

VEGEN MOT EIN NY KOMMUNE

Utviklingstrekk



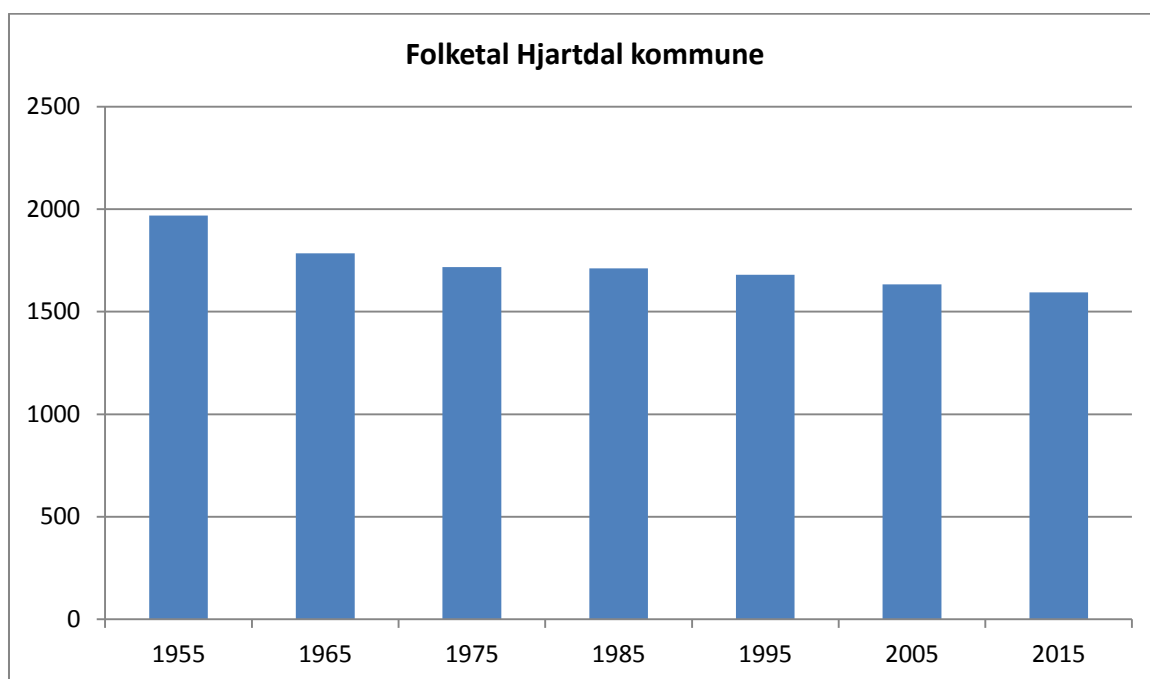
Hjartdal, april 2015

INNLEIING

Dette dokumentet gir eit oversyn av nokre av dei utviklingstrekk som har prega, og som kjem til å prege kommunesektoren framover. Det er ikkje meint som ein uttømmende liste. Kor stor grad Hjartdal kommune er omfatta av dei ulike faktorane vil òg variere. Dokumentet tek utgangspunkt i delrapport 1 frå ekspertutvalet nedsett av kommunalministeren i samband med kommunereforma.

FOLKETAL

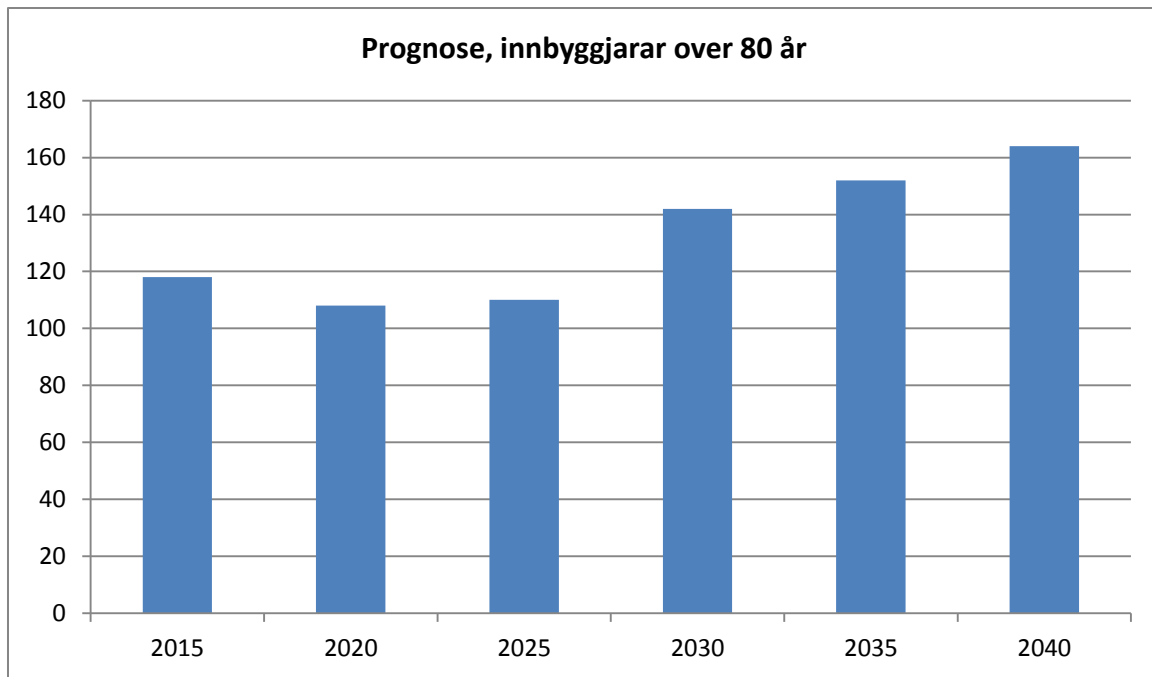
Det har vore ein betydeleg befolkningsvekst i Noreg i etterkrigstida. Det varierar kor veksten har kome. Det har generelt vore ein vekst i store kommunar og ein nedgang i kommunar med færre enn 4000 innbyggjarar. I Telemark er befolkningsveksten lav samanlikna med andre fylke. Hjartdal er ein av 94 kommunar med færre enn 2000 innbyggjarar.



Figuren viser at folketalet i Hjartdal har gått gradvis nedover i heile etterkrigstida.

Ei kartlegging av samanslåtte kommunar viser at dei har opplevd svakare sentralisering enn samanliknbare kommunar.

Alderssamansetninga i befolkninga varierar òg mykje. Småkommunar har større omfang av eldre enn store kommunar. I SSB sine siste prognosar har dei alle fleste kommunar vekst i folketalet - så også Hjartdal. Det er forventa 1700 innbyggjarar i Hjartdal i 2040. Figuren på neste side viser at 40% av befolkningsveksten i Hjartdal vil komme i aldersgruppa over 80 år. Dette vil innebere ein stor auke i utgiftene til pleie- og omsorgstenestene.

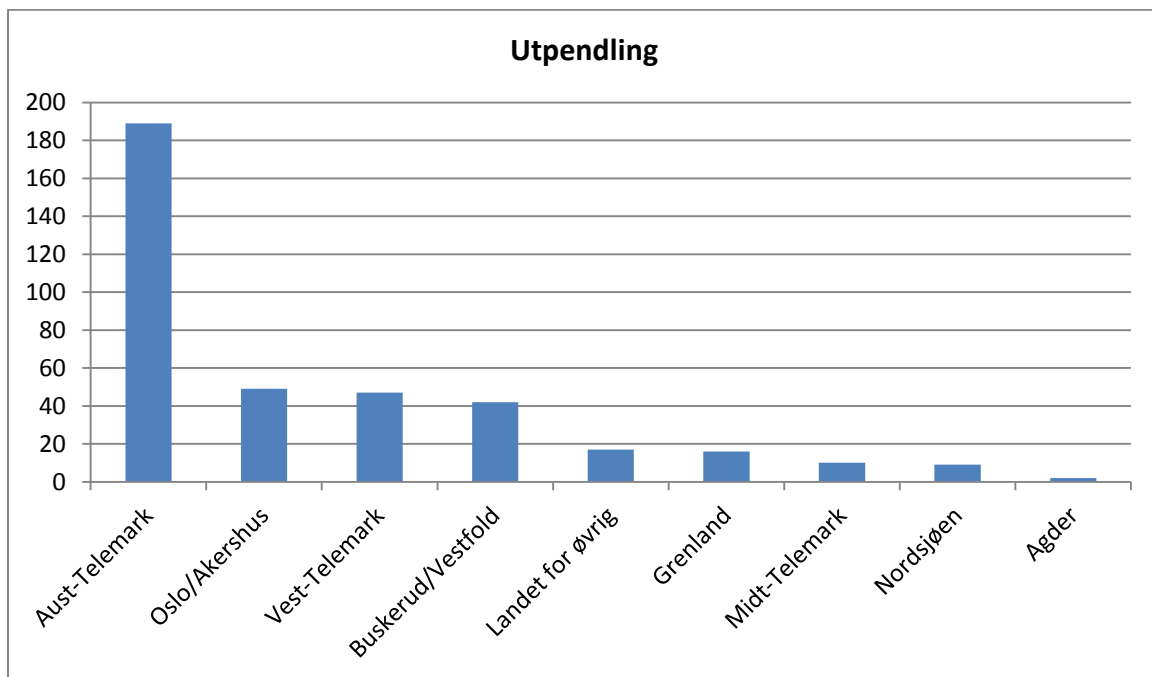


Figuren viser at talet på innbyggjarar over 80 år vil auke i åra som kjem. Folketalet vil auke med ca 100 fram til 2040, men over 40% av veksten kjem i aldersgruppa over 80 år.

I tillegg til auken i talet på eldre så er auka innvandring ein medverkande faktor til stipulert vekst i folketalet i alle deler av landet.

REGIONAL INTEGRASJON OG PENDLING

Parallelt med sentraliseringa har det skjedd ei utbygging av infrastrukturen og vekst i talet på privatbilar som gjer at folks daglege rekkevidde har auka. Dette har gitt regionforstørring og meir regional integrasjon. Nasjonal statistikk viser at det er mange som pendlar til ein nabokommune med færre arbeidsplassar enn i bustadkommunen. Det er med andre ord ikkje berre innpendling til byer og tettstader. Dette blir stadfesta av våre tal - som viser ein stor innpendling frå Notodden til Hjartdal.



Figuren viser at av dei 808 innbyggjarane i kommunen som er i arbeid, så er det 427 som arbeider i heimkommunen. Det utgjer 53% av dei yrkesaktive. Av dei som arbeidar i ein annan kommune arbeidar fleirtalet i Aust-Telemark. Av dei 189 som arbeidar i Aust-Telemark er det 180 som arbeidar i Notodden og berre 9 som arbeidar i Tinn. Det er omtrent like mange som pendlar til Oslo/Akershus, Vest-Telemark og Buskerud/Vestfold - ca 40-50 til kvar region. Av dei 47 som pendlar til Vest-Telemark så er det 37 som arbeidar i Seljord.

Det er 156 personar som arbeidar i Hjartdal som bur i andre kommunar. 114 av desse bur i Notodden kommune.

Både SSB og fleire forskingsmiljø har forsøkt å dele landet inn i bustad- og arbeidsregionar - og peika på at dette kan vere naturlege kommunegrenser.

TENESTEYTING

Omfanget av oppgåver, og forventningar til kva for oppgåver kommunane skal ta på seg, har vore tiltakande over tid. Viktig statlege velferdsreformer innan mellom anna helse og skule har medført nye oppgåver og krav til kommunane. Det har òg vore ein kraftig vekst i den statlege styringa av kommunane.

Kommunane har fått ansvar for sjukeheimane, tilbodet til menneske med psykisk utviklingshemming, opptrappingsplan for psykiatri og rusomsorg. Samhandlingsreforma har allereie - og vil i enda større grad framover - stille nye krav til kommunane. Kravet til spesialkompetanse har auka kraftig. Veksten i behovet for helse- og omsorgstenester er det kommunane som må finne ut av.

Det har blitt auka merksemd på kvalitet i skulen, omfanget av spesialundervisninga har auka, det blir fleire barn som treng hjelp frå barnevernet og kommunane har fått krav om full barnehagedekning.

Kommunane har gjennom ny folkehelselovgeving fått eit større ansvar for førebyggjande tiltak for å møte folkehelseutfordringane.

Det blir forventa at kommunane legg til rette for digitalt førsteval - det vil si at innbyggjarane føretrekk digital kommunikasjon med kommunen.

Det blir stilt auka krav til kommunen i samband med utslipp av avløpsvatn, handtering av avfall og kvalitet på alle vassførekomstar.

Alt dette er krav som gjer at små kommunar ikkje er i stand til å handtere oppgåvene aleine. Hjartdal kommune er òg avhengig av samarbeid med andre kommunar for å levere akseptable tenester til sine innbyggjarar.

Hjartdal kommune deltek i dag i følgjande interkommunale samarbeid:

Teneste	Type samarbeid	Vertskommune el.likn
Pedagogisk-psykologisk teneste	Kommunelova § 28	Notodden
Barnevern	Kommunelova § 28	Notodden
Legevakt	Kommunelova § 28	Notodden
Helsestasjon/skulehelseteneste/jordmor	Avtale	Notodden
Ø-hjelpsplassar	Kommunelova § 28	Notodden
Kommuneoverlege	Kommunelova § 28	Notodden
Fysioterapi	Avtale	Notodden
Brann og feiing	Kommunelova § 28	Notodden
IKT-drift	Kommunelova § 28	Notodden
IKT strategi	Kommunelova § 27	Kongsbergregionen
Miljøretta helsevern	Avtale	Notodden
Krisesenter	Kommunelova § 28	Skien
Arbeidsgjevarkontroll	Kommunelova § 28/Avtale	Bø
NAV	Avtale	Notodden
Akutt forureining	Kommunelova § 27	Bamble
Alarmsentral 110	Kommunelova § 27	Skien
Renovasjon	Akseselskap	IRMAT AS
Revisjon	Interkommunalt selskap	Telemark kommunerevisjon IKS
Kontrollutvalssekretariat	Interkommunalt selskap	Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS
Arkiv	Interkommunalt selskap	IKA Kongsberg IKS
Regionsamarbeid	Kommunelova § 27	Kongsbergregionen
Etablerarretteiing	Stifting	Øst-Telemark Etablerersenter
Vaksenopplæring	Avtale	Notodden

Kommunen sine innbyggjarar må i tillegg reise ut av kommunen for å bruke tradisjonelle kommunale tenester som kino og symjehall.

Nye oppgåver til kommunane

Som ein del av kommunereforma ønskjer Regjeringa å overføre makt og mynde til større kommunar. Regjeringa la 20. mars 2015 fram forslag til nye oppgåver. Regjeringa tek sikte på å leggje fram ein samla lovproposisjon våren 2017 om nye oppgåver til kommunane, samtidig med forslag om ny kommunestruktur.

Regjeringa foreslår at følgjande oppgåver blir overført til kommunane:

- Tannhelsetenesta frå fylkeskommunen
- Borgarlege vigslar frå Tingrettane
- Rehabiliteringstenester frå spesialisthelsetenesta
- Driftsansvar for distrikts psykiatriske senter (DPS) (forsøksordning)
- Arbeidsmarknadstiltak
- Basishjelpemidlar
- Barnevern
- Familievern
- Arbeids- og utdanningsreiser
- Finansiering av pasienttransport
- Tilskot til Frivilligsentralar
- Forenkla utmarksforvaltning
- Motorferdsle
- Lokal nærings- og samfunnsutvikling
- Større handlefridom i plan- og byggesaker
- Tilskot til nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskot til beite, jordbruk og verdsarv
- Konesjonshandsaming av småkraftverk
- Enkeltutslipp etter forureiningslova
- Naturforvaltning

Det er grunn til å tru at mange av desse oppgåvene blir vanskeleg å løyse for mange små kommunar. Nokon fordi det er store oppgåver, andre fordi dei er små oppgåver. Store oppgåver er krevjande med tanke på å rekruttere eit godt nok fagmiljø. Små oppgåver er òg utfordrande fordi dei ikkje er store nok til å forsvare ei ny stillinga - og blir noko kommunale generalsitar må ta på toppen av alt anna.

UTØVING AV MYNDE

Omfanget av rettferdslovgjevinga har auka dei siste tiåra. Stadig fleire saker blir definert som enkeltvedtak og fleire har krav på individuelle planar for dei teneste dei mottar. Dette sett strengare krav til kommunane sin juridiske kompetanse, det medfører meirarbeid og legg beslag på ressursar.

Auka internasjonalisering i lovverket aukar òg behovet for fagekspertise i kommunane. I tillegg kjem reglane om offentlege anskaffingar. Brot på desse kan få store økonomiske konsekvensar for kommunane.

I kjølvatnet av denne utviklinga har både statleg tilsyn og eigenkontroll blitt meir vektlagt.

I samband med kommunen sin rolle som myndigheitsutøvar kan det oppstå problem med habilitet dersom det er for små tilhøve. I Hjartdal har vi eksempel på dette, men det har ikkje vore noko stort problem dei siste åra fordi mange i administrative stillingar bur i andre kommunar.

SAMFUNNSUTVIKLING

Norske kommunar har ein lang tradisjon for å engasjere seg i meir enn å gjennomføre lovpålagde oppgåver. Kommunane har alltid hatt ein samfunnsbyggjande funksjon i form av næringsutvikling, bustadutvikling og kultur.

Plan- og bygningslova sett i dag andre krav til kommuneplanlegginga enn tidlegare. Dette er knytt til prosessuelle krav om planstrategiar, planprogram, konsekvensutgreiingar og ROS-analyser. I tillegg kjem krav til medverknad. Det skal tas omsyn til universell utforming, estetikk, barn og unge sine interesser, naturmangfald, klima og folkehelse.

Denne typen lovkrav er krevjande for små kommunar fordi dei krev like store administrative ressursar uansett kommunestorleik.

DEMOKRATISK ARENA

Kommunane har ein lang tradisjon som lokaldemokratisk arena. Med den store auken i oppgåver og ansvar har den lokaldemokratiske arenaen blitt stadig viktigare. Samtidig har auka statleg styring avgrensa kommunen sin handlefridom.

Befolkninga si daglege mobilitet gjer at innbyggjarane bruker kommunale tenester i fleire kommunar, men berre har politisk påverknadskraft gjennom val i den kommunen der dei bur.

Det stadig aukande omfanget av interkommunalt samarbeid og selskapsorganisering har ført til ein ny politisk rolle som gir nye styringsutfordringar. Fleire saker enn tidlegare blir løyst utan direkte folkevald kontroll.

Valdeltakinga har gått nedover sidan toppåret 1963 med ein liten, men gledeleg oppgang dei siste åra. Innbyggjarane har gjennomgåande høg tillit til dei folkevalde. I fleire kommunar slit partia med å stille listekandidatar. I Hjartdal har det i fleire valperiodar berre vore tre parti som har stilt liste. Ved kommunevalet i 2015 er det fire parti som stiller liste. Det er likevel fleire parti på nasjonalt nivå som ikkje stiller liste i småkommunar.

Generelt har det vore ein auke i den politiske deltakinga mellom vala dei siste tiåra. Det har vore ein nedgang i omfanget av folkeavstemmingar, medan det er venta ei auke i e-demokratiprojekt.

Nærdemokratiske organ er ein fellesnemning på organ som omfattar eit avgrensa geografisk område mindre enn kommunen, og som fungerer som plattform for deltaking og engasjement i dette området. Nærdemokratiske ordningar kan delast inn i tre kategoriar:

- frivillige organisasjonar med underkommunalt nedslagsfelt, t.d velforeiningar
- lokalutvalsmoell (ofte kommunalt initiert)
- organ med delegert avgjerdskompetanse og tenesteansvar

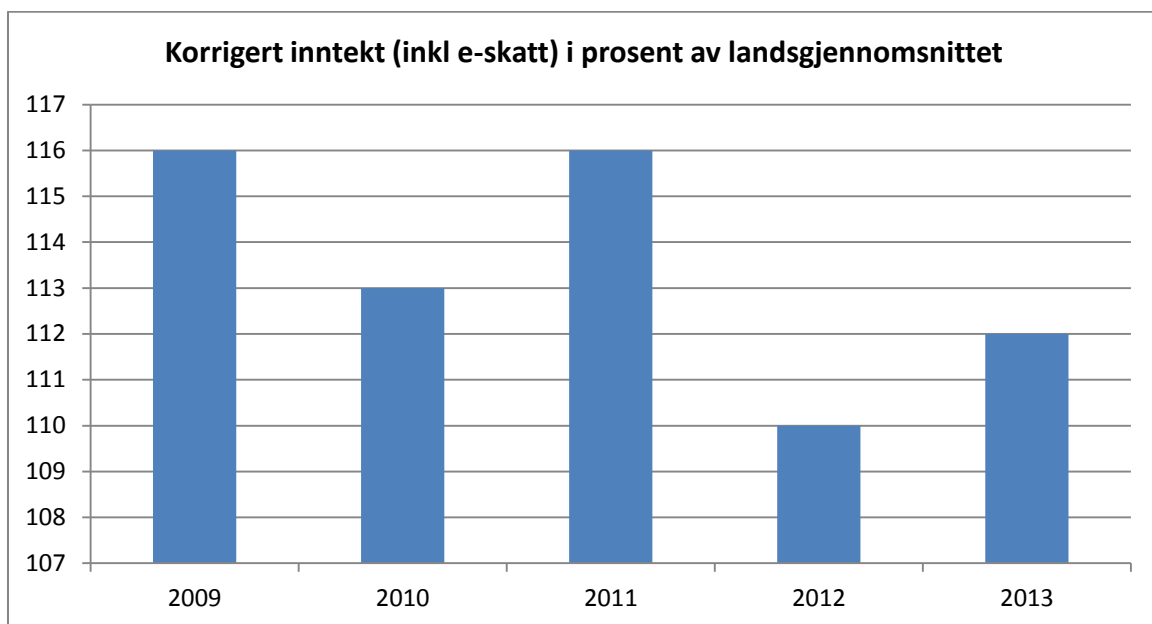
I Hjartdal er det ikkje etablert faste nærdemokratiske organ.

Lovbestemt medverknad er sikra for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne. Frivillige medverknadsordningar er mest vanleg for barn og unge, men eksisterar òg for næringsliv og innvandrarar. Vellykka Innbyggjarmedverknad krev at det blir sett av nok administrative ressursar til arbeidet. Hjartdal kommune har ikkje faste medverknadsorgan ut over dei lovpålagte. Det er ei utfordring å sette av nok administrative ressursar til oppfølging av slike organ.

KOMMUNEØKONOMI

Det er dei økonomiske rammevilkåra som legg premissane for det kommunale tenestetilbodet. Kommunane får sine inntekter frå skatteinntekter og rammeoverføringar. I tillegg kan kommunane ha inntekter frå kraftutbygging og frå næringsverksemd. Skattesystemet er utforma slik at det skjer ei utjamning mellom kommunane. Unntaket frå dette er eigedomsskatten som tilfaller kommunen fullt ut. Rammeoverføringane er basert på ei rekkje kriteria i inntektssystemet for kommunane. I samband med kommunereforma vil bli presentert eit nytt inntektssystem i 2017. Det er signalisert at dersom ein ønskjer å halde fram som liten kommune er dette ei sjølvvald smådriftsulempe som ikkje vil bli kompensert med dagens småkommunetilskot. For Hjartdal kommune utgjer det ca 5 mill per år.

Kommunar som slår seg saman vil få behalde alle dagens tilskotsordningar i 20 år (15 år som i dag og deretter 5 år nedtrapping) sjølv om den nye kommunen etter dagens regelverk ikkje ville fått slike tilskot. Til dømes vil ein ny kommune behalde eitt eller fleire småkommunetilskot sjølv om den er blitt stor.



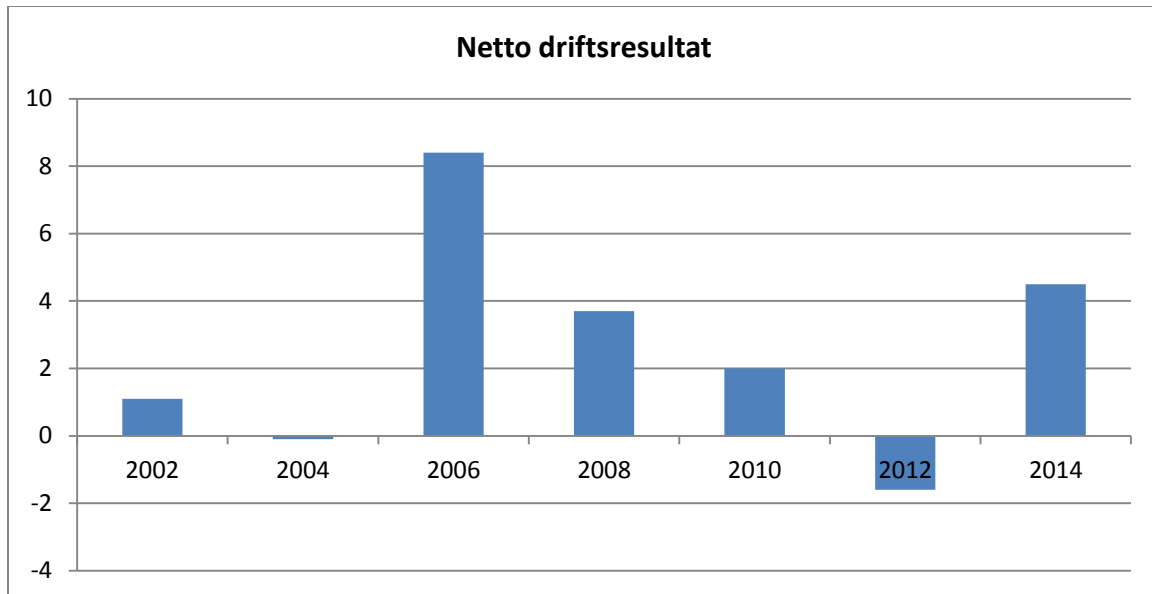
Figuren viser at Hjartdal kommune har høgare korrigert inntekt enn gjennomsnittskommunen (=100%).

Ein viktig grunn til at Hjartdal har høgare inntekt enn gjennomsnittskommunen er kraftinntekter.

Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK) åtvarar mot at kraftinntekter aleine blir brukt som argument for å oppretthalde dagens kommunar da det kan auke risikoen for statleg inngrep i kommunestrukturen. Argumenta må i så fall vere at kraftinntektene har sikra t.d befolkningsauke og næringsutvikling .

Kraft- og kraftrelaterte inntekter vil i utgangspunktet tilfalle ein ny kommune.

LVK gjer òg merksam på at dei lokale kraftinntektene kan auke (på kostnad av fylkeskommunen) dersom den nye kommunen har eit forbruk som gir høgare lokalt uttak av konsesjonskraft enn det som er tilfelle for kvar enkelt kommune i dag.



Figuren viser at kommunen sitt netto driftsresultat har variert mykje. Fram til nyleg har det vore ein tommelfingerregel at netto driftsresultat bør vere minimum 3% for at kommuneøkonomien skal vere berekraftig. Hjartdal kommune har oftare ligge under enn over dette målalet. Dette til tross for at kommunen har høgare korrigert inntekt per innbyggjar enn landsgjennomsnittet (jf. førre figur) Netto driftsresultat gir uttrykk for om kommunen klarer å avsette midlar på fond til framtidige investeringar eller uførutsette hendingar.