved om ikke effekten av innsatsen kan bli enda større dersom det ble samarbeidet tettere om:

- Arealbruk. Særlig arealbruk knyttet til samferdselsutbygging og kollektivtransport, men også felles arealbruk knyttet til næringsutvikling.
 - Påvirkning av sentrale myndigheter og andre sentrale aktører for å fremme regionens interesser. (Mer om dette i kapittel 8).
-

- Utvikle regionen mer helhetlig i forhold til estetikk og attraksjonskraft; inkludert arealer til idretts- og friluftsmål m.v.

En bør vurdere om en samling av det planfaglige miljøet vil kunne være et bidrag til å realisere ovennevnte ambisjoner.

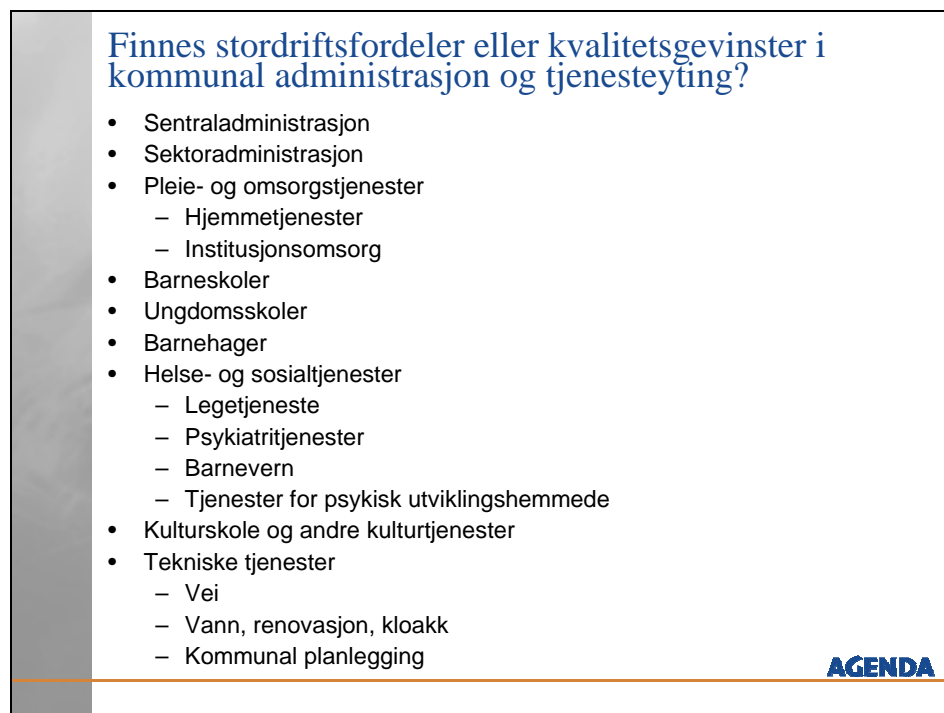
Vi finner grunn til å presisere at de problemstillinger og utfordringer som er behandlet i dette kapitlet, er av en karakter som gjør at de bør ses i et samlet regionalt perspektiv; altså gjennom en eller annen form for samarbeid mellom kommunene. Dersom dette skulle skje innen rammene av en storkommune, betyr naturligvis ikke det at behovet for avveining og håndtering av konflikterende interesser blir borte. Poenget er at det gir en ny og mer helhetlig organisatoriske ramme å behandle dem innenfor. Sånn sett vil forutsetningene for mer helhetlige løsninger kunne bli bedre.

6 Inndelingens betydning for administrasjon og tjenesteproduksjon – generelle sammenhenger

6.1 Problemstillinger

Tjenesteproduksjon utgjør hovedaktiviteten til dagens kommuner i Grenland. Det aller meste av driftsutgiftene går med til tjenesteproduksjon som skoler, barnehager, eldreomsorg osv. I dette kapitlet vil vi - kort og på generelt grunnlag - gi en oversikt over mulige sammenhenger mellom kommuneinndeling og ulike kommunale funksjoner. I kapittel 7 foretar vi konkrete vurderinger for viktige sektorer i Grenland.

Når vi skal vurdere tjenesteproduksjonen, er det viktig å være klar over at kommuneinndelingen har to dimensjoner: den bestemmer både enhetenes størrelse målt i folketall og enhetenes geografiske avgrensning i forhold til bosettingsmønsteret. Begge disse aspektene ved kommuneinndelingen kan representere et problem for tjenesteproduksjonen. Størrelsen målt i folketall bestemmer i hvilken skala kommunene driver sin produksjon og på hvilket nivå styring og kompetanseoppbygging skjer. Avgrensningen bestemmer hvilke innbyggere som nyter godt av produksjonen og hvilke geografiske områder som omfattes av de enkelte tjenestetilbud.



Figur 6.1 Oversikt over kommunal administrasjon og viktige tjenesteområder

6.2 Administrative utgifter og kommunestørrelse

Et viktig argument i diskusjonen om kommunestruktur er at færre og større kommuner vil gi reduserte utgifter til administrasjon. Dette er et holdbart argument når vi ser på kommunenes utgifter til administrasjon som et gjennomsnitt for de enkelte kommunestørrelser. Nasjonale tall viser at stordriftsfordelene når det gjelder administrasjon synes å være uttømt ved kommunestørrelser rundt 15 000 – 20 000 innbyggere. Men også innenfor de enkelte kommunegrupper er det store variasjoner i utgifter til administrative formål. Vi kommer i kapittel 7 tilbake til hvordan dette kan anvendes for kommunene i Grenlandsregionen.

6.3 Sammenhenger mellom kommunale tjenesteområder og kommuneinndeling

I dette punktet vil vi gi en kort, generell og teoretisk vurdering av sammenhengen mellom ulike kommunale tjenesteområder og kommuneinndeling.

Den teoretiske gjennomgangen vil ta utgangspunkt i en vurdering av følgende trekk ved tjenestene:

1. Produksjonsstruktur

- Produseres tjenesten i eller utenfor anlegg?
- Har tjenesten karakter av å være et privat eller kollektivt gode?

2. Kompetansestruktur

- Krever tjenesten spisskompetanse?
- Er tjenesten rettet inn mot store eller små grupper i befolkningen?
- Er bredden i tjenestetilbudet viktig?

3. Lokalisering

- Er sentralisering av tjenesten ønskelig eller mulig?

Ut fra en slik vurdering kan vi på generell basis dele kommunenes tjenesteområder inn i fire hovedkategorier.

Tjenester der det verken kan påregnes stordrifts- eller kvalitetsgevinster

Det er trolig lite å vinne på kommunesammenslutning i forhold til tjenester som har karakter av å være rene private goder, der kostnadene i all hovedsak er knyttet til tjenester overfor enkeltindivider og husholdninger. Særlig gjelder dette tjenester som retter seg mot store grupper i befolkningen, slik at befolkningsgrunnlaget selv i små kommuner blir relativt stort. Et typisk eksempel på slike tjenester er hjemmetjenester.

Tjenester der det primært kan påregnes stordriftsgevinster

Innenfor tjenester som kan sies å være sprangvise kollektive goder, med betydelige anleggsbetingede og kapasitetsbetingede utgifter, vil kommunesammenslutninger med stor sannsynlighet innebære stordriftsgevinster. Her er administrative funksjoner et godt eksempel.

Det vil også være stordriftsgevinster for tjenester der det er betydelige minsteutgifter knyttet til ”anleggene”, og der kapasiteten i anleggene ikke er fullt utnyttet. Dette kan gjelde enkelte typer institusjonsbedrift, for eksempel sykehjem, men her går det også en grense for hva som er hensiktsmessige størrelser, og disse endrer seg ofte ”sprangvis”. Enkelte mer tekniske tjenester, slik som for eksempel produksjon av mat, vil også kunne falle i denne kategorien.

Tjenester der det kan påregnes både stordrifts- og kvalitetsgevinster

Det er særlig tjenester rettet mot små befolkningsgrupper som kan høste kvalitetsmessige gevinster når kommuner går sammen. Kvalitetsgevinstene kan blant annet være bedre tilgang på kompetent arbeidskraft og større bredde i tjenestetilbudet. Når tjenestene er knyttet til anlegg,

som kulturskoler og andre kulturinstitusjoner, vil sammenslutning av kommuner kunne innebære både stordriftsfordeler og en kvalitetsforbedring av tjenesten.

Også på driftssiden kan det være økonomiske gevinster å hente i et samarbeid dersom det krever et minimum av ressurser å etablere et tilbud til en brukergruppe og det innenfor denne rammen er mulig å gi et tilbud til flere brukere enn det er i den enkelte kommune.

Tjenester der det først og fremst kan være tale om kvalitetsgevinster

Kommunesammenslutninger vil kunne gi kvalitetsgevinster innenfor tjenester av ”privat” karakter rettet mot små grupper av innbyggere. Spesielt gjelder dette tjenester som krever spisskompetanse, der sammenslutninger kan gi et større fagmiljø, bedret rekruttering av fagfolk og større bredde i tjenestene. Eksempler er barneverntjenester, tjenester for psykisk utviklingshemmede og tjenester for innbyggere med psykiske problemer.

7

Sammenhengen mellom kommuneinndeling, administrasjon og tjenesteproduksjon i Grenland

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er om dagens kommuneinndeling i Grenland har negative konsekvenser for kommunenes ressursbruk eller kvalitet i administrasjon og tjenesteproduksjon. Eller hvis vi snur det hele litt på hodet: Ville en annen kommuneinndeling gitt en mer effektiv ressursbruk? Dette tar vi opp i punkt 7.1. Dersom vi skulle foretatt en kvalifisert beregning av hvilke effekter en kan oppnå ved en endring av kommunestrukturen, ville vi ha måttet gjøre en detaljert gjennomgang av forhold som i dag er lite hensiktsmessig på grunn av grenser og små enheter og som ikke avbøtes i form av interkommunale løsninger. Eksempel på dette kan være ulike vaktordninger, felles regnskapssystem, skolestruktur i grenseområder m.v. Innenfor den tids- og ressursrammen som har vært tilgjengelig i dette prosjektet, har det ikke vært mulig å være så konkret. I stedet har vi måttet gjøre antagelser om mulige virkninger innenfor ulike områder ut fra den teoretiske innfallsvinkel som er beskrevet i kapittel 6 - kombinert med de konkrete innspill vi har fått om situasjonen på de ulike tjenesteområdene i intervjuarbeidet, og gjennom KOSTRA - analysene m.v.. Vi går i dette punktet gjennom alle sektorene. Vi har imidlertid ikke gått like tungt inn i alle tjenesteområdene, men valgt å gå mest konkret inn i de områder som representerer de største utgiftene for kommunene.

I punkt 7.2. tar vi opp spørsmålet om kommuneinndelingen kan tenkes å ha betydning for kommunenes evne til å rekruttere nøkkelpersonell og til å løse vanskelige oppgaver.

I punkt 7.3. tar vi opp spørsmålet om virkningene for kommuneøkonomien av en endret kommunestruktur.

7.1 Effektivitet i oppgaveløsning og ressursutnytting

7.1.1 Noen overordnede vurderinger

Det er et hovedbudskap fra vår side i dette kapitlet at lokaliseringen av den individrettede delen av tjenesteproduksjonen i Grenlandskommunene i stor grad vil bli upåvirket av om de fire kommunene slår seg sammen eller ikke. Lokalisering av skoler, barnehager, eldreomsorg m.v. vil i hovedsak bli som nå. Selve strukturen på tjenesteproduksjonen vil derfor ikke bli direkte påvirket av kommuneinndelingen som sådan. Vi sier naturligvis ikke dermed at ikke en større kommune vil kunne endre

strukturen på tjenesteproduksjonen, men da blir det som følge av politiske beslutninger som også kan fattes innenfor rammene av dagens kommuneinndeling.

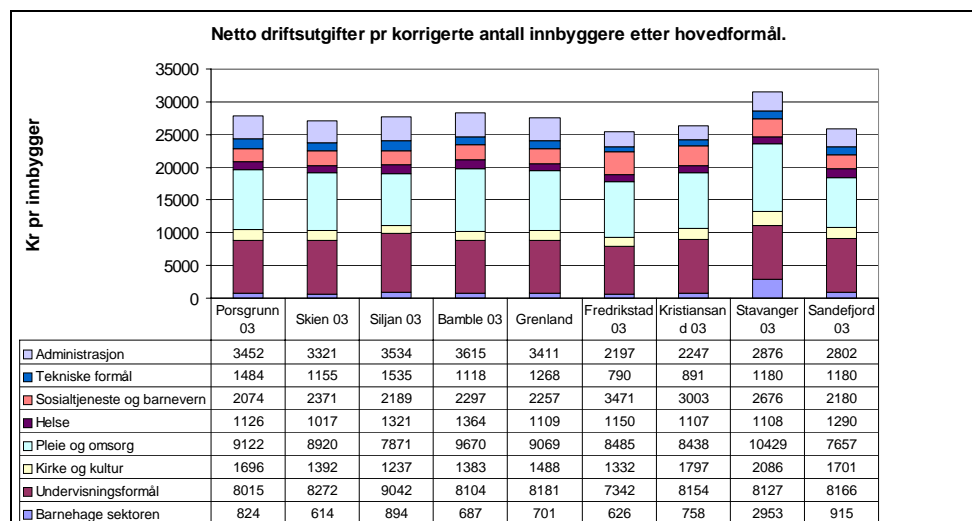
Det kan imidlertid være ønskelig å sentralisere tilbudet til noen spesielt ressurskrevende brukere, men dette er en prosess som også pågår i dag, og har ikke nødvendigvis sammenheng med kommunestrukturen. På den annen side kan etablering av en storkommune bidra til at sentralisering av/samarbeid om denne type tilbud vil øke i omfang og tempo. Når kommunene samarbeider om slike brukergrupper, er siktemålet todelt:

- Det skal gi bedre kvalitet i tilbudet enn kommunene er i stand til å gi hver for seg.
- I tillegg er det ønskelig å få ut et økonomisk potensiale ved å etablere ett samlet tilbud for regionen som helhet enn flere desentraliserte tilbud.

Vi kommer mer konkret tilbake til dette under gjennomgangen av de enkelte tjenesteområdene nedenfor.

Som et generelt poeng tror vi at den strategiske styringen - virksomhetsstyringen - av tjenesteproduksjonen ville kunne styrkes og forbedres hvis det ble etablert en storkommune. Muligheten for å bygge opp større og mer kompetente fagmiljøer innenfor styring, strategi og ledelse ville bli bedre. Det ville på sikt også kunne gi et løft i drift, utvikling og oppfølging av tjenesteproduksjonen. Men det er vanskelig å måle en slik gevinst i kroner og øre. Vi tror også slike større miljøer ville ha bedre forutsetninger for å utarbeide analyse- og beslutningsgrunnlag i saker som skal opp til folkevalgt behandling. Vi tror med andre ord analyse- og utredningskompetansen ville kunne styrkes gjennom å etablere en større kommune.

Før vi ser nærmere på de enkelte hovedområdene under administrasjon og tjenesteyting, vil vi presentere et overordnet bilde av hvordan kommunene i Grenland hver for seg og samlet bruker sine ressurser på ulike hovedformål. Dette framgår av figuren nedenfor.



Figur 7.1 Netto driftsutgifter per korrigerte antall innbyggere¹ etter hovedformål for ulike kommuner².

Av figuren framgår det blant annet at:

- Grenland (beregnet som om det var en kommune) ligger høyt når det gjelder utgifter til administrative og tekniske formål i forhold til sammenlikningskommunene.
- Grenland ligger relativt lavt når det gjelder utgifter til sosial, barnevern og kultur.
- Utgifter til pleie og omsorg og undervisning ligger omtrent på samme nivå som de andre.
- Innenfor Grenland ser vi at Siljan skiller seg ut med høy prioritering av undervisning og lave utgifter til pleie og omsorg, mens Bamble prioriterer pleie- og omsorg høyt.
- Det synes å være relativt like prioriteringer mellom sektorene i Skien og Porsgrunn, men noen variasjoner finnes:
 - Porsgrunn bruker mer til kirke, kultur og teknisk
 - Skien mer til sosial, barnevern og undervisning

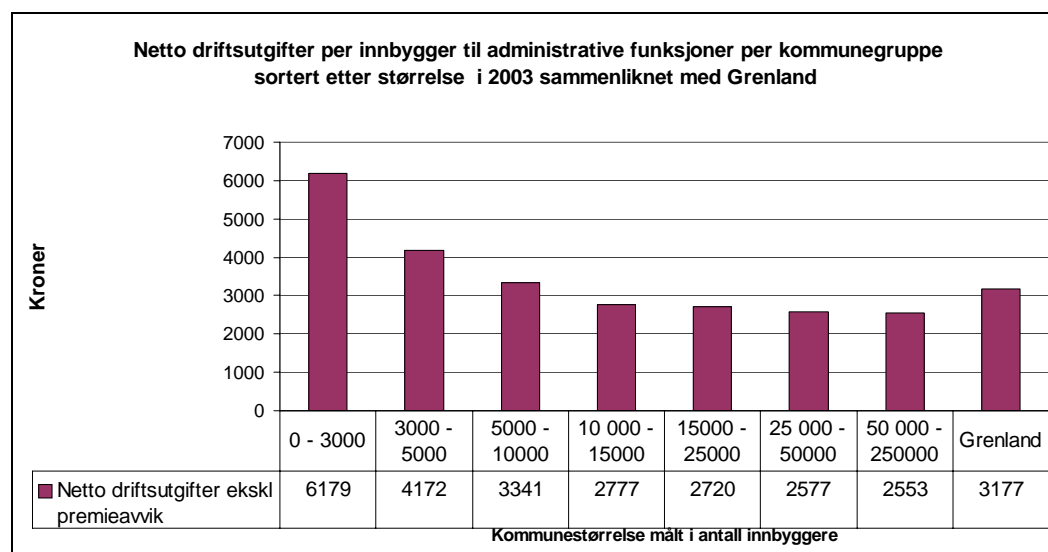
¹ Med korrigerte antall innbyggere menes en korrigering i forhold til behov. For helse, sosial, barnevern, pleie og omsorg har vi brukt delkriteriene per sektor som ligger til inntektssystemet. For barnehager og undervisningsformål er det brukt innbyggere i kommunen i relevante aldersgrupper. For administrasjon er det korrigert for omfanget av kommunes totale virksomhet og kriteriene for administrasjon fra inntektssystemet (en del fast per kommune)

² Tallene for Stavanger er ikke helt sammenliknbare for barnehager. Det reelle bildet ville vist ca. 2000 kroner i lavere kostnader.

7.1.2 Kommunal administrasjon

I kapittel 6 skrev vi at de økonomiske stordriftsfordeler i kommuneadministrasjoner på det nærmeste er uttømt i de kommunestørrelser vi finner i Grenland. Vi presiserte imidlertid også at det er store variasjoner i utgifter til administrative formål mellom kommuner på samme størrelse.

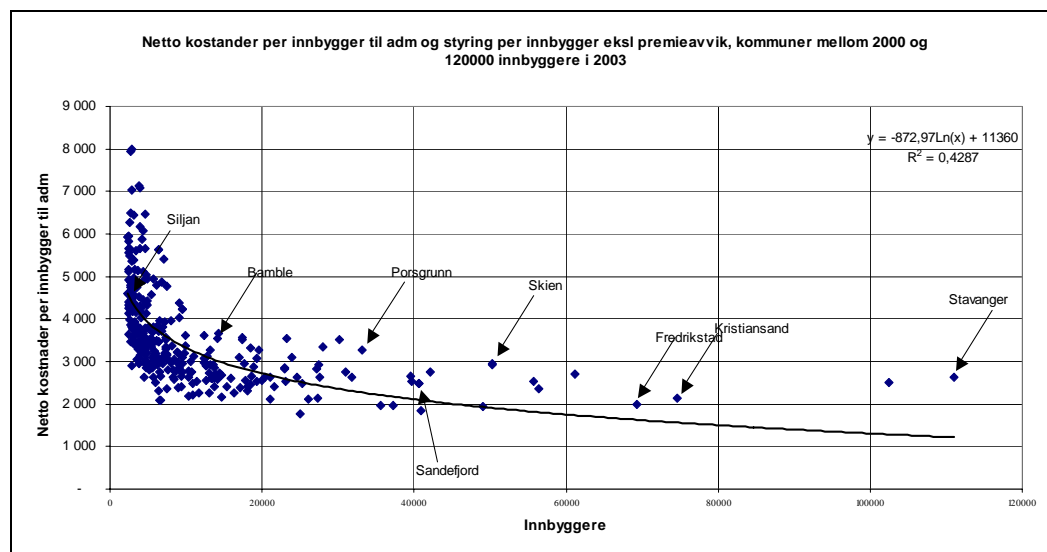
Som vi ser av figuren nedenfor ligger de gjennomsnittlige administrasjonsutgiftene for kommunene i Grenland godt i overkant av gjennomsnittet for kommuner av tilsvarende størrelse. Det gjelder enten vi sammenlikner med kommuner i størrelsesorden 10.000 – 15.000, 15.000 – 25.000, 25.000 – 50.000, eller 50.000 – 250.000.



Figur 7.2 Netto driftsutgifter til administrative formål i kommuner av ulik størrelse

En analyse av figuren ovenfor viser at det ikke er noen automatikk i at kommunesammenslutninger i Grenland vil lede til innsparinger i kommunal administrasjon.

Hvis vi derimot ser på noen utvalgte eksempler innen samme kommune-gruppe, blir bildet mer nyansert (figur 7.3). Av denne figuren ser vi at det er stor spredning i administrasjonsutgiftene mellom kommuner med samme størrelse. Det gjelder også i store kommuner tilsvarende de kommunestørrelser vi finner i Grenland.



Figur 7.3 Netto kostnader per innbygger til administrasjon og styring i kommuner av ulik størrelse

Basert på KOSTRA - tall fra 2003 kan det synes å ligge et potensiale for administrativ effektivisering i Grenlandskommunene dersom de gikk sammen i en storkommune. Av figur 7.2, går det fram at kommunene i Grenland bruker kr. 3177 per innbygger til administrative formål. Gjennomsnittet for kommunegruppen 50.000 – 250.000 er kr. 2553. Hvis vi tar et ”enkelt regnestykke” og forutsetter samme utgiftsnivå som for resten av denne kommunegruppen, betyr det en innsparing på kr. 60 millioner. Hvis vi sammenlikner med utgiftsnivået i Fredrikstad og Kristiansand, blir potensialet omtrent det dobbelte.

Om disse tallene kan det sies at det er ren teori. Kommunene har gjennom lang tid stått overfor et kostnadspress som har medført kutt i administrative funksjoner. Mange vil derfor sikkert hevde at det er små muligheter for ytterligere innsparing uten at det får konsekvenser for kvalitet og styringsevne i kommuneadministrasjonen. Det kan likevel ikke utelukkes at en komparativ analyse av ressursbruk i kommuneadministrasjonene - internt i Grenland og med andre kommuner - ville vist at det finnes muligheter for innsparing på disse områdene uten at det får store kvalitetsmessige konsekvenser.

Og da er vi over i det neste poenget: Ser vi nærmere på konkrete administrative funksjoner, vet vi fra andre kommuner at det er store muligheter for rasjonalisering og innsparing gjennom samarbeid. Vi snakker da ikke først og fremst om strategiske administrative ledelsesressurser, men om samordning av stabs- og fellesfunksjoner som for eksempel lønnskjøring, regnskap og skatteinnkrevning, jfr. funksjonsoversikten i figuren nedenfor.

Samarbeid om administrative støttefunksjoner?

Ikke først og fremst dette:

- Administrasjonssjef/rådmannsfunksjon og overordnet sektorledelse
- Budsjett og økonomiplan, oppfølging av politiske vedtak
- Økonomistyring, kontroll og rapportering
- Oppfølging av virksomheter, resultatenheter
- Finansforvaltning

Men dette:

6. Regnskap
7. Fakturering
8. Lønnsutbetaling
9. Skatteinnkreving, skatteregnskap og arbeidsgiverkontroll
10. Innkjøp
11. IKT-drift og brukerstøtte
12. Personalforvaltning
13. Arkiv
14. Sentralbord, servicetorg
15. Etc.

AGENDA

Figur 7.4 Oversikt over administrative funksjoner

I Grenland foregår det i dag et visst samarbeid om denne typen funksjoner, som mange vil vurdere som opplagte og gode samarbeidsområder. Samarbeid på disse områdene er imidlertid sterkt avhengig av felles IKT-systemer i kommunene, hvilket ikke er på plass i Grenland; i hvert fall ikke som en gjennomgående ordning. Vi vet at det både har vært og er i gang prosesser for å få til samarbeid om både IKT og ulike typer administrative støtteressurser mellom kommunene (jfr. punkt 4.6). Dette er et samarbeid som bør intensiveres og settes inn i en klar strategisk sammenheng dersom man har ambisjoner om å effektivisere de administrative prosessene.

Tatt i betraktning av at felles IKT-systemer og -plattform kan gi store muligheter for økonomisk og kvalitetsmessige bedre løsninger på en rekke kommunale funksjonsområder, betrakter vi dette som et helt vesentlig satsingsområde dersom kommunene ønsker å styrke samarbeidet på det administrative området.

Flere steder i landet er det prosesser og prosjekter i gang mellom kommuner for å ta ut gevinster knyttet til felles IKT-løsninger koplet opp mot driftstunge oppgaver som for eksempel regnskap, lønn m.v. Drammensregionen er et eksempel på dette. Kommunene i denne regionen mener å se betydelige effekter i dette samarbeidet både knyttet til økonomi, kvalitet, felles kompetanseutvikling m.v.

Når man skal vurdere utgifter til administrative oppgaver basert på KOSTRA -tall, finner vi grunn til å presisere to forhold.

- For det første er KOSTRA - tallene for administrasjon generelt vanskelige å sammenlikne; blant annet fordi kommunene regnskapsfører sine utgifter ulikt. Man skal derfor være varsom med trekke for bastante konklusjoner gjennom sammenlikninger på dette området.
- For det andre kan høye utgifter til administrasjon være uttrykk for en filosofi om at dette gir bedre styring, kontroll og oppfølging av virksomheten ute. Altså at det gir bedre virksomhetsstyring. Etter vår oppfatning er dette et relevant argument. Det kan til og med tenkes at det vil være riktig å styrke de strategiske plan-, styrings- og ledelsesressursene i en ny storkommune.

Bare gjennom konkrete studier vil det være mulig å finne ut av denne problemstillingen for Grenlandskommunene. Men at det ligger et potensiale her for administrativ effektivisering, er vi rimelig sikre på.

7.1.3 Grunnskoler og barnehager

Vi skal i dette punktet drøfte følgende problemstillinger:

- (1) Kostnader knyttet til utbygging og dimensjonering av barneskoler, ungdomsskoler og barnehager
- (2) Tilbud til spesielt ressurskrevende elever/barn
- (3) Strategi, styring og utvikling av sektoren; inkludert forvaltning og myndighetsutøvelse

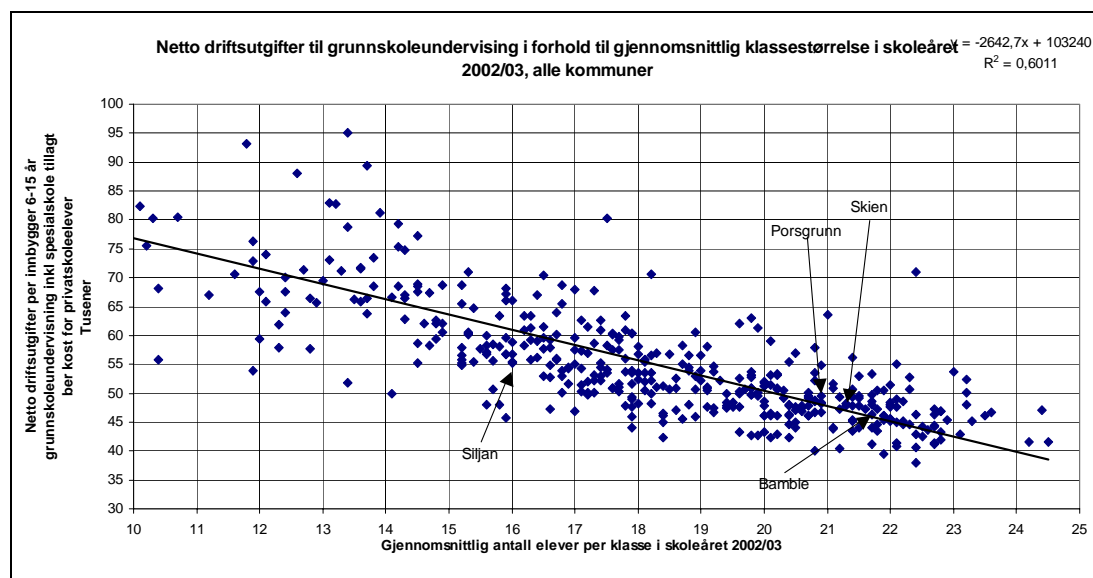
Kostnader

Når det gjelder styring av den generelle skolestrukturen, tror vi ikke en annen kommuneinndeling ville gitt en annen struktur. Begrunnelsen for denne påstanden er helt konkret særlig knyttet til to forhold. De små skolene i henholdsvis Skien og Porsgrunn ligger ikke nær grensen til nabokommunen. Det ligger derfor ikke noe ”strukturpotensiale” i å se dette spørsmålet på tvers av kommunegrenser. Strukturen er et resultat av faglige, administrative og i siste instans politiske beslutninger internt i den enkelte kommune. (Som en parentes kan det muligens hevdes at de små grendeskolene ville vært mer ”utsatt” i en storkommune, men det vil i så fall mer ha sammenheng med politiske beslutningsprosesser å gjøre enn med selve strukturen). I noen områder på grensen mellom Skien og Porsgrunn ligger det skoler temmelig tett på hver sin side av grensen. Det gjelder området Klyve/Vestsiden og det gjelder Borge/Buer. Alle disse skolene opplyses å være temmelig optimale når det gjelder størrelse, og det ville derfor være lite aktuelt å nedlegge en eller flere av dem ved en kommunesammenslutning. Hvordan eventuell ny bygging av skoler i

framtiden vil bli påvirket av en ny kommunestruktur har vi ikke hatt forutsetninger for å vurdere.

Det som derimot er viktig når en diskuterer dette aspektet ved skolestrukturen, og som også blir praktisert, er å gi elever som ønsker det mulighet til å gå på skolen i nabokommunen.

Kostnadsnivået i skolesektoren er altså først og fremst avhengig av strukturen innad i den enkelte kommune. Og det er særlig klassestørrelse som er bestemmende for ressursbehovet. Av figuren nedenfor ser vi hvordan dette bildet er i de fire kommunene i Grenland.



Figur 7.5 Kostnadsnivået i grunnskolen i forhold til gjennomsnittlig antall elever per klasse

Av figuren ser vi at:

- Skien, Porsgrunn og Bamble har omtrent lik gjennomsnittlig klassestørrelse og ligger omtrent på gjennomsnittet med hensyn til ressurser dersom en tar hensyn til struktur.
- Siljan har mindre klasser og et høyere kostnadsnivå, men kostnadsnivået per elev er relativt sett lavere dersom en tar hensyn til strukturen.

Tilsvarende konklusjoner som for grunnskole kan trekkes for barnehagene. Heller ikke strukturen på eller kostnadene i barnehagetilbudet vil bli påvirket av kommunestrukturen direkte. Også dette tilbudet må gis desentralisert, og ut fra omtrent samme struktur som i dag. Dette betyr naturligvis ikke at utgiftene til eller prioriteringen av barnehager ikke kan bli påvirket av en endring i kommunestrukturen. Men da vil det skje som

følge av faglige og politiske diskusjoner og ikke som følge av endret kommuneinndeling. Som det framgikk av figur 7.1., bruker Porsgrunn og Siljan i dag en god del mer til barnehager enn Skien og Bamble. Det er også noen forskjeller mellom kommunene når det gjelder forholdet mellom privat og offentlig drift av barnehager. Dette siste framgår av figuren nedenfor.

Tilbud til spesielle grupper

Når det gjelder utbygging og drift av ulike typer spesialskoler og barnehager (eventuelt spesielle avdelinger), tror vi det er argumenter for koordinering og samarbeid på tvers av kommunegrensene. Kravet til samordning kan skyldes både hensynet til langsiktig dimensjonering, effektiv drift, kompetanse og tilgjengelighet for brukerne. I noen tilfeller snakker vi her om svært spesialiserte tilbud. Dette er et område der kommunene samarbeider ganske tett i dag. Myrene, Engrav, Den røde skole er noen eksempler på virksomheter der det samarbeides om ressurskrevende barn/elever. Men det er nok mer å hente her - kanskje også når det gjelder undervisning for små nasjonsgrupper ved Voksenopplæringen og om barn med spesielle behov. Hvis det var en kommune i regionen, ville man dessuten slippe økonomiske oppgjørsordninger mellom kommunene om enkeltelever, slik vi har oppfattet at praksis er i dag.

Strategi og styring

Når det gjelder skole- og barnehageadministrasjonen i kommunene, vil vi tro det kan høstes både stordriftsfordeler og kvalitetsgevinster gjennom en samordning av kommunenes sentrale fagressurser. Likeledes kan det være gevinster knyttet til samarbeid om for eksempel forvaltningsoppgaver og oppgaver som har med utvikling og faglig støtte til driftsenhetene å gjøre. Det kan for eksempel gjelde rapportering, tilsyn og godkjenning, kontakt med statlige myndigheter, utviklingsprosjekter mot skolene, samt resultatvurdering og innsamling av styringsinformasjon. Det samarbeides i dag en god del om pedagogiske og andre typer utviklingstiltak og også om kompetanseutvikling, men vi tror dette kan intensiveres og formaliseres ytterligere.

7.1.4 Pleie og omsorg

Vi skal i dette punktet drøfte følgende problemstillinger:

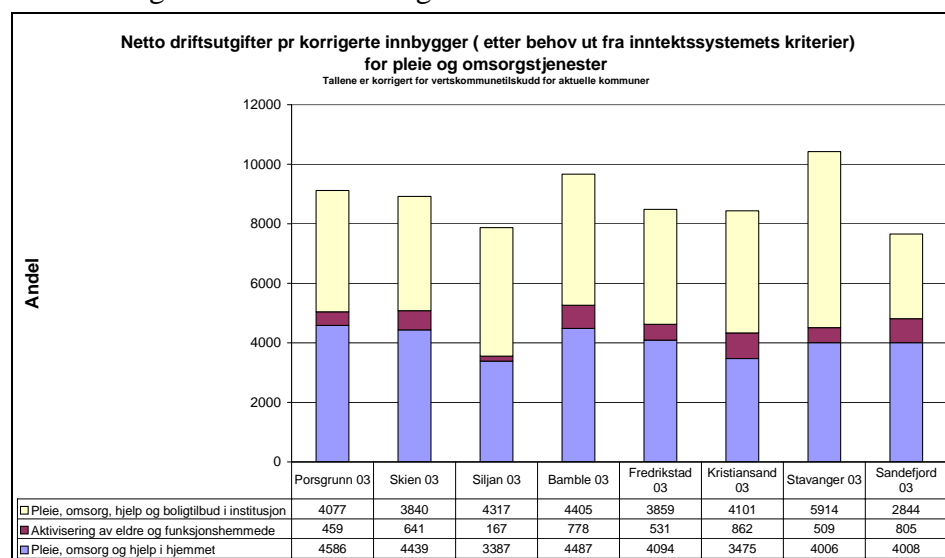
- (1) Kostnader knyttet til drift av pleie- og omsorgstjenester generelt
 - (2) Tilbud til spesielt ressurskrevende eller faglig krevende brukere
 - (3) Strategi, styring og utvikling av sektoren; inkludert forvaltning og myndighetsutøvelse
-

Kostnader

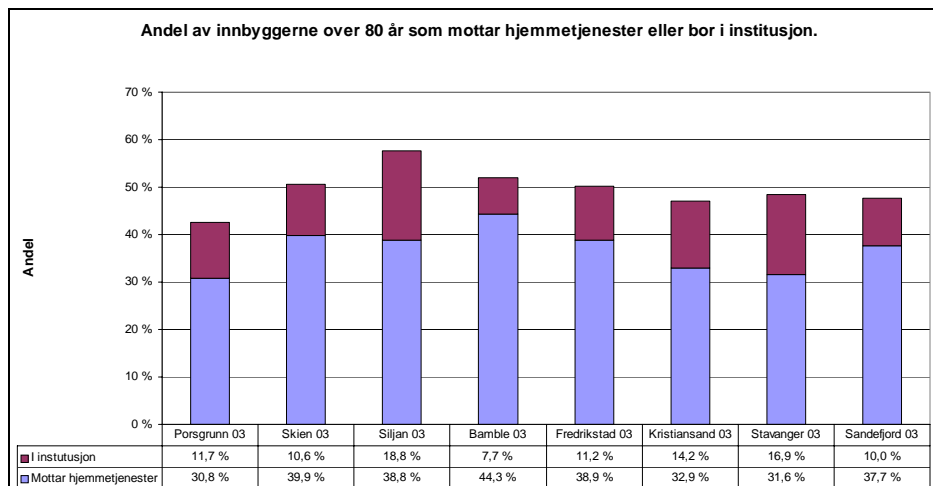
Generelt mener vi at de synspunkter som ovenfor er gjort gjeldende for drift av skoler og barnehager også kan gjøres gjeldende for pleie- og omsorgstjenester. De hjemmebaserte tjenestene til eldre vil i liten - om noen - grad bli påvirket av kommunestrukturen. De fleste større kommuner, og det gjelder også Grenlandskommunene, har delt inn virksomheten i mindre og mer oversiktlige soner/distrikter. Dette blant annet for å gi god oversikt over driften. Det ligger derfor etter vår vurdering små effektiviseringsmuligheter på dette området som direkte følge av å etablere en storkommune.

Mye tyder på at dette resonnementet også gjelder for drift av sykehjem. Det er en fordel å ha sykehjemmene geografisk spredt, og vi kjenner heller ikke til analyser som viser at det er noen økonomiske fordel med veldig store sykehjem. Dessuten kan dette spørsmålet i stor grad avgjøres uavhengig av kommunestruktur, siden kommunene hver for seg er så store allerede. Derimot kan det ligge et potensiale i å samkjøre driften av den institusjonsbaserte og den hjemmebaserte omsorgen. Flere kommuner har gode erfaringer med dette.

På samme måte som for skoler og barnehager er det godt mulig at tilbudet innen pleie og omsorg vil bli påvirket av en endret kommunestruktur. Men også på dette området vil endringene da skje som følge av faglige og politiske diskusjoner og ikke som følge av kommuneinndeling. Som det framgår av figurene 7.6. og 7.7., prioriterer Grenlandskommunene litt forskjellig innen pleie- og omsorgssektoren, og det samlede utgiftsnivået varierer også noe kommunene imellom.



Figur 7.6 Netto driftsutgifter til pleie- og omsorgstjenester



Figur 7.7 Andel av innbyggerne over 80 år som mottar ulike typer tjenester

Av figurene ser vi for eksempel at det er flere som får tilbud av de over 80 år i Skien enn i Porsgrunn, til tross for at de to kommunene bruker omtrent like mye per relevant innbygger. Det behøver ikke bety at Skien er mer ”produktive”, men at tilbudet som gis er mindre omfattende. Hovedpoenget i denne sammenheng er å få fram at det gjennom en kommunesammenslåing kan finne sted en tilnærming kommunene i mellom når det gjelder driftskonsepter, organisering m.v. Resultatet av et slikt arbeid kan utmerket godt være lavere utgifter, men det vil bare et framtidig arbeid gi svar på.

Tilbud til spesielle grupper

Det generelle bildet er altså at tilbudet innen pleie og omsorg i liten grad vil bli påvirket av kommuneinndelingen. Men også i denne sektoren er det grupper av brukere som ville kunne tjene på et samarbeid over kommunegrensene. Det gjelder for eksempel:

- Brukere som trenger rehabilitering og opptrening
- Demente med aggresjon
- Demente med depresjoner

Dette er eksempler på brukere som krever et så spesialisert og krevende tilbud at hver av kommunene blir for små til å kunne gi et tilstrekkelig godt og effektivt tilbud hver for seg. Kommunene bør derfor vurdere om det er hensiktsmessig å etablere samarbeid om tilbud til slike brukergrupper.

Også mer tekniske funksjoner som kjøkkendrift (eksempelvis mat til hjemmeboende) og vaskeri vil det kunne ligge et potensiale i å samarbeide om, men her er det så vidt vi har forstått et arbeid i gang.

Strategi og styring

På samme måte som for skoler og barnehager vil det også eksistere muligheter for både stordriftsfordeler og kompetansemessige gevinster i en samkjøring av sektoradministrasjoner på denne sektoren: Utviklingsoppgaver, virksomhetsstyring, forvaltning og saksbehandling m.v.

7.1.5 Helse, barnevern, sosial m.v.

Vi tror potensialet i et samarbeid mellom kommunene i Grenland innen denne "sektoren" er knyttet til følgende forhold:

- (1) Strategi, styring og utvikling av sektoren
- (2) En del ressurs- og kompetansekrevende brukere og brukergrupper
- (3) Praktisk samarbeid på utvalgte områder

På samme måte som for sektorene nevnt ovenfor mener vi at det også på dette området vil ligge gevinster i å etablere et større miljø når det gjelder strategi, faglig utvikling, utvikling av de menneskelige ressurser/ kompetanseutvikling, evaluering og oppfølging av driften m.v. Vi tror derimot ikke det er noen farbar vei å sentralisere selve tjenesteytingen. Tvert i mot er det mulig at deler av tjenesteytingen bør desentraliseres ytterligere. Satt på spissen kan det hende at policy, retningslinjer og strategi bør sentraliseres nettopp for å kunne desentralisere selve tjenesteytingen. Vi tror heller ikke det ligger noen umiddelbare økonomiske/ effektiviseringsmessige gevinster i driften som følge av en endret struktur. Men det vil kunne ligge et slikt potensiale over tid som følge av mer fokus på strategi, utvikling, oppfølging og evaluering.

Tilbud til spesielle grupper

Men også innenfor dette tjenesteområdet vil det ligge gevinster i å samarbeide om tilbudet til små, men ressurskrevende brukergrupper. Kommunene er allerede i gang med å utrede dette, så vi skal bare nevne noen eksempler. Vi er klar over at de fleste av disse brukergruppene som her omtales i KOSTRA – sammenheng ligger innenfor pleie- og omsorg. Vi har imidlertid oppfattet det slik at ansvaret for disse gruppene er noe ulikt organisert i Grenlandskommunene. Av praktiske grunner behandler vi dem derfor under området "Helse, barnevern og sosial". Det viktigste er å få fram poenget:

- Bo- og dagtilbud til psykisk utviklingshemmede med store adferdsavvik (er under utredning)
 - Bo- og dagtilbud til barn med kompliserte og sammensatte problemstillinger (under utredning)
 - Andre brukere med sammensatte behov (CP, skader, multifunksjonshemminger). Marenro er et eksempel på et slikt tilbud.
-

- Visse spesialtilbud innen barnevernet. Ved å gå sammen vil kommunene kanskje kunne gi et tilbud i egen regi som de i dag må kjøpe ved private institusjoner. Hvorvidt dette blir billigere, kan bare en videre utredning gi svar på, men vi vil anta at det her kan ligge en gevinst.
- Spesielle tilbud innen PU - omsorgen. Også innenfor PU - omsorgen er det behov for en viss spesialisering og differensiering. Et samarbeid mellom kommunene vil kunne gi et bedre tilbud enn de er i stand til hver for seg.

Felles for alle disse brukergruppene er at det kan være vanskelig å utvikle et tilbud i hver av kommunene som har tilstrekkelig kapasitet og kvalitet. På noen av områdene kan til og med regionen som helhet bli for liten.

Andre samarbeidsområder

I tillegg til ovennevnte samarbeides det blant annet på følgende områder:

- Det er etablert en felles barnevernsvakt
- Det samarbeides om miljørettet helsevern
- Det samarbeides om luftforurensningsovervåking

Spørsmålet om felles legevakt er under utredning. Skien og Siljan har allerede en slik felles vaktordning.

7.1.6 Tekniske tjenester

Som det framgikk av figur 7.1. bruker kommunene i Grenland relativt mye til tekniske formål sammenliknet med de kommunene vi sammenliknet med. Vi har ikke hatt muligheter innen rammene av dette prosjektet til å undersøke nærmere hva dette skyldes. Men hvis vi sammenlikner Grenlandskommunenes samlede utgifter til tekniske tjenester med henholdsvis Fredrikstad og Kristiansand kommuner, er forskjellene betydelige. Forskjellen er mellom 400 – 500 kroner per innbygger.

Vi vil nedenfor kort kommentere status i samarbeidet på viktige områder innen tekniske tjenester og påpeke noen muligheter for videre utvikling av dette.

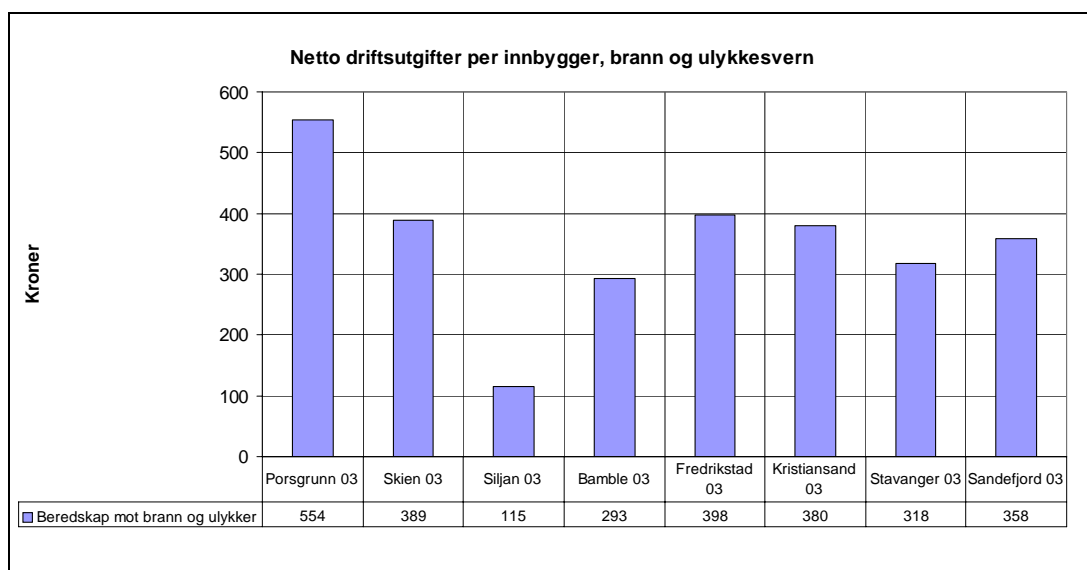
Vann, avløp og renovasjon

Det er nylig avlevert en utredning om ulike samarbeids- og selskapsmodeller i regionen knyttet til arbeidet med vann, avløp og renovasjon. Det er antydnet muligheter for betydelige årlige innsparinger ved å organisere dette arbeidet annerledes, men anslagene beskrives som usikre.

Når det gjelder renovasjon, har kommunene lenge hatt en felles ordning for dette - administrert fra Skien. Det opplyses at dette samarbeidet fungerer godt.

Beredskap mot brann og ulykker

Her samarbeider Skien og Siljan om en brannordning. Porsgrunn samarbeider med Norsk Hydro. Så vidt vi har forstått samarbeider også Bamble i noen grad med industrien om brannberedskap. Som det framgår av figur 7.8. bruker særlig Porsgrunn relativt store beløp til dette formål. Det bør derfor således ligge muligheter for gevinster i et tettere samarbeid på dette området.



Figur 7.8 Utgifter til brann og ulykkesvern

Vegvedlikehold

I stor grad baseres vegvedlikeholdet på innkjøpte tjenester. Kommunene samarbeider både om kjøp av tjenester og i noen grad også om bruk av maskiner. Et av de siste tiltakene er samarbeid om asfaltering. Samarbeidet vedrørende bruk av maskiner begrenses av at kommunene ofte har behov for å bruke maskinene samtidig.

Drift av gatelys

De fire Grenlandskommunene inngikk i 2003 en avtale med Skagerak Nett AS om drift og vedlikehold av gatelys. Avtalen løper ut 31.12.2006. Det er nylig avgitt en rapport som drøfter ulike samarbeidsmodeller mellom kommunene når de overtar ansvaret om to år. Rapporten skal nå til administrativ og politisk behandling. Konklusjonen i rapporten er at det bør bygges opp forvaltnings- og bestillerkompetanse på gatebelysning i en av kommunene så raskt som mulig.

Bruk av maskiner

Det pågår også et prosjekt for å utrede potensialet i et tettere samarbeid om innkjøp, bruk og vedlikehold av maskinparken i kommunene. Allerede i dag samarbeider kommunene om innkjøp av maskiner, men her kan det muligens ligge et ytterligere potensiale.

Når det gjelder de spesialmaskiner som kommunene har selv, brukes de stort sett kontinuerlig eller på samme tid i alle kommunene. Det er derfor klare begrensninger på muligheten for samarbeid om bruken. Derimot samarbeides det godt om vedlikeholdssystemer.

Vedlikehold av kirker og kirkegårder

Så vidt vi har forstått er ordningene i Porsgrunn og Skien noe ulike på dette området. I Porsgrunn har Kirken en avtale med kommunen om vedlikehold av bygg, kirkegårder m.v. Det gir en fleksibel bruk av maskiner, utstyr og ansatte. I Skien har Kirken egne ansatte til å ta seg av disse oppgavene. Her ligger det muligens et potensiale for samdrift og effektivisering.

Drift av idrettsanlegg m.v.

Også her foregår det noe samarbeid - som sannsynligvis kan utvikles videre.

Drift og utvikling av eiendommer

Kommunene samarbeider i noen grad om utvikling og drift av systemer for eiendomsforvaltning; inkludert opplegg for renhold. Siktemålet med dette samarbeidet er å lære av hverandre, utveksle erfaringer m.v. Det kan ofte ligge mye god læring i dette, og på sikt også effektivisering.

Vaktordninger

Grenlandskommunene har i varierende grad vaktordninger på teknisk sektor. De viktigste av disse er:

- Vann og avløp
- Vegvedlikehold (spesielt vinterstid, men også andre deler av året)
- Brann

Bortsett fra innenfor brannberedskap (se ovenfor) er det lite samarbeid på disse områdene. Ut fra de samtalen vi har ført krever noen av disse vaktordningene lokal kunnskap. Det bør likevel vurderes om ikke det ligger muligheter for å utvide dette samarbeidet noe. I tillegg kan det nevnes at Skien Brannvesen har ansvar for den felles 110 – Alarm-sentralen for hele Telemark.

7.1.7 Kultur

De fire kommunene i Grenland har temmelig ulik prioritering av kultur. Prioriteringen kan litt forenklet sies å være som følger:

- Porsgrunn bruker relativt mye til aktivitetstilbud for barn og unge, musikkskoler, bibliotek og idrett
- Skien ligger relativt høyt når det gjelder kino, museer og kunstformidling
- Bamble ligger relativt høyt på prioritering til barn og unge, idrett og bibliotek
- Siljan bruker sine kulturmidler hovedsakelig til tre formål: andre kulturaktiviteter, musikkskoler og bibliotek

Spørsmålet blir så hvordan dette tjenesteområdet skal vurderes i et kommunestrukturperspektiv. Som for andre tjenesteområder vil også kultursektoren kunne tjene på et faglig samarbeid. For noen av kulturtilbudene vil det kunne være aktuelt med stordriftsfordeler og eller større grad av funksjonsfordeling i en storkommune - for eksempel innenfor kino, musikkskoler, museer, deler av idrettsanleggene m.v. Utbygging av nye anlegg innen idrett og andre kulturområder vil også lettere kunne diskuteres og besluttes ut fra en mer helhetlig regional plan enn når de fire kommunene diskuterer dette hver for seg. Men dette er svært "følsomme" spørsmål. Vi nøyer oss derfor med å nevne dem her.

Som vi kommer inn på i kapittel 8, kan imidlertid en større Grenlandskommune få en giv med hensyn til felles profilering av sine kulturtilbud, og antakelig også både styrket kompetanse og finansiell styrke til å utvikle nye og kvalitativt gode tilbud.

7.1.8 Konklusjon

Tjenesteproduksjon legger uten sammenlikning beslag på hoveddelen av kommuneutgiftene. Det er derfor viktig med en grundig vurdering av hvilke effekter en ny kommunestruktur i Grenland vil ha på disse områdene. Vi tror en storkommune vil kunne legge forutsetninger for å oppnå flere fordeler:

- Det kan gi innsparinger i utgifter til administrative funksjoner som lønn, regnskap, fakturering, sentralbord m.v. Felles IKT-plattform og -systemer er viktige premisser i så henseende.
 - Det bør også være mulig å spare noe innen overordnet administrative ledelse og også innen sektorledelse/etatsledelse.
 - Samtidig tror vi en storkommune i Grenland vil ha forutsetninger for å utvikle høyere kompetanse på ledelse, styring, strategi, utvikling av styrings- og oppfølgingssystemer m.v. Med andre ord å utvikle miljøer for disse funksjonene. Vi tenker da både på styring og utvikling av egen organisasjon, men også på
-

samfunnsanalyse og overordnet planlegging. Det er imidlertid viktig å se dette punktet og de to forannevnte i sammenheng. Her må det foretas en avveining, slik at ikke de strategiske styringsfunksjonene strippest så hardt at de mister sin slagkraft.

- Hoveddelen av tjenesteproduksjonen i kommunene vil og bør fortsatt være desentralisert - i nærmiljøene der folk bor. Da tenker vi på skoletilbud, barnehagetilbud, eldreomsorg, nærmiljøanlegg innenfor idrett, fritidsklubber m.v. Eventuelle innsparinger på tjenesteproduksjonen som følge av endret struktur på tilbudet vil derfor ikke komme som *følge av en ny kommuneinndeling*. Det er likevel mulig at en ny kommune vil legge opp til andre driftsformer enn de nåværende fire, og som kan vise seg mer effektive, men da ikke som direkte følge av en endret inndeling.
- Vi er klart av den mening at kommunene bør ha gevinster av et samarbeid om tilbud til små grupper av ressurskrevende brukere/brukere med spesielle behov. Dette samarbeidet vil primært gi kvalitetsgevinster, men på noen områder også økonomiske innsparinger. Det er grunn til å presisere at det her allerede er et økende samarbeid på gang.
- Grenlandskommunene bruker relativt mye penger på tekniske formål sammenliknet med andre kommuner av tilsvarende størrelse. Her bør det være mulig å hente inn gevinster gjennom et samarbeid. Noen slike muligheter er påpekt ovenfor. I tillegg er det flere utredninger som nå ligger til administrativ og politisk behandling.
- I et litt lengre perspektiv bør det også være et potensiale i å se *noen deler* av tilbudet innen kulturområdet i sammenheng. Også her har vi pekt på konkrete eksempler i framstillingen foran.

Hva er så fallhøyden ved en storkommune sett i forhold til administrasjon og tjenesteproduksjon?

- Store kommuner kan bli tungroddede og ”byråkratiske”. En må derfor ha stor bevissthet rundt styringssystemer, oppfølging, evaluering av driften m.v.
- Muligheten for individuelt tilpassede løsninger til brukerne kan bli redusert, altså skreddersøm. Vi vil likevel ikke overvurdere betydningen av dette punkt.
- I tillegg kommer naturligvis den tunge problemstillingen knyttet til det å samkjøre fire kommuneorganisasjoner i en felles enhet (organisasjonskultur, arbeidsformer, tenkemåter o.s.v.). Dette er en betydelig utfordring.

Igjen vil vi derfor presisere at en storkommune kan legge forutsetninger for å møte en god del av de utfordringer Grenlandsregionen står overfor

på tjenesteproduksjonen. Men det er *måten dette gjennomføres* på som vil avgjøre hvorvidt og i hvilken grad man lykkes.

7.2 Kompetanse og kapasitet

Det har de senere årene vært mye fokus på kommunenes evne til å rekruttere og beholde nøkkelarbeidskraft. Selv om utfordringen akkurat for øyeblikket er noe mindre enn den var for et par - tre år siden, er det avgjørt et poeng å holde fokus på denne problemstillingen også i tiden framover. Det gjelder flere grupper av arbeidstakere både innen helse- og sosialsektoren, innen teknisk sektor, i en del administrative stillinger og blant pedagogisk personale.

Spørsmålet i denne sammenheng er imidlertid om denne evnen vil bli påvirket av kommunestrukturen. Vil en storkommune øke muligheten for å rekruttere og beholde arbeidskraft? Vi tror kommunene i Grenland hver for seg er så vidt store allerede i dag, at denne problemstillingen ikke bør tillegges vesentlig vekt når framtidig kommunestruktur skal diskuteres. Og i en region som Grenland kan det faktisk i like stor grad være bo-kvaliteter som avgjør rekrutteringsmulighetene som selve arbeidsplassen. Siljan kommune opplever for eksempel ikke nevneverdige problemer med å rekruttere arbeidskraft til tross for at kommunen er liten og fagmiljøene små.

Det som derimot kan være et poeng, er at det kan være lettere å utvikle større, kraftigere og mer kompetente miljøer knyttet til:

- Strategi
- Omstilling
- Krevende plan- og analysearbeid
- Utvikling av styringssystemer
- m.v.

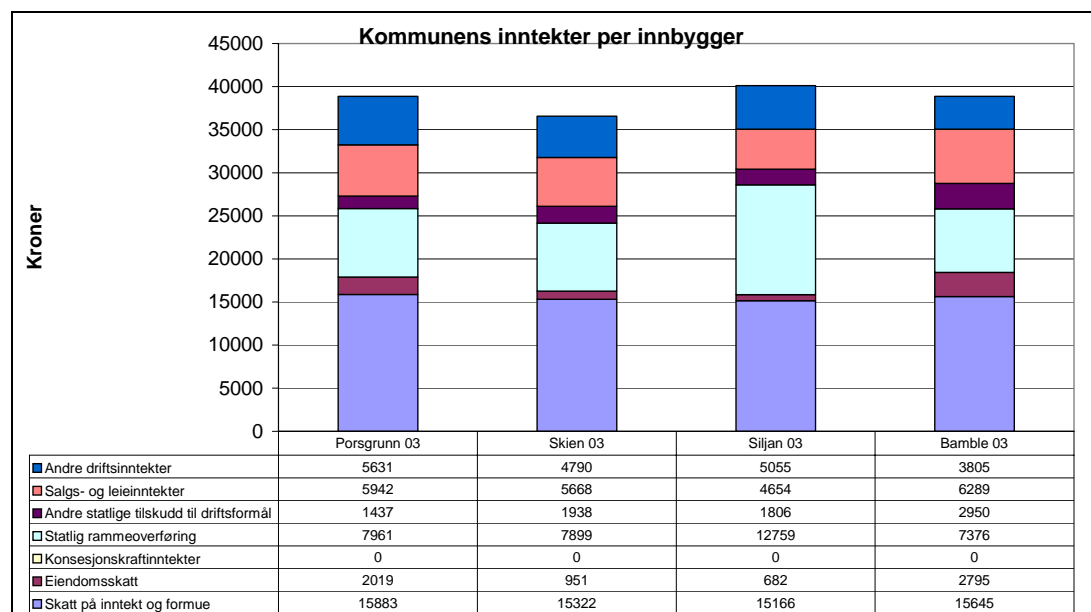
Selv om både Skien, Porsgrunn og Bamble er store kommuner, er det grunn til å stille spørsmål om en storkommune på 100.000 innbyggere ville ha bedre forutsetninger for å utvikle denne type miljøer enn de fire kommunene har hver for seg.

7.3 Kommuneinndelingen og økonomi

Et viktig spørsmål i debatten om framtidig kommunestruktur er hvorvidt og i hvilken grad endringer i kommuneinndelingen vil påvirke inntektene fra staten. I dette punktet vil vi først gi en kort beskrivelse av hvordan inntektssystemet virker. Deretter vil vi gjøre rede for hvordan systemet vil slå ut for en kommune bestående av de fire Grenlandskommunene.

7.3.1 Hvordan virker inntektssystemet?

Kommunenes inntekter per innbygger i 2003 framgår av figuren nedenfor.



Figur 7.9 Kommunenes inntekter per innbygger

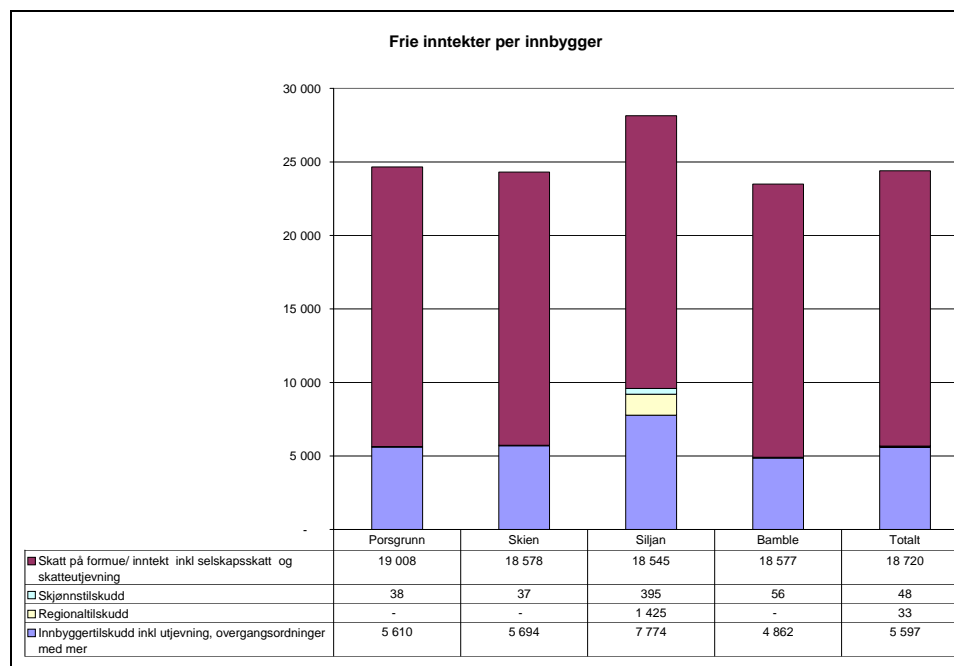
De delene av kommunenes inntekter som kan bli påvirket av eventuelle kommunesammenslutninger er:

- Statlige rammeoverføringer
- Skatt på inntekt og formue

Summen av dette kalles kommunens frie inntekter.

Hvis vi ser nærmere på Grenlandskommunenes frie inntekter for 2005³ basert på det statsbudsjett som nå er vedtatt, får vi følgende bilde:

³ Tallene i figuren er anslag for 2005. Det vil som kjent bli endringer fordi de faktiske frie inntektene er avhengig av innbyggertallet per 1 januar 2005 og løpende inntektsutjevning.



Figur 7.10 Kommunenes frie inntekter

Kort forklaring til figuren:

- *Inntektsutjevningen* brukes for å utjevne skatteinntektene. Som det framgår er det bare Porsgrunn som har skatteinntekter som er over 90 % av landsgjennomsnittet. De tre andre kommunene får dette kompensert gjennom inntektsutjevningen.
- *Utgiftsutjevning* blir brukt for å tilpasse inntektene til det tjenestebehovet kommunene har ut fra objektive kriterier. Ulikheter i behov skal kompenseres fullt ut utgiftsutjevningen.
- *Skjønnsmidler og regionaltilskudd* skal korrigere for forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i fordelingsystemet.

De kriteriene som brukes i utgiftsutjevningen er følgende:

Kriterium	Hvordan beregnes hver kommunes andel i forhold til landet totalt	Vekt
Innb. 0-5 år		2,3 %
Innb. 6-15 år		30,7 %
Innb. 16-66 år		12,1 %
Innb. 67-79 år		8,5 %
Innb. 80-89 år		13,3 %
Innb. o/90 år		4,9 %
Skilte og separerte		3,8 %
Arbeidsledige		1,1 %
Dødelighet		2,5 %
Ikke-gifte over 67 år		2,5 %
Innvandrerer		0,5 %
Reisetid	Avstand til kommunesenteret, utgangspunkt sentrum i hver grunnkrets	1,5 %
Sone	Avstand til senter i sone, hver sone har minimum 2000 innbyggere	1,0 %
Nabo	Avstand til sentra i nabogrunnkretser innenfor sonen	1,1 %
PU over 16 år		6,6 %
PU under 16 år		0,4 %
Urbanitetskriterium	Antall innbyggere opphøyd i 1,2	4,2 %
Landbrukskriterium		0,5 %
Basistillegg	Likt per kommune	2,5 %
<i>Totalt</i>		<i>100,0 %</i>

Figur 7.11 Kriterier som brukes som grunnlag for utgiftsutjevningen mellom kommune. Kriteriene som påvirkes av kommunestrukturen er uthevet

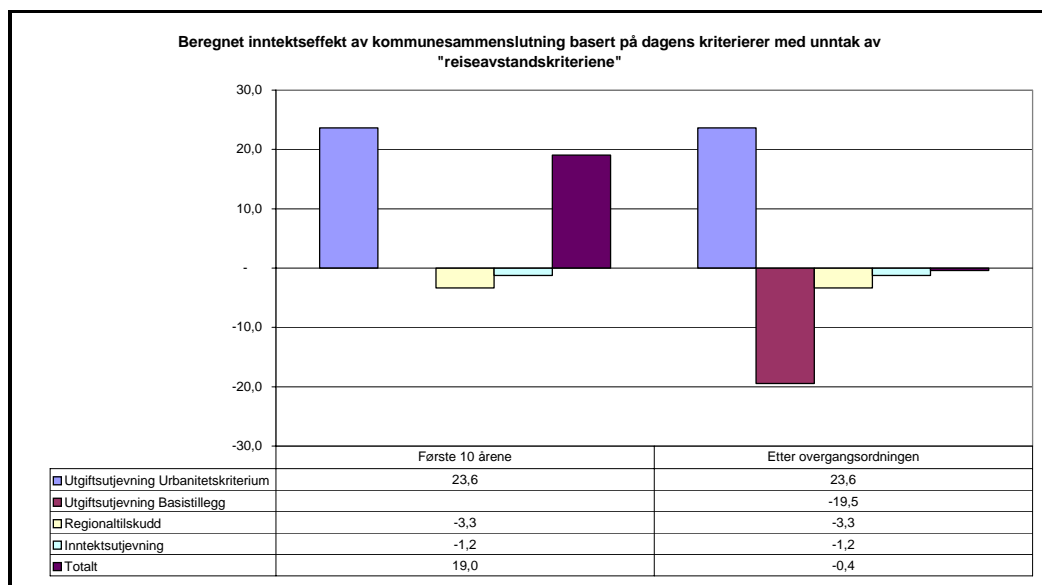
Hva av dette påvirkes ved en kommunesammenslutning i Grenland?

Svaret på dette er kort som følger:

- **Utgiftsutjevningen**
 - Urbanitetskriteriet, som alltid vil virke positivt
 - Beregnet reisetid, som alltid vil virke positivt
 - Nabokriteriet, som kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
 - Sonekriteriet, som også kan være negativt. Denne effekten beregner vi ikke her, da den er liten
 - Basiskriteriet, som alltid vil være negativt når dette bortfaller etter 10 år (nedtrapping)
- **Inntektsutjevningen.** Dette blir negativt dersom noen av kommunene har skatteinntekter over 90 % av landsgjennomsnittet og andre under 90 % av landsgjennomsnittet.
- **Regionaltilskuddet.** Dette gis til kommuner med mindre enn 3000 innbyggere. Det blir borte når kommune med under 3000 innbyggere slår seg sammen med større kommuner.
- **Skjønnsmidler.** Fylkesmannens vurdering av behovet for skjønnsmidler kan bli påvirket av en kommunesammenslutning.

7.3.2 Konklusjoner

Når dette anvendes på en storkommune/regionkommune i Grenland, gir det følgende resultat:



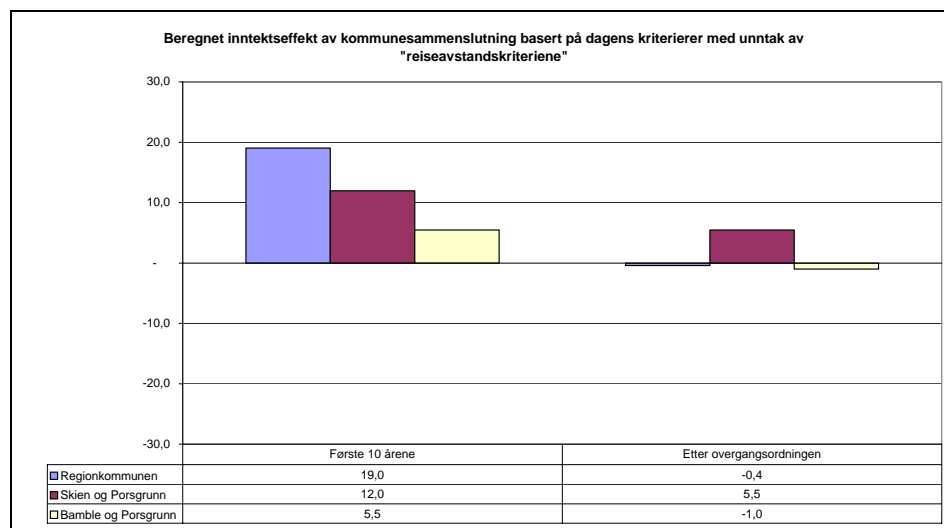
Figur 7.12 Inntektseffekter⁴ av en regionkommune basert på dagens kriterier i inntektssystemet

Kommunenes samlede frie inntekter er i dag ca. 2500 millioner kroner. Kommunene vil altså "tjene" ca. 19 millioner kroner per år på å slå seg sammen de første 10 årene. Etter det vil effekten være tilnærmet lik 0. Det skyldes i hovedsak at det inndelingstilskuddet som kommunene får de første 10 årene for å kompensere for bortfallet av basistilskuddet, forsvinner etter 10 år.

Andre inndelingsalternativer og hovedkonklusjon

I figur 7.13 viser vi effektene totalt for alle de tre alternative.

⁴ Vi har ikke regnet ut virkningen for de tre reiseavstandskriteriene. Netto virkning av dette vil være positiv og kommer i tillegg



Figur 7.13 Beregnede inntektseffekter for de tre alternativene

Fra figuren kan vi se at alle alternativene vil gi en liten beregnet positiv effekt de første årene. Effekten er imidlertid begrenset og ligger fra 0,5 til 0,75 % av de frie inntektene. Etter at overgangsperioden har opphørt vil effekten være omtrent 0

Inntektssystemet er under utvikling. Det vil derfor sikkert bli justeringer og endringer før eventuelle sammenslåinger blir gjennomført. Hadde vi for eksempel regnet ut fra kriteriene for 2003 – før innføring av urbanitetskriteriet - hadde kommunen mistet inntekter ved å slå seg sammen.

Hovedkonklusjonen er at altså at ingen av de tre inndelingsalternativene, verken på kort eller lang sikt, vil gi vesentlig høyere eller lavere frie inntekter enn med dagens struktur. Dette betyr at *inntektsargumentet langt på vei kan legges bort som viktig kriterium i en diskusjon for eller mot sammenslutning.*

8 Inndelingens betydning for regional slagkraft

8.1 Et eksternt perspektiv på Grenland

Mye av debatten om kommunestruktur - både i Grenland og i Norge for øvrig - har tatt utgangspunkt i regionale/lokale perspektiver og problemstillinger: Hva betyr kommuneinndelingen for enkeltmenneskers muligheter til å påvirke lokale beslutninger? Hva betyr kommuneinndelingen for valgdeltakelse og lokalt demokrati? Hva betyr kommuneinndelingen for kostnadene forbundet med å produsere kommunale tjenester og kvaliteten på disse tjenestene? Hvilke konsekvenser har strukturen for lokalisering av kommunale tilbud? Disse spørsmålene og problemstillingene har også en sentral plass i denne utredningen.

Vi har flere steder i denne utredningen tatt til orde for at debatten om kommunestruktur også må gjennomføres i lys av de overordnede endringer i forvaltningsstruktur som nå debatteres. Det betyr at kommunene i Grenland også bør føre debatten blant annet i lys av at fylkeskommunen kan bli avviklet; eventuelt erstattet av større regioner, og de konsekvenser dette vil kunne få for kommunal oppgavestruktur.

Men vi vil gjerne bringe inn også noen andre eksterne perspektiver på regionen. Vi konkluderte i kapittel 4 med at regionen ikke har en vekst på høyde med andre storbyregioner og at befolkningsveksten som sådan ikke er sterk nok til å være en drivkraft i den regionale utvikling, slik den er andre steder. Med dette som utgangspunkt vil vi reise to spørsmål:

- Hvilke krav stiller arbeidskraften og næringslivet til et område/en region for at det skal være attraktivt å henholdsvis bosette seg der og lokalisere næringsvirksomhet dit? Hvordan må Grenland framstå utad som region for at det skal bli attraktivt som lokaliseringssted for framtidig næringsvirksomhet og som bosted for ny og kompetanserik arbeidskraft?
- Kan Grenland oppnå mer for å oppfylle disse kravene dersom kommunene i regionen gikk sammen i en kommune enn dersom de fortsetter å opptre som fire selvstendige kommuner?

Vi vil drøfte den første av disse problemstillingene i punkt 8.2. og den siste problemstillingen i punkt 8.3.

8.2 Regionale utviklingstendenser og utfordringer for Grenland

8.2.1 Befolkningsutviklingen som drivkraft i næringsutviklingen – jakten på det ”gode bosted”

Som det framgår av punkt 4.1., er det en svak befolkningsvekst i Grenlandsregionen samlet sett, den er avtakende, og veksten er ikke sterk nok til at den i kraft av økt etterspørsel etter varer og tjenester i seg selv kan bli en drivkraft i næringsutviklingen.

Særlig sett i sammenheng med utviklingen i det nære Oslofjord-området er veksten svak og gir grunn til bekymring. Oslofjord-området fra Larvik via Gardermoen til Halden, har i dag vel 1 650 000 innbyggere og vel 850.000 arbeidsplasser. I følge SSB's framskriving ventes dette å øke med ca. 235.000 innbyggere fram til 2020. Samtidig ventes Oslofjord-området å få vel 100.000 nye arbeidsplasser i den samme perioden. Mens befolkningsveksten i Grenland er på 0.2 - 0.3 % per år, har Oslofjord-området en befolkningsvekst på minst 1 % per år, og en tilsvarende vekst i antall arbeidsplasser.

Veksten i Oslofjordområdet har i dag for en stor del sitt utspring i Oslo. Ungdom fra hele landet flytter til hovedstaden for utdanning, og blir i byen gjennom en sen ungdomsfase. Etter å ha stiftet familie flytter mange av disse ut av Oslo og etablerer seg i pendlingsområdet til storbyen etter å ha funnet det ”gode bosted”. Hurtigere kommunikasjoner og større aksjonsradius på arbeidsmarkedet - særlig for den godt utdannede delen av arbeidskraften - gir nye bosettingsmuligheter, selv om mange ønsker - i alle fall for en tid - å kunne benytte seg av Oslos arbeidsmarked gjennom tilbakependling. Utflyttingshorisonten fra Oslo er avhengig av reisetiden. For tiden synes pendlingsvilligheten å avta raskt ved en reisetid på mer enn 1 time og 20 minutter. Utenfor denne utflyttingshorisonten faller utflyttingsraten og dermed også befolkningsveksten betydelig. Sør-vestover fra Oslo går denne utflyttingshorisonten i dag omtrent til Sandefjord, som nå vokser med nær 1% pr år . Larvik ligger utenfor og har lavere vekst, det samme gjelder Grenland.

Kommunene i pendlingsområdet fra Oslo får på denne måten en boligstyrt utvikling, hvor befolkningsveksten i seg selv blir en viktig drivkraft i næringsutviklingen. Jakten på det gode bosted gir altså en boligstyrt befolkningsutvikling i pendlingsområdet til storbyene, og da særlig til Oslo. Denne situasjonen er ikke Grenland i. Grenland må skape arbeidsplasser før de får innflytting, og det reflekteres tydelig i tallene for befolkningsvekst.

Kommuner innenfor pendlingsområdet til Oslo, med trygge oppvekstmiljøer, et attraktivt boligtilbud og gode kommunikasjoner vinner i dag kampen om befolkningsveksten. Hva ligger så mer presist i uttrykket det

attraktive eller det gode bosted? Det gode bosted karakteriseres ved blant annet disse egenskapene:

- En akseptabel arbeidsreise til en attraktiv jobb
- Greie naboer og et godt sosialt nettverk
- Godt utbygget service i lokalmiljøet (offentlig og privat)
- Gode oppvekstvilkår for barn i trygge omgivelser
- Gode miljøkvaliteter
- God tilgang på fritidsaktiviteter, rekreasjonstilbud m.v.
- Et godt lokalt tilbud innen kultur, idrett, kirkelige organisasjoner m.v.

Det er med andre ord to hovedforhold som må på plass. Det må skapes gode bostedsteder - bredt definert - og det må etableres god og raske kommunikasjoner fra bosted til arbeidssted (pendlingsreise). Kommuner som kan tilby dette, vinner kampen om den kompetanserike arbeidskraften.

8.2.2 Hvilke krav stiller næringslivet og offentlig sektor når de skal vurdere etableringer, knoppskyttinger og utvidelser?

Vi har i punktet ovenfor beskrevet de krav arbeidskraften stiller til valg av bosted, og vi har understreket at befolkningsveksten i seg selv i økende grad blir en motor i næringsutviklingen.

Men hva hvis vi snur litt på perspektivet? Hvilke krav stiller næringslivet og offentlig sektor når nyetableringer og/eller utflytting av eksisterende virksomhet skal vurderes?

På mange måter er ikke svarene så ulike de vi ga for arbeidskraften, selv om perspektivet av og til kan være et litt annet. Vi vil i punktene nedenfor beskrive disse kravene systematisk.

Et godt og variert kulturtilbud

Også bedrifter er opptatt av at regionen har et variert og kvalitetsmessig godt kulturtilbud når de skal vurdere sine satsinger. Når vi snakker om variasjon i tilbudet, menes både den kulturutfoldelse som finner sted i lokalmiljøene i form av sang- og musikkforeninger, idrettslag, ungdomsklubber m.v., men også ”flaggskip”/institusjoner av typen Teater Ibsen, Grenland Friteater, Porsgrunn Internasjonale Teaterfestival, kulturskoler, Grenland Fotball, den omfattende aktivitet som finner sted rundt Wrightegården i Langesund m.v. Dette bare ment som illustrasjoner. Slike institusjoner og arrangementer, kulturelle vannhull og møteplasser er med på å gi regionen et særpreg og en identitet, og ikke minst positiv profilering. Dette øker attraksjonskraften.

Kompetansetetthet

Hvilken kompetanse som finnes i regionen, og særlig tettheten i kompetansemiljøene, er også et vesentlig spørsmål når lokalisering av ny næringsvirksomhet og/eller utvidelse av eksisterende skal besluttes. I dette ligger flere aspekter.

For det første er det viktig at regionen har tilgang på kvalifisert og arbeidsvillig arbeidskraft i forhold til den virksomhet som skal lokaliseres. Et eksempel på hvor viktig dette er kan illustreres med den suksess Norsk Hydro har hatt med å erstatte arbeidsplassene på Herøya etter nedleggningen av magnesiumfabrikken. Her var god infrastruktur, men ikke minst tilgang på kompetent arbeidskraft i forhold til prosess-industrien som ønsket å etablere seg.

Det andre aspektet ved kompetanse som bedrifter legger vekt på, er at det eksisterer bedrifter og miljøer som utfyller ens egen kompetanse. I den grad man evner å skape muligheter for å samle bedrifter i såkalte "clustere" ut fra hvem som har nytte av å være lokalisert nær hverandre, er dette et konkurransemessig fortrinn. I et slikt perspektiv blir det et vesentlig poeng å planlegge næringsarealer ut fra en samlet plan for hvilke typer bedrifter som bør lokaliseres hvor.

Den tredje faktoren er selve skolesystemet. For å rekruttere nøkkel-personell og få til nyetableringer er et godt utdanningstilbud helt vesentlig. Da snakker vi om alt fra barnehage/grunnskole via videregående skole og fram til Høyskole/Universitet. Når det gjelder det siste, er det viktig både å ha et generelt godt og variert studietilbud, men også at tilbudet så godt som mulig kan skreddersys til regionens behov, og at det etableres samarbeid og partnerskap mellom utdanningsinstitusjonene og offentlig forvaltning og næringsliv.

For å illustrere poenget med å "tenke næringsutvikling" også i forhold til utdanningssystemet, kan vi ta eksemplet med den internasjonale skolen som nylig ble etablert på Kjølnes i Porsgrunn. Etter sterkt ønske fra den internasjonalt orienterte delen av næringslivet i Grenland, ble det i løpet av relativt kort tid etablert en internasjonal grunnskole i Porsgrunn. Denne skolen er viktig for å rekruttere nøkkelpersonell til denne delen av næringslivet i regionen.

Infrastruktur og kommunikasjoner

God infrastruktur og raske kommunikasjonssystemer er viktig også sett fra næringslivets synspunkt. Bedre og hurtigere kommunikasjoner knytter byområdene rundt Oslofjorden stadig tettere sammen. Det er en viktig utfordring for Grenland at regionen makter å hevde sine interesser og behov i disse prosessene. Noen av de spørsmål som står på denne dagsorden vil kort bli omtalt nedenfor. Igjen er siktemålet å illustrere et generelt poeng.

Videreføring av fire felts E 18 helt fram til Telemarks grense er viktig både for gods- og persontransporten til og fra Oslo, og for forbindelsen mellom Grenland og Vestfold. Denne saken er med i Nasjonal Transportplan, og står høyt oppe både på den politiske og den næringspolitiske dagsorden i regionen.

Men også hovedveinettet internt i Grenland er viktig. Det er mye transport internt i regionen, og det er ikke minst behov for gode transportårer til og fra havnene.

Havn er for øvrig et eksempel på et område der kommunene har lyktes godt i å tenke helhetlig og regionalt. Etablering av det felles interkommunale havneselskapet illustrerer hva man kan få til gjennom samarbeid. Uten dette samarbeidet hadde neppe Grenland Havn vært nasjonalhavn, og heller ikke særlig synlig i diskusjonen om framtidig havnestruktur i Norge.

Også gode flyforbindelser er viktig. Sammen med nabofylket og Telemark fylkeskommune har Grenland støttet aktivt opp om Torp som regional flyplass.

Det siste, men kanskje det aller viktigste, infrastrukturelle tiltaket er utbyggingen av jernbanenettet. Utbygging av to-spors høyhastighets jernbane mot Oslo, heri inkludert Eidangertunnell, vil representere et gjennombrudd for kommunikasjonene mellom Grenland og Oslo.

Poenget med å nevne alle disse utfordringene knyttet til infrastruktur og kommunikasjoner, er å reise spørsmålet om regionen vil stå sterkere i f kampen om fordeling av framtidige infrastrukturmidler dersom argumentene ble ført fram fra en storkommune. Vi kommer mer tilbake til det i punkt 8.3.

Gode bokkvaliteter og fritidsmuligheter

På samme måte som arbeidskraften er også næringslivet opptatt av en regions bokkvaliteter og fritids-/friluftsmuligheter. Spørsmålet er om et mer målrettet, systematisk og helhetlig arbeid er nødvendig for å få dette til. Vi tenker da på helhetlige arealplangrep, en gjennomtenkt holdning til hvilken type senterstruktur kommunen/regionen skal være preget av (inkludert hvilke typer offentlige og private tilbud som skal lokaliseres hvor), hvilke møteplasser som skal etableres, hvordan friarealene skal bygges ut o.s.v.

Gode offentlige og private tjenester

Vi har delvis vært inne på det ovenfor, men det krever likevel et eget punkt. Gode offentlige tilbud innen skole, barnehage, kultur - men også eldreomsorg og tilbud til utsatte grupper - er også viktig for næringslivet. Av stor betydning er det også hvordan næringslivet blir møtt av den

offentlige saksbehandlingen når det har behov for å få behandlet saker. Dersom for eksempel saksbehandlingen innen de offentlige etater i Grenland er bedre koordinert og raskere enn i andre regioner, vil det representere et konkurransefortrinn. De skritt som de senere årene er tatt for å koordinere og strømlinjeforme byggesaksbehandlingen i Grenland, kan være et eksempel på et tiltak som bidrar til å styrke regionens konkurransefortrinn på dette området.

Men offentlige tjenester er mer enn det kommunene er ansvarlige for. Offentlige tjenester omfatter også statlige virksomheter som direktorater, regionadministrasjoner, statlige helseforetak, statlige høyskoler, lokal-kontorer av Innovasjon Norge m.v. På mange måter er dette en del av den offentlige infrastruktur som er med på å gjøre en region attraktiv for næringsvirksomhet.

Tilsvarende gjelder private servicevirksomheter med et høyt kompetansenivå. Vi tenker da blant annet på bank, forsikring, konsulentselskaper, IT – selskaper, regionale forskningsstiftelser o.s.v. Også slike miljøer er med på å gjøre en region attraktiv.

Igjen er spørsmålet: Vil kommunestrukturen påvirke regionens muligheter til å få lokalisert slike virksomheter til regionen?

Tilgang på risikovillig kapital

Rask og tilstrekkelig tilgang på risikovillig kapital er viktig for næringslivet og for mulighetene til å skape vekst. Det er i dag ikke mange slike kapitalmiljøer utenfor de fire storbyene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger). Næringslivet er opptatt av å slike miljøer til regionen, og da ønsker de både om kapital og om kompetanse. Samtidig har det skjedd en betydelig styrking av disse miljøene de senere årene. BTV – Invest er etablert, det nystartede Energi- og Miljøkapital er på plass, og Norsk Hydro har etablert Grenland Industriutvikling. Sammen utgjør disse selskapene et viktig miljø og betydelig tilgang på kapital.

Når det gjelder etablering av Energi- og Miljøkapital, var en felles holdning fra kommunene en viktig premiss for å få selskapet på plass, siden kommunene gikk inn med midler. Dette er et eksempel på at samordnet opptreden fra kommunenes side bidro til å få på plass rammebetingelser som er viktige for vekst og næringsutvikling.

8.3 Kan Grenland oppnå ved å samles i en storkommune?

Vi har i punkt 8.1. begrunnet hvorfor vi mener debatten om kommuneinndeling i Grenland også bør ha et eksternt perspektiv. I punkt 8.2. har vi beskrevet noen tunge utviklingstendenser og utfordringer som Grenland står overfor – med hovedfokus på hvilke krav arbeidskraften og

næringslivet stiller til en region. I dette punktet vil vi reise spørsmålet om Grenland kan øke sin attraktivitet, sitt utviklingspotensiale og sin slagkraft ved å opptre som en samlet helhet, eventuelt som en storkommune.

8.3.1 Bostedskvaliteter

Som sagt er både arbeidskraften og næringsliv/offentlig sektor opptatt av gode bostedskvaliteter når de skal vurdere henholdsvis hvor de skal bosette seg og hvor de skal etablere seg/knoppskyte. Med bostedskvaliteter mener vi, som nevnt, blant annet følgende:

- Gode boområder med kort vei til offentlige kommunikasjoner, private og offentlige servicetilbud, et godt og vel fungerende nærmiljø m.v.
- Gode oppvekstvilkår for barn i trygge omgivelser.
- Et offentlig servicetilbud som i tillegg til å ligge i nærmiljøet også er variert. For eksempel skoler og barnehager med en viss variasjon i pedagogisk tilnærning og driftskonsept.
- Gode miljøkvaliteter og friluft-/rekreasjonstilbud både i nærmiljøet og i regionen som helhet.
- Gode bykvaliteter preget av blant annet: Et variert tilbud av forretninger og restauranter, kulturelle vannhull, parker og grønntanlegg, gode og gjennomarbeidede planløsninger for bygningsmassen, helhetlige og estetiske utearealer, gode offentlige kommunikasjoner og funksjonelle kollektivterminaler m.v.

Det spørsmål vi stiller er om regionen som helhet vil kunne utvikle disse kvalitetene raskere, mer helhetlig og med større kraft dersom de satset sammen om det.

8.3.2 Arealbruk, infrastruktur og næringsutvikling

Helhetlig arealbruk og infrastruktur er viktig også sett i lys av punktet foran. Men det har et perspektiv utover spørsmålet om bostedskvaliteter. Kommunene i Grenland har kommet et godt stykke i arbeidet med å legge felles prinsipper til grunn for areal- og transportplanlegging, felles innspill til arbeidet med infrastruktur m.v.

Spørsmålet er om følgende områder ville kunne fått økt fokus gjennom et tettere samarbeid:

- Felles tilrettelegging for næringsutvikling. Tilrettelegging for næringsarealer er ikke bare et spørsmål om å ha tilstrekkelig med arealer. Det er også slik at visse arealer er bedre egnet for noen typer næringsvirksomhet enn andre. Dessuten er det viktig å tenke "clustere" i næringsutvikling. Det er grunn til å anta at tilrettelegging ut fra slike hensyn kan være lettere å få til i en kommune enn i fire. Kommunene i Grenland har kommet langt i å utvikle
-

felles næringsstrategier – ikke minst gjennom samarbeidet i ViG. Men gjennom enda skarpere og tydeligere næringspolitiske strategier, vil det antakelig ligge et ytterligere potensiale på dette området.

- ”Bybåndet” Skien - Porsgrunn, og for så vidt også videre utover fjorden, representerer unike kvaliteter. Det er gjort en hel del de senere årene for å utvikle det. Antakelig ligger det enda større muligheter i et helhetlig konsept for området – både som bo-, rekreasjons- og næringsområde. Kanskje også et potensiale både for økt reiselivs- og konferanseaktivitet.
- Et tettere samarbeid mellom kommunene, næringslivet i regionen, høyskolemiljøet, Sykehuset Telemark og andre aktører representerer også betydelige muligheter for vekst og utvikling. På slike områder tror vi en storkommune vil kunne være en viktig fasilitator.
- Gode løsninger innen veg, jernbane, havn og arealbruk i Grenland forutsetter at disse områdene vurderes i sammenheng og ut fra et helhetlig regionalt perspektiv. Etter vår oppfatning er dette et argument for et mer forpliktende samarbeid over kommunegrensene.
- Friluft- og rekreasjonsområder i Grenland er et fellesgode for befolkningen i alle de fire kommunene. Det er dessuten så mange kvaliteter på dette området i regionen at mange vil si de ”fortjener” mer oppmerksomhet, et skarpere fokus, bedre profilering og kanskje også en mer helhetlig markedsføring/profilering. Med markedsføring tenker vi både internt i regionen og eksternt. Det er nok å nevne: Siljanmarka, Luksefjellområdet, indre og ytre fjordområder, området fra Kjønnes opp mot Jarseng, elveområdet fra Skien til Brevik o.s.v. Disse områdene representerer betydelige attraksjoner både for befolkningen i regionen, for potensielle tilflyttere og i næringsammenheng.

På samme måte som for de momenter vi nevnte under 8.3.1., er det naturligvis heller ikke slik at punktene ovenfor bare kan utvikles og forsterkes hvis de fire kommunene går sammen i en. Men i debatten om kommunestruktur bør likevel spørsmålet reises om kraften i slike prosesser vil bli større dersom de ble håndtert innefor rammene av en felles institusjonell overbygning.

8.3.3 Profilering og kultur

Grenland har et rikt kulturtilbud, mange kompetente kulturmiljøer og en brukbar infrastruktur innen kulturområdet. Det er nok å trekke fram følgende som *eksempler*:

- Ibsen og Ibsens Venstøp
- Teater Ibsen
- Ibsenhuset
- Fylkesmuseet og Brekkeparken
- Kanalen
- PP
- Grenland Friteater
- Porsgrunn Internasjonale Teaterfestival
- Grenland Fotball
- Wrightegården
- En rik og variert kystkultur
- En rekke festivaler og arrangementer som er godt innarbeidet og i ferd med å bli ”tradisjon”
- m.v.

I tillegg har regionen et mangfoldig kulturtilbud i nærmiljøet i form av frivillige lag og foreninger: sang og musikk, idrett, ungdomsklubber.

Et viktig og spennende spørsmål er om Grenlandsregionen kan få ”mer ut av” sine kulturtilbud og sin kultursatsing ved å lage en totalplan for utvikling, bruk og profilering av dem. Vi tenker da primært på kulturtilbud av den typen som står listet opp punktvis ovenfor.

Hvis svaret på det spørsmålet er ja, vil en slik felles satsing og profilering kunne øke regionens attraksjonskraft, utvikle og styrke dens særpreg, og faktisk bidra til vekst og utvikling i vid forstand.

8.3.4 Å bli behandlet som en storby

I punktene 8.3.1. – 8.3.3. har vi gitt noen eksempler på områder der det er grunn til å reise spørsmålet om Grenland kan få mer ut av sine ressurser/ fortrinn ved å forvalte disse ut fra et samlet regionalt perspektiv, og gjennom det også øke sin attraksjonskraft. I dette punktet vil vi rette fokus enda skarpere på ”Storbyen Grenland”, og hvordan en slik storby vil framstå og bli vurdert utenfra.

Vi tror det er grunn til å forvente at en Grenlandskommune bestående av drøye 100.000 innbyggere vil bli vurdert og behandlet kvalitativt annerledes enn de fire nåværende kommunene av flere grunner:

En regionkommune i Grenland med over 100.000 innbyggere vil være Norges sjuende største by. En by av denne størrelsesorden vil ha krav på å bli behandlet annerledes av staten enn en Grenlandsregion bestående av 4 kommuner. Det gjelder for eksempel i spørsmål som infrastruktur, gass til Grenland m.v. De fire storbyene i Norge - Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger - har i dag et samarbeid og erfaringsutveksling på viktige

områder. I noen sammenhenger opptrer også de 8 største byene i et fellesskap. Fredrikstad med 70.000 innbyggere er med her, men ikke Grenland. En regionkommune i Grenland vil med tyngde kunne gjøre sin røst gjeldende i et slikt selskap.

Et slikt storbyområde kan også "gjøre krav på" et offentlig tjenestetilbud på et høyere nivå enn enkeltbyer. Dette er noen eksempler:

- Statlige helseforetak med et avansert medisinsk tjenestetilbud
- Statlige Høgskoler/Universitet
- En viss andel av utflyttede statlige funksjoner (tilsyn, direktorater m.v.)
- Regionadministrasjoner av statlige etater som regionaliserer (helse, veg, Arbeidstilsynet m.v.) Vi har neppe sett slutten på denne prosessen.

Tilsvarende regionaliseringsprosesser foregår også innen rammene av mange større private konserner. Selv om disse ikke i samme grad fordeler funksjoner etter størrelse/"relativ andel", vil et samlet Grenland både markere en offensiv vilje til å tenke helhet, og det vil sannsynligvis gjøre det lettere å markedsføre den samlede kompetanse/tyngde og øvrige ressurser som regionen representerer. Av den grunn vil regionen også posisjonere seg sterkere i forhold til slike aktører.

Det er grunn til å understreke at regionen har lyktes med å samle seg om flere initiativ i forbindelse med slike utflyttingsprosesser. Man lyktes med å få hit Helse Sørs regionale administrasjon til Skien. Man lyktes "nesten" med å få hit Regionvegkontoret. Man står samlet om gass til Grenland. Det jobbes godt, systematisk og samlet både med jernbane- og vegutbygging.

Det er således grunn til å understreke at det gjennom et systematisk samarbeid over lengre tid er skapt et godt grunnlag for felles strategier overfor sentrale myndigheter. Men kraften i disse offensivene vil antakelig bli større dersom det står en samlet kommune bak. Slik det har vært til nå har Grenland måtte dele funksjoner med mindre regionsentra i nærheten.

Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å være et område med 100.000 mennesker. Regionen må også vise sin tyngde for å bli behandlet som det.

8.3.5 Betydningen av en sterkere kommuneorganisasjon

Vi tror en storkommune bestående av 100.000 innbyggere i Grenland vil ha bedre forutsetninger for å bygge opp en sterk, kompetent og slagkraftig kommuneorganisasjon enn fire kommuner hver for seg. Dette har vi gjort mer systematisk rede for i kapittel 7. Vi påpekte der at mulig-

hetene for å bygge opp faglig tunge plan-, analyse og strategimiljøer ville øke dersom det ble en storkommune. Dette vil også kunne ha betydning for kommunenes evne til å hevde regionens interesser overfor andre myndigheter og aktører. En slik kommune vil kunne:

- Øke kvaliteten i kommunenes utrednings- og analysearbeid
- Øke mulighetene for å sette dagsorden og legge premisser i samfunnsdebatten
- Øke evnen til å gjennomføre prosesser og prosjekter i samarbeid med andre aktører

På den måten vil også en ”fornyet” kommuneorganisasjon kunne være et bidrag til å posisjonere regionen og dens interesser positivt.

8.4 Konklusjon

Vi har i dette kapitlet tatt utgangspunkt i at Grenlandsregionen har en svakere vekst enn mange andre tilsvarende byregioner. Vi har også presentert et bilde der de faktorer som er viktige for tilflytting av arbeidskraft og etablering av ny næringsvirksomhet har mange felles-trekk. Vi har i presentasjonen vist en rekke eksempler på hva vi legger i begrepet attraksjonsfaktorer. Dette er ment som *illustrasjoner* på hva vi legger i begrepet. Andre eksempler kunne vært nevnt med slike stor rett.

Vår hovedkonklusjon er at kommunene kan yte viktige bidrag for å styrke og utvikle de faktorer i regionen som gjør den attraktiv for ny-etableringer. Vi tror også en storkommunen på en del av disse områdene vil kunne ha større forutsetninger for å bidra til utløse regionens potensiale, tiltrekke etableringer - og dermed bidra til å skape vekst - enn fire kommuner hver for seg.

Vi er imidlertid like klare på at det ikke ligger noen automatikk i en slik sammenheng. Det er langt fra gitt at en storkommune vil greie denne oppgaven. Det kommer helt an på hvor godt man lykkes i prosessen med å etablere kommunen, og gradvis videreutvikle en felles regional identitet og forståelse. Det vil i større grad være snakk om prosess, godt lederskap og kommunikasjon enn om å få de nødvendige vedtak på plass.

9 Inndelingens betydning for lokaldemokratiet

9.1 Sentrale verdier ved lokaldemokratiet

Kommunene er i tillegg til de rollene som er beskrevet i kapitlene foran også politiske institusjoner som styres etter demokratiske prinsipper. Som sådan skal de valgte representanter styre med utgangspunkt i lokale utfordringer og behov, og ut fra de prioriteringer som reflekteres i lokale valg. Innbyggerne skal således få sine interesser og synspunkter hevdet gjennom de valgte representanter i kommunestyre og øvrige organer/utvalg.

Viktige spørsmål ved det lokale demokratiet er derfor både knyttet til om folk faktisk deltar i de lokalpolitiske prosessene og på hvilken måte de gjør det. Men minst like sentralt er spørsmålet om kommunen som politisk og administrativt system er i stand til å fange opp innbyggernes interesser på en god måte, og om de har evne, kapasitet og kompetanse til å oversette dem til en lokal politikk som samsvarer med innbyggernes ønsker, behov og interesser. Disse forholdene vil være viktige for kommunenes legitimitet som politisk myndighet og for at folk aksepterer og anerkjenner de beslutningene og vedtakene som fattes i lokalpolitikken.

Lokaldemokratiet kan blant annet vurderes ut fra følgende forhold:

- *Påvirkningskraft og styringsevne.* Her siktes det gjerne til kommunenes mulighet for å ivareta befolkningens behov og interesser, og den reelle makt de har til å realisere målene for politikken. Styringsevne innebærer således om kommunene faktisk har mulighet til å øve innflytelse over forhold som er viktige for befolkningen i området.
 - *Deltakelse og identitet.* Et viktig aspekt ved demokratiet er tilhørighet til det området som det folkevalgte organ treffer beslutninger innenfor. Med det mener vi i denne sammenheng om de folkevalgte organer ”i sum” evner å gi uttrykk for de interesser og synspunkter som befolkningen i fellesskap har i dette området, og i hvilken grad befolkningen føler identitet med kommunen som helhet.
 - *Oversiktlig forvaltning.* Klare ansvarsforhold og oversiktighet i forvaltningen er en selvstendig demokratisk verdi. Borgerne bør kunne ha en klar oppfatning av hvem som sitter med ansvaret for den offentlige virksomheten i eget lokalsamfunn, og innenfor hvilke rammebetingelser dette ansvaret er utøvet. Dette er viktig for at befolkningen skal kunne stille politikere til ansvar, men også for
-

å vite med hvem og hvordan man kan ta opp spørsmål man er opptatt av.

9.2 Hva betyr kommuneinndelingen for lokaldemokratiet?

Det er vanskelig å bedømme hvordan de sentrale verdiene ved lokaldemokratiet påvirkes av den inndelingssituasjonen som i dag gjelder i Grenland. Vi har ikke gjort egne undersøkelser om borgernes vurdering av sentrale sider ved lokaldemokratiets virkemåte.

I det følgende peker vi likevel på noen mulige utfordringer for lokaldemokratiet i Grenland. Disse utfordringene er vurdert på prinsipielt grunnlag:

- Vi har i tidligere kapitler flere steder understreket av Grenland-kommunenes disposisjoner har gjensidig konsekvenser for hverandre. Prinsipielt sett kan det sies å representere en demokratisk utfordring at innbyggerne i regionen på denne måten utsettes for konsekvenser av politiske beslutningsprosesser i kommuner der de ikke har anledning til å gjøre sin stemme gjeldende.
- Innbyggerne i Grenland beveger seg daglig på tvers av kommunegrensene, og har adgang til et bredt spekter av offentlige og private tilbud innenfor et stort geografisk område. Det er naturligvis en positiv verdi knyttet til denne valgfriheten, men det kan være en demokratisk ulempe at borgerne ikke har mulighet til å øve innflytelse over helheten i disse tilbudene gjennom politisk deltakelse i valg.
- Det er grunn til å stille spørsmål ved om Grenlands innflytelse overfor politiske beslutningsprosesser på regionale arenaer og på nasjonalt plan, vil kunne styrkes dersom det ikke er representanter for fire ulike kommuner som skal hevde regionens interesser, men en storkommune. Avveiningen som i så fall må gjøres er om dette kan oppnås uten at hensynet til nærhet og oversiktighet i de eksisterende kommunene blir skadelidende.

Styrken ved gjeldende inndeling er at den representerer en godt innarbeidet forvaltning og at innbyggere kjenner til de eksisterende institusjonene. Kommunestrukturen har ligget fast over relativt lang tid, og er således godt rotfestet i befolkningens bevissthet. Kommunene har en størrelse som gjør at innbyggerne kan ha en viss nærhet til sine politikere, og størrelsen gjør at muligheten til oversikt over og innsyn i de lokalpolitiske prosessen kan sikre en tillit og legitimitet overfor beslutningsprosessene. Kommunene er imidlertid ikke så små at det

skulle kunne oppstå vansker med å ivareta habilitets- eller rettsikkerhets-spørsmål.

9.3 Valgdeltakelse og lokalt engasjement i Grenland

Valgdeltakelsen i kommunene i Grenland har fulgt den samme nedadgående tendensen som i landet for øvrig. Den gjennomsnittlige valgdeltakelsen ved kommunevalgene i 1991, 1995, 1999 og 2003 var slik: Siljan (65,3 %), Bamble (60,3 %), Porsgrunn (58,0 %) og Skien (56,5 %).

Det er liten grunn til å tro at nedgangen i valgdeltakelse henger direkte sammen med kommuneinndelingen, men det er likevel interessant å registrere at deltakelsen var høyest i de to minste kommunene i Grenland. Dette er for øvrig i samsvar med generelle tendenser både i resten av Telemark og i landet for øvrig. Årsaker til større engasjement i små kommuner, er trolig at det er mindre avstand mellom politikere, kommuneadministratorer og innbyggere. Den enkelte innbygger føler både at de når lettere fram og at påvirkningsmulighetene er større enn i store kommuner.

Når det gjelder andre former for lokalt engasjement - deltakelse i idrettslag og foreninger, arrangementer, dugnadsarbeid, mobilisering for å beholde og utvikle lokale kommunale tilbud m.v. - er det neppe kommunens størrelse som er avgjørende. Her er det vel så mye bygda, velforeningen og lokalsamfunnet generelt som er basis for identitet og engasjement.

9.4 Konklusjon

Etter vår oppfatning er det ingen enkel konklusjon på spørsmålet om hvilke vilkår lokaldemokratiet i Grenland vil få dersom det ble etablert en storkommune i forhold til en situasjonen der det fortsatt er fire kommuner i regionen. Svaret på dette spørsmålet vil etter vår oppfatning i hovedsak bli et resultat av en avveining mellom på den ene siden utsiktene til å kunne øke den regionale påvirkningskraften for Grenland som helhet og styrke rollen som samfunnsutvikler, opp mot på den andre siden de verdiene som ligger i å ta vare på en innarbeidet politisk struktur, nærhet til beslutningene og lokal identitet.

Et interessant spørsmål knytter seg også til spørsmålet om brukerrollen kontra borgerrollen i kommuner av ulik størrelse. Det kan argumenteres for at det for brukere av offentlige tjenester i små kommuner er lettere å se at de også er borgere av den samme kommunen. Det kan bidra til at man lettere ser sin egen rolle som bruker i en større sammenheng.

Parallelt med inndelingsdiskusjonen løper også større diskusjoner med uvisst utfall om hele den offentlige sektorens utforming og om forvaltningsstrukturen. Vi tror diskusjonen om kommuneinndeling i Grenland vil være tjent med også å reflektere de utfordringer og muligheter som ligger i den større debatten om framtidig forvaltningsstruktur. For mer om dette viser vi til punkt 3.2.

10 Behovet for å endre kommunestrukturen i Grenland

10.1 En foreløpig oppsummering

I de foregående kapitler har vi gjort rede for en del problemstillinger som kan tyde på at dagens kommunestruktur og samarbeidsmønstre i Grenland ikke gir et fullgodt svar på i hvert fall et par av de mest sentrale utfordringene som kommunene i regionen står overfor. Det gjelder særlig utfordringene med å løse deler av utviklingsoppgavene og utfordringene med å utnytte regionens potensielle slagkraft, styrke og ressurser. Også visse deler av tjenesteproduksjonen vil kunne tjene på en sterkere samordning. Vi rekapitulerer kort følgende konklusjoner fra foregående kapitler:

- Overordnet planlegging, arealbruk, helhetlig transportplanlegging m.v. i regionen vil etter vår vurdering tjene på et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom kommunene. Det bør også ligge potensiale i et tettere samarbeid mellom de plan- og analysefaglige miljøene. Som nevnt er vi også av den oppfatning av det vil være lettere å få ut regionens samlede potensiale for utvikling og vekst dersom kommunene samarbeidet tettere og mer forpliktende.
 - I forhold til administrasjon og tjenesteproduksjon er utfordringene særlig knyttet til følgende forhold:
 - De stordriftsfordeler som ligger i felles utnyttelse av administrative støttefunksjoner er ikke fullt utnyttet
 - Det er potensiale i felles overordnet administrativ ledelse og til ledelse av sektoradministrasjoner
 - Det samme er tilfelle med administrative støttefunksjoner og ulike former for forvaltning og myndighetsutøvelse
 - På sikt bør det også være mulig å tenke stordrift/funksjonsfordeling innen deler av kultursektoren (idrettsanlegg, museer, muligens også kino og kulturskoler m.v.)
 - I kapittel 7 har vi også gitt en del innspill på at det fortsatt bør holdes et fokus på samarbeidsgevinster innen teknisk sektor. Ikke minst fordi regionen samlet bruker relativt mye ressurser på dette området.
 - Endelig kan det samarbeides tettere om tilbud til spesielt kompetansekrevene tjenesteoppgaver (gjelder særlig små grupper av ressurskrevene brukere)
 - Argumentene knyttet til lokaldemokratiske konsekvenser synes vi trekker i ulike retninger. Hensynet til valgdeltakelse, lokal identitet og muligheter for å påvirke beslutninger i nærmiljøet kan tale for
-

stabilitet i kommuneinndelingen. Kommunenes påvirkningskraft og muligheter til å bidra til vekst og utvikling kan tale for endringer.

- Etter vår oppfatning er det naturlig også å vurdere kommunestrukturen i lys av spørsmålet om overføring av fylkeskommunale og statlige funksjoner. Vi ser likevel ikke dette som noe avgjørende moment i diskusjonen om kommunestruktur i Grenland. Skulle en slik reform bli aktuell, vil interkommunale samarbeidsløsninger kunne være et reelt alternativ. På den annen side er det liten tvil om at en storkommune i Grenland ville være godt posisjonert i forhold til å overta tyngre oppgaver fra staten og fylkeskommunale i en slik situasjon.

10.2 Hva taler for å beholde dagens struktur?

Det er etter vår oppfatning grunn til å presisere at det kan anføres mange argumenter også for å beholde dagens kommunestruktur og kommunale oppgaveløsning i Grenland. Det er naturligvis en åpenbar fordel at nåværende kommuneinndeling er godt innarbeidet og kjent for innbyggerne. Det er heller ingen tvil om at dagens kommuner gjør en god jobb på en rekke områder, og vil kunne fortsette med det også i tiden framover. Det gjelder blant annet viktige deler av den personlige tjenesteytingen som uansett må foregå lokalt.

Videreføring av dagens kommuneinndeling kombinert med en videre utvikling av dagens struktur rundt samarbeidet kan også medføre en rekke andre fordeler:

- Det er fortsatt potensiale i å utvikle det interkommunale samarbeidet, slik dette nå skjer innen rammene av Grenlandssamarbeidet.
- Innbyggerne unngår å måtte forholde seg til en større og kanskje mer uoversiktlig kommunal forvaltning. Dagens tilgjengelighet til egne politikere og egen kommuneadministrasjon kan opprettholdes.
- En videreføring av dagens ordning innebærer også at kommunene unngår betydelige prosess- og omstillingskostnader.
- Det ligger dessuten alltid en risiko i å ”utfordre” eksisterende strukturer. I Grenland - med to tett integrerte bysamfunn - er denne problemstillingen naturligvis ekstra aktuell.

Med god grunn vil det likevel alltid kunne stilles spørsmål ved om det er riktig å opprettholde fire selvstendige kommuner i en så integrert region som vi i dag har i Grenland. Ikke minst vil debatten om den eksterne påvirkningskraften tilta etter hvert som konkurransen med andre byregioner i økende grad settes på dagsorden.

10.3 Framtidsperspektiv

Vi tror utfordringene de neste tiårene tilsier at behovet for å diskutere kommunestrukturen i Grenland vil forsterkes. Behovet for en fornyet og strategisk debatt om kommuneinndeling og samarbeidsmønstre vil derfor fortsatt være stort. Hvilke strategier kommunen kan ha for å møte dette behovet vil bli drøftet i de neste kapitlene.

Men uansett hvilken strategi som velges er det helt avgjørende for å lykkes at det i prosessen utvises godt lederskap, at det kommuniseres systematisk både innad i kommuneorganisasjonen og ut mot befolkningen, og at det legges opp til en strukturert og velforberedt prosess.

11 Alternative reformstrategier

11.1 Tre mulige modeller

Vi konkluderte i foregående kapittel med at viktige utfordringer i Grenlandsregionen tilsier en fortsatt debatt om kommuneinndeling og samarbeidsmønstre i regionen. Prinsipielt sett står kommunene overfor tre alternativer modeller for langsiktig politisk og administrativ organisering av oppgaveløsningen:

- Utfordringene kan møtes gjennom en videreføring av dagens interkommunale organisasjonsformer, der de saker det skal samarbeides om legges fram til politisk behandling i kommunestyre/formannskap i hver av kommunene
- Det kan tenkes en ytterligere formalisering av samarbeidet etter samkommuneprinsippet
- Alternativet er at det foretas endringer i dagens kommuneinndeling. Det kan enten skje gjennom sammenslutninger i deler av regionen eller gjennom en samlet regionkommuneløsning

Vi skal kort forklare noen viktige forskjeller mellom henholdsvis en videreføring av dagens samarbeid mellom kommunene i regionen – som vi har valgt å definere som en strategisk samarbeidsmodell, samkommunealternativet og sammenslutning til en større kommune. Deretter drøftes en aktuell reformstrategi. I de følgende kapitler gis det en mer grundig vurdering av hovedløsningene.

11.2 Kjennetegn ved de tre modellene

Slik vi definerer begrepet, innebærer en strategisk samarbeidsallianse at dagens samarbeidsmønstre videreføres med sikte på å utvide dette til nye områder, og at det utformes et program for dette. En slik strategi er vedtatt av kommunene i regionen. Den strategisk samarbeidsalliansen i Grenland har følgende kjennetegn:

- Den er etablert innenfor et fast geografisk samarbeidsområde. I tillegg til Grenlandskommunene omfatter samarbeidet også Kragerø og Drangedal
 - Det er definert tydelige målsettinger for hva samarbeidet skal bidra til å oppnå
 - Samarbeidet er organisert som et prosjekt. Ordfører- og rådmannskollegiet er styringsgruppe for samarbeidet og har den overordnede initiativ- og koordinatorrollen
 - Hver enkelt samarbeidsordning organiseres og finansieres for seg
-

En samkommune skiller seg fra en strategisk samarbeidsallianse på særlig følgende områder:

- Den er en egen juridisk enhet og har eget politisk styre
- Den har beslutningsmyndighet over de oppgaver den blir tillagt, og har et definert sett av oppgaver
- Den har selvstendig økonomi og er indirekte finansiert fra medlemskommunene
- Den har en egen administrasjon som er tilpasset de oppgavene den skal utføre. Hvordan dette gjøres i praksis varierer.

En kommunesammenslutning betyr i prinsippet kun at dagens kjente kommunemodell etableres på et høyere geografisk nivå. De kommuner som slår seg sammen, får ett kommunestyre, én kommuneadministrasjon og en samlet organisasjon for tjenesteyting og utviklingsoppgaver. En viktig forskjell fra løsningene foran er at en kommunesammenslutning påvirker alle de kommunale funksjonene.

11.3 Reformstrategi

Hvordan Grenland skal møte sine utfordringer må naturligvis vurderes og besvares ut fra de konkrete forholdene i regionen. Vi opplever at Grenlandskommunene i dag har et godt samarbeidsklima seg i mellom, og at ambisjonene rundt samarbeidet er gradvis økende. Forholdene bør derfor ligge godt til rette for å drøfte reformstrategiene på en åpen og fordomsfri måte.

Erfaring fra omstillingsprosesser både i kommuner og i andre organisasjoner viser at det er svært viktig å velge riktig prosess. Det bør derfor presiseres at den løsning som velges ikke må ses på som en endestasjon for samarbeidet, men som steg på veien i en utviklingsprosess.

Vi vil i kapitlene nedenfor gi en kort vurdering av hver av de tre modellene for samarbeid som vi har presentert i punktene 11.1. og 11.2.

11.4 Kort vurdering av modellene

Ser vi reformbehovet og hensynet til en god prosess i sammenheng, kan det allerede nå gjøres en vurdering av de foreliggende modellene. Alle modellene vil etter vår oppfatning gi en forbedring i forhold til dagens situasjon:

- Modell 1: Strategisk samarbeidsallianse har fortsatt et potensiale i seg for å løse flere av regionens oppgaver og utfordringer. Vi vil i så fall anbefale kommunene i enda større grad å etablere et program og en strategi for samarbeidet.
-

- Modell 2: Samkommune vil representere et interessant og perspektivrikt svar på viktige deler av samordningsbehovet i regionen. Det er likevel viktig å se på en slik modell som et ledd i en prosess og ikke nødvendigvis som en endestasjon. En fordel med samkommunealternativet er at samkommunen gradvis kan få flere oppgaver etter hvert som samarbeidet lykkes.
 - Modell 3: En regionkommune bestående av alle de nåværende fire kommunene vil nok representere et bedre svar på de regionale utfordringene og behovene enn på de lokale. Det er også et spørsmål om hvilke konsekvenser en slik modell vil ha for lokaldemokratiet.
-

12 Videreutvikling av det strategiske samarbeidet

I foregående kapittel har vi definert hva en strategisk samarbeidsallianse er, og knyttet beskrivelsen opp mot det praktiske samarbeidet som i dag foregår i Grenlandsregionen. Vi skal i dette kapitlet minne om noen viktige forutsetninger for at en slik løsning skal gi resultater. Vi skal også kort drøfte konsekvenser og vurdere løsningen opp mot reformbehovet.

12.1 Forutsetninger for et slikt samarbeid

Den første forutsetningen som må være på plass er at kommunene har en reell forståelse av at de er en region med oppgaver og utfordringer som de ønsker å løse i fellesskap.

Den andre forutsetningen er at det må være et minimum av vilje til å strukturere samarbeidet og gi det en ”institusjonell ramme”.

Den tredje forutsetningen er at samarbeidet bør ha et program for det det skal samarbeides om. Et handlingsprogram kan trekke opp mål og prinsipper, det kan inneholde en plan for hva man skal samarbeide om og ikke minst angi retningslinjer for hvordan og når omstillingene skal skje.

Vi opplever at Grenlandskommunene langt på vei oppfyller disse forutsetningene, selv om det vel er et stykke igjen før vi kan si at den siste er helt oppfylt.

12.2 Konsekvenser av løsningen

Hvilke langsiktige konsekvenser kan en strategisk samarbeidsallianse få for den kommunale virksomhet? Det strategiske samarbeidet i Grenlandsregionen er uten tvil i utvikling - både når det gjelder omfang/bredde og med hensyn til grad av formalisering. Vi tror derfor kommunene i dette området fortsatt kan hente gevinster gjennom en videre utvikling av denne samarbeidsformen. Samtidig vil samarbeide både kunne utvides og gjøres mer strategisk.

Av mulige innvendinger mot strategiske samarbeidsallianser tror vi særlig tre argumenter kan være kritiske på lang sikt:

- Kommunestyret og brukerne må forholde seg til mange frittstående interkommunale organer og ordninger
 - Politikken organiseres systematisk svakere enn fag- og sektorkompetansen
-

- Det som skjer i kommunestyrene står i fare for å bli mindre interessant hvis mer og mer av initiativet i samarbeidsbestrebelsene legges inn under andre rammer og strukturer

Dette er en foreløpig konklusjon som dels bygger på prinsipielle vurderinger og dels på erfaringene med det konkrete samarbeidet som skjer i regionen.

12.3 Gir modellen svar på utfordringene i regionen?

Det er flere indikasjoner på at det strategiske samarbeidet i Grenland - basert på prinsippene i Grenlandssamarbeidet - over tid ikke vil gi et fullgodt svar på samarbeidsbehovet i regionen. Det skyldes at reformbehovet er knyttet til så vidt vesentlige områder som de vi har omtalt i det foregående. Momentene det er pekt på ovenfor gjør at løsningen antakelig er lite egnet på lang sikt, selv om det fortsatt ligger et potensiale i en videre utbygging og styrking av modellen.

13 Samkommunealternativet

13.1 Hva er en samkommune?

En samkommune er en sterkt formalisert form for interkommunalt samarbeid. Den innebærer at det opprettes et nytt politisk organ med egne politikere som velges fra kommunestyrene i de aktuelle kommunene. Disse politikerne overtar ansvaret for de oppgaver kommunestyrene bestemmer at samkommunen skal løse. Samkommunen får sine ressurser fra medlemskommunene og har en egen administrasjon.

En samkommune har syv viktige kjennetegn:

- (1) Geografisk nedslagsfelt som dekker minst to kommuner
- (2) Eget, indirekte valgt politisk styringsorgan
- (3) Ansvar for flere oppgaver
- (4) Beslutningsmyndighet over egne oppgaver
- (5) Selvstendig økonomi og indirekte finansiert
- (6) Egen juridisk enhet med ubegrenset deltakeransvar
- (7) Egen administrasjon

Det er særlig punktet om beslutningsmyndighet over egne oppgaver som gjør at en samkommune er noe annet enn vanlig interkommunalt samarbeid. I motsetning til andre samarbeidsordninger har en samkommune ikke bare ansvar for ”drift og organisering” av en aktuell oppgave, men et juridisk og mer helhetlig ansvar.

13.2 Argumenter for en samkommuneløsning

En samkommune kan i bidra til å bøte på hovedsvakheten ved vanlig interkommunalt samarbeid, nemlig:

- Vanlig interkommunalt samarbeid - det gjelder også strategiske samarbeidsallianser - medføre ofte tunge og til dels langdryge beslutningsprosesser og dårlig framdrift fordi alle saker må behandles og besluttes i den enkelte kommune. Resultatene avhenger derfor av den politiske dagsorden og den politiske viljen som til en hver tid finnes i hvert av kommunestyrene.

En samkommuneløsning kan derfor være en organisasjonsform som møter behovet for politisk styring og forenkling av det interkommunale samarbeidet. I forhold til reformbehov og utfordringer i Grenland, kan følgende argumenter tale for modellen:

- Samkommunen kan være godt egnet til å løse de utfordringene innenfor planlegging, næringsutvikling, transport, miljøvern og kultur m.v. som krever samordning og et regionalt perspektiv.
- Samkommunen kan bidra til å samle samarbeidsområdene innenfor en helting ramme og struktur.
- En samkommune i Grenland representerer en aktiv handling og et veivalg som vil bli lagt merke til i nasjonal målestokk. Det er derfor ikke utenkelig at det vil være mulig å få nasjonal støtte til et slikt forsøk, og kanskje også utnytte forsøket til å oppnå andre fordeler for regionen.
- En samkommune kan etableres raskere og innebærer mindre omstillinger i innarbeidet forvaltning sammenliknet med en kommunesammenslutning.

13.3 Motargumenter

Det kan reises både praktiske og prinsipielle motforestillinger mot å etablere en samkommune i Grenland. De viktigste *prinsipielle* motargumentene er:

- Bryter ned generalistkommuneprinsippet
- Innebærer et nytt forvaltningsnivå. I debatten om et ”enklere Norge” kan det være en innvending
- Representerer en indirekte form for demokrati
- Innebærer indirekte finansiering
- Innebærer visse styringsproblemer
- Bidrar til sektorisering

De viktigste *praktiske* motargumentene er:

- Samkommune er en forsøksordning, og har således midlertidig status
- Kan gi uro og diskusjoner om oppgavefordeling og finansiering
- Kan gi gråsoner og diskusjon om de funksjoner som blir igjen
- Kommuneorganisasjonene må omstille seg

Tyngden i disse motargumentene kommer også helt an på hva som er alternativet til en samkommune. Hvis det er en rekke frittstående interkommunale selskaper og styrer, kan mange av de demokratiske og styringsmessige innvendingene være vel så store med en slik løsning.

13.4 Gir en samkommune svar på utfordringene?

Gjennom en samkommune er det antakelig mulig å løse en del av de viktige utfordringene i regionen. Det gjelder både samordningsbehov innen området samfunnsutvikling og det gjelder muligheten til å styrke kommunene på områder som krever høy og spisset kompetanse både innen administrasjon og tjenesteproduksjon. I tillegg vil en slik vilje til å bruke ressursene helhetlig kunne bidra til å øke den regionale tyngden og slagkraften.

Samtidig vil det være usikkerhet knyttet til hvordan en samkommune vil fungere i forhold til resten av det kommunale styringssystemet. Hvordan vil samspillet mellom samkommunen og kommunestyrene fungere? Og for befolkning og brukere kan den samlede offentlige forvaltning gjennom dette alternativet oppfattes som å bli mer komplisert.

En viktig fordel med en samkommuneløsning er at den etableres skrittvis. En fornuftig strategi vil antakelig være å definere noen oppgaver der samordnings- og samarbeidsbehovet er stort og der det også er gode muligheter for å lykkes, og så begynne med disse.

14 En samlet Grenlandskommune

Hvis det etableres en storkommune i Grenland, betyr det ”i all enkelhet” at de nåværende fire kommunene oppløses og det bygges opp en ny organisasjon på et større geografisk område og med langt flere innbyggere.

14.1 Argumenter for en slik modell

En slik storkommune vil, etter vår vurdering, representere et helhetlig og prinsipielt svar på flere av de viktige utfordringer som regionen og de fire kommunene står overfor. Det gjelder i særlig grad det vi har kalt regional slagkraft og rollen som samfunnsutvikler. Som vi har nevnt i kapittel 7, vil også deler av tjenesteytingen kunne påvirkes positivt av en slik løsning. Følgende hovedargumenter kan tale for løsningen:

- Løsningen kan gi gode forutsetninger for å utnytte Grenlands-regionens samlede tyngde. En slik kommune vil bli en sentral aktør på flere arenaer enn i dag – med den mulighet det innebærer for å sikre regionens ”andel” av infrastrukturmidler, statlige og private arbeidsplasser m.v.
- Løsningen vil kunne gi gode muligheter for en mer systematisk utvikling av regionen med et differensiert næringsliv og attraktive kultur- og miljøkvaliteter for innbyggerne, og en helhetlig styring av utbyggingsmønsteret internt i regionen. Dette vil kunne gjøre det lettere å få ut hele regionens potensiale.
- Det aller meste av tjenesteytingen vil fortsatt skje desentralisert - slik som nå. Men en storkommune vil kunne styrke den strategiske styring av tjenesteproduksjonen, og den vil gjøre det lettere å gi et kvalitativt godt tilbud til små, men ressurskrevende brukergrupper – spesielt innen helse- og sosialsektoren og innen barnehage og skole. Det bør også ligge betydelige muligheter i denne modellen for å kunne effektivisere administrative funksjoner.
- Løsningen kan skape muligheter for desentralisering av flere oppgaver til kommunenivået - for eksempel fra fylkeskommunene. Vi vil likevel ikke overdrive betydningen av dette argumentet.

14.2 Motargumenter

Dette er noen av de motargumenter man bør vurderes i forhold til å etablere en storkommune i regionen:

- Faren for kamp mellom bysentraene og lokalsamfunn om fordeling av tjenestetilbud, administrative funksjoner m.v. Det er to sterke bysentra som skal samles under en organisatorisk overbygning.
-

Hvis dette ikke gjøres på en klok måte, ligger det her en fare for mye kiving om plassering av funksjoner, rollefordeling m.v.

- Større avstander kan gjøre det vanskeligere å tilpasse tjenestene til lokale forhold og individuelle behov. Det vi tidligere har omtalt som småkommunenes muligheter for skreddersøm kan bli redusert.
- Avstanden mellom velger/innbygger og folkevalgt kan bli større. Det kan gi svakere påvirkningsmuligheter for den enkelte innbygger. Det kan diskuteres om dette vil bidra til at innbyggere lettere opptrer som kunder og brukere som krever sin rett i forhold til kommunen, og som er mindre interessert i å delta som borgere. I motsatt retning trekker argumentet om at en storkommune vil ha bedre forutsetninger for å stille med viktige spørsmål som kan gjøre det interessant å delta i det kommunale demokratiet.
- Hvis følelsen av identitet og tilhørighet til kommunen svekkes blant innbyggerne, kan det påvirke interessen for å delta i kommunalpolitiske aktiviteter. På den annen side kan den identitet folk har til grenda og lokalmiljøet trolig bevares også i en større kommune. Lokalsamfunnet vil trolig uansett være det viktigste området for oppbygging av identitet blant framtidige innbyggere. Det virker ikke som om denne identiteten er svakere i de store kommunene i regionen enn i de mindre.
- Store organisasjoner kan være tyngre å styre enn små. Dersom den nye kommunen ikke utvikler gode og hensiktsmessige styrings-systemer, kan det oppstå stordriftsulemper og styringsproblemer som følge av en stor organisasjon og mange tjenestesteder.

14.3 Gir modellen svar på utfordringene?

Slik reformbehovet er beskrevet ovenfor, tror vi en storkommune vil ha bedre forutsetninger for å løse en del plan- og utviklingsoppgaver, men også kompetansekrevene tjenesteyting. En storkommune bør også ha gode forutsetninger for å styrke kommunenes interne arbeid med plan-, strategi og utviklingsoppgaver; herunder utvikling av gode styrings-systemer. På den annen side kan etablering av en kommune på 100.000 innbyggere innebære at det oppstår organisatoriske styringsproblemer og dårligere forutsetninger for ivaretagelse av viktige brukerhensyn. Denne problemstillingen må derfor ha et sterkt fokus i den nye kommunen.

En storkommune vil erstatte behovet for de mange interkommunale samarbeidsløsningene som kommunene har i dag og som de fortsatt videreutvikler. En storkommune vil derfor innebære en forenkling av samarbeidsmønsteret – også sammenliknet med samkommune-alternativet. Omstillingen vil med andre ord skje innenfor en kjent organisasjonsmodell og et etablert styringssystem.

Alternativet kan ha implikasjoner for det demokratiske aspekt ved kommuneorganisasjonen. Avstanden mellom representant og velger vil kunne øke, og interessen for lokalpolitikk og valg kan dermed avta.

Etablering av en ny og stor kommune innebærer en betydelig omstilling. Dette er naturligvis krevende både for ansatte, politikere og innbyggere. Selv om storkommunealternativet ut fra "objektive" vurderinger skulle ha gode forutsetninger for å løse mange av regionens viktige utfordringer, er det også nødvendig å få den nye kommunen til å fungere godt i praksis. Politiske, kulturelle og historiske forskjeller skal håndteres, avstemmes og finne sin løsning i praktisk politikk. Dette aspektet skal ikke undervurderes. Løsningen krever derfor godt lederskap, god planlegging og ikke minst en gjennomtenkt kommunikasjonsstrategi - internt så vel som eksternt. Men alternativet kan også gi muligheter for nye spennende roller, både på politisk og administrativ side.

Generelt er det viktig å være klar over at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom endringer i kommuneinndelingen og egenskaper ved den nye kommunen, eller hvordan den evner å møte utfordringene i praksis. Hvilke gevinster og ulemper som oppstår avhenger av valg av organisatoriske løsninger og hvilke konkrete grep som tas for å møte aktuelle utfordringer innenfor en større enhet, og ikke minst hvordan prosessen totalt sett gjennomføres.

15 Kort vurdering av de to andre inndelingsalternativene

15.1 Innledning

I tilbudsforespørselen ble vi bedt om også kort å vurdere to andre inndelingsalternativer til hovedalternativet som var en storkommune i Grenland.

- Skien - Porsgrunn
- Porsgrunn - Bamble

Etter avklaring med oppdragsgiver har det hele tiden vært forutsetningen at disse to alternativene ikke skulle gjøres til gjenstand for den samme systematiske vurdering og analyse som hovedalternativet, men at vi helt overordnet skulle vurdere på hvilke områder og på hvilken måte disse to alternativene skiller seg fra hovedalternativet.

Vi vurderer disse to inndelingsalternativene utelukkende i forhold til den reformstrategien som vi har kalt storkommunealternativet. Vi vurderer altså ikke spørsmålet om et strategisk samarbeid eller en samkommune for disse alternativene.

Vi vil innledningsvis understreke at det også innefor rammene av de to andre alternativene er fullt mulig å videreføre det interkommunale samarbeidet som allerede er etablert. Altså at for eksempel Porsgrunn/Bamble fortsatt kan delta i interkommunalt samarbeid med de andre kommunene i Grenland. Men det legger vi inn som en premiss for hele drøftingen. Samtidig kan det naturligvis være grunn til å stille spørsmål ved om de to kommunene som slår seg sammen vil få så sterkt fokus på denne prosessen at det - i hvert fall på kort sikt - kan gå utover samarbeidet med de andre kommunene.

15.2 Sammenslutning av Porsgrunn og Bamble

15.2.1 Rollen som samfunnsutvikler/-utbygger

Vi har i kapitlene 4, 5 og 8 beskrevet de fire Grenlandskommunene som en sammenhengende arbeidsmarkeds-, bo- og serviceregion, og vi har argumentert for at en storkommune bestående av alle de fire nåværende kommunene vil kunne få et mer helhetlig grep på viktige deler av samfunnsutbyggingen.

Alternativet med Porsgrunn og Bamble har klare begrensninger i forhold til å møte disse utfordringene. Innenfor dette alternativet vil de to byområdene Skien/Porsgrunn fortsatt være delt med en kommunegrense.

Arbeidet med felles arealbruk, transportløsninger og byutviklingstiltak vil i denne delen av regionen ikke få det løftet som vi mener at hovedalternativet vil ha forutsetninger for.

På tilsvarende måte har Bamble viktige arealer ikke minst til rekreasjons- og friluftsmål som hele regionen benytter seg av. Både Bamble og Porsgrunn har også næringsarealer som ikke på samme måte vil bli satt inn i en regional sammenheng som ved hovedalternativet. Sett fra Porsgrunns og Bambles synspunkt kan naturligvis tilsvarende resonnerer gjøres gjeldende områder i Skien og Siljan.

15.2.2 Regional tyngde

Det er fra vår side et av hovedargumentene for å vurdere en storkommune i Grenland at det vil gjøre det lettere å få ut regionens samlede potensiale for utvikling og vekst, og at en slik kommune vil framstå med en helt annen tyngde på regionale og nasjonale arenaer.

Vi tror alternativet med Porsgrunn og Bamble *kan* representere en forverring i forhold til dette hensynet. Porsgrunn/Bamble vil bli en kommune på størrelse med Skien. Den konkurranse og posisjonering mellom kommunene som vi tidvis ser innen dagens struktur - men som nok er avtakende - kan lett forsterkes i denne modellen.

15.2.3 Effektivitet i oppgaveløsning og ressursutnyttning

Innenfor administrasjon og tjenesteyting har vi argumentert for at storkommunealternativet kan bidra til forbedringer/større effektivitet knyttet til følgende forhold:

- Utnytte de stordriftsfordeler som ligger i felles utnyttelse av administrative støttefunksjoner
- Det er et effektiviseringspotensiale i felles overordnet administrativ ledelse og til ledelse av sektoradministrasjoner
- Det samme er tilfelle med administrative støttefunksjoner og ulike former for forvaltning og myndighetsutøvelse
- Endelig kan det samarbeides tettere om tilbud til spesielt kompetansekrevende tjenesteoppgaver (gjelder særlig små grupper av ressurskrevende brukere)

I forhold til disse utfordringene vil nok dette alternativet representere et mindre godt svar. Det ligger naturligvis et potensiale for effektivisering av ledelses- og støtteressurser ved å samle to kommuner, men alternativet har klart mindre kraft i seg på disse områdene enn hovedalternativet.

Når det for eksempel gjelder samarbeid om små og ressurskrevende brukergrupper i Porsgrunn og Bamble, vil neppe dette alternativet representere noe gjennombrudd.

Antakelig vil det være mer effektivt å løse en del av utfordringene innen tjenesteyting innen rammene av et interkommunalt samarbeid for hele Grenland.

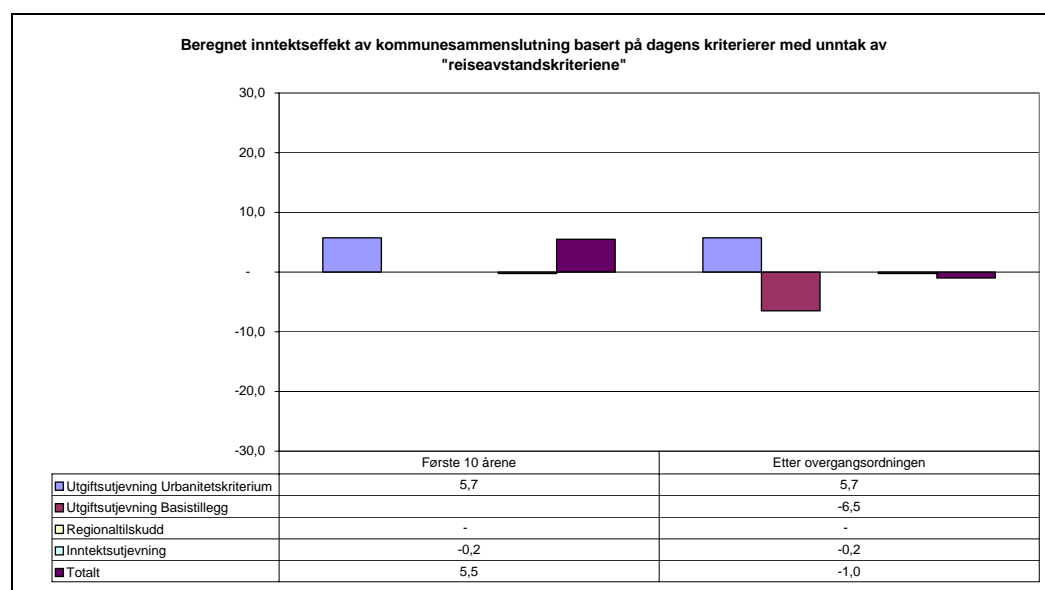
15.2.4 Kompetanse og kapasitet

I gjennomgangen av hovedalternativet presiserte vi at utfordringene med å rekruttere nøkkelpersonell ikke burde tillegges vesentlig vekt i debatten om kommunestruktur. Vi anser derfor ikke dette alternativet for å skille seg vesentlig fra hovedalternativet på dette punkt.

Vi understreket likevel i punkt 7.2. at en storkommune kunne ha bedre forutsetninger for å utvikle kraftigere miljøer innen strategi, omstilling, analyse m.v. På dette felt vil nok ikke en konstellasjon Porsgrunn/Bamble være like sterk.

15.2.5 Kommuneinndeling og økonomi

Når det gjelder beskrivelsen av inntektssystemets virkninger ved endringer av kommunestruktur viser vi til punkt 7.3. Anvendt på en ny kommune bestående av Porsgrunn og Bamble, får vi altså følgende resultat:



Figur 15.1 Beregnet effekt av kommunesammenslutning for alternativet Porsgrunn/Bamble

Det framgår av figuren at kommunen vil "tjene" i underkant av 6 millioner kroner per år i overgangsperioden. Deretter blir effekten tilnærmet lik 0. Årsaken til at dette alternativet faller annerledes ut enn hovedalternativet er utformingen av urbanitetskriteriet.

15.2.6 Kommuneinndeling og lokaldemokrati

Som nevnt i kapittel 10 må begrepet lokaldemokrati splittes opp i flere komponenter. Dette alternativet vil kunne bidra til at befolkningen i Porsgrunn og Bamble får en samlet påvirkningsmulighet over et ”større område” enn i dag, og dermed mulighet til å øve påvirkning på flere forhold som er viktige for dem. Det gir en demokratisk merverdi.

Samtidig kan avstanden mellom velger og representant kanskje bli større. Tilknytningen til kommunesenteret kan bli svakere. Denne utfordringen tror vi blir størst for Bamble. Antakelig vil den igjen bli størst for de sentrale delene av Bamble, som i dag har kortest vei til sitt kommunesenter.

15.2.7 I hvilken grad gir dette alternativet svar på utfordringene?

Hovedkonklusjonen vår er at alternativet med Porsgrunn - Bamble vil representere et delvist svar på noen av regionens utfordringer, og da særlig knyttet til deler av samfunnsutviklerrollen og deler av de effekter en kan ta ut på samarbeid om administrasjon og tjenesteproduksjon.

I forhold til regional tyngde er vi redd for at alternativet *kan* representere et tilbakeskritt – ved at det kan bidra til økt konkurranse og posisjonering i regionen som helhet.

Det er også vanskelig å si med sikkerhet hvorvidt dette alternativet kan betraktes som et steg på veien mot en storkommune. Det *kan* også bidra til å sementere en deling.

15.3 Sammenslutning av Skien og Porsgrunn

15.3.1 Rollen som samfunnsutvikler/-utbygger

Det reelle senteret i Grenlandsregionen - bykommunene Skien og Porsgrunn - vil få en organisatorisk overbygning over sine utbyggingsstrategier i dette alternativet. Det gjør at disse strategiene for denne del av regionen kan utredes og besluttes innenfor et samlet perspektiv. Alternativet vil derfor representere muligheter for en klar forbedring i forhold til dagens situasjon når det gjelder samfunnsutbyggingen i de sentrale deler av regionen.

Men også i dette alternativet er det viktige deler av regionen som ikke er med. Siljan er viktig i forhold til blant annet de rekreasjons- og friluftskvaliteter kommunen besitter, og som det har vært gjennomført regionale prosjekter for å utvikle. Når det gjelder Bambles betydning for en felles regional utvikling viser vi til punkt 15.2.1.

Som det framgår av punktet nedenfor, er det viktig at man i dette alternativet raskt får avklart hvor administrasjonssenteret skal ligge og også andre viktige lokaliseringsspørsmål, slik at ikke dette blir liggende som en kime til vedvarende konflikt og strid.

15.3.2 Regional tyngde

Vi vurderer denne modellen noe annerledes i forhold til dette hensynet enn modellen Porsgrunn/Bamble. En slik kommune vil få en befolkning på om lag 85.000 innbyggere, og vil med det representere en betydelig tyngde både i relasjon til andre kommuner/byområder og i forhold til andre aktører. Men konstellasjonen kan bli ”spenningsfylt”. Det er to sterke bysentra som skal underlegges en samlet politisk og administrativ styring. Det kan naturligvis gi opphav til diskusjoner om hvor funksjoner skal ligge og hvilke utviklings- og utbyggingsmønstre som skal være retningsgivende. Dette argumentet gjelder naturligvis også i stor-kommunealternativet, men dette alternativet blir i noen grad balansert ut gjennom deltakelse fra også de to andre kommunene i regionen.

Dessuten vil vi legge til at det å få med både Bamble og Siljan i tillegg naturligvis vil bidra til å styrke påvirkningskraften.

15.3.3 Effektivitet i oppgaveløsning og ressursutnyttning

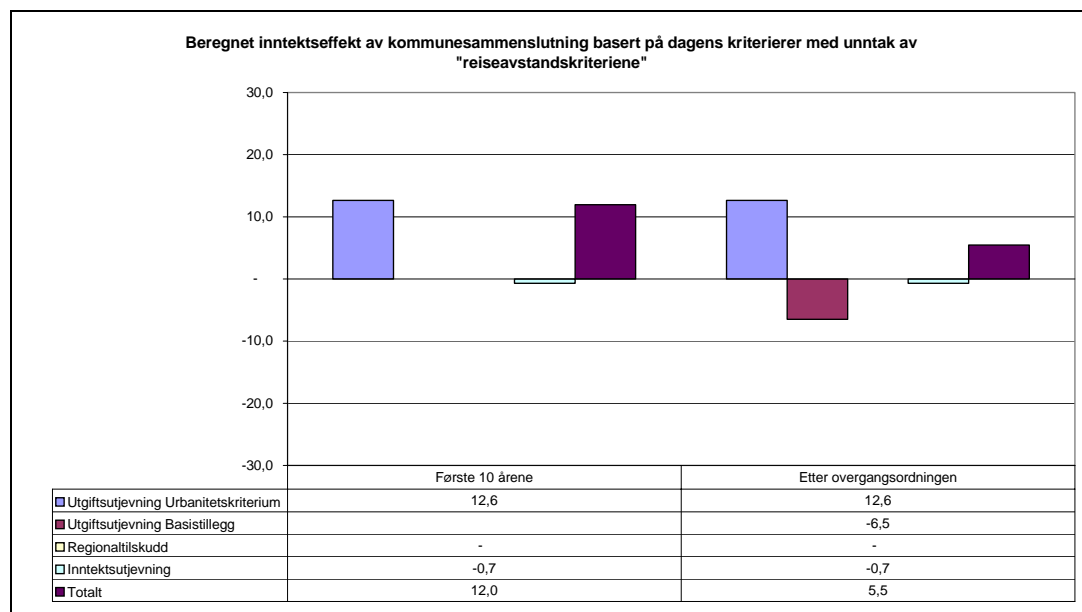
I motsetning til alternativet Porsgrunn/Bamble vil konstellasjonen Skien/Porsgrunn kunne møte mange av de utfordringer som vi har beskrevet innen dette området. En kommune på 85.000 innbyggere vil kunne oppnå stordriftsfordeler innen administrasjon, ledelse og styring og innen kompetansekrevende tjenesteyting.

15.3.4 Kompetanse og kapasitet

Vi tror denne modellen vil ha mye av det samme potensiale i seg til å utvikle sterke fagmiljøer innen strategi, omstilling, plan- og analysearbeid, utvikling og oppfølging av styringssystemer m.v. som hovedalternativet.

15.3.5 Kommuneinndeling og økonomi

Også her viser vi til beskrivelsen av inntektssystemets virkninger ved endringer av kommunestruktur i punkt 7.3. Anvendt på en ny kommune bestående av Skien og Porsgrunn får vi følgende resultat:



Figur 15.2 Beregnet effekt av kommunesammenslutning for alternativet Skien/Porsgrunn

Dette alternativet vil gi en økning i inntektene på 12- 13 millioner kroner de første 10 årene slik inntektssystemet nå er utformet. Også dette alternativet faller annerledes ut enn hovedalternativet på grunn av utformingen av urbanitetskriteriet.

15.3.6 Kommuneinndeling og lokaldemokrati

Dette alternativet vil gi befolkningen i Porsgrunn og Skien mulighet til å øve påvirkning på mange av de regionale utfordringene som vi har beskrevet i denne rapporten. Befolkningen i disse to kommunene vil med andre ord få en bredere arena å utøve sin innflytelse på.

Vurdert i forhold til kriteriet om en oversiktlig forvaltning - med mulighet til å kunne stille politikere til ansvar - vil vi også tro at dette alternativet representerer et godt svar på utfordringene.

Men det blir en stor kommune. Både følelsen av og den reelle distanse til beslutningsprosessene kan derfor øke. Og det er naturligvis en demokratisk utfordring.

15.3.7 I hvilken grad gir dette alternativet svar på utfordringene?

Vår hovedkonklusjon er at dette alternativet har mange av de "objektive" forutsetninger i seg for å møte regionens utfordringer. Den regionale slagkraft vil styrkes, og det vil være mulig å hente ut mange av de effektiviserings- og kvalitetsgevinster i administrasjon og tjenesteyting som vi tidligere har beskrevet. Også mange av utfordringene innen

samfunnsutvikling og –utbygging vil kunne håndteres bra i dette alternativet.

Hovedutfordringen i dette alternativet tror vi er todelt: Det er fortsatt viktige deler av arealplanlegging og -utvikling i regionen som ikke vil bli omfattet av en slik kommune.

I tillegg - og kanskje viktigst - vil det kunne være vanskeligere å få disse to kommunene til å finne en god balanse når det gjelder tyngde, roller og funksjoner enn hvis den nye kommunen også omfattet Bamble og Siljan. Selv om alternativet ut fra ”objektive” vurderinger skulle ha gode forutsetninger for å løse viktige oppgaver, er det også nødvendig å få den nye kommunen til å fungere godt i praksis. Politiske, kulturelle og historiske forskjeller skal håndteres og avstemmes. På dette området tror vi det vil ligge en stor utfordring for dette alternativet.
